

utb.

Cremer | Goldschmidt | Höfer

Soziale Dienstleistungen

2. Auflage



Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Brill | Schöningh – Fink · Paderborn

Brill | Vandenhoeck & Ruprecht · Göttingen – Böhlau · Wien · Köln

Verlag Barbara Budrich · Opladen · Toronto

facultas · Wien

Haupt Verlag · Bern

Verlag Julius Klinkhardt · Bad Heilbrunn

Mohr Siebeck · Tübingen

Narr Francke Attempto Verlag – expert verlag · Tübingen

Psychiatrie Verlag · Köln

Ernst Reinhardt Verlag · München

transcript Verlag · Bielefeld

Verlag Eugen Ulmer · Stuttgart

UVK Verlag · München

Waxmann · Münster · New York

wbv Publikation · Bielefeld

Wochenschau Verlag · Frankfurt am Main

**Georg Cremer
Nils Goldschmidt
Sven Höfer**

Soziale Dienstleistungen

Marktgestaltung für hilfebedürftige Menschen

2., überarbeitete und aktualisierte Auflage

Mohr Siebeck

Dr. *Georg Cremer*, außerplanmäßiger Professor für Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br., 2000–2017 Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes.

Dr. *Nils Goldschmidt*, Professor für Kontextuale Ökonomik und ökonomische Bildung an der Universität Siegen, Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e. V.

Dr. *Sven Höfer*, Professor für Sozialrecht, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl.

1. Auflage 2013

2. Auflage 2023

ISBN 978-3-8252-6136-8 (UTB Band 3665)

Online-Angebote oder elektronische Ausgaben sind erhältlich unter www.utb.de.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck, Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Bodelshausen gesetzt und von Hubert & Co. in Göttingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Coverabbildung: © DCV/KNA, Harald Oppitz

Printed in Germany.

Vorwort zur zweiten Auflage

Nach einer Dekade ist unser Lehrbuch in die Jahre gekommen. Deswegen legen wir eine gründliche Überarbeitung und Aktualisierung vor.

Wir wollen kurz erläutern, warum wir dieses Lehrbuch geschrieben haben und was uns – zwei Ökonomen und einen Juristen – zusammengeführt hat und uns als Team weiterhin beschäftigt. Seit vielen Jahren unterrichten wir Studierende unterschiedlicher Disziplinen in Fragen sozialer Dienstleistungen an verschiedenen Universitäten und Hochschulen. Unterschiedliche Erfahrungen und Schwerpunkte führen uns zusammen: Georg Cremer war von 2000 bis 2017 als Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes mit den politischen Fragen zur Erbringung sozialer Dienstleistungen befasst, die dieses Lehrbuch aufgreift. Sven Höfer, der Jurist unter uns, war, bevor er in die Hochschullehre wechselte, Leiter der Arbeitsstelle Sozialrecht des Deutschen Caritasverbandes. Er vertritt die sozialrechtliche Kompetenz in unserem Team. Nils Goldschmidt ist Ordnungsökonom, somit Vertreter eines Zweiges der Wirtschaftswissenschaft, der sich, ohne normative Fragen auszugrenzen, darüber Gedanken macht, wie Märkte zu ordnen sind, damit diese lebensdienlich sein können. Gemeinsam fühlen wir uns einem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft verbunden, das die Inklusion aller Bürgerinnen und Bürger verpflichtet ist.

Die meisten sozialen Dienstleistungen werden heute auf Märkten erbracht, die allerdings Besonderheiten aufweisen und, wie wir zeigen werden, auch aufweisen müssen. Dies wird aus zwei Blickwinkeln äußerst kritisch gesehen: Einerseits von Ökonomen, die der Ansicht sind, soziale Dienstleistungen seien Güter wie alle anderen, die Märkte, auf denen sie erbracht werden, sollten möglichst unbeeinflusst von staatlicher Regulierung genau so funktionieren wie andere Märkte eben auch. Auf der anderen Seite stehen Vertreter der Profession sozialer Arbeit, die die stärker wettbewerbliche Gestaltung der Dienstleistungserbringung für eine Fehlentwicklung halten; bei der Hilfe für Notleidende hätten Märkte nichts zu suchen. Wir positionieren uns zwischen diesen beiden Lagern. Uns geht es um die Frage, *wie* Märkte sozialer Dienstleistungen gestaltet werden müssen, damit Menschen die sozialen Dienstleistungen erhalten können, die sie benötigen und wünschen. In einer stark im Lagerdenken verhafteten Debatte zu den Märkten sozialer Dienstleistungen setzen wir uns damit vielleicht zwischen die Stühle, aber wir haben diesen Sitzplatz mit Bedacht gewählt. Um den Fokus unseres Lehrbuches noch besser auszudrücken, haben wir den Untertitel in „Marktgestaltung für hilfebedürftige Menschen“ geändert.

Wir haben in unserer bisherigen Lehrtätigkeit Studierende unterschiedlichster Disziplinen unterrichtet, Studierende der Sozialen Arbeit, der Volkswirt-

schaftslehre, der Betriebswirtschaftslehre und der Erziehungswissenschaften. Unser Buch soll für alle gleichermaßen verständlich sein. Die einzige Voraussetzung, die Sie mitbringen müssen, ist Interesse und die Bereitschaft zur gründlichen Lektüre. Daher haben wir auf formale ökonomische Ableitungen ebenso verzichtet wie auf manche Systematisierung, die man aus juristischer Sicht anbringen könnte.

Auch Entscheidungsträger und Praktiker bei den Sozialversicherungen, in den Kommunen und den Wohlfahrtsverbänden sind in ihrer täglichen Arbeit mit Fragen einer guten Gestaltung der Erbringung sozialer Dienstleistungen befasst. Wir hoffen, auch unter ihnen Leser zu finden, die unseren Versuch der Systematisierung nützlich finden.

Uns bleibt ein Wort des Dankes: An erster Stelle danken wir den Studierenden in Esslingen, Freiburg, Kehl, München und Siegen, deren Fragen und Beiträge in unseren Lehrveranstaltungen uns dabei unterstützt haben, die komplexe Materie besser zu durchdringen und vermitteln zu können. Ihr reges Interesse und ihre kritischen Fragen haben uns vor mehr als zehn Jahren motiviert, dieses Lehrbuch zu schreiben und jetzt zu überarbeiten. Und wir danken den vielen Kolleginnen und Kollegen in Lehre und Forschung und den vielen Fachpersonen der sozialen Arbeit, mit denen wir im Austausch standen und stehen und die uns mit ihren Erfahrungen und ihrer Kritik unterstützt haben. Herzlich danken wir allen, die aus ihrer fachlichen Perspektive Teile der ersten Auflage dieses Lehrbuches kritisch kommentiert und uns damit sehr geholfen haben: Thomas Becker, Franz Fink, Peter Hammerschmidt, Franziska Larrá, Tatjana Sorge, Hans Nutzinger, Clarita Schwengers, Claire Vogt und Theresia Wunderlich. Sehr herzlich danken wir Herrn Lachezar Grudev, Universität Siegen und Westsächsische Hochschule Zwickau, für die äußerst sorgfältige Prüfung des Manuskripts der Neuauflage. Zudem danken wir Julia Aicher für die sorgfältige Erstellung der Verzeichnisse. Natürlich verantworten wir als Autoren allein die von uns vertretenen Positionen und verbliebene Fehler.

Eine kurze Bemerkung dazu, wie unser Text „gedendert“ ist. Bisher hat sich kein allgemein akzeptierter Standard herausgebildet, wie Texte geschlechtersensibel abgefasst werden können, zugleich lesbar bleiben und ein ansprechendes Schriftbild haben. Wie alle, experimentieren auch wir. Wir belassen es bei den Begriffen, die die Akteure in den Märkten sozialer Dienstleistungen bezeichnen, beim generischen Maskulinum, sprechen also von Leistungsträgern und Leistungserbringern. Der Sozialhilfeträger, die Kommune, das Jugendamt: Das jeweilige generische Geschlecht steht in keinem Bezug zu Fragen der Geschlechtergerechtigkeit. Auch Begriffe wie Nutzer oder Leistungsempfänger verwenden wir meist im generischen Maskulinum, um den Text nicht mit Doppelnennungen zu überfrachten. Gelegentlich weichen wir davon ab, um immer wieder daran zu erinnern, dass beide Geschlechter gemeint sind. Wenn es um konkrete Gruppen von Personen geht – beispielsweise Ärztinnen und Ärzte oder Sozial-

arbeiterinnen und Sozialarbeiter – verwenden wir eine geschlechtersensible Sprache. Immer wieder wechseln wir zwischen dem generischen Maskulinum und dem generischen Femininum. Wenn die behandelnde Ärztin genannt wird, so ist selbstredend immer auch ihr männlicher Kollege mitgemeint.

Freiburg, Siegen, Straßburg, im April 2023

Georg Cremer
Nils Goldschmidt
Sven Höfer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur zweiten Auflage	V
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Teil A: Grundlagen	1
1. Soziale Dienstleistungen: Eine Einführung	3
1.1 Hinführung zum Thema und Ziel des Buches	3
1.2 Was sind Dienstleistungen?	5
1.3 Was sind soziale Dienstleistungen?	9
1.4 Zusammenfassung	14
2. Soziale Dienstleistungen: Entwicklungslinien	17
2.1 Soziale Dienstleistungen in der Dienstleistungsgesellschaft	17
2.2 Historische Wandlungsprozesse	24
2.2.1 Industrialisierung und soziale Frage	24
2.2.2 Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates seit der Weimarer Zeit	29
2.2.3 Von der nationalsozialistischen Deformation sozialer Dienste zur Entstehung des Sozialstaates in der Bundesrepublik Deutschland	34
2.3 Zusammenfassung	38
3. Ordnungspolitik und Recht: Gestaltung der Marktwirtschaft	41
3.1 Warum Markt? Warum Wettbewerb?	41
3.2 Das Soziale der Sozialen Marktwirtschaft	47
3.3 Rechtliche Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft	51
3.4 Marktwirtschaft gestalten: Die ordnungsökonomische Perspektive	53
3.5 Zusammenfassung	61
4. Marktfähigkeit sozialer Dienstleistungen	63
4.1 Sind soziale Dienstleistungen ‚öffentliche‘ oder ‚private‘ Güter? ..	63
4.2 Besonderheiten der Märkte sozialer Dienstleistungen	69
4.2.1 Externe Effekte	71
4.2.2 Unteilbarkeiten bzw. Größenvorteile	71
4.2.3 Eingeschränkte Konsumentensouveränität	73
4.2.4 Informationsmängel	75
4.2.5 Lock-in-Problematik	78
4.3 Konsequenzen für die Marktgestaltung	79
4.3.1 Gesellschaftliche Nichtakzeptanz des Ausschlussprinzips ..	80

4.3.2	Positive externe Effekte	81
4.3.3	Unteilbarkeiten bzw. Größenvorteile	81
4.3.4	Eingeschränkte Konsumentensouveränität	82
4.3.5	Informationsmängel	83
4.3.6	Lock-in-Problematik.	85
4.4	Prinzipien der Marktgestaltung: Der Ansatz von Le Grand.....	86
4.5	Die Komplexität der Steuerung eines schwer steuerbaren Systems: Das Beispiel der Krankenbehandlung	88
4.6	Zusammenfassung	92
5.	Die Marktakteure	95
5.1	Nutzer, Leistungserbringer, Kostenträger	95
5.1.1	Nutzerinnen und Nutzer	95
5.1.2	Leistungserbringer	95
5.1.3	Kostenträger	99
5.2	Interessen der Marktakteure	100
5.2.1	Nutzerinnen und Nutzer	100
5.2.2	Leistungserbringer	101
5.2.3	Kostenträger	102
5.3	Rechtsbeziehungen zwischen den Marktakteuren	105
5.3.1	Die Sozialleistung als Grundlage der sozialen Dienstleistung	105
5.3.2	Rechtsbeziehungen bei der Leistungserbringung	109
a)	Förderung durch Zuwendungen	111
b)	Beauftragung	112
c)	Leistungserbringung im Dreiecksverhältnis	112
d)	Europäisches Wettbewerbsrecht	114
5.4	Zusammenfassung	117
Teil B: Marktordnungsmodelle		119
6.	Das Sozialrechtliche Dreiecksverhältnis	121
6.1	Der Grundgedanke	121
6.1.1	Vertragsverhältnis zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer	122
6.1.2	Rechtsbeziehung zwischen Nutzer und Leistungserbringer	127
6.2	Ausgestaltungen des Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses ...	128
6.3	Bewertung aus Sicht der Marktakteure	131
6.3.1	Bewertung aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer	132
6.3.2	Bewertung aus Sicht der Leistungserbringer.....	133
6.3.3	Bewertung aus Sicht der Kostenträger	134
6.4	Zusammenfassung	134

7. Das Persönliche Budget	137
7.1 Der Grundgedanke	137
7.2 Ziele des Persönlichen Budgets	140
7.3 Ausgestaltung des Persönlichen Budgets	141
7.4 Bewertung aus Sicht der Marktakteure	146
7.4.1 Bewertung aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer	147
7.4.2 Bewertung aus Sicht der Leistungsträger	150
7.4.3 Bewertung aus Sicht der Leistungserbringer	152
7.5 Zusammenfassung	152
8. Gutscheine	155
8.1 Der Grundgedanke	155
8.2 Ziele der Umstellung auf Gutscheine	157
8.3 Ausgestaltung des Gutscheinsystems	158
8.3.1 Wer erhält einen Gutschein?	158
8.3.2 Welchen Wert hat ein Gutschein?	158
8.3.3 Sind Zuzahlungen zulässig?	160
8.3.4 Welche Vorgaben zur Qualität gibt es?	160
8.4 Bewertung aus Sicht der Marktakteure	162
8.4.1 Bewertung aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer	163
8.4.2 Bewertung aus Sicht der Leistungsträger	167
8.4.3 Bewertung aus Sicht der Leistungserbringer	169
8.5 Zusammenfassung	173
9. Ausschreibung sozialer Dienstleistungen nach Vergaberecht	175
9.1 Grundgedanke und Ziele von Vergabeverfahren	175
9.2 Soziale Dienstleistungen als Gegenstand von Vergabeverfahren ..	176
9.3 Bewertung aus Sicht der Marktakteure	179
9.3.1 Bewertung aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer	180
9.3.2 Bewertung aus Sicht der Leistungserbringer	183
9.3.3 Bewertung aus Sicht der Leistungsträger	186
9.4 Zusammenfassung	190
10. Sozialraumbudgetierung	193
10.1 Der Grundgedanke	193
10.2 Ziele der Umstellung auf ein Sozialraumbudget	195
10.3 Gestaltung des Sozialraumbudgets	199
10.4 Bewertung aus Sicht der Marktakteure	202
10.4.1 Bewertung aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer	202
10.4.2 Bewertung aus Sicht der Leistungserbringer	206
10.4.3 Bewertung aus Sicht der Leistungsträger	207
10.5 Sozialraumorientierung ohne Sozialraumbudget	209
10.6 Zusammenfassung	214

11. Zu wenig Markt? Zu viel Markt?	217
11.1 Kritik I: Enge Verflechtungen zwischen Leistungsträgern und -erbringern behindern den Wettbewerb	217
11.1.1 Abschottung statt Wettbewerb?	218
11.1.2 Wettbewerbsbeschränkung durch Kooperation?	221
11.1.3 Gemeinnützigkeit: Diskriminierung privat-gewerblicher Leistungserbringer?	224
11.2 Kritik II: Ökonomisierung zu Lasten von Nutzern und Mitarbeitenden	229
11.2.1 „Vermarktlichung“ als Irrweg?	229
11.2.2 Schlechte Arbeitsbedingungen?	232
11.3 Mehr Markt? Weniger Markt? Die falsche Frage	239
11.3.1 Zur Aktualität der vier Steuerungsprinzipien nach Le Grand	240
11.3.2 Marktgestaltung: Eine dauernde Reformaufgabe	243
11.4 Zusammenfassung	247
 Literaturverzeichnis	 249
Personenregister	269
Sachregister	273

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1.1: Wirtschaftliche Güter	6
Abb. 4.1: Ausschlussprinzip und Rivalität im Konsum	65
Abb. 6.1: Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis	122
Abb. 6.2: Leistungserbringung im Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis .	126
Abb. 7.1: Persönliches Budget	139
Abb. 8.1: Gutscheinsystem	156
Abb. 9.1: Ausschreibung sozialer Dienstleistungen nach Vergaberecht ...	176
Abb. 10.1: Sozialraumbudgetierung	195
Tab. 2.1: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren Deutschland 1800–2021 (in Prozent)	17
Tab. 2.2: Gesundheitspersonal in Deutschland einschließlich Altenpflege 2008–2020 (in 1000)	18
Tab. 2.3: Personal in Pflegeheimen und ambulanten Pflege- und Betreuungsdiensten 1999–2019 (in 1000)	19
Tab. 2.4: Beschäftigte in Kindertagesstätten, Kindertagespflege, Kinder- und Jugendhilfe 1998–2021 (in 1000)	20
Tab. 2.5: Beschäftigte in Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege 1970–2016 (in 1000)	21
Tab. 11.1: Vollzeitbruttoentgelte nach Berufsgruppen 2021 (in Euro)	234
Tab. 11.2: Median der Vollzeitbruttoentgelte nach Berufsgruppen und Anforderungsniveau 2021 (in Euro)	235

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGE	Bedingungsloses Grundeinkommen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMWT	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DAI	Dienstleistungen von allgemeinem Interesse
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse
EU	Europäische Union
Fn.	Fußnote
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
NSV	Nationalsozialistische Volkswohlfahrt
RFV	Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht
RGr	Reichsgrundsätze über die Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge
RJWG	Reichsjugendwohlfahrtsgesetz
Rz.	Randziffer
SDAWI	Soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende

XVI Abkürzungsverzeichnis

SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung
SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VI	Sozialgesetzbuch Sechstes Buch – Gesetzliche Rentenversicherung
SGB VII	Sozialgesetzbuch Siebtes Buch – Gesetzliche Unfallversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SGB XIV	Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch – Soziale Entschädigung
Tz	Textziffer
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WBG	Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz

Teil A: Grundlagen

1. Soziale Dienstleistungen: Eine Einführung

1.1 Hinführung zum Thema und Ziel des Buches

- Weil ihre Tochter, mit der sie bisher in einem Haus wohnte, aus beruflichen Gründen aus der Stadt wegziehen wird, braucht die 85jährige Erna Wagner in Zukunft Unterstützung bei der morgendlichen Körperpflege durch einen Pflegedienst. Gemeinsam mit ihrer Tochter hat sie unter den Angeboten in ihrer Nähe einen Anbieter ausgewählt, der sie einmal am Tag besuchen wird.
- Lisa wurde letzte Woche drei Jahre alt und geht nun in den Kindergarten. Ihre Gruppenleiterin hat sie den anderen Kindern in der Gruppe vorgestellt. Gestern hat sie zum ersten Mal mit den anderen Kindern im Garten getanzt.
- Vor drei Wochen wurde Philipp Faber, 39 Jahre alt, nach acht Jahren vorzeitig aus dem Gefängnis entlassen. Einmal in der Woche trifft er sich mit seinem Bewährungshelfer, der ihn dabei unterstützt, wieder in der Gesellschaft Fuß zu fassen. Vor zwei Tagen haben sie gemeinsam eine Wohnung für Philipp Faber gefunden, nun berät ihn der Bewährungshelfer bei der Jobsuche.
- Nach dem Tod seiner Eltern zieht der 23jährige Oliver Kinzig mit Down-Syndrom (Trisomie 21) in eine betreute Wohngruppe. Schon seit einigen Jahren arbeitet er in einem Integrationsbetrieb, einem Café, in dem Menschen mit und ohne Behinderung unter der Anleitung von hauswirtschaftlichen Fachkräften und einer Sozialpädagogin zusammenarbeiten.

Wenn Pflegekräfte kranke oder betagte Menschen pflegen, wenn Erzieherinnen Kinder in Kindertagesstätten betreuen, wenn Bewährungshelfer ehemalige Strafgefangene beraten oder wenn Menschen mit Behinderung besondere Unterstützung zur Bewältigung ihres Alltags erhalten, werden soziale Dienstleistungen erbracht. So offensichtlich einzelne Formen der Dienstleistungserbringung im sozialen Sektor sind, so schwierig ist es, dieses Feld systematisch und analytisch zu erfassen.

Dies zu leisten, ist das Ziel unseres Lehrbuchs: Was kann unter sozialen Dienstleistungen verstanden werden, wie und unter welchen Rahmenbedingungen werden sie erbracht? Dabei verfolgen wir einen gesellschaftswissenschaftlichen Ansatz. Wir wollen erklären, welche Interessen die verschiedenen Mitglieder einer Gesellschaft im Prozess der sozialen Dienstleistungserbringung haben und wie bestimmte gesellschaftliche Rahmenbedingungen, z. B. politische oder rechtliche Institutionen, auf diesen Prozess einwirken. Unsere Absicht ist es, das Gesamtgefüge des sozialen Dienstleistungssektors in Deutschland verständlich zu machen, und danach zu fragen, wie man es gestalten kann. Nicht behandelt

werden in diesem Buch Fragen des konkreten beruflichen Handelns bzw. der Handlungspraxis im Sinne der sozialen Arbeit als einer professionellen Dienstleistung, noch geht es uns darum, betriebswirtschaftliche oder organisatorische Einzelfragen der sozialen Dienstleistungserbringung aufzuschlüsseln.

Drei wesentliche Annahmen begleiten uns durch das Buch:

1. Wir gehen davon aus, dass sich der Prozess der sozialen Dienstleistungserbringung als Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot beschreiben lässt. Ein Nachfrager kann derjenige sein, der eine bestimmte Leistung benötigt, z. B. ein Mensch mit Behinderung, der Unterstützung bei der Alltagsbewältigung braucht, aber auch eine Institution, die bestimmte Leistungen zur Verfügung stellt, z. B. ein Jobcenter, das Trainingskurse für langzeitarbeitslose Menschen bereitstellt, die von einem privaten Leistungserbringer durchgeführt werden. Ein Anbieter ist offensichtlich derjenige, der die gewünschte soziale Dienstleistung erbringen kann, z. B. einen Arbeitsplatz in einer Werkstatt für behinderte Menschen bereitstellt. Wir werden dieses Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage in seinen Einzelheiten genauer betrachten. Wichtig ist aber bereits hier, dass diese offensichtliche Systematisierung in Nachfrager und Anbieter es uns erlaubt, soziale Dienstleistungen in Analogie mit anderen Austauschprozessen, wie wir sie üblicherweise auf Märkten finden, zu setzen. Ein wesentlicher Teil dieses Buches wird sich damit beschäftigen, ob und in welchem Maße soziale Dienstleistungen als Teil eines marktwirtschaftlichen Geschehens angesehen werden können. Dabei werden wir uns intensiv mit den Besonderheiten der Dienstleistungserbringung auf Märkten auseinandersetzen. Aus Gründen, die wir gleich behandeln, treffen auf Märkten sozialer Dienstleistungen nicht allein Anbieter und Nachfrager aufeinander, sondern auch staatliche Institutionen spielen eine entscheidende Rolle, z. B. der Träger der Sozialhilfe, die gesetzliche Pflegeversicherung oder die Jugendämter. So entsteht ein Dreiecksverhältnis zwischen öffentlichem Leistungs- und Kostenträger, Leistungserbringern und den Nutzern sozialer Dienstleistungen, das für andere Dienstleistungsmärkte untypisch ist und das wir ausführlich behandeln werden.

2. Soziale Dienstleistungen werden zumeist im System der sozialen Sicherung und folglich innerhalb eines bestimmten institutionellen Gefüges erbracht. Die Pflege eines Schwerstbehinderten ist an bestimmte gesetzliche Vorgaben gebunden ebenso wie die Beratung einer Arbeitssuchenden. Es ist offensichtlich, dass gerade *soziale* Dienstleistungen – anders als Haarschnitte oder die Wartung einer EDV-Anlage – innerhalb eines recht engmaschigen Netzes von gesetzlichen Bestimmungen erbracht werden, da z. B. Qualitätsstandards eine wichtige Rolle spielen und auch die Finanzierung der Leistungen häufig staatlich geregelt wird. Folglich ist es für ein Lehrbuch zu sozialen Dienstleistungen unerlässlich, sich immer wieder auch mit den jeweiligen rechtlichen Vorgaben und politischen Entscheidungsprozessen auseinanderzusetzen.

3. Die Entscheidung, ob eine Dienstleistung Teil eines sozialstaatlichen Arrangements ist oder nicht, ist eine Frage, die nicht allein ‚technisch‘ beantwortet werden kann, sondern gebunden ist auch an gesellschaftliche Vorstellungen von einem guten Leben. Inwieweit und in welchem Umfang z. B. Menschen mit einer Drogenkrankung durch Therapieangebote unterstützt und gefördert werden sollen, ist – unabhängig von finanziellen Restriktionen – auch davon abhängig, wie innerhalb einer Gesellschaft eine solche soziale Problemlage beurteilt wird: Wird die Abhängigkeit von Drogen als ein ausschließlich individuelles Problem als Folge individuellen Fehlverhalten gesehen, oder wird sie als Krankheit wahrgenommen, bei deren Entstehung zudem auch sozio-strukturelle Gründe wirken können? Wie wird das Verhältnis von Kriminalität und Drogenkonsum beurteilt? Die Antworten, die eine Gesellschaft auf diese Fragen findet, hängen von den jeweiligen Wertvorstellungen innerhalb dieser Gesellschaft ab: Was ist gerecht? Was ist angemessen? Was ist ein gutes Leben? Freilich werden wir in diesem Buch keine philosophische Grundlegung für diese Fragen bieten können. Uns ist aber wichtig darzulegen, dass eine Beschäftigung mit sozialen Dienstleistungen notwendigerweise immer wieder auf solche Fragen stößt. Im Verlauf des Buches werden wir mit dem Gedanken der Inklusion einen Leitgedanken vorstellen, der für die Beurteilung solcher normativen Überlegungen hilfreich sein kann.

Mit diesen drei grundlegenden Annahmen – erstens: auch der Sektor der sozialen Dienstleistungen kann als das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot analysiert werden, zweitens: soziale Dienstleistungen sind eingebunden in ein politisches und rechtliches Institutionengefüge und drittens: die konkrete gesellschaftliche Gestaltung des sozialen Dienstleistungssektor beruht auf Wertentscheidungen – fühlen wir uns der Tradition der Sozialen Marktwirtschaft verpflichtet. Wie wir im dritten Kapitel ausführlich begründen werden, geht es in der Sozialen Marktwirtschaft um das Ziel, Märkte menschlich zu gestalten – und dies ist auch die zentrale Aufgabe einer lebensdienlichen Theorie und Praxis sozialer Dienstleistungen.

1.2 Was sind Dienstleistungen?

Dienstleistungen sind – ob mit oder ohne das Adjektiv ‚sozial‘ – ganz allgemein ein Teilbereich wirtschaftlicher Güter. Unter dem Begriff ‚Gut‘ wird alles gefasst, was geeignet ist, menschliche Bedürfnisse zu befriedigen. Bedürfnisse wiederum werden als das subjektive Empfinden eines bestehenden Mangels verstanden, d. h. man möchte etwas haben, über das man (noch) nicht verfügt. So ist beispielsweise Hunger ein existentielles Bedürfnis, Brot ist ein entsprechendes Gut, das geeignet ist, diesem Bedürfnis abzuhelpen. Ökonomen beschäftigen sich mit der Gruppe von Gütern, deren Beschaffung mit einem Aufwand verbun-

den ist und die nicht in unbegrenzter Menge zu Verfügung stehen. Wirtschaftliche Güter sind also knappe Güter. Nun müssen wirtschaftliche Güter nicht unbedingt immer materielle Güter (Sachgüter) sein wie z. B. Brot, Autos oder Regenmäntel, sondern sie können auch immateriell sein (Zur Systematik der Dienstleistungen: Bruhn, Meffert, Hadwich 2019, 36–45). Ein Konzertbesuch, der Abschluss einer Versicherung oder das Recht, eine bestimmte Hochschule besuchen zu dürfen, können ebenso geeignet sein, einem subjektiven Mangel empfinden entgegenzuwirken. Zu dieser Gruppe immaterieller Güter gehören neben Rechten auch Informationen (z. B. das Wissen um die Qualität eines Pflegeheims) und eben Dienstleistungen.

Die Pflege kranker oder betagter Menschen, die Erziehung in Kindertagesstätten sind Beispiele für personenbezogene (an Personen) und persönlich (von Personen) erbrachte Dienstleistungen. Eine Dienstleistung an einem Objekt ist beispielsweise die Reparatur von Pflegehilfsmitteln, z. B. eines Rollstuhls. Ein Beispiel für eine automatisierte Dienstleistung ist die Bereitstellung einer Datenbank, in der sich hilfeschuchende Menschen über ihre sozialrechtlichen Ansprüche oder die Dienstleistungsanbieter informieren können. Soziale Dienstleistungen sind ganz überwiegend persönliche und an Personen erbrachte Dienstleistungen, hierauf konzentriert sich das vorliegende Lehrbuch.

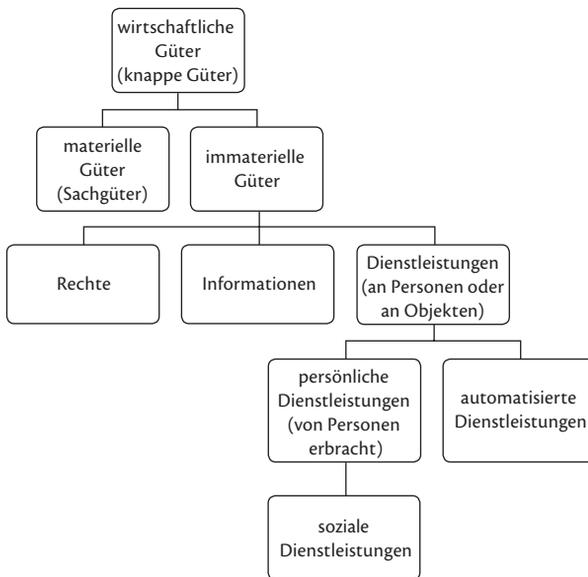


Abbildung 1.1: Wirtschaftliche Güter

Es existiert keine einheitliche, allgemeingültige Definition von Dienstleistungen, die in jedem Einzelfall eine eindeutige Zuordnung erlauben würde (Haller, Wis-

sing 2020, 9 ff.). Dienstleistungen werden aufgrund einer Reihe von Charakteristika beschrieben, die im Folgenden knapp dargestellt und an Beispielen aus dem Sozialbereich erläutert werden.

Immaterialität: Wie dargelegt, gehören Dienstleistungen zu den immateriellen Gütern, die Immaterialität ist somit definitorisches Merkmal von Dienstleistungen. Eine Dienstleistung als solche, z. B. eine psychosoziale Beratung durch einen Therapeuten, kann man nicht sehen, hören oder fühlen. Mit seinen Sinnen wahrnehmen kann man den Prozess der Dienstleistungserbringung, aber nicht die Dienstleistung selbst. Aufgrund der Immaterialität von Dienstleistungen kann es auch keine physische Übertragung geben, Dienstleistungen haben kein Transferobjekt, das von einer Person auf die andere übergeht (Haller, Wissing 2020, 9; Mattmüller 2012, 376). Relevant für die Gestaltung der Rahmenbedingungen der Dienstleistungserbringung ist insbesondere folgende Konsequenz der Immaterialität: Der Nutzer der Dienstleistung kann sich die Dienstleistung im Vorfeld der Erbringung zwar vorstellen, aber er kann sie – im Gegensatz zu einem materiellen Gut – nicht vorab prüfen. Somit kann die Entscheidung für eine Dienstleistung und einen bestimmten Dienstleistungsanbieter risikoreicher sein als der Kauf einer Ware. Selbst im Nachhinein ist es oft schwierig, die Qualität einer Dienstleistung zu bewerten. Ob Gespräche mit einer Therapeutin hilfreich waren, zeigt sich häufig nicht unmittelbar und in nicht wenigen Fällen erst nach vielen Jahren.

Auch wenn die Dienstleistung immateriell ist, kann das Ergebnis der Dienstleistungserbringung materiell werden oder materielle Bestandteile enthalten (Mühlenkamp 1999, 4). So verfasst ein Arzt über die immaterielle Untersuchung seines Patienten einen Arztbericht oder eine Expertin dokumentiert ihre Beratungsleistung in einem Gutachten. Mit der Dienstleistung der Erstellung einer individuell angefertigten Prothese wird ein materielles Sachgut erstellt. Die Unterscheidung zwischen Sachgut und Dienstleistung ist somit graduell. In beiden Beispielen bleibt aber die benannte zentrale Folge der Immaterialität der Dienstleistung bestehen: Auch das Gutachten als Dokumentation der Beratungsleistung oder die individuell anzufertigende Prothese können nicht vor der Kaufentscheidung geprüft werden.

Einbeziehung des Nachfragers in die Dienstleistungserstellung: Die Produktion einer Dienstleistung – und damit auch ihr Verkauf – kann nur dann stattfinden, wenn entweder der Nachfrager oder ein ihm gehörendes Objekt am Prozess beteiligt ist (Haller, Wissing 2020, 10 f.). Ohne den Patienten kann eine medizinische Untersuchung nicht durchgeführt werden, die Pflege muss an der pflegebedürftigen Person erfolgen. Bei objektbezogenen Dienstleistungen, beispielsweise der Reparatur eines Hilfsmittels, muss der Nachfrager dieses zur Verfügung stellen. Dabei variiert das Ausmaß stark, in welchem der Dienstleis-

tungsnutzer in die Dienstleistungsproduktion einbezogen werden muss. Bei der Reparatur des Rollstuhls stellt der Kunde das Objekt zur Verfügung, der Anbieter kann dann die Leistung weitgehend unabhängig vom Nutzer erstellen. Bei der Blutabnahme für eine Laboruntersuchung muss eine Patientin anwesend sein, vielleicht muss sie auch durch Erfüllung der Anforderung, nüchtern zu erscheinen, eine Vorleistung erbringen, ohne die die Untersuchung keinen Sinn macht; die Dienstleistung selbst erduldet sie passiv. Dagegen erfordert beispielsweise eine Suchttherapie, dass die hilfebedürftige Person im gesamten Prozess der Therapie geistig präsent ist und sich am Prozess der Dienstleistungserstellung aktiv beteiligt. Nur wenn sie als „Koproduzentin“ mitwirkt, kann die Therapie Erfolg haben. Wenn diese nicht den gewünschten Erfolg zeitigt, kann daraus also nicht geschlossen werden, dass der Therapeut nicht alles fachlich Gebotene getan hat, um das Ziel der Therapie zu erreichen. Auch bei anderen sozialen Dienstleistungen kann die unvermeidbare Einbeziehung des Nutzers die Beurteilung der Qualität der Dienstleistungserbringung erschweren. Auch bedeutet sie, dass die Erbringer sozialer Dienstleistungen sich auf die individuelle Situation und die Bedürfnisse der Hilfesuchenden einlassen müssen, um erfolgreich helfen zu können.¹

Uno actu-Prinzip: Der Zeitpunkt der Leistungserstellung und der Leistungsabgabe sind bei Dienstleistungen identisch, Produktion und Konsum erfolgen somit synchron. Dies folgt aus der Einbeziehung des Nachfragers in den Prozess der Dienstleistungserbringung: Mit der Vornahme einer Impfung durch eine Ärztin (Dienstleistungserstellung) erfolgt zeitgleich die „Konsumtion“ durch den Patienten. Aus dem Uno actu-Prinzip folgt in aller Regel die Standortgebundenheit der Dienstleistung: Die Dienstleistung selbst kann nicht unabhängig vom Dienstleistungserbringer transportiert werden, der Dienstleistungserbringer muss sich an den Ort des Nutzers bzw. dieser an den Ort des Anbieters begeben. Die Standortgebundenheit kann bisher nur bei einigen Dienstleistungen im Sozialbereich technisch überbrückt werden, so beispielsweise, wenn eine Beratung online erfolgt. Bei Dienstleistungen, die regelmäßig oder gar täglich bereitgestellt werden müssen, folgt aus dem Uno actu-Prinzip das Erfordernis einer ausreichenden Anzahl von Anbietern in der Nähe. Die Sicherstellung der

¹ In der Literatur zu den Charakteristika von Dienstleistungen wird der hier dargelegte Aspekt als „Integration eines externen Faktors“ bezeichnet. Wir verwenden diese Begrifflichkeit hier nicht, da sie zumindest missverständlich ist. Der Nutzer, dessen Beteiligung erforderlich ist, ist kein „externer Faktor“ im Sinne eines Produktionsfaktors, der den „internen“ Produktionsfaktoren, die der Dienstleistungsunternehmer einsetzt, z.B. der Arbeitsleistung seiner Mitarbeitenden, lediglich hinzuzufügen wäre, sondern die Dienstleistungserstellung, gerade bei sozialen Dienstleistungen, ist zumeist ein Prozess, bei dem Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsnachfrager zusammen interagieren.

ambulanten Pflege in der Fläche ist nur möglich, wenn es wohnortnah Anbieter ambulanter Dienste gibt.

Fehlende Lagerfähigkeit: Da Dienstleistungen immateriell sind und da Produktion und Konsumption synchron erfolgen, können Dienstleistungen nicht gelagert werden. Es ist nicht möglich, die Pflegeleistungen für eine pflegebedürftige Person auf Vorrat zu erbringen, um den Urlaub der Pflegekraft zu überbrücken. Dies hat einschneidende Konsequenzen für die Koordination der Kapazitäten, die für die Dienstleistungserbringung erforderlich sind, mit der Nachfrage. Viele Dienstleistungen im Sozialbereich sind nur in engen Grenzen zeitlich disponibel, eine schwankende Nachfrage kann somit nicht einfach über Wartelisten ausgeglichen werden, zumindest nicht ohne gravierende Folgen für die Nutzer der Dienstleistungen.

Da Dienstleistungen nicht gelagert werden können, vergeht mit der Konsumption die Leistung. Bei Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs – die Pflege oder der mobile Essensdienst – ist dies offensichtlich. Allerdings kann eine Dienstleistung dauerhafte Folgen zeitigen, beispielsweise wenn die Impfung zu einem langjährigen Schutz vor einer Infektion führt, die Weiterbildung die beruflichen Kompetenzen steigert oder eine Suchttherapie gelingt und zukünftig ein Leben ohne Suchtabhängigkeit ermöglicht.

1.3 Was sind soziale Dienstleistungen?

Wir haben die Charakteristika von Dienstleistungen an Beispielen aus dem Sozialbereich erläutert, ohne bisher *soziale* Dienstleistungen zu definieren, also das Adjektiv „sozial“ explizit zu klären. Dies ist schwerer als es auf den ersten Blick den Anschein hat, denn es gibt hier keine trennscharfe Abgrenzung. Eine gängige Definition erfasst jene Dienstleistungen als *soziale* Dienstleistungen, die der Lösung sozialer Probleme und der Hilfe in sozialen Bedarfs- und Notlagen von Einzelnen, Gruppen und Gemeinwesen dienen oder diese durch Prävention zu verhindern suchen (Merchel 2022; Bäcker, Naegele, Bispinck 2020, 1089). Diese Abgrenzung erfordert ein Verständnis dessen, was als soziales Problem oder soziale Bedarfs- oder Notlage verstanden wird. Da in den gängigen Definitionen *sozialer* Dienstleistungen das Wort „sozial“ selbst wieder verwandt wird, ist die Bedeutung des Adjektivs dadurch nicht geklärt (vgl. Schönig 2015a).

Um uns einer klareren Bestimmung dessen, was soziale Dienstleistungen sind, anzunähern, wollen wir im Folgenden zunächst in einer (nicht vollständigen) Aufzählung die in Deutschland übliche Konvention zur Abgrenzung der sozialen Dienstleistungen, geordnet nach Praxisfeldern, beschreiben. Anschließend soll ein Versuch folgen, das Adjektiv „sozial“ zu füllen.

Kinder- und Jugendhilfe: Die Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) umfasst zum einen die allgemeine Förderung durch Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern in Kindertagesstätten sowie in der Tagespflege, sie umfasst zum anderen Jugendarbeit und Familienbildung; diese Angebote richten sich an (nahezu) alle Kinder und Jugendliche. Zudem umfasst sie Hilfen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien in Not- und Krisenlagen durch präventive Hilfen sowie durch Erziehungshilfen, die ambulant, in Pflegefamilien oder in Heimen oder sonstigen betreuten Wohnformen geleistet werden. Die Jugendsozialarbeit unterstützt die gesellschaftliche Integration und den Prozess der Verselbständigung von Jugendlichen, fördert die schulische und berufliche Ausbildung und unterstützt den Übergang von der Ausbildung in den Beruf. Zu den Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe gehört die Wahrnehmung des staatlichen „Wächteramts“ (GG Art. 6 Abs. 2). Staatliche Stellen können bzw. müssen in die elterliche Erziehungskompetenz eingreifen, wenn das Wohl des Kindes gefährdet ist und eine nachhaltige Schädigung droht.

Familienhilfe: Die Familienhilfe (§ 16 ff., 27 ff. SGB VIII) zielt auf die Stärkung der Familien und ist damit eng mit der Kinder- und Jugendhilfe verbunden. Hierzu zählen Erziehungsberatung und Familienerholung. Die sozialpädagogische Familienhilfe stärkt die Problemlösungskompetenz von Familien sowohl im Verhältnis zwischen den Familienmitgliedern als auch nach außen, etwa gegenüber Behörden. Auch stärkt sie die Wirtschaftskompetenz von Familien (z. B. Haushaltsorganisationstraining). Auch die Ehe- und Scheidungsberatung sowie die Beratung bei Schwangerschaftskonflikten können der Familienhilfe zugeordnet werden.

Hilfe für ältere Menschen: Zu den Hilfen für ältere Menschen (SGB XI bzw. SGB XII) gehören Altenberatungsangebote und Hilfen, die der Aufrechterhaltung einer möglichst selbständigen Lebensführung dienen. Schwerpunkt der Hilfen für ältere Menschen sind die Hilfen bei Pflegebedürftigkeit, auf die ältere, insbesondere hochbetagte Menschen angewiesen sind, die im häuslichen Umfeld durch ambulante Dienste sowie in teilstationären und stationären Einrichtungen geleistet werden. Damit verbunden sind präventive Hilfen, die den Eintritt der Pflegebedürftigkeit vermeiden oder hinausschieben, und Hilfen, um die Pflegebedürftigkeit zu überwinden, zu mindern oder den Zustand des Pflegebedürftigen zu stabilisieren.

Gesundheitshilfe: Zur Gesundheitshilfe (SGB V) gehören die Hilfen bei Krankheit, insbesondere die ärztliche Tätigkeit zur Verhütung, Früherkennung und Behandlung von Krankheiten, die zahnärztliche Behandlung und die Behandlung in Krankenhäusern, die häusliche Krankenpflege durch Pflegekräfte, Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und die medizinische Begleitung

und Pflege von Menschen mit nicht mehr behandelbaren, weit fortgeschrittenen Erkrankungen (Palliativ-Medizin) sowie die Sterbebegleitung in Hospizen (§§ 27 ff. SGB V). Medizinische Vorsorgeleistungen sind Teil der vorbeugenden Gesundheitshilfe. Auch Hilfen zur Familienplanung und bei Schwangerschaft und Mutterschaft sind hier zuzuordnen. In dem in Deutschland geübten Sprachgebrauch wird häufig die Gesundheit neben „das Soziale“ gestellt; so trägt etwa die Hälfte der für den Sozialbereich zuständigen Landesministerien die Doppelbezeichnung „Soziales und Gesundheit“, ggf. neben dem Verweis auf Arbeit, Familie oder andere Politikfelder. Aufgrund der politischen Rahmensetzung für die Dienstleistungserbringung einschließlich der sozialrechtlichen Garantie des Zugangs zu Gesundheitsleistungen ist aber auch die Gesundheitshilfe systematisch den sozialen Dienstleistungen zuzuordnen.

Hilfen für arbeitslose Menschen: Soziale Dienstleistungen für arbeitslose Menschen (SGB II, SGB III) sollen die Voraussetzungen für die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt schaffen. Dies sind beispielsweise berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen oder andere Jugendberufshilfen sowie Unterstützungs- und Trainingsmaßnahmen für langzeitarbeitslose Menschen.

Hilfen für Menschen mit Behinderung: Dienstleistungen in diesem Praxisfeld (SGB IX) sollen die Selbstbestimmung behinderter Menschen und ihre „volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben der Gesellschaft“ fördern (§ 1 SGB IX). Dazu zählen beispielsweise Leistungen zur medizinischen Rehabilitation behinderter Menschen, begleitende Hilfen bei der Alltagsbewältigung und im Arbeits- und Berufsleben oder Hilfen zur Teilhabe am gemeinschaftlichen und kulturellen Leben wie die Unterstützung beim Besuch von Veranstaltungen. Ihre Selbständigkeit soll durch eine von den Interessen der Leistungsträger und -erbringer unabhängige Beratung gestärkt werden.

Hilfen für Menschen mit Migrationshintergrund: Hilfen für Menschen mit Migrationshintergrund sollen vorrangig die Integration unterstützen (u. a. §§ 43 ff. AufenthG). Migrationsdienste helfen bei der Orientierung in dem neuen Umfeld, vermitteln Integrations- und Sprachkurse, beraten bei der Schul- und Berufswahl und unterstützen die berufliche Eingliederung. Auch die Hilfe für Flüchtlinge ist diesem Praxisfeld zuzuordnen.

Hilfe in besonderen Lebenslagen: Zudem gibt es vielfältige Hilfen, die auf die Bedarfe und Notlagen von Menschen in besonderen Lebenslagen zugeschnitten sind: Beratung und Therapie für suchterkrankte Menschen, Beratung für überschuldete Menschen, Hilfen für wohnungslose Menschen oder Hilfen für Strafgefangene und ihre Familien während ihres Haftaufenthalts und nach ihrer Entlassung.

Wie die Aufzählung sozialer Dienstleistungen in den wichtigsten Praxisfeldern zeigt, umfasst der üblicherweise verwandte Begriff der sozialen Dienstleistungen sowohl Hilfen in außergewöhnlichen Notlagen als auch Dienstleistungen, die (fast) jeder Mensch im Laufe seines Lebens nachfragen wird. Die Zuordnung zu den sozialen Dienstleistungen ist geprägt von Konventionen. So wird die Betreuung und Erziehung von Kindern in Kindertagesstätten den sozialen Dienstleistungen zugerechnet, nicht jedoch Erziehung und Unterricht in allgemeinbildenden Schulen, obwohl auch die Kindertagesstätten einen Erziehungs- und Bildungsauftrag haben.

Im vorliegenden Buch sprechen wir nur dann von sozialen Dienstleistungen, wenn an ihrer Bereitstellung beruflich tätige Kräfte beteiligt sind und sie auch im Rahmen ihrer professionellen Tätigkeit erbracht werden. Pflegen Eltern ihr krankes Kind oder begleitet jemand seinen behinderten Bruder zu einem Fußballspiel, so bezeichnen wir diese Hilfeleistungen nicht als „soziale Dienstleistung“; denn hier liegt keine professionelle Beziehung zwischen einem Leistungserbringer und einem Dienstleistungsnutzer vor. Fokus dieses Buches sind die beruflich und entgeltlich erbrachten sozialen Hilfen. Diese Fokussierung erfolgt deswegen, weil dieses Buch die politische Rahmensetzung für soziale Dienstleistungsmärkte thematisiert. So sind Leistungsansprüche abzugrenzen, zu entscheiden, wie diese sozialrechtlich abzusichern sind, welche Leistungserbringer unter welchen Bedingungen Zugang zur Refinanzierung haben usw. In einem rein privaten Kontext stellen sich diese Fragen nicht.

Allerdings sind die beruflichen Hilfen und die nicht-beruflichen Hilfen keine hermetisch getrennten Welten. Das berufliche Hilfesystem ist häufig mit der nicht-beruflichen Hilfe verbunden, die in Nachbarschaften oder Selbsthilfegruppen geleistet wird. Insbesondere gemeinnützige Leistungsanbieter bemühen sich, ehrenamtlich Tätige in das beruflich erbrachte Leistungsangebot zu integrieren. Wie groß der Bedarf an – beruflich erbrachten – sozialen Dienstleistungen ist, wird auch dadurch bestimmt, wie weit das nicht-berufliche Hilfesystem Bedarfe decken kann. Nach wie vor wird die deutliche Mehrheit der pflegebedürftigen Menschen in der Familie versorgt² und auch Kinder und Jugendliche mit Behinderung leben ganz überwiegend in ihren Familien. Ginge diese Leistungsbereitschaft der Familien als Teil des nicht-beruflichen Hilfesystems zurück, hätte dies massive Konsequenzen für die Dienstleistungserbringung in diesen Einsatzfeldern und für die Sicherungssysteme.

Zu beachten ist die Abgrenzung von sozialen Dienstleistungen zu Transferleistungen im Sozialbereich. Viele Nutzerinnen und Nutzer sozialer Dienst-

² Von den 5,0 Mio. Menschen, die Ende 2021 pflegebedürftig im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes (SGB XI) waren, sind 4,2 Mio. Menschen zu Hause versorgt worden, mit oder ohne Nutzung ambulanter Pflegedienste. 2,6 Mio. Menschen von ihnen nahmen ausschließlich Pflegegeld in Anspruch, d. h. sie wurden in der Regel allein durch Angehörige zu Hause betreut und gepflegt (Statistisches Bundesamt 2022e, Tab. 1.1).