

Datum: 25.07.2022

Telefon: 233-48088

Telefax: 233-48575

Dorothee Schiwy

**Sozialreferat**

Sozialreferentin

S-GL-F/CP

Telefon: 233-48547

@muenchen.de

**Standards und Arbeitsprozesse im interkommunalen Vergleich darstellen**  
**Antrag Nr. 20-26 / A 00643 von SPD/Volt-Fraktion und Fraktion Die Grünen – Rosa Liste**  
**vom 11.11.2020**

**Gemeinsamer Webex Vortrag durch das Personal- und Organisationsreferat sowie der**  
**Stadtkämmerei vom 11.10.2021**

**Berichterstattung der Stadtkämmerei im Oktober 2022 gegenüber dem Stadtrat zu**  
**diesem Thema. Aufforderung zur Übersendung eines Textbeitrages des Sozialreferats**  
**zur Aufnahme in diesen Beschluss.**

#### **I. An Herrn Stadtkämmerer Christoph Frey**

Sehr geehrter Herr Frey,

zu Ihrem ursprünglichen Auftrag, mit Schreiben vom 15.01.2021, nahm ich am 04.02.2021  
bereits Stellung.

Zum erneut formulierten Auftrag im Webex Vortrag der Stadtkämmerei und des Personal- und  
Organisationsreferats vom 11.10.2021 nahm der Vertreter der Sozialreferentin am  
15.11.2021 erneut Stellung.

Dem neu formulierten Auftrag per Email, durch vom 22.06.2022, mit der Bitte um  
Übersendung eines Textbeitrages, komme ich im Folgenden nach:

Ich bitte um Übernahme der kompletten Stellungnahme in den Beschluss entsprechend dem  
Antrag Nr. 20-26 / A 00643 „Standards und Arbeitsprozesse im interkommunalen Vergleich  
darstellen“. Die Komplexität dieser Thematik erfordert zwingend diese ausführliche  
Darstellung.

Das Sozialreferat stellt nach erneuter Überprüfung seiner Aufgaben fest, dass aus Sicht des  
Sozialreferats für eine Vergleichbarkeit von Personalzahlen im Vorfeld alle einzelnen  
Arbeitsprozesse (z. B. einer Sachbearbeitung) detailliert zu beschreiben und der jeweils auf  
diese Prozesse entfallende VZÄ-Anteil einheitlich zu ermitteln sind. Dieses Vorgehen müsste  
mit allen am Vergleich teilnehmenden Städten, auf Grundlage vorab definierter Standards,  
verbindlich geregelt sein, um realistische Vergleiche anstellen zu können.

Diese einheitlichen Standards, insbesondere zum Personaleinsatz, existieren im Bereich der  
Aufgabenwahrnehmung des Sozialreferates nicht, da die Ausgestaltung der Erfüllung der  
Aufgaben den jeweiligen Kommunen selbst überlassen ist (hier liegt der Unterschied zum  
Beispiel „Fahrzeugzulassung“, das in dem Handout zu o. g. Vortrag enthalten ist).

Im Produktcontrollingbericht des Sozialreferats zum Stand 30.06.2021 (behandelt in der  
gemeinsamen Sitzung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses und des Sozialausschusses  
am 05.10.2021 Vorlagen-Nr. 20-26 / V 04311) sind zusätzlich zu den Angaben zu Fallzahlen,  
Qualitäten und Finanzen u. a. auch Angaben zur Höhe des eingesetzten Personals als  
absolute Zahl enthalten. Eine Bildung und Veröffentlichung von Kennzahlen aus diesen

Angaben (z. B. Fälle pro VZÄ) halten wir aus den dargestellten Gründen für nicht sinnvoll. Eine Benennung von konkreten Produkten im Sozialreferat, die den Kriterien des Vortrages entsprechen, ist nicht zielführend.

Im Bereich der Kennzahlen zur Leistungserbringung stellt sich die Landeshauptstadt München (LHM) - vertreten durch das Sozialreferat, Amt für Soziale Sicherung und dem Stadtjugendamt - bereits seit 1995 dem Benchmarking der 14 deutschen großen Großstädte.

### **Amt für Soziale Sicherung**

Gegenstand des Vergleichs sind aktuell die Hilfe zum Lebensunterhalt, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Hilfen zur Gesundheit und die Hilfe zur Pflege nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII), der kommunale Anteil an den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie die Prävention von Wohnungsnotfällen. Die Berichte dieses Vergleichs werden in regelmäßigen Abständen im Sozialausschuss bekanntgegeben.

Im Laufe der 25 Jahre seit Gründung dieses Vergleichsrings haben die Analysen an Tiefe gewonnen und sich das betrachtete Spektrum deutlich erweitert und inhaltlich entwickelt. Entstanden sind umfangreiche quantitative Vergleiche, begleitet von einem qualitativen Austausch in Form von Fachtagungen, Arbeitsgruppen und Städteumfragen, um im Sinne eines „voneinander Lernens“ Anregungen für die eigene Praxis zu erhalten. Der Kennzahlenvergleich dient dazu, Transparenz über das Leistungsgeschehen herzustellen, Entwicklungen zu erkennen und Steuerungsansätze zu identifizieren.

Die wesentliche Erkenntnis dieser Bemühungen ist aber, dass für eine Vergleichbarkeit von Personalzahlen oder Prozessen

- im Vorfeld alle einzelnen Arbeitsprozesse (z. B. einer Sachbearbeitung) in allen Städten detailliert beschrieben sein müssen,
- sich die Vergleichsstädte auf ausgewählte und tatsächlich vergleichbare Prozesse oder Prozessschritte verständigen müssen,
- der jeweils auf diese Prozesse bzw. Prozessschritte entfallende VZÄ-Anteil einheitlich nach einer noch zu vereinbarenden Methode ermittelt werden muss und
- erst dann ein halbwegs aussagekräftiger Vergleich erfolgen kann.

Im Grunde würde dies bedeuten, dass vor jedem Personalvergleich oder jedem Vergleich von Bearbeitungszeiten eine weitgehende Personalbedarfsermittlung nach einheitlichen und vorab definierten Standards für jeden zu vergleichenden Bereich durchgeführt werden muss, bevor sich Effizienz und Ausstattung wirklich miteinander vergleichen können. Allerdings dürfte die Schnittmenge der tatsächlich vergleichbaren Prozesse bzw. Prozessschritte hierbei so gering sein, dass sich der Nutzen der hier ergebenden Vergleichswerte in Grenzen halten dürfte. Der Aufwand für die Ermittlung und Beschreibung der tatsächlich vergleichbaren Prozesse und Prozessschritte hingegen wird als hoch bis sehr hoch und angesichts der derzeitigen Personalsituation als nicht leistbar eingestuft.

Anders als beispielsweise bei der Ausstellung eines Personalausweises, die bundesweit einheitlich in ihrem Prozess geregelt ist, obliegt es jedem Sozialhilfeträger in seiner eigenen Zuständigkeit, seine Organisation und seine Arbeitsprozesse so zu gestalten, wie sie für die Bedürfnisse seiner Bürger\*innen erforderlich sind. So setzt das Sozialreferat seit vielen Jahren in den Sozialbürgerhäusern auf einen mehrteiligen Grundantrag und auf eine interdisziplinäre Fallbearbeitung, um eine ganzheitliche Betrachtung der Problemlagen des hilfesuchenden Menschen sicherzustellen. Diese ganzheitliche Betrachtung und die damit verbundene

Einbeziehung anderer Fachlichkeiten, z. B. die Bearbeitung eines SGB XII-Antrags, sind anderen Städten jedoch zum Teil völlig fremd.

Ähnlich verhält es sich im Bereich Schuldnerberatung und Betreuungsstelle. Zwar gibt es hier einen bundesweit anerkannten Personalbedarfsschlüssel (Schuldnerberatung) bzw. eine von der BAGüS erarbeitete Personalbedarfsbemessung (Betreuungsstelle), die Arbeitsweisen der Städte unterscheiden sich dennoch erheblich. So legt München großen Wert auf die Vermittlung flankierender oder vorgelagerter Hilfen, um beispielsweise eine Betreuung oder eine Privatinsolvenz zu vermeiden. Dieser Herangehensweise können sich – so die Erfahrung aus dem Benchmarking und diverser bundesweiter Arbeitsgemeinschaften – nicht alle Städte anschließen.

Der hier anfallende Personaleinsatz und die notwendigen Arbeitsschritte und -zeiten lassen sich somit nicht vergleichen. Hier wahllos und ohne vorherige Erarbeitung der zuvor genannten Grundlagen und Definitionen einen Personaleinsatz oder anfallende Bearbeitungszeiten zu vergleichen, führt zwangsläufig zu fehlerhaften Ergebnissen und öffnet Fehlinterpretationen Tür und Tor – gerade im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge und Existenzsicherung. Deshalb können für den Zuständigkeitsbereich des Amtes für Soziale Sicherung weiterhin keine Kennzahlen benannt werden.

Die Betrachtung der Steuerungsmöglichkeiten erstreckt sich aber hier überwiegend auf fachliche und qualitative Aspekte. Versuche, hierbei auch Personalausstattungen, Arbeitsprozesse und Finanzwerte oder -ströme zu betrachten, wurden in der Vergangenheit zwar mehrmals unternommen, jedoch aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen in den jeweiligen Bundesländern (z. B. örtliche und überörtliche Sozialhilfeträger für einzelne Leistungsarten) und den sehr unterschiedlichen Organisationsmodellen und Aufgabenzuschnitten der jeweiligen „Sozialämter“ stets ergebnislos aufgegeben.

### **Stadtjugendamt**

Die Landeshauptstadt München stellt sich in der Kinder- und Jugendhilfe, vertreten durch das Sozialreferat, Stadtjugendamt, seit 2005 dem Benchmarking der 14 großen deutschen Großstädte. Dieser Vergleichsring wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) initiiert und fortwährend organisiert sowie inhaltlich betreut. Gegenstand der Benchmarks ist die Kinder- und Jugendhilfe mit Schwerpunkt auf den Hilfen zur Erziehung (Jugendhilfe GK 1, Projektphasen 2018-2020 und 2021-2022) auf Grundlage des Achten Sozialgesetzbuches (SGB VIII). Die Berichte dieses interkommunalen Vergleichs (IKO) werden nach Freigabe der KGSt im Stadtjugendamt und darüber hinaus kommuniziert und zur Verortung und Weiterentwicklung der Leistungen verwendet.

Im Jahr 2003 bemühte sich die KGSt, die LHM für die Teilnahme am IKO-Vergleichsring zu gewinnen. Im Jahr 2004 wurde von der LHM als Bedingung für die Teilnahme gefordert, dass auch Hilfen für junge Volljährige sowie Kosten in den Vergleich aufgenommen werden. Im Laufe der 15 Jahre seit Neuausrichtung dieses Vergleichsringes und Teilnahme der Landeshauptstadt München haben die Analysen an Tiefe gewonnen; das betrachtete Spektrum hat sich stark erweitert und inhaltlich entwickelt. Entstanden ist ein umfangreicher, jährlicher, überwiegend quantitativer Vergleich, zu dem alle beteiligten Städte Daten über ein Onlineverfahren liefern. Die gesammelten Daten aller Städte werden von der Universität Koblenz, Prof. Dr. Schrapper und Mitarbeiter\*innen, ausgewertet, aufbereitet und den teilnehmenden Großstädten zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus finden jährlich zwei quantitative und qualitative Schwerpunktauswertungen statt, auf die sich die Teilnehmer\*innen im Vorfeld verständigen. Im Rahmen des Vertrags zwischen KGSt und teilnehmenden Städten

finden jährlich zwei Präsenzveranstaltungen statt, in denen nicht nur die Auswertungen, sondern auch Neuerungen vorgestellt, durch die Universität Koblenz interpretiert und vom Teilnehmerkreis diskutiert werden. Die KGSt protokolliert alle Sitzungen und stellt die Protokolle den Teilnehmenden zur Verfügung. Außerdem entstehen aus der Situation heraus auch unregelmäßig Austausche mehrerer Teilnehmer\*innen zu bestimmten aktuellen Themen. Die Struktur des Vergleichsrings wird auch für bilaterale Vergleiche und Erfahrungsvermittlung im Sinne eines „gegenseitig voneinander Lernens“ genutzt.

Der Kennzahlenvergleich dient dazu, Transparenz über das Leistungsgeschehen (Fallzahlen, Kosten, Dichtewerte, Kennzahlen) herzustellen, Entwicklungen zu erkennen und Steuerungsansätze zu identifizieren, aber auch – und das ist ein sehr wesentlicher Punkt – aus sich selbst heraus nicht vergleichbare Leistungen vergleichbar zu machen, denn die quantitative Bewertung von Leistungsdichten (z. B. Anzahl der stationären Hilfen oder Kosten pro 1.000 Münchner Jugendeinwohner\*innen) kann allein durch die Kenntnis der Münchner Zahlen nicht bewertet werden.

Folgende Schwerpunktsetzungen sind Inhalt dieses Vergleichsrings:

- Quantität (Art und Umfang) und Qualität (Grad der Zielerreichung) der Leistungen der Hilfen zur Erziehung für junge Menschen und ihre Familien in Belastungs-, Krisen- und Notsituationen
- Ausgaben im Bereich Hilfe zur Erziehung einschließlich der Ausgaben für Leistungen Freier Träger
- Planung und Steuerung des Ressourcenverbrauchs
- Kennzeichnung und Bewertung von Sozialräumen sowie der zugehörigen Nutzergruppen

Im Fokus des Vergleichsrings liegen im Wesentlichen quantitative Ansätze, die der Einordnung und Vergleichbarkeit sowie der qualitativen Weiterentwicklung der jeweils eigenen Leistungen dienen. Auf Wunsch der teilnehmenden Kommunen wurden auch Daten zur Personalausstattung für unterschiedliche Vergleiche herangezogen. Allerdings liefern hier aus unterschiedlichen Gründen nicht alle teilnehmenden Städte Daten. Die Aussagekraft dieser personalbasierten Datenvergleiche wird immer wieder hinterfragt, weil unterschiedliche Organisationsmodelle und Aufgabenzuschnitte der beteiligten Jugendämter Grenzen der Vergleichbarkeit setzten (z. B. ist der Aufgabenzuschnitt von Bezirkssozialarbeit und Vermittlungsstelle in den Sozialbürgerhäusern (SBH) Münchens nicht oder kaum vergleichbar mit den Allgemeinen Sozialdiensten anderer Städte; außerdem gibt es völlig abweichende Organisationszuschnitte und -modelle).

### **Kennzahlen zu Personalbedarfsermittlungen und Stellenbemessungsverfahren**

Aktuell liegen dem Sozialreferat Personalbedarfsermittlungen für folgende Bereiche vor:

Fachlichkeit	Jahr der Bemessung (Abnahme) bzw. Bemessungsgrundlage	derzeit eingesetztes Personal in VZÄ inkl. unbesetzter Stellen
SGB XII - Grundsicherung in den SBH	2018	ca. 220 VZÄ
Wirtschaftliche Jugendhilfe in den SBH	2018	ca. 80 VZÄ

Psychologischer Dienst in den SBH und im Amt für Wohnen und Migration	2018	ca. 30 VZÄ
Registrierung und Vergabe im Amt für Wohnen und Migration	2017	ca. 50 VZÄ
Konzept bedarfsorientierter Personalbemessung in den Sozialbürgerhäusern anlässlich großer hinzukommender Siedlungsmaßnahmen	2010 Grundsatzbeschluss (08-14 / V 03543)	
Sachbearbeitung freiwillige Leistungen in den Sozialbürgerhäusern und im Amt für Wohnen und Migration	2021	ca. 15 VZÄ
Sondersachbearbeitung Wohnraumüberwachung im Amt für Wohnen und Migration	2020	2 VZÄ
Sachbearbeitung Einkommensorientierte Zusatzförderung im Amt für Wohnen und Migration	2022	10 VZÄ
Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen und Migranten im Amt für Wohnen und Migration	2020	ca. 5 VZÄ
Zuschusswesen in der Abteilung Kinder, Jugend und Familien im Stadtjugendamt	2019	ca. 15 VZÄ
Streetwork im Stadtjugendamt	2019	ca. 20 VZÄ
Betreuungsstelle im Amt für Soziale Sicherung	Anwendung der bundesweit anerkannten "Empfehlungen zum Anforderungsprofil von Betreuungsbehörden" der Bundesarbeitsgemeinschaft überörtlicher Sozialhilfeträger (BAGÜS) im Verbund mit dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag	ca. 45 VZÄ
Schuldner- und Insolvenzberatung im Amt für Soziale Sicherung	Anwendung des empfohlenen Mindeststandards der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände*	ca. 17 VZÄ (städtisches Personal)

In Fachkreisen wird ein Bedarf von einer\*inem Schuldnerberater\*in pro 25.000 Einwohner\*innen als Richtwert angesetzt. Derzeit sind in den Beratungsstellen der Stadt und der Wohlfahrtsverbände 53,81 VZÄ Beratungsfachkräfte (davon 6 VZÄ befristet) vorhanden. Dies ergibt aktuell einen Schlüssel von etwa 29.030 Einwohner\*innen je Berater\*in.“ Wir haben

die Einwohnerzahl Münchens auf die aktuelle Anzahl der Beratungsfachkräfte (53,81 VZÄ) umgelegt. Dies ergab unserer Berechnung nach gerundet den Schlüssel 1 : 30.0000. Zielwert bleibt aber mittel- bzw. längerfristig 1:25.000.

Aktuell wird in den Sozialbürgerhäusern eine Personalbedarfsermittlung der pädagogischen Fachlichkeiten durchgeführt. Diese betrifft die BSA0-59, die BSA60 plus, die BSA Wolo und den Gehörlosensozialdienst mit insgesamt rund 400 VZÄ. Erste Ergebnisse sind für das 2. Quartal 2023 zu erwarten.

Die Personalbedarfsermittlungen wurden auf Grundlage der zum Zeitpunkt der Bemessung aktuellen Rechtslage erstellt. Es können sich permanent Änderungsbedarfe, z. B. zur Berücksichtigung von Zuständigkeitsverlagerungen sowie aufgrund spezifischer und politischer Zielsetzungen ergeben.

Ich bitte zudem um Beachtung, dass Aufgaben in verschiedenen Kommunen häufig unterschiedlich organisiert sind, eine spezifische Schwerpunktsetzung erfolgt oder landesgesetzliche Regelungen voneinander abweichen können (vgl. Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung vom 01.10.2019).

### **Zusammenfassung**

Bei der Vergleichbarkeit von Kennzahlen ist immer ein fachliches Know-how erforderlich, um sicherzustellen, dass die entsprechenden Parameter auch tatsächlich miteinander verglichen werden können.

Das Sozialreferat beteiligt sich mit dem Amt für Soziale Sicherung sowie mit dem Stadtjugendamt bereits seit langer Zeit an Vergleichsringen. Die hieraus sich ergebenden Erkenntnisse werden positiv bewertet und fließen in die Arbeit ein. Versuche, Kennzahlen für Personaleinsatz sowie durchschnittliche Bearbeitungszeiten zu vergleichen, wurden aus unterschiedlichen Gründen stets aufgegeben.

Dies beruht auch auf der Tatsache, dass aus Sicht des Sozialreferats für eine Vergleichbarkeit von Personalzahlen im Vorfeld alle einzelnen Arbeitsprozesse (z. B. einer Sachbearbeitung) detailliert beschrieben und der jeweils auf diese Prozesse entfallende VZÄ-Anteil einheitlich ermittelt werden müsste, sich anschließend die teilnehmenden Städte auf die letztendlich vergleichbaren und damit zu vergleichenden Prozesse verständigen müssten und erst dann ein Vergleich erfolgen könnte. Allerdings dürfte die Schnittmenge der tatsächlich vergleichbaren Prozesse hierbei so gering sein, dass sich hier ergebende Vergleichswerte wenig bis gar keine Aussagekraft haben.

Im Grunde würde dies bedeuten, dass vor jedem Personalvergleich oder jedem Vergleich von Bearbeitungszeiten eine weitgehende Personalbedarfsermittlung nach einheitlichen und vorab definierten Standards für jeden zu vergleichenden Bereich durchgeführt werden muss, bevor sich Effizienz und Ausstattung wirklich miteinander vergleichen lassen.

Mit freundlichen Grüßen



Dorothee Schiwy