

LEISTUNGSERBRINGUNG

Bürokratiekosten reduzieren, Prozesse optimieren



VON THOMAS PRINZ

Prof. Dr. Thomas Prinz hat seit 2007 die Professur für Controlling und Finanzmanagement an der Fachhochschule Linz inne. Er hat Sozialwirtschaft und Betriebswirtschaft an der Johannes Kepler Universität Linz studiert und als Leiter Interne Revision bei der BBRZ Gruppe gearbeitet, dem größten Bildungs- und Sozialdienstleister Österreichs.

E-Mail thomas.prinz@fh-linz.at

In Zeiten knapper öffentlicher Budgets und geringerer Mittel für soziale Organisationen sind Methoden gefragt, bei gleicher Qualität die Kosten zu senken. Ein Weg ist die Reduzierung interner und externer Bürokratiekosten in Verbindung mit der Optimierung bestehender Prozesse.

Die Diskussion über Bürokratiekosten findet aktuell im öffentlichen Sektor unter dem Schlagwort »Entbürokratisierung« statt: Was kostet es den Unternehmen, den Bürgerinnen und Bürger, wenn sie gesetzliche Vorschriften befolgen. (1)

Der »Nationale Normenkontrollrat« (2) ist ein unabhängiges Gremium von Fachleuten in Deutschland zur Abschätzung der Kosten bestehender und künftiger Gesetze. Bürokratiekosten definiert der Normenkontrollrat als solche Kosten, die Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung durch die Erfüllung gesetzlicher Informationspflichten entstehen. Nicht erfasst sind Kosten, die durch Befolgung inhaltlicher Plichten (z. B. Einhaltung arbeitschutzrechtlicher Vorschriften) entstehen.

Bürokratiekosten entstehen intern und extern

Anfang der 1990er Jahre wurde in den Niederlanden ein Instrument entwickelt, mit dem Bürokratiekosten berechnet werden. Bürokratiekosten werden dabei verstanden als »administrative Abläufe in einem Unternehmen, ausgelöst durch gesetzliche Informationspflichten«. Inzwischen hat sich das »Standardkosten-Modell« (3) international etabliert und wird in zahlreichen Staaten genutzt. Das Standardkosten-Modell wird auch zur Berechnung der administrativen Belastung von Bürgerinnen und Bürgern angewandt. (4)

Soziale Organisationen sind neben den gesetzlichen Vorschriften auch mit Vorgaben und Auflagen der Fördergeber konfrontiert, die ihnen weitere Kosten (Resourcesverbrauch) verursachen.

Bemerkenswert ist die 2007 von ConSozial (5) prämierte Studie von Benjamin Seubert (6), die aufzeigt, dass 50 Prozent des

Tagsatzes in einer Jugendmaßnahme für Bürokratiekosten (extern und selbst auferlegte bürokratische Tätigkeiten, Regulierungskosten) verbraucht werden. Ebenso wichtig sind die im folgenden dargestellten »Bürokratieerlöse«, also der Ressourcen schonende Nutzen für Organisationen, der sich aus der Kooperation mit der öffentlichen Verwaltung ergibt.

Die internen Bürokratiekosten entstehen bei der Leistungserstellung in der Organisation und betreffen die administrativen Tätigkeiten der Organisationen selbst, die vielfach bei den Unterstützungsprozessen entstehen: Administration, Dokumentation, Statistiken usw., aber auch infolge eines unausgereiften Berichtswesens, redundanter Informationen, Rückfragen, Schnittstellen-Ineffizienzen etc. Auf die wertschöpfenden (Kunde ist bereit zu zahlen dafür bzw. die Klienten sind zufrieden) und die nicht wertschöpfenden (übermäßiger Ressourceneinsatz, mangelnde Qualität, Fehler, Zeitverlust) Tätigkeiten ist dabei besonders zu achten.

Die externen Bürokratiekosten entstehen der sozialen Organisation bei der Kooperation mit öffentlichen Stellen und der Erfüllung von Vorgaben seitens des Gesetzgebers, der Fördergeber und der öffentlichen Leistungsvertragspartner.

Sozialen Organisationen können darüber hinaus weitere Bürokratiekosten produzieren, wenn (zwei voneinander unabhängige) Verwaltungsstellen von zwei Abteilungen einer Organisation ähnliche Daten abfragen (z. B. Sozialhilfeverband auf Bezirks- oder Kreisebene und Koordinatoren auf Landesebene).

Bürokratiekosten durch Leistungsverträge

Aus den vielfältigen Kooperationsformen der sozialen Organisationen mit der öffentlichen Hand werden im Folgenden beispielhaft Bürokratiekosten aufgezeigt.

Anstelle pauschaler Subventionen hat sich auch in Österreich das System der Leistungsverträge etabliert: Die sozialen Dienstleistungen werden ausgeschrieben und die Organisationen bewerben sich um die Auftragserteilung. Im Falle des Zuschlags

schließt die zuständige Behörde einen Leistungsvertrag mit der Organisation ab. Inhalt dieses Vertrages ist die detaillierte Leistungsbeschreibung (Leistungsort, Ressourcen, Qualifikation, Dauer etc.), die vereinbarten Pauschalen bzw. Tages- oder Pflegesätze (z. B. Erziehungshilfen, Wohnen, mobile Dienste, Menschen mit Beeinträchtigungen) und zusätzliche zu leistende Arbeiten.

Im sogenannten »Datenfile« (meist eine Excel-Tabelle) muss die soziale Organisation sämtliche Kosten und Erlöse (einer klassischen Kosten- und Leistungsrechnung folgend) eintragen und der öffentlichen Stelle übermitteln. Damit kann die öffentliche Hand die gesamte Kosten- und Erlösrechnung der sozialen Organisation einsehen.

Im Zuge des Ausschreibungsverfahren und der Vergabe entstehen den Organisationen auch »Verhandlungskosten« des Managements, wenn etwa die Höhe des Tagsatzes verhandelt wird.

Bei der Auftragsabarbeitung müssen die Organisationen oft zusätzliche Arbeiten erledigen (externe Bürokratiekosten):

- Ausfüllen des »Datenfiles« (das geschieht oft parallel zu eigenen Steuerungs- und Controllingsystemen)
- Statistiken erstellen, Aufstellungen ausarbeiten auf Basis umfangreicher Fragebögen seitens der öffentlichen Hand
- Plausibilisierungen (Belegnachweise für auftragsbezogene Aufwände)

- spezielle Auswertungen für den Fördergeber (regelmäßig und ad hoc)
- Kopien von (Zahlungs-) Belegen übermitteln

Dass die so entstehenden Bürokratiekosten keineswegs vernachlässigbar sind, mögen drei Beispiele aus der Praxis sozialer Organisationen zeigen:

- In einer Organisation im Rehabilitationsbereich mit ca. 2.000 Mitarbeitenden sind mit dem Ausfüllen des »Datenfiles« und den dazu notwendigen Detailaufstellungen (z. B. Verrechnung des Personals in die einzelnen Projekte und Maßnahmen) pro Jahr drei Mitarbeiterinnen

Was versteht man eigentlich unter Bürokratie?



1. Unter Bürokratie wird eine spezifische Ausprägung des modernen Beamtentums und des Verwaltungshandelns in öffentlich-rechtlichen wie privaten Organisationen verstanden. Insbesondere durch das Werk des Soziologen Max Weber liegt eine ausgearbeitete Bürokratie-Theorie vor. Charakteristisch für die Bürokratie ist die Herausbildung von spezialisierten Aufgaben aufgrund fachlicher Ausbildung. Zentrale Elemente sind ihre Regelgebundenheit, die Amtshierarchie mit festgelegten Zuständigkeiten, das Laufbahnprinzip und vor allem die unparteiische und objektive Erledigung von Aufgaben ohne Ansehen der Person. Die bürokratische Organisation zeichnet sich ideal-typisch aus durch geschultes Personal, Einheitlichkeit, Unterordnung sowie Vermeidung von Reibungsverlusten und Herstellung effizienter Geschäftsabläufe. Mit diesen Charakteristika setzte sie sich gegenüber allen anderen Organisationsformen durch. Da Bürokratie somit Regeln, Zwecke, Mittel und sachliche Unpersönlichkeit zur Voraussetzung hat, ist sie »rationale Charakter und deshalb eng verkoppelt mit dem für die Entwicklung kapitalistischer Wirtschaftsformen besonders förderlichen Prinzip des »Rationalismus«.

2. In der Alltagssprache wird Bürokratie häufig gleichgesetzt mit langwierigen, umständlichen und kleinlichen Verfahrensweisen mit oft lebensfremden Ergebnissen, eine Sichtweise, die sich sowohl auf öffentliche Verwaltungen als auch auf private Unternehmen bezieht.

3. Derzeit befinden wir uns in einem institutionellen Wandel, der mit den Begriffen Verwaltungsmodernisierung, New Public Management, neues Steuerungsmodell oder neue Governance-Formen gekennzeichnet wird. Vom theoretischen Standpunkt aus wird die Verwaltung nicht mehr ausschließlich als »rationale«, sondern als Organisation mit »begrenzter Rationalität« (bounded rationality) angesehen, die ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten unterworfen ist. Im Unterschied zur Bürokratie-Theorie Webers liegt gleichwohl kein konsistenter theoretischer Entwurf vor. Stattdessen wird vielfach auf »Best Practice-Modelle« Bezug genommen, indem Erfahrungen erfolgreicher Organisationen im Hinblick auf eigene Zielvorstellungen adaptiert werden. Wichtiges Resultat dieser Neuorientierung ist, dass die Verwaltung nicht mehr nur durch präzise Rechtsnormen oder zweckgebundene Mittelzuweisungen gesteuert wird, sondern durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen, durch Outputsteuerung anstelle von Inputsteuerung und durch Globalhaushalte, bei denen die Verwaltung selbst entscheidet, wie sie ihre Mittel am zweckmäßigsten zur Erreichung der vereinbarten Ziele einsetzt. Über Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden inhaltliche Vorgaben für das Handeln der Verwaltung operationalisiert. Ein wesentliches Merkmal neuer bürokratischer Organisationen liegt deshalb in der Veränderung von einer strikten Verhaltenskontrolle hin zur Ergebniskontrolle (Controlling), die anhand der Zielerreichung, nach Qualitätskriterien oder Verfahren der Leistungsbemessung durchgeführt wird. Eine grundlegende Änderung betrifft darüber hinaus das Selbstverständnis der betroffenen Beamten und Angestellten: Waren sie im bürokratischen Modell nur nach hierarchischen Anweisungen tätig, übernehmen sie im Falle des New Public Managements die vollständige Verantwortung sowohl für ihre Entscheidungen wie die Effizienz ihres Handelns.

Rolf von Lüde



Quelle: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. 6. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007. 1.195 Seiten. 44,- Euro. ISBN 978-3-8329-1825-5. Seite 160 f.

und Mitarbeiter drei Monate lang beschäftigt. Für die Kopien sämtlicher Belege für die Abrechnungen der beauftragten Projekte muss eine Mitarbeiterin der Finanzbuchhaltung für ein Quartal abgestellt werden. Die Finanzchefin dieser Organisation: »Inzwischen haben wir einen Kilometer Ordner in der Ablage, da wir die Kopien teilweise 16 Jahre aufbewahren müssen.« In Zukunft werden die Belege gescannt und damit der bürokratische Aufwand reduziert.

- Eine pflegende Organisation mit kirchlichem Hintergrund und 2.800 Mitarbeitern und Mitarbeiter führt eine Sonderschule im Auftrag der öffentlichen Hand. Das Gebäude ist im Eigentum der sozialen Organisation, die Lehrerinnen und Lehrer werden von der öffentlichen Hand bezahlt. Dabei sind Nachweise für die Finanzierung der Betriebskosten und sämtliche Rechnungskopien beizubringen sowie spezielle Datenübersichten zu erstellen. Dafür werden jährlich 100 Arbeitsstunden aufgewendet. Eine andere Behörde verlangte die Kennzeichnung aller Zahlungsbelege mit einem eigenen Stempel. Belegnachweise für erhaltene Förderungen beanspruchen in dieser Organisation jährlich 100 Arbeitsstunden und der Antrag zur Finanzierung der Tagsätze weitere 100 Stunden pro Jahr. Im Bereich der Altenhilfe, mit sechs regionalen Angeboten, erfordert ein von der Behörde vorgeschriebener Kostenbenchmark zwischen den Trägervereinen jährlich 120 Stunden.
- Eine soziale Organisation, die knapp 1.400 Klienten mit schweren Beeinträchtigungen betreut, musste bei der Einführung der Leistungsverträge die Finanzbuchhaltungskonten und die Kostenarten neu gliedern, neue Kostenstellen anlegen, die Personalkosten nach Ausbildungskri-

terien planen und abrechnen, neue Statistiken einführen (z. B. Anzahl der Klienten-Essenportionen getrennt nach Frühstück, Mittagessen und Abendessen) und für die Anwesenheitszeiten der Klienten nach Stunden ein neues EDV-Programm schreiben. Mit allen Klienten wurde ein umfangreicher Fragebogen zur Ermittlung der Hilfebedarfsstunden durchgearbeitet, welche – gemeinsam mit der geplanten Anwesenheitszeit der Klienten – die Basis für die Errechnung der Personalressourcen sind. Ändert sich bei einem Klienten der Hilfebedarf oder die Anwesenheitszeit, schlägt dies direkt auf die Personalressourcen durch. Der Hilfebedarf muss in regelmäßigen Abständen erhoben werden. Die Organisation hatte bei der Einführung der Leistungsverträge einen hohen bürokratischen Aufwand, ist jedoch mit der neuen effizienten Struktur zufrieden und erkennt die Vorteile: Leistungspreise müssen nun nicht mehr mit jedem Träger individuell verhandelt werden und bei Budgetverhandlungen müssen nicht mehr alle grundsätzlichen Fragen diskutiert werden. So betrachtet profitiert diese soziale Einrichtung aus organisatorischer und struktureller Sicht langfristig von dieser bürokratischen Einflussnahme.

Bürokratieerlöse realisieren

»Bei der Ermittlung der bürokratiebedingten Kosten muss natürlich berücksichtigt werden, dass etliche Maßnahmen von den Unternehmen auch ohne bürokratischen Anlass ergriffen werden müssen, z. B. das Aufbereiten von Unterlagen zur Kontrolle der Kosten der Unternehmensabläufe (dual use).« (7)

Neben den Kosten für die bürokratischen Arbeiten für externe Stellen kann in

der Folge auch ein Nutzen für die soziale Organisation entstehen: Die von der öffentlichen Stelle eingeforderten Daten werden den kooperierenden Organisationen gesammelt zur Verfügung gestellt und ersparen eigene Recherchen, was als Bürokratieerlös betrachtet werden kann. Die Organisation »erspart« sich mit diesem aggregiertem Datenmaterial möglicherweise auch den Aufwand für einen Benchmark. Beispiele für Bürokratieerlöse:

- Klientenstatistiken und leistungsbezogene Datenbanken
- spezifische Arbeitsmarktdaten
- Personalstatistiken
- relevante rechtliche Aspekte
- unentgeltliche Serviceangebote der öffentlichen Stellen für die kooperierenden sozialen Organisationen (z. B. Handbücher)
- der »Datenfile« selbst wird von der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung gestellt

Denkt man diese (passiven) Bürokratieerlöse konsequent weiter, können daraus aktive synergetische Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und den sozialen Organisationen selbst entwickelt werden: Personal-Pooling, gemeinsame Nutzung von Ressourcen, Standardisierungen usw.

Ausblick

In Zeiten schrumpfender Budgets steht die Verringerung der Bürokratiekosten als eine der ersten Aufgaben an und kann durch die Optimierung der Prozesse in den Organisationen angegangen werden.

Dabei sind die Bürokratiekosten und Bürokratieerlöse mittels einer Prozesskosten- und Prozesserlösrechnung zu bewer-

Wirkungsorientierung und Wertschöpfung – Zukunftsthemen der Sozialwirtschaft

1. Fachkongress der Internationalen Arbeitsgemeinschaft Sozialmanagement/Sozialwirtschaft

Am 24. und 25. Februar 2011 findet in Linz/Österreich der erste Fachkongress der 2009 gegründeten Internationalen Arbeitsgemeinschaft Sozialmanagement – Sozialwirtschaft (INAS) statt. Die INAS versteht sich als wissenschaftliche Gesellschaft und internationale Vertretung der Lehrenden und Forschenden im Bereich des Sozialmanagements und der Sozialwirtschaft an Hochschulen und Forschungsinstituten. Sie verfolgt einen interdisziplinären Ansatz und vereint Lehrende und Forschende von Hochschulen aus dem gesamten deutschsprachigen Raum. Der INAS-Kongress 2011 bietet die Plattform für einen länderübergreifenden Diskurs zu zwei Zukunftsthemen der Sozialwirtschaft:

- Wirkungsorientierte Steuerung von Leistungssystemen und Leistungsstrukturen
- Wertschöpfung durch Dienstleistungsinnovation

Eingeladen zum Kongress sind Vertreterinnen und Vertreter der Hochschulen und Forschungsinstitute, Führungskräfte aus der Sozialwirtschaft, Vertreterinnen und Vertreter von Beratungsunternehmen.

Ab Oktober 2010 wird ein detailliertes Kongressprogramm vorliegen. Nähere Informationen sind über die INAS-Website www.inas-ev.eu oder per E-Mail (inaskongress2011@fh-linz.at) erhältlich.

ten. Diese quantitative Darstellung ermöglicht sozialen Organisationen den Überblick über die Kosten und »Erlöse« der administrativen Tätigkeiten, die aus der Kooperation mit öffentlichen Stellen er-

höhte Steuereinnahmen) und den gesellschaftlichen Nutzen des täglichen Tuns dargestellt werden. Die Bürokratieerlöse können in die Berechnung des Social Return on Investment aufgenommen werden.

»Wir haben einen Kilometer Ordner in der Ablage, da wir die Belegkopien 16 Jahre aufbewahren müssen«

wachsen. Ein Nutzen für die sozialen Organisationen ergibt sich bereits aus den besser fundierten Kosten-Argumenten bei Verhandlungen mit den öffentlichen Stellen und dem Beginn einer wertschöpfungs- und prozessorientierten Optimierung der gemeinsamen bürokratischen Prozesse und Kosten.

Darüber hinaus kann für soziale Organisationen die Berechnung ihres Social Return on Investment (SROI) nützlich sein, um den ökonomischen und sozialen Wert einzelner Maßnahmen und Projekte und in der Folge der gesamten Organisation zu berechnen.
(8) So können Argumente für die positiven Wirkungen (Einsparung von Kosten für das Sozial- und Gesundheitssystem sowie er-

Anmerkungen

- (1) Ich bedanke mich bei den kontaktierten Controllerinnen und Controllern für die erkenntnisreichen Gespräche sowie bei Prof. Dr. Markus Lehner und Vize-Dekan Prof. Dr. Paul Brandl (beide FH Oberösterreich) für die inhaltliche Diskussion.
- (2) Internet <http://www.normenkontrollrat.bund.de>
- (3) D. Charité, P. Kirkegaard, G. Svensson, J. Greve, J., Das Standard-Kostenmodell. Konzept zur Definition und Quantifizierung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen durch staatliche Regulierung, 2005.
- (4) T. Prorok, P. Parzer, Verwaltungsreform wirkt. Projekt Bürokratiekostenabbau, KDZ Forum Public Management, 1/2010, Internet <http://www.kdz.or.at>.
- (5) ConSozial, Preise für Management und Wissenschaft, Fachmesse und Congress für den Sozialmarkt in Deutschland, Nürnberg, 2007.
- (6) B. Seuberth, Kosten von Bürokratie und Qualitätsmanagement in einer Einrichtung der stationären Jugendhilfe, Diplomarbeit, Katholische Universität Eichstätt, 2007.
- (7) Institut für Mittelstandsforschung, Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen, Gutachten, Bonn 2004.
- (8) a) W. Laskowski, R.L. Kellem, Social Return on Investment (SROI). Ein Vergleich von Modellen zur Darstellung sozialer und ökonomischer Leistungen in sozialen Diensten, in: R. Schauer, B. Helmig, R. Purtschert, D. Witt (Hg.), Steuerung und Kontrolle in Nonprofit-Organisationen, 8. Colloquium der NPO-Forscher, Linz 2008, S. 379-395.
b) Praxisstudien zum SROI: Prof. Dr. Klaus Schellberg, Katholische Fachhochschule Nürnberg.
c) SROI-Guide, Internet http://www.thesroinetwork.org/component/option=com_docman/Itemid,38. ◆



Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de

Dritter Sektor im Wandel

Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments

Sports, Culture and Social Services in Five European Countries

Herausgegeben von Prof. Dr. Adalbert Evers und Prof. Dr. Annette Zimmer

2010, 337 S., brosch., 49,- €, ISBN 978-3-8329-5421-5

(European Civil Society, Bd. 7)

In fünf europäischen Ländern wurde für die Bereiche Sport, Kultur und Sozialarbeit untersucht, wie Organisationen aus dem Dritten Sektor mit veränderten Bedingungen umgehen. Ein starker Trend hin zu Polarisierung konnte festgestellt werden: kleine, machtlose Graswurzelbewegungen auf der einen Seite und mächtige unternehmerisch geführte Organisationen auf der anderen Seite.

