



DV 26/10 – Stabsstelle Internationales
22. September 2010

Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Entwicklung eines europäischen freiwilligen Qualitätsrahmens für soziale Dienste¹

Vorbemerkungen

Der Deutsche Verein² anerkennt das Bemühen des Ausschusses für Sozialschutz, durch die Erarbeitung eines freiwilligen Qualitätsrahmens für die sozialen Dienste in Europa die Diskussion um die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität der sozialen Dienste zwischen den Verantwortlichen auf Unionsebene und in den Mitgliedstaaten der Union zu fördern. Der Deutsche Verein ist der Überzeugung, dass ein Dialog über gemeinsame Qualitätsprinzipien einen Mehrwert für die Entscheidungsträger darstellen kann. Die Verantwortung für die Ausgestaltung und letztlich die Erbringung sozialer Dienste liegt in den Mitgliedstaaten, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

Der Beitrag des Deutschen Vereins erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr dient er dazu, die gemeinsamen Schwerpunkte von Kommunen und freier Wohlfahrtspflege hervorzuheben und einige Themen von besonderer Bedeutung zu betonen. Diese Stellungnahme richtet sich zunächst an den Ausschuss für Sozialschutz (SPC), der in seiner Sitzung am 13. September 2010 über einen freiwilligen Qualitätsrahmen beraten und dem Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und

¹ Verantwortlicher Referent im Deutschen Verein: Johannes Eisenbarth. Die Stellungnahme wurde im Fachausschuss „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ beraten und am 22. September 2010 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

² Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV) ist das bundeszentrale Forum der Kommunen und der Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und Vertreter der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik; er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung unter anderem die Entwicklungen der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme und der Pflege und Rehabilitation.

Verbraucherschutz einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten wird. Darüber hinaus fordert der Deutsche Verein die Bundesregierung auf, diese Positionen bei ihren Vorbereitungen zum Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz zu berücksichtigen.

Der freiwillige Qualitätsrahmen erfüllt aus Sicht des Deutschen Vereins zwei Funktionen. Zum einen kann die Verständigung auf gemeinsame Qualitätsprinzipien das Voneinander-Lernen, den Austausch über gemeinsame Werte und somit das Reflektieren des eigenen Handelns in den Mitgliedstaaten anregen. Zum anderen kann der freiwillige Qualitätsrahmen als konzeptionelles Referenzinstrument dazu dienen, die Entscheidungsträger, Leistungserbringer und Leistungsträger bei der Verbesserung der Qualität von sozialen Dienstleistungen zu unterstützen. Die Ausgestaltung der Qualitätsprinzipien durch verschiedene Kriterien muss in den nationalen bzw. lokalen Kontexten und im Einklang mit deren Präferenzen und den spezifischen Zielen unterschiedlicher Dienste vorgenommen werden.

Freiwilligkeit und Kompetenzen

Die Union und deren Mitgliedstaaten haben eigene Handlungsbefugnisse bezüglich der Dienste von allgemeinem Interesse; bei der Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes unterstützt und ergänzt die Europäische Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten.³ Der Deutsche Verein weist auf die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips als politisches Gestaltungsprinzip von hohem Rang hin. Aus Sicht des Deutschen Vereins fordert dieses Prinzip eine sachgerechte Verteilung der Verantwortung und der Aufgaben zwischen den jeweils bestgeeigneten Ebenen im europäischen Mehrebenensystem. Die Europäische Union wird nur dann in Bereichen tätig, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wenn die zu verwirklichenden Ziele nicht auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene verwirklicht werden können. Soziale Dienste fallen – nach der Definition der Europäischen Kommission⁴ – als Systeme der sozialen Sicherung unter die Gestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten oder sind charakterisiert als persönliche Dienstleistungen. Diese Dienstleistungen spielen eine wichtige Rolle bei

³ Vgl. Art. 14 und 153 AEUV sowie Protokoll Nr. 26 zum Vertrag von Lissabon.

Prävention und Sicherstellung des sozialen Zusammenhalts, und sie leisten individuelle Hilfe für Einzelpersonen zur Erleichterung ihrer Integration in die Gesellschaft und der Wahrung ihrer Grundrechte. Aus der Personenzentriertheit sozialer Dienste ergibt sich ein starker lokaler Bezug für deren Erbringung und Qualitätssicherung.

Der Deutsche Verein betont daher die Freiwilligkeit des europäischen Qualitätsrahmens. Die Schaffung von zusätzlichen Verbindlichkeiten, etwa die Definition von gemeinsamen Standards sowie der Aufbau eines umfassenden Berichts- und Kontrollwesens auf europäischer Ebene sind von den europäischen Verträgen nicht gedeckt und sachlich nicht erforderlich. Dies gilt besonders im sozialen Bereich mit seinen personenbezogenen Leistungen, die in den Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich ausgestaltet sind.⁵ Qualitätsansprüche an soziale Dienstleistungen stehen in einem engen Zusammenhang zu den Ressourcen, die eine Gesellschaft für diese bereitzustellen willens und in der Lage ist. Die Qualität sozialer Dienstleistungen ist somit eine zentrale Frage nationaler sozialer Sicherung; daher kann über Methoden der Qualitätssicherung und -messung auf EU-Ebene diskutiert werden, Standards aber nicht festgelegt werden.

In Deutschland ist die Erbringung sozialer Dienstleistungen durch das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis gekennzeichnet. Die Qualität sozialer Dienstleistungen hängt daher auch davon ab, wie Leistungsträger und Leistungserbringer zusammenarbeiten. Die bestehenden, umfangreichen nationalen Vorgaben⁶ für die Festlegung, Überwachung und Bewertung von Qualitätsstandards sind ausreichend.

Bedeutung und Würdigung sozialer Dienste

Soziale Dienste leisten einen Beitrag zu verschiedenen Zielen und wesentlichen Werten der Europäischen Union – wie hohes Beschäftigungs- und Sozialschutzniveau, hohes Gesundheitsschutzniveau, Gleichstellung von Männern und Frauen, sozialer und

⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission „Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon – Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“, KOM(2006) 177, S. 4.

⁵ Vgl. etwa Europawahl 2009: Forderungen der Landkreise an die Europäische Union. Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 78, Berlin, 2009, S. 17.

⁶ Vgl. „Eckpunkte des Deutschen Vereins für ein kooperatives Qualitätsmanagement von Leistungsträgern und Leistungserbringern in sozialen Hilfesystemen“, NDV 2010, 216–224.

regionaler Zusammenhalt. Eine besondere Funktion kommt Ihnen ebenfalls in Bezug auf den lebenswichtigen Charakter der Bedürfnisse, denen sie gerecht werden sollen, und in Bezug auf die Gewährleistung der Anwendung der Grundrechte wie Würde und Unantastbarkeit der Person zu.⁷

Zu den Grundvoraussetzungen von qualitativ hochwertigen sozialen Diensten zählt auch eine nachhaltige und angemessene Finanzierung. Dies gilt insbesondere für die Prinzipien Kontinuität und Verlässlichkeit der Dienste. Ein freiwilliger Qualitätsrahmen sollte die hohe Abhängigkeit sozialer Dienste von öffentlicher Finanzierung anerkennen.

Leistungserbringer und Leistungsträger

Gemeinsame Verantwortung für die Qualität sozialer Dienste tragen Leistungserbringer und Leistungsträger. Die Freie Wohlfahrtspflege hat sich gemeinsame Qualitätsziele⁸ zur Erreichung ihrer spezifischen Dienstleistungsqualität gegeben. Auch Leistungsträger in den Kommunen arbeiten mit Konzepten und Instrumenten des Qualitätsmanagements.⁹ Es sind Voraussetzungen geschaffen worden, sich intensiv und kooperativ mit Ergebnissen und Wirkungen sozialer Dienstleistungen zu beschäftigen, um diese zu verbessern und ihre Finanzierbarkeit zu sichern. Ein freiwilliger Qualitätsrahmen, der diesen Aspekt der Qualität sozialer Dienstleistungen betont und Hinweise auf die Erfassung, Erhebung, Messung und Bewertung von Ergebnissen und Wirkungen geben kann, würde dieses Bemühen unterstützen.

Der Deutsche Verein unterstützt nachdrücklich die Auffassung, dass die Hilfesysteme vor Ort und in den Kommunen partnerschaftlich entwickelt werden sollten. Das ist nicht nur eine Vorgabe des Gesetzgebers in Deutschland; die Zusammenarbeit von Leistungsträgern und Leistungserbringern ist ebenfalls ein relevanter Faktor für die

⁷ Vgl. KOM(2006) 177, S. 4 f. Zu den sozialen Dienstleistungen zählt die Kommission neben Gesundheitsdienstleistungen auch die Systeme der sozialen Sicherung zur Absicherung elementarer Lebensrisiken sowie persönliche Dienstleistungen (etwa zur Bewältigung von Lebenskrisen, zur sozialen Eingliederung und zur langfristigen Eingliederung von Personen mit Behinderung oder gesundheitlichen Problemen).

⁸ Vgl. „Die Qualitätsziele der Freien Wohlfahrtspflege“. Verabschiedet vom Vorstand der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin, 20. September 2005.

⁹ Das Entwicklungszentrum für kommunales Management in Deutschland (KGSt) empfiehlt den Kommunen, den europäisch ausgelegten Common Assessment Framework (CAF) anzuwenden; KGSt-Bericht 2/2009: Qualitätsmanagement. Eine Orientierung für die kommunale Praxis.

Qualität sozialer Dienstleistungen. In den Eckpunkten des Deutschen Vereins für ein kooperatives Qualitätsmanagement von Leistungsträgern und Leistungserbringern in sozialen Hilfesystemen¹⁰ ist formuliert, wie die Zusammenarbeit zu organisieren und zu optimieren ist. Grundlage dafür sind Konzepte und Instrumente des Qualitätsmanagements.

Leistungserbringer und -träger bewegen sich in einem rechtlichen und wirtschaftlichen Kontext, der auf unterschiedlichen Ebenen beeinflusst wird. Die Entscheidungsträger sind gemeinsam dafür verantwortlich, dieses Umfeld so zu gestalten, dass die erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.¹¹ Erbringer und Träger müssen sich in einem Rahmen bewegen können, der sich durch Verlässlichkeit und Transparenz sowie durch die Verfügbarkeit personeller, rechtlicher und finanzieller Ressourcen gekennzeichnet ist. Den Erhalt eines hohen Versorgungsniveaus identifiziert der Montibericht¹² angesichts steigenden Drucks auf öffentliche Finanzen als fundamentale Herausforderung. Die Europäische Union kann diese Herausforderung annehmen, indem sie die Bedeutung der sozialen Dienste anerkennt; die Umsetzung der Prinzipien eines freiwilligen Qualitätsrahmens darf nicht durch ihre Finanz-, Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik konterkariert werden.

Qualitätsrahmen und Rechtsrahmen

Notwendig ist insbesondere die Weiterentwicklung des vorhandenen europäischen Rechtsrahmens für die Dienste von allgemeinem Interesse, die die sozialen Dienste umfassen. Die erneuerte Rechtsgrundlage (Art. 14 AEUV und Protokoll Nr. 26 zum Vertrag zu Lissabon) bildet eine kohärente Basis für die verlässliche Bereitstellung qualitativ hochwertiger sozialer Dienste in Europa. Nichtsdestotrotz muss die Debatte um die Erweiterung des Handlungsspielraums der nationalen und lokalen Behörden im europäischen Rechtsrahmen zielgerichtet weitergeführt werden. Dies gilt insbesondere für soziale und lokale Dienste. Der EU kommt eine unterstützende Rolle bei der Weiterentwicklung der Dienste von allgemeinem Interesse und ihrer Anpassung an ein

¹⁰ NDV 2010, 216–224.

¹¹ Vgl. § 1 Abs. 2 SGB I.

¹² Vgl. Eine Neue Strategie für den Binnenmarkt – Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission von Mario Monti, 9. Mai 2010, S. 73.

sich änderndes Umfeld und steigende Bedarfe der Bürger/innen zu. Der Deutsche Verein hat sich in Stellungnahmen und Veranstaltungen zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für die sozialen Dienste von allgemeinem Interesse geäußert, auf die besondere Situation der sozialen Dienste in Deutschland hingewiesen und entsprechende Vorschläge unterbreitet.¹³ Die Schaffung einer Verordnung für die sozialen Dienste erachtet er derzeit als nicht erforderlich. Er begrüßt, dass auch diese Debatte im Rahmen des Dritten Forums für die sozialen Dienste von allgemeinem Interesse sowie im Europäischen Parlament durch den Initiativbericht zur Zukunft der sozialen Dienste weitergeführt wird.

Dialog und Weiterentwicklung des Qualitätsrahmens

Der Deutsche Verein hat wiederholt darauf hingewiesen¹⁴, dass die sozialen Dienste bei der Reaktion auf neue Bedürfnisse und Notlagen von Personen und Personengruppen infolge gesellschaftlichen Wandels bei der Entwicklung neuer und innovativer Hilfsansätze, und damit der Weiterentwicklung ihrer Qualität, Unterstützung leisten können. Aus der sozialen Arbeit vor Ort kann fachlich kompetent beurteilt werden, wie die sozialen Dienste und ihre Rahmenbedingungen ausgestaltet werden müssen. Die Leistungsträger und -erbringer sind neben den Nutzer/innen also auch in Zukunft aktiv in die Debatte um die Weiterentwicklung der Qualität sozialer Dienste einzubeziehen.

Umfassend haben sich die Säulen des Deutschen Vereins bereits in den Diskussionsprozess durch Positionspapiere und Anhörungen der informellen Arbeitsgruppe des Sozialschutzausschusses eingebracht. Der Deutsche Verein hat diese Aktivitäten durch seine Kooperationspartner auf europäischer Ebene unterstützt

¹³ Vgl. dazu grundsätzlich Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“, KOM(2007) 725 endg., NDV 2008, 199 ff. sowie zu ausgewählten Themen Stellungnahme des Deutschen Vereins zu den Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union über gemeinsame Grundsätze für die Aktive Eingliederung zugunsten einer wirksamen Armutsbekämpfung, NDV 2009, 304–307, Arbeits- und Orientierungspapier des Deutschen Vereins zum europäischen Beihilferecht, NDV 2007, 7–12, Stellungnahme des Deutschen Vereins zum geänderten Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 4. April 2006, KOM(2006) 160 endg., NDV 2006, 317–318 sowie Dokumentation der Tagung „Gemeinnützigkeit im Lichte des EG-Beihilferechts“, Deutscher Verein, 2009.

¹⁴ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“, KOM(2007) 725 endg., NDV 2008, 202.

und verweist in diesem Zusammenhang auf die „Neun Qualitätsprinzipien“ der Platform of European Social NGOs. Er ist der Auffassung, dass die Entwicklung eines freiwilligen Qualitätsrahmens einer umfassenden, weiterführenden Diskussion mit den Stakeholdern bedarf, wie sie für das Dritte Forum für die sozialen Dienste von allgemeinem Interesse bereits angekündigt ist.