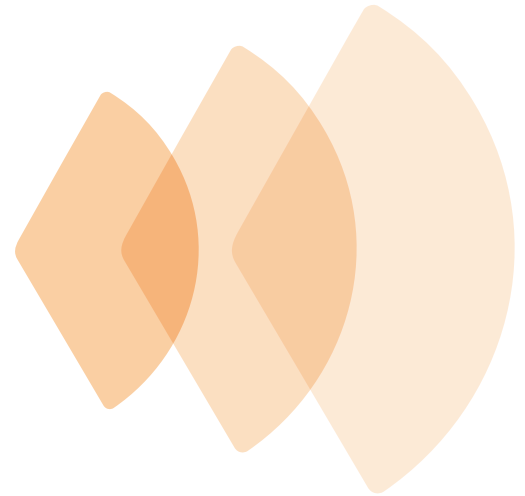




Barrieren der Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen



Gertrud Oelerich, Andreas Schaarschuch,
unter Mitarbeit von Ines Hiegemann und Kristin Beer

Auf einen Blick

- Die Studie untersucht die Barrieren, die im Prozess der Inanspruchnahme sozialer Dienstleistung von Bedeutung sind. Dabei konzentriert sie sich auf die Perspektive der Nutzer_innen.
- Zentrale Barrieren sind die Anforderungen für die Inanspruchnahme, der zugewiesene Objektstatus, stigmatisierende Zuschreibungen, asymmetrische Machtverhältnisse.
- Zum Abbau der Barrieren und als grundsätzliche Alternative bietet sich die Perspektive einer Infrastruktur sozialer Dienstleistungen an.

Problemstellung

Die Klärung der Frage, inwiefern bei der Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen eine ‚Passung‘ von sozialstaatlich erbrachten Leistungen und von den leistungsberechtigten Bürger_innen nachgefragten sozialen Dienstleistungen besteht, und – vor allem – in welcher Hinsicht diese gegebenenfalls *nicht* besteht, ist für eine nachhaltige Sozialpolitik von zentraler Bedeutung. Vor dem Hintergrund der politischen Diskussionen zur gesellschaftlichen Finanzierung sozialstaatlicher Dienstleistungen wie auch im Hinblick auf die Bedingungen ihrer Inanspruchnahme gewinnt die Frage nach der Übereinstimmung

und den Diskrepanzen von bereitgestellten sozialen Diensten mit der Einschätzung ihres Nutzens durch diejenigen, die sie in Anspruch nehmen, verstärkt an gesellschaftlicher Relevanz.

Soziale Dienstleistungen im Sozialstaat

Das Ziel sozialstaatlich bereitgestellter, personenbezogener sozialer Dienstleistungen besteht wesentlich darin, die Handlungsfähigkeit von Personen und die Funktionsfähigkeit ihrer lebensweltlichen Zusammenhänge zu sichern. Dazu bieten sie lebensweltermächtigende, - unterstützende und ggf. lebensweltermächtigende Maßnahmen an¹. Dies ist verbunden mit der Perspektive, die Notwendigkeit weiterer, intensiverer Interventionen aufzuheben oder zu relativieren. Voraussetzung dafür ist die Herstellung und Etablierung eines – immer auch prekären und auch nicht notwendigerweise vollständigen – *Passungsverhältnisses* von angebotenen und in Anspruch genommenen Dienstleistungen. Damit Dienstleistungsprozesse im Sinne dieser Zielsetzung erfolgreich sein können, müssen die Perspektive für die Erbringung einerseits und für die Inanspruchnahme andererseits auf der Ebene der interagierenden Nutzer_innen und Sozialpädagog_innen zumindest teilweise in Übereinstimmung gebracht werden. Dies vollzieht sich auf der Ebene der direkten Interaktion, bzw. der ‚Ko-Produktion‘, die wir als das *Erbringungsverhältnis* sozialer Dienstleistungen bezeichnen. Dieses ist eingebettet in einen sozialstaatlichen und institutionellen Rahmen, der hier als *Erbringungskontext* fungiert und das Geschehen auf der Ebene des Erbringungsverhältnisses prägt. Beide, Erbringungsverhältnis wie Erbringungskontext,



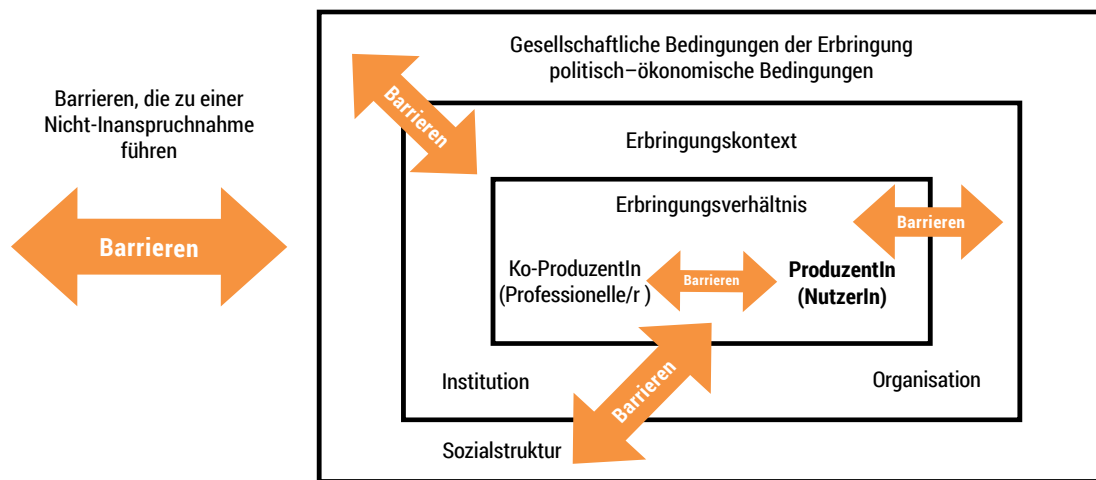
werden hier verstanden als umgeben von den *gesellschaftlichen Bedingungen der Erbringung* mit ihren sozialstrukturellen Gegebenheiten, Normen und Machtverhältnissen.² Mit diesen drei Ebenen ist ein differenzierender analytischer Rahmen gewonnen, der unsere Untersuchung der Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen strukturiert.

cher Angebote von grundsätzlicher Bedeutung. Hier setzt das Forschungsprojekt an, indem es die Bedingungen und Faktoren, die den Nutzen sozialer Dienstleistungen verhindern und begrenzen, *aus der Perspektive der Inanspruchnehmenden* rekonstruiert und so Hinweise für eine Absenkung und Verringerung der Barrieren für die Inanspruchnahme gewinnt.

ABB. 1

Theoretische Einbettung und Fokus der Studie

Quelle: Eigene Darstellung



Der Nutzen sozialer Arbeit

Der Forschungsansatz der Sozialpädagogischen Nutzerforschung³ hat gezeigt, dass die Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen keineswegs immer harmonisch vonstatten geht, sondern als eine tendenziell konflikthafte Konstellation zu verstehen ist, in der die ‚Passung‘ von sozialstaatlichen Dienstleistungen mit den Unterstützungsbedürfnissen der Inanspruchnehmenden nicht vorausgesetzt werden kann. Vielmehr können sich die sozialstaatlichen Erbringungskontexte – d. h. die institutionellen und professionellen Formen wie auch die situativen Bedingungen, unter denen soziale Dienstleistungen erbracht werden – als Hindernisse und *Barrieren der Inanspruchnahme* erweisen. Derartige Barrieren erschweren, begrenzen, verhindern die produktive Aneignung auf Seiten der Nutzerinnen und Nutzer. Damit laufen die Barrieren den sozialstaatlichen Zielsetzungen (s. o.) zuwider, weil der Nutzen der Dienstleistungen für die Inanspruchnehmenden begrenzt wird. Die systematische Untersuchung und Analyse dieser Barrieren ist somit sowohl im Hinblick auf die Gewährleistung der ‚Passung‘ von sozialen Dienstleistungen als auch hinsichtlich einer auf dieser Basis zu entwickelnden Infrastruktur sozialstaatli-

Die Untersuchung

Die Grundlage der Studie bildet die folgende begriffliche Bestimmung der Barrieren der Inanspruchnahme: „Insofern sozialstaatliche Erbringungskontexte, institutionalisierte und professionalisierte Formen sowie situative Konstellationen der Erbringung produktive Aneignungsleistungen von Dienstleistungen auf Seiten der Nutzer_innen erschweren, begrenzen oder verhindern, erweisen sich diese als Hindernisse und Barrieren der Inanspruchnahme.“

Die entsprechenden Forschungsfragen richteten sich auf die Faktoren und Faktorenkonstellationen, die aus der Sicht der Nutzer_innen als Barrieren der Inanspruchnahme darstellen und die angestrebte Passung von Erbringung und Inanspruchnahme beeinträchtigen. Dabei wurde danach unterschieden, ob die Barrieren auf der Ebene des Erbringungsverhältnisses und des Erbringungskontextes oder auf der Ebene der gesellschaftlichen Bedingungen festgemacht werden können. Zugleich wurde darauf geachtet, auf welcher Stufe der Interventionstiefe – lebensweltergänzend; lebensweltunterstützend; lebensweltersetzend – die Barrieren auftreten.



In unserer Untersuchung wurden über 76 Interviews mit Personen aus ganz Nordrhein-Westfalen und aus unterschiedlichen Bereichen der Sozialen Arbeit geführt. Die Interviewpartner_innen kamen aus so unterschiedlichen Bereichen wie Sozialcafés/Gemeinwesenzentren, der ambulanten Betreuung, der sozialpädagogischen Familienhilfe und Eltern-Kind-Einrichtungen.

Barrieren der Inanspruchnahme – Ergebnisse der Studie

Eine nicht unwesentliche Problematik im Hinblick auf die Inanspruchnahme findet sich im Zugang zu den Angeboten. Dabei handelt es sich um einen Übergang aus einem alltagsweltlichen in einen institutionellen Kontext, der auf die Bearbeitung von als problematisch erachteten Lebenssituationen ausgerichtet ist. Die Einrichtungen entscheiden über den Zugang zu ihren Angeboten anhand selektiv wirkender Kriterien, d. h. potentielle Nutzer_innen werden zur Inanspruchnahme zugelassen oder abgewiesen. Dies stellt eine nicht unerhebliche Schwelle dar, die überwunden werden muss. Hier fand sich ein breites, differenziertes Spektrum von Praktiken, wie der Zugang zu den verschiedenen Angeboten seitens der Nutzer_innen erschlossen wird. Von besonderem Interesse ist hier der soziale Kontext: Familienangehörige sowie Peers eröffnen vor allem in den eher niedrigschwelligen, lebensweltergänzenden Bereichen, aber auch in den höherschweligen Bereichen den Zugang, indem sie die potentiellen Nutzer_innen vermitteln. Hier spielen auch Schlüsselpersonen aus dem institutionellen Bereich eine bedeutsame Rolle. Institutionelle Formen der Vermittlung und die Eröffnung von Zugängen finden sich eher in höherschweligen, lebensweltunterstützenden und lebensweltersetzenden stationären Formen von Angeboten. Es ist der soziale Kontext von potentiellen Nutzer_innen – seien es Peers, Familienangehörige oder relevante Personen aus den Institutionen, zu denen eine tragfähige Beziehung besteht –, der als eine bedeutsame Ressource bzw. Voraussetzung bei der Erschließung des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen gelten kann.

Barrieren der Inanspruchnahme finden sich über alle drei Ebenen wie auch auf allen Intensitätsstufen mit einer dahingehenden Tendenz, dass in den intensiveren Formen der Inanspruchnahme diese vermehrt genannt und als konfliktträchtiger geschildert wurden. Dabei werden Barrieren der Inanspruchnahme mit übergreifendem und generellem Charakter erkennbar:

- Eine solche Barriere besteht in den Anforderungen von Einrichtungen, die ihre Nutzer_innen als kompetente Akteur_innen behandeln. Es wird unterstellt, dass die

Nutzer_innen über die entsprechenden Ressourcen intellektueller emotionaler und sozialer Art verfügen, die ihnen ermöglichen, ein Angebot *nach dessen Maßgabe* zu nutzen. Denjenigen Nutzer_innen, die nicht oder nur eingeschränkt über diese Ressourcen verfügen oder die die Vorgaben des Angebots nicht ohne Weiteres akzeptieren, stellt sich dieser Zusammenhang als Hindernis für den Zugang oder die Fortsetzung der Inanspruchnahme dar.

- Eine weitere übergreifende Form einer Barriere der Inanspruchnahme bezieht sich auf die soziale Position(-ierung) der Nutzer_innen als Personen. Nutzerinnen und Nutzer berichten, dass sie im direkten Verhältnis zu Professionellen als Person nicht ernst genommen, nicht anerkannt oder gar abgewertet werden, bis hin zu der Erfahrung des ‚Ausgesetztseins‘ gegenüber offener Schikane. An Entscheidungen sind sie oftmals nicht beteiligt, diese werden ihnen lediglich mitgeteilt, auch wenn sie selbst betroffen sind. Über deren Zustandekommen und deren Hintergründe erfahren sie wenig. Aufgrund ihrer Nichtbeteiligung erscheinen die Entscheidungen den Nutzer_innen oftmals als nicht nachvollziehbar und willkürlich. Sie müssen sie hinnehmen und erfahren sich so als Objekte institutionell basierten, professionellen Handelns. Dieser ihnen zugewiesene Objektstatus im Dienstleistungsgeschehen bildet die Basis für Passivität und Fatalismus und damit für ein resignatives Verbleiben oder gar die Abkehr von dem Angebot. Selten findet sich – obwohl vorhanden – auf Seiten der Nutzer_innen Widerspruch und Widerstand gegenüber dieser Nichtanerkennung als Subjekt.
- In engem Zusammenhang mit der Behandlung von Nutzer_innen als Objekte wird die soziale Tatsache der *Stigmatisierung* durch die Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen als Barriere benennbar. Voraussetzung für die Inanspruchnahme ist die Feststellung eines Defizits in der Lebensführung – gemessen an den gesellschaftlichen Normalitätsstandards. Soll dieses Defizit *pädagogisch* im Sinne einer Personenänderung bearbeitet werden, so muss es als *persönliches Defizit* zugeschrieben werden. (Potentielle) Nutzer_innen verfügen über das gesellschaftliche und kulturelle Wissen über die stigmatisierenden Folgen und Risiken der Defizitzuschreibungen durch soziale Dienstleistungseinrichtungen. Neben der Folge der Abwertung und Missachtung in ihrem sozialen Umfeld fürchten sie zudem, als



Inanspruchnehmende in ihrer Selbstbestimmung eingeschränkt zu werden. Sie versuchen deshalb, den Kontakt mit Maßnahmen der Sozialen Arbeit zu meiden und dort, wo dies nicht möglich ist, Strategien der Verheimlichung und Normalisierung einzuschlagen. Stigmatisierung wird in denjenigen Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit besonders stark thematisiert, in die die Nutzer_innen eher unfreiwillig einbezogen sind.

- Schließlich sind die in Verbindung stehenden Ergebnisse – der mangelnden Anerkennung als Person, der Behandlung als Objekt institutionell-professioneller Behandlung und damit der Negierung des Subjektstatus, die Zuschreibung von Defiziten und die damit verbundenen Prozesse der Stigmatisierung und gesellschaftlicher Abwertung – ohne die grundlegende strukturelle Machtasymmetrie in den sozialen Diensten nicht denkbar. Immer wieder verweisen die Nutzer_innen, meist indirekt, auf ihren systematisch untergeordneten Status im Dienstleistungsprozess als Resultat ungleicher Machtverteilung.

Strukturelle Barrieren der Inanspruchnahme existieren nicht bereits von vornherein als solche. Sie entstehen und werden reproduziert als Resultat der Handlungen der beteiligten Akteur_innen im Zusammenhang mit dem konkreten Gefüge gesellschaftlicher Strukturen und kultureller Normen, mit institutionellen Verfahrensweisen und Routinen, professionellen Deutungen und Zuschreibungen.

Perspektiven – Alternativen

Eine Alternative zu den untersuchten Verhältnissen, die den Nutzen sozialer Dienstleistungen in das Zentrum ihrer Aufmerksamkeit stellt und zum Ausgangspunkt von Überlegungen macht, die auf eine Veränderung der strukturellen Barrieren der Inanspruchnahme gerichtet ist, müsste grundsätzliche Veränderungen dieser Verhältnisse beinhalten.

Von ausschlaggebender Bedeutung in dieser Hinsicht wäre, die Nutzung von sozialen Diensten zu ermöglichen, ohne dass hierzu Voraussetzungen vorlägen. Dies betrifft vor allem diejenigen Bedingungen des Zugangs, die darauf hinauslaufen, dass ein persönliches Defizit festgestellt wird, was eine gesellschaftliche Stigmatisierung zur Folge haben würde. Wesentlich für eine Steigerung des Nutzens und des Gebrauchswertes sozialer Dienstleistung ist, dass die Nutzer_innen in demokratischer Weise auf die Ausgestaltung der Dienste Einfluss nehmen, damit ihnen nutzbringende soziale Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Insofern müssten die Dienstleistungen der Sozialen Arbeit im Hinblick auf eine

Form der Sozialen Arbeit konzipiert werden, die als selbstverständliche, diskriminierungsfreie und demokratisch verfasste *Infrastruktur sozialer Dienstleistungen* etabliert wird.

Literatur und Anmerkungen

- 1 - Vgl. Thole, Werner (Hrsg.) (2010): Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag
- 2 - Vgl. hierzu ausführlich: Schaarschuch, Andreas (1999): Theoretische Grundelemente Sozialer Arbeit als Dienstleistung. Ein analytischer Zugang zur Neuorientierung Sozialer Arbeit. In: neue praxis. Heft 6. S. 543-560
- 3 - Vgl. hierzu grundlegend: Oelerich, Gertrud/Schaarschuch, Andreas (2005) (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen aus Nutzer-sicht. Zum Gebrauchswert Sozialer Arbeit. München: Ernst Reinhardt Verlag.

Über die Autor_innen

Prof. Dr. Gertrud Oelerich - Professorin für Sozialpädagogik/Kinder- und Jugendhilfe am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Wuppertal.

Prof. Dr. Andreas Schaarschuch - Professor für Sozialpädagogik/ Soziale Dienste am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Wuppertal.

Ines Hiegemann M.A - Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Katholischen Hochschule NRW in Münster.

Kristin Beer M.A - Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Witten-Herdecke.

Impressum

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.),
Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080,
E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand: Prof. Dr. Dirk Messner,
Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik
Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied (Hrsg.)

Ralitsa Petrova-Stoyanov, wissenschaftliche Referentin (Hrsg.)

Layout: Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes
Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, Mai 2019

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 23
www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik23.html

