



Soziale Arbeit

Ressourcensteuerung

Wie Institutionen der öffentlichen Hand das Beste aus ihrem Geld herausholen

November 2018

White Paper

Institut für Sozialmanagement

Christian Liesen, Dozent, ZHAW Soziale Arbeit

Ressourcensteuerung

Institutionen der öffentlichen Hand setzen öffentliche Gelder ein. Ob Schulgemeinde, Sozialdienst oder Bundesamt, ob Bildungsförderung, Sozialprojekt oder Gesundheitsprogramm: Die Steuerung der finanziellen Ressourcen ist anspruchsvoll. Warum das so ist und wie die Ressourcen zum Nutzen der Anspruchsgruppen trotzdem gesteuert werden können, wird im Folgenden dargelegt.

Was ist das Problem?

Es gerät leicht aus dem Blick: Ressourcen haben Aufgaben – sie sind Zwecken zugemessen. Jeder Franken in einem Budget hat eine Aufgabe. Ressourcen steuern heisst also eigentlich: Zwecke steuern. Wie Beratungen in politischen Gremien oder auch mediale Debatten zeigen, geht genau dies regelmässig vergessen.

Jede Institution der öffentlichen Hand kennt die einschlägigen Situationen:

- Sparvorgaben müssen umgesetzt werden.
- Deckungsvorgaben sind zu erreichen.
- Kosten sind aus dem Ruder gelaufen.
- Finanzierungsregeln ändern sich.
- Neue Leistungen und Innovationen sind zu finanzieren.

Diese Situationen erzwingen, dass sich die Institution mit dem Zweck ihres jeweiligen Programms oder Projekts befasst – aber auf neue und andere Weise. Sie hat ihre Aufgaben ja erfüllt und schon eine Arbeitsweise entwickelt, mit der sie den Programm- oder Projektzweck verfolgt. Sie hat ein Selbstverständnis ausgebildet und ihre Vorstellung davon geprägt, wie erfolgreiche Arbeit aussehen soll. Das gilt sinngleich auch für nachgelagerte Organisationen oder Organisationseinheiten, die den Auftrag zur Programmumsetzung oder Projektdurchführung übernehmen. Hier wie dort gilt: Die Situation ist nun Teil der Tagesordnung. Es muss auf den Prüfstand, was zuvor als bewährt, erfolgreich und vielversprechend galt.

Angemessene Lösungen eröffnen sich dann, wenn es in solchen Situationen gelingt, eine verkürzte ökonomische Perspektive zu vermeiden und stattdessen die Verknüpfung von Ressourcen und Zwecken in den Mittelpunkt zu stellen. Dadurch werden relevante Lernfelder erkannt und Wirkungssteigerungen sind möglich. Jede Institution, die sich bereits mit diesem Thema befasst hat, weiss, dass sie damit eine veritable Knacknuss vor sich hat.

Ressourcensteuerung

Was macht die Steuerung öffentlicher Ressourcen so anspruchsvoll?

In Bildung, Sozialem und Gesundheit lassen sich die Ressourcen und die Zwecke nicht direkt und unmittelbar aufeinander beziehen – es sind andere Vorgehensweisen nötig. Dass keine direkte Verknüpfung möglich ist, hat vor allem zwei Gründe.

Zum einen: Es ist der Sinn von Institutionen und Organisationen, die Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsprogramme finanzieren oder umsetzen, Menschen zum Handeln zu befähigen, die alleine nicht oder nur mit Einschränkungen handlungsfähig sind und die deshalb spezifische Unterstützungsleistungen brauchen. Das aber bedeutet: Sie haben es mit Komplexität zu tun. Denn in der konkreten Situation des Menschen gibt es vielfältige Einflussfaktoren, die miteinander wechselwirken und die nicht zweifelsfrei in Beziehung zueinander zu bringen sind. Es kann unklar sein, was eine erfolgversprechende Problembearbeitung ausmacht. Es wird vielleicht nicht einmal gut verstanden, worin die Problemlage der Person genau besteht – und erst recht nicht, wie eine Lösung aussehen mag. Im Laufe der Leistungserbringung kann und wird vieles sich immer wieder ändern. Kurz: Interpretation, Bearbeitung und Erfolgsbemessung sind verschiedenartig, nicht fest definierbar, planbar oder voraussehbar und von Fall zu Fall nicht gleichförmig behandelbar. Trotzdem braucht der Mensch hier und jetzt Hilfe, Unterstützung, Förderung: eine geeignete Leistung, erbracht von einer geeigneten Organisation, die das trotz der Vielschichtigkeit hinbekommen muss.

Zum anderen ist diese leistungserbringende Organisation ihrerseits ebenfalls komplex. Denn sie muss, um ihre Leistungen zu erbringen, selbst Handlungen herbeiführen bei und durch ihre Mitarbeitenden. Ihre Programme vollständig durchgliederbar, voraussehbar und wiederholbar zu gestalten, kann schon deshalb nicht gelingen. Es kommt hinzu: Behörden und Ämter verkörpern und steuern zwar gesellschaftlich legitimierte und relevante Muster und Normen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, sie sind aber auch ganz normale Organisationen, das heisst sie haben Eigeninteressen und sind an Ansehen, Einfluss und Selbsterhalt interessiert. Sie wollen nicht kleiner werden, nicht weniger Geld erhalten und nicht weniger zu sagen haben. Das macht es nicht einfacher, Ressourcen und Zwecke aufeinander zu beziehen.

Damit also ist die Institution konfrontiert, wenn sie – ausgelöst durch die geschilderten Situationen der Ressourcensteuerung – Programm- oder Projektzwecke durchdenken muss. Wie kann sie damit umgehen?

Ressourcensteuerung

Wie das Steuern der Ressourcen gelingt

Um das Beste aus dem öffentlichen Geld herauszuholen, können die Institutionen der öffentlichen Hand und die formell nachgelagerten, programmimplementierenden Organisationen vor allem zwei Dinge tun.

1. Eine sinntragende Erzählung schaffen

Sie macht klar, wie das, wofür es die Organisation gibt, und das, was die Organisation tun soll, zusammenhängen. Eine sinntragende Erzählung schafft ein festes Programm- oder Projektzentrum. Sie sorgt dafür, dass die Tätigkeit und der Sinnstrang der Organisation verknüpft bleiben und alle sich darauf beziehen können. Sie schafft Orientierung, indem sie die Handlungsgänge immer wieder zum Aufgabenverständnis hinlenkt. Damit verhindert sie, dass Abläufe, Prozesse und Routinen die Deutungsmacht gewinnen: Denn dieser Rückgriff auf Vertrautes, Gewohntes und Beherrschbares geschieht leicht – er gibt Sicherheit, verbraucht aber rasch die gesamte Energie und Aufmerksamkeit und verhindert, dass zum Programmzweck vorgezogen wird, also zum Kern der Sache.

Die sinntragende Erzählung ist somit das beste Gegenmittel gegen die grösste Gefahr für die Organisation: einen unterkomplexen Umgang zu wählen. Unterkomplex heisst: Es wird nicht verstanden und vielleicht auch nicht geglaubt, worin die Anforderung besteht. Dann werden zum Beispiel Abwehrschlachten geführt, Nebenschauplätze eröffnet, Fehlentscheidungen der Vergangenheit in Schutz genommen und es wird anderen die Schuld an der Misere gegeben. Oder Altbekanntes hervorgeholt, anstatt Neues zu durchdenken. Das Resultat ist stets, dass der Sinn der Sache verfehlt wird. Dies hilft auch den Mitgliedern der Organisation nicht. Mitarbeitende in Organisationen mit komplexen Organisationszwecken identifizieren sich oft mehr mit der eigenen Tätigkeit als mit dem Unternehmen. Verkleinert das Unternehmen die Identifikationsfläche zu stark, verliert es seine besten Leute – statt sie zu Botschaftern seiner sinntragenden Erzählung zu machen.

Fragt sich: Woher stammt der Sinn, der die Erzählung trägt? Zunächst einmal entspricht die sinntragende Erzählung in den eingangs geschilderten Situationen der Ressourcensteuerung – Sparvorgaben, überhand nehmende Kosten, Finanzierung neuer Leistungen und so fort – einer Neudefinition eines bestehenden Problems, einem In-Erinnerung-Rufen: Worum geht es hier, was versuchen wir hier zu erreichen? In Bildung und Gesundheit gelingt das in der Regel gut, weil die gesellschaftlichen Anliegen verbürgt und breit anerkannt sind: Bildungs- und Erziehungsziele sind zu erreichen, Gesundheit ist zu fördern und zu erhalten. Sinntragende Erzählungen sind hier darum oft starke Erzählungen mit hoher Bindungs- und Orientierungskraft. Im Sozialen sieht das anders aus – Themen wie Sozialhilfe, Fremdplatzierung, Migration, Asyl, Sucht oder Sexarbeit sind ungleich um-

Ressourcensteuerung

strittener und geniessen diese fraglose Legitimation nicht in gleichem Masse. Darum sind die sinntragenden Erzählungen hier in der Regel schwächer und es gibt eine grössere Zahl von ihnen. Starke Erzählungen wecken sogar Widerspruch. So wird es leichter, gut umzugehen mit den diversen Fremdimpulsen, die der eigenen Tätigkeit entgegenarbeiten, aber es bringt besondere Anforderungen mit sich für das Verknüpfen von Ressourcen und Zwecken.

2. Verschiedene Akteursebenen zusammenbringen

Die Beteiligung verschiedener Akteursebenen stellt sicher, dass die besten Lösungen gefunden werden. Weil der verfolgte Programmzweck komplex ist, gibt es keine eindeutige Lösung – Komplexität zeichnet sich ja dadurch aus, dass sie nicht direkt und eindeutig bearbeitbar ist. Was es aber gibt, sind Hilfskonstrukte, die miteinander entdeckt und ausprobiert werden können. Man tut so, als hätte man das Problem schon ausreichend verstanden – rechnet gleichzeitig aber damit, dass sich ganz neue Seiten zeigen. Man setzt Vertrauen in die Bearbeitungswege, die man miteinander vereinbart – hält sich aber bereit, etwas anders zu machen oder zu sehen. Man verteidigt sein Verständnis davon, wie der Erfolg aussieht – im Wissen darum, dass es nützlich, aber behelfsmässig ist.

Diese Offenheit unterscheidet eine komplexitätsgerechte Herangehensweise von einer unterkomplexen. Sie ist nur zu erreichen, indem die verschiedenen Akteursebenen miteinander gekoppelt werden. Denn was wird geschehen, wenn man einem Akteur einfach das Ziel mitteilt und darauf vertraut, dass er seine Hausaufgaben macht? Er wird das Ganze im Licht seiner eigenen Interessen, Ziele und Erwartungen beurteilen. Er wird seine eigene Erzählung aktivieren. Er wird auf Prozesse, prozedurale Änderungen, Vorgaben und Begründungen zurückgreifen, die er kennt und die sich für ihn bewährt haben. Es ist in der Folge völlig offen, ob er versteht, worin die neue Anforderung an ihn besteht – und ob er sie glaubt oder nicht.

Ist es also das Ziel, die Reproduktion von Altbekanntem zu verhindern und sicherzustellen, dass der Akteur im Sinne des Programm- bzw. Projektzwecks sein Handeln überdenkt, dann braucht es dafür einen «Aneignungsmodus». Und der besteht darin, mehrere Akteursebenen zusammenarbeiten zu lassen, denn nur so geraten möglichst viele Varianten von Lösungskonstrukten in deren Hände. So werden bessere von schlechteren Handlungsversuchen unterscheidbar und es wird sichergestellt, dass sich keine Akteursebene in ihrer Denk- und Handlungswelt vom Rest entkoppeln kann. Es ist dabei unerheblich, ob die Akteursebenen formal der gleichen Organisation angehören, mehreren Organisationseinheiten, verschiedenen Organisationsformen oder

Ressourcensteuerung

vielleicht sogar einem ganz anderen Sektor. Der akteursübergreifende Vorgehensmodus sorgt dafür, dass es stets möglich bleibt, Entscheidungen anders als bisher herbeizuführen – kluge Entscheidungen für eine Ressourcensteuerung, die top down nicht funktioniert.

Neben der sinntragenden Erzählung ist dafür eine Programm- oder Projektleitung entscheidend, die akteursübergreifend agieren, die Zusammenarbeit gestalten und das Ganze lebendig halten kann. Sie muss die Zusammenhänge gut verstehen und ergründen – nur Leute mit Systemverständnis können Systemwissen stärken. Es ist höchst anspruchsvoll, sicherzustellen, dass zuerst das fachlich und programmatisch Neue verstanden und gestaltet ist, bevor das bei den Akteuren vorhandene Know-how wieder eingebracht wird.

Was heisst das in der Praxis? Ein Fallbeispiel

Ein medial viel beachtetes Projekt aus dem Bereich Bildung, für das aus dem Ruder gelaufene Finanzen der Anlass waren und das durch eine veränderte Ressourcensteuerung transformiert wurde, ist SIRMa (Stärkung der Integrationskraft der Regelschule durch Ressourcenmanagement).

Als die Stadt Winterthur 2013 das Konzept SIRMa in Kraft setzte, erhoffte sie sich Grosses. Ressourcen sollten aus der Sonderschulung in die Verantwortung der Regelschulen umgelagert werden und dort ein Umdenken fördern. Die Schulen sollten dazulernen, tragfähiger werden, nicht mehr so viele Sonderschülerinnen und -schüler produzieren.

Es kam anders. Die Sonderschulkosten stiegen jährlich um 10 Prozent. Umgehend ergriffene Gegenmassnahmen blieben ohne erkennbare Wirkung. Schlüsselpersonen wechselten den Job. Ressourcen und Zwecke hatten sich entkoppelt: Was vor sich ging, war für die Akteure in Winterthur bald kaum noch nachzuvollziehen.

Eine Evaluation durch das Institut für Sozialmanagement der ZHAW stellte in Zusammenarbeit mit den Akteuren auf verschiedenen Ebenen das Systemverständnis wieder her. Massgeblich an den Arbeiten beteiligt war zudem das Zentrum Dienstleistungen der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich. Mit der Evaluation gelang es, die Steuerungsproblematik zu durchschauen.

Ressourcensteuerung

Die erkannten Schlüsselstellen betreffen keineswegs nur die Stadt Winterthur:

- Die Zuweisung zur Sonderschulung ist komplex. Viele Akteure sind beteiligt, Unsicherheit über das Problem, seine Ausgangsbedingungen, seinen Verlauf und die richtigen Ziel- und Sinnkriterien sind nicht die Ausnahme, sondern die Regel.
- Aus diesem Grund bekommen Abläufe, Prozesse und Rollenzuweisungen schnell die Oberhand – statt einer sinntragenden Erzählung, mit der um Lern- und Bildungsziele und gute Settings für die Schülerinnen und Schüler gerungen werden kann.
- In der Folge wird, bildlich gesprochen, das Fieberthermometer gekühlt statt das Fieber bekämpft. Die verschiedenen Akteure übernehmen Verantwortung im Rahmen dessen, was sie am Problem überblicken und was ihren Interessen und ihrem Selbstverständnis entspricht – aber sie koppeln sich nicht miteinander. Es fehlt die Gesamtorientierung.
- Unter diesen Voraussetzungen ist es praktisch ausgeschlossen, in eine kohärente und langfristige Entwicklung zu kommen. Fall um Fall wird bearbeitet, doch der innere Zusammenhang der Fälle bleibt für die Steuerung verschlossen. Die Legitimität sinkt, Administratives gewinnt an Einfluss, die Kosten steigen.

In einer solchen Situation können die einzelnen Mitarbeitenden nicht mehr viel ausrichten. Im SIRMa-Projekt gab es, wie andernorts auch, natürlich sehr fähige Leute, aber: Die Strukturen haben den Vorrang vor individuellem Entscheidungsverhalten. Die Beteiligten passten sich an die Arbeitsbedingungen an, interpretierten sie, umgingen sie, wo sie es für nötig erachteten, füllten undefinierte Freiräume mit personabhängigen Entscheiden und erzeugten so, bewusst oder unbewusst, erwünschte ebenso wie gänzlich unerwünschte (Neben-) Effekte und Abweichungen.

Um in dieser komplexen Situation voranzukommen, gab es nur eine Lösung: Es musste eine sinntragende Erzählung her, die normative Orientierung für das Ressourcenprogramm bot und die verschiedenen Akteurebenen zusammenband. Dies war besonders zentral in einer Stadt wie Winterthur, die finanziell nicht auf Rosen gebettet ist und darum vergleichsweise wenige Fehler in der Systemkalibrierung verzeiht. Sie ist auf eine hohe Umsetzungsintelligenz angewiesen.

Der Evaluationsbericht hat dafür ausführliche Vorschläge erarbeitet. Dessen Lektüre ist auch für andere Institutionen interessant, weil im Fokus die konzeptuellen Grundlagen stehen, mit denen die Ressourcen in der Sonderschulung gesteuert werden können: Der Kerngedanke ist, vielleicht überraschend, dass Schulentwicklung eine gemeinsame Leistung der verschiedenen Akteurebenen ist – konsequent ausgerichtet auf die Lern- und Bildungsziele für Schülerinnen und Schüler und mit den Schulleitungen als gern übersehener Gruppe im Zentrum.

Ressourcensteuerung

Winterthur hat die Erkenntnisse daraus im Folgeprojekt «Wega» angewandt: Ein strategisches Narrativ sichert die überinstitutionelle Zusammenarbeit, verbindet die Akteursebenen und erlaubt einen adäquaten Komplexitätsgrad. Sofern die Schulentwicklung greift, wird dies innert einiger Jahre die bisherige negative Entwicklung stoppen – ein Anfang ist gemacht.

Fazit: Weshalb ist wirkungsvoll, wer mit Komplexität umgehen kann?

Wie das Beispiel SIRMa zeigt, gelingt die Ressourcensteuerung selbst in zunächst völlig undurchsichtigen Situationen, wenn die beiden beschriebenen Elemente, eine sinntragende Erzählung und die akteursübergreifende Zusammenarbeit, aktiv eingesetzt werden. Durch die Verbindung der Sinnkonstruktion mit einer Vorgehensweise, die Akteursebenen aktiv miteinander koppelt – ihre Sprache, Logiken, Vision und Orientierung – stellt sich die Institution der öffentlichen Hand sowohl der Komplexität, die im jeweiligen Programmzweck steckt, als auch der Komplexität, die in den beteiligten leistungserbringenden Organisationen selbst steckt. Und findet so zu guten Lösungskonstrukten.

Zielkonflikte verschwinden dadurch nicht. Schwer Steuerbares wird dadurch nicht auf einmal trivial. Aber: Die Beteiligten sind sich nach einiger Zeit einig, ob die neuen Handlungsmöglichkeiten etwas bewirkt haben oder nicht. Und zwar selbst dann, wenn es nicht gelungen ist, die formulierten Ziele vollständig zu erreichen, die definierten Erfolgskriterien einzuhalten oder die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure zu homogenisieren. Trotzdem ist Verständigung möglich: «Es geht in die richtige Richtung» oder «Die Richtung stimmt nicht». Verbunden mit entsprechenden Vorschlägen, was als Nächstes probiert werden soll, lässt sich die Nuss damit immer wieder knacken.

Institutionen und Organisationen der öffentlichen Hand sollten für die Ressourcensteuerung also nicht nur ihre vertrauten operativen Kompetenzen anwenden im Controlling, in der Prozesseffizienz und im Projekt- und Risikomanagement: Es kann sein, dass sie den Zweck damit nicht treffen. Sondern sie sollten auch das Reservoir an sinntragenden Erzählungen (Strategie, legitimierte Werteorientierung, Storytelling) und Kooperation nutzen, um den Programmzweck zu erfüllen. Denn es geht in der Ressourcensteuerung immer darum, die blinden Flecken auszuleuchten, die mit dem bisherigen Ressourceneinsatz verbunden sind.

Ressourcensteuerung

Der entscheidende Unterschied, um das Beste aus den eingesetzten öffentlichen Geldern herauszuholen, steckt in der damit einhergehenden Lernfähigkeit in der Organisation: Verschiedene Akteursebenen müssen zusammenarbeiten und oft auch einen externen Blick annehmen, um einen unterkomplexen Umgang zu verhindern. Der Franken, der nicht bewusst eine gemeinsam verstandene Aufgabe erhält, sucht sich ansonsten selbst eine. Damit ist niemandem gedient.

**Der Autor:**

Prof. Dr. Christian Liesen

Dozent

ZHAW Soziale Arbeit, Institut für Sozialmanagement

E-Mail: christian.liesen@zhaw.ch

Der Autor dankt Felix Helg, Regula Weniger, Michael Herzig, Frank Wittmann und Anna Cornelius für ihre Anregungen und Rückmeldungen zu einer früheren Fassung dieses Papers.