

Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD

Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung

Mike Seckinger, Nicola Gragert, Christian Peucker,
Liane Pluto

Wissenschaftliche Texte

Wissenschaftliche
Texte

Mike Seckinger, Nicola Gragert, Christian Peucker,
Liane Pluto

Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD

Ergebnisse einer bundesweiten Online-Befragung

Aufgabe des Projektes „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ ist es, mittels eigener, in regelmäßigen Zeitabständen sich wiederholenden, empirischen Erhebungen, die überregional, bundesweit sowie praxisfeld- und trägerübergreifend durchgeführt werden, Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe zu beschreiben, zu analysieren und sie hinsichtlich ihrer fachlichen Bedeutung zu bewerten.

©2008 Deutsches Jugendinstitut e. V.

Nockherstr. 2, 81541 München

Telefon +41 (0)89 62306-213

Fax +41 (0)89 62306-162

E-Mail: seckinger@dji.de

homepage: www.dji.de/jhsw

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
2	Wichtigste Ergebnisse der Studie	10
3	Beschreibung der ASD anhand ausgewählter Indikatoren	13
3.1	Die Kinder- und Jugendhilfe als ein wichtiges Aufgabenfeld des ASD	13
3.2	Organisationsprinzipien zwischen Einzelfall und Sozialraumorientierung	15
3.3	Profil der Bezirkssozialarbeit	18
3.4	Altersstruktur der Mitarbeiter	22
4	Personalbedarfsbemessung im ASD	24
4.1	Kriterien der Personalbedarfsbemessung	28
5	Arbeitsbelastung	34
5.1	Veränderung der Arbeitsbedingungen in der Bezirkssozialarbeit	35
5.2	Indikatoren für hohe Arbeitsbelastung im ASD	40
5.3	Auswirkungen der hohen Arbeitsbelastung im ASD	45
5.4	Strategien zum Umgang mit zu großer Arbeitbelastung	48
6	Erfahrungen mit dem Instrument der Online-Erhebung und Repräsentativität der Stichprobe	53
7	Literatur	59

1 Einleitung

Der ASD ist in den letzten Jahren immer stärker in den Fokus öffentlicher Debatten gerückt. Dabei wurden und werden widersprüchliche Erwartungen an den ASD herangetragen. Je nachdem, ob gerade die Höhe sozialstaatlicher Ausgaben, der Schutz der Elternrechte oder dramatische Einzelfälle von Vernachlässigung und Misshandlung von Kindern im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen, wird Gegensätzliches gefordert. Die Sozialen Dienste müssen sich für die durch sie veranlassten Ausgaben in besonderer Weise rechtfertigen; ihnen wurde und wird vorgehalten die überbordenden Ansprüche der Bürger an den Sozialstaat nicht angemessen abzuwehren und zu wenig Selbstverantwortung einzufordern. Sie sollen effizienter und effektiver arbeiten, weniger Aufwand bei Einzelentscheidungen betreiben und möglichst viele Fälle mit möglichst wenig Personal bearbeiten. Dieser Druck wird nicht nur auf den ASD allein ausgeübt; auch andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung sind unter einen solchen Einspardruck geraten. „Vor dem Hintergrund struktureller sowie ortsspezifischer Schwächen kommunaler Haushalte werden zunehmend bisherige Leistungsbereiche der Kommunen ganz, teilweise oder hinsichtlich ihres Qualitätsniveaus in Frage gestellt. Dies betrifft Kultur-, Jugend-, und Alteneinrichtungen, kommunale Wohnungsunternehmen oder Teile des öffentlichen Nahverkehrs“ (Beckmann 2006, S. 2). Demgegenüber steht eine ausgeprägte Anspruchshaltung gegenüber den Leistungen der öffentlichen Hand. Werden einzelne Erwartungen nicht erfüllt, wird sofort die Funktionsfähigkeit und die Legitimation des gesamten Systems in Frage gestellt. Die Kinder- und Jugendhilfe erlebt dies im Moment vor dem Hintergrund der zunehmenden öffentlichen Skandalisierung von Vernachlässigung und Misshandlung von Kindern und die damit verbundene Frage, ob der Staat seinen Verpflichtungen im Rahmen des Wächteramts nachkommt. In dieser notwendigen Debatte, wie der Kinderschutz optimiert werden kann, werden die Erwartungen an die Möglichkeiten des ASD bzw. des Jugendamts ins Unermessliche gesteigert. Fallgeschichten werden immer nur retrospektiv ausgewertet und die daraus abgeleiteten Erwartungen an richtiges und falsches Handeln setzen die MitarbeiterInnen in den ASD und Jugendämtern gehörig unter Druck. Die Überlegungen zu einer Reform des § 8a SGB VIII zeigen, dass der zeitliche Aufwand zur Abklärung der Frage, ob eine Kindeswohlgefährdung

ausgeschlossen werden kann bzw. vorliegt, steigen wird, unabhängig davon, ob sich auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen verändern. Die Einführung der Verpflichtung an den Früherkennungsuntersuchungen bei Kindern teilzunehmen und dem damit einhergehenden zusätzlichen Aufwand für den ASD sowie die Ausweitung präventiver Angebote und die steigenden Erwartungen an präventive Aktionen durch den ASD lassen ebenfalls über den in den letzten Jahren zu beobachtenden Anstieg ambulanter Hilfen hinaus eine wachsende Arbeitsbelastung im ASD erwarten. Die ASD stehen also – wie andere Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge auch – vor dem Problem, sich gegenüber widersprechenden Anforderungen rechtfertigen zu müssen. Dies führt für die Jugendämter zu einem Dilemma: einerseits definieren die strukturellen Bedingungen ihre Arbeit und ihre Handlungsmöglichkeiten in wesentlichen Bereichen und andererseits wachsen die Erwartungen an ihre Arbeit ebenso wie die Arbeitsmenge aufgrund ihrer Letztzuständigkeit und ihres Auftrags zur Prävention mehr und mehr (vgl. auch Hinte 2002). 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.

Ziel dieser bundesweiten Studie zur Arbeitssituation und zur Personalbedarfsbemessung im ASD ist es, aufzuzeigen, welche Strategien im Umgang mit der hohen Arbeitsbelastung in verschiedenen Regionen zur Anwendung kommen, und Indikatoren dafür zu finden, ob es den ASD bisher gelungen ist, die notwendigen personellen Ressourcen für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erhalten. Die Studie kann empirisch abgesichert der Frage nach strukturellen Überforderungen des ASD nachgehen und die bereits heute erkennbaren Folgen von personeller Unterausstattung beschreiben. Auch kann aufgezeigt werden, ob und wie Kommunalverwaltungen auf diese Entwicklungen reagieren und welche Maßnahmen dort ergriffen wurden, wo ein Nachsteuern notwendig erscheint. Hierzu wurden bundesweit die Leitungen von ASD befragt, es handelt sich also um eine Organisations- und nicht um eine MitarbeiterInnenbefragung.

Die Fachkräfte im ASD haben es häufig mit komplexen Problemlagen zu tun, die Entscheidungen unter Zeitdruck erfordern und für die es selten eindeutige

Lösungen gibt. Diese belastenden Arbeitssituationen sind nicht vermeidbar, sondern Ergebnis der originären Aufgabestellung des ASD. Die damit verbundene Unsicherheit trägt zusammen mit der vorhandenen hohen Verantwortung, die die Fachkräfte haben, zu einer hohen Arbeitsbelastung bei. Auch die steigende fachliche Komplexität in der Arbeit des ASD erhöht die Anforderungen an die MitarbeiterInnen (vgl. z. B. Gissel-Palkovich 2007), zumal die Ressourcenausstattung nicht mit dem Aufgabenzuwachs mithalten hat. Aber damit diese systemimmanenten Aufgabenstellungen nicht zu einer andauernden Überlastung führen, müssen entsprechende Rahmenbedingungen gegeben sein. Auch dies ist ein Grund, warum das Problem der angemessenen Personalausstattung seit vielen Jahren diskutiert wird. Im Zentrum des Strebens nach Verfahren der Personalbemessung steht die Frage, welche Arbeitsbelastung für MitarbeiterInnen im ASD zumutbar ist und als bewältigbar angesehen werden kann. Der einfachste Weg, nämlich dies dialogisch mit den MitarbeiterInnen zu klären und regelmäßig zu überprüfen, stößt bei den Entscheidungsträgern für den kommunalen Stellenplan auf wenig Akzeptanz, da unterstellt wird, dass ArbeitnehmerInnen bei diesem Verfahren in der Tendenz dazu neigen, ihre zukünftige Arbeitsbelastung über Gebühr reduzieren zu wollen. In der Vergangenheit wurden nur wenige Versuche gemacht, Personalrichtwerte festzulegen, die nicht nur für einen einzelnen sozialen Dienst Gültigkeit besitzen (vgl. KGSt 1985, Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband 1995, Schnurr 2003). Trotz des drängenden Problems ein Organisationsversagen aufgrund von Unterausstattung im ASD zu verhindern, gibt es eine Zurückhaltung Personalrichtwerte zu benennen. Das liegt zum einen an den Besonderheiten der Arbeit im ASD (ständiger Wandel der Arbeit, große Variabilität zwischen den Fällen, individuelle Falldefinition) und zum anderen an dem ausgeprägten Bedürfnis die kommunale Organisationshoheit nicht durch überörtliche Richtwerte einzuschränken, zumal sich die Aufgabenzuschnitte und die infrastrukturellen Ressourcen von ASD zu ASD unterscheiden.

In den letzten Jahren haben sich vor dem Hintergrund der Einsparungen bei der Kinder- und Jugendhilfe, dem Aufgabenzuwachs im sozialen Dienst und der Debatte über ein Organisationsversagen in Kinderschutzfällen etliche Kommunen auf den Weg gemacht die örtliche Personalbedarfsbemessung zu systematisieren. Dazu wurden vielfach Organisationsentwickler bzw. Unternehmensberatungen beauftragt. Eine Meta-Analyse der so entstandenen Berichte

könnte durchaus wichtige Impulse für eine weitere Qualifizierung der Personalbedarfsbemessung geben. Allerdings sind bisher nur wenige dieser Berichte zur Personalbedarfsbemessung öffentlich zugänglich.

In diesem Bericht werden die Ergebnisse des Jugendhilfeb@rometers, einer repräsentativen bundesweiten Online-Befragung (Vollerhebung), an der 328 (entspricht einem Rücklauf von 54,2 %) Jugendämter teilgenommen haben, dargestellt. Insbesondere wird auf die drei Hauptthemenstellungen Personalbedarfsbemessung, Arbeitsbelastung und Folgen der Arbeitsbelastung eingegangen.

An dieser Stelle danken wir allen Jugendämtern, die an der Erhebung mitgewirkt haben, den kommunalen Spitzenverbänden, die von Anfang an diese Studie kritisch begleitet und unterstützt haben sowie Herrn Werner, Frau Scheurig, Herrn Schanz-Biesgen (alle drei Jugendamt Mannheim) Frau Orzschig (Jugendamt Freudenstadt), Herrn Engelen (Jugendamt Essen) sowie Herrn Ackermann und Herrn Härtel (beide Jugendamt Krefeld), die im Rahmen von Arbeitssitzungen an der Entwicklung des Erhebungsinstruments und der Interpretation der Daten mitgewirkt haben.

2 Wichtigste Ergebnisse der Studie

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist die zentrale (kommunale) Anlaufstelle für Bürger mit sozialen Problemen und Unterstützungsbedarf in Fragen der Erziehung. Für die meisten ASD gilt, dass die Aufgaben nach dem SGB VIII, also die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe, den größten Anteil ihrer Arbeitskapazitäten ausfüllen. 41 % der befragten sozialen Dienste sind sogar ausschließlich für die Kinder- und Jugendhilfe zuständig. Die Mehrzahl der sozialen Dienste sind in ihrer internen Organisation einzelfall- und ein Drittel sozialraumorientiert. Die übrigen haben Mischformen etabliert. Allerdings zeigt sich bei den weiteren Analysen auch, dass das Verständnis von Sozialraumorientierung sehr weit gefächert ist und von einer Dezentralisierung der Anlaufstellen bis hin zu raumbezogenen Budgets und einer konsequenten sozialräumlichen Ausrichtung reicht. Sozialraumorientierung findet sich häufiger in Ostdeutschland als in Westdeutschland und eher in größeren Kreisen und

kreisfreien Städten (bezogen auf die Einwohnerzahl).

Insbesondere in Ostdeutschland gibt es einen beachtlichen Anteil von ASD, in denen aus Altersgründen der MitarbeiterInnen Stellen in einem erheblichen Umfang nachbesetzt werden müssen. Dies stellt diese ASD vor große Herausforderungen, da kaum mehr geeignete BewerberInnen auf dem Arbeitsmarkt zu finden sind (vgl. Offener Brief der Berliner Jugendamtsleiterinnen und -leiter vom 14.05.2008). Ein Mangel an geeigneten BewerberInnen wird auch den Bestrebungen entgegenstehen, die hohe Arbeitsbelastung im ASD durch Neueinstellungen abzumildern. Der Vergleich zwischen den für einzelne Aufgabenbereiche vorgesehene Sollzeiten und der tatsächlichen Verwendung der Arbeitszeit lässt auch aufgrund der hohen Anzahl von gleichgerichteten Abweichungen darauf schließen, dass in etlichen Regionen die Personalressourcen nicht mit der Aufgabenmehrung mitgewachsen sind. Der hohe zeitliche Mehraufwand für Dokumentationstätigkeiten weist daraufhin, dass die Entwicklung effektiverer Dokumentationsverfahren notwendig erscheint. Allerdings dürfte eine stetige Veränderung der Dokumentationsverfahren, z. B. als Reaktion auf Versäumnisse bei einem Einzelfall, auch die Herausbildung von Routinen und damit den effektiven Einsatz dieser Instrumente eher behindern.

Angemessene und von allen gut nachvollziehbare Kriterien für die Personalbedarfsbemessung zu finden, die zudem einfach in der Anwendung sind, ist eine überaus schwierige Aufgabe, da sich die Arbeit im ASD stetig wandelt (vgl. z.B. 285 Reformen der verschiedenen Sozialgesetzbücher seit 2000, ohne Änderungen des SGB V¹) und das Arbeitsaufkommen nicht richtig planbar ist. Als Leitkriterien für die Personalbedarfsplanung werden von der Mehrzahl der sozialen Dienste Fallzahl pro Vollzeitstellenäquivalent und/oder Sozialindikatoren verwendet. Immerhin knapp die Hälfte orientiert sich wahrscheinlich auch an den Einwohnerzahlen und bei 17 % wird der Etat auch als ein Kriterium für die Personalbedarfsbemessung herangezogen. Letzteres ist als besonders problematisch zu bewerten, da die Bürger auf viele Leistungen des ASD einen individuellen Rechtsanspruch haben, der sich nicht nach der Kassenlage einer Kommune richtet. Diese Schieflage wird noch dadurch verstärkt, dass insbesondere in Regionen, in denen der Anteil an Kindern in SGB II-Bezug überdurchschnittlich hoch ist (in Ost und West), der Etat häufiger das Kriterium

¹ http://www.arbeitsagentur.de/nn_164814/Navigation/zentral/Veroeffentlichungen/Gesetze-Verordnungen/Gesetze-Verordnungen-Nav.html [letzter Zugriff 16.06.2008]

für die Personalbedarfsplanung ist. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass diese Regionen insgesamt am Rande ihrer Leistungsfähigkeit stehen. Unabhängig davon, welches Leitkriterium für die Personalbedarfsplanung herangezogen wird, bleibt die Umsetzung der Ergebnisse des Personalbedarfs in die Realität ein schwieriger Prozess, da der Personalbedarf im sozialen Dienst in Konkurrenz zu anderen kommunalen Pflichtaufgaben steht. Trotzdem gab es bei einem beträchtlichen Anteil von ASD (44 %) aufgrund der Ergebnisse der Personalbedarfsbemessung seit 2005 einen Stellenzuwachs. In diesen Kreisen und kreisfreien Städten ist es den Leitungen offensichtlich gelungen, den politischen Entscheidungsinstanzen die Notwendigkeit einer Personalaufstockung zu verdeutlichen.

Die Arbeit im ASD gehört zu besonders belastenden Tätigkeiten auch innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe. Dies liegt einerseits an der hohen Verantwortung, die jede einzelne MitarbeiterIn zu tragen hat, andererseits an den Arbeitsbedingungen, die sich aus der Perspektive der KollegInnen im ASD stetig verschlechtert haben (vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung 2008). Die hohe Belastung durch die Arbeit im ASD wird nach Einschätzung der Leitungen auch durch die vielfältigen Veränderungen der letzten Jahre verstärkt. Die Daten legen den Schluss nahe, dass die Reformen auf dem Rücken der MitarbeiterInnen ausgeführt wurden anstatt diese zu entlasten.

Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen sehr anschaulich, dass sich die Arbeit im ASD in den letzten Jahren erheblich verdichtet hat und die Belastungsgrenze vieler MitarbeiterInnen überschritten wurde. Die Anzahl der Regionen, in denen Fachkräfte im ASD Überlastungsanzeigen gestellt haben, wächst seit ein paar Jahren ebenso kontinuierlich an wie die Anzahl der Überlastungsanzeigen. Fragt man nach den Ursachen für die hohe Arbeitsbelastung, dann werden an erster Stelle eine Zunahme besonders komplexer Hilfebedarfe genannt, wie zum Beispiel der Anstieg der Anzahl an Eltern mit psychischen Erkrankungen oder an Eltern, die neben einem Unterstützungsbedarf bei der Erziehung ihrer Kinder, selbst eine Vielzahl weiterer Hilfen benötigen (Schuldnerberatung, Arbeitsvermittlung, Wohnungsprobleme, ...) sowie die Zunahme schwieriger Abwägungsprozesse bei Verdachtsfällen auf Kindeswohlgefährdungen. An zweiter Stelle werden die Umorganisationen im ASD für die hohe Arbeitsbelastung verantwortlich gemacht, da diese zusätzlich zu dem unspezifischen Profil des ASD eine Identitätsbildung als ASD-Fachkraft erheblich

erschweren und eine stetige Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen erfordern. Als dritter Grund für die besondere Belastung in der ASD-Arbeit werden sozialstaatliche Veränderungen angeführt, insbesondere die, die Armut in den Familien verfestigen. In der Summe führen die hohen Belastungen und die vielfach unzureichende Personalausstattung zu zum Teil gravierenden Folgen: Bei 6 von 10 ASD stapeln sich unerledigte Aufgaben, bei 4 von 10 haben sich aufgrund der Arbeitsbelastung die Anzahl der Krankheitstage erhöht, bei einem Viertel kommt es zu mehr Fehlern und bei einem Fünftel zu mehr Fluktuation aufgrund der Arbeitssituation.

Diesen Entwicklungen stehen die Leitungen der ASD nicht tatenlos gegenüber, sie bemühen sich auf unterschiedliche Art und Weise Entlastung für die Fachkräfte im ASD zu erreichen. Interne Umstrukturierungen und Qualifizierungsangebote sind die dabei am häufigsten eingesetzten Strategien. Auch die Durchsetzung zusätzlicher Stellen wird als Strategie zur Arbeitsentlastung eingesetzt. Ein kleiner Teil strebt weitere Effizienzsteigerungen an, aber bundesweit betrachtet scheint diese Möglichkeit in den letzten Jahren weitgehend ausgereizt worden zu sein. Dramatisch stellt sich die Situation für das Drittel der ASD dar, bei denen es im Moment keine Möglichkeiten zur Entlastung der Fachkräfte gibt. Denn diese befinden sich in einer Abwärtsspirale, die ohne eine Veränderung der Arbeitsbelastung nicht durchbrochen werden kann. Bei diesen ASD dürfte es im Fall von Versäumnissen bei Kinderschutzfällen schwer werden, sich gegen den Vorwurf des Organisationsversagen zu wehren.

3 Beschreibung der ASD anhand ausgewählter Indikatoren

3.1 Die Kinder- und Jugendhilfe als ein wichtiges Aufgabenfeld des ASD

Anfang der 60er Jahre erweiterte sich mit der Neuregelung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und der Fürsorgepflichtverordnung das Aufgabenspektrum der kommunalen sozialen Dienste. Mit dieser Entwicklung verbunden

war eine Zersplitterung der sozialen Dienste, die sowohl für den Bürger wie die Fachkräfte zu Unübersichtlichkeiten führte. Die „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung“ (KGSt) forderte deshalb erstmals 1975 in einer Empfehlung zur „Neuorganisation sozialer Dienste“ dazu auf, in allen Kommunen einen „Allgemeinen Sozialdienst“ (ASD) ins Leben zu rufen. So sollte es für die Bürger möglich werden, bei einem sozialen Dienst Hilfen für alle Lebenslagen zu bekommen. Auch die bislang getrennt organisierten Innen- und Außendienste der kommunalen Sozial- und Jugendverwaltung sollten durch die Institutionalisierung des „Allgemeinen Sozialen Dienstes“ reformiert und zusammengelegt werden (vgl. Krieger 1994: 37ff.; Berger 1994: 13ff.). Mit wachsender Komplexität in den verschiedenen sozialen Handlungsfeldern und den dazugehörigen Gesetzen entstand jedoch auch eine Gegenbewegung, die das Ideal einer umfassenden Generalistenkompetenz als strukturelle Überforderung der MitarbeiterInnen betrachtet. Dieser Überforderung wurde versucht entgegenzuwirken, indem entweder in dem jeweiligen sozialen Dienst Teams mit unterschiedlicher Fachlichkeit (Jugendhilfe, Wohnungshilfe, Arbeitsvermittlung) gebildet werden (z.B. Sozialbürgerhäuser in München) oder aber indem anstelle eines allzuständigen sozialen Dienstes mehrere soziale Dienste und Spezialdienste tätig sind.

Vor diesem Hintergrund wurden die befragten Dienste gebeten, ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu benennen. 4 von 10 ASD (41 %) sind ausschließlich für den Bereich des SGB VIII zuständig, also in der Kinder- und Jugendhilfe tätig. Es ist anzunehmen, dass in manchen dieser ASD auch Aufgaben auf einer anderen gesetzlichen Basis, wie zum Beispiel (Zuarbeit zum) Unterhaltsvorschussgesetz, erfüllt werden. Da diese Aufgaben aber so eng mit dem SGB VIII verwoben sind, werden sie nicht als eigenständige Aufgabengebiete gesehen. Der Anteil von 41 % der ASD entspricht genau dem, der bei der Vollerhebung zur organisatorischen Einbettung der Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2000 erhoben wurde (vgl. Mamier et al 2002). Es gibt also keine Hinweise auf grundlegende organisatorische Veränderungen seit dem Jahr 2000.

Tab. 1: Gesetzliche Grundlagen der Aufgaben des ASD

	umfassende	eingeschränkte	keine Zuständigkeit
SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe)	95 %	5 %	>0 %
Andere	9 %	37 %	54 %
SGB XII (Sozialhilfe)	2 %	28 %	70 %
SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende)	1 %	18 %	81 %
SGB V (Gesetzliche Krankenversicherung)	>0 %	4 %	95 %
SGB VII (Gesetzliche Unfallversicherung)	>0 %	1 %	99 %

n= 328

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

Die am häufigsten genannten Bereiche, in denen ebenfalls Zuständigkeiten bestehen, wobei es sich meist um eine eingeschränkte Zuständigkeit handelt, sind „Andere“ als die abgefragten Gesetze – hier könnte insbesondere das SGB IX und das Jugendgerichtsgesetz eine Rolle spielen – sowie das SGB XII und das SGB II. Im Osten ist der Anteil von ASD höher, die auch eine umfassende Zuständigkeit für SGB XII haben. Allerdings beträgt der Anteil auch in Ostdeutschland nur 5 % (in Westdeutschland 1 %) und betrifft somit auch im Osten eine Minderheit von ASD. Ein ebenfalls statistisch auffälliger Unterschied ist in einer eingeschränkten Zuständigkeit nach dem SGB V zu sehen. Diese ist in Ostdeutschland weiter verbreitet als in Westdeutschland. Die eingeschränkte Zuständigkeit nach dem SGB V bezieht sich in Ost und West – so das Ergebnis einer Telefonrecherche – überwiegend auf § 10 SGB V, der zur Anwendung gelangt, wenn Kinder nicht krankenversichert sind, auf eine Beratung der Adressaten hinsichtlich ihrer Ansprüche und Pflichten gemäß SGB V sowie auf Schwangerenberatung. Vereinzelt sehen sich die ASD auch in der Pflicht, Leistungen nach dem SGB V vorzufinanzieren und dann direkt mit Krankenkassen bzw. anderen Behörden zu klären, wer letztendlich die Kosten zu tragen hat. Ziel dieser Strategie ist es zu verhindern, dass Zuständigkeitsstreitigkeiten dazu führen, dass die Adressaten keine oder nur sehr verspätet eine Leistung erhalten.

Zwischen Städten und Landkreisen gibt es hinsichtlich der Zuständigkeit des jeweiligen sozialen Dienstes keine statistisch bedeutsamen Unterschiede.

3.2 Organisationsprinzipien zwischen Einzelfall und Sozialraumorientierung

Von Beginn an hat die Entwicklung der sozialen Dienste die Frage begleitet, ob

sie stärker bezogen auf den Einzelfall oder stärker bezogen auf den Sozialraum ausgerichtet arbeiten sollen. Es gab ein mehr oder weniger ständiges Hin und Her zwischen Spezialisten für Einzelfallhilfen und räumlich orientierten Generalisten (vgl. Müller 2002). Um die Unterschiede zwischen diesen beiden Zugangsweisen zu verdeutlichen, werden sie hier mit wenigen Worten pointiert charakterisiert. Eine einzelfallbezogene Sozialarbeit richtet ihr Handeln darauf aus, durch die Anregung und Unterstützung individueller Anpassungsprozesse bei den Personen, die hilfebedürftig sind, die Hilfebedürftigkeit zu reduzieren. Veränderungen der Lebensbedingungen, wie zum Beispiel eine Aufwertung des Wohnviertels, eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen, eine Veränderung der sozialen Infrastruktur, spielen bei der einzelfallorientierten Hilfe keine oder nur eine sehr eingeschränkte Rolle. Eine sozialraumorientierte Sozialarbeit, die in der Tradition der Gemeinwesenorientierung und community-work steht, richtet ihr Handeln dagegen sehr stark aus auf Veränderungen der Lebensbedingungen, des Stadtteils, des Quartiers, die von den Hilfesuchenden mitgetragen und mitgestaltet werden, ohne dass dabei die unmittelbar notwendigen individuumsbezogenen Unterstützungsleistungen vergessen würden. Eine sozialraumorientierte Sozialarbeit überschreitet also einen rein individualisierten Arbeitsansatz. Mit den jeweiligen Konzepten waren und sind auch die unterschiedlichen Zuordnungsprinzipien zwischen Hilfesuchenden und Helfenden verknüpft. Eine ausgeprägte Einzelfallorientierung legte eine Zuordnung nach dem Buchstabenprinzip und eine ausgeprägte Sozialraumorientierung nach dem Straßenprinzip nahe. Inzwischen arbeiten fast alle ASD nach dem Straßen- und nicht nach dem Buchstabenprinzip (Mamier u.a. 2002). Was aber nicht zu dem Fehlschluss führen darf, dass jetzt alle sozialen Dienste sozialräumlich arbeiten. Hinte sieht in der geringen Sozialraumkenntnis und der Milieufeme der ASD-Fachkräfte nach wie vor ein bedeutsames Defizit (Hinte 2002).

Im Kontext der Erhebung zur Personalbemessung und Arbeitsbelastung wurde der Frage einer eher einzelfallorientierten und einer eher sozialräumlich orientierten Ausrichtung des jeweiligen sozialen Dienstes deshalb nachgegangen, weil zu vermuten ist, dass Unterschiede in der Ausrichtung des ASD unterschiedliche Instrumente der Personalbedarfsbemessung zur Folge haben. In 52 % der ASD wird nach eigener Einschätzung fast ausschließlich einzelfallbezogen gearbeitet, eine fast vollständige Sozialraumorientierung geben 14 % der befragten ASD an. 34 % arbeiten sowohl einzelfallbezogen als auch sozial-

raumorientiert. Es zeigt sich ein deutlicher Ost-West-Unterschied: In Ostdeutschland ist der Anteil an ASD, die von sich selbst sagen, (fast) ausschließlich einzelfallbezogen zu arbeiten, nur halb so hoch wie in Westdeutschland. Bei den beiden anderen Antwortmöglichkeiten ist der Anteil dagegen erheblich höher. Möglicherweise spiegelt sich in diesem Ergebnis auch die geringere Versäulung der verschiedenen Hilfen in Ostdeutschland wider, so dass sich weniger stark ein Selbstverständnis als Spezialist für eine spezifische Hilfeform entwickeln konnte. Eine weitere Erklärung könnte darin liegen, dass aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte das Einzugsgebiet für Spezialdienste zu groß wäre. Möglicherweise hängen die Unterschiede auch damit zusammen, dass durch den Neuaufbau der Kinder- und Jugendhilfestrukturen in Ostdeutschland nach der Einführung des SGB VIII eine größere Offenheit und ein großer Gestaltungsspielraum bestand, neuere Entwicklungen unmittelbar auch in Organisationsstrukturen umzusetzen.

Tab.2: Charakterisierung der Bezirkssozialarbeit

	Ost	West	Insgesamt
Einzelfallbezogen	26%	55%	52%
Sowohl als auch	54%	32%	34%
Sozialraumorientiert	20%	14%	14%

Ost-West-Unterschied ist sig, $p = .01$; $n = 314$

Ost ohne Berlin, West mit Berlin

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

Ausschließlich für SGB VIII zuständige ASD unterscheiden sich hinsichtlich der Sozialraumorientierung nicht von ASD mit einer breiteren gesetzlichen Zuständigkeit. Dies ist insofern ein wenig überraschend, da man vermuten könnte, eine Sozialraumorientierung würde leichter gelingen, wenn man eine breitere Zuständigkeit hat bzw. eine breite Zuständigkeit würde eine Sozialraumorientierung nahelegen. Allerdings gibt es in den Kommunen, in denen der ASD sozialräumlich organisiert ist, seltener weitere soziale Dienste (14 % gegenüber 27 % von allen ASD). Dies deutet darauf hin, dass zumindest in einigen Jugendamtsbezirken sozialraumorientiertes Arbeiten mit einer umfassenderen Zuständigkeit verknüpft ist.

In knapp 27 % der Kommunen gibt es weitere soziale Dienste. Dieser Anteil ist angesichts der geringen Anzahl von allzuständigen ASD in der Stichprobe (zumindest, wenn man die Frage nach den gesetzlichen Grundlagen nimmt) und einem Anteil von 41 %, die ausschließlich für die Kinder- und Jugendhilfe tätig

sind, erstaunlich niedrig. Denn dieses Ergebnis legt nahe, dass es bei einem erheblichen Anteil von Kreisen und kreisfreien Städten keine sozialen Dienste außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe gibt. Obwohl es während des Pretests keine Hinweise darauf gegeben hatte, dass die Frage nicht klar genug formuliert ist, könnte in der Frageformulierung eine mögliche Erklärung für dieses Ergebnis zu finden sein. Eines der Missverständnisse könnte darin liegen, dass die anderen sozialen Dienste nicht soziale Dienste heißen, sondern eine andere Bezeichnung haben. Auch eine fehlende Zusammenarbeit mit anderen Diensten könnte ein Grund für dieses Ergebnis sein. Allerdings würde dies sowohl den Anspruch der Sozialraumorientierung relativieren als auch die Frage aufwerfen, wie es in diesen Regionen gelingt, den Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe zu erfüllen. In der einen oder anderen Region wurden vielleicht soziale Dienste außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe aufgelöst bzw. die Arbeit sozialer Dienste wurde durch andere Abteilungen übernommen. Insofern beziehen sich die Antworten auf Organisationsstrukturen und nicht auf Aufgaben. Dies ist jedoch allein mit Blick auf die Verbreitung der öffentlichen Gesundheitsdienste nicht ohne weiteres plausibel.

83 % derer, die weitere soziale Dienste angeben, geben an, es gäbe einen oder zwei weitere soziale Dienste.

3.3 Profil der Bezirkssozialarbeit

Auf kommunaler Ebene haben sich unterschiedliche Profile für die Allgemeinen Soziale Dienste entwickelt. Die Herausbildung des jeweiligen Profils wird sowohl von dem Zusammenspiel der öffentlichen und freien Träger vor Ort, dem vorhandenen Angebotsspektrum und den politischen, strategischen und konzeptionellen Entscheidungen beeinflusst. Das Profil wiederum bestimmt ganz wesentlich die Erwartung hinsichtlich der Ausgestaltung der Aufträge des ASD und wirkt sich somit auch unmittelbar auf die Arbeitsmenge aus.

Tab. 3: Aussagen zum Profil der Bezirkssozialarbeit - im Ost-West-Vergleich

<i>Zustimmung zu den folgenden Items</i>	Ost	West	Insgesamt	n
Sozialraumorientierung gehört zu unserem Profil.*	55 %	35 %	37 %	286
Die BSA zielt bei uns auf eine schnelle Weitervermittlung.	9 %	24 %	22 %	287
Durch unsere intensive Fallbearbeitung braucht es weniger andere Hilfen.	23 %	17 %	18 %	285
Unsere BSA beinhaltet einen Teil der ambulanten Hilfen.	13 %	17 %	16 %	281
Unsere BSA besteht hauptsächlich aus Verwaltungstätigkeit.	16 %	8 %	9 %	284

* Ost-West-Unterschied signifikant $p=.05$

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

Die Antworten der Jugendämter verdeutlichen den hohen Stellenwert, den Sozialraumorientierung als Konzept inzwischen genießt, denn es gibt kein anderes Item zur Profilbeschreibung der Bezirkssozialarbeit, das eine so hohe Zustimmung erfährt. Dennoch ist es nur etwas mehr als ein Drittel der ASD (37 %), das angibt, dass ihr Profil durch Sozialraumorientierung geprägt ist. 35 % sagen, dass eine Sozialraumorientierung nicht zu ihrem Profil gehört. Es gibt einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Größe eines Jugendamtes und der Sozialraumorientierung als Profil: große Jugendämter stimmen häufiger der Aussage zu, dass Sozialraumorientierung zu ihrem Profil gehört. Immerhin 21 % derjenigen, die (fast) vollständig sozialräumlich organisiert sind, haben keine oder kaum eine Sozialraumorientierung im Profil. Auch 17 % der sozialen Dienste, die von sich sagen, sie seien einzelfallorientiert, nehmen für sich ein sozialräumliches Profil in Anspruch. Diese Daten weisen daraufhin, dass das Verständnis von Sozialräumlichkeit sehr stark variiert. Offenbar setzen ein Teil der sozialen Dienste eine Dezentralisierung des ASD, also eine organisatorische Verteilung über mehrere Standorte oder eine Organisation der Zuständigkeit nach dem Straßenprinzip, bereits mit Sozialraumorientierung gleich.

22 % der ASD beschreiben die schnelle Weitervermittlung als Teil ihres Profils. Sie vertreten damit dezidiert ein ASD-Konzept, das im ASD die erste Anlaufstelle sieht, die die Aufgabe hat, den genauen Hilfebedarf abzuklären und dann gegebenenfalls weiterzuvermitteln. Diese Vorstellung von ASD-Arbeit ist in Westdeutschland weiter verbreitet als in Ostdeutschland. 18 % dagegen leisten so intensive Fallarbeit, dass sie deshalb oft auf weiterführende Hilfen verzichten können (drittes Item in Tab. 3). Sie verkörpern damit das Gegenkonzept des ASD zu denen, die auf eine schnelle Weitervermittlung setzen. Dieses Konzept

ist in Ostdeutschland häufiger anzutreffen als in Westdeutschland. Die Ost-West-Unterschiede bei beiden Items sind jedoch nicht signifikant. Etwas zugespitzt könnte man auch sagen, dass diese Items Konzepte aus unterschiedlichen Zeiten der ASD-Arbeit widerspiegeln. In den letzten Jahren kam es auch aufgrund veränderter Ressourcenlage zu einer Ausrichtung hin zur eher schnellen Weitervermittlung und relativ geringen Bearbeitungstiefe im ASD. Deshalb wurde auch geprüft, ob die Zustimmung zu einem der beiden Items eventuell auch mit der Alterstruktur der Fachkräfte zusammenhängt. Man könnte vermuten, dass ein eher „jüngerer“ ASD eher ein jüngeres Konzept vertritt, wohingegen ein eher „älterer“ ASD eher an der bewährten Arbeitsweise festhält. Es zeigt sich kein solcher Zusammenhang. Nur 2 % der ASD nehmen für sich in Anspruch, dass sie gleichzeitig beide Profile („Schnelle Weiterleitung“ und „intensive Fallbearbeitung“) erfüllen. Am Beispiel dieser beiden Profile der Bezirkssozialarbeit lässt sich der Einfluss des Profils auf die Personabedarfsbemessung verdeutlichen. Setzt der ASD auf eine schnelle Weitervermittlung, dann erscheint eine höhere Fallbelastung bzw. ein größeres Zuständigkeitsgebiet für die MitarbeiterIn im ASD vorstellbar, als wenn die MitarbeiterIn intensiver in die jeweiligen Einzelfälle einsteigt, um so eventuell weitere Hilfen zu vermeiden.

Für 16 % der ASD beinhaltet die Bezirkssozialarbeit auch einen Teil der ambulanten Fallarbeit. Erstaunlicherweise lässt sich zwischen den zwei Items „Die Bezirkssozialarbeit zielt auf eine schnelle Weitervermittlung“ und „Unsere Bezirkssozialarbeit beinhaltet einen Teil der ambulanten erzieherischen Hilfen“ kein statistischer Zusammenhang zeigen, obwohl sich diese Aussagen eigentlich ausschließen. Kein anderes Item als „Unsere Bezirkssozialarbeit beinhaltet einen Teil der ambulanten erzieherischen Hilfen“ wird von so vielen ASD zurückgewiesen (77 % Ablehnung). Diese deutliche Ablehnung entspricht unserer Vermutung, dass der ASD sich in der Regel als Klärungs- und Vermittlungsinstanz, aber weniger als Anbieter für erzieherische Hilfen begreift.

Der Aussage, dass die Bezirkssozialarbeit hauptsächlich aus Verwaltungstätigkeit besteht, wird von 9 % der ASD zugestimmt und etwas über die Hälfte lehnt diese Aussage ab. Damit gibt es mehr ASD, die Verwaltungstätigkeit als hauptsächliche Aufgabe sehen, als ASD, die ambulante Hilfen im Rahmen der Bezirkssozialarbeit anbieten. Fühlt sich ein ASD auf Verwaltungstätigkeit reduziert, dann ist dies ein sicherer Indikator dafür, dass er seiner Rolle als die

zentrale Anlaufstelle für den Bürger nicht mehr gerecht werden kann. Es wurde deshalb geprüft, ob es ASD gibt, die nur diesem einem Item zugestimmt haben. Tatsächlich trifft dies auf fast 3 % der ASD zu.

Das Profil des ASD korreliert etwas mit dem Anteil der Kinder, die Leistungen nach dem SGB II bekommen. Je höher die Zustimmung zu der Aussage, dass Sozialraumorientierung zum Profil des ASD gehört, desto höher ist auch der Anteil der Kinder in Familien mit SGB II-Bezug. Dieser Zusammenhang ist signifikant ($r=0.198$; $p=0.004$). Nimmt man ausschließlich die ASD in Westdeutschland, dann zeigt sich ebenfalls ein signifikanter Zusammenhang. Dies bestätigt, dass der gefundene Zusammenhang nicht nur auf die besondere Situation in Ostdeutschland (überall ein hoher Anteil von Kindern mit SGB II-Bezug und eine Zustimmung von 55 % zu dem Profil Sozialraumorientierung) zurückzuführen ist. In der Tendenz gibt es auch Zusammenhänge zwischen dem Profil „schnelle Weitervermittlung“ und dem Anteil von Kindern in Familien mit SGB II-Bezug: eine schnelle Weitervermittlung ist dort häufiger als Profil anzutreffen, wo der Anteil an Kindern mit SGB II-Bezug niedriger ist. Eine Zustimmung zu „BSA beinhaltet ambulante Hilfen“ und „BSA besteht aus Verwaltungstätigkeit“ gibt es hingegen häufiger bei einem erhöhtem Anteil von Kindern mit SGB II-Bezug. Aus diesen Befunden lässt sich die Hypothese ableiten, dass die ASD, die mit einer größeren Problemdichte konfrontiert sind (zumindest wenn man unterstellt, dass ein höherer Anteil von Kindern mit SGB II-Bezug, ein Indikator hierfür ist), entweder zu einer intensiveren Fallbearbeitung gezwungen sind oder aber in Verwaltungsarbeit ersticken. Beides wird wahrscheinlich nicht dazu führen, dass der ASD in die Lage versetzt wird, strukturelle Strategien zur Verringerung der Problemdichte zu entwickeln und diese umzusetzen. Damit sind aber gute Chancen für die Etablierung einer Abwärtsspirale gegeben. Die könnte ungefähr so aussehen: strukturelle Lösungen können nicht angegangen werden, zum Beispiel eine bessere Vernetzung der verschiedenen Akteure im Feld, eine intensive Lobbyarbeit für die Familien, sozialpolitische Diskussionen, eine Veränderung von Wohnungspolitik, somit wird eine Verschärfung der Problemlagen in der Region wahrscheinlicher, was wiederum dazu führt, dass der ASD noch mehr über seine Kapazitäts- und Belastungsgrenzen arbeiten müssen und sich die bereits unbefriedigende Arbeitssituationen weiter verfestigen wird.

3.4 Altersstruktur der Mitarbeiter

Bei der Tätigkeit im ASD handelt es sich um eine Tätigkeit, die als Generalisten-tätigkeit im Unterschied zu höher spezialisierten Tätigkeiten in den einzelnen Handlungs- und Aufgabenfeldern der Kinder- und Jugendhilfe zu beschreiben ist. Diese Art der Tätigkeit erfordert breite Fachkenntnisse für fast alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe, für Aufgaben nach anderen Sozialgesetzbüchern und ein breites methodisches Know-How. Die Fachkräfte müssen mit sehr unterschiedlichen Kindern und Erwachsenen arbeiten und sich auf Menschen mit anderen kulturellen Hintergründen einstellen. Der Alltag im ASD ist geprägt von einer relativ hohen Problemdichte bei den Adressaten und einer kontinuierlichen Abwägung konkurrierender Rechtsgüter (Stichwort Wächteramt). Die Fachkräfte leben in einer stetigen Unsicherheit, ob ihre Einschätzung hinsichtlich einer möglichen Kindeswohlgefährdung richtig ist. Darüber hinaus benötigen sie einen guten Überblick über die vorhandenen Strukturen und die Zugangswege zu unterschiedlichen Hilfesystemen, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden, die Hilfe- und Unterstützungssuchenden an die richtigen Stellen weiterzuvermitteln. Die im ASD tätigen Fachkräfte betonen vor diesem Hintergrund der vielfältigen Anforderungen immer wieder die Bedeutung ihrer Berufserfahrung und eines kollegialen Austauschs im Rahmen von Fortbildungen, um so Handlungssicherheit zu erlangen und einen eigenen Arbeitsstil entwickeln zu können (vgl. Beher, Gragert 2004, 388ff). Es ist also zu erwarten, dass im ASD der Altersdurchschnitt etwas höher ist als in anderen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe. Die amtliche Statistik weist für die MitarbeiterInnen in der gesamten Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kindertagesbetreuung) für das Jahr 2006 folgende Altersverteilung aus: 28 % sind jünger als 30; 50 % zwischen 30 und 50 Jahren, 20 % zwischen 50 und 60 Jahren alt und 3 % sind älter als 60 Jahre. Ein Vergleich dieser Daten der amtlichen Statistik mit der Altersverteilung im ASD, wie sie sich im Jugendhilfeb@rometer darstellt, zeigt, dass die Belegschaft im ASD tatsächlich etwas älter ist (vgl. Tab 4).

Tab.4: Altersverteilung im ASD (Durchschnittswerte)

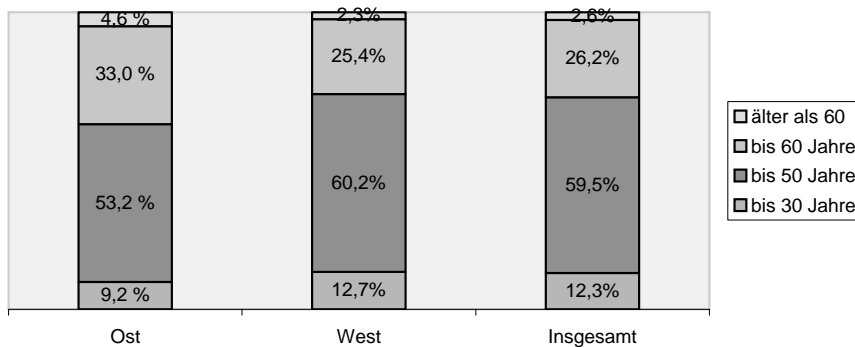
	Median	Durchschnitt	Durchschnitt gemäß amtlicher Statistik (ohne Personal in Kita)
bis 30 Jahre	10%	12%	28%
bis 50 Jahre	60%	59%	50%
bis 60 Jahre	25%	26%	20%
älter als 60	0%	3%	3%

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008, amtliche Statistik 2006

Lesebeispiel für Spalte Median: Bei der Hälfte der ASD beträgt der Anteil an MitarbeiterInnen, die 30 Jahre oder jünger sind, maximal 10 %

In Ostdeutschland ist der Anteil der 50- bis 60-jährigen MitarbeiterInnen im ASD höher. Dies ist angesichts der bekannten Strategien bei Personalabbau (Alter und Dauer der Betriebszugehörigkeit schützen vor Kündigungen), die aufgrund tiefgreifender Veränderungen, wie z.B. Kreisgebietsreformen oder einer deutlich sinkenden Anzahl von Einwohnern insbesondere in Ostdeutschland zur Anwendung kamen, zu erwarten gewesen. In Ostdeutschland werden im Durchschnitt in den nächsten 5 Jahren 5 % der MitarbeiterInnen den ASD aus Altersgründen verlassen. Von einem hohen Anteil an MitarbeiterInnen über 60 Jahre sind jedoch nicht alle ASD gleichermaßen betroffen. Nur bei etwas mehr als einem Viertel der ASD in Ostdeutschland arbeiten überhaupt MitarbeiterInnen, die älter als 60 Jahre sind. Bei diesen ASD gibt es in den nächsten fünf Jahre einen Personalersatzbedarf aufgrund des altersbedingten Ausscheidens von ungefähr einem Sechstel der jeweiligen Belegschaft. Angesichts des auch sonst stetig wachsenden Bedarfs an Fachkräften für die Kinder- und Jugendhilfe, u.a. aufgrund des anstehenden Generationenwechsels, besteht somit zumindest in einigen Regionen Ostdeutschlands die Gefahr, diese Stellen nicht angemessen nach besetzen zu können. Zwischen den ASD in Städten und Landkreisen gibt es keine statisch relevanten Unterschiede hinsichtlich der Altersverteilung der MitarbeiterInnen.

Abb. 1 Altersverteilung im ASD (Durchschnittswerte)



4 Personalbedarfsbemessung im ASD

Eine ausreichende Ausstattung mit Personalressourcen ist eine notwendige Grundlage dafür, dass der ASD seine Aufgaben in guter Qualität erfüllen kann. Die Komplexität der Tätigkeit und die Vielfalt der Aufgabenzuschnitte, die zwischen den Kommunen stark variieren, verhindern bisher, dass bundesweite Orientierungszahlen für die Personalkapazitäten im ASD entwickelt werden. Dies führt dazu, dass jede Kommune für sich ein System entwickeln muss, um zu einer Bestimmung der notwendigen Personalkapazitäten zu kommen. Personalbemessung – genauer gesagt Personalbedarfsbemessung – ist eine Aufgabe, die nicht nur in sozialen Organisationen oder in der öffentlichen Verwaltung zu bewältigen ist, sondern in allen Unternehmen. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, wenn die bisher publizierten Modelle zur Personalbemessung im ASD (z.B. Schnurr 2003; Landes 2006 Lammerding, Szlapka 2008) sich an Modelle aus der Arbeitswissenschaft orientieren. Das Grundprinzip zielt immer darauf, die Gesamtmenge an Zeit, die zur Bewältigung der Aufgaben notwendig ist, zu bestimmen und daraus den konkreten Stellen- und Personalbedarf zu berechnen. Die Zeit, die zur Bewältigung der Aufgaben notwendig ist, hängt unter anderem ab von den individuellen Fähigkeiten der Fachkraft, den konkreten Problemstellungen, den örtlichen Rahmenbedingungen und den Qualitätsstandards, die erreicht werden sollen. Auf die Dringlichkeit, angemessene Verfahren zur Personalbedarfsmessung zu finden, verweist auch Greiffenhagen, wenn sie schreibt: „Die Aufgaben nehmen zu, doch schon für Pflichtaufgaben wird die Zeit immer knapper. Deshalb müssen gesicherte Bemessungsgrundlagen erarbeitet werden“ (Greiffenhagen 2002, S. 7).

In der Befragung wurde einerseits durch den Vergleich zwischen den vorgegebenen Arbeitszeitanteilen, die für bestimmte Aufgaben verwendet werden sollen, und den Arbeitszeiten, die für die Erledigung dieser Tätigkeiten tatsächlich aufgebracht werden, Hinweise dafür gesucht, inwieweit die Aufgaben in der dafür vorgegebenen Zeit zu bewältigen sind (Abschnitt 4.1). Und andererseits wird versucht, herauszufinden, welche Kriterien als Leitkriterien für die Personalbedarfsbemessung herangezogen werden. In der Gesamtschau gibt dies auch einen Hinweis darauf, wie systematisch Personalbedarfsbemessung im ASD durchgeführt wird (Abschnitt 4.2).

Wesentliche Grundlage für eine systematische Personalbemessung stellt eine Analyse der Aufgaben dar, für die die Arbeitszeit eingesetzt wird. Denn hierdurch kann sowohl die Gesamtarbeitsmenge bestimmt als auch eventuell notwendige Neuorganisationen erkannt werden – insbesondere mit Blick auf die Abweichung der Ist- von den Soll-Zeiten. In der Literatur zum ASD wird davon ausgegangen, dass sich die Arbeitszeit der Fachkräfte im ASD zusammensetzt aus Zeiten für die Arbeit mit den Adressaten, Zeiten für fallübergreifende Tätigkeiten und Rüst- bzw. arbeitsvorbereitende Zeiten (vgl. z.B. Lammerding, Szlapka 2008). Schnurr und Leitner kommen in ihrem Überblick zur Arbeit im ASD auf folgende angestrebte Verteilung der Arbeitszeit einer Vollzeitstelle: „30 % für Teamgespräche und kollegiale Beratung, 20 % für einzelfallübergreifende organisatorische Aufgaben und 50 % für unmittelbare fallbezogene Arbeit inkl. direkter Nutzer/innenkontakte“ oder „20 % für Sozialraumarbeit, 20 % für Fallaufnahme bei einer Teamgröße von etwa 12 Fachkräften und 60 % für Einzelfallarbeits“ (Schnurr, Leitner 2007, S. 6). Auch die Zeitbudgetanalyse bei sozialen Diensten im Kreis Neunkirch kommt zu dem Ergebnis, dass der Anteil für einzelfallbezogene Tätigkeiten sich zwischen 50 % und 60 % bewegt (Darius, Müller 2005, S. 117). Diese Ergebnisse lassen sich durch das Jugendhilfeb@rometer replizieren. Im Durchschnitt verwenden die

Tab.5: Zeitkontingente für die einzelnen Aufgabebereiche der Bezirkssozialarbeit Soll- und Ist-Werte

	Soll Durchschnitt	Ist Durchschnitt
Einzelfallarbeits	57 %	54 %
Organisation & Verwaltung	20 %	25 %
Vernetzung	10 %	8 %
Fachlicher Austausch	9 %	8 %
Andere Aufgaben	4 %	5 %

n=273; n=271

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

ASD bundesweit 54 % ihrer Arbeitszeit für den Einzelfallarbeit, 25 % für Verwaltungs- und Organisationsarbeit, 8 % für Vernetzung mit anderen Institutionen/Einrichtungen und Personen, weitere 8 % für den fachlichen Austausch innerhalb des ASD sowie 5 % für andere Aufgaben. Im Durchschnitt über alle ASD kommt es kaum zu Abweichungen zwischen dem Soll-Wert und dem geschätzten Ist-Wert (vgl. Tab. 5). Allerdings werden durch eine Betrachtung der Durchschnittswerte die tatsächlichen Abweichungen bei den einzelnen ASD verwischt. Diese sind, wie Tabelle 6 zeigt, zum Teil erheblich. Die Differenz zwischen vorgesehenen Zeitkontingenten und tatsächlich verwendeten Zeitkontingenten für die einzelnen Arbeitsbereiche ist ein deutliches Signal für eine zu große Arbeitsbelastung. Die Sollwerte spiegeln die Vorgaben der Leitungen wider, die darauf zielen Zeitressourcen für die einzelnen Aufgabebereiche zu sichern. Kommt es nun zu deutlichen Abweichungen von diesen Vorgaben, führt dies zwangsläufig dazu, dass einzelne Aufgaben nicht angemessen bewältigt werden können. Dies legt den Schluss nahe, dass es immer, wenn es zu gravierenden Abweichungen zwischen Soll- und Istwerten kommt, zu einer organisatorischen Veränderung kommen sollte, sei es eine Aufstockung der Personalressourcen oder einer Reduktion der Aufgaben.

Im Vordergrund der ASD-Tätigkeit steht eindeutig die Einzelfallarbeit. Bei der Hälfte der ASD wird 60 % und mehr der Arbeitszeit für die Einzelfallarbeit verwendet. Es zeigt sich, dass in dem Zuständigkeitsbereich der ASD, die ihren vorgesehenen Arbeitszeitanteil für die Einzelfallarbeit um mindestens 10 Prozentpunkte überschreiten, ein höherer Anteil von Kindern unter 15 Jahren in SGB II-Bezug lebt. In den Jugendamtsbezirken, in denen die vorgesehenen Arbeitszeitanteile für Einzelfallarbeit um mindestens 10 Prozentpunkte unterschritten werden, findet sich ein unterdurchschnittlicher Anteil. Für Westdeutschland sind diese Unterschiede signifikant. Dies kann als ein Hinweis dafür gelesen werden, dass die Personalressourcen nicht mit der Problemdichte mitgehen. Dies geht zu Lasten der fallunabhängigen Arbeit und der Rüstzeiten, was sich zumindest mittelfristig negativ auf die Qualität der Arbeit auswirken wird bzw. möglicher Weise bereits ausgewirkt hat. Gelingt es dem jeweiligen ASD nicht, Lösungen für diese nicht beabsichtigte Umverteilung der Arbeitszeit zu finden, dann könnte dies als ein Hinweis auf Organisationsversagen als Ursache für Fehler gewertet werden.

Die Verwaltungs- und Organisationsarbeit (inkl. Falldokumentation) soll nach

den Festlegungen der jeweiligen ASD im Durchschnitt und Median ein Fünftel der Arbeitszeit in Anspruch nehmen und dehnt sich de facto auf ein Viertel aus. Angesichts dieser doch erheblichen Diskrepanz überrascht es nicht, dass gerade in der Dokumentation eine besondere Quelle für die Zunahme der Arbeitsbelastung liegt (vgl. Abschnitt 5).

Für Vernetzung sowie für den fachlichen Austausch innerhalb des ASD sind im Durchschnitt jeweils ca. 10 % der Arbeitszeit vorgesehen, und werden in den meisten Fällen auch erreicht. Es wäre zu vermuten, dass es einen Zusammenhang zwischen der Höhe der für Vernetzung vorgesehenen Arbeitszeit und einem sozialräumlich orientierten Profil gibt. Aber ein solcher statistischer Zusammenhang lässt sich nicht nachweisen. Nimmt man die Gruppe der ASD, die mehr als 20 Vollzeitstellen ohne Leitungskräfte haben, dann zeigt sich, dass die ASD, die ein sozialräumlich ausgerichtetes Profil haben, mehr Zeit für Vernetzungsarbeit aufwenden wollen, aber tatsächlich genauso wenig Zeit darauf verwenden, wie die ASD, die kein sozialräumliches Profil haben. Dies weist daraufhin, dass die Umsetzung einer sozialräumlichen Orientierung im Alltag des ASD nur schwer zu erreichen ist. Ob dies an mangelnder Ressourcenausstattung liegt, die dazu führt, dass der ASD überwiegend mit Krisenfällen ausgelastet ist, oder an dem langen Zeitraum, den es braucht, um eine Organisationskultur zu ändern, oder an beidem oder an weiteren Gründen lässt sich anhand der Ergebnisse des Jugendhilfeb@rometers nicht entscheiden. Die Tabelle 6 gibt einen Überblick über die durchschnittlichen Abweichungen von vorgesehenen Zeitanteilen und tatsächlich verwendeten Zeitanteilen für verschiedene Tätigkeitsbereiche.

Bei den Jugendämtern, bei denen es zu sehr großen Überschreitungen der Soll-Arbeitszeit für Organisations- und Verwaltungstätigkeiten kommt, geht dies signifikant oft zu Lasten der Einzelfallarbeit und des fachlichen Austausches. Bei den Jugendämtern, die sehr viel mehr Zeit für die Einzelfallarbeit aufwenden müssen, als dies vorgesehen ist, kommt es in allen anderen Bereichen (außer „Andere Aufgaben“) signifikant häufiger zu einer Unterschreitung der Sollzeit.

Tab. 6: Abweichung zur vorgesehenen Verwendung der Arbeitszeit

	%-Anteil der ASD, die das Soll überschreiten	Durchschnittliche Überschreitung in %-Punkten
Organisation & Verwaltung	54 %	11
Einzelfallarbeit	26 %	11
Andere Aufgaben	16 %	4
Fachlicher Austausch	15 %	5
Vernetzung	9 %	7

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008, n=263

4.1 Kriterien der Personalbedarfsbemessung

Im Vorfeld der Untersuchung wurde vermutet, dass es im Prinzip drei Leitkriterien für die Personalbedarfsbemessung gibt, wovon zwei sich auf fachliche (Sozialraumindikatoren, Fallzahl) und eines auf finanzielle Überlegungen (Höhe des Etats) beziehen. Übersehen wurde bei der Konstruktion des Fragebogens und in den Pretests, dass offensichtlich für einen nicht unerheblichen Anteil von ASD ausschließlich die Einwohnerzahl bzw. die Anzahl der 0- bis 21-Jährigen ein wichtiges Kriterium für die Personalbedarfsbemessung darstellt.

Am häufigsten orientieren sich die ASD an einer festgelegten Fallzahl pro Vollzeitstellenäquivalent (vgl. Tab. 7). Diese Methode, die zumindest auf den ersten Blick mit einer einfachen Zahl hantiert und deshalb nicht zu viele Ressourcen für die Personalbemessung bindet, hat ihre Schwierigkeiten. Die Frage, die sich stellt, lautet: ab welcher Bearbeitungsintensivität wird von einem Fall gesprochen. Also reicht ein einmaliger Anruf der Bezirkssozialarbeit aus, um als Fall geführt zu werden oder muss eine Mindestdauer an Bearbeitungszeit verwendet werden? Weiteren Regelungsbedarf gibt es hinsichtlich der Entscheidung, ob die gesamte Familie – auch wenn unterschiedliche Hilfen notwendig sind – ein Fall ist oder aber jedes Familienmitglied als eigener Fall gezählt wird. Auch stellt sich die Frage, wie die Komplexität und damit die notwendige Bearbeitungszeit bei der Personalbemessung nach Fallzahlen berücksichtigt werden kann. Die Analysen der Bearbeitungszeiten zeigen, wie groß die Unterschiede in der benötigten Bearbeitungszeit je nach Problemlage sind. Dort, wo es Arbeitszeitrichtwerte gibt, schwanken sie je nach Problemlage um über 100 % (vgl. z.B. Schnurr 2003, S. 149; Schnurr 2006; Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband 1995). Auf der Basis des Jugendhilfeb@rometers lässt sich

nicht beschreiben, wie die Fallzahl festgelegt wird, die bei 62 % der ASD zur Personalbemessung zugrunde gelegt wird.

Tab.7: Kriterien für die Personalbedarfsbemessung im ASD

	Ost	West	Insgesamt
Fallzahl pro Vollzeitstellenäquivalent	55 %	63 %	62 %
Sozialindikatoren	65 %	57 %	58 %
Andere	52 %	48 %	48 %
Etat	26 %	15 %	17 %

n=273

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

Fast ebenso häufig wie die Fallzahlen pro Vollzeitstellenäquivalent werden auch Sozialindikatoren zur Personalbemessung herangezogen (58 %). Der Gedanke hierbei ist, dass die konkreten Lebensbedingungen im jeweiligen Quartier maßgeblichen Einfluss auf die Anzahl der zu erwartenden Fälle sowie die Komplexität der Probleme haben und sich deshalb in zweifacher Hinsicht auf die Arbeitszeitverwendung in der Bezirkssozialarbeit auswirken: Zum einem können Sozialindikatoren einen Hinweis darauf geben, ob die mittlere Fallbearbeitungsdauer tatsächlich eine realistische Annahme ist. Zum anderen können sie als Indikator für den Umfang der notwendigen fallunabhängigen Arbeitszeit gesehen werden. Je schwieriger die Lebensbedingungen sind, umso notwendiger werden sozialraumbezogene Interventionen und Aktionen, da nur so eine Chance dafür besteht, die Anzahl neu entstehender Schwierigkeiten zu verringern und damit das Fallaufkommen und somit auch die notwendigen Arbeitskapazitäten zu reduzieren. Verzichtet man bei der Personalbemessung auf Sozialraumindikatoren, so wird es wahrscheinlich aufgrund der Uneinheitlichkeit der einzelnen Zuständigkeitsbezirke innerhalb des jeweiligen ASD zu ungleichen Anforderungen hinsichtlich der zu bewältigenden Arbeitsmenge und damit zumindest partiell zu einer personellen Unterausstattung kommen. An einem einfachen Beispiel kann man dies illustrieren: Beratung bzw. die Arbeit mit Familien mit Migrationshintergrund erfordert bei gleicher Problemlage in der Regel mehr Zeit, da andere Kommunikationsformen beachtet, Zeit für Übersetzungen und zusätzliche Zeit für Erklärungen zum Hilfesystem und seinen Institutionen sowie den rechtlichen Grundlagen eingeplant werden muss. Ein Sozialraumindikator, nämlich der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, könnte helfen, diesem bereits bei der Personalbemessung Rechnung zu tragen. Ein Vorteil von Sozialraumindikatoren, der in Diskussionen immer

wieder genannt wird, liegt darin, dass Sozialraumindikatoren unabhängig von individuellen Definitionsprozessen seien. Einzelne Fachkräfte hätten so nicht die Möglichkeit, ihre Arbeitsbelastung höher darzustellen, als sie tatsächlich ist. Die Stichhaltigkeit dieses Arguments ist jedoch insofern in Frage zu stellen, als Sozialraumindikatoren ebenfalls nur Anhaltspunkte für die Arbeitsbelastung und keine zuverlässige Prognose erlauben. Und damit sind die Verantwortlichen für Personalbemessung wiederum auf die konkreten Erfahrungsberichte der einzelnen Fachkraft angewiesen.

Fast die Hälfte der ASD verweist auf andere nicht näher erfasste Kriterien, die in die Personalbemessung einfließen. Dahinter dürfte zum größten Teil eine Personalbemessung anhand der Einwohnerzahl bzw. Anzahl von Einwohnern bis 21 Jahren stehen. Eine Personalbemessung nach diesem Kriterium setzt implizit voraus, dass die Fallzahl pro tausend Einwohner und die daraus entstehende Arbeitsbelastung immer ungefähr gleich hoch ist. Die in vielen Kommunen durchgeführten Analysen zur Fallbelastung in den verschiedenen Bezirken zeigen jedoch, dass diese Voraussetzung gerade nicht zutrifft.

Die Höhe des Etats spielt bei jedem sechsten ASD explizit eine entscheidende Rolle für die Personalbedarfsbemessung. Dies bedeutet auch, dass in diesen ASD sich die Arbeitsbelastung der MitarbeiterInnen und damit ihre Möglichkeiten, sorgfältig zu arbeiten, nach der aktuellen Kassenlage der Kommune richtet. Damit begeben sich diese Kommunen zumindest in die Gefahr, dass im Falle unzureichender Erfüllung der Aufgaben bei Kinderschutzfällen (auch) ein Organisationsversagen erkannt wird. Denn die aktuelle Haushaltslage einer Kommune kann kein Kriterium für die Bestimmung des Personalbedarfs sein, auch wenn selbstverständlich im Rahmen der Haushaltsfestlegungen und Haushaltsbeschlüsse der Stellenplan für den ASD bewilligt werden muss. Vergleicht man die Anzahl von Kindern mit SGB II-Bezug mit den Personalbemessungskriterien, dann fällt folgender Zusammenhang auf: In jenen ASD, in denen der Etat ein Entscheidungskriterium für die Personalbemessung darstellt, gibt es im Durchschnitt einen höheren Anteil an Kindern mit SGB II-Bezug verglichen mit den ASD, bei denen die Höhe des Etats keine Rolle bei der Personalbedarfsbemessung spielt. Bei einer Personalbemessung nach Fallzahl pro Vollzeitstellenäquivalent hingegen gibt es weniger Kinder in SGB II-Bezug. Ein hoher Anteil von Kindern in SGB II-Bezug ist nicht nur ein Indikator für eine möglicherweise höhere Problembelastung in Familien, sondern auch ein

Indikator für die Strukturschwäche der Region. Insofern ist das Ergebnis, dass insbesondere dort, wo besonderer Hilfebedarf besteht, die Personalressourcen nicht bedarfsbezogen bemessen werden, zu erwarten gewesen. Das ist auch Ausdruck der Handlungsunfähigkeit (des mit dem Rücken-an-der-Wand-Stehens) der kommunalen Verwaltung in dieser Region. Diese Interpretation wird dadurch gestärkt, dass in den Regionen, in denen der ASD Personal abgebaut hat, der Anteil von Kindern in Armut höher ist als in anderen Regionen.

Betrachtet man die 29 % der ASD, die sich auf nur ein Kriterium für Personalbemessung beschränken, dann wird die besondere Bedeutung der Fallzahl bzw. der Einwohnerzahl deutlich (unter der Annahme, dass „Andere Kriterien“ sich hauptsächlich auf Einwohnerzahl beziehen). Nur 7% aller ASD in Westdeutschland verwenden zur Personalbemessung ausschließlich Sozialindikatoren. Entgegen der Erwartung, dass insbesondere die ASD, die (fast) vollständig sozialräumlich organisiert sind, oder die, die ein sozialräumliches Profil haben, besonders häufig auf Sozialindikatoren zur Personalbemessung zurückgreifen, zeigt sich kein Unterschied zu den ASD, die nicht sozialräumlich orientiert sind. Es gibt sogar unter den ASD mit einem sozialraumorientierten Profil es einen großen Anteil (37%), die keine Sozialindikatoren zur Personalbemessung heranziehen.

Als problematisch ist einzuschätzen, dass bei 4 % der ASD Personalbemessung ausschließlich über den Etat gesteuert wird. Dies kann, insbesondere dann, wenn der Etat gedeckelt ist, zu einer Aushöhlung des Rechtsanspruchs auf Leistungen nach dem SGB VIII führen.

Mittelfristig ist anzunehmen, dass durch eine unzureichende Ressourcenausstattung des ASD die Gesamtkosten für die Kinder- und Jugendhilfe in der Tendenz erheblich steigen werden. Dies liegt zum einem daran, dass Hilfen bei einer Unterausstattung des ASD immer später einsetzen und damit in der Regel preiswertere und mit geringerer Laufzeit versehene Hilfen nicht mehr ausreichen. Auch zeigen Erfahrungen, dass „wer beim Allgemeinen Sozialdienst kürzt, ... sich nicht wundern [darf], wenn ihm dann das Budget der Hilfen zur Erziehung über den Kopf wächst“ (Hinte 2002, S. 10). Es stellt sich somit die Frage, ob durch die etatmäßige Beschränkung der Personalressourcen im ASD nicht das intendierte Ziel, nämlich Haushaltsmittel einzusparen, sondern das Gegenteil dessen, nämlich Ausgabensteigerungen (bei einer Verschlechterung des Arbeitsklimas und der Situation von Familien in Not) erreicht wird. Eine

Mehrzahl der ASD verwendet eine Kombination mehrerer Kriterien zur Personalbedarfsbemessung. Am häufigsten (38%) wird die Kombination Fallzahl pro Vollzeitstelle und Sozialindikatoren herangezogen.

Die Umsetzung der Ergebnisse der Personalbedarfsbemessung ist abhängig von entsprechenden Entscheidungen in den kommunalen Gremien, die verschiedene berechnete Interessen gegeneinander abwägen müssen. Insbesondere Kommunen, die seit längerer Zeit einer Haushaltssicherung unterliegen, stehen bei der Abwägung dieser Interessen eigentlich vor einer unlösbaren Aufgabe. Denn es muss entschieden werden, ob die Investitionen in notwendige Maßnahmen im Rahmen der Schulträgerschaft, der Verkehrssicherung öffentlicher Gebäude und Wege, der Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz oder eben eine angemessene Personalausstattung im ASD Vorrang hat. Das alles sind Beispiele für von den Kommunen unbedingt zu erfüllenden Aufgaben. Insofern kann aus dem Ergebnis einer Personalbedarfsbemessung noch nicht auf deren Umsetzung geschlossen werden. Deshalb wurde im Rahmen des Jugendhilfeb@rometers danach gefragt, ob sich die Personalressourcen aufgrund der Ergebnisse der Personalbemessung gegenüber dem Jahr 2005 verändert haben. In 6 % der ASD kam es zu einer Verringerung der Stellen. Personalkürzungen im ASD sind demnach die Ausnahme. Es gibt einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Aussage, dass Personalbemessung nach Haushaltssicherung durchgeführt wird und einer Personalreduktion. Dies kann als ein Indikator dafür gewertet werden, dass es in diesen Regionen keinen inhaltlichen Grund für den Personalabbau gibt, sondern nach sachfremden Erwägungen entschieden wird. 7 % der ASD geben explizit an, dass es eine Personalreduktion gegenüber 2006 aufgrund von Haushaltsvorgaben gegeben hat. In dieser Frage gibt es keine systematischen Unterschiede zwischen ASD in Ost- oder Westdeutschland, in Städten oder Landkreisen. Und immerhin 3 % derjenigen, die keinen Personalabbau aufgrund der Ergebnisse der Personalbedarfsbemessung gegenüber 2005 hatten, geben an, dass sie wegen Haushaltsvorgaben Personal abbauen mussten. Diese Differenzierung der Antworten deutet darauf hin, dass zumindest ein Teil der Antwortenden unterscheidet zwischen einer Personalbedarfsbemessung als Verfahren der Organisationsentwicklung und den Haushaltsvorgaben, die natürlich auch Einfluss auf die Personalausstattung haben. Bei diesen Jugendämtern konnten also die Ergebnisse der Personalbedarfsbemessung nicht umgesetzt werden. Zwei

Drittel derjenigen, die Personal aufgrund von Haushaltsvorgaben abbauen müssen, benennen die Höhe des Etats nicht als Kriterium für ihre Personalbemessung. Dies weist ebenfalls daraufhin, dass Haushaltsvorgaben die Umsetzung der Ergebnisse der Personalbemessung behindern.

Bei 49 % der ASD ist gegenüber dem Jahr 2005 die Personalausstattung gleichgeblieben. Positiv ist hervorzuheben, dass es bei 44 % der ASD einen Stellenzuwachs gegeben hat. Dies könnte ein Hinweis dafür sein, dass die Diskussionen, ob es aufgrund der im Rahmen der kommunalen Finanzkonsolidierung vorgenommenen Kürzungen und/oder Aufgabenmehrung bei den sozialen Diensten zu einer Unterausstattung mit Personal gekommen ist, zumindest bei diesen Kommunen zu einer Verbesserung der Situation geführt haben. Ob die verbesserte Personalausstattung jedoch angemessen ist, lässt sich anhand dieser Daten nicht entscheiden.

Nicht immer ist es notwendig, auf eine Zunahme von Arbeitsbelastungen im ASD mit einer Personalaufstockung zu reagieren, denn von einer wachsenden Arbeitsbelastung müssen nicht alle MitarbeiterInnen im gleichen Maße betroffen sein. Möglicherweise reicht es auch – aufgrund einer ungleichen Arbeitsbelastung – die Personalressourcen innerhalb des ASD neu zu verteilen. Eine interne Personalbedarfsbemessung könnte genau dieses Ergebnis haben. Bei 55 % der ASD kam es infolge der Personalbedarfsbemessung auch zu einer internen Stenumverteilung. Allerdings ist es angesichts der Arbeitssituation in vielen ASD (vgl. z. B. Süddeutsche Zeitung 2008)² unwahrscheinlich, dass mit rein ASD-internen Strategien eine Lösung gefunden werden kann. Eine Aufstockung der Personalressourcen dürfte in der Regel jedoch auch eine Veränderung der Personalverteilung innerhalb des ASD nach sich ziehen. Tatsächlich zeigt sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen einer veränderten Personalressource und einer Veränderung der Personalverteilung innerhalb der Bezirkssozialarbeit, aber bei 18 % der ASD, die eine Veränderung ihrer Personalressourcen beschreiben, führt dies nicht zu einer Veränderung der Personalverteilung in der Bezirkssozialarbeit. Dies könnte durch eine gleichmäßige Veränderung in allen Bezirken oder durch eine Veränderung ausschließlich bei den Stellen im ASD, die

² In diesem Zeitungsartikel wird aus einem Brandbrief der 50 Teilregionsleitungen der Münchner Sozialbürgerhäuser zitiert. Darin wird die Arbeitsbelastung als eindeutig zu hoch gebrandmarkt, negative Folgen durch die gegebenen Arbeitsbedingungen für die Qualität der Arbeit und die Gesundheit aller MitarbeiterInnen konstatiert. Der Münchner Sozialreferent wird in diesem Artikel mit den Worten zitiert „Der Brief entspricht der Wahrheit“.

nicht unmittelbar der Bezirkssozialarbeit zugeordnet sind, erklärbar sein. Der signifikante Zusammenhang mit der Personalgröße des ASD (es sind insbesondere die ASD mit vielen MitarbeiterInnen) spricht für diese Annahmen.

5 Arbeitsbelastung

Die wachsende Belastung durch Anforderungen im Berufsleben treffen nicht nur die MitarbeiterInnen in der Kinder- und Jugendhilfe bzw. der Sozialverwaltung, sondern sind in allen Branchen zu beobachten. Der zunehmende psychische Stress und die Abnahme von eher physischen Arbeitstätigkeiten spiegelt sich auch in Erkrankungen der Beschäftigten wider. So beobachtet man in allen Beschäftigungsgruppen seit den 90er Jahren eine Halbierung von Krankheitstagen und eine Abnahme von direkten Gesundheits- und Unfallgefahren am Arbeitsplatz, aber eine erhebliche Zunahme psychischer Erkrankungen (BKK-Gesundheitsreport 2005 und 2003). Die Faktoren, die in den Studien dafür verantwortlich gemacht werden, sind unter anderem erlebter Zeitdruck, neue Anforderungen am Arbeitsplatz, die aber nicht mit der erforderlichen betrieblichen Unterstützung und Anerkennung einhergehen und eine gewachsene Unsicherheit über den Arbeitsplatz (Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen 2008; vgl. auch European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2007). Der Stress und die Belastungen am Arbeitsplatz gelten als die wichtigsten Gründe für den generellen Anstieg psychischer Erkrankungen in der Bevölkerung, dann folgen gesellschaftliche Entwicklungen, wie die Arbeitslosigkeit und Arbeitsplatzunsicherheit (Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften 2004). Auch im Vergleich zu anderen Berufsgruppen zeigt sich, dass SozialpädagogInnen bei den qualitativen Belastungen über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen liegen, sie also mit besonders belastenden Arbeitsbedingungen zurecht kommen müssen (BGW-DAK 2001). Eine Studie von Blüml und anderen zeigt, dass die Tätigkeit im ASD im Vergleich zu anderen sozialpädagogischen Aufgaben innerhalb der Jugendhilfe im besonderen Maße als Stress auslösend erlebt wird (Blüml 2006b).

Mit dem Jugendhilfeb@rometer wurden auch Informationen über die Arbeitsbelastung der MitarbeiterInnen im ASD gesammelt. Die ASD-Tätigkeit zeichnet sich durch einige Besonderheiten aus, die auch aus der schwierigen

Balance des Handelns zwischen Hilfe und Kontrolle resultieren. Eine Schwierigkeit ist, dass die Arbeit sowohl hinsichtlich der Anzahl der zu erwartenden Fälle als auch der zu erwartenden Problemkonstellationen nicht planbar ist und jeder einzelne Fall eine individuelle Falldefinition seitens der Fachkraft im ASD erfordert. Zu diesen Besonderheiten kommen in den letzten Jahren Veränderungen der Arbeit im ASD, die einen Einfluss auf die wahrgenommene Arbeitsbelastung der MitarbeiterInnen ausüben. Insgesamt hat sich ein anderes Verständnis der ASD-Arbeit hin zu einem Dienstleistungsverständnis und einer querschnittlichen Aufgabenwahrnehmung entwickelt, um den komplexen Lebenslagen besser gerecht werden zu können. Dies verlangt von den Fachkräften, dass sie mit den Adressaten eine gemeinsame Perspektive entwickeln und neben der Fallarbeit vielfältige Vernetzungsaufgaben erfüllen. Diesem wiederum stehen aber nicht selten Begrenzungen der Ressourcen entgegen: die finanzielle Unterausstattung vieler kommunaler Haushalte erhöht den Druck auf die MitarbeiterInnen. Eine besondere Belastung für die Fachkräfte liegt darin, dass ein großer Anteil ihrer Klienten in Armut oder an der Grenze zur Armut leben. Sozialpädagogischen Hilfen alleine reichen für diese Familien selten aus, Fragen der Existenzsicherung rücken immer stärker in den Aufgabenkanon der Fachkräfte im ASD.

5.1 Veränderung der Arbeitsbedingungen in der Bezirkssozialarbeit

Organisatorische Veränderungen stellen eine mögliche Quelle von Entlastung oder auch Belastung dar, weshalb im Jugendhilfeb@rometer der Frage nachgegangen wird, ob es zu organisatorischen Veränderungen gekommen ist und ob diese sich auf die Belastung der MitarbeiterInnen im ASD ausgewirkt haben. In der Tabelle 8 sind die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt. Für fast die Hälfte der ASD gilt die Aussage, dass es innerhalb der vergangenen 10 Jahre häufig zu Veränderungen der Bereiche gekommen ist, die die Bezirkssozialarbeit bearbeitet. Im Westen Deutschlands war dies deutlich häufiger der Fall als im Osten Deutschlands. Nur ein Viertel aller ASD lehnt diese Aussage als unzutreffend ab. Dies zeigt, um welch dynamisches Arbeitsfeld es sich beim ASD handelt. Auch in den zahlreichen organisatorischen Veränderungen kann

Tab.8: Aussagen zu Veränderungen der Bezirkssozialarbeit in den letzten zehn Jahren

	Ost		West		Insgesamt	
	trifft zu	trifft nicht zu	trifft zu	trifft nicht zu	trifft zu	trifft nicht zu
Die vorgenommenen Veränderungen haben auch zu stärkeren Belastungen geführt.*	31 %	38 %	56 %	27 %	53 %	28 %
Es gab häufig organisatorische Veränderungen.	37 %	40 %	49 %	25 %	47 %	27 %
Es gab häufig eine Veränderung der Bereiche, die von der BSA bearbeitet werden.	23 %	60 %	37 %	38 %	36 %	41 %
Bei organisatorischen und inhaltlichen Veränderungen wurde i.d.R. auch die Personalbemessung angepasst.	26 %	45 %	20 %	63 %	21 %	61 %
Die Einführung von EDV hat in den letzten Jahren zu einer Entlastung geführt.	20 %	43 %	12 %	52 %	13 %	51 %

* Ost-West-Unterschied signifikant

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

ein Grund für die hohe Arbeitsbelastung im ASD vermutet werden. Die meisten Veränderungen der Arbeitsbedingungen zielen darauf, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, dennoch führen stetige Anpassungen zu einem Verlust von Routine und Handlungssicherheit. Dies ist insbesondere bei der Zunahme von Krisensituationen (vgl. z.B. steigende Anzahl von Inobhutnahme bei unter 6-jährigen Kindern) belastend. Mehr als jeder zweite ASD stimmt dem Item zu, „Die vorgenommenen Veränderungen haben auch zu stärker belastenden Arbeitsbedingungen geführt“. Diese hohe Zustimmungsrates lässt vermuten, dass die organisatorischen Veränderungen nicht nur der Vollzug notwendiger Anpassungen waren, sondern auch zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen beigetragen haben. Insbesondere in Westdeutschland gibt es diesen Zusammenhang. Auch in den kreisfreien Städte wird diesem Item signifikant häufiger zugestimmt als in Landkreisen. Ganz offensichtlich kam es zu einem Job-Enlargement, also zu einer Ausweitung der Aufgaben, aber nicht zu einem Job-Enrichment, also einer Verbesserung der Qualität des Arbeitsplatzes durch eine Ausdehnung der Handlungsautonomie und einem Zuwachs an Anerkennung. Ohne ein Job-Enrichment ist bei zunehmender Arbeitsverdichtung und Arbeitsausweitung mit einem Absinken der intrinsischen Motivation zu rechnen, da die wachsende Arbeitsmenge ohne gleichzeitig wachsende Entscheidungskompetenzen eine Zunahme an Fremdbestimmung und einen Verlust an Handlungsautonomie bedeutet. Beides sind wichtige Faktoren für eine intrinsische Arbeitsmotivation. Vor diesem Hintergrund gilt es, bei zukünftigen Organisationsentwicklungsprozessen im ASD die Arbeitssituation der MitarbeiterInnen stärker als bisher im Blick zu haben, da

sonst mit einer wachsenden Arbeitsunzufriedenheit und Qualitätsverlusten zu rechnen ist.

Der Anteil der ASD ist gering, die mit organisatorischen und inhaltlichen Veränderungen auch eine Veränderung der Personalbemessung verknüpfen. Nur bei jedem fünften ASD ist dies der Fall. Bei zwei Drittel der westdeutschen ASD besteht nie oder fast nie ein solcher Zusammenhang. Der Aussage, dass bei organisatorischen Veränderungen auch die Personalausstattung verändert wird, können von den ASD, bei denen MitarbeiterInnen Überlastungsanzeigen gemacht haben, erheblich weniger (17 %) zustimmen, als bei den ASD, bei denen es keine Überlastungsanzeigen gibt (27 %). Dies ist ein Indikator dafür, dass Überlastungsanzeigen ernst zu nehmende Hinweise auf eine zu hohe Arbeitsbelastung darstellen.

Die Hoffnung, durch eine Computerisierung der Arbeit im ASD zur Entlastung beitragen zu können, ist aus der Sicht des ASD weitgehend enttäuscht worden. Im Gegenteil, bei den Nennungen zu ergriffenen Entlastungsstrategien wurde die Wiedereinführung bzw. der Ausbau von Schreibdiensten und Sekretariaten öfters erwähnt. Möglicherweise müssen innerhalb eines ASD auch beide Möglichkeiten, also die Möglichkeit am eigenen Arbeitsplatz einen Computer zu nutzen und auf einen Schreibdienst zurückgreifen zu können, angeboten werden, da je nach beruflicher Sozialisation, die eine oder andere Strategie als belastender oder zumindest zeitaufwändiger und damit auch den Arbeitsdruck erhöhend erlebt wird. Die geringen Entlastungseffekte durch die Einführung von Computer in den sozialen Diensten liegt zum Teil sicherlich auch daran, dass mit wachsenden technischen Möglichkeiten auch die Anforderungen an die Dokumentation gestiegen sind. Zudem sind vielfach die Dokumentationssysteme noch nicht ausgereift, was zu stetigen Unklarheiten und Unsicherheiten im Umgang mit den EDV-Programmen führt.

§ 8a SGB VIII und seine Folgen für die Arbeitsbelastung im ASD

Mit Einführung des § 8a SGB VIII beabsichtigte der Gesetzgeber, den Schutzauftrag neben dem Dienstleistungscharakter der Kinder- und Jugendhilfe zu betonen. Gemäß den Regelungen des § 8a SGB VIII sind die Jugendämter verpflichtet mit Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe Vereinbarungen zu treffen, die eine festgelegte Vorgehensweise bei angenommenen Kindeswohlgefährdungen vorsehen. Dies kann zu einer Zunahme an Fällen beim ASD

führen, da immer dann, wenn es aus der Sicht der Einrichtung notwendig wird, eine Gefährdungsabschätzung durchzuführen oder auch nur zu klären, ob dies notwendig ist, der ASD eingeschaltet wird. Dies ist an sich keine neue Qualität, denn schon immer war es Aufgabe des ASD das Wächteramt wahrzunehmen bzw. Familien zu motivieren, Hilfen in Anspruch zu nehmen, die dazu beitragen eine Kindeswohlgefährdung zu verhindern oder abzuwenden. Der Unterschied zu der Zeit vor der Einführung des § 8a SGB VIII besteht darin, dass nun Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ausdrücklich verpflichtet sind, sich an den ASD zu wenden. Die MitarbeiterInnen des ASD befinden sich somit stärker als bisher in einer beratenden Rolle gegenüber den Fachkräften in Einrichtungen und Diensten. Zum Teil geht dies soweit, dass MitarbeiterInnen im ASD in Vereinbarungen zwischen Jugendamt und zum Beispiel Kindertagesstätten die Funktion einer insoweit erfahrenen Fachkraft nach § 8a SGB VIII für Kindertagesstätten übernehmen.

Die bundesweite Befragung des ASD gibt zum ersten Mal Gelegenheit, Auswirkungen des § 8a SGB VIII auf den sozialen Dienst auch empirisch zu überprüfen. Es wurde danach gefragt, ob durch die Einführung des § 8a SGB VIII zusätzliche, die Arbeitsbelastung der einzelnen MitarbeiterInnen erhöhende Aufgaben hinzugekommen sind. 89 % können dieser Aussage zustimmen. Der Aussage, dass sich durch die Einfügung des § 8a SGB VIII die Handlungssicherheit erhöht hat und somit die psychische Belastung bei Fällen von Kindeswohlgefährdungen reduziert wurde, können nur wenige ASD zustimmen (6 %). 38 % lehnen einen solchen Zusammenhang strikt ab. Dies ist ein weiterer Indikator dafür, dass dieser Zusammenhang nicht besteht, da es bei einer Einschätzungsskala eher selten ist, dass sich so viele für einen Extremwert entscheiden. Der wesentliche Grund für die Ablehnung der Aussage dürfte darin liegen, dass es zu mehr Meldungen mit vermuteten Kindeswohlgefährdungen kommt. Zusätzlich verunsichernd und damit auch belastend ist, dass diese Meldungen von anderen Fachkräften erfolgen, von denen zumindest ein großer Teil sehr viel häufiger direkten Kontakt mit den Kindern hat als die MitarbeiterInnen der Bezirkssozialarbeit. Gleichzeitig steigen auch die Anforderungen an die Absicherung der jeweiligen Entscheidung durch den ASD. Bei Entscheidungen in Fällen von vermuteten Kindeswohlgefährdungen bleibt zudem ein hoher Anteil von Unsicherheit darüber, ob tatsächlich die richtige Entscheidung getroffen wurde. Solche unsicheren Entscheidungssituationen

werden als sehr belastend erlebt. Ebenfalls belastend dürfte sich die erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit auswirken, die Fälle der Kindeswohlgefährdung in der öffentlichen Diskussion erhalten haben. Die Fachkräfte müssen mit dem Risiko leben, dass die Qualität ihrer Arbeit öffentlich diskutiert wird.

Dokumentationsanforderungen und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung

Die Dokumentation ist ein notwendiger und originärer Bestandteil der Arbeit im ASD. Mit der Dokumentation der Fallarbeit werden unterschiedliche Interessen verfolgt. Erstens werden Prozess und Ergebnis der Fallarbeit dokumentiert und somit wird eine wichtige Grundlage für Fall- und Selbstreflexionen geschaffen. Zweitens dient die Dokumentation der Überprüfbarkeit des Handelns der Fachkraft und damit auch der staatlichen Institutionen, z.B. wenn Personensorgeberechtigte Hilfeplanentscheidungen gerichtlich überprüfen lassen oder wenn geprüft wird, ob das Jugendamt seiner Garantenpflicht gerecht geworden ist. Die Dokumentation dient also auch einer Darstellung der Fallarbeit mit Blick auf mögliche dienst- und strafrechtliche Überprüfungen der Fallarbeit. Drittens soll die Dokumentation sicherzustellen, dass bei einem Zuständigkeitswechsel oder bei Krankheit der für die Familie zuständigen Fachkraft es nicht zu einem Abbruch des bisher Vereinbarten kommt und die Hilfe ohne große Irritationen weitergeführt werden kann. Viertens werden Dokumentationen zunehmend auch für ein internes Controlling und für die Jugendhilfeplanung und die Sozialplanung verwendet. Diese unterschiedlichen Verwendungskontexte, in denen in den letzten Jahren jeweils vielfältige Veränderungen vollzogen wurden, führen zu einer Vielzahl an Anforderungen, die mit der Falldokumentation erfüllt werden sollen. Zudem befinden sich die Jugendämter noch immer in einer Experimentierphase wie die Dokumentationen aufgebaut sein müssen, um den unterschiedlichen Verwendungskontexten gerecht zu werden. Falldokumentationen sollen, ohne bereits den Anforderungen des Controllings und der Jugendhilfeplanung zu genügen, mindestens zehn Kriterien erfüllen (Blüml, Lillig 2006)³. Dies veranschaulicht, dass

³ Diese Kriterien sind: regelmäßig, lückenlos und zeitnah; klare Trennung zwischen Fakten, Hypothesen, Vermutungen und daraus abgeleiteten Entscheidungen; Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung; Definition und Beschreibung der konkreten Hilfeformen; Vollständigkeit; Kontakte und Kontaktversuche sowie Aktivitäten bei gescheiterten Kontaktaufnahmen; Vereinbarungen und Absprachen mit der Familie oder einzelnen Mitgliedern der Familie; Art, Umfang und Ziel der Kooperation mit anderen Fachkräften; Anlässe für ein erneutes Gespräch mit dem ASD; Einbezug der Leitungsebene

Dokumentation keine Tätigkeit ist, die nebenbei erledigt werden kann. 91 % der ASD sehen gestiegene Anforderung an die Dokumentation der Arbeit der Bezirkssozialarbeit, die anderen 9 % haben gegenüber 2005 keine Veränderung beobachtet. Damit setzt sich ein seit Jahren bestehender Trend ungebrochen fort (vgl. Beher, Gragert 2004). Dieses Ergebnis verdeutlicht auch die Notwendigkeit, das Thema Dokumentation der Fallarbeit in Aus- und Fortbildung aufzugreifen.

5.2 Indikatoren für hohe Arbeitsbelastung im ASD

Verdichtung und psychische Belastung

Fast alle ASD (98,2 %) beschreiben eine Verdichtung ihrer Tätigkeit. Diese Verdichtung lässt sich sicherlich nicht mit den wachsenden Anforderungen an Dokumentation alleine begründen. Der Finanzdruck der letzten Jahre, vielfältige organisatorische Veränderungen im Rahmen der Umsetzung unterschiedlicher Konzepte neuer Steuerung sowie fachlicher Weiterentwicklungen, wie beispielsweise bei der Hilfeplanung oder einer bundesweiten Zunahme ambulanter Hilfe, haben zu Mehrarbeiten für die MitarbeiterInnen des ASD geführt, die nicht durch einen entsprechenden Ausbau der Personalressourcen abgedeckt wurden. Die einzige Möglichkeit, die Arbeitsmenge trotzdem noch zu bewältigen, besteht eben in einer Verdichtung von Arbeitsprozessen. Diesen Druck, immer mehr in immer weniger Zeit zu leisten, trifft natürlich nicht nur den ASD oder den sozialen Bereich, er lässt in den meisten Arbeitsfelder beobachten. Die Verdichtung von Arbeitsprozessen wird nicht ohne einen Preis zu haben sein (vgl. z.B. Rosa 2005); die Folgen für den ASD werden in Kapitel 5.3 beschrieben.

94 % der Ämter geben an, dass die psychische Belastung der ASD-MitarbeiterInnen zugenommen hat. Dies rückt das auf den ersten Blick vielleicht positiv anmutende Ergebnis, dass bei 49 % der ASD die Personalausstattung unverändert blieb, in ein etwas anderes Licht. Entscheidend für die psychische Belastung ist nicht nur der Gesamtumfang der Arbeitsmenge, sondern auch der mit der Arbeit verbundene Stress. Je komplexer die Problemlage, je eingeschränkter die eigenen Handlungsmöglichkeiten und je höher der öffentliche Druck ist, umso belastender wird die Arbeit erlebt. In anderen Branchen gibt es für verantwortungsvolle Tätigkeiten gesetzlich vorgeschriebene Pau-

senregelungen, deren Einhaltung kontrolliert wird, um so fatale Fehler weniger wahrscheinlich werden zu lassen und die Angestellten vor Überforderung durch ihren Arbeitgeber zu schützen (z.B. Lenkzeiten bei LKW- und Busfahrer/innen). Dies ist kein Plädoyer für zusätzliche gesetzliche Regelungen, aber der Appell auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung darauf zu achten, dass die Arbeitsbedingungen so gestaltet sind, dass sie einer Erfüllung der Erwartungen an die Arbeitsleistung nicht entgegen stehen, sondern diese ermöglichen. Anhand der zu konstatierenden Zunahme der psychischen Belastung der MitarbeiterInnen in fast allen ASD lässt sich zwar noch nicht entscheiden, ob die Verdichtung tatsächlich zu einer Überlastung der Kolleginnen und Kollegen in den ASD führt, aber angesichts der schon seit Jahren bestehenden Diskussion, dass die MitarbeiterInnen bis an und über ihre Leistungsgrenze gehen, sollte dieses Ergebnis zumindest Anlass dafür sein, sich in allen Regionen die Arbeitsbedingungen des ASD unter der Perspektive genauer anzusehen, ob er seine Aufgaben noch sachgerecht erfüllen kann. Dies wird angesichts der großen Anzahl von Überlastungsanzeigen noch dringlicher.

Überlastungsanzeigen

In den letzten Jahren haben aus unterschiedlichen Motivlagen heraus Überlastungsanzeigen in der Diskussion zur Arbeitssituation in den Jugendämtern und speziell in den sozialen Diensten an Bedeutung gewonnen. Im selben Zeitraum sind die Jugendämter und die sozialen Dienste unter erheblichen Einsparungsdruck geraten, ohne dass zeitgleich auch die Arbeitsmenge reduziert wurde. Der Bedeutungszuwachs von Überlastungsanzeigen kann als eine logische Reaktion auf die Aufgabenausweitung (vgl. z.B. Blüml 2006a) und damit als ein ernstzunehmender Hinweis auf sich deutlich verschlechternde Arbeitsbedingungen im ASD gesehen werden. Werner verweist im Zusammenhang mit Überlastungsanzeigen auf § 15 ff ArbSchG, denn hieraus ergibt sich für Beamte und Angestellte die Verpflichtung, auf Missstände und Gefährdungen hinzuweisen und somit bei entsprechenden Arbeitsbedingungen auch von Überlastungsanzeigen und „Rückstandsmeldungen“ Gebrauch zu machen (Werner 2006, S. 33-3). Die Wirkung von Überlastungsanzeigen hinsichtlich einer möglichen rechtlichen Absicherung für die einzelne MitarbeiterIn in Fällen von Kindeswohlgefährdungen sind beschränkt, da auch zu viele Aufgaben nicht davon befreien, die richtigen Prioritäten zu setzen. Fälle mit angenommener

Kindeswohlgefährdung haben immer höchste Priorität. Wenn allerdings auf Überlastungsanzeigen von Seiten der Kommunalverwaltung nicht reagiert wird, dann erhöht sich die Wahrscheinlichkeit eines Organisationsversagens.

Der Entscheidung eine Überlastungsanzeige zu machen, gehen in der Regel differenzierte Abwägungsprozesse voraus, da die einzelne Fachkraft vor der Frage steht, ob und welche Auswirkungen eine Überlastungsanzeige für ihr weiteres Berufsleben und auf die Zusammenarbeit mit den KollegInnen hat. Einerseits werden Überlastungsanzeigen als Ausdruck individueller Überforderung und damit auch individueller Unzulänglichkeiten interpretiert. In diesem Fall hat die MitarbeiterIn mit einer schlechteren Beurteilung durch Dienstvorgesetzte zu rechnen, was möglicherweise Aufstiegschancen behindert und die Möglichkeiten zu einem internen Stellenwechsel, z.B. vom ASD zu einem Spezialdienst eher einschränken. Zu erwarten sind auch negative Folgen bei den im Tarifvertrag vorgesehenen leistungsorientierten Lohnbestandteilen. Andererseits zwingen Überlastungsanzeigen Vorgesetzte zu einer Reaktion, die bestenfalls zu einer Veränderung der Arbeitssituation und zu einer Entlastung führt. Je nach Betriebsklima kann bereits dieser Abwägungsprozess, ob man sich für eine Überlastungsanzeige entscheiden soll, einen erheblichen Beitrag zur psychischen Belastung leisten.

In 63 % der ASD gibt es Überlastungsanzeigen. Signifikante Zusammenhänge lassen sich mit der Anzahl der Einwohner im Jugendamtsbezirk sowie mit dem Anteil an MitarbeiterInnen, die älter als 60 Jahre sind, finden. Die durchschnittliche Einwohnerzahl ist bei ASD mit Überlastungsanzeigen höher als bei ASD ohne Überlastungsanzeigen und sie haben im Durchschnitt einen doppelt so hohen Anteil an MitarbeiterInnen, die älter als 60 Jahre sind, als ASD ohne Überlastungsanzeigen. Möglicherweise machen sich ältere Kollegen weniger Sorgen um ihre berufliches Image, weshalb sie das Mittel der Überlastungsanzeigen unbeschwerter einsetzen. Sie haben eher als junge KollegInnen einen Vergleich zu früheren Arbeitsbedingungen und empfinden deshalb das Überschreiten ihrer Belastungsgrenzen als nicht normal. Man könnte auch annehmen, dass ältere Fachkräfte weniger belastbar sind, da zum einen ihre Leistungsfähigkeit mit zunehmendem Alter sinkt und zum anderen die jahrelange Dauerbelastung ihren Tribut fordert. Eine Abnahme der Leistungsfähigkeit kann jedoch nicht generell unterstellt werden, wie neuere Studien zeigen. Zu beobachten ist allerdings, dass ältere Arbeitnehmer sensibler auf körperlichen

und psychischen Dauerstress reagieren (vgl. BMFSFJ 2005, S.77 ff).

Die Anzahl der Überlastungsanzeigen hat sowohl absolut als auch prozentual bezogen auf die Mitarbeiterzahl in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Ebenfalls gestiegen ist die Anzahl der ASD, bei denen es Überlastungsanzeigen gibt. Diese Entwicklung spricht eindeutig dafür, dass die Arbeitsbelastung in ASD bundesweit an und in vielen Fällen auch über die Belastungsgrenze hinaus geht. Auch andere Studien zeigen, dass der ASD schon längere Zeit zu den Arbeitsbereichen gehört, die besonders stressverursachend sind (vgl. Blüml 2006 b, 124-3).

Vergleicht man die Anzahl der Überlastungsanzeigen in zwei aufeinander folgenden Jahren (von 2004 bis 2007), dann zeigt sich, dass sich in vielen ASD nichts Grundsätzliches an den Arbeitsbedingungen geändert hat, denn nur bei ungefähr jeden sechsten ASD ist die Anzahl der Überlastungsanzeigen zurückgegangen.

Besonders belastende Aufgaben aus der Sicht der ASD

Zwei wesentliche Quellen für eine Überlastung von MitarbeiterInnen liegen darin, dass MitarbeiterInnen dauerhaft psychischem Stress ausgesetzt werden und immer mehr Aufgaben von ihnen bewältigt werden müssen. Die Antworten auf die in der Befragung ausgewählten Belastungsindikatoren weisen daraufhin, dass diese Bedingungen auch für die Arbeitssituation im ASD zutreffen. Es entsteht der Eindruck, als ob die Arbeit des ASD entgegen der weitverbreiteten Präventionslyrik in vielen Regionen sich auf die Bearbeitung von Krisenfällen beschränken muss. Dies hat zur Folge, dass der Arbeitsalltag im ASD überwiegend aus Belastungsspitzen besteht. Um einen genaueren Eindruck von den besonders belastenden Aufgaben zu erhalten, wurden die ASD gebeten, die belastenden Aufgaben explizit zu nennen. Zusätzlich wurde erhoben, ob diese besonders belastenden Aufgaben häufig zu erledigen sind. Das Ergebnis bestätigt

Tab. 9: Aufgaben, die in besonderer Weise als belastend empfunden werden (Antworten auf offene Frage)

Aufgaben im Zusammenhang ...	zum Beispiel
... mit Spezifika bei Adressaten	Einschätzung von Kindeswohlgefährdungen, Umgang mit latenten Kindeswohlgefährdungen, die Arbeit mit Familien, in denen ein Familienmitglied psychisch erkrankt ist, suchtkranke Elternteile, komplexe Problemlagen, strittige Trennung der Eltern, Misshandlungen und Missbrauch, Hilfen nach § 35a SGB VIII
... mit jugendamtsinternen Entwicklungen	Dokumentationsanforderungen steigen, Fallzahl ist zu hoch, Zeitdruck, finanzielle Unterausstattung, zu aufwändige Hilfeplanung
... mit sozialstaatlichen Entwicklungen	Kinderarmut, Problem der Existenzsicherung der Familien, Chancenlosigkeit der Familien, Entwicklung in bestimmten Sozialregionen
... mit Kooperationen	insbesondere Familiengerichte, Schulen
... mit der öffentlichen Wahrnehmung	negatives Bild der Arbeit von Jugendämtern in der Öffentlichkeit, hoher Druck durch die Medien, keine Anerkennung

n=265

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

die eben geäußerte Vermutung, dass der Alltag der Arbeit im ASD zunehmend von Kriseninterventionen geprägt ist, denn die belastenden Tätigkeiten sind solche, die regelmäßig bis häufig vorkommen. Sie stellen also im Alltag der Fachkräfte eines ASD keine Ausnahme, sondern die Regelsituation dar. In Tabelle 9 sind die Ergebnisse dieser Abfrage überblicksartig dargestellt.

Um die Nennungen der ASD richtig einordnen zu können, lohnt es, sich die Aufgaben zu vergegenwärtigen, die nicht genannt wurden. Denn dann fällt bei den genannten Belastungen auf, dass diese einen spezifischen Aspekt betonen. Es wird deutlich, dass die Belastung nicht allein dadurch entsteht, dass es die MitarbeiterInnen im ASD mit Familien in schwierigen Lebenssituationen zu tun haben, sondern dadurch, dass immer weniger Zeit für eine begleitende und unterstützende Tätigkeit bleibt, deren Erfolge auch für die MitarbeiterInnen des ASD sichtbar werden. Die als besonders belastend genannten Aufgaben haben alle gemeinsam, dass die Fachkraft des ASD zwar die Verantwortung trägt, aber durch die Aufgabe strukturell überfordert ist, sei es weil eine Lösung nicht in ihrem Einflussbereich liegt, sei es weil ihr die für Bearbeitung notwendige Qualifikation fehlt (z.B. bei psychischen Erkrankungen oder im Umgang mit Suchterkrankten) oder weil ihre Arbeitsbedingungen so beschaffen sind, dass eine konstruktive Fallarbeit nicht möglich erscheint. Die hohe Belastung, die durch Spezifika der Klienten ausgelöst wird, ist auch eine Folge immer komplexerer Problemlagen und des wachsenden Drucks auf die Menschen, die eher am Rande der Gesellschaft stehen. Damit wird auch deutlich, dass eine Verringerung der Arbeitsmenge durch eine Priorisierung der Fälle mit Hinblick

auf ihr unmittelbares Gefährdungspotenzial für Kinder oder Erwachsene und einer Mindestwahrscheinlichkeit etwas erreichen zu können, die Arbeitsbelastung nicht verringert, sondern erhöht.

Dieser Zusammenhang zeigt sich auch darin, dass die Folgen sozialstaatlicher Entwicklungen explizit als besondere Belastung für die MitarbeiterInnen im ASD beschrieben werden. Armut und ihre Re-Traditionalisierung (Kronauer 2007) werden somit nicht nur zu einem Problem der in Armut Lebenden, sondern auch für die Berufsgruppen, die mit diesen Menschen arbeiten.

Auch bei den Antworten auf die offene Frage, welche Tätigkeiten besonders belastend sind, gibt es deutliche Hinweise darauf, dass viele der unzähligen Reformen und Veränderungen in den sozialen Diensten, die u.a. interne Abläufe, Aufgabendefinitionen oder Controllingprozesse betreffen, eher zu einer Erhöhung der Arbeitsbelastung als zu einer Verbesserung der Qualität beigetragen haben.

5.3 Auswirkungen der hohen Arbeitsbelastung im ASD

Arbeitsbelastungen bzw. Arbeitsüberlastungen haben auf zwei grundsätzlich unterschiedlichen Ebenen Auswirkungen: Einerseits wirken sie unmittelbar auf die MitarbeiterInnen. Zu hohe Arbeitsbelastungen verschlechtern die Arbeitsleistung, die Zusammenarbeit unter den KollegInnen und die Arbeitsmotivation. Andererseits kann eine hohe Arbeitsbelastung Anlass für eine Organisationsentwicklung sein, die dazu beiträgt die Arbeitsmenge besser zu bewältigen und Arbeitsbelastung abzubauen. Die ASD wurden deshalb gebeten, zu vier möglichen negativen Folgen der Arbeitsbelastung und zu vier möglichen Strategien eines lösungsorientierten Umgangs mit dem Problem der zu hohen Arbeitsbelastung anzugeben (siehe Abschnitt 5.4), was für sie jeweils zutrifft.

Für die Interpretation der Folgen der hohen Arbeitsbelastung ist es wichtig, sich zu verdeutlichen, dass das Jugendhilfeb@rometer keine Mitarbeiterbefragung, sondern eine Organisationsbefragung ist. Die einzelne Fachkraft der Bezirkssozialarbeit konnte diese Befragung nicht als Meckerkasten nutzen, sondern die Leitungsebene hat vor dem Hintergrund ihrer Gesamtverantwortung den Fragebogen ausgefüllt. Es handelt sich dabei also um eine Selbstbe-

schreibung der Organisation, die in der Regel von der Leitung und häufig auch durch die zuständige Referats-/Dezernatsleitungen bzw. BürgermeisterInnen oder LandrätInnen freizugegeben ist.

Negative Folgen der Arbeitsbelastung

Tab.10: Negative Folgen der Arbeitsbelastung im ASD - getrennt dargestellt für solche mit und solche ohne Überlastungsanzeigen

	Ohne	Mit	Insgesamt	n
mehr unerledigte Aufgaben*	52 %	66 %	61 %	265
mehr Krankheitstage*	23 %	51 %	40 %	265
mehr Fehler*	19 %	31 %	27 %	264
mehr Fluktuation	14 %	25 %	21 %	264

* signifikante Unterschiede

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

Wie Tabelle 10 zeigt, führt die aktuelle Arbeitsbelastung beim ASD dazu, dass in sechs von zehn ASD Arbeit unerledigt liegen bleibt. Diese Ergebnis ist aus fachlicher und rechtlicher Sicht sowie aus der Perspektive der Garantenpflicht beunruhigend. Aus fachlichen Gründen deshalb, weil ein Anstieg unerledigter Aufgaben in der Regel auch bedeutet, dass Familien im ASD nicht den Ansprechpartner finden, den sie suchen, sie lange Wartezeiten hinnehmen müssen und vielleicht auch ihre Bereitschaft Hilfe anzunehmen, verfliegt. Es vergehen zum Teil 16 Wochen, bis nach einem Hilfeplanentscheid eine Hilfe beginnt (Pluto et al 2007, S. 409). Dieser Befund zeigt, dass auch nach einer Entscheidung im ASD die beschlossene Hilfe nicht unmittelbar verwirklicht wird. Insbesondere bei komplexen Bedürfnislagen, wenn beispielsweise psychiatrischer Behandlungsbedarf und Unterstützungsbedarf gemäß SGB VIII zusammenfallen, erscheint es sehr schwer entsprechende Hilfeangebote zu finden. Aber gerade in diesen Fällen gibt es einen besonderen Handlungsdruck. Es kann somit die Frage gestellt werden, ob wirklich in allen Jugendamtsbezirken das Angebot an Hilfen zur Erziehung angefangen bei den Kapazitäten des ASD bis hin zu den Angeboten an einzelnen Hilfeformen noch bedarfsgerecht ist. Aus rechtlicher Perspektive legt ein so großer Anteil von ASD mit unerledigten Aufgaben zumindest die Vermutung nahe, dass auf diesem Wege die Verwirklichung des individuellen Rechtsanspruchs auf Hilfe wesentlich erschwert wird. Bedarfsgerechtigkeit kann bei diesen 60 % der ASD wahrscheinlich kaum mehr hergestellt werden. Und mit Blick auf das Wächteramt stellt sich die Frage, ob die unerledigten Aufgaben nicht zu einem Risiko für Kinder werden, obwohl natürlich davon auszugehen ist, dass bereits erkannte Gefährdungsfälle prioritär

bearbeitet werden. Bei den meisten der öffentlich diskutierten Fällen von Kindstötungen war dem jeweiligen Jugendamt bekannt, dass sich die Familie in einer eher prekären Lebenssituation befand. Es ist anzunehmen, dass die nicht mehr zu bewältigende Arbeitsmenge auch ihren Teil dazu beigetragen hat, dass Hilfen nicht ausreichend oder angemessen waren. Eine Studie aus England zeigt, wie entscheidend es für die Sicherung des Kindeswohl ist, dass Fachkräfte auch Zeit haben, sich um kleine Probleme der Adressaten zu kümmern (Leigh, Miller 2004). Leigh und Miller ziehen deshalb das Fazit, dass eine Konzentration der sozialen Arbeit auf so genannte Hoch-Risiko-Fälle den Erfolg bei der Sicherung der Kindeswohlgefährdung eher gefährdet.

Bei 40 % aller ASD steigen die Krankheitstage aufgrund der Arbeitsbelastung an. Damit wird in diesen ASD eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt, denn wenn aufgrund von Arbeitsbelastung die Anzahl der Krankheitstage steigt, dann bedeutet dies auch, dass für die noch gesunden KollegInnen die Arbeitsmenge steigt und somit auch deren Erkrankungsrisiko wächst.

Bei einem Viertel der ASD wird davon ausgegangen, dass es zu mehr Fehlern kommt. Dies zeigt die Ambivalenzen, mit denen im ASD tagtäglich umgegangen werden muss, besonders deutlich. Einerseits wird ein verbessertes Fehlermanagement gefordert, es wird öffentlich über Strategien der Qualitätsverbesserung diskutiert, es werden Modellprojekte entwickelt, die dazu beitragen sollen Fehler zu reduzieren, und keine Leitung eines sozialen Dienstes darf öffentlich eingestehen, dass Fehler gemacht wurden. Andererseits jedoch geht ein Viertel der ASD davon aus, dass es zu mehr Fehlern kommt. Natürlich handelt es sich bei diesen Fehlern nicht immer gleich um gravierende Fehler, die dazu führen, dass Kinder gefährdet sind oder Problemlagen noch verschärft werden. Aber auch eine Zunahme weniger gravierender Fehler, wie zum Beispiel bei der Heranziehung zu den Kosten, bei Hilfeplanentscheidungen, im Umgang mit Vorschriften, ist auf Dauer nicht hinzunehmen. ASD in Ostdeutschland haben nach eigener Einschätzung seltener mit dem Problem zu kämpfen, dass aufgrund der hohen Arbeitsbelastung sich die Fehlerquote erhöht.

Auch gibt es einen Zusammenhang zwischen Fluktuation und Arbeitsbelastung im ASD. Kommt es zu Überlastungsanzeigen, dann hat ein Viertel der ASD mit einer erhöhten Fluktuation zu tun. Aus der Organisationsentwicklung ist bekannt, dass wenn es unter belastenden Arbeitsbedingungen zu einer steigenden Fluktuation kommt, dies in aller Regel für den Arbeitgeber nachteilig ist.

Denn insbesondere für besonders gut qualifizierte MitarbeiterInnen ist es leichter eine neue adäquate Stelle zu finden. Also gerade diejenigen, auf die man in angespannten Arbeitssituationen besonders angewiesen ist, verlassen die Organisation. Und zusätzlich kommt es aufgrund des zunehmenden Einarbeitungsaufwands zu einer weiteren Erhöhung des Arbeitsdrucks. In etlichen Kommunen ist zudem eine unmittelbare Neubesetzung nicht möglich (Wiederbesetzungssperre, Bewerberlage, Ungleichzeitigkeiten im Ablauf des Einstellungsverfahrens). Die Unterschiede in der Tabelle 10 weisen in ihrer Gleichförmigkeit auch daraufhin, dass Überlastungsanzeigen nicht grundlos gemacht werden, sondern vielmehr ein wichtiger Anlass für das Überdenken der Organisation, Struktur und Aufgaben sein sollten.

5.4 Strategien zum Umgang mit zu großer Arbeitbelastung

Selbstverständlich erschöpfen sich die Reaktionen der ASD nicht nur in einer Zunahme unerwünschter Ergebnisse und Prozesse, sondern es werden zum Teil auch aktiv Gegenmaßnahmen ergriffen. In der Befragung wurde gezielt danach gefragt, ob – um der Arbeitsbelastung entgegenzuwirken – Arbeitsbereiche umstrukturiert, spezifische Qualifizierungsangebote gemacht, mehr Stellen geschaffen oder Effizienzsteigerungen realisiert wurden. Es zeigt sich, dass jeweils etwas über ein Drittel innerhalb des ASD umstrukturiert und auf die Qualifizierung von MitarbeiterInnen setzt. Bei einem Viertel der ASD kam es zu einem Stellenzuwachs bzw. wurde dieser beschlossen. Bei 25 % der ASD wurden neue zusätzliche Stellen explizit zur Entlastung des vorhandenen Personals geschaffen; dies ist ein hoher Wert angesichts der seit Jahren betriebenen Sparpolitik, die inzwischen auch in die Kernbereiche der Kinder- und Jugendhilfe hineingreift (vgl. z.B. Pluto u.a. 2007). Die Debatte um ein mögliches Organisationsversagen in Kinderschutzfällen hat sicherlich dazu beigetragen, hier einen Kontrapunkt zu setzen. Ob die jeweilige Stellenmehrung mehr als der sprichwörtliche Tropfen auf den heißen Stein ist, kann anhand dieser Studie nicht entschieden werden. Bei jedem achten ASD wird versucht, durch Effizienzsteigerungen die Arbeitsbelastung zu reduzieren bzw. erträglich zu machen. Strategien zur Effizienzsteigerung könnten dazu führen, dass unnötige

Tab. 11: Bewältigungsstrategien der Arbeitsbelastung im ASD - getrennt dargestellt für solche mit und solche ohne Überlastungsanzeigen

	Ohne	Mit	Insgesamt	n
Umstrukturierungen	33 %	39 %	37 %	267
Qualifizierungsangebote mehr Stellen	34 %	37 %	36 %	264
Effizienzsteigerungen	24 %	26 %	25 %	266
	16 %	10 %	13 %	266

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

Arbeiten weggelassen werden und Arbeitsabläufe vereinfacht werden. Dies könnte zu einer Arbeitsentlastung beitragen. Die Tatsache jedoch, dass nur ein relativ geringer Anteil der ASD auf diese Strategie verweist, lässt sich einerseits dadurch erklären, dass eine Effizienzsteigerung nicht zu einer Reduktion der Arbeitsbelastung beiträgt, sondern im Gegenteil die Arbeitsmenge noch verdichtet. Dies kann sich im Einzelfall als Entlastung auswirken, weil sich der Anteil unerledigter Arbeiten reduziert. In der Regel jedoch führt dies auch zu einer Erhöhung des Arbeitsdrucks. Andererseits steht der ASD nicht erst seit heute vor der Frage, wie es gelingen kann mit beschränkten Ressourcen steigenden Anforderungen gerecht zu werden. Das letzte Jahrzehnt war geprägt von Entwicklungen innerhalb des Jugendamtes, die dazu beitragen sollten, die Arbeit des Jugendamtes effektiver und effizienter zu gestalten. Insofern ist anzunehmen, dass man so langsam an die Grenze dessen kommt, was mit dieser Strategie zu erreichen ist. Diese Argumentation wird noch dadurch gestärkt, dass ASD mit Überlastungsanzeigen auf eine Effizienzsteigerung als Entlastungsstrategie setzen. Denn es ist anzunehmen, dass dort, wo es Überlastungsanzeigen gibt, bereits längere Zeit an der Kapazitätsgrenze oder darüber hinaus gearbeitet wurde und selbstverständlich unterschiedliche Versuche gestartet wurden, darauf zu reagieren.

Die vier hier untersuchten Strategien finden im Westen mehr Zuspruch als im Osten; dies gilt insbesondere für die Stellenmehrung. In Ostdeutschland haben nur 7 % der ASD zusätzliche Stellen bekommen. Möglicherweise steht dies auch im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung. Ein Zusammenhang zwischen Personalbemessung und Stellenmehrung als Reaktion auf Arbeitsbelastung zeigt sich dahingehend, als in den ASD, in denen die Fallzahl pro Vollzeitstelle zur Grundlage der Personalbemessung gemacht wird, es etwas häufiger zu einer Stellenmehrung kommt und dort, wo sich die Personalausstattung am Etat ausrichtet, es häufiger zu Stellenminderungen kommt.

In der Befragung der ASD wurde explizit nach Veränderungen hinsichtlich

der Nutzung von Fortbildung und Supervision für die MitarbeiterInnen gefragt. Im Hintergrund stehen die Überlegungen, dass Fortbildungen die Qualifikation der MitarbeiterInnen stärken, damit die Handlungssicherheit erhöhen und so eine effektivere Arbeit ermöglichen. Dies müsste sich auch positiv auf das Selbstbild der MitarbeiterInnen auswirken, indem sie sich weniger häufig überfordert fühlen. Dies wiederum könnte dazu beitragen, dass die hohe Arbeitsbelastung nicht nur negativ bewertet wird. Ein ähnlicher Zusammenhang wird bei Supervision unterstellt. Supervision kann dazu beitragen die Fachlichkeit der eigenen Handlungen abzusichern und emotional zu entlasten. Beides wird umso dringlicher je höher der Arbeitsdruck ist.

Bei einem Viertel der ASD haben 2006 mehr MitarbeiterInnen als 2005 an Fortbildungen teilgenommen; auch stellt fast die Hälfte der ASD einen steigenden Bedarf an Einzelsupervision (43 %) und an Gruppensupervision (46 %) fest. Dies spricht dafür, dass es Anstrengungen in den ASD gibt, die Qualität der Leistungen zu erhalten oder zu steigern. Allerdings gibt es keinen Zusammenhang zwischen einer Zunahme an Fortbildungsaktivitäten und einer besonders belasteten Arbeitssituation (Indikator Überlastungsanzeigen). Es zeigt sich, dass die ASD, die keine Zunahme an Fortbildungsaktivitäten haben, einen höheren Anteil an MitarbeiterInnen haben, die älter als 50 Jahre sind. Bei dem wachsenden Bedarf nach Einzelsupervision gibt es einen statistischen Zusammenhang dahingehend, dass der Anteil von ASD, die einen wachsenden Bedarf nach Einzelsupervision sehen, bei der Gruppe von ASD höher ist, die keine Überlastungsanzeigen haben. Eine optimistische Deutung dieses Ergebnisses könnte sein, dass diese von den anderen gelernt haben und quasi präventiv auf Supervision setzen. Es gibt Hinweise darauf, dass die ASD, die sozialraumorientiert arbeiten, einen steigenden Fortbildungsbedarf zu verzeichnen haben.

59 % der ASD geben bei einer offenen Frage an, welche Entlastungsstrategien als Reaktion auf die Arbeitsbelastung eingesetzt werden. Dabei handelt es sich um sechs unterschiedliche Strategien:

- Am häufigsten wird auf eine Stärkung der MitarbeiterInnen gesetzt; hierzu werden Teamprozesse gefördert, Supervision und Fortbildungen angeboten und die Anforderungen an neueingestellte Personen erhöht.
- Am zweit häufigsten kommt es zu einer Umverteilung der Arbeit, zu

einer Ausweitung der Personalkapazitäten durch Zuschaltung von Stellen aus anderen Einheiten des Jugendamts, durch Honorarkräfte, befristete oder unbefristete Stellen sowie durch eine schnellere Nachbesetzung frei gewordener Stellen.

- Die dritte Strategie besteht darin, Arbeit an andere Stellen zu verlagern, etwa durch eine schnellere Abgabe an freie Träger, durch die Einrichtung spezialisierter Dienste, die Intensivierung von Kooperationen, den Start von Projekten, die sich an spezifische Adressatengruppen richten, oder andere Formen des Outsourcing.
- Die vierte Strategie könnte man als absichtliche Qualitätsreduktion bezeichnen. Sie ist gekennzeichnet durch eine Straffung des Hilfeplanverfahrens, eine Einschränkung des Aufgabenspektrums, durch eine Verlängerung von Wartezeiten, eine Reduktion von Sprechzeiten und längere Abstände bei der Hilfeplanüberprüfung.
- Die fünfte Strategie setzt auf eine Vereinfachung von Abläufen und auf eine Standardisierung sowie eine Rationalisierung durch den Einsatz technischer Hilfsmittel.
- Als sechste Strategie lässt sich eine verstärkte Einbindung der Leitungsebene in die Bezirkssozialarbeit erkennen. Damit soll eine bessere Absicherung der Entscheidungen in Gefährdungsfällen und ein stetiges Coaching der MitarbeiterInnen sichergestellt werden. Durch eine geringere Freistellung der unteren Leitungsebene von der Fallarbeit werden die Kapazitäten für die Fallarbeit etwas erhöht.

Auch die Analyse der Entlastungsstrategien zeigt, in einigen Regionen verändern sich die Arbeitsbedingungen so, dass der ASD dort seinen Aufgaben nur eingeschränkt gerecht werden kann.

Ungefähr ein Drittel der ASD sieht sich im Moment nicht in der Lage, durch eigenes Handeln etwas zur Verringerung der Arbeitsbelastung beitragen zu können. Dieses Bekenntnis ist ein sicherer Hinweis darauf, dass dringlich sowohl auf regionaler als auch überregionaler Ebene diskutiert werden muss, ob die für den ASD bereitgestellten Ressourcen noch den Aufgaben entsprechen. Ganz offensichtlich ist die Handlungsautonomie dieser ASD soweit eingeschränkt, dass sie nicht mehr aktiv versuchen, ihre Situation grundlegend zu verbessern. Von den ASD, die noch auf der Suche nach möglichen Entlastungsstrategien sind, hat

sich – wenn man es pointiert formuliert – ungefähr ein Drittel aufzugeben, denn diese sehen überhaupt keine Möglichkeiten für Entlastungsstrategien. Dies ist angesichts der fatalen Folgen der Überlastung (mehr Fluktuation, mehr Krankheitstage, mehr Fehler und mehr unerledigte Aufgaben) überaus frustrierend. Diese ASD stehen mit dem Rücken zur Wand und können von Glück reden, wenn es ihnen gelingt, die schlimmsten Katastrophen in Familien zu erkennen und rechtzeitig zu intervenieren. Die anderen zwei Drittel der ASD, die noch auf der Suche sind, beklagen häufig, dass sie entweder keine Zeit oder kein Geld hätten Entlastungsstrategien zu verwirklichen. Es ist also nicht die Fantasielosigkeit der Leitung oder deren Unvermögen daran schuld, dass noch keine Maßnahmen ergriffen wurden der hohen Arbeitsbelastung entgegen zu steuern, sondern die Rahmenbedingungen für den ASD verhindern dies. Wie fatal sich die Rahmenbedingungen auf die Möglichkeit auswirken, Entlastungsstrategien entwickeln zu können, zeigt ein Vergleich der ASD, deren Personalbedarf über den zur Verfügung gestellten Etat gesteuert wird und allen ASD. Bei den ASD, bei denen der Haushalt den Bedarf definiert, gibt es noch einmal deutlich weniger Möglichkeiten Strategien zur Reduktion der Überlastung

Tab. 12: Gründe, warum es nicht zur Anwendung von Entlastungsstrategien im Hinblick auf die Arbeitsbelastung im ASD kommt

	<i>Grundlage der Personalbemessung</i>			Insgesamt
	Sozialraum-indikatoren	Fallbelastung	Etat	
Keine Zeit für Entlastungsstrategien	42 %	43 %	72 %*	45 %
Nicht genug Geld	26 %*	35 %	60 %*	36 %
Es gibt keine Entlastungsmöglichkeiten	40 %	41 %	52 %	46 %
Noch auf der Suche	63 %	70 %*	48 %	60 %
Kein Bedarf	7 %	3 %	4 %	5 %

*signifikanter Unterschied, n=111

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

der MitarbeiterInnen zu entwickeln. Damit fehlt jedes Instrument eine Abwärtsspirale zu beenden bzw. zu vermeiden. Die Abwärtsspirale lässt sich ungefähr so beschreiben: aufgrund der beschränkten Ressourcen, reduziert sich die Arbeit im ASD immer mehr auf Krisenintervention, dies wiederum führt zu einer kontinuierlichen Erhöhung der Arbeitsbelastung und der damit verbundenen negativen Folgen, wie unerledigte Arbeiten, Anstieg der Fehlerquote, Zunahme an Krankheitstagen und eine erhöhte Fluktuation. Dies wiederum trägt zur weiteren Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bei, was die Arbeitsbelastung zusätzlich erhöht.

Von den ASD, die für sich noch keine Entlastungsstrategie gefunden haben,

geben immerhin knapp ein Drittel Umstrukturierungen, 29 % Qualifizierungsangebote, 18 % mehr Stellen und 8 % Effizienzsteigerungen als Folge der hohen Arbeitsbelastung an. Offensichtlich werden diese Maßnahmen aber nicht als Bestandteil einer Entlastungsstrategie erlebt.

6 Erfahrungen mit dem Instrument der Online-Erhebung und Repräsentativität der Stichprobe

Ziel der Online-Erhebung bei Jugendämtern ist es, empirisch abgesicherte Erkenntnisse über Strategien der Personalbemessung, des Personaleinsatzes und der Arbeitsbelastung in den sozialen Diensten der Jugendämter zu gewinnen. Hierzu wurde in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie VertreterInnen verschiedener Jugendämter ein Fragebogen entwickelt, der als Online-Instrument eingesetzt wurde. Vor dem Beginn der Feldphase wurde dem jeweiligen ASD eine Ankündigungsmail sowie der Fragebogen und ein Empfehlungsschreiben der kommunalen Spitzenverbände als PDF-Datei zugesandt. Dies sollte dem ASD die Möglichkeit geben, sich sowohl über die Seriosität als auch den Inhalt der Erhebung ein Bild zu verschaffen. Die Erhebung begann am 27.11.2007 und wurde am 03.03.2008 abgeschlossen. Um den Rücklauf auf eine angemessene Quote zu heben, wurden zwei Erinnerungsmails verschickt (19.12.2007 und 29.01.2008). Es gab für jeden ASD die Möglichkeit, die Eingabe der Antworten zu unterbrechen und zu einem späteren Zeitpunkt fortzusetzen bzw. Fehleingaben zu korrigieren. Dies bedingte, dass es für jeden teilnehmenden ASD einen durch ein Passwort geregelten Zugang brauchte. In der Versendung der ersten E-Mail kam es zu Schwierigkeiten bei der Passwortvergabe, was sich sicherlich nicht positiv auf die Rücklaufquote auswirkte.

Das Jugendhilfeb@rometer zur Arbeitssituation und Personalbemessung im ASD war die erste Online-Erhebung des Projekts bei Jugendämter und ASD. Online-Erhebungen im Rahmen von Institutionenforschung sind eher selten, weshalb bisher nur wenige Erfahrungen hierzu dokumentiert sind. Die Aus-

wertung des Jugendhilfeb@rometers bietet somit auch die Möglichkeit zur Weiterentwicklung des Instruments Online-Befragung, entsprechend werden in diesem Teil des Berichts auch einige methodische Aspekte besonders herausgegriffen.

Insgesamt wurden 605 Jugendämter bzw. ASD per E-Mail angeschrieben. 328, dies entspricht einer Rücklaufquote bezogen auf die Bruttostichprobe von 54,2 %, haben geantwortet. Damit sind zuverlässige Aussagen möglich. Die Rücklaufquote ist verglichen mit unseren anderen Jugendamtsbefragungen (vgl. z.B. Pluto et al 2007, van Santen et al 2003) niedriger, bewegt sich aber noch immer in der für Institutionenbefragungen üblichen Größenordnungen. Von denen, die geantwortet haben, haben nicht alle den Fragebogen bis zum Schluss ausgefüllt (76,9 % haben auch noch bei der letzten Frage eine Antwort gegeben). Die Frage, wie die Arbeitszeit prozentual auf die unterschiedlichen Aufgabenbereiche verteilt sein sollte, ist eine Frage, bei der relativ viele das Ausfüllen des Fragebogens beendet haben (4,6 %), und weitere 1,5 % als es darum ging die tatsächliche Verteilung zu schätzen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass Fragen, die von der ausfüllenden Person verlangen, von den großen Unterschieden zwischen den Einzelfällen und im zeitlichen Verlauf zu abstrahieren und evtl. Aussagen zu nicht geregelten Inhalten zu treffen, einen Komplexitätsgrad erreichen, der bei einer Online-Befragung zu einem erhöhten Drop-Out führt. Solche Fragen wäre daher besser ganz zu Ende des Fragebogens zu platzieren oder mit der Antwortmöglichkeit zu versehen, dass die entsprechenden Werte nicht bekannt seien.

Für die Einschätzung der Repräsentativität der Antwortenden sind neben der Überprüfung einiger empirischer Indikatoren auch die möglichen Gründe für eine Nichtteilnahme wichtig. Deshalb werden jetzt in einem ersten Schritt empirische Indikatoren für die Repräsentativität der Stichprobe dargestellt und in einem zweiten mögliche Gründe für eine Nichtteilnahme an der Studie erörtert.

Empirische Indikatoren für die Repräsentativität der Stichprobe

Ein Indikator für die Repräsentativität unserer Stichprobe ist, ob es Unterschiede hinsichtlich der Einwohnerzahlen zwischen den Städten und Kreisen gibt, aus denen uns Antworten vorliegen, und den Städten und Kreisen, von denen wir keine Antworten erhalten haben. Wie in Tabelle 13 dargestellt gibt es weder beim

Durchschnitt noch bei den drei anderen Maßzahlen⁴ nennenswerte Abweichungen. Um zu überprüfen, ob diejenigen ASD, die den Fragebogen nicht bis zum Ende ausgefüllt haben, zu einer Verzerrung beitragen, haben wir die Einwohnerzahlen auch zwischen denjenigen verglichen, die die letzte Frage beantwortet haben, und allen Jugendamtsbezirken. Auch hier ergeben sich keine großen Abweichungen: Die durchschnittliche Einwohnerzahl beträgt dann 153.092 zu 146.796 (bei allen Jugendamtsbezirken), das erste Quartil liegt bei 70.057 (zu 65.732), der Median bei 123.233 (zu 113.543) und das dritte Quartil bei 169.917 (zu 163.581).

Tab. 13: Vergleich der Bevölkerungszahlen 2005 in den Jugendamtsbezirken

	Stichprobe	Alle Jugendamtsbezirke
Durchschnitt	161.027	146.796
1. Quartil	63.646	65.732
Median	116.814	113.543
3. Quartil	168.293	163.581

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008, amtli Statistik

Ein anderes Kriterium, um die Daten auf systematische Verzerrungen hin zu überprüfen, besteht darin, die Größe der ASD anhand der Anzahl der MitarbeiterInnen zu vergleichen. Leider liegen keine aktuellen bundesweiten Daten zum Personal im ASD vor, weshalb wir uns auf einen Vergleich mit dem Land Sachsen beschränken müssen. Eine Abfrage des Landesjugendamtes in

Tab. 14: Anzahl der MitarbeiterInnen in der Bezirkssozialarbeit (ohne Leitung) im ASD

	Prozente
unter 10	53 %
10,01 bis 20	29 %
20,01 bis 40	11 %
40,01 bis 100	6 %
über 100	2 %

n=305

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

Sachsen hat ergeben, dass 63% der ASD über bis zu 10 MitarbeiterInnen in der Bezirkssozialarbeit, 21 % über bis zu 20, 5 % über bis zu 40, weitere 5 % über bis zu 100 und 5 % über 100 MitarbeiterInnen verfügen. Ein Vergleich dieser Daten mit dem Jugendhilfeb@rometer (vgl. Tabelle 14) lässt ebenfalls keine Abweichungen erkennen, die die Aussagekraft der Daten prinzipiell in Frage

⁴ Das 1. Quartil bezeichnet den Wert, unterhalb dem 25 % der Stichprobe sich befinden. Der Median gibt den Wert für 50 % an und das 3. Quartil für 75 %. Die Zahlen in Tabelle sind wie folgt zu lesen: in 25 % der von uns befragten Jugendamtsbezirke leben nicht mehr als 63.646 Personen, in 50 % nicht mehr als 116.814 und in 75 % nicht mehr als 168.293.

stellen würden. Die Tabelle 15 gibt Auskunft über den Rücklauf bezogen auf die einzelnen Bundesländer. Es kann also davon ausgegangen werden, dass bei dem Rücklauf von 54,2 % und der großen Ähnlichkeit hinsichtlich Bevölkerungszahlen und Anzahl der MitarbeiterInnen die Daten belastbar sind.

Tab.15: Verteilung der antwortenden Jugendämter über die Bundesländer
Anteil bezogen auf Anteil am

	Häufigkeit	das BL	Datensatz
Nordrhein-Westfalen	93	52,0%	28,4 %
Bayern	59	61,5%	18,0 %
Niedersachsen	41	64,1%	12,5 %
Baden-Württemberg	32	62,7%	9,8 %
Rheinland-Pfalz	24	58,5%	7,3 %
Hessen	21	63,6%	6,4 %
Sachsen	16	55,2%	4,9 %
Schleswig-Holstein	10	62,5%	3,0 %
Mecklenburg-Vorpommern	8	44,4%	2,4 %
Brandenburg	6	33,3%	1,8 %
Thüringen	5	21,7%	1,5 %
Berlin	4	33,3%	1,2 %
Sachsen-Anhalt	4	28,6%	1,2 %
Hamburg	2	28,6%	0,6 %
Saarland	2	33,3%	0,6 %
Bremen	1	50,0%	0,3 %
Gesamt	328	54,2%	100,0 %

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008

Ein weiterer Indikator, den wir zur Überprüfung der Repräsentativität herangezogen haben, ist der Anteil an Kindern unter 15 Jahren, die Leistungen nach SGB II erhalten. Der Anteil von Kindern unter 15 Jahren mit SGB II-Bezug wird von uns als ein Indikator für die Problem- und damit auch Arbeitsbelastung in dem jeweiligen Jugendamtsbezirk herangezogen, wohlwissend, dass diese Zahl allein Unterschiede in der Anzahl der Hilfen nach SGB VIII nicht hinreichend erklären kann (vgl. Pluto u.a. 1999). Die Werte in den Jugendamtsbezirken, die uns geantwortet haben, entsprechen denen in allen Kreisen und kreisfreien

Tab. 16: Vergleich des Anteils von SGB II-Sozialgeldempfängern unter 15 Jahren (Durchschnitt)

	Befragte Jugendamtsbezirke	Alle Jugendamtsbezirke
Deutschland	16,5 %	16,7 %
Westdeutschland	14,1 %	14,1 %
Ostdeutschland	30,1 %	28,9 %

Quelle: Jugendhilfeb@rometer 2008, amtl. Statistik

Städten in Deutschland. Die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Jugendamtsbezirken sind beträchtlich. Im Durchschnitt ist der Anteil der SGB II-EmpfängerInnen unter 15 Jahren in Ostdeutschland doppelt so hoch wie in Westdeutschland. In Ostdeutschland gibt es keinen Jugendamtsbezirk, in dem weniger als 14 % der unter 15-Jährigen in einer Bedarfsgemeinschaft nach

SGB II leben. Im Westen Deutschlands hingegen variiert der Anteil von Kindern mit SGB II-Bezug erheblich stärker.

Mögliche Gründe, nicht an der Erhebung teilzunehmen

Aus den Gesprächen während der Feldphase mit verschiedenen sozialen Diensten, entsprechenden E-Mails und anderen Informationsquellen lassen sich folgende Gründe für eine Nichtteilnahme identifizieren:

- Unsere E-Mail mit der Bitte den Fragebogen online auszufüllen und dem entsprechenden Link wurde von manchen Firewalls nicht durchgelassen oder als SPAM deklariert. Beides führte dazu, dass unsere E-Mail nicht wahrgenommen wird. Könnte man die Anzahl der Jugendämter bestimmen, bei denen dies der Fall war, dann könnte die Bruttostichprobe entsprechend bereinigt werden. Dies würde zu einer rechnerischen Verbesserung der Rücklaufquote führen.
- Ein weiteres mit der Technik verbundenes Problem könnte darin liegen, dass die Weiterleitung unseres E-Mails innerhalb des Jugendamts zum Teil nicht funktioniert hat. Da uns nicht bei allen 605 Jugendämtern die zuständige Person namentlich bekannt ist, kann es zu Irrläufern innerhalb des jeweiligen Jugendamts gekommen sein.
- Online-Befragungen bei Institutionen sind nicht besonders häufig, und in vielen Jugendämtern werden Computer ausschließlich für relativ eng umschriebene Aufgaben eingesetzt. Dies führt dazu, dass es bei einigen Jugendämtern auch zu Problemen im Handling des Online-Fragebogens kam, was wiederum dazu führen konnte, dass der Fragebogen nicht ausgefüllt wurde. Dieser Aspekt der Beschränkung des Rücklaufs müsste im Laufe der Zeit bei Wiederholungsbefragungen aufgrund des Übungseffekts an Bedeutung verlieren.
- Das Instrument der Online-Erhebung kam auch deshalb zum Einsatz, um in möglichst kurzer Zeit Aussagen auf einer breiten empirischen Basis treffen zu können. Dies ist einer der Gründe, warum wir uns bemüht haben, die Feldphase möglichst kurz zu gestalten. Die Kürze der Feldphase hat trotz der zweimaligen Fristverlängerung vielleicht dazu geführt, dass ein Teil der ASD – auch aufgrund der hohen Arbeitsbelastung – den Fragebogen unbeantwortet gelassen hat.

- Für eine hierarchisch organisierte Verwaltung, die insbesondere bei Themen mit hoher politischer Aufmerksamkeit auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen Einigkeit über die Beantwortung der einzelnen Fragen herbeiführen muss, ist die Beantwortung eines Online-Fragebogens schwierig handzuhaben, auch wenn – wie in diesem Fall – bis zum Abschluss der Feldphase jederzeit die Möglichkeit bestand, die Antworten nachträglich zu korrigieren.
- Ein Online-Fragebogen ermöglicht weniger gut als ein gedruckter Fragebogen sich einen Überblick über alle Fragen zu verschaffen. Dies wirkt sich eventuell motivationsmindernd aus. Um diesem Effekt entgegenzuwirken haben wir bei der Vorankündigung der Befragung den Fragebogen als PDF-Datei vorab versendet. Diese Datei ist aber möglicherweise nicht bei der Person angekommen, die letztendlich den Fragebogen auszufüllen hatte.

Eine mögliche Strategie zukünftig die Rücklaufquote zu erhöhen, wäre es, ein Panel aus ungefähr einem Drittel aller Jugendämter zusammenzustellen. D.h. man würde bei jeder Befragung auf die selben Jugendämter zugehen. So würden sich Übungseffekte im Umgang mit dem Instrument einer Online-Befragung schneller bemerkbar machen. Auch das Ziel, über Online-Befragungen sehr schnell bezogen auf aktuelle Themen empirische Erkenntnisse bereitstellen zu können und so die (fach)politische Diskussion zu versachlichen, ließe sich auf diesem Wege eventuell beschleunigen. Die Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Jugendämter ein entsprechendes Interesse haben.

Das Jugendhilfeb@rometer hat seine erste Bewährungsprobe bestanden. Online-Erhebungen bei Jugendämtern bzw. Sozialen Diensten sind auch hinsichtlich des Organisationshandelns möglich. Es gibt keinen Anlass und keinen Hinweis darauf, dass es zu methodenbedingten Verzerrung der Stichprobe gekommen ist. Die Daten sind somit gut interpretierbar. Die Erwartung, dass aufgrund der Besonderheiten der Online-Befragung die Dauer der Feldphase wesentlich verkürzt werden kann, hat sich im ersten Durchgang nicht erfüllt.

7 Literatur

- Beckmann, Klaus J.** (2006): Leistungen der Zivilgesellschaft im Rahmen der Daseinsvorsorge. Chancen oder Überforderung? In: Difu-Berichte, S. 2-4.
- Behr, Karin; Gragert, Nicola** (2004): Aufgabenprofile und Qualifikationsanforderungen in den Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe. München: 2004
- Berufsverband deutscher Psychologinnen und Psychologen** (Hrsg.) (2008): Psychische Gesundheit am Arbeitsplatz in Deutschland. Berlin.
- BGW-DAK** (Hrsg.) (2001): Stress-Monitoring 2001. Eigenverlag.
- BKK-Bundesverband** (Hrsg.) (2005): BKK-Gesundheitsreport 2005. Krankheitsentwicklungen – Blickpunkt: Psychische Gesundheit. Eigenverlag [verfügbar unter www.bkk.de].
- BKK-Bundesverband** (Hrsg.) (2003): BKK-Gesundheitsreport 2003. Gesundheit und Arbeitswelt Eigenverlag [verfügbar unter www.bkk.de].
- Blüml, Herbert; Lillig, Susanna** (2006): Wie ist die Fallbearbeitung zu dokumentieren?. In: Heinz Kindler, Susanna Lillig, Herbert Blüml, Thomas Meysen, Annegret Werner (Hrsg.): Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: DJI, S. 45, 1-5.
- Blüml, Herbert** (2006a): Welche Grundvoraussetzungen muss die Organisation eines ASD erfüllen, um eine qualitative Arbeit bei Kindeswohlgefährdung zu ermöglichen? In: Heinz Kindler, Susanna Lillig, Herbert Blüml, Thomas Meysen, Annegret Werner (Hrsg.): Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: DJI.
- Blüml, Herbert** (2006b): Wie können längerfristige Überlastungen von ASD-Kräften entstehen, wie zeigen sie sich und wie lassen sie sich vermeiden? In: Heinz Kindler, Susanna Lillig, Herbert Blüml, Thomas Meysen, Annegret Werner (Hrsg.): Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: DJI, 124,1-6.
- BMFSFJ** (2005): 5. Altenbericht der Bundesregierung. Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen. Bericht der Sachverständigenkommission.
- Darius, Sonja; Müller, Heinz** (2005): Den sozialräumlichen Umbau gestalten – Evaluation des Neunkircher Modells zur sozialräumlichen Entwicklung der Hilfen zur Erziehung. Norderstedt: Books on Demand.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions** (2007): Fourth European Working Conditions Survey. Luxembourg.
- Gissel-Palkovich, Ingrid** (2007): Der Allgemeine Soziale Dienst an seinen Leistungsgrenzen. Rahmenbedingungen und Fachlichkeit – zunehmend eine Paradoxie?. In Sozial Magazin, 32 Jg. 9/2007, S. 12-23.
- Greiffenhagen, Sylvia** (2002): Hilfe statt Kontrolle. Der Allgemeine Sozialdienst auf dem Weg in die Zivilgesellschaft. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 1/2002, S. 5- 7.
- Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften - HVBG, Berufsgenossenschaftliches Institut Arbeit und Gesundheit BGAG und BKK-Bundesverband** (Hrsg) (2004): IGA-Report 5: Ausmaß, Stellenwert und betriebliche Relevanz psychischer Belastungen bei der Arbeit. Ergebnisse einer Befragung von Arbeitsschutzexperten. Autoren: Paridon, H.; Bindzius, F.; Windemuth, D.; Hanßen-Pannhausen, R.; Boege, K.; Schmidt, N.; Bochmann, F.. Dresden, Essen.
- Hinte, Wolfgang** (2002): Agieren statt reagieren. Der Allgemeine Sozialdienst braucht fachliche Standards. In Blätter der Wohlfahrtspflege 1/2002, S. 8- 11.
- Jasmin Mamier, Mike Seckinger, Liane Pluto, Eric van Santen & Gabriela Zink** (2002): Organisatorische Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in der Kommunalverwaltung. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.). Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme. Band 1 der Materialien zum 11. Kinder- und Jugendbericht. München: DJI-Verlag, 265-318.
- KGSt** (1985): Organisation des Jugendamtes: Personalrichtwerte für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD), Bericht 4/1985, Köln.
- Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband** (1995): Personalbemessung in Jugendämtern der Bayrischen Landkreise – mittlere Bearbeitungszeiten (mBz) Geschäftsbericht 1995, S. 65- 81.
- Schnurr, J.** (2003): Wie viele Personalstellen braucht der ASD? ISA-Jahrbuch 2003. Münster, S.142 - 157.
- Kronauer, Martin** (2007): Vortrag auf der Jahrestagung der Gesellschaft für gemeindepsychologische Forschung und Praxis.
- Lammerding, Frank; Szlapka, Marco** (2008): Qualitative und quantitative Leistungsziele. Ein Modell zur Berechnung des Personalbedarfes in den sozialen Diensten der Stadtgemeinde Bremen. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins Februar 2008, S. 67- 72.
- Landes, B.** (2006): Quantitative Personalbedarfsplanung in den sozialen Diensten der kommunalen Jugendhilfe. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 10/2006, S. 465-468.
- Leigh, Sarah; Miller, Chris** (2004): Is the Third Way the Best Way? Social Work Intervention with Children and Families. In: Journal of Social Work, 4 (3), 245-267.
- Müller, Wolfgang C.** (2002): Soziale Räume und Soziale Arbeit. Ein Rückblick. In : Roland Merten (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim:

Juventa, 31-39.

- Pluto, Liane; Pothmann, Jens; van Santen, Eric & Seckinger, Mike** (1999): Zauber der Zahlen und Zahlenzauber - Sozialindikatoren und Fremdunterbringung. In: Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.) Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Münster: Votum, 35-61.
- Pluto, L.; Gragert, N.; van Santen, E. & Seckinger, M.** (2007): Kinder und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse. München: DJI-Verlag.
- Rosa, Hartmut** (2005): Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstruktur in der Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schnurr, Johannes; Leitner Hans** (2007): Standards für die Arbeit im ASD des Jugendamtes unter Berücksichtigung von Aussagen über vertretbare Fallzahlbearbeitung – Zwischenbericht – Fachstelle Kinderschutz im Land Brandenburg, Start GgmbH.
- Süddeutsche Zeitung** (2008): Überlastet und ausgebrannt, 15. Mai 2008, S.54.
- van Santen, E.; Mamier, J.; Pluto, L.; Seckinger, M. & Zink, G.** (2003): Kinder- und Jugendhilfe in Bewegung – Aktion oder Reaktion? Eine empirische Analyse. München: DJI-Verlag.
- Werner, Heinz-Hermann** (2006): Worin besteht die Aufgabenstellung des ASD bei Kindeswohlgefährdungen aus dienst- und arbeitsrechtlicher Sicht? In: Heinz Kindler, Susanna Lillig, Herbert Blüml, Thomas Meysen, Annegret Werner (Hrsg.): Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: DJI, S. 33, 1-4.

Deutsches Jugendinstitut
Nockherstr.2
81541 München
Telefon +49(0)89 62306-0
Fax +49(0)89 62306-162
www.dji.de