

Kommunale Prävention – fiskalisch fokussiert

Eine Abgrenzung im Verbund staatlicher Aufgaben für
ein gelingendes Aufwachsen

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

Gerhard Micosatt und Elmas Yilmaz

Kommunale Prävention – fiskalisch fokussiert

Eine Abgrenzung im Verbund staatlicher
Aufgaben für ein gelingendes Aufwachsen

Mit einer Einleitung von Dr. Regina von Görtz

Materialien zur Prävention
Erscheinungsort: Gütersloh
Band 1 (Januar 2015)

Die Materialiensammlung wird herausgegeben von:

© Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon: 05241 81-81 285
www.bertelsmann-stiftung.de
Dr. Kirsten Witte, Programm LebensWerte Kommune
Karl Janssen, Projekt „Kein Kind zurücklassen!“

Verantwortlich:
Dr. Regina von Görtz, Project Manager „Kein Kind zurücklassen!“, Bertelsmann Stiftung

Titelbild: Thomas Kunsch

Gestaltung:
Nadine Südbrock, Corporate Communications/Grafik, Bertelsmann Stiftung
Lena Dreblow, Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung

Grafiken: Nicole Meyerholz, Bielefeld
Lektorat: Rudolf Jan Gajdacz, team 4media&event, München
Druck: Matthiesen Druck, Bielefeld

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

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

Inhalt

Was kostet kommunale Prävention für Kinder und Jugendliche?	7
Eine Einleitung von Dr. Regina von Görtz	
1. Aufgabenstellung	13
2. Problemeinführung	16
3. Prävention als staatliche Aufgabe – Ableitung am Beispiel „Deichbau“	20
4. Entwicklungsziel „Gelingendes Aufwachsen“	23
4.1. „Gelingendes Aufwachsen“ – Eine private Aufgabe der Eltern mit staatlicher Unterstützung	23
4.2. Finanzwirtschaftliche Zielvorstellung	24
5. Abwägungsprozess Prävention für ein gelingendes Aufwachsen	29
6. Zur Abgrenzung von Präventionskosten von anderen Kosten	34
7. Zusammenfassung	47

Abbildungen

Abbildung 1: Individuelle Eigenverantwortung und Daseinsvorsorge des Staates	23
Abbildung 2: Fiskalische Effekte im Lebenszyklus eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem	25

Tabellen

Tabelle 1: Fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem	28
Tabelle 2: Abgrenzungskriterien Prävention – frühzeitige Hilfe – Rehabilitation	40
Tabelle 3: Abgrenzung der direkten Kosten für Prävention, frühzeitige Hilfen und Rehabilitation – Beispiele	44

Was kostet kommunale Prävention für Kinder und Jugendliche?

Eine Einleitung von Dr. Regina von Görtz

„Prävention spart Folgekosten“ – mit dieser These ist das Modellvorhaben *Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor (KeKiz)* im Jahr 2012 in 18 Modellkommunen in Nordrhein-Westfalen gestartet. Laut einem Gutachten der Prognos AG fielen im Jahr 2009 in NRW soziale Folgekosten in Höhe von rund 7,9 Milliarden Euro an (Prognos 2011). Davon entfielen rund 2,5 Milliarden Euro auf die Altersgruppe der bis unter 25-Jährigen (Jugendbilanz). Diese Kosten verteilen sich anteilig auf Bund, Land, Kommunen und Sozialversicherungsträger.¹

18 Modellkommunen

Arnsberg	Moers
Bielefeld	Mönchengladbach
Dormagen	Münster
Dortmund	Oberhausen
Duisburg	Witten
Düsseldorf	Wuppertal
Gelsenkirchen	Kreis Düren
Gladbeck	Kreis Unna
Hamm	Kreis Warendorf

¹ Verteilung der direkten sozialen Folgekosten im Jahr 2009 in der Gesamtbilanz: Bund 48 Prozent, Land 5 Prozent, Kommunen 34 Prozent, Sozialversicherung 13 Prozent; Verteilung in der Jugendbilanz: Bund 21 Prozent, Land 10 Prozent, Kommunen 57 Prozent, Sozialversicherung 13 Prozent (Prognos 2011). Nachdem der Bund ab 2014 die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu 100 Prozent übernommen hat, haben sich die Verteilungen/Anteile inzwischen vermutlich im Vergleich zu 2009 verschoben. Prognos legte für das Jahr 2009 für den Bund nur einen Anteil von 13 Prozent der Nettoausgaben in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zugrunde. Die restlichen Ausgaben wurden von den örtlichen und überörtlichen Trägern finanziert (vgl. Prognos 2011:14).

Das Modellvorhaben *Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor* (KeKiz) hat es sich zum Ziel gesetzt „durch eine frühzeitige, vorbeugende Unterstützung [...] das Wohlergehen und die Lebensperspektive von Kindern und Jugendlichen [zu] stabilisier[en] und wo nötig [zu] verbesser[n] [...]. Zugleich sollen Folgekosten reduziert werden, die den Kommunen und dem Land durch Unterstützungsmaßnahmen unzureichend qualifizierter oder integrierter Jugendlicher in späteren Jahren entstehen würden“ (Diller und Stierle 2011: 13). Das Modellvorhaben wird durch die Bertelsmann Stiftung und das Land Nordrhein-Westfalen getragen und durch mehrere wissenschaftliche Partner begleitet. Die Bertelsmann Stiftung verantwortet die wissenschaftliche Begleitforschung. Die Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik FORA – deren Mitarbeiter den vorliegenden Werkstattbericht verfasst haben – ist mit der fiskalischen Evaluation des Modellvorhabens beauftragt.

Kernaufgabe der fiskalischen Evaluation ist die Überprüfung der Hypothese „Prävention spart Folgekosten“. Dazu wird ermittelt, welche Kosten durch Fehlentwicklungen bei Kindern und Jugendlichen entstehen, welche Aufwände durch den Ausbau kommunaler Präventionsketten anfallen und welche finanziellen Entlastungen bzw. Erträge für die öffentlichen Haushalte dadurch zu erwarten sind. Die fiskalische Evaluation soll dadurch eruieren, inwieweit Prävention nicht nur menschlich, sondern auch ökonomisch sinnvoll ist. Ausgaben für Prävention gelten in dieser Sichtweise als investive Aufwendungen, die längerfristig einen positiven Nutzen stiften sollen. Um deren ökonomischen Nutzen messen zu können, ist es u. a. notwendig, die Höhe dieser Aufwendungen zu beziffern. Hierfür ist zunächst eine Begriffsklärung notwendig, mit deren Hilfe theoretisch beschrieben und in der Folge empirisch erhoben werden kann, was die investiven Aufwendungen für Prävention auf kommunaler Ebene beinhalten.

Prävention ist kein feststehender Begriff und wird in der Forschungsliteratur unterschiedlich definiert und verwendet. Ein bekannter Dreischritt (ursprünglich aus dem Bereich der Krankheitsvorsorge) ist die Unterteilung in primäre, sekundäre und tertiäre Prävention nach Caplan (1964). Übertragen auf das „gelingende“ Aufwachsen von jungen Menschen bezieht sich *primäre Prävention* auf Maßnahmen und Angebote, die darauf abzielen, Defizite gar nicht erst entstehen zu lassen. Nach Auffassung des Bayerischen Landesjugendamtes (BLJA) umfasst primäre Prävention sämtliche Aspekte des Erziehungshandelns, die dazu beitragen jungen Menschen ein „gelingendes“ Aufwachsen in unserer Gesellschaft zu

ermöglichen: „Damit gehört primäre Prävention vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Wirklichkeit zum allgemeinen Erziehungsauftrag von Elternhaus und Schule, aber auch zum Förderauftrag von Kindertageseinrichtungen, von Familienbildung und Jugendarbeit und zielt auf die Verwirklichung des Wohls der Kinder und Jugendlichen in unserer Gesellschaft ab“ (BLJA o. J.). *Sekundäre Prävention* zielt auf die besondere Unterstützung von potentiellen Risikogruppen ab. Hierzu gehören Angebote für Kinder und Familien in besonderen Belastungslagen (Betroffenheit von Armut, Alleinerziehende, Kinder (sucht-)kranker Eltern etc.), die dazu beitragen sollen, zu unterstützen und zu entlasten und/oder alternative Handlungsoptionen aufzuzeigen. *Tertiäre Prävention* dagegen setzt bei Kindern und Jugendlichen an, bei denen bereits Schädigungen eingetreten sind (z. B. bei anhaltendem Suchtmittelmissbrauch, Delinquenz, sexuellem Missbrauch). Ziel der tertiären Prävention ist es, weiteren Schädigungen vorzubeugen und bereits eingetretene Schädigungen durch geeignete therapeutische, pädagogische oder sonstige Hilfeleistungen zu vermindern (vgl. BLJA o. J.).

Eine Präzisierung von Caplans Dreischritt zur Definition von Prävention schlägt Gordon (1983) vor. Er unterscheidet zwischen universaler, selektiver und indizierter Prävention. Übertragen auf den Kinder- und Jugendhilfereich meint *universale Prävention* zielgruppenunspezifische Angebote, die sich an alle Eltern, Kinder und Jugendlichen richten. *Selektive Prävention* hingegen richtet sich an besondere Zielgruppen mit erhöhtem Risiko. Und *indizierte Prävention* richtet sich an Kinder und Jugendliche bei denen bereits ein Befund vorliegt, der eine bestimmte Hilfeleistung angezeigt erscheinen lässt. Der 13. Kinder- und Jugendhilfe Bericht des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2009: 51 f.) schließt sich der Definition von Gordon an und differenziert darüber hinaus zwischen Verhaltens- und Verhältnisprävention. *Verhaltensprävention* zielt dabei auf eine direkte Beeinflussung im Verhalten der jeweiligen Zielgruppen ab, wogegen *Verhältnisprävention* die Beeinflussung der Lebenswelten der Zielgruppen anstrebt.

Da Kommunen als Orte des Aufwachsens einen wesentlicher Bestandteil der Lebenswelten von jungen Menschen ausmachen und Kommunen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe auch Erbringer individueller Leistungen für Kinder- und Jugendlichen sind, zielt kommunale Prävention in der Gesamtstrategie immer auf beide Ebenen ab; also auf eine positive Veränderung der Lebenswelten (Sozialräume, Kindertageseinrichtungen usw.) und eine positive Beeinflussung des

individuellen Verhaltens. Auf kommunaler Ebene ist der Präventionsbegriff außerdem mit der Idee verbunden, durch eine sinnvolle Vernetzung von Akteuren und eine Aktivierung vorhandener Ressourcen effektivere und effizientere Angebots- und Hilfsstrukturen für junge Menschen und deren Familien zu gestalten. Durch den Aufbau sogenannter *Präventionsketten* sollen bislang getrennt voneinander erbrachte Leistungen und Angebote besser aufeinander abgestimmt und miteinander koordiniert werden. Präventionsketten sind biographisch, entlang der Lebensphasen von jungen Menschen angelegt (von der Geburt bis zum Übergang in den Beruf) (vgl. Holz et al. 2011: 7). Prävention „erfüllt [dabei] drei Funktionen: Investition, Kinderschutz und Legitimation“ (Bogumil und Seuberlich 2015).

Der vorliegende Werkstattbericht konzentriert sich vor allem auf die investiven Aufwendungen für Prävention auf kommunaler Ebene, die mit dem Ziel getätigt werden, ein „gelingendes“ Aufwachsen für junge Menschen zu ermöglichen. Ein „gelingendes Aufwachsen“ bedeutet im fiskalischen Fokus vor allem die Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung und eine mindestens ausgeglichene fiskalische Lebensbilanz im deutschen Steuer- und Sozialsystem (d. h. dass mindestens so viel an Steuern und Abgaben an den Staat gezahlt, wie von dort an Leistungen erhalten wurden). Zur Beschreibung und Erfassung der Präventionsaufwendungen entwickeln die Autoren des vorliegenden Berichts, Gerhard Micosatt und Elmas Yilmaz, eine eigenständige Definition von Prävention mit fiskalischem Fokus. Ähnlich wie Caplan und Gordon schlagen sie einen Dreischritt vor und unterscheiden die kommunalen Investitionen für ein gelingendes Aufwachsen für junge Menschen in Kosten für *Prävention*, *frühzeitige Hilfen*² und *Rehabilitation* und grenzen sie gegen die staatliche Grundversorgung (Bereitstellen von Schulen, Betreuung in Kindertageseinrichtungen usw.) ab.

Prävention wird hier folglich sehr eng gefasst und beinhaltet nur universalpräventive Angebote und Maßnahmen, die greifen, bevor ein Defizit eingetreten ist, die sich an alle jungen Menschen und ihre Familien richten und die freiwillig in Anspruch genommen werden. Um eine Aktivität als Präventionsmaßnahme zu bezeichnen, muss sie nach der Definition von Micosatt und Yilmaz zwei Ziele beinhalten: Unterstützung eines gelingenden Aufwachsens und das Vorbeugen von

² Nicht zu verwechseln mit „Frühe Hilfe“ als Hilfen im Zeitraum der Schwangerschaft bis zum dritten Lebensjahr.

Problemlagen von Kindern und Jugendlichen. Letzteres muss darüber hinaus das auslösende Moment für die Entscheidung sein, kommunale Mittel für die Präventionsmaßnahme einzusetzen. Angebote aus dem Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, die unter Umständen eine präventive Wirkung entfalten können, deren primäre Intention aber eine andere ist, zählen nach dieser Definition nicht zur Prävention. Damit gehören etwa Familienhebammen zu den präventiven Leistungen dazu, Kindertagesstätten und Heimerziehung jedoch nicht. Neben solchen präventiven Maßnahmen und Aktivitäten gehören nach der Definition von Micosatt und Yilmaz ebenfalls die Förderung von kommunalen Präventionsnetzwerken und Instrumente der Früherkennung von Fehlentwicklungen durch Diagnostik oder Screenings zu den investiven Aufwendungen für kommunale Prävention dazu. Darüber hinaus differenzieren die Autoren die kommunalen Aufwendungen für Prävention nach Zielgruppen (Kinder, Eltern, soziales Umfeld, räumliches Umfeld) und Trägern der Prävention (auf kommunaler Ebene sind dies vor allem die Kinder- und Jugendhilfe, das Gesundheitsamt, die Schule und das Sportamt). Entsprechend dieser Differenzierung rechnen sie in der Folge den Aufwendungen für Prävention, frühzeitigen Hilfen oder der Rehabilitation einzelne Ausgabenbereiche zu. Dies soll es ermöglichen, die Ausgaben für Prävention auch empirisch klar zu erfassen.

Zeitgleich mit dem Erscheinen dieses Berichts startet eine erstmalige Erhebung von Präventionskosten in einigen Kommunen Nordrhein-Westfalens. Es soll dabei eruiert werden, welchen Umfang kommunale Aufwendungen für Prävention in etwa haben und inwieweit Kommunen diese Aufwendungen als Investitionen verstehen (und auch als solche deklarieren dürfen). Zugleich wird die Erhebung aufdecken, wie schwierig es (gerade für finanzschwache Kommunen) häufig sein kann, kommunale Mittel für Prävention zu mobilisieren. Insofern ist dies auch ein Beitrag zur Frage der Sicherstellung einer langfristigen, verlässlichen Finanzierung von Prävention auf kommunaler Ebene.

Literatur und Quellenangaben

Bayerisches Landesjugendamt (BLJA) (o. J.). „Abgrenzung von primärer, sekundärer und tertiärer Prävention“. München 2015. (Online unter <http://www.blja.bayern.de/themen/jugendschutz/Praeventionsstufen.html>) (Download 8.1.2015)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). 13. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin 2009. (Auch online unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/publikationen,did=128950.html>) (Download 8.1.2015)

Bogumil, Jörg, und Marc Seuberlich. Implementation ressortübergreifender Projekte in kommunalen Verwaltungen. Werkstattbericht. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Band 4. Gütersloh 2015 (im Erscheinen).

Caplan, Gerald. *Principles of Preventive Psychiatry*. New York: Basic Books 1964.

Diller, Hans-Michael, und Stierle, Mirjam. „Kein Kind zurücklassen. Aufruf zur Interessensbekundung zur Teilnahme am NRW-Modellvorhaben ‚Kommunale Präventionsketten‘“. *inform 2* 2011. 13–14.

Gordon, Robert S. „An operational classification of disease prevention“. *Public Health Reports* (98) 2 1983. 107–109.

Holz, Gerda, Michael Schöttle und Annette Berg. „Fachliche Maßstäbe zum Auf- und Ausbau von Präventionsketten in Kommunen“. *inform 2* 2011. 3–12.

Prognos (Hrsg.). Soziale Prävention. Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen. Basel 2011.

1. Aufgabenstellung

Der vorliegende Aufsatz entstand aus der Notwendigkeit, im Rahmen des Projektes „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ den Begriff der „Prävention“ im Zusammenhang von Kosten und Nutzen von Prävention abzugrenzen und empirisch zu erschließen. Dabei wiederum besteht eine besondere Konzentration auf das fiskalische Geschehen im staatlichen Gefüge allgemein und in den Kommunen im Besonderen. Insofern wird ein spezieller Blickwinkel auf die Prävention im Kindes- und Jugendalter gelegt.

Dieser Zugang liegt in Teilen quer zu den fachlich-pädagogischen Zuordnungen von Maßnahmen und Angeboten zur Prävention. Aus dieser Perspektive gelten nämlich häufig alle Maßnahmen und Angebote als „präventiv“, die intendiert und explizit Gefährdungs- und Risikolagen vorbeugen. Hierzu zählen gleichermaßen

- staatlich finanzierte Regelangebote und freiwillige Leistungen, die einen präventiven Bezug haben,
- zielgruppenspezifische Angebote, die auf eine vermutete Risikolage zielen, ohne dass bereits eine akute Störung eingetreten ist sowie
- Maßnahmen und Angebote, die auf bereits eingetretene oder gar chronifizierte Schädigungen reagieren.

Dieser fachliche Fokus auf die Abwehr von Gefährdungs- und Risikolagen, in dessen Zentrum immer das Kind bzw. der Jugendliche steht, und die darauf basierende pädagogisch motivierte Klassifizierung wird hier nicht infrage gestellt, sondern um eine Zuordnung in einem ökonomischen Bezugsrahmen ergänzt. Dabei gilt es – grob gesagt – zu klären, wie groß der Nutzen frühzeitiger Maßnahmen gegenüber solchen Hilfen ist, die erst in Krisensituationen einsetzen. Es geht also um eine analytische Trennung zwischen dem, was – noch – als Prävention bezeichnet werden kann, und dem, was – schon – den Folgekosten versäumter Vorsorge zuzurechnen ist.

Es dürfte unstrittig sein, dass viel individuelles Leid vermieden werden kann, wenn es gelingt, Probleme schon im Entstehen aufzugreifen und zu lösen. Hier steht aber die volkswirtschaftliche bzw. fiskalische Seite im Fokus. Angesichts der in den vergangenen Jahren massiv angestiegenen Ausgaben im Jugendhilfereich und

der anwachsenden sozialen Folgekosten auf verschiedenen Ebenen der Gesellschaft besteht die berechnete Frage, wie diese Kosten wieder reduziert und insbesondere die Kommunen als Träger der Jugendhilfe entlastet werden können – und zwar ohne die Qualität der Arbeit einzuschränken. Vor diesem Hintergrund erfolgt die hier vorzunehmende Abgrenzung von Prävention auf Grundlage der These, dass das frühzeitige Bemühen um eine Problemvermeidung bzw. Problemerschärfung und einen Nachteilsausgleich zur Sicherstellung von Chancengerechtigkeit insgesamt geringere Kosten verursacht als das Zuwarten auf eine Krisensituation, in der Probleme schon soweit eskaliert sind und nur noch unter großem Aufwand und gegebenenfalls nicht vollständig behoben werden können.

Während allerdings die Krisensituation, d. h. beispielsweise Kindeswohlgefährdung, staatliches Handeln – und damit Ausgaben – erzwingt, womit der Bedarfsfall gesetzlich definiert ist, agiert Prävention in einem „freiwilligen“, gesetzlich nicht regulierten Aufgabenkontext. Ob eine Kommune aktiv wird, ist ihr überlassen und hängt damit auch von ihren verfügbaren Finanzmitteln ab. Die Sinnhaftigkeit vorsorglichen Handelns mag zwar erkennbar sein, begründet aber keinen gesetzlich definierten Bedarf, weshalb sich gerade für Kommunen mit Haushaltsdefiziten ein besonderer Rechtfertigungsdruck bei der Wahrnehmung gesetzlich nicht als Pflicht definierter Aufgaben ergibt.

Die Abgrenzung von Prävention erfolgt hier also im Rahmen einer Vorsorgekosten-Nachsorgekosten-Perspektive. Es wird versucht, Maßnahmen bzw. Maßnahmengruppen über eine Zuordnung zu diesen beiden Bereichen – am Ende werden es dann drei Bereiche sein (vgl. *Abschnitt 6*) – zu klassifizieren und dafür empirisch fassbare Merkmale zu finden.

In diesem Kontext ist aber auch ein zweiter Unterschied zum rein pädagogischen Diskussionsstrang der Prävention angelegt. Fachlich geht es darum, die Potenziale von Kindern zu stärken. Dabei ist es zunächst unerheblich, in welcher sozialen Situation ein Kind sich befindet und welche Voraussetzungen es für seine weitere Entwicklung mitbringt. Diese ressourcenorientierte Strategie, die sich in der Forderung „Vom Kind her denken“ manifestiert, ist sozusagen positiv und gesamtheitlich angelegt. Aus dem fiskalischen Blickwinkel der Vermeidung von sozialen Folgekosten wird hingegen das Augenmerk stärker auf auszugleichende Defizite bzw. Nachteile und damit auf spezifische Teilaspekte gelegt. Dies ist aber nur ein scheinbarer Gegensatz. Vielmehr geht es um einen anderen Blickwinkel,

nicht um einen anderen Ansatz der Problemlösung. Gleichwohl spiegelt dieser andere Blickwinkel insofern eine andere Interessenlage wider, als er sich aus der Frage nach der Finanzierbarkeit von sozialen Leistungen angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen und den Ansprüchen anderer, gleichwertiger Aufgaben ergibt. Diese andere Interessenlage wird hier allerdings nicht als Konkurrenz zur ressourcenorientierten Sichtweise angesehen, weil Defizitausgleich als ein Teilaspekt des Ressourcenansatzes angesehen und dieser als die umfassendere Prävention aufgefasst wird: Schließlich sollten erst keine Defizite entstehen. Wo sie aber aufgrund der ungleichen Chancenverteilung in unserer Gesellschaft bereits vorhanden sind, hat der spezifische Nachteilsausgleich eine besondere Bedeutung.

Im Rahmen der Arbeit an der Abgrenzung von Prävention und sozialen Kosten zeigte sich schnell, dass die Vorsorge-Nachsorge-Perspektive zu kurz greift. Die staatliche bzw. kommunale Aufgabenwahrnehmung umfasst ein breites Feld an Grundleistungen der allgemeinen Daseinsvorsorge. Hierbei handelt es sich vielfach um Regelleistungen. Zudem verändert sich das Leistungsspektrum aufgrund veränderter Anforderungen einer sich wandelnden Gesellschaft. Vor- und Nachsorge sind dabei Teil dieses Leistungsspektrums. Mit anderen Worten: Prävention ist oft Bestandteil unterschiedlicher Aufgaben, aber nicht explizit Kern dieser Aufgaben. Sie könnte als Nebeneffekt aufgefasst werden. Beispielsweise haben Kindertageseinrichtungen einen spezifischen, in Gesetzen festgelegten Auftrag. Darin sind u. a. angelegt ein Bildungsauftrag und die Stärkung der Kinder durch Förderung ihrer Persönlichkeit. Das Angebot wird der Grundversorgung zugerechnet. Niemand käme dabei auf den Gedanken, Kindertageseinrichtungen als Präventionseinrichtungen einzuordnen. Allerdings können sehr spezifische, über das „Normalangebot“ hinausgehende Zusatzleistungen als reine Präventionsaufgaben aufgefasst werden, z. B. die Sprachförderung benachteiligter Kinder.

Der Versuch, Prävention und direkte soziale Folgekosten abzugrenzen, stand also schnell vor dem Problem, eine Zuordnung in einem komplexen staatlichen und kommunalen Aufgabengefüge mit unterschiedlichen (Primär-)Zielen vornehmen zu müssen. Vor diesem Hintergrund wird die Abgrenzung von Prävention im Kinder- und Jugendalter in den weiteren Bereich der staatlichen Aufgabenwahrnehmung gestellt. Dabei wird zur Verdeutlichung der Problemstellung auch auf – vergleichsweise einfache – Beispiele aus anderen Lebensbereichen zurückgegriffen. Der fiskalische Blickwinkel erfordert zudem, einen Bezugspunkt für die finanziellen Effekte darzustellen. Dazu wird ein in einem anderen Zusammenhang entwickeltes

Lebenszykluskonzept mit einer fiskalischen „Lebensbilanz“ vorgestellt. Letztendlich soll am Ende eine Abgrenzung stehen, die zum einen Prävention und direkte soziale Kosten messbar macht und darüber hinaus zur Abfrage eines Präventionsbudgets in Kommunen hinführt. Die Abgrenzung kommt dabei nicht ohne rein pragmatische Erwägungen und normative Setzungen aus – und ist damit für die Diskussion offen.

2. Problemeinführung

Prävention bedeutet „Vorbeugung“ oder „Verhütung“. Aus dem Lateinischen abgeleitet übersetzt es sich auch als „das Zuvorkommen“. Gemeint ist eine vorausschauende Problemvermeidung. „Vorsorge“ bzw. vorsorgliches Handeln soll erreichen, dass ein als erhaltenswert erachteter Zustand oder ein bestimmtes Entwicklungsziel, wie beispielsweise das „gelingende Aufwachsen“ eines Kindes, vor erwartbaren schädlichen Einflüssen geschützt wird³.

Von einem präventiven Handeln wird angenommen, dass die Kosten der Investition in die Vorsorge geringer ausfallen als der potenzielle Schaden, der im Ernstfall entstehen würde. Der Prävention geht dabei ein *Abwägungsprozess* voraus, der vier Aspekte umfasst:

- die Messung bzw. Bewertung der Eintrittswahrscheinlichkeit eines negativen Einflusses oder Ereignisses,
- die Höhe des zu erwartenden Schadens bzw. Verlustes im Vergleich zum Nutzen des zu erhaltenden Zustands bzw. des angestrebten Entwicklungsziels, wobei nicht allein materielle und damit monetär bewertbare Kosten eine Rolle spielen,
- die Höhe der Kosten, die Prävention im Vergleich zum Nutzen verursacht, und
- die Suche nach alternativen Handlungsweisen oder Lösungen zur Zielerreichung.

Der Prävention liegt dabei weniger ein umfassendes theoretisches Gerüst zugrunde. Vielmehr handelt es sich um einen „heuristischen Bezugsrahmen“ (Meier 2010: 271). Es steht für ein „pragmatisches Konzept, das sich nur an einzelnen Stellen auf theoretischen Vertiefungen gründet“. Im Rahmen der Ursachenanalyse

³ O. V. (o. J.): Präventionsbegriff im Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen. Entwurf eines Orientierungspapiers für die Bestandsaufnahme der Kommunen. O. O., S. 1.

von Fehlentwicklungen oder Gefährdungslagen bei Kindern und Jugendlichen (Warum?) ergeben sich theoretische Erklärungsansätze und empirische Analysen, die dann zu Ansatzpunkten der Vorsorge führen (Wie?) (nach ebd.: 272). Die Vielfalt der individuellen, sozialen und gesellschaftlichen Faktoren lässt es aber nur zu, Zusammenhänge im Sinne von „typischen“ Konstellationen herauszuarbeiten, auf deren Basis strukturelle Wirkungsmechanismen abgeleitet werden können. Im Einzelfall können sich hingegen bei der großen Variabilität der Einflüsse und deren aufgrund unterschiedlicher biographischer Prädisposition individuell variabler Verarbeitung durch eine Person unterschiedliche Entwicklungen und Ergebnisse einstellen.

Wenn gegenwärtig über Prävention gesprochen wird, dann steht oftmals die Gesundheit im Vordergrund: Krankheitsprävention. Die Bedeutung der Prävention kommt dabei in dem Versuch zum Ausdruck, im Deutschen Bundestag ein Präventionsgesetz für den Gesundheitsbereich zu verabschieden, das die Prävention als eigenständigen Bestandteil des Gesundheitswesens *gleichrangig* neben Kuration, Rehabilitation und Pflege stellen soll (Deutscher Bundestag 2005: 24).⁴ Prävention ist darüber hinaus „preisverdächtig“. Es gibt beispielsweise seit 2004 den „Deutschen Präventionspreis“, der unter Grundschulen und Kindertagesstätten ausgelobt wird und vorbildliche Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention belohnt.⁵ Ebenso gibt es seit 2002 den „Bayerischen Gesundheitsförderungs- und Präventionspreis“ der Landeszentrale für Gesundheit Bayern.⁶

Neben der Gesundheitsprävention listet WIKIPEDIA unter Prävention ferner Lernförderung, Drogen-, Gewalt- und Kriminalitätsprävention sowie Krisenprävention in der Politik auf. Die bundesweit am häufigsten angewendete Präventionsmaßnahme dürfte allerdings tagtäglich im zwischenmenschlichen Bereich zum Einsatz

⁴ Die seit 2004 unternommen Bestrebungen blieben bisher erfolglos, weil sich die Parteien weder über die Finanzierung noch die Organisation einigen konnten. Vgl. Mihm 2008. Erst der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2013 greift das Gesetz wieder auf und will eine Verabschiedung im Jahr 2014 herbeiführen. Vgl. CDU/CSU/SPD 2013: 82.

⁵ Eingerichtet wurde der Preis von der Bertelsmann Stiftung. Träger sind nunmehr entsprechend der fachlichen Ausrichtung das Bundesministerium für Gesundheit, die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung und das Institut für Hygiene und Öffentliche Gesundheit. Vgl. online unter <http://www.deutscher-praeventionspreis.de/> (Download 18.6.2014).

⁶ Vgl. online unter <http://www.lzg-bayern.de/gesundheitsfoerderungs-und-praeventionspreis.html> (Download 18.6.2014).

kommen: Pille und Kondom als Mittel der Empfängnisverhütung und des Gesundheitsschutzes. Eine ebenso alltäglich angewendete und als solche schon gar nicht mehr wahrgenommene Präventionsmaßnahme ist die Hygiene. Auch schreibt die erste Grundregel der Straßenverkehrs-Ordnung vor: „Die Teilnahme am Straßenverkehr erfordert ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksicht“ (§ 1 Abs. 1 STVO); defensives Fahren ist präventives Handeln. Letztlich dienen viele Bestimmungen der Gesetzgebung zum Arbeitsschutz oder Vorgaben der gesetzlichen Unfallversicherung der Prävention. Daraus folgt: Präventives Handeln ist allgegenwärtig. Allerdings findet sich in Abhängigkeit von der bewussten oder unbewusst verinnerlichten Problemwahrnehmung statt.

Dabei ist für die Problemwahrnehmung von zentraler Bedeutung, ob die Kosten für Prävention und der Nutzen von Prävention in einer Person bzw. in einer Institution zusammenfallen. Weil in diesem Fall eine direkte Wirkungsbeziehung besteht, wird der Nutzen oder aber auch nur der mögliche Nutzen sehr schnell erkennbar bzw. spürbar und Prävention somit offensichtlich sinnvoll. Sind jedoch Kostenträger und Nutzer von Prävention getrennt und die Wirkungsbeziehungen weniger offensichtlich, wird es komplizierter:

- Möglicherweise besteht für den Kostenträger kein oder nur ein verminderter Anreiz zur Erfüllung von Präventionsaufgaben, weil er keinen oder nur einen marginalen Nutzen aus der Prävention zieht.
- Der Nutznießer weiß gegebenenfalls nichts von den Möglichkeiten der Prävention oder aber er stellt sich taub, um einer Kostenbeteiligung zu entgehen. Hier würde ein Finanz- bzw. Nutzensausgleich zwischen Kostenträger und Profiteur problemlösend wirken.
- Letztlich müsste immer auch geschaut werden, ob der Verursacher eines Problems, welches dann einen Präventionsaufwand auslöst, identifiziert werden kann und auch greifbar ist, um ihn in die Problemlösung mit einzubeziehen. Dabei wäre zu unterscheiden, ob das Problem selbst gelöst werden kann oder ob durch Prävention die Folgen des Problems nur gemildert oder im besten Fall ausgeglichen werden können.

Prävention für ein „gelingendes Aufwachsen“ (bspw. Marquard 2008: 6–10; BMFSFJ 2010) ist in der Präventionsdebatte ein vergleichsweise junger Ansatz. Seine Entwicklung geht primär auf die zunehmenden Fehlentwicklungen im Kinder- und Jugendbereich zurück, die ihren sichtbarsten Ausdruck in steigenden Zahlen

der Inobhutnahme und der Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen findet (Fendrich, Pothmann und Tabel 2013). Allerdings sind in den Kommunen, in denen die Probleme schon frühzeitig Ende der 1990er Jahre offenkundig wurden, ebenso frühzeitig präventive Konzepte entwickelt worden. Die jetzige breite Diskussion erfolgt im Zusammenhang mit der Verbreiterung des Problems in der Gesellschaft und auch vor dem Hintergrund spektakulärer Fälle von Kindestötungen und Kindesmisshandlungen seit der Jahrtausendwende, die die Politik zur Reaktion zwang.

Zugleich basiert der Ansatz auf der Erkenntnis, dass eine fach- und akteursübergreifende Herangehensweise notwendig ist, um zu problemadäquaten Lösungen zu kommen. Einerseits stößt die fachspezifische Sicht der Prävention – abgesehen von deren nicht generell altersspezifischen Ausrichtung – an Grenzen der kompetenzmäßigen Zuständigkeit.⁷ Darüber hinaus bedingt eine allein sektoral ausgerichtete Verantwortung Effizienzverluste, weil viele Probleme in unterschiedlichen Kontexten gleichzeitig auftauchen (z. B. Bildung – Gesundheit – Delinquenz; Schule – Jugendamt – Justiz) und deshalb einer querschnittsorientierten Behandlung statt paralleler Maßnahmenansätze bedürfen. Prävention für ein „gelingendes Aufwachsen“ bedeutet dagegen ein „Denken vom Kind aus“ und stellt damit seine Bedürfnisse in den Vordergrund, um so viele erst später in unterschiedlicher Weise zum Ausdruck kommende (Folge-)Probleme schon bei der ursprünglichen Entstehung zu bekämpfen und durch die Vernetzung der verschiedenen Disziplinen Reibungsverluste abzubauen sowie die Effizienz zu erhöhen.

Für die empirische Aufarbeitung des Präventionsgedankens ist die Abgrenzung von Prävention als staatlicher Aufgabe gegenüber anderen staatlichen Aufgaben notwendig. Dazu wird zunächst an einem vergleichsweise einfachen Beispiel aus einem ganz anderen Bereich der Präventionsansatz herausgearbeitet (*vgl. Abschnitt 3*). Daran schließt sich die Ableitung der Methodik zur empirischen Erfassung des hier interessierenden Themas „gelingendes Aufwachsen“ an. Dazu gehört die Ableitung eines Entwicklungsziels, auf das die Prävention gerichtet ist

⁷ Zur Kriminalprävention werden beispielsweise die selektive (auch sekundäre), auf Risikogruppen bezogene Prävention (Vorbeugung einer Ersttat) sowie die indizierte (auch tertiäre), auf Täter und Kriminalitätsbrennpunkte bezogene Prävention (Vermeidung einer Wiederholungstat) gerechnet, nicht jedoch die primäre Prävention. Wesentlich hierfür ist, dass bei der primären Prävention (z. B. Eltern stärken) der Sachbezug zur Kriminalität zu weit entfernt ist, um eine eindeutige kriminalpräventive Wirkung herleiten zu können (Steffen 2011: 102 f.).

(vgl. *Abschnitt 4*), die Darstellung des Abwägungsprozesses, dem ein Präventions-einsatz zugrunde liegt (vgl. *Abschnitt 5*), sowie die faktische Abgrenzung der Präventionskosten für ein „gelingendes Aufwachsen“ sowie der direkten sozialen Kosten bei einem „misslingenden Aufwachsen“ (vgl. *Abschnitt 6*).

3. Prävention als staatliche Aufgabe – Ableitung am Beispiel „Deichbau“

Die Menschen, die an Meeresküsten oder Flüssen leben, bauen seit ewigen Zeiten Schutzvorrichtungen wie Warften und Deiche, um ihr Leben und ihr Eigentum vor Sturmfluten oder Überschwemmungen zu schützen. Der zeitliche Eintritt des „Schadensereignisses“ spielt dabei keine Rolle. Die Wahrscheinlichkeit des Ereignisses und die Erfahrung des „Schadens“ in der Vergangenheit geben den Ausschlag für die präventiven Maßnahmen. Mit dem Schutz des eigenen Lebens steht dabei das wohl höchste Gut eines Menschen „auf dem Spiel“. Die Möglichkeit der vollständigen Vernichtung des Eigentums markiert die materielle Grenze des erwartbaren Schadens. Die traumatische Erfahrung einer überlebten Sturmflut lässt sich allenfalls in den Kosten der medizinischen und psychologischen Behandlung abbilden; ihre individuelle Bedeutung ist hingegen quantitativ nicht erfassbar. Alle drei Aspekte bilden den Rahmen für die Bemessung des „vertretbaren“ Präventionsaufwands.

Die Alternative zum präventiven Hochwasserschutz wäre die Meidung überflutungsgefährdeter Gebiete. Diese Alternative besteht aber vielfach nicht. Beispielsweise liegen große Teile der Niederlande unterhalb des Meeresspiegels und auch im Ruhrgebiet liegen einige Gebiete unterhalb des Niveaus der Emscher. Hier geht es also nicht nur um einen Hochwasserschutz bei Extremwetterlagen, sondern generell um die Sicherung des Lebensraums.⁸ Damit tritt ein zusätzlicher Aspekt auf: die Investition in eine ansonsten nicht vorhandene Nutzungsmöglichkeit. Dabei handelt es sich in diesem Fall nicht nur um ein individuelles Nutzungsverlangen, sondern um ein kollektives Interesse. In diesem Fall tritt der Staat als

⁸ Vergleichbar sind hier auch Sicherungsmaßnahmen in stark durch Vulkanausbrüche und Erdbeben gefährdeten Gebieten, wie sie beispielsweise in Japan oder Kalifornien getroffen werden müssen.

Sachwalter einer kollektiven Aufgabe auf: der *Grundversorgung* im Rahmen der *allgemeinen Daseinsvorsorge*.

Neben der Grundversorgung und der präventiven Maßnahme lässt sich ein dritter Aspekt staatlichen Handelns erkennen. Sofern alle vorgenommenen Maßnahmen des Hochwasserschutzes nicht ausreichen und eine Sturmflut oder ein Hochwasser dennoch größere Schäden verursachen („Jahrhunderthochwasser“, Tsunami), greift der Staat den Geschädigten unterstützend unter die Arme, um ihnen bei der Beseitigung der Schäden und beim Wiederaufbau zu helfen. Hier kommt also eine zusätzliche *Fürsorgefunktion* des Staates zu Tragen.⁹

Der Vollständigkeit halber ist an eine vierte Aufgabe des Staates im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge zu erinnern, der an seine rechtsstaatliche Schutzfunktion anschließt: die *Sanktion* bzw. *Repression* als Zwangsmittel gegenüber Personen, die gegen Gesetze verstoßen. Im Falle des Hochwasserschutzes wäre ein solcher Fall denkbar, wenn durch Fahrlässigkeit Hochwasserschäden entstehen oder gar durch kriminelles Handeln (z. B. entgegen der Planung bewusst herbeigeführte bzw. einkalkulierte Baumängel an Schutzanlagen) der Hochwasserschutz seine Funktion nicht erfüllen kann. Inwieweit die Androhung von strafrechtlichen Sanktionen schon eine präventive Wirkung hat, sei einmal dahingestellt.¹⁰

Sowohl die Investition in die Nutzungsmöglichkeit des Lebensraums als auch die Prävention als spezieller Schutz vor den Gefahren eines Hochwassers durch den Staat stellen öffentliche Güter dar.¹¹ Der Eingriff des Staates bedarf also einer Rechtfertigung, z. B. Marktversagen (Blankart 2011: 57 ff.). Im Falle des Deichbaus ist diese relativ einfach zu geben, da der Staat, in dem sich die einzelnen Menschen in einer Gemeinschaft zusammenfinden, viel eher in der Lage ist, diesen kollektiven

⁹ Beispielsweise wurde nach dem Hochwasser vom Mai/Juni 2013 das Sondervermögen „Aufbauhilfe“ zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur mit einem Volumen von 8 Milliarden Euro gebildet. Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz – AufbhG) v. 15.7.2013, in BGBl. I: 2401.

¹⁰ Vgl. dazu beispielsweise mit einer zurückhaltenden Bewertung Meier 2010: 267.

¹¹ Kennzeichen eines öffentlichen Gutes ist, dass einerseits von seiner Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann bzw. der Ausschluss auch unerwünscht sein kann (Ausschlussprinzip) und andererseits die Nutzung des Gutes durch eine Person die Nutzung durch eine andere Person nicht behindert oder mindert (Nichtrivalität). Zur Theorie der öffentlichen Güter bzw. der meritorischen Güter vgl. beispielsweise Blankart 2011: 59, 76 ff. und Zimmermann, Henke und Broer 2012: 52 ff.

Schutz zu erstellen (der Staat als Dienstleister) und dabei die Kosten des Schutzes – über die Erhebung von Steuern – „gerecht“ zu verteilen. So kann sich niemand seinem Kostenbeitrag entziehen – außer durch Steuerhinterziehung.

Die Übernahme des Deichbaus als gesellschaftliche Aufgabe entbindet aber das einzelne Individuum nicht von eigenen Anstrengungen. Jeder hat weiter für sich individuell Vorsorge zu treffen, indem er bei einer Risikolage (z. B. Ufernähe) eigene Sicherungsmaßnahmen (z. B. Sandsäcke zum Abdichten von Türen) in seinem persönlichen Umfeld vorhält. Präventives Handeln ist in einer freien Gesellschaft zunächst eine eigenverantwortliche Aufgabe des Einzelnen. Jeder hat Sorge für sich selbst, z. B. für seine Gesundheit, zu tragen,¹² so wie jeder auch selbst bestimmen kann, wie er leben will. Das Grundgesetz gewährt jedem Einwohner Deutschlands dieses Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). Insofern stehen hier individuelle Eigenverantwortung und staatliche Aufgabenwahrnehmung in einem kooperativen Verhältnis.¹³

In der *Abbildung 1* wird dies auf eine vereinfachte Art noch einmal zusammengefasst. Dabei sind Art und Umfang der staatlichen Aufgabenwahrnehmung und die Forderung nach Eigenverantwortung abhängig von den politischen und/oder kulturellen Anschauungen und Traditionen der Bürger, die – zumindest in Demokratien – in den jeweiligen Parlamenten repräsentiert werden und in Mehrheitsentscheidungen Gestalt annehmen. Die Relation zwischen beiden bzw. der Staatsanteil sind nicht festgelegt.

¹² Vgl. zur Eigenverantwortung auch Deutscher Bundestag 2005: 24.

¹³ Am Beispiel der Versicherungswirtschaft lässt sich diese Eigenverantwortung des Einzelnen noch auf eine andere Weise erfassen. Ein Versicherungsnehmer hat beim Abschluss einer Versicherung den (materiellen) Schadensausgleich im Blick. Der Preis der Versicherung richtet sich dabei nach dem versicherten Wert. Aus Sicht der Versicherungswirtschaft geht es dagegen um die Vermeidung des Versicherungsfalls. Deshalb spielt für sie Prävention eine wichtige Rolle (vgl. Springer Gabler Verlag [o. J.]). Im Falle eines Wohnungseinbruchs würde die Versicherung nur zahlen, wenn der Kunde die Sicherung seiner Wohnung nicht fahrlässig vernachlässigt hat. Die Eigenverantwortung beginnt dabei beim Verschließen der Wohnung (z. B. Türen, Fenster). Darüber hinaus reicht sie bis zu Sicherungsmaßnahmen wie einbruchssichere Fensterverglasung und Alarmanlagen. Die Versicherung bezahlt dabei dem Kunden nicht diese Sicherungsmaßnahmen. Wohl aber beeinflussen selbstverantwortlich vorgenommene präventive Maßnahmen den Preis der Versicherung. Bei hoch versicherten Werten werden diese Sicherungsmaßnahmen von den Versicherungen auch eingefordert; ansonsten kommt es nicht zum Abschluss der Versicherung. In die gleiche Richtung geht die Kriminalprävention der Polizei, die durch Aufklärung über Schwachstellen der Wohnungssicherung den Einzelnen zu eigenverantwortlichen Vorsorgemaßnahmen motivieren will. Vgl. ebenfalls Gostomzyk 2006.

Abbildung 1: Individuelle Eigenverantwortung und Daseinsvorsorge des Staates



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

© Bertelsmann Stiftung und FORA 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

4. Entwicklungsziel „Gelingendes Aufwachsen“

4.1. „Gelingendes Aufwachsen“ – Eine private Aufgabe der Eltern mit staatlicher Unterstützung

Im Gegensatz zum präventiven Hochwasserschutz in einem überflutungsgefährdeten Gebiet, der prinzipiell auf eine Gemeinschaft bezogen ist, ist die (Vor-)Sorge für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zunächst einmal die private Aufgabe der Eltern. Das Grundgesetz stellt sogar heraus, dass Pflege und Erziehung der Kinder „das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ ist (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 GG). Der Staat hat sich hier also zurückzuhalten.

Als Ziel der Elternarbeit für ein „gelingendes Aufwachsen“ ist – so kann es zumindest unterstellt werden – einerseits die Entfaltung einer selbstständigen Persönlichkeit des Kindes und nach Abschluss der Kinder- und Jugendphase das Erreichen einer existenzsichernden Lebensgrundlage durch das Kind bzw. den Jugendlichen, mithin ein gewisses Maß an individuellem Einkommen und damit Kaufkraft und Wohlstand. Damit ist zugleich die Erwartung verbunden, dass die Kinder zu einem späteren Zeitpunkt den „Lebensabend“ der Eltern mitfinanzieren. Der letztgenannte Aspekt ist allerdings in den Zeiten einer gesetzlichen

Rentenversicherung immer stärker verloren gegangen, weil mit dem „Generationenvertrag“ der individuelle Bezug zwischen eigenen Kindern und eigener Altersvorsorge aufgelöst bzw. verloren scheint (Werding 2014: 8).¹⁴

In das *private* Vorhaben des gelingenden Aufwachsens greift der Staat unterstützend ein. Unter anderem bietet er das Betreuungs- und Ausbildungssystem als öffentliches Gut an und mit der *Schulpflicht* schreibt er die Nutzung des Bildungssystems sogar zwingend vor. Gelingendes Aufwachsen ist also ein Gemeinschaftsanliegen von Eltern und Staat. Der Nutzen für den Staat ist dabei, dass er über Steuern und Abgaben an der Erlangung einer erfolgreichen individuellen Erwerbstätigkeit bzw. den daraus resultierenden Einkommen partizipiert. Darüber trägt der Staat damit auch zur Sicherung der freiheitlichen Grundordnung bei.¹⁵

4.2. Finanzwirtschaftliche Zielvorstellung

Im Folgenden wird nun, entsprechend der vorgegebenen Zielsetzung des Aufsatzes, die fiskalische Perspektive in den Vordergrund gestellt. An anderer Stelle ist diese einseitige Sichtweise wieder zu ergänzen – auch weil eine im volkswirtschaftlichen Sinne humankapitalorientierte Sichtweise gerade in technologisch hoch entwickelten Wettbewerbsgesellschaften einen kreativen, selbstständig agierenden und nach individuellem Glück strebenden Nachwuchs benötigt, der sich ohne individuelle Persönlichkeitsentwicklung aber kaum einstellen dürfte.

Als *Entwicklungsziel* eines gelingenden Aufwachsens kann *in einem finanzwirtschaftlichen Sinne* eine positive fiskalische Lebensbilanz eines Menschen aufgefasst werden. Eine solche Bilanz haben Werding und Hofmann (2005: 84) im Rahmen der Berechnung einer fiskalischen Gesamtbilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem in chronologischer Form berechnet. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass durch ein Kind mit durchschnittlicher Entwicklung während des eigenen Lebenszyklus – neben den selbst verwendeten Einkommen – im deutschen Steuer- und Transfersystem ein positiver Saldo von 42 800 Euro für

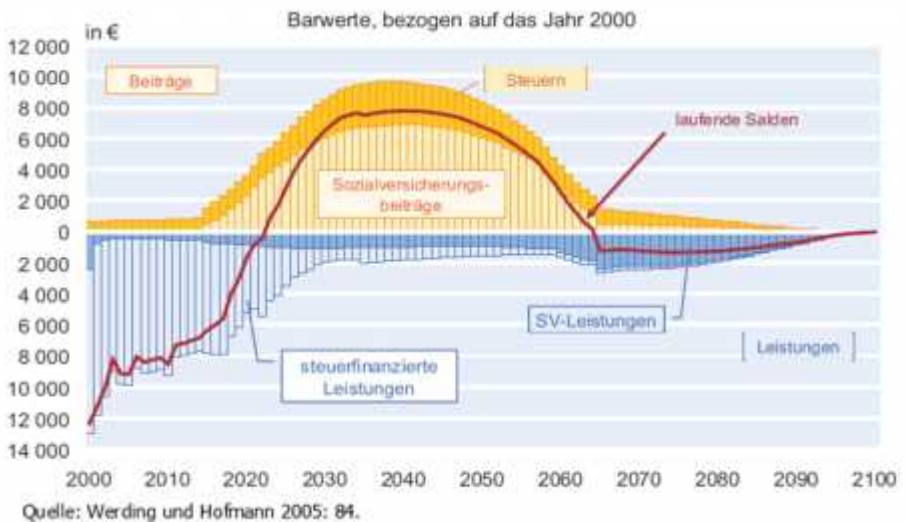
¹⁴ In Gesellschaften ohne hinreichendes Rentenversicherungssystem kommt der Versorgung der Eltern zu einem späteren Zeitpunkt aber eine große Bedeutung zu.

¹⁵ „Die Gemeinschaft der Sprache und einer Elementarbildung ist die Bedingung eines freiheitlichen Gemeinwesens“ (Kichhof 2009: 32).

die Gesellschaft verbleibt. Inklusive der Effekte von Kindern und Kindeskindern ergibt sich mit 76 900 Euro sogar ein um rd. 80 Prozent höherer Wert (Werding und Hofmann 2005: 85 f.).¹⁶ Die gezahlten Beiträge und die erhaltenen Leistungen fallen allerdings nicht gleichzeitig an (vgl. *Abbildung 2*):

- In der Kinder- und Jugendphase bezieht ein Mensch Leistungen von der Gesellschaft als Grundversorgung im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge. Deutlich fallen insbesondere die steuerfinanzierten Leistungen für das Betreuungs- und Bildungswesen aus (Werding und Hofmann 2005: 67 f.). Die Ausgaben für die Ausbildung können als *Investition der Gemeinschaft* angesehen werden, damit Kinder eine entsprechende gute Grundlage für eine „erfolgreiche“ Erwerbsphase erwerben können (*Investitionsphase*).

Abbildung 2: Fiskalische Effekte im Lebenszyklus eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem



¹⁶ In einer aktualisierten Bilanz ermittelt Werding einen positiven Saldo von 50 500 bzw. 103 400 Euro (Werding 2014: 47).

- In der Erwerbsphase ab etwa dem 21. Lebensjahr bis etwa zum 65. Lebensjahr¹⁷ werden individuelle Einkommen erzielt (*Produktionsphase*),¹⁸ von denen ein Teil in Form von Steuern und Abgaben an den Staat abzutreten ist. Daraus wiederum wird die Investition in die nächste Generation finanziert. Hier findet folglich ein Ausgleich zwischen den Generationen statt. Neben der Finanzierung der Investition in Kinder und Jugendliche werden in der Erwerbsphase aber auch die Finanzmittel erwirtschaftet, die die anschließende Rentenphase finanzieren sollen. Auch dies erfolgt in einem Ausgleich zwischen den Generationen.¹⁹
- Nach der Erwerbsphase erfolgt die Auszahlung der erwirtschafteten Vorsorgeleistungen. Hier kann im übertragenen Sinne auch – um in der ökonomischen Terminologie zu bleiben – von einer *Renditephase* gesprochen werden.

Jenseits des Durchschnitts lassen sich für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen fiskalische Effekte berechnen. Erzielt ein Kind im Laufe seines Lebens ein gegenüber dem Durchschnitt um 50 Prozent höheres Einkommen, vervielfacht sich der positive Saldo. Einschließlich der Kindeskindeffekte wurde der „Überschuss“ mit 299 000 Euro (+388 %) berechnet (vgl. *Tabelle 1*). Dabei werden homogene Familiendynastien unterstellt (Werdning und Hofmann 2005: 96). In den Kindeskindseffekten kommt aber auch die *Wahrscheinlichkeit* zum Ausdruck, dass Kinder aus finanziell bessergestellten Elternhäusern ebenfalls höhere Einkommen erzielen und damit höhere Steuern und Abgaben an den Staat zahlen (*Schichtpersistenz*) (Anger u. a. 2006: 43; 2012: 17 f.).

Umgekehrt ergibt sich für ein Kind ohne Berufsabschluss, dass während seines Lebens nur ein Einkommen von lediglich zwei Dritteln des Durchschnittseinkommens erzielt, eine negative Bilanz. Der kumulierte Saldo beträgt –93 400 Euro und einschließlich der Kindeskindeffekte sogar – 167.600 Euro (vgl. *Tabelle 1*). Die gesellschaftlichen Kosten geringer Bildungsabschlüsse ergeben sich aus *deutlich geringeren Zahlungen an Steuern* und vor allem an *Sozialabgaben*. Auf der

¹⁷ Die Übergänge weisen je nach Bildungslaufbahn und tatsächlichem Renteneintritt einen breiten Spielraum auf.

¹⁸ Vgl. zur bildungsabhängigen Einkommenserzielung Schmillen und Stüber 2014.

¹⁹ Bei aller Kritik an der gesetzlichen Rentenversicherung und dem Generationenvertrag ist darauf hinzuweisen, dass auch eine kapitalgedeckte Rentenversorgung auf Kinder angewiesen ist, die in der Zukunft die Wertschöpfung erwirtschaften, die notwendig ist, um das Kapital zu erhalten und die Renditen der rentenorientierten Kapitalanlagen zu sichern.

Seite der steuerfinanzierten Leistungen unterscheiden sich die Kinder mit unterdurchschnittlichem Einkommen hingegen in der Belastungshöhe nicht von Kindern mit durchschnittlichem Einkommen. Allerdings weist die Zahlungsstruktur deutliche Unterschiede auf. Kinder mit unterdurchschnittlichem Einkommen weisen *hohe Zahlungen aus Transferleistungen der sozialen Sicherungssysteme* auf. Darüber hinaus erhalten „arme“ Kinder aber weniger Leistungen für Betreuung und Bildung. Hierbei dürfte die vergleichsweise kurze Bildungsphase die Ausgaben niedrig halten. Dass die negativen Unterschiede in der Gesamtbilanz zwischen „armen“ und „reichen“ Kindern nicht noch stärker ausfallen liegt aber vor allem daran, dass die Einkommensausfälle durch Erwerbseinschränkungen der Mütter (seltener der Väter) mit den daraus resultierenden entgangene Steuern und Sozialbeiträgen bei den „armen“ Kindern deutlich geringer angesetzt werden.

Der negative Saldo in der Lebensbilanz von Kindern ohne Berufsabschluss kann als soziale (Folge-)Kosten definiert werden, die die Gesellschaft im Rahmen des Sozialstaatsprinzips trägt. Er beinhaltet vor allem indirekte Kosten wie Ausfälle von Steuern und Sozialabgaben. Daneben stellen die Transferleistungen zur Existenzsicherung direkte soziale Kosten dar. Die direkten Kosten, die im Falle von gravierenden Fehlentwicklungen durch die zusätzliche Aktivierung der Kinder- und Jugendhilfe oder anderer Hilfen auftreten, sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt.²⁰ Ebenso sind fallspezifische Gesundheitskosten infolge von Fehlentwicklungen nicht erfasst, sondern fließen nur in die Durchschnittskosten mit ein, die auf alle Kinder umgelegt werden.

Solange die Gruppe der „armen“ Kinder klein ist und bleibt, können deren negativen Salden durch die positiven Salden der übrigen Lebensbilanzen kompensiert und entsprechend der sozialstaatlichen Orientierung ausgeglichen werden. Vermeiden lassen sie sich ohnehin nicht vollständig (Bude 2008: 19). Je größer aber die Gruppe wird, desto stärker gerät das staatliche Ausgleichssystem unter Druck.

²⁰ Vgl. zur Abgrenzung der erfassten Sozialausgaben jenseits der gesetzlichen Sozialversicherung und der Kinderbetreuung Werding und Hofmann 2005: 74 f. u. 92. Da diese Kosten individuell sehr hoch sein können, kann dies die Bilanz zusätzlich stark belasten.

Tabelle 1: Fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem

	fiskalischer Effekt* bei einem Einkommen von		
	100 %	150 %	66,67 %
des Durchschnittseinkommens			
Beiträge und Leistungen der Sozialversicherungen davon:	240.500	422.000	95.800
Gesetzliche Rentenversicherung	139.300	208.900	92.800
Gesetzliche Krankenversicherung	69.800	136.600	9.200
Soziale Pflegeversicherung	20.600	32.300	10.400
Arbeitslosenversicherung	10.800	44.200	-16.300
Steuern davon:	227.400	405.000	131.500
Einkommensteuern	102.000	229.600	44.700
Verbrauchssteuern	125.500	175.400	86.800
Steuerfinanzierte staatliche Leistungen davon:	-391.000	-527.900	-394.900
Kinderbetreuung und Bildung	-136.000	-178.100	-86.100
Familienpolitische Leistungen i. e. S. ^b	-64.900	-76.800	-68.500
Beteiligung an den Opportunitätskosten ^c	-119.800	-202.700	-71.000
Sonstige steuerfinanzierte Leistungen ^d	-104.400	-104.400	-104.400
Tragfähigkeits-Korrektur ^e	34.100	34.100	34.100
Existenzsichernde Sozialleistungen ^f			-99.000
Saldo	76.900	299.000	-167.600

Alle Angaben in Euro (Barwerte, bezogen auf das Jahr 2000).

Anmerkungen:

a Unter Berücksichtigung durchschnittlicher Geschlechterproportionen und Überlebenswahrscheinlichkeiten, durchschnittlicher altersspezifischer Bildungs- und Erwerbsbeteiligung (als sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, Beamter, Selbständiger oder geringfügig Beschäftigter) und jeweils durchschnittlicher Erwerbs- und Altersinkommen, einschließlich der Effekte durchschnittlich zu erwartender Kindeskinde etc.

b Erziehungsgeld, Kindergeld und einkommensteuerliche Kinderfreisetzbeträge, Beitragsermäßigung für Eltern in der SPiW und Anrechnung von Erziehungszeiten in der GVR.

c Entgangene Steuern und Sozialbeiträge durch Erwerbs Einschränkungen der Mütter.

d Pro-Kopf-Anteil der inländischen Ausgaben der Gebietskörperschaften für „allgemeine Verwaltung“, „Verteidigung“, „Innere Sicherheit“, „wirtschaftliche Angelegenheiten“, „Umweltschutz“ sowie „Freizeit und Sport“; für Personen im Erwerbsalter; zusätzlich steuerfinanzierter Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit.

e Pro-Kopf-Anteil der nach dem vom EU Economic Policy Committee entwickelten „Tragfähigkeitslücken“-Konzept erforderlichen Ausgaben senkungen.

f Sozialhilfe und Wohngeld bzw. – ab 2005 – Arbeitslosengeld II und Zuschüsse zu den Kosten für Unterkunft und Heizung.

Quelle: Werding und Hofmann 2005: 86, 91, 94.

Ein nicht gelingendes Aufwachsen im Sinne einer verpassten Berufsausbildung führt deshalb nicht nur zu einem individuellen Problem, sondern beinhaltet, wenn es auf breiter Front geschieht, für die Gesellschaft ein hohes Risiko an fiskalischen Kosten bzw. Verlusten.²¹

²¹ Negative Bilanzen ergeben sich auch durch Krankheit (hier ohne solche infolge von sozial bedingten Fehlentwicklungen im Kindes- und Jugendalter) und durch körperliche und geistige Behinderung. Ihr Ausgleich durch Überschüsse der Gesunden ist mit ein Kernbestandteil eines sozialen Gemeinwesens. Dies ist hier nicht Gegenstand der Analyse.

Der verpasste Bildungs- und Berufsabschluss stellt – zumindest im Durchschnitt aller Menschen – mithin die größte Gefahr für die fiskalische Belastung einer Gesellschaft dar – von der individuellen Belastung einmal ganz abgesehen (Wößmann und Piopiunik 2009; Prognos AG 2011: 15 ff.). Er wirkt, sofern es nicht zu einer Kompensation kommt, ein Leben lang prägend. Darüber müssen neben den fiskalischen Effekten aber in einem volkswirtschaftlichen Sinne noch weitere negative Wirkungen mit in Betracht gezogen werden. Hier bestehen weitere Bezüge insbesondere zur gesundheitlichen Mehrbelastung und zur Entwicklung krimineller Verhaltensweisen mit entsprechende Folgeschäden. Auch sollten Folgekosten für den sozialen Frieden nicht unbeachtet bleiben, die durch die Entstehung von Parallelgesellschaften entstehen.

5. Abwägungsprozess Prävention für ein gelingendes Aufwachsen

Die im Sinne einer Investition eingesetzten Mittel der Grundversorgung im Betreuungs- und Bildungsbereich von Kindern und Jugendlichen decken das Risiko des verpassten Bildungs- und Berufsabschlusses scheinbar nicht ab. Zumindest blieben in der Vergangenheit zu viele Schulabgänger ohne Schulabschluss oder hatten einen Schulabschluss, konnten aber keinen Berufsabschluss erzielen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014: 98 f.; Esselmann, Geis und Malin 2013). Damit begann für Sie vielfach eine Karriere in den Sozialsystemen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die *Frage nach der zusätzlichen Vorsorge*, die auch diesen Kindern und Jugendlichen das Erreichen einer existenzsichernden Erwerbsfähigkeit ermöglicht. Entsprechend dem in *Abschnitt 2* dargestellten Abwägungsverfahren für die Prävention kann in Bezug auf ein gelingendes Aufwachsen der Prozess wie folgt beschrieben werden:

- *Eintrittswahrscheinlichkeit*: Da es wohl kaum jemals gelingen wird, soziale Probleme wegen der Individualität menschlicher Schicksale in einer Gesellschaft vollständig zu beseitigen (Bude 2008: 19), geht es weniger um die Eintrittswahrscheinlichkeit eines nicht gelingenden Aufwachsens als solches, sondern um die Frage nach dem *Umfang der „zurückgelassenen“ Kinder* mit dem Ziel der Minimierung von Risiken. Hierbei sind die *strukturellen Ursachen* von

Bedeutung, die die *Wahrscheinlichkeit eines nicht gelingenden Aufwachsens* erhöhen.

- Die *Höhe bzw. Dimension des zu erwartenden Verlustes* legen zumindest im fiskalischen Sinne die o. g. Modellrechnungen dar. Als Minimalverlust kann die Differenz zwischen einer defizitären und einer ausgeglichenen Bilanz eines Kindes angesehen werden. Bei einem erweiterten Anspruch ist die fiskalische Bilanz bei einer durchschnittlichen Entwicklung als Referenz anzusetzen. Mit anderen Worten: *Wieviel Prävention im Sinne eines fiskalischen Mitteleinsatzes ist notwendig, um einen nach obiger Modellrechnung durchschnittlich erwartbaren Verlust von 167 600 Euro zu vermeiden (ausgeglichene Bilanz einschließlich Präventionskosten) oder gar in einen Überschuss zu verwandeln? Welcher Finanzbetrag reicht zu welchem Zeitpunkt aus, um eine Pfadänderung in der Entwicklung eines Kindes bzw. Jugendlichen herbeizuführen?* Dabei müssen auch diejenigen direkten Kosten mitberücksichtigt werden, die in der Bilanz noch nicht enthalten sind: Dies sind zumindest die Kosten der Kinder- und Jugendhilfe, die nachgehend den sozialen Folgekosten zugerechnet werden (vgl. Abschnitt 6). Über die im engeren Sinne rein fiskalischen Aspekte hinaus sind aber auch andere volkswirtschaftliche bzw. gesellschaftliche Aspekte in die Bewertung des „Verlustes“ bzw. der sozialen Kosten mit einzubeziehen: beispielsweise Gesundheitskosten, Kosten der Kriminalität auch etwa im Sinne des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung oder der Wert von sozialem Frieden in einer heterogenen und multikulturellen Gesellschaft.
- Für die Bestimmung der *Höhe der Kosten, die die Prävention verursacht*, ist die Abgrenzung gegenüber anderen Kosten, die im Kinder- und Jugendbereich entstehen, vorzunehmen. Hier gilt als Erstes zwischen einer potenzialorientierten und einer defizitorientierten Prävention zu unterscheiden. Letztere beziehen sich eher auf einen spezifischen Nachteilsausgleich und unterliegen damit einer stärkeren Zielorientierung beispielsweise auf bestimmte Risiken oder Risikogruppen. Darüber hinaus ist die Abgrenzung der Prävention aber auch problematisch, weil die Grenzen zwischen den verschiedenen Bereichen der allgemeinen Daseinsvorsorge des Staates – Grundversorgung, Prävention und Fürsorgeverpflichtung – fließend sind. Zudem verschieben sich die Grenzlinien im Zeitverlauf und müssen auch Abgrenzungen gegenüber Aufgaben vorgenommen werden, die nur scheinbar zur Prävention gehören:

- Das, was ein gelingendes Aufwachsen unterstützt (Potenzialförderung), z. B. die U3-Betreuung mit ihrer bildungspolitischen Aufladung, wechselt immer mehr aus dem Bereich der freiwilligen Leistungen in den Bereich der „Regelleistung“ der Grundversorgung (z. B. Recht auf eine U3-Betreuung) im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge. Dies ist eine Reaktion auf gewachsene gesellschaftliche Ansprüche (z. B. Vereinbarkeit von Beruf und Familie) oder aber auch Erfordernisse (z. B. gestiegene Bildungsanforderungen der Wirtschaft²²). Die frühzeitige Aufnahme von Kinder von Alleinerziehenden in die U3-Betreuung kann aber auch präventive Wirkungen entfalten, denn gerade Alleinerziehende, insbesondere solche im SGB II-Bezug, weisen im Rahmen der Jugendhilfe einen überdurchschnittlich hohen Unterstützungsbedarf auf.
- Die ökonomisch-technische Entwicklung²³ fordert eine immer bessere Ausbildung von den Heranwachsenden. Insofern reicht ein einfacher Hauptschulabschluss immer weniger aus, um dauerhaft einen beruflichen Lebensweg existenziell abzusichern. Erhöhte Anforderungen bedeuten aber auch, dass die Potenziale noch stärker und/oder frühzeitiger gefördert werden müssen. Zugleich bedeutet dies aber auch, dass der Präventionsbedarf steigt, weil bei unveränderten Bildungskonzepten die Risikogruppen größer werden.
- Die kontinuierliche Zuwanderung aus dem Ausland schafft einen besonderen Integrationsbedarf. Wer Zuwanderung will, braucht dafür ein Regelsystem, das die Kinder der Zugewanderten aufnimmt und bedarfsorientiert in Kindertageseinrichtungen und Schulen einführt. Dieser Integrationsbedarf darf nicht mit einem Präventionsbedarf verwechselt werden. In gleicher Weise ist die wieder zunehmende und nur begrenzt abzuwehrende Armuts- und Flüchtlingszuwanderung kein Thema, das der Prävention im Sinne von „Kein Kind zurücklassen!“ zuzurechnen wäre. Hierfür bedarf es anderer politischer Steuerungskonzepte und vor allem zusätzlicher Finanzen. Gleichwohl dürfen die sozialen Folgekosten auch im Kinder- und Jugendhilfereich mit

²² Steigende Bildungsanforderungen setzen sogar das „vom Kind her Denken“ voraus, denn nur unter Berücksichtigung der Entwicklungsbedingungen von Kindern lassen sich Potenziale tatsächlich erschließen.

²³ Verringerung von Einfach Tätigkeiten beispielsweise durch Verlagerung in Niedriglohnländer (Globalisierungsfolgen) oder durch Automatisierung von Einfach Tätigkeiten im Produktionsprozess (technologischer Fortschritt).

aufschlagen (z. B. zugewanderte Minderjährige ohne Verwandte) und kaum zu isolieren sein.

Das was Prävention ist, ist also nicht unbedingt eindeutig, sondern erfordert eine normative Bewertung – insbesondere wenn damit die Ableitung fiskalischer Quantitäten verbunden ist. Dies wird im folgenden *Abschnitt* vertieft.

- *Alternative Handlungsweisen* zur Prävention für ein gelingendes Aufwachsen ergeben sich aus der Vermeidung von Ursachen für Fehlentwicklungen bei Kindern und Jugendlichen außerhalb des direkten Kinder- und Jugendhilfekontextes. An dieser Stelle kann zwar keine Ursachenanalyse vorgenommen werden. An zwei Beispielen lässt sich aber die Zielrichtung verdeutlichen:
 - Hohe Dauerarbeitslosigkeit schafft ein Klima von Perspektivlosigkeit in den betroffenen Familien. Perspektivlosigkeit wiederum motiviert nicht zu schulischen Leistungen, zumal wenn Kinder in der zweiten, dritten und in den folgenden Generationen lernen, dass das Leben auch ohne Arbeit „funktionieren“ kann. Das Durchbrechen der Perspektivlosigkeit kann aber nur in anderen Kontexten erfolgen. Es ist keine Aufgabe der Prävention.
 - Eine nicht vorhandene bzw. unzureichende Integration von Zuwanderern schafft mittel- und langfristig erst die Risiken, die dann unter dem Stichwort „Prävention“ einen zusätzlichen Bedarf erzeugen.

Letztendlich wäre auch zu prüfen, inwieweit der Rückzug anderer Sozialsysteme Wirkungen auf den Präventionsbedarf im Kinder- und Jugendhilfebereich hat. Zu denken wäre hier an das Gesundheitswesen und den Bedeutungszuwachs der Jugendhilfe bei der Eingliederung von Kindern mit seelischen Behinderungen (§ 35a SGB VIII).

Ansonsten bestehen keine Alternativen zur Prävention. Allenfalls in der Art der Prävention²⁴ und in der Akzeptanz gesellschaftlicher Unterschiede und ihres Ausgleichs können Interpretationsunterschiede bestehen. Das Sozialstaatsprinzip

²⁴ Alternativ zu anreizorientierten bzw. unterstützenden Instrumenten ist beispielsweise auch an den Einsatz repressiver Instrumente zu denken, um z. B. im Fall von Schulverweigerung Verhaltensänderungen bei Eltern und/oder Schülern zu bewirken.

(Art. 20 Abs. 1 GG) gewährleistet ein Minimum an sozialer Sicherheit, weshalb ein „Nichtstun“ keine Alternative darstellt.²⁵

Bezogen auf Kinder und Jugendliche ergeben sich aber noch weiter reichende Verpflichtungen des Staates. Zwar sind die Eltern zuerst für die Kinder verantwortlich“ (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 GG). Weiter heißt es aber im Grundgesetz: „Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft“ (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 GG). Insofern ist der Staat gegenüber den schwächsten Mitgliedern der Gemeinschaft, die aufgrund ihres Alters noch nicht selbstbestimmt leben können, in einer besonderen Fürsorge- und Schutzfunktion. Insbesondere die Jugendhilfe soll deshalb

- „junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
- Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
- Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,
- dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (§ 1 Abs. 3 SGB VIII).

Die Aktivitäten des Staates im Kinder- und Jugendbereich unterliegen folglich nicht nur einer ökonomischen Rationalität, wenn es darum geht, durch Prävention negative fiskalische Folgen einer Fehlentwicklung im Kinder- und Jugendbereich für das Steuer-, Abgaben- und Sozialtransfersystem (und darüber hinaus) zu vermeiden. Obendrein bzw. in erster Linie ist sie verfassungsrechtlich basiert. Damit ergeben sich für die Prävention zwei Begründungen:

- die Fürsorgeverpflichtung im Rahmen der *Grundrechtsgewährung* und
- die Absicherung der gesellschaftlichen Investition in die (Aus-)Bildung.

²⁵ „Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen“ (§ 1 SGB I).

Allerdings ist Prävention für ein gelingendes Aufwachsen – wie eingangs erwähnt (vgl. *Abschnitt 1*) – ein rechtlich nicht abgesicherter Aufgabenkreis. Es gehört in den Bereich der sogenannten freiwilligen bzw. der nicht regulierten Aufgaben. Gegenwärtig basiert unser Wohlfahrtsstaat nämlich darauf, dass „man Defizite unter Beweis stellen muss, um Anrechte sicherzustellen und Leistungen zu begründen“ (Bude 2008: 16). Die Vermeidung von Defiziten mag rational begründbar sein, generiert im gegenwärtigen Kinder- und Jugendhilfesystem jedoch keinen Bedarf.

Der Vollständigkeit halber sei daran erinnert, dass der Staat im Kinder- und Jugendbereich auch über Sanktionsinstrumente verfügt. Abgesehen von der Verfolgung strafrechtlich relevanter Delikte von Jugendlichen oder bei Kindesmisshandlung etc. bestehen diese beispielsweise bei Versäumnissen in der Schulpflicht. Hier können Kinder und Jugendliche auch mit der Polizei zu Schule gebracht werden. Inwieweit dies pädagogisch sinnvoll ist, sei einmal dahingestellt. Anders sieht es aus, wenn Eltern ihre Kinder bewusst aus der Schule heraushalten und selbst unterrichten wollen. In diesen Fällen kann es bis zum Entzug des Sorgerechts kommen.

6. Zur Abgrenzung von Präventionskosten von anderen Kosten²⁶

Prävention bezieht sich auf ein abzusicherndes Ziel. Im Fall des „gelingenden Aufwachsens“ ist aus fiskalischer Sicht das Erreichen eines Bildungs- bzw. Berufsabschlusses als Voraussetzung für ein existenzsicherndes Einkommen das Ziel. Dabei ist zu unterscheiden,

- ob die diversen Ursachen der Gefährdungslagen Gegenstand präventiven Handelns sein sollen oder können oder
- ob die negativen Wirkungen der Gefährdungslagen auf die betroffenen Kinder und Jugendlichen bekämpft werden sollen.

²⁶ Der Begriff „Kosten“ wird hier in einem umfassenden Sinne verwendet.

Ursachenbekämpfung wäre die *primäre Strategie*, lässt sich aber nicht immer umsetzen, schon gar nicht, wenn die Verursachung außerhalb des Kompetenzbereichs der Kinder- und Jugendhilfe liegt. So gehören Armut als Ausgangspunkt vielfältiger nachteiliger Folgeeffekte und damit Armutsbekämpfung nicht zum Handlungsauftrag von „Kein Kind zurücklassen!“. Vielmehr geht es „nur“ um die *Vermeidung der negativen Folgeeffekte* von Armut für das Kind bzw. den Jugendlichen (*sekundäre Strategie*). Insofern ist diese Sichtweise primär *defizitorientiert*.

Maßnahmen zum Defizitausgleich können aber von Maßnahmen zur Potenzialförderung nicht immer trennscharf abgegrenzt werden, denn die Potenzialförderung bzw. die „Förderung von positiven Bedingungen des Aufwachsens“ (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe e. V. 2013: 2) ist nicht das Gegenstück zur Defizitorientierung, sondern ebenso ein Instrument, das im Nebeneffekt Defizite vermeiden hilft. Insofern wirkt Potenzialförderung auch präventiv, aber in einem anderen Sinne, z. B. durch die Förderung der Persönlichkeit und der Fähigkeit im Umgang mit Krisen und Konflikten (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe e. V. 2013: 3; O. V. [o. J.]: 3.) Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden die Präventionsmaßnahmen und damit die Präventionskosten aus fiskalischer Perspektive in zweierlei Hinsicht abzugrenzen (*vgl. auch Abbildung 1*):

- in Bezug auf die Grundleistungen der allgemeinen Daseinsvorsorge und
- in Bezug auf die Differenzierung im Präventionsbereich zwischen Prävention als Risikovorsorge und dem Fürsorgebereich, der aus pädagogischer Sicht ebenso präventiv angelegt ist, hier aber den sozialen Kosten zugeordnet wird.

Zuerst ist die *Abgrenzung gegenüber der Grundinvestition* des Staates vorzunehmen. Alle Maßnahmen, die „im Normalfall“ bzw. in einem Regelsystem ohne spezifischen oder ausdrücklichen Präventionsbezug der Kinderbetreuung und der Ausbildung dienen, gehören in den Bereich der Grundversorgung. Da die Anforderungen einer sich entwickelnden, zusehends wissensbasierten Wirtschaft ansteigen, verändert sich auch der Investitionsaufwand. Dies ist an der Ausweitung der U3-Betreuung und der Aufladung der vorschulischen Betreuung mit Bildungsinhalten zu erkennen (§ 3 Abs. 1 Kinderbildungsgesetz NRW). Die positive Wirkung der U3-Betreuung auf die kindliche Entwicklung (beispielweise Anger u. a. 2012: 17 f. mit weiteren Hinweisen) findet durch deren Ausweitung (u. a. durch die Einführung eines Rechtsanspruchs) eine stärkere Verbreitung und kann

insbesondere bei Kindern aus benachteiligten Bevölkerungsschichten auch eine große präventive Wirkung entfalten (Strohmeier u. a. 2014: 36 f.) – wenn die U3-Betreuung denn von ihnen in Anspruch genommen wird. Mit der Einbindung der U3-Betreuung in die Regelstruktur der staatlichen Grundversorgung wäre sie aber im vorliegenden Kontext nicht mehr im engeren Sinne der Prävention zuzuordnen. Erst im Rahmen einer gezielten defizitorientierten Förderung innerhalb der U3-Betreuung kann hier noch von Prävention gesprochen werden, z. B. bei einem Sprachkurs.

Die zweite Abgrenzung betrifft den *Präventions- und Fürsorgebereich* selbst. Hier müssen drei Aspekte getrennt werden:

- Prävention erfolgt zunächst vor einem Schadenseintritt als *Risikovorsorge*. Sie ist bezogen auf die Wahrscheinlichkeit einer Fehlentwicklung und daraus resultierender Schäden. Dabei hat sie möglicherweise schon bestimmte Risikobereiche bzw. Zielgruppen mit einem besonderen Risiko im Blick. Sie ist aber auf dieser Stufe noch individuell unspezifisch und ein Angebot an alle Eltern, Kinder und Jugendliche (universale Maßnahmen) (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe e. V. 2013: 3; Meier 2010: 274 ff.). Es geht um *Angebote, die freiwillig aufgegriffen werden können*, wobei aber nicht mehr nur auf die potenziellen Nachfrager gewartet wird (Komm-Angebote), sondern auch offensiv dafür dort, wo die Nachfrage vermutet wird, „geworben“ wird. Darüber hinaus können hierzu auch nicht personenbezogene Maßnahmen und Aktivitäten zählen, wie allgemeine Problemaufklärung, raumbezogene Verbesserungen des Umfelds oder die Arbeit in Präventionsnetzwerken. Ferner spielen Instrumente der *Früherkennung* von Fehlentwicklungen eine Rolle, die über die im Regelsystem bereits etablierten Diagnoseinstrumente (z. B. Schuleingangsuntersuchung) hinausgehen. Dies ist *Prävention in einem sehr engen Sinne*, die auf *Früherkennung* und *Schadensvermeidung* ausgerichtet ist.
- Nach Erkennen von Fehlentwicklungen geht es in zeitlicher Hinsicht um ein *frühes Eingreifen* bzw. *frühe Hilfestellungen*. Dies ist *Prävention in einem erweiterten Sinne*. Nicht mehr die Schadensvermeidung steht im Fokus, sondern *Schadensbegrenzung* und *schnelle Schadensbehebung*,²⁷ um die Verfestigung von Fehlentwicklungen bei Kindern und Jugendlichen und damit höhere

²⁷ In der Kriminalprävention geht es hier um die Vermeidung der Ersttat (Meier 2010: 275).

Aufwände zu verhindern. Auf dieser Stufe besteht ein individueller Bezug der Hilfe zu einem Hilfeempfänger.²⁸ Dabei ist die Spannweite der individuellen Maßnahmen sehr groß. Sie reicht von einer einfachen Beratung und kurzfristigen Hilfestellung bis hin zu einem komplexen Hilfeplan. Beispielsweise fängt die Überlastung von Eltern in der Erziehung oftmals mit Kleinigkeiten an. Erst wenn diese nicht kurzfristig gelöst werden (können) oder Probleme zu kumulieren beginnen, kommt es zur *Problemeskalation*, die einen steigenden Lösungsaufwand verursacht. Auf die Hilfen der Schadensbegrenzung und -behebung besteht im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe vielfach ein Rechtsanspruch.

- Bleiben Fehlentwicklungen jenseits kurzfristig auftretender Problemlagen wegen eines fehlenden Screenings und frühzeitiger Diagnostik lange Zeit unentdeckt oder greifen die eingesetzten Maßnahmen bzw. Hilfen nicht, wird aus der Vorsorge immer stärker eine Nachsorge mit dem Ziel der *Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands* oder ggf. der *Herstellung eines bisher nicht erreichten Zielzustands*. Gelingt diese im Folgenden als Rehabilitation bezeichnete Maßnahme, dann wirkt sie bezogen auf die angestrebte existenzsichernde Erwerbsfähigkeit – als Endpunkt gelingenden Aufwachsens – zwar präventiv. Gleichwohl ist sie eher den sozialen Kosten zuzurechnen, weil die eigentliche Vorsorge oder ein frühes Eingreifen dann entweder nicht stattgefunden hat oder wirkungslos geblieben ist. In diesem Fall könnte nur von *Prävention in einem sehr weiteren Sinne* gesprochen werden. Angesichts des bereits eingetretenen fiskalischen Aufwands wäre diese Begrifflichkeit nur vor dem angestrebten Oberziel noch tragfähig.

Die Dreistufigkeit wird auch mit den pädagogisch geprägten Begriffen primäre, sekundäre und tertiäre Prävention belegt (Meier 2010: 275; O. V. [o. J.]: 2.).²⁹

²⁸ Um den Vergleich mit dem Hochwasserschutz noch einmal zu bemühen, kann gesagt werden, dass ein Deich ohne Hochwasser Risikoversorge ist, ein Deich bei Hochwasser aber seine Präventionsfunktion erfüllt. In diesem Sinne sind die Hinweise auf Hilfsangebote der Jugendhilfe Risikoversorge und mit der individuellen Aktivierung des Hilfesystems wird dann das Präventionsangebot in Wert gesetzt.

²⁹ Vgl. zur Abgrenzung in der Kriminalprävention *Fußnote 6*. Im Gesundheitsbereich sollte mit dem angestrebten Präventionsgesetz ebenfalls eine Vereinheitlichung der Begrifflichkeit angestrebt werden: „Unter dem Oberbegriff gesundheitliche Prävention werden primäre, sekundäre und tertiäre Prävention und Gesundheitsförderung verstanden. Primäre Prävention bezieht sich hierbei auf die Verhütung von Ersterkrankungen. Mit sekundärer Prävention werden Maßnahmen der Früherkennung bezeichnet. Tertiäre Prävention umfasst alle Maßnahmen, die die Verschlimmerung einer Erkrankung bzw. Folgeerkrankungen verhindern sowie Behinderung und Pflegebedürftigkeit

Abgesehen davon, dass hier nicht direkt von einer hierarchischen Struktur gesprochen werden kann, verschleiert bzw. verharmlost insbesondere der Begriff „tertiäre Prävention“ den Inhalt des Anliegens. Zwar geht es auch hier um die Verhinderung – weiterer – Schäden. Der Charakter der Maßnahmen ist aber im Kern rehabilitierender, d. h. einen ursprünglichen Zustand wiederherstellender oder ein gewünschtes Ziel nachträglich anstrebender Art. Vor diesem Hintergrund werden im Weiteren im Rahmen der allgemeinen staatlichen Daseinsvorsorge die Begriffe „Prävention“, „frühzeitige Hilfen“³⁰ und „Rehabilitation“ verwendet und gegen die Grundversorgung abgegrenzt.

Die Übergänge zwischen den jeweiligen Bereichen sind vielfach fließend. Deshalb wird bei der Abgrenzung immer auch ein Maß an normativer Entscheidung mitspielen. Insofern sind auch je nach sachlichem Zusammenhang andere Abgrenzungen möglich. Wichtig ist deshalb, die Abgrenzung transparent zu vollziehen. Diese kann sich an den in *Tabelle 2* genannten Kriterien orientieren. Dabei müssen nicht alle Kriterien gleichzeitig zutreffen.

Einige Beispiele sollen das Vorgehen verdeutlichen:

- Das Nachholen von Bildungs- und Berufsabschlüssen nach Abschluss der regulären Schullaufbahn ist der Rehabilitation zuzurechnen. Am Ende der Jugendphase kann hier nur noch versucht werden, vorher entstandene und nicht behobene Defizite auszugleichen. Bezogen auf die Jugendhilfe können auch familienersetzende Leistungen ohne Zweifel den sozialen Kosten zugeordnet werden.
- Bei familienergänzenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe wird die Einordnung schwieriger, da hier eine große Variabilität der Hilfeintensität besteht. Der Versuch, familienersetzende Leistungen zu vermeiden, kann mit einem hohen Aufwand familienergänzender Leistungen verbunden sein, sodass auch hier der Rehabilitationscharakter überwiegt. Andererseits können auch hier

hinauszögern oder vermeiden. Ergänzend gibt es die Gesundheitsförderung, die – einem Konzept der Weltgesundheitsorganisation folgend – den Aufbau von gesundheitlichen Kompetenzen einschließlich der Selbstbestimmung über die eigene Gesundheit beschreibt“ (Deutscher Bundestag 2005: 25).

³⁰ Nicht zu verwechseln mit „Frühe Hilfe“ als Hilfen im Zeitraum der Schwangerschaft bis zum Dritten Lebensjahr.

schon individuelle Hilfen angeboten werden, die nicht dem Pflichtkanon unterliegen bzw. keine definierte Gefährdungslage aufweisen, gleichwohl aber den Weg dorthin erkennen lassen. Auch dieser Übergangsbereich ist, wie beispielsweise die Betreuung komasaunder Kinder, der frühzeitigen Hilfe zuzuordnen, weil er über die primären Präventionsbereiche der Vorbeugung hinausgeht.

- Allgemeine Jugendarbeit oder Gesundheits- und Ernährungsaufklärung sind hingegen sicherlich der ersten Präventionsstufe zuzuordnen. Während für die beiden erstgenannten Bereiche vielfach individuelle Anspruchsrechte bestehen, aus denen für die Kommunen oder die Bundesanstalt für Arbeit Pflichtaufgaben resultieren, ist der letztgenannte Bereich hingegen zwar als Aufgabe fixiert, wird aber dennoch eher einem freiwilligen bzw. nicht regulierten Aufgabenkanon der Kommunen oder auch der Krankenkassen zugeordnet.³¹ Im Schulbereich besteht mit der Schuleingangsuntersuchung ein Instrument zur Feststellung der Schulfähigkeit. Es ist individuell unspezifisch und richtet sich an alle Kinder, die eingeschult werden sollen. Als Diagnoseinstrument ist es der Prävention zuzuordnen, wird hier aber nicht mit erfasst, weil es im Regelsystem seinen festen Platz hat. Daraus gegebenenfalls resultierende Maßnahmen sind personenbezogen. Sie haben den Charakter frühzeitiger Hilfen: Die Verhinderung eines schlechten Schulstarts spart Folgekosten in Form von individueller Frustration und möglicherweise kollektiven Rehabilitationskosten.
- Dagegen hat die Einführung von Englisch im Kindergarten nichts mit Prävention zu tun. Vielmehr geht es hier im positiven Sinne um die Förderung von Fähigkeiten bzw. Potenzialen. Die *Potenzialorientierung* ist dabei auch auf die Zukunftsaussichten auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet und Beginn der Ausweitung der allgemeinen Daseinsvorsorge.

³¹ Der gebräuchliche Begriff „freiwillige“ Aufgaben ist zumindest missverständlich, weil auch unter diese Kategorie Aufgaben fallen, für die zumindest nach der Verfassung die Kommunen einen Auftrag zur Erfüllung haben, z. B. die Förderung von Kunst, Kultur und Sport (Art. 18 LVerf NRW). Nur gibt es über das „Wie“ keine nähere Bestimmung. Über das „Ob“ gibt es dennoch eine Diskussion.

Tabelle 2: Abgrenzungskriterien Prävention – frühzeitige Hilfe – Rehabilitation

Kriterium	Prävention Vermeidung und Früherkennung	frühzeitige Hilfen Schadensbegrenzung	Rehabilitation soziale Kosten
Zeitbezug	vor Schadenseintritt	bei Schadenseintritt, vor Ersttat (Kriminalprävention)	bei Schadensverfestigung
Zielbezug	allgemeines Angebot Erfassung aller Kinder/ Eltern sozialraumbezogen	selektive personen- bezogene Maßnahme	selektive personen- bezogene Maßnahme
Eingriffsintensität	freiwillige Inanspruchnahme	<ul style="list-style-type: none"> freiwillige Inanspruchnahme mit/ohne gesetzlich definiertem Verfahren (z. B. Hilfeplanverfahren) niedrigschwellige Zwangsmaßnahmen, z. B. Platzverweis, Ingewahrsamnahme (Kriminalprävention) Sanktion bei Schulverweigerung 	<ul style="list-style-type: none"> freiwillige Inanspruchnahme gesetzliche Eingriffsvorgabe
Maßnahmenart	<ul style="list-style-type: none"> Aufklärung (z. B. Drogen, Ernährung) Beratung und Schulung Sport Selbstverteidigungs- u. Selbstbehauptungskurse Screening, Diagnostik, Früherkennung städtebauliche Maßnahmen z. B. im Rahmen von soziale Stadt 	<ul style="list-style-type: none"> Beratungsstellen familienergänzende Hilfen individuelle Förderung Videoüberwachung an gefährdeten Orten Sprachförderung 	<ul style="list-style-type: none"> außerhäusliche Unterbringung von Mutter/ Vater und Kind (Frauenhäuser) familienersetzende Hilfen gesundheitliche Rehabilitation Resozialisierung
primär defizit- oder potenzialorientiert	potenzialorientiert	defizitorientiert	defizitorientiert
Kostenintensität	gering	mittel	hoch
Quelle: Eigene Darstellung u. a. nach Meier 2010: 276.			
© Bertelsmann Stiftung und FORA 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.			

Für die auf die deutsche Sprache bezogene spezielle Förderung im Kindergarten ist dagegen die Einordnung zumindest diskussionswürdig. Sofern sie deutsche bzw. in Deutschland geborene Kinder betrifft und entwicklungsbedingte Defizit ausgleichen

soll, ist sie sicherlich als Prävention einzustufen. Bei zugewanderten Kindern stellt sich hingegen die Frage, ob Sprachförderung der Grundversorgung zuzurechnen (und entsprechend separat zu finanzieren) ist, nicht. Ein Land, das sich massiv um Zuwanderung aus dem Ausland bemüht hat und auch weiter bemüht, müsste es zwangsläufig als eine autonome Aufgabe begreifen, die eigene Sprache als Grundelement der gesellschaftlichen Integration an die Zugewanderten und deren Kinder zu vermitteln. Dies gilt auch gegenüber denjenigen, die als Zuwanderer eigentlich nicht im Fokus des gesellschaftlichen Interesses lagen. Diese Unterscheidung ist allerdings theoretischer Natur und zielt eher auf Versäumnisse in der Vergangenheit. Die Folgen unzureichender Sprachkenntnisse sind für Kinder mit oder ohne Migrationshintergrund auf ihrem Lebensweg immer gravierend und entsprechenden Risiken ist präventiv zu begegnen.

Die Beispiele zeigen, dass verschiedene Bereiche von der Prävention angesprochen werden. Diese können zur weiteren Differenzierung der Abgrenzung von Prävention herangezogen werden:

Eine erste Abgrenzungsdimension ergibt sich nach *Risikobereichen*:

- *Gesundheit*: Beeinträchtigung eines körperlich gesunden und psychisch unbeeinträchtigten Aufwachsens
- *Bildung*: keine Chancengleichheit im *Bildungsverlauf*
- *Sozialraum*: Benachteiligung durch Wohnen in Stadtbezirken starker sozialer Problemkonzentration und folglich mit „schlechtem“ Ruf
- *Kriminalität*: in der Regel *Folgeeffekt* anderer Benachteiligungen und somit Teil eines kumulativen Risikos

Die zweite Abgrenzungsdimension bezieht sich auf *Ursachen* für Risikoentwicklungen:

- *gesundheitliche Vorbelastung des Kindes*: z. B. *Frühgeburt*, Behinderungen
- *Probleme der Eltern*: Arbeitslosigkeit, *alleinerziehend*, gesundheitliche Probleme, Bildungsdefizite etc.
- *Probleme im sozialen Umfeld*: Kita, Schulraum, bauliches Wohnumfeld, Sozialraum (Kriminalität und Drogen) etc.

Im Weiteren ist Prävention nach *Zielgruppen* und *Trägern* zu unterscheiden:

Als *Zielgruppe* können benannt werden:

- *Kinder*: als Betroffene sind sie die eigentliche *Zielgruppe*
- *Eltern*: als *Haupteinflussnehmer* auf die kindliche Entwicklung stehen sie ebenso im Fokus der Prävention; dies gilt vor allem in der frühen Phase der Kindesentwicklung
- *Umfeld*: das *soziale* und das räumliche Umfeld eines Kindes spielt eine wichtige Rolle

Die *Träger* der Prävention sind:

- *Kommune*: Steht, weil sie vor Ort den direkten Kontakt hat, im Zentrum der Prävention. Als Unterabteilungen sind Träger präventiver Aktivitäten
 - die Kinder- und Jugendhilfe
 - das Gesundheitsamt
 - die Schule und ggf.
 - das Sportamt
- *Land*: Das Land ist durch seine gesetzlichen Regelungen und finanziellen Unterstützungen der Kommunen mittelbar an der Prävention beteiligt. Im Sektor Schule ist es direkt involviert.
- *Bund*: Der Bund trifft insbesondere über seine Familienförderung präventiv in Erscheinung.
- *Krankenkassen*: Im Gesundheitsbereich finanzieren die Krankenkassen zahlreiche Präventionsmaßnahmen.
- *Polizei und Justiz*: In Bezug auf Kriminalität und Gewaltprävention kommt den Aktivitäten und Handlungsweisen von Polizei und Justiz Bedeutung zu.

Entsprechend dieser Differenzierung sind den Präventionskosten bzw. einem Präventionsbudget, den frühzeitigen Hilfen oder der Rehabilitation Ausgabenbereiche zugerechnet worden (Tabelle 3).³²

Darüber hinaus sind als indirekte soziale Folgekosten auch diejenigen Kosten zu erfassen, die anfallen, wenn keine Maßnahmen den gewünschten Erfolg gebracht haben. Hierzu zählen vor allem die Maßnahmen zur Existenzsicherung, unterteilt in

³² Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe e. V. 2013: 5–12.

- Kosten der Jugendarbeitslosigkeit (Sozialtransfers) bis zum Alter von 25 Jahren und darüber hinaus
- Kosten späterer Vielfach- und Dauerarbeitslosigkeit mit nachfolgenden
- Kosten der Grundsicherung im Alter
- Dauerleistungen des Gesundheitssystems bei chronischen Erkrankungen sowie
- die indirekten Kosten von entgangenen Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen

Die Abgrenzung der sozialen Folgekosten wird an dieser Stelle nicht weiter verfolgt.

Die Erfassung der Präventionskosten kann zum Teil über die amtliche Statistik (Information und Technik Nordrhein-Westfalen [IT.NRW], Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen [LZG.NRW]) oder die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit erfolgen. Dies ist insbesondere hilfreich bei der Bildung von Zeitreihen, für die eine originäre Erhebung in den Kommunen zu aufwendig wäre. Zudem können zumindest für die direkten sozialen Kosten der Kinder und Jugendhilfe sehr konkrete Abgrenzungen getroffen werden, weil hier die familienersetzenden Leistungen klar abgegrenzt sind. Problematisch ist die Herausarbeitung der Prävention von den frühzeitigen Hilfen. Diese Abgrenzung wird an anderer Stelle konkretisiert.³³

Inwieweit die Budgets anderer Träger (Krankenkassen, Polizei etc.) erfasst werden können, wäre noch näher zu untersuchen. Da die freien Träger oft im Auftrag der Kommunen arbeiten oder deren Arbeit durch die Kommunen in einem hohen Maße finanziert wird, müssen dabei Doppelzählungen vermieden werden. Vermutlich ist eine Erhebung der für Prävention verwendeten Eigenmittel der freien Träger auch nicht möglich, weil diese ihre Budgets nicht offenlegen müssen und dies in der bestehenden Konkurrenzsituation auch nicht wollen werden. Bei anderen Institutionen wie Krankenkassen und Polizei wäre die lokale Zurechenbarkeit von Ausgaben ein weiteres Problem. Insofern würde ein erster Ansatz darin bestehen, zumindest die kommunalen Präventionsbudgets zu erfassen.

³³ Im Rahmen der fiskalischen Evaluation werden drei Schwerpunkte näher untersucht, sodass dort die Abgrenzungen präzisiert werden.

Tabelle 3: Abgrenzung der direkten Kosten für Prävention, frühzeitige Hilfen und Rehabilitation – Beispiele

Risikobereich/-gruppen	Träger/Akteure	Prävention Vermeidung und Früherkennung	frühzeitige Hilfen Schadens- begrenzung	Rehabilitation soziale Folgekosten
<p>Stärkung der Sozial- und Erziehungskompetenz</p> <p>Eltern</p> <ul style="list-style-type: none"> Alleinerziehende Eltern mit gesundheitlichen Problemen Teenagermütter <p>Kind</p>	<p>Kommune</p> <ul style="list-style-type: none"> Jugendamt Schule <p>freie Träger</p> <ul style="list-style-type: none"> AWO Caritas ... 	<ul style="list-style-type: none"> Schwangerschaftsberatung Familienhebammen Begrüßungsbesuche (§ 16 SGB VIII) Kurse „Elternschule“, Vater-Kind-Babymassage, Babybreikurs etc. offene Elterncafés in Familienzentren, an Schulen etc. Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) 	<ul style="list-style-type: none"> Jugendsozialarbeit Förderung in der Erziehung (§§ 14 bis 18, 20, 21 SGB VIII) <p>familienergänzende Leistungen</p> <ul style="list-style-type: none"> andere Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII) soziale Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII) Erziehungsbeistand (§ 30 SGB VIII) sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII) Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32 SGB VIII) 	<p>familienergänzende Leistungen</p> <ul style="list-style-type: none"> gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder (§ 19 SGB VIII) intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII) <p>familienersetzende Leistungen</p> <ul style="list-style-type: none"> Vollzeitpflege (§ 33 S. 1 SGB VIII) Heimerziehung: Erziehung in einer sonstigen betreuten Wohnform (§ 34 SGB VIII) Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung (§ 41 SGB VIII) vorläufige Schutzmaßnahmen (§ 42 SGB VIII)
<p>Gesundheit</p> <ul style="list-style-type: none"> Frühgeburt Übergewicht ADHS Depression 	<p>Kommune</p> <ul style="list-style-type: none"> Gesundheitsamt Jugendamt <p>Gesundheitswesen</p> <ul style="list-style-type: none"> Ärzte Hebammen Krankenhäuser Krankenkassen 	<ul style="list-style-type: none"> Gesunder Start ins Leben Schuleinganguntersuchung (§ 12 ÖDGD NRW) Vorsorgeuntersuchungen U1–U9 und im Weiteren Überprüfung der Teilnahme Gesundheits- und Ernährungsberatung (z. B. Gemeinsam gegen Karies) Stress- und Suchtberatung 	<ul style="list-style-type: none"> Angebote für Kinder mit Adipositas Bewegungsförderung und gesunde Ernährung 	<ul style="list-style-type: none"> medizinische Behandlungskosten für gesundheitliche und seelische Beeinträchtigungen

Risikobereich/-gruppen	Träger/Akteure	Prävention Vermeidung und Früherkennung	Frühzeitige Hilfen Schadens- begrenzung	Rehabilitation soziale Folgekosten
Sozialraum	Kommune <ul style="list-style-type: none"> Hochbauamt, Stadtteil- und Quartiersmanagement Grünflächenamt 		<ul style="list-style-type: none"> Maßnahmen im Wohnumfeld Ausbau der <ul style="list-style-type: none"> – Spielräume, – Grünflächen u. – Sportanlagen für Kinder 	<ul style="list-style-type: none"> Beseitigung von Schäden durch Vandalismus im öffentlichen Raum
Bildung	Kommune <ul style="list-style-type: none"> Schulamt Jugendamt Bundesagentur für Arbeit (SGB III) Jobcenter (SGB II)	<ul style="list-style-type: none"> Sprachstandfeststellung (§ 36 SchulG) Schulsozialarbeit Übergangsmangement <ul style="list-style-type: none"> – Kita/Grundschule – Grundschule/ Sekundarstufe I – Schule/Beruf Berufsorientierung Bildungsberatung Potenzialanalysen Berufsorientierungsmessen 	<ul style="list-style-type: none"> Ferien-Sprachcamps Förderunterricht Praxiskurse Langzeitpraktika Berufseinstiegsbegleiter 	<ul style="list-style-type: none"> Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII), Maßnahmen der Nachqualifikation und des Berufseinstiegs Klassen für Schüler ohne Berufsausbildungsverhältnis Berufsorientierungsjahr (§ 22 Abs. 4 Nr. 2 SchulG NRW) Berufsgrundschuljahr bzw. Berufsgrundbildungsjahr (§ 22 Abs. 4 Nr. 3 SchulG NRW) Jugendwerkstatt Werkstattjahr Aktivierungshilfen berufsvorbereitende Maßnahmen (BVb § 51 ff. SGB III) Vorbereitung auf einen Hauptabschluss im Rahmen einer berufsvorbereitenden Maßnahme (§ 53 SGB III) Einstiegsqualifizierungsjahr (EQJ) (§ 54a SGB III) Berufsausbildungsbeihilfe (§ 56 SGB III) Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III)
Kriminalität	Kommune Jugendamt Polizei/Justiz	<ul style="list-style-type: none"> Gewaltprävention Kita-Faustlos 	<ul style="list-style-type: none"> „Kurve kriegen“ 	<ul style="list-style-type: none"> Kosten der Resozialisierung und des Strafvollzugs

Quelle: Eigene Darstellung.

© Bertelsmann Stiftung und FORA 2015, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Da Präventionskosten oftmals in einem Bündel anderer Aufgaben und Organisationszusammenhänge enthalten sind bzw. als Teilleistungen anfallen, müssen die Präventionsbudgets differenzierter erhoben werden. Beispielsweise sind die Präventionsmaßnahmen im Übergangsbereich Kita/Grundschule oder Grundschule/ Sekundarstufe I in die laufende Arbeit der Erzieher und Lehrer integriert. Sie können deshalb nur über den anfallenden Stundenaufwand erfasst (z. B. für Hospitationen in der nächsten Stufe oder für den Erfahrungsaustausch zwischen Erziehern und Lehrern) und dann geschätzt werden. Dazu müsste aber auch pragmatisch überlegt werden, wie kleinteilig erhoben werden soll. Aufwand und Nutzen der Erhebung sollten in einem positiven Verhältnis stehen. Insbesondere in den Kommunen ist deshalb eine Abfrage vorzunehmen, bei der die Kosten der Prävention im sehr engen Sinne erhoben werden sollen.

Gerade wenn die Prävention nur als Teilleistung anfällt, steht die Erfassung vor dem Problem, woran sie anknüpfen soll. Insofern können folgende Anknüpfungspunkte herangezogen werden:

- *Kostenaufwand*: Sofern ein klar abgegrenztes Budget vorhanden ist, kann dieses erfasst werden, z. B. Budget der Netzwerkkoordination oder Kosten von Kursen der Gesundheitsberatung.
- *Fallkosten und Fallzahlen*: Wenn Prävention über Fallpauschalen finanziert wird, können die Kosten über die Pauschalen und Teilnehmerzahlen ermittelt werden.
- *Personaleinsatz*: Sofern keine Kosten direkt erfasst werden können, wären die Ausgaben näherungsweise über die Angabe von Personenzahlen und Arbeitszeiten zu erfassen. Darauf anzuwenden wäre dann ein durchschnittlicher Personalkostenansatz für die entsprechende Arbeitnehmergruppe nach Maßgabe der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).
- *Sachaufwand*: Neben einem anteilig zu ermittelnden Personalaufwand wäre auch ein anteiliger Sachaufwand zu berücksichtigen.
- *Kofinanzierung*: In Bezug auf die Finanzierungsseite ist der Anteil der Kofinanzierung der Präventionsmaßnahmen zum Beispiel durch Fördermittel des Bundes oder des Lands wichtig (in Anteilen von 100 zu 75 zu 50 zu 25 zu 0 Prozent).

Die Möglichkeit der empirischen Erfassung sollte in Absprache mit Praktikern näher präzisiert werden.

7. Zusammenfassung

In dem vorliegenden Aufsatz geht es um die methodische Abgrenzung von Präventionsangeboten und Maßnahmen im Kinder- und Jugendbereich bzw. deren Kosten gegenüber solchen Maßnahmen, die aus fiskalischer Sicht als unmittelbare soziale Kosten einzustufen sind. Im engeren Sinne sollte eine empirische Abfrage von Präventionsbudgets bei Kommunen vorbereitet werden.

Dabei spielt nicht nur die Abgrenzung gegenüber sozialen Folgekosten eine Rolle. Vielmehr ist Prävention Teil der staatlichen bzw. kommunalen Aufgabenwahrnehmung, zu der auch die Grundversorgung, die Fürsorge und das Sanktionswesen gehören. Zumindest die Aufgaben der Grundversorgung können präventive Teilkomponenten enthalten bzw. Teilwirkungen erzielen. Fürsorge und Sanktionswesen müssen hingegen dem Bereich „soziale Kosten“ zugeordnet werden. Letztlich sollten aber nur solche Maßnahmen und Angebote als präventiv gelten, die in ihrem Kern als präventiv einzustufen sind. Hierfür wurden folgende Kriterien angelegt:

- zeitlicher Ansatz, bevor eine Beeinträchtigung, ein Defizit oder ein Nachteil eingetreten bzw. wirksam geworden sind
- allgemeines Angebot an alle Kinder bzw. Eltern, ggf. schon an Risikogruppen ausgerichtet
- Freiwilligkeit der Inanspruchnahme
- Aufklärungs- und Beratungsmaßnahmen, Kurse zur Persönlichkeitsstärkung
- sozialräumliche Maßnahmen (z. B. soziale Stadt).

Für die Abfrage von Präventionsbudgets sind zudem solche Maßnahmen und Angebote auszuschließen, die schon in einem Regelsystem wahrgenommen werden. Es geht also hier insbesondere um zusätzliche Maßnahmen neben dem „Üblichen“.

Die Abgrenzung von Präventionsmaßnahmen bzw. -kosten ist letztlich ein normativer Vorgang, bei dem die angesetzten Abgrenzungskriterien transparent darzulegen sind. Vor diesem Hintergrund verbleibt immer ein Interpretationsspielraum, der je nach individueller Fokussierung und Interessenlage gefüllt werden kann.

Die Autoren

Gerhard Micosatt ist Geschäftsführer der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbh in Bottrop. Er ist Modulverantwortlicher für die ‚fiskalische Evaluation‘ im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen!“.

Elmas Yilmaz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbh in Bottrop. Gemeinsam mit Gerhard Micosatt arbeitet sie im Modul ‚fiskalische Evaluation‘ im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen!“.

Literatur und Quellenangaben

Anger, Christina, Mira Fischer, Wido Geis, Sebastian Lotz, Axel Plünnecke und Jörg Schmidt. *Gesamtgesellschaftliche Effekte einer Ganztagsbetreuung von Kindern von Alleinerziehenden*. Hrsg. IW Köln. Köln 2012.

Anger, Christina, Axel Plünnecke, Susanne Seyda und Dirk Werner (unter Mitarbeit v. Holger Schäfer). *Bildungsarmut und Humankapitalschwäche in Deutschland. Gutachten für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft*. Hrsg. IW Köln. Köln 2006.

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe e. V. „Stärkung präventiver Arbeit in der Kinder und Jugendhilfe“. Diskussionspapier der Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe e. V. Berlin 2013.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.). *Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen*. Gefördert mit Mitteln der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld 2014.

AWO Bundesverband e. V. (Hrsg.). *„Von allein wächst nichts aus...“. Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I*. Abschlussbericht der 4. Phase der Langzeitstudie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Schriftenreihe Theorie und Praxis 2012. Berlin 2012.

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

Bude, Heinz. *Die Ausgeschlossenen. Das Ende vom Traum einer gerechten Gesellschaft*. München 2008.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.). *Perspektiven für ein kindergerechtes Deutschland*. Abschlussbericht des Nationalen Aktionsplans „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010“. Berlin 2010.

CDU/CSU/SPD. „Deutschlands Zukunft gestalten“. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. O. O. 2013.

Deutscher Bundestag. „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der gesundheitlichen Prävention“. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 15.2.2005. (BT-Drs. 15/4833). Berlin 2005.

Esselmann, Ina, Wido Geis und Lydia Malin. „Junge Menschen ohne beruflichen Abschluss“. *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* (40) 4 2013. <http://www.iwkoeln.de/de/studien/iw-trends/beitrag/ina-esselmann-wido-geis-lydia-malin-junge-menschen-ohne-beruflichen-abschluss-136849> (Download 15.5.2014).

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

„Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe““ (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz – AufbhG) v. 15.7.2013. BGBl. I: 2401.

Gostomzyk, Johannes G. „Prävention im Spannungsfeld von Individuum, Staat und Gesellschaft“. Bericht zum 2 Bayerischen Landespsychotherapeutentag am 30.9.2006 in München. München 2006. [http://www.ptk-bayern.de/ptk/web.nsf/gfx/C408D05C48D72095_C12576C00029D587/\\$file/07-12_10_06_Bericht_zum_2LPT_GostomzykVortrag.pdf](http://www.ptk-bayern.de/ptk/web.nsf/gfx/C408D05C48D72095_C12576C00029D587/$file/07-12_10_06_Bericht_zum_2LPT_GostomzykVortrag.pdf) (Download 13.11.2013).

Kichhof, Paul. *Das Maß der Gerechtigkeit. Bringt unser Land wieder ins Gleichgewicht*. München 2009.

Marquard, Peter. „Öffentliche Verantwortung für ein gelingendes Aufwachsen!“ *SpielRäume* (15) 42/43 2008. 6–10.

Meier, Bernd-Dieter. *Kriminologie*. München.

Mihm, Andres. „Koalition beerdigt Präventionsgesetz“. *FAZ* 6.3.2008.

O. V. „Präventionsbegriff im Modellvorhaben ‚Kein Kind zurücklassen‘. Entwurf eines Orientierungspapiers für die Bestandsaufnahme der Kommunen“. O. O., o. J.

Prognos AG. „Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen“. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Basel 2011.

Schmillen, Achim, und Heiko Stüber. „Lebensverdienste nach Qualifikation: Bildung lohnt sich ein Leben lang“. IAB-Kurzbericht Nr. 1 2014. Nürnberg 2014.

Springer Gabler Verlag (Hrsg.). *Gabler Wirtschaftslexikon*. Stichwort: Prävention. O. J. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/117810/praevention-v6.html> (Download 18.6.2014).

Steffen, Wiebke. „Moderne Gesellschaften und Kriminalität. Der Beitrag der Kriminalprävention zu Integration und Solidarität“. Gutachten für den 14. Deutschen Präventionstag: „Solidarität leben – Vielfalt sichern“. *Solidarität leben – Vielfalt sichern. Ausgewählte Beiträge des 14. Deutschen Präventionstages*. Hrsg. Erich Marks und Wiebke Steffen. Mönchengladbach 2011.

Strohmeier, Klaus Peter, David H. Gehne, Thomas Groos und Nora Jehles. *Die fachliche Begleitforschung. Konzepte und erste Ergebnisse*. Gütersloh 2014.

Werding, Martin. *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2014.

Werding, Martin, und Herbert Hofmann. *Die Fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem*. Studie im Auftrag der Robert Bosch Stiftung. ifo Forschungsberichte Bd. 27. München 2005.

Wößmann, Ludger, und Marc Piopiunik. *Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wachstum*. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2009.

Zimmermann, Horst, Klaus-Dirk Henke und Michael Broer. *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*. 11., überarb. und erg. Auflage. München 2012.