

## **Nie genug und immer zu viel: Anforderungen an Leistungen und Personal im ASD**

Anmerkungen zu Standards einer modernen Professionalität, Strukturen und Personalbedarfe für eine aktive Kindeswohlsicherung und Verfahren der Personalbedarfsermittlung im Allgemeinen Sozialdienst

### **I. Vorbemerkungen**

Die Risiken des Aufwachsens zu Beginn des 21. Jahrhunderts können mit finanziellen Transfers allein nicht ausgeglichen werden. Verhältnisse wie ungleiche Verteilung sozialer und kultureller Ressourcen unter jungen Menschen, die Verkleinerung und Destabilisierung von Familien, die nach wie vor ungesicherten und das Familienleben enorm belastenden Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die unzureichende Integration von Zuwandernden, die Chancenhierarchie zwischen den Geschlechtern oder die Probleme am Übergang Schule – Beruf erfordern die Bereitstellung einer kompensatorischen Infrastruktur sozialer Dienstleistungen in öffentlicher Verantwortung.

Herausforderungen an die Leistungsfähigkeit des Jugendamts für die Gestaltung der Lebenswelten von Kindern, Jugendlichen und Familien könn(t)en diskutiert werden in einem Beziehungsgeflecht der drei Pole „Gesellschaftliche Entwicklungen“ (Vorgaben von Politik und Verwaltungsspitze), „Professionelle Rahmenbedingungen und Fachlichkeit“ (Strategien aus Sicht von Jugendpolitik und Profession) und „Organisation und Ressourcen des Jugendamts“ (Rahmenbedingungen der Mitarbeiterschaft). Seit einiger Zeit wird die Diskussion allerdings fokussiert auf Strategien zur Kindeswohlsicherung und dabei wiederum häufig auf die Verpflichtungen des Staats im Rahmen des Wächteramts – das natürlich rechtzeitig und wirkungsvoll vom Jugendamt wahrzunehmen ist. Die frühere Priorisierung der Elternrechte und der Pflichten der Personensorgeberechtigten hat sich längst – zumindest im Hinblick auf bestimmte Bevölkerungsgruppen in sog. benachteiligten sozialen Milieus – verschoben in Richtung Screening und „Früherkennung“: Fördern, Fordern und Kontrollieren im frühestmöglichen Stadium.

Angesichts einer solchen gesellschaftspolitischen Herausforderung müssen Mitarbeiter/innen in Sozialen Diensten – im Jugendamt und in vergleichbarer Weise auch bei freien Trägern – die Anforderungen an die Effekte ihrer Leistungen als widersprüchlich empfinden: Hilfe und Kontrolle, materielle Unterstützung und Sparsamkeit, Elternrecht und staatliches Wächteramt, Fördern und Fordern. Eine so skizzierte Widersprüchlichkeit würde die Subsumption unterschiedlicher Anforderungen in einem ganzheitlichen Konzept Sozialer Dienste erst zulassen, wenn die „Fachschaft“ und die – zumeist kommunalpolitischen – Entscheidungsträger eindeutige Position beziehen zum jugend(hilfe)politischen Selbstverständnis sowie zum sozialpolitischen Auftrag des Jugendamts. Erst vor diesem Hintergrund und in einem solchen Spannungsverhältnis unvermeidbarer Aushandlungsprozesse werden real die Fragen nach qualitativen Konzepten und Instrumentarien und damit eben auch nach dem Personalbedarf im ASD und der Arbeitsbelastung der Mitarbeiter/innen gestellt.

---

Der Verf. ist Leiter des Amts für Soziale Dienste (AfSD) in Bremen.

Arbeitsbelastung und Personalbedarf – im Allgemeinen Sozialdienst (ASD) des Jugendamts – sind vor Ort jeweils spezifisch erst realistisch einzuschätzen, wenn die strukturellen Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten ebenso analysiert sind wie die Erwartungen an die präventive und qualitative Aufgabenerfüllung des ASD (auch und u. a. im Bereich „Kinderschutz“).

„Jeder Versuch, realistische Erwartungen zu formulieren, wird den Jugendämtern als Eingeständnis eigener Unzulänglichkeit ausgelegt. Ebenso wird jede Forderung nach strukturellen Veränderungen als Beweis für die bisher unzureichende Arbeit der Jugendämter interpretiert. Es scheint also egal zu sein, was Jugendämter tun. Immer wenn sie versuchen, ihre Arbeitsbedingungen zu optimieren oder Verkürzungen in der öffentlichen Debatte zurechtzurücken, stehen sie selbst am Pranger.“<sup>1</sup>

## **II. Fachliche Strategien und Professionalität als Voraussetzungen**

### **1. Professionelles Handeln**

Professionelles Handeln soll Umsetzungsstrategien für eine Fachlichkeit integrieren, die Interaktionen gestalten sowie Ressourcen fördern und nutzen will, die methodisch auf die Kontextualität von Problemen und Lösungsmöglichkeiten bzw. Umgangsweisen sowie die Kulturalisierung als Förderung der Identifikation mit der eigenen Alltagskultur setzt:

- Grundlegend bleibt dafür eine professionelle Ebene, die Reflexivität und demokratische Rationalität, Handlungsprinzipien einer auf die Mobilisierung von Ressource zielenden Fachlichkeit und ein auf Teilhabe aller zielendes sozialpolitisches Engagement für eine solidarische Gesellschaft begründet und fördert. Sozialraumbezug und kommunikative Aushandlungsprozesse beschreiben dann wesentliche Instrumente der umsetzungsbezogenen Arbeitsebene.
- Fachliche Prinzipien beziehen sich auf Lebensweltorientierung und damit auf Gemeinwesenbezug, Aktivierung und Beteiligung der Nutzer/innen, Sozialberichterstattung und beteiligungsorientierte Sozialplanung, Ko-Produktion, lokale Demokratie.
- Auf der Ebene der Organisation geht es um eine zielgerichtete, fachlich angeleitete Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation im Kontext einer professionstheoretisch begründeten Organisationsentwicklung; es geht um (neue) Steuerungsinstrumente (Ressourcenverantwortung, Controlling) und damit um die fachliche/örtliche/materielle Zuständigkeit für die operative Steuerung. Dazu gehört die Personalwirtschaft und Personalentwicklung (als strategische Leitungsaufgabe) ebenso wie die Budgetverantwortung.

### **2. Demokratische Umgangsformen und Arbeitsweisen**

Entstehung, Realisierung und Sicherung von demokratischen Umgangsformen und Arbeitsweisen auf allen Ebenen und in allen institutionellen wie personal bestimmten Zusammenhängen bedürfen einer verlässlichen institutionellen Absicherung, womit den Subjekten eine gewisse Garantie für ihre persönliche Mitwirkung (bzw. deren positive Wirkung) gegeben wird. Staatliche und gesellschaftliche Dienste, Einrichtungen und Institutionen sind gefordert, eine institutionelle Absicherung von Demokratisierung im eigenen (organisatorischen und fachlichen) Handeln sowie eine Absicherung und professionelle Förderung von Demokratisierung im öffentlichen und privaten Leben zu unterstützen.

---

<sup>1</sup> Deutsches Jugendinstitut (DJI)e. V., Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD. Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung, 2008, S. 8.

### **3. „Einheit der Jugendhilfe“**

Einheit der Jugendhilfe: Angesichts der „Versäulung“ von Hilfearten und Handlungsfeldern (u. a. Kindertagesstätten, Erziehungshilfen, Jugend-/Jugendsozialarbeit) ist kritisch nach der tatsächlichen „Einheit der Jugendhilfe“ zu fragen und zu analysieren, ob dieses fachliche Prinzip unabdingbar einer bestimmten organisatorischen Form bedarf. Liegen die aktuellen Gefahren in einer Instrumentalisierung unter einem ausufernden Verständnis permanenter, genereller Prävention und damit Fokussierung der Jugendhilfe als einem Instrument zur Disziplinierung und (Re-)Integration von Randgruppen?

### **4. Garantenstellung: Hilfe und Kontrolle**

Die Kinder- und Jugendhilfe folgt in ihrem Handlungsverständnis dem Primat der allgemeinen Förderung und der Prävention vor dem Angebot reaktiver Hilfen. Im Hinblick auf Lebenswelt- und Dienstleistungsorientierung sowie unter Einbeziehung sozialräumlicher Perspektiven stehen ressourcenbezogene Arbeitsformen im Vordergrund – im Gegensatz zu einer eher stigmatisierenden und problemverstärkenden Defizitorientierung. Die Familienorientierung des SGB VIII und das Elternrecht entsprechend dem Grundgesetz stehen in diesem Zusammenhang nicht in einem Gegensatz zu den Entwicklungsrechten des Kindes und dem erforderlichen Schutz des Kindeswohls.

Das Recht der Eltern und das „Staatliche Wächteramt“ sind auf die Rechte der Kinder und Jugendlichen bezogen. Bei Verstößen der Eltern gegen das Kindeswohl ist zunächst zu versuchen, verantwortliches Handeln der Eltern zu verlangen und zu fördern. Die helfende und unterstützende Rolle entspricht ebenso dem Staatlichen Wächteramt wie die Intervention bei Gefährdung des Kindeswohls, wenn die Eltern trotz Förderung und Hilfe nicht in der Lage oder Willens sind, das Kindeswohl zu gewährleisten.

Eine solche Perspektive muss sich dezidiert gegen aktuelle gesellschaftliche Allmachtsfantasien wenden, wonach ein umfassender Kinderschutz vor allem durch die frühzeitige Identifikation von Risikofamilien sowie weitreichende Kontrolle und Bevormundung zu sichern sei: Diese Erwartung wird sich als nicht erfüllbar erweisen! Gefragt ist eine Kultur des Vertrauens, denn absolute Kontrolle zur immer währenden Sicherung eines jeden Kindes ist in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft nicht gewünscht und nicht möglich.

## **III. Soziale Infrastruktur als notwendiger Rahmen**

Es geht nicht um die frühere, häufig übertriebene Vorstellung von einer „Verstaatlichung“ der Erziehung oder von der Überwältigung der Familie durch den Staat durch angeblich fürsorgliche Eingriffe. Der Staat muss i. S. v. Art. 6 Abs. 1 GG positive Lebensbedingungen für die Familien gewährleisten. Die öffentliche Verantwortung ist heute konstitutiv eingewoben in die private Verantwortung für das Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen: Die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen sind so zu gestalten, dass Eltern und junge Menschen für sich selbst und füreinander Verantwortung tragen können. Armutsbekämpfung und qualitativ hochwertige Ganztagsbetreuung stellen eine effektive Investition in die Chancen von Kindern und in die zukünftige Produktivität unserer Gesellschaft dar.

Entscheidend für eine zukünftige Modernisierung des Sozialstaats im Interesse von Kindern und Jugendlichen ist ein Perspektivenwechsel, der die bisherige Beschränkung der Debatten und Bemühungen auf die Reform der Sozialversicherungssysteme aufgibt. In den Vorder-

grund rücken muss die stärkere politische Gestaltung und Absicherung der sozialen Infrastruktur für Familien, Kinder und Jugendliche.<sup>2</sup>

Dabei wird die Kinder- und Jugendhilfe künftig mehr als andere Bereiche einer doppelten Aufgabenstellung gerecht werden müssen:

- Zum einen ist sie auf die Unterstützung des Aufwachsens im Sinne einer direkten personenbezogenen Arbeit mit den Adressat/inn/en in vielen Aufgabenbereichen und Arbeitsfeldern ausgerichtet. Hierbei geht es um Erziehung, Bildung, Unterstützung, Betreuung und Begleitung neben und in Ergänzung zu Familie und Schule. Dabei wird vor allem die sozialisationstheoretische, subjektgebundene Seite der Kinder- und Jugendhilfe betont.
- Zum anderen orientiert sie sich aber auch an dem anwaltschaftlichen Auftrag der Schaffung positiver Lebensbedingungen für Kinder und Jugendliche im Sinne einer rechtlich abgesicherten, erwartbaren, bedarfsgerechten und qualifizierten Infrastruktur an entsprechenden Diensten, Angeboten und Hilfen. In diesem Zusammenhang trägt die Kinder- und Jugendhilfe die Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen heute, sie übernimmt verstärkt sozialplanerische und kindheits- bzw. jugendpolitische Aufgaben.

#### **IV. Personalbemessung im allgemeinen Sozialen Dienst Junge Menschen (aSD JM) in Bremen**

In den Jahren 1999 ff. wurden in Bremen neue Konzepte für die Sozialdienste entwickelt und in diesem Zusammenhang wurde das „Case-Management“ als durchgängiges Arbeitsprinzip für alle ambulanten Dienste eingeführt; gleichzeitig gab es Einsparvorgaben für Personal im Rahmen eines sog. Personalentwicklungsprogramms für die Ämter in der Freien Hansestadt Bremen (PEP). In Verhandlungen mit den Interessensvertretungen wurde im Ergebnis mit Datum vom 30. April 2004 ein Untersuchungsauftrag u. a. mit folgenden Überlegungen, Zielen und Aufträgen formuliert:

Erst nach einer ausreichenden Präzision von Arbeitsprinzipien und Standards für das Wirken der Sozialzentren<sup>3</sup> besteht die Möglichkeit, diese zu beurteilen und Aussagen zur Erreichung der Leistungsziele in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu treffen. Es wurden bestehende Strukturen und Verfahrensregelungen bei der Leistungserbringung gesichtet, nach Bedarf modifiziert und ergänzt, vor Ort erprobt und durch ein Institut auf Effizienz und Effektivität, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt „Verbrauch von Arbeitszeit“, geprüft bzw. gemessen.

Referenzwerte zur Beurteilung von qualitativen und quantitativen Leistungszielen aus anderen Kommunen liegen nicht oder nur sehr begrenzt vor.<sup>4</sup> Bisherige Ansätze zur Berechnung von Personalkapazitäten für den ASD beziehen sich zumeist auf Einwohnerzahlen und klientenbezogene Fallzahlen pro Fachkraft; ergänzt wird dies ggf. durch die Berücksichtigung von Sozialindikatoren sowie einzelner Qualitätsstandards für die Bearbeitung z. B. im Rahmen der Hilfeplanung, Dokumentation etc. Die dann im Februar 2007 für die Stadt Bremen vorgelegte Untersuchung fokussiert die Berechnung von Arbeitskapazitäten und damit auch die Optionen

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu BMFSFJ, 11. Kinder- und Jugendbericht, 2002, „Einleitung“, S. 56 ff. und „Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe“, S. 63 ff.

<sup>3</sup> Anmerkung: Die sozialen Dienstleistungen des Amtes werden in Bremen in heute sechs Sozialzentren dezentral erbracht.

<sup>4</sup> Vgl. DJI (Fn. 1), S. 9.

für eine langfristige fachliche und personalwirtschaftliche Steuerung in diesen Arbeitsfeldern der Sozialen Arbeit auf folgende drei Aspekte:

- Als Ausgangspunkt für die Berechnung wurde das Arbeitsprinzip des Case-Managements verwendet. Die definierten Standards beziehen sich also auf diese Arbeitsweise sowohl als Klienten- wie auch als Systemkonzept.
- Die Berechnung von Arbeitskapazitäten erfolgte nicht nach den Fallzahlen im Sinne der Leistungsbereiche des Sozialgesetzbuchs; diese quantitative Bemessung wurde abgeleitet aus den Arbeitsschritten im Rahmen des Case-Managements.
- Bestandteile der Kapazitätsberechnung sind zusätzlich Arbeitsanteile im Sinne von Arbeitsvor- und -nachbereitung (Rüstzeit).<sup>5</sup>

Ausgehend von einer differenzierten Prozessanalyse für die Ambulanten Sozialdienste wurden im Rahmen der Untersuchung Vorschläge für Prozessabläufe und damit Standards entwickelt. Dabei ließ man sich von gesetzlichen Vorgaben, fachlichen Erkenntnissen sowie organisationsbezogenen Notwendigkeiten leiten. Eine Steuerungsgruppe aus Vertreter/innen der Senatorischen Behörde, des Amts für Soziale Dienste sowie der Interessensvertretungen hat zum Ende des Projekts die aus Sicht der Fachverwaltung notwendigen Standards beschlossen. Diese Vorschläge dienten zur fachlichen Anpassung der bereits definierten Arbeitsprozesse und der Berechnung der damit verbundenen notwendigen zusätzlichen Personalressourcen. Im Einzelnen wurden für eine Umsetzung aller vorgeschlagenen Standards folgende zusätzliche Personalbedarfe ermittelt:

- gut 16 Stellen für den Ambulanten Sozialdienst Junge Menschen;
- knapp 2 Stellen für den Ambulanten Sozialdienst Junge Menschen/Jugendgerichtshilfe und
- etwa 5,5 Stellen für den Ambulanten Sozialdienst Erwachsene.

Diese so berechneten Personalmehrbedarfe beziehen sich für die Sozialen Dienste „Junge Menschen“ auf einen Ausgangswert Ende 2006 von etwa 80 Stellen und beschreiben somit einen Mehrbedarf von rund 20 %. Nach dem tragischen Tod des Kindes Kevin, das im Oktober 2006 aufgefunden wurde, wurden auch im Kontext eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu den Hintergründen und Folgen dieses Falls umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung des Kinderschutzes und zur Sicherung des Kindeswohls beschlossen, die im Laufe des Jahres 2007 zu einer deutlichen Personalaufstockung von mehr als 30 Stellen führten; gleichzeitig ergab sich allerdings ein deutlicher Fallanstieg im Bereich der Erzieherischen Hilfen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung wurde ab April 2008 erneut ein Verfahren durchgeführt zur Bemessung des Personalbedarfs unter Nutzung der oben dargestellten Instrumente. Aus einer rd. 30%igen Steigerung der Fallzahlen (von August 2006 bis April 2008) in zentralen, kostenwirksamen Hilfefällen (Heimerziehung, Vollzeitpflege, SPFH) wurde ein entsprechender Mehrbedarf an Fachkräften abgeleitet.

## V. Personaleinsatz und Referenzsysteme

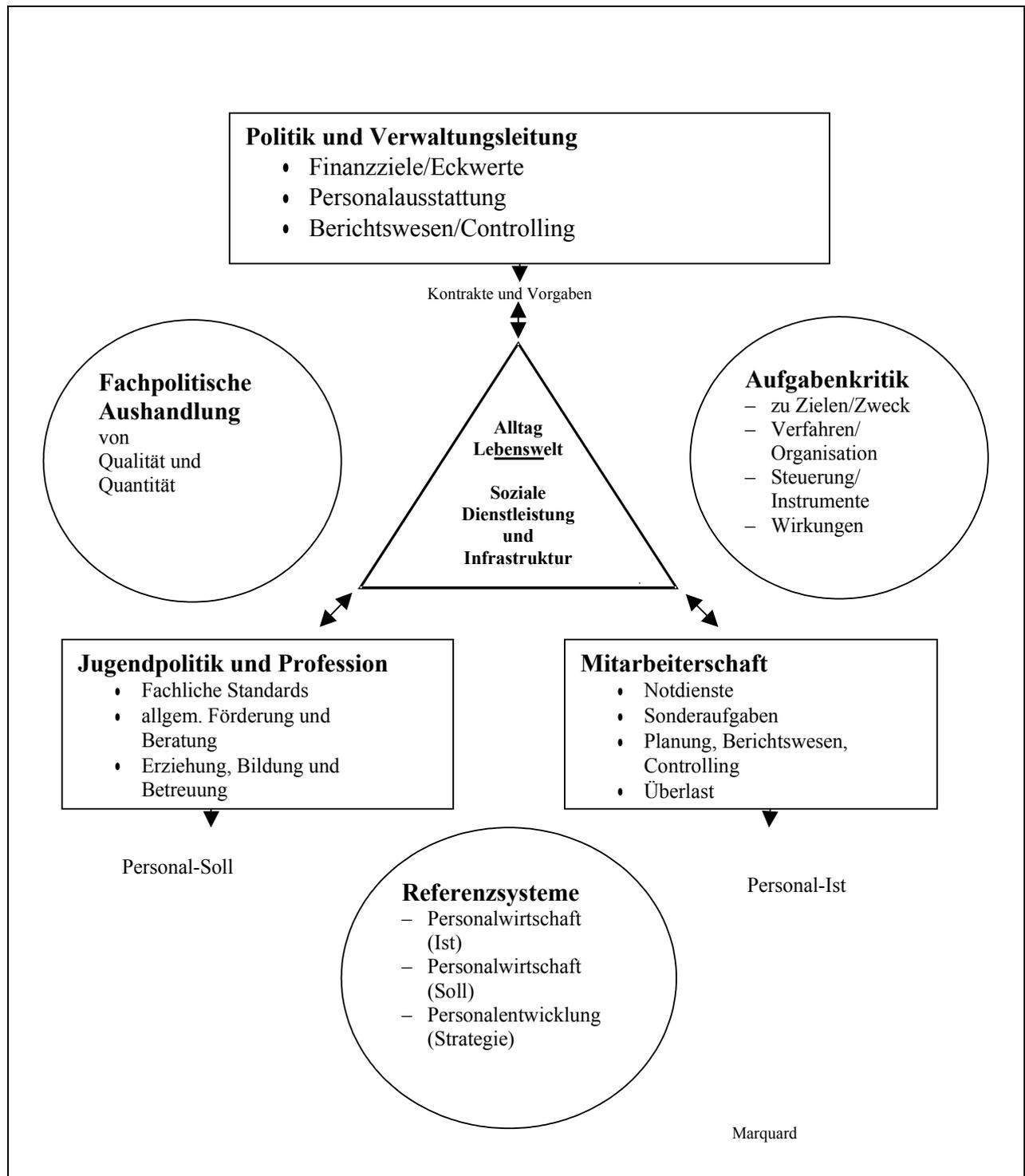
Die Ermittlung von Personalbedarfen und deren Anerkennung sowie die daraus dann abzuleitende Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen für die Realisierung entsprechender fachli-

---

<sup>5</sup> Vgl. im Einzelnen Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (INSO), Untersuchung zur Erreichung der quantitativen und qualitativen Leistungsziele der Ambulanten Sozialen Dienste in den Sozialzentren der Stadtgemeinde Bremen. Zusammenfassung der Ergebnisse, 2007. Einen zusammenfassenden Überblick geben *Lammerding/Szlapka* NDV 2008, 67 bis 72.

cher Standards ist auf der kommunalpolitischen Ebene immer eng verknüpft mit der fachpolitischen Aushandlung von Qualitäten und Quantitäten.

Schaubild 1: Auftrag für den Allgemeinen Sozialdienst (ASD)  
 – Aufgaben, Personalbedarf und Aufgabenkritik Kinderbetreuung in Deutschland –



In diesen Zusammenhang gehören auch die Ziele und Verfahren einer Aufgabenkritik. Im Rahmen der Einführung neuer Steuerungsinstrumente (NSM) hat sich die Strategie durchgesetzt, die Gewährleistung, Finanzierung und die Bereitstellung (den Vollzug) öffentlicher Leistungen getrennt zu betrachten. Für die öffentliche Verwaltung wird daraus auch die Forderung nach einer Konzentration auf Kernaufgaben abgeleitet. Aufgabenkritik wird i. d. R. in

die Zweckkritik sowie die Vollzugskritik (Modalitäten der Aufgabenerfüllung: Verfahren, Intensität der Dienstleistung, Kosten) unterteilt. Ein Fachamt wie das Jugendamt bewegt sich mit seinen Verfahren zur Aufgabenkritik im Spannungsfeld von gesetzlichen Pflichtleistungen und den mit Ermessensspielräumen ausgestatteten sog. Kann-Leistungen, von zu erfüllenden Mindestaufgaben und optimaler Aufgabenerfüllung nach hohen Qualitätsstandards.

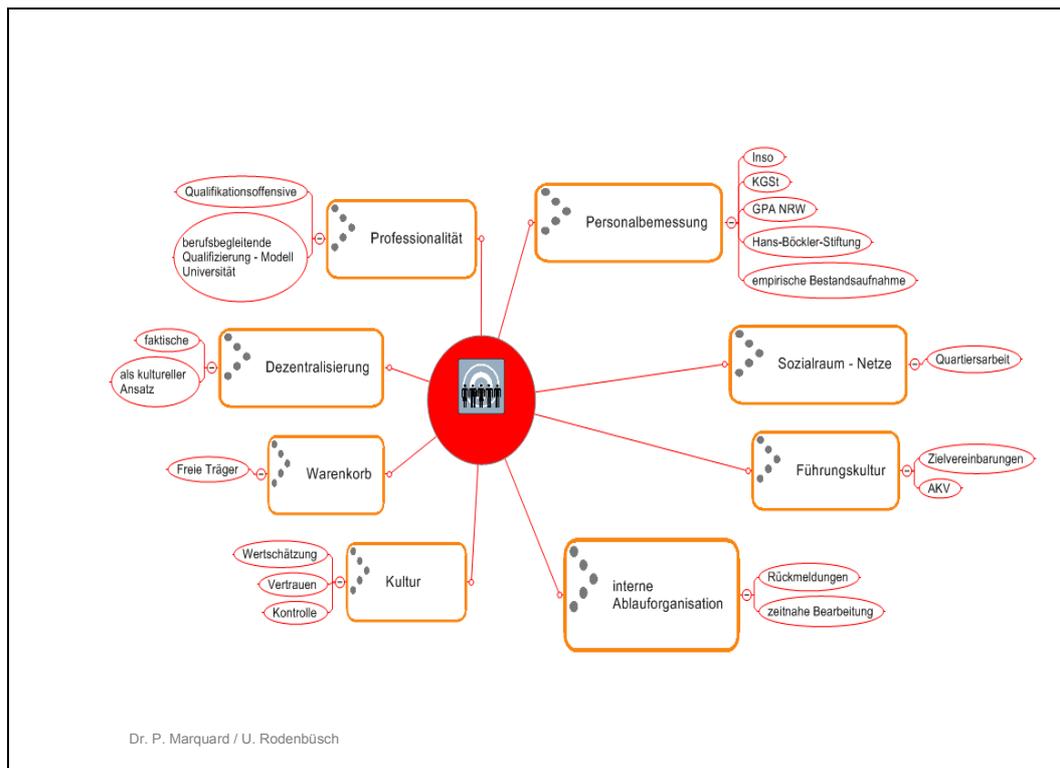
Für die abzuleitenden Anforderungen an die Personalausstattung gibt es oft nur aus dem praktischen Vollzug abgeleitete Erfahrungswerte. Insbesondere bei der Definition neuer Aufgaben, der Aufgabenausweitung im Rahmen schon bestehender Aufträge und bezogen auf der Einführung neuer Techniken wird immer wieder über Rationalisierungspotenziale einerseits und die Bewertungsmaßstäbe für Stellenanforderungen andererseits kritisch diskutiert. Kaum berücksichtigt werden oft personelle Engpässe aufgrund von Abwesenheit von Stammkräften (aus sehr unterschiedlichen Gründen) sowie als Folge personalwirtschaftlicher Maßnahmen (Einsatz von leistungsgeminderten Personen, Wiederbesetzungssperren und komplexe Besetzungsverfahren).

Jenseits der oben geschilderten Untersuchung zur Personalbedarfsbemessung in den Sozialen Diensten des Amts für Soziale Dienste in Bremen wurden dort in den letzten Jahren verschiedene Referenzsysteme entwickelt. Diese folgen dem Grundsatz, dass vorhandene Personalressourcen „gerecht“ angesichts der tatsächlichen Arbeitsbelastung in den verschiedenen Sozialzentren und Diensten verteilt werden müssen. I. d. R. findet eine Umverteilung von Stellen nur innerhalb verschiedener Spezialdienste statt. Unter Federführung von Leitungskräften und mit Beteiligung aus der Mitarbeiterschaft sowie der Interessensvertretungen wurden die zu berücksichtigenden Faktoren für den jeweiligen Fachdienst definiert. Dabei geht es sowohl um demografische Daten als auch um Sozialindikatoren; zu berücksichtigen sind Fallzahlen und unterschiedliche Hilfearten sowie ggf. örtliche Sondersituationen. Diese jeweiligen Faktoren werden in einem Prozess der gemeinsamen Einschätzung gewichtet. Sodann werden die vorhandenen realen Zahlen zu den einzelnen Indikatoren übernommen und rechnerisch in ein entsprechendes Verhältnis zu den tatsächlich zur Verfügung stehenden Stellenvolumina gesetzt. Hieraus ergibt sich ein Überhang oder ein zusätzlicher Bedarf für die einzelnen Sozialzentren und Fachdienste. Eine tatsächliche Umverteilung muss eine jeweilige Mindestausstattung berücksichtigen und soll erst ab einer 0,5 Stelle zum Tragen kommen. Eine Umsetzung von Beschäftigten erfolgt i. d. R. nur mit deren Zustimmung und unter Mitwirkung der Interessensvertretungen; personalwirtschaftlich ist die natürliche Fluktuation auszunutzen.

Die Erfassung und Berechnung von Personalbedarfen und die angemessene Nutzung von (z. T. selbst entwickelten) Referenzsystemen sollte eingebunden werden in diverse Maßnahmen der Personalwirtschaft und Personalentwicklung.

Schaubild 2: Personalbemessung/Referenzsysteme

---



Die rechnerische Ermittlung von Personalbedarfen setzt natürlich die Auseinandersetzung mit fachlichen Standards voraus, woraus sich wiederum Anforderungen an die Qualifizierung der Mitarbeiterschaft sowie die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation ergeben können. Die Bedeutung dezentraler Strukturen und Arbeitsweisen für die Qualität und den erforderlichen Personaleinsatz ist einzuschätzen. Dazu gehört auch die Netzwerkarbeit im Sozialraum. Fragen der Führungskultur mit ihren zahlreichen Aspekten zu Verfahrensweisen (z. B. Zielvereinbarungen, Delegationsprinzipien usw.) und zur Arbeits- und Umgangsweise (Wertschätzung, Vertrauen, Kontrolle usw.) sind wesentlich für die Erfassung des qualitativen Personalbedarfs ebenso wie für letztlich auch für die quantitative Bemessung.

Angesichts der realen und alltäglichen Herausforderungen bei der Gestaltung des Personaleinsatzes – ohne zumindest kurzfristige Möglichkeiten einer Personalausweitung – sind kulturelle und konsens-orientierte Aspekte für die Personalwirtschaft sehr wichtig. Deshalb können interne Referenzsysteme effizienter und effektiver angewandt werden, wenn sie im Kontext weiterer Methoden der Personalentwicklung und -führung entwickelt werden.

## VI. Bundesweite Erfahrungen und strategische Ansätze

Aus dem komplexen Feld der Personalwirtschaft und Personalentwicklung sei abschließend darauf hingewiesen, dass es diverse weitere Handlungsfelder für den Umgang mit der Arbeitsbelastung im ASD, die bessere Ausnutzung vorhandener Personalkapazitäten und die nachvollziehbare Begründung zusätzlicher erforderlicher Personalstellen gibt.

Schaubild 3: Arbeitsbelastung und Personalbedarfsmessung im ASD

- # (Häufig verwendete) **Leitkriterien für die Personalbedarfsbemessung**
- Fallzahl pro Vollzeitäquivalent,
  - Sozialindikatoren,
  - Einwohnerzahl („Jugendeinwohner“),
  - Etat/Budget
- # **Ursachen für die gesteigerte Arbeitsbelastung im ASD**
- komplexe Hilfebedarfe (Erfordernis einer Vielzahl von Hilfen – auch außerhalb des SGB VIII),
  - Zunahme schwieriger Abwägungsprozesse bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung,
  - Funktion der „insoweit erfahrenen Fachkraft“ und Dokumentationsanforderungen,
  - Umorganisationen und neue Techniken im ASD,
  - sozialstaatliche Veränderungen (Verfestigung von Armut),
  - Gesetzesänderungen (285 Reformen verschiedener Sozialgesetzbücher von 2000 bis 2008, ohne SGB V)
- # Aufgaben, Arbeitszeit, Tätigkeiten im ASD für
- Arbeit mit den Adressaten/Nutzer/innen (Einzelfallarbeit),
  - Zeiten für fallübergreifende Tätigkeiten (Vernetzung, Fachaustausch),
  - Rüst- bzw. arbeitsvorbereitende Zeiten (Organisation und Verwaltung)
- spiegeln sich in **durchschnittlichen Zeitkontingenten für die einzelnen Aufgabenbereiche des ASD/der Bezirkssozialarbeit**, wobei es eine breite Streuung (also Abweichung) gibt:
- Einzelfallarbeit 54 %,
  - Organisation & Verwaltung 25 %,
  - Vernetzung 8 %,
  - Fachlicher Austausch 8 %,
  - Andere Aufgaben 5 %,
- # (Mögliche) **Entlastungsstrategien**
- Stärkung der Mitarbeiter/nnen (Teamprozesse, Supervision, Fortbildungen),
  - Umverteilung der Arbeit (auch Honorarkräfte, befristete Stellen),
  - Verlagerung der Arbeit (an freie Träger, Spezialdienste, Projekte),
  - (absichtliche) Qualitätsreduktion (Straffung Hilfeplanverfahren, Reduktion von Sprechzeiten, Einschränkung des Aufgabenspektrums),
  - Vereinfachung von Abläufen (Standardisierung, Rationalisierung),
  - Einbindung der Leitungsebene (Absicherung in Gefährdungsfällen, Coaching)

*Quelle: Deutsches Jugendinstitut (DJI)e. V., Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD. Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung, 2008.*

Eine bundesweite Studie<sup>6</sup> zur Arbeitssituation und zur Personalbedarfsmessung im ASD bietet nun empirisch abgesicherte Informationen, welche Strategien im Umgang mit der hohen Arbeitsbelastung zur Anwendung kommen: Die Arbeit im ASD hat sich in den letzten Jahren erheblich verdichtet und damit wurde die Belastungsgrenze vieler Mitarbeiter/innen überschritten. Die Ursachen werden gesehen in der Zunahme besonders komplexer Hilfebedarfe (Notwendigkeit einer Vielzahl von Hilfen) und schwieriger Abwägungsprozesse bei Verdachtsfällen auf Kindeswohlgefährdung; Umorganisationsprozesse im ASD werden ebenso für die hohe Arbeitsbelastung verantwortlich gemacht wie sozialstaatliche Veränderungen (Verfestigung von Armut) und der stetige Wandel der Arbeit im ASD (z. B. 285 Reformen der verschiedenen Sozialgesetzbücher seit 2000, ohne Änderungen des SGB V).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Vgl. DJI (Fn 1).

<sup>7</sup> Vgl. DJI (Fn. 1), S. 11.

Das DJI hat von November 2007 bis März 2008 insgesamt 605 Jugendämter bzw. ASD per E-Mail angeschrieben und eine Rücklaufquote von 328 Meldungen (54,2 %) erreicht. Befragt wurden die Leitungen von ASD (und nicht die Mitarbeiterschaft) zu den Hauptthemenstellungen Personalbedarfsbemessung, Arbeitsbelastung und Folgen der Arbeitsbelastung:

„Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen sehr anschaulich, dass sich die Arbeit im ASD in den letzten Jahren erheblich verdichtet hat und die Belastungsgrenze vieler Mitarbeiter/innen überschritten wurde.“<sup>8</sup>

Bundesweite Orientierungszahlen für die Personalkapazitäten im ASD können offensichtlich wegen der Komplexität der Tätigkeit und der Vielfalt der Aufgabenzuschnitte, die zwischen den Kommunen stark variieren, nicht entwickelt werden. Die erforderlichen Zeiten werden abgeleitet aus den individuellen Fähigkeiten der Fachkraft, den konkreten Problemstellungen, den örtlichen Rahmenbedingungen und den (je örtlich konkret definierten) Qualitätsstandards. Eine systematische Personalbemessung bezieht sich dann immer auf eine Analyse der Aufgaben, Prozesse und Strukturen. Die Arbeitszeit der Fachkräfte setzt sich dann zusammen aus Zeiten für die Arbeit mit den Adressat/inn/en (Einzelfallarbeit), Zeiten für fallübergreifende Arbeit (Vernetzung, Fachaustausch) und Arbeitsvorbereitung bzw. Rüstzeiten (Organisation, Verwaltung, andere Aufgaben). Analysen zum Zeitbudget weisen im bundesweiten Durchschnitt – allerdings bei erheblichen Abweichungen vieler einzelner ASD – 54 % der Arbeitszeit von Fachkräften für die Einzelfallarbeit aus, 25 % für Verwaltungs- und Organisationsarbeit, 8 % für „Vernetzung“ und weitere 8 % für den fachlichen Austausch sowie 5 % für „andere Aufgaben“.<sup>9</sup>

Aus dem auch bundesweit genutzten Spektrum an Entlastungsstrategien wurde für den ASD in der Stadt Bremen im Jahr 2007 insbesondere das Angebot im Bereich Supervision und Fortbildung ausgebaut und umfassend neu strukturiert; hier liegt ein besonderer Schwerpunkt im Bereich Kindeswohl/Kinderschutz. Die steigenden Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung begründeten im Wesentlichen nachvollziehbare sog. Überlastanzeigen aus der Mitarbeiterschaft. Die dazu möglichen und erforderlichen Reaktionen der Führungskräfte und der Amtsleitung sollen transparent sein und einem bestimmten Verfahren folgen; die dafür geltenden Regeln mussten überdacht und neu formuliert werden. Die Auseinandersetzung mit diesem Problem und seiner Bearbeitung macht auch die Bedeutung eines anderen, vielschichtigen Themenfelds deutlich: Führungskultur. Fragen nach dem formulierten und gelebten Menschenbild von Vorgesetzten und Mitarbeiter/inne/n, nach Prinzipien der Delegation, der Information, der Transparenz und Kontrolle, Aspekte der Wertschätzung und des Vertrauens sind grundlegend für Anforderungen und Optionen einer fruchtbaren Personalentwicklung.

Zusammen mit kaum beeinflussbaren Auswirkungen der demografischen Entwicklung und den finanzpolitischen Rahmenbedingungen in unseren Kommunen beschreibt das Thema Führungskultur auch einen wesentlichen Faktor für die qualitative und quantitative Gestaltung unserer Dienstleistungskultur in den Sozialen Diensten – für die Mitarbeiterschaft ebenso wie für die Bürgerinnen und Bürger.

---

<sup>8</sup> DJI (Fn. 1), S. 12.

<sup>9</sup> DJI (Fn. 1), S. 24 ff.