



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend



Deutscher Verein
für öffentliche und
private Fürsorge



Gemeinnütziger e.V.

Arbeitspapiere/Working Papers

Arbeitspapier Nr. 1

Prof. Dr. Rudolph Bauer

Gegenstandsdefinition



**Observatorium für die
Entwicklung der sozialen Dienste
in Europa**

**Observatory for the
Development of Social Services
in Europe**

Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

Arbeitspapier Nr. 1

Gegenstandsdefinition

Rudolph Bauer

Universität Bremen

Fachbereich 11: Human- und Gesundheitswissenschaften
Institut für Lokale Sozialpolitik und Nonprofit-Organisationen - i.l.s.

Frankfurt am Main

Dezember 2001

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Alltagssprachlicher Gebrauch und etymologische Herkunft.....	3
2.1 <i>Dienst, Leistung</i> und <i>Dienstleistung</i> in der Alltagsbedeutung.....	3
2.2 Etymologie und Sozialgeschichte von <i>Dienst</i> und <i>Leistung</i>	6
2.3 Zwischenergebnis: Was Dienstleistung alles bedeuten kann.....	7
3. Fachlicher und juristischer Diskurs.....	9
3.1 Der Fürsorge-Fachdiskurs.....	9
3.2 Gesetze und juristische Kommentare.....	15
3.2.1 Sozialleistungen.....	15
3.2.2 Dienstleistungen.....	16
3.2.3 Sachleistungen und Dienstleistungen.....	17
3.2.4 Exkurs.....	18
4. Statistische und soziologische Gegenstandsbestimmungen.....	20
4.1 Der sektorale Dienstleistungsbegriff.....	20
4.2 Der funktionale Dienstleistungsbegriff.....	24
4.2.1 Die form-beschützende Funktion von Dienstleistungen.....	24
4.2.2 Dienstleistungen als form-beschützend und innovativ.....	25
4.2.3 Innovative Dienstleistungen in Arbeitsfeldern Sozialer Dienste.....	27
4.2.4 Grundlagen personenbezogener Sozialer Dienstleistungen.....	28
5. Auf dem Wege nach Europa? Ein europäischer Vergleich personenbezogener Sozialer Dienstleistungen und Sozialer Dienste.....	32
6. Literatur.....	37

1. Einleitung

Fragestellung und Gliederung

Das vorliegende Arbeitspapier befasst sich mit den Definitionen eines Gegenstands (bzw. eines Gegenstandsbündels), dessen Bezeichnungen im Deutschen variieren. Die Rede ist von:

- ❖ Sozialen Diensten (auch – klein geschrieben – sozialen Diensten),
- ❖ personenbezogenen Sozialen (oder: sozialen) Dienstleistungen,
- ❖ Hilfen und/oder
- ❖ Sozialleistungssystemen.

Da die Terminologie des Untersuchungsgegenstands in der Bundesrepublik uneinheitlich ist und zum Teil sogar willkürlich erscheint, ist es im Folgenden notwendig, das Begriffsverständnis in den unterschiedlichen Diskursen und Verwendungszusammenhängen vorzustellen, zu interpretieren und kritisch zu untersuchen.

Referiert werden dabei zunächst die alltagssprachliche Verwendung und die etymologische Herkunft (= Teil 2), ferner der fachliche und der juristische Diskurs (= Teil 3) sowie der Stand der statistischen wie auch der sozialwissenschaftlichen Diskussion (= Teil 4). Daran anschließend wird ein europäischer Vergleich personenbezogener Sozialer Dienstleistungen zur Diskussion gestellt (= Teil 5).

Ergänzend sei auch hingewiesen auf eine weitere, die Rolle und Reform Sozialer Dienste in Europa thematisierende Veröffentlichung mit begrifflichen Klärungen „Über Dienste und Dienstleistungen im Sozialwesen“ (siehe Bauer 2001).

2. Alltagssprachlicher Gebrauch und etymologische Herkunft

2.1 *Dienst, Leistung* und *Dienstleistung* in der Alltagsbedeutung

- ***Dienst* (bzw. *das Dienen* und *zu dienen*)**

Der Ausdruck meint - sowohl im Allgemeinen als auch konkret - ein Handeln, das primär nicht dem eigenen Interesse nützt, sondern vor allem dem eines Anderen oder Anderer. Dabei ist zu unterscheiden, ob dieses Handeln mehr oder weniger aus eigenen Stücken, spontan und freiwillig, erfolgt oder aber pflichtgemäß, d.h. innerhalb eines verbindlichen vertraglichen oder institutionellen Ordnungsrahmens (siehe Tableau 1). Eine Zwischenstellung nehmen „freiwillige Dienste“ ein, die als solche bezeichnet werden, trotzdem aber in einem Ordnungsrahmen erfolgen, wie beispielsweise der „freiwillige Dienst“ an der Waffe oder in rituellen Zusammenhängen (Messdiener, Diakon).

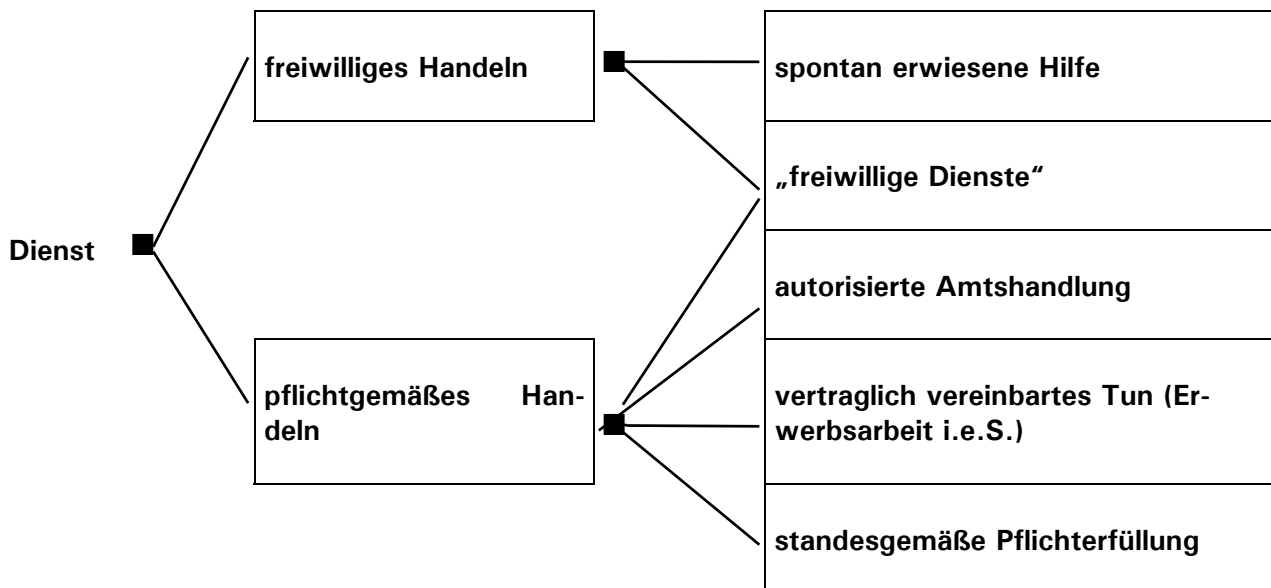


Tableau 1: Bedeutungen des Wortes „Dienst“

Umgangssprachlich ist das **pflichtgemäße** Diensthandeln gemeint, wenn „jemand einem anderen zu Diensten“ bzw. „in dessen Diensten“ tätig ist, aber auch, wenn „jemand in eines anderen Diensten ist mit dem Zweck, dritten gegenüber einen Dienst zu tun“. Die Elementarform des „pflichtgemäßen Dienstes“ umfasst sowohl den „persönlichen Gehorsamsdienst“ (etwa das standesgemäße Handeln des Dieners gegenüber seinem Herrn, der ihm Dienste befehlen kann) als auch „die offizielle Dienstausbübung im Amt“ (d.h. das Handeln des Staatsdieners, der einerseits dem Staat als ‚Dienstherrn‘ verpflichtet ist und Dritten gegenüber amtliche Obliegenheiten erfüllt bzw. Dienste verrichtet). Pflichtgemäß ist auch ein Handeln auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen (Arbeitsvertrag¹, Werkvertrag).

Vom **freiwilligen** Handeln ist umgangssprachlich immer dann die Rede, wenn jemand einem anderen spontan „einen Dienst erweist“, z. B. indem er ihm „aus freien Stücken“ hilft, ihn berät, fördert, unterstützt. Der „freiwillige Dienst“ ist „spontane Hilfe“.² Als „freiwillig“ wird auch das pflichtförmige Handeln „im Dienst einer Sache“ bezeichnet. Als „Sache“ gilt in

diesem Zusammenhang alles, was nicht in erster Linie einen konkreten Personenbezug aufweist, sondern auf eine immaterielle (Wert-)Größe ausgerichtet ist: z.B. der „humanitäre Dienst“, der „Dienst am Volk“, der „diakonische Dienst“ (im traditionellen Sinn der Gemeinmediakonie) oder der „Dienst für die Völkerverständigung“.

- **Leistung (bzw. zu leisten und das Leisten)**

Der Ausdruck bedeutet die Weggabe von etwas und dessen Hinzufügung zu etwas Anderem. Dabei kommt sowohl ein inhaltlicher Aspekt zur Geltung als auch ein zeitlicher (siehe Tableau 2).

Bei dem, was **inhaltlich** als Leistung verausgabt wird, kann es sich entweder um Energie handeln, z.B. wenn menschliche Arbeitskraft verausgabt wird oder technische Energie (Elektrizität) und Maschinen zum Einsatz gelangen. Oder es handelt sich um materielle Ausgaben, die sowohl die Form von Geld oder von Sachen haben können.

Hinsichtlich der **zeitlichen** Dimension umfasst der Begriff „Leistung“ neben dem prozesshaften Vorgang des Leistungsgeschehens („performance“) zum einen den Zustand der Potenzialität, d.h. der Verausgabungsfähigkeit und -bereitschaft („eine Leistung kann erbracht werden“), und zum anderen das jeweilige Resultat („eine Leistung wurde erbracht“).³

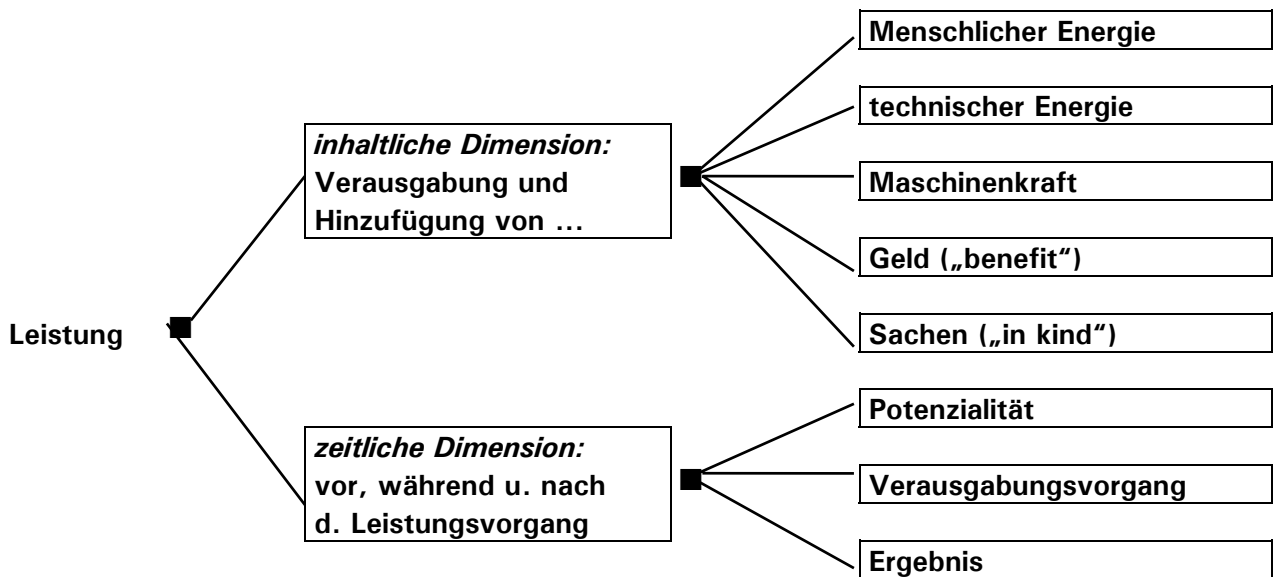


Tableau 2: Bedeutungen des Wortes „Leistung“

- **Dienstleistung**

Das Wort ist inhaltlich zusammengesetzt aus den Bestandteilen *Dienst* und *-leistung*. Das Bedeutungsspektrum der Wortzusammensetzung „Dienstleistung“ ergibt sich aus der folgenden Kombinationsmatrix der Bedeutungstableaus von „Dienst“ und „Leistung“ (siehe Matrix 1). Dabei zeigt sich, dass die Meinungen, was eine Dienstleistung sei, bzw. das Verständnis dessen, was der Ausdruck Dienstleistung besagt, nicht eindeutig sind. Der Dienstleistungsbegriff weist chimärenhafte Eigenschaften auf.

Zeitliche Dimension der (Dienst-)Leistung: Verausgabung wie auch Hinzufügen menschlicher Energie			
<u>Inhaltliche Dimension</u> <i>der Dienstleistung</i>	Potenzialität	Performance	Produkt
<i>spontane Hilfe auf freiwilliger Basis</i>	freiwillige Bereitschaft zur Hilfe	spontaner Hilfeakt	Notlinderung, Beseitigung einer Gefahr
<i>„freiwilliger Dienst“</i>	freiwillig eingegangene Bindung ('religio')	Dienst für die „gute Sache“ (z.B. Wehrdienst)	„Opfer“
<i>autorisierte (Amts-)Handlung - Amtspflicht</i>	Verpflichtung des Amtsinhabers durch Autorisierung, Weisung, Vorschrift	Amtshandlung, Pflichterfüllung im Amt und Dritten gegenüber	Rechtsverwirklichung, staatliche Ordnung
<i>vertraglich vereinbartes Tun (Erwerbsarbeit i. e. S.) - Vertragspflicht</i>	Bereitstellung des Arbeitsvermögens an den Arbeitgeber	Erbringung der Arbeitsleistung in abhängiger Arbeit	Arbeitsprodukt
<i>persönlicher Gehorsam gegenüber herrschaftlicher Befehlsgewalt - Standespflicht</i>	Untergebenenstatus gegenüber herrschaftlichem Anrecht zur Erzwingung von Folgebereitschaft	Befolgung eines herrschaftlichen Auftrags durch Untergebene, Diener, Gesinde, Knecht/Magd	erwiesener Gehorsam, Pflichterfüllung

Matrix 1: Kombination aus den Bedeutungstableaus der Wörter „Dienst“ und „Leistung“

Immer dann, wenn es sich um Dienstleistung im Sinne der möglichen Verausgabung von menschlicher Energie handelt, kann sich die entsprechende Fähigkeit mit unterschiedlichen Bedingungen verbinden: u.a. mit der spontanen Hilfsbereitschaft dessen, der eine Dienstleistung freiwillig erbringt, oder mit der Erzwingungsmacht dessen, der von seinem Vertragspartner bzw. seinem Untergebenen eine Dienstleistung verlangt. Daneben gibt es den Fall der „freiwilligen Dienste“ und den der offiziellen Autorisierung zu einer amtlichen Dienstleistung gegenüber Dritten.

Die Performance einer Dienstleistung kann ebenfalls sehr unterschiedlich zum Ausdruck kommen. Sie kann u.a. entweder als uneigennütziger persönlicher Beistand einem Hilfebedürftigen gegenüber erbracht werden oder aber in Befolgung einer herrschaftlichen Anordnung bzw. einer vertraglich eingegangenen Verpflichtung. Im Rahmen eines offiziellen Amtes erfolgt die Dienstleistung Dritten gegenüber als Amtshandlung.

Auch das Ergebnis einer Dienstleistung kann sich entweder aus dem Beistand ergeben, den ein Hilfebedürftiger erfahren hat, andererseits kann es aber auch aus der Zufriedenheit dessen resultieren, der die Dienstleistung zum eigenen Nutzen erzwingen kann oder vertraglich ein Anrecht darauf hat. Amtliche Dienstleistungen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses (Beamte, Richter) äußern sich in Amtshandlungen und finden ihren konkreten Niederschlag u.a. in Dokumenten (Urteil) und Akten (Sachbearbeitung etc.).

2.2 Etymologie und Sozialgeschichte von *Dienst* und *Leistung*

- ***Dienst/dienen***

Etymologischer Auskunft zufolge (vgl. Duden 1963, Bd. 7, S. 109) ist das Wort „Dienst“ abgeleitet von einem (indo-)germanischen Substantiv mit der Bedeutung „Diener, Gefolgsmann“; die Grundbedeutung ist „Knecht sein“ bzw. „Sklave sein“ (wie „servus“ neben „servire“ im Lateinischen). Die semantische Bedeutung verweist auf ein herrschaftlich personales Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Subjekten bzw. Individuen.

Unter den Bedingungen feudaler Lehensherrschaft waren in Friedenszeiten Hand- und Spanndienste zu erbringen. In Kriegszeiten war darüber hinaus die Teilnahme der Untertanen am Militärdienst obligatorisch. Im Zuge der herrschaftlichen Notwendigkeit einer politischen Verwaltung entstanden aus den Diensten am Hof patrimoniale Ämter und das Beamtentum. „Die ‘sordida munera’ und ‘opera servilia’ der grund- und leibherrlich Beherrschten werden überall ... von jenen höheren, höfischen, administrativen amtlichen Diensten und Leiturgien geschieden, welche den ‘Ministerialen’ zufallen und, wenigstens im Dienste großer Herren, späterhin auch eines freien Mannes nicht unwürdig gelten.“ (M. Weber 1980, S. 594)

Das Wort „dienlich“ im Sinne von „nützlich“ kam im 16. Jahrhundert in Gebrauch. Es wurde nicht mehr nur auf dienende Subjekte, sondern auch auf Sachen („nützliche Dinge“) angewendet. Historisch hat sich „mit der Einstellung zu Dienst und Dienstleistung (die Bedeutung von ‘dienen’) vielfach gewandelt. In der Anwendung auf Sachen bedeutet es ‘gebraucht werden, nützen’“ (Duden 1963, Bd. 7, S. 109).

Im 19. Jahrhundert etablierten sich auch in den Fabriken personale Dienstverhältnisse nach dem Vorbild des Militärs und der staatlichen Beamtenschaft. Die angestellten „Fabrikbeamten“ und „Unteroffiziere des Kapitals“ (Kracauer 1959, S. 6) übernahmen im Auftrag des Unternehmers betriebliche Leitungsfunktionen. Es entstand das Dienstleistungspersonal in der gewerblichen Wirtschaft. Von der ursprünglichen etymologischen Bedeutung des Wortes „Dienst“ her waren die gewerblichen Angestellten die Gefolgsleute ihrer „Dienstherren“. (Vgl. Kracauer 1959)

- ***Leistung / leisten / der Leisten***

Das Wort „Leistung“ bedeutet etymologisch soviel wie „befolgen; Gefolgschaft leisten; aushalten“, „nachkommen, erfüllen, ausführen“, „tun“ (vgl. Duden 1963, Bd. 7, S. 398). Ursprünglich war die Bedeutung von „Leistung“ also weitgehend identisch mit derjenigen des Wortes „Dienst“. Beide Wörter bezeichneten ein hierarchisches (oder „organisches“) Ordnungsverhältnis.

Ein wesentlicher Unterschied beider Ausdrücke besteht darin, dass „Dienst“ ein personales, ursprünglich hierarchisches Beziehungsverhältnis zwischen Subjekten bezeichnet, während „Leistung“ einen sachlichen Bezug zum Inhalt hat. Denn „Leisten“ - „das Leisten“ - geht in seiner ursprünglichen Bedeutung auf das Wort „der Leisten“ zurück.

Der Leisten („aus Holz oder Metall nachgebildeter Fuß (für Schusterarbeit); Schuhspanner“) hat die Bedeutung „Spur, Fußabdruck, Sohle“ (Duden 1963, Bd. 7, S. 399). Der Leisten ist ein Meßgerät. Leistung beinhaltet also den Aspekt des objektiv Meßbaren. Meßbar ist aber sowohl etwas Vorhandenes („der Fuß“) als auch etwas maßgerecht zu Erstellendes („der Schuh“). Leistung beinhaltet somit immer ein objektives Kriterium, und zwar sowohl im Sinn der Abmessung eines Gegenstandes wie auch als Maßstab oder Kriterium einer zu erstellenden Sache.

Die ausschließlich sachbezogene Bedeutung des Wortes „Leistung“ erfuhr im 19. Jahrhundert eine zusätzliche Erweiterung. Mit dem damals aufgekommenen Attribut „leistungsfähig“ (a.a.O.) wurde der sachbezogene Sinn („Leistung“) mit einer personenbezogenen Bedeutung („Fähigkeit“) verknüpft.

2.3 Zwischenergebnis: Was Dienstleistung alles bedeuten kann

Die Beobachtung, dass „Dienstleistung“ in der Alltagssprache etwas sehr Unterschiedliches bedeuten kann, zeigt sich auch bei den Schwierigkeiten der Gegenstandsdefinition im Sozialwesen.

So wird beispielsweise in vielen Fällen der Bedeutungsunterschied nivelliert, der zwischen freiwilligen und pflichtgemäßen Dienstleistungen besteht. Bei den Diskussionen über die Freiwilligenarbeit und das „Ehrenamt“ im Sozialwesen ist dieser semantische Unterschied den Diskutanten vielfach nicht bewusst, und es kommt zur falschen begrifflichen Gleichsetzung des freiwilligen Engagements mit „Sozialen Dienstleistungen“.

Ferner macht es einen Unterschied, ob die Rede von solchen (Dienst-)Handlungen ist, zu denen jemand autorisiert wurde (z.B. als Beamter) oder standesgemäß verpflichtet werden kann (z.B. als Lehensmann, Untertan, Diener, Knecht), oder ob Dienstleistungen in Rede stehen, zu denen sich jemand vertragsgemäß (als 'freier Lohnarbeiter' / Arbeitnehmer) verpflichtet hat. In den Auseinandersetzungen über den Status der Mitarbeiter/innen bei konfessionellen Verbänden wird nach wie vor davon ausgegangen, dass das Personal Sozialer Dienste - ungeachtet des mit dem Anstellungsträger eingegangenen Arbeitsverträge - eine „Dienstgemeinschaft“ bildet (Beyer / Nutzinger 1991).

Der Dienstleistungsbegriff beinhaltet die Gefahr, Dienstleistende als gehorsame Gefolgsleute wahrzunehmen. In den etymologischen Grundbedeutungen „Gefolgsmann“ und „Gefolgschaft“ weisen die Wörter „Dienst“ und „Leistung“ eine Bedeutungsnahe auf, deren Beigeschmack des Subalternen einen semantischen Grund dafür erkennen lässt, warum gerade im Deutschen das Versprechen einer „modernen Dienstleistungsgesellschaft“ bisher noch nicht jenes Echo gefunden hat, das aus anderen Ländern berichtet wird. (Eine brauchbare Gegenstandsdefinition müsste sich auch darum bemühen, den Status Sozialer Dienstleistungen aufzuwerten.)

Zu Missverständnissen führen auch die verschiedenen alltagssprachlichen Bedeutungen des Leistungsbegriffs. Dies zeigt sich gegenwärtig vor allem bei den Bemühungen zur „Sicherung“ der Qualität von Dienstleistungen (siehe Arbeitspapier Nr. 2: „Qualitätsdiskussion“). Es wird dabei zu wenig berücksichtigt, dass die Beurteilung der erforderlichen Kompetenz eines Mitarbeiters der Sozialen Dienste andere Maßstäbe voraussetzt als die Messung von Maschinen- oder Energieleistungen.

Die Gegenstandsdefinition wird nicht zuletzt auch dadurch erschwert, dass Dienstleistungen nicht nur den Handlungsprozess umfassen und ein Ergebnis zum Inhalt haben, sondern auch eine Potenzialität bedeuten. Die meisten der Definitionsansätze beschränken sich auf eine der Handlungsperioden einer Dienstleistung.

Die wortgeschichtliche Vertiefung zeigt schließlich, dass „Dienstleistung“ einen widersprüchlichen Sinn beinhaltet. Zwar implizieren beide Wortbestandteile ein Ordnungsverhältnis. Jedoch deutet „Dienen“ auf ein subjektiv-personales Verhältnis hin, während sich „Leisten“ auf einen objektiven Maßstab bezieht. Im Begriff „Dienstleistung“ ist ein Widerspruch enthalten zwischen der subjektiv-personaler (Macht-)Ordnung des „Dienens“ und den objektiven (dann jedoch meist unpersönlichen / 'entfremdeten') Ordnungskriterien des „Leistens“.⁴

3. Fachlicher und juristischer Diskurs

3.1 Der Fürsorge-Fachdiskurs

Die im sozialarbeiterischen / sozialpädagogischen Fachdiskurs anzutreffenden Gegenstandsdefinitionen beanspruchen keine Allgemeinverbindlichkeit. Sie weisen keine große analytische Präzision auf und sind geprägt von einem institutionalistischen Grundverständnis. Die Begriffserläuterungen sind zumeist deskriptiv bzw. additiv. Da die Begriffe um zusätzliche Inhalte und Signalbedeutungen erweitert werden, sind die Definitionsversuche hoch komplex. Exemplarisch hinsichtlich dieser Kritikpunkte ist das „Fachlexikon der sozialen Arbeit“, herausgegeben vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV 1993).

Das für die deutsche Fachwelt repräsentative Lexikon enthält Beiträge zu den Stichworten „Soziale Dienste“ (a.a.O., S. 850 f.) und „Dienstleistungen“ (a.a.O., S. 236). Begriffe wie „Soziale Dienstleistung(en)“ oder „Humandienstleistung(en)“ fehlen. Das Stichwort „Sozialleistungen“ (a.a.O., 886) enthält Verweisungen auf die Beiträge über „Jugendhilfe“, „Leistungsarten“, „Sozialhilfe“ und „Sozialleistungsträger.“⁵

Der Stichwortbeitrag „Dienstleistungen“ (siehe *Textkasten 1*) enthält eine sozialleistungsrechtliche Definition des als „Hilfen“ charakterisierten Gegenstands. Als Dienstleistungen werden – unter Bezug auf § 11 Sozialgesetzbuch - Allgemeiner Teil - (SGB I) – erzieherische Hilfen nach dem KJHG und persönliche Hilfen nach dem BSHG und dem BVG / KFürsV bezeichnet. Im Fachdiskurs handelt es sich bei den Dienstleistungen demnach um jene (persönlichen und erzieherischen) Hilfeleistungen, die, neben Geld- und Sachleistungen, als eine der drei Leistungsarten des Sozialleistungsrechts gelten. In der fachlichen Definition von „Dienstleistung“ herrscht ein sozialleistungsrechtlich-juristisches Begriffsverständnis vor, welches den Gegenstand mit gesetzlich verbrieften „Hilfen“ gleichsetzt.

In mehrfacher Hinsicht ist der Stichwortbeitrag über „Soziale Dienste“ (siehe *Textkasten 2*) charakteristisch für das inhaltlich überfrachtete und etwas diffuse Begriffsverständnis innerhalb des Fachdiskurses.

- Erstens: Die im Stichwortbeitrag einleitend vorgestellte Begriffsbestimmung ist unscharf, weil sie nicht klar unterscheidet und keine analytische Trennung vornimmt zwischen Diensten einerseits und Dienstleistungen andererseits. Sie setzt beides gleich und definiert „Soziale Dienste“ synonym (a.) als Leistungen (!), die sich (b.) durch zwei Kriterien bestimmen lassen: (b.1) das Kriterium der Fachlichkeit („von sozialpädagogischen Fachkräften ... erbrachte Leistungen“) und (b.2) das doppelte Zielkriterium, „soziale Probleme von einzelnen, Gruppen und Gemeinwesen [a] zu lösen und [β] durch Prophylaxe zu verhindern“.
- Zweitens: Im Text des Stichwortbeitrags folgt eine institutionell inspirierte Definition. Sie besagt, es handle sich bei Sozialen Diensten „um die in unterschiedlichen Organisationsformen ... (von öffentlichen und freien Trägern eingesetzte) Aufgabenerfüllung in Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe ... zur Lösung komplexer familien- und wohngebietsbezogener Probleme mit unterschiedlichen Symptomen“.

Stichwort „Soziale Dienste“ in: Fachlexikon der sozialen Arbeit (DV 1993: 850 f.)

Soziale Dienste Von sozialpädagogischen → Fachkräften mit dem Ziel erbrachte Leistungen, soziale Probleme von einzelnen, Gruppen und Gemeinwesen zu lösen und durch → Prophylaxe zu verhindern. → Öffentliche und → freie Träger setzen sie in unterschiedlichen Organisationsformen zur Aufgabenerfüllung in → Sozial-, → Jugend- und → Gesundheitshilfe ein (→ Organisation sozialer Dienste). Es gibt keine allgemein gültige oder gesetzlich fixierte Definition. Der Begriff »s. D.« wird sehr unterschiedlich gebraucht. Er dient der Beschreibung von Dienstleistungen und Organisationsformen, wird als Synonym für Neustrukturierungen sozialer Arbeit, aber auch für tradierte → Familienfürsorge verwendet, z.B. »Sozialdienst im Krankenhaus«, »Sozialdienst Katholischer Männer«, »Amt für Soziale Dienste«. S. D. und wirtschaftliche Leistungen müssen sich wegen der Wechselwirkungen psychosozialer und materieller Not gegenseitig problemgerecht ergänzen. Freier (s.u.) bezieht die wirtschaftlichen Hilfen und damit auch den Verwaltungsdienst bei seiner Definition in die s. D. mit ein.

In der Fachwelt wird unter den Stichworten allgemeiner s. D. (→ Sozialdienst, Allgemeiner [ASD]) und besonderer s. D. (→ Sozialdienste, besondere [BSD]) die Frage von Generalisierung und Spezialisierung diskutiert. Die Notwendigkeit eines umfassenden ASD für Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe zur Lösung komplexer familien- und wohngebietsbezogener Probleme mit unterschiedlichen Symptomen ist allgemein anerkannt (vgl. KGSt., DV). Unterschiedliche Auffassungen bestehen jedoch über Indikation, Anzahl, Wirksamkeit und Zuordnung von BSD. Eine zu starke Spezialisierung birgt insbes. folgende Gefahren in sich: Auseinanderreißen von Problemzusammenhängen, Symptomausrichtung statt ganzheitlicher Erfassung von Lebenszusammenhängen, Vernachlässigung von Notständen mangels → Zuständigkeit, häufiger Kompetenzwechsel (→ Kompetenz) verschiedener Dienste. Zu wenige BSD können zu einer Vernachlässigung der Fachlichkeit und beruflicher Überforderung führen. S. D. dürfen sich nicht nur auf die Qualifizierung der → persönlichen Hilfen konzentrieren. Sie arbeiten sonst in zu starkem Maße reaktiv und überbetonen den Anteil des Hilfesuchenden an seiner Notlage. Die Zahl der Bürger, die psycho-soziale Hilfen benötigen, ist trotz deutlicher Zunahme der sozialpädagogischen Fachkräfte im Steigen begriffen. S. D. müssen daher einerseits durch systematische Prophylaxe und Einflußnahme auf die → Sozialplanung dieser Entwicklung gegensteuern, andererseits ihre Wirksamkeit regelmäßig kritisch überprüfen. Die Leistungsfähigkeit ist abhängig von fachlicher Qualifikation und persönlicher Eignung der Mitarbeiter, planmäßiger → Fortbildung und → Praxisberatung, aufgabengerechten Organisationsstrukturen, entwicklungsfördernden Handlungskonzepten, akzeptierter Organisationsphilosophie, Kooperation und Vernetzung der Hilfesysteme. S. D. müssen bürger- und problemnah angeboten werden. Sie sind so zu gestalten, daß sie der Hilfesuchende angstfrei und ohne Diskriminierung in Anspruch nehmen kann. Diese Forderung wird gestützt durch die Regelungen zum Schutz des → Sozialgeheimnisses im → Sozialgesetzbuch (SGB). Zur Gewährleistung des → Wunsch- und Wahlrechtes des Hilfeempfängers bedarf es eines transparenten, sich ergänzenden Angebots s. D. in öffentlicher und freier Trägerschaft. Die Durchschaubarkeit soll sich nicht nur auf die Dienstleistung, sondern auch auf die Verwendung von Kenntnissen persönlicher Probleme des Bürgers beziehen.

Die soziale Arbeit hat sich von einer Instanz → sozialer Kontrolle zu einem Dienstleistungsangebot für den Bürger entwickelt. Der Begriff »s. D.« ist Ausdruck eines veränderten Selbstverständnisses. Durch Einflüsse der → Systemtheorie ist bei den s. D. ein Perspektivenwandel von der Fallorientierung zur Lebensweltorientierung (→ Lebenswelt) zu beobachten

Textkasten 1

Stichwort „Dienstleistungen“ in: Fachlexikon der sozialen Arbeit (DV 1993: 850 f.)

Dienstleistungen Eine der drei → Leistungsarten des Sozialleistungsrechts, § 11 → Sozialgesetzbuch - Allgemeiner Teil - (SGB I). Im Unterschied zur → Geldleistung und zur → Sachleistung ist sie nicht auf die Zuwendung materieller Werte an den Leistungsempfänger gerichtet. Eine eindeutige Begriffsabgrenzung zur Sachleistung ist oft nicht möglich, regelmäßig aber auch nicht erforderlich. Besondere Bedeutung hat die D. im Fürsorgebereich. In der → Sozialhilfe und in der → Kriegsopferfürsorge führt sie die Bezeichnung → persönliche Hilfe; in der → Jugendhilfe sind die erzieherischen Hilfen (→ Hilfe zur Erziehung) D. § 11 S. 2 SGB I, wonach die persönliche und erzieherische Hilfe zu den D gehört, dient nur der Klarstellung. Beispiele für D. sind vor allem die → Beratung des Leistungsempfängers, die Herstellung von Verbindungen zu Personen und → Einrichtungen sowie allgemeine persönliche Betreuung.

Textkasten 2

- Drittens: Das Begriffsverständnis trägt fürsorgerisch-paternalistische Züge, spricht aber auch von einem „Wahlrecht“ der Klienten. Gemäß Fachlexikon handelt es sich bei Sozialen Diensten um die „Gewährleistung (!) des Wunsch- und Wahlrechtes“ des „Hilfeempfängers“ im Rahmen „eines transparenten, sich ergänzenden Angebots ... in öffentlicher und freier Trägerschaft“. Die Adressaten gelten als „Hilfeempfänger“, denen hinsichtlich der Angebote Freier und Öffentlicher Träger ein „Wunsch- und Wahlrecht“ gewährleistet werde.
- Viertens: Die Gegenstandsdefinition bleibt unverbindlich. Dem Beitrag wird zunächst zwar die genannte, analytisch wenig befriedigende bzw. institutionell und juristisch inspierte Definition vorangestellt. Diese wird anschließend aber relativiert durch die Feststellungen: „Es gibt keine allgemein gültige oder gesetzlich fixierte Definition.“ „Der Begriff »s. D.« wird sehr unterschiedlich gebraucht“. Der begrifflichen Beliebigkeit sind damit Tür und Tor geöffnet.
- Fünftens: Der Stichwortbeitrag des Fachlexikons verfährt deskriptiv und summativ. Er stellt nicht den Versuch einer analytischen Abgrenzung des Gegenstands dar. Auf die Feststellung, dass der „Begriff »s. D.« ... sehr unterschiedlich gebraucht“ wird, folgt die Erklärung, der Terminus bezeichne z.B.
 - „Dienstleistungen (»Sozialdienst im Krankenhaus«)“,
 - „Organisationsformen (»Sozialdienst Katholischer Männer«)“,
 - „Neustrukturierungen sozialer Arbeit (»Amt für Soziale Dienste«)“ und
 - die „tradierte Familienfürsorge“.
- Sechstens: Statt den Begriffsinhalt terminologisch einzugrenzen, wird er ausgeweitet auf
 - „den Verwaltungsdienst“ und
 - „wirtschaftliche Leistungen“.

Es wird argumentiert, dass „S. D. und wirtschaftliche Leistungen ... sich wegen der Wechselwirkungen psychosozialer und materieller Not gegenseitig problemgerecht ergänzen (müssen)“. Die Begriffskonfusion, die durch die Einbeziehung der „wirtschaftlichen Leistungen“ zustande kommt, wird erhärtet durch ein Zitat aus der Fachliteratur: „Unter ‘sozialen Diensten’ sollen hier die Leistungen der Jugendhilfe, der Sozialhilfe und der Gesundheitsfürsorge verstanden werden, und zwar sowohl die materiellen als auch die persönlichen Hilfen, einschließlich der entsprechenden Rechtsanwendung. Es geht vorzugsweise um die einzelfallbezogenen Hilfen auf örtlicher Ebene, also im Bereich einer Stadt oder eines Kreises.“ (Freier 1974, S. 156)

- Siebtens: Die inhaltliche Überfrachtung des Begriffs mündet schließlich in der Feststellung einer besonderen, die Gegenstandsdefinition überlastenden Signalbedeutung: „Der Begriff »s. D.« ist Ausdruck eines veränderten Selbstverständnisses.“ Er sei Anzeichen sowohl für die Entwicklung der Sozialen Arbeit „von einer Instanz sozialer Kontrolle zu einem Dienstleistungsangebot für den Bürger“ als auch für einen „Perspektivenwandel von der Fallorientierung zur Lebensweltorientierung.“

Ungeachtet der kritischen Einwände eignet sich der Stichwortbeitrag des Fachlexikons zur Konstruktion eines Begriffstableaus, mit dessen Hilfe die Komplexität des fachlichen Diskurses systematisch zusammengefasst und sichtbar gemacht werden kann (siehe Tableau 3).

„S/soziale Dienste“ / „S/soziale Dienstleistungen“ ...		
werden umschrieben als ...	Leistungen*), die von (sozialpädagogischen) Fachkräften erbracht werden (Fachlichkeitskriterium) und darauf abzielen, soziale Probleme zu lösen bzw. ihnen vorzubeugen (Zielkriterien) *) = persönliche und erzieherische Hilfen auf der Grundlage des Sozialleistungsrechts	formale Definition (Fach- und Zielkriterium) sozialleistungsrechtliche Definition
bezwecken ...	die Aufgabenerfüllung in der Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe / „persönliche Hilfen“, „erzieherische Hilfen“	funktionale Definition
wenden sich an ...	den/die Hilfeempfänger/in (Individuen, Gruppen, Gemeinwesen)	finale Definition
beinhalten ...	die Gewährleistung von Wunsch- und Wahlrechten (durch Angebote Öffentlicher und Freier Träger)	normative Definition
bezeichnen ...	Dienstleistungen, Organisationsformen, Neustrukturierungen Sozialer Arbeit, traditionelle Familienfürsorge	alltagssprachlich-additive Definition
umfassen außerdem ...	wirtschaftliche Leistungen und den Verwaltungsdienst	erweiterte Definition
signalisieren ...	die Entwicklung von der sozialen Kontrolle zum Dienstleistungsangebot; den Perspektivenwandel von der Fall- zur Lebensweltorientierung	intentionale Definition

Tableau 3: Zur Komplexität der Gegenstandsdefinition im Fachdiskurs

Demnach können folgende Definitionsarten unterschieden werden: die formale, die sozialleistungsrechtliche, die funktionale, die finale, die normative, die umgangssprachlich-additive, die erweiterte und die intentionale Definition.

Die folgende Matrix 2 stellt den Versuch⁶ dar herauszufinden, welche der begrifflichen Gegenstandsdimensionen (Leistungsgeschehen, Leistungserbringung, Leistungszusammenhang und Sozialleistungssystem) durch die fachlichen Definitionsansätze erfasst werden. Dabei stellt sich heraus, dass keiner der Definitionsansätze alle der damit angesprochenen Handlungsebenen berührt.

<i>Begriffliche Dimensionen:</i>	<i>Leistungs-geschehen</i>	<i>Leistungs-erbringung</i>	<i>Leistungs-zusammenhang</i>	<i>Sozialleistungs-system</i>
1. formale		+		+
2. sozialleistungs-rechtliche	+			+
3. funktionale		+	+	
4. finale	+	+		
5. normative			+	+
6. alltagssprachlich-additive		+	+	
7. erweiterte	+		+	
8. intentionale	+			+

Matrix 2: Die von den Definitionsansätzen des Fachdiskurses berührten begrifflichen Dimensionen des Gegenstands

Mit der anschließenden Matrix 3 soll angedeutet werden, dass es durch eine Kombination verschiedener Definitionsansätze des Fürsorgediskurses möglich sein dürfte, die begrifflichen Dimensionen bzw. Handlungsebenen definitorisch zu integrieren.⁷

<i>Begriffliche Dimensionen:</i>	<i>Leistungs-geschehen</i>	<i>Leistungs-erbringung</i>	<i>Leistungs-zusammenhang</i>	<i>Sozialleistungs-system</i>
Definitionen:				
Alltagssprachlich-additive		+	+	
Intentionale	+			+

In der Kombination von additiver und intentionaler Definition kommt ein Begriffsverständnis zur Geltung, das v.a. in der sozialpädagogisch-erziehungswissenschaftlichen (Theorie-)Literatur anzutreffen ist.

Funktionale		+	+	
Sozialleistungs-rechtliche	+			+

Die Verbindung von funktionalem und sozialleistungsrechtlichem Definitionsansatz begegnet v.a. in der Ausbildung und in Lehrbüchern der Sozialarbeit und der Sozialverwaltung.

Normative			+	+
Finale	+	+		

Die Verbindung von normativer und finaler Definition scheint insbesondere das Begriffs- und Selbstverständnis bei den Freien Wohlfahrtsverbänden zu bestimmen.

Formale		+		+
Erweiterte	+		+	

Die Kombination der formalen (Fach- und Zielkriterium) und der erweiterten Definition (u.a. wirtschaftliche Hilfen) kann v.a. im (sozial-)behördlichen Kontext angetroffen werden.

Matrix 3: Zusammenstellung von Definitionsansätzen, die sich in der Kombination so ergänzen, dass die vier begriffliche Dimensionen des Gegenstands berücksichtigt sind

3.2 Gesetze und juristische Kommentare

Dienstleistungen gelten in der juristischen Literatur als eine von drei sozialrechtlichen Leistungsarten, die in ihrer Gesamtheit als „Sozialleistungen“ bezeichnet werden. Wichtigste Rechtsquelle des „sozialen Rechts“ ist der Zweite Abschnitt des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches (SGB I). Darin werden hinsichtlich der „Sozialleistungen“ drei Leistungsarten unterschieden (siehe Tableau 4): ① Geldleistungen⁸ sowie - unter dem Oberbegriff „Naturalleistungen“ zusammenfassbar - ② Sach- und ③ Dienstleistungen, wobei zu letzteren „die persönliche und erzieherische Hilfe gehört“ (siehe § 11 SGB I). Die Differenzierung der drei Leistungsarten trägt aus der Sicht des Gesetzgebers dem Umstand Rechnung, dass an die jeweilige Leistungsart unterschiedliche Rechtsfolgen⁹ geknüpft werden (vgl. Hauck 1999, K § 11, Randziffer 4).

Sozialleistungen		
① Geldleistungen	„Naturalleistungen“	
	② Sachleistungen	③ Dienstleistungen

Tableau 4: Sozialleistungsarten gem. SGB I

Nachfolgend wird zunächst der allgemeinere Begriff „Sozialleistungen“ an Hand der Bestimmungen des SGB I erläutert (= 3.2.1). Im Anschluss daran werden die rechtlichen Bestimmungen über „Dienstleistungen“ und die juristische Interpretation dieser Leistungsart referiert (= 3.2.2). Weiterhin wird auf die Sachleistungen und - damit zusammenhängend - ihr Verhältnis zu den Dienstleistungen eingegangen (= 3.2.3). In einem Exkurs am Schluss wird auf den Begriff „Dienste“ und auf die „Dienstleistungspflicht“ eingegangen (= 3.3.4).

3.2.1 Sozialleistungen

Der Zweite Abschnitt des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches betrifft die „Sozialleistungen“. Er enthält:

- eine *Übersicht über einzelne Sozialleistungen* und die für ihre Erbringung zuständigen *Leistungsträger* (§§ 18 - 29 SGB I);
- die für das gesamte Sozialrecht geltenden allgemeinen *Vorschriften über die Sozialleistungen und Leistungsträger* (§§ 11 - 17 SGB I).

Diese Vorschriften betreffen:

- die *Ansprüche der Sozialleistungsempfänger* auf Aufklärung, Beratung und Auskunftserteilung über ihre Rechte und Pflichten nach dem SGB (§§ 13 - 15 SGB I) sowie
- die *Verpflichtung der Sozialleistungsträger*, darauf hinzuwirken, dass
 - klare und sachdienliche Anträge gestellt werden,

- jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und schnell erhält,
- die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen „sozialen Dienste und Einrichtungen“ rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen und
- der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird. (Vgl. §§ 16, 17 SGB I; MRL, Bd. 3, 1987, S. 440.)

Sprachlich und gesetzeslogisch stehen die Sozialleistungen aufs engste mit den „sozialen Rechten“ in Verbindung. Die aus den Sozialleistungen sich ergebenden Vorteile stellen insoweit vor allem einen Beitrag zur Rechtsverwirklichung dar. Neben ihrem inhaltlichen **Bezug auf die „sozialen Rechte“** weisen Sozialleistungen ferner folgende prägende Merkmale auf:

- „- die **direkte, individuelle Begünstigung** der Person, die von einer durch das Sozialrecht definierten Bedarfslage betroffen ist;
- die Erbringung der Leistung durch einen **Leistungsträger** (§ 12) oder - z.B. aufgrund eines (vertraglichen oder gesetzlichen) Auftrages - auf seine Veranlassung bzw. in seiner Verantwortung;
- die **normative „Verortung“ der Leistung im SGB** einschließlich seiner besonderen Teile (vgl. Art. II § 1); Leistungen, die ein Leistungsträger außerhalb eines Sozialrechtsverhältnisses erbringt, sind keine Sozialleistungen.“ (Hauck 1999, K § 11, Randziffer 5; Hervorhebungen im Original.)

Die Sozialleistungen dienen der Verwirklichung der „sozialen Rechte“¹⁰. Die Verwirklichung der „sozialen Rechte“ hinwiederum erfolgt als „direkte individuelle Begünstigung“ einer Person in einer rechtlich definierten „Bedarfslage“. Jenseits dieses normativen Rahmens kennt der Gesetzgeber demnach weder Bedarfslagen noch Sozialleistungen - und somit auch keine Dienstleistungen bei „Bedarfslagen“ von Personen(-gruppen), die im Rahmen des „sozialen Rechts“ keine Beachtung finden.

3.2.2 Dienstleistungen

Die ausschließlich im gesetzlichen Rahmen der „sozialen Rechte“ erbrachten Dienstleistungen sind „Sozialleistungen“ und stehen somit sozialrechtlich auf der gleichen Stufe wie die übrigen Leistungsarten. Im einzelnen handelt es sich bei der Leistungsart der Dienstleistungen um „alle im SGB vorgesehenen persönlichen Hilfen und Betreuungsleistungen, die keine Geld- oder Sachleistungen sind“ (Hauck 1999, K § 11, Randziffer 13).

Die „Hilfen und Betreuungsleistungen“ (man beachte die Wortwahl des Kommentators bei der Umschreibung der Dienstleistungen!) umfassen beispielsweise:

- Informationstätigkeit, u.a. durch Aufklärung, Beratung oder Auskunftserteilung über Rechte und Pflichten (vgl. etwa §§ 14, 15 SGB I; §§ 16ff., 28ff. SGB VIII; § 8 Abs. 2, § 17, § 72 Abs. 2 BSHG);
- Pflege (§§ 36ff. SGB XI; § 68 BSHG);
- Haushaltshilfe (§ 34 SGB V; § 70 BSHG);
- Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 72 BSHG)
- therapeutische Dienstleistungen heilkundlicher Berufe (§ 27 SGB V);
- Maßnahmen der Kriegsopferfürsorge (§§ 25ff. BVG);
- Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe sowie

- Maßnahmen zur Rehabilitation Behinderter. (Vgl. ebd. und MRL 1987, Bd. 1, S. 877.)

Aus der Sicht des Kommentators zum SGB I nehmen die Dienstleistungen des „sozialen Rechts“ - „persönliche Hilfen und Betreuungsleistungen“ - gegenwärtig einen immer größeren Raum ein. Dies wird damit begründet, dass „der soziale Bedarf auch unter den Bedingungen pluralistischer Lebensformen individuell befriedigt werden soll (vgl. § 2 Abs. 2, 3 33) und die hergebrachten nichtprofessionellen Dienstleistungsgemeinschaften wie Familie, Nachbarschaft etc. ihre frühere Leistungsfähigkeit und -bereitschaft verloren haben“ (Hauck 1999, K § 11, Randziffer 13).

3.2.3 Sachleistungen und Dienstleistungen

Bei den Sachleistungen handelt es sich um solche Leistungen, „die von dem Sozialleistungsträger in Natur zu gewähren sind“ (MRL, Bd. 4, S. 196). Zu verstehen ist darunter „die Übertragung des Eigentums, die leihweise Überlassung oder die Einräumung eines Nutzungsrechts an einer Sache oder einer Sachgesamtheit“ (Hauck 1999, K § 11, Randziffer 15).

Sachleistungen erfolgen jeweils "unmittelbar in Form der zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Leistungen (z.B. Kleidung, Möbel, Krankenfahrstuhl)" (Fuchs in: LSG 1992, S. 1665). Sie werden deshalb als Leistungsart beschrieben, "bei der der Leistungsträger dem Berechtigten Einrichtungen, Sachen oder entgeltliche Dienstleistungen (z.B. durch Ärzte oder berufsmäßiges Pflegepersonal) »in Natur« zur Verfügung stellt, indem er durch unmittelbare Übernahme von Kosten den Leistungsberechtigten von eigenen Zahlungsverpflichtungen freistellt" (Streppel 1993b, S. 788 f.).

Als typische Beispiele von Sachleistungen gelten:

- in der Sozialhilfe die Maßnahmen der Gesundheitsfürsorge (§ 35ff. BSHG) und die Tuberkulosehilfe (§§ 48ff. BSHG);
- in der gesetzlichen Unfallversicherung die Heilbehandlung (§ 557 RVO);
- im Rahmen des Entschädigungsrechts bei Gesundheitsschäden die Heilbehandlung für Beschädigte und die Krankenbehandlung für Angehörige einschließlich der stationären Behandlung und der orthopädischen Versorgung (§§ 10ff. BVG);
- in der gesetzlichen Krankenversicherung die ärztliche und zahnärztliche Versorgung, die Krankenhauspflege, die Behandlung in Kur- und Spezialeinrichtungen sowie die Hebammenhilfe (§§ 182ff. RVO). (Vgl. MRL, Bd. 3, S. 196)

Die Beispiele zeigen, dass die Abgrenzung zwischen Sach- und Dienstleistungen im Einzelfall problematisch und schwierig zu sein vermag. Nach Hauck (1999, K § 11, Randziffer 14) zeigt sich diese Problematik immer dann, „wenn fraglich ist, ob der Schwerpunkt einer Sozialleistung darin besteht, daß dem Empfänger Sachen oder soziale Dienste zur Verfügung gestellt werden“. Allerdings sei das Problem rechtlich nicht erheblich und eine genaue Abgrenzung „auch nicht erforderlich, da für Naturalleistungen insgesamt [d.h. sowohl für Sach- als auch für Dienstleistungen; R.B.] die gleichen Rechtsgrundsätze gelten (vgl. etwa § 53 Abs. 1, § 54 Abs. 1, § 59 Abs. 1)“ (ebd.).

Die Fachliteratur beschreibt das Verhältnis von Sach- und Dienstleistungen in einer nicht eindeutigen, schwierig zu handhabenden Weise. Vielfach werden Dienstleistungen als Un-

terkategorie der Sachleistungen eingestuft: "Im weitesten Sinne gehören zu den Sachleistungen auch Dienstleistungen (z.B. Gestellung von Unterkunft und Verpflegung in einem Heim, einer Anstalt oder einer gleichartigen Einrichtung)." (Fuchs in LSG 1992, S. 1665). Oder Sachleistungen und Dienstleistungen werden rechtlich gleichgestellt: Wo das Sachleistungsprinzip¹¹ gilt (vgl. etwa § 2 Abs. 2 Satz 1 SGB V oder § 18 BVG), sei der Leistungsträger „mit Rücksicht auf die Schutzbedürftigkeit des Berechtigten und aus Wirtschaftlichkeitsgründen“ angehalten, „den Anspruch des Rechtsinhabers unmittelbar durch die erforderlichen Sach- und Dienstleistungen zu erfüllen“ (Hauck 1999, K § 11, Randziffer 15).

Die Abgrenzung zwischen Dienst- und Sachleistung wird in der Literatur nicht nur als schwierig erachtet, sondern zuweilen auch als unnötig abgewertet: "Eine eindeutige Begriffsabgrenzung (der Dienstleistung) zur Sachleistung ist oft nicht möglich, regelmäßig aber auch nicht erforderlich." (Streppel 1993a, S.236). Wenn in § 11 S. 2 SGB I die persönliche Hilfe - wie sie das Bundessozialhilfegesetz vorsieht - und die erzieherische Hilfe - wie im Kinder- und Jugendhilfegesetz vorgesehen - zu den Dienstleistungen gehört, diene dies "nur der Klarstellung" (vgl. ebd.).¹²

Zwischen Dienstleistungen auf der einen Seite und Sachleistungen auf der anderen wird nicht klar und eindeutig unterschieden. Transparenter ist dagegen die Abgrenzung zu den Geldleistungen. Letztere werden in der Form eines Geldbetrages gewährt, "mit dem der Hilfeempfänger seinen Bedarf selbst befriedigen kann" (Fuchs in: LSG 1992, S. 1665). Obwohl diese Leistungsart in einer Vielzahl von Fällen menschenwürdiger¹³ ist und realisierbar wäre, hat sich der Gesetzgeber zumeist - wie zuletzt beim Pflegeversicherungs-Gesetz - "faktisch ... für Sachleistungen als Regel entschieden" (Frank / Schellhorn / Wienand 1994, S. 22).

Das Pflegeversicherungs-Gesetz sieht keine Geldleistungen vor, obwohl diese bei der Gesetzesbegründung noch eine wesentliche Rolle gespielt haben. Erklärt wird die faktische Bedeutung des Sachleistungsprinzips in der Pflegeversicherung wie folgt:

"Der Hauptgrund ... dürfte daraus abzuleiten sein, daß das Gesetz sich bezüglich Organisation, Versichertenkreis und Finanzierung aufs engste an die gesetzliche Krankenversicherung anlehnt. Dort ist in der Tat die Sachleistung üblich. Sie dürfte hier aber auch deshalb gewählt und durchgesetzt worden sein, weil der Gesetzgeber sicherstellen möchte, dass die Leistungen dieser neuen - und, pro Fall gesehen, aufwendig scheinenden - Versicherung ihrem Zweck entsprechend verwendet werden. Sachleistungen sollen Pflegequalität garantieren." (A.a.O., 22f.)

3.2.4 Exkurs

Das KJHG spricht von „Einrichtungen, Dienste(n) und Veranstaltungen“ der Jugendhilfe (§ 4 Abs. 2 KJHG). Der „Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar“ interpretiert „Veranstaltungen“ als „kurzfristig geplante und zeitlich begrenzte Angebote“ (Münder u.a. 1991, S. 55). Unter „Einrichtungen“ und „Diensten“ versteht der Kommentar „auf Dauer angelegte Mittel zur Gewährung von Jugendhilfe“ (ebd.).

Der Blick auf das SGB I und auf einzelne der Gesetze des „sozialen Rechts“ unterstreicht die herausragende Bedeutung der sozialstaatlichen Systemebene sowie der Organisations-

ebene Sozialer Dienste. Im Unterschied dazu befassen sich die Gesetze und die juristische Literatur jedoch nicht oder nur ganz am Rande mit Fragen des Dienstleistungsgeschehens und der Dienstleistungserbringung.¹⁴

Aufschlussreich für das juristische Vorverständnis von Dienstleistungen ist ein Blick in das Bürgerliche Gesetzbuch. In § 1619 BGB wird die Pflicht eines Kindes eingefordert, „solange es dem elterlichen Hausstand angehört und von den Eltern erzogen oder unterhalten wird, in einer seinen Kräften und seiner Lebensstellung entsprechenden Weise den Eltern in ihrem Hauswesen und Geschäft Dienste zu leisten“. Für Thilo Ramm (1990, S. 271) spiegelt sich in der Vorschrift der kindlichen Dienstleistungspflicht „die Welt des Kleinbürgertums zu jener Zeit, als das BGB ausgearbeitet wurde“. Zu ergänzen wäre diese Feststellung um die Frage, ob sich mit der im BGB verankerten Vorschrift einer Dienstleistungspflicht des Kindes nicht generell eine bis heute nachwirkende Dienstleistungsinterpretation etabliert hat, wonach „Dienste zu leisten“ in erster Linie den Charakter eines subaltern-pflichtgemäßen Handelns innerhalb soziologischer Primärbeziehungen annimmt.

Daneben existieren zahlreiche weitere Rechtsbegriffe in Verbindung mit dem Terminus „Dienst“: z.B. Dienstaufsicht, Dienstaufsichtsbeschwerde, Dienstbarkeiten, Dienstleid, Dienstgeheimnis, Dienst nach Vorschrift, Dienstvertrag.

4. Statistische und soziologische Gegenstandsbestimmungen

Das vorliegende Arbeitspapier handelt von ① personenbezogenen Dienstleistungen, die – vor allem, aber nicht nur¹⁵ – in Gestalt ② Sozialer Dienstleistungen erbracht werden, d.h. auf der Basis professioneller Kompetenz und grundsätzlich gegen Entlohnung. Personenbezogene Soziale Dienstleistungen stellen eine besondere Leistungsart innerhalb des ③ Systems der Sozialleistungen dar, welches vorsieht, dass die gesetzlichen Leistungen („Hilfen“) im organisatorisch-institutionellen Zusammenhang der (öffentlichen, gemeinnützigen oder gewerblichen) Träger von ④ Sozialen Diensten erfolgt.

Im Folgenden wird untersucht, ob sich aus den sozialwissenschaftlichen Diskursen relevante Erkenntnisse (oder auch Erkenntnislücken) ergeben, welche neue begriffliche Elemente und besondere Aspekte zur Definition des Gegenstands beitragen (bzw. vermissen lassen). Ausgangspunkt ist zunächst der Gedanke, dass der Terminus „Dienstleistung“ eine umfassende begriffliche Kategorie darstellt, die zu analysieren für die wissenschaftliche Beschäftigung mit personenbezogenen Sozialen Dienstleistungen nützlich und notwendig ist.

Der Gegenstand „Dienstleistungen“ wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur zum einen sektoral und andererseits funktional definiert. Ausgehend von dieser Unterscheidung werden im folgenden zunächst die Definitionsversuche und -probleme der sektoralen Klassifikation diskutiert (= 3.3.1). Anschließend werden die funktionalen Definitionsansätze vorgestellt und kritisch überprüft (= 3.3.2).

4.1 Der sektorale Dienstleistungsbegriff

Die sektorale Definition des Dienstleistungsbegriffs nimmt Bezug auf die Einteilung der amtlichen Statistik. Diese unterscheidet eine Reihe von "Wirtschaftsabteilungen". Aufgrund der Zuordnung dieser Abteilungen zu "Sektoren" werden folgende Kategorien gebildet (siehe Tableau 5):

- der "*primäre Sektor*" der Nahrungsmittel- und Rohstoffgewinnung (Land- und Forstwirtschaft, Fischereiwesen, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung);
- der "*sekundäre Sektor*" der industriellen Rohstoffverarbeitung in der Investitions- und Konsumgüterproduktion sowie im Baugewerbe;
- der "*tertiäre Sektor*"¹⁶ der Dienstleistungen. Der „Dienstleistungssektor“ ist zunächst eine Residualkategorie (»residuale Dienstleistungsdefinition«), weil er lediglich alle im „primären“ und „sekundären“ Sektor nicht erfassten Wirtschaftsabteilungen berücksichtigt (»sektorale Dienstleistungsdefinition«).

Dienstleistungen werden sektoral vorwiegend durch das definiert, was sie nicht sind: nämlich keine Tätigkeiten innerhalb des „primären“ oder „sekundären“ Bereichs. Die Negativ-Definition der Dienstleistungen findet auch darin ihre Fortsetzung, dass wissenschaftlich der Versuch unternommen wird, spezifische ihrer Abgrenzungsmerkmale negativ zu bestimmen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn auf ihre Nicht-Stofflichkeit (Dienstleistung als "immaterielles Gut"), ihre Nicht-Lagerfähigkeit, ihre geringe Kapazitätselastizität und Rationalisierbarkeit hingewiesen wird (vgl. Herder-Dorneich in: LSG 1992, S. 422 ff.; Bruhn 1991).

Sektoral gegliederte Wirtschaftsabteilungen		
Primärer (Nahrungsmittel- und Rohstoff-) Sektor	Sekundärer (Produktions-) Sektor	Tertiärer (Dienstleistungs-) Sektor
Nahrungsmittel- und Rohstoffgewinnung (Land- und Forstwirtschaft, Fischereiwesen, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung)	industriellen Rohstoffverarbeitung in der Investitions- und Konsumgüterproduktion sowie im Baugewerbe	Dienstleistungen = alle Wirtschaftsabteilungen, die im Primär- und Sekundärsektor nicht erfasst sind

Tableau 5: Sektorale Wirtschaftsgliederung

Definitionsgemäß eignen sich Dienstleistungen aufgrund dieser Negativ-Sicht nicht dazu, den „Produktions“- vom „Konsumtions“-Vorgang ("*Uno-actu*-Prinzip") zu trennen. Sie bereiten ferner Probleme bei ihrer Quantifizierung und Qualitätsbestimmung (vgl. u.a. Purtschert 1994; Staffelbach 1988; siehe Arbeitspapier Nr. 2: „Qualitätsdiskussion“). Die Definition des Dienstleistungssektors im Rahmen seiner sozialstatistischen Einordnung und durch Negativ-Bestimmungen hat zur Folge, dass der Terminus "Dienstleistungen" eine Restkategorie darstellt. Diese erschwert es, in den Dienstleistungen einen begrifflich geklärten, selbständigen Funktionsbereich der Gesellschaft zu erkennen.

Die sektorale Definition und Bereichszuordnung von Dienstleistungen berücksichtigt fernerhin nicht, dass auch außerhalb des „tertiären“ Sektors Dienstleistungen erbracht werden. Die residuale bzw. sektorale Definition der Dienstleistungen nimmt keine Notiz davon, wenn innerhalb des „primären“ und besonders des „sekundären“ Sektors Aufgaben erledigt und Tätigkeiten ausgeübt werden, die ebenfalls einen Dienstleistungscharakter aufweisen. Wenn innerhalb der Wirtschaftsabteilungen dieser Sektoren ein „immaterielles“ Gut produziert wird, rechnet die Statistik die Produkterstellung nicht zum Dienstleistungssektor.

Jene (Dienstleistungs-)Tätigkeiten werden in der Statistik nicht gesondert ausgewiesen, sondern jeweils demjenigen Sektor zugerechnet, in dem der Schwerpunkt der wirtschaftlichen Aktivität des jeweiligen Betriebes oder Wirtschaftszweiges liegt. Entscheidend ist bei der sektoralen Zuordnung nur das jeweilige Endprodukt. Beispielsweise wird weder die Belegschaft in den Konstruktionsbüros eines Automobilwerks noch das in der gleichen Autofabrik beschäftigte Personal der betrieblichen Sozialarbeit im „tertiären“ Bereich verrechnet. Sie zählen als Beschäftigte im „sekundären“ Sektor.

Zum „tertiären“ Sektor zählen in der amtlichen Statistik naturgemäß auch die Sozialen Dienstleistungen. Allerdings werden sie nur unzureichend ausgewiesen. Wie bereits erläutert, lässt das Datenmaterial über die Gliederung der Erwerbstätigen nach Berufsabschnitten „leider keine genaue Auskunft über die Größenordnung der Dienstleistungsberufe zu, da die Abgrenzung der einzelnen Berufsabschnitte nicht exakt ist“ (Bäcker 1986, S. 204). Ferner werden diejenigen personenbezogenen Dienstleistungen statistisch nicht berücksichtigt, die informell durch Laien oder unbezahlt durch Freiwillige ("*ehrenamtlich*") erbracht werden. Die

amtliche Statistik bildet insofern nur einen Teil sowohl der Gesamtheit aller Dienstleistungen als auch der Gesamtheit aller personenbezogenen Dienstleistungen ab.

Obgleich begrifflich eine statistische Restgröße, wächst die wirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungssektors in einem kaum noch überschaubaren Ausmaß. Die Vielfalt der wirtschaftlich Tätigkeitsbereiche wird deutlich, wenn man in Rechnung stellt, welche Fachbereiche beim Zusammenschluss der deutschen Gewerkschaften des Dienstleistungsbereichs zur „Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)“ berücksichtigt werden sollten:

- Finanzdienstleistungen;
- Ver- und Entsorgung;
- Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen;
- Sozialversicherung;
- Bildung, Wissenschaft und Forschung;
- Bund und Länder;
- Gemeinden;
- Kunst und Kultur, Medien, Druck und Papier;
- Industrielle Dienste und Produktion (d.h. produktionsnahe Dienstleistungen);
- Telekommunikation, Informationstechnologie, Datenverarbeitung;
- Logistik und Postdienste;
- Verkehr;
- Handel;
- Besondere Dienstleistungen.

Gegenwärtig sind hinsichtlich der Erfassung von Markt- und Nicht-Marktdienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialwesen eine Reihe von Problemen ungelöst: die definitorischen Unterschiede zwischen den Konzepten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, der Unternehmensstatistiken und der Finanzstatistiken, insbesondere hinsichtlich der nichtgewerblichen Einrichtungen und deren Zuordnung zu den Sektoren; die unterschiedlichen Klassifikationen der Tätigkeiten, Produkte und Funktionen; die Verschiedenheit der Abgrenzungen von Organisationen ohne Erwerbszweck; unterschiedliche statistische Einheiten; die unterschiedliche Behandlung der Bereiche in den verschiedenen nationalen Unternehmensregistern; Unterschiede hinsichtlich der Merkmale und der Merkmalsgliederung im Vergleich zu den Unternehmensstatistiken.

Dieser Zustand wird angesichts der „zunehmenden marktwirtschaftlichen Dienstleistungen in diesen Bereichen“ (Nachrichten aus dem Statistischen Bundesamt 1/1999, S. 10) als wenig befriedigend und dringend änderungsbedürftig angesehen. Deshalb hat sich die Voorburg-Gruppe, ein Expertengremium von Dienstleistungsstatistikern¹⁷, bei ihrer Jahrestagung 1998 erstmalig auch mit den Problemen der sektoralen Dienstleistungsdefinition befasst.

In der aktuellen arbeitsmarkt- und sozialstatistischen Literatur wird der Dienstleistungssektor in fünf „Funktionsgruppen oder Teilbereiche“ untergliedert: „Distributive, konsumbezogene, produktions- bzw. unternehmensnahe, soziale und staatliche Dienstleistungen“ (Beyer u.a. 1998, S. 392 f.; Spee / Schmid 1995, S. 30; Bundesanstalt für Arbeit 1996). Der hier interessierende Dienstleistungsfunktionsstyp „soziale Dienstleistungen“ umfasst in der Klassifikation der Wirtschaftszweige jedoch - außer den gewöhnlich hierunter subsumierten Kinder- und Altenheimen sowie den sonstigen Einrichtungen in Trägerschaft der Wohlfahrts-

verbände - nicht nur das Gesundheitswesen, die Veterinärdienste und Hygienische Einrichtungen, sondern auch Schulen, Hochschulen und sonstige Bildungsstätten!

	Zahl der Beschäftigten	in % aller Erwerbstätigen	im jeweiligen Teilbereich berücksichtigte Branchen:
distributive Dienstleistungen		19,9	Handel, Transport & Verkehr (Bahn, Seeverkehr, Speditionswesen, Straßenverkehr, Tourismus etc.) und Kommunikation (Post, Medien)
konsumbezogene Dienstleistungen		3,8	u.a. Freizeitgewerbe, Hotels, Gaststätten, Fotografen, Haushaltsdienste
produktions- bzw. unternehmensnahe Dienstleistungen		12,0	Banken und Versicherungen, Rechts- und Unternehmensberatungen, Werbe- und Ausstellungswesen, Werkschutz usw.
soziale Dienstleistungen		16,0	Gesundheits- und Veterinärwesen, Kinder- und Altenheime („Altenwirtschaft“), Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände
staatliche Dienstleistungen		5,7	
Summe:	3.329.041	57,4	

Tabelle: Anteil der 1996 in NRW sozialversicherungspflichtig beschäftigten Dienstleister/innen an der Gesamtbeschäftigung des Landes und ihre Verteilung auf die einzelnen Teilbereiche (Quelle: Beyer u.a. 1998, S. 394)

Die Begriffsverwirrung, die zum Teil Ursache, aber auch Folge der statistischen Funktions-typenbildung ist, wird dadurch auf die Spitze getrieben, dass innerhalb des Spektrums der wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen auch solche Dienstleistungen Berücksichtigung finden, die als „konsumbezogene“ gelten (z.B. die Familienferienstätten, Erholungs- und Freizeitheime als Teil des Gaststätten- und Hotelwesens) bzw. als „distributive“ (z.B. das verbandseigene Pressewesen), als „unternehmensnah“ (z.B. die Schuldner- und Rechtsberatungsstellen) oder als „private“ bzw. „sonstige“ Dienstleistungen (z.B. Essen auf Rädern, Mobile Soziale Dienste; Arbeitsplatzvermittlung, Vermittlung für hauswirtschaftliche Fach- und Hilfskräfte usw.).

Ungeachtet der klassifikatorischen Probleme soll das quantitative Ausmaß und die Bedeutung des Sektors an einem Beispiel verdeutlicht werden: 1996 waren in Nordrhein-Westfalen rd. 3,3 Millionen Erwerbstätige in sozialversicherungsrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen des Dienstleistungssektors tätig, d.h. der Anteil der Dienstleister/innen an der Gesamtbeschäftigung in NRW war bis 1996 auf 57 Prozent gestiegen (vgl. Beyer u.a. 1999, S. 392), wobei der Anteil derer, die „soziale Dienstleistungen“ erbringen, 16 Prozent aller Erwerbstätigen ausmacht (siehe die Tabelle auf der vorausgehenden Seite).

4.2 Der funktionale Dienstleistungsbegriff

Die folgenden Ausführungen geben den sozialwissenschaftlichen Diskussionsstand über Dienstleistungen in konzentrierter (und dadurch notwendigerweise vereinfachter) Form wieder. In der Darstellung wird zunächst auf die 'Entdeckung' der „form-beschützenden“ Funktion durch Berger / Offe (= 4.2.1) und der „innovativen“ Funktion durch Häußermann / Siebel (= 4.2.2) eingegangen. Daran anschließend wird erläutert, dass „innovativen Dienstleistungen“ zunehmend auch in den Arbeitsfeldern Sozialer Dienste eine wichtige Funktion zukommt (= 4.2.3).

4.2.1 Die form-beschützende Funktion von Dienstleistungen

Die auf der Grundlage der sektoralen Zuordnung in der amtlichen Statistik aggregierten Daten erlauben kein genaues Bild vom tatsächlichen quantitativen Umfang der Dienstleistungen innerhalb der Gesellschaft. Die Negativ-Bestimmungen dessen, was bei der sektoralen Definition als Dienstleistung gilt, lassen es außerdem nicht zu, vom Dienstleistungssektor als einem selbständigen, begrifflich klar und eindeutig abgrenzbaren Funktionsbereich der Gesellschaft zu sprechen.

Berger / Offe (1984) schlagen deshalb eine Begriffsbestimmung vor, die besagt, „daß der Dienstleistungssektor die Gesamtheit jener Funktionen im gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß umfaßt, die auf die Reproduktion der Formalstrukturen, Verkehrsformen und kulturellen Rahmenbedingungen gerichtet sind, unter denen die materielle Reproduktion der Gesellschaft stattfindet" (»funktionale Dienstleistungsdefinition«; a.a.O., S. 233).

Die „Ausgangsannahme“ hierbei lautet, der gemeinsame Nenner von Dienstleistungstätigkeiten und -organisationen bestehe darin, „daß durch sie die spezifischen institutionellen und kulturellen Voraussetzungen und Bedingungen »herstellender« Tätigkeiten selbst hergestellt werden" (ebd.). Alle Dienstleistungsarbeiten weisen nach Berger / Offe die soziologische Gemeinsamkeit auf, „daß sie sämtlich mit der Sicherung, Bewahrung, Verteidigung, Überwachung, Gewährleistung usw. der historischen Verkehrsformen und Funktionsbedingungen einer Gesellschaft und ihrer Teilsysteme zu tun haben" (a.a.O., S. 235).

Innerhalb des - auch durch die „Instandhaltungsarbeit“ der Dienstleistungen - in Gang gehaltenen Gesamtprozesses der Reproduktion einer Gesellschaft unterscheiden die Autoren zwei wesentliche Teilfunktionen: die „herstellende“ und die „formbeschützende“. Letztere umfaßt all diejenigen Tätigkeiten, die der Erhaltung bzw. Modifikation der Formen dienen, unter denen die erstgenannte Funktion erfüllt wird. Bei der „herstellenden“ Teilfunktion handelt es sich um die gewinnenden und herstellend-produzierenden Arbeiten zur gesellschaftlichen Erfüllung der physischen Lebensbedingungen (Vgl. a.a.O., S. 232 f.).

Im Rahmen der Formalstrukturen des gesellschaftlichen Produktionsprozesses unterscheiden Berger / Offe zwischen den ① *"formbeschützenden"* Dienstleistungen einerseits sowie den ② *"gewinnenden"* Tätigkeiten im „primären“ Sektor und den ③ *"produzierenden"* Arbeiten im „sekundären“ Sektor andererseits. Die formbeschützenden Dienstleistungen umfassen allerdings nicht nur die Gesamtheit der Tätigkeiten im Tertiär- oder Dienstleistungsbereich, sondern sie sind als Leistungsbestandteile - neben den gewinnenden und produzierenden Tätigkeiten - auch im „primären“ und „sekundären“ Sektor vorzufinden. (Siehe Tableau 6.)

Gesamtheit der Tätigkeiten im Rahmen der materiellen und ideellen Reproduktion der Gesellschaft		
Teilfunktion A: Erfüllung der physischen Lebensbedingungen durch <u>her- stellende</u> Tätigkeiten		Teilfunktion B: ① Dienstleistungen als <u>form- beschützende</u> Tätigkeiten
② gewinnende Tätigkeiten im <i>Primärsektor</i>	③ produzierende Tätigkeiten im <i>Sekundärsektor</i>	Verarbeitung und Anwendung von Informationen u. Symbolen im <i>Tertiärsektor</i>
stofflich-produktionsorientierte Dienstleistungen		interaktiv-personenbezogene Dienstleistungen

Tableau 6: *Dienstleistungen und ihre Funktionen im Rahmen
der gesellschaftlichen Reproduktion (nach Berger / Offe)*

Im Primär- und Sekundärbereich gilt es daher nicht nur auf die im klassischen Sinne sektor-spezifischen wirtschaftlichen Tätigkeiten (z.B. die des Landwirts, des Bergmanns, des Bauarbeiters, des Industriearbeiters) zu achten. Sondern neben diesen gewinnenden und produzierenden Tätigkeiten sind hier ebenfalls Dienstleistungen vorzufinden (wie z.B. die des Agraringenieurs, des Grubentechnikers, des Architekten, des Konstrukteurs etc.).

In Primär- und Sekundärbereich handelt es sich bei den formbeschützenden Tätigkeiten um „stoffliche Dienstleistungen“ (»Begriff der stofflich-produktionsorientierten Dienstleistungen«), d.h. beispielsweise um Reparatur- und Reinigungsarbeiten oder um technische Entwicklungsarbeiten (vgl. a.a.O., S. 235). Die Dienstleistungen im Tertiärbereich hingegen haben es insbesondere „mit der Verarbeitung und Anwendung von Informationen und Symbolen zu tun ...; die Arbeit von Rechtsanwälten, Steuerberatern usw. bewahrt das System der rechtlichen Normen, indem sie diese dauernd als gesellschaftliche Realität durchsetzen, ebenso wie »Interpreten« (Deutschlehrer, Schauspieler usw.) der literarisch-ästhetischen Überlieferung einer Gesellschaft zur Wirklichkeit und Kontinuität verhelfen“ (a.a.O., S. 235 f.). Sie sind "Arbeit in der Interaktion" (»Begriff der interaktiven Dienstleistungen«; vgl. Grauhan 1975, S. 9).

4.2.2 Dienstleistungen als form-beschützend und innovativ

Häußermann / Siebel (1995) würdigen den funktionalen Ansatz „formbeschützender“ Dienstleistungen als „soziologisch schlüssige Definition“ (a.a.O., S. 155). Jedoch erweitern sie den funktionalen Definitionsvorschlag und differenzieren zwischen ① "konsumorientierten Dienstleistungen" (a.a.O., S. 13 und passim) und dem Typus ② "produktionsorientierter

Dienstleistungen". Bei den "konsumorientierten Dienstleistungen" unterscheiden sie klassifizierend wiederum drei Kategorien: die ① "personenorientierten Dienstleistungen", die ② "haushaltsorientierten Dienstleistungen" und die ③ "Fun-Services" (siehe Tableau 7).

Zu den „Fun-Services“ zählen Häußermann / Siebel „jene Angebote, die nicht eine traditionelle Verpflichtung übernehmen oder ersetzen, sondern neuartige Betätigungen ermöglichen: Freizeitdienste aller Art wie Bade- und Körperkultur, Fitneß und Sport, Hobbies und Kultur, Unterhaltung und Urlaub" (a.a.O., S. 26). Als „haushaltsbezogene Dienstleistungen" bezeichnen sie jene, „die Tätigkeiten, die üblicherweise in einem Privathaushalt anfallen, in Form von Erwerbsarbeit für den Haushalt erledigen: Essenszubereitung im Restaurant, Säubern durch die Putzfrau, Pflege von Kleidung und Wäsche usw." (ebd.). Personenbezogene Dienstleistungen „können einerseits (mehr oder weniger notwendige) Dienste sein, die unmittelbar der Person zugute kommen, wie z.B. Frisieren oder sonstige Körperpflege (etwa Massagen), außerdem Gesundheitsbehandlungen (medizinische oder therapeutische), Bildung und Erziehung" (ebd.).

Dienstleistungen [mit den Funktionen:] <ul style="list-style-type: none"> • entweder <i>form-beschützend</i> / überwachend • oder <i>innovativ</i> / effektivitätssteigernd 			
② produktionsorientierte Dienstleistungen	① konsumorientierte Dienstleistungen		
	① personenorientierte Dienstleistungen u.a. Frisieren und Körperpflege; Gesundheitsbehandlung; Bildung und Erziehung	② haushalts-bezogene Dienstleistungen Raum- und Wäschepflege, Besorgungen, Essenszubereitung, Bringdienste, usw.	③ Fun-Services Freizeitdienste aller Art: u.a. Bade- und Körperkultur, Sport, Hobbies, Unterhaltung, Kultur

Tableau 7: Funktionen, Hauptkategorien, Unterkategorien und Beispiele von Dienstleistungen (nach Häußermann / Siebel)

Häußermann / Siebel halten die funktionale Definition von Berger / Offe für unzureichend, indem sie feststellen: „Es ist eine Überdehnung des Begriffs formbeschützende Arbeit, wenn man darunter sowohl die Tätigkeit rechnet, das reibungslose Funktionieren der Produktion eines Gutes zu überwachen, als auch die grundlegende Veränderung des Produktionsablaufes, um billiger und besser anderes zu produzieren." (A.a.O., 162) Indem sie die von Berger / Offe vorgeschlagene Funktionsbestimmung darauf beschränken, „das reibungslose Funktionieren der Produktion eines Gutes zu überwachen", schlagen sie vor, analytisch

„zwischen formbeschützenden und innovativen Dienstleistungen" (a.a.O., S. 162) zu unterscheiden. Zu letzteren „können all jene Tätigkeiten gerechnet werden, die die Rahmenbedingungen des gesellschaftlichen Produktionsprozesses mit dem unmittelbaren Ziel seiner Effektivitätssteigerung ändern" (a.a.O., S: 163).¹⁸

4.2.3 Innovative Dienstleistungen in Arbeitsfeldern Sozialer Dienste

Die analytische Unterscheidung von Häußermann / Siebel kann um die Überlegung erweitert werden, dass auch im Bereich der „form-beschützenden" Dienstleistungen - ähnlich wie bei den „stofflichen" im Bereich „gewinnender" und „herstellender" Tätigkeiten - technologische Neuerungen und organisatorische Innovationen stattfinden. Diese weisen zwar formale Dienstleistungs-Eigenschaften auf. Jedoch sind sie nicht identisch sind mit den klassischen Dienstleistungen des „tertiären" Sektors - schon gar nicht mit den rechtlich als eine Erbringungsform der Sozialleistungen zu definierenden personenbezogenen Dienstleistungen in den Arbeitsfeldern Sozialer Dienste.

Zunächst und ursprünglich im „sekundären" Sektor entwickelt - "idealtypisch der Ingenieur und der Unternehmensberater" (Häußermann / Siebel 1995, S. 163) -, nehmen innovative Dienstleistungen mittlerweile auch im „tertiären" Sektor generell an Bedeutung zu, nicht zuletzt auch in den Arbeitsfeldern Sozialer Dienste. Häußermann / Siebel sprechen von den "präventive(n) und kurative(n) sozialen Dienstleistungen, idealtypisch der Polizist und der Sozialarbeiter" (ebd.). In den Feldern dieser Dienstleistungen können - nicht erst seit einiger Zeit, gegenwärtig aber in einem zunehmenden Umfang - auch Dienstleistungen der "innovativen" Art beobachtet werden.

Diese zielen darauf ab, die Effizienz und Effektivität der nicht-stofflichen "form-beschützenden" Dienstleistungen zu optimieren und zu steigern.¹⁹ Zu solchen innovativen Dienstleistungen gehören einerseits technologische und andererseits organisatorische Verfahren, die sich u.a. auf Strukturen und Abläufe der Sozialen Dienste beziehen („Nonprofit-Management", „Lean Administration") sowie auf die Koordination der Sozialleistungen („Care Management") und nicht zuletzt auf die Nutzung elektronischer Technologien und Medien. Diese technologischen und organisationsbezogenen Dienstleistungen können als "dienstleistungsinnovativ" bezeichnet werden und entwickelt sich zu einem integraler Bestandteil des Sozialwesens.²⁰

Technologische Innovationen und neue Organisationsweisen im Sinne des Managements haben ihren Ursprung im produzierenden „Sekundär"-Sektor, wo sie als „innovative Dienstleistungen" zuerst entwickelt wurden. Diese zielen seit jeher darauf ab, die Effizienz bei der Produktherstellung zu steigern. Diese Aufgabe ist stets auch mit dem Ziel verbunden, zugleich die Qualität des herzustellenden Produkts zu gewährleisten. Effizienz als einziges Ziel würde am einfachsten durch geringere Produktqualität zu erreichen sein. Da letztere aber dazu führen würde, dass die mit geringerer Qualität angebotenen Produkte auf dem Markt konkurrierender Anbieter schlechtere Absatzchancen haben, kann ein solches Vorgehen den Zweck der Effizienzsteigerung längerfristig konterkarieren.

Bei der Übertragung von technologischen und Management-Verfahren auf den gesamten Dienstleistungsbereich des Sozialwesens spielen ähnliche Überlegungen eine Rolle. Die Ma-

nagementaktivitäten und technologischen Neuerungen im Sozialbereich sollen einerseits zur Steigerung der Dienstleistungseffizienz beitragen. Andererseits soll Effizienzsteigerung aber nicht auf Kosten der Qualität²¹ erfolgen. Qualität gilt deshalb auch im Sozialbereich als Managementaufgabe. Diese Logik ist zunächst plausibel und leuchtet betriebswirtschaftlich ein. Allerdings wird dabei außer Acht gelassen, dass personenbezogene Dienstleistungen nicht der Herstellung von Produkten dienen, sondern auf Wirkungen, Ergebnisse oder Ereignisse abzielen: "Hier geht es um Menschen, dort um Gegenstände" (vgl. Bauer 1996).

Hinsichtlich der Gegenstandsdefinition ist wichtig, auf welcher Handlungsebene welche innovativen Dienstleistungen eine Rolle spielen (bzw. spielen können). Mit Ausnahme der Handlungsebene des Personenbezugs – so zeigt sich (siehe Tableau 8) – können für alle übrigen Handlungsebenen Beispiele von innovativen Dienstleistungen technologischer und organisatorischer Art angezeigt werden. Es wäre allerdings ein Irrtum, schlicht anzunehmen, dass das interaktive Dienstleistungsgeschehen, also der unmittelbare Personenbezug, völlig unberührt bleibt von den Veränderungen auf den anderen Handlungsebenen. Während von den Handlungsebenen des Sozialleistungssystems, der Sozialen Dienste und der Sozialen Dienstleistungen (im Sinne der dafür erforderlichen Kompetenzen) Wirkungen ausgehen, übt die (*Uno-actu*-)Ebene des Personenbezugs ihrerseits keinen erkennbaren Einfluss innerhalb der Hierarchie der Handlungsebenen aus.

	Technologische Innovationen	Organisatorische Innovationen
Handlungsebene 4: Sozialleistungssystem	Neue Technologien (Rationalisierung / Automatisierung der Kontroll- und Abrechnungsverfahren)	<i>Contracting</i> (betr. Umfang, Qualität und Kosten)
Handlungsebene 3: Soziale Dienste	Informations- und Kommunikationstechnologie; Neue Medien	Nonprofit-Management; Lean Administration; Neue Steuerung
Handlungsebene 2: Soziale Dienstleistungen	Informationstechnologische Kompetenz; <i>Assessment</i> -Kompetenz	Management-/ Marketingkompetenz; <i>Care Management</i>
Handlungsebene 1: personenbezogene Dienstleistung		

Tableau 8: *Beispiele innovativer Dienstleistungen auf den verschiedenen Handlungsebenen des Sozialwesens*

4.2.4 Grundlagen personenbezogener Sozialer Dienstleistungen

Im Folgenden interessieren uns Aussagen der sozialwissenschaftlichen Diskurse, die einen Beitrag zu leisten vermögen zur Definition personenbezogener Sozialer Dienstleistungen i.e.S.

Nach Häußermann / Siebel (1995), können "innerhalb der personenbezogenen Dienstleistungen ... die »sozialen Dienste« unterschieden werden, die sich an abhängige Personen richten: Pflege und Betreuung von Kindern, Kranken und Alten" (a.a.O., S. 26). Badura / Gross (1976) sprechen von „»sozialen Dienstleistungen«", wenn es sich um personenbezogene Dienstleistungen handelt, "in denen irgendwie der Tatbestand der Hilfe, des Helfens verborgen ist, wie auch immer die Hilfe bezahlt oder verberuflicht ist" (a.a.O., S. 73).

Bezug nehmend auf einen Beitrag von Dieter Schäfer (1969) definieren Badura / Gross (1976) Soziale Dienstleistungen als „persönliche Dienste" (!), „die im Rahmen der staatlichen Sozialpolitik vom Staat, juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder gemeinnützigen Trägern bereitgestellt oder mindestens mitfinanziert werden müssen, weil sie weder mehr freiwillig und unentgeltlich im soziokulturellen Bereich erbracht noch privatwirtschaftlich produziert werden können" (a.a.O., S. 77f.). Sie bestimmen diese „Dienste" (!) aufgrund ihrer spezifischen „Form der Produktion" als solche, „die ... - im Vergleich zu ihrer »familiennahen« Erbringung im soziokulturellen Bereich - zentral und bürokratisiert angeboten werden" (a.a.O., S. 78).

<i>Begriffliche Elemente und besondere Aspekte</i>	Erläuterungen
1. Terminologie	„Soziale Dienstleistungen“ (Handlungsaspekt) und „Soziale Dienste“ (Organisationsaspekt) werden terminologisch nicht exakt unterschieden
2. Klassifikation	Soziale Dienstleistungen werden als eine Unterkategorie personenbezogener Dienstleistungen klassifiziert
3.a inhaltlicher Aspekt	Soziale Dienstleistungen weisen die besonderen Eigenschaften von Hilfen (für abhängige Personen) auf
3.b formaler Aspekt	Soziale Dienstleistungen werden im Rahmen staatlicher Sozialpolitik erbracht: zentral, bürokratisch, bezahlt, verberuflicht
3.c historischer Aspekt	Soziale Dienstleistungen sind ein geschichtliches Novum; entsprechende Dienstleistungen wurden in früheren Zeiten im soziokulturellen Bereich, „familiennah“ und „natural“ erbracht

Tableau 9: *Begriffliche Elemente und besondere Aspekte „Sozialer Dienstleistungen“ (Zusammenstellung nach Badura / Gross)*

Bei den zitierten sozialwissenschaftlichen Definitionsversuchen lassen sich mehrere Aspekte und begrifflichen Elemente herausarbeiten, die in Tableau 9 zusammengefasst sind und im Folgenden kurz erläutert werden.

Als erstes fällt ins Auge, dass die zitierten Autoren die Formulierung „soziale Dienste" und „soziale Dienstleistungen" synonym verwenden bzw. - wie es bei Häußermann / Siebel (1995) der Fall ist - offen lassen, ob sich der Begriff „soziale Dienste" auf Dienstleistungen im Sinne von Handlungen und Tätigkeiten bezieht oder ob Institutionen und Organisationen gemeint sind, d.h. Soziale Dienste wie beispielsweise der im Rahmen der Sozialverwaltung organisierte ASD (Allgemeiner Sozialdienst) oder der Mahlzeitendienst "Essen auf

Rädern". Badura / Gross (1976) halten sich ebenfalls nicht strikt daran, zwischen Handlung („Dienstleistung“) und Institution („Sozialer Dienst“) terminologisch präzise zu unterscheiden. Die Begriffe „Dienst“ und „Dienstleistung“ scheinen bei ihnen austauschbar zu sein, etwa wenn sie von „sozialpolitisch relevanten Dienstleistungen oder »sozialen Diensten«“ sprechen (vgl. a.a.O., S. 60 und passim, u.a. in einigen der folgenden Zitate; eine gewisse Korrektur erfolgt bei Gross 1983, S. 92).

Zweitens werden Soziale Dienstleistungen als eine Unterkategorie personenbezogener Dienstleistungen klassifiziert. Bei Häußermann / Siebel (1995) werden „innerhalb der personenbezogenen Dienstleistungen ... die »sozialen Dienste« unterschieden“ (a.a.O., S. 26). Badura / Gross (1976) behandeln die „»sozialen Dienstleistungen«“ ebenfalls als eine Subkategorie der personenbezogenen Dienstleistungen (vgl. a.a.O., S. 73).

Drittens: Die Definitionsvorschläge sprechen verschiedene Aspekte der Besonderheit Sozialer Dienstleistungen an.

- Einer dieser Aspekte betrifft die Betonung des *inhaltlichen* Charakters Sozialer Dienstleistungen im dem Sinne, dass abhängigen und hilfebedürftigen Personen geholfen bzw. Hilfestellung gegeben wird. Um Soziale Dienstleistungen handele es sich immer dann, wenn in ihnen „irgendwie der Tatbestand der Hilfe, des Helfens verborgen ist“ (Badura / Gross 1976, S. 73). Nach Häußermann / Siebel (1995) wenden sich „die »sozialen Dienste« ... an abhängige Personen“; sie dienen der „Pflege und Betreuung von Kindern, Kranken und Alten“ (a.a.O., S. 26).
- (b.) Als eine weitere Besonderheit erwähnen Badura / Gross (1976) *formale* Aspekte, indem sie betonen, dass Soziale Dienstleistungen „zentral und bürokratisiert angeboten werden“ (a.a.O., S. 78). Soziale Dienstleistungen müssen „im Rahmen der staatlichen Sozialpolitik vom Staat, juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder gemeinnützigen Trägern bereitgestellt oder mindestens mitfinanziert werden“ (a.a.O., S. 77f.). Sie stellen Formen der Hilfe dar, die „bezahlt oder verberuflicht ist“ (a.a.O., S. 73). Die Notwendigkeit der ausschließlich öffentlichen (bzw. frei-gemeinnützigen) Bereitstellung Sozialer Dienstleistungen begründen Badura / Gross damit, daß „die Dienste“ (!) „in der Regel ... weder mehr im soziokulturellen Bereich »natural« erbracht werden noch ein privates Leistungsangebot bei kostendeckenden Preisen möglich oder aber nicht in ausreichender Menge vorhanden ist“ (a.a.O., S. 78).²²
- (c.) Damit kommt schließlich ein weiterer wesentlicher Aspekt zur Sprache, der den *historischen* Zusammenhang der gesellschaftlichen Entstehung Sozialer Dienstleistungen betrifft. Sie müssen „im Rahmen der staatlichen Sozialpolitik ... bereitgestellt oder mindestens mitfinanziert werden“ (a.a.O., S. 77f.), während entsprechende Dienstleistungen in früheren Zeiten „freiwillig und unentgeltlich im soziokulturellen Bereich erbracht“ worden seien (ebd.). Badura / Gross lenken die Aufmerksamkeit auf die historische Tatsache „ihrer »familiennahen« Erbringung im soziokulturellen Bereich“ (a.a.O., S. 78) früher und im Rahmen staatlicher Sozialpolitik heute.

Die Betonung, dass Soziale Dienstleistungen auf historisch neuer Stufe „vom Staat, juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder gemeinnützigen Trägern bereitgestellt oder mindestens mitfinanziert werden“ (a.a.O., S. 77f.), erweckt den falschen Eindruck, dass die „familiennahe“ Erbringung inzwischen bedeutungslos geworden sei. Diese Schlussfolgerung ist insoweit unzutreffend, weil im „soziokulturellen Bereich“ nach wie vor personenbezogene Leistungen erbracht werden, zum Teil freiwillig-unbezahlt, zum Teil aber auch - wie z.B. in der häuslichen Pflege - aufgrund von monetären Anreizen. Wolffersdorf (1993) meint

deshalb formulieren zu können, die "Familie wird zum Ort einfacher sozialer Leistungen und zum Träger einfacher sozialer Dienste" (a.a.O., S. 66).

5. Auf dem Wege nach Europa? Ein europäischer Vergleich personenbezogener Sozialer Dienstleistungen und Sozialer Dienste

Die komparative Sozialstaatsforschung ignoriert weitgehend den gesamten Bereich der personenbezogenen Sozialen Dienstleistungen. Im Fokus des Forschungsinteresses befinden sich die quantitativen Daten der Sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die Daten der Gesundheitsversorgung und der materiellen Sicherung. Qualitative Aspekte, insbesondere aber der Bereich der personenbezogenen Sozialen Dienstleistungen, werden bei den Sozialstaatsvergleichen nicht oder nicht genügend berücksichtigt. Ein Grund dafür ist der Umstand, dass sich die personenbezogenen Sozialen Dienstleistungen dadurch, dass Fallzahlen ermittelt oder die staatlichen Ausgaben untersucht werden, nicht annähernd und hinreichend vergleichen lassen.

Eine Ausnahme – wenn auch nur in begrenztem Umfang – bildet die 1977 veröffentlichte vergleichende Untersuchung „Social Services in International Perspective“ von Kahn / Karmerman. Sie gibt allerdings nicht mehr den aktuellen Stand wieder und berücksichtigt - neben Israel, Kanada, Polen, den Vereinigten Staaten und Jugoslawien - nur drei EU-Länder: die (alte) Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich. In einer Gegenüberstellung der Befunde (siehe Tableau 10) lassen sich dennoch mehrere Besonderheiten der deutschen Verhältnisse erkennen, die im folgenden insbesondere mit den britischen verglichen werden.²³

Am hervorstechendsten ist dabei die Fragmentierung der Sozialen Dienste in der Bundesrepublik, verglichen mit Großbritannien. Die wesentlichen, von der Sozialen Arbeit getragenen Leistungen für Kinder und Jugendliche sowie für Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen, Behinderungen und Benachteiligungen werden dort seit den Reformen in den 70er Jahren als eine eigenständige Säule des Wohlfahrtsstaates begriffen. Auf der Grundlage der Vorschläge des *Seeborn Report*²⁴ wurde der Terminus „personal social services“ fest im britischen Sozialstaatsverständnis etabliert und mit relativ klaren institutionell-organisatorischen Zuordnungen versehen.

Wesentliches Ziel der *Seeborn*-Vorschläge war zu Beginn der 70er Jahre die Abwendung der als Krise empfundenen „Balkanisierung“ der Sozialen Arbeit und die Schaffung eines organisatorischen Rahmens, um die in England bis dahin ebenfalls fragmentierte, auf acht verschiedene Bereiche²⁵ verteilte Sozialarbeit strukturell unter dem institutionellen Dach der kommunalen Sozialbehörde, des *Social Services Department (SSD)* - in Schottland: des *Social Work (!) Department* - zusammen zu führen.

Es entstanden kommunale Sozialbehörden, die nicht mit materiellen Hilfeleistungen befasst sind, sondern ausschließlich in den klassischen Feldern der Sozialen Arbeit wirken. Der Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen gilt in Großbritannien seither als eigenständige Säule („sixth system“²⁶) des Wohlfahrtsstaats.

	UK	D	F
1. Strukturmerkmale	einheitliche Organisation, standardisiertes Leistungsangebot	fragmentierte Organisation, teilstandardisierte Leistungen	hochfragmentierte Organisation, gering standardisiertes Angebot
2. Grad der Eigenständigkeit	eigenständiges Ressort der örtlichen Behörde mit umfassender Zuständigkeit unter eigener professioneller Leitung	relative Eigenständigkeit verschiedener Fachbehörden und insbesondere der Einrichtungen Freier Träger	angegliedert an eine Vielzahl gesellschaftlicher Institutionen (Betriebe, Gewerkschaften, Kirchengemeinden usw.)
3. wichtigste Anlaufstelle	örtliches <i>Department for Personal Social Services</i>	örtliches <i>Sozialamt, Jugendamt, Gesundheitsamt</i> bzw. <i>Sozialzentren</i> und Einrichtungen <i>Freier Träger</i>	v.a. einzelne Praktiker u. Mitarbeiter/-innen der Sozialen Arbeit
4. berufliches Profil der Sozialen Arbeit:	generalistisch, Spezialisierungen nicht abschließend	v.a. kategorial-polyvalent	polyvalente SozArb, Informations- und Vermittlungsfunktion
5. inhaltliches Konzept	universell, nicht stigmatisierend	kategorial, zum Teil stigmatisierend	„solidarisch“, nicht stigmatisierend
6. Überschaubarkeit / Zugangsmöglichkeiten	zahlreiche Institutionen bieten für Nutzer/innen Informationen, Beratung, Beschwerdemöglichkeiten und Interessenvertretung an	infolge von Überschneidungen ist Doppelarbeit und fehlende Kontinuität nicht auszuschließen; ungeeigneter Informationszugang für die Nutzer/innen	Zugangs- und Informationsmöglichkeiten sind innerhalb der jeweiligen Institutionen unterschiedlich
7. Verhältnis der Träger	öffentliche Träger dominieren, Ergänzung durch Freie Träger	Parallelstruktur „öffentlich-privat“: public-private Mix	die gesellschaftlichen Institutionen dominieren
8. Umfang des Adressatenkreises	territorial-universal, d.h. im lokalen Kontext alle Bevölkerungsgruppen, Programme und Bedürfnisse umfassend	kategorial, d.h. zugeschnitten auf spezifische Gruppen von Anspruchsberechtigten	funktional, d.h. ausgerichtet auf die Angehörigen der jeweiligen gesellschaftlichen Institution

Tableau 10: Aspekte personenbezogener Sozialer Dienstleistungen im Vergleich zwischen dem Vereinigten Königreich, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik (zusammengestellt nach: Kahn / Kamerman 1980)

Inhaltlich reguliert wird der Dienstleistungsbereich in Großbritannien durch den *Children Act* und den *National Health and Community Care Act*. Diese Gesetze machen den Sozialbehör-

den relativ konkrete Vorgaben, sie die Dienstleistungen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene zu erbringen sind. Es existiert daher eine verhältnismäßig klare Verantwortungsstruktur und organisatorische Zuordnung. Koordinationsprobleme ergeben sich vor Ort zwar mit dem staatlichen Gesundheitswesen, doch die politische Verantwortung liegt „in einer Hand“, nämlich beim britischen Gesundheitsminister (*Secretary of State for Health*).

Verglichen mit den deutschen Verhältnissen sind folgende Besonderheiten hervorzuheben:

- Die personenbezogenen Sozialen Dienstleistungen gelten in Großbritannien als ein eigenständiger, dem staatlichen Kompetenzbereich zugeordneter Leistungszweig des „generic social work“. Trotz Spezialisierung und Methodenvielfalt wird dieser Leistungszweig als Einheit diskutiert und sozialwissenschaftlich wahrgenommen. - In Deutschland gehören die personenbezogenen Sozialen Dienstleistungen infolge des Subsidiaritätspinzips nicht zum ausschließlichen Handlungsbereich des Staates. Aber selbst dort, wo zentralstaatliche Zuständigkeiten nicht von der Hand zu weisen sind, wurden die ministeriellen Zuständigkeiten in der Vergangenheit wiederholt zwischen den Ressorts und den Ministerien - dem Bundesgesundheits-, Bundesfamilien- und Bundesarbeitsministerium - verschoben. Die inhaltliche Gestaltung der zu erbringenden Dienstleistungen spielt in der Gesetzgebung kaum eine Rolle, sondern liegt weitgehend in der „fachlichen Zuständigkeit“ der staatlich anerkannten Verbände und konfessioneller Organisationen. Eine direkte, von der Bundesebene ausgehende staatliche Steuerung kommunaler Sozialbehörden verbietet sich im deutschen System des Föderalismus, und sie ist angesichts der deutschen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips verfassungsrechtlich nicht zulässig. Eine Folge davon ist die Fragmentierung des gesamten Bereichs, die sich auch in der professionellen Aufsplitterung wieder findet und ebenso eine Entsprechung darin hat, dass sich sowohl das Ausbildungs- als auch das wissenschaftliche Profil sehr unterschiedlich entwickelt haben.
- Begleitet wurde die britische Entwicklung der institutionellen und strukturellen Zusammenfassung durch die Entstehung der *British Association of Social Worker* (eines Zusammenschlusses ehemaliger Einzelorganisationen), des *National Institute for Social Work* und des *Central Council for Education and Training in Social Work*, einer halbstaatlichen Organisation mit dem Ziel der Entwicklung und Setzung von Standards in der sozialarbeiterischen Ausbildung. - Vergleichbare Institutionen konnten sich in der Bundesrepublik unter den Bedingungen der Subsidiarität und des Föderalismus nicht entwickeln. Unter dem Dach der Spitzenverbände versammeln sich sowohl Mitgliedsorganisationen als auch spezielle Fachverbände mit jeweils eigenen weltanschaulichen Grundsätzen und fachlichen Wertorientierungen. Eine gewisse Klammer stellt zwar der „Deutsche Vereine für öffentliche und privat Fürsorge“, doch handelt es sich dabei weniger um eine professionell innovative Instanz, sondern vielmehr um eine juristisch-sozialtechnokratisch orientierte Austausch-, Beratungs- und Fortbildungsinstanz, die sich als Clearingstelle zwischen den Trägern öffentlicher und frei-gemeinnütziger Wohlfahrtspflege versteht. Ebenso wenig existiert in der Bundesrepublik eine einheitliche Berufsorganisation, die in der Lage wäre, ein gemeinsames fachliches Selbstverständnis der Sozialen Profession(en) zu entwickeln. Die Ausbildung erfolgt uneinheitlich auf Universitäts- und Hochschulniveau in staatlicher und privater Trägerschaft. In den Ausbildungsstätten wird „leihwissenschaftlich“ unterrichtet, wobei man sich entweder an einem reformerischen Erziehungs- und Pädagogikverständnis orientiert („Sozialpädagogik“) oder versucht, mit der Entwicklung einer eigenständigen „Sozialarbeitswissenschaft“ zu einer Modernisierung des Faches zu gelangen.

- Vermutlich wegen der relativ späten Abkehr von der Armengesetzgebung („poor law“) mit ihrer starken Betonung der stationären Unterbringung in Spitälern, Armen- und Arbeitshäusern wurde die Nutzer/innen/orientierung in Großbritannien zu einem wichtigen öffentlichen Thema. Bereits in den 50er Jahren wurde Kritik laut, dass die Sozialarbeit in professioneller Arroganz die Gefühle und Meinungen der Nutzer/innen missachte. Der *Seebohm Report* wiederholte diese Kritik Ende der 70er Jahre. - Im Unterschied zu Deutschland spielen die Nutzer/innen in den Diskursen über personenbezogene Soziale Dienstleistungen eine sehr zentrale Rolle.²⁷

Die Relevanz des Vergleichs der personenbezogenen Sozialen Dienstleistungen scheint gegenwärtig dadurch an Bedeutung zu verlieren, dass - bezogen auf Deutschland und Großbritannien - bestimmte Reformen in beiden Ländern eine gewisse Parallelität aufweisen. Dies gilt vor allem für die zunehmende Ökonomisierung der Sozialen Dienste, für das Contracting und die Qualitätssicherung. Vergleichende Untersuchungen dazu liegen jedoch nicht vor, und die Annäherung der Methoden und Instrumente muss nicht zwingend dazu führen, dass auch eine inhaltliche Annäherung die Folge ist. Vielmehr spricht einiges für die These, dass die instrumentelle Konvergenz nicht notwendigerweise eine Änderung der jeweiligen, historisch gewachsenen Wohlfahrtskultur²⁸ zur Folge hat. Im übrigen sind innerhalb des britischen Wohlfahrtsstaates - auch unter *New Labour* - Tendenzen einer sozialpolitischen Rigidität und Überregulierung zu erkennen, wenn Soziale Dienstleistungen in ein Korsett eng gesetzter Standards und zentralisierter, von den örtlichen Gegebenheiten weit entfernter Aufsichtsbehörden gepresst werden.

In der Bundesrepublik sind sowohl staatlicherseits als auch bei den Wohlfahrtsverbänden sämtliche der Bestrebungen, Marktkriterien zu implementieren, implizit oder explizit einer markteuphorischen Vorstellung von Sozialen Diensten verhaftet. Diese läuft jedoch ins Leere (und führt sowohl zu heimlichen Blockaden als auch zu Frustrationen seitens der Mitarbeiter/innen, nicht zuletzt aber auch der Bedarfspersonen), so lange nicht genau unterschieden wird, welche der Sozialen Dienste Kollektivgüter bereitstellen, deren Vorhandensein in modernden Gesellschaften unerlässlich ist, und welche nicht.

Aus guten Gründen kommt die Untersuchung von Kahn / Kamerman (1980) über „Social Services in International Perspective“ zu dem Ergebnis, dass personenbezogene Soziale Dienstleistungen keine Frage der politischen oder wirtschaftlichen Ideologie eines Landes sind, sondern ein unverzichtbarer Bestandteil der gesellschaftlichen Infrastruktur moderner Staaten (vgl. a.a.O., S. 2). Die als Folge der ökonomischen Entwicklungen hervorgerufenen gesellschaftlichen Probleme seien ebenso grenzüberschreitend wie auch die Möglichkeiten ihrer Lösung. Der Terminus *Social services* finde daher auch internationale Anerkennung, soweit darunter besondere Organisationsformen der gemeinschaftlichen Versorgung oder Vorsorge verstanden werden.

Die Tatsache, dass es *Social services* international gibt, habe ihren Grund vor allem darin, dass die Regierungen weltweit gehalten sind, ein Angebot von solchen Gütern und Dienstleistungen (d.h. von Kollektivgütern) sicher zu stellen und bereit zu halten, deren Herstellung und Verteilung nicht dem Markt und seinen Gesetzen überlassen werden kann. (Ebd.) Diese Erkenntnis findet in den aktuellen politischen Diskussionen kaum Beachtung.

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip beinhaltet aber nur dann eine vernünftige und menschenwürdige Alternative, wenn es sich auf ein Angebot Sozialer Dienste bezieht, für deren Erwerb

den Nachfragern auch die erforderlichen Tauschmittel in einem ausreichenden Umfang zur Verfügung stehen. Persönliche oder kollektive Notlagen, die eine Folge des Marktversagens - oder des Naturversagens (Unwetter, Erdbeben etc.) - sind, verlangen nach kollektiver Vorsorge und nach gemeinschaftlichen Versorgungsangeboten, die sich nicht wettbewerbswirtschaftlich organisieren lassen. Die aktuellen Veränderungen führen deshalb vom Regen (der Subsidiarität) in die Traufe (der Pauperität), wenn es innerhalb der EG nicht gelingt, auf Gemeinschaftsebene das Vorhandensein derjenigen Sozialen Diensten sicher zu stellen, die für die Produktion von Kollektivgütern verantwortlich sind.

6. Literatur

- Avenarius, Hermann 1991: Kleines Rechtswörterbuch. Bonn. Bundeszentrale für politische Bildung
- Badura, Bernhard / Peter Gross 1981: Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München
- Bäcker, Gerhard 1986: Sozialpolitik durch soziale Dienstleistungen. Zukunftsperspektiven des Sozialstaats. In: WSI-Mitteilungen 3/1986, S. 201-216
- Bauer, Rudolph 2001: Über Dienste und Dienstleistungen im Sozialwesen. Zur begrifflichen Klärung. In: ISS 2001, S. 9-22
- Bauer, Rudolph 1996: „Hier geht es um Menschen, dort um Gegenstände“ - Über Dienstleistung, Qualität und Qualitätssicherung. Zur Begriffssystematik und zur politisch-ökonomischen Erklärung der gegenwärtigen Entwicklungslinien Sozialer Dienstleistungen in der Bundesrepublik. In: Widersprüche, Heft 61 (September 1996), S. 11-49.
- Bercusson, Brian / Simon Deakin / Pertti Koistinen / Yota Kravaritou / Ulrich Mückenberger / Alain Supiot / Bruno Veneziani 1996: Soziales Europa - ein Manifest. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch
- Berekoven, L. 1974: Der Dienstleistungsbetrieb. Wesen, Struktur und Bedeutung. Wiesbaden
- Berger, J. / Offe, C. 1984: Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors. In: Offe 1984, S. 229-270
- Beyer, Lothar / Josef Hilbert / Brigitte Micheel 1998: Herausforderung Dienstleistungspolitik. Strukturentwicklung und Gestaltungspotentiale im tertiären Sektor. In: Bosch 1998, S. 391-412
- Beyer / Nutzinger = Beyer, H. / Nutzinger H.G. 1991: Erwerbsarbeit und Dienstgemeinschaft. Arbeitsbeziehungen in kirchlichen Einrichtungen. Bochum
- Bosch, Gerhard (Hrsg.) 1998: Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt/Main, New York: Campus
- Brauns, H.-J. 1995: Personenbezogene Dienstleistungen zwischen veränderten Anforderungen und wachsendem Effizienz- und Kostendruck. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Beschäftigungsfelder der Zukunft, Bonn, S. 39-47.
- Bruhn, M. 1991: Qualitätssicherung im Dienstleistungsmarketing. Eine Einführung in die theoretischen und praktischen Probleme. In: Bruhn / Stauss 1991, S. 21-47

Bruhn, M. / Stauss B. (Hrsg.) 1991: Dienstleistungsqualität. Konzepte, Methoden, Erfahrungen. Wiesbaden

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) 1990: Verzeichnis der Wirtschaftszweige für die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit. Systematisches und alphabetisches Verzeichnis der Betriebs- u.ä. Benennungen. In Anlehnung an die Systematik der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes, Stand 1970, Unveränderter Nachdruck der Ausgabe 1973, WS 73/BA (= alte Wirtschaftszweigsystematik). Nürnberg

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) 1996: Klassifikation der Wirtschaftszweige für die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit. Wz 93/BA (= neue Wirtschaftszweigsystematik). Nürnberg

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 1981: Soziale Dienstleistungen als Träger potentiellen Wachstums und ihr Beitrag zum Abbau der längerfristigen Arbeitslosigkeit. Untersuchung einer Arbeitsgruppe der Prognos AG. Bonn

Duden 1963, Bd. 7: Das Herkunftswörterbuch. Die Etymologie der deutschen Sprache. Mannheim / Wien / Zürich: Bibliographisches Institut

Duden 1970, Bd. 10: Bedeutungswörterbuch. Mannheim / Wien / Zürich: Bibliographisches Institut

Duden 1972, Bd. 9: Die Zweifelsfälle der deutschen Sprache. 2. Aufl. Mannheim / Wien / Zürich: Bibliographisches Institut

Duden 1980: Das große Wörterbuch der deutschen Sprache. 6 Bände. Mannheim / Wien / Zürich: Bibliographisches Institut

DV (= Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge) (Hrsg.) 1993: Fachlexikon der sozialen Arbeit. Dritte, erneuerte und erweiterte Auflage. Frankfurt am Main: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge

Eyferth, Hanns / Hans-Uwe Otto / Hans Thiersch (Hrsg.) 1984: Handbuch zur Sozialarbeit / Sozialpädagogik. Neuwied, Darmstadt: Luchterhand

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) 1995: Beschäftigungsfelder der Zukunft. Bonn

Frank, W. / Schellhorn, W / Wienand M. 1984: PflegeVG. Textausgabe des Sozialgesetzbuches - Elftes Buch (SGB XI) - Soziale Pflegeversicherung - mit einer systematischen Einführung. Stand: 1.9.94. Neuwied, Kriftel, Berlin

Freier, Dietmar 1974: „Zentralisation und Dezentralisation der sozialen Dienste“. In: Petersen 1974, S. 155 - 166

Fuchs, M. 1992: Sachleistungen. In: LSG 1992, Bd. 3, S. 1165

- Grauhan, Richard 1975: Grenzen des Fortschritts? Widersprüche der gesellschaftlichen Rationalisierung. München
- Gross, Peter 1983: Die Verheißung der Dienstleistungsgesellschaft. Soziale Befreiung oder Sozialherrschaft? Opladen: Westdeutscher
- Grünewald, R. 1991: Tertiarisierungsdefizite im Industrieland Bundesrepublik Deutschland. Nachweis und politische Konsequenzen. Frankfurt am Main u. a.
- Gumpp / Wallisch 1995 = Gump, G. B. / F. Wallisch: ISO 9000 entschlüsselt. Landsberg am Lech
- GWL (= Gabler-Wirtschafts-Lexikon) 1993, 8 Bde., 13., vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Gabler Verlag
- Häußermann, Hartmut / Walter Siebel 1995: Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Hauck, Karl 1999: Sozialgesetzbuch. SGB I Allgemeiner Teil. Kommentar (Stand: 1. Juli 1999). Erich Schmidt
- Herder-Dorneich, Philipp 1992: Dienstleistungsökonomik. In: LSG 1992, Bd. 1, S. 442-445
- ISS (= Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.) (Hrsg.) 2001: Europäische Integration als Herausforderung. Rolle und Reform der sozialen Dienste in Europa. Frankfurt am Main
- Kahn, Alfred J. / Sheila B. Ackerman 1997: Social Services in International Perspective. The Emergence of the Sixth System. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): Transaction Books
- Kracauer, Siegfried 1959: Die Angestellten. Frankfurt am Main
- Kreft, Dieter / Ingrid Mielenz (Hrsg.) 1996: Wörterbuch Soziale Arbeit, 4. Aufl. Weinheim, Basel: Beltz
- Leibfried, Stephan / Paul Pierson 1998: Standort Europa. Europäische Sozialpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- LSG (= Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens), 1992. 3 Bde., hrsg. von Rudolph Bauer. München / Wien: R. Oldenbourg
- MRL (= Münchener Rechts-Lexikon 1987, 3 Bde. München: Beck'sche Verlagsbuchhandlung
- Müller, L. P. A. 1998: Soziale Dienstleistung vor dem Ende? Pathogenität und Strukturkrise der Sozialen Dienstleistungsberufe. Frankfurt/Oder

- Offe, Claus (Hrsg.) 1984: Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt am Main
- Petersen, Käthe 1974 (Hrsg. im Auftrag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge): Soziale Arbeit im sozialen Konflikt. Gesamtbericht über den 67. Deutschen Fürsorgetag 1973 in Stuttgart 10. - 12. Oktober 1973. Frankfurt am Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (= Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Schrift 253)
- Purtschert, R. 1984: Dienstleistungsmarketing. In: Verbands-Management 3/1994, S. 6-18
- Reis, Claus / Manfred Wienand (Hrsg.) 1990: Zur sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes. Frankfurt am Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
- Schaarschuch, Andreas 1996: Dienst-Leistung und Soziale Arbeit. Theoretische Überlegungen zur Rekonstruktion Sozialer Arbeit als Dienstleistungen. In: Widersprüche, H. 59, S. 87-97
- Schaarschuch, Andreas 1999: Theoretische Grundelemente Sozialer Arbeit als Dienstleistung. Ein analytischer Zugang zur Neuorientierung Sozialer Arbeit. In: Neue Praxis, 29. Jg., H. 6, S. 543-560
- Schulz von Thun, Friedemann 1989: Miteinander reden 2. Stile, Werte und Persönlichkeitsentwicklung. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt
- Spee, C. / G. Schmid 1995: Beschäftigungsdynamik in Ballungsregionen. WZB discussion paper. Berlin.
- Staffelbach, B. 1988: Strategisches Marketing von Dienstleistungen. In: Marketing. Zeitschrift für Forschung und Praxis 4/1988, S. 277-284
- Streppel, M. 1993a: Dienstleistung. In: DV 1993, S. 236
- Streppel, M. 1993b: Sachleistung. In: DV 1993, S. 788 f.
- Wahrig, Gerhard 1978: Deutsches Wörterbuch. Gütersloh: Bertelsmann Lexikon-Verlag
- Weber 1980, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. 5., rev. Aufl., Studienausgabe. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Wolffersdorff, C. von 1993: Wandel der Jugendhilfe - mehr als nur ein Wort? Anmerkungen zur Lebensweltorientierung. In: Neue Praxis 1/2, 1993, S. 42-62

Anmerkungen

¹ Nach BGB (§§ 611 ff.) ist der Arbeitsvertrag ein Unterfall des Dienstvertrages (d.h. er „begründet ein Dienstverhältnis als Dauerschuldverhältnis“). Während es beim Dienstvertrag i.e.S. aber nicht auf einen bestimmten Erfolg, das Arbeitsergebnis, ankommt (als Dienstvertrag gilt z.B. der Behandlungsvertrag beim Arzt), bestehen die Besonderheiten des Arbeitsvertrages darin, dass (a.) arbeitsrechtliche Spezialregelungen gelten und (b.) der Dienstverpflichtete als Arbeitnehmer abhängige Arbeit zu verrichten hat (vgl. Avenarius 1991, S. 113).

² Man beachte im Unterschied dazu den Hilfebegriff im Strafgesetzbuch. § 330c StGB stellt das Unterlassen einer Hilfe „bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not“ unter Strafe. Unterlassene Hilfeleistung wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe geahndet.

³ Entlang der zeitlichen Schiene lassen sich die drei Definitionsansätze zur Interpretation von Dienstleistungen - im Sinne von Fähigkeit/Potentialität, Tätigkeit/Prozess und Ergebnis/Produkt - verorten.

⁴ Aus der Beschäftigung mit dem alltagssprachlichen und etymologischen Wortgebrauch kann für die Gegenstandsdefinition die Notwendigkeit einer genauen Analyse der in Frage stehenden Dienstleistung(en) abgeleitet werden:

- Wird die Dienstleistung freiwillig oder pflichtgemäß erbracht?
- Welches Handlungspotenzial kommt bei der Dienstleistung zum Einsatz?
- Von welchem Handlungszeitpunkt einer Dienstleistung ist die Rede?
- Welches Ordnungsverhältnis impliziert die Dienstleistung?

Die Fragen einer so beschaffenen Analyse lassen sich wie folgt auf die vier, aus den begrifflichen Dimensionen des Gegenstands ableitbaren Handlungsebenen beziehen:

- Auf der Ebene des personenbezogenen Dienstleistungsgeschehens ist die Frage der Freiwilligkeit oder Pflichtgemäßheit relevant.
- Auf der Ebene der Erbringung einer Sozialen Dienstleistung ist das Handlungspotenzial (Kompetenz) wichtig.
- Auf der Ebene des institutionellen Dienstleistungszusammenhangs müssen die Handlungsperioden in ihrer zeitlichen Abfolge (potentiell, aktuell-prozesshaft, ergebnisorientiert) beachtet werden.
- Auf der Systemebene muss das jeweilige Ordnungsverhältnis erkannt und expliziert werden.

⁵ Der Blick in andere Fachwörterbücher ist keinesfalls ergiebiger. Das „Handbuch Sozialarbeit / Sozialpädagogik“ (Eyferth u.a. 1984) enthält unter 105 Beiträgen keinen, der unmittelbar die Dienstleistungsthematik abhandelt. Gleiches gilt für das „Wörterbuch Soziale Arbeit“ (Kreft / Mielenz 1996).

⁶ Das Ergebnis ist freilich nur beschränkt tauglich. Steng genommen müssten mehrere Expert/inn/en in einem Ratingverfahren die Zuordnungen vornehmen, um das Resultat zu objektivieren.

⁷ Dieser Versuch stellt ein experimentelles „Gedankenspiel“ dar, das im Rahmen des vorliegenden Arbeitspapiers nicht weiter überprüft und fruchtbar gemacht werden kann.

⁸ „Geldleistungen sind in der Regel Leistungen in Geld, die als Lohn- oder Unterhaltersatz, als Zuschuß oder als Darlehen an den Leistungsberechtigten erbracht werden. Aber auch sonstige Leistungen in Geld können darunter fallen, soweit sie dem einzelnen und z.B. nicht einem Leistungsträger oder Sachleistungserbringen zugute kommen.“ (Hauck 1999, K § 11, Randziffer 17; siehe auch MRL, Bd. 2, 1987, S. 60.)

⁹ So können z.B. Ansprüche auf Geldleistungen verzinst, aufgerechnet oder gepfändet werden, während Ansprüche auf Dienst- und Sachleistungen nicht übertragbar oder pfändbar sind und auch nicht auf den Sonderrechtsnachfolger übergehen.

¹⁰ Verbunden mit dem übergeordneten Ziel der „Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SGB I).

¹¹ Gemäß Sachleistungsprinzip sind z.B. die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung grundsätzlich verpflichtet, den Versicherten ihre Leistungen - von Ausnahmen wie z. B. dem Kranken- und dem Sterbegeld abgesehen - in Form von Naturalleistungen zur Verfügung zu stellen. (Vgl. MRL, Bd. 3, S. 196.)

¹² Die hier zur Sprache kommende Problematik hat ihre Wurzeln u.a. in der Rechtssystematik. Diese unterscheidet zwischen öffentlichem Recht (es regelt die Beziehungen des Einzelnen zum Staat oder

anderen Trägern hoheitlicher Gewalt sowie ihrer Organe zueinander) und privatem Recht (es regelt die Beziehungen der Einzelnen untereinander). Die Privatrecht regelt aber nicht nur die personalen Beziehungen der Einzelnen, sondern auch die Beziehungen zwischen Personen und Sachen. Personenbezogene Dienstleistungen beinhalten im Kern höchst personale Beziehungen, denen in der Familie vergleichbar. Mit letzteren befasst sich das BGB, personenbezogene Dienstleistungen jedoch sind als solche im BGB (noch) nicht vorgesehen. Als Sozialleistungsart sind Dienstleistungen zugleich aber auch Teil der Beziehungen des Einzelnen zum Staat, stellen also ein öffentlich-rechtliches Verhältnis dar. Der Sachleistungsgedanke erscheint - so betrachtet - wie ein 'Ausweg' aus diesem rechtssystematischen Dilemma.

¹³ Unter wertenden Gesichtspunkten wird es von Fuchs als "mit der Würde des Menschen für nicht vereinbar angesehen, dem Hilfeempfänger eine Sachleistung zu gewähren, wenn die Befriedigung des Bedarfs auch durch eine Geldleistung erfolgen kann".

¹⁴ Erkenntnisse hierzu wären allenfalls der Rechtsprechung zu entnehmen. Eine Analyse derselben ist jedoch im Rahmen des vorliegenden Arbeitspapiers (und mangels des juristischen Sachverständnisses) nicht möglich. Als mögliche Erkenntnis dürfte sich jedoch herausstellen, dass auch die Rechtsprechung einer Subsumtionslogik folgt, die das Wesen von personenbezogenen Dienstleistungen kaum erfasst.

¹⁵ Gedacht ist hierbei an personenbezogene Dienstleistungen, welche die motivationale Bereitschaft und interaktive Fähigkeiten zur Voraussetzung haben, die aber nicht notwendigerweise durch eine professionelle Ausbildung, sondern im Rahmen der Sozialisation (in Familie, Schule, Beruf) erworben werden.

¹⁶ Hier muss auf die Gefahr einer Verwechslung mit dem „Dritten Sektor“ (Sammelkategorie für Nonprofit-Organisationen in der Rechtsform von Vereinen, Stiftungen, eingetragenen Genossenschaften etc.) hingewiesen werden. „Dritte Sektor“-Organisationen sind Gegenstand im Arbeitspapier Nr. 4 („Angebotsformen und Trägerstrukturen Sozialer Dienste im westeuropäischen Vergleich“).

¹⁷ Die Voorburg-Gruppe wurde 1986 auf Initiative der statistischen Ämter Kanadas und der UN einberufen, um die UN beim Aufbau der Klassifikation ISIC (International Standard Industrial Classification) und CPC (Central Product Classification) für den Dienstleistungsbereich zu unterstützen. Der Voorburg-Gruppe gehören Experten aus nationalen und internationalen statistischen Ämtern sowie internationalen Organisationen (WTO, IMF, OECD, Weltbank) an.

¹⁸ Hierzu ist anzumerken, daß die als „innovativ“ bezeichneten Dienstleistungen bei Berger/Offe (1984) durchaus berücksichtigt sind, nämlich als „stofflich-produktionsorientierte Dienstleistungen“, zu denen beispielsweise auch technische Entwicklungsarbeiten zählen (siehe a.a.O., S. 235). Technische Entwicklungsarbeiten bezwecken in einer kapitalistischen Wirtschaft nicht nur das „reibungslöse Funktionieren“, sondern dienen in der Regel auch dazu, „billiger und besser anderes zu produzieren“, um konkurrenzfähig zu bleiben und die Gewinne zu steigern.

¹⁹ Ihr Einsatz ist deshalb auch im Sinne privater Gewinnerzielung durch kommerzielle Anbieter nutzbar.

²⁰ Da es sich bei den innovativen Dienstleistungen im Sozialwesen um solche handelt, die zwar der Effizienzsteigerung der Sozialer Dienstleistungen dienen, diesen aber vorgelagert sind, werden sie auch als »*Soziale Dienstleistungen zweiter Ordnung*« bezeichnet (vgl. Bauer 1996, S. 24). Dieser Terminus wird im Folgenden jedoch nicht verwendet, weil er erstens etwas umständlich ist und zweitens die sinnvolle begriffliche Unterscheidung zwischen den „form beschützenden“ Dienstleistungen und den „innovativen“ Dienstleistungen im Sozialwesen zu verwischen und einzuebnen droht.

²¹ Siehe hierzu ausführlich Arbeitspapier Nr. 2 („Qualitätsdiskussion“).

²² Hierzu sind aus heutiger Sicht drei Bemerkungen angebracht: Erstens werden auch heute noch viele Dienstleistungen "im soziokulturellen Bereich »natural« erbracht". Zweitens trifft es nicht zu, dass diese Leistungen grundsätzlich "freiwillig und unentgeltlich" sind (siehe u.a. die Gewährung eines Pflegegeldes für die Erbringung häuslicher Pflegeleistungen nach dem PflegeVG oder die Anrechnung von Erziehungszeiten bei der Rentenversicherung). Drittens ist das Argument überholt, dass es sich für private Anbieter nicht lohne, Soziale Dienstleistungen zu erbringen, weil dies bei kostendeckenden Preisen nicht möglich sei. Gegenwärtig werden Soziale Dienstleistungen in zunehmendem Umfang auch von Anbietern und in Einrichtungen privat-kommerzieller Träger erbracht. Diese wach-

sende Konkurrenz durch gewerbliche Unternehmen "betrifft bisher vor allem den Bereich ambulanter Dienste für pflegebedürftige, insbesondere ältere Menschen, den Betrieb von Heimen, Stiften und Residenzen für ältere Menschen, die Trägerschaft von Krankenhäusern, aber inzwischen auch Kindertagesstätten und Heime für Kinder und Jugendliche. In einigen Bereichen und Regionen macht der Anteil gewerblicher Anbieter inzwischen 50 % und mehr aus." (Brauns 1995, S. 43)

²³ Der Vergleich mit den personenbezogenen Sozialen Dienstleistungen in Großbritannien stützt sich auf Arbeiten meines Kollegen Dr. Eckhard Hansen, Professor an der Universität Kassel, dem ich zu besonderem Dank verpflichte bin.

²⁴ Vorgelegt von herausragenden Persönlichkeiten der Sozialen Arbeit unter dem Vorsitz von Seeböhm.

²⁵ U.a. Kindergärten, Freie Wohlfahrtspflege, Gesundheitsfürsorge, Straffälligenfürsorge, Wohnungsfürsorge und Sozialhilfe.

²⁶ Neben *Education* (Erziehungs- und Bildungswesen), *Income Transfer* (Soziale Sicherung durch Einkommenstransfer und materielle Leistungen), *Health* (Gesundheitswesen), *Housing* (Wohnungsfürsorge) und *Employment-training* (Berufliche Bildung).

²⁷ Siehe Arbeitspapier Nr. 5 („Klientenrechte und Nutzerstrukturen Sozialer Dienste“).

²⁸ Siehe Arbeitspapier Nr. 3 („Soziale Dienste und spezifische Zielgruppen, insbesondere Migrant/inn/en“).

Impressum

Die vorliegende Publikation erscheint in der **Reihe der vom Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa veröffentlichten Arbeitspapiere**. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 11018 Berlin, fördert das Observatorium als Projekt. Träger sind der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. und das Institut für Sozialarbeit und Sozialpolitik e.V..

Diese Veröffentlichung wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung verwendet. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht für den Verkauf bestimmt. Die Publikation gibt nicht ohne weiteres die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der/dem jeweiligen Autor/-in.

Die Arbeitspapierreihe umfasst (Stand: Dezember 2001) die folgenden **Titel**:

- Nr. 1 Rudolph Bauer: Gegenstandsdefinition. Dezember 2001
- Nr. 2 Rudolph Bauer: Qualitätsdiskussion. Dezember 2001
- Nr. 3 Rudolph Bauer: Soziale Dienste und spezifische Zielgruppen, insbesondere Migrant/inn/en. Dezember 2001
- Nr. 4 Thomas Bahle/Astrid Pfenning: Angebotsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste im westeuropäischen Vergleich. Dezember 2001
- Nr. 5 Rudolph Bauer: Klientenrechte und Nutzerstrukturen sozialer Dienste. Dezember 2001
- Nr. 6 Bernd Schulte: Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit sozialer Dienste und Einrichtungen in kommunaler und freigemeinnütziger Trägerschaft. Dezember 2001
- Nr. 7 Chris Lange: Soziale Ausgrenzung und neue soziale Risiken in einer sich wandelnden Gesellschaft – Die Zukunft der sozialen Dienste in Europa. Dezember 2001

Das Arbeitspapier Nr. 1, „Gegenstandsdefinition“, stellt eine gekürzte Fassung der gleichnamigen Expertise dar. Deren Vergabe erfolgte auf Basis der folgenden Ausschreibung (DIE ZEIT Nr. 40, 30.09.1999):

„Die Frage, nach welchen Kriterien Soziale Dienste definiert werden, ist für die Arbeit der Beobachtungsstelle von zentraler Bedeutung. Die vorläufige Gegenstandsabgrenzung umfaßte dabei im wesentlichen drei Punkte:

1. Soziale Dienste sind sowohl als staatliche, gemeinnützige oder privatgewerbliche Organisationen strukturiert;
2. Es geht um personenbezogene soziale Dienstleistungen, so daß öffentliche Bereiche wie schulische Bildung und Sozialversicherung ausgeschlossen sind;
3. Diese personenbezogenen sozialen Dienstleistungen können entweder als berufliche, institutionalisierte, ehrenamtliche, wechselseitige (in Form von Selbsthilfe) oder verwandtschaftliche Hilfen erbracht werden.

Im Rahmen dieser Expertise sollte diese Gegenstandsabgrenzung überprüft und auf eine brauchbare Grunddefinition (im Sinne einer europäischen Ausrichtung) hin fortgeschrieben werden. Die Auswertung sollte dabei weitestgehend mit Hilfe einer Sekundäranalyse erfolgen.“

Gestaltung des Deckblatts:

UVA Kommunikation und Medien GmbH
14482 Potsdam

Herausgeber und Bezugsadresse:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa
Am Stockborn 5-7
D – 60439 Frankfurt am Main
Tel.: +49/(0)69/95789-0
Fax: +49/(0)69/95789-190
E-Mail: beatrix.holzer@iss-ffm.de bzw. mathias.maucher@iss-ffm.de
URL: www.iss-ffm.de

ISSN:

1619-1315

Homepage des Observatoriums:

<http://www.soziale-dienste-in-europa.de>