

Einleitung: Soziale Dienste – Arenen und Impulsgeber sozialen Wandels

1 Einleitung

Mit diesem Handbuch wird der Versuch unternommen, eine Lücke in der sozialwissenschaftlichen Literatur zu füllen. Obwohl soziale Dienste ein zentraler Faktor des gesellschaftlichen Alltags, der Architektur moderner Wohlfahrtsstaaten und der wirtschaftlichen Leistungsstruktur sind, liegen bislang kaum zusammenfassende, Überblick gebende sozialwissenschaftliche Kompendien oder Lehrbücher für diesen Bereich vor (vgl. aber das Kapitel „Soziale Dienste“ im zweiten Band der Einführung in die Sozialpolitik von Bäcker et al. 2008 sowie die zahlreichen Veröffentlichungen zum Themenbereich sozialer Dienste von Dahme und Wohlfahrt, zuletzt 2008).

Kennzeichnend ist in der Regel ein Übergewicht sektoraler Betrachtungsweisen, bei denen soziale Dienste ausschließlich als Bestandteil branchenspezifischer Entwicklungsdynamiken und Politikfelder wie etwa der sozialen Dienste für alte Menschen, für Kinder, für Behinderte bzw. als Teil der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik thematisiert werden. In diesen spezialisierten Diskursen und Analysen kommen der Querschnittcharakter des Systems sozialer Dienste und Fragen der bereichsübergreifenden Systembildung nur unzureichend zum Ausdruck. Anspruchsvolle theoretisch-analytische Beiträge, wie etwa der von Berger und Offe (1980) zu einer funktionalen Bestimmung der Dienstleistungskategorie und der hieraus resultierenden Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors sowie der Beitrag von Alber (1995) zu einer Rekonstruktion sozialer Dienstleistungen als einer zentralen bislang vernachlässigten Dimension vergleichender Wohlfahrtsstaats-Forschung haben auf die feldbezogenen Fachdebatten und Forschungen bislang wenig Einfluss gehabt.

In der sozialwissenschaftlichen Forschung und Literatur zu (personenbezogenen) sozialen Diensten haben zunächst Fragen der Definition und Abgrenzung dieser spezifischen Form von Dienstleistungen gegenüber anderen Formen (vgl. Gross 1983) sowie Fragen der Dynamik der Entwicklung sozialer Dienstleistungen im Kontext einer „Dienstleistungsgesellschaft“ (Berger/Offe 1980; Badura/Gross 1976 sowie Häußermann/Siebel 1995) im Mittelpunkt gestanden. Dabei changierte das Interesse zwischen einer Analyse der gesellschaftlichen Bedeutung des Dienstleistungssektors ganz allgemein für die Gesellschaft einerseits und einer Betrachtung des Segments der sozialen Dienste als Teil des Wohlfahrtsstaates andererseits.

Mit zunehmender Institutionalisierung und Systembildung des Segments der sozialen Dienste im Kontext nationaler wohlfahrtsstaatlicher Arrangements hat es sich als notwendig und zweckmäßig erwiesen, diesen Bereich in seiner Eigendynamik gegenüber sonstigen

Dienstleistungen gesondert zu betrachten. Unter diesen Voraussetzungen kann man sich der Thematisierung sozialer Dienste grundsätzlich unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten nähern:

- Zum einen können soziale Dienste *als Arenen* analysiert werden: allgemeine sozialwissenschaftliche Fragen, Debatten und analytische Ansätze werden auf soziale Dienste bezogen und im Hinblick auf die Bedeutung der Dynamik der Entwicklung sozialer Dienste hin untersucht. So wird etwa die zunehmende Nachfrage nach sozialen Diensten mit makrosoziologischen Einflussfaktoren wie dem demografischen Wandel, gesellschaftlichen Individualisierungsprozessen bzw. dem Strukturwandel familialer Formen der Lebensführung in Verbindung gebracht. Darüber hinaus werden Fragen der Steuerung und Verwaltung öffentlicher sozialer Dienste heute zunehmend mit Hilfe neuerer Konzepte wie Governance oder (New) Public Management thematisiert (vgl. dazu den Beitrag von Frank Nullmeier i. d. B.).
- Umgekehrt lassen sich soziale Dienste aber auch *als Impulsgeber für gesellschaftlichen Wandel* verstehen: so tragen etwa soziale Dienste selbst aktiv zum übergreifenden Prozess der Entwicklung hin zu einer Wissensgesellschaft bei und spielen auch eine zentrale Rolle bei der übergreifenden Frage nach der Sicherung von Teilhabe und Integration in einer pluralisierten Gesellschaft, ganz zu schweigen von Debatten um neue Formen der Partizipation oder der netzwerkartigen Kooperation von Akteursgruppen (Netzwerk-Governance) etc..

Beide Perspektiven einer Thematisierung sozialer Dienste weisen natürlich vielfältige Querverbindungen und Verknüpfungen auf und kommen in den Beiträgen dieses Bandes zum Ausdruck.

2 Soziale Dienste – Gemeinsamkeiten und Grenzbestimmungen

Um den Bereich der hier interessierenden sozialen Dienste von anderen Bereichen der Dienstleistungserbringung abzugrenzen, ist es zunächst einmal erforderlich, einige begriffliche Unterscheidungen einzuführen. Im Folgenden geht es zentral um soziale Dienste als einen Teilbereich der personenbezogenen bzw. persönlichen Dienstleistungen. Insofern werden hier sowohl die nicht personenbezogenen bzw. sachbezogenen als auch die produktionsbezogenen Dienstleistungen aus der Betrachtung ausgeklammert. Personenbezogene (im Folgenden: persönliche) Dienstleistungen lassen sich dadurch kennzeichnen, dass sie in unmittelbarer Interaktion zwischen Dienstleistungsproduzent und -konsument produziert werden mit dem Ziel, die Handlungskompetenzen, Wissensbestände oder psychischen Dispositionen der Person des Dienstleistungskonsumenten zu verändern (Gross 1983: 50ff.; Grunow 2001: 831ff.). Da die Dienstleistung als immaterielles Gut im Prozess ihres Entstehens vergeht, fallen Produktion und Konsumtion in einem Akt zusammen (uno actu-Prinzip). Dabei ist die Produktivität der Dienstleistung unmittelbar von der aktiven Mitarbeit des Dienstleistungskonsumenten abhängig, der damit zu einem „externen Produktions-

faktor“ wird (vgl. Gartner/Riessman 1978). Aus diesen Merkmalen der „Zwangspräsenz“ des Konsumenten und der Interaktionsintensität persönlicher Dienstleistungen wurde in der klassischen Literatur gefolgert, dass es sich bei dem Dienstleistungssektor um einen Wirtschaftsbereich handelt, in dem die Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung eng begrenzt sind (vgl. Fuchs 1968). Persönliche Dienstleistungen gelten in der Regel als nicht – oder kaum – standardisierbar und der hohe Grad der Unbestimmtheit der Nachfrage macht es erforderlich, persönliche Dienste in der Dienstleistungsbeziehung „passgenau“ auszugestalten.

Wie die Beispiele des Haarschneidens (Frisör) oder des kommerziell betriebenen Nagelstudios zeigen, ist das Spektrum persönlicher Dienstleistungen weiter gefasst als der Bereich der sozialen Dienste im engeren Sinne. Hinsichtlich der Kennzeichnung eines bestimmten Teilbereichs von Dienstleistungen als „soziale“ Dienstleistungen liegt nun eine Mehrzahl von Bestimmungen vor, die sich keineswegs widersprechen müssen, sondern zum Teil als einander ergänzende und präzisierende Definitionsvarianten gelten können:

- Ein erster Bestandteil der Bestimmung sozialer Dienste als „sozial“ bezieht sich auf die Herauslösung bestimmter Formen persönlicher Dienstleistungen aus rein privaten Zusammenhängen und ihre Institutionalisierung in einer sozialen Beziehung, die durch einen dritten Akteur jenseits des Produzenten und Konsumenten der Dienstleistung vorangetrieben wird. In dieser Phase der Institutionalisierung besteht zwar bereits ein gewisses öffentliches Interesse an der fraglichen Dienstleistung, allerdings sind es noch nicht-staatliche Institutionen wie kirchliche Einrichtungen, Kommunen oder philanthropische Vereinigungen, die diesen Prozess vorantreiben.
- Diese institutionalisierten und in einem organisatorischen Kontext erbrachten Dienstleistungen werden zudem dann als „sozial“ verstanden, wenn der (Sozial-)Staat an ihrer verlässlichen Erbringung ein öffentliches Interesse entwickelt und in Folge dessen Vorkehrungen trifft, damit diese Dienste als ein öffentliches bzw. meritorisches Gut (vgl. den Beitrag von Dieter Grunow i. d. B.) erbracht werden können. Das Abgrenzungsmerkmal „sozial“ bringt also zum Ausdruck, dass soziale Dienste gegenüber anderen persönlichen Dienstleistungen unterschieden werden, an denen kein besonderes öffentliches Interesse (vom Nagelstudio bis zur Fahrschule) besteht. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das (a) besondere öffentliche Interesse sich im Verlaufe historischer Prozesse wandeln kann (ein Beispiel hierfür ist die Karriere der Dienstleistung „Pflege“ von einem „privaten“ Problem von Familie und Verwandtschaft hin zur Institutionalisierung öffentlicher Verantwortung) und dass (b) ein öffentliches Interesse an bestimmten Dienstleistungen nicht ausschließt, dass hier marktliche Erbringungsformen, Interessen und Akteure eine große Rolle spielen und der Staat nur indirekt mehr oder weniger stark durch Formen der Regulierung interveniert (ein Beispiel hierfür ist der medizinische und Pflegebereich).
- Davon abzugrenzen wäre ein Verständnis von „sozialen“ Diensten als Abgrenzungsmerkmal gegenüber „gesundheitlichen“ oder „bildungsbezogenen“ Diensten. Diese sektorale Abgrenzung des Begriffs der sozialen Dienste bezieht sich auf den Sachverhalt, dass zwar auch im Gesundheits- und Bildungsbereich persönliche Dienste erbracht werden, dass es allerdings unter bestimmten Bedingungen dennoch sinnvoll

sein kann, zwischen den Sektoren bzw. Branchen Gesundheit, Bildung und Soziales zu unterscheiden.

Die Auswahl und Schwerpunktsetzung der Beiträge des vorliegenden Bandes beruhen vor allem auf dem zweiten Abgrenzungskriterium. Diese Sichtweise macht es grundsätzlich möglich, die Analyse offen zu halten für Felder und Bereiche persönlicher Dienstleistungen, an denen im Verlaufe historischer Entwicklungen das öffentliche Interesse wächst und die insofern in das Segment der sozialen Dienste im engeren Sinne überwechseln können. Berücksichtigt wird aber auch das dritte Abgrenzungskriterium, da die großen Bereiche von Gesundheit und Bildung im vorliegenden Band – nicht zuletzt wegen der sektoralen Spezialisierung der Fachdebatten – nicht mit einbezogen wurden.

3 Soziale Dienste und ihre Institutionalisierung in historischer Perspektive: Sozialer Wandel, Sozialpolitik und Sozialwirtschaft

Während die Wachstumsdynamik von Dienstleistungsarbeit ganz allgemein mit unterschiedlichen, makrotheoretisch erfassbaren Entwicklungsprozessen auf der Angebots- und Nachfrageseite in Verbindung gebracht wird (vgl. die systematisierende Zusammenfassung der „klassischen“ Argumente bei Offe 1987), ist die Entwicklung der sozialen Dienste im engeren Sinne als Bestandteil der Entwicklung moderner Wohlfahrtsstaaten zu verstehen (vgl. Bahle 2007). In dieser Hinsicht ist festzustellen, dass der Prozess der Fortentwicklung einzelner spezieller Bereiche der sozialen Dienstleistungserbringung zu einem übergreifenden System sozialer Dienste in den meisten Wohlfahrtsstaaten keineswegs als abgeschlossen gelten kann. Im Gegensatz zum System der sozialen Sicherung, das sich auf die materielle Existenzsicherung bezieht, sind die sozialen Dienste in den meisten wohlfahrtsstaatlichen Systemen weniger zentralisiert, weniger öffentlich organisiert und weisen eine höhere regionale und lokale Varianz der institutionellen Strukturen auf. Insofern scheint es berechtigt zu sein, im Hinblick auf soziale Dienste im Vergleich zum System der materiellen Sicherung von einer „Entwicklungsverspätung“ auszugehen. Allerdings ist seit den 1970er- und 1980er-Jahren eine starke Tendenz zur quantitativen Ausdehnung und Institutionalisierung sozialer Dienste festzustellen. Während in einigen klassischen Bereichen des sozialen Sicherungssystems – wie etwa in der Arbeitslosenversicherung – fortlaufende Bestrebungen zur Ausgabenbegrenzung und Kürzung sozialer Leistungen zu beobachten sind, steigen die finanziellen Aufwendungen für soziale Dienste – ausgehend von einem geringen Ausgangsniveau – mehr oder weniger stetig an. So identifizieren Badura und Gross (1976) für die 1970er-Jahre die allmähliche Herausbildung einer „Dienstleistungsstrategie“ im Bereich der Sozialpolitik, die zu einer nachhaltigen Aufwertung sozialer Dienste gegenüber dem Leistungsbereich der Einkommenssicherung geführt hat.

Diese allmähliche Expansion des Bereichs der sozialen Dienste hatte allerdings eine viel weiter zurückreichende Vorgeschichte: bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begann ein Prozess der Ausdifferenzierung und Institutionalisierung sozialer Dienste

(vgl. den Beitrag von Christoph Sachße i. d. B.). Betrachtet man den Wandel der Träger sozialer Dienste, dann lässt sich feststellen, dass die überwiegende Mehrheit der heute formell und organisiert erbrachten öffentlichen sozialen Dienste ursprünglich von Familien- und Verwandtschaftssystemen sowie kirchlichen und weltlichen gemeinnützigen Organisationen wie Stiftungen, bürgerschaftlichen Assoziationen, Vereinen, kirchlichen Institutionen etc. erbracht wurden. Der Differenzierungs- und Spezialisierungsgrad dieser Dienste war gering; einige wenige Zentralinstitutionen wie das mittelalterliche Hospital oder die ersten Ansätze eines kommunalen Armenwesens bezogen sich auf ein breites Spektrum unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen (Arme, elternlose Kinder, Behinderte, psychisch Kranke etc.) und boten Hilfe und Unterstützung für unterschiedlichste Probleme und Bedarfslagen an. Erst allmählich setzten mit dem Übergang zur Neuzeit Differenzierungs-, Spezialisierungs-, Professionalisierungs- und Verrechtlichungsprozesse (vgl. dazu Arne von Boetticher und Johannes Münder i. d. B.) ein, in deren Verlauf die zunächst unspezifisch offerierten Hilfeleistungen auf unterschiedliche Institutionen und spezialisierte Berufsgruppen verteilt wurden. Im Zuge dieser Entwicklung hat der (Zentral-)Staat immer mehr Regulierungs- und Finanzierungsverantwortlichkeiten übernommen, allerdings die Durchführungs Kompetenzen weitgehend auf der kommunalen und regionalen Ebene (im deutschen föderalen Staatssystem: kommunale Gebietskörperschaften und Bundesländer) belassen. Insofern lässt sich das in Sozialstatistiken messbare Wachstum persönlicher sozialer Dienste auf zwei unterscheidbare Entwicklungsprozesse beziehen: zum einen auf die Definition und Durchsetzung neuer Bedarfe nach sozialen Diensten und zum anderen auf die Substitution informeller und gemeinschaftlicher Formen der Dienstleistungserbringung durch formelle und öffentlich verantwortete Formen der Dienstleistungserbringung. Dieser Prozess der Übernahme öffentlicher Verantwortung für die Regulierung, Organisation und Finanzierung sozialer Dienste wird in der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Diskussion auch als Verstaatlichung bezeichnet. Entscheidend ist nun, dass solche Prozesse der Formalisierung, Ausdifferenzierung, Verrechtlichung, Professionalisierung und Verstaatlichung keineswegs irreversibel sind, sondern ganz offensichtlich auch in entgegengesetzter Richtung, also in Richtung von Entstaatlichung, Entspezialisierung, Entdifferenzierung und Deprofessionalisierung verlaufen können (vgl. grundlegend Badura/Gross 1976: 88ff.; auch Berger/Offe 1980).

Die Einflussfaktoren für eine solche Expansion oder Kontraktion des Systems sozialer Dienste können sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite des sozialen Dienstleistungssystems angesiedelt sein. Einflussgrößen auf der *Nachfrageseite* sind zum Beispiel:

- *Der demografische Wandel:* Die steigende Lebenserwartung und die hiermit zusammenhängende Alterung der Bevölkerung hat bereits und wird weiter zu einer wachsenden Nachfrage nach sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen führen (vgl. den Beitrag von Klaus-Peter Strohmeier und Marc Neu i. d. B.). Der quantitative Anstieg der Anzahl älterer Menschen und vor allem die steigende Hochaltrigkeit führen zu wachsenden Bedarfen nach sozialen Dienstleistungen unterschiedlicher Art, die zwar nicht in Gänze, aber doch zum Teil durch das System öffentlicher sozialer Dienste befriedigt werden müssen (vgl. dazu den Beitrag von Gerhard Naegele i. d. B.). Dieser

Expansion sind allerdings finanzielle und weitere Grenzen (z.B. der Belastbarkeit der Bevölkerung mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) gesetzt. Ein Teil dieser steigenden Dienstleistungsnachfrage wird also von nicht-staatlichen Akteuren im gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Bereich abgedeckt werden müssen. Dabei wird nicht zuletzt der privatgewerbliche Bereich eine steigende Bedeutung erhalten. Studien über die Einkommenslagen, -dynamik sowie über Vermögen und Verschuldung beschreiben die Zielgruppe der Senioren als eine wirtschaftlich relevante Gruppe, deren quantitatives Gewicht sich in den nächsten Jahren aufgrund des demografischen Wandels erheblich erhöhen wird. Die materielle Lage im Alter kann derzeit als stabil bezeichnet werden, wobei sogar eine Vielzahl von älteren Menschen in Haushalten lebt, die über ein relativ hohes Einkommen und Vermögen verfügen können (vor allem in Westdeutschland). Das Geldvermögen der Älteren liegt im Durchschnitt deutlich über dem Niveau aller Haushalte, wobei allerdings zu bedenken gilt, dass diese Gruppe äußerst heterogen ist und zudem mittelfristig auch an Kaufkraft einbüßen wird. Die Gruppe der älteren Menschen umfasst die sogenannten „jungen Alten“, hochaltrige Personen, einkommensschwache und einkommensstarke Gruppen etc. Hinzu kommen unterschiedliche kohortenspezifische Einflussfaktoren wie Wertorientierungen, Lebensstile, Konsum- und Technikerfahrungen. Auch innerhalb einer Generation von älteren Menschen differenzieren sich die Lebenslagen und -stile immer weiter aus, sodass die auf soziale Dienste bezogenen Nachfragen und Bedarfe gruppenspezifisch äußerst unterschiedlich ausfallen können.

- *Der soziale und kulturelle Wandel:* Mit der Veränderung von Geschlechterbeziehungen und übergreifenden Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen geht eine steigende Erwerbstätigkeit von Frauen einher, die zu einer wachsenden Nachfrage nach sozialen Diensten sowohl für ältere Menschen als auch für Kinder und Jugendliche (vgl. dazu den Beitrag von Sybille Stöbe-Blossey i. d. B.) beitragen. Die derzeit vor dem Hintergrund veränderter Arbeitsmärkte zu beobachtenden gestiegenen Mobilitätsanforderungen und der Strukturwandel der Familie (Zunahme von Alleinerziehenden-Haushalten, Patchwork-Familien etc.) unterstützen diesen Trend zusätzlich. Die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen (auch von Müttern mit kleinen Kindern) wirkt sich sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite expandierend aus. So führt die steigende Frauenerwerbstätigkeit in einer von traditionellen Bildern geschlechtlicher Arbeitsteilung geprägten Arbeitswelt zu Problemen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit der Folge, dass die Nachfrage nach Betreuungsdiensten sowohl für Kinder und Jugendliche als auch für ältere Menschen ansteigt. Auf der anderen Seite konzentriert sich ein relevanter Anteil der Frauenerwerbstätigkeit auf den Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen, womit Kapazitätsspielräume für ein weiteres Wachstum sowohl von über den Markt angebotenen als auch von öffentlich verantworteten sozialen Diensten entstehen.
- *Die wachsenden Risiken der „Vergemeinschaftung“ in der reflexiven Moderne:* Mit voranschreitender Enttraditionalisierung und Erosion von Sozialmilieus geraten traditionelle Formen der Vergemeinschaftung und überkommene Normalitätsvorstellungen unter Druck. Zugleich wachsen die Entscheidungsmöglichkeiten und -zwänge in Hinblick auf Lebensstil, Vergemeinschaftung und Sozialkapitalbildung. Für soziale Dienste, die

sich insgesamt auf immaterielle Probleme der Lebensführung beziehen, ergeben sich hieraus neue Wachstumsfelder: sie sollen sowohl das Individuum im Falle persönlicher Lebenskrisen und Hilfebedürftigkeiten unterstützen als auch dazu befähigen, eigenständige Entscheidungen über die weitere Lebensgestaltung und Problembewältigung zu treffen, indem entsprechende Kompetenzen vermittelt, Orientierungen bereitgestellt und stellvertretende Problemdeutungen offeriert werden (vgl. den Beitrag von Anja Hartmann i. d. B.)

Auf der *Angebotsseite* des sozialen Dienstleistungssystems sind die folgenden Faktoren für Ausweitung und Kontraktion besonders wichtig.

- die expansive Bedarfsdefinition durch die wachsende Gruppe der Angehörigen von Wohlfahrtsprofessionen (wie Ärzten, Psychologen, Sozialarbeitern etc.): Mit der Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Dienste und der Stärkung der Position von Angehörigen unterschiedlicher professioneller Berufe ist eine Tendenz zu beobachten, mit Hilfe des professionellen Spezialistenwissens immer neue Problemlagen und Bedarfslagen zu identifizieren. Nach einer langen Epoche expansiver Tendenzen sollte im Kontext eines Um- und Abbaus sozialstaatlicher Verantwortlichkeiten aber auch die Möglichkeit restriktiver Entwicklungen mit bedacht werden. Entsprechende expertengestützte Problem Diagnosen und Definitionsprozesse lassen sich sowohl im Bildungsbereich (Legasthenie, Dyskalkulie) als auch im Bereich der sozialen Arbeit (unterschiedliche Formen der sozialen Unangepasstheit, Bindungslosigkeit und psychosozialen Deprivation), der Psychotherapie (insbesondere im Bereich neuer Therapieformen) und nicht zuletzt der medizinischen Profession (z.B. durch neue diagnostische Verfahren) finden.
- Der medizinisch-technische Fortschritt: Als eine wichtige Determinante erweist sich seit vielen Jahrzehnten der Prozess der Einführung medizinisch-technischer Innovationen. Durch Produktinnovationen wird eine Leistungsausweitung in den Bereichen Prävention, Diagnostik, Therapie und Rehabilitation ausgelöst; Prozessinnovationen steigern darüber hinaus die Effizienz und Effektivität bereits vorhandener Versorgungsangebote (etwa durch telemedizinische Vernetzungen). Parallel zur Erfindung und Durchsetzung technischer Innovationen steigen aber auch die Erwartungen an qualitativ hochwertige (Beziehungs-)Pflege. So sind etwa im Bereich der Pflege älterer Menschen Differenzierungs- und Spezialisierungsprozesse zu beobachten, in deren Folge bisher von Ärzten ausgeübte Tätigkeiten partiell auf qualifizierte Pflegekräfte ausgelagert werden. Insbesondere die skandinavischen Länder sind hinsichtlich der Kombination moderner Technik (etwa im Feld der Telemedizin) mit sozialen Diensten bereits wesentlich weiter vorangeschritten als der deutsche Pflegesektor.
- Die „aktivierende“ Rolle des Sozialstaates und die damit zusammenhängenden Ansprüche an ganzheitliche und komplexe Interventionsformen: Der aktivierende Sozialstaat verfolgt das proklamierte Ziel, nicht bereits eingetretene Schadensfälle (Arbeitslosigkeit, Krankheit, chronische Pflegebedürftigkeit etc.) reaktiv durch die Zuteilung von Einkommen zu kompensieren, sondern die Individuen durch präventive Maßnahmen und Investition in ihr Humankapital in die Lage zu versetzen, sich selbsttätig gegen-

über die Unwägbarkeiten und Risiken des Lebens abzusichern und langfristig ihre Beschäftigungsfähigkeit und Gesundheit selbst zu erhalten. Um diese anspruchsvollen Ziele zu erreichen, bedarf es eines breiten Spektrums von präventiv angelegten und aktivierenden sozialen Diensten, die „von der Wiege bis zur Bahre“ dafür sorgen, dass die Selbsthilfefähigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Individuen (wieder-)hergestellt und risikobezogene Handlungskompetenzen entwickelt werden.

In Kategorien soziologischer Analyse betrachtet bedeuten diese Entwicklungen, dass dienstleistungsvermittelte soziale Beziehungen für den Menschen weiter an Bedeutung hinzugewinnen. Dienstleistungsinteraktionen bestimmen mehr denn je den Lebensalltag und die Lebensrhythmen der Menschen. Dabei bewegen sich soziale Dienste als persönliche Dienstleistungen auch stets an der Schnittstelle zwischen privater und öffentlicher Sphäre. So hängt es von herrschenden allgemeinen Normen und Wertvorstellungen sowie milieubezogenen Spezifikationen dieser normativen Leitbilder ab, ob bestimmte soziale Dienste – wie etwa die ambulante Pflege eines älteren Angehörigen im Haushalt oder die Betreuung eines Kindes unter einem bestimmten Lebensalter – als willkommene Unterstützung oder aber als unerwünschte Intervention in eigene private Angelegenheiten verstanden werden (vgl. zu den „Care Cultures“ den Beitrag von Iлона Ostner i. d. B.). Solche kulturellen Vorstellungen und Leitbilder können zwischen nationalen Wohlfahrtsstaaten erheblich differieren. Während etwa direkte Interventionen des Staates in die inneren Angelegenheiten von Familienhaushalten in Deutschland vor dem Hintergrund der nationalen Wohlfahrtskultur und der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus bis in die 1970er-Jahre in weiten Kreisen der Bevölkerung auf erheblichen Widerstand gestoßen wären, sind solche Interventionen in den skandinavischen Ländern – allen voran in Schweden und Dänemark – bereits seit den frühen 1970er-Jahren in Form eines konsequenten Ausbaus von Kinderbetreuungseinrichtungen und familienpolitischer Anreize zur Angleichung geschlechtsspezifischer Rollen bei der Kindererziehung (Vätermonate) akzeptiert und weit verbreitet. Ähnliche kulturell geprägte Erfahrungen und Anspruchshaltungen ließen sich auch im Hinblick auf die Pflege älterer Menschen nachweisen.

Es ist bereits angesprochen worden, dass ein erheblicher Teil von Wachstum und Schrumpfung des Volumens sozialer Dienste auf *Substitutionsprozesse* zwischen formellen und informellen Formen der Dienstleistungserbringung zurückzuführen ist. Die gängigen Statistiken erfassen nur solche Tätigkeiten und Personen, die formell als Erwerbsarbeit organisiert bzw. als sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer registriert sind.

Nach einer langen Phase der Expansion öffentlicher sozialer Dienste sind in den letzten Jahren Prozesse der Entstaatlichung und Privatisierung solcher Dienste zu beobachten. Bei der Analyse solcher Privatisierungsprozesse sind allerdings unterschiedliche Dimensionen der Deinstitutionalisierung zu beachten. So müssen Formen der „echten“ Privatisierung, bei denen staatliche Verantwortung an nicht-staatliche Akteure und Institutionen abgegeben wird, von solchen Formen unterschieden werden, bei denen zwar die unmittelbare Leistungserbringung an nicht-staatliche Träger delegiert, das Ausmaß staatlicher Regulierung und (Qualitäts-)Kontrolle sogar erhöht wird.

Soweit es sich um Rückverlagerungen von Dienstleistungen in private Haushalte oder andere soziale Formen der Eigenarbeit handelt, so hängen solche Prozesse von bestimmten Voraussetzungen ab (vgl. den Beitrag von Wolfgang Glatzer i. d. B.). So stellt sich vor allem die Frage, ob die Haushalte bzw. informellen Gruppen über die zeitlichen, materiellen und kompetenzbezogenen Ressourcen verfügen, um Dienstleistungsbedarfe an „Markt und Staat vorbei“ zu decken. Dabei erweist sich insbesondere der in allen modernen Wohlfahrtsstaaten zu beobachtende Trend zur Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen als begrenzender Faktor für die Informalisierung von sozialen Diensten. Vergleichende Analysen zeigen, dass in Ländern mit einer hohen Erwerbsquote von Frauen (wie etwa den skandinavischen Ländern) der Bereich des formellen sozialen Dienstleistungssektors besonders weit ausgedehnt ist (vgl. den Beitrag von Hartmut Häußermann und Walter Siebel i. d. B.) während in Ländern mit einer niedrigeren Frauenerwerbsquote dieser Bereich eine geringere quantitative Rolle spielt.

Zeitpunkt, Geschwindigkeit und Verlauf solcher Prozesse der Institutionalisierung bzw. „Verstaatlichung“ sozialer Dienste hängen nicht zuletzt von der Zugehörigkeit eines Landes zu einem bestimmten Wohlfahrtsregime bzw. den Gegebenheiten des jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements ab (vgl. dazu den Beitrag von Josef Schmid i. d. B.). Dabei zeigt eine nähere Analyse solcher Institutionalisierungsprozesse für einzelne Branchen sozialer Dienste (etwa soziale Dienste für alte Menschen, für Kinder, für Behinderte etc.), dass wir es in diesem Bereich nicht mit uni-linearen Prozessen der Überführung vormals privat organisierter persönlicher Dienstleistungen in staatliche Zuständigkeit und Verwaltung zu tun haben sondern um die schrittweise Neuaufteilung von Zuständigkeiten zwischen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privat-gemeinschaftlichen, aber auch privatwirtschaftlichen Akteuren bzw. Trägern mit der Folge der Entstehung und Verfestigung bereichsspezifischer Welfare-Mixes, in denen alle genannten Akteure bzw. Träger trotz veränderter Zuständigkeiten und teilweise erfolgreicher Verlagerungen von Verantwortlichkeiten immer noch grundsätzlich im Hinblick auf bestimmte Teilaufgaben zuständig bleiben (zum Zusammenhang von Wohlfahrtsmix und sozialen Diensten vgl. den Beitrag von Adalbert Evers i. d. B.). Hier wird deutlich, dass solche Prozesse der Entwicklung sozialer Dienste ganz offensichtlich einer anderen Logik folgen als die Institutionalisierung und Verstaatlichung des auf materielle Notlagen konzentrierten Systems der sozialen Sicherung.

Insofern bezogen sich alle älteren Ansätze einer Typologiebildung wohlfahrtsstaatlicher Systeme letztlich ausschließlich auf den Bereich der Einkommenssicherung durch soziale Sicherungssysteme, während der in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich an Bedeutung hinzugewinnende Bereich der sozialen Dienste hierbei noch keine Rolle gespielt hat. Dies gilt auch für die inzwischen klassische Unterscheidung der drei wohlfahrtsstaatlichen Regimetypen von Esping-Andersen (vgl. 1990). Dieses Defizit hat Esping-Andersen mit seiner neueren Version einer Theorie wohlfahrtsstaatlicher Systeme zu kompensieren versucht (vgl. 2001 sowie 2009). Dabei wird deutlich, dass die Dynamik des Bereichs öffentlicher sozialer Dienste nicht primär durch die bislang vorrangig untersuchten Einflussgrößen (Klassenkonflikt, Stärke sozialdemokratischer Parteien etc.) sondern vielmehr durch ganz andere Bedingungsfaktoren – wie etwa den Strukturwandel der Familienhaushalte, den demografischen Wandel wie die Entwicklung der Generationenbeziehungen sowie nationale Akteurskonstellationen und Institutionenbildungsprozesse – beeinflusst wird.

Dabei folgt die Entwicklungsdynamik der Ausdifferenzierung (neuer) sozialer Dienstleistungen vielfach durchaus Entwicklungspfaden, die durch die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Wohlfahrtsstaatregime vorgezeichnet sind. Allerdings kennt die Wohlfahrtsstaatforschung die Auswirkungen kritischer Zeitperioden auf Abweichungen von einem einmal eingeschlagenen Pfad. Eine solche Abweichung von Pfadabhängigkeiten ist in jüngster Zeit im Bereich sozialer Dienste für Kinder zu beobachten (vgl. generell zu Pfadabweichungen im Bereich sozialer Dienste Lynch 2006). So galt der deutsche Sozialstaat als Protagonist des konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaatregimes als ein Transferstaat mit einem vergleichsweise gering ausgebauten sozialen Dienstleistungssektor. Mit der Expansion sozialer Dienste für ältere Menschen sowie vor allem aber in jüngster Zeit auch für Kinder und Familien verliert diese Kennzeichnung immer mehr an Plausibilität. Beginnend mit Familienministerin Renate Schmidt in der zweiten Amtsperiode der rot-grünen Regierungskoalition und dann vor allem konsequent weiter betrieben durch Ursula von der Leyen während der großen Koalition wurden in der Politik für Kinder und Familien unter dem Label einer „nachhaltigen Familienpolitik“ Gesetzesinitiativen (Tagesausbaubetreuungsgesetz, Kinderförderungsgesetz) und Programme (Ganztagsschulen, Familienzentren, Mehrgenerationenhäuser etc.) beschlossen, die insgesamt auf einen nachhaltigen Ausbau der sozialen Dienste für Kinder und Familien hinauslaufen (vgl. zu diesem Umbruch in der Familienpolitik im Vergleich zu anderen europäischen Ländern Olk 2010).

Was die Akteurskonstellationen anbelangt, so spielt etwa im konservativ-korporatistischen Sozialstaatsmodell Deutschlands das Phänomen der freien Verbändewohlfahrt und des Subsidiaritätsprinzips eine zentrale Rolle bei der Entwicklung sozialer Dienste (vgl. den Beitrag von Joachim Merchel i. d. B.). Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern besteht das Besondere dabei weniger darin, dass staatliche und nicht-staatliche Akteure im Sozialsektor kooperieren. Eigentümlich sind vielmehr die konkrete Ausformung und gesetzliche Kodifizierung dieser Zusammenarbeit und die spezifischen Merkmale der bislang privilegierten Wohlfahrtsverbände. Die Einbindung einer begrenzten Anzahl großer, bis zur Bundesebene vertikal durchstrukturierter Non-Profit-Organisationen und die sozialstaatliche Politikformulierung und -durchführung auf der Basis von Subsidiaritätsregelungen im Sozialhilfe- und Jugendhilferecht, die den freien Trägern eine Bestandsgarantie und einen „bedingten“ Vorrang und dem öffentlichen Träger eine Förderverpflichtung sowie eine Gewährleistungsverantwortung übertragen, kennzeichnen die Einmaligkeit des „deutschen Sozialmodells“ im Bereich sozialer Dienste. Auffällig ist zudem, dass dieser Bereich im Hinblick auf Beschäftigungsformen eine höhere Flexibilität als gewerbliche soziale Dienste aufweist, was nicht zuletzt in der Mischung von Erwerbsarbeit und unterschiedlichen gemeinnützigen Formen der Arbeit (Ein-Euro-Jobs, Zivildienst, Freiwilligendienste, ehrenamtliche Tätigkeiten etc.) zum Ausdruck kommt. Auch diese Pluralität von Beschäftigungsformen entspricht dem „gemischten“ Charakter der Dienstleistungsökonomie. Soziale Dienste werden weder allein vom Staat noch ausschließlich von privaten oder gesellschaftlichen Institutionen organisiert und angeboten. Vielmehr erweist sich der Prozess der Planung, Organisation und Steuerung sozialer Dienste als ein auf mehreren Ebenen rekonstruierbarer Prozess, der gleichzeitig, Staat, Erwerbstätigkeit, Wohlfahrtssektor und Privathaushalte einschließt.

Dieser plurale Charakter und die netzwerkartige Form der Produktion sozialer Dienste hat sich auch in den soziologischen und sozialpolitischen Debatten der letzten Jahre nieder-

geschlagen. Begriffe wie Wohlfahrtspluralismus (Evers/Olk 1996) und Wohlfahrtsmix entstanden in den 1990er-Jahren und brachen mit lange Zeit dominierenden Auffassungen im Feld der Sozialpolitikforschung, die dazu neigten, einer Instanz den Vorrang zu geben (sei es der Staat, der Markt oder die Familie) und damit die jeweils anderen Instanzen in den Hintergrund zu drängen oder ordnungspolitisch abzuwerten. Dabei fungierten die großen Wohlfahrtsverbände von Beginn an als Scharnier zwischen dem formellen Sektor (Staat und Markt) und dem informellen Sektor, indem sie sowohl privat-gemeinschaftliche Beiträge von Familienangehörigen sowie die ehrenamtliche Arbeit aktivierten und organisierten und gleichzeitig im Auftrag des Sozialstaates nach Maßgabe sozialgesetzlicher Regelungen formelle Dienstleistungsangebote in formalen Organisationen unter Mitwirkung von formell Erwerbstätigen bereitstellten. Mit der wachsenden Bedeutung des Marktes – etwa im Bereich der Gesundheits- und Seniorenwirtschaft – sehen sich die Wohlfahrtsorganisationen zusätzlich mit der Anforderung konfrontiert, sich dem Wettbewerb durch private Dienstleistungsorganisationen zu stellen und ihre eigenen Leitungs-, Organisations- und Produktionsstrukturen gegenüber privat-gewerblichen Anbietern wettbewerbsfest zu organisieren.

Die hiermit verbundene Re-Kombination gemeinschaftlich-assoziativer, staatlich-öffentlicher und privat-gewerblicher Handlungslogiken wird auch als „Hybridisierung“ von Organisationsformen im Bereich sozialer Dienste bezeichnet (Evers et al. 2002). Solche Formen der Hybridisierung sind zumindest qualitativ im Bereich der ambulanten Pflege älterer Menschen, dem Kulturbereich und dem Bildungsbereich untersucht worden. Über das quantitative Ausmaß und die spezifischen Formen der „Vermischungen“ im deutschen System der Produktion sozialer Dienste liegen allerdings bislang nur wenige empirische Erkenntnisse vor. Insgesamt spricht vieles dafür, im Bereich gemeinnütziger Organisationen von einer wachsenden Relevanz solcher Hybridisierungen auszugehen. So sind alle Non-Profit-Organisationen im Bereich sozialer Dienste – und unter ihnen die Dienste und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege – Prozessen der „Verbetrieblichung“ ausgesetzt, in deren Folge die Einrichtungen und Dienste dieses Bereichs immer mehr den Handlungs-rationalitäten des privatwirtschaftlichen Sektors angenähert werden. Dieser Prozess der Ökonomisierung und Verbetrieblichung wird nicht zuletzt durch neue Formen staatlicher Steuerung, wie sie im Zuge des „New Public Managements“ seit Beginn der 1990er-Jahre eingeführt worden sind (Wettbewerbsstrukturen, Ausschreibungspraxis, Quasi-Märkte etc.), verstärkt worden. Dem gegenüber schwindet angesichts des wachsenden Selbstbewusstseins klassischer Klientelgruppen (siehe etwa die Behindertenbewegung) die Legitimationsbasis für die überkommene Form der patriarchalischen Ausübung der Interessenvertretung der Wohlfahrtsverbände, die sie unter dem Label „sozialanwaltschaftliche Interessenvertretung“ seit Beginn ihrer Entstehung propagiert und praktiziert haben. Hinsichtlich ihrer Funktion der Stärkung von Zivilengagement und Ehrenamt schließlich sehen sich die Wohlfahrtsverbände zwar durchaus mit neuen Erwartungen seitens staatlicher Institutionen konfrontiert, allerdings ist ihnen in diesem wachstumsträchtigen Aufgabenbereich mit neuen Organisationsbildungen (Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen etc.) und lokalen, landesweiten und nationalen Netzwerken eine Konkurrenz durch neue, selbstbewusste und einflussreiche Akteure erwachsen.

Betrachtet man die Ebene der lokalen Produktion sozialer Dienste, so wird die neue Bedeutung des Marktes bzw. privater Unternehmen deutlich. So haben sich in den letzten

Jahren erhebliche Strukturverschiebungen zwischen unterschiedlichen Typen von Anbietern sozialer Dienste ergeben. Nimmt man bspw. den Bereich der ambulanten Altenpflege, der aufgrund der demographischen Entwicklung stetig an Bedeutung gewinnen wird (im Jahr 2020 wird die Zahl der Pflegebedürftigen in Deutschland auf rund drei Millionen geschätzt), so haben sich die Marktanteile zugunsten der privaten Pflegedienste verschoben (während noch vor einem Jahrzehnt die privaten und freigemeinnützigen Träger ungefähr den gleichen Marktanteil hatten, waren schon 2007 von 12.000 Pflegediensten rund 7.000 private Anbieter). Eine quantitative Expansion privatwirtschaftlicher Dienstleistungsanbieter ist allerdings nicht mit ihrer gesicherten wirtschaftlichen Position zu verwechseln; vielmehr bewegen sich nach Einschätzung von Experten fast zwei Drittel dieser Anbieter an der wirtschaftlichen „Existenzgrenze“.

Auch für Theorie und Forschung der Sozialpolitik hat die dynamische Entwicklung sozialer Dienste in mehrfacher Hinsicht an Bedeutung gewonnen. Betrachtet man zentrale Kategorien der Sozialpolitik wie Gleichheit, Sicherheit und Gerechtigkeit, dann ist festzustellen, dass sich die Balance zwischen der Einkommensstrategie (Umverteilung von Einkommen, Garantie von Einkommen) und der Dienstleistungsstrategie (Angebot unterschiedlicher sozialer Dienste) zugunsten der letztgenannten verschoben hat. Davon zeugt die stetig ansteigende Relevanz sozialer Dienste im Kontext der Familienpolitik (vgl. hierzu den Beitrag von Karin Jurczyk und Barbara Thiessen i. d. B.) ebenso wie die intensive Debatte um die Bewältigung demografisch bedingt ansteigender Dienstleistungsbedarfe etwa im Gesundheitsbereich, im Bereich der Pflege älterer Menschen und hier insbesondere auch im Bereich der Pflege von Demenzkranken. Auch im Bereich der Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik steigt die Bedeutung sozialer Dienste deutlich an, etwa wenn der Erfolg von Zielen wie die (Wieder-)Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit von der Bereitstellung passgenauer Dienste abhängig wird oder die Stärkung von Eigenverantwortung und Handlungskompetenzen für die Gestaltung des eigenen Lebensverlaufes auf ein entsprechendes Angebot an Beratungs-, Betreuungs- und Bildungsdiensten angewiesen ist. Solche Lebenslauf begleitenden sozialen Dienste können allerdings nur unter der Voraussetzung erfolgreich sein, dass sie nicht isoliert und unabgestimmt erbracht werden, sondern auf Formen der Kooperation und Vernetzung auf lokaler bzw. regionaler Ebene zurück greifen können, die sicherstellen, dass Beiträge des Systems sozialer Dienste, des Gesundheits-, des Bildungs- und anderer Systeme bezogen auf den besonderen Bedarf und die Umstände des Einzelfalles passförmig zu einem stimmigen Gesamtpaket zusammengeschürt werden.

Schließlich ist der Bereich der sozialen Dienste auch als Wirtschaftssektor, Arbeits- und Geschäftsfeld betrieblicher Organisationen zu betrachten. So sind seit der Expansionsphase der sozialen Dienste in den 1970er-Jahren verstärkte Bemühungen zu beobachten, ihre Rolle als ein zentraler Teil der Sozialwirtschaft zu erfassen. Dies wirft erhebliche Probleme auf, da dieser Teil der Sozialwirtschaft im Unterschied zu anderen Wirtschaftsbereichen – historischen Einbettungs- und Entbettungsprozessen folgend – eine größere Formenvielfalt von Betriebs- und Wirtschaftsformen (for profit, not for profit, gemeinnütziger Betrieb, öffentlicher Betrieb etc.) kennt. Damit verbunden sind unterschiedliche Formen der Kombination formeller Erwerbsarbeit mit mehr oder weniger erfassten privat-haushaltlichen und informell-gemeinnützigen Formen des Arbeitens. Ein anderes Kennzeichen sind Prozesse der nachholenden Anpassung gemeinnütziger Betriebe der sozialen Dienstleistungswirtschaft

an das Geschäftsgebaren und die Managementtechniken privatwirtschaftlicher Unternehmen. Gerade in der Verknüpfung formeller und informeller Leistungsbeiträge (Haupt- und Ehrenamt, verschiedene Formen gemeinnütziger Arbeit etc.), den hiermit verbundenen andersartigen Mustern von Arbeitsverträgen und Mitarbeitersformen, aber auch der im Vergleich zum industriellen Sektor geringeren Produktivität und der Einbettung in lokale Zusammenhänge und Vertrauensbeziehungen, ist der besondere Charakter solcher sozialen Dienstleistungsorganisationen zu sehen. Es ist daher umstritten, ob es bei der Weiterentwicklung bzw. Modernisierung sozialer Dienste vor allem um eine Anpassung an Standards privatwirtschaftlicher Unternehmen, bzw. um eine Angleichung an stark institutionalisierte und bürokratisierte öffentliche Dienste gehen sollte (wobei der Gesundheits- und Bildungsbereich als Vorbild wirkt), oder ob es gilt, eigenständige, von Markt und Staat abweichende Organisations- und Managementformen zu entwickeln und einer absoluten Dominanz der Logiken von Markt und Staat entgegen zu wirken.

Neben solchen qualitativen Fragen nach Logik und Handlungsrationalität des Dritten Sektors als Träger von sozialen Diensten im Vergleich zu Markt und Staat, gibt es auch im Hinblick auf die quantitative Entwicklung sozialer Dienste offene Fragen. So verlief die Expansion der Beschäftigung im Bereich sozialer Dienste im internationalen Vergleich hierzu-lande bislang eher zurückhaltend. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern belegt die Bundesrepublik allenfalls einen mittleren Rang, hat allerdings in den letzten Jahren durchaus aufgeholt. Obwohl gerade bei der Versorgung mit ambulanten und teilstationären Dienstleistungen für ältere Menschen sowie im Bereich der Bildung und Betreuung von Kindern z.T. erhebliche Nachholbedarfe sowie ungenutzte Wachstumspotenziale sozialer Dienste liegen, haben sich vor allem die sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen weithin unbemerkt zu einem der wichtigsten Expansionsbereiche im Beschäftigungssystem der letzten Jahrzehnte entwickelt. Dementsprechend hat der Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft auch auf dem Arbeitsmarkt – wenn auch verspätet – seine Spuren hinterlassen. Insbesondere in den letzten Jahren kam es parallel zur Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit zu einer „nachholenden“ Expansion des Dienstleistungssektors. Dieses Wachstum ist allerdings vor allem deshalb möglich geworden, weil es sich nicht mehr ausschließlich im Bereich der öffentlichen Gewährleistung, Finanzierung und Regelung sozialer Dienste vollzieht, sondern zumindest partiell im Bereich der kaufkräftigen Nachfrage nach Leistungen und Diensten der Gesundheits- und Seniorenwirtschaft abspielt. Insofern wird der (selektive) Ausbau bestimmter Bereiche sozialer Dienste nur noch teilweise von staatlichen Institutionen gesteuert und reguliert, sondern vollzieht sich im Gefolge von Privatisierungs- und Ökonomisierungstendenzen weitgehend im Bereich privater Dienstleistungsmärkte.

Wenngleich also der Trend zur Dienstleistungsökonomie und Dienstleistungsgesellschaft weiter voranschreitet und über 70% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in Deutschland ausmacht, ist der tertiäre Sektor nicht der alleinige Wachstumsträger (vgl. den Beitrag von Martin Baethge i. d. B.). Viele Dienstleistungen sind weiterhin mit industrieller Produktion verkoppelt. Dies wird in verschiedenen Segmenten der Gesundheits- und Seniorenwirtschaft sichtbar, etwa in der Verkopplung von medizintechnischen Innovationen mit Dienstleistungen oder von Wohnen mit Dienstleistungen. Hier zeigt sich exemplarisch, dass die oft noch in sozialwissenschaftlichen Studien anzutreffende Trennung in Dienstleistungs-

und Industriesektoren in vielen Feldern hinfällig bzw. die Grenzen zwischen Produktions- und Dienstleistungsbereich fließender werden.

4 Zentrale Probleme der Entwicklung und Planung sozialer Dienste

Sechs Problem- und Aufgabenbereiche bei der Entwicklung und Planung sozialer Dienste möchten wir herausstellen:

1. Die Strukturen sozialer Dienste mitsamt herkömmlicher Modernisierungskonzepte stehen im Kontext der *Rolle neuer Technologien* zur Disposition. Insbesondere durch die neuen Kommunikationsmedien wie das Internet können viele der zuvor angesprochenen Besonderheiten sozialer Dienste als persönlicher Dienste zumindest partiell aufgehoben werden. Neue Technologien der informationellen Vernetzung der Anbieter und des Umgangs mit Adressaten die neue Synchronisierungsmöglichkeiten eröffnen, heben traditionelle zeitliche und räumliche Barrieren, wie sie das *uno actu*-Prinzip symbolisierte, und damit auch Grenzen der Produktivitätssteigerung teilweise auf. Wenn gleich insgesamt im deutschen Sozial- und Gesundheitssektor die Nutzung der Informationstechnologien im internationalen Vergleich noch deutlich unter dem Durchschnitt liegt, werden Formen virtuellen Helfens (etwa im Feld des Wohnens im Alter: „virtuelles Altenheim“) und generell eHealth in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen. Technik unterstützte Systeme bei der Erbringung von Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen helfen durch den Austausch von Informationen für Diagnose, Therapie und Prävention von Krankheiten räumliche und/oder zeitlichen Distanzen zwischen den zur Lösung des Problems involvierten Leistungserbringern und Patienten zu überwinden. So genannte „Home-Care-Systeme“ ermöglichen einen Zugang zu den Patienten in ihrem gewohnten häuslichen Umfeld, indem sie bspw. bei Bedarf oder regelmäßig Vitalwerte messen und bei Abweichungen direkt das „medical center“ informieren, das dann direkt Hilfen einleitet. Insbesondere im Bereich des Wohnens, der durch die demographische Entwicklung innerhalb des sozialen Dienstleistungssektors an Bedeutung gewinnt, entwickeln sich durch die Verbindung von Mikrosystemtechnik und Kommunikationstechnologie innovative Dienstleistungen in den Bereichen Information, soziale Kontakte/Kommunikation und Sicherheit. Kontrovers wird sicherlich sein, in welchem Ausmaß mediale Kommunikation an die Stelle direkter persönlicher Interaktion treten kann. Dies ist einerseits eine Frage der Akzeptanz solcher Systeme bei neuen Generationen von Nutzern und andererseits eine Frage nach dem Ausmaß, in dem solche neuartigen Dienste Möglichkeiten von care im Sinne direkter persönlicher Zuwendung negativ und positiv beeinflussen.
2. Auf der Mikroebene stellen sich vielfältige Fragen in Hinblick auf die *Ausgestaltung von Hilfebeziehungen als spezieller Form sozialer Interaktion*. Die hier wohl am weitesten verbreitete Argumentationsfigur ist die des epochalen Wandels der Rolle der Nutzer von Klienten und Patienten hin zu Mitentscheidern und Koproduzenten (vgl. dazu auch den Beitrag von Wolfgang Dunkel i. d. B.). Man geht davon aus, dass mit der Verall-

gemeinerung von Bildung und sozialen Basiskompetenzen die Betroffenen nun an der Aushandlung und Erstellung der jeweiligen Dienstleistung so beteiligt werden können, dass in einem „informed consent“ das herkömmliche Machtgefälle zwischen Professionellen und Adressaten weitgehend eingeebnet werden kann. Gartner und Riessmann (1978) haben wohl als erste diese Hoffnung auf einen genuinen Demokratisierungseffekt des Übergangs zur Dienstleistungsgesellschaft ausformuliert (vgl. hier auch den Beitrag von Alfred Rohrmann und Johannes Schädler zum langen Weg von der Anstaltsfürsorge zur Assistenz i. d. B.). Angesicht der großen und wieder wachsender gesellschaftlichen Ungleichheiten stellt sich allerdings die Frage, inwieweit nicht eine derartige partnerschaftliche Dienstleistungsbeziehung ein Ziel bleibt, dass je nach sozialer Herkunft und Status der Nutzer nur in sehr unterschiedlichem Grad erreicht werden kann. Richard Sennet hat vorgeschlagen, die Autonomiespielräume der Adressaten nicht so sehr vom Ausmaß ihres erworbenen (Fach-)Wissens her zu beurteilen, sondern von der Besonderheit ihres Wissens über eigene Leiden, Grenzen, Möglichkeiten und Ansprüche – ein Wissen um sich selbst, das dem Professionellen immer nur begrenzt zugänglich sein wird (Sennett 2007: 151). Doch auch in einer derartigen von wechselseitigem Respekt geprägten Hilfebeziehung bleibt die Frage offen, wie Professionelle in persönlichen sozialen Diensten einerseits ihren Aufgaben des Schutzes und Betreuens und damit der Übernahme von Verantwortung für ihre Klienten nachkommen können und es andererseits doch gelingen kann, das damit einhergehende Machtgefälle nicht zu zementieren sondern perspektivisch zu verringern. Solche Fragen stellen sich insbesondere in jenen Bereichen sozialer Dienste, wo die Hilfe- und Unterstützungsangebote eine starke erzieherische Komponente haben – etwa bei Angeboten zur Gesundheitsförderung und Ernährungsberatung, oder auch bei Diensten und Hilfen zur Arbeitsmarktintegration (vergleiche hier den Beitrag von Ingo Bode zu diesem Bereich). Wo verwandelt sich hier der mit dem Ziel der Aktivierung geschlossene Arbeitsvertrag zwischen Professionellen und Adressaten von einem Instrument des empowerment in eines der sozialen Kontrolle? (vergleiche dazu auch den Beitrag von Fabian Kessl und Hans Uwe Otto i. d. B.). Soziale Dienste sind damit ein Brennpunkt von Techniken der Herstellung aktiver Folgebereitschaft und von Fragen nach den Erscheinungsbildern von sozialer und politischer Macht, wie sie heute in der Debatte um die Effekte neuer Formen von Governance und um Gouvernamentalität (eine Übersicht geben: Marston/McDonald 2006) aufgeworfen werden.

3. Wenn über soziale Dienste Konzepte erwünschten sozialen Verhaltens transportiert werden, kann das aber auch die unpersönliche Form von Normen und Standards annehmen. Über sie wird dann nicht nur definiert, wie z.B. zwischen krank und gesund zu unterscheiden ist, sondern auch welche Hilfen überhaupt zugelassen sind. *Wie kann angesichts der Trends zu Standardisierung und zu Großsystemen erreicht werden, dass Dienste im Einzelfall passgenau funktionieren?* Seitdem soziale Dienste in das Korsett von Bürokratien eingepasst wurden, die Bearbeitung von Hilfebedarfen zunehmend arbeitsteilig und nach Politik- und Verwaltungsbereichen getrennt verläuft, so dass sich damit die Zahl von Schnittstellen in Dienstleistungssystemen immer weiter vergrößert, steht diese Frage auf der Tagesordnung. Sie stellt sich heute aber auch dort, wo es gilt, neuerdings auf Sozialmärkten verstreute und konkurrierende Angebote zu im Einzelfall pas-

senden Hilfearrangements zu bündeln. Großflächige Standardisierung, professionelle und administrative Versäulung und die Konkurrenzmechanismen auf Sozialmärkten stehen grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zu den Forderungen, Dienste passgenau zuzuschneiden und damit zu personalisieren, verschiedene Hilfeleistungen zu bündeln, sinnvolle Versorgungsketten zu ermöglichen und dabei auch die unterschiedlichen sozialen Unterstützungsnetzwerke von Adressaten, ihre je spezifischen kulturellen und lokalen Kontexte zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund haben sich eine ganze Reihe organisatorischer Konzepte entwickelt, die im vorliegenden Band angesprochen werden. Sie reichen von der Etablierung integrierter Versorgungssysteme über die Konzepte einer auf den Sozialraum bezogenen Vernetzung von Diensten und Akteuren bis hin zum Fallmanagement, in dem versucht wird, über sektorale Grenzen hinweg nicht nur verschiedene formelle Dienstleistungsangebote, sondern auch die Beiträge informeller Netze zu einem passgenauen Hilfearrangement zu bündeln (vgl. hier den Beitrag von Oliver Fehren zur Sozialraumorientierung und von Thomas Klie zum Fallmanagement). Ziel wird es dabei bleiben, die zahlreichen Schnittstellen komplexer Dienstleistungssysteme in „Nahtstellen“ zu verwandeln – nicht alles wird „aus einer Hand“ kommen, kritische Übergangszonen werden bleiben, aber die Fähigkeit zur Mitarbeit bei der Herstellung funktionierender Verbindungen verschiedener Dienstleistungsangebote aus verschiedenen Politikfeldern und unterschiedlichen Sektoren des Wohlfahrtsmix wird zu einer Aufgabe, an der auch die Qualität einzelner Angebote und Einrichtungen gemessen werden sollte.

4. Die gerade angesprochenen funktionalen Erfordernisse verknüpfen sich mit ordnungspolitischen Fragen, wenn es um *Konzepte der Gestaltung des Wohlfahrtsmix im Bereich sozialer Dienste* geht. Quer durch die Beiträge ziehen sich die Verweise auf die große Zahl von Varianten und Variationen der Vermittlung von staatlich-kommunalen und kommerziellen Beiträgen, von inputs aus dem Bereich des Dritten Sektors und schließlich auch aus den informellen Bereichen von Familien, Nachbarschaften, lokalen und ethnischen communities. Deutlich wird, dass es beim Thema „Wohlfahrtsmix“ nicht allein um quantitative Anteile, sondern vor allem um Fragen der jeweiligen Bewertung von typischen Stärken und Schwächen verschiedener Sektoren geht und um daran anschließende Fragen von Verknüpfung, Über- und Unterordnung sowie wechselseitiger Ergänzung und Substitution. Wie sehr sind z.B. Bildungserfolge abhängig vom familialen background der Schüler, und welche Kooperationskonzepte von Schulen und Familien, welcher Mix geteilter Verantwortlichkeiten erweisen sich in diesem Zusammenhang als erfolgreich und geboten? Die Entwicklung von Konzepten, die darauf zielen, miteinander zu verbinden, was traditionell als gegensätzlich angesehen wird – lokal spezifische Angebote und bundesweit gleich geltender Qualitätsstandards; Verpflichtung auf gemeinnützige Ziele und unternehmerisches Agieren, ein hoher Stand an Professionalität und Konzepte zur Nutzung und Aufwertung von bürgerschaftlichem Engagement vollzieht sich jedoch nicht nur auf der Ebene der Frage nach neuen Partnerschaften zwischen Akteuren und Trägern aus verschiedenen Sektoren. Sie motiviert auch zur Suche nach neuen „hybriden“ Organisationskonzepten für Dienstleister als „soziale Unternehmen“ (vgl. dazu den Beitrag von Adalbert Evers i. d. B.). Innovativen Charakter dürften diese Entwicklungen vor allem dort haben, wo es

nicht nur um ein Amalgam von „Staat“ und „Markt“ geht – also etwa einen Alten- und Pflegeheimträger, der seine potentiellen Klienten nicht mehr als Patienten sondern als Kunden ansprechen und versorgen will – sondern um Versuche, darüber hinaus auch zivilgesellschaftliche Elemente zu integrieren. Ein zentrales Stichwort ist hier die Pflege und Nutzung des sozialen Kapitals lokaler Unterstützung und Mitarbeit, wie etwa bei Schulen, die sich auch auf Fördervereine und die Mitarbeit von Partnern aus dem Kultur-, Sozial- und Sportbereich stützen.

5. Konfliktbeladen wird schließlich weiterhin der Trend sein, soziale Dienste als Aktionsfeld für kommerzielle Anbieter zu öffnen und damit auch zu vermarktlichen und darüber hinaus auch Konzepten aus dem betriebswirtschaftlichen und Managementbereich, ökonomischen Bewertungen und Erfolgsindikatoren bei allen Trägern und Anbietern – gleich ob staatlich/kommunal, freigemeinnützig oder privatwirtschaftlich – Priorität zu geben. *Angesichts von Vermarktlichung und Ökonomisierung stellt sich die Frage, inwieweit es Besonderheiten sozialer Dienste gibt, die es sowohl auf der Ebene von Steuerungsmodellen für Dienstleistungssysteme, wie auch auf der Ebene betriebswirtschaftlicher Modernisierungskonzepte für einzelne Organisationen zu respektieren gilt.* In den bisherigen Ansätzen der EU-Kommission ist zum Beispiel bis heute der Versuch erkennbar, bei sozialen Diensten vor allem zu betonen, was sie mit vielen anderen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Wasser und Energie, Mobilität, Kommunikation) gemeinsam haben. In dieser Perspektive geht es dann vor allem darum, auch bei sozialen Diensten zu diesen genannten Bereichen ähnlichen EU-weiten Formen der Standardisierung, Kontrolle und Aufsicht, der transnationalen Öffnung von Märkten für Anbieter und Beschäftigungssuchende zu kommen (vergleiche dazu den Beitrag von Mathias Maucher i. d. B.). Macht es aber Sinn, wenn z.B. Angebote zur örtlichen beruflichen Weiterbildung Langzeitarbeitsloser in jedem Fall bundes- und EU-weit ausgeschrieben werden und bei der Bewerbung und Auswahl kleine örtliche Anbieter durchfallen? Allgemeiner formuliert lautet die Frage: Inwieweit ist die starke lokale und zivilgesellschaftliche Einbettung der Ökonomie der meisten sozialen Dienste ein Problem und Kennzeichen ihrer Rückständigkeit und inwieweit ein Qualitätsmerkmal? Und wie könnten Konzepte aussehen, die bei der Auswahl und Gestaltung persönlicher sozialer Dienste lokale und globale Elemente in ein neues Gleichgewicht bringen? Ähnliche Fragen stellen sich auf der Ebene der betriebswirtschaftlichen Lenkung und des Managements. Wie soll hier mit dem bislang besonderen Charakter sozialer Dienstleistungsbetriebe und ihrer Stellung im politischen, Sozial- und Wirtschaftsgefüge umgegangen werden? Wo ist, wenn es darum geht, Nutzen und Kosten berechenbar zu machen und quantifizierte Ziele vorzugeben, der Verweis auf die Besonderheiten sozialer Arbeit ein berechtigter Einwand und wo eine bloße Schutzbehauptung? (vergleiche zu diesen Fragen auch den Beitrag von Stephan Grohs und Jörg Bogumil i. d. B.). In den stärker institutionalisierten Dienstleistungsbereichen, vor allem bei Diensten am Arbeitsmarkt und im Gesundheitswesen bei Krankenhäusern und Gesundheitszentren, aber auch in der stationären und ambulanten Pflege stehen die bisher eingeführten Verfahren der Herstellung zu mehr wirtschaftlicher Berechenbarkeit, Leistungsmessung und -steigerung und entsprechende betriebliche Managementkonzepte bereits seit längerer Zeit im Zentrum von Aufmerksamkeit und Kritik. Man darf gespannt

sein, wie die Reaktion von Eltern und betroffenen Fachkräften aussehen wird, wenn man versuchen wird, ähnliche Techniken eines betriebswirtschaftlich orientierten Qualitätsmanagement auch im Schul- und Kindertagesstättenbereich zu implementieren. Für die sozialwissenschaftliche Analyse gilt: Erst im Zusammenspiel von (a) Anpassungsdruck an in Marktbereichen bereits international erprobte Verfahren, von (b) Pfadabhängigkeit im Sinne des Einflusses sozialstaatlicher, gemeinnütziger und professioneller Traditionen und von (c) neuen Ansprüchen seitens Politik, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft wird sich die spezielle Ökonomie sozialer Dienste herauschälen und analysieren lassen.

6. Eine strukturelle Besonderheit der persönlichen sozialen Dienste wird in diesem Rahmen weiterhin für harte Konflikte sorgen: *der besonders große Druck auf die hier Beschäftigten, auf Einkommensverhältnisse und Arbeitsbeziehungen angesichts der weiterhin beschränkten Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung von Dienstleistungsarbeit*. Grundsätzlich trifft dieses Problem sowohl hoch qualifizierte Fachkräfte wie die große Mehrheit einfach qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hier ist lediglich Platz, die wichtigsten Einflussfaktoren aufzuzählen (dazu auch Rolf G. Heinze i. d. B.): Die traditionell geringe Organisationsmacht der Beschäftigten; die gewachsenen Möglichkeiten der Substitution inländischer Fachkräfte durch Arbeitskräfte aus anderen Ländern; die bislang noch geringen Möglichkeiten der Bürger und Kunden, sich gegen Qualitätseinbußen aufgrund einschlägiger Konzepte von Rationalisierung und Arbeitsverdichtung zu wehren; Ausweichstrategien auf graue und schwarze Arbeitsmärkte; Strategien der Verlagerung von Leistungen auf „freiwillig“ Mitarbeitende und zurück an die Haushalte. Viele der gerade genannten Faktoren sind geprägt vom jeweiligen nationalen Beschäftigungsmodell einerseits und dem Regime, das in dem betreffenden Land den Entwicklungspfad des jeweiligen Dienstleistungsbereichs mit geprägt hat (einen Überblick gibt: Simonazzi 2009). Andere hingegen verweisen auf bislang noch weniger beachtete Aspekte der Globalisierung, die weltweit verketteten Effekte eines „care drains“. Die zunehmende Anwerbung von Betreuungskräften und Haushaltshilfen aus Osteuropa oder Asien wird sowohl die hiesigen wie die dortigen Betreuungssysteme und Lebensverhältnisse ändern. Zusammengenommen tragen all diese Entwicklungen dazu bei, dass der heutige Arbeitsmarkt sozialer Dienste sich nicht nach dem herkömmlichen Modell des öffentlichen Dienstes oder auch nur der industriellen Arbeitsmärkte von gestern wird formen lassen. Konzepte zur Zukunft der Arbeit, von Politik, Arbeitgebern und Gewerkschaften werden sich im Bereich sozialer Dienste einem harten Praxistest stellen müssen.

5 Soziale Dienste in verschiedenen Diskursen zur Zukunft von Sozialstaat, Gesellschaft und Demokratie

Wenn von sozialen Diensten die Rede ist, mithin von Entwicklungsfeldern, die mehr als die meisten anderen von Staat und Politik bestimmt sind, ist es nicht nur legitim, sondern auch notwendig nach den Konzepten der Politik zu fragen. Üblicherweise wird an dieser Stelle dann versucht, anhand einer objektivierten Bestandsaufnahme von Problemen so etwas wie eine „rationellere“ Politik einzufordern und reale (Dienstleistungs-)Politiken dann mit Blick darauf kritisch zu bewerten. Statt jedoch so die Differenz zwischen einem Ideal rationalisierter Dienstleistungspolitik und vorhandenen (leider von Machterwägungen und allerlei fragwürdigen Annahmen und Überzeugungen eingetrübten) Politiken und Praktiken auszumessen, möchten wir uns zum Abschluss dieser Einleitung Dienstleistungspolitiken als angewandte Gesellschaftspolitik thematisieren. Auf der Suche nach dem, was sie ausmacht, sind unseres Erachtens jene gesellschaftlichen, kulturellen und ideologischen Vorprägungen ernst zu nehmen, die in einer rationalistischen und technokratischen Sicht von Politik gerne als bloße Hindernisse, Zwänge und Blockaden angesehen werden. Tatsächlich sind sie aber auch ein Verweis auf Ressourcen, Zeugnisse historischer Einbettungs- und Bewältigungsversuche der Dynamik von Modernisierungsprozessen.

Vor allem jene gesellschaftlichen Meinungsströmungen, Wertorientierungen und Praxiszusammenhänge halten wir für zentral, die von realen Politiken zwar mit geprägt werden aber doch auch vorgängig existieren. Solche komplexen und über längere Zeit halbwegs stabilen Verbindungen zwischen Überzeugungen und Praktiken, zwischen akademischen und öffentlichen Debatten, bezeichnet man heute gern als „Diskurse“ (zu Diskursanalysen vgl. Keller 2006).

Im vorliegenden Fall geht es dabei darum, wie in solchen Diskursen Leitbilder von der Zukunft von Gesellschaft, Sozialstaat und Demokratie mit Vorstellungen von sozialen Diensten verwoben werden. In der sozialwissenschaftlichen Literatur, speziell der Sozialpolitikforschung, werden derartige Verknüpfungen meistens in der Form behandelt, dass man Entwicklungen und Politiken auf einem speziellen Fachgebiet mit allgemeineren Konstellationen in Beziehung setzt – dem „sozialdemokratischen Zeitalter“, „neoliberalen Reformen“ – bis hin zu dem Versuch, wie etwa bei Esping-Andersen, nachzuweisen, dass ein bestimmter epochaler Diskurs auch in einem bestimmten Sozialstaatsregime institutionell geronnen ist. Wir gehen davon aus, dass die Beziehung zwischen Diskursen und institutionellen Realitäten eines Sozialstaats lockerer gewirkt ist, sodass auch im institutionellen Gefüge sozialer Dienste im Zeitverlauf durchaus unterschiedliche Diskurse ihre Spuren hinterlassen können. Ohne weiter gehende Begründungen an dieser Stelle (vgl. zum folgenden: Evers 2010 und 2010a, sowie den Beitrag von Thomas Olk i. d. B.) behaupten wir, dass heute vier verschiedene Diskurse zur Zukunft von Gesellschaft und sozialen Diensten vorhanden sind, von denen reale soziale Dienstleistungspolitiken mit geprägt werden.

Der klassische *wohlfahrtsstaatliche Diskurs* war in den Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg auch deshalb in vielen Ländern hegemonial, weil er von verschiedenen politischen Strömungen mit getragen wurde. Tragende Elemente des bundesrepublikanischen Sozialstaats waren einmal Gemeingut der großen sozialen Lager und politischen Parteien.

Hier ging und geht es vor allem um hochgradig staatlich geprägte Dienste, deren Universalismus und Standardisierung allen Bürgern gleiche Rechte und Zugänge garantieren sollen. In dieser Hinsicht werden Bildungs- und Gesundheitssysteme immer noch als mögliche Vorbilder für Bereiche sozialer Dienstleistungen wie die der Kinderbetreuung oder der Pflege angesehen, bei denen man ein ähnlich hohes Maß an Ausstattung, Standards und fester Institutionalisierung anstrebt. In der Frontstellung gegenüber Privatisierungsprozessen sind aus diesem Blickwinkel staatlich-hierarchische Regulierung und Governance, die Macht und Ohnmacht parlamentarischer Politik und Verwaltung und ihres ordnungspolitischen und finanziellen Engagements die alles entscheidenden Größen. In dieser Tradition wurden speziell in Deutschland die Beiträge des Dritten Sektors vermittelt über die Wohlfahrtsverbände korporatistisch integriert und die Nutzer der Dienstleistungen vor allem als „anspruchsberechtigte“ Sozialbürger in den Blick genommen.

Auch in dem aus den gesellschaftlichen Aufbruchprozessen der 1960er-Jahre herrührenden *partizipativen Diskurs* ging und geht es um qualitativ hochstehende und politisch gesteuerte soziale Dienste. Aber angesichts alter und neuer Disparitäten, der bis heute anhaltenden Auseinandersetzung um mehr Respekt für Minderheiten und abweichende Lebensstile wurden und werden soziale Dienste hier viel stärker pluralistisch und weit weniger einheitlich gedacht. Vielfalt von Angeboten und ihre Einbindung in lokale Zusammenhänge sind wichtige Leitorientierungen. Es geht in diesem Diskurs nicht so sehr um den anspruchsberechtigten Bürger als vielmehr um Mitgestaltungsrechte, Engagement, Selbstorganisation und Autonomieräume von Aktiv-Bürgern und das empowerment benachteiligter Gruppen. Damit stehen auch bei sozialen Diensten andere Fragen als die von Gleichheitsgarantien und großflächiger Umverteilung im Vordergrund. In der Hoffnung auf eine Entwicklung vom Wohlfahrtsstaat zur zivilen „Wohlfahrtsgesellschaft“ ging und geht es hier vor allem um Fragen von Anerkennung, Dezentralisierung, Selbstorganisation, Partizipation und Koproduktion. In dieser Perspektive erwartet man weniger von staatlicher Regulierung und mehr von der „organisierten Zivilgesellschaft“, repräsentiert durch Dritte Sektor Organisationen. Sie sind hier nicht so sehr als Versorgungsträger für mainstream-services, sondern sehr viel mehr als Selbstorganisationsformen auch für Protest und Konflikt, als Innovationsträger und Pioniere eines derartigen kulturellen und sozialen Wandels der Gesellschaft und der Landschaft ihrer sozialen Dienste gefragt.

Im *Diskurs zu mehr Markt, Wettbewerb und Kundenorientierung bei sozialen Diensten* ist hingegen nicht die Zivil-, sondern die Konsumgesellschaft der zentrale Bezugs- und Ausgangspunkt. Auch hier geht es um die Frage, welchen Typus sozialer Dienste es angesichts von Pluralisierung und Individualisierung bedarf. Bezugspunkt für Forderungen nach Deregulierung und Vielfalt sind dabei aber nicht so sehr Fragen von Disparitäten und neuer Solidaritäten, sondern „choice“, die Einräumung von Wahlrechten zur möglichst weit gehende Berücksichtigung der unterschiedlichen Präferenzen von Individuen und Lebensstilgruppen und deren kosteneffizienter Bedienung. Die Konsummärkte sollen dafür die Blaupausen liefern. Von ihnen ähnlicher werdenden Sozialmärkten sollen die Signale für eine Besserstellung der vormaligen Klienten ausgehen, nicht zuerst als anspruchsberechtigte Bürger, sondern als Adressaten, die es als Kunden und Konsumenten zu respektieren gilt. Fragen von Autonomieansprüchen und Partizipation werden hier vor allem als Fragen der Eröffnung von Wahlmöglichkeiten thematisiert. Neben staatlichem und privatem Quali-

tätsmanagement soll die Nachfragemacht als entscheidendes Korrektiv für die Qualität sozialer Dienste fungieren – sei es durch Einführung von Gutscheinsystemen, oder auch mit Hilfe der Lobbyarbeit von Konsumentenorganisationen. Auf den Dienstleistungsmärkten der Sozialwirtschaft sind Dritte-Sektor-Organisationen nicht länger als privilegierte wohlfahrtsverbandliche Anbieter gefragt, sondern eher als Verbraucherlobbies.

Die Grenzen des gerade skizzierten Diskurses rühren nun aber auch vom Wissen darüber her, dass man Fragen des effizienten und zukunftsorientierten Einsatzes öffentlicher Mittel und Investitionen im Bereich sozialer Dienste nicht einfach zur Funktion der Präferenzen individueller Konsumenten machen kann. Der *Diskurs um soziale Investitionen und einen wettbewerbsfähigen Sozialstaat* weist dem Staat seit etlichen Jahren erneut eine zentrale Rolle für soziale Dienste und Einrichtungen zu. Stärker betont als im traditionellen Sozialstaatsdiskurs wird hier nun aber, dass sie effizient geführt werden und sich gesamtwirtschaftlich rechnen sollen; es geht damit nicht so sehr um „Bildung für alle“ sondern um Investitionen in ein Ausbildungssystem, das jenes „human capital“ produziert, ohne dass der deutsche Sozialstaat im globalen Wettbewerb nicht überleben kann. In einer dem entsprechenden, stark von ökonomischen Erfordernissen geprägten Perspektive, bekommen soziale Dienste denn auch einen Auftrag, der sich weniger mit „Versorgung“, sondern eher mit „Aktivierung“ umschreiben lässt. Mit Strategien des „Förderns und Forderns“ geht es darum, die Adressaten für erforderliche eigene Beiträge zu gewinnen. Der Ruf nach mehr „Eigenverantwortung“ zielt dabei nicht nur auf Beiträge in Form von Zuzahlungen und Gebühren, sondern auch auf Eigenleistungen in Form bestimmter Verhaltensmuster und der Bereitschaft, sich diese zu eigen zu machen – ob nun zur Wiedergewinnung von employability nach langer Arbeitslosigkeit, zur Entwicklung eines gesundheitsbewussten Lebensstils oder als Aufforderung zu mehr sozialem Zusammenhalt vor Ort. Bei den entsprechenden sozialen Diensten und Förderprogrammen ist denn auch der Bürger wieder gefragt – weniger unter dem Gesichtspunkt seiner „Anspruchsberechtigung“, sondern sehr viel mehr als aktiver kooperativer und schließlich auch pflichtbewusster Bürger. Partizipation und Folgebereitschaft sollen sich lohnen – auch für Initiativen und Organisationen des Dritten Sektors, die sich mit dem entsprechend beratenden und unterstützenden Dienstleistungsangeboten an die Bürger wenden und sie ermuntern sollen sich an all dem selbst zu beteiligen.

Keiner dieser Diskurse mit seinen jeweils prägenden Leitwerten, Überzeugungen und Angeboten tritt direkt und ungebrochen auch als Handlungskonzept der Politik in Erscheinung. Und selbstverständlich ist und wird auch nicht einer allein für die Zukunft sozialer Dienste bestimmend sein. Umgekehrt gilt aber auch, dass keiner davon als einfach bedeutungslos oder gestrig erklärt werden kann. Erfasst nicht ein jeder von Ihnen Realitäten und Ansprüche, die in den jeweils anderen ausgeblendet werden oder zu kurz kommen?

Deshalb, so meinen wir, und nicht nur aufgrund der pragmatischen Suche nach mehrheitsfähigen Konzepten bedienen sich heute reale Politiken (nicht nur) im Dienstleistungsbereich aus diesem gesamten Vorrat an Wertorientierungen, Argumentationen, Konzepten und Wunschbildern. Dienstleistungspolitikern sind also selten „aus einem Guss“, sondern in der Regel ein mehr oder minder überzeugendes und im Praxistest mehr oder minder stabiles Amalgam, das Motive und Anliegen der verschiedenen Diskurse aufnimmt (diesen Interpretationszugang zur Politikanalyse haben besonders überzeugend Clarke und New-

man (2009) bei ihrer Analyse von Politiken des „Dritten Weges“ in England entwickelt). Was die jeweiligen politischen Lager dabei entwickeln, ist aber nicht einfach ein „bunter Strauß“ von Angeboten und Botschaften auf der Suche nach Mehrheiten. Bei der Suche nach der Eroberung und Bewahrung von Macht werden einige Teile der verschiedenen Diskurse und der Gruppen, die damit verbunden sind (z.B. als „veraltet“) ausgeschlossen, anderen ein untergeordneter Platz gegeben, der bestimmte Mentalitäten bedienen soll, wieder andere Teilstücke werden zu dominanten Elementen einer parteipolitischen Politikstrategie gemacht.

Wie das funktioniert, ließe sich z.B. an der „neuen Familienpolitik“ der letzten Jahre und ihren Dienstleistungskonzepten erörtern. Das Versprechen auf ein Recht auf Betreuungsplätze auch für Kleinkinder bedient hier Motive der Weiterführung des Diskurses zu sozialen Rechten und Versorgungsauftrag des Sozialstaats; die nimmermüde Argumentation, dass familienbezogene Dienste und Einrichtungen zentraler Standortfaktor und eine Investition sind, die sich im Wettbewerb gleich mehrfach rechnet, stammt hingegen aus dem neueren Repertoire des aktivierenden wettbewerbsorientierten Sozialstaats. Teilprogramme, die die Bürger zur Bildung lokaler „Bündnisse für Familien“ auffordern und dabei unterstützen, knüpfen an den in diesem Bereich erheblichen partizipativen Traditionen an. Die Absicht, den Markt der Anbieter von Betreuungsleistungen stärker für kommerzielle Wettbewerbspartner zu öffnen und die Familien mit „Kita-Cards“ auch hier zum „König Kunden“ zu machen, rundet schließlich das Bild ab.

Diese Bemerkungen sind zunächst nur ein Verweis darauf, dass praxistaugliche und mehrheitsfähige (Dienstleistungs-)Politiken wohl immer ein Stück weit „eklektizistisch“ sein werden. Ob der dabei gewählte „mix“ als überzeugend und akzeptabel gelten kann, ist dann noch einmal eine andere Sache. Was u.E. gegenüber solchen flexiblen Konzepten zur Gewinnung und Erhaltung von Hegemonie wenig fruchtet, ist ein Typus politikwissenschaftlicher Kritik, der gerade im Bereich der Sozialpolitik nicht unbekannt ist. Er versucht den „eigentlichen“ Kern einer Politik zu dechiffrieren und misst dabei allen Elementen, die nicht in dieses Bild vom „Wesenskern“ passen, kaum eine Bedeutung zu. Bei dieser Suche nach der „eigentlich“ verfolgten (z.B. „neoliberalen“) Strategie, die sich mit all den verschiedenen sonstigen Programmen und Aktionen nur „tarnt“, ist dann aber mitunter der Weg zu Verschwörungstheorien nicht mehr weit. Unseres Erachtens lohnt es jedoch durchaus, die verschiedenen Elemente einer Regierungspolitik ernst zu nehmen und folglich auch mit der Möglichkeit zu rechnen, dass sie sich nicht zu einem überzeugenden Großen und Ganzen zusammenfügen, sondern zu Konflikten und Widersprüchen führen, die wiederum anderen Politikentwürfen Chancen zu Kritik und Gegenstrategien bieten. Mit Blick auf Gesellschafts- und Sozialpolitik und speziell auch auf Politiken im Bereich sozialer Dienstleistungen lautet dann für die Politik die Frage: wer bietet mehr, genauer, ein anderes, integratives und insgesamt überzeugungsfähigeres Programm, das die Hegemonie eines vorhandenen Praxisleitbilds herauszufordern vermag?

Wieder andere Fragen stellen sich für die Sozialwissenschaft. Es geht zunächst um die Evaluation der Widersprüchlichkeiten, Resultate und Verläufe solcher Politiken, um die Sondierung von ihr ausgeklammerter Fragen und Probleme. Darüber hinaus geht es um einen innerwissenschaftlichen und zur Gesellschaft hin offenen Dialog über die Stimmigkeit

und theoretischen Grundlagen der Diskurse, auf die Politiken im Bereich sozialer Dienste heute Bezug nehmen.

Literatur

- Alber, Jens (1995): Soziale Dienstleistungen. Die vernachlässigte Dimension vergleichender Wohlfahrtsstaat-Forschung. In: v. Bentele, Karlheinz/Ressert, Bernd/Schettak, Ronald (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf. Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt a. M./New York: Campus, S. 277-293.
- Badura, Bernhard/Gross, Peter (1976): Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. München: Piper & Co. Verlag.
- Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard et al. (2008): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. 4. grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bäcker, Gerhard/Naegele/Gerhard/Bispinck/Reinhard et al. (2008): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und soziale Dienste. 4. grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bahle, Thomas (2007): Wege zum Dienstleistungsstaat. Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berger, Johannes/Offe, Claus (1980): Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors. In: Leviathan. Jg. 8, Heft 1, S. 41-75.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Schütter, Silke/Wohlfahrt, Norbert (2008): Lehrbuch Kommunale Sozialverwaltung und Soziale Dienste, Weinheim und München.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta/Gallie, Duncan/Hemerijck, Anton/Myles, John (Hrsg.) (2002): Why We Need a New Welfare State. Oxford u. a.: Oxford Univ. Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2009): The Incomplete Revolution. Adapting To Women's New Roles. Cambridge: Univ. Press.
- Evers, Adalbert (2010): Zivilgesellschaft, Engagement und soziale Dienste. In: Olk, Thomas/Klein, Ansgar/Hartnuß, Birger (Hrsg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 282-302.
- Evers, Adalbert (2010a): Civicness, civility and their meanings for social services. In: Brandesen, Taco/Dekker, Paul/Evers, Adalbert (Hrsg.): Civicness in the Governance and Delivery of Social Services. Baden-Baden: Nomos, S. 41-66.
- Evers, Adalbert/Rauch, Ulrich/Stitz, Uta (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen: Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen. Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin: Ed. Sigma.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Fuchs, Victor R. (1968): *The Service Economy*. New York: Columbia Univ. Press.
- Gartner, Alan/Riessman, Frank (1978): *Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Gross, Peter (1983): *Die Verheißungen der Dienstleistungsgesellschaft. Soziale Befreiung oder Sozialherrschaft?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grunow, Dieter (2001): *Soziale Infrastruktur und soziale Dienste*. In: Vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hrsg.) (Bandverantwortlicher Udo Wengst): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Band 2/1: 1945-1949. Die Zeit der Besatzungszonen. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten. Baden-Baden: Nomos, S. 831-855.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1964): *Dienstleistungsgesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heinze, Rolf G. (2009): *Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Reiner (2006): *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lynch, Julia (2006): *Age in the Welfare State. The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children*. Cambridge: University Press.
- Marston, Greg/McDonald, Catherine (Hrsg.) (2006): *Analysing Social Policy. A Governmental Approach*. Aldershot: Edward Elgar.
- Newman, Janet/Clarke, John (2009): *Publics, Politics & Power. Remaking the Public in Public Services*. London: Sage.
- Offe, Claus (1987): *Das Wachstum der Dienstleistungsarbeit: vier soziologische Erklärungsansätze*. In: Olk, Thomas/Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): *Soziale Dienste im Wandel 1. Helfen im Sozialstaat*. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand, S. 171-198.
- Olk, Thomas (2010): *Investing in Children? Changes in Policies concerning Children and Families in European Countries*. In: Ajzenstadt, Mimi/Gal, John (Hrsg.): *Children, Gender and Families in Mediterranean Welfare States*. Heidelberg: Springer-Verlag, S. 3-33.
- Sennett, Richard (2007): *Respekt im Zeitalter der Ungleichheit*. Berlin: Berliner Taschenbuch Verlag.
- Simonazzi, Annamaria (2009): *Care regimes and national employment models*. In: *Cambridge Journal of Economics*, 33, S. 211-232.