

## **Organisatorische Anforderungen und Anpassungsnotwendigkeiten im Bereich sozialer Dienstleistungen - Das Beispiel der Pflegedienste**

Den sozialen Dienstleistungen wird derzeit ein hoher Bedarf prophezeit, der aus der demographischen Entwicklung und soziostrukturellen Veränderungen resultiert. Ob dieser Bedarf allerdings in konkrete Beschäftigung und Wachstum umgesetzt werden kann, hängt von einer Vielzahl an Rahmenbedingungen ab, die das Profil und die Entwicklung des sozialen Sektors entscheidend prägen. Zu erwähnen ist hier z.B. die starke Abhängigkeit von politischen und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen einerseits und der zunehmende Trend zu einer eher marktlich und betriebswirtschaftlich orientierten Dienstleistung andererseits. Beides führt zu Turbulenzen im sozialen Sektor, die sich in ihren langfristigen Auswirkungen nur schwer abschätzen lassen. Für die Anbieter sozialer Dienste bedeutet dies eine hohe Unsicherheit darüber, welche Entscheidungen getroffen werden müssen, um auch zukünftig eine günstige Wettbewerbsposition einnehmen zu können. Daher kommt der Erstellung von Szenarien, die Auskunft über Tendenzen im sozialen Sektor geben können, eine große Bedeutung zu. Unter Rückgriff auf die Erkenntnisse anderer Forschungsfelder soll im folgenden Beitrag anhand der Pflegedienste veranschaulicht werden, welche Entwicklungstrends sich derzeit abzeichnen und wie die Anbieter sozialer Dienste angemessen darauf reagieren können.

Der Pflegebereich ist derzeit vielen Veränderungen unterworfen. Die Einführung der Pflegeversicherung, der zunehmende Wettbewerb zwischen Pflegediensten, erheblicher Kostendruck, die Verschiebung von stationären zu ambulanten Angeboten - dies alles sind Faktoren, die einen höheren Bedarf an Orientierung für die Anbieter von Pflegeleistungen nach sich ziehen. Was werden in Zukunft die Anforderungen des Marktes sein und welche Wege der Organisation und des Angebotes geben angemessene Antworten auf die auf die künftigen Entwicklungen? Im Pflegemarkt herrscht dabei alles andere als Klarheit.

Zunächst ist von einem erheblichen Wachstum im Pflegemarkt auszugehen, dem folgende Entwicklungstrends zugrundeliegen:

- Die demographische Entwicklung wird dazu führen, daß Pflegedienste vermehrt nachgefragt werden. Experten gehen davon aus, daß im Jahr 2010 ein Viertel der Bevölkerung älter als 60 Jahre sein wird.
- Der Anstieg der Lebenserwartung wird vermehrt mit multimorbiden Krankheitsverläufen einhergehen, die einen zunehmenden Aufwand an medizinischen, pflegerischen und sozialen Diensten erfordern werden.
- Die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen wird das familiäre Hilfs- und Unterstützungspotential für ältere Menschen reduzieren, d.h. der Bedarf nach professionellen Pflegediensten wird ansteigen.

Aufgrund dieser Tendenzen wird prognostiziert, daß bis zum Jahr 2010 in der Bundesrepublik etwa 270.000 Pflegearbeitsplätze neu entstehen werden. Je nach Rahmenbedingungen und Finanzierungsformen werden sich diese Arbeitsplätze unterschiedlich auf ambulante und stationäre Bereiche verteilen. Der Gesamtkuchen wird also größer werden. Aber wer wird welche Stücke davon für sich herauschneiden können? Welche Anbieter sind am besten auf künftige Anforderungen vorbereitet und stellen sich rechtzeitig auf diese ein?

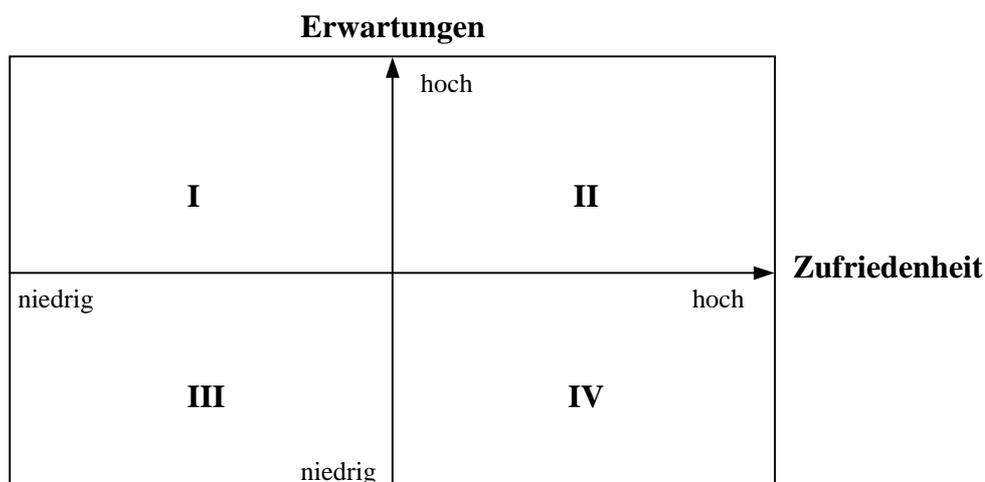
Die zukünftigen Herausforderungen im Pflegebereich lassen sich zunächst folgendermaßen skizzieren:

1. Kundenanforderungen: Wird der Wettbewerb künftig über einen niedrigen Preis, sprich sinkende Kosten entschieden oder werden maßgeschneiderte Komplettangebote über die Position der Pflegedienste entscheiden?
2. Organisationsanforderungen: Wird für diese Position mehr qualifiziertes Personal benötigt, das vor Ort selbst und eigenverantwortlich entscheidet und handelt oder kommt es zu einer stärkeren Strukturierung der Arbeitsabläufe und zentraler Steuerung?
3. Politische Rahmenbedingungen: Welche Vorgaben werden von der Politik und den Sozialversicherungsträgern kommen und wie wird sich ihr Verhältnis zu den Anbietern entwickeln?

Von der Beantwortung derartiger Fragen hängt eine Fülle an Entscheidungen für die Organisation und das Management von Pflegediensten ab. Allerdings fällt die Antwort auf derartige Fragen nicht leicht. Da bei der Abschätzung zukünftiger Trends empirische Erkenntnisse nicht ausreichend vorliegen, bleibt das Durchspielen von Entwicklungsmöglichkeiten unter wechselnden Rahmenbedingungen eine eher abstrakte und komplexe Angelegenheit. Daher kann es in diesem Zusammenhang zunächst hilfreich sein, Trends und Erkenntnisse aus solchen Forschungsfeldern heranzuziehen, die für die Beschreibung des Pflegemarktes relevant sein können, z.B. Organisationsforschung, Betriebswirtschaft und Politikwissenschaft. Unter Rückgriff auf diese Erkenntnisse lassen sich zur Beantwortung der drei Fragen Vier-Felder-Matrixen bilden, die in einer überschaubaren Weise Auskunft über alternative Entwicklungsmöglichkeiten geben können. Aus der Analyse der drei Matrixen lassen sich anschließend Hypothesen über die künftige Entwicklung des Pflegemarktes ableiten.

Die Frage der Kundenanforderungen läßt sich durch eine Gegenüberstellung von Erwartungen und Erfüllung bzw. Zufriedenheit beschreiben. Dabei ist davon auszugehen, daß die Kundenerwartungen in Zukunft anspruchsvoller werden. In Zeiten knapper Kassen können Anbieter dem nur gerecht werden, wenn sie sowohl Prioritäten setzen als auch die vielfältigen Kundenanforderungen konsequent aufgreifen und bereitstellen.

Abb. 1: Kundenanforderungen an das Pflegeangebot



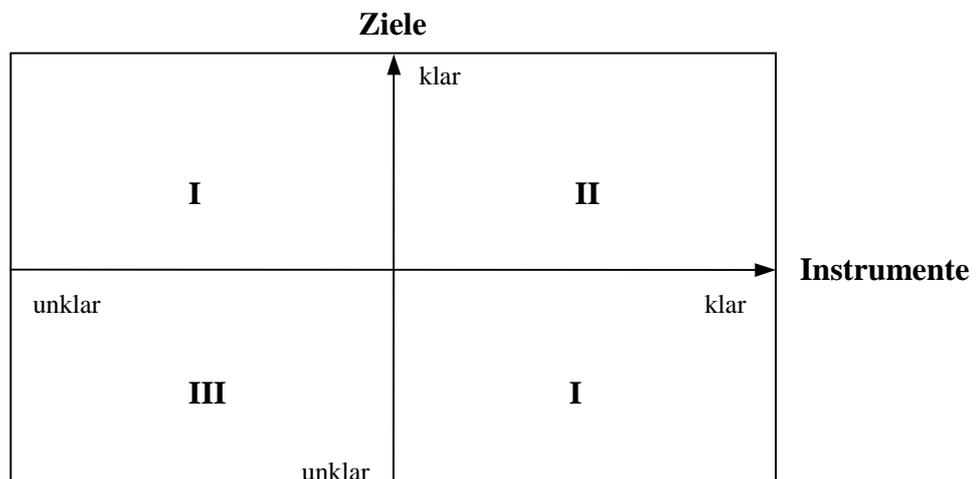
In den Feldern I und IV werden aller Voraussicht nach in Zukunft die Anforderungen der Kunden besonders steigen. Im Feld I wird die Akzeptanz der Kunden für schlechte Leistungen immer mehr abnehmen; die Einforderung nach konsequenter Kundenorientierung wird zu

einem zentralen Wettbewerbsfaktor werden. Dies bedeutet jedoch nicht, daß es nicht gleichermaßen zu wachsender Preissensitivität kommen kann. Hier haben die Unternehmen im vierten Feld eine strategische Handlungschance, indem sie Leistungen, die vom Kunden nicht erwartet werden, konsequent reduzieren, um damit die Ressourcen auf die strategisch wichtigen Felder zu verlagern. In der Automobilindustrie oder dem Maschinenbau spricht man in diesem Zusammenhang bereits von kundenorientierter Massenproduktion. Der hochspezialisierte deutsche Maschinenbau hat beispielsweise mit Erfolg seine gute Wettbewerbsposition zurückerobert, indem er mittlerweile wieder darauf achtet, solche Geräte anzubieten, die auf überflüssige, vom Kunden nicht notwendigerweise benötigte High-Tech-Komponenten verzichtet. Dies bedeutet zwar keinen Abschied von technischer Führerschaft, aber dennoch werden die Zweckmäßigkeit und Gebrauchsfähigkeit viel konsequenter in den Mittelpunkt gerückt. Auch die Automobilindustrie hat sich darum bemüht, die Variantenvielfalt zu reduzieren, indem bei für Kunden nicht unmittelbar relevanten Teilen auf Standardprodukte gesetzt wurde.

Das Feld II repräsentiert den heutigen Kernbereich der Pflegedienste und wird auch Zukunft sicherzustellen sein. Allerdings wird dieser Bereich in Zukunft nicht mehr ausreichen, um Kunden zu binden und im Wettbewerb bestehen zu können. Er bildet vielmehr die selbstverständlichen Erwartungen, also das Minimum an Qualitätsstandards, wie sie auch von der Pflegeversicherung eingefordert werden. Mit anderen Worten: Wer in diesem Bereich nicht positiv abschneidet, wird von vornherein auf dem Markt keine Chance haben.

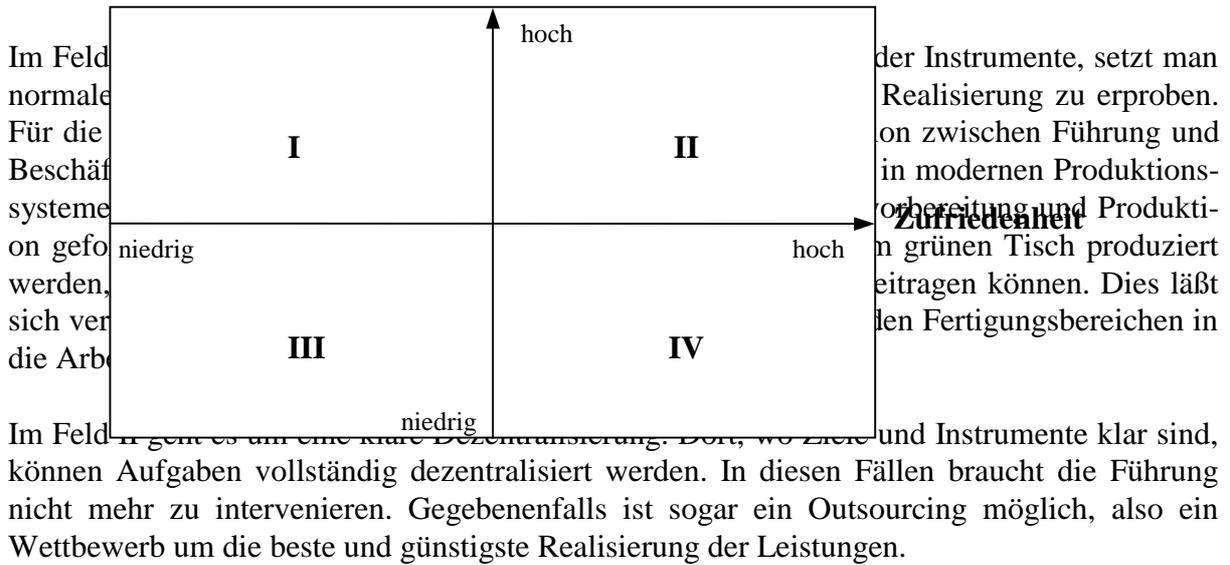
Wie sollen nun aber die Pflegedienste organisatorisch diese Herausforderungen bewältigen? Unterscheidet man bei der Organisation nach Zielen und Instrumenten, so kann man eine ähnliche Matrix wie für die Marktanforderungen konstruieren.

Abb. 2: Organisatorische Anforderungen an Pflegedienste



Auch in dieser Vier-Felder-Matrix lassen sich strategische Handlungsdimensionen festhalten. Im dritten Feld, in dem sowohl die Ziele als auch die Instrumente noch nicht eindeutig sind, liegen die Kernaufgaben der strategischen Führung. Hier sind neue Ziele und die dazugehörigen Instrumente zu definieren. Deren Konzeption und Vermarktung gehört zu den Aufgaben

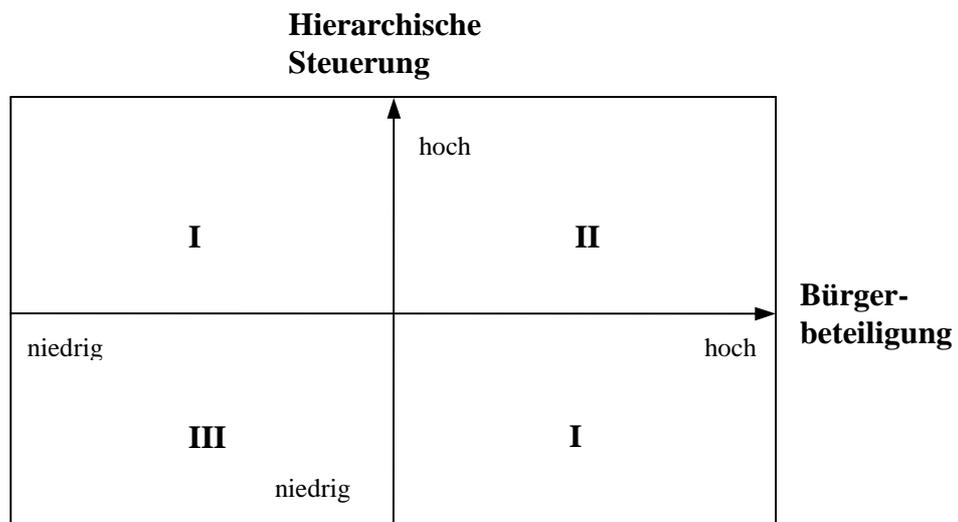
der Unternehmensführung - wobei entsprechende Informationen von den Beschäftigten aus den direkten Kundenkontakten **Erwartungen**, um diese Aufgaben identifizieren zu können.



Interessant ist durchaus auch das Feld IV. Es mag zunächst etwas obskur klingen, daß Instrumente festgelegt sein sollen, die Ziele jedoch aus den Augen verloren wurden. Dies sollte jedoch nicht täuschen. Viele Tätigkeiten werden - nicht nur in Bürokratien - routinemäßig durchgeführt, ohne daß deren Zweck noch klar wäre. Hier ist eine Aufgabenkritik gefragt, die Leistungen auch konsequent abbaut. Ansonsten wird dieser Aufgabenballast bei wachsendem Wettbewerb und kritischeren Kunden zu einem entscheidenden Wettbewerbsnachteil. Auch aus dieser Perspektive kann das Mitarbeiterwissen als wirkungsvolles Korrektiv genutzt werden, das zu einer Überprüfung betrieblicher Aufgabenbereiche beiträgt.

Schließlich sind die staatlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die den Pflegemarkt beeinflussen werden. Hier kann in der entsprechenden Matrix unterschieden werden, ob die hierarchische Steuerung und die Bürgerbeteiligung hoch oder niedrig sein werden.

Abb. 3: Politische Rahmenbedingungen



Feld I kennzeichnet den sog. Schlanken Staat, der auf Sparsamkeit und interne Effizienz setzt. Diesem Staat wird im Pflegemarkt immer seltener zu begegnen sein, da der öffentlichen Hand immer mehr ihrer Steuerungsressourcen Recht und Geld fehlen bzw. sie sich mit diesen Medien auf rein hoheitliche Aufgaben beschränken wird.

Feld III kennzeichnet das, was heute bereits als Privatisierender Staat bekannt ist. Durch die Einführung der Pflegeversicherung ist hiervon auch der Pflegemarkt teilweise betroffen. Vermutlich wird sich der Staat künftig noch weiter aus der Steuerungsverantwortung zurückziehen und auch heutige rechtliche Regelungen immer stärker den Marktgesetzen überlassen.

Feld II kennzeichnet den Bereich, der heute von Stichworten wie Bürgernähe oder Kundenorientierung geprägt ist. Auch dieser Bereich wird den Pflegemarkt nur begrenzt betreffen, da die hierarchische Steuerung hier nicht mehr sehr ausgeprägt sein wird.

Feld IV kennzeichnet den aktivierenden Staat, der sich darauf konzentriert, als Problemlöser aktiv zu werden - in dem Sinne, die Bürger zu fördern und zur Eigeninitiative zu motivieren. Der Staat wird hier als Kooperations- und Verhandlungspartner und zugleich immer weniger rechtsetzend und finanzierend auftreten. Im Pflegemarkt bedeutet dies etwa die Unterstützung von Qualitätsinitiativen anstelle deren Vorschreibung, die Förderung von Kostensenkungsmaßnahmen anstelle der Finanzierung und dem Aufbau von Informationsstrukturen zur Schaffung von Transparenz anstelle der Förderung von Beratungspersonal.

Diese Entwicklung der Wahrnehmung von Staatsaufgaben wird im übrigen unabhängig von parteipolitischen Verantwortlichkeiten kommen. Vermutlich läge der Kurs der derzeitigen Bundesregierung stärker im Feld III, also der Privatisierung, der Kurs einer sozialdemokratisch geführten Regierung eher im Feld IV, also der Aktivierung.

Was bedeutet das nun zusammenfassend für die zukünftige Entwicklung von Pflegediensten? Aus der Analyse der drei Matrixen lassen sich folgende Hypothesen ableiten:

- Pflegedienste werden in Zukunft gleichzeitig ihre Qualität steigern und ihre Kosten senken müssen.
- Maßstab aller anzubietenden Dienstleistungen werden die Wünsche der Kunden werden. Der klassische Patient, für den Leistungen durch den Pflegedienst oder die Pflegeversicherung definiert werden, verliert hingegen an Bedeutung.
- Zentrale Führungsaufgabe in Pflegediensten wird sein, neue Geschäftsfelder zu erschließen, die insbesondere im privat finanzierten Bereich angesiedelt sein werden.
- Die täglichen Pflegeleistungen, aber auch die Aquisition, die kundengerechte Maßschneidung des Angebotes, die Gestaltung der Abläufe und Arbeitsprozesse wird dezentral von den Beschäftigten gesteuert werden.
- Der Staat wird diese Entwicklungen durch Kooperationen und die Förderung der Zusammenarbeit etwa von stationären und ambulanten Anbietern unterstützen, aber nicht finanzieren.
- Qualität wird staatlich durch die Förderung von mehr Transparenz und weniger durch rechtliche Steuerung unterstützt. Die Durchsetzung wird den Gesetzen des Marktes überlassen bleiben.

Diese Entwicklungstendenzen gelten nicht nur für den Pflegebereich. Stichworte wie Qualität, Organisationsentwicklung, Kundenorientierung und staatlich moderierte Kooperation sind

kennzeichnend für den Profilveränder, den die sozialen Dienste derzeit durchlaufen. Ob die Entwicklung tatsächlich so verlaufen wird, wird die Zukunft zeigen. Auf jeden Fall bieten diese Hypothesen einen Rahmen, an dem sich strategische Entscheidungen von Anbietern sozialer Dienste orientieren können. Die Formulierung derartiger Entwicklungslinien reduziert also zunächst die Unsicherheit bei wichtigen unternehmerischen und politischen Entscheidungen. Wenn es den Anbietern sozialer Dienste darüberhinaus gelingt, in ihren Strategien auf diese Tendenzen angemessen zu reagieren, sind die Chancen auf Unternehmenserfolg, Beschäftigung und Wachstum im sozialen Sektor ausgesprochen gut.