



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend



Deutscher Verein
für öffentliche und
private Fürsorge



Gemeinnütziger e.V.

Arbeitspapiere/Working Papers

Arbeitspapier Nr. 5

Prof. Dr. Rudolph Bauer

**Klientenrechte und Nutzerstrukturen
sozialer Dienste**



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

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

Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

Arbeitspapier Nr. 5

Klientenrechte und Nutzerstrukturen sozialer Dienste

Prof. Dr. Rudolph Bauer

Universität Bremen

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

Frankfurt am Main

Dezember 2001

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Hilfeempfänger im sozialleistungsrechtlichen „Dreiecksverhältnis“	3
3. „Klienten“, „Nutzer“ und andere Begriffe in der aktuellen Diskussion.....	5
3.1 „Klient“ - ein Abhängigkeitsverhältnis	5
3.2 „Nutzer“ - eine sozialwissenschaftliche Subjektkategorie.....	6
3.3 „Verbraucher“ - eine politisch-ökonomische Sozialbeziehung	7
3.4 „Kunden“ - vom Vertrauen zum Tauschverhältnis.....	9
3.5 Systematische Zusammenfassung.....	12
4. Zur Nutzerstruktur der Sozialen Dienste - eine Fehlannonce.....	14
5. Zur Frage der „Klientenrechte“	15
5.1 Klienten(schutz)rechte und ihre Kontrolle durch staatliche Aufsicht.....	16
5.2 Nutzerrechte - Beistand oder Selbstbestimmung der Subjekte	17
5.3 Politische Partizipation und wirtschaftsdemokratische Ansätze.....	18
5.4 Kundenorientierung und Verbraucherschutz.....	19
5.5 Professionalität und Ethik.....	20
6. Schluss.....	21
7. Literatur.....	22

1. Einleitung

Inhaltliche Eingrenzung

Das Arbeitspapier enthält eine Gegenüberstellung der Rechte sowie der Partizipations-, Kritik- und Beschwerdemöglichkeiten im Rahmen personenbezogener Sozialer Dienstleistungen in Deutschland einerseits und Großbritannien andererseits. Weitere europäische Länder werden ansatzweise berücksichtigt.

Inhalt und Gliederung

Im Mittelpunkt der Darstellung steht die Nachfrage-, nicht die Angebotsseite personenbezogener Sozialer Dienstleistungen. In der Öffentlichkeit nehmen Fragen, die sich auf die Rechte der Dienstleistungsempfänger/innen beziehen, einen immer breiteren Raum in der generellen Diskussion um die Ausgestaltung Sozialer Dienste ein (vgl. Impressum). Ungeachtet der aktuellen Relevanz ist die Datenlage über die Nutzerstrukturen und die Klientenrechte jedoch äußerst unbefriedigend. Dies hat u. a. damit zu tun, dass die Nachfrageseite in Deutschland fragmentiert ist.

Deshalb wird im Folgenden zunächst auf das sozialrechtliche „Dreiecksverhältnis“ eingegangen, aufgrund dessen auf der Nachfrageseite eine Unterscheidung zwischen „Kostenträgern“ und „Hilfeempfängern“ zu treffen ist (= Teil 2 des Arbeitspapiers). Anschließend werden die beiden Begriffe „Klient“ und „Nutzer“ sowie eine Reihe weiterer, in der aktuellen Diskussion verwendeter Termini vorgestellt und diskutiert (= Teil 3). Es schließen sich Ausführungen zur Nutzerstruktur an (= Teil 4), wobei unter *Sozialen Diensten* diejenigen organisatorischen Gebilde verstanden werden, die den strukturellen und institutionellen (rechtlichen, vertraglichen und finanziellen) Handlungsrahmen für die entlohnte berufliche Erbringung personenbezogener Sozialer Dienstleistungen darstellen.¹ In Teil 5 wird die zentrale Frage der Klientenrechte abgehandelt.

2. Hilfeempfänger im sozialleistungsrechtlichen „Dreiecksverhältnis“

In ihrem Zwölften Hauptgutachten 1996/97 beschreibt die Monopolkommission die leistungsrechtlichen Beziehungen zwischen den Anbietern und den Nachfragern personenbezogener Sozialer Dienstleistungen als „Dreiecksverhältnis“ (siehe das folgende Schaubild).

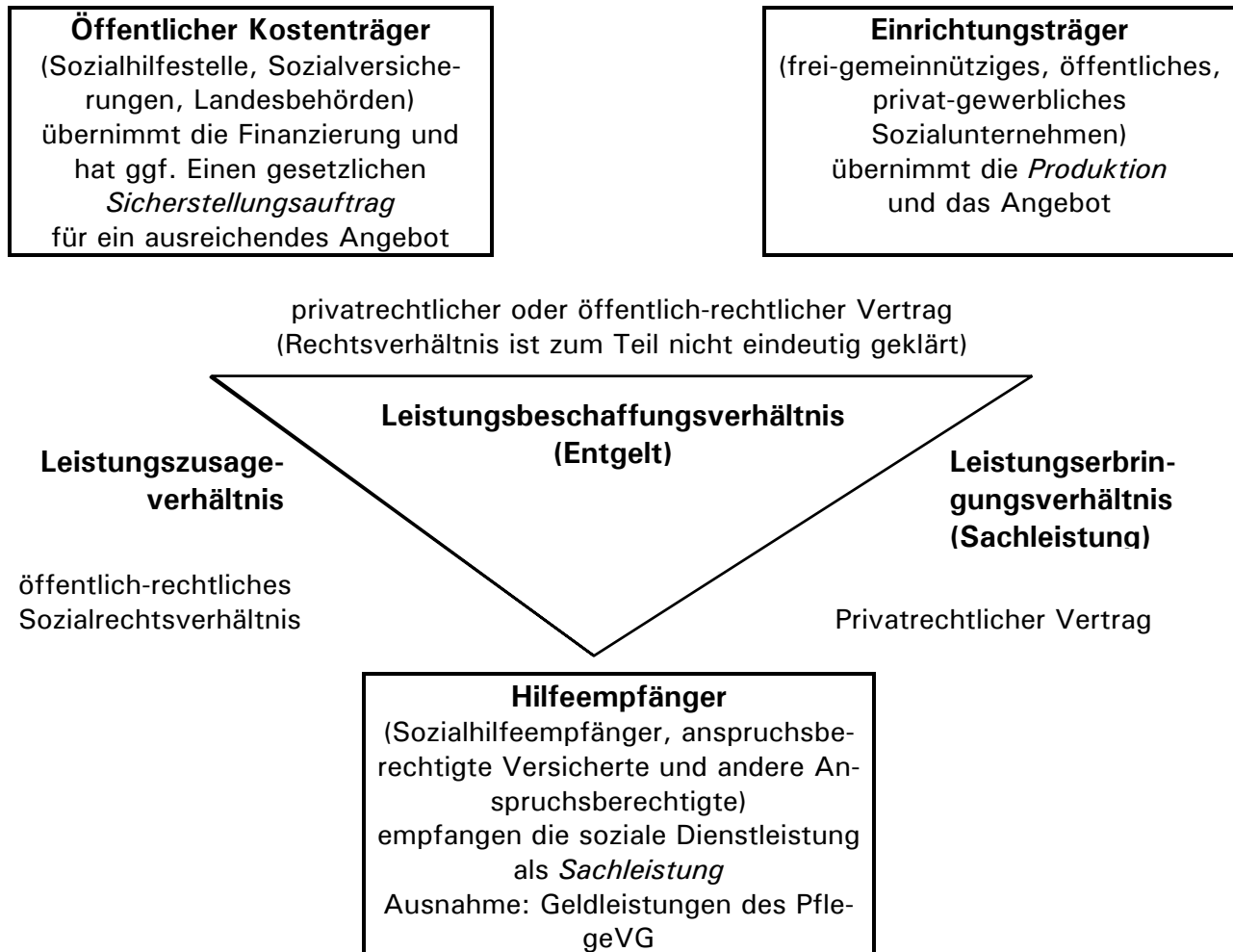


Schaubild: Sozialleistungsrechtliches Dreiecksverhältnis (Quelle: Meyer, Dirk: Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege, S. 60 a; veröffentlicht im Zwölften Hauptgutachten der Monopolkommission, S. 449)

Das Gutachten stellt fest: „Der Staat sorgt für die Finanzierung, die Einrichtungen stellen die Dienstleistungen bereit, und der Leistungsberechtigte empfängt die Sachleistung. Den Anbietern wird damit eine hervorgehobene Machtposition verschafft. ... Der Hilfeempfänger hat in dem sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnis eine schwache Position.“ (Zwölftes Hauptgutachten, S. 449). Unterstrichen wird diese Feststellung durch den Hinweis sowohl auf die jeweiligen Rechtsverhältnisse (privatrechtlicher oder / und öffentlich-rechtlicher Vertrag) als auch auf die verschiedenen Leistungsverhältnisse (Beschaffung, Zusage, Erbringung).

Auf Seiten der nachfragenden „Nutzer“/„Klienten“ im Sinne der Hilfeempfänger bedeutet dies, dass sie sich in einem doppelten Rechtsverhältnis befinden: in einem öffentlich-rechtlichen Sozialrechtsverhältnis zum Kostenträger und einer privatrechtlichen Vertragsbeziehung zum Einrichtungsträger. „Klientenrechte“ der Hilfeempfänger bestehen somit nach beiden Seiten.

Eine Aufzählung der an der Produktion Sozialer Dienstleistungen beteiligten Akteure nennt „Bewohner, Angehörige, Sozialhilfeträger, Krankenkassen, ... Pflegekassen, staatliche Aufsichtsbehörden wie Heimaufsicht, Gesundheitsamt oder Wirtschaftskontrolldienst“ (Offermann u.a. 1994, S. 29). Im Dienstleistungssystem des Sozialstaats hat der „Klient“ oder Kunde demnach mindestens "zwei Gesichter": Auf der einen Seite befinden sich die Nutzer/innen im Sinne von Endverbrauchern, auf der anderen die Kostenträger, die entscheidend am Kaufprozess mit beteiligt sind: an der Produktwahrnehmung, der Produktauswahl, der Kaufentscheidung und dem Erwerb des Produkts in Form des Äquivalententausches Geld gegen Ware, schließlich aber auch an der Produktkontrolle.

Mit anderen Worten: „Die Financiers (die öffentliche Hand) und die Nutzer (...) fallen auseinander. Der Erfolg einer sozialen Dienstleistung muss gegenüber dem Financier dokumentiert werden (z.B. durch Verwendungsnachweise). Die Kunden sozialer Organisationen haben als meist nicht zahlungsfähige, benachteiligte Mitglieder der Gesellschaft wenig Rechte und eine geringe Durchsetzungsmacht gegenüber den Angeboten sozialer Dienstleistungen. Die Kunden bestimmen also nicht das aktuelle Angebot; Erfolgsmaßstab ist die Deckung eines staatlich anerkannten Bedarfs, der nicht unbedingt mit den Bedürfnissen der Nutzer übereinstimmt.“ (Kühn 1995, S. 39)

3. „Klienten“, „Nutzer“ und andere Begriffe in der aktuellen Diskussion

Die Termini „Klient“ und „Nutzer“ werden gleichbedeutend mit den Begriffen

- Dienstleistungsempfänger und
- Zielgruppen

verwendet werden.

Im vorliegenden Arbeitspapiers ist ferner die Rede von

- **Klientenrechten** (sprich: den verbrieften Rechten bzw. Rechtsansprüchen der „Klienten“ Sozialer Dienste) und von
- **Nutzerstrukturen** (sprich: der sozialstrukturell-soziologischen Zusammensetzung der „Nutzer“ von Sozialen Diensten).

Wie die folgende Matrix veranschaulicht, ist eine terminologische Unterscheidung möglich zwischen „Klient/inn/en“ im Sinne von Personen mit rechtlichem Status und „Nutzer/innen“ im Sinne von Personen mit sozialstrukturellem Status. Im Folgenden wird diese Begrifflichkeit beibehalten (ohne dass damit den Nutzer/innen ein rechtlicher Status und den Klient/inn/en ein sozialstruktureller Status abgesprochen werden soll).

	Klient/inn/en	Nutzer/innen
Rechtlicher Status	+	–
Sozialstruktureller Status	–	+

Der Blick in die Literatur zeigt, dass in der aktuellen Diskussion auch andere Begriffe als die des „Klienten“ und des „Nutzers“ verwendet werden. Im Folgenden wird deshalb der Versuch unternommen, die Semantik der Begriffe zu untersuchen (= 3.1 bis 3.4) und abschließend systematisch zu ordnen (= 3.5).

3.1 „Klient“ - ein Abhängigkeitsverhältnis

Was bedeutet der Ausdruck "Klient"? Nach Duden (1970) ist ein Klient jemand, „der seinen Rechtsanwalt beauftragt, ihn zu beraten oder zu vertreten“ (a.a.O., S. 375). Es fällt auf, dass das Wörterbuch die Bedeutung "Klient" im Zusammenhang der Sozialarbeit bzw. Sozialer Dienstleistungen nicht kennt oder jedenfalls nicht erwähnt.

Zur Etymologie des Wortes "Klient" erklärt der Duden (1963), der Begriff sei in der Bedeutung „Auftraggeber (eines Rechtsanwaltes)“ seit dem 16. Jahrhundert bezeugt. Der Ausdruck ist dem Lateinischen („cliens“, „clientis“) entlehnt und bedeutete „Höriger“. Speziell bezeichnete das lateinische Wort „den sich an einen Patron schutzeshalber Anschließenden, also den Schutzbefohlenen einer Sippe. Das Verhältnis des Schutzbefohlenen zum Patron

hieß mit einem abgeleiteten Substantiv *lat. Clientela*, womit zugleich die Gesamtheit der Klienten bezeichnet wurde.“ (A.a.O., S. 333) Das daraus entlehnte Fremdwort „Klientel“ erscheint im 18. Jahrhundert. Heute gilt es entsprechend im Sinne von „Auftraggeberkreis eines Rechtsanwaltes“ (ebd.).

Zwischen dem Klienten und seinem Patron besteht eine besondere Art der gegenseitigen Bindung. Anschaulich beschreibt das Stichwort „Klientel (*lat. Clientela*)“ in Meyers Konversations-Lexikon von 1896 diese Beziehung als „ein römisches Rechtsverhältnis, ähnlich der deutschen Hörigkeit (Klient, soviel wie Höriger). ... Der Klient gehörte zur Familie (jedoch ohne Mitglied derselben zu sein) des Patriziers, der sein Patronus war, und erhielt von diesem ein Grundstück zum Bebauen. Der Patron musste ihn vor Gericht vertreten, sich seines Vermögens und seiner Geschäfte annehmen, überhaupt ihm jeden Schutz angedeihen lassen. Der Klient war dagegen seinem Patron zu Gehorsam verpflichtet, mußte ihn unterstützen, wenn es noth tat, und zog mit ihm in den Krieg, wie er auch an den Familienfesten des Patrons teilnahm. ... - In unserer heutigen Gerichtssprache nennt man die von einem Anwalt Vertretenen die Klienten desselben; auch wird der Ausdruck auf andere Verhältnisse übertragen, um die Beziehungen Schutzbefohlener zu ihrem mächtigen Vertreter zu bezeichnen.“ (Meyers Konversations-Lexikon, Bd. 10,1896, S. 238)

Das Zitat lässt erkennen, in welchem Sinne Klientelverhältnisse in der Sozialen Arbeit interpretiert werden können, nämlich als "die Beziehungen Schutzbefohlener zu ihrem mächtigen Vertreter". Neben der humanen Seite des Schutzbefohlen-Seins beinhaltet der Begriff ein Macht- und Unterordnungsverhältnis. Der hörige Klient, dem der Patron jeden Schutz angedeihen lässt, hat seinerseits zu gehorchen. Er musste für seinen Patron sogar in den Krieg zu ziehen. In rechtlichen und Vermögensfragen war er vom Patron abhängig, ihm hörig, unmündig. Die Bedeutung der Entmündigung und des Machtgefälles schwingt im Klientelbegriff mit.

3.2 „Nutzer“ - eine sozialwissenschaftliche Subjektkategorie

Im Zusammenhang der Diskurse über personenbezogene Soziale Dienstleistungen ist der „Nutzer“-Begriff im Deutschen noch verhältnismäßig neu. Es handelt sich um eine sozialwissenschaftliche Kategorie, die sich an den englischen Ausdruck „*user*“ anlehnt und seiner Bedeutung weitgehend entspricht. Die Kategorie betont den besonderen (gesellschaftlichen) Stellenwert des Nutzer-Subjekts bzw. der Nutzer-Subjekte. Zur Semantik des Begriffs lassen sich folgende Anmerkungen machen:

- Erstens: Die spezifische Bedeutung des Begriffs beruht vor allem darin, dass er auf die Nutzung oder den Gebrauch bzw. Verbrauch von Gütern abhebt, ohne im Einzelnen darüber Auskunft zu geben, ob und welche Entscheidungen und/oder Handlungen dem Nutzungsgeschehen vorausgegangen sind oder es begleiten. Der Begriff lässt offen, ob der Nutzung beispielsweise ein Kauf vorangegangen ist oder eine vertragliche Vereinbarung, ob die Nutzung freiwillig erfolgt oder unter bestimmten Bedingungen, ob für die Nutzung ein Rechtstitel oder nicht vorliegt, usw.
- Zweitens lässt der Begriff offen, ob die mit der Nutzung durch das Subjekt einhergehende Befriedigung von Bedürfnissen unmittelbaren (privaten) Zwecken dient oder mittelbaren Produktionszwecken (Maschinennutzung).

- Drittens impliziert der Begriff das qualitative Merkmal Nützlichkeit, d.h. der Begriff besagt, dass für das Nutzer-Subjekt beim Ge- oder Verbrauch des Gutes ein Nutzen (Bedürfnisbefriedigung, Vorteil etc.) erwächst.

Der Nutzer-Begriff abstrahiert von den konkreten rechtlichen und ökonomischen Voraussetzungen und Bedingungen der Nutzung. Damit verleiht er

- viertens dem/den Subjekt/en, d.h. der Person des/der Nutzer/in bzw. der Gruppe der Nutzer/innen, einen besonderen Stellenwert. Dies kommt deutlich auch dadurch zum Ausdruck, dass in Wortverbindungen wie „Nutzer/innen/kontrolle“, „-beteiligung“ oder „-partizipation“ die Rolle der Nutzer/innen in spezifischer Weise hervorgehoben wird. Damit erlangt der Begriff auch eine besondere (gesellschafts-)politische Bedeutung.

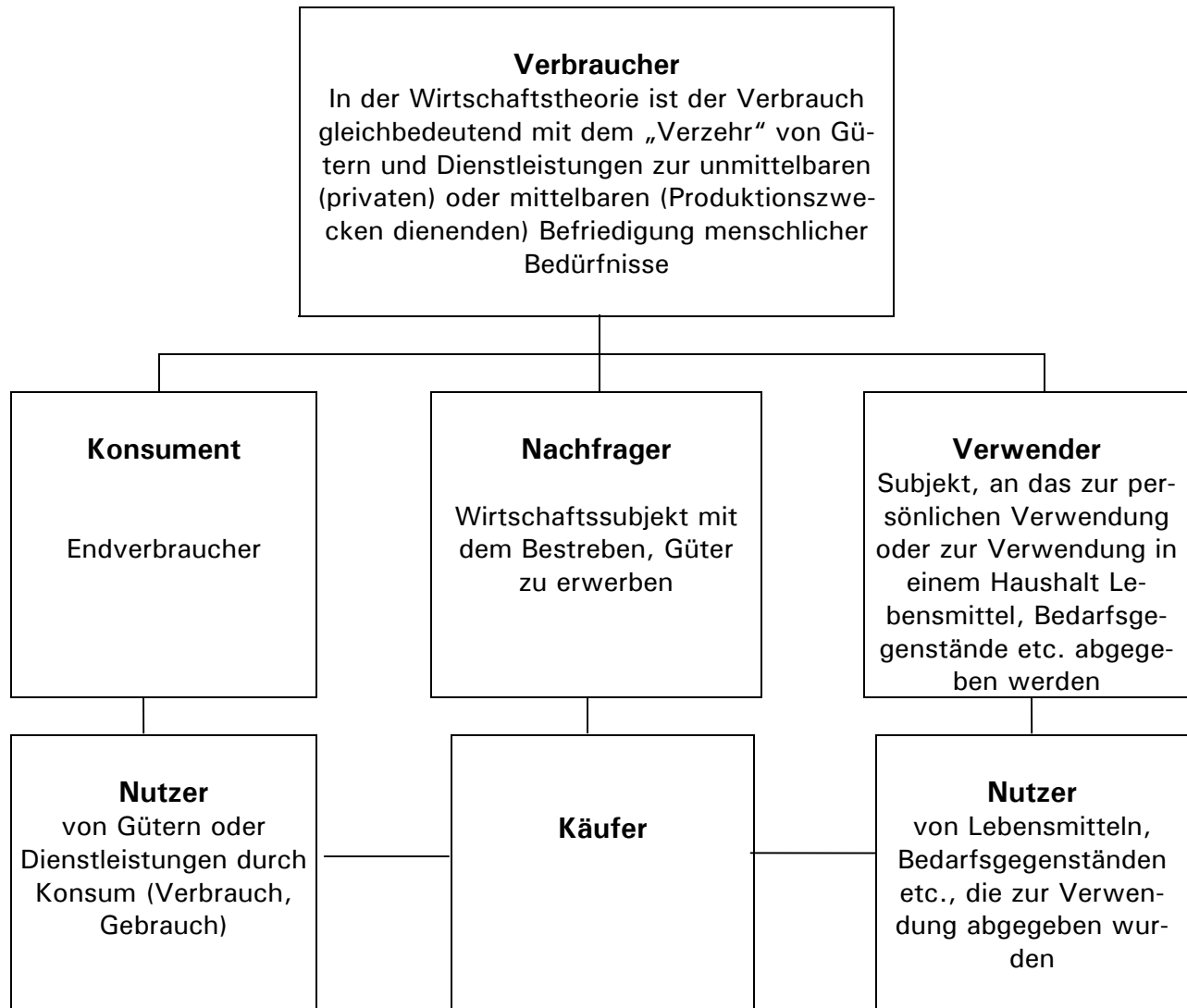
Zur weiteren begrifflichen Einordnung erweist es sich als erforderlich, den Verbraucher-Begriff in die Untersuchung einzubeziehen (siehe 3.3).

3.3 „Verbraucher“ - eine politisch-ökonomische Sozialbeziehung

Ähnlich wie der Begriff „Nutzer“ wurden in jüngerer Zeit auch die Termini „Verbraucher“ und „Konsument“ („*consumer*“) aus den anglo-amerikanischen Dienstleistungsdiskursen in die deutsche Fachterminologie übernommen. Dabei handelt es sich um Begriffe, die in den Wirtschaftswissenschaften und der Wirtschaftstheorie, d.h. außerhalb des Bereichs Sozialer Dienstleistungen, schon seit langer Zeit gebräuchlich und semantisch entsprechend besetzt („vorbelastet“) sind (siehe das folgende Begriffstableau).

In der Wirtschaftstheorie unterscheidet der Verbraucherbegriff zwischen Nachfragern, Konsumenten und Verwendern. Konsumenten bzw. Verwender sind jeweils auch Nutzer eines Gutes oder einer Dienstleistung. Als Nutzungszweck wird die Bedürfnisbefriedigung angesehen. Die Bedürfnisbefriedigung in Gestalt der Nutzung, d. h. des Gebrauchs oder Verbrauchs eines Gutes oder einer Dienstleistung, ist jedoch angeschlossen an einen Kaufprozess. Der Nutzung gehen Nachfrage und Kauf voraus, d.h. die Produktwahrnehmung, die Produktauswahl, die Kaufentscheidung und der Erwerb des Produkts in Form eines Äquivalententausches.

Der Verbraucherbegriff verbindet also die Nutzer-Semantik (siehe 3.2) mit der Nachfrage- und Käufer-Bedeutung. D.h. die wirtschaftstheoretische Terminologie lenkt die Aufmerksamkeit einerseits auf das ökonomische Geschehen und stellt eine Verbindung her zwischen dem soziologischen Nutzer-Begriff und der ökonomischen Käufer-Rolle. Andererseits schlägt der Verbraucherbegriff inhaltlich auch die Brücke zur Politik und zum Recht.



Verbraucherpolitik umfasst Maßnahmen und Entscheidungen, die darauf abzielen, dem Verbraucherinteresse gegenüber den Anbietern zu einer angemessenen Durchsetzung zu verhelfen. Mit dem Ziel der Durchsetzung der Verbraucherinteressen umfasst die Verbraucherpolitik daher drei hauptsächliche Handlungsbereiche:

1. die Verbraucherinformation²;
2. die Verbrauchernerziehung³ im Sinne des Erkennens und Durchsetzens von Verbraucherinteressen;
3. den Verbraucherschutz, d.h. Haftungs- und andere juristische Regelungen, die sich auf verschiedene rechtliche Instrumente verteilen:
 - das Privatrecht; BGB und AGB (Allgemeine Geschäftsbedingungen),
 - das Verwaltungsrecht; es schränkt in vielfältiger Weise in die Gewerbefreiheit ein, z.B. durch behördliche Überwachung,
 - das Ordnungswidrigkeitenrecht bei verbraucherunfreundlichem Verhalten (UWG = Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb),
 - das Strafrecht, z.B. im Fall von Körperverletzung.

Obgleich der Verbraucherbegriff die Verbindung von der Ökonomie zur Verbraucherpolitik und zum rechtlichen Verbraucherschutz herstellt, sind folgende einschränkende Anmerkungen angezeigt:

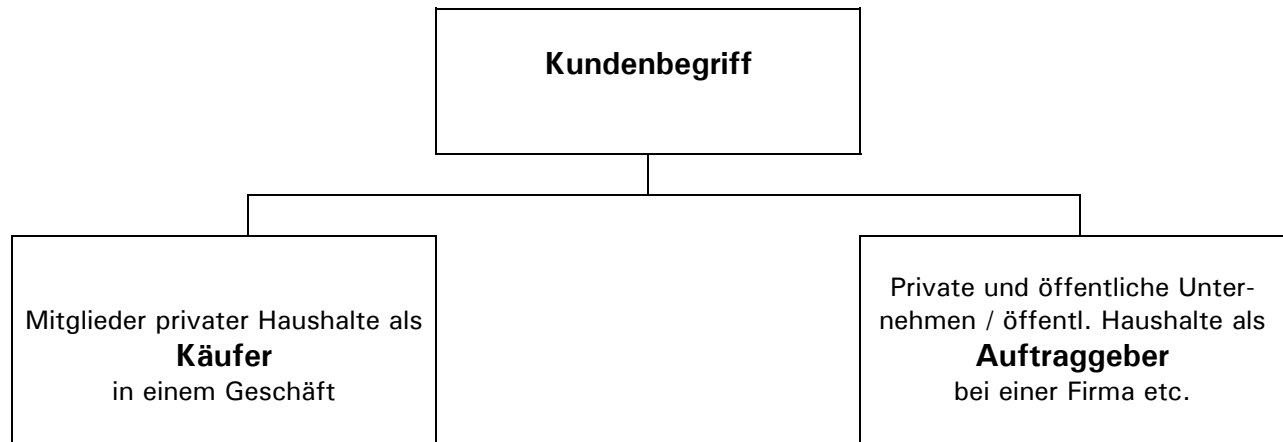
- (1.) „Einen einheitlichen, klar definierten Verbraucherbegriff gibt es ... im Recht nicht. Den Begriffskern bildet ... der 'Endverbraucher' oder 'Letztverbraucher' als 'privater' Konsument von Waren oder Dienstleistungen.“ (Borchert 1994, S. 1)
- (2.) „Verbraucherrecht als ein eigenes Rechtsgebiet ... gibt es in unserem (dem deutschen; R.B.) Rechtssystem nicht. ... Daraus resultierend setzt sich auch in der Rechtspraxis der Gedanke des Verbraucherschutzes nur zögernd durch, da die rechtlichen Probleme nicht systematisch wissenschaftlich erfasst und bearbeitet werden und damit die Grundlage fehlt, von der ausgehend die Rechtspraxis Qualität für den Verbraucherschutz gewinnen könnte.“ Sagenstedt 1991, S. 19)
- (3.) „So vielfältig wie die materialrechtlichen Instrumentarien des Verbraucherschutzes sind die Rechtswege zur Durchsetzung der rechtlich geschützten Verbraucherinteressen einerseits, zur Rechtsverteidigung der Anbieter andererseits. (Hinzuweisen ist auf) ... die jeweiligen allgemeinen Verfahrensvorschriften des Zivilprozeßrechts, des Verwaltungsverfahrens- und -prozeßrechts, des Ordnungswidrigkeiten- und des Strafprozeßrechts.“ (Borchert 1994, S. 2 f.)
- (4.) „Die Interessenlagen der politisch durchsetzungsfähigen Interessengruppen bringen es mit sich, daß Fortschritte in der Verbraucherpolitik nicht leicht zu erreichen sind. Es lassen sich vielmehr immer wieder in einzelnen Bereichen Rückschritte beobachten.“ (A.a.O., S. 4)

3.4 „Kunden“ - vom Vertrauen zum Tauschverhältnis

Im Kontext Sozialer Dienstleistungen stellt auch der Kundenbegriff ein relatives Novum dar. Beim 74. Deutschen Fürsorgetag vom 28.-30. Mai 1997 in Leipzig war "Kundenorientierung" eines der großen Themen. Neben der Leitbildentwicklung und der Organisationskultur wurde "Kundenorientierung" als eines der Steuerungselemente des Hilfe- und Dienstleistungssystems im Sozialstaat diskutiert.

Was besagt der Begriff "Kunde"? Nach Duden (1970) ist der Kunde ein „[regelmäßiger] Käufer in einem Geschäft oder Auftraggeber bei einer Firma“ (a.a.O., S. 398). Die Definition zeigt, dass der Kundenbegriff höchst Unterschiedliches beinhaltet. Er umfasst sowohl private Haushaltungen und ihre Mitglieder in der Rolle des Käufers in einem Geschäft als auch private und öffentliche Unternehmen sowie die öffentlichen Haushalte in ihrer Funktion als Auftraggeber von Firmen etc. (siehe das folgende Begriffstableau).

Die beiden Bedeutungsfelder zeigen, dass es sich bei "Kunden" sowohl um Einzelindividuen handeln kann als auch um Organisationseinheiten. Beide Gruppen werden als Kunden bezeichnet. Es macht aber einen erheblichen Unterschied, ob jemand privater Einzelkunde in einem Geschäft ist oder ob er als Auftraggeber eines Unternehmens bzw. der öffentlichen Hand agiert. Dieser Unterschied wird jedoch verschleiert, wenn allgemein von „den Kunden“ die Rede ist.



Im Kundenbegriff kommt neben der ökonomischen Bedeutung, die in der obigen Definition zum Ausdruck kommt, auch ein soziologisches Verständnis zum Tragen, das sich aus der wortgeschichtlichen Herkunft ableitet. Nach Duden (1963) bedeutete Kunde „früher ‘Bekannter, Einheimischer‘; seit dem 16. Jh. dann speziell ‘der in einem Geschäft [regelmäßige] Käufer, Bekannte‘“ (a.a.O., S. 377).

Aufgrund seiner ursprünglichen Verwendung erschließt sich die soziologische Bedeutung des Wortes "Kunde" aus der Perspektive des Verkäufers; er "kennt" die Kunden, und diese sind dem Verkäufer/Warenanbieter "bekannt", "gut bekannt". Der Umstand, dass der Kunde dem Verkäufer gut bekannt und somit vertraut war, hatte einen tieferen realen Sinn: Man musste einen Kunden schon gut kennen und ihm vertrauen, wenn er z.B. nicht genug Bares bei sich trug und die Bezahlung schuldig blieb. Oder, wenn die Waren knapp wurden, schaute der Verkäufer natürlich darauf, in erster Linie die ihm gut bekannten Kunden zu versorgen.⁴

Es ist keine abwegige Vorstellung, wenn wir annehmen, dass zwischen dem Verkäufer und dem Kunden in früheren Zeiten ein gewisses personales Vertrauensverhältnis im Waren- und Geldverkehr bestanden hat. Der Kunde vertraute darauf, auch in schlechten Zeiten Waren zu bekommen, und der Verkäufer vertraute darauf, das Geld für seine Ware mit Sicherheit später zu erhalten, falls der Kunde gerade knapp bei Kasse war.

Am Rande sei vermerkt, dass es - zumindest in der Systemischen Beratungsarbeit - ein Kundenverständnis gibt, das vom Subjekt der Kundin, des Kunden her gedacht ist (siehe Schlippe / Schweitzer 1996, S. 35 ff.). Der Beratungsadressat wird als "kundig" erachtet für die Lösung seines Problems. Denn nur er weiß, was sein Problem ist und welche Lösung er anstrebt. Professionelle Interventionen sollten sich diesem Verständnis zufolge nicht an "objektiven Indikatoren" orientieren, sondern sich nach dem richten, was die zu beratende Person für richtig und wichtig erachtet. Handlungsorientierend ist der Leitgedanke: "Wird die Lösung eines Problems von den Kund/inn/en selbst gefunden, hat sie eine größere Wahrscheinlichkeit, auch tatsächlich in die Realität umgesetzt zu werden." Wegen dieser Ausrichtung auf deren Wissen und "Kundigkeit" ist in der Systemischen Beratungsarbeit deshalb häufig von Kund/inn/en die Rede, statt von Klient/inn/en.

Aus etymologischer Sicht kann inhaltlich erschlossen werden, dass der Kundenbegriff ein soziologisches Vertrauensverhältnis impliziert. Zwischen Verkäufer und Kunde besteht eine

Art Gleichgewicht. Es herrscht die Balance des Waren- und Geldverkehrs zweier Tauschpartner, die sich vertrauen, weil sie sich kennen. Merchel (1995) stellt daher fest, dass „im Kundenbegriff eine eigenartige Faszination für sozialarbeiterisches Handeln zu liegen (scheint). Ohne eine solche Faszination wäre die auch in der sozialen Arbeit immer häufiger anzutreffende Verwendung des Kundenbegriffs oder des Dienstleistungsbegriffs mit seiner 'Kunden'-Logik kaum erklärbar. Der Dienstleistungs- und der Kundenbegriff (...) zeigen eine fachliche Perspektive auf, die unter anderen Vokabeln (z.B. Betroffenenorientierung, Betroffenenpartizipation, Anerkennung der Subjekthaftigkeit der Adressaten, Plädoyer gegen Entmündigung, Entstigmatisierung etc.) schon seit längerer Zeit diskutiert wird. (...) Das ökonomische Vokabular scheint also deswegen auf einen relativ fruchtbaren Boden in der sozialen Arbeit zu fallen, weil es strategischen Wert hat: Es fördert Entwicklungen, die in der fachlichen Debatte seit einiger Zeit aktuell sind.“ (A.a.O., S. 329 f.)

Mit der Verwendung des Kundenbegriffs in der Sozialen Arbeit wird die Erwartung verknüpft, dass sich damit auch ein „Marketing-Denken“ verankere, „bei dem die Eingebundenheit der Institution in ein Umfeld, das Ansprüche artikuliert, im Mittelpunkt steht und bei dem reale und potentielle 'Kunden' zu einer wesentlichen Bezugsgröße werden.“ (A.a.O., S. 334) Allerdings zeigen sich bei der Gegenüberstellung des marktwirtschaftlichen Kundenbegriffs mit der Realität Sozialer Dienstleistungen gravierende Diskrepanzen.

Hartfiel (1997) gelangt beispielsweise zu der Feststellung: „Einige Aspekte der KundInnenrolle im marktwirtschaftlichen System sind z.B. die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Dienstleistungsangeboten auswählen zu können, die gewählte Leistung einzukaufen und über die Angebotswahl Einfluß auf Inhalt und Qualität des Angebots auszuüben. KundInnen haben ferner die Möglichkeit, sich einen (wenn auch meist nicht vollständigen) Überblick über die Angebote zu verschaffen, die Möglichkeit, zumindest eine Zeitlang auf den Konsum einer Leistung zu verzichten oder sich zwecks Beratung an eine Verbraucherschutzorganisation zu wenden. Überträgt man diese Aspekte auf die NutzerInnen sozialer Dienste, hier auf geistigbehinderte Menschen, so wird deutlich, dass auf sie kaum einer der genannten Aspekte zutrifft: sie haben keine Wahlmöglichkeit, keine Kaufkraft, wenig Einfluß auf Inhalt und Qualität der Angebote, selten Überblick über die Dienste unterschiedlicher Träger und Einrichtungen. Meist sind sie auf die Dienste angewiesen, können also nicht ohne weiteres auf sie verzichten. Größere unabhängige Organisationen, welche die Interessen geistigbehinderter Menschen vertreten, existieren in Deutschland nicht. Demgegenüber treffen einige der dargestellten Aspekte auf die Kostenträger durchaus zu. Es scheint also wahrscheinlich, dass die eigentlichen KundInnen, an die sich das Angebot richtet, die Kostenträger sind, (und) die NutzerInnen der Dienste lediglich den Anlass der Dienstleistungserbringung darstellen.“ (A.a.O., S. 123 f.) Ähnlich argumentiert Pöckler (1997) mit dem Hinweis, dass „die Kunden sozialer Dienstleistungen oft nicht die Möglichkeit zur Abwanderung (haben), da häufig die Konkurrenz fehlt.“ (A.a.O., S. 63)

Kunden-Programm und -Wirklichkeit sind im Bereich Sozialer Dienste nicht deckungsgleich. Infolge dessen zeigt sich auf Seiten der Dienstleistungserbringer eine Art Schizophrenie: Sie müssen einerseits den Vorstellungen und Kriterien entsprechen, die von den Kostenträgern ausgehen - und das sind im wesentlichen Wirtschaftlichkeitsmaßstäbe - und sie sollen zugleich auch den Bedürfnissen der Nutzer/innen - der eigentlichen Endverbraucher/innen - gerecht werden.

Wenn wir uns den Nutzer/inne/n und Verbraucher/innen zuwenden und dabei die programmatische Fiktion unterstellen, es handle sich um Kund/inn/en, ist es um deren Souveränität faktisch jedoch nicht zum Besten bestellt. Wenn beispielsweise von der Lebensrealität geistigbehinderter oder pflegebedürftiger alter Menschen ausgegangen wird, erweist es sich als problematisch, „daß durch die Kunden- und Marktideologie ... die tatsächlichen Machtstrukturen und Abhängigkeitsverhältnisse bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen verschleiert werden. Statt dessen wird suggeriert, behinderte Menschen könnten frei aus einer Reihe unterschiedlicher Angebote auswählen, die zudem ständig entsprechend ihrer Vorstellungen qualitativ verbessert würden.“ (Hartfiel 1997, S. 124)

Abgesehen davon, dass der Begriff der Kundensouveränität einen ideologischen Beigeschmack hat, erweist sich der verbleibende Souveränitätsanspruch der Verbraucher/innen und Nutzer/innen Sozialer Dienstleistungen als ein in höchstem Maße gespaltener: Zum einen bedeutet es einen Fortschritt und eine Verbesserung, wenn das Klientendenken in der Sozialen Dienstleistungsarbeit durch das Kundendenken abgelöst wird. Zum anderen besteht aber kein Grund zur Euphorie: Die Kundensouveränität stellt sich nicht automatisch ein, nur weil ein neuer Begriff an die Stelle eines älteren tritt.

Die tatsächlichen Nutzer/innen personenbezogener Sozialer Dienstleistungen sind im strengen Sinn nicht eigentlich die Kunden.

3.5 Systematische Zusammenfassung

Die nachfolgende Matrix fasst die bisherigen Ausführungen zusammen und lässt erkennen, dass die verschiedenen Termini auf unterschiedliche gesellschaftliche Zusammenhänge verweisen, bzw. umgekehrt, dass in den jeweiligen Kontexten bestimmte der Begriffe eine größere Bedeutung haben als die übrigen.

Mit anderen Worten: Bei der Erörterung rechtlicher Fragen spielen die Begriffe „Klient“ (Klientenrechte) und „Verbraucher“ (Verbraucherrecht, Verbraucherschutz) eine wichtige Rolle. Soziologische Erörterungen bedienen sich v.a. der Begriffe „Nutzer“ (Nutzerstruktur), „Verbraucher“ (Verbraucherverhalten) und „Kunde“ (Kundenbedürfnisse). Im politischen Kontext wird Bezug genommen auf die Begriffe „Nutzer“ (Nutzerinteressen, Nutzerpartizipation, Nutzerkontrolle) und „Verbraucher“ (Verbraucherpolitik). Die ökonomische Diskussion schließlich benutzt v.a. die Begriffe „Verbraucher“ (Verbraucherstatistik, Verbraucherefreundlichkeit) und „Kunde“ (Kundenzahl, Kundenwünsche, Kundengewinnung, Kundenorientierung, Kundensouveränität).

Von den Begriffen her betrachtet ergibt sich folgender Befund: Der Klientenbegriff impliziert v.a. ein rechtliches Ordnungsverhältnis. Der Nutzerbegriff eignet sich als soziologische und politische Kategorie. Der Verbraucherbegriff ist anschlussfähig an rechtliche, sozialwissenschaftliche, politische und wirtschaftliche Diskurse. Und mit Hilfe des Kundenbegriffs erschließen sich soziologische und ökonomische Zusammenhänge.

	Klient	Nutzer	Verbraucher	Kunde
Rechtlicher Kontext	+		+	
Soziologischer Kontext		+	+	+
Politischer Kontext		+	+	
Ökonomischer Kontext			+	+

4. Zur Nutzerstruktur der Sozialen Dienste - eine Fehlanzeige

Die Frage nach der Nutzerstruktur Sozialer Dienste wirft bei dem Versuch ihrer Beantwortung erhebliche Probleme auf. Zwar liegen in Deutschland mehr oder weniger ausreichende Daten über die vorhandenen Angebote vor: Platz- und Bettenzahlen, statistische Daten über vorhandene stationäre Einrichtungen und ambulante Dienste, Beschäftigtenzahlen usw. (Siehe dazu die Erhebungen des Statistischen Bundesamtes sowie die Statistik der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.)

Diese Daten sagen jedoch wenig aus über die tatsächliche Nutzung, geschweige denn über die demographische und sozialstrukturelle Zusammensetzung der Nutzer/innen selbst. Beim gegenwärtigen Stand der statistischen Erhebungen und der sozialwissenschaftlichen Forschung lässt sich allenfalls lapidar feststellen, dass

- Kindergärten von Kindern besucht werden,
- eine bestimmte Zahl von Kindern und Jugendlichen durch Hilfen zur Erziehung gefördert wird,
- eine angebbare Zahl von Beratungsstellen unterschiedlicher Art vorgehalten wird,
- eine bestimmte Bettenzahl in Altenpflegeheimen für Pflegebedürftige vorgehalten wird,
- durch „Essen auf Rädern“ eine angebbare Zahl von Essensportionen verteilt wird,
- eine bestimmte Zahl von Unterkunftsplätzen für Wohnungslose zur Verfügung steht,
- usw.

Diese Zahlen sind hinsichtlich der Nutzerstruktur (Alter, Geschlecht, Familienstand, Familiengröße, Bildungsgrad, Einkommen, Vermögen) wenig aussagefähig bzw. unbrauchbar. Es erübrigt sich deshalb, nach entsprechenden Vergleichszahlen in anderen europäischen Ländern Ausschau zu halten. Angesichts der in Deutschland vorhandenen Statistik- und Forschungslage ist es jedenfalls nicht möglich, aussagefähige Nutzerprofile zu erstellen und sie in vergleichender Absicht den Daten aus anderen europäischen Ländern gegenüber zu stellen.⁵

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass in Großbritannien die Ermittlung der Nutzerstruktur mit zu den Aufgaben der örtlichen Sozialbehörden gehört. Das zuständige Gesundheitsministerium verlangt von den *Social Services Departments* beispielsweise die Erstellung von Kennzahlen (*performance indicators*), die Aufschluss geben sollen über den Zugang ethnischer Minderheiten zu den Dienstleistungen.

5. Zur Frage der „Klientenrechte“

Die Frage der „Klientenrechte“ kann sehr unterschiedlich dimensioniert sein. Zunächst kann sich die Beschäftigung mit Klientenrechten im engeren (und eigentlichen) Sinne darauf beschränken, diejenigen (Schutz-)Rechte bzw. Rechtsansprüche aufzulisten, die sich aus dem Klienten-Status ergeben, d.h. aus dem Abhängigkeitsverhältnis des Klienten von seinem „Patron“ (= 5.1). Dieser Ansatz schließt auch die staatliche Aufsicht über das Klient/Patron-Verhältnis ein.

Eine Erweiterung des „Klienten“-Begriffs um die Subjektkategorie der Nutzer/innen stattet letztere mit eigenen, politisch einklagbaren Rechten aus, die sie entweder selbst einzuklagen vermögen oder bei deren Wahrnehmung sie durch Dritte unterstützt werden (= 5.2). Ferner kann das Verständnis der „Klientenrechte“ auf diejenigen Rechte ausgeweitet werden, die sich aus der Verbraucher- oder Konsumentenrolle herleiten lassen, d.h. es müssen u.a. die politischen Möglichkeiten der Selbstorganisation und der Entscheidungsbeteiligung durch Partizipation berücksichtigt werden (= 5.3).

Unter dem Aspekt der ökonomischen Kundenrolle müssen schließlich auch die rechtlichen Möglichkeiten der Verbraucherinformation und des Verbraucherschutzes in die Analyse einbezogen werden (= 5.4). Als ein noch weiter gehender Schritt erweist sich der Ansatz, die Rechte der „Klienten“ nicht nur juristisch, soziologisch und politisch-ökonomisch zu definieren, sondern sie in umfassender Weise ethisch zu begründen und professionell zu verankern. Dieses weitestgehende Verständnis von „Klientenrechten“ schließt eine entsprechende professionelle Ethik ein (= 5.5).

„Klientenrechte“ umfassen ...		
juristisch	Aufsicht und Kontrolle	z.B. durch rechtsstaatliche Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten
soziologisch	Selbstbestimmung oder Beistand	z.B. durch eigene Rechtswahrnehmung oder anwaltliche Fürsprache
politisch	Partizipation und Demokratisierung	z.B. durch Selbstorganisation, Öffentlichkeit, Meinungsbildung und Entscheidungsbeteiligung
ökonomisch	Kunden- und Verbraucherschutz	z.B. durch Verbraucherinformation und Qualifizierung
ethisch	Professionalität und Ethik	z.B. durch das Berufsrecht und Ethik-Anteile in der Aus- und Weiterbildung

Die vorausgehende Matrix dient der Veranschaulichung von unterschiedlichen Zugängen zum Verständnis der „Klientenrechte“. Im Folgenden werden die bestehenden Möglichkeiten zur Implementation dieser Zugangsmöglichkeiten im Vergleich mit anderen europäischen Ländern - mit besonderer Berücksichtigung von Großbritannien - vorgestellt und diskutiert.

5.1 Klienten(schutz)rechte und ihre Kontrolle durch staatliche Aufsicht

Im engeren (und eigentlichen) Sinne handelt es sich bei den Klientenrechten um (Schutz-)Rechte bzw. Rechtserwartungen, die sich aus dem besonderen Klientenstatus ergeben. Das Abhängigkeitsverhältnis, das durch den Klientenbegriff zum Ausdruck gebracht wird, erfordert eine bestimmte rechtliche Gestaltung der Situation des „Schutzbefohlenen“ im Verhältnis zu seinem „Patron“ bzw. die staatliche Aufsicht über die Einhaltung der juristischen Vorschriften zur Gestaltung dieses Klient/Patron-Verhältnisses.⁶

In Deutschland gilt laut Verfassung allgemein die Gewähr eines staatlichen Grundrechtsschutzes. Im Besonderen existieren ordnungsbehördliche Aufsichtsinstrumente, so etwa seit 1975 das Heimgesetz. Dabei handelt es sich um eine Art Gewerbebesonderrecht für stationäre Soziale Einrichtungen. Die gesetzlich verankerte Heimaufsicht funktioniert in Deutschland nach einem ordnungspolitischen Modell, das sich auf die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des Heimgesetzes konzentriert. Mit anderen Worten: Aus der geprüften Normkonformität der Einrichtungen wird das Wohlbefinden der Nutzer/innen abgeleitet. Wertbezogene Standards sind dem Heimgesetz weitgehend fremd.

Die kommunalen Aufsichtsorgane sind in den einzelnen deutschen Bundesländern unterschiedlich organisiert und oft so unzureichend ausgestattet, dass sie ihren gesetzlichen Aufgaben kaum nachzukommen vermögen. Das Problem ist bekannt, „daß bei fehlender Ausstattung, bei der Dominanz anderer Mitspieler (etwa der Financiers sozialer Dienstleistungen) und bei höchst komplexen Aufsichtsaufgaben die Behörden entweder häufig auf Kontrollen verzichten oder diese rituell ausüben“ (Klie 1995, S. 31; Klie 1991).

Auch in Österreich und anderen Ländern sind Schutzgesetze vorhanden, die den Schutzbedarf von Patienten und Klienten rechtserheblich werden lassen. In der Schweiz existiert ebenfalls ein hoheitliches Instrument: die kommunale Heimaufsicht. Diese kooperiert auf lokaler Ebene eng mit dem sog. Patronat. Es handelt sich dabei um Organisationen in der Tradition bürgerschaftlicher Verantwortung, die eine Art gesellschaftlicher Kontrolle ausüben in der Lage sind.

In Großbritannien unterstützen die Heimaufsichtsbehörden die Klientenrechte u.a. mit Hilfe einer operationalisierten Formulierung der Bürgerrechte und unter Bezugnahme auf fachliche Standards (s. Harris 1993). Die Diskussion dieser Standards erfolgt unter Einbeziehung aller beteiligten Akteure. Besonderer Wert wird auch auf die Einhaltung der staatlich gesetzten Standards gelegt. Über Effizienz und Effektivität der kommunalen Behörden wacht die *Audit Commission*. Die Sozialen Dienste werden zudem vom *Social Services Inspectorate*, einer Einrichtung des Gesundheitsministeriums, regelmäßig überprüft und beraten. Vor Ort existieren *Inspection Units*, eine Art kommunaler Aufsichtsbehörde, die jährlich - teils angemeldet, teils unangemeldet - in den Einrichtungen werteorientierte Überprüfungen in dem Sinne vornehmen, dass ermittelt wird, ob die Rechte auf Privatheit, Würde, Unabhängigkeit, Rechtssicherheit und Selbstverwirklichung gewährleistet sind.

Ausserdem sind örtlich *Social Services Committees* tätig, die sich - nach Parteienstärke - aus gewählten Kommunalabgeordneten rekrutieren. Das Gesundheitsministerium ist darüber

hinaus in der Lage, schlecht arbeitende oder 'widerspenstige' lokale Behörden 'auf Linie zu bringen'.

5.2 Nutzerrechte - Beistand oder Selbstbestimmung der Subjekte

Ausgehend vom Subjektstatus der Nutzer/innen verfügen diese über eigene Rechte, die sie entweder selbstbestimmt und eigenverantwortlich wahrzunehmen und einzuklagen in der Lage sind oder bei deren Wahrnehmung sie durch Dritte vertreten und unterstützt werden. In letzterem Falle ist zu unterscheiden, ob es sich dabei um einen individuellen Beistand (persönliche Betreuung) handelt, um die Interessenvertretung durch eine Nutzer/innen-(Selbst-)Organisation⁷ oder um die gesellschaftliche Unterstützung durch Dritte.

Ähnlich wie das österreichische Sachwaltergesetz aus den 70er Jahren sieht auch das seit 1991 in Deutschland gültige Betreuungsgesetz die Möglichkeit der Bereitstellung individueller Beistände vor. In beiden Ländern bestehen Klagen hinsichtlich der Gesetzesimplementa-tion:

„Berufsbetreuer beschreiben häufig Überforderung, schlechte Ausstattung und problematische Kooperation als Merkmal ihrer Tätigkeit. ... Das Modell der 'Guardianship' ist dort strukturell überfordert, wo es auf verbreitete fachliche und rechtliche Sub-Standards reagieren muß und sozial- und berufspolitische Reformen kompensieren soll.“ (Klie 1995, S. 30; siehe für Deutschland auch Bischof / Wolf 1993). Ferner zeigt sich, dass „... für die juristischen Mitspieler, die RichterInnen, ... eine von der Wirkung her rechtssoziologisch reflektierte Anwendung des Rechtes mehr als ungewohnt (ist).“ (Klie 1995, S. 31)

Großbritannien hat sich mit der Verabschiedung des *Health Service and Community Care Act* 1990 vom Modell eines zutiefst paternalistischen Wohlfahrtsstaats („deeply paternalistic welfare state model“; Beresford et al. 1997, S. 65) verabschiedet. Die staatliche Sozialpolitik ist darum bemüht, den Nutzer/innen nicht nur im Falle einer Betreuungsbedürftigkeit 'von außen' Unterstützung zuteil werden zu lassen, sondern sie selbst in den Mittelpunkt des Dienstleistungsgeschehens zu rücken. Dieser Ansatz wurde zudem unterstrichen durch die Veröffentlichung des *White Paper „Caring for People“* (1989).

Bedarfsermittlungen sind seither von den Behörden so durchzuführen, dass die Nutzer einfach nicht an die bestehenden Sozialen Dienste weitervermittelt werden. Im Rahmen von *needs-led assessments* sollen Antworten auf die jeweils individuelle Notlage gefunden werden. Von den Sozialen Diensten wird verbindlich die Einführung von Beschwerdeverfahren verlangt. Generelles Ziel der Gesetzgebung ist die Einbeziehung der Nutzer (*user involvement*) in der Absicht, ihnen im Rahmen der Planung, Bereitstellung, Bewertung und Überprüfung der Sozialen Dienstleistungen Selbstbestimmungsrechte einzuräumen und diese zu respektieren.

So können geistigbehinderte Menschen beispielsweise auf die Einstellung ihres Betreuungspersonals oder bei der Erstellung der Dienstpläne Einfluss nehmen. Nutzer werden einbezogen bei der Erarbeitung der Qualitätskonzepte von Einrichtungen und Behörden. Als 'Experten in eigener Sache' wirken sie mit bei Entscheidungen über den Ankauf von Dienstleistungen und bei Fortbildungsmaßnahmen für das Personal.

Nutzerorganisationen werden darüber hinaus vermehrt als Dienstleistungsanbieter anerkannt und finanziert. Sie übernehmen zum Teil auch die Evaluation bestehender Sozialer Dienste. Seit der Verabschiedung der *Community [Direct Payments] Care Act* 1996 wird ferner zunehmend dazu übergegangen, den Nutzer/innen persönliche Budgets (*direct payments*) zur Verfügung zu stellen, so dass sie die von ihnen benötigten Dienstleistungen selbständig und eigenverantwortlich 'einkaufen' können.

Im Sinne einer bewussten Förderung der Selbstbestimmung der Subjekte dringt die britische Sozialpolitik darauf, dass seitens der örtlichen Sozialbehörden formalisierte Beschwerdeverfahren eingerichtet werden (s. Hansen 1997 und 1999; Department of Health 1993; Policy Briefings 1993). Der *Children Act* verpflichtet auch die nichtstaatlichen Träger Sozialer Dienste, ihre Beschwerdeverfahren den Anforderungen des Gesetzes anzupassen. Von staatlich anerkannten stationären Sozialeinrichtungen verlangt das Gesetz generell, dass sie Regelungen darüber nachweisen können, auf welche Weise den Beschwerden nachgegangen wird. Auch im Rahmen der *community care reforms* sind die örtlichen Sozialbehörden verpflichtet darauf hinzuwirken, dass die gemeinnützigen und gewerblichen Träger Sozialer Dienste Beschwerdemöglichkeiten einrichten

Im Rahmen der Einführung der *Citizens' Charter* (s. Cabinet Office 1991, S. 42), einer von der Regierung ausgehenden umfassenden Qualitätsoffensive, wurde verfügt, dass Soziale Dienste über präzise strukturierte und öffentlich bekannt gemachte Beschwerdeverfahren verfügen (vgl. Hansen 1997, S. 42). Dieses Grundprinzip der Rückkoppelung öffentlicher Dienste an deren Nutzer/innen kann gegenwärtig als ein fester Bestandteil der britischen Sozialgesetzgebung angesehen werden, während Deutschland von einer vergleichbaren Entwicklung noch weit entfernt ist (vgl. Hansen 1999, S. 5).

5.3 Politische Partizipation und wirtschaftsdemokratische Ansätze

Die Verbraucher- oder Konsumentenrolle schließt sowohl wirtschaftsdemokratisch-partizipative Freiheiten als auch das Recht der politischen Selbstorganisation und der Entscheidungsbeteiligung ein. Hierbei ist zu unterscheiden, ob sich die entsprechenden Aktivitäten auf einzelne Institutionen der Sozialen Dienste beschränken oder ob sie im regionalen Kontext bzw. auf gesamtstaatlicher Ebene gesellschaftspolitisch intervenieren und darauf abzielen, auf die gesamtstaatlichen Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen.

In den europäischen Ländern wird die Verbraucher- und Konsumentenrolle unterschiedlich berücksichtigt. In den Niederlanden und Dänemark spielen beispielsweise Heimbeiräte auf der institutionellen Ebene der stationären Einrichtungen eine wichtige Rolle. Als in Europa vorbildlich erweisen sich ebenfalls die schwedischen Heimbeiräte, die darüber hinaus im Rahmen von genossenschaftlichen Konzepten und Eigentümergemeinschaften eine aktivierende Wirkung auf Mitarbeiter und Bewohner ausüben vermögen (vgl. Klie 1995, S. 32).

In Deutschland spielen, zumeist im regionalen Zusammenhang, u.a. die Seniorenbüros, -beiräte oder -kommissionen eine wichtige Rolle (ebd.). Sie erweisen sich besonders dann als wirkungsvoll, wenn sie öffentlichkeitswirksam auf den Verbraucherschutz (siehe 5.4) Einfluss nehmen. Ähnliches gilt beispielsweise für die Organisationen von AIDS-Kranken oder von Behinderten und ihren Angehörigen.

In Großbritannien verdient das Konzept des *Age Concern England* (ACE) Beachtung. Hierbei handelt es sich um den kommunalen Zusammenschluss von Senioren, Mitarbeitern der Altenhilfe und engagierten Sozialpolitikern, die auch auf der nationaler Ebene eine Dachorganisation bilden. Die Aufgaben der örtlichen ACE-Organisationen erstrecken sich auf die Bearbeitung von Beschwerden einzelner Bürger, die Gründung von Initiativen für neue Soziale Dienste und auf die kommunale Planung (Klie / Walter 1993). In den Niederlanden (vgl. Giebing 1995) existiert ebenfalls eine starke Lobby der Pensionisten, die auf gesamtstaatlicher Ebene politisch Einfluss nimmt.

Im Sinne der politischen Partizipation und der wirtschaftsdemokratischen Stärkung der Verbraucher sind in Großbritannien zudem die meisten derjenigen Bestrebungen zu werten, die unter den Stichworten *user involvement* (Lindow / Morris 1995) und *citizen involvement* (Beresford / Croft 1993) firmieren. (Siehe auch O'Neill / Statham 1998.)

5.4 Kundenorientierung und Verbraucherschutz

Der anbieterseitigen Kundenorientierung Sozialer Dienste entspricht nachfragerseitig nicht nur das Recht auf einen formalen Verbraucherschutz, sondern auch die Notwendigkeit einer ausreichenden Verbraucherinformation und -qualifizierung.

Soweit in Deutschland - und ähnlich auch in Österreich - von einer Verbraucherpolitik im Rahmen Sozialer Dienste gesprochen werden kann, betrifft diese z.B. das Instrument des Heimvertrages. Weil der Heimvertrag jedoch insbesondere Kundenpflichten festlegt und nicht in erster Linie die Kundenrechte sowie die für die Verbraucher daraus ableitbaren Leistungen, sind seine Schutzwirkungen nahezu unbedeutend. „Derartige Regelungen zeitigen ... bisher eine sehr begrenzte Verbraucherschutzwirkung, nicht zuletzt da Leistungsbeschreibungen immer noch vage bleiben.“ (Klie 1995, S. 29)

Andererseits ist immerhin festzuhalten, dass es Verbraucherschutzverbänden verschiedentlich gelungen ist, im Bereich Sozialer Dienste durch Normen- und Vertragskontrollen sowie unter Einschaltung der Gerichte (s. Verbraucherzentrale Hamburg/Hessen 1993) den unlauteren Werbung und die öffentliche Bagatellisierung von Formen der Gewaltanwendung (s. KDA 1991) zu unterbinden. Eine gewisse Rolle spielen in Deutschland auch Qualitätstests durch die „Stiftung Warentest“ (1986) und Aufklärungskampagnen über die Rechte in Kliniken (s. Malek / Endriß 1984).

In der Schweiz und den Niederlanden werden, ausgelöst durch die Anregung der Heimleiter- und Trägerverbände, Zertifikate und Testnoten vergeben, die nachfragerseitig eine gewisse Orientierung über das Angebot ermöglichen. Darüber hinaus wurden in einer Reihe von europäischen Ländern Beschwerdestellen eingerichtet, die auch zur Verbesserung des Verbraucherschutzes und zur Verbraucherinformation beitragen (siehe oben IV.3).

Der Verbraucherschutz ist jedoch konfrontiert mit „... den grundsätzlichen Problemen, die in der Verrechtlichung von Hilfe und Betreuung liegen.“ (Klie 1995, S. 29) Darüber hinaus erweist es sich als nachteilig, daß sich „Verteilungsfragen ... über den Verbraucherschutz nicht unmittelbar beeinflussen lassen“ (a.a.O., S. 30).

5.5 Professionalität und Ethik

Es reicht nicht aus, die Rechte der „Klienten“ juristisch, soziologisch und politisch-ökonomisch zu definieren, wenn sie zugleich nicht auch in umfassender Weise ethisch begründet und professionell verankert werden (vgl. Bauer / Hansen 1999). Klie (1995) plädiert deshalb zu Recht für die „Aufnahme von Klientenrechten in die Selbstregulierung der professionellen Helfer und der Institutionen“ (a.a.O., S. 33). In der Bundesrepublik Deutschland hat diese Forderung bisher aber lediglich in der öffentlich kaum registrierten Diskussion über die Einrichtung von Pflegekammern ihren Niederschlag gefunden.

Anders stellt sich die Situation in England dar. Dort „läßt sich beobachten, wie Pflege als Berufsstand autonom handelt und sich reguliert. Die Verankerung professioneller Handlungsweisen in den Routinen und Kooperationen sowie ihre sozialrechtliche Absicherung sind Strategien zum Schutz von Klienten- und Patientenrechten. Zu diesen professionellen Handlungsweisen gehören beispielsweise ‘assessments’, Supervision, Planung, ‘case management’, Fallkonferenzen oder ‘benutzerorientierte Bedarfsabklärung’.“ (Klie 1995, S. 33; Klie 1993)

Gestaltenden Einfluss auf den Bereich personenbezogener Sozialer Dienstleistungen haben in Großbritannien nationale Organisationen der Sozialen Arbeit. Als Berufsorganisation vereinigt die *British Association of Social Workers* die Professionsangehörigen unter einem gemeinsamen Dach. Das *National Institute for Social Work*, 1961 auf Betreiben der Regierung eingerichtet, ist eine unabhängige, vergleichsweise innovative Einrichtung, die sowohl auf dem Gebiet der Forschung als auch in Fragen der Aus- und Weiterbildung aktiv ist. Das *Central Council for Education and Training in Social Work* legt Qualitätsstandards für die sozialarbeiterische Ausbildung fest, die sich an einer Reihe von verbindlichen, für die Profession als erforderlich angesehenen Kernkompetenzen orientiert (vgl. Beresford / Croft 1993).

6. Schluss

Bezüglich der Nutzerstruktur kommt das Arbeitspapier zu dem Ergebnis, dass die Datenlage in der Bundesrepublik Deutschland keine Rückschlüsse zulässt hinsichtlich der für die Analyse als relevant zu erachtenden Alters- oder Einkommensstruktur sowie anderer soziodemographisch relevanter Strukturmerkmale derjenigen Population, welche personenbezogene Soziale Dienstleistungen in Anspruch nimmt. Die in der Bundesrepublik zugänglichen statistischen Daten informieren zwar über das Angebot, aber nicht über die tatsächliche Nachfrage. Das im Fall der Bundesrepublik zu beobachtende Desinteresse hinsichtlich der Nutzerstruktur ist jedoch nicht europaweit vorhanden, wie am Beispiel Großbritanniens aufgezeigt werden konnte.

Zur Beantwortung der Frage nach den Klientenrechten in den EU-Ländern wurden zunächst die Begriffe „Klient“ und „Nutzer“ sowie die Termini „Verbraucher“ und „Kunde“ in ihrer spezifischen Bedeutung analysiert. Davon ausgehend konnte aufgezeigt werden, dass mit dem Begriff „Klientenrechte“ eine Einschränkung auf staatlich kontrollierte Schutzrechte verbunden ist.

Vor allem unter Bezug auf die Debatte in Großbritannien konnte verdeutlicht werden, dass die Diskussion über „Klientenrechte“ ausgeweitet werden muss auf Fragen der Selbstbestimmung bzw. des Beistands („Guardianship“), der politischen Partizipation und wirtschaftsdemokratischer Ansätze sowie der Verbraucherpolitik, nicht zuletzt aber auch der Aufnahme eines ethisch umfassenden Verständnisses von „Klientenrechten“ i.w.S. in die Ausbildung und Selbstregulierung der Profession.

Das Arbeitspapier verweist auf eine Reihe von erheblichen Forschungsdesideraten terminologischer, juristischer, komparativer und nicht zuletzt empirischer Art.

7. Literatur

- Bauer, Rudolph / Eckhard Hansen (Hrsg.) 1999: Professionalität und Ethik. „Codes of Ethics“ für die Soziale Arbeit. Bremen: Universität (= Kleine Schriften des Instituts für Lokale Sozialpolitik und Nonprofit-Organisationen, Heft 7)
- Beresford, Peter / Suzy Croft 1993: Citizen Involvement. A Practical Guide for Change. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: MacMillian Press
- Beresford, Peter / Suzy Croft / Clare Evans / Tessa Harding 1997: Quality in Personal Social Services. The Developing Role of User Involvement in the UK. In: Evers et al. 1997, p. 63-80
- Bischof, M. / S. Wolff 1993: Unterbringungsähnliche Maßnahmen und richterliche Intervention. In: Betreuungsrechtliche Praxis, S. 192-198
- Borchert, Günter 1994: Verbraucherschutzrecht. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung
- Cabinet Office 1991: The Citizen's Charter: Raising the Standards. London: HMSO
- Department of Health 1993: The Right to Complain. Practice Guidance to Complaints Procedures in Social Services Departments. Social Services Inspectorate. 3. Impr. London: HMSO
- Duden 1963, Bd. 7: Das Herkunftswörterbuch. Die Etymologie der deutschen Sprache. Mannheim / Wien / Zürich: Bibliographisches Institut
- Duden 1970, Bd. 10: Bedeutungswörterbuch. Mannheim / Wien / Zürich: Bibliographisches Institut
- Evers, Adalbert / Kai Leichsenring / Charlotte Strümpel (Hrsg.) 1995: Klientenrechte. Sozialpolitische Steuerung der Qualität von Hilfe und Pflege im Alter. Wien: Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Evers, Adalbert / Riita Haverinen / Kai Leichsenring / Gerald Wistow (Eds.) 1997: Developing Quality in Personal Social Services. Concepts, Cases and Comments. Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate
- Hansen, Eckhard 1997: Qualitätsaspekte Sozialer Dienstleistungen zwischen Professionalisierung und Konsumentenorientierung. Qualitätsdiskurse in Großbritannien und Deutschland. In: Zeitschrift für Sozialreform, 43. Jg., H. 1, S. 1-28
- Hansen, Eckhard 1999: Mehr als nur Kummer- und Meckerkästen. Reklamationen im Sozialen Dienstleistungsbereich. Großbritannien als Beispiel für ein formalisiertes Beschwerdeverfahren. In: Sozial Extra, 23. Jg., H. 3, S. 1-5
- Harris, S. 1993: Standardentwicklung in der Heimbetreuung am Beispiel England. In: Klie / Titz 1993, S. 19-28

- Hartfiel, Susanne 1997: Qualitätsentwicklung und -kontrolle in Sozialen Diensten. Ein kritischer Vergleich gegenwärtig angewandter Evaluationsinstrumente im Bereich der Dienste für geistigbehinderte Menschen. Bremen: Universität (Diplomarbeit im Studiengang Sozialwissenschaft)
- KDA = Kuratorium Deutsche Altenhilfe (Hrsg.) 1991: Presse- und Infodienst 6/91, S. 11 f. („Unlautere Werbung für Fixiersysteme“)
- Klie, Thomas (Hrsg.) 1993: Pflegeversicherung und Qualitätssicherung in der Pflege. Hamburg: Hafa
- Klie, Thomas 1995: Klienten und Patienten zwischen Objekt und Subjekt. Zur Bedeutung von Klientenrechten in der Altenhilfe. In: Evers u.a. 1995, S. 27-35
- Klie, Thomas / K. Titz (Hrsg.) 1993: Aufbruchstimmung in der Heimaufsicht. Frankfurt am Main: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
- Kühn, Dietrich 1995: Sozialmanagement. Konzepte und ihre Relevanz für die sozialen Dienste. In: Soziale Arbeit 2/95, S. 38-44
- Lindow, Vivien / Jenny Morris 1995: Service user involvement. Synthesis of findings and experience in the field of community care. Layerthorpe, York: Publishing Services
- Malek, K. / R. Endriß 1984: Patientenrechte. Freiburg i.B.: Dreisam Verlag
- Merchel, Joachim 1995: Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband als 'kundenorientiertes Unternehmen': ein tragfähiges, zukunftsorientiertes Leitbild? In: Neue Praxis 4/1995, S. 325-339
- Offermann, Claus u.a. 1994: Projekt: Qualitätssicherung im Heim. In: Socialmanagement 9-10/1994, S. 29-31
- O'Neill, Alex / Daphne Statham 1998: Shaping Futures. Rights, welfare and personal social services. London: National Institute for Social Work and The Joseph Rowntree Foundation
- Pichler, Johannes 1995: Klientenrechtsentwicklung. Die juristische Perspektive. In: Evers u.a. 1995, S. 97-110
- Pöckler, Judith 1997: Systemische Organisationsberatung in Sozialen Organisationen. Methoden und Konzepte. Bremen: Universität (Diplomarbeit im Studiengang Sozialarbeitswissenschaft / Sozialpädagogik)
- Policy Briefings 1993: Getting heard and getting things changed. In: National Institute for Social Work, Policy Briefings no. 2 (December 1993)
- Sangenstedt, Hans Rudolf 1991: Meine Rechte als Verbraucher. 2. Aufl. München: dtv / Vlg. C.H. Beck

Schlippe, Arist von / Jochen Schweitzer 1996: Lehrbuch der systemischen Therapie und Beratung. Zürich

Stiftung Warentest (Hrsg.) 1986: Nicht jedes Heim ist ein Zuhause. In: Test 1/1986, S. 24-30

Anmerkungen

¹ Siehe Arbeitspapier 1: Gegenstandsdefinition

² Die Verbraucherinformation umfasst u.a. produktbegleitende Informationen (Beipackzettel, Gebrauchsanweisung etc.) und diverse Formen der Verbraucherberatung (Medien, Beratungsstellen, Testergebnisse etc.).

³ Lerninhalte der Verbraucherverziehung sind: Wissensvermittlung über ökonomische Zusammenhänge; Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten, auf welche Weise Verbraucherinteressen gesellschaftspolitisch zur Geltung gebracht werden können (z.B. Verbraucherboykott); Wissensvermittlung über Bedürfnisse und Wege der Bedürfnisbefriedigung; Vermittlung von objektiven, qualitativen und normativ-ethischen Kriterien zur Konsumententscheidung („Fair-Kauf“).

⁴ Der Begriff "Kunde" wird in den aktuellen Wirtschaftswissenschaften vor allem aus der Perspektive der Unternehmen gedacht: Wie gewinne ich Kunden, welche Gewohnheiten haben sie, wie richte ich meine Produktion am besten darauf aus, wie steigere ich den Umsatz, wie erhöhe ich meine Gewinne als Unternehmer? "Kundenorientierung" ist, so betrachtet, ein anderes Wort für Profitorientierung: der Kunde als Bedingung der Möglichkeit zur Steigerung von Absatz und Gewinn.

⁵ In der Projektskizze für das vorliegende Arbeitspapier ist die Ermittlung der Nutzerstruktur und ihr Vergleich mit derjenigen in anderen EU-Staaten nicht vorgesehen.

⁶ Zur außereuropäischen Handhabung der Klientenrechte s. Pichler 1995 am Beispiel Kanadas und der Vereinigten Staaten.

Impressum

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

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

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

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

Das Arbeitspapier Nr. 5, „Klientenrechte und Nutzerstrukturen sozialer Dienste“, stellt eine gekürzte Fassung der gleichnamigen Expertise dar. Deren Vergabe erfolgte auf Basis der folgenden Ausschreibung (DIE ZEIT Nr. 40, 30.09.1999):

„Fragen, die sich auf die Rechte der Dienstleistungsempfänger beziehen, nehmen einen immer breiteren Raum in der generellen Diskussion um die Ausgestaltung sozialer Dienste ein. Die Expertise sollte aus diesem Grund der Frage nachgehen, ob und in wieweit einzelne Klientenrechte in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vorhanden sind. Im Rahmen einer Analyse von Nutzerstrukturen sozialer Dienste sollte des weiteren aufgezeigt werden, wer die Dienstleistungen in der Regel in Anspruch nimmt, v. a. hinsichtlich der Altersstruktur, der Einkommensstruktur, u.ä.“.

Gestaltung des Deckblatts:

UVA Kommunikation und Medien GmbH
14482 Potsdam

Herausgeber und Bezugsadresse:

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

ISSN:

1619-1315

Homepage des Observatoriums:

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