

Holger Ziegler

## **Eine neue „Neue Steuerung“?**

### **Steuerung der Jugendhilfe zwischen Finanzsteuerung, Fallsteuerung und Wirkungsorientierung**

#### **– VORTRAGSSKRIPT –**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte mich für die Einladung bedanken und freue mich, mit ihnen über die Frage der Steuerung der Hilfen zur Erziehung und deren Weiterentwicklung diskutieren zu dürfen.

Welche Herausforderungen kommen zukünftig auf die Kommunen und vor allem auf die Kinder- und Jugendhilfe zu?

Die Frage wie und in welchem Ausmaß das Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen durch die Kinder- und Jugendhilfe zu sichern sei wird gegenwärtig vor dem Hintergrund einer sehr kontroversen Debatte geführt, in deren Mittelpunkt die Entwicklung der Fallzahlen und Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung steht.

Dabei steht es außer Frage, dass die häufig angeschlagenen Kommunen durch Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe stark belastet werden.

So werden bundesweit etwa 14 Prozent der Gesamtausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe veräußert.

Der Anteil dieser Leistungen ist insofern in den letzten zwanzig Jahren um über 60% gestiegen.

Nun fließen knapp 62% dieser Mittel in die Kindertagesbetreuung, deren Ausbau politisch gewünscht war.

Demgegenüber entfallen 5% der Ausgaben auf die Kinder- und Jugendarbeit.

Dabei ist nicht nur der Anteil der Ausgaben für die Kinder- und Jugendarbeit erheblich gesunken, sondern auch die Zahl der Einrichtungen und die Personalstellen.

	Einrichtungen (a)	Tätige Personen (b)	Vollzeit-äquiv. (b)
1998	12.164	49.967	33.292
2002	11.991	45.514	27.541
2006	10.947	42.926	19.814
2010	11.414	45.060	20.734

Je etwa 1% fließen in die Jugendsozialarbeit und in die Förderung der Erziehung in der Familie. Dass die Ausgaben für die Jugendsozialarbeit – d.h. im wesentlichen der Jugendberufshilfe und der Schulsozialarbeit – in der öffentlichen und fachlichen Debatte nicht als „zu hoch“ gelten liegt auf der Hand.

Dies gilt auch für die allgemeine „Förderung der Erziehung in der Familie“.

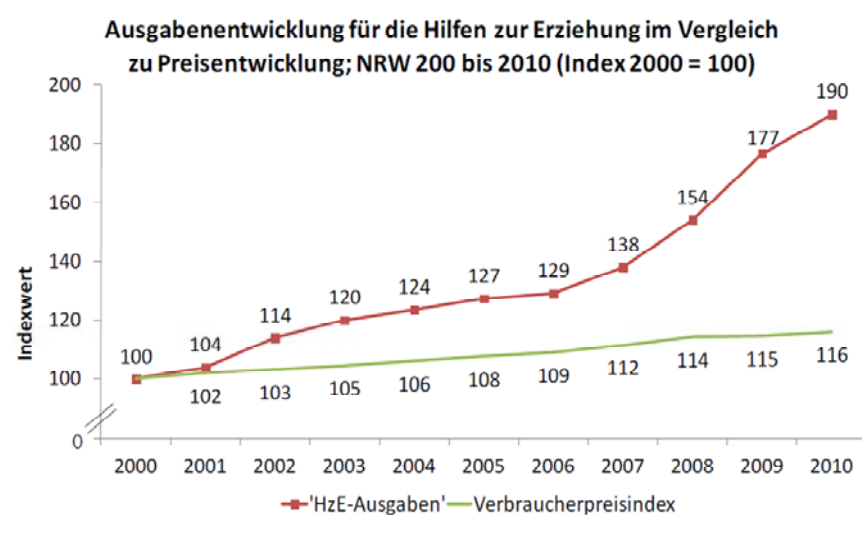
Etwa ein Viertel der Ausgaben fließen in die HzE.

Genau diese sind gegenwärtig Gegenstand kontroverser Debatten.

In der Tat ist es nicht zu bestreiten, dass Fallzahlenvolumen und Ausgabenhöhe in den Hilfen zur Erziehung auf ein bislang nicht gekanntes Ausmaß gestiegen ist.

Alleine von 2005 bis 2009 haben sich die bundesweiten Ausgaben für HzE um über 20% auf 6,6 Milliarden Euro erhöht und seit 2009 steigen die Ausgaben weiter.

Nach: Schilling 2012



Verrechnet man allgemeine Preissteigerungen kann man von einer Zunahme der finanziellen Aufwendungen von etwa 70% annehmen.

Diese Steigerung ist im wesentlichen das Ergebnis eines Anstiegs der Fallzahlen.

Tatsächlich ist die Anzahl der HzE exklusive der Erziehungsberatung in diesem Zeitraum um 80% angestiegen. Die Kosten pro Fall sind der Tendenz nach nicht gestiegen, sondern bemerkenswerter Weise eher gesunken.

Dies gilt z.B. für die Heimerziehung und für die SPFH.

Bei dieser Gegenüberstellung von Fallzahlen und Kosten ist nicht berücksichtigt, dass es in diesem Zeitraum eine Umstellung der kommunalen Haushaltsführungen im Kontext des „Neuen Kommunale Finanzmanagements“ weg von der Kameralistik hin zur Doppik fand.

Eine der Leitlinien der doppelischen Haushaltsführung ist das „Ressourcenverbrauchskonzept“.

Vor diesem Hintergrund werden ggf. Produkten der Hilfen zur Erziehung Kosten zugeordnet, die vor der Umstellung nicht als Aufwendungen für die HzE verbucht worden sind.

Das Problem besteht darin, dass die Steigerungsraten der Kosten über die Zeit in den statistischen Berechnungen eher überschätzt worden sind.

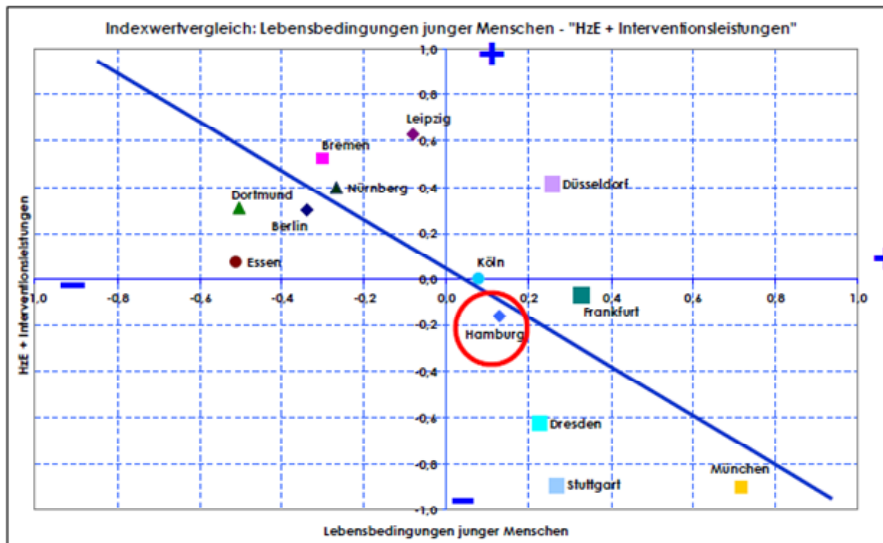
Zugleich kann man davon ausgehen, dass die Kosten pro Fall deutlicher gesunken sind, als dies in den Statistiken nahegelegt wird.

Dass Kommunen dabei an ihre Belastungsgrenze kommen bestreite ich nicht.

Mir fällt auch keine Lösung für die Finanzlage der Kommunen ein. Es ist mir auch durchaus bewusst, dass das Problem der Kommunen noch größer ist, als es die nackten Durchschnittszahlen vermuten lassen.

Denn gerade in armen Kommunen und strukturschwachen Regionen sind die die Soziallasten am höchsten.

Bei diesen Sozialausgaben sind die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe besonders bedeutsam.



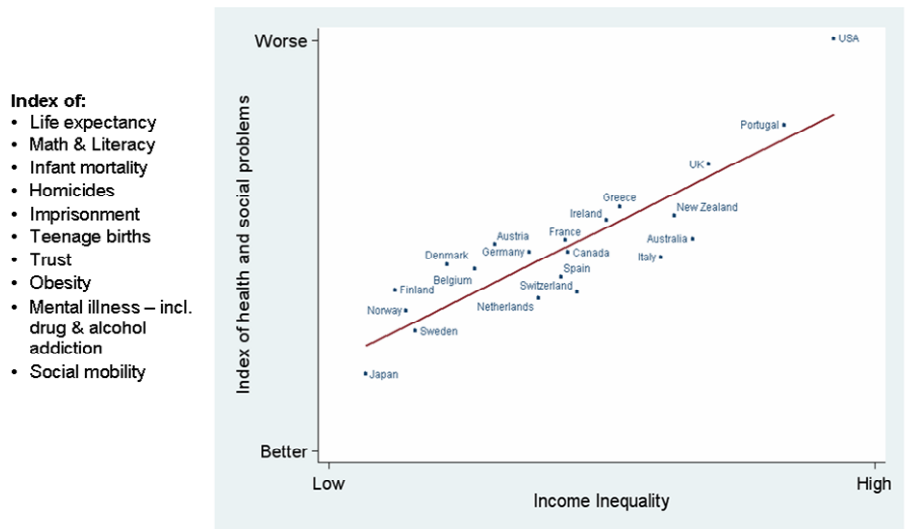
Im 14. Kinder- und Jugendbericht wird zurecht darauf verwiesen, dass gerade in armen Kommunen mit prekärer Finanzlagen die individuellen Risiken für Kinder und Jugendliche ebenfalls besonders verbreitet, worauf die Kinder- und Jugendhilfe eigentlich mit höherem Engagement reagieren müsste.

Doch paradoxerweise ist genau das schwierig bis unmöglich: Dort, wo Hilfe für Kinder- und Jugendliche in Risikolagen besonders wichtig wäre, ist sie wegen der Finanznot dieser Kommunen besonders schwer zu finanzieren.

Die Frage wie es zu steigenden Fallzahlen in den HzE kommt ist strittig.

Zum einen bestehen kaum Zweifel daran, dass soziale Ungleichheiten in den 20 Jahren massiv zugenommen haben. Folgt man den SozialepidemiologInnen Wilkinson und Prichett ist es eindeutig, dass mit einem Anwachsen von Ungleichheit, auch unabhängig vom Gesamtwohlstand soziale Problemlagen anwachsen.

## Health and Social Problems are Worse in More Unequal Countries



Wirft man einen Blick auf die Gründe von HzE und insbesondere auf die von Fremdunterbringungen, ist überaus bemerkenswert, dass der überaus stark mit der sozialen Lage von Familien kovariierende Grund „mangelnde Grundversorgung“ überproportional stark zugenommen.

Insgesamt kann man also durchaus annehmen, dass die Bedarfe auch an HzE angewachsen sind. Allerdings ist das was Bedarf ist aus einer Reihe von Komponenten zusammengesetzt.

Hierzu zählen z.B. gesetzliche Vorgaben, gesellschaftliche Normalitätsvorstellungen, mediale Konjunktoren, politische Interessen etc.

Wenn etwa Frau Kurz-Adam vom Jugendamt München argumentiert, dass der steigende Problemdruck für Eltern, Kinder und Jugendliche eher auf veränderte Wahrnehmungs- und Definitionskriterien der Jugendhilfe und (Fach-)Öffentlichkeit zurückzuführen sei als auf einen Wandel der Lebenslagen in dem Sinne, wie sie aktuelle Sozialstrukturanalysen nahelegen, dann könnte dies durchaus stimmig sein.

Ich möchte mich an dieser Stelle outen: Ich bin kein Konstruktivist.

Wenn die Wahrnehmungs- und Definitionskriterien der Jugendhilfe sich geändert haben, möchte ich gerne Wissen ob sie nun sinnvoll, sachdienlich und gegenstandsangemessen sind oder eben nicht.

Der Hamburger Staatsrat Jan Pörksen hat kürzlich darauf hingewiesen, dass bei unterschiedlichen Städten oder Regionen trotz gleicher Sozialdaten völlig unterschiedliche Fallzahlentwicklungen zu verzeichnen sind.

Für Pörksen ist dies ein Indiz dafür, dass die Fallzahlentwicklung eher auf ein Steuerungsdefizit als auf eine unausweichliche Entwicklung zurückzuführen ist.

Man muss kein großer Hermeutiker sein, um diese Position so zu lesen: Auch bei ungünstigen Sozialdaten sind niedrigere Fallzahlen möglich und durch eine gute Steuerung seien die Fallzahlen auch zu reduzieren.

Wenn nun also Fallzahlen steigen, stellt sich die Frage ob es eine fachlich gute Entwicklung ist oder ein Problem auf das mit Umsteuerungen zu reagieren sei.

In einer Studie, die nicht einmal 3 Jahre alt ist steht folgendes zu lesen:

„Der Umbau der Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt München ist im Blick auf die Inanspruchnahmezahlen erfolgreich. Es konnten seit 2003 mehr Kinder und Jugendliche

und ihre Familien mit erzieherischen Hilfen versorgt werden“.

Doch lassen sie mich zur Frage einer gelungenen Kinder- und Jugendhilfe und zur Fragen kommen, wann Kinder- und Jugendhilfe rational gesteuert wird.

Ich gehe zunächst soziologisch völlig naiv davon, dass Kinder- und Jugendhilfe deshalb stattfindet, weil es Leistungsberechtigte gibt, die Förderung, Unterstützung und Hilfe benötigen.

Jugendhilfe wird in diesem Sinne dann rational gesteuert, wenn den Berechtigungen in einer bedarfsgerechten Weise entsprochen wird.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage was eine „gute Steuerung“ der Kinder- und Jugendhilfe ist, denkbar einfach:

Die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe ist dann eine gute Steuerung, wenn sie Sorge dafür trägt, dass den Bedarfen der Anspruchsberechtigten in der fachlich je optimalen Weise Rechnung getragen wird.

Nach dem Stand der Forschung ist dies dann der Fall, wenn Leistungen bedarfsgerecht und dem fachlich professionellen State of the Art entsprechend erbracht werden.

Anders formuliert: Die Steuerung der Jugendhilfe hat dafür Sorge zu tragen, dass die Profession ihre ureigenen Aufgaben optimal erfüllen kann.

Die derzeitigen Debatten vor dem Hintergrund der Problematisierung vermeintlich zu hoher Fallzahlen und entsprechender Kosten geben Hinweisen darauf, dass die Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe einer anderen Logik folgen soll.

Exemplarisch hierfür sind die Debatten für die paradigmatisch das Papier „Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen“ steht.

Diese Debatte ist eine Debatte um das Ausmaß und die Form, in der Staat und Gesellschaft jungen Menschen und ihren Familien jene Unterstützung zukommen lassen möchten, die sie benötigen.

Die zentrale Diagnose lautet, dass „die Ausgestaltung des Hilfeangebots als individueller Rechtsanspruch und die starke Stellung freier Träger bei der Ausgestaltung des Hilfeangebotes [...] dieses System immer teurer“ mache.

Zugleich wird den bisherigen Hilfen zur Erziehung (HzE) und insbesondere der sozialpädagogischen Familienhilfe eine weitgehende Wirkungslosigkeit attestiert – wobei die ProtagonistInnen den Nachweis für diese Unterstellung weitgehend schuldig bleiben.

Das Rezept ist eine Verstärkung der Sozialraumorientierung, insbesondere Sozialraumbudgets und eine Ankopplung der Jugendhilfe an die sog. Regelsysteme. Dass die Steuerung der Jugendhilfe überdacht werden soll, ist zunächst begrüßenswert.

Denn die Kinder- und Jugendhilfe ist unter dem Stichwort „Neue Steuerung“ seit nunmehr mehr als 20 Jahren zunehmend nach wettbewerbsorientierten Prämissen umgebaut und zugleich jenem Programm unterworfen worden, das in der internationalen Debatte als „Managerialismus“ diskutiert wird.

Fachlich ist das Ergebnis dieser Neuen Steuerung ernüchternd.

In einer aktuellen Untersuchung meiner Arbeitsgruppe räumen z.B. mehr als 40% der Führungskräfte freier Träger ein, dass fiskalische Aspekte bei der Auftragsvergabe durch öffentliche Träger insgesamt maßgeblicher seien als fachliche Erwägungen.

Für die Profession ist dies in der Tat ein kaum tragbarer Zustand, aber es entbehrt nicht einer gewissen Ironie wenn die Politik die freien Träger dafür kritisiert, dass sie sich so verhalten wie die Umsteuerung von ihnen verlangt.

Nun spricht wirklich alles dafür erneut Umzusteuern, die marktorientiert-managerialistische Wende zu beenden und den Fokus wieder auf die tatsächliche

Herausforderung zu legen, nämlich auf die Erhöhung der professionellen Qualität der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Hiervon sehe ich aber nichts.

Die derzeitige Debatte tendiert vielmehr dazu auch noch von dem Abstand zu nehmen was an der bisherigen „Neuen Steuerung“ noch als irgendwie rational verstanden werden konnte.

Die Überschrift der *alten* „Neuen Steuerung“ war die Steigerung der Effektivität- und Effizienz von Leistungen.

An fachwissenschaftliche Debatten ist diese Forderung wenigstens ansatzweise anschlussfähig.

Dass sich Eingriffe der Kinder- und Jugendhilfe in die Lebensführung junger Menschen und ihren Familien nur rechtfertigen lassen, wenn sie die Aussicht auf positive Effekte auf die Zustände und Handlungsformen ihrer AdressatInnen mit sich bringen, dürfe unstrittig sein.

Versuche dies z.B. durch ergebnisorientierte Finanzierungskomponenten herzustellen haben sich jedoch schlechterdings empirisch nicht bewährt (vgl. Albus et al. 2010).

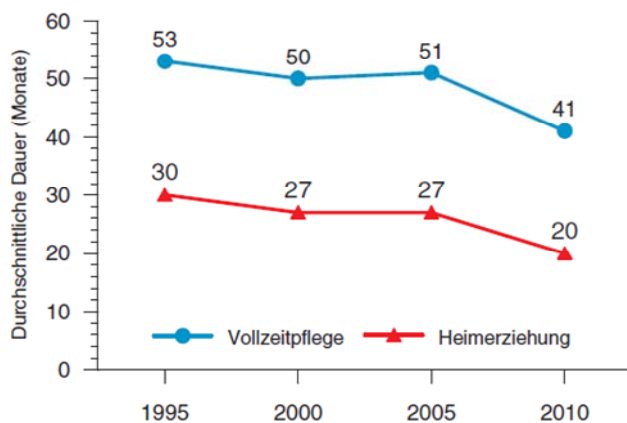
Ein wesentliches Argument war jedoch die Vermutung, dass ergebnisunabhängige Finanzierungen die Kinder- und Jugendhilfe dazu verleiten würde, Hilfen länger als notwendig aufrechtzuerhalten.

Bezüglich der Hilfedauer scheinen die Reformen „erfolgreich“ gewesen zu sein.

In allen Hilfen zur Erziehung die Verweildauer in den letzten zehn Jahren deutlich gesunken.

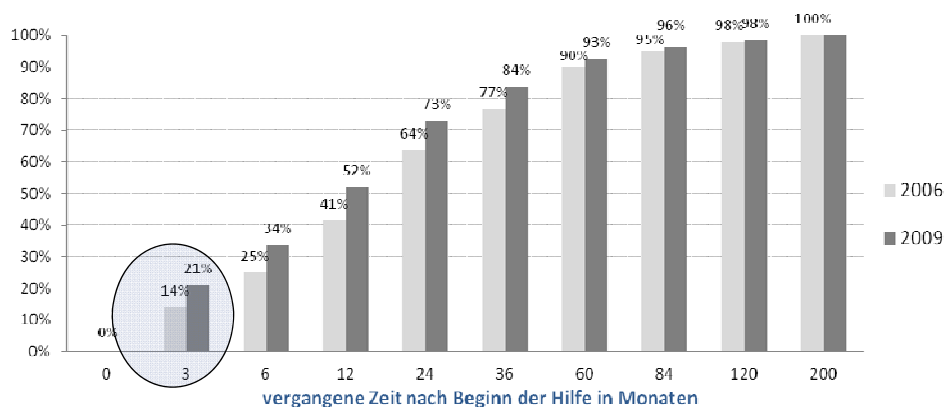
In der Heimerziehung hat sich zwischen 1995 und 2010 der Durchschnitt einer Fremdunterbringung um 10 Monate verringert. Eine besonders starke Reduzierung ist zwischen 2005 und 2010 aufgetreten, in der Zeit, in der die Fallzahlen besonders gestiegen sind.





Van Santen: Dauer der Heimunterbringung

#### Anteil der beendeten Heimunterbringungen nach vergangener Zeit seit Beginn der Hilfe, Deutschland



Quelle: Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik; eigene Berechnungen

Herausforderungen an die Jugendhilfe

14

2010 dauerten ambulante und teilstationäre Hilfe zur Erziehung im Median nur noch 12 (vgl. Statistisches Bundesamts 2012).

Diese Entwicklung ist nicht durch Abbrüche zu erklären, denn die Abbruchrate ist in den letzten Jahren nicht gestiegen sondern gesunken.

Zugleich hat auch die Zahl der Fachleistungsstunden pro Woche in den HzE deutlich abgenommen.

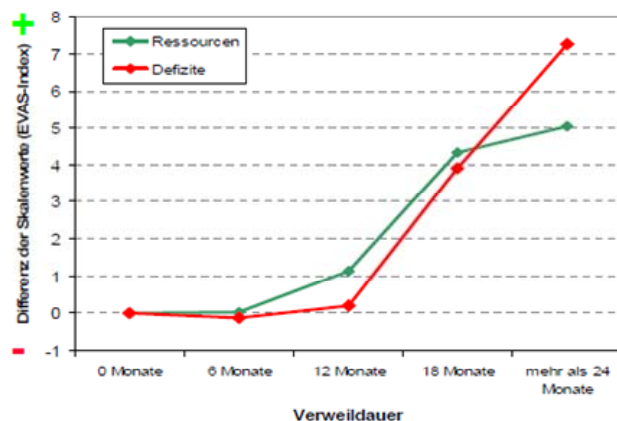
Dass dies jedoch einen Qualitäts- und Wirkungsgewinn darstellt kann bestritten werden. So zeigte bereits die JuLe-Studie, dass sich bei „61,1% der stationären Erziehungshilfen von unter einem Jahr eher negative Entwicklungen“ zeigen, während „77,6% der stationären Erziehungshilfen von über einem Jahr deutlich positive Entwicklungen der jungen Menschen ermöglichen“ (BMFSFJ 1998: 231).

Diese Befunde wurden in den Studien zur „Wirkungsorientierten Jugendhilfe“ ebenso bestätigt wie in den EVAS-Studien.

Die EVAS Studien legen vielmehr nahe, dass die höchsten Effektstärken einer positiven Entwicklung in der Regel nach zwei bis zweieinhalb Jahren Hilfedauer zu erwarten sind.

Michael Macsenaere 2011

#### Effektstärke und Verweildauer



Wir sind demnach was die Dauer der Hilfe angeht in einem Bereich, wo vergleichsweise kleine Wirkungen zu vermuten sind.

Irritierend ist nun, dass solche Befunde der *neuen* Form der „Neuen Steuerung“ vollkommen gleichgültig sind.

Wenn es wirklich um eine Erhöhung der Effekte gehen würde, dann spräche viel für angemessene und d.h. typischerweise längere Hilfezeiträume.

Da die Fallzahlen aber in Jahresprävalenzraten – d.h. als Summe der im Jahreszeitraum stattfindenden Hilfen berechnet wird – würde eine aus Effektivitätsgesichtspunkte offensichtlich sinnvolle Erhöhung der Verweildauer um,

sagen wir ein Drittel der Zeit, ceteris paribus einer statistischen Erhöhung der Fallzahlen um ein Drittel entsprechen.

Genau dies scheint es offensichtlich zu vermeiden zu gelten.

Ich unterstelle, dass es der gegenwärtigen *neuen* „Neuen Steuerung“ der Jugendhilfe nicht einmal mehr rhetorisch darum geht die Jugendhilfe „effektiver“ oder „besser“ zu machen.

Vielmehr scheint das wesentliche Ziel darin zu bestehen, die Maßnahmen billiger zu machen und vor allem die Zahl der Fälle zu reduzieren.

Deshalb sind Zeitungsartikel oder meinungsstarke Positionierungen von Landräten, Sozialdezernenten oder Kämmerern für die Debatte viel interessanter als die empirischen Wirkungsforschungen, die sich ja – auf durchwachsenen methodischen Niveau – durchaus finden: Die Ergebnisse der empirischen Wirkungsforschung sind für die *neue* „Neue Steuerung“ ungefähr so relevant wie der sprichwörtliche Sack Reis, der in China umfällt.

Wo findet sich z.B. irgendein empirischer Hinweis darauf, dass der im Rahmen von HzE zu deckende Bedarf kann durch die Schule oder Kita „besser“ gedeckt werden kann.

Wenn es um mehr Verantwortungsübernahme der Schule für die Verbesserung der Erziehungskompetenz der Eltern gehen sollte, scheint mir zum einen die Schule überfordert zum anderen der Bock zu Gärtner gemacht zu werden.

Was Kitas oder Schulen möglicherweise können, ist Bedarfe früher oder umfassender als bisher zu erkennen.

Sofern dies der Fall wäre – bei der Schule habe ich da deutliche Zweifel – spricht viel dafür dass die HzE Zahlen steigen und nicht etwa sinken.

Wir haben in einer Evaluationsstudie Gruppenangebote, die mit einer sozialräumlichen Ausrichtung als zugangsoffene Infrastrukturangebote an die Regelinstitutionen angeschlossen waren erforscht.

Hierzu haben wir in 3 Sozialräumen alle Familien mit Kindern bis 10 Jahren befragt. Der erste Befund war: Während bei den HzE etwa 2 von drei Familien Transferleistungen erhalten (in der Regel ALG 2) war bei den offenen Gruppenangeboten die Wahrscheinlichkeit, dass diese Personen das Angebot wahrnehmen deutlich geringer war als bei Eltern aus der Mittelschicht.

Bemerkenswert war vor diesem Hintergrund, dass Eltern, die an Gruppenangeboten zu Erziehungsfragen teilnahmen, statistisch nicht mehr Erziehungsprobleme aufwiesen, als der Durchschnitt aller befragten Eltern.

Was sie am stärksten unterschied, war ein überdurchschnittlich starkes Interesse an Erziehungsfragen. Zugleich fanden sich insgesamt die günstigsten Entwicklungen bei Befragten, die eine durch das Jugendamt eingeleitete Maßnahme erhalten haben.

Ein wichtiger Befund betrifft die Problemkonstellationen von Familien:

Von den Eltern, die Erziehungsprobleme angeben, berichten indes 78,7% von Schulden, 46% von Problemen in schulischen Fragen, 46% von gesundheitlichen Problemen, 30% von Problemen in der Partnerschaft, und 48,4% von Problemen mit Behörden.

Diese Problemlagen hängen also sehr stark zusammen. Vor diesem Hintergrund scheint die Logik der HzE, die in der Regel darauf gerichtet sind, ihre AdressatInnen vor dem Hintergrund ihrer lebensweltlichen Einbindungen und der damit verbundenen Problemkonstellationen in den Blick zu nehmen, durchaus gegenstandsangemessen.

Dies ist möglicherweise ein zentraler Hintergrund für den Befund einer ganzen Reihe von Wirkungsanalysen, die aufzeigen, dass offene und universelle psycho-educative Präventionsmaßnahmen leider häufig gerade bei dem sozial am stärksten benachteiligten Klientel die geringsten Effekte aufweisen. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die in Gruppen stattfinden.

Darüber hinaus findet sich in den meisten Studien zu „offenen“ und „niedrigschwelligen“ Präventionsangeboten der Befund, dass Familien mit strukturellen Belastungen in diesen Angeboten unterrepräsentiert sind.

Ferner finden sich Hinweise darauf, dass „offene“ Maßnahmen, sofern sie Gefahr laufen, inhaltlich und strukturell von „Mittelschichtseltern“ dominiert zu werden, dieser Ungleichheit eher Vorschub leisten.

Empirisch finden sich Hinweise, dass insbesondere zeitliche, motivationale, kompetenzbezogene, informationale und sozio-emotionale Hemmschwellen der Inanspruchnahme wirksam sind.

Es ist gut möglich, dass es Präventionsprogrammen besser als bisher gelingen könnte, diese Zugangsschwellen abzubauen.

In der Literatur wird diesbezüglich mit einigem Recht eine zielgruppenorientierte Zugangsweise gefordert, die sich an der Lebenswelt spezifischer AdressatInnen orientiert, d.h. letztlich individualisiert ist.

Insbesondere mit Blick auf schwer erreichbare Populationen legen Studien ferner nahe, dass eine „Gehstruktur“ ein deutlich vorteilhafteres Format als die übliche „Kommstruktur“ darstellt.

Besonders vorteilhaft gelten Formate, die den Charakter einer Langzeitbegleitung aufweisen und in einem möglichst geschützten Rahmen stattfinden, im Idealfall ist dieser individuell bzw. - wenn überhaupt - in Kleinstgruppen gestaltet.

Dies gilt insbesondere als vorteilhaft für den Aufbau von Vertrauensbeziehungen.

Hinzu kommt, dass Wirkungsanalysen dafür sprechen, dass gezielte Maßnahmen, die sich auf spezifische Problembereiche und ein spezifisches Klientel richten, bessere Effekte erzielen als universelle.

Nimmt man diese Befunde zusammen, dann scheint es so, als seien gruppenbezogene „offene“ Präventionsangebote Maßnahmen, die vor allem von Mittelschichtseltern mit vergleichsweise geringen Problemlagen frequentiert werden und bei diesem Klientel auch relativ erfolgreich sind.

Mit Blick auf sozial eher benachteiligte AkteurInnen mit stärker ausgeprägten Problemlagen, scheinen offene universelle Präventionsmaßnahmen deutlich weniger geeignet als spezifische indizierte Maßnahmen, die sich stark an der individuellen Situation der Betroffenen orientieren. Dies ist faktisch der Charakter der die – ja durchaus präventiv ausgerichteten - individuellen HzE auszeichnet.

Paradigmatisch für gegenwärtige Debatte ist die These dass Hilfen in Familien z.B. die Sozialpädagogische Familienhilfe ineffektiv sei und „in sehr vielen Fällen ins Leere“ laufe. Die Idee ist Gruppenangebote an die Stelle von Hilfen Familie in Familien zu setzen.

Es findet sich allerdings in Wirkungsanalysen keine Befunde, dass SPFH besonders unwirksam sei. Warum die SPFH ins Zentrum der Kritik gerät, liegt aber auf der Hand: Nicht weil sie ineffektiv ist, sondern weil sie die HzE darstellt, deren Inanspruchnahme mit Abstand am stärksten zugenommen hat!

Und genau dass scheint das eigentliche Problem zu sein.

**Sind die Fallzahlen zu hoch?**

Wenn man nun über Fallzahlen und deren Reduktion redet, ist grundsätzlich eine Bestimmung dessen notwendig, was ein Fall ist.

Ganz naiv schlage ich folgende Bestimmung vor: Ein Fall ist ein Bedarf, der

a) wahrgenommen und

b) Gegenstand einer Entscheidung geworden ist, diesen Bedarf zu bearbeiten.

Es gibt vier Möglichkeiten Fälle zu reduzieren:

Erstens den Bedarf zu reduzieren

Zweitens zu behaupten es gäbe wenig Bedarf,

Drittes zu versuchen Bedarfe nicht wahrzunehmen,

Viertens wahrgenommene Bedarfe nicht zu bearbeiten.

Zur Reduzierung des Bedarf, sprich zur „Prävention“ komme ich später.

Ich beginne mit den anderen Optionen.

Wenn es wenig Bedarf geben würde, wäre das Ziel der Senkung der Fälle rational und richtig.

Sofern es aber darum geht, Bedarfe nicht wahrzunehmen oder wahrgenommene Bedarfe nicht zu bearbeiten handelt es sich aus fachlicher Perspektive schlichtweg um eine zynische Unterstützungsverweigerung.

Gegen wir im Folgenden also zunächst dem Ideologem nach, dass die Fallzahlen zu hoch seien. Diese These ist ein Synonym zur These, dass zu viele erzieherische Hilfen gewährt werden.

Um zu prüfen ob dies zutrifft, müsste man die Zahl gewährter Hilfen mit Zahlen zur Prävalenz der Hilfebedarfe vergleichen.

Hierzu gibt es keine verlässlichen Zahlen, weil es keine epidemiologischen Studien zum Kinder- und Jugendhilfebedarf gibt. Dies ist ein eklatanter Mangel.

Statt unnötiges Geld in betriebswirtschaftliche Berater zur Organisationsreform zu stecken, wäre die Politik besser beraten, epidemiologische Bedarfsstudien zu finanzieren.

So wissen wir beispielsweise nicht ob die Fallzahlen relativ zum Bedarf gestiegen sind, ob Fallzahlen steigen weil mehr Bedarfe erkannt werden, ob und in welchem Ausmaß Personen mit Bedarf zum Fall werden etc.

Wie man, ohne die Bedarfe zu kennen, „evidenzbasiert“ entscheiden möchte, ob eine Steuerung bedarfsgerecht ist, ist mir ein Rätsel.

Eine Lösung des Rätsels ist der Verdacht, dass es um solche Kleinigkeiten wie Bedarfsgerechtigkeit bei der Debatte um zu hohe Fallzahlen gar nicht geht.

Trotz des Mangels an Wissen über den tatsächlichen Umfang der Bedarfe gibt es eine Reihe von Daten, die zumindest als Hinweise auf Bedarfslagen gedeutet werden können.

Doch zunächst zu den HzE-Zahlen.

Sofern man die Erziehungsberatungen nicht mitrechnet, ergibt sich auf Basis Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik ein rechnerischer Anteil von 2,7% der unter 21-jährigen Bevölkerung, der z.B. im Jahr 2010 eine HzE in Anspruch genommen hat.

Dabei ist nicht berücksichtigt, dass unter den 2,7% eine nicht geringe Anzahl von jungen Menschen bzw. Familien sind, die durch mehr als eine Maßnahme innerhalb des Berichtsjahres adressiert wurden.

Realistischer Weise kann man davon ausgehen, dass durch HzE nicht mehr als einer von 40 jungen Menschen erreicht wird.

Die Mehrheit der Leistungen sind niedrigschwellige, ambulante familienunterstützende Maßnahmen.

Dies ist die Basis für die Behauptung die Anzahl der HzE-Fälle sei zu hoch.

Diesen Fallzahlen kann nun eine Reihe anderer Daten entgegengestellt werden.

Etwa der Befund des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen demzufolge 6,4% der Frauen und 1,3% der Männer sexuellen Missbrauch mit Körperkontakt vor ihrem 16. Geburtstag erleben, oder die etwas 540.000 jungen Menschen unter 21 Jahren, die die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) für das Jahr 2011 als Tatverdächtige ausweist.

Ich ignoriere diese Daten aber und zwar im ersten Fall, weil die Studie strittig ist, im zweiten Fall, weil sich ein erzieherischer Bedarf aus der PKS nicht ableiten lässt.

Dies gilt aber kaum für die Befunde der KiGGS-Studie des Robert-Koch-Instituts.

Die in dieser Studie ermittelte Prävalenzrate klinisch relevanter psychischer Auffälligkeiten (im Sinne von Störungen der Entwicklung, der Emotionalität und des Sozialverhaltens) liegt bei nicht weniger als 18% der Kinder und Jugendlichen in Deutschland.

Den Analysen von Fendrich et al. (2010) zu Gründen für eine Gewährung von Hilfen zur Erziehung zu folge liegt der Anteil von der Kinder und Jugendlichen die Hilfen zur Erziehung aufgrund von Verhaltens- und Entwicklungsauffälligkeiten bei rund einem Drittel aller Fälle.

Umgerechnet heißt dies, dass der Anteil junger Menschen die aufgrund von Verhaltens- und Entwicklungsauffälligkeiten eine HzE bekommen bei weniger als 1% der Alterskohorte liegt, der Anteil mit entsprechenden Störungen jedoch bei 18%.

Fendrich et al. führen aus dass bei etwa zwei Fünftel der Hilfeentscheidungen der primäre Grund für die HzE in der Diagnose eingeschränkte Erziehungskompetenzen der Eltern und weitere elterliche oder familiäre Problemlagen und Konflikte waren und bei etwa einem weiteren Viertel Unversorgungen, Betreuungs- oder Förderungsmangels oder eine Gefährdung des Kindeswohls.

Der Anteil junger Menschen, die eine HzE aus diesen Gründen erhielten liegt bei etwas weniger als 2% der jeweiligen Alterskohorten.

Dieser Gruppe lassen sich nebst einer Reihe anderer Befunde, die folgenden Ergebnisse empirischer Studien entgegenstellen: Kinder-, Jugend- und Familienstudien, wie z.B. zuletzt die 15. Shell-Jugendstudie, kommen zu dem Ergebnis, dass rund ein Drittel der Väter und Mütter mit der Erziehung ihrer Kinder (teilweise deutlich) überfordert seien und häufig nicht auf adäquate Unterstützungen zurückgreifen können.

Studien im Kontext von Schule und Bildung konstatieren einen Anteil von 7% bis 8% eines Jahrgangs der ohne einen (Hauptschul-) Abschluss die Schule beendet.

Zwar nicht auf Studien, sondern auf Schätzungen basieren Zahlen, die alleine für Kinder im Alter bis sechs Jahren von 200.000 - 400.000 (vereinzelt bis 500.000) Fällen von Kindeswohlgefährdung ausgehen.

Da gerade im Kinderschutz die Bindungstheorie en Vogue ist: Der Anteil an unsicher-ambivalenten und unsicher-vermeidenden Bindungsmustern liegt bei je ca. 15% der Anteil an desorganisierten Bindungen bei etwa 5-10%.

Folgt man erwachsenspsychiatrischen Studien, kann man von einer Langzeitprävalenz von 33% der Erwachsenen ausgehen, die eine nach DSM V klassifizierbare psychische Störung mit Interventionsbedarf aufweisen.

Etwa ein Drittel davon, d.h. einer von 10 Erwachsenen leidet an einer chronisch über Jahre hinweg dauerhafte Störung betroffen in der Regel mit Multimorbiditätsmustern. Zumal die Mehrheit der jungen Menschen mit 2 Elternteilen aufwachsen, können wir demnach davon ausgehen, dass mindestens 15% aller junger Menschen in Familien aufwachsen, in denen mindestens eine personensorgeberechtigte Person mit einer erheblichen und langfristigen psychischen Störung belastet ist, die ihre Funktionsfähigkeit im Alltag in Frage stellt.



Wenn wir nun etwas über Erziehungsfähigkeiten wissen, dann das Funktionsfähigkeiten der eigenen alltäglichen Lebens-führung in einem sehr hohen Maße mit Erziehungsfähigkeiten korrespondieren.

Die Studien ließen sich lange fortführen.

Gehen wir nun so defensiv wie möglich vor. Wir sagen, dass die Schätzungen über Kindeswohlgefährdungen eher Meinungen (und z.T. auch interessegeleitete Meinungen) sind und nicht auf robusten Daten beruhen. Deshalb ignorieren wir diese Daten. Ferner argumentieren wir – konträr zu anderen politischen Debatten – dass Probleme mit der Schule (inklusive „Schulfrust“ und -verweigerung) nicht notwendigerweise kinder- und jugendhilferelevant sind. Wir ignorieren auch diese Zahlen.

Auch das was Jugend- und Familienstudien als elterliche Überforderung bezeichnen, ist nicht unbedingt das, was im Sinne der Kinder- und Jugendhilfe als ein hilferelevanter Bedarf gelten kann. Deshalb blenden wird auch diesen Befund aus. Wir dürften damit wohlgerne, gut und gerne 10% aller jungen Menschen ignorieren, wobei wir davon ausgehen können, dass bei diesen zumindest potenziell ein HzE-Bedarf vorliegt.

Die Gruppe junger Menschen, die wir auf diese Weise ignorieren, ist etwa vier Mal so hoch wie die Gruppe junger Menschen die eine HzE bekommt.

Wir ignorieren diese Gruppe aber zur Schärfung des Arguments. Ferner runden wir um der Schönheit der Zahlen willen den Anteil junger Menschen mit psycho-sozialen Problemlagen auf 15% ab, tun so als würde es überhaupt keine weiteren Problagen geben und runden den Anteil der durch HzE (jenseits von Erziehungsberatungen) erreichten Kinder und Jugendlichen auf 3% der Alterskohorte auf.

Selbst bei dieser völlig unrealistischen Schönrechnung kommen wir dann zu dem Befund, dass maximal 20% der kinder- und jugendhilferelevanten Bedarfe tatsächlich eine HzE erhalten. Wie ausgeführt hat auch diese Rechnung mit Parolen wie „Kein Kind zurücklassen“ nichts zu tun.

In dieser Situation wird nun argumentiert man solle die HzE-Zahlen reduzieren.

Von Wildwuchs und anderem ist die Rede.

In Wahrheit ist es eine traurige Realität, dass wie eine Untersuchung der forsa im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter ermittelt hat, von Eltern mit „niedriger Bildung“ weniger als die Hälfte auch nur eine – wie auch immer

stimmige oder fehlgeleitete – Vorstellung davon hat, welche Leistungen der öffentliche Träger der Jugendhilfe überhaupt anbieten könnte.

Noch einmal: Im Positionspapier der A-Länder ist zu lesen dass „die Ausgestaltung des Hilfeangebots als individueller Rechtsanspruch [... das] System [der Kinder- und Jugendhilfe] immer teurer“ mache.

Die Frage, welcher Anspruch an Bedarfsgerechtigkeit in diesem Kontext deutlich wird, erübrigt sich offensichtlich.

Interpretiert man das Papier mit einem an Naivität grenzendem Wohlwollen, dass besagt das Papier nicht *expressis verbis*, dass es weniger Kinder- und Jugendhilfe geben sollte, sondern „lediglich“, dass es weniger individuelle HZE bedürfe. Was ist aber die Alternative?

Das Kaninchen, das als Wunderwaffe aus dem Zylinder gezaubert ist alt und – mit Verlaub – hässlich: Eine sozialräumlich orientierten Steuerung soll's richten.

Diese dient der *neuen* „Neuen Steuerung“ geradezu als steuerungspolitische Allzweckwaffe.

Wie die Sozialraumorientierung fachlich zu bewerten ist sei dahin gestellt.

Über einige Aspekte kann man fachlich geteilter Meinung sein. Um mich jedoch selbst zu outen: Ich bin auch in fachlicher Hinsicht kein Anhänger der Sozialraumorientierung.

Nichtsdestoweniger gibt es ohne Zweifel viele sozialräumliche Projekte, in denen eine professionell gute und fachlich angemessene Arbeit betrieben wird. Auch finden sich viele VertreterInnen einer kritischen sozialräumlichen Sozialen Arbeit, die selbst darauf hinweisen, dass die Forderung nach einer Stärkung des Sozialraums und der Verbesserung der Nutzung der dort vermeintlich brachliegenden Ressourcen, nicht dazu führen darf, die Verantwortungen nach unten zu delegieren und Ansprüche rückzubauen.

Gleichwohl der Verdacht, dass Sozialraumorientierung zu einer solchen Entwicklung beiträgt, drängt sich schon alleine deswegen auf, weil die Forderung nach einer sozialräumlichen Orientierung zumindest steuerungspolitisch notorisch mit dem Ziel einer Reduzierung und oder sogar einer Aufgabe individueller Rechtsansprüche verknüpft wird.

Allerdings ist eine fachliche Debatte um das Für und Wider einer sozialräumlichen Wende in der Sozialen Arbeit hier nur am Rande interessant.

Denn im Kontext der *neuen* „Neuen Steuerung“ meint Sozialraumorientierung vor allem die Steuerung über Sozialraumbudgets.

Die Tatsache, dass dies rechtlich nicht zu machen ist, sei hier nur am Rande erwähnt.

Im angesprochenen Positionspapier ist davon die Rede, dass man „sozialräumliche Angebote“ entwickeln möchte, „die individuelle Einzelhilfe als Angebotsform von der Regel zur Ausnahme“ machen.

Hierzu solle das KJHG mit einer „rechtlichen Erweiterung“ verunzucht werden, „die es auch ermöglicht, in belasteten Stadtteilen sozialräumliche Versorgungsverträge mit Trägern abzuschließen, die nach der gegenwärtigen rechtlichen Ausgestaltung durch höchstrichterliche Rechtsprechung nicht zulässig ist“.

Was nach höchstrichterliche Rechtsprechung dabei übrigens nicht zulässig ist, ist es ausgewählten Einrichtungen exklusive Zugriffsrechte auf wesentliche Teile eines zuvor festgelegten Jugendhilfebudgets im jeweiligen Sozialraum zu erteilen.

Was ist denn der Grund für die Bestrebungen das KJHG zu verändern.

Es grenzt schon an Erbärmlichkeit, dass für Sinnträchtigkeit der Sozialraumideologie lediglich auf Erfahrungsberichte verwiesen wird denen zufolge „sozialräumliche Alternativen“ im Vergleich zu individuellen Hilfeleistungen „wirksamer und kostengünstiger“ seien.

Dass die ‚sozialräumlichen Alternativen‘ Kosten reduzieren sollen und zugleich mit manageriellen Effizienzvorstellungen kopulieren ist unstrittig.

Doch woher kommt die Gewissheit über die erhöhte Wirksamkeit gegenüber individuellen HzE?

Ich würde alles bisher Gesagte zurücknehmen, wenn ich nur eine seriöse unabhängige Studie kennen würde, die für diese Behauptung spricht.

Bis dahin behelfe ich mir mit einer britischen Evaluationsstudie von Rebecca Tunstall und Ruth Lupton zu sozialräumlich orientierten Maßnahmen.

„All of the measures we looked at“, so heißt es dort resümierend „are relatively inefficient“. Mehr noch: "If the interventions benefit large groups of people or everyone in the area [.. ] then our evidence on the spatial patterning of low-income individuals shows that even in the most deprived areas, a great many more non-poor than poor will benefit"<sup>1</sup> (Tunstall/Lupton 2003: 26-27).

---

<sup>1</sup> Das ist die freundliche Variante. Die Armutsforscher Brian Nolan und Christopher Whelan (2000: 19) gehen einen Schritt weiter. Es sei, so zeichnen sie nach, vollständig irrig sei, von lokalen sozialräumlichen Initiativen einen substanziellen Beitrag zur Lösung von Problemen erwarten, deren Zusammenhänge und Ursache eben

Doch was ist so attraktiv am Sozialraum und an Sozialraumbudgets?

Eine wichtige Idee der neuen Neuen Steuerung besteht darin, dass die sozialräumlich exklusive Einrichtungen über die Gewährung von Hilfen im Einzelfall (mit-)entscheiden<sup>2</sup>.

Vor diesem Hintergrund würden Budgets dazu führen, dass es sich für die Träger lohnen würde, die je günstigste Hilfeform zu erbringen, da verbliebene Überschüsse des Budgets im Sozialraum bleiben und somit „Anreizfunktionen“ entfalten würden.

Man ist geneigt dem Preisargument noch irgendwie zu glauben. Zumindest erscheint es für eine Spardebatte konsistent, dass die Ersetzung von Einzelhilfen, deren Gewährleistung des Rechtsanspruchs nur schwierig reduziert werden kann, durch sozialräumliche Angebote propagiert wird, deren Budget vergleichsweise einfach zu deckeln ist.

Doch genau an dieser Stelle setzt eine abenteuerliche alchemistische Formel ein, die wie ich hoffe, die für das Papier Verantwortlichen selber nicht glauben.

Denn wenn sie dies wirklich ernst meinen würden, sollte man ihnen dringend anraten, aufzuhören die Jugendhilfe oder irgendetwas anderes zu steuern.

Die Behauptung lautet, dass Budgets präventive Maßnahmen für Träger attraktiv werden lassen.

Denn die präventive Verhinderung erzieherischer Defizite schone das Budget.

Schließlich würden Sozialraumbudgets ein Interesse an höchst möglicher Effizienz erzeugen.

Da mit dem Fall auch die Ausgaben verschwinden, werde es durch Budgets belohnt, wenn Hilfen frühzeitig und wirksam erfolgen.

Realistischerweise würde sich ein Träger, der über Sozialraumbudgets finanziert wird, schlicht und einfach finanziell ruinieren, wenn er tatsächlich präventive Angebote forcieren würde, sofern dadurch Wege für AdressatInnen in das Hilfesystem eröffnet werden, deren Bedarfe bislang nicht versorgt worden sind.

Denn nach allem was man weiß, kommen sofern niedrigschwellige präventive Angebote funktionieren, mehr dieser jungen Menschen mit Unterstützungsbedarfen in den Blick als bisher.

---

nicht im Lokalen, sondern in nationalen oder gar internationalen Strukturen, Institutionen und Politiken zu suchen sind. Die Tatsache, so führen sie aus, dass „location is not itself an independent factor clearly implies that [...] area-based intervention cannot be the cardinal means of dealing with poverty [...]. A failure to acknowledge the limits of what can be achieved by area-based initiatives is likely to be counterproductive in that it is likely to encourage entirely inappropriate forms of evaluation that fail to distinguish between outcomes within and outside the control of local agents“.

<sup>2</sup> Die verwundert, weil zuvor in dem Papier noch die tatsächlich oder vermeintlich zu „starke Stellung freier Träger bei der Ausgestaltung des Hilfeangebots“ beklagt wird.

Dann aber steigen die HzE-Fälle parallel zu niedrighschwelligen und präventiven Angeboten.

Sofern dies zutrifft, geht von Budgets offensichtlich kein präventiver, sondern ein ganz anderer Anreiz aus.

Man kann von einem Budget viel behalten, wenn man wenige Fälle findet und wenn man die Fälle, die man findet, so billig wie möglich bearbeitet.

Wenn durch niedrighschwellige Angebote viele Hilfebedarfe sichtbar werden, die vorher unsichtbar geblieben sind, hat man zwar fachlich gute Arbeit geleistet, sich jedoch mit Blick auf das eigene Budget einen Bärenienst geleistet.

Um möglichst viel Budget zu erhalten, sind präventive Angebote allemal viel weniger tauglich als geringere Personalschlüssel, sinkende Einkommen der Fachkräfte, ganz viel ehrenamtliches Engagement im Sinne von freiwillig sozial engagierten BürgerInnen, die sich als GemeinwesenarbeiterInnen betätigen und nicht zuletzt unbefriedigte Hilfebedarfe.

Inzwischen argumentieren einige VertreterInnen der neuen Neuen Steuerung, scheinbar moderater, dass die Fallzahlen der HzE nicht generell zu hoch sind, sondern dass man genauer prüfen sollte, ob die Betroffenen, die Maßnahmen erhalten, tatsächlich Bedarf an solchen Maßnahmen haben.

Anders formuliert: Es werden Fälle bearbeitet, die keine Fälle sind.

Dies könnte ein gutes Argument sein, sofern sich Belege für diese weit reichende Annahme finden würden.

In der Tat finden sich z.B. in der Evaluation zu den (umstrittenen) sozialpädagogischen Diagnosetabellen Hinweise darauf, dass zwar in den meisten Fällen mehr oder weniger die am besten geeignete Maßnahme für den jeweiligen Fall ausgewählt wird, in knapp einem Drittel der Fälle jedoch Maßnahmen durchgeführt werden, die mit Blick auf die attestierte Problemlage eher nicht als geeignet gelten können (vgl. Macsenaere 2008).

Auch in einer eigenen Untersuchung zu Abbrüchen in der Heimerziehung (gemeinsam mit H. Tornow) gibt etwas mehr als ein Drittel der befragten Fachkräfte an, dass ihre Einrichtung manchmal Fälle aufnimmt die nicht der Zielgruppe ihrer Einrichtung entspricht.

Das Problem von Maßnahmen die dem Bedarf nicht entsprechen findet sich demnach in der Tat.

Das Problem besteht nun aber genau nicht darin wo es die VertreterInnen der neuen Neuen Steuerung vermuten.

Dass ein Fall der keinen Bedarf mit einer teuren aber unangemessenen Hilfe bedacht wird ist eine seltene Form der Fehlallokation.

Weitaus häufiger findet sich das genaue Gegenteil, nämlich der Versuch die induzierte aber ggf. teure Hilfe zu vermeiden und kostengünstigere aber weniger geeignete Hilfe zu gewähren.

Dies ist auch der Kontext in dem die Devise „ambulant vor stationär“ von einer fachlich begründeten Klugheitsregel in ein ideologisches Mantra überführt worden ist.

Sofern der Anspruch lautet, die Kinder- und Jugendhilfe so zu steuern, dass sie tatsächlich bedarfsgerecht auf Problemlagen reagiert, deutet gegenwärtig alles darauf hin, dass die Fallzahlen der HzE insgesamt eher zu niedrig als zu hoch sind.

Dabei ist auch die Frage, ob ein nicht bearbeiteter Bedarf tatsächlich ökonomisch günstiger kommt als die Ausgaben für erzieherische Hilfen, alles andere als klar.

In ihrer Studie „Financial cost of social exclusion“ haben Stephen Scott et al. (2001) nachgezeichnet, dass z.B. die gesellschaftlichen Kosten für Kinder mit Verhaltensstörungen bereits wenn die Kinder ihr 28 Lebensjahr vollendet haben um das zehnfache höher sind als die Kosten für durchschnittliche nicht auffällige junge Menschen.

Andere Rechnungen besagen, dass angesichts der mittel- und langfristigen ökonomischen Folgekosten eines nicht bearbeiteten Hilfebedarfs selbst eine kostenintensive Hilfeform wie die Heimerziehung ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1:3 aufweist.

Auch wenn man aus ethisch-politischen Gründen kein Anhänger solcher Rechnungen ist und auch aufgrund einer Reihe methodischer und Einwände mit Skepsis begegnet, findet sich für die umgekehrte Behauptung, d.h. für ein negatives Kosten-Nutzen-Verhältnis der HzE kein empirischer Hinweis.

Wesentlicher als die finanziellen Kosten sind jedoch moralischen Kosten der Weigerung den Bedarfen von Anspruchsberechtigten gerecht zu werden, zumal diese Kosten letztlich durch das Leiden des unteren Drittels der Gesellschaft getragen werden.

Dass nicht alle Formen der Erbringung von Hilfeleistungen gleichermaßen wirksam und sinnvoll sind, um die Teilhabemöglichkeiten und Lebensaussichten der AdressatInnen zu erhöhen, ist unstrittig.

Aber dies ist ein Problem von Fachlichkeit und Professionalität: Ein Problem von Kompetenz der Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe im doppelten Sinne, nämlich von Können und Befugnis.

Wenn es ein Problem des Könnens ist, dass die Fachkräfte davon abhält, den AdressatInnen bedarfsangemessene Leistungen zukommen zu lassen, dann bedarf es Professionalisierungsstrategien die über Steuerungsfragen weit hinausgehen.

Wenn Fachkräfte allerdings Steuerungslogiken ausgesetzt sind, die ihre Befugnis in Frage stellen professionelle Standards einzuhalten indem die Bearbeitung von Fällen nach professionellen Kriterien erfolgt, dann bedarf es Professionalisierungsstrategien, die dazu beitragen, falsche Steuerungsphantasien zu überwinden.

So oder so, scheint das, was die neue Neue Steuerung derzeit zu überwinden trachtet, nicht nur die Finanznot der Kommunen zu sein, sondern vor allem auch das, was einem technokratischen Durchsteuern seit je im Wege steht: Die fallangemessene Realisierung von Anspruchsrechten von AdressatInnen und die professionelle Autonomie der Leistungserbringer.

Beides wird sich eine Kinder- und Jugendhilfe, die nicht sehenden Auges an ihrer fachlichen und politischen Selbstverzwergung mitzuarbeiten gedenkt, nicht bieten lassen dürfen.