

Die Leitungsspanne¹

für eine angemessene Aufgabenerfüllung im Sinne der Sicherung des Kindeswohls in den Sozialen Diensten der Jugendämter

Eine vorgesetzte Führungskraft kann offenbar keine beliebig hohe Anzahl unterstellter Mitarbeiter*innen durch direkte Weisung koordinieren, anleiten und kontrollieren, d. h. die Leitungsspanne unterliegt Beschränkungen und hat somit eine Obergrenze.

1. Die Leitungsspanne. Eine Definition.

Unter einer Leitungsspanne ist die Anzahl der einer Leitungsstelle unmittelbar unterstellten Mitarbeiter*innen zu verstehen, d. h. konkret die Anzahl der Mitarbeiter*innen, die sich im direkten Unterstellungsverhältnis im Sinne der Dienst- und Fachaufsicht unmittelbar unter einer Leitungsstelle befinden. Dabei ist mit Mitarbeiter*innen nicht die z. B. laut Stellenplan zugewiesene Personalkapazität in Vollzeitäquivalenten (VzÄ) gemeint, sondern z. B. unter Beachtung von Teilzeitbeschäftigung die tatsächliche Anzahl der Mitarbeiter*innen.²

2. Der Weg zu einer angemessenen Leitungsspanne

Grundsätzlich können zwei verschiedene Modelle zur Bestimmung einer notwendigen Leitungsspannen unterschieden werden.³

Ein Ansatz stellt die konkrete Führungsbeziehung in den Mittelpunkt der Berechnung. Dieser Ansatz zielt im Wesentlichen auf die notwendige Gestaltung der Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter*innen ab und ist stark abhängig von der dem jeweiligen

¹ Mit Leitungsspanne in Bezug auf den ASD sind alle Stellenanteile (ggf. auch Team- oder Regionalleitungen) gemeint, die zur eigenständigen Umsetzung der Dienst- und Fachaufsicht im Rahmen der Personalbemessung vorgesehen sind.

² vgl. Bokranz und Kasten (2003), S. 58

³ vgl. Spengler (2002)

Verantwortungsbereich im Rahmen der Aufbauorganisation zugewiesenen Aufgaben⁴

(Indikator 1) und den tatsächlichen Kompetenzen der Akteure*innen. Dieser Ansatz stellt nicht zuletzt höhere Anforderungen an die Personalauswahl und die Personalentwicklung (Führungsbezug).

Ein zweiter Ansatz setzt am Aufbau der Organisation an und bezieht sich vor allem auf Aspekte des Unterstellungsverhältnisses (als Bild dazu das Organigramm) und der Kosten (als Bild dazu die Personalkosten). Ein entscheidender Indikator zur Berechnung der Leitungsspanne ist der notwendige **aufgabenbezogene Zeitaufwand für die Kommunikation** (Indikator 2). Dies ist somit ein eher technischer Prozess, der unabhängiger von Variablen zu gestalten ist sowie z. B. in der kommunalpolitisch zu führenden Haushaltsdebatte faktischer begründet werden kann.

Beide Ansätze suchen eigentlich nach einer normativen Lösung in Bezug auf die variable „Zeitressource“ aus der Perspektive von zwei verschiedenen organisationsbezogenen Problemstellungen.

Bringt man beide Ansätze in einen Vergleich, wird deutlich, dass die organisationsbezogene Leitungsspanne in der Regel höher ausfällt, weil diese kommunalpolitisch über den Indikator Kosten besser zu kommunizieren und unabhängiger von den (variablen) Kompetenzen der einzelnen Führungskraft darzustellen ist. Zudem ist sie nicht unmittelbar mit Folgekosten z.B. für Mitarbeiter*innenführung (z. B. Einarbeitung neuer Mitarbeiter*innen) oder Fortbildung und Qualifizierung (z. B. Personalentwicklungskonzept) verbunden.

3. Die Leitungsspanne beeinflussende Indikatoren⁵

3.1 Komplexität der Aufgaben

Komplexe, einzigartige Aufgaben verlangen tendenziell nach einer kleineren Leitungsspanne. Einfache, routinemäßige Aufgaben verursachen weniger Führungsaufwand und führen zu einer größeren Leitungsspanne.

⁴ Zu beachten ist diesbezüglich die konkrete Aufgabenzuordnung für den Sozialen Dienst des Jugendamtes (ASD, PKD, JGH, FGH, AV, WiHi sowie ggf. überordnete Aufgaben z. B. Außenvertretung und/oder Gremienarbeit).

⁵ vgl. Bundesministerium (2016), S. 28 f.

3.2 Delegationsgrad

Haben Mitarbeiter*innen wenige Entscheidungsbefugnisse, kann die Führungskraft nur eine kleine Leitungsspanne abdecken. Hat die Führungskraft die Möglichkeit, Entscheidungen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht z. B. an Team- oder Regionalleitungen zu delegieren, kann sie eine größere Leitungsspanne verkraften.

3.3 Koordination der unterstellten Beschäftigten

Werden die Beschäftigten per Einzelanweisung geführt, wird entsprechend hoher Führungsaufwand verursacht. Erfolgt die Koordination der Aufgaben selbstbestimmt durch die Beschäftigten oder durch ein standardisiertes Programm, ist der Aufwand erheblich geringer und eine höhere Leitungsspanne möglich.

3.4 Qualifikation der unterstellten Beschäftigten

Hoch qualifizierte Beschäftigte benötigen weniger Anleitung und Führung als geringer qualifizierte. Sie arbeiten und treffen Entscheidungen selbständig. Die Qualifikation wirkt sich entscheidend auf einen Teil der o. g. Merkmale aus, beispielsweise auf Delegationsgrad und Koordinationsaufwand.

3.5 Neuartigkeit und Veränderungspotenzial der Aufgabe

Neue, beziehungsweise ständiger Veränderung unterliegende Aufgaben zum Beispiel im Rahmen von Projektarbeit erfordern viele Grundsatzentscheidungen und verlangen tendenziell nach einer kleineren Leitungsspanne.

Routineaufgaben verursachen weniger Führungsaufwand und ermöglichen eine größere Leitungsspanne.

3.6 Qualifikation der Führungskraft

Eine hohe Qualifikation auf dem Gebiet Leitung und Führung sowie in Bezug auf die Fachlichkeit begünstigt eine große Leitungsspanne. Führungsstile und -techniken, die die Beschäftigten zu eigenverantwortlichem und selbständigem Arbeiten motivieren und anleiten, ermöglichen größere Leitungsspannen.

Bei der Bestimmung der Leitungsspanne muss allerdings darauf geachtet werden, dass keine persönlichen Merkmale zur Ermittlung dienen.

3.7 Belastung durch andere Aufgaben

Hat die Führungskraft ausschließlich Führungs- und Leitungsaufgaben zu erledigen, kann die Leitungsspanne größer sein, als wenn sie zusätzliche fachliche Aufgaben (eigene Sach- bzw. Fallbearbeitung) zu erledigen hat oder zudem im Rahmen des Unterstellungsverhältnisses regelmäßig nicht geplante Aufgaben übertragen bekommt (Vertretungen, Zuarbeiten).

3.8 Entlastung durch Stabsstellen oder Stellvertretung

Die Entlastung der Führungskraft durch eine Stabsstelle oder durch eine regelmäßige Stellvertretung im Sinne der Übernahme bestimmter Aufgaben im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht, so zum Beispiel die Durchführung von Kontrollaufgaben (Kontrolle Arbeitszeitnachweis, Aktenkontrolle) oder Fachberatung (Fallbegleitung), erhöht die mögliche Leitungsspanne.

3.9 Entlastung durch IT

Auch Führungsaufgaben können durch den Einsatz geeigneter IT unterstützt und vereinfacht werden, beispielsweise durch die elektronische Akten im Zusammenhang mit einem regelmäßigen Aktencontrolling oder durch ein Führungsinformationssystem im Zusammenhang mit dem Dienstberatungssystem und ggf. Abwesenheit einzelner Mitarbeiter*innen.

3.10 Die Optimale Leitungsspanne

Angesichts der Grenzen der Leitungskapazitäten ergibt sich für die Organisationsgestaltung bzw. im engeren Sinne für die Personalberechnung das Problem der Festlegung von Standards im Sinne z. B. einer maximalen bzw. einer optimalen Leitungsspanne.

Eine „Faustregel“ aus der Organisationslehre, wonach die optimale Leitungsspanne einen Stellenumfang der direkt unterstellten Mitarbeiter*innen zwischen 8 – 10⁶ vermutete, wurde mangels Fundierung mittlerweile wieder verworfen. Eine pauschale Anwendung kann nicht hinreichend sachlogisch begründet werden. Die optimale Leitungsspanne ist vielmehr einzelfallabhängig und wird bestimmt durch Einflussgrößen, wie Zuordnung der Anzahl von Aufgaben in den zu leitenden Bereich und in diesem Sinne auch die Aufgabenvielfalt und der

6 vgl. dazu <http://www.unternehmerinfo.de/Lexikon/L/Leitungsspanne.htm>

aus den Anforderungen der Koordination resultierenden Leitungsbelastung im Sinne des Umfanges der unmittelbaren Dienst- und Fachaufsicht.⁷

Allgemein gültige Aussagen, die zum Thema der optimalen Leitungsspanne getroffen werden können, sind, dass:

- die optimale Leitungsspanne dort liegt, wo die Führungskraft ihre Aufgaben reaktiv und ggf. begrenzt auf das „Alltagsgeschäft“ noch wahrnehmen kann, ihre Kapazität aber voll ausgelastet ist,
- die optimale Leitungsspanne einer Organisationseinheit immer im Kontext zur Vision und Strategie der Gesamtorganisation (sofern vorhanden) stehen muss bzw. steht,
- keine pauschalen Aussagen zur optimalen Größe der Leitungsspanne getroffen werden können, da diverse spezifisch gewichtete Faktoren (siehe insbesondere Punkte 4.1 bis 4.9) diese im konkreten Fall beeinflussen,
- die Größe der Leitungsspanne und die Gliederungstiefe (Anzahl der Unterstellungsebenen) einer Organisation in direktem Verhältnis zueinander stehen. Herrschen in der Organisation große Leitungsspannen vor, ist das Unterstellungsverhältnis der Organisation tendenziell flach, bei niedrigen Leitungsspannen meist steil.

4. Kinderschutzspezifische Leitungsaufgaben im Sozialen Dienst des Jugendamtes

Je nach Anzahl der Mitarbeiter*innen im Verantwortungsbereich des Sozialen Dienstes und des kinderschutzrelevanten Fallaufkommens insbesondere im Auftragskontext des § 8a SGB VIII ergeben sich spezifische qualitative und quantitative Anforderungen für eine angemessene Bestimmung der Leitungsspanne.

Grundsätzlich gibt es drei Aufgabenbereiche in Form der fachlichen Anleitung und dienstlichen Aufsicht, der Personalführung und der Teilnahme an Beratungen bezüglich dienstlicher, fachlicher und fallbezogener Aspekte sowie der Erledigung von Aufgaben in Bezug auf die aufsteigende Hierarchie in Bezug auf das direkte bzw. indirekte Unterstellungsverhältnisse.

Zu den kinderschutzspezifischen Aufgaben der Leitung des Sozialen Dienstes des Jugendamtes gehören insbesondere:

⁷ vgl. dazu <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/leitungsspanne.html>

- Erarbeitung und fortlaufende Anpassung grundsätzlicher Regelungen zur Fallverteilung bzw. Einzelfallentscheidungen bei besonderen Arbeitsbelastungen (Fallbelastung, Personalausfall)
- Erarbeitung und laufende Aktualisierung eines kinderschutzspezifischen Arbeitskonzeptes und daraus folgend konzeptionelle präventionsbezogene Arbeit insbesondere in Bezug auf die Aufgabenbereiche Beratung, Vermittlung von Unterstützung (z. B. Früher Hilfen) sowie die Gewährung einer Hilfe zur Erziehung
- Erarbeitung und laufende Aktualisierung von Vorgaben bzw. Vorlagen für die Prozessbegleitung und die Dokumentation
- Einzelfallabhängige Teilnahme an Risikoeinschätzungen und fachliche Beratung im Rahmen der Fachaussicht
- Gewährleistung der fachlichen Anleitung und berufsbegleitenden Qualifizierung aller Mitarbeiter*innen
- Aktenkontrolle im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht
- Bearbeitung von Eingaben und Beschwerden
- Inhaltliche Aufarbeitung der bearbeiteten Gefährdungsmeldungen einschließlich Aufbereitung statistischen Materials aus fach- und finanzplanerischer Sicht
- dienstrechtliche Beteiligung bei der Bearbeitung von Einzelfällen (ggf. Mitzeichnung familiengerichtlicher Anträge, ggf. Vertretung im familien- oder verwaltungsgerichtlichen Verfahren, Mitwirkung bei der Erteilung von Aussagegenehmigungen)
- Beteiligung an der Rufbereitschaft des Jugendamtes bzw. Koordination der Arbeit von externen Angeboten zum Krisenmanagement (z. B. externe Rufbereitschaft, Beratung, Krisenunterbringung)
- Verfassen bzw. Veranlassen sowie „Verwaltung“ von Dienstanweisungen und Kontrolle der Durchführung bzw. Einhaltung
- Absicherung des Personaleinsatzes (Dienstplanung, Personalplanung) zur Absicherung der sachgerechten Erledigung gesetzlich und verwaltungsrechtlich bestimmter Aufgaben
- Beteiligung an der Erarbeitung bzw. eigenständige Erarbeitung, Abschluss und regelmäßige Überprüfung der Vereinbarungen gemäß §§ 8a und 72a SGB VIII

- Beteiligung bei der Prüfung kinderschutzrelevanter Aspekte im Rahmen des Betriebserlaubnisverfahrens für Einrichtungen der Jugendhilfe, insbesondere unter Berücksichtigung der Durchführungs- oder ggf. Mitwirkungsverantwortung bezüglich der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung gem. § 78a ff. SGB VIII
- ggf. anteilig eigene Fallarbeit

5. Ein selbstverpflichtendes Beispiel

Für die Bundesministerien sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO, Stand vom 5. Oktober 2011)⁸ Grundsätze für die Aufbau- und Ablauforganisation grundsätzlich und verbindlich geregelt.

In diesem Zusammenhang wird in der GGO im Kapitel 2 „Organisationsgrundsätze für die Organisation der Bundesministerien“ unter § 4 auch des Thema Leitungsspanne angesprochen, wenn es dort heißt, dass die Bundesministerien ihre Organisation so gestalten sollen, dass sie den sich ändernden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen flexibel gerecht werden können.

Diesbezüglich sind angemessen große Organisationseinheiten bei wenigen Hierarchieebenen zu bilden, deren Leitungsspannen nach Schwierigkeit und Umfang der Aufgaben zu bemessen sind.

Dabei sollen organisatorische Regelungen die selbstständige, eigenverantwortliche sowie kosten- und qualitätsbewusste Wahrnehmung der Aufgaben unterstützen und gleichzeitig dazu beitragen, die Motivation und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter*innen zu verbessern.

⁸ Bundesregierung (2011), S. 8 f.

6. Versuch einer angemessenen Bestimmung einer Leitungsspanne

6.1 Summarische Berechnung

In Bezug auf die die Leitungsspanne beeinflussenden Indikatoren und die reale Arbeitssituation von Leitungen in den Sozialen Diensten der Jugendämter im Kontext kinderschutzrelevanter Aufgaben wird im Folgenden orientiert an Bokranz und Kasten beispielhaft die Berechnung einer angemessenen Leitungsspanne aufgezeigt. Diese Form der Berechnung ist eher als konservativ zu bewerten, weil sie den Versuch unternimmt, personenbezogene Einflussfaktoren stärker zu berücksichtigen.

Bokranz und Kasten gehen davon aus, dass die die Leitungsspanne (LS) beeinflussenden Indikatoren (vgl. dazu Punkt 3.) grundsätzlich und unabhängig von der jeweiligen Organisation unterschiedlich stark wirken und deshalb fix priorisiert werden können (Gewichtungsfaktoren: GF). Ihre Wirkung wird zusätzlich durch die konkreten Bedingungen (Führungsindikatoren: FI) in einer Organisation variabel verstärkt oder abgeschwächt (Ausprägungsfaktoren: AI). Daraus wurde auf der Basis einer empirisch ermittelten Bezugsgröße (Basisfaktor: BF=200) eine Formel zur Berechnung der Leitungsspanne entwickelt. Bei der Zahl 200 handelt es sich um eine feststehende Berechnungsgröße.⁹

$$\text{LS} = \text{BF} / \text{Summe FI (AI * GF)}^{10}$$

Nach diesem Berechnungsmodell bewegt sich die mögliche optimale Leitungsspanne zwischen gerundet 4 und 18 Mitarbeiter*innen.

Die Berechnung einer Leitungsspanne soll abschließend an Hand der folgenden Übersicht unter Beachtung der unter Punkt 3. skizzierten kinderschutzspezifischen Anforderungen illustriert werden am Beispiel:

- der Arbeit einer Sachgebietsleitung des Sozialen Dienstes
- eines dezentral organisierten Jugendamtes
- eines Flächenlandkreises
- in dem zunehmend neue, berufsunerfahrene Mitarbeiter*innen beschäftigt sind.

9 vgl. Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) (2013), S. 192

10 Formel nach Bokranz und Kasten (2003), S. 59: Soll-Leitungsspanne = $200 / \sum(\text{Punkte} * \text{Gewichtungsfaktor})$

Führungs-indikator	Gewichtungsfaktor	Ausprägungsfaktor				
		1	2	3	4	5
Ähnlichkeit der Aufgaben	1	gleich	wesentlich gleich	Ähnlich	leicht unterschiedlich	grundsätzlich unterschiedlich
Komplexität der Aufgaben	1	einfach wiederholend	einfach wechselnd	komplex	komplex variabel	hochkomplex
räumliche Nähe zu den Mitarbeiter*innen	2	alle in einem Raum	alle in einem Gebäude	verschiedene Gebäude	verschiedene Orte	wechselnde Orte
notwendiger Bedarf an direkter Führung	3	wenig anweisend	gelegentlich anweisend	periodisch anweisend	häufig anweisend überwachend	kontinuierlich überwachend
notwendiger Bedarf an Abstimmung	2	wenig	wenig wiederholend	periodisch wiederholend	häufig regelmäßig	prozess- und dauerhaft
Umfang notwendiger Planungsaufgaben	2	gelegentlich	gelegentlich wiederholend	periodisch wiederholend	häufig regelmäßig	prozess- und dauerhaft

In der vorangestellten Übersicht sind die einzelnen Führungsindikatoren entsprechend der eingangs beschriebenen Situation im Beispieljugendamt bewertet worden. Diese Bewertung soll das Ergebnis eines kommunalpolitisch-verwaltungsintern geführten Dialogs sein, der sowohl fachliche, politischen, verwaltungsrechtlichen als auch fiskalische Argumenten gegenüber offen gestalten sein sollte.

$$\text{Leitungsspanne} = 200 / (2 + 3 + 8 + 12 + 6 + 4) = 200 / 35 = 5,7$$

6.2 Analytische Berechnung

Die analytische Ermittlung der Leitungsspanne kann angewendet werden, wenn die einzelnen Führungsaufgaben bekannt sind und deren Zeit- und Mengengrößen vorliegen oder bestimmt werden können. Sie ist in der Regel in Bezug auf die konkreten Arbeitsbedingungen als realistischer zu bewerten. Dennoch bildet die Berechnung immer nur den Sollzustand ab und berücksichtigt nicht die den Ist-Zustand bestimmenden personenbezogenen Einflussfaktoren.

Mit der folgenden Formel kann die Leitungsspanne (LS) nach der detaillierten Ermittlung der Bearbeitungszeiten für die einzelnen Aufgaben auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden monatlichen Arbeitszeit (MAZ) berechnet werden. In der Berechnung werden der Zeitaufwand für Fachaufgaben (ZF) und der Zeitaufwand für übergreifende Führungsaufgaben (ZÜ) von der Monatsarbeitszeit (MAZ) abgezogen und durch den Zeitaufwand je einzelner Mitarbeiter*in (ZM) dividiert.

$$LS = (MAZ - ZF - ZÜ) / ZM^{11}$$

Auch hier zur Veranschaulichung der Ermittlung der optimalen Leitungsspanne eine Beispielrechnung orientiert an den Anforderungen zur Erledigung kinderschutzspezifischer Aufgaben. Die in der folgenden Tabelle aufgelisteten Aufgabenuntersetzungen sind sowohl inhaltlich als auch quantitativ beispielhaft und bei der konkreten Berechnung den örtlichen Bedingungen (Aufgabenzuordnung insbesondere entsprechend der aktuellen Stellenbeschreibungen, ggf. an Hand der realen Aufgabenwahrnehmung) anzupassen.

11 Formel nach Bokranz und Kasten (2003), S. 60: Leitungsspanne = (Arbeitszeit je Monat – Zeitaufwand Fachaufgaben – Zeitaufwand übergreifende Führungsaufgaben) / Zeitaufwand je Beschäftigten

monatliche Arbeitszeit (MAZ)	8.280	Jahresarbeitszeit einer VzÄ 99.360 Minuten ¹²
Führungsaufgabe	Zeitaufwand je Monat für übergreifende Aufgaben in Minuten	Zeitaufwand je Monat Mitarbeiter*in in Minuten
übergreifende Führungsaufgaben (ZÜ)		
Durchsicht und Verteilung der Eingangspost	1.200	
Aufgaben planen und koordinieren	240	
interne Besprechungen durchführen	660	
Rücksprachen wahrnehmen	1.200	
Entwürfe und Vorlagen prüfen und freigeben	600	
sonstige Besprechungen (nicht fallbezogen)	900	
Summe	4.800	
Fachaufgaben (ZF)		
Summe i. S. Punkt 3	2.520	
Mitarbeiter*innenbezogene Aufgaben (ZM)		
anlassbezogene MA-Gespräche		30
MA-Führung		20
Koordination Urlaub		3
Koordination Fortbildung		2
Dienstreiseanträge prüfen und genehmigen		2
Arbeitszeitnachweise prüfen und zeichnen		3
Beurteilungen erstellen		20
Summe		80

$$\text{Leitungsspanne} = (8.280 \text{ MAZ} - 2.520 \text{ ZF} - 4.800 \text{ ZÜ}) / 80 \text{ ZM} = 960 / 80 = 12 \text{ MA}$$

12 Die Jahresarbeitszeitminuten variieren zwischen einzelnen Organisationen z. T erheblich sind aber weil Grundlage für jede Stellenplanberechnung immer festgelegt.

Literatur

Bokranz, Rainer / Kasten, Lars (2003): Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. 4. Auflage. Gabler Verlag, Wiesbaden

Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) (2016): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. Berlin

Die Bundesregierung (2011): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Berlin

Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) (2013): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. Berlin. URL:
http://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/5_Personalbedarfsermittlung/52_Vorgehensweise/522_SpezielleFragestellungen/5221%20Leitungsspanne/leitungsspanne-node.html (11.01.2017, 09:34)

Spengler, T. (2002): Modellgestützte Personalentscheidungen. München und Mering