

# OUTSOURCING IN DER OFFENEN KINDER- UND JUGENDARBEIT – WIE KANN ES GELINGEN?

Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH, Luzern<sup>1</sup>: **Oliver Bieri**, Dr. phil. I, Bereichsleiter Soziale Sicherheit und Integration, **Alexandra La Mantia**, wissenschaftliche Mitarbeiterin.

**Outsourcing ist heute eine gängige Praxis in der Sozialen Arbeit. Aber was genau bedeutet eigentlich Outsourcing? Wie ist die Tendenz zur Auslagerung von öffentlichen Leistungen im Sozialbereich entstanden? Welche Vor- und Nachteile hat Outsourcing? Der vorliegende Artikel gibt Antworten auf diese Fragen und erläutert, welche Voraussetzungen für ein erfolgreiches Outsourcing vorhanden sein müssen.**

## Was ist Outsourcing?

Outsourcing von Dienstleistungen bezeichnet grundsätzlich die Verlagerung von Wertschöpfungsaktivitäten des Unternehmens auf Zulieferer (Thommen/Achleitner 2009). Dahinter steckt die Annahme, dass die Erbringung der Leistung effizienter durch einen spezialisierten Anbieter erledigt werden kann. Auch der Staat als eine Art Unternehmen betreibt Outsourcing und überträgt beispielsweise einen Teil der von ihm zu erbringenden Leistungen einer externen Firma, einem Verein oder einer Stiftung. Das «Contracting-Out», die Auslagerung von öffentlichen Dienstleistungen an private Träger mittels Leistungsvereinbarungen, ist die häufigste in der Sozialen Arbeit anzutreffende Form von Outsourcing (Bruttel 2005, S. 9).

## Wie kam es zu Outsourcing?

Für die Entstehung von Outsourcing im Sozialbereich sind zwei Entwicklungsstränge relevant: Auf der einen Seite haben private Initiativen in der Sozialen Arbeit Tradition. Als der Staat in diesem Bereich noch wenig aktiv war, haben sich Vereine, kirchliche Träger und Privatpersonen engagiert, um soziale Probleme anzupacken. Der gemeinnützige Frauenverein Zürich beispielsweise eröffnete 1895 die erste Kindertagesstätte in Zürich (Pache/Largiadèr 2010). Auch in anderen Bereichen, wie beispielsweise im Heimwesen oder im Suchtbereich, entstanden zu Beginn des 20. Jahrhunderts viele private Trägerschaften. Auch in der offenen Jugendarbeit entwickelten sich die ersten Angebote und Aktivitäten auf privater Ebene (Wettstein 2010). In langjähriger Tätigkeit haben diese Organisationen viel Fachwissen aufgebaut und kennen heute das Feld sehr gut. So gesehen ist es kein neues Phänomen, dass Vereine und Stiftungen in Bereichen tätig sind, die heute grösstenteils als staatliche Aktionsfelder angesehen werden.

Es kann davon ausgegangen werden, dass aktuell im Bereich Soziale Arbeit ungefähr 70 Prozent der Träger Private sind. Die Finanzierung von Sozialer Arbeit hingegen ist zu 90 Prozent staatlich (Degiacomi 2005, S. 3 f.).

In der offenen Jugendarbeit kommt es vor, dass öffentliche und private Bereitstellung nebeneinander existieren, beispielsweise, wenn eine Gemeinde einzelne Projekte oder Teilbereiche, wie beispielsweise die aufsuchende Jugendarbeit, einkauft, während die offene Jugendarbeit als Ganzes ein permanenter Bereich der Gemeindeverwaltung darstellt. Es gibt aber auch Fälle, in denen die ganze kommunale Jugendarbeit von privaten Trägern ausgeführt wird.

Auch in anderen Fachgebieten sind Auslagerungen Realität. Ein Beispiel dafür ist die Jagd: Eigentlich eine behördliche Aufgabe zur Regulierung des Wildbestandes, ist das Jagdwesen komplett ausgelagert und wird hauptsächlich von Freiwilligen ausgeführt (vgl. [www.jagd.ch](http://www.jagd.ch)).

Der zweite Entwicklungsstrang hingegen ist neueren Datums und hat mit der Reform der Verwaltungen zu tun. Im Zuge des New Public Managements (NPM) als Modernisierungsprozess von Staat und Verwaltung werden betriebswirtschaftliche Steuerungsprozesse auf die Verwaltungen angewandt (Villeneuve 2013). In der Schweiz haben seit Mitte der 1990er Jahre Reformen der so genannten «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (WoV) für eine Tendenz zur Auslagerung gesorgt. Auch im Bereich der Sozialen Arbeit wurden vermehrt Vereine, Verbände und Firmen per Leistungsvereinbarungen mit der Bereitstellung von Leistungen beauftragt, welche bisher von den Verwaltungen direkt erbracht wurden. Mittlerweile haben fünfzehn Kantone WoV-Reformen umgesetzt oder sind in der Versuchsphase (EFV 2013). Das Ziel der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist es, «das staatliche Handeln verstärkt an messbaren Leistungen und Wirkungen zu orientieren, Aufgaben und Verantwortungen stufengerecht an Verwaltungseinheiten zu delegieren, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung zu verbessern und bewährte Führungsinstrumente aus der Privatwirtschaft zu übernehmen» (ebd.). Hablützel zufolge wurde die Verwaltung dadurch tatsächlich professioneller, zielstrebig und offener (2013, S. 99).

## Gründe für Outsourcing

Warum lagert eine Gemeinde soziale oder andere Dienstleistungen aus? Es können vor allem zwei Beweggründe festgestellt werden:

<sup>1</sup> INTERFACE bietet Leistungen in den Bereichen Evaluation, Beratung und Forschung an und ist spezialisiert auf die Analyse des Vollzugs und der Wirkung politischer Massnahmen. Auftraggeber sind Verwaltungsstellen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene sowie der Schweizerische Nationalfonds. [www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

- *Viele Gemeinden erhoffen sich durch Outsourcing dieselbe Qualität der Leistungen zu geringeren Kosten.* Dies, weil private Träger häufig weniger Vorgaben bezüglich Anstellungsbedingungen erfüllen müssen, als dies bei Gemeindeverwaltungen der Fall ist. Ausserdem haben spezialisierte Anbieter in der Regel viel internes Know-how aufgebaut. Wenn beispielsweise eine kleine Gemeinde einen privaten Anbieter, der für mehrere Gemeinden tätig ist, zur Erbringung von Leistungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit bezieht, profitiert die Gemeinde von diesem Grössenvorteil (Skaleneffekt). Der spezialisierte private Anbieter kann in der Regel schneller auf internes Fachwissen zurückgreifen – hingegen ist eine mit wenigen Ressourcen dotierte Stelle innerhalb der Gemeindeverwaltung häufig nicht in der Lage, in vergleichbarem Umfang Kompetenzen und Wissen aufzubauen. Ausserdem sind private Anbieter dem Wettbewerb des Marktes ausgesetzt, was auch qualitätssteigernd wirken kann. Obwohl auch Verwaltungen bestrebt sind, effizient und effektiv zu arbeiten, ist der Anreiz möglichst gute Arbeit zu leisten bei privaten Anbietern besonders gross, da diese weiterhin Aufträge erhalten und ihre Dienstleistungen erbringen wollen.
- *Private Unternehmungen sind in der Regel flexibler als Verwaltungen.* Bei Bedarf kann ein privates Unternehmen für ein Projekt zusätzlich, eventuell zeitlich befristet, Personal einstellen oder das Globalbudget des Auftrags je nach Situation eher für Sachmittel oder Lohnausgaben verwenden. Die Gemeinden hingegen sind oft an bestimmte interne Prozesse gebunden, die eine schnelle Reaktion auf neue Herausforderungen erschweren. Weiter kann es vorkommen, dass eine Gemeinde zwar über die finanziellen, nicht aber über die zeitlichen Ressourcen verfügt, um selber Leistungen in der offenen Kinder- und Jugendarbeit zu erbringen oder ein langfristiges Engagement ist aus politischen Gründen noch nicht möglich und man einigt sich auf zeitlich befristete Leistungen.

### Herausforderungen

Beim Outsourcing treten spezifische Herausforderungen zutage: Die Gemeinde übergibt dem privaten Träger eine Aufgabe, welche dieser mit einem Globalbudget erfüllen muss. In der Wirtschaftswissenschaft ist dieses Modell als «Prinzipal-Agent-Theorie» bekannt (Thommen/Achleitner 2009, S. 885). Aus Sicht der Gemeinde (Prinzipal) hat der private Träger (Agent) einen Wissensvorsprung und kann ohne die direkte Kontrolle der Verwaltung handeln (ebd.). Und dennoch ist es Aufgabe der Gemeinde, die Qualität und die Wirksamkeit der vom privaten Träger erbrachten Leistungen mittels Zielen und Indikatoren zu überprüfen. Vorgaben bezüglich Leistungen, anzustrebenden Wirkungen und Qualität müssen bereits in einer Leistungsvereinbarung definiert werden. Eine wirkungsorientierte Steuerung setzt «... das Festlegen einer bestimmten Wirkungsebene [...], eine klar definierte Zielgruppe, klar und eindeutig definierte Ziele sowie aussagekräftige Indikatoren oder

andere Instrumente und Verfahren zur Erfassung und Beurteilung der Zielerreichung [voraus]» (Schröder/Kettiger 2001, S. 15 f.). Erst ein solch strukturiertes Vorgehen in der Konzeptionsphase ermöglicht eine spätere Überprüfung und Bewertung (Evaluation).

Bei Auslagerungen von öffentlichen Dienstleistungen an private Träger mittels Leistungsvereinbarungen sind nicht nur die Gemeinden als Auftraggebende, sondern auch die Auftragnehmer gefordert: Grosse Anforderungen bezüglich Qualität und Überprüfbarkeit der Leistungen bedingen auch bei den privaten Trägerschaften – beispielsweise bei freiwillig tätigen Vereinsvorständen – hohe Professionalität und Fachkenntnisse.

Probleme treten bei Outsourcing vor allem dann auf,

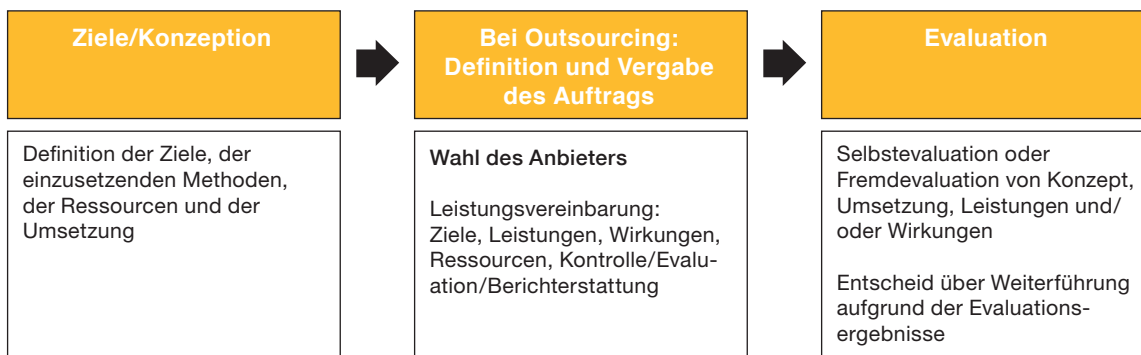
- wenn Leistungen ausgelagert werden, ohne dass von Seiten der Gemeinde eine eingehende Auseinandersetzung mit Zielen sowie der Leistungs- und Wirkungsüberprüfung stattfindet.
- wenn in Gemeinden, in denen die offene Jugendarbeit ein permanenter Bereich der Gemeindeverwaltung darstellt, einzelne Leistungen der Jugendarbeit ausgelagert werden, dies zu Lasten des Budgets der bestehenden Jugendarbeit geht und die Verantwortlichen der kommunalen Jugendarbeit nicht in den Prozess eingebunden wird.
- wenn die Gemeinde einzelne, punktuelle Projekte als Ersatz für die permanente kommunale Jugendarbeit sieht.

Bei Auslagerungen muss auch die Frage nach der Verantwortung geklärt werden: Was passiert, wenn ein privater Träger seine Aufgaben nicht oder nicht genügend erfüllt? Grundsätzlich bleibt die Verantwortung für die Bereitstellung der Leistung trotz teilweise anderslautendem Verständnis beim Auftraggeber, also bei der Gemeinde.

Ein genereller Nachteil bei Outsourcing kann sein, dass die privaten Anbieter nicht Teil der Verwaltung und dadurch häufig nicht in die regulären Strukturen und Abläufe der Verwaltung eingebunden sind. Damit auch private Träger ihre Dienstleistungen optimal erbringen können, sind die Verantwortlichen in der Gemeinde gefordert eine gute Zusammenarbeit anzustreben, die privaten Träger beispielsweise auch bei Vernehmlassungen einzubeziehen, sie in relevante Netzwerke einzuführen und dort partizipieren zu lassen.

### So gelingt Outsourcing

Outsourcing hat in der Sozialen Arbeit wie auch in anderen Bereichen Vor- und Nachteile. Wichtig ist, dass die Gemeinde eine differenzierte und für alle Beteiligten transparente Diskussion über Ziele, Leistungen und Evaluation initiiert und leitet. In Gesprächen von Interface mit Vertretenden der offenen Jugendarbeit sowie mit Verwaltungsexperten hat sich hinsichtlich einer erfolgreichen Auslagerung ein ideales Vorgehen in drei Schritten herauskristallisiert. Dieses ist in der folgenden Darstellung zusammengefasst. Anschliessend werden ergänzende Aspekte aufgeführt.



Quelle: eigene Darstellung.

### Ziele/Konzeption

Bevor eine Auslagerung in Erwägung gezogen wird, müssen sich die für die Jugendpolitik Verantwortlichen der Gemeinde mit den Zielen der Jugendarbeit auseinandersetzen: Welche Wirkungen sollen mit der offenen Jugendarbeit bei welchen Zielgruppen erreicht werden? Woran wird zu erkennen sein, ob die Ziele erreicht wurden (Indikatoren)? Was kann und soll innerhalb der bestehenden kommunalen Jugendarbeit realisiert werden? Welche Ressourcen werden dafür benötigt? Welche Leistungen sollen aus welchem Grund ausgelagert werden? Erst nach Beantwortung dieser Fragen können geeignete, evidenzbasierte Methoden/Massnahmen zur Erreichung dieser Ziele definiert und geeignete Akteure zur Erbringung der Leistungen gesucht werden.

Bereits in der Gemeinde tätige Jugendarbeitende sollen in den Prozess der Zielsetzung und Konzeption einbezogen werden. Bei der Definition von Wirkungs- und Leistungszielen empfiehlt es sich auch, die Zielgruppen (Kinder, Jugendliche) adäquat einzubeziehen.

### Definition und Vergabe des Auftrags

In Leistungsvereinbarungen muss neben den in der Darstellung aufgeführten Elementen ausserdem festgelegt werden, über welchen Zeitraum die Leistungen erbracht werden und wann und in welcher Form die Berichterstattung erfolgen soll. Es soll ebenfalls definiert sein, unter welchen Voraussetzungen nach Ablauf der Leistungsvereinbarung eine Erneuerung des Vertrages möglich ist. Zur Vorbereitung von Leistungsvereinbarungen ziehen Politik und Verwaltung teilweise externe BeraterInnen bei.

### Durchführung der Evaluation

Eine Evaluation ermöglicht beispielsweise, mehr über die Zusammenhänge der Leistungen und Wirkungen zu erfahren, das Angebot entsprechend zu verbessern und die Rechenschaftslegung/Berichterstattung zu ermöglichen. Um später im Rahmen der Evaluation die Umsetzung, die Leistungen und die Wirkungen von Massnahmen überprüfen zu können, empfiehlt es sich, diese bereits im ersten Schritt «Ziele/Konzeption» in Form eines Wirkungsmodells darzustellen. Ein Wirkungsmodell vermag die Komplexität gemeindlicher Kinder- und Jugendarbeit, deren Kontext, Bedingungen, Strukturen, Methoden, Prozesse und Ziele vereinfacht abzubilden. Ausserdem können dadurch Wirkungszusammenhänge hergestellt und auf dieser Basis für die Evaluation relevante Fragestellungen herausgearbeitet werden (Beywl et al. 2008). Um solche Konzeptions- und Evaluationsprozesse unterstützen zu können, hat der Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit DOJ das Projekt «Qualitätsentwicklung und -sicherung in der offenen Kinder- und Jugendarbeit» initiiert, welches im Frühjahr 2014 startet. Im Rahmen dieses Projekts wird ein praxisnahes und einfach anwendbares Arbeitsinstrument in Form eines Wirkungsmodells entwickelt, welches die Gemeinden und die Jugendarbeitenden bei der Qualitätsentwicklung und -sicherung unterstützen kann.

### Literatur

- Beywl, Wolfgang und Kehr, Jochen; Mäder, Susanne und Niestroj, Melanie (2008). *Evaluation Schritt für Schritt. Planung von Evaluationen*. Münster: Heidelberger Institut Beruf und Arbeit.
- Bruttel, Oliver (2005). «Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien», in *Journal for Labour Market Research* 1.
- Degiacomi, Patrik (2005). *Bericht über sozialen Zusammenhalt in der Schweiz*. Bern: avenirsocial.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Sektion Programm FLAG (2013). *Umsetzung in der Schweiz* [online]: [http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-1-2umsetzung\\_ch.php](http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-1-2umsetzung_ch.php). Zugriff 29.01.2014.
- Hablützel, Peter (2013). «Bürokratie-Management-Governance: Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel», in: Ladner, Andreas (Hrsg.). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Pache, Karin und Largiadèr, Ursina (2010). Vom Wohltätigkeitsangebot zur professionellen Dienstleistung. Die Entwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung des GFZ, in: GFZ – Gemeinnütziger Frauenverein Zürich (Hrsg.). *Kinderbetreuung im Wandel*. Zürich: Orell Füssli.
- Schröder, Jan und Kettiger, Daniel (2001). «Wirkungsorientierte Steuerung in der Sozialen Arbeit», in: *Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Band 229.
- Thommen, Jean-Paul und Achleitner, Ann-Christin (2009). *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*. Wiesbaden: Gabler.
- Villeneuve, Jean-Patrick (2013). «Bürger und Public Manager: die Veränderung der Rollen», in: Ladner, Andreas (Hrsg.). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Wettstein, Heinz (2010). «Hinweise zu Geschichte, Definitionen, Funktionen», in: Wandeler, Bernhard (Hrsg.). *Soziokulturelle Animation. Professionelles Handeln zur Förderung von Zivilgesellschaft, Partizipation und Kohäsion*. Luzern: interact.