

# **SUPERVISION: Theorie – Praxis – Forschung**

## **Eine interdisziplinäre Internet-Zeitschrift**

### **14/2003**

**Herausgegeben von:**

*Univ.-Prof. Dr.Dr.Dr. **Hilarion G. Petzold***

*Freie Universität Amsterdam, Europäische Akademie für psychosoziale Gesundheit, Düsseldorf, Donau-Universität, Krems, Institut St. Denis, Paris*

**In Verbindung mit:**

*Univ.-Prof. Dr. phil. **Jörg Bürmann**, Universität Mainz*

*Prof. Dr. phil. **Wolfgang Ebert**, Dipl.-Sup., Dipl. Päd., Europäische Akademie für psychosoziale Gesundheit, Düsseldorf/Hückeswagen*

***Jürgen Lemke**, Europäische Akademie für psychosoziale Gesundheit, Düsseldorf*

*Prof. Dr. phil. **Michael Märten**, Dipl.-Psych., Fachhochschule Frankfurt a.M.*

*Univ.-Prof. Dr. phil. **Heidi Möller**, Dipl.-Psych. Universität Innsbruck*

*Dipl.-Sup. **Ilse Orth**, Europäische Akademie für psychosoziale Gesundheit, Düsseldorf*

*Prof. Dr. phil. **Alexander Rauber**, Fachhochschule Bern*

*Dr.phil. **Brigitte Schigl**, Zentrum für psychosoziale Medizin, Donau-Universität, Krems*

*Univ.-Prof. Dr. phil. **Wilfried Schley**, Universität Zürich*

*Dr. phil. **Ingeborg Tutzer**, Bozen, Stiftung Europäische Akademie für psychosoziale Gesundheit*

© FPI-Publikationen, Verlag Petzold + Sieper Düsseldorf/Hückeswagen.

[www.fpi-publikationen.de/supervision](http://www.fpi-publikationen.de/supervision)

# **SUPERVISION: Theorie – Praxis – Forschung –**

## **Ausgabe 14/2003**

# **Privatisierung sozialer Dienstleistungen und**

## **Supervision**

**Dipl.-Psych. Hans-Christoph Eichert <sup>1</sup>**

September 2003

---

<sup>1</sup> \* Studiengang Supervision Vrije Universiteit Amsterdam

\*\* Betreuer der Arbeit: Univ. Prof. Dr. mult. Hilarion Petzold VU Amsterdam

## **1. Einleitung**

## **2. Rechtliche Grundlagen: Soziale Dienstleistungen und Subsidiarität**

- 2.1. Soziale Dienstleistungen und historische Wurzeln
- 2.2. Rechtliche Grundlagen des Sozialsystems
- 2.3. Entwicklungstrends

## **3. Privatisierung öffentlicher sozialer Leistungen**

- 3.1. Das „Neue Steuerungsmodell“
- 3.2. Merkatokratisches Organisationsverständnis
- 3.3. Auswirkungen auf die Leistungserbringung

## **4. Rechtsformen von Leistungserbringern**

- 4.1. Verein
- 4.2. GmbH
- 4.3. Aktiengesellschaft
- 4.4. Auswirkungen auf die Leistungserbringung

## **5. Supervision und privatisierte Leistungserbringung**

## **6. Abschließende Bemerkungen**

## **7. Literatur**

## **8. Abbildungsverzeichnis**

## 1. Einleitung

Das System der Erbringung sozialer Dienstleistungen in Deutschland hat sich seit Anfang der neunziger Jahre des 20. Jahrhundert in Deutschland grundlegend gewandelt. Die Veränderungen, die in erster Linie auf die permanent angespannte Haushaltslage der Gemeinden und ganz grundsätzlich auf die Begrenztheit der finanziellen Mittel im Sozialbereich angesichts wachsender Aufgaben zurückzuführen sind, haben Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und Arbeitsthematiken der im Sozial- und Gesundheitsbereich tätigen Berufsgruppen sowie auf die Lebenswelt ihrer KlientInnen bzw. PatientInnen.

Mit der Veränderung der Arbeitsfelder verändern sich auch die Rahmenbedingungen und Themen von Supervision. Hierbei dürften neue rechtliche Rahmenbedingungen wie sie mit neuen Vergabemodalitäten von Leistungen ebenso eine Rolle spielen, wie neue Rechtsformen von Einrichtungen, die soziale Leistungen anbieten. In dieser Arbeit sollen die Auswirkungen privatisierter Leistungserbringung im Sozialbereich auf die Rahmenbedingungen und Inhalte von Supervision unter dem Blickwinkel des Übergangs auf Kapitalgesellschaften.

Im ersten Abschnitt werden zunächst wichtige rechtliche Grundlagen und deren Änderungen seit Anfang der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts erläutert.

Veränderte Strategien der Kosten- und Leistungsträger als Reaktion auf diese Änderungen insbesondere das „Neue Steuerungsmodell“ werden im darauffolgenden Abschnitt dargestellt. Hier wird auch auf unterschiedliche Privatisierungsformen eingegangen. Wichtig in diesem Zusammenhang sind auch die Auswirkungen auf die Leistungen selbst.

Für die Erbringer von Leistungen und Einrichtungsträger hatten die genannten gesetzlichen Änderungen zunehmende Konkurrenz auch mit privat-gewerblichen Trägern zur Folge. Im Bereich der frei-gemeinnützigen und öffentlichen Träger führte das zu einer breiten Ausgründungswelle von Einrichtungen, zu einer „Flucht in Kapitalgesellschaften“. Verschiedene Rechtsformen von Erbringern sozialer Leistungen und deren Auswirkungen auf die Leistungserbringung werden im darauf folgenden Abschnitt exemplarisch dargestellt

Mit den sich aus diesen Änderungen ergebenden Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen von Supervision einerseits sowie auf die Thematik und Inhalte von Supervision andererseits befasst sich der 5. Abschnitt genauer.

## 2. Rechtliche Grundlagen: Soziale Dienstleistungen und Subsidiarität

### 2.1. Soziale Dienstleistungen und historische Wurzeln

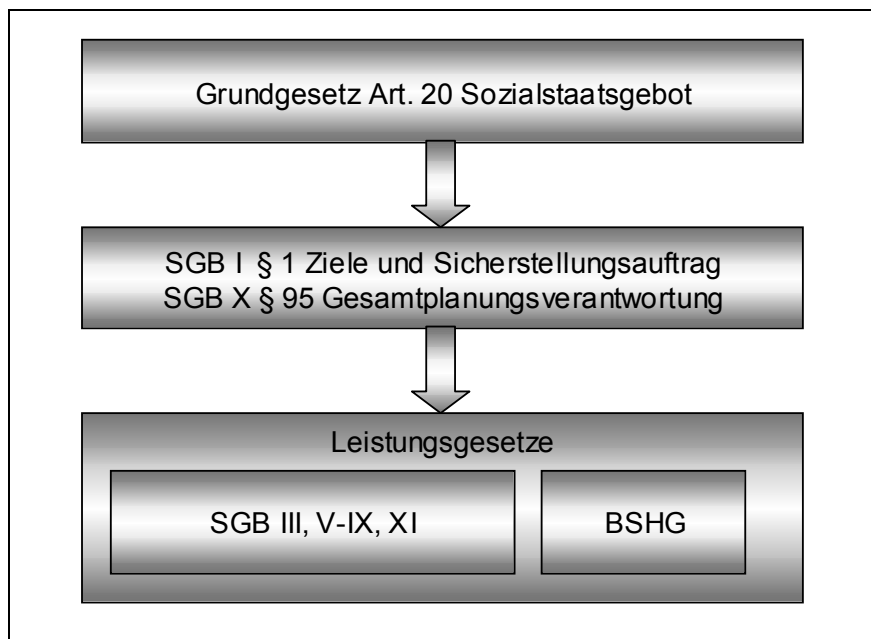
Eine Definition von sozialen Dienstleistungen lautet:

„Als soziale Dienstleistungen können all diejenigen Handlungen, Aktivitäten und Maßnahmen von privaten Institutionen oder Einzelpersonen und/oder staatlichen Institutionen verstanden (werden), die darauf abzielen, die physische und psychische Lebens- und Erlebnisfähigkeit sowie die Sozialfähigkeit von einzelnen und/oder Gruppen wieder herzustellen oder zu verbessern.“ (BMAS 1981, S.23)

Historisch gesehen nehmen in Deutschland im Bereich staatlicher Sozialpolitik soziale Dienstleistungen im Gegensatz zu anderen Formen von Sozialleistungen (Geld- und Sachleistungen) eher eine untergeordnete Rolle ein, denn insbesondere mit der Einführung des Sozialversicherungswesens im 19. Jahrhundert wurde der Schwerpunkt staatlicher Sozialpolitik in erster Linie auf die materielle Existenzsicherung gelegt.

Der Bereich sozialer Dienstleistungen war dagegen weitgehend in den Händen der privaten Wohlfahrtspflege, insbesondere der sich seit dem 19. Jahrhundert entwickelnden Wohlfahrtsverbände. Die Entwicklung dezentraler Strukturen mit starkem Gewicht auf verbandlich organisierter Wohlfahrtspflege verlief in Westdeutschland mehr oder weniger kontinuierlich und bildet eine wichtige Grundlage des Subsidiaritätsprinzips, das eine wesentliche Säule des deutschen Sozialsystems darstellt.

## 2.2. Rechtliche Grundlagen des Sozialsystems



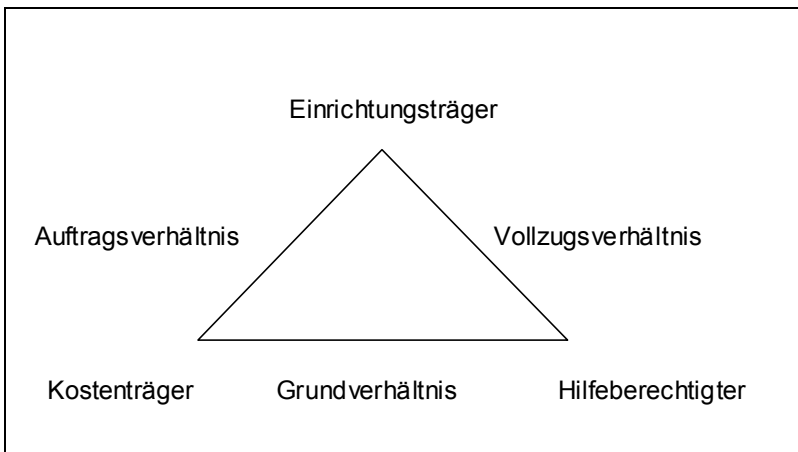
**Abbildung 1: Gesetzliche Grundlagen**

Im Grundgesetz ist in Artikel 20 Abs. 1 das Sozialstaatsprinzip niedergelegt. Demnach ist die Bundesrepublik ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes lässt einen großen Gestaltungsspielraum, weist aber dem Staat eine grundlegende Gestaltungsverantwortung zu.

Weiter ausgeführt sind die Ziele der Sozialstaatlichkeit im SGB I. Zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit sollen Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestaltet werden. Darüber hinaus ist in § 1 Abs. 2 SGB I ein Sicherstellungsauftrag enthalten. Das SGB soll demnach dazu beitragen, daß die zur Aufgabenerfüllung notwendigen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Nach § 95 SGB X haben die öffentlichen Träger die Gesamtplanungsverantwortung hinsichtlich der Bedarfsermittlung, Bereitstellung und Inanspruchnahme sozialer Einrichtungen und Dienste.

In spezifischen Bundesgesetzen wird die Erbringung sozialer Leistungen schließlich konkreter geregelt. Insbesondere ist dies im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sowie im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) der Fall. In beiden Gesetzen wird die Letztverantwortlichkeit bzw. Gesamtverantwortlichkeit des Staates festgelegt (§ 10 Abs. 5 Satz 2 BSHG, § 79 Abs. 1 SGB VIII).

Die Letztverantwortlichkeit öffentlicher Leistungsträger schließt jedoch die Beteiligung dritter bei der Erbringung sozialer Leistungen nicht aus. Wie oben bereits dargelegt, hat die Beteiligung freier Träger aus dem verbandlichen Bereich in Deutschland eine lange Tradition.



**Abbildung 2: Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis**

In den Sozialgesetzen wird nach öffentlichen, freien und privat-gewerblichen Trägern differenziert, die in unterschiedlicher Weise an der Erbringung von Leistungen beteiligt werden können. Bis in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts hatten dabei die freien Träger, die in der Regel verbandlich organisiert waren, einen zweifachen Vorrang gegenüber öffentlichen und privat-gewerblichen Trägern: Einerseits bestand eine staatliche Förderungsverpflichtung (§ 10 BSHG, §§ 4, 12, 74 SGB VIII), andererseits Vorrang bei der Leistungserbringung (§§ 10, 93 BSHG, § 4 SGB VIII). Gegenüber privat-gewerblichen Trägern waren freie Träger im Falle der Konkurrenzsituation bevorzugt, da in diesem Fall vorrangig mit ihnen Kostenvereinbarungen abgeschlossen werden sollten.

Kostenvereinbarungen mit freien Trägern waren Voraussetzung für die Kostenübernahme im Einzelfall. Kostenvereinbarungen hatten sich an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit zu orientieren. In der Regel fand bei Kostenvereinbarungen das Selbstkostendeckungsprinzip Anwendung, nach dem Personal- und Sachkosten in Höhe der nachgewiesenen Selbstkosten erstattet wurden.

Zusammenfassend kann man mit PABST bezüglich der Situation Anfang der 90iger Jahre des 20. Jahrhunderts feststellen:

„Die Spezifika des deutschen Sozialstaats in Bezug auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen bestanden demnach in der Gesamt- und Letztverantwortlichkeit des Staates beziehungsweise der Kommunen, einer Statusdifferenzierung hinsichtlich der Marktzugangsmöglichkeiten und der finanziellen Förderung zwischen privat-gewerblichen, öffentlichen und freien Trägern, und schließlich einer am Selbstkostendeckungsprinzip ausgerichteten Preisgestaltung in den Einrichtungen und Diensten.“ (PABST 2000, S. 70)

### 2.3. Entwicklungstrends

Mit den Hauptargumenten Kostendämpfung, Transparenzsteigerung von Kosten und Leistungen sowie der Effizienzsteigerung der eingesetzten Mittel wurde dieses System in verschiedenen Gesetzesnovellierungen seit 1994 grundsätzlich verändert. Wesentlich waren dabei Novellierungen des BSHG, des SGB VIII sowie die Einführung der Pflegeversicherung (SGB XI). Wesentliche Veränderungen betrafen dabei:

- Übergang von der Selbstkostendeckungsfinanzierung zur prospektiven Finanzierung
- Aufhebung der Vorrangstellung freier Träger
- Differenzierung in Kosten-, Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen
- Einschränkung staatlicher Steuerungsmöglichkeiten.

Die Umstellung vom Selbstkostendeckungsprinzip hin zur Finanzierung durch prospektive Vereinbarungen wurde zuerst im BSHG 1994 vorgenommen und später auch im SGB VIII und SGB XI übernommen. Nach diesem Finanzierungsprinzip werden nicht mehr die notwendigen und nachgewiesenen Selbstkosten als Preisgrundlage herangezogen, sondern es werden verbindliche Vereinbarungen für einen Wirtschaftszeitraum geschlossen, die nachträgliche Ausgleichs nicht mehr zulassen. Mit der Umstellung auf prospektive Leistungsentgelte erhalten Einrichtungsträger Gewinnerzielungsmöglichkeiten, allerdings bei gleichzeitigem Risiko, Verluste zu machen, die nicht mehr ausgeglichen werden.

Die zweite wesentliche Tendenz betrifft die Einführung von Wettbewerbselementen. Zunächst im BSHG wurde der Vorrang gemeinnütziger Träger der freien Wohlfahrtspflege gegenüber privat-gewerblichen Trägern abgeschafft. Damit ist bei gleichem Angebot nur noch der Preis einer sozialen Dienstleistung maßgeblich für den Abschluss von Kostenübernahmevereinbarungen. Ähnliche Änderungen wurden im SGB VIII sowie mit der Einführung der Pflegeversicherung (SGB XI) vorgenommen. Mit der Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips auf privat-gewerbliche Träger sollte die Konkurrenz verstärkt werden mit dem Ziel, zu mehr Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu gelangen.

In weiteren Änderungen wurden neben Leistungs- und Entgeltvereinbarungen Qualitätsvereinbarungen als Voraussetzung für die Übernahme von Leistungsentgelten im Einzelfall eingeführt (§§ 93, 93a BSHG, § 78b SGB VIII, § 80 SGB XI). Zusätzlich wird zunehmend nach Leistungskomplexen differenziert der „Deckelung“ von Leistungsinhalten.

Mit der Einführung der Pflegeversicherung wurde schließlich neben der Abschaffung des Vorrangs frei-gemeinnütziger Träger die staatlichen Steuerungsmöglichkeiten deutlich eingeschränkt, indem die Träger der Pflegeversicherung den Sicherstellungsauftrag erhielten (§§ 12 und 69 SGB XI).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß alle einschlägigen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen im Sozialbereich, die in den 90iger Jahren vorgenommen wurden, das Ziel der Kostensenkung verfolgten. Wesentlich ist dabei die Schaffung von Konkurrenz durch Abschaffung der Vorrangstellung frei-gemeinnütziger Träger und Gleichstellung privat-gewerblicher Träger bei der Leistungserbringung. Die Rolle öffentlicher Leistungsträger beschränkt sich somit zunehmend auf den Abschluss und die Kontrolle von Leistungs-, Kosten- und Qualitätsvereinbarungen für soziale Dienstleistungen. Bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen spielen öffentliche Träger dagegen eine zunehmend geringere Rolle.

### 3. Privatisierung öffentlicher sozialer Leistungen

#### 3.1. Das „Neue Steuerungsmodell“

Vor dem Hintergrund zunehmend krisenhafter ökonomischer Entwicklungen einerseits, die sich infolge eines extremen Anstiegs von Sozialleistungskosten zu einer zunehmenden Finanzkrise der Gemeinden entwickelte, und zunehmender Unzufriedenheit mit kommunalen Leistungen andererseits schien eine Verbesserung von Effektivität und Effizienz unumgänglich. Parallel zu den oben beschriebenen Veränderungen im Bereich des Sozialrechts entstand daher seit Anfang der neunziger Jahre das sogenannte „Neue Steuerungsmodell“.

„Die Rede war dabei von der „organisierten Unverantwortlichkeit“ auf der kommunalen Ebene, die durch ein Modell „Konzern Stadt als moderner Dienstleistungsbetrieb“ abzulösen sei, und zwar mittels „primärer Abnehmer- und Marktorientierung“ sowie „unternehmensähnlicher Führungs- und Organisationskultur“ (Banner 1991, S.f).“ (TRUBE, WOHLFAHRT 2000, S. 19)

Kernstück des „Neuen Steuerungsmodells“, das die Stadt oder Kommune als Konzern begreift, ist das Kontraktmanagement. Analog einem Aufsichtsrat legt die Politik dabei strategische Ziele (Budgetierung, Leistungsprofile etc.) fest. Die Fachbereichsleitungen als Vorstand definieren in diesem Modell die Produktpaletten entsprechend den Vorgaben der Politik fest, deren Umsetzung wiederum intern (Fachverwaltung) bzw. extern (private Anbieter) beauftragt wird. Kontraktmanagement, d.h. die verbindliche Absprache von fachlichen und finanziellen Zielen mit den jeweils nachgeordneten Ebenen ist dabei das zentrale Steuerungs-, Planungs-, und Controllinginstrument. Inwieweit Kontrakte extern oder intern vergeben werden, d.h. inwieweit Leistungsbereiche ausgliedert werden oder nicht, ist dabei letztlich von der Effizienz abhängig.

Im wesentlichen ist in diesem Zusammenhang die sog. "funktionelle Privatisierung"<sup>2</sup> relevant, in der öffentliche Aufgaben privatrechtlichen Anbietern unter Beibehaltung der öffentlichen Aufgabenverantwortung übergeben werden. Diese Form der Privatisierung, die in Form des Subsidiaritätsprinzips bereits seit längerem besteht, ändert auf der Grundlage der oben beschriebenen rechtlichen Änderungen – insbesondere in Zusammenhang mit dem Wegfall der Vorrangstellung freigemeinnütziger Träger - zunehmend ihren Charakter in Richtung einer Ökonomisierung: Das bürokratische Steuerungsmodell wird durch ein merkatokratisches Modell ersetzt.

#### 3.2. Merkatokratisches Organisationsverständnis

Der Übergang zu diesem Organisationsverständnis stellt nach TRUBE e.a. (2000) einen Paradigmenwechsel von der legal orientierten Schreibtischherrschaft (Bürokratie) zur monetär orientierten Marktherrschaft (Merokratie) im Verständnis von Sozialverwaltung dar.

Das klassische bürokratische Organisationsverständnis geht davon aus, daß Verwaltung ein regelgeleitetes und gesetzegesteuertes Instrumentarium darstellt, mit dem der öffentliche Wille ohne Ansehen der Person umgesetzt wird, nach WEBER die einzige legale Form der Herrschaft.

---

<sup>2</sup> Auf die formale bzw. materielle Privatisierung kann in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. Vgl. hierzu TRUBE, WOHLFAHRT 2000 S. 22 f.

<b>Bürokratisches Organisationsverständnis</b>	<b>Merkatokratisches Organisationsverständnis</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handeln ohne Ansehen der Person</li> <li>• Normative / formalrechtliche Bindung</li> <li>• Konditionalprogrammierung der Exekutive</li>   <li>• Pyramidenförmige Amtshierarchie</li> <li>• Prinzip der Fachorganisation</li> <li>• Amtdisziplin mit Weisungsrecht und Gehorsampflicht</li> <li>• Entscheidungscentralisation</li> <li>• Prinzip der individ. Letztverantwortung</li> <li>• Vorschriftenorientierung</li> <li>• Verfahrensorientierung</li> <li>• Arbeitsteilung und -spezialisierung</li> <li>• Verbindliche Verpflichtung zur Aktenmäßigkeit</li>   <li>• Organisationsmitgl. als Funktionsträger</li> <li>• Mitarbeiter als weisungsorientierter homo oeconomicus</li> <li>• Honorierung und Aufstieg nach Anciennitätsprinzip und Stellenkegel</li>   <li>• Prinzip der Zweckmäßigkeit</li> <li>• Kameralistische Inputorientierung</li> <li>• Ausgabenorientierung</li> <li>• Haushaltsstellensystematik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kundenorientierung</li> <li>• Marktbezug</li> <li>• Finalprogrammierung der Exekutive</li>   <li>• Flache Aufbaustruktur</li> <li>• Prinzip der Sachorganisation</li> <li>• Team- und Produktgruppenorganisation</li> <li>• Entscheidungspartizipation</li> <li>• Prinzip der gemeinschaftlichen Gesamtverantwortung</li> <li>• Verantwortungsorientierung</li> <li>• Ganzheitliche Aufgabenerledigung</li> <li>• Postulat informationeller Verschlankeung</li>   <li>• Organisationsmitglieder als Bedürfnisträger</li> <li>• Mitarbeiter als Persönlichkeit mit Selbstverwirklichungsmotivstruktur</li> <li>• Honorierung und Aufstieg nach Leistungsprinzip und Verantwortung</li>   <li>• Prinzip der Wirtschaftlichkeit</li> <li>• Betriebswirtschaftliche Outputorientierung</li> <li>• Produktorientierung</li> <li>• Budgetsystematik</li> </ul>

Abbildung 3: Organisationsverständnis aus TRUBE e.a. 2000, S.25

Das merkatokratische Verständnis sieht Verwaltung dagegen „als kundenorientierte Veranstaltung, die als Dienstleistungsunternehmen marktgerecht private Nachfrage zu befriedigen hat, und zwar mit persönlich motivierten Mitarbeitern und den sozial Bedürftigen als „König Kunde“, wobei – je nach Effektivität und Effizienz“ die Aufgabe auch an Dritte zu vergeben ist.“ (TRUBE e.a. 2000, S. 24)

Sicherlich ist dieses Verständnis für die Steuerung privater Güter geeignet. Sehr fraglich ist hingegen, ob auch meritorische und öffentliche Güter hierdurch sinnvoll gesteuert werden können<sup>3</sup>.

Das merkatokratische Verständnis geht von klar abgegrenzten Begriffen von Kunden und Produzenten aus, die sich auf dem Markt über Angebot und Nachfrage austauschen. Bei einer Reihe von öffentlichen Gütern des Sozialbereichs ist diese Trennung allerdings nicht möglich, insbesondere wenn es sich um personenbezogene Dienstleistungen handelt. Bei Beratungsleistungen oder Vermittlungsleistungen ist z.B. der Erfolg einer Dienstleistung sehr stark von der Mitarbeit des „Kunden“ abhängig, der somit gleichzeitig zum „Produzenten“ wird, ohne den ein Erfolg unmöglich wird. Die sog. „Kundenorientierung“ widerspricht somit dem in weiten Bereichen der sozialen Dienstleistungen grundlegenden Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“. Darüber hinaus ist es sehr fraglich, inwieweit z.B. bei kranken oder beeinträchtigten Menschen wirklich von einem souveränen Kunden ausgegangen werden kann, der in der Lage ist, sich als „König Kunde“ souverän auf dem Markt zu orientieren und zu agieren. (Zur Problematik des Kundenbegriffs in psychosozialen Arbeitsfeldern siehe auch PETZOLD 1998, S.395-432)

<sup>3</sup> Öffentliche Güter sind Güter und Dienstleistungen, die von der öffentlichen Hand aufgrund von politischer Entscheidung kostenfrei angeboten werden. Sie sind von allgemeinem Wert und ihr Gebrauch ist nicht privatisierbar bzw. individualisierbar. Meritorische Güter sind ein Teilbereich öffentlicher Güter, die für das Allgemeinwohl zur Verfügung gestellt werden, und deren Nutzung mit Zwang versehen ist (Zwangsmaßnahmen in der Psychiatrie, Gefängnis etc.). Private Güter sind dagegen am Markt verfügbar und privatisierbar.



Darüber hinaus geht der marktwirtschaftliche „Güterbegriff“ davon aus, daß Güter knapp sind, und nachgefragt werden, was bei meritorischen Gütern keineswegs immer der Fall ist. Insbesondere in Bereichen, in denen Zwang eine Rolle spielt bzw. spielen kann, ist es sehr problematisch, in Marktkategorien zu denken, da sich nicht unbedingt „Kunden“ finden werden, das Gut aber trotzdem notwendig ist.

### 3.3. Auswirkungen auf die Leistungen

Der Übergang auf das Neue Steuerungsmodell und die damit verbundene Vergabe von sozialen Dienstleistungen an externe Anbieter unter den veränderten Bedingungen hat Konsequenzen für die entsprechenden Dienstleistungen selbst. Zunächst ist es sicherlich für die Kostenträger von Vorteil, bei vorab festgelegten Qualitätskriterien unter dann gleichwertigen Angeboten das jeweils kostengünstigste auswählen zu können. Insoweit führt dieses Modell sicherlich zu Einsparungen und zumindest in Teilbereichen auch zu Qualitätsverbesserungen von Leistungen. Dem stehen jedoch Einschränkungen hinsichtlich der Entwicklung von Leistungen, hinsichtlich der wertpluralen Angebotsvielfalt und bei der Leistungserbringung in weniger lukrativen Bereichen entgegen.

So ist möglicherweise die Kontinuität der Entwicklung sozialer Dienstleistungen beeinträchtigt. Dadurch, daß entsprechende Vereinbarungen für begrenzte Zeit nach wirtschaftlichen Erwägungen vergeben werden, ist nicht gesichert, daß auch bei Anschlussvergaben derselbe Anbieter zum Zuge kommt. Dies führt dazu, daß die Möglichkeiten, mit Leistungsträgern bestimmte Dienstleistungen kontinuierlich fachlich und qualitativ weiterzuentwickeln, stark beeinträchtigt werden, da die Logik des Vergabesystems häufigere Wechsel beinhaltet. Leistungen werden „eingekauft“ und nicht entwickelt.<sup>4</sup>

Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Einschränkung der Leistungsvielfalt, die mit derartigen Vergabeverfahren verbunden sein kann. Anstelle der wertpluralen Differenzierung des Sozialbereichs tritt eine zunehmende Spezialisierung von Anbietern, und wo dies lukrativ erscheint, eine zunehmende Präsenz privat-gewerblicher Anbieter. TRUBE e.a. stellen hierzu fest:

„In der Folge dieser Entwicklung lässt sich eine breite Neuorganisation und Differenzierung der Trägerlandschaft in der BRD beobachten: Große Träger spezialisieren sich mehr und mehr und geben kleine aber oftmals teure Arbeitsfelder auf. Zugleich empfinden sie regionale Zuschnitte zunehmend als Einschränkung ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten. Die in erster Linie durch wertplurale Orientierungen bestimmte Differenzierung des Sozialbereichs wird damit tendenziell zurückgenommen und durch eine fachliche Spezialisierung ersetzt...“ (TRUBE e.a. 2000 S.33)

Wirtschaftlich interessant für große Träger sind schließlich insbesondere größere Arbeitsfelder, die stark standardisierbar sind. Kleinere, komplizierte Arbeitsfelder dürften dagegen die Verlierer dieser Entwicklung sein.

---

<sup>4</sup> Im Bereich der durch die Arbeitsverwaltung finanzierten beruflichen Bildung, die schön seit Jahren in ähnlichen Vergabeverfahren abgewickelt wird, lassen sich diese Auswirkungen deutlich erkennen. Kontinuierliche Weiterentwicklungen sind insbesondere im Bereich der berufsvorbereitenden Maßnahmen aufgrund häufiger Trägerwechsel oft sehr schwierig und führen zu erheblichen Reibungsverlusten.

## 4. Rechtsformen von Leistungserbringern

Als Folge der zunehmenden Konkurrenz im sozialen Bereich bei gleichzeitiger Budgetierung steigt der Druck zur Rationalisierung und Effektivierung. Die faktische Gleichstellung mit privaten Trägern und die Vergabe von Versorgungsaufträgen mehr oder weniger ausschließlich nach Kostengesichtspunkten hat insbesondere im Bereich der freigemeinnützigen Träger zu einer breiten Ausgliederungsstrategie geführt. Soziale Einrichtungen werden in privatrechtliche Organisationsformen überführt, in der Hoffnung, so flexibler auf die Gegebenheiten des „Quasimarktes“ der sozialen Dienstleistungen reagieren zu können, und das Risiko einer Pleite minimieren zu können.

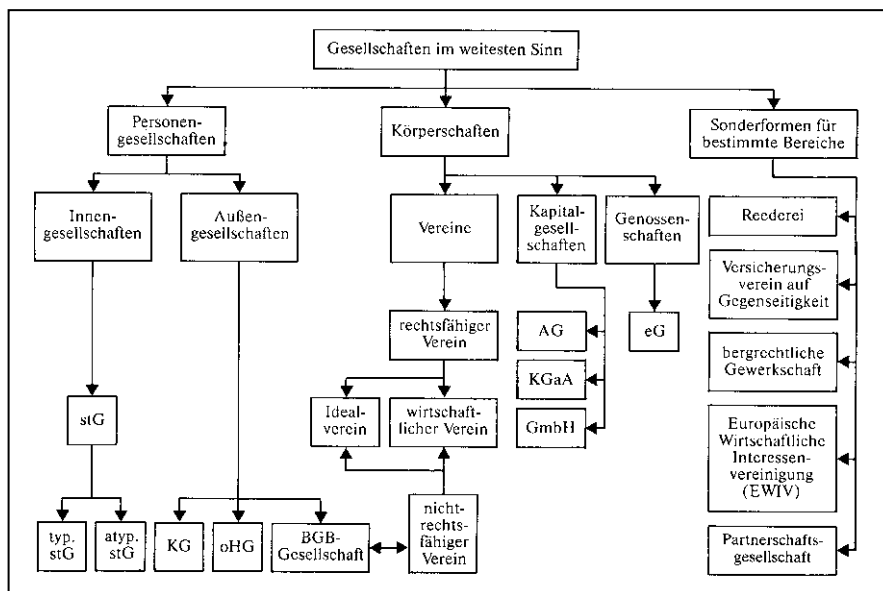


Abbildung 4: Gesellschaften aus KLUNZINGER 1999, S.3

Privatrechtliche Organisationsformen können grundsätzlich danach unterschieden werden, ob eine eigene Rechtspersönlichkeit besteht oder nicht.

Keine eigene Rechtspersönlichkeit besteht bei dem Ideellen Verein, der Erwerbsgesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), der offenen Handelsgesellschaft (oHG) sowie der Kommanditgesellschaft (KG). Kennzeichnend für diese sog. Personengesellschaften ist, daß Zweck und Mitglieder unmittelbar miteinander verbunden sind, daß der Gesellschaft die Rechtsfähigkeit fehlt (rechtsfähig sind die Gesellschafter) sowie die uneingeschränkte persönliche Haftung der Gesellschafter.<sup>5</sup>

Die Körperschaften besitzen dagegen eine eigene Rechtspersönlichkeit und sind selbst rechtsfähig. Hierzu gehören der eingetragene Verein, die Genossenschaft, die Stiftung, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und die Aktiengesellschaft (AG). Darüber hinaus bestehen Sonderformen für bestimmte Bereiche, die aber in unserem Zusammenhang nicht von Bedeutung sind.

Näher eingegangen wird im folgenden exemplarisch auf den eingetragenen Verein, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung sowie die Aktiengesellschaft.

<sup>5</sup> Eine Ausnahme hinsichtlich der Haftung bildet die GmbH & Co. KG, bei der eine Haftungsbegrenzung erreicht werden kann. (Mischform zweier Rechtsformen)

## 4.1. Verein

Der Verein ist ein auf Dauer angelegter Zusammenschluss mehrerer natürlicher oder juristischer Personen (mindestens 7 Personen) zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks. Durch die Eintragung beim Registergericht wird ein Verein eine rechtsfähige Körperschaft. Je nach Zweck kann ein Verein als gemeinnützig anerkannt werden, was zu steuerlichen Vorteilen führen kann.

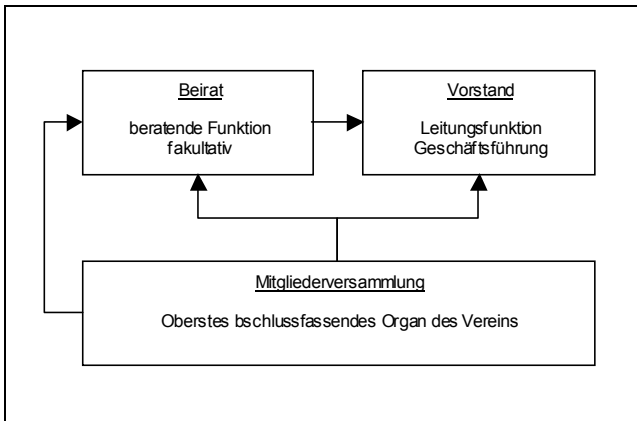


Abbildung 5: Organisationsmodell des Vereins

Organe eines Vereins sind mindestens die Mitgliederversammlung sowie ein Vorstand. Der Vorstand führt die Geschäfte auf der Basis der Vereinsatzung und ist dabei relativ unabhängig. Wenn es nicht anders geregelt ist, ist von einer Gesamtvertretung durch den Vorstand auszugehen, was wiederum die Flexibilität u.U. stark einschränkt.

Die Haftung eines Vereins ist auf sein Vermögen beschränkt, Vorschriften über eine Mindestkapitalhöhe bestehen nicht. Eine persönliche Haftung der Mitglieder ist ausgeschlossen.

Die Mitgliederversammlung ist das oberste beschlussfassende Organ, sie wählt den Vorstand und kontrolliert dessen Tätigkeit im Rahmen der Satzung, die von ihr aufgestellt wird. Bei der Satzungsgestaltung existiert eine relative Freiheit.

Ein Verein kann zur Erfüllung des Satungszwecks Einrichtungen betreiben.

Vereine als Einrichtungsträger sind im Sozialbereich sehr verbreitet. Aufgrund der Struktur ist davon auszugehen, daß in der Regel unter der Mitgliedschaft ein starkes inhaltliches und u.U. ideelles Interesse an der Arbeit besteht, was sich dann auch in der Vorstandsebene widerspiegelt und nicht durch mögliche Haftungsfragen begrenzt wird, da ja keine Mitgliedshaftung besteht. Darüber hinaus ist die Arbeit eines Vereinsvorstandes demokratisch legitimiert und prinzipiell kontrollierbar.

Nachteile von Vereinen als Einrichtungsträger sind demgegenüber je nach Satzungs konstruktion die Langwierigkeit von Entscheidungsprozessen und damit verbundene eingeschränkte Flexibilität sowie die oftmals mangelnde wirtschaftliche Kompetenz von Vorständen. Gerade wegen dieser Nachteile gehen immer mehr gemeinnützige Vereine dazu über, Einrichtungen auszugliedern und in Kapitalgesellschaften auszugründen.

## 4.2. GmbH

Die sicherlich gängigste Form der Ausgründung in Kapitalgesellschaften ist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH):

„Die GmbH ist eine Handelsgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, die zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden kann und für deren Verbindlichkeiten den Gläubigern nur das Gesellschaftsvermögen haftet.“ (KLUNZINGER 1999, S.221)

Unternehmensgegenstand kann demnach auch ein karitativer Zweck sein.

Die GmbH kann nach § 13 Abs. 1 GmbHG hat die GmbH „als solche selbstständig ihre Rechten und Pflichten“

Eine GmbH wird durch einen Gesellschaftervertrag und die Eintragung im Handelsregister begründet. Das Mindestkapital einer GmbH beträgt 25.000,-- Euro.

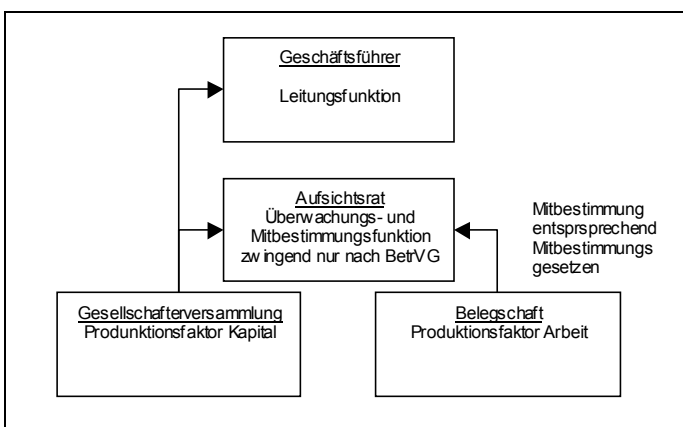


Abbildung 6: Organisationsmodell der GmbH

Das oberste Organ einer GmbH ist die Gesellschafterversammlung (§ 46 GmbHG), in der die Gesellschafter entsprechend ihrer Kapitalbeteiligung über Stimmrechte verfügen. Eine GmbH kann einen oder mehrere Gesellschafter haben, die natürliche oder juristische Personen sein können. Die Gesellschafter leisten ihre Anteile an den Stammeinlagen (Sach- oder Geldeinlagen). Sie haben aus der Gesellschaft neben Stimmrechten Vermögensrechte und Informationsrechte.

Die Geschäftsführung (§ 6 GmbHG) wird durch die Gesellschafterversammlung bestimmt und erhält von ihr Weisungen. Die Geschäftsführung umfasst die Vertretung in allen gerichtlichen und außergerichtlichen Handlungen. Sie ist im Außenverhältnis nicht beschränkbar, kann im Innenverhältnis aber beschränkt werden. Die Geschäftsführerbestellung kann jederzeit widerrufen werden.

Nicht zwingend ist die Einrichtung eines Aufsichtsrates, es sei denn, andere Gründe (z.B. Mitbestimmungsrecht) schreiben ihn vor.

Im Gegensatz zum Verein ist die GmbH eine Kapitalgesellschaft, d.h. sie ist von der Konstruktion her in erster Linie auf wirtschaftliches Handeln mit Gewinnorientierung ausgerichtet. Die Vorteile dieser Rechtsform als Einrichtungsträger liegen in den schnellen Entscheidungsstrukturen, die durch die starke Stellung der Geschäftsführung bedingt sind, in der Möglichkeit der kaufmännischen Rechnungsführung bzw. Vermögensverwaltung sowie in der Möglichkeit, das Risiko des Einrichtungsbetriebes für die Gesellschafter zu minimieren.

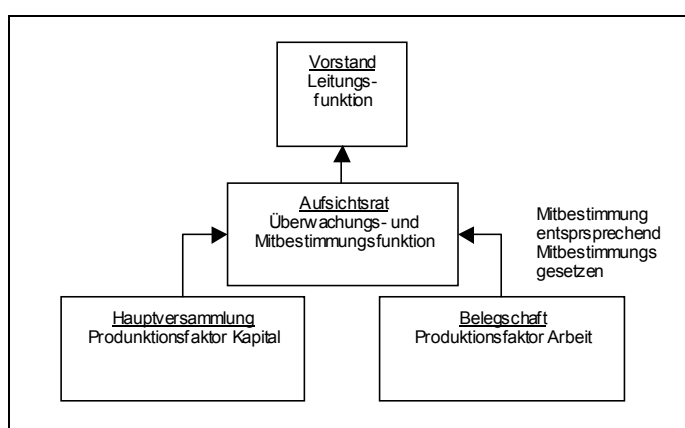
Diesen Vorteilen im wirtschaftlichen Bereich stehen Nachteile im inhaltlichen Bereich und in der demokratischen Legitimation bzw. Kontrollierbarkeit entgegen. Die Geschäftsführung einer GmbH ist darauf verpflichtet, die Geschäfte zum Wohle der Gesellschaft (und der Gesellschafter) zu führen. Damit sind in erster Linie wirtschaftliche Interessen gemeint, die im Zweifelsfall inhaltliche Erwägungen verdrängen: finanzieller Gewinn hat Vorrang vor qualitativem Gewinn. Darüber hinaus ist in einer GmbH vom Grundsatz her keine demokratische Kontrolle und Legitimation vorgesehen, sondern lediglich eine Kontrolle durch Kapitaleigner, gewissermaßen eine „merkatokratische“ Kontrolle, da die Stimmrechte in Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsräten den Kapitalanteilen folgen. Die starke Stellung der Geschäftsführung schränkt die Kontrollmöglichkeiten darüber hinaus auch weiter ein. Soweit sich die Tätigkeit einer GmbH alleine auf rein wirtschaftliche Aktivitäten beschränkt, ist das nicht zu beanstanden. Problematisch wird dies aber, sobald eine GmbH soziale Einrichtungen betreibt, in denen öffentliche Leistungen erbracht werden.

### 4.3. Aktiengesellschaft

Die Aktiengesellschaft ist nach § 1 AktG eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und einem in Aktien zerlegten Grundkapital, für deren Verbindlichkeiten den Gläubigern nur das Gesellschaftsvermögen haftet. (KLUNZINGER 1999, S. 147)

Wie die GmbH ist die Aktiengesellschaft eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, mithin eine juristische Person. Sie kann unter ihrem Namen am Rechtsverkehr als Träger von Rechten und Pflichten teilnehmen, Verbindlichkeiten eingehen und Eigentum erwerben. Für Verbindlichkeiten haftet somit lediglich das Gesellschaftsvermögen, nicht aber die Mitglieder (Aktionäre).

Das Grundkapital einer AG beträgt mindestens 50.000,- Euro und ist eine feste Rechnungsgröße. Es ist mit dem Gesellschaftsvermögen nicht identisch. Das Grundkapital hat gegenüber Gläubigern Garantiefunktion und ist rechtlich an verschiedenen Stellen abgesichert. Gegründet wird eine Aktiengesellschaft durch die Feststellung einer Satzung und die Bestellung der Organe (Aufsichtsrat, Vorstand, Abschlussprüfer), die Aktienübernahme und die Einzahlungen darauf sowie die Handelsgerichts anmeldung und -eintragung.<sup>6</sup>



**Abbildung 7: Organisationsmodell der Aktiengesellschaft**

<sup>6</sup> Über die verschiedenen Gründungsformen siehe KLUNZINGER 1999 S.161 ff., eine ausführlichere Darstellung würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Die Organe einer Aktiengesellschaft sind der Vorstand, der Aufsichtsrat sowie die Hauptversammlung. Der Gesellschaft sind Schäden zuzurechnen, die deren Vertreter in Ausübung ihrer obliegenden Verpflichtungen verursacht haben, d.h. es besteht Organhaftung.

Das oberste Organ einer Aktiengesellschaft ist die Hauptversammlung (§ 119 AktG), die zuständig ist für Bestellung der Aktionärsvertreter im Aufsichtsrat, Verwendung des Bilanzgewinns, die Entlastung der Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder, die Bestellung der Abschlussprüfer, Satzungsänderungen, kapitalrelevante Maßnahmen, Bestellung von Prüfern, die Gesellschaftsauflösung, die Umwandlung, die Zustimmung zu Unternehmensverträgen und andere satzungsgemäße Aufgaben. Fragen der Geschäftsführung gehen die Hauptversammlung dagegen nichts an. Das Stimmrecht der Aktionäre auf Hauptversammlungen bemisst sich nach dem Aktiennennbetrag bzw. nach der Stückzahl (bei Stückaktien). Insgesamt sind die Kontrollmöglichkeiten der Aktionäre sehr gering, de facto haben sie kaum direkte Eingriffsmöglichkeiten.

Der Aufsichtsrat (§ 95 AktG) als Kontrollgremium der Aktiengesellschaft ist hauptsächlich für die Bestellung und Überwachung des Vorstands (Überwachung der Geschäftsführung, Vertretung der Gesellschaft gegenüber dem Vorstand, Prüfung der Abschlüsse und Berichte des Vorstandes) zuständig. Darüber hinaus ist er für die Einberufung der Hauptversammlung zu bestimmten Anlässen sowie für die Zustimmung zu einzelnen Geschäftsführungsakten zuständig. Die Größe und Zusammensetzung ist von der Höhe des Grundkapitals sowie von der Anzahl der Beschäftigten abhängig.<sup>7</sup>

Die Geschäftsführung und Vertretung einer Aktiengesellschaft obliegt in eigener Verantwortung dem Vorstand (§ 76 AktG). Nur im Innenverhältnis ist die Vertretungsbefugnis beschränkbar. Beim Vorstand liegt das eigentliche Machtzentrum einer AG. Vorstandsmitglieder werden für eine begrenzte Zeit bestellt und können nur aus wichtigem Grund abberufen werden. Als wichtige Gründe werden im Aktiengesetz genannt die grobe Pflichtverletzung, die Unfähigkeit zur ordentlichen Geschäftsführung sowie der (begründete) Vertrauensentzug der Hauptversammlung.

Hinsichtlich der Rechnungslegung, Berichts- und Veröffentlichungspflicht gibt es detaillierte Vorschriften, die je nach Größe der Gesellschaft variieren. Ebenso gibt es detaillierte Gründungs- und Liquidationsvorschriften. Diese sind in unserem Zusammenhang weniger relevant, deshalb wird hierauf nicht weiter eingegangen.<sup>8</sup>

Aktiengesellschaften spielen im sozialen Bereich eine kleinere Rolle als die GmbH, oft treten sie als Holding-Gesellschaften für GmbH's in Erscheinung. Im Grundsatz gelten für Aktiengesellschaften die gleichen Vor- und Nachteile, wie sie bei den GmbHs erwähnt wurden.

Die Vorteile liegen in der großen Entscheidungsflexibilität, in der kaufmännischen Rechnungslegung und Vermögensverwaltung sowie in dem beschränkten Risiko. Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Möglichkeit, mit AG's große Kapitalmengen zu sammeln

Weniger noch als GmbHs sind Aktiengesellschaften demokratisch kontrollierbar. Auch hier treten inhaltliche Fragen deutlich hinter wirtschaftliche Erwägungen zurück. Während beim Verein Kontrolle durch inhaltlich interessierte und fachlich versierte Mitglieder stattfindet, findet in Kapitalgesellschaften ausschließlich wirtschaftliche Kontrolle statt, sofern diese aufgrund der starken Stellung des Vorstandes überhaupt stattfinden kann.

---

<sup>7</sup> Siehe hierzu BetrVerfG bzw. Mitbest.G und MontanMitbestG

<sup>8</sup> Siehe hierzu KLUNZINGER 1999, S.180 ff.

#### 4.4. Auswirkungen auf die Leistungserbringung

Die Auswirkungen auf die Erbringung von Leistungen durch den Übergang auf privatwirtschaftliche Organisationsmodelle, insbesondere durch die Leistungserbringung durch Kapitalgesellschaften, vollziehen sich im Spannungsfeld von Qualität und Wirtschaftlichkeit. Mit der Ausgründung von Einrichtungen in Kapitalgesellschaften vollzieht sich ein Paradigmenwechsel, denn die Organe einer Kapitalgesellschaft agieren in erster Linie zum Zwecke der Mehrung des wirtschaftlichen Nutzens ihrer Gesellschaften, was nicht immer im Einklang mit inhaltlichen und qualitativen Zielen steht. Die kaufmännische Geschäftsführung nimmt einen deutlich höheren Stellenwert ein.

Um Aufträge zu erhalten, müssen Marktteilnehmer möglichst günstige Angebote abgeben, d.h. die Leistungen müssen letztlich auch, um die Gesellschaft nicht zu gefährden, zu möglichst günstigen Kosten erbracht werden.

Das hat vor allem auf den Personalbereich, der in Dienstleistungsunternehmen den größten Kostenblock darstellt, Auswirkungen. Einerseits finden deswegen in vielen Firmen keine Tarifverträge Anwendung. Zum anderen besteht wenig Interesse an langjährig Beschäftigten, da ältere und erfahrenere MitarbeiterInnen in der Regel teurer sind. Dort, wo keine entsprechenden Sicherungen (Personalschlüssel) eingebaut sind, ist eine weitere Möglichkeit zur Kostensenkung die Intensivierung der Arbeit durch Nicht-Besetzung von Stellen.

Auf die Leistungserbringung hat das die Auswirkung, daß tendenziell mit weniger erfahrenen MitarbeiterInnen gearbeitet wird, deren Arbeitsbedingungen sich deutlich negativ von den in tarifvertraglich gesicherten Beschäftigungsverhältnissen abheben. Außerdem ist davon auszugehen, daß deren Motivation was eine längerfristige Auseinandersetzung mit einem Arbeitsfeld angeht, eher gering sein dürfte, was zu höherer Fluktuation führen kann.

Materielle Arbeitsbedingungen, Fortbildung, Supervision etc. sind ebenfalls in erster Linie Kostenverursacher, deren Notwendigkeit eher in Frage gestellt wird. Damit verbunden ist, daß das Interesse an einer inhaltlichen Weiterentwicklung einmal „verkaufter Leistungen“ eher gering sein dürfte, es sei denn, es wäre mit weiteren Aufträgen verbunden.

Schließlich ist das Interesse an der Durchführung von Dienstleistungen, deren Umfang klein ist, und deren wirtschaftliches Risiko hoch ist, eher gering.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Umstellung auf Kapitalgesellschaften als Träger sozialer Dienstleistungen als logische Folge der Umsetzung des „Neuen Steuerungssystems“ zwar einerseits zu Kostensenkungen in bestimmten Bereichen führt. Sicherlich ist auch aufgrund der eher flacheren Hierarchie in solchen Unternehmen die Flexibilität höher. Diesen Vorteilen stehen aber eine Reihe von Nachteilen entgegen, die insbesondere die eigentlichen LeistungserbringerInnen - nämlich die Beschäftigten - betreffen. Die möglichen Auswirkungen auf die Leistungsberechtigten (KlientenInnen, PatientenInnen) liegen auf der Hand und können insbesondere im Pflegebereich zu eklatanten Folgen führen.

## 5. Supervision und privatisierte Leistungserbringung

Die Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen sozialer Dienstleistungen hat Veränderungen für die Kostenträger von sozialen Leistungen, für die Einrichtungsträger, die Beschäftigten sowie für die Leistungsberechtigten (KlientenInnen, PatientenInnen) zur Folge. Alle diese Ebenen dürften sich in mehr oder weniger deutlicher Weise in der Supervision niederschlagen.

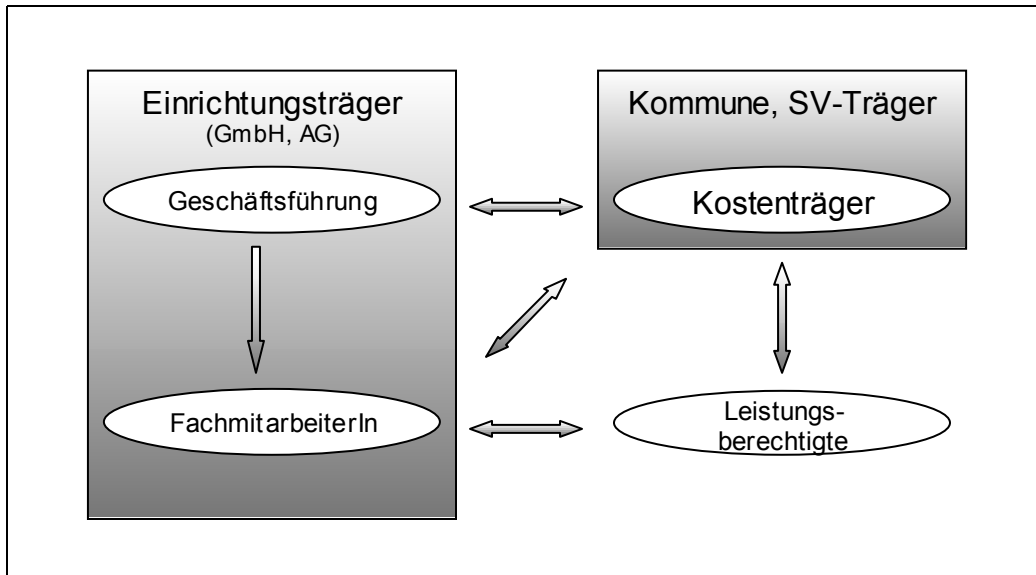


Abbildung 8: Leistungsvergabe und Leistungserbringung

Supervisionsrelevant sind zum einen die Beziehungen im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis zwischen Kostenträger und Leistungsberechtigten (Grundverhältnis), zwischen Kostenträger und Einrichtungsträger (Auftragsverhältnis) und zwischen Einrichtungsträger und Leistungsberechtigten (Vollzugsverhältnis). Außerdem ist natürlich das interne Verhältnis zwischen Geschäftsführung und FachmitarbeiterIn supervisionsrelevant.

Hinsichtlich der Supervisionsthemen dürfte der Konflikt zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualität eine wesentliche Rolle spielen. Dieser Konflikt spiegelt sich in allen hier angesprochenen Ebenen wieder. Sowohl im Binnenverhältnis zwischen FachmitarbeiternInnen und Geschäftsführung des Einrichtungsträgers, als auch im Auftragsverhältnis zwischen Einrichtungsträger und Kostenträger. Genau genommen ist das Verhältnis zwischen Einrichtungsträger und Kostenträger sogar ein doppeltes, da ein wirtschaftliches Auftragsverhältnis zur Geschäftsführung und ein fachliches Auftragsverhältnis zu den FachmitarbeiternInnen besteht. Unabhängig vom Arbeitsfeld erfordert fachlich und qualitativ gute Arbeit einen hohen Einsatz an personellen und finanziellen Mitteln, den aufzubringen nicht unbedingt dem Interesse des Kostenträgers und der Geschäftsführung eines Einrichtungsträgers entspricht, eher schon den Interessen von leistungsberechtigten KlientenInnen und PatientenInnen. Deren Macht ist allerdings in dem Leistungsdreieck die geringste.

Darüber hinaus spielt der Konflikt zwischen dem marktwirtschaftlichen Produkt- und Kundenkonzept und dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ eine wichtige Rolle, insbesondere wenn es um meritokratische Leistungen geht, aber auch bei Beratungsleistungen mit koproduzierendem Charakter. Ein wichtiges Thema in diesem Zusammenhang ist schließlich die Definition von Erfolg der Arbeit. Hier spiegelt sich im übrigen oft der Konflikt zwischen Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit wieder, denn nicht jeder wirtschaftliche Erfolg ist auch ein fachlicher Erfolg, genauso wenig wie fachlich gute Arbeit notwendigerweise wirtschaftlich erfolgreich ist.



Die Rolle des/der SupervisorsIn ist in privatwirtschaftlichen Organisationen ebenfalls einem unterschiedlichen Verständnis unterworfen.<sup>9</sup> Während im frei-gemeinnützigen Bereich eher fachliche Gesichtspunkte für die Rolle des/der SupervisorsIn und die Bewertung seiner/ihrer Arbeit relevant sind, sind die Kriterien im Bereich von wirtschaftlich orientierten Trägern sozialer Dienstleistungen eher in Richtung des wirtschaftlichen Erfolgs verschoben. Jedenfalls dürfte hier eher die Konfliktlinie zwischen Fachpersonal und Geschäftsführung liegen. Für eine kaufmännische Geschäftsführung ist eher relevant, in welcher Weise sich Supervision auf die Erlössituation auswirkt. Aus dieser Konfliktlinie ergeben sich dann weitere Themenbereiche, die für die Rahmenbedingungen der Arbeit eines/r SupervisorIn in einem wirtschaftlich orientierten Einrichtungsträger wichtig sind (Kontraktgestaltung, rechtliche Grundlagen, Schweigepflicht, Beauftragung).

Die angerissenen Bereiche, in denen sich der fachlich-wirtschaftliche Grundkonflikt auswirkt und supervisionsrelevant wird, sind sicherlich nicht erschöpfend. Deutlich wird aber, daß der organisatorische Rahmen eines Einrichtungsträgers sich sowohl auf die Bedingungen der Leistungserbringung als auch auf die Konfliktlinien und auf die Themen und Rahmenbedingungen von Supervision auswirkt. Diese Auswirkungen sind alles andere als marginal und die Kenntnisse der organisatorischen Form von Leistungserbringern und Einrichtungsträgern ist für wirksame Supervision zentral.

## **6. Abschließende Bemerkungen**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, daß es seit Beginn der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts zu einem Paradigmenwechsel im Bereich der Erbringung sozialer Dienstleistungen gekommen ist. Dabei lassen sich die Auswirkungen der Änderungen in den gesetzlichen Grundlagen insbesondere des Sozial- und Jugendhilfebereichs und des Altenpflegebereichs sowohl auf der Seite der Kosten- und Leistungsträger als auch auf der Seite der Leistungserbringer und Einrichtungsträger verfolgen.

Auf beiden Seiten ist eine stärkere Orientierung an Marktprinzipien zu erkennen, hier in Form des „Neuen Steuerungsmodells“ dort in Form der „Flucht in Kapitalgesellschaften“, um das Risiko von Folgekosten einer möglichen Pleite zu minimieren. Die zunehmende Umstellung auf merkatokratische Organisationsformen und die unkritische Übernahme von Markt-, Produkt- und Kundenkonzepten verdecken jedoch, daß gerade die Marktkonzepte und ihr Versagen zu jener Krise geführt haben, in deren Folge die Kosten für Sozialleistungen stark gestiegen sind. Von daher ist die Ordnungskapazität marktwirtschaftlicher Konzepte hinsichtlich sozialer Probleme sehr kritisch zu beurteilen.

Jedenfalls entstehen durch die Privatisierung sozialer Dienstleistungen und deren Erbringung in Einrichtungen, deren Träger Privatfirmen, insbesondere Kapitalgesellschaften sind, vielfältige Konflikte zwischen Wirtschaftlichkeit einerseits und Fachlichkeit und Qualität andererseits, die nicht einfach durch den Abschluss einer Qualitätsvereinbarung erledigt werden können.

Sowohl für die Rahmenbedingungen als auch für die Inhalte von Supervision ist der Grundkonflikt zwischen Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit von zentraler Bedeutung. Er dürfte sich in vielfältigen Konflikten und Themen widerspiegeln und Bedarf großer Aufmerksamkeit. Kapitalgesellschaften sind von sich aus nur sehr eingeschränkt im sozialen Bereich als Träger geeignet. Ihre Entwicklung i.S. der Stärkung des Gewichts der Fachlichkeit ist daher auch im Rahmen von Supervision wichtig.

---

<sup>9</sup> Nicht vertieft wird in diesem Zusammenhang die Form der Supervision. Von zentraler Bedeutung dürfte es aber sein, ob es sich um interne oder externe Supervision handelt, ob Teamsupervision stattfindet und wer an Supervisionsprozessen teilnimmt. (Vgl. hierzu auch PETZOLD 1998 und SCHREYÖGG 2000)

## 7. Literatur

- BOESSENECKER, Karl-Heinz, TRUBE, Achim, WOHLFAHRT, Norbert (Hrsg.) (2000) Privatisierung im Sozialsektor: Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum
- BOESSENECKER, Karl-Heinz (2000) Privatisierung und Ausgliederung im Sozialsektor: Ein Balanceakt zwischen Neuer Steuerung und Subsidiarität. In: BOESSENECKER, Karl-Heinz, TRUBE, Achim, WOHLFAHRT, Norbert (Hrsg.) (2000) Privatisierung im Sozialsektor: Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum, S. 80 – 94
- BUNDESVERSICHERUNGSANSTALT FÜR ANGESTELLTE (Hrsg.) (1999): Sozialgesetzbuch - Textausgabe. Berlin: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
- GRUNOW, Dieter, KÖPPE, Olaf (2000) Qualität und Quantität der Entwicklung sozialer Dienste in der Bundesrepublik Deutschland. In: BOESSENECKER, Karl-Heinz, TRUBE, Achim, WOHLFAHRT, Norbert (Hrsg.) (2000) Privatisierung im Sozialsektor: Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum, S. 39 – 63
- HEMPEL, Peter (2000) Gesellschaftsrechtliche Modelle der Privatisierung und des Outsourcings. Eine vergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der Partizipationsfrage. In: BOESSENECKER, Karl-Heinz, TRUBE, Achim, WOHLFAHRT, Norbert (Hrsg.) (2000) Privatisierung im Sozialsektor: Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum, S. 262 - 287
- KLUNZINGER, Eugen (1999) Grundzüge des Gesellschaftsrechts. München: Vahlen
- KRAFT, Alfons, KREUTZ, Peter (1990) Gesellschaftsrecht. Frankfurt a.M.: Metzner
- LANGNER, Christoph (1997) Kostensenkung versus Qualitätssicherung. Trägerspezifische Reaktionsmuster auf die Pflegeversicherung. Konstanz: Universität Fakultät für Verwaltungswissenschaften
- MÜLLER, C.Wolfgang (Hrsg.) (1998) Jahrbuch der sozialen Arbeit 1999. Münster: Votum
- PABST, Stefan (2000) Rahmenbedingungen und Trends in der Bundesrepublik Deutschland: Die Veränderung gesetzlicher Grundlagen für die Erbringung sozialer Dienstleistungen. In: BOESSENECKER, Karl-Heinz, TRUBE, Achim, WOHLFAHRT, Norbert (Hrsg.) (2000) Privatisierung im Sozialsektor: Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum, S. 64 – 79
- PETZOLD, Hilarion G.(1998) Integrative Supervision, Metaconsulting & Organisationsentwicklung. Modelle und Methoden reflexiver Praxis. Ein Handbuch. Paderborn: Junfermann
- RÜTH, Stephanie (1998) Szenarien zur Rolle der Freien Wohlfahrtspflege im 21. Jahrhundert. In: MÜLLER, C.Wolfgang (Hrsg.) (1998) Jahrbuch der sozialen Arbeit 1999. Münster: Votum
- SCHREYÖGG, Astrid (1991) Supervision. Ein integratives Modell. Lehrbuch zu Theorie & Praxis. Paderborn: Junfermann

TRUBE, Achim, WOHLFAHRT, Norbert (2000) Zur theoretischen Einordnung: Von der Bürokratie zur Merkatokratie ? System-und Steuerungsprobleme eines ökonomisierten Sozialsektors. In: BOESSENECKER, Karl-Heinz, TRUBE, Achim, WOHLFAHRT, Norbert (Hrsg.) (2000) Privatisierung im Sozialsektor: Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum, S. 18 – 38

## 8. Abbildungsverzeichnis

<a href="#">Abbildung 1: Gesetzliche Grundlagen</a> .....	4
<a href="#">Abbildung 2: Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis</a> .....	5
<a href="#">Abbildung 3: Organisationsverständnis aus TRUBE e.a. 2000, S.25</a> .....	8
<a href="#">Abbildung 4: Gesellschaften aus KLUNZINGER 1999, S.3</a> .....	10
<a href="#">Abbildung 5: Organisationsmodell des Vereins</a> .....	11
<a href="#">Abbildung 6: Organisationsmodell der GmbH</a> .....	12
<a href="#">Abbildung 7: Organisationsmodell der Aktiengesellschaft</a> .....	13
<a href="#">Abbildung 8: Leistungsvergabe und Leistungserbringung</a> .....	16