

Steuerung sozialwirtschaftlicher Unternehmen – Operative Steuerung als entscheidender Erfolgsfaktor

Für viele Träger der Sozialwirtschaft wird eine wirtschaftliche Leistungserbringung zunehmend schwieriger. Sie kämpfen gerade in den letzten zwei Jahren mit spürbaren Kostensteigerungen. Dazu zählten in 2011 z. B. ein teilweise überdurchschnittlicher Anstieg der Personalkosten sowie eine erhebliche Steigerung der Energie- und Betriebskosten in einzelnen Geschäftsfeldern. Diese Kostensteigerungen finden in den meisten Marktsegmenten der Sozialwirtschaft keine adäquate Berücksichtigung auf der Erlösseite. Da auch die vorhandenen Eigenmittel oft nicht (mehr) ausreichen, die Kostensteigerungen aufzufangen, stehen viele Verbände und Unternehmen mittlerweile unter einem großen Handlungsdruck.

Was ist also zu tun? Zunächst einmal sind die Optimierungspotenziale auf operativer Ebene in den Blick zu nehmen. Dabei spielt die im Folgenden betrachtete operative Steuerung eine entscheidende Rolle, da inzwischen eine Feinsteuerung den schmalen Grad zwischen Überschuss und Defizit bestimmt.

Neue Geschäftsmodelle führen zu steigenden Anforderungen an die Steuerung

In den letzten beiden Jahrzehnten haben sich vor allem die Art und Weise der Leistungserbringung sowie deren Refinanzierung in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft stetig und grundlegend gewandelt. Das Kostendeckungsprinzip wurde sukzessive vom Leistungsprinzip abgelöst: In immer mehr Geschäftsfeldern wurden nicht länger die nachzuweisenden Kosten oder Stellen erstattet, sondern die zu erbringenden (Einzel-) Leistungen. Dabei variieren die heute vorherrschenden Refinanzierungsmodelle zwischen einer (Teil-) Pauschalierung von Leistungen, wie z. B. den Pro-Kopf-Pauschalen in Kindertagesstätten oder Stundenpauschalen in der Beratung und Betreuung, verrichtungsorientierten Pauschalen, wie die sog. DRGs im Krankenhaus und der Vergütung von Einzelleistungen, wie z. B. Leistungskomplexen in der Ambulanten Pflege.

Diese Veränderungen führt(e)n zu steigenden Anforderungen an die Steuerung der einzelnen Bereiche. So kam es bis Mitte der 1990ziger Jahre noch vor allem auf das „Machen“ oder „Vorhalten“ an, so dass eine eher grobe Steuerung (z. B. mittels jährlicher Stellenpläne) meist ausreichte. Die eingesetzten Schichtpläne richteten sich vor allem darauf aus, dass die Vorhaltung sichergestellt wurde, und zwar unabhängig davon, welche Auslastung damit verbunden war (z. B. Belegung in stationären Einrichtungen). Im letzten Jahrzehnt wurden zunehmend nur noch die tatsächlich erbrachten Leistungen vergütet. Inzwischen gibt es immer mehr Angebote, die stunden- oder sogar minutengenau abgerechnet werden und daher auch auf dieser Ebene zu steuern sind, um weiterhin erfolgreich zu sein. Das „Machen“ wurde also durch die „Steuerung des Inputs“ abgelöst. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf die Prozesse der Personaleinsatzplanung und -steuerung, die arbeitsvertraglichen Gestaltungen sowie die Arbeitsorganisation, um die Flexibilität des Personaleinsatzes sicherzustellen. Aber was bedeuten diese Veränderungen für die Steuerung der Unternehmen?

Die Steuerungspyramide: Von der strategischen zur operativen Steuerung

Will man sich dem eher abstrakten Begriff der Steuerung nähern, bietet sich das Bild einer Pyramide an. Dies verdeutlicht einerseits die unterschiedlichen mit der Steuerung betrauten bzw. befassten Hierarchieebenen in einem Unternehmen. Andererseits spiegelt sich darin eine zeitliche Perspektive wider:

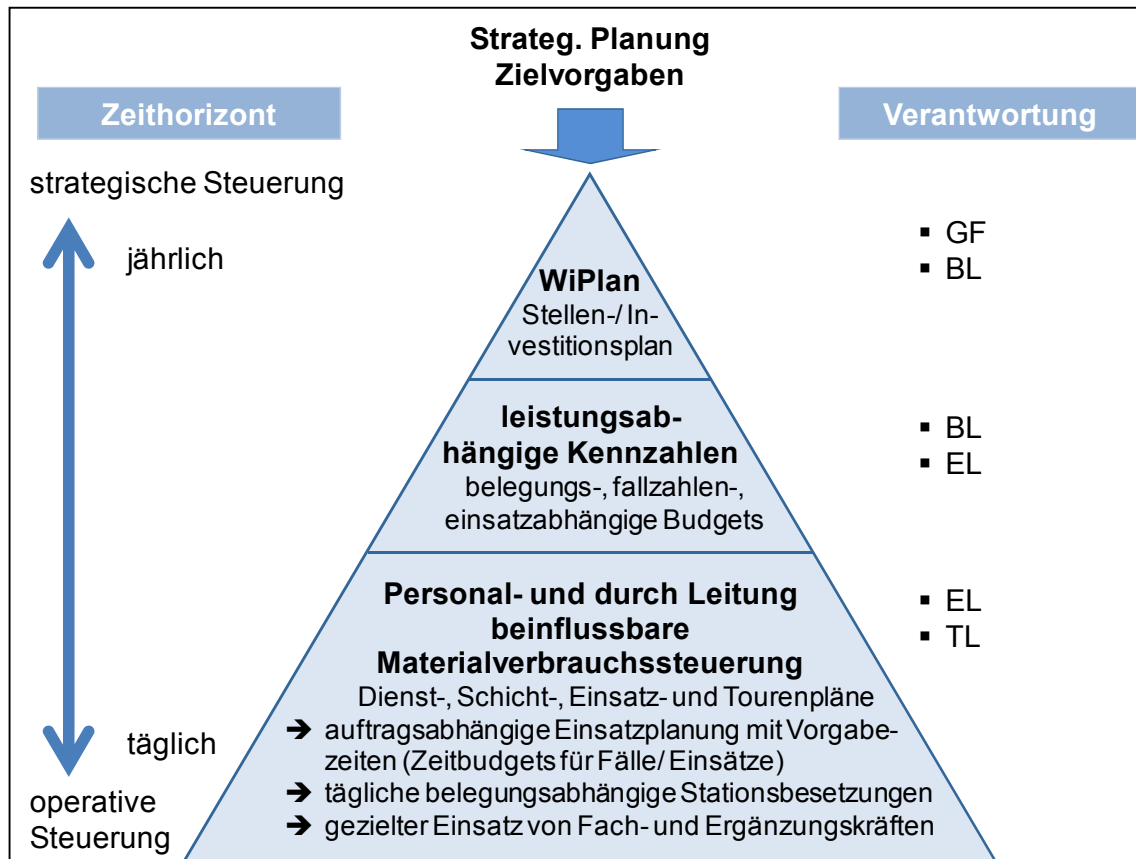


Abb.: Die Steuerungspyramide

Während die strategische Steuerung eher mehrere Jahreszeiträume umfasst, findet die operative Steuerung im „Tagesgeschäft“ statt. Strategische und operative Steuerung sind jedoch nicht genau zu trennen. Sie gehen im Bereich der Mittelfrist- und Jahresplanung ineinander über, insbesondere in den oberen Leistungsebenen.

So verstanden, hat die strategische Steuerung unmittelbaren Einfluss auf das Tagesgeschäft. Sie bildet im Modell der Steuerungspyramide die Spitze und fällt zumeist in den Verantwortungsbereich der Geschäftsführung (GF). Auf dieser Ebene werden die aus der Gesamtstrategie abgeleiteten Unternehmensziele weiter operationalisiert. Dabei geht es im Kern um konkrete Zielvorgaben (z. B. Renditeerwartung, Umsatzwachstumsvorgaben, Fallzahlen etc.) sowie die Zuordnung der erforderlichen Ressourcen. Verbreitete Instrumente sind dabei der Wirtschaftsplan (WiPlan) inkl. Investitions- und Stellenplan. In der Praxis wird dabei häufig sofort die zweite Ebene der Pyramide, d. h. die Bereichsebene, mit einbezogen – so speist sich bspw. ein guter Wirtschaftsplan sowohl aus top-down-Vorgaben als auch aus bottom-up-Anforderungen.

Die Betrachtungszeiträume sind dabei unterjährig die Quartale bzw. einzelne Monate. Hier spiegelt sich inzwischen deutlich wider, was eingangs mit der Notwendigkeit einer Inputsteuerung beschrieben wurde: Da der Wirtschaftsplan zunächst auf Grundlage einer zumeist (starrten) jahresbezogenen Leistungs- bzw. Auslastungsplanung erstellt wurde, müssen nun in der nächsten Ebene die starren Vorgaben in leistungsabhängige Budgets transferiert werden. So spielen auf dieser mittleren Ebene leistungsabhängige Kennzahlen eine wichtige Rolle, mit deren Hilfe z. B. belegungs-, fallzahlen- oder einsatzabhängige Budgets gesteuert werden. Dies stellt den Übergang zur operativen Steuerung dar.

Damit ist das Tagesgeschäft erreicht. Verantwortlich sind hier Einrichtungs- (EL) und Teamleitungen (TL), die monatlich, täglich, teilweise stündlich steuern (sollten). Eingesetzte Instrumente sind hier z. B. Dienst-, Schicht-, Einsatz- und / oder Tourenpläne in Verbindung mit entsprechender Materialdisposition – gestützt durch zugrunde liegende Rahmendaten (leistungsabhängige Personalschlüssel, erlösorientierte Zeitvorgaben, leistungsabhängige Materialverbräuche etc.) und laufend durch Soll-Ist-Vergleiche überprüft.

So wichtig die Vorgaben aus der strategischen Steuerung sind: Der wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens entscheidet sich anhand der Qualität der operativen Steuerung, denn hier findet die tatsächliche Disposition über den Ressourceneinsatz statt!

Personalsteuerung als zentraler Erfolgsfaktor

In der operativen Steuerung kommt dabei aufgrund der hohen Personalintensität in den meisten Geschäftsfeldern der Personalsteuerung eine entscheidende Rolle zu. Mehr noch: Der Anteil der Geschäftsfelder, die eine intensive und genaue (Personal-) Steuerung erfordern, wächst stetig. Dafür kann jedoch geschäftsfeldübergreifend nach bereits erfolgreichen Lösungen gesucht werden, um diese auch in anderen Bereichen zu adaptieren. Eine „Vorbildfunktion“ haben hier sehr steuerungsintensive Geschäftsfelder, wie z. B. die Ambulante Pflege. Zentrale Steuerungselemente sind dort Vorgabezeiten sowie Qualifikationsmerkmale zur Leistungserbringung. Konkret geht es dabei um einen möglichst wirtschaftlichen Personaleinsatz sowie die Arbeitsteilung zwischen Fachkräften und Ergänzungs- oder Verwaltungskräften.

Die Arbeit nach Vorgabezeiten bedeutet in anderen Geschäftsfeldern, bspw. in der Schuldnerberatung oder einem Betreuungsverein, jedoch nicht, dass minutengenaue Vorgaben für einzelne Tätigkeiten gemacht werden, wie dies in der Ambulanten Pflege für einzelne Pflegehandlungen der Fall ist. Vielmehr geht es darum, pro Fall ein Stundenbudget zu vergeben und die Mitarbeitenden somit nach Verfügbarkeit auszulasten. So wurde bislang oft vor allem nach Fallzahl und speziellen Kenntnissen oder Vorlieben der einzelnen Mitarbeitenden gesteuert, ohne dass dabei der (vom Kostenträger refinanzierten) verfügbaren Zeit ein allzu großes Gewicht beigemessen wurde.

Nun rückt damit vermehrt die Frage ins Bewusstsein, welcher Leistungsumfang (also welches Zeitbudget) eigentlich vom Kostenträger refinanziert ist. Dies muss nicht zwangsläufig zur Folge haben, dass Pflege, Beratung und Betreuung der eigenen Klienten endet, wenn das Budget verbraucht ist.

Vielmehr geht es auch um eine fallübergreifende Steuerung, mit der dem Wesen der diesen Geschäftsmodellen zu Grunde liegenden Mischfinanzierungen Rechnung getragen wird. So müssen die Einsatzzeiten bei einfacheren Fällen knapp gehalten bzw. einsatzinterne Synergien genutzt werden, damit ausreichend Zeit für die anspruchsvolleren Fälle bleibt. Wenn die

Zeit trotzdem nicht für eine adäquate Versorgung reicht, so wird der Blick dafür geschärft, ob nicht eine Budgeterweiterung möglich ist. Außerdem lässt sich der vielfach notwendige und gewollte Einsatz von Eigenmitteln in einem nicht ausreichend ausfinanzierten Bereich viel bewusster steuern.

Bei der Zuteilung der Fälle, die idealerweise im Team erfolgt, muss auf jeden Fall auch die „Fallschwere“, also die Betreuungsintensität, berücksichtigt werden. Es ist daher ein Steuerungsinstrument einzusetzen, mit dem Zeitbudgets je Klient unter Berücksichtigung der Fallschwere verteilt werden können. Ein solches Instrument gibt dem Betreuungs- oder Beratungsteam eine permanente Übersicht darüber

- welches vom Kostenträger finanzierte Zeitbudget zur Verfügung steht
- welches über Eigenmittel zusätzlich bereitgestellte Zeitbudget vorhanden ist
- ob die Beratung bzw. Betreuung der Klienten je Fall und in ihrer Gesamtheit im Rahmen der Refinanzierungsvorgaben abgewickelt werden und
- ob zusätzliche, also nicht refinanzierte Personalkapazitäten zur Beratung oder Betreuung der Klienten eingesetzt werden.

In stationären Einrichtungen muss der Personaleinsatz dagegen stets eng an die Strukturvorgaben (meist Personalschlüssel) angelehnt geführt werden. Das bedeutet faktisch, dass die Dienstpläne kurzfristig (eigentlich täglich) an unterschiedliche Belegungssituationen angepasst werden müssen, etwa durch das kurzfristige „Abfeiern“ von Mehrstunden.

Aber auch die notwendige Qualifikation des eingesetzten Personals ist eine entscheidende Größe. Denn auch in anderen Geschäftsfeldern, wie z. B. den bereits genannten oder im Betreuten Wohnen, besteht heute durchaus – auch seitens des Kostenträgers! – die Möglichkeit, neben Fachkräften weitere Kräfte zur Beratung oder Betreuung der Klienten einzusetzen, z. B. Verwaltungspersonal oder nicht-pädagogisches Personal. Ein gut gemischter Einsatz von Fach- und Ergänzungskräften führt dazu, dass sich durch die Verteilung der zur Verfügung stehenden Zeitbudgets für die Beratung / Betreuung der Klienten die Personalkosten je Leistungsstunde senken lassen, ohne dass die eigentliche Beratungs- bzw. Betreuungszeit und auch -qualität sinkt. So können begleitende Tätigkeiten, wie im Betreuten Wohnen z. B. Einkaufsbegleitung, Arztgänge oder Freizeitgestaltung, durch kostengünstigere, aber für diese Betreuungsleistungen genauso geeignete Mitarbeitende wahrgenommen werden.

Eine Steuerung über Stundenbudgets sowie eine Neuordnung der Aufgaben stellt jedoch einen Paradigmenwechsel dar. Neben der Qualität der Leistung muss zukünftig nämlich auch auf Ebene der Mitarbeitenden verstärkt die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung gesehen werden. Dies bedeutet in vielen Fällen eine weitreichende Neuorganisation des Aufgabenbereichs. Es muss dabei nicht nur festgelegt werden, welche Aufgaben von welchem Personal wahrgenommen werden, sondern es müssen auch Informationsprozesse neu gestaltet, die technische Unterstützung verstärkt sowie das Verhältnis von fachlichen zu administrativen/ Ergänzungskräften beschrieben und realisiert werden.

Als problematisch kann sich dabei erweisen, dass – bei allen erzielten Verbesserungen im Management sozialwirtschaftlicher Organisationen – bis in die heutige Zeit die operativ verantwortlichen Führungskräfte teilweise noch immer nicht oder nur unzureichend in die Steuerung mit einbezogen werden. Die Gründe dafür sind vielfältig:

- Angst vor zu großer Transparenz im Unternehmen
- fehlende Strukturen und Instrumente (z. B. adäquate Kostenrechnung, Soll-Ist-Vergleiche, Branchensoftware etc.)

- Überbetonung des Fachlichen in der Leistungserbringung (z. B. die pädagogische oder pflegerische Qualität) sowie (damit einhergehend)
- z. T. fehlendes betriebswirtschaftliches Verständnis zumindest auf der mittleren Führungsebene.

Daher ist hier ein Bewusstseinswandel notwendig. Da dies aber einige Zeit braucht, muss bereits heute mit dem notwendigen Entwicklungs- und Lernprozess begonnen werden. Aber was in der Ambulanten Pflege Jahre gedauert hat, kann und muss in den pädagogischen Beratungs- und Betreuungsfeldern schneller erfolgen. Die Lösungen sind bereits in großen Teilen vorhanden und müssen nun adaptiert werden.

Ein Blick in die Zukunft: Vom Input über den Output zum Outcome

Damit ist jedoch lediglich die Steuerung des Inputs irgendwann adäquat gestaltet. Tatsächlich mehren sich die Anzeichen, dass zukünftig neben dem Input auch der „Output“ gesteuert werden muss. Dahinter verbirgt sich die Frage, welche Einzelleistungen mit welcher Intensität konkret erbracht werden (z. B.: Wie intensiv wird im Krankenhaus diagnostiziert? Was genau machen die Pflegekräfte der Ambulanten Pflege? etc.). Spätestens hier hat man die Ebene und den Verantwortungsbereich des einzelnen Mitarbeitenden erreicht. So zeigt sich im Krankenhaus bspw. bereits heute die Notwendigkeit von strukturierten Arbeitsabläufen (sog. „clinical pathways“ sowie Behandlungsstandards).

Perspektivisch rückt aber auch die Frage des „Outcomes“, also der Wirkung der einzelnen Leistung, in den Mittelpunkt. Erste Ansätze finden sich z. B. in der Arbeitsförderung, wo nach erfolgreichen Vermittlungen gezahlt wird. Hier werden Verfahrensinnovationen und ein echter Know-how-Vorsprung eine zunehmende Rolle spielen. So gewinnt der Nachweis der eigenen Wirkung gegenüber dem Kostenträger, bspw. durch Analysen wie den Social Return on Investment (SROI), zunehmend an Bedeutung. Bei einem solchen Denkansatz wird nicht mehr nur geschaut, „was rein geht“, sondern auch „was raus kommt“. Und das nicht beschränkt auf den Output (also die reine Leistung), sondern durchaus differenzierter mit verschiedenen Wirkungsdimensionen (Outcome, Impact und Effect, vgl. dazu den Artikel von Wagner/Halfar in der BFS-Info 11/11).

Autoren: Sandra Winter, Geschäftsführerin rosenbaum nagy GbR unternehmensberatung, Kontakt: winter@rosenbaum-nagy.de / Carsten Effert, Berater rosenbaum nagy GbR unternehmensberatung, Kontakt: effert@rosenbaum-nagy.de

Der Beitrag wurde in leicht gekürzter Form veröffentlicht in der BFS-Info 3/2012.