

# Die sozialen Dienste und der Schutz der Nutzer

## Die Diakonie versteht sich als Dienstleister und Verbraucherschutzorganisation

■ Uwe Schwarzer

*Verbraucherschutz spielt bei der Diakonie traditionell eine große Rolle. Ihre religiöse und ethische Fundierung verlangt, den Menschen mit seinen Sorgen und Ansprüchen so anzunehmen, wie er ist.*

Die Diakonie setzt sich als Leistungserbringer im Sozialbereich für eine Stärkung des Verbraucherschutzes ein und ist als Mitglied im Verbraucherzentrale Bundesverband sogar als »Verbraucherverband« anerkannt. Was zunächst vielleicht befremdlich wirkt, leitet sich aus der Tradition von Kirche und Diakonie unmittelbar ab: Was willst du, was ich dir tun soll, sagte Jesus (Markus 10) und machte deutlich, dass zunächst der Mensch in seinen Nöten selbst wahrgenommen werden muss, weil er »Experte der eigenen Sache« ist, obwohl man natürlich vermuten kann, dass der Blinde selbstverständlich äußern wird, dass er gern wieder sehen möchte. Die Frage ist über die Krankheit hinaus auch eine Frage der Werthaltung und des Selbstverständnisses gerade auch gegenüber Schwachen in unserer Gesellschaft. Dem biblischen Leitbild entsprechend kommt es dabei darauf an, dass den Menschen am Rand der Gesellschaft (»den geringsten unter euch Brüdern«) besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Die Verbraucherschutz- und Anwaltsfunktion der Diakonie basiert dabei zwar explizit auf einer diakonischen Werthaltung, steht dabei gleichzeitig durchaus in Spannung zur Dienstleistungsfunktion, insbesondere deshalb, weil in dem im Sozialbereich typischen sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis Kunde, Leistungserbringer und Leistungsträger (Kostenträger) zumeist aus Kostengründen nicht alles geleistet werden kann, um die Interessen der Nutzer sozialer Dienstleistungen vollkommen zu befriedigen. In diesem im Sozialbereich häufig anzutreffenden »Verbraucherschutzdreieck« hat die Diakonie zunächst einmal als Dienstleis-

tungsanbieter eine Sonderrolle und damit sowohl eine interessengeleitete als auch spezifisch altruistische Funktion, die es trotz des Spannungsbogens stets zu differenzieren gilt.

### Verbraucherrechte im Sozialbereich

Die Diakonie hat sich seit jeher dafür eingesetzt, dass ihre Klientel, seien es Krankenhauspatienten oder Bewohner von Altenheimen, eine Wahlfreiheit hinsichtlich der Leistungserbringer in dem für Deutschland typischen Wohlfahrtsmix haben. Das verlangt eine von den Vertretern des Verbraucherschutzes zu recht immer wieder geforderte Transparenz über Art und Qualität sowie zum Preis der sozialen Dienstleistung. Dies führte dazu, dass es mit den in vielen sozialen Arbeitsfeldern der Diakonie vorfindbaren Qualitätsrahmenhandbüchern wie dem »Diakonie Siegel Pflege« gelang, diese Transparenz nicht nur herzustellen, sondern vor allem auch die sogenannten »Kunden« bei der Weiterentwicklung Sozialer Arbeit durch Kundenbefragungen oder Mitwirkung in Beiräten zu beteiligen. Die Ausweitung der Verbraucherrechte wurde dabei auch politisch vorangetrieben, sei es durch den in den europäischen Grundrechten verbrieften Zugang auch zu sozialen Dienstleistungen sowie die bewusste Ausweitung der Verbraucherpolitik auf die Daseinsvorsorge durch die Bundesregierung im Jahr 2005.

Den hohen Stellenwert einer verstärkten Verbraucherpartizipation hat auch die Wissenschaft erkannt: So hatte der Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen in seinem Gutachten zur »Unter-, Über- und Fehlversorgung« durch Partizipation nicht nur eine bessere Qualität der Patientenversorgung, sondern auch positive finanzielle Wirkungen nachgewiesen. ▶

---

Uwe Schwarzer ist Sozial- und Verwaltungswissenschaftler, EQA-Assessor, TQM-Systemauditor. In der Stabsstelle Strategisches Management beim Vorstand des Diakonischen Werkes der EKD beschäftigt er sich mit Fragen des Managements und des Qualitätsmanagements, mit Verbraucherschutz und innovativen Sozialprojekten.  
E-Mail [schwarzer@diakonie.de](mailto:schwarzer@diakonie.de)

## Für eine umfassende Definition von Verbraucherschutz

Der hohe gesellschaftliche Konsens über die notwendige Ausweitung des Verbraucherschutzes darf jedoch nicht den Blick auf die Grenzen der Mitwirkung und Mitgestaltung im Sozialbereich verstellen: Menschen machen in einem großen Maße von ihrem Wunsch- und Wahlrecht Gebrauch, können sich aufgrund ihrer Einkommenssituation, ihrer Lebenslage und beispielsweise auch aufgrund ihres Gesundheitszustandes jedoch nicht immer als souveräne Marktteilnehmer auf den verschiedenen Sozialmärkten bewegen. Die Diakonie tritt deshalb für eine umfassende Definition von Verbraucherschutz ein, die mindestens fünf Elemente berücksichtigen muss:

**1. Armutspolitik:** Im Sozialbereich ist Armutspolitik ein Instrument des Verbraucherschutzes. Wir müssen leider zur Kenntnis nehmen, dass vielen Menschen in Deutschland aufgrund ihrer materiellen Situation die gerechte Teilhabe an dieser Gesellschaft verwehrt wird: Geringe Bildungschancen korrelieren dabei mit geringen Berufschancen, Einkommensarmut mit einem schlechteren Gesundheitszustand. Dabei fehlen oft die finanziellen Mittel für eine adäquate Orientierung im Gesundheitswesen als »souveräner Kunde«.

**2. Sozialpolitik:** Die Lebenslagen vieler Menschen müssen verbessert werden. Soziale Dienstleistungen können dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen. Auch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege leisten durch vielfältigste sozialpolitische Stellungnahmen hierzu ihren Beitrag, beispielsweise um Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherungen zu verbessern, die Entlastung von berufstätigen Müttern durch eine geeignete Struktur der Kinderbetreuung zu sichern oder durch unentgeltliche Sozialberatungsangebote.

**3. Qualitätspolitik:** Gerade die in der Freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeitenden Wohlfahrtsverbände haben sich im Rahmen ihrer dokumentierten Qualitätsanforderungen an soziale Leistungen zum Ziel gesetzt, in einem transparenten Prozess Art und Qualität sozialer Dienst-

leistungen zu beschreiben, zu verbessern und dabei sehr viel stärker als bisher an den Wirkungen zur orientieren, die beim Nutzer ankommen sollen, auch im Sinne der Verbesserung von Lebensqualität (vgl. Dokumentation ab Seite 85). So soll verstärkt auch der Blick darauf gerichtet werden, dass beispielsweise Heime nicht nur Orte des Pflegens, sondern Orte des Lebens und Wohnens sind.

**4. Verbraucherschutzallianzen:** Verbraucherpolitik ist ein partner-schaftlicher Prozess und braucht Allianzen der unterschiedlichen Beteiligten. Dies hatte vor Jahren bereits die Bundesregierung mit ihrer Verbraucherschutzpolitik deutlich gemacht. Dabei geht es indes nicht nur um eine Allianz mit dem Nutzer der sozialen Dienstleistungen als sogenannter Koproductent der Leistung, sondern auch der verschiedenen Partner im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis sowie der Verbraucherschutzorganisationen untereinander. Die enge Kooperation des Diakonischen Werkes der EKD mit dem Verbraucherzentralen Bundesver-

wie etwa die sogenannte »Schriftformklausel«. Das Diakonische Werk der EKD reagiert bei solchen Hinweisen auf diakonische Träger immer wieder damit, ihre Musterverträge auf Bundesebene zu überprüfen, gegebenenfalls zu überarbeiten und an alle Untergliederungen mit dem Hinweis auf strikte Einhaltung weiterzuleiten. Ebenso werden Fortbildungsveranstaltungen – oft zusammen mit dem Verbraucherzentralen – angeboten.

## Die Verbraucherorganisationen als Partner

Während die Politik Verbraucherschutz auf die gesamte Daseinsvorsorge bezieht und die Wohlfahrtsverbände von einem sehr weiten Begriff ausgehen, ist noch unklar, wie der Verbraucherschutz selbst im Sozialbereich sein Aufgabenfeld beschreibt.

Zu einseitig scheint dabei oft die Konzentration auf das monetäre Geschehen zu sein (Entgelte der Leistungsträger), auf die Vertragsbeziehungen der Beteiligten

## »Verbraucherschutz verlangt Transparenz über Art, Qualität und Preis einer sozialen Dienstleistung«

band nutzt dabei die Chance, als Mitgestalter der Sozialpolitik aufmerksam zu machen auf die prekäre Lebenslage vieler Menschen. So gilt es rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit so mitzugestalten, dass Menschen oft eine zweite Chance für eine gerechte gesellschaftliche Teilhabe bekommen. Die gemeinsame Erarbeitung des »Schuldenreports Deutschland« ist beispielsweise so eine Kooperation.

**5. Kritischer Dialog:** Trotz aller Kooperationsmöglichkeiten und Chancen bedarf es aber auch eines kritischen Dialogs zwischen Leistungsanbietern und Verbraucherschutzorganisationen. Dabei gibt es genügend Gründe, auch die Leistungserbringer an ihre hohen Qualitätsansprüche zu erinnern; wenn es beispielsweise darum geht, Heimverträge einer rechtlichen Überprüfung zu unterziehen. Zu häufig – auch in diakonischen Einrichtungen – kommt es vor, dass Klauseln verwendet werden, die nicht dem »state of the art« entsprechen,

(z. B. Heimverträge) und die Orientierung an den bekannten Institutionen des Sozial- und Gesundheitswesens wie Krankenhäuser, Heime und ambulante Pflegedienste. Andere Leistungsbereiche stehen dabei selten oder gar nicht im Fokus, wie etwa die Kindertagesstätten oder beispielsweise Einrichtungen, in denen Frauen als Opfer von Prostitution und Menschenhandel unterschiedliche Hilfen erhalten. Auch für Menschen, die soziale Dienstleistungen ohne entsprechende Eigenmittel in Anspruch nehmen und für die es keine finanziellen Grundlagen in den Sozialgesetzbüchern gibt, ist soziale Teilhabe und Gerechtigkeit über soziale Dienstleistungen nötig und möglich ist.

Auch in diesen Arbeitsfeldern bedarf es gemeinsamer sozialpolitischer Anstrengungen ebenso wie auch ein kritischer Dialog. Denn nur mit verbraucherpolitischen Allianzen wird es auch in diesen Arbeitsfeldern möglich sein, Verbraucherinteressen gegenüber Politik, Gesetzgeber und auch Kostenträger durchzusetzen. ♦