

# Ein weiter Weg

## Die Partizipation der Nutzer in Sozialeinrichtungen

BRIGITTE REISER

Dr. Brigitte Reiser ist Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin und als Beraterin für Non-Profit-Organisationen tätig. Sie ist spezialisiert auf die Themen Stakeholder-Management und Social Media für gemeinnützige Träger im Sozialsektor. Über beide Themen informiert sie regelmäßig in ihrem Fach-Weblog (<http://blog.nonprofits-ernetzt.de>) und in Vorträgen und Publikationen. [www.stakeholder-management.de](http://www.stakeholder-management.de)

**Partizipation ist in ihrem Kern politisch, weil sie die Machtverhältnisse zwischen der Organisation und ihren Nutzern berührt. Deshalb bedarf es einer eingehenden Diskussion aller Beteiligten, der Organisation wie der Nutzer, über ihre Interessen und Wünsche.**

»Nutzerbeteiligung« und »Nutzerpartizipation« sind Begriffe, unter denen jeder etwas anderes versteht, weil es ganz unterschiedliche Möglichkeiten gibt, wie Adressaten sozialer Dienstleistungen und ihr Umfeld in Sozialeinrichtungen eingebunden werden können.

Im Alltag der Sozialwirtschaft dominieren Beteiligungsverfahren mit geringem Personal- und Zeitaufwand (Wellens/Jegers 2016). Man setzt eher auf Fragebögen als auf Beiräte. Zumeist erheben Sozialeinrichtungen die Zufriedenheit ihrer Nutzer und fragen deren Beschwerden ab. Bedeutend weniger Organisationen sehen einen Nutzerbeirat vor oder einen Sitz für einen Nutzervertreter im Vorstand.

Die Nutzer- oder »Kundenzufriedenheit« zu erfragen zählt aber der Forschung zufolge nicht zur »echten« Partizipation, sondern bildet nur eine ihrer Vorstufen. Substantielle Partizipation ist dadurch gekennzeichnet, dass Mitarbeiter einer Einrichtung

- Mitbestimmung seitens der Nutzer zulassen
- Entscheidungskompetenzen teilweise an die Nutzer abgeben
- Entscheidungsmacht auf Nutzer übertragen

Zu den sogenannten Vorstufen der Partizipation gehört, dass die Einrichtung

- Nutzer informiert
- Nutzer-Meinungen erfragt
- Nutzer konsultiert, um deren Lebensweltexpertise einzuholen (Straßburger/Rieger 2014).

Partizipation ist ein interaktiver Prozess, der sich zwischen der Organisation und ihren Nutzern abspielt. Dementsprechend müssen auch beiden Perspektiven in ein Partizipationsmodell einfließen: die professionell-institutionelle und die der Nutzer sozialer Dienste.

Straßburger und Rieger (2014) haben die unterschiedlichen Stufen der Partizipation in Form einer Pyramide visualisiert, die beide Perspektiven (Organisation und Nutzer) umfasst. Die oben aufgezählten Partizipationsstufen aus Sicht der Mitarbeiter werden ergänzt um die Perspektive der Bürger, die bei der »echten« Partizipation an Entscheidungen mitwirken, in bestimmten Bereichen Entscheidungen eigenständig treffen und in der höchsten Stufe die volle Entscheidungsmacht ausüben. Hinzu kommt eine Pyramidenspitze, die kein Äquivalent auf professioneller Seite hat: nämlich die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation, bei der Bürgerinnen und Bürger selbstverantwortlich Projekte initiieren und umsetzen.

Partizipation ist in ihrem Kern politisch, weil sie die Machtverhältnisse zwischen der Einrichtung und ihren Nutzern berührt. Deshalb enden viele Beteiligungsmaßnahmen auch in »symbolischer Politik«, also in Partizipationsaktivitäten ohne Wirkung, weil die professionelle Seite keine Entscheidungsbefugnisse abgeben möchte. Bei Bürgern, die ihre Zeit und ihr Wissen in folgenlose Mitmach-Angebote investieren, macht sich Enttäuschung breit. Sowohl für die Einrichtung als auch für deren Nutzer erweisen sich wirkungslose Formen der Beteiligung als »Zeit- und Geldverschwendung« (Wellens/Jegers

2016, 308). Dabei bietet die Nutzerbeteiligung sozialen Organisationen einige wichtige Vorteile:

- Dienstleistungsangebote werden durch das Wissen der Nutzer und ihres sozialen Umfelds besser.
- Ziele können durch die konstruktive Mitwirkung von Nutzern besser erreicht werden.
- Die Legitimität der Organisationen wächst, wenn sie über eine demokratische Praxis verfügt und Beteiligung als ein Bürger- und Menschenrecht achtet.

Nutzerbeteiligung kann auf zwei Arten stattfinden (Robson u. a. 2003):

- Nutzer können zu Mitmach-Möglichkeiten eingeladen werden, die die Organisation vorgibt (»managementzentrierte Form der Nutzerbeteiligung«)
- Nutzer werden dazu ermuntert und darin unterstützt, eigene Prioritäten zu verfolgen und umzusetzen (»nutzerzentrierte Form der Nutzerbeteiligung«)

Auch in Deutschland agiert die Sozialarbeit seit 1970 in diesem Spannungsfeld zwischen einer institutionellen »Partizipation von oben« und zivilgesellschaftlichen Beteiligungsforderungen, die durch soziale Bewegungen und eine »Partizipation von unten« entstehen (Kardorff 2014).

Während die Nutzerbeteiligung, die vom Management organisiert wird, eher auf Maßnahmen fokussiert, die auf das Individuum zielen (Abfrage der Zufriedenheit, Beschwerdeverfahren), fördert die nutzerzentrierte Form der Beteiligung eher kollektive Verfahren (Fleming 2012). Empirisch kann dabei beobachtet werden, dass das Interesse der Nutzer, mitzumachen und sich einzubringen, größer ist, wenn die eigenen Ideen vorgetragen und umgesetzt werden können (Robson u. a. 2003, 6).

Welche Faktoren fördern die Nutzerbeteiligung in sozialen Organisationen? (Robson u. a. 2003):

- die Überzeugung, dass Partizipation wichtig ist
- die Vision, die Organisation zu einer partizipativen Einrichtung weiterzuentwickeln
- der Wille, Strukturen und Prozesse in der Organisation entsprechend umzugestalten

## So kann es gehen: Checkliste Nutzerbeteiligung

Vor der Einführung von Prozessen der Partizipation sollten alle Beteiligten gemeinsam, also Organisation und Nutzer zusammen, die folgenden Punkte besprechen und festlegen (vgl. Fleming 2012, 65):

- Zweck der Beteiligung
- Form der Beteiligung
- realistischer Zeitplan für deren Umsetzung
- Wer soll beteiligt werden?
- Wie kann man die Beteiligten unterstützen und fördern?

Brigitte Reiser



- eine Führung, die ermöglicht und anspricht
- die Einbindung aller Bereiche der Organisation – Partizipation als Querschnittsthema
- ein Budget, das Partizipationsverfahren finanziert und Nutzern Unterstützung und Assistenz vermittelt
- die Schulung und Unterstützung der partizipativen Kompetenzen von Mitarbeitern
- eine Personalauswahl, die Partizipationserfahrungen und Partizipationsbereitschaft voraussetzt
- ein kontinuierlicher Dialog und regelmäßige Begegnung zwischen Einrichtung und Nutzern
- die Akzeptanz von Unterschieden hinsichtlich der Interessen, Erfahrungen und Ausdrucksmöglichkeiten von Individuen und Gruppen in der Organisation
- die regelmäßige Evaluation des Mehrwerts und der Wirkung von Nutzerbeteiligung, sowohl im Hinblick auf die Nutzer als auch auf die Organisation

Das institutionelle Umfeld, in das Sozialeinrichtungen eingebunden sind, spielt eine wichtige Rolle, wenn es um Partizipation in sozialen Organisationen geht. Staat, Kommunen, Pflege- und Krankenkassen, Stiftungen, aber auch soziale Bewegungen wie beispielsweise die Behindertenbewegung können als Initiator und »Treiber« von Nutzerbeteiligung agieren.

Wichtig ist es, den Nutzerbegriff nicht zu eng zu fassen, sondern möglichst inklusiv, so dass die eventuell unterschiedlichen Nutzergruppen einer Organisation darin berücksichtigt sind, ebenso wie deren Angehörigen (Robson u. a. 2003, 8).

Die partizipativen Verfahren sollten dabei nicht nur auf Sprache, Professiona-

lität und rationalen Diskurs setzen, sondern auch Wege eröffnen, die persönliche Erfahrungen und emotionalen Input zulassen, um niemanden auszugrenzen, der nicht in das gängige professionelle und eher bürokratische Partizipationsraster passt (Carr 2012, Barnes 2008). Vor der Einführung von Partizipationsprozessen sollten alle Beteiligten gemeinsam, also Organisation und Nutzer zusammen, die einige bedeutsame Punkte besprechen und festlegen (vgl. Kasten »So kann es gehen: Checkliste Nutzerbeteiligung«).

Welche Hürden in Sozialeinrichtungen verhindern effektive Partizipationsprozesse? (Robson u. a. 2003):

- Die Fragmentierung von Organisationen in unterschiedliche Einrichtungen, Fachbereiche, Regionen und Kulturen. In diesem Fall sind auch die Partizipationsaktivitäten häufig fragmentiert, so dass ein konsistentes Beteiligungsprogramm und dessen koordinierte Umsetzung scheitert.
- Es existiert in der Organisation kein wirkliches Interesse an der Umsetzung effektiver Nutzerbeteiligung. Entsprechende Maßnahmen werden nur durchgeführt, um die eigene Reputation nach außen hin zu verbessern.
- Man bindet nur jene Nutzer (-gruppen) in Beteiligungsprozesse ein, denen man das Mitmachen zutraut und die in der Einrichtung zu den »Aktiven« gehören. Nutzer, die als apathisch gelten oder denen man fehlende Partizipationskompetenzen unterstellt, lässt man außen vor.
- Die Existenz einer unsichtbaren »Glasdecke«: Nutzer stoßen hier an bestimmte unsichtbare »Partizipationsgrenzen«, die durch Tradition oder Seniorität gesetzt sind. Sei es, dass

Nutzer nicht in den Vorstand kommen oder – obwohl aktiv – nicht den Wechsel vom Ehrenamt ins Hauptamt schaffen: In manchen Organisationen dominiert die Haltung, dass es für die Nutzerbeteiligung »natürliche Grenzen« gibt (Robson u. a. 2003, 19)

- **Personalwechsel:** Wenn engagierte »Partizipationsbefürworter« unter den Mitarbeitern die Organisation verlassen, kann dies den gesamten Bereich der Nutzerbeteiligung erheblich zurückwerfen. Gerade bei kleinen Organisationen rücken bei unbesetzten Stellen oder bei der Einarbeitung von neuen Mitarbeitern zeitaufwändige Themen wie die Nutzerbeteiligung in den Hintergrund.

## Nutzerbeteiligung fördern

Auch wenn in der Praxis schon in vielen Sozialeinrichtungen und hier speziell in der Kinder- und Jugendhilfe Beteiligungsprozesse institutionalisiert sind, gibt es noch viel zu tun. Denn zu wenig evaluiert wird die Wirkung von Partizipationsprozessen auf die Organisation und die beteiligten Gruppen.

Eine empirische Studie aus Belgien, für die fast 800 gemeinnützige Organisationen aus 14 unterschiedlichen Sektoren befragt wurden, kommt zu dem Schluss, dass trotz diverser Konsultations- und Partizipationsverfahren der Einfluss der Nutzer auf die Entscheidungen einer gemeinnützigen Organisation als geringer eingeschätzt wird als der Einfluss anderer wichtiger Stakeholdergruppen (Wellens/Jegers 2016, 302): 51 % der befragten Geschäftsführer halten den Nutzer-Einfluss für wichtig/sehr wichtig/entscheidend. Aber als noch viel

»Viele Beteiligungsmaßnahmen enden in symbolischer Politik«

wichtiger wird der Einfluss des Staates (80 %), des Vorstandes (86 %) und des Managements (97 %) wahrgenommen.

Für Kardorff (2014) steht das Thema »Partizipation« in der Sozialarbeit und Sozialpädagogik trotz gewisser Fortschritte in einzelnen Einrichtungen bezogen auf die Fläche »erst am Anfang« (S. 13). Das heißt, die Diskussion über

Partizipation und der Umgang mit Partizipation wird im Sozialsektor (und nicht nur hier) eine der großen Herausforderungen der nächsten Jahre sein. Es wachsen Nutzer-Generationen heran, die Beteiligung als substantiell erachten und diese auch selbstbewusst einfordern werden.

Aber auch das Hauptamt selbst ist vielerorts mit den Partizipationsmöglichkeiten unzufrieden, die ihm geboten werden. Fast ein Fünftel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der stationären Altenpflege äußert ein Zufriedenheitsdefizit im Hinblick auf die eigenen Gestaltungschancen (INBAS 2015, 171).

Die Diskussion wird sich also zukünftig im Kern darum drehen müssen, wie Sozialeinrichtungen und soziale Dienste sich zu partizipativen Organisationen weiterentwickeln können, die allen beteiligten Stakeholder-Gruppen (Mitarbeitern, Nutzern, Angehörigen, Ehrenamtlichen, – aber auch Unterstützern und Freunden) mehr Mitsprache einräumen. Die Digitalisierung des Kontextes, in dem soziale Dienstleistungen erbracht werden, und die Digitalisierung eines Teils der Dienste selbst, werden ihrerseits auch in Richtung Teilhabe wirken.

## Erstellung eines Partizipationsindex

Um den Diskurs in Sozialeinrichtungen unter allen Beteiligten anzustoßen und weiterzubringen, schlägt Kardorff (2014) vor, einen »Partizipationsindex« zu erarbeiten. Solche Indizes gibt es schon in unterschiedlichen Bereichen wie beispielsweise der Inklusion (siehe den »Kommunalen Index für Inklusion«) oder der politischen und sozialräumlichen Partizipation.

Ein Partizipationsindex bezogen auf die Struktur, die Praxis und den Stand der Nutzerbeteiligung in Sozialeinrichtungen könnte Klarheit darüber schaffen, wo die einzelne Organisation steht und wo sie hin möchte. Eine Verbesserung der Qualität von Partizipationsverfahren in gemeinnützigen Organisationen wird insbesondere auch seitens

der empirischen Forschung angemahnt (Wellens/Jegers 2016). Deren Ergebnisse zeigen, dass es nicht ausreicht, einfach Beteiligungsverfahren zu installieren, ohne deren Qualität und Wirkung zu evaluieren.

Nutzerpartizipation erfordert von allen Beteiligten Zeit, Geduld und Durchhaltevermögen auch über Durststrecken und Konfliktsituationen hinweg. Man sollte die Einführung der Nutzerbeteiligung deshalb eher mit dem Beginn einer Reise vergleichen und nicht mit der Umsetzung eines bloßen »Projekts«. ■

## Literatur



(Internetzugriff am 9.11.2016)

- Barnes, Marian (2008):** Passionate Participation, in: Critical Social Policy, Bd. 28, Heft 4, 461-481.
- Carr, Sarah (2012):** Participation, Resistance and Change, in: Beresford, Peter/Carr, Sarah (Hg.): Social Care, Service Users and User Involvement, London/Philadelphia, 37-51.
- Fleming, Jennie (2012):** Service User Involvement – What it is and What It Could Be, in: Beresford, Peter/Carr, Sarah (Hg.): Social Care, Service Users and User Involvement, London/Philadelphia, 52-68.
- INBAS (2015):** Kooperation von Haupt- und Ehrenamtlichen in Pflege, Sport und Kultur, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/kooperation-von-haupt-und-ehrenamtlichen-in-pflege--sport-und-kultur/96154>.
- Kardorff, Ernst von (2014):** Partizipation im aktuellen gesellschaftlichen Diskurs, in: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 2, 4-15.
- Kommunaler Index für Inklusion: »Inklusion vor Ort«** – ein Praxishandbuch, Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft (Hg.).
- Robson, Paul/Begum, Nasa/Locke, Michael (2003):** Developing user involvement, Joseph Rowntree Foundation/Polity Press. <https://www.jrf.org.uk/report/increasing-user-involvement-voluntary-organisations>.
- Straßburger, Gaby/Rieger, Judith (Hg.) (2014):** Partizipation kompakt, Weinheim/Basel.
- Wellens, Lore/Jegers, Marc (2016):** From Consultation to Participation, in: Nonprofit Management & Leadership, Bd. 26, Heft 3, 295-312.