

Was das Wesen des Menschen ist, findet sich eindeutig im Personbegriff wieder und bleibt doch verletzlich, umkämpft und dynamisch. Die Finanzierungsform ‚Budget‘ schwächt den eher labilen Status eines leistungsberechtigten Menschen, wenn er als Person attribuiert wird. Nach der ersten Betrachtung der zentralen Begriffe und Konzepte des Persönlichen Budgets kann festgehalten werden, dass ‚persönlich‘ eine eigene Form, Struktur und Umsetzung sozialer Leistungen zur Konsequenz hat – oder haben müsste. Persönlich ist anders, ist mehr, ist eine Alternative zu ambulant und stationär – persönlich ist eine normative Bestimmung, kein empirisches Merkmal. Es muss schon hier in Zweifel gezogen werden, ob ‚persönlich‘ nur eine neue Organisationsform alt hergebrachter Leistungen sein kann. Auf diese Weise bleibt ‚persönlich‘ im strukturellen Kontext sozialer Dienstleistungen. Denn die Geldleistung (das Budget) ist zweckgebunden, sie muss in Dienstleistungen transformiert werden. Der Weg, wie diese Transformation vor sich geht, ist jedoch anders konzipiert als bekannt. Mit den folgenden zwei Kapiteln soll nun also die Umsetzung von Sozialpolitik aus der Akteurperspektive entwickelt werden, um zwei wesentliche Einflussfaktoren von ‚persönlich‘ zusammen zu binden: Die Nutzer/innen sozialer Dienstleistungen und die Struktur sozialstaatlicher Leistungen als Dienstleistungen.

Zuerst soll die Leistungsart ‚soziale Dienstleistung‘ umrissen und geklärt werden. Dies ist vonnöten, weil einerseits soziale Dienstleistungen im modernen – aktivierenden – Sozialstaat immer wichtiger werden und andererseits soziale Dienstleistungen zwangsweise bestimmte Umsetzungscharakteristika aufweisen. Wird eine soziale Dienstleistung erbracht, werden praktisch immer Interaktionen initiiert, es wird sich immer um lokale Leistungssettings handeln, die Kommune als Lebensort wird immer von Bedeutung sein.

So selbstverständlich diese Charakteristika mittlerweile sind, so wenig wird die Akteurperspektive in Umsetzungsprozessen in der sozialpolitischen Theorie mittlerweile bedacht. Die nächsten zwei Kapitel verstehen sich deshalb auch als Erweiterung sozialpolitischer Analysen um die Perspektive einer Soziologie der Sozialpolitik. Es geht um die Integration von Policy-Analysen in den Korpus von Sozialpolitik. Dabei steht weniger eine klassische Analyse von Policy-Prozessen im Vordergrund, wie sie in der Dreiteilung von ‚politics‘, ‚polity‘ und ‚policy‘ gelehrt ist. Vielmehr geht es um eine neoinstitutionell unterfütterte Rekonstruktion und Erklärung des gemeinsamen Er-Handelns von Politik. Akteure werden in diesem Kontext nicht als die Betroffenen, Empfänger oder Determinierten von lokalen Rahmenbedingungen verstanden, sondern – allerdings in sehr variierenden Ausmaßen – als (Re)Produzierende von und in Governance-Kontexten. Um diese Grundlage für die empirische Arbeit zu legen, wird mit Kapitel 2 in den Status Quo der sozialen Dienstleistungstheorie eingeführt und mit Kapitel 3 die Behindertenpolitik von ihrer Umsetzung her begutachtet.

2.1 Soziale Dienstleistungen: Problemstellung und Gegenstandsbestimmung

Soziale Dienstleistungen werden seit nun über 20 Jahren in unterschiedlichen Kontexten im deutschsprachigen und angloamerikanischen Raum diskutiert. Es kann mittlerweile von einem Konsens darüber ausgegangen werden, was den Kern sozialer Dienstleistungen ausmacht. In der sozialpolitischen Debatte dient die Dienstleistungskonzeption zur Unterscheidung sozialstaatlicher Maßnahmen, Bellermann unterscheidet etwa in „soziales Recht“ und „soziale Leistung“ (Bellermann 2011, Kap. 5.2) und differenziert weiter soziale Leistung als Geld-, Sach- und Dienstleistung. Im europäischen Kontext wird dabei immer wieder herausgearbeitet, dass die deutsche Sozialpolitik leistungsstark ist, jedoch im internationalen Vergleich dienstleistungsschwach. In der volkswirtschaftlichen Betrachtung gehören die sozialen Dienstleistungen zum tertiären Sektor, der deutliches Wachstum zu verzeichnen hat. Aus einer gemischt volkswirtschaftlich-betriebswirtschaftlichen Perspektive werden einerseits soziale Dienste fokussiert, und hier die sozialen Unternehmen, die Sozialwirtschaft, Trägerkonstellationen usw. Andererseits wird mit der wirtschaftlichen Theorie das besondere ‚Gut‘ soziale Dienstleistung charakterisiert, mit seinen Eigenschaften wie Immaterialität, Koproduktion, Vertrauen usw. Aber auch die Soziologie und Sozialarbeitswissenschaft hat zur genaueren Bestimmung der sozialen Dienstleistungen beigetragen. Aus der Perspektive der Sozialen Arbeit wurden etwa Merkmale wie die gesell-

schaftliche Rahmung der Interaktion, das uno-actu-Prinzip und die Partizipation betont. Soziologische Perspektiven haben soziale Dienstleistungen mit professionellen Leistungscharakteristika verbunden und arbeiten die Bedeutung von Vertrauen, Governance, Expertise, Trägerstruktur bis hin zur Institutionalisierung von Organisationen heraus. Eine letztgültige Definition sozialer Dienstleistungen wurde nicht erarbeitet, aber es ist deutlich, dass zwischen ‚Sozialen Diensten‘ und ‚sozialen Dienstleistungen‘ unterschieden werden muss. Diese Unterscheidung zeigt eine zentrale Problemstellung an: Geht es bei der Betrachtung sozialer Dienst(leistungen) um die Makro- oder Metaperspektive der sozialstaatlichen Organisation von Maßnahmen, oder geht es um die Leistungen an sich, und deren Einbettung in Rahmenkontexte. Für die weitere Betrachtung wird das zweite Konzept weiterverfolgt. Konzeptionell wird in den Ausführungen über soziale Dienstleistungen auf eine ‚Soziologie der Sozialpolitik‘ zurückgegriffen, die in der Literatur erst in Ansätzen zusammengefasst ist. Dieser Zugangsweise geht es darum, die Erbringungsverhältnisse als Faktor der Strukturierung sozialstaatlicher Leistungen zumindest zu berücksichtigen, wenn nicht sogar erklärungsrelevant heranzuziehen. Dies folgt einer neoinstitutionellen Grundauffassung von Politikprozessen, Strukturen und sozialstaatlichen Leistungskontexten.

Einige Dimensionen sozialer Dienstleistungen sollen durch eine Definition illustriert werden, die aus der EU-Debatte um die sog. ‚ssgi‘ hervorgegangen ist.⁵ Das Konzept der ‚social services of general interest‘⁶ wurde im Jahr 2006 durch die Europäische Kommission vorgeschlagen und seither vielfältig in Veröffentlichungen und in Anwendungsbezügen durch Institutionen und Stakeholder diskutiert und weiterentwickelt (European Commission 2006, COM(2006) 177; Social Protection Committee 2010). Soziale Dienstleistungen wären demnach

statutory and complementary social security schemes, organised in various ways (mutual or occupational organisations), covering the main risks of life, such as tho-

5 Die Perspektive auf die EU-Ebene der sozialen Dienstleistungen wurde im Wesentlichen durch die Zusammenarbeit mit Johannes Eurich, Diakoniewissenschaftliches Institut der Universität Heidelberg im Rahmen des FRP7 Projektes Innoserv entwickelt. Näheres zu diesem Projekt unter www.inno-serv.de. Johannes Eurich sei an dieser Stelle für die fruchtbare Zusammenarbeit gedankt.

6 “The concept of SGI focuses on the objectives, purposes and missions of these services: the “general interest”; it is therefore a functional conception of these services. The concept of “service of general interest” is flexible and adaptable in its definition according to the complexity and evolution of the European reality of SGI, which covers a wide range of activities, a large diversity with regard to the level at which these services are provided, the traditions and the national organization and delivery, their economic or non-economic nature.” (Eurosig 2011)

se linked to health, ageing, occupational accidents, unemployment, retirement and disability; other essential services provided directly to the person. These services that play a preventive and social cohesion role consist of customised assistance to facilitate social inclusion and safeguard fundamental rights. They comprise, first of all, assistance for persons faced by personal challenges or crises (such as debt, unemployment, drug addiction or family breakdown). Secondly, they include activities to ensure that the persons concerned are able to completely reintegrate into society (rehabilitation, language training for immigrants) and, in particular, the labour market (occupational training and reintegration). These services complement and support the role of families in caring for the youngest and oldest members of society in particular. Thirdly, these services include activities to integrate persons with long-term health or disability problems. Fourthly, they also include social housing, providing housing for disadvantaged citizens or socially less advantaged groups. (SPC 2010, 3)

Mit dieser Definition – die deutlich durch den Diskussionskontext mit Institutionen der Europäischen Kommission geprägt ist – wird das kontroverse Diskursportfolio dieser Debatte aufgefächert. Durch die genannte Definition werden zunächst soziale Dienstleistungen erstens eindeutig als Leistungen der sozialen Sicherung verortet, die staatlich und zivilgesellschaftlich erbracht werden können. Dienstleistungen unterscheiden sich durch ihren immateriellen Charakter von der Leistungsart soziales Recht, Geld und Sachgut. Sie sind nicht einseitig als Maßnahmen der freien Wohlfahrtspflege zu verstehen, wie dies in der deutschsprachigen Diskussion mitunter verhandelt wird. Zweitens ist jedoch im Rahmen um das funktionale Verständnis der sog. „services of general interest“ innerhalb der EU zu beachten, dass nicht grundlegend zwischen gemeinnützigen und gewinnorientierten Organisationen unterschieden wird; wann immer eine Organisation im Bereich SSGI tätig wird, ist sie, dem aktuellen Stand der Debatte um die Dienstleistungsrichtlinie, nach dem Verständnis der EU also auch wirtschaftlich – auf einem Dienstleistungsmarkt – tätig. Die EU trägt damit der Tatsache Rechnung, dass „economic and non-economic services can co-exist within the same sector and sometimes even be provided by the same Organisation“ (European Commission 2003, 14). Drittens betont die Kommission in ihrem Bericht zum Laeken European Council, dass es weder möglich noch erwünscht ist, eine ‚A priori‘ Definition und Auflistung all derjenigen sozialen Dienste zu setzen die als ‚nicht-ökonomisch‘ gelten sollen. Organisationen im sozialen Bereich sind also auch als Betriebe zu betrachten. Viertens zählen aber nicht nur Unternehmen zum Dienstleistungsgeschehen, sondern auch gegenseitige Hilfe, wie z.B. sozialräumliche Unterstützungssysteme, gemeinwesenorientierte Hilfe und zivilgesellschaftliches Engagement. Die Dienstleistung muss also nicht in direkter Interaktion und auch nicht in der Beteiligung professioneller Kräfte erbracht werden.

Im Anschluss an die Definition der SSGI werden Dienstleistungen auch als Sozialisationsprozesse verstanden, 1) durch die sich soziale Institutionen verantwortlich dafür zeigen, Individuen in ihrem täglichen Leben zu unterstützen, 2) in welchen Individuen nicht als isolierte Geschöpfe betrachtet werden, sondern jeweils eingebettet sind und als ein Teil sozialer Einheiten und Systeme zu betrachten sind. 3) Soziale Dienstleistungen werden aber ebenso als ökonomische Güter verstanden, die gehandelt werden können, was zumindest die Herausforderung beinhaltet, die traditionelle Sicht auf die Herstellung sozialer Gleichheit durch Dienstleistungen mit ökonomischen Überlegungen zu verbinden.

Darüber hinaus haben soziale Dienstleistungen enorm an Bedeutung gewonnen. Sie werden als Jobmotor auch in Zeiten der Finanzkrise(n) verstanden, sie haben steuerungs- und ordnungsrelevante Vorzüge gegenüber Geldleistungen.

2.2 Bedeutungsgewinn des Dienstleistungsbezugs in der nationalstaatlichen Perspektive Deutschlands – das Problem der Wechselwirkungen bei der Leistungsimplementierung

Die nationale Ebene der sozialen Dienstleistungen ist durch ein heterogenes Spektrum geprägt, wie soziale Dienstleistungen reguliert und erbracht werden. Diese Unterschiedlichkeiten im internationalen Vergleich, aber auch im Vergleich der Dienstleistungsbereiche, sind eng verbunden mit Traditionen und Sozialstaatskulturen. Bekannt geworden ist etwa die Unterscheidung in ein liberales, marktorientiertes Modell, ein konservatives Modell im Anschluss an die Bismarcksche Sozialgesetzgebung, ein universalistisch-skandinavisches Modell und ein mediterranes Modell.⁷ Mittlerweile dürften alle EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren intensive Reformen ihrer Wohlfahrtstaaten durchlaufen haben, so dass einige Annahmen und Klassifikationen in Frage gestellt werden müssen. Aber als übergreifender Trend kann die Entwicklung hin zu einem ‚welfare mix‘ beobachtet werden (vgl. Bode 2008). Als Kennzeichen des ‚welfare mix‘ lässt sich beobachten, dass in allen EU-Mitgliedstaaten Entwicklungen wie die Öffnung von Sozialmärkten, Privatisierung, Deregulation, Pluralisierung bis hin zur Einführung von Wettbewerbsmärkten stattgefunden haben. In der bundesdeutschen Tradition ist der Leistungsmix vor dem Hintergrund eines historisch gewachsenen und

7 Wie Esping-Andersen 1990 gezeigt hat, aber auch an jüngeren Beispielen gezeigt werden kann: vgl. Bahle 2007; Bode 2008; Dingeldey/Rothgang 2009; Herrmann/Brandstätter 2007; Huber 2007; Huber et al. 2008; Maucher 2007; Strünck 2010.

durch wahl- bzw. parteipolitische Strategien beeinflussten sozialen Sicherungssystemen zu verstehen. Soziale Dienstleistungen haben also mehrere ‚Orte‘ (vgl. auch Herrmann 2005a, 70) wie z.B.:

- die Bereiche Sozialer Sicherung als Sozialversicherungssystem (die Risiken des Einkommenserwerb wie Rente, Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Pflege)
- soziale Dienstleistungen als ein spezifischer Leistungstypus vor dem Hintergrund anderer Leistungsformen (soziales Recht und soziales Geld (und hier Geld-, Sach- und Dienstleistung)
- unterschiedliche Bereiche sozialer Dienstleistungen mit voneinander abgetrennten Leistungssystemen und ihren ureigentlichen Logiken, Policies, Unterstützungsangeboten, Trägersystemen, Professionalität.
- Arten der gegenseitigen Hilfe oder professionellen Unterstützung in unterschiedlichen Bereichen (z.B. Bereiche ehrenamtlichen Engagements in Kombination mit professioneller Leistung).
- bis hin zu Formen der Reintegration dieser unterschiedlich entwickelten – und mehr und mehr separierten – Säulen, um Bedürfnisse besser aufzunehmen (z.B. integrative Versorgungsketten oder Sozialraumbezug).

Soziale Dienstleistungen sind unterschiedlich dominant in diesen unterschiedlichen Orten repräsentiert. Im folgenden Kapitel wird ein Bedeutungswandel der Dienstleistungen von der Armenfürsorge zum modernen Element sozialer Sicherung nachgezeichnet.

2.2.1 Paradigmenwechsel: Von der Armutsvorsorge zum Element der sozialen Sicherung

Traditionell wurde über ‚soziale Dienstleistungen‘ humanitärer und kirchlicher Einrichtungen (deren Geschichte weit ins Mittelalter reichen) Existenzsicherung im Armutsfall gewährleistet, noch ehe dies überhaupt als ‚Dienstleistung‘ bezeichnet werden konnte und noch ehe eine Unterscheidung zur Sicherung der Einkommensarmut in Form des Sozialversicherungssystems gezogen werden konnte. Ein Bedeutungszuwachs sozialer Dienstleistungen lässt sich in der Entwicklung des bundesdeutschen Sicherungssystems ablesen. Obwohl der Geldleistungsanteil gegenüber dem Sach- und Dienstleistungsanteil im europäischen Vergleich immer noch hoch liegt (vgl. OECD 2011) spielen die Dienstleistungen eine entscheidende Rolle im sozialökonomischen Steuerungsdiskurs. Badura/Gross (vgl. 1976) rufen mit ihrer „Dienstleistungsstrategie“ den Paradigmenwechsel bei den sozialpo-

litischen Leistungsarten hin zu den sozialen Dienstleistungen aus. Die Abkehr von der „Einkommensstrategie“ bedeutet einen grundlegenden Wandel der Zuständigkeiten weg von der Organisation und Verteilung der Geldleistungen hin zur Möglichkeit der Leistungen durch pädagogische Interventionen (Kaufmann 1982) und deren (lokale) Verortung und Organisation. Gleichzeitig werden die Dienstleistungen aus dem „traditionellen System der kommunalen Zwangsarmenpflege“ herausgelöst und in einem System der „professionelle(n) Bearbeitung komplexer psychosozialer Notlagen“ (Olk 2008, 288) institutionalisiert. Für den sozialökonomischen Steuerungsdiskurs erleben Dienstleistungen nun einen Bedeutungszuwachs, weil im Wandel vom ‚versorgenden‘ Staat zum ‚aktivierenden‘ Sozialstaat die Forderung der ‚Chancengleichheit‘ besser realisierbar erscheint. Die wichtigsten Bausteine, die auf die Möglichkeit sozialstaatlicher Intervention aufbauen, sind die Abkehr von der ‚Dekommodifizierung‘ der Arbeitskraft und eines ‚übertriebenen‘ Sozialschutzes, die Wende von Umverteilung hin zur Förderung und Befähigung von „Handlungsautonomie und Freiheit zur Risikoübernahme und selbstgesteuertes Handeln auf unsicheren Märkten“ (Olk 2008, 294). Nicht umsonst wurde der Umbau der Arbeitsmarktpolitik mit „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sog. Hartz-Gesetze) benannt (vgl. Hartz et al. 2002). Das Motto „Fordern und Fördern“ steht hier für eine sehr anspruchsvolle Programmatik eines aktivierenden Sozialstaates (vgl. Dingeldey 2006): „Während sich das Element des „Forderns“ also explizit auf die Eigenleistungen und Selbsthilfefähigkeiten der potentiellen Leistungsempfänger fokussiert und die Hilfeempfänger zur aktiven Mitwirkung am Hilfeprozess verpflichtet, zielt das Element des „Förderns“ auf die Bereitstellung von passförmigen und fallspezifischen Angeboten eines maßgeschneiderten Case-Managements.“ (Olk 2008, 295) Die Fokussierung sozialer Dienstleistungen als Instrument des aktivierenden Wohlfahrtsstaates zielt also auf das Leitbild des Sozialinvestitionsstaates – aber auch auf die mögliche Instrumentalisierung derjenigen Akteure, Organisationen, Träger, Einrichtungen, Initiativen bis hin des zivilgesellschaftlichen Engagements, die seit jeher für den Bereich sozialer Dienstleistungen stehen.

2.2.2 Kontinuierliches Wachstum im sozialen Dienstleistungssektor

Die westlichen Industrienationen entwickeln sich nach und nach zu Wissens- und Dienstleistungsgesellschaften, ein Indikator für diese Entwicklung ist der Wandel in den Beschäftigungszahlen nach Sektoren und die Strukturveränderung in der Bruttowertschöpfung hin zum tertiären Sektor (vgl. DeStatis 2009).

Die Prognosen der Kontrativ-Zyklen (vgl. Nefiodow 2001) spiegeln sich in der anhaltenden Konjunktur im Bereich des Arbeitsmarktes in sozialen Berufen. „Erstmals gehörten 2008 die Sozialen Berufe zu den Top- Fünf des Arbeitskräftebedarfs. Darunter fallen beispielsweise Stellen für Sozialpädagogen/ -innen und Erzieher/ -innen sowie Krankenschwestern, Pfleger und Altenpfleger/ -innen. Insgesamt steigt im Bereich der Sozialen Dienstleistungen die Zahl der ungeforderten offenen Stellen (Erster Arbeitsmarkt) gegenüber dem Vorjahresquartal um 37 % (...). Auch die Statistik der gemeldeten Stellen der Bundesagentur für Arbeit (BA) verzeichnet deutliche Zuwächse für diese Berufe.“ (Heckmann et al. 2009; IAB: 3) Altenpfleger/innen, Sozialarbeiter/innen und Erzieher/innen gehören anhaltend (2009-2011) zu den Spitzenplätzen in der Top Ten der Arbeitskräftenachfrage (vgl. BA 2009 – 2011).

Ebenso nur exemplarisch kann der Bedeutungszuwachs in den sozialen Dienstleistungen durch die kontinuierlich steigenden Ausgaben unterlegt werden. Aufgrund der bereits geschilderten Heterogenität des Sektors sollen einige Daten aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, Behindertenhilfe und Sozialpsychiatrie die These plausibilisieren. Obwohl in der Kinder- und Jugendhilfe seit nunmehr über 20 Jahren fortwährend Reformen unternommen wurden, konnten die wachsenden Ausgaben allenfalls gedämpft aber nicht gestoppt werden (vgl. DeStatis 2010; Bellermann 2011, 247). Im Bereich der Behindertenhilfe ist eine Zunahme der Beschäftigungszahlen in den Jahren 1970 bis 2004 von 62.627 auf 242830 zu verzeichnen, allein von 2000 bis 2004 ein Zuwachs um 85119 Beschäftigte, also 53 %, davon deutlich mehr Teilzeitstellen (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2009). Zusammenfassend kann man die Kostenentwicklung für Behindertenhilfe und Sozialpsychiatrie unter Hinzunahme der Betreuungskosten im Vergleich abbilden. Trotz einiger Eingriffe in das Betreuungsgesetz steigt die Zahl der Menschen, die rechtlich nach § 1896 BGB betreut wurden ständig, wenn auch im Augenblick rückläufig. Zur besseren Vergleichbarkeit der Zahlen kann man den Zeitraum von 1998 bis 2005 wählen, hier gab es eine Steigerung von 61 % in den Fällen und 131 % in den Kosten (205 auf 437 Mio. € vgl. Deinert 2008). Die Zahl der Schwerbehinderten ist in diesem Zeitraum um 2,2% gestiegen (von 6.621157 auf 6.765.355 vgl. DeStatis 2007). Die Eingliederungshilfefälle sind im gleichen Zeitraum um 28,5% angestiegen (494.925 auf 636.015) bei einer Kostensteigerung um 42% (7.948 auf 11.288 Mio. € vgl. DeStatis 2008).

2.2.3 Reformen im Sozial- und Gesundheitssektor

Für den sozialen Dienstleistungssektor in Deutschland sind vor allem die Reformen bedeutsam, die auf der Ebene der World Trade Organisation bzw. der Europäischen Gemeinschaft gelegt wurden und im Rahmen der freien Märkte von Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräften das korporatistische System in Frage stellten (festgeschrieben durch die Maastrichter und Amsterdamer Verträge). Das Europäische Wettbewerbsrecht, die Hinterfragung staatlicher Subventionen (Art. 78 und 82) und in diesem Rahmen auch die Infragestellung der Gemeinnützigkeit (siehe Monopolkommission 1998, 345ff.) stellen tragende Elemente des deutschen sozialwirtschaftlichen Systems in Frage, die Bevorzugung der Wohlfahrtsverbände im korporatistischen System und damit Grundpfeiler der Organisation sozialer Dienstleistungen kann nicht mehr fortgeschrieben werden – so die Befürchtung. Die Deregulierung, Privatisierung und Pluralisierung einzelner Bereiche sozialer Dienstleistungen in Deutschland ist durch Reform- und Gesetzesvorhaben gekennzeichnet, die als einen „Grundimpuls“ das Ziel verfolgen, „Verantwortung und die Lasten auf mehrere Schultern zu verteilen. In den nachfolgenden Reformen tritt das Anliegen deutlich zutage: Verabschiedung des Pflegeversicherungsgesetzes 1994, Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes 1996, Novellierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes 1998 und die Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes 1999.“ (Wöhrle 2008, 17) Zu ergänzen ist diese Aufzählung natürlich durch die Verabschiedung des SGB IX 2001, die Hartz-Reformen 2002, die schon erwähnten Betreuungsrechtsnovellierungen und die anstehende Eingliederungshilfereform (zu erwarten 2011 oder 2012). Wöhrle schildert auch vollkommen zurecht, dass „(p)arallel mit dem Umbau des Wohlfahrtsystems (...) ein Umbau der Steuerung in der öffentlichen Verwaltung einher“ geht (ebd., 18). Stichworte sind hier ‚Neue Steuerung‘, ‚Stadt als Unternehmen‘, ‚lean Government‘, Einführung von Wettbewerbselementen, Kosten-Nutzen-Rechnungen, Qualitätsmanagement bis hin zu neuen Formen der Organisation von Dienstleistungen als Sozialraumorientierung, persönliches Budget oder Gutscheinsysteme (z.B. Kita-Gutscheine in Hamburg oder Bildungsgutscheine). Die korporatistische Zusammenarbeit transformiert zu einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung, Kostenträger, Anbieter und Nutzer sind mit der Verantwortung konfrontiert, für „deutlich differenziertere Dienstleistungen“ (ebd.) zu sorgen – womit nicht notwendiger Weise in die Akteurkonstellationen des sozialwirtschaftlichen Dienstleistungsdreiecks eingegriffen wird.

Die Reformen für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ sind nur als letzte Episode eines vielschichtigen Wandlungsprozesses im Bereich der sozialen Dienstleistungen anzusehen, die allerdings das Steuerungsdilemma (oder Steue-

rungschaos) in der Implementierung mehr als deutlich werden lassen. Der Erfolg der Verfassungsbeschwerde gegen die sog. ARGEN hat einen kompletten Umbau der lokalen Organisation von Mindestsicherung und Arbeitsförderung zur Folge, das Scheitern der Umsetzung des Bildungsgutscheinsystems im ersten Anlauf zeigt deutlich die Komplexität der Implementierung und Organisation sozialer Dienstleistungen – vor allem, wenn die Ausführenden (Kommunen und Anbieter) nicht beteiligt oder gehört werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Bedeutungszuwachs sozialer Dienstleistungen durch die sozialwissenschaftliche Forschung sehr gut belegt und nicht mehr von der Hand zu weisen ist. Die Implementierungsproblematiken, die bei der Vergabe von Dienstleistungen gegenüber Geld- oder Sachleistungen entstehen, werden in der sozialpolitischen Forschung und Praxis bislang entweder vernachlässigt oder nicht in ihrer Wechselseitigkeit begriffen.

2.3 Soziale Dienstleistungen zwischen Handlung und Institution

Mit dem Bedeutungszuwachs der sozialen Dienstleistungen ist jedoch nur ein Teil der Diskussionen um Sozialökonomie und Dienstleistungen skizziert, der für den bundesdeutschen Diskurs unter der in der Einleitung beschriebenen Perspektive als relevant gelten muss. Als einen weiteren Aspekt gilt es die ‚sozialen Dienste‘ aus dem Blickwinkel einer Auseinandersetzung um die sog. ‚personenbezogenen sozialen Dienstleistungen zu betrachten.

Der Ansatz, Soziale Arbeit – und mit ihr einen Großteil der professionellen Tätigkeit – als personenbezogene soziale Dienstleistung zu beschreiben, gilt als fruchtbare aber auch umstrittene Erweiterung und Alternative zum Verständnis Sozialer Arbeit, aber auch der relevanten Theoriebezüge, wie z.B. Sozialmanagement, Sozialwirtschaft oder Sozialökonomie in der sozialarbeitswissenschaftlichen Lesart. Denn mit diesem Bezug werden insbesondere die Interaktionsperspektiven (2.3.1) und die beruflich handelnden Akteure in den Blick genommen (2.3.2).

2.3.1 Soziale personenbezogene Dienstleistungen und soziale Dienste

Wie bereits gezeigt geht die Dienstleistungsdebatte in der Sozialen Arbeit zu einem Wesentlichen Teil auf die Arbeit von Badura / Gross (1976) zurück, die den Paradigmenwechsel der Dienstleistungsstrategie gegenüber der Einkommens-



<http://www.springer.com/978-3-531-19274-1>

Persönlich vor ambulant und stationär
Über Personen im System sozialer Dienstleistungen am
Beispiel des Persönlichen Budgets in Deutschland

Langer, A.

2013, XII, 234 S. 16 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-19274-1