

Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit

Herausgeber:
Arbeiterwohlfahrt
Bundesverband e. V.
Bonn

INHALT

| | |
|--|----|
| Michael Schrader Controlling in sozialen Organisationen | 2 |
| C. Wolfgang Müller Methodenlehre als Beitrag zur Professionalisierung in der Sozialen Arbeit | 13 |
| Franz Ruland Die Lage der Rentenversicherung und der Beamtenversorgung | 23 |
| Otto Fichtner Der Sozialstaat auf der Kippe | 28 |
| Rudolf Dreßler schlägt »Antrag auf Krankheit« vor | 33 |
| Erwin Tälkers AWO-Fachtagung »Kindzentrierte Pädagogik« in Bielefeld | 35 |
| INFORMATIONEN UND MATERIALIEN | |
| Wegwerf-Nahrungsmittel für Bedürftige | 37 |
| Pflegekurse planen und leiten | 38 |
| Das pralle Leben der Wörter – Sozialarbeit als Sozialwissenschaft | 38 |
| AWO trauert um ihren Ehrenvorsitzenden Kurt Partzsch | 39 |
| u. a. m. | |
| AUTORENVERZEICHNIS | |
| | 40 |

Redaktion: Heinz Niedrig Technische Redaktion: Doris Arft
Redaktionsbeirat: Hans-Jörg Seeh, Prof. Dr. C. Wolfgang Müller,
Prof. Dr. Gerhard Naegele, Prof. Dieter Kreft, Dieter Thamm,
Dr. Burkhard Schiller, Heidi Bethmann, Rainer Brückers, Heinz Niedrig

Controlling in sozialen Organisationen

Michael Schrader, Bochum

In dem Maße, wie die Defizite der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen steigen, erhöht sich der Druck auf die Träger sozialer Arbeit, ihre Wirtschaftlichkeit und ihre Leistungsfähigkeit zu beweisen und zu verbessern. Um dies zu erreichen, wird zunehmend auf Managementtechniken und -erfahrungen erwerbswirtschaftlicher Unternehmen zurückgegriffen. Dabei wird vielfach nicht berücksichtigt, daß für einen erfolgsversprechenden Transfer von Konzepten aus dem Profit- in den Non-Profit-Bereich die Besonderheiten und die unterschiedlichen Bedingungen dieser beiden Bereiche berücksichtigt werden müssen. Wie Konzept und Verfahren des Controlling für größere Träger sozialer Arbeit nutzbar gemacht werden können, ist Gegenstand dieses Aufsatzes.

Was ist Controlling?

Markt und Konkurrenz zwingen erwerbswirtschaftliche Unternehmen fortlaufend dazu, ihre Produkte bzw. Dienstleistungen weiterzuentwickeln, die Leistungsfähigkeit zu steigern und die Kosten zu senken. Dem Leitziel, möglichst dauerhaft hohe Gewinne zu sichern, sind alle anderen (sekundären) Ziele wie hohe Umsätze und Marktanteile, Qualitätssicherung und -verbesserung, Kund/-innen- und Mitarbeiter/-innenzufriedenheit, positives Image etc. untergeordnet. Daß dieses Leitziel auch erreicht wird, soll das Controlling gewährleisten. Seine »Hauptaufgabe wird in der Entwicklung eines entscheidungsorientierten Planungs- und Kontrollsystens gesehen. (Dessen Grundlage ist) die Gestaltung von leistungsfähigen Systemen der Kosten- und Leistungs- bzw. Investitionsrechnung, des Berichtswesens und der EDV. Die(se) informationsorientierte (Controlling-)Konzeption (wird) als notwendige Weiterentwicklung des traditionellen Rechnungswesens (an)gesehen« (Küpper/Weber, 1995, S. 60). In der neueren Controlling-Literatur werden darüber hinaus die Koordination des »Planungs-, Kontroll- und Informations-

versorgungssystem« (ebda.) und die Koordination des Führungssystems als weitere und besondere Aufgaben des Controlling hervorgehoben. Diese Koordinierungsarbeit dient dazu, den internen Informationsfluß sowie das Treffen von Entscheidungen und deren Umsetzung zu beschleunigen, aber auch die Bereichsegoismen in der Organisation und besonders innerhalb der Leitung zu reduzieren.

Entwicklung des Controlling

Einen anschaulichen Überblick über die Aufgaben des Controlling und wie sich diese im Laufe dieses Jahrhunderts entwickelt haben, geben die Typisierungen von Henzler (1974) und Zünd (1985, S. 32) (s. S. 3):

Setzt man die in der Abbildung vorgenommenen Einteilungen und Typisierungen in Verbindung zum Tempo der Umwelt- wie auch Unternehmensdifferenzierung, wie sie von Ansoff (siehe Abbildungen 2 und 3 – S. 4 – nach Horvath, 19924, S. 3 u. 4) vorgeschlagen werden, so lassen sich folgende Entwicklungsetappen des Controlling unterscheiden:

In der ersten Phase (bis 1930), in der sich Umwelt und Unternehmen nur langsam entwickelten, war der Controller im wesentlichen »Registrar« (Zünd 1985, S. 32), der die Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens garantierte und vor allem Soll-Ist-Abgleiche (z. B. bei der Budgetierung) vornahm. Dabei arbeitete er historisch-buchhaltungsorientiert.

In der zweiten Phase (ab 1930) übernahm der Controller mehr die Funktion eines »Navigators« (ebd.). Der »Navigator« hat nach wie vor seine Verankerung im Rechnungswesen, erweitert aber seine vergangenheitsbezogene Arbeitsweise um zukunftsbezogene Aufgaben (z. B. Produktserfolgsrechnungen, Profit-Center-Rechnungen, zukunftsorientierte Ertrags- und Kostenkalkulationen etc.). Sich beschleunigender Wandel und enger werdende Märkte erfordern ein höheres Maß an und andere Formen der Planung sowie schnellere Entscheidungen und Verhaltensänderungen. Dabei kommt der Integration von Planung und Kontrolle eine hohe Bedeutung

| | Phase 1 bis 1930 | Phase 2 ab 1930 | Phase 3 ab 1970 |
|---|--|--|---|
| Controller-Typen | | | |
| Charakterisierende Merkmale der Controller-Typen | Historisch-buchhaltungs-orientierter Controller: »Registrator« (Zünd) | Zukunfts- und aktionsorientierter Controller »Navigator« (Zünd) | Managementsystem-orientierter Controller: »Innovator« (Zünd) |
| Bereitgestellte Informationen | Dokumentationscharakter, Vergangenheitsbezug, Ordnungsmäßigkeit, (penible) Genauigkeit | Argumentations- und Entscheidungsunterstützungscharakter, Zukunftsbezug, Schnelligkeit vor Genauigkeit | zusätzlich zu den vom zukunfts- und aktions-orientierten Controller bereitgestellten Informationen starke Bedeutung weitergegebenen Managementwissens |
| Systemorientierter, funktionsübergreifender Ansatz | nicht vorhanden | nur ansatzweise vorhanden | Kernpunkt des Selbstverständnisses des Controllers |
| Verhältnis zu anderen Stellen des Unternehmens | kein Servicedenken | Controller als »Spürhund«, Auftreten erheblicher dysfunktionaler Konflikte | stark ausgeprägtes Servicedenken, Hifestellung anstelle von Kontrolle, Kritik und Sanktionen |
| Traditionelle dem Controller entsprechende Stellen | Leiter des (traditionell verstandenen) Rechnungswesens | Leiter des internen Rechnungswesens, dazu Leiter der Betriebswirtschaft | als Antwort auf die gestiegene Komplexität und Dynamik der Unternehmensumwelt und -innenwelt neu geschaffene Stelle |

Abb 1: Unterschiedliche Controller-Typen nach Henzler (mit Ergänzungen bzgl. der Einteilung von Zünd).

zu. Nur bei fortlaufender Kontrolle der Zielerreichung und der Analyse von Zielabweichungen kann kurzfristig nach- oder umgesteuert werden. In dieser Zeit werden auch die ersten Marketingkonzepte entwickelt.

In der *dritten Phase* (ab 1970) lockerte sich die enge Anbindung des Controllers an das Rechnungswesen. Er wandelte seine Funktion als Reaktion auf extrem schnellen Wandel externer und interner Unternehmensbedingungen zum »Innovator« (ebd.). Als eine wesentliche Funktion des Managements und des Führungsgesamtsystems versucht der »Innovator« durch den Aufbau von Frühwarnsystemen, Schwachstellen und Planabweichungen möglichst schon zum Zeitpunkt ihrer Entstehung aufzuspüren und direkt anzugehen. Dabei hat er insbesondere eine die einzelnen Subsysteme der Organisation koordinierende, vernetzende und deren Selbststeuerung fördernde Funktion. Diese Sichtweise von Controlling ist stark geprägt von der Kyberne-

tik, in der »to control als Lenkung, Steuerung bzw. Regelung von Prozessen« (Weber 1990, S. 11) verstanden wird. In diesem Sinne definiert Weber (ebd., S. 31):

»Controlling ist eine Komponente der Führung sozialer Systeme. Es unterstützt die Führung bei ihrer Lenkungsaufgabe durch eine Koordination des Führungsgesamtsystems. Diese Koordination beinhaltet insbesondere systembildende und systemkopplende Aufgaben und bezieht sich schwerpunktmäßig auf das Planungs-, Kontroll- und Informationssystem, ist aber nicht auf diese beschränkt. Controlling setzt ein dezentrales, planungs- und kontrolldeterminiertes Führungsparadigma voraus. Die Koordinationsform des Controlling ist damit ebenfalls planungs- und kontrolldeterminiert. Die Bedeutung der Koordinationsaufgabe steigt mit zunehmender Komplexität und Dynamik der Unternehmensum- und -innenwelt und macht eine Aufgabenspezialisierung mit nachfolgender auf-

| Zeit Charakteristik | 1900 | 1930 | 1950 | 1970 | 1990 |
|------------------------------------|------------------------------|----------------------------------|--|---|------|
| - Bekanntheitsgrad von Ereignissen | * bekannt | * Extrapolation der Erfahrung | * Diskontinuität, aber erfahrungsbezogen | * Diskontinuität und Novität | |
| - Geschwindigkeit von Änderungen | * langsamer als Unternehmung | | * vergleichbar mit Reaktion der Unternehmung | * schneller als Reaktion der Unternehmung | |
| - Voraussehbarkeit der Zukunft | * periodische Wiederkehr | * Voraussage durch Extrapolation | * voraussagbare Chancen und Risiken | * partiell voraussagbare schwache Signale | |

Abb. 2: Zunehmende Umweltdynamik (nach Ansoff)

| Zeit Kriterien | 1900 | 1930 | 1950 | 1970 | 1990 |
|---------------------------------------|--|-------------------------------------|------|--|--|
| Organisationsstruktur und Umweltbezug | | | | | |
| | * Eine Produktlinie * Mehrere Märkte * Mehrere Produktlinien * Mehrere Länder | | | | * Mehrere Kulturen * Mehrere Landesheiten * Mehrere Lebenszyklen |
| Unternehmungsziele | | * wirtschaftliche Ziele | | * + Sozio-politische Restriktionen * + Soziale Ziele | |
| Machtstrukturen | | * Macht zentralisiert im Management | | * Macht dezentralisiert im Management * Machtteilung mit externen Gremien | |

Abb. 3: Wachsende Differenziertheit (nach Ansoff)

bauorganisatorischer Implementierung sinnvoll (Schaffung von Controller-Stellen). Die Frage der Trägerschaft der Koordinationsaufgaben hat jedoch keinen originären Einfluß auf die Aufgaben selbst».

Instrumente des Controlling

Die Praxis des Controlling unterscheidet operative und strategische sowie quantitative und qualitative Instrumente. Im Vordergrund des Tagesgeschäfts stehen operativ-quantitative Verfahren. Diese »spiegeln (in Form von Kennzahlen) komprimiert ökonomisch relevante Sachverhalte des Leistungssystems wider und unterstützen die Sach- und Formalzielplanung und Kontrolle der operativen Planung« (Küpper/Weber, 1995, S. 239). Sie geben Antworten auf Fragen wie: Haben wir im ersten Quartal

mit dem Produkt XY den geplanten Umsatz bzw. Überschuß erzielt? Haben wir den geplanten Rohstoffeinsatz pro Produktionsseinheit eingehalten? Wurde die geplante Herstellungszeit für Produkt XY erreicht? Konnten die Sachkostenbudgets eingehalten werden?

Das operative Controlling setzt ein feinmaßiges und zeitnahe sowie auf den jeweiligen Betrieb zugeschnittenes, EDV-gestütztes Informationssystem voraus. Nur wenn das Rechnungswesen, die Kosten- und Leistungsrechnung und das Kennzahlensystem kurzfristig differenzierte Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung bereitstellen, können Planabweichungen, Fehlentwicklungen und auch Chancen im Stadium ihrer Entstehung erkannt werden. Um auch kur-

fristig darauf reagieren zu können, müssen das Informations- und das Planungs- und Kontrollsysteem integriert und dezentral aufgebaut sein. Dies ist z. B. bei Verfahren der Budgetierung der Fall. Mit der Einführung von Budgets für einzelne Abteilungen, Standorte, Profit Center, Projekte etc. wird die Verantwortung für deren Einhaltung an die Leitung der jeweiligen Organisationseinheit delegiert. Gleichzeitig wird das Informationssystem so aufgebaut, daß die Kontrolle der budgetierten Umsätze, Sach-, Personalkosten etc. ebenfalls dezentral, also da, wo sie verursacht werden, erfolgt. So kann die jeweilige Organisationseinheit im Rahmehm vorgegebener Budgets und Budgetspielräume weitgehend selbstständig agieren und muß nur bei Budgetüberschreitungen mit übergeordneten Instanzen Rücksprache nehmen.

Während das operative Controlling (Zeithorizont bis zu einem Jahr) die Bewältigung des Tagesgeschäfts unterstützt, dient das strategische Controlling der mittel- und langfristigen Entwicklung von Leitbildern, der Einführung von motivationsverbessernden Personalentwicklungsverfahren etc. Abbildung 4 (s. S. 6) gibt einen Überblick über operative und strategische Instrumente.

Hohe Anforderungen an das Management stellen die punktuell immer wieder nötige Verknüpfung operativer und strategischer Planung und Entwicklung. Vor allem die Einbeziehung der Mitarbeiter/-innen in das qualitative Controlling setzt eine Abkehr vom klassisch-hierarchischen Denken voraus und fordert die Einführung von Strukturen und einer Kultur, die »Entscheidungskompetenz und Freiräume in der sog. Hierarchie nach unten ... verlager[t]« (Genz, 1995, S. 2).

Besonderheiten des Non-Profit-Bereichs

Bei der Anwendung von Controlling-Konzepten in sozialen Organisationen müssen folgende Unterschiede des Non-Profit- zum Profit-Bereich berücksichtigt werden.

Gemeinnützigkeit

Soziale Träger, soweit sie der öffentlichen oder freien Wohlfahrtspflege zugehörig

und von der Körperschaftssteuer (Gemeinnützigkeit, AO 1977) befreit sind, sind nach Satzung oder Gesellschaftsvertrag und aufgrund ihrer steuerlichen Behandlung (AO 1977, §§ 51 f.) primär sozialen Zielen verpflichtet. D. h. das für erwerbswirtschaftliche Unternehmen geltende Leitziel, nämlich die Optimierung von Gewinnmöglichkeiten und der Möglichkeit der privaten Aneignung von Überschüssen kann für soziale Träger in dieser Form keine Gültigkeit beanspruchen. Küpper/Weber schreiben hierzu in »Grundbegriffe des Controlling« (1995, S. 71): »Während für erwerbswirtschaftliche Unternehmungen die Befriedigung von Marktbedürfnissen Mittel zur Erreichung ihrer Formalziele darstellen, ist Bedarfsdeckung für Verbände ein unmittelbares Ziel.«

Hierzu, also zur Verfolgung der gemeinnützigen Zwecke, sind alle der Organisation zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen. Die primäre Orientierung an inhaltlichen Zielen steht allerdings nicht im Widerspruch zum Aufbau einer leistungsfähigen Organisation und zu einer wirtschaftlichen Arbeitsweise. Sie ordnet diese aber der inhaltlichen Arbeit nach.

Begrenzte Marktfähigkeit

In der Diskussion um die Verbesserung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sozialer Arbeit wird vielfach gefordert, daß soziale Arbeit stärker nach Marktprinzipien organisiert werden solle (Wendt, 1996). Aus sozialen Angeboten werden dann Dienstleistungen, aus Klient/-innen Kund/-innen und die Steuerung der Angebotsseite soll durch die Nachfrage erfolgen. Die im Dienstleistungsbegriff angelegte größere Selbstbestimmung (Widersprüche, 1995, S. 7) von Kund/-innen (im Vergleich zu Adressat/-innen von Maßnahmen) ist sicherlich generell zu begrüßen.

Andererseits wird bei einer pauschalen Übertragung des Marktmodells übersehen, daß dies nur in den Teilbereichen des sozialen Marktes vollständig angewendet werden kann, die nicht durch öffentliche Gelder oder Leistungen der Sozialversicherung wie z. B. die private Gesundheitsfürsorge,



Abb. 4: Controllinginstrumente

große Teile des Therapie- und Fortbildungsmarktes finanziert sind. In diesen Marktsegmenten können die Kund/-innen durch die unmittelbare Verfügung über das Geld auch direkt auf die Angebotsseite Einfluß nehmen. In den meisten Felder sozialer Arbeit ist dies aber nicht der Fall, da die Angebote sowohl in qualitativer wie auch in quantitativer Hinsicht durch Gesetze,

Verordnungen, öffentliche Haushalte etc. festgelegt werden (Schrader 1995, S. 340). In diesen Fällen wird der Bedarf nicht über den Markt (also durch Nachfrage), sondern durch die politische Festlegung des Leistungsumfangs gesteuert, so z. B. bei der Reform des § 218, die gekoppelt war mit der Kindergartenplatzgarantie für alle Drei- bis Sechsjährigen.

Vielfach verbieten aber auch gesetzliche Normen — wie z. B. das »Kindeswohl« oder die Orientierung am »Bedarf« in der Jugendhilfe — eine primäre Orientierung an betriebswirtschaftlichen Kriterien. Und lassen sich Eltern noch unschwer als Nachfrager von Kindergartenplätzen oder auch Kunden von Kindergärten identifizieren, so ist dies in anderen Feldern sozialer Arbeit unangemessen. Der Jugendliche, der irgendwo Sozialstunden ableisten muß, oder der Asylbewerber, der auf dem Flughafen festgehalten wird, werden sich wohl kaum als Kunden fühlen. Und sie sind es auch nicht!

Personenbezogene Dienstleistungen

Dienstleistungen unterscheiden sich von Produkten dadurch ganz wesentlich, daß man sie nicht auf Vorrat herstellen kann. Bei ihnen fallen Herstellung und Verbrauch zusammen (uno-actu-Prinzip). Darüber hinaus sind die Dienstleistungen im sozialen Bereich im Unterschied z. B. zum Fensterputzen überwiegend personenbezogen. Dabei muß der Konsument nicht nur anwesend sein, sondern er und der Leistungsanbieter müssen in eine Beziehung, ein Interaktionsverhältnis eintreten. Dieses Zustandekommen verlangt von beiden beteiligten Personen Engagement und Empathie. So kann die Betreuung und Pflege von Menschen nicht mit der inneren Distanz und dem Desinteresse gelingen, die für die Montage von Karosserieteilen an einem Fließband allemal noch ausreicht. Das Gelingen dieser für personenbezogene Dienstleistungen charakteristischen Beziehungsarbeit kann auch so beschrieben werden, daß (Offe, 1987, S. 175)

»weder die Individualität und situative Besonderheit des Falles zu Gunsten einer allgemeinen Benutzungsnorm des Handelns wegschematisiert werden dürfen, noch umgekehrt die Besonderheiten so maßgeblich werden können, daß auch von Dritten erwartete Normalzustände nicht zustandekommen. Diese charakteristische Aufgabenstellung der Dienstleistungsarbeit läßt sich vielleicht am besten mit Begriffen wie ›synthesisierender Arbeit‹ oder ›Vermittlungsarbeit‹ oder ›Normalisierungsar-

beitk kennzeichnen« (zitiert nach Olk, 1994, S. 15).

Das Gelingen oder der Grad des Gelingens dieser Beziehungsarbeit ist nicht ausschließlich monetär steuerbar. Auch wenn der Erfolg pädagogischer und sozialer Bemühungen nicht unabhängig von den zur Verfügung gestellten Ressourcen ist, garantieren weder hohe Gehälter noch gute Ausstattung oder niedrige Fallzahlen gute Arbeit. Diese hängt vielmehr von der Kompetenz und vor allem der Motivation der jeweiligen Fachkräfte ab und von deren Bereitschaft, sich auf ihre jeweiligen Gegenüber einzulassen.

Dazu kommt, daß der Erfolg pädagogischer oder sozialer Arbeit nur bedingt quantifizierbar ist. Sicher ist es erfreulich, wenn z. B. die Bewohner/-innen einer Jugendwohngemeinschaft ihre Schul- oder Ausbildungsabschlüsse schaffen. Ob sie aber Selbstständigkeit, Beziehungsfähigkeit, Übernahme von Verantwortung, Rücksichtnahme oder ähnliches »gelernt« haben, läßt sich nicht »objektiv« messen. Dies kann nur in einem fachlichen Reflexionsprozeß — und dieser ist immer normen- und wertegeleitet — analysiert werden.

Kultur sozialer Einrichtungen

Sie unterscheidet sich von der erwerbswirtschaftlicher Betriebe. Bei letzteren gehören Leistungsorientierung und Kontrolle, Eigennutz und Gewinnstreben zur weitgehend akzeptierten betrieblichen Normalität. Demgegenüber werden in sozialen Einrichtungen vielfach andere Normen und Werte favorisiert. Von großer Bedeutung für viele Beschäftigte in diesem Bereich sind — zumindest für deren Berufswahl — Motive des Helfens, das Interesse mit Menschen zu arbeiten und ähnliches. Selbstverwirklichung in und Interesse an der Arbeit sind vielen ebenso wichtig wie die Einkommenshöhe.

Dafür ist die Leistungsorientierung im Sinne effizienten Arbeitens oft weniger ausgeprägt als in erwerbswirtschaftlichen Betrieben. Vertrauen und Kommunikation werden oft für wichtiger gehalten als Kontrolle und strikte Einhaltung von Regeln. Und obwohl dies so ist, gelingt es dem Manage-

ment in sozialen Einrichtungen selten, die Motive der Beschäftigten im Interesse der Kund/-innen oder Klient/-innen institutio-nell und organisatorisch so umzusetzen, wie Banner (1994, S. 6) dies für private Dienstleister beschreibt (zitiert nach Olk, 1994, S. 20):

»Auf dem Markt tätige Dienstleistungsunternehmen richten ihre ganze Aufmerksamkeit darauf, mit ihren Leistungen bei akzeptablen Kosten die Kunden zufrieden zu stellen. Ändert sich die Nachfrage, passen sie ihre Leistungen unverzüglich an und schichten zu diesem Zwecke Ressourcen (vor allem Geld und Personal) um. Die Hauptverantwortung für Qualität, Akzeptanz und Kosten der Leistungen haben sie ›nach unten‹ — an die Schnittstelle zum Kunden — verlegt. Kennzeichen eines ›echten‹ Dienstleistungsunternehmens ist seine primäre Markt-, Kunden- und Produktoorientierung.«

Statt dessen finden wir einerseits vielfach die Unterordnung von Klient/-innen unter die gegebenen und oft bürokratischen Strukturen und andererseits Beschäftigte, die sich in ihrer täglichen Praxis weit von ihren Ansprüchen und den von der Organisation postulierten Zielen entfernt haben.

Notwendiges Controlling auch in sozialen Organisationen

Der schnelle Wandel der Rahmenbedingungen sozialer Organisationen (Gesetze, Finanzierungen, Konkurrenz durch ge-

werbliche Anbieter etc.) und »die sich oft bis zum Chaotischen steigernde Vielfalt von Zielen, Zwecken, Tätigkeitsgebieten, Mitarbeiterinteressen und Marktaktivitäten« (Birkigt u. a., 1995⁸, S. 15) erfordern die Einführung von Controlling, um die Existenz sozialer Organisationen zu sichern.

Controlling-Konzepte in sozialen Organisationen können dabei an die Erfahrungen der Erwerbswirtschaft anknüpfen, müssen aber die wesentlichen Unterschiede zwischen Profit- und Non-Profit-Bereich berücksichtigen.

Ohne Ziele gibt es kein Controlling

Nur wer Ziele hat, kann beurteilen, ob er auf dem richtigen Weg ist. Deswegen ist der Ausgangspunkt jeden Controllings die Formulierung von Zielen. Aus diesen lassen sich Pläne ableiten. Und auf der Grundlage von Plänen müssen Informationen zu deren Kontrolle aufbereitet werden.

Der Analyse und Bewertung dieser Informationen im Sinne einer Überprüfung der Pläne und gegebenenfalls auch der Ziele folgen steuernde Aktivitäten zur Korrektur von Planabweichungen und Fehlentwicklungen, zur Anpassung an neue Gegebenheiten etc.

Dieser für das Controlling typische Zyklus ist für den Profit- wie den Non-Profit-Bereich identisch.

Ziele ⇒ Planung ⇒ Information ⇒ Analyse / Kontrolle ⇒ Steuerung

Strategische Ziele stehen am Anfang

Reiss (1993, S. 57; vgl. Abb. 5) (s. S. 9) unterscheidet drei Ebenen des strategischen Controlling:

- Selbstbestimmung,
- Zielbestimmung,
- Gestaltung der Unternehmenspolitik.

Der wesentliche Unterschied zwischen sozialen Organisationen und erwerbswirtschaftlichen Betrieben liegt in der Festlegung der Ziele. Für den Profit-Bereich ist

letztendlich ausschlaggebend, wie und womit wird das meiste Geld verdient? Soziale Träger können zwar betriebswirtschaftliche Aspekte nicht (mehr) vernachlässigen, orientieren sich in ihren strategischen Entscheidungen aber eher an sozialen Problemen, Bedarfen und Bedürfnissen.

Deswegen stehen zu Beginn der Einführung von Controlling in sozialen Organisationen Fragen wie:

- In welchen Feldern sozialer Arbeit sind/werden wir tätig?
- Warum tun wir dies?

Controlling als koordinierende Führungskomponente

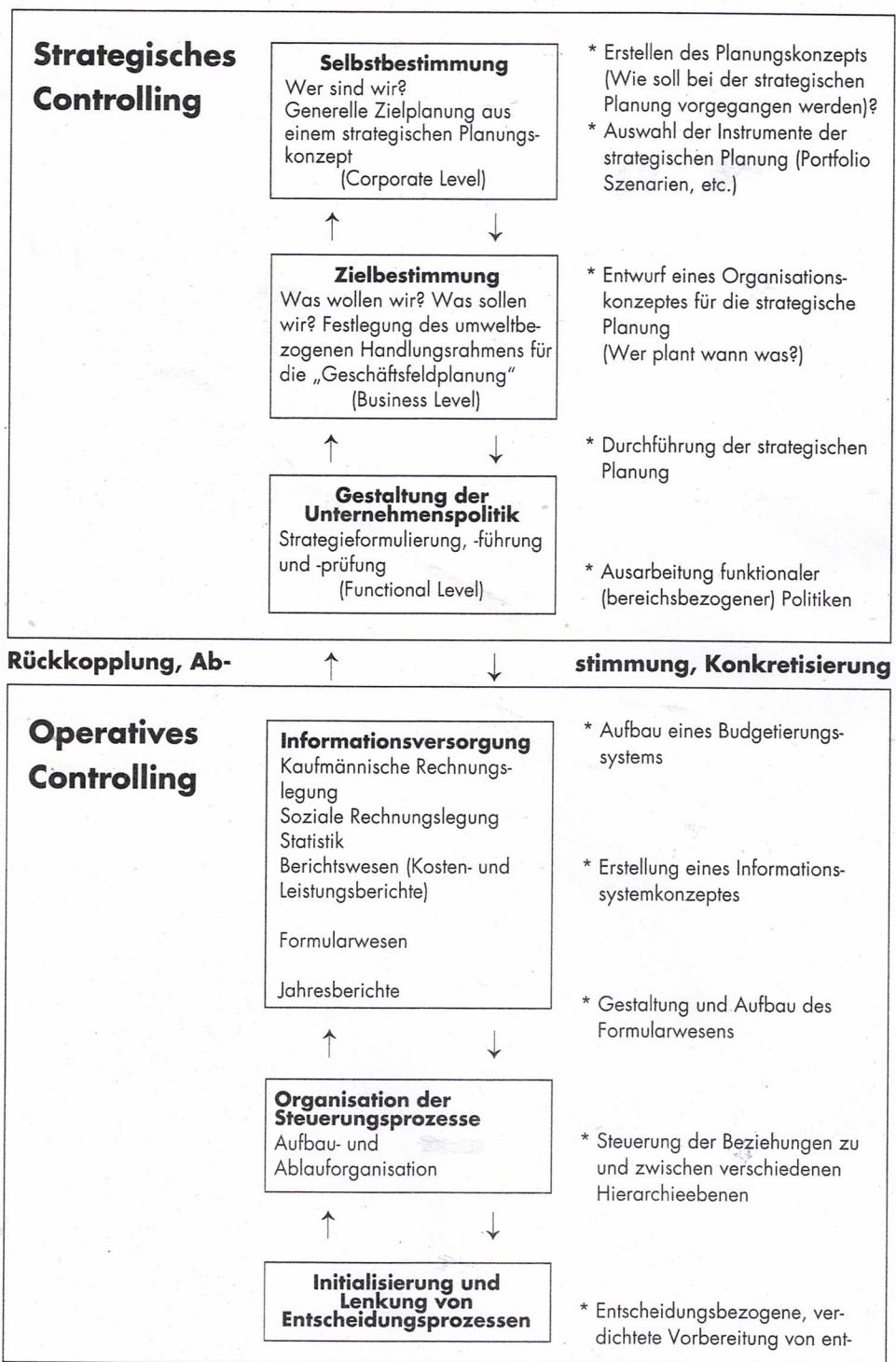


Abb. 5: Controlling als koordinierende Führungskomponente (Reiss, 1993, S. 57)

- Was wollen wir erreichen?
- Was sind unsere fachlichen Standards?

Diese Zielfestlegungen werden auch durch die gesetzlich vorgegebene Beteiligung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in der Sozial- und Jugendhilfe (BSHG u. KJHG) an der Bedarfsplanung beeinflußt. Deswegen ist bei Wohlfahrtsverbänden und anderen Trägerzusammenschlüssen eine Unterscheidung in verbands- und einrichtungsbezogenes Controlling sinnvoll.

Bezüglich der Selbstbestimmung und der Gestaltung der Unternehmenspolitik sind die Fragestellungen, in den meisten Fällen aber wohl nicht die Antworten ähnlich:

- Wer sind wir?
- Haben, wollen wir ein Leitbild?
- Was ist unser besonderer Auftrag?
- Was zeichnet uns aus?
- Wie sehen wir unsere Klient/-innen oder Kund/-innen?
- Wie wollen wir mit Ihnen umgehen?
- Wie wollen wir uns organisieren?
- Wie wollen wir intern, aber auch mit anderen Akteuren des sozialen Feldes zusammenarbeiten? etc.

Operative Ziele begleiten den Alltag

Viele soziale Aufgaben werden durch Zuschüsse finanziert, die bei den Kostenträgern »spitz« abgerechnet werden. Bei diesen Finanzierungsformen fehlt der Anreiz zu sparsamen und leistungssteigernden Wirtschaften, da die nicht verausgabten Zuschußmittel an die Kostenträger zurückgezahlt werden müssen (Schrader, 1995). In diesen Fällen muß das operative Controlling bei Einhaltung der Auflagen des Bewilligungsbescheides (Teilnahmezahl, Stellenschlüssel, Kostenartenverteilung etc.) die optimale Verausgabung der bewilligten Mittel gewährleisten. Hier unterscheiden sich die Anforderungen an das wirtschaftliche Controlling sozialer Einrichtungen extrem von denen gewinnorientiert arbeitender Betriebe.

Anders verhält es sich beispielsweise in Krankenhäusern sowie — seit der Einführung der Pflegeversicherung — in der ambulanten und stationären Altenhilfe. In

diesen Einrichtungen werden leistungsbezogene Entgelte gezahlt und die Organisationen können Gewinne und Verluste machen. Hier bedarf es regelmäßiger »Kosten- und Leistungsberichte« (Reiss, ebda.), die in komprimierter Form, d. h. durch Kennzahlen Aufschluß geben über Fragen wie:

- Was erwirtschaftet eine bestimmte Organisationseinheit (Station, Abteilung, Standort etc.)?
- Mit welcher Dienstleistung (Beratungsgespräch, Spritze setzen, Füttern eines Pflegebedürftigen etc.) machen wir wieviel Umsatz, Überschuß etc.?
- Wie teuer ist eine Arbeitsstunde?
- Wie hoch ist unsere Auslastung?

Diese und ähnliche Fragen lassen sich nur auf der Grundlage einer EDV-gestützten Buchhaltung und Leistungserfassung beantworten. Dabei reicht ein zeitnahe und differenziertes Rechnungswesen nicht aus. Die nach Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern unterschiedenen Erlös- und Aufwandsübersichten müssen in Beziehung gesetzt werden zum Handeln der Beschäftigten, zu den einzelnen Dienstleistungen. Die einzelnen kundenbezogenen Tätigkeiten (Beratung, Grundpflege etc.) der Mitarbeiter/-innen müssen in Zeiteinheiten und Geldmengen übersetzt werden. Nur auf diesem Wege ist ein leistungsbezogenes Controlling möglich.

Dezentralität und Delegation verändern die Organisation

Controlling soll die Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit von Organisationen durch die Einführung eines dezentralen, integrierten Planungs-, Kontroll- und Informationssystems verbessern. Dies ist in der Regel mit einigen größeren Eingriffen in die bestehenden Organisationsstrukturen verbunden. So setzt z.B. Budgetierung (Diederling, 1994) voraus, daß abrechnungsfähige Organisationseinheiten geschaffen werden und die entsprechende Umsatz-, Ergebnis- und Kostenverantwortung auf die jeweilige Leitung der einzelnen Organisationseinheiten übertragen wird. Gleichzeitig wird ein höherer Grad an Formalisierung und Standardisierung organisationsinter-

ner Abläufe nötig, um den Personaleinsatz zu optimieren und zeitnah über die für die Beurteilung der Leistungs- und Wirtschaftlichkeitssentwicklung nötigen Informationen zu verfügen.

Dabei werden auch an die Beschäftigten neue und zusätzliche Anforderungen v. a. hinsichtlich der Planung und Dokumentation ihrer Arbeit gestellt. Dies führt insgesamt zu einer stärkeren Dezentralisierung der Organisation und zur Delegation von planerischen und verwaltenden Aufgaben sowie Entscheidungskompetenzen (Budgets, Personaleinsatz etc.) auf untere Hierarchieebenen.

Diese Strukturbedingungen und die Anforderungen an das interne Informationssystem werden sich bei sozialen und gewerblichen Dienstleistern nicht wesentlich unterscheiden. In sozialen Organisationen wird aber ein leistungsorientiertes Controlling auf Haltungen und Einschätzungen treffen, die diesem und den damit verbundenen Veränderungen zunächst eher ablehnend oder zumindest skeptisch gegenüberstehen.

Controlling ist Managementaufgabe

Die Einführung eines Controllingsystems bedeutet eine umfangreiche und in größeren Einrichtungen mehrjährige Organisationsentwicklung, die oft mit weitreichenden Kulturveränderungen und auch internen Konflikten einhergeht. Dies erfolgreich zu bewältigen, stellt hohe Anforderungen an die Kompetenz und den Einsatz der Leitung. Diese muß nicht nur mit gutem Beispiel vorangehen. Auch die Einführung neuer EDV-gestützter Verfahren alleine reicht nicht aus, um Controlling für soziale Organisationen wirklich nutzbar zu machen. Es muß auch gelingen, die Mitarbeiter/-innen für die neuen Sichtweisen und Verfahren zu gewinnen, um dauerhaft effektivere und effizientere Strukturen und Arbeitsformen entwickeln zu können. Dies wird in den nächsten Jahren die wesentliche Aufgabe des Managements sein. Bezüglich des Controlling liegt eine weitere, besondere Herausforderung an die Leitungskräfte sozialer Organisationen in der Vermittlung von

operativen und strategischen sowie quantitativen und qualitativen Zielen.

Qualitäts-Controlling könnte ein Markenzeichen werden!

Personenbezogene Dienstleistungen lassen sich nicht beliebig zerstückeln und beschleunigen. Es sei denn, man nimmt in Kauf, daß keine Beziehung mehr zwischen Anbietern und Nachfragern (Fachkraft und Kunden/Klienten) zustandekommt. Dies aber widerspricht den selbstgestellten Ansprüchen und Zielen der meisten sozialen Organisationen und sicher auch den Bedürfnissen und Wünschen der betreuten und/oder gepflegten Personen.

Genauso legitim aber wie die Frage nach der Wirksamkeit und den Kosten sozialer Dienste ist, ist die nach ihrer Qualität. Auch ist bisher überhaupt nicht geklärt, wie bei personenbezogenen Dienstleistungen die Beziehung zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualität aussieht. Hier wird empirisch und theoretisch Neuland betreten. Deswegen muß neben dem wirtschaftlichen ein Qualitäts-Controlling entwickelt werden. Dies sollte sich auch auf supervisorische Verfahren und Formen der Selbstevaluation (Heiner, 1994) stützen.

Fazit

Die Entwicklung und Einführung von Controlling in sozialen Organisationen ist nicht nur sinnvoll, sondern längst überfällig. Im Gesundheitswesen und in der ambulanten und stationären Pflege ist sie sogar überlebensnotwendig, da die kostendeckenden Pflegesätze in diesen Bereichen durch leistungsbezogene Entgelte ersetzt wurden bzw. gerade werden (2. Stufe der Pflegeversicherung ab 1. 7. 1996). Auf Grund der Mittelsituation der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungsträger wird diese »Ökonomisierung« des sozialen Sektors in den nächsten Jahren noch zunehmen.

Bei der Konzeptionierung und Anwendung von Controlling kann an die Erfahrungen im erwerbswirtschaftlichen Bereich angeknüpft werden. Berücksichtigt werden müssen dabei die wesentlichen Strukturunterschiede des Profit- und des Non-Profit-Bereichs:

- Gemeinnützigkeit contra Profitorientierung, Leitbild (Kirche, Wohlfahrtsverband, Selbsthilfeverband etc.) und Organisationsziele (inhaltliche und wirtschaftliche), personenbezogene Dienstleistungen (Beziehungsqualität), Organisationskultur etc. Controlling darf dabei nicht auf wirtschaftliche und ausschließlich quantitative Aspekte reduziert werden. »Markenzeichen« sozialer Organisationen könnten neben dem spezifischen Leitbild (Wer sind wir? Was tun wir? Was unterscheidet uns von anderen Anbietern?) ein Qualitäts-Controlling sein, in dessen Mittelpunkt das Bemühen um Kunden/-innen- und Mitarbeiter/-innenzufriedenheit steht.

Abgabenordnung (AO) von 1977 in der durch das Vereinigungsgesetz geschaffenen Fassung vom 1.1.1990.

Birkigt, K./Stadler, M. M./Funck, H. J. (1995⁸): Corporate Identity Landsberg/Lech.

Diederig, W. (1994): Analytische Budgetierung in sozialen Organisationen. Freiburg.

Genz, F. (1995): »Im Zentrum steht der Mensch« — Zur Fortbildung im Pädagogisch Sozialen Zentrum Dortmund — Seminarprogramm 1995/96. Dortmund.

Heiner M. (Hrsg.), (1994): Selbstevaluation als Qualifizierung in der sozialen Arbeit. Freiburg im Breisgau.

Henzler, H. (1974): Der Januskopf muß weg. In: Wirtschaftswoche, 28. Jg., 1974, H 38, S. 60 ff.

Horvath, P. (19914): Controlling. München.

Küpper, H.-U./Weber, J. (1995): Grundbegriffe des Controlling. Stuttgart.

Olk, T. (1994): Jugendhilfe als Dienstleistung. In: Widersprüche, 53/1994, S. 11 ff.

Reiss, H.-C. (1993): Controlling und Soziale Arbeit. Neuwied.

Schrader, M. (1995): Profit-Center in Non-Profit-Organisationen. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 9/1995, S. 335 ff.

Weber, J. (1990): Ursprünge, Begriffe und Ausprägung des Controllings. In: Mayer/Weber (Hrsg.): Handbuch Controlling. Stuttgart. S. 5 ff.

Wendt, P.-U. (1996): Die Moderne, der Markt und die Jugendarbeit. Hinweise für eine marktorientierte Jugendarbeit. In: Deutsche Jugend, 2/1996, S. 59 ff.

Widersprüche, Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich. Heft 52/1995.

Zünd, A. (1985): Der Controller-Bereich (Controllership). In: Probst/Schmitz-Draeger (Hrsg.): Controlling und Unternehmensführung. Bern/Stuttgart. S. 28 ff.

Bitte um Nachsicht

Durch fehlerhafte Adressbearbeitung eines Dienstleisters konnte zu unserem großen Bedauern die Ausgabe September 1996 im Vertrieb vielfach nicht pünktlich ausgeliefert werden. Viele Adressierungen mußten deshalb manuell erfolgen.

Wir bleiben bestrebt, TuP etwa um den 10. bis 15. jeden Monats spätestens auszuliefern.

Verlag und Redaktion