FGW-**Studie**
Vorbeugende Sozialpolitik 02

Peter Bartelheimer, Jutta Henke

Vom Leitziel zur Kennzahl

Teilhabe messbar machen

FGW Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung

Herausgeber

FGW Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung

FGW – 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.)

Themenbereich
Vorbeugende Sozialpolitik
Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied
Christoph Gille, Wissenschaftlicher Referent

Layout
Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung
Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

ISSN
2567-0050

Erscheinungsdatum
Düsseldorf, August 2018

Peter Bartelheimer, Jutta Henke

Vom Leitziel zur Kennzahl

Teilhabe messbar machen

Auf einen Blick

- Viele Akteur_innen in Kommunen haben den Anspruch, politischen Teilhabezielen auch praktische Geltung zu verschaffen.
- Um die Teilhabewirkungen ihrer Einrichtungen und Leistungen zu messen, können Kommunen zum einen vorhandene Datenbestände und Instrumente teilhabeorientiert weiterentwickeln.
- Vielversprechend ist zum anderen aber auch der Einsatz neuer spezifischer Instrumente zur Teilhabemessung. Im Bereich der Hilfen für Menschen mit Behinderungen gibt es bereits gut übertragbare Ansätze.
- Kennzahlen und Wirkungsindikatoren sollten jedoch nicht von außen vorgegeben, sondern von den lokalen Akteur_innen im Rahmen beteiligungsorientierter Verfahren gemeinsam entwickelt werden.

Abstracts

Vom Leitziel zur Kennzahl – Teilhabe messbar machen

Eine Politik des sozialen Ausgleichs im Bund, im Land und in der Kommune braucht ein positives Gegenbild zu Armut und sozialer Ausgrenzung. *Teilhabe* ist eine solche Leitidee, an der sich auch viele kommunale Dienste und Einrichtungen orientieren. Die konkrete Messung erreichter Teilhabe auf lokaler Ebene bleibt jedoch noch weitgehend die Ausnahme. Diese Expertise gibt deswegen einen Überblick über die theoretischen Grundlagen und Herausforderungen der Teilhabemessung, stellt die gesetzlichen Rahmenbedingungen in fünf sozialpolitischen Themenfeldern vor und erörtert verschiedene Instrumente sowie konkrete Umsetzungsbeispiele. Damit gibt sie lokalen Akteur_innen Anregungen, wie sozialpolitische Ansprüche in Messverfahren für Teilhabewirkungen zur Geltung kommen können.

From guiding concept to indicators – towards a metric of participation

Equalizing social policy, at the federal, state and municipal levels alike, needs to oppose a positive point of reference to poverty and social exclusion. For many local social services and facilities, *participation* serves as such a guiding concept. So far however, practical approaches to measuring achievements in participation may only be found by way of rare exception. This expert report aims to provide an overview on theoretical foundations and practical challenges to measuring participation outcomes, taking into account the legislative framework in five fields of social policy and discussing different instruments and instances of their implementation. Its purpose is to encourage local stakeholders in effectively asserting welfare state entitlements by way of establishing a concrete metric for participation outcomes.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis ..... **v**

Abkürzungsverzeichnis ..... **v**

1 Einleitung **1**

2 Kommunale Leistungen wirkungsorientiert steuern – Versprechen und Widersprüche **3**

2.1 Vom Ziel zur Wirkung – Begriffe für Steuerung und Evaluation 3

2.2 Was wirkungsorientierte Steuerung verspricht 5

2.3 Warum Teilhabeziele nicht steuerungswirksam werden 8

2.3.1 Zielfindung findet nicht statt 8

2.3.2 Teilhabeziele bleiben unbestimmt 9

2.3.3 Haushalt sticht Teilhabe 9

3 Was macht Teilhabe aus, und kann man das messen? **12**

3.1 Teilhabe – eine Idee von Gerechtigkeit 12

3.1.1 Normativer Gehalt des Teilhabebegriffs – Versuch einer Rekonstruktion 12

3.1.2 Notwendige Präzisierungen 16

3.2 Wie Teilhabe hergestellt wird 16

3.3 Probleme und Anforderungen der Teilhabemessung 19

4 Handlungsfelder und Zielgruppen **23**

4.1 Hilfen für Menschen mit Behinderungen 23

4.2 Grundsicherung und Arbeitsförderung im SGB II 28

4.3 Kinder- und Jugendhilfe 32

4.4 Wohnungslosenhilfe 35

4.5 Migration und Flucht 38

5 Ansätze der Messung **41**

5.1 Bestehende Instrumente teilhabeorientiert weiterentwickeln 41

5.1.1 Sozialberichterstattung und Monitoring 41

5.1.2 Sozialräumliches Monitoring 46

5.1.3 Wirkungsforschung und Programmevaluationen 50

5.1.4 Kennzahlengestützte Wirkungssteuerung 57

5.1.5 Individuelle Hilfeplanung 60

5.2 Spezifische teilhabeorientierte Instrumente einsetzen 64

5.2.1 Verfahren teilhabeorientierter Selbstevaluation 64

5.2.2 Subjektorientierte Teilhabemessung 68

5.2.3 Teilhabesurvey 72

6 Wie Teilhabe gemessen werden kann – sieben Argumente 77

Gesprächsprogramm 80

Literatur 81

Über die Autor_innen 102

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungen sozialstaatlicher Programme – das Standardmodell 4

Abbildung 2: Was wirkt auf Teilhabechancen – ein Grundmodell 17

Abbildung 3: Teilhabewirkungen 20

Abbildung 4: Index für Inklusion: Indikator B1.7 67

Abbildung 5: Teilhabesurvey – Vergleich Fragebogenstruktur Vorstudie und Pretest 73

Abkürzungsverzeichnis

Alg II	Arbeitslosengeld II
AG	Ausführungsgesetz
APG NRW	Alten- und Pflegegesetz NRW
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAESCAP	Bewertung aktueller Entwicklungen der sozialpsychiatrischen Versorgung auf der Grundlage des Capabilities Approaches und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BVG	Bundesverfassungsgericht
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation

DVO	Durchführungsverordnung
FGW	Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung
Fn	Fußnote
GEDA	Gesundheit in Deutschland aktuell
GG	Grundgesetz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)
IGG NRW	Inklusionsgrundsätzegesetz NRW
KECK	Kommunale Entwicklung – Chancen für Kinder
KeKiz	Kein Kind zurücklassen
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KiBiz	Kinderbildungsgesetz
KiGGS	Kinder- und Jugendgesundheitssurvey
KiZ	Kinderzuschlag
KJFöG	Kinder- und Jugendförderungsgesetz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KJSG	Kinder- und Jugendstärkungsgesetz
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
LVR	Landschaftsverband Rheinland
MAIS NRW	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
NAK	Nationale Armutskonferenz
NRW	Nordrhein-Westfalen
PASS	Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung
RZV	Rahmenzielvereinbarung
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe

SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SOFI	Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen
UN-BRK	Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen
UNCRPD	United Nations Convention on The Rights of Persons with Disabilities
VSOP	Verein für Sozialplanung
WHO	World Health Organization
WHOQOL	World Health Organization Quality of Life
WTG NRW	Wohn- und Teilhabegesetz Nordrhein-Westfalen
zkT	zugelassener kommunaler Träger

1 Einleitung

Sozialpolitisches Handeln gegen Armut und Ausgrenzung braucht ein positives Ziel. Teilhabe ist eine solche Leitidee. Kaum ein programmatischer Text, kaum ein kommunaler Sozialbericht, kaum ein Fachkonzept für soziale Dienste und Einrichtungen kommt ohne Bezugnahme auf sie aus. Für die nordrhein-westfälische Sozialberichterstattung beginnt Armut, wenn die Teilhabe in einer wesentlichen Lebenslagedimension gefährdet ist (vgl. MAIS NRW 2016, S. 16). Die präventiven und sozialraumorientierten Maßnahmen der Landesinitiative *NRW hält zusammen* (vgl. MAIS NRW 2015, 2016; www.nrw-haelt-zusammen.nrw.de) sollen die Teilhabechancen benachteiligter Gruppen verbessern: am Arbeitsmarkt, an Bildung, am Wohnungsmarkt, am öffentlichen Leben im Quartier. Teilhabe dient der Bundesregierung im Armuts- und Reichtumsbericht (zuletzt 2017) und bei der Berichterstattung in anderen Politikfeldern als normativer Bezugspunkt für sozialstaatlichen Ausgleich, für Gleichstellung, Integration und Inklusion.

Dass Teilhabe derzeit im politischen Diskurs als Ziel weithin konsensfähig ist, beruht aber in vielen Zusammenhängen darauf, dass das darin eingeschlossene Gleichheitsversprechen unbestimmt bleibt. Das müsste nicht so sein, denn Teilhabe steht für ein inklusives Verständnis von Wohlfahrt, aus dem konkret benennbare Anforderungen an sozialen Ausgleich, soziale Hilfen und Daseinsvorsorge folgen können. Nicht überall sind Teilhabeziele so konkret und verbindlich gefasst wie im Bereich der Hilfen für Menschen mit Behinderungen. Aber in immer mehr sozialpolitischen Handlungsfeldern werden Teilhabeansprüche auch gesetzlich normiert oder Teilhabeziele für Programme und Projekte vorgegeben.

Doch in der Praxis wird immer noch vor allem intuitiv und „aus dem Bauch heraus“ (ein_e der befragten Expert_innen) bestimmt, was Teilhabe für die jeweilige Zielgruppe bedeutet und wie sie erreicht werden soll: Bei Kindern kann die gleiche Chance auf schulische Bildung gemeint sein, bei alten Menschen und gesundheitlich beeinträchtigen Menschen das selbstbestimmte Wohnen in der eigenen Wohnung, bei Geflüchteten der Zugang zu Sprache und Arbeit. Explizite Wirkungsmodelle dazu, mit welchen sozialpolitischen Leistungen Teilhabeeinschränkungen vermieden oder überwunden werden, sind immer noch die Ausnahme. Und es bleibt politisch und gesellschaftlich umstritten, welches Maß an Teilhabe der Sozialstaat und die kommunale Daseinsvorsorge sichern sollen: Geht es lediglich um Teilhabe am soziokulturellen Existenzminimum, oder geht es um deutlich mehr? Und wie viel mehr gehört zur vollen und uneingeschränkten Teilhabe, wie sie etwa die UN-Behindertenrechtskonvention verlangt?

Die Idee zu dieser Expertise entstand im Juni 2015 in einem Themenentwicklungsworkshop des FGW zu Leitbildern und Fachkonzepten vorbeugender Sozialpolitik. Im Anschluss an einen Impulsbeitrag zum am SOFI Göttingen entwickelten Teilhabekonzept fragten kommunale Teilnehmer_innen, wie Teilhabe als normativer Maßstab für die Evaluation und Steuerung kommunaler Programme besser handhabbar gemacht werden könne.

Die als Antwort auf diesen Bedarf entwickelte Expertise sichtet Ansätze zur Operationalisierung und Messung von Teilhabewirkungen sozialpolitischer Maßnahmen und Programme. Sie ist

mehr als ein Literaturbericht, aber noch keine praktische Handreichung. Die Expertise soll kommunale Akteur_innen, die es nicht beim ‚guten Wort' oder beim Konsens über das ‚Oberziel' belassen, sondern Teilhabeansprüchen in der lokalen Sozialpolitik auch praktisch Geltung verschaffen wollen, bei der Reflexion unterstützen und zur Messung ermutigen, im Wissen, dass Zeit und Raum dafür in der kommunalen Praxis beschränkt sind.

Dazu geht diese Expertise in fünf Schritten vor: Der erste Abschnitt argumentiert, dass Teilhabewirkungen sozialpolitischer Maßnahmen nicht nur unterstellt, sondern datengestützt dokumentiert und überprüft werden sollten. Der zweite Abschnitt skizziert hierfür einen konzeptionellen Rahmen: Welche Idee von Wohlfahrt liegt dem Teilhabebegriff zugrunde und welche Konsequenzen hat dies für die Verständigung über Teilhabeziele und für eine angemessene Planung, Steuerung und Evaluation? Im dritten Abschnitt werden fünf ausgewählte Handlungsfelder kommunaler Sozialpolitik unter der Fragestellung verglichen, was in ihnen als Teilhabenorm anerkannt wird. Neben den bestehenden internationalen und nationalen Regelungen liegt ein besonderes Augenmerk dabei auf solchen Normen, die in Nordrhein-Westfalen gelten. Der vierte Abschnitt gibt einen systematischen Überblick, welche bestehenden Instrumente einer wirkungsorientierten kommunalen Sozialpolitik für die Teilhabemessung weiterentwickelt werden können (etwa der Sozialberichterstattung, des sozialräumlichen Monitorings oder der kennzahlengestützten Steuerung) und zu welchen neuen Ansätzen das Teilhabekonzept den Anstoß gegeben hat (teilhabeorientierte Selbstevaluationen, subjektorientierte Teilhabemessung und Teilhabesurvey). Für alle Instrumente werden konkrete Beispiele vorgestellt und erörtert, wie sie insbesondere auch in NRW bereits verwendet werden. Am Schluss der Expertise stehen sieben Argumente dafür, dass und wie Teilhabe trotz offener Fragen ein messbares Wirkungsziel werden kann.

2 Kommunale Leistungen wirkungsorientiert steuern – Versprechen und Widersprüche

Kommunalpolitik orientiert sich heute bei der Gestaltung von sozialpolitischen Programmen und Leistungen der Daseinsvorsorge am konzeptionellen Rahmen wirkungsorientierter Steuerung (vgl. Kapitel 2.1). Auch wenn die Umsetzung in den Kommunen eher zu Mischformen zwischen der ‚alten', nach Rechtskreisen und Verwaltungsstruktur, organisierten und der ‚neuen', an Lebenslagen, Zielen und Ergebnissen orientierten Steuerung führt, prägt das Versprechen, kommunale Sozialpolitik ‚strategisch' und ‚wirkungsorientiert' zu steuern, das Denken der Verantwortlichen. Konzepte der strategischen Steuerung wie das Kommunale Steuerungsmodell (vgl. KGSt 2013) beeinflussen, wie der Teilhabebegriff in der kommunalen Praxis ankommt, wie kommunale Akteur_innen sich diesen aneignen und wie sie ihn interpretieren (vgl. Kapitel 2.2). Die Ausgangslage in den Kommunen ist widersprüchlich; Teilhabeziele bleiben oft unbestimmt und werden oft gar nicht steuerungswirksam (vgl. Kapitel 2.3).

2.1 Vom Ziel zur Wirkung – Begriffe für Steuerung und Evaluation

Abbildung 1 stellt dar, wie Modelle wirkungsorientierter Steuerung sowie Wirkungs- und Evaluationsforschung[1] den Weg von Zielen über sozialstaatliche Programme zu Wirkungen auffassen und welche Begriffe sie dabei verwenden.

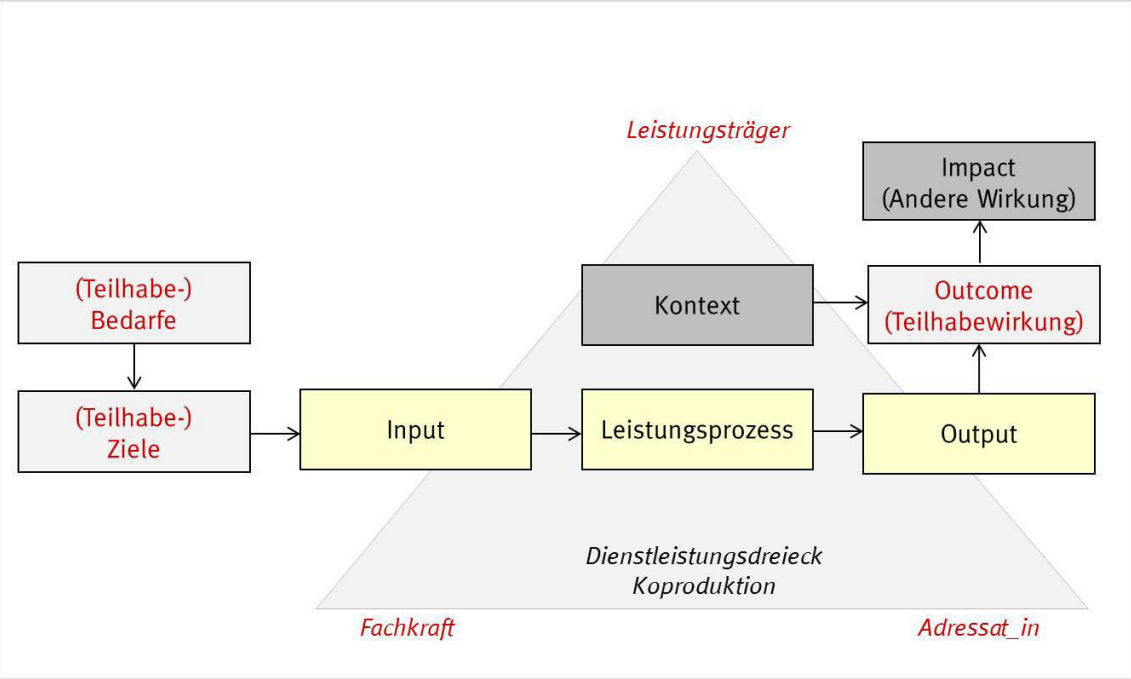
Programm ist dabei der fachsprachliche Oberbegriff für alle staatlichen, öffentlichen oder öffentlich gerahmten und finanzierten Maßnahmenbündel oder Interventionen, die auf die Veränderung von Lebenslagen zielen. Damit sind keineswegs nur Modellprojekte gemeint, sondern auch Regelleistungen, und nicht nur soziale Dienstleistungen, sondern auch Transfers und Infrastrukturen. Kennzeichnend für Programme ist ein zielgerichteter Einsatz von Fachkräften und materiellen Ressourcen – wobei die Ziele mehr oder weniger genau beschrieben sind. Gesetzliche Leistungen werden also erst in ihrer Umsetzung durch einen Leistungsträger zum Programm.

Mit einem Programm reagiert ein Leistungsträger auf Probleme oder *Bedarfe*, die er wahrnimmt, und er legt in einem Konzept fest, an wen sich das Programm richtet, wer darauf Anspruch hat und welche *Ziele* bei den Adressat_innen mit welchen Aktivitäten und Instrumenten erreicht werden sollen. Wie typische Teilhabeprobleme in ein Programmkonzept übersetzt werden und welche individuellen Bedürfnisse und Einschränkungen dabei als Bedarfe anerkannt werden, ist in der Regel durch Leistungsgesetze gerahmt und begrenzt. Zum *Input* des Leistungsträgers zählen das eingesetzte Personal, Sachmittel, Sach- und Geldleistungen, räumliche und zeitliche Rahmenbedingungen und Organisationsregeln für den Leistungsprozess. Bei personenbezogenen sozialen Dienstleistungen, die erst durch ‚koproduktive' Interaktionen von Fachkräf-

[1] Evaluationen werden meist im Auftrag eines Programm- oder Leistungsträgers durchgeführt, während wirkungsorientierte Forschung ohne unmittelbaren Handlungsbezug das Wissen um den Gegenstand vermehren und Methoden weiterentwickeln kann (vgl. Schiersmann/Weber 2017, S. 35 f.).

ten und Adressat_innen zustande kommen, entziehen sich weitere Inputfaktoren ganz oder teilweise der Kontrolle des Leistungsträgers: Dies gilt insbesondere für die Qualifikationen und Handlungsmodelle der Fachkräfte und für die persönlichen Voraussetzungen, Problemwahrnehmungen und Erwartungen der Adressat_innen.

Abbildung 1: Wirkungen sozialstaatlicher Programme – das Standardmodell



Quelle: Eigene Darstellung, erstellt nach Beywl et al. 2004; European Commission 2015; Scriven 2006; Schiersmann/Weber 2017.

Leistungsprozesse unterscheiden sich vor allem danach, wie weit der Träger des Programms auf Beiträge anderer Akteur_innen angewiesen ist, die außerhalb seiner Organisationsstrukturen eigenständig handeln und mit denen er sich abstimmen muss. In hohem Maß gilt dies für sozialräumlich ausgerichtete Programme und für Dienstleistungen. Die Abbildung berücksichtigt zusätzlich die besondere Logik institutionell gesteuerter, interaktiver Dienstleistungsarbeit (vgl. Dunkel/Weihrich 2012; Reis/Wende 2010), indem sie den Leistungsprozess als Dreiecksverhältnis darstellt: Die Dienstleistungsorganisation legt den Arbeitsauftrag der Fachkräfte und die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit fest. Diese müssen mit Adressat_innen im Einzelfall eine Beziehung gestalten, eine gemeinsame Problemsicht und eine Verständigung über fallbezogene Ziele herstellen und Aktivitäten abstimmen.

Die erbrachte Leistung wird als *Output* bezeichnet. Neben den Aktivitäten der Fachkräfte zählt zu den Outputmerkmalen, in welchem Umfang die Berechtigten die Leistung in Anspruch nehmen und wie sie diese bewerten. In Verfahren der Qualitätssicherung finden Input, Prozess und Output eine ungefähre Entsprechung in der Unterscheidung von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualitäten.

Bei der Beschreibung der Wirkungen werden *Outcomes* und *Impacts* häufig unterschieden, jedoch unterschiedlich abgegrenzt. Als *Outcomes* werden in Abbildung 1 und in diesem Text (vgl. Beywl et al. 2004, S. 36 f.; Scriven 2006) die Wirkungen verstanden, die das Programm in den angesprochenen Teilhabedimensionen bei den Adressat_innen auslöst; es kann sich um intendierte und nicht intendierte Resultate handeln. Programme können auf Lage- oder Verhaltensänderungen zielen, aber auch auf die Erhaltung eines Zustands oder die Vermeidung eines kritischen Ereignisses (z. B. des Wohnungsverlusts oder stationären Pflegebedarfs). Teilhabechancen können sich nicht nur durch die Outputs des Leistungsprozesses ergeben, sondern auch bereits durch die Bereitstellung eines Angebots (vgl. Hooley 2015, S. 19; Schiersmann/Weber 2017, S. 37 f.). Das zentrale methodische Problem der Wirkungsmessung besteht darin zu ermitteln, was in der Lebenslage oder im Handeln der angesprochenen Gruppen nicht ohne das Programm eingetreten wäre, also der Intervention kausal (vgl. Kelle 2006) oder als *Nettowirkung*[2] zugerechnet werden kann.

Als *Impacts* gelten dagegen in der Abbildung und im Text weitere Wirkungen, die auf anderen Ebenen entstehen, etwa für die durchführende Organisation, für eine Kommune, für die Gesellschaft (vgl. Kehl et al. 2016, S. 35; PHINEO gAG, S. 5 f.; Hooley 2015, S. 20 f. zu ‚Nutznießer_innen' von Beratung; Scriven 2006 zu ‚Globalauswirkungen'). Beispielsweise könnte der Leistungsträger den Erfolg des Programms vor allem an einem angestrebten fiskalischen Entlastungseffekt messen. Um die *Wirksamkeit (Effektivität)* eines Programms zu bewerten, sind Inputs in Beziehung zu Outcomes und Impacts zu setzen. *Effizienz*betrachtungen setzen die Wirkungen oder Outputs in Beziehung zu den eingesetzten Ressourcen (Inputs).

Zum *Kontext* eines Programms gehören sozioökonomische Bedingungen, Organisationsmerkmale des Leistungsträgers, die Lebenslagen der angesprochenen Adressat_innen sowie das Handeln anderer Akteur_innen, die Outcomes und Impacts beeinflussen können.

2.2 Was wirkungsorientierte Steuerung verspricht

Die verschiedenen Modelldarstellungen wirkungsorientierter kommunaler Steuerung (für einen Überblick: vgl. Hartwig 2010; MAIS NRW 2011; Zumhasch/Kreft 2013; PHINEO gAG 2013; KGSt 2013, 2015) beziehen sich auf ein gemeinsames Grundmodell der Strategieentwicklung (vgl. z. B. Hartwig 2010, S. 17 ff.; MAIS NRW 2011, S. 64; KGSt 2013, S. 47): Danach beginnt die Planung mit Überlegungen dazu, welche Wirkungen in einem Handlungsfeld mit welcher Priorität erreicht werden sollen (Leitfrage: *Was wollen wir bewirken?*). Darauf folgt eine kritische Analyse bestehender ‚Produkte', Programme und Maßnahmen (Leitfrage: *Was bieten wir dafür an?*) und der entsprechenden Leistungsprozesse (Leitfrage: *Wie setzen wir es um?*) und die einzusetzenden Ressourcen werden festgelegt (Leitfrage: *Was setzen wir dafür ein?*), idealerweise in Form eines globalen Bud-

[2] Kehl et al. (2016, S. 23) bezeichnen Nettowirkungen, „die auf die Intervention zurückgeführt werden", als Impacts und setzen Outcomes mit Bruttowirkungen (der Summe aller beobachteten Veränderungen bei Klient_innen) gleich.

gets. Im Modell bilden die strategische Steuerung durch die Verwaltungsführung, die Konkretisierung der fachlichen Umsetzung durch dezentrale Organisationseinheiten mit eigener Ergebnisverantwortung, die Sozialplanung als zentrale Steuerungsunterstützung und der produktorientierte Haushaltsplan ein stimmiges Ganzes.

Lebenslagenorientierung: Nicht die nach Rechtskreisen und Leistungsbereichen ‚versäulte' Verwaltungsstruktur, sondern die Lebenslagen der Leistungsberechtigten bzw. der Zielgruppen sollen den „Ansatzpunkt für die Formulierung von Wirkungszielen" bilden (Zumhasch/Kreft 2013, S. 43; KGSt 2015, S. 4). Auch von der präventiven Ausrichtung von Leistungen und von Sozialraumorientierung wird erwartet, dass sie Lebenslagen wirksamer begleiten und unterstützen.[3]

Vorrang für Zielfindung: Dass die „Moderation und Steuerung auf der Grundlage vereinbarter Zielsetzungen" (Kähler 2013a, S. 21) im Mittelpunkt steht, wertet Verfahren der Zielklärung auf. Es reiche „nicht aus, ein bereits vorhandenes Zielsystem in eine neue Steuerungsmethodik zu übertragen" (Zumhasch/Kreft 2013, S. 42). Diese Ziele sollen dann Grundlage von Zielvereinbarungen sein, die den Facheinheiten Spielraum bei der Gestaltung der Leistungsprozesse lassen (*Kontraktmanagement*).

Verständigung über Wirkungsannahmen: In Abgrenzung zu einer ‚leistungszentrierten' Steuerung, in der sich die Ziele auf das Verwaltungshandeln beziehen (Output), soll es um den ‚Nutzen' gehen, „den Maßnahmen und Mitteleinsatz für die Adressaten bzw. für einen Sozialraum erbringen" (Zumhasch/Kreft 2013, S. 42).[4] Wird dies umgesetzt, müssen Annahmen darüber, welche Leistungen wie wirken („Ursache-Wirkungs-Beziehungen", Hilker/Wörmann 2013, S. 29), die zuvor oft unausgesprochen blieben, offengelegt, diskutiert und überprüft werden. Zumhasch/Kreft (2013, S. 43) schlagen hierfür „Wirkungsdialoge" vor, PHINEO gAG (2013, S. 34) die Erarbeitung einer „Wirkungslogik". Kennzahlen sollen diese Wirkungsannahmen reflektieren und überprüfbar machen, sie sollen „den Dialog der beteiligten Akteure unterstützen" (KGSt 2015, S. 6). Allerdings haben Kennzahlen im kommunalen Steuerungsmodell meist nicht nur erklärende und evaluative Funktion – als Grundlage für Zielvereinbarungen und für Wettbewerb durch Leistungsvergleiche erhalten sie auch normative Bedeutung.[5]

Qualitätssicherung: Die Orientierung an Zielen und Wirkungen soll zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit der Qualität der Leistungsprozesse führen. Für ein Qualitätsmanagement (MAIS NRW 2013: S. 61; KGSt 2013: S. 48) sollen Qualitätsindikatoren bestimmt werden.

---

[3] In dieser Expertise können Prävention und Sozialraum nicht als eigenständige Konzepte diskutiert werden; behandelt werden sie nur in ihrer Teilhabe unterstützenden Funktion. Zur Sozialraumorientierung vgl. Kapitel 5.1.2.

[4] In der Steuerungsliteratur werden die Wirkungen uneinheitlich teils als Outcome, teils als Output angesprochen; daher findet sich für die wirkungsorientierte Steuerung auch die Bezeichnung *Outputsteuerung*.

[5] Zu den Funktionen von Kennzahlen vgl. Nullmeier 1998, S. 342. Brülle et al. (2016, S. 21, 24 f.) weisen darauf hin, dass die Nutzung von Kennzahlen für Zielvereinbarungen und „quasi-marktlichen" Wettbewerb „nicht zwingend" aus dem Konzept wirkungsorientierter Steuerung folgt und dass auch eine alternative Verwendung als „Beobachtungs-" oder Aufmerksamkeitsindikatoren für „Wirkungsdiskurse" (ebd., S. 34 ff.) möglich ist.

Fallorientierung: In vielen komplexen Problemlagen hängen Wirkungen entscheidend davon ab, ob Unterstützungsleistungen verschiedener Träger innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung fallbezogen aufeinander abgestimmt sind oder ob deren Fallsicht und Leistungslogik in Widerspruch zueinander stehen. Fallmanagement soll diese Abstimmung leisten. Damit sich Leistungsanbieter und Kostenträger fallorientiert abstimmen, müssen sie bereit sein, „die Steuerung des Falls zugunsten einer einheitlichen, übergreifenden Koordinierung abzugeben" (KGSt 2015, S. 6) – eine Voraussetzung, die häufig nicht gegeben ist. Die Nutzung individueller Hilfeplanung für übergreifende Angebotsplanung kann eine fallorientierte Vorgehensweise unterstützen.

Trägerunabhängige Bedarfsfeststellung: Das Konzept der wirkungsorientierten Steuerung reagiert auch auf Kritik daran, dass Leistungsanbieter, etwa freie Träger, selbst den Bedarf an Regelleistungen feststellen, den sie dann erbringen, und dass nicht interesselos überprüft werden kann, in welchem Maß erbrachte Leistungen nötig sind (vgl. z. B. MAGS NRW 2008, S. 88). Verfahren, in denen Leistungsberechtigte trägerübergreifend beraten werden oder die Hilfeplanung nicht von den Einrichtungen vorgenommen wird, die die Leistungen erbringen, sollen diese ‚Anbieterzentrierung' überwinden.[6]

Integration von Sozial- und Finanzplanung: Strategische Steuerung soll die fachlich orientierte Sozialplanung und die Haushaltsplanung in einem konsistenten System integrieren, beide „harmonisieren" und zu „Verbündeten" machen (Kähler 2013a, S. 19). Ansatzpunkte hierfür sind der Anspruch, soziale Leistungen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen[7], sie „im Hinblick auf ihre fachlichen und finanziellen Effekte" (Götz 2013: S. 50) zu planen und sie in Kennzahlen und Produkten abzubilden. Im produktorientierten Haushalt sollen beabsichtigte Wirkungen, die hierzu angebotenen Leistungen und die bereitzustellenden Ressourcen verknüpft werden (vgl. MAIS NRW 2013, S. 65 ff.). Die Sozialplanung soll eine solche Haushaltsplanung fachlich begleiten (vgl. MAIS NRW 2013, S. 84). Kennzahlen sollen zugleich der fachlichen Überprüfung der Leistungen und dem finanziellen Controlling dienen und auch im Produkthaushalt ausgewiesen werden.

Beteiligung: Dass wirkungsorientierte Steuerung beteiligungsintensiv ist, wird an verschiedenen Stellen im Modell diskutiert. Für die Qualität der Wirkungsziele und der Zielvereinbarungen kommt es entscheidend darauf an, ob diese von der Verwaltungsführung vorgegeben sind (vgl. Zumhasch/Kreft 2013, S. 43) oder ob sie „im Dialog unter den Beteiligten (Steuerung, Leistungserbringer, Betroffene / Kunden)" (KGSt 2015, S. 5; vgl. Brülle et al. 2016, S. 17) erarbeitet werden, etwa in „gemeinsamen interdisziplinären Veranstaltungen" (Kähler 2011, zitiert nach MAIS NRW 2013, S. 83 f.). Wirkungsmodelle können nur geklärt werden, wenn Fachkräfte ihr Wissen einbringen und ihre Arbeit kritisch reflektieren können. In Verfahren der Qualitätssicherung sind

[6] Für die wohnbezogenen Hilfen nach dem SGB XII führt der Landschaftsverband Westfalen-Lippe in NRW Verfahren der Zugangssteuerung ein, bei dem Hilfeplaner_innen die Bedarfsfeststellung im unmittelbaren Kontakt mit den Leistungsberechtigten selbst vornehmen (vgl. Jaschke et al. 2015; Busch-Geertsema et al. 2016). In Rheinland-Pfalz gibt es ähnliche Steuerungsprojekte auf der lokalen Ebene (vgl. Schädler et al. 2016).

[7] Dies erhöhe „letztendlich auch die finanzpolitische Akzeptanz sozialer Leistungen" (Kähler 2013, S. 30).

Fachkräfte und Adressat_innen einzubeziehen. Voraussetzung dafür ist aber eine Netzwerksteuerung. Netzwerke unterschiedlicher Leistungsträger und -anbieter lassen sich nicht zentral steuern (vgl. KGSt 2015, S. 5).

Die wirkungsorientierte Steuerung verspricht, Raum zu schaffen für eine kritische und fachlich anspruchsvolle Diskussion über Ziele und Wirkungsmechanismen kommunaler Leistungen des sozialen Ausgleichs. Dieser Raum kann für die Klärung und Konkretisierung einer Teilhabeorientierung genutzt werden. Dies allerdings unter zwei Bedingungen: Soll tatsächlich nach Teilhabezielen gesteuert werden, müssen auch die Widersprüche und Probleme bei der Umsetzung der Steuerungsmodelle reflektiert werden. Und für die Zielklärung wie für die Entwicklung angemessener Steuerungsinstrumente und Kennzahlen müssen sich die Beteiligten ausreichend Zeit nehmen können, und sie müssen sich dabei mit dem sozialpolitischen Gehalt des Teilhabekonzepts auseinandersetzen.

2.3 Warum Teilhabeziele nicht steuerungswirksam werden

Tatsächlich verläuft die Steuerung kommunaler Sozialpolitik meist weitaus weniger konsistent als in der Modellwelt beschrieben. In den Kommunen treffen häufig unterschiedliche Sichtweisen auf wirkungsorientierte Steuerung aufeinander. In der einen Perspektive geht es um Kennzahlen, die den fiskalischen Mitteleinsatz und Wirkungen in den sozialpolitischen Handlungsfeldern der Kommunen messen. Teilhabeziele gelten unter Sparzwängen als ‚abstrakte Leitziele', die aber für die konkrete politische Steuerung weitgehend bedeutungslos bleiben. In der zweiten Sichtweise sollen knappe Mittel so eingesetzt werden, dass wesentliche Teilhabeziele nicht aufgegeben werden müssen und an der richtigen Stelle die größtmöglichen Teilhabeeffekte erzielt werden.

Sozialplaner_innen arbeiten „auf die Gestaltung der Lebensräume mit dem Ziel größtmöglicher individueller Teilhabe" (MAIS NRW 2011, S. 95) hin. Fachkräfte, die für die Umsetzung konkreter Projekte und Fördermaßnahmen verantwortlich sind, haben das Interesse, mit eigenen Kennzahlen und Indikatoren Teilhabeeffekte kommunaler Interventionen sichtbar zu machen. Sie verfügen über Praxiswissen zu Wirkungen und Teilhabemechanismen ihrer Arbeit und würden Erfolge gern besser dokumentieren. Der Anspruch, das Leitbild Teilhabe steuerungswirksam werden zu lassen, kann an drei typischen Problemen scheitern.

2.3.1 Zielfindung findet nicht statt

Oft, so die skeptische Einschätzung von Expert_innen, stelle sich die Sozialverwaltung gar nicht die Frage, ob Teilhabeziele erreicht werden. Ämter handelten weiter regelorientiert; gesteuert werde über Geld oder Recht oder oft gar nicht. „Zielfindungsdiskussionen haben zu 90 Prozent nicht stattgefunden. Die machen einfach." (Expert_in)[8] Soweit es einen entsprechenden gesetzlichen Auftrag für die Verwaltung gebe, werde „selbstverständlich vorausgesetzt", dass Verwal-

[8] Zu den für diese Expertise geführten Gesprächen mit Expert_innen siehe S. 80.

tung das gesetzlich vorgegebene Ziel verfolge und durch den Verwaltungsvollzug auch unmittelbar erreiche. Produktgruppenziele seien in den kommunalen Haushalten so allgemein formuliert, dass man die Zielerreichung nicht überprüfen könne. (Dass Produktgruppen und Produkte nicht zu eng formuliert werden sollen, ist eine Maxime der Ressourcenplanung im Neuen Kommunalen Finanzmanagement[9]. Das begrenzt aber auch deren Steuerungswirkung.) Politische Anfragen an die Fachplanung würden eher anlassbezogen gestellt und nicht systematisch. Kreisangehörigen Gemeinden fehlten oft auch einfach die sozialplanerischen Voraussetzungen für Zieldiskussionen.

2.3.2 Teilhabeziele bleiben unbestimmt

Eine Leitidee wie Teilhabe („haben sich Sozialwissenschaftler ausgedacht", Expert_in) wird nicht unmittelbar zum Steuerungsziel. Ebenso wenig, wie Wirkungsziele durch die Verwaltungsführung ‚von oben' gesetzt werden können, lassen sie sich unmittelbar aus wissenschaftlichen Konzepten übernehmen. Oft wird aber auch die Notwendigkeit, sich die konzeptionellen Voraussetzungen des Konzepts anzueignen, nicht gesehen: In vielen Handlungsfeldern folgen die Akteur_innen einem „natürlichen Verständnis" von Teilhabe: „mitten in der Gesellschaft", „sich frei bewegen können", „vielleicht noch ambulant vor stationär" (Expert_in).

Die gemeinsame Bezugnahme auf Teilhabeziele schlägt bisher noch keine Brücke zwischen Handlungsfeldern. Unterschiedliche gesetzliche Zielbestimmungen und spezialisierte fachliche Diskurse (vgl. dazu Kapitel 4) verhindern begriffliche Präzision und den Transfer von Konzepten. Die Leistungssysteme der verschiedenen Rechtsbereiche verfolgen unterschiedliche Ziele: „Das Jobcenter denkt nicht so sozialräumlich wie das Jugendamt." (Expert_in) Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderung verläuft parallel zur Planung von Maßnahmen für besonders von Armut bedrohte Menschen, und von den Beteiligungsformen, die dort realisiert werden, sind andere sozialpolitische Handlungsfelder weit entfernt.

Wissenschaftliche Teilhabedefinitionen müssen jedenfalls in einem eigenen Aneignungsschritt kommunal ‚geerdet' und so formuliert werden, dass sie sich mit treffenden, anschaulichen und dabei nicht banalen Indikatoren unterlegen lassen.

2.3.3 Haushalt sticht Teilhabe

„Fiskalische und soziale Ziele können kongruent sein" (Kähler 2013b, S. 99) – so das Steuerungsversprechen. Doch skeptisch heißt es in einem Expertengespräch: Je nachdem, ob man in der Kommunalverwaltung mit der Kämmerei oder mit der Fachplanung spreche, werde man unterschiedliche Antworten auf die Frage erhalten, ob und wie Teilhabe ein Steuerungsziel ist. Tatsächlich wird in vielen Handreichungen zur wirkungsorientierten Steuerung die geforderte Zielübereinstimmung zwischen Sozial- und Finanzplanung lediglich unterstellt. Die Hinweise auf

[9] Erläutert wird dies so: „Hierdurch werden zur Steuerung weniger Ziele benötigt und die gegenseitige Deckungsfähigkeit und damit Handlungsflexibilität bei kurzfristigen Entwicklungen erhöht sich." (Kähler 2011, zitiert nach MAIS NRW 2013, S. 83.)

Zielkonflikte und Konflikte um Ressourcen überwiegen gegenüber den Positivbeispielen für ‚Synergieeffekte', bei denen fiskalische Entlastungswirkungen mit positiven Teilhabeeffekten einhergehen.

Aktuelle Belastungen der kommunalen Haushalte, z. B. durch die Aufnahme Geflüchteter, begrenzen den Spielraum für Zieldiskussionen von vornherein. Mögliche Haushaltseffekte beeinflussen, welche Themen auf die sozialpolitische Agenda kommen. Seit zum Beispiel 2014 die Kosten für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ganz auf den Bund übergegangen seien, sei Altersarmut kommunal kein Thema mehr, so ein_e Expert_in.

Während sich fiskalische Wirkungen, z. B. Konsolidierungsbeiträge, leicht operationalisieren lassen, fehlt es oft an fachlichen Operationalisierungen für Teilhabeeffekte, die noch dazu fallbezogen bewertet werden müssen. Hilker/Wörmann (2013: S. 34) nennen als Positivbeispiel für eine Ursache-Wirkung-Beziehung das Ziel, „20 stationär untergebrachte Kinder und Jugendliche durch eine intensive Betreuung dauerhaft in den elterlichen Haushalt zurückzuführen". Dass zwei Sozialarbeiterstellen günstiger als die Transferleistungen in 20 Fällen stationärer Unterbringung sind, lässt sich leicht ausrechnen. Ob die Rückkehr in den elterlichen Haushalt der Teilhabe förderlich ist, hängt dagegen von der individuellen Fallkonstellation ab. Mehr Fachlichkeit durch wirkungsorientierte Steuerung setzt nicht nur Ressourcen frei; sie kann auch dazu führen, dass Bedarfe wahrgenommen und anerkannt werden, die zuvor nicht gesehen wurden und die nun zusätzliche Ressourcen beanspruchen.[10] Je größer die Freiheitsgrade bei der fachlichen Ausgestaltung einer Maßnahme sind, desto schwieriger sind selbst fiskalische Wirkungsschätzungen im Einzelfall (vgl. Walter 2013, S. 81).

Damit besteht die Gefahr, dass in einer „Zielpyramide" (Kähler 2013a, S. 23) zwar die Leitziele noch sozialpolitisch formuliert werden, die Produktziele und die Teilziele dann jedoch nur noch mit Kennzahlen des Finanzmanagements operationalisiert werden (z. B. „Senkung der durchschnittlichen Kosten pro Fall"; Hilker/Wörmann 2013, S. 30) und nur solche Lösungen für soziale Probleme in Betracht gezogen werden, die fiskalische Vorteile versprechen.

Eine Befragung kommunaler Akteur_innen definierte „teilhabe- und wirkungsorientierte" Maßnahmen als solche, „die präventiv von einer Kommune zusätzlich zum Regelvollzug sozialer Leistungen ergriffen werden, um Menschen zu einem selbstbestimmten und von staatlichen Transferleistungen unabhängigen Leben zu verhelfen" (Götz 2013, S. 50). Teilhabeeffekte beginnen aber nicht erst jenseits des Regelbetriebs: Da Ressourcen dem Recht folgen, können Rechtsansprüche auf individuelle Regelleistungen die Durchsetzung inklusiver Strukturen begünstigen (so etwa beim Anspruch auf Kinderbetreuung). Transferleistungen wird häufig ohne fachliche Begründung jeder Teilhabeeffekt abgesprochen: „Wer Transferleistungen bezieht, ist nicht frei." (Kähler 2013b, S. 101)

[10] Gleiches gilt für die Annahme, dass die Sozialraumorientierung von Maßnahmen zusätzliche Ressourcen mobilisiert – sie kann auch zusätzliche Bedarfe nach sich ziehen. Zudem verfolgen die Akteur_innen im Sozialraum nicht immer die gesetzlich vorgegebenen Teilhabeziele, und sie lassen sich auch nicht wirkungsorientiert steuern. Vgl. Kapitel 5.1.2.

Kommunen, die sich an Teilhabezielen orientieren, können sich nicht auf die Operationalisierung fiskalischer Wirkungen beschränken. Die Bezugnahme auf Teilhabe muss auch Konsequenzen für fachliche Ziele haben. Werden aber Teilhabeziele für Produktgruppen konkretisiert und fachlich diskutiert, können sie zu fiskalischen Konsolidierungszielen in Konflikt stehen. Dass sich Wirkungsziele und Finanzziele decken, ist alles andere als selbstverständlich. Daher wäre es problematisch, Sozialplanung und Sozialberichterstattung als Steuerungsinstrument der Finanzplanung unterzuordnen.[11]

[11] „Ziele der operationalisierten Sozialplanung müssen mit den Zielen des Haushaltes kongruent sein." (Kähler 2013a, S. 21)

3 Was macht Teilhabe aus, und kann man das messen?

Der Anspruch, Teilhabewirkungen sozialpolitischer Interventionen zu messen, trifft in den verschiedenen kommunalen Handlungsfeldern nicht nur auf unterschiedliche Begriffsverständnisse und rechtliche Voraussetzungen, sondern auch auf Vorbehalte.

Das ‚Oberziel' Teilhabe ist oft gerade deshalb zustimmungsfähig, weil es ein unbestimmtes Versprechen bleibt. Viele Fachkräfte erleben die Übernahme von Konzepten der kennzahlengestützten Unternehmensführung für die Steuerung sozialer Leistungen und den Anspruch der ‚Evidenzbasierung' vor allem als Konflikt zwischen ungleich starken Interessen, in dem sich die Ziele der Haushaltskonsolidierung gegen Leistungsstandards durchsetzen. Dass sich Teilhabe gegen einfache Quantifizierung sperrt, erscheint ihnen als Schutz für eigene fachliche Ansprüche und Handlungsspielräume. Doch die Orientierung am Einzelfall und an den Ansprüchen Leistungsberechtigter spricht nicht gegen Messung. Der Einsatz öffentlicher Ressourcen muss sich durch Wirkungen legitimieren, und die Leistungserbringung muss sich der Bewertung stellen.

Ansätze für ein „reflektiertes Messen" (Schrödter/Ziegler 2007, S. 43, 5 f.) können einen offenen Umgang mit Zielkonflikten in der kommunalen Steuerung unterstützen und Wissen für eine bessere Praxis bereitstellen. Dieser Abschnitt schlägt hierfür einen konzeptionellen Rahmen vor. Bevor überhaupt etwas gemessen werden kann, müssen die kommunalen Akteur_innen für sich klären, was mehr Gleichheit der Teilhabe bedeutet und wie sie hergestellt werden kann.

3.1 Teilhabe – eine Idee von Gerechtigkeit

Der Ökonom und Wohlfahrtstheoretiker Amartya Sen spricht sich gegen den Versuch aus, eine „transzendentale" Theorie vollkommen gerechter Verteilungsregeln auszuarbeiten (Sen 2010, S. 43 ff., 424 f.). Vielmehr komme es auf ein ‚komparatives' Bezugssystem an, nach dem in möglichst vielen Entscheidungsfragen Konsens darüber herzustellen sei, was die gerechtere Lösung wäre. Teilhabe, seit den 90er-Jahren im deutschsprachigen Raum[12] der normative Gegenbegriff zu Ausgrenzung und Prekarität, könnte ein solches Bezugssystem abgeben, das allerdings, um praktisch zu werden, einer Reihe von Präzisierungen bedarf.

3.1.1 Normativer Gehalt des Teilhabebegriffs – Versuch einer Rekonstruktion

Die Begriffe, mit denen Politik und Wissenschaft die *soziale Frage* stellen, wandeln sich mit der gesellschaftlichen Entwicklung. Es gibt nicht mehr den einen, normierten Lebens- und Erwerbsverlauf. Familienformen, Erwerbskonstellationen, Übergänge in Ausbildung und Beruf differenzieren sich ebenso aus wie Altersübergänge. Wofür also kann bei zunehmender Vielfalt der Lebensweisen noch ein allgemeiner Gleichheitsanspruch gelten? Wann ist Verschiedenheit als Diversität positiv zu bewerten, wann verletzt sie eine Gerechtigkeitsnorm? Beiträge zur Frage,

[12] Teilhabe hat sich als deutsche Übersetzung für „participation" in der englischen und französischen Literatur und in internationalen Dokumenten durchgesetzt.

was Teilhabegerechtigkeit von anderen Gerechtigkeitsideen[13] unterscheidet, oder wie sich Teilhabe, Inklusion, Integration und Diversität zueinander verhalten, können aus der Praxisperspektive leicht müßig erscheinen. Aber letztlich geht es auch in der Arbeit an diesen Begriffen darum, wie viel Ungleichheit eine Gesellschaft akzeptiert, welche Gleichheits- und Gerechtigkeitsnormen anerkannt werden und welche Benachteiligungen Ansprüche auf Leistungen des sozialen Ausgleichs begründen sollen.

Von Teilhabe ist in sehr unterschiedlichen Zusammenhängen die Rede – in der sozialwissenschaftlichen Ungleichheitsforschung, in politisch-programmatischen Diskursen sowie in verschiedenen Feldern der Sozialpolitik, zunehmend auch in Leistungsgesetzen. Diese vielstimmige Begriffsverwendung hat der wissenschaftliche Beirat zum Zweiten Teilhabebericht der Bundesregierung als ‚babylonische' Situation beschrieben (vgl. Deutscher Bundestag 2016, S. 34 ff.).[14] Wer den Begriff verwendet, sollte also das eigene Teilhabeverständnis reflektieren und darlegen. Über Diskurse und Handlungsfelder hinweg lassen sich gemeinsame Elemente herausarbeiten, die Ausgangspunkt für Arbeitsdefinitionen und für eine weitere Begriffsklärung sein können.

Selbstbestimmte Lebensführung: Als Teilhabe verstanden, bemisst sich individuelle Wohlfahrt an den Aktivitäten und Handlungsmöglichkeiten, die Menschen mit den Ressourcen, über die sie verfügen, in ihrer Lebensführung erreichen können. Daraus ergeben sich Konsequenzen:

- Die Wohlfahrtsposition wird aus individueller Perspektive bewertet (*normativer Individualismus*).

- Auf die erreichte Teilhabe kann nicht allein ‚indirekt', von der Höhe des Einkommens und des Vermögens, geschlossen werden. Der Lebensstandard, den eine gesellschaftliche Gruppe oder eine Person erzielt, hängt von ihrem tatsächlichen Zugang zu Gütern und Ressourcen ab.[15] Wie sie in wesentliche gesellschaftliche Funktionssysteme und Lebensbereiche einbezogen ist[16], bestimmt ihren Spielraum für die Lebensführung. Lebensstandard und Lebensführung müssen ‚direkt' beobachtet und gemessen werden.

- Menschen müssen ihre Lebensweise selbstbestimmt – nach der Formel von Amartya Sen ‚mit guten Gründen'[17] – wählen können. Ob bestimmte Aktivitäten und Funktionen der Lebensführung als Ausdruck von Teilhabe bewertet werden können, hängt demnach

---

13 Becker/Hauser (2009: S. 25) nennen Chancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Generationengerechtigkeit.

14 Selbst in der Politik für Menschen mit Behinderungen sei das Konzept der Teilhabe – trotz weitgehender rechtlicher Normierung – „weder rechtlich noch wissenschaftlich hinreichend geklärt" (ebd.)

15 Zum Lebensstandardansatz als Verfahren ‚direkter' Wohlfahrtsmessung vgl. Andreß 2008.

16 Die Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF), die eine wesentliche Grundlage für das Verständnis von Teilhabe und Behinderung in der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist, definiert Teilhabe als „Einbezogensein in Lebenssituationen".

17 Als „capability" (Verwirklichungschance, Befähigung) definiert Sen „die Fähigkeit von Menschen, das Leben zu führen, das sie mit guten Gründen wertschätzen" (z.B. 2010: S. 272).

auch davon ab, ob diese unter Alternativen gewählt werden konnten. Der Lebenslagenansatz misst Wohlfahrt am ‚Handlungs- und Entscheidungsspielraum', den eine Person bei der Entfaltung und Befriedigung wichtiger Interessen hat, der Befähigungsansatz an der ‚Auswahlmenge' erreichbarer Funktionen.[18] Nicht alle sollen auf die gleiche Weise leben, sondern bei unterschiedlichen persönlichen Bedingungen sollen möglichst gleichwertige Wahlmöglichkeiten bestehen. Beteiligungsrechte und Einfluss auf Entscheidungen sind daher eine wesentliche Teilhabebedingung.

- Teilhabe ist mehrdimensional, alle wichtigen Aktivitäten, Funktionen und Bereiche der Lebensführung zählen bei der Bewertung der erreichten Teilhabeposition. Für Nussbaum (2011, S. 35) sind die von ihr definierten zehn zentralen Befähigungen ‚unhintergehbar' heterogen und lassen sich nicht aufrechnen: Wird eine dieser Bedingungen nicht erfüllt, ist die Teilhabenorm verletzt (vgl. Nußbaum 2011, S. 35).[19]

Individuelle und gesellschaftliche Bedingungen: Auch wenn der Bewertungsmaßstab für Teilhabe beim Individuum liegt, können Teilhabemöglichkeiten und -einschränkungen nicht allein vom Individuum her erklärt und verstanden werden.[20] Teilhabe ist vielmehr ein *relationales*[21] Konzept: Welches Maß an Teilhabe eine Person erreicht, entscheidet sich stets in einer Wechselbeziehung zwischen individuellen Voraussetzungen und gesellschaftlichen Bedingungen. Sensibel zu sein nicht nur für physische Barrieren, die Menschen mit Beeinträchtigungen ausschließen, sondern auch für soziale Barrieren, also soziale Mechanismen des Ein- und Ausschlusses (vgl. Aktionsbündnis Teilhabeforschung 2015, S. 3), ist ein Strukturprinzip des Teilhabekonzepts.

- Inklusiv sind gesellschaftliche Funktionssysteme, wenn sie Menschen nicht aufgrund bestimmter zugeschriebener oder unveränderlicher Merkmale von Teilhabemöglichkeiten ausschließen und wenn sie für benachteiligte Lebenslagen einen Ausgleich vorsehen, um Teilhabemöglichkeiten erweitern. Bezeichnet Teilhabe die Qualität der individuellen Lebensführung, so Inklusion deren strukturelle Bedingungen: die möglichst barrierefreie Gestaltung von Institutionen, Infrastrukturen und sozialstaatlichen Programmen, insbesondere der Regelsysteme sozialer Sicherung.[22]

---

[18] Einen systematischen Vergleich beider Ansätze leistet Leßmann 2007.

[19] „A nation cannot satisfy the need for one capability by giving people a large amount of another, or even by giving them some money. All are distinctive, and all need to be secured and protected in distinctive ways." (Nussbaum 2011, S. 35)

[20] Sen (2010, S. 272) verwahrt sich dagegen, dem Befähigungsansatz „methodologischen Individualismus" vorzuwerfen.

[21] Der Wissenschaftliche Beirat zum Zweiten Teilhabebericht der Bundesregierung bezeichnet Teilhabe und Behinderung mit Blick auf die „Wechselwirkungen von Person- und Umweltfaktoren" als „interaktionale" Konzepte (BMAS 2016, S. 33).

[22] Art. 3c der UN-BRK nennt Teilhabe und Inklusion (im englischen Originaltext: „full and effective participation and inclusion in society") als gleichwertige Grundsätze, vgl. hierzu Kapitel 4.1. Ausdrücklich werden Bildung (Art. 24), Habilitation und Rehabilitation (Art. 26) und Arbeit und Beschäftigung (Art. 27) als inklu-

Ungleichheit: Im Unterschied zu anderen Konzepten wie Lebensqualität, Well-Being oder Gutem Leben spricht der Teilhabebegriff unmittelbar die ungleiche Wohlfahrtsverteilung an.[23] Teilhabeeinschränkungen verletzen eine Gleichheitsnorm. Die implizite Orientierung an einem Korridor gesellschaftlich üblicher Lebensführung, von der niemand ausgeschlossen werden soll, setzt der Ungleichheit nach unten eine Grenze. Eine obere Grenze ergibt sich ebenso implizit daraus, dass volle Teilhabe nicht beliebig gesteigert werden kann.

- Verteilungssensible Wohlfahrtskonzepte müssen Abstufungen erfassen können. Ausgrenzungsprozesse führen nicht zu einem einfachen sozialen Gegensatz von ‚Drinnen und Draußen' (vgl. kritisch hierzu Kronauer 2010, S. 141 ff.). Der französische Soziologe Robert Castel hat mit seinem Modell der Zonen von Entkopplung, sozialer Verwundbarkeit und Integration solche Abstufungen zu erfassen versucht (vgl. Castel 2000).

- Bezugspunkt von Teilhabe sind die materiellen Möglichkeiten einer gegebenen Gesellschaft. Der Teilhabebegriff verlangt daher relative Konzepte für Armut und für die Wohlstandsschichtung (vgl. Arbeitskreis Armutsforschung 2017; Becker 2016).[24]

Lebensverlaufsorientierung: Bei der Bewertung aktueller Teilhabepositionen sind die Prägung durch den bisherigen Lebensverlauf und dessen Einfluss auf künftige Teilhabemöglichkeiten zu berücksichtigen. Vorausgegangene, gegenwärtige und zukünftige Teilhabemöglichkeiten oder Teilhabeeinschränkungen stehen in einem inneren Zusammenhang, Vorteile und Benachteiligungen können im Lebensverlauf kumulieren. Sozialstaatliche Interventionen können einschränkende biografische Effekte (Pfadabhängigkeiten) fortschreiben oder durch Ausgleichsmaßnahmen zu korrigieren versuchen.

- Teilhabegerechtigkeit wird oft vor allem mit Zugangs- und Chancengerechtigkeit gleichgesetzt. (So sollen die 2011 in die Mindestsicherungssysteme eingeführten Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder die „materielle Basis für Chancengerechtigkeit" und „den Zugang zu vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe" herstellen, nicht etwa die Angebote selbst erweitern; vgl. Deutscher Bundestag 2010.) Versteht man den sozialpolitischen Auftrag nur als Herstellung einer gleichen Erstausstattung mit Teilhabechancen, die dann jeder und jede eigenverantwortlich nutzt, kann ein solch enges Verständnis dazu dienen, weitergehende Ansprüche auf Ausgleich ungleicher Teil-

siv auszugestaltende Systeme genannt. Dass es in der deutschen Fassung „Einbeziehung in die Gesellschaft" heißt, ist umstritten, auch das Verhältnis der Begriffe zueinander bleibt in der Diskussion (vgl. Wansing 2015; Georgi 2015).

[23] Dass die Wahl des Wohlfahrtskonzepts sich darauf auswirkt, wie verteilungssensibel Sozialberichterstattung ist, zeigt der Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland (vgl. Bundesregierung 2016); sozial ungleiche Teilhabe wird dort nur in drei von zwölf Dimensionen (Arbeit, Bildung, Einkommen) ausdrücklich erfasst.

[24] Auch die Europäische Union definiert Armut, soziale Ausgrenzung und soziale Eingliederung in Bezug auf den Lebensstandard, der in der jeweiligen Gesellschaft „als annehmbar gilt", und „Teilnahme an Aktivitäten (wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art), die für andere Menschen die Norm sind". (Europäische Kommission 2004, S. 12)

habeergebnisse abzuweisen. Doch der Sozialstaat kann ungleiche Chancen nur sehr beschränkt korrigieren. Und der menschenrechtliche Anspruch auf selbstbestimmte Teilhabe gilt für den gesamten Lebensverlauf, er lässt sich nicht durch moralische Urteile über selbst verschuldete Einschränkungen relativieren.

3.1.2 Notwendige Präzisierungen

Aus der kaum überschaubaren Vielfalt der Beiträge und Positionen lässt sich also ein gemeinsamer normativer Kern des Teilhabekonzepts rekonstruieren. Jedoch hat diese Rekonstruktion Grenzen. Die Idee von Gerechtigkeit, die mit Teilhabe angesprochen wird, bedarf in zwei entscheidenden Punkten der Präzisierung.

Erstens folgt aus dem Anspruch auf Teilhabe nicht unmittelbar eine bestimmte Verteilungsnorm. Wo ein ‚Mindestmaß' an Teilhabe beginnt und wo ‚volle' Teilhabe aufhört, wird entweder in den verschiedenen sozialpolitischen Handlungsfeldern unterschiedlich bestimmt, oder ein konkreter Maßstab fehlt noch ganz. Da Teilhabeeinschränkungen individuell sehr verschieden sein können, lassen sich Ansprüche und Leistungen zudem nur begrenzt standardisieren; sie müssen in vielen Leistungsbereichen zunächst qualitativ beschrieben werden.

Zweitens ergibt sich nicht schon aus dem Begriff, welche Lebensbereiche für Teilhabe wichtig sind. Auch das oft verwendete Attribut ‚soziale' Teilhabe trägt nicht zur Klärung bei: Denn teils wird es einschränkend in Abgrenzung zu materieller Teilhabe, Bildungs- und Erwerbsteilhabe verwendet (so im Bundesteilhabegesetz und im SGB II, vgl. Kapitel 4.1 und 4.2), teils soll es die ganze Spanne der Lebensbereiche ausdrücken. In welche Lebensbereiche man einbezogen sein muss, um teilzuhaben, und in welchen Dimensionen der Lebenslage Teilhabeergebnisse zu messen sind, ist entsprechend den Aufgaben und Fragestellungen im jeweiligen Handlungsfeld abzugrenzen. Wohlfahrtstheoretische und fachliche Überlegungen können zu klären helfen, wie Teilhabe in der Interaktion zwischen Menschen und gesellschaftlicher Umwelt hergestellt wird und wo es dabei zu ungleichen Teilhabechancen und Teilhabeergebnissen kommt.

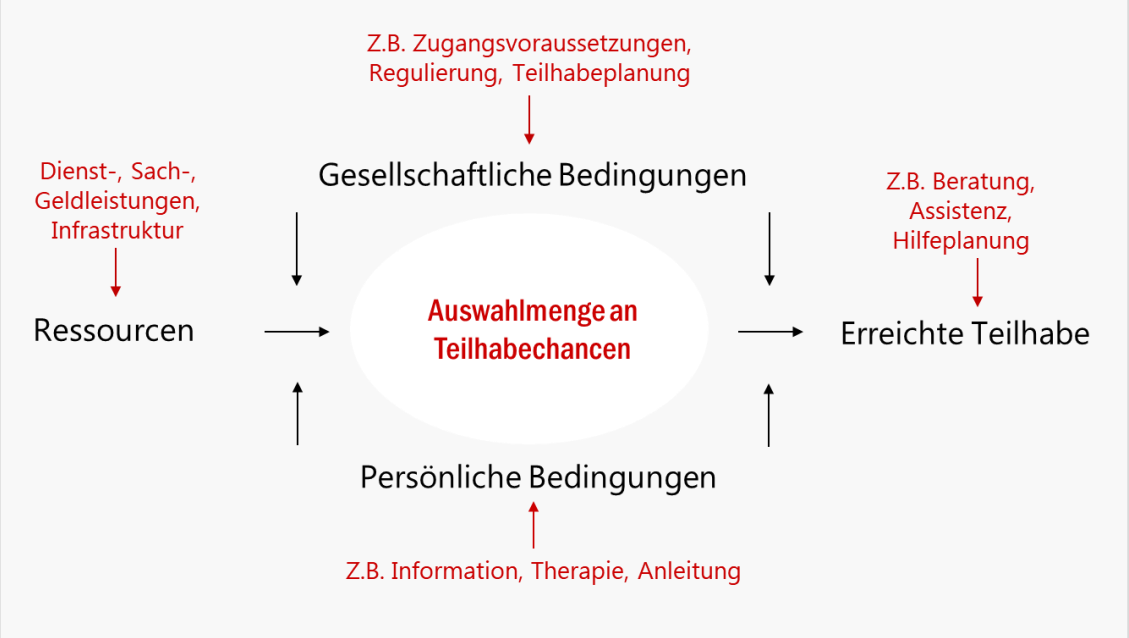
3.2 Wie Teilhabe hergestellt wird

Abbildung 2 systematisiert methodische Kernelemente des Teilhabekonzepts und schlägt einen allgemeinen konzeptionellen Rahmen für die Klärung der Frage vor, wie Teilhabe entsteht und was dabei wie wirkt. Das Grundmodell wurde am Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) ursprünglich entwickelt, um den gemeinsamen Kern des Lebenslagenansatzes (vgl. Voges 2006; Voges et al. 2003) und des Befähigungsansatzes (zuletzt: vgl. Sen 2010) für die sozioökonomische Berichterstattung[25] schematisch darzustellen. In der hier dargestellten Variante hat es

[25] Das Modell verknüpft also den Teilhabebegriff mit dem der „capability" (vgl. Fn. 17). Mit dem Leitbegriff der „Teilhabe- und Verwirklichungschancen" hat die Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes diese Verknüpfung nachvollzogen (Bundesregierung 2005: S. 9-11). Für eine grundlegende Darstellung des Konzepts siehe Bartelheimer/Kädtler 2012.

sich jedoch auch als Bezugspunkt für die fachliche Reflexion und Evaluation sozialpolitischer Interventionen und für die Wirkungsforschung bewährt (vgl. Kapitel 5.2.3). Bei den Hilfen für Menschen mit Behinderungen erfüllt eine Modelldarstellung der Kategorien der ICF (vgl. Fn. 13 sowie Kapitel 4.1) eine ähnliche Funktion, sie gewichtet jedoch Körperfunktionen und Gesundheitsprobleme höher und lässt sich daher nicht gut auf andere Handlungsfelder übertragen.

Abbildung 2: Was wirkt auf Teilhabechancen? Ein Grundmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

Teilhabe entsteht in einer Wechselbeziehung zwischen persönlichen (zugeschriebenen oder erworbenen) Merkmalen und gesellschaftlichen Bedingungen. Das dargestellte Modell unterscheidet die strukturellen Teilhabebedingungen analytisch weiter nach Ressourcen und Bedingungen für deren Nutzung.

Dass Teilhabe gelingt, setzt den Zugang zu materiellen Ressourcen voraus. Dazu gehören neben Einkommen und Vermögen auch Ansprüche auf soziale Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Diese materiellen Ressourcen (etwa das Einkommen oder die Nutzung einer Dienstleistung) sind zwar leichter zu messen als andere Teilhabebedingungen, sie sind aber aus der Teilhabeperspektive nur Mittel zum Zweck: Menschen setzen ihre Ressourcen für eine Lebensführung ein, die ihren persönlichen Zielen entspricht; der Befähigungsansatz bezeichnet diese Mittelverwendung als ‚Umwandlung'. Bei ausreichender Ressourcenausstattung können sie dabei zwischen alternativen Mustern z. B. des Wohnens, des Konsums, der Erwerbsbeteiligung, der Partner- oder Elternschaft wählen. Ergebnis der Ressourcenverwendung ist eine bestimmte Lebensweise, in der Teilhabe an verschiedenen Lebensbereichen mehr oder weniger gut gelingt.

Wie Menschen Ressourcen in persönlich wertzuschätzende Teilhabeergebnisse ‚umwandeln' und welches Maß an Selbstbestimmung sie dabei verwirklichen, hängt von weiteren Faktoren ab. Als gesellschaftliche Bedingungen, die individuelle Teilhabemöglichkeiten beeinflussen, sind vor allem die Zugangsvoraussetzungen zu Märkten und sozialen Leistungen oder Mechanismen sozialer Schließung zu berücksichtigen.

Welche materiellen Ressourcen Personen für ihre Teilhabe einsetzen können, entscheidet sich in vier gesellschaftlichen Funktionssystemen: im Erwerbssystem, in sozialen Nahbeziehungen (insbesondere Partnerschaft und Familie), im System sozialer Sicherung und im Bildungssystem. Unter den vielen Systemen, in die Menschen einbezogen sein können, nehmen diese Systeme der Wohlfahrtsproduktion eine bestimmende Stellung ein. Jedes von ihnen vermittelt Zugänge zu Ressourcen nach einer anderen Logik: Im Erwerbssystem wird abhängige Arbeitskraft (Arbeitsvermögen) oder selbstständige Leistung am Markt gegen Entgelt getauscht. Haushalte oder Familien wirtschaften auf der Grundlage persönlicher wechselseitiger Verpflichtung. Sozialtransfers, soziale Dienstleistungen und Bildungsleistungen beruhen in der Regel auf Rechtsansprüchen, welche die bürgerlichen und politischen Rechte voraussetzen und erweitern. (Denen, die Vermögen besitzen, verschaffen Eigentumstitel auf einem weiteren Weg Ressourcen.) Ob die Teilhabemöglichkeiten eines Menschen oder einer sozialen Gruppe gesichert oder prekär sind, ergibt sich aus typischen Kopplungen dieser Ressourcenzugänge: z. B. werden Erwerbseinkommen durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen ergänzt.

Zu den persönlichen Teilhabevoraussetzungen gehören z. B. körperliche Funktionen, erworbene Bildung, Bildungszertifikate und Qualifikationen, aber auch Präferenzen und Wertorientierungen, die Wahlentscheidungen beeinflussen, sowie die Kenntnis von Leistungsansprüchen. Unterschiede in den persönlichen Voraussetzungen können dazu führen, dass der Ressourcenbedarf für gleichwertige Teilhabeoptionen von Person zu Person verschieden groß ist.

Gesellschaftliche Funktionssysteme können mehr oder weniger inklusiv ausgestaltet sein – ihre ‚Eigenlogik' wird für Gruppen zur sozialen Barriere, wenn sie „die Voraussetzungen und Einschränkungen der einzubeziehenden Personen nicht hinreichend berücksichtigt" (BMAS 2016, S. 19). Die Regeln dieser Systeme bestimmen eben nicht allein die Ressourcenausstattung, sondern sie beeinflussen auch die ‚Umwandlungsbedingungen'. Etwa hängt auch von Arbeitszeitregelungen, von Verhaltensanforderungen sozialer Sicherungssysteme oder vom Aufenthaltsrecht ab, wie Menschen eine gegebene Ressourcenausstattung für ihre Lebensführung nutzen können. Die eigentliche Herausforderung einer mehrdimensionalen Beobachtung von Lebenslagen und Teilhabesituationen besteht darin, die mehr oder weniger befähigende Wirkung solcher Kopplungen zwischen persönlichen und strukturellen Bedingungen zu verstehen.[26]

[26] „Eine prekäre Lebenslage ist dadurch gekennzeichnet, dass die Teilhabe an mehreren Bereichen unzureichend gelingt. Dies kann sich in wechselseitiger Verstärkung zu einer Lage der Exklusion verfestigen, wenn z. B. mangelnder Zugang zum Erwerbssystem mit einem geringen Grad an gesellschaftlicher Partizipation und fragilen familiären und sozialen Netzwerkbeziehungen einhergeht." (BMAS 2016, S. 22)

Die Darstellung in Abbildung 2 ist darauf ausgerichtet, die Wirkungslogik sozialpolitischer Interventionen zu rekonstruieren. Gegenüber dem oben eingeführten Standardmodell der wirkungsorientierten Steuerung und Wirkungsforschung (vgl. Kapitel 2.1, Abbildung 1) wird die Perspektive gewechselt – das Programm gehört zu den Teilhabebedingungen und wird aus der individuellen Perspektive von Personen bewertet, deren Teilhabe eingeschränkt ist. Sozialleistungen, die diese Einschränkungen bearbeiten, können an den persönlichen Voraussetzungen ansetzen: etwa mit Aufklärung über Leistungsansprüche, mit Beratung oder mit Anleitung bei der Bewältigung von Aktivitäten. Sozialtransfers, soziale Dienstleistungen oder öffentliche Infrastrukturen erweitern die Ressourcenausstattung. Bauliche und räumliche Gegebenheiten, Erreichbarkeit, Zeitstrukturen, Anspruchsvoraussetzungen und Verfahrensregeln (etwa das Erfordernis, Leistungen zu beantragen) sind nur einige Beispiele für strukturelle Bedingungen, die die Umwandlung von Ressourcen und den Spielraum für persönliche Wahlentscheidungen begrenzen oder erweitern können.[27] Beratung oder Hilfeplanung muss dieses Bedingungsgefüge berücksichtigen, um Menschen bei der Verwirklichung von Teilhabe zu unterstützen. Wirkungsmodelle für teilhabeorientierte Leistungen können sich an diesem Grundmodell orientieren.

3.3 Probleme und Anforderungen der Teilhabemessung

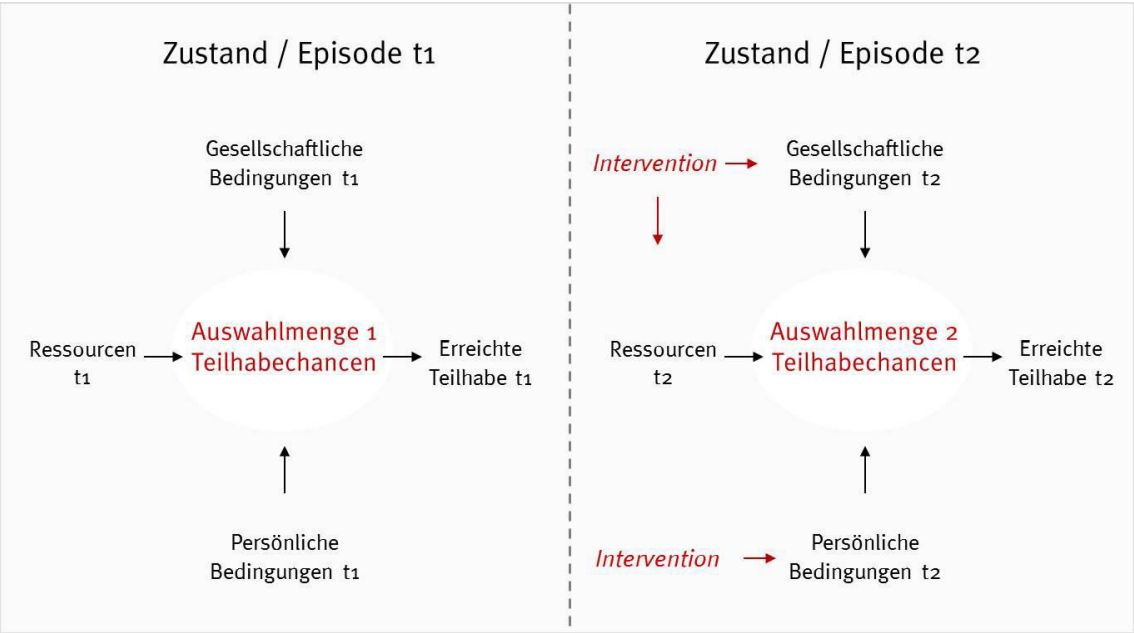
Wer nach Teilhabewirkungen eines Programms fragt, vergleicht Merkmale der Lebenslage oder der Lebensführung der Adressat_innen zu zwei oder mehr Zeitpunkten, also vor, während und nach einer Intervention. Abbildung 3 führt in das Grundmodell gelingender Teilhabe (vgl. Kapitel 3.2, Abbildung 2) einen zweiten Messzeitpunkt ein. Wieder zeigt der Vergleich mit der konventionellen Darstellung von Programmwirkungen (vgl. Kapitel 2.1, Abbildung 1) eine Verschiebung der Perspektive: Der Leistungsprozess wird nicht danach bewertet, wie gut die Outcomes zu vorab definierten Programmzielen passen, sondern danach, ob die Intervention den Möglichkeitsraum für individuelle Teilhabe erweitert und an welchen Einflussgrößen sie ansetzt. Wie bei jedem wirkungsorientierten Ansatz stellt sich das Problem, Nettowirkungen (vgl. Kapitel 2.1) zu identifizieren, die auf die Intervention zurückgeführt werden können. Dass es um Teilhabewirkungen gehen soll, stellt darüber hinaus weitere Anforderungen an Wirkungsmodelle.

Vorrang für individuelle Outcomes: Teilhabe gelingt oder misslingt auf der Mikroebene, also in konkreten Lebenslagen, in Lebensführung und Lebensverlauf einzelner Personen. Die Wirksamkeit von Maßnahmen und Leistungen, die Teilhabe unterstützen sollen, entscheidet sich daher bei denen, für die sie bestimmt sind. Effekte (‚Impacts', vgl. Kapitel 2.1.) auf anderen Wirkungsebenen, etwa für den Leistungsträger, den Sozialraum oder den kommunalen Haushalt, sind in

[27] Bei der Anwendung des Modells erweist sich die Abgrenzung von Ressourcen und Umwandlungsbedingungen häufig als schwierig. Von praktischer Bedeutung ist sie für die Frage, wo Barrieren liegen. Sozialstaatliche Leistungen werden in einem institutionellen Rahmen erbracht, der nicht nur Ressourcen bereitstellt, sondern durch Anspruchsvoraussetzungen, Organisationsregeln und Gestaltung der Leistungsprozesse die „Umwandlung" der bereitgestellten Ressourcen in individuelle Teilhabe begünstigen, aber auch behindern kann. Zum Beispiel begrenzt das Antragserfordernis und die Ausgestaltung als Sachleistung die Inanspruchnahme des „Bildungs- und Teilhabepakets", vgl. Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (2016).

einer Evaluation zu berücksichtigen, können aber bei einer teilhabeorientierten Bewertung des Programmerfolgs nicht den Ausschlag geben. Viele Leistungsträger möchten gerade den Beweis führen, dass ihre Leistungen nicht nur individuell, sondern auch gesellschaftlich Nutzen (‚social impacts') stiften.[28] Der ‚normative Individualismus' des Teilhabekonzepts stellt an solche Aussagen strenge Anforderungen: Sie müssen eine Grundlage in individuellen Teilhabeeffekten haben.

Abbildung 3: Teilhabewirkungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungen bei Optionen und Ergebnissen: Und da es zu gelingender Teilhabe gehört, sich ‚mit guten Gründen' für Aktivitäten, Situationen, Veränderungen entscheiden zu können, wird die Wirkungsmessung komplexer. Zum Outcome einer Intervention zählen nicht nur realisierte Aktivitäten oder Lebenssituationen, sondern auch die ihnen vorgelagerten, neu eröffneten oder erweiterten Handlungsoptionen. Im Mittelpunkt des Modells steht die Frage, ob die Intervention die Zahl und Qualität der Optionen (‚Auswahlmenge', ‚Handlungsspielraum') verbessert. In vielen Anwendungsfällen, in denen persönliche Befragung oder direkte Beobachtung nicht möglich sind, können jedoch Effekte nur bei der realisierten Teilhabeoption beobachtet werden. Solche Veränderungen können auch das Ergebnis ökonomischer oder sozialer Zwänge sein. Zudem können Armut und Ausgrenzung dazu führen, dass die Betroffenen ihre Wünsche an die be-

[28] Der Ansatz des Social Return on Investment (SROI) soll vor allem die gesellschaftlichen Wirkungen von Wohlfahrtsprogrammen nachweisen. „Wirkungen auf der Ebene von Klienten oder Nutzern" seien „vergleichsweise einfach messbar"; eine „fundierte Wirkungsmessung […] müsste die Frage beantworten, wie es von der Wirkung, die eine Intervention auf den Einzelnen und Gruppen Einzelner ausübt, zu gesellschaftlicher Wirkung kommt" (Kehl et al. 2016, S. 19, 55).

schränkten Möglichkeiten anpassen und sich selbst mit Zwangslagen zufrieden erklären (‚Präferenzanpassung'). Die Frage danach, wie zufrieden jemand mit seinem Leben oder mit der Wirkung einer in Anspruch genommenen Leistung ist, eignet sich daher nur sehr eingeschränkt für die Teilhabemessung. Trotz der Schwierigkeit, ‚kontrafaktische' Möglichkeiten empirisch zu erfassen, sollte stets geprüft werden, mit welchen Methoden auch der Spielraum für Selbstbestimmung in die Messung einbezogen werden kann.[29]

Bewertungsfragen klären: In vielen Handlungsfeldern bezeichnet Teilhabe noch keine präzise bestimmten Ziele. Werden Programme begonnen, ohne dass zwischen allen Beteiligten hinreichend geklärt wäre, in welchem Maß Teilhabe unterstützt werden und was als positives Teilhabeergebnis gelten soll (vgl. Kapitel 5.2.3), sind solche Bewertungsmaßstäbe im Rahmen einer wirkungsorientierten Begleitung herauszuarbeiten. Programmverantwortliche oder Fachkräfte können nicht stellvertretend für die Adressat_innen festlegen, was als positiver Outcome zählen soll.[30] Für die Festlegung messbarer Zielgrößen muss bekannt sein, woran diese selbst ihre Teilhabe messen und was sie als unterstützend erfahren (vgl. Kapitel 5.3.2).

Leistungsprozesse untersuchen: Gültige Aussagen darüber, wie ein Programm individuelle Teilhabe unterstützt, setzen die Untersuchung von Leistungsprozessen voraus. Auch Menschen mit Unterstützungsbedarf erreichen ihre Teilhabe selbst, d. h. sie verfolgen Ziele, treffen Entscheidungen und kombinieren Ressourcen unter bestimmten persönlichen und gesellschaftlichen Bedingungen. Personenbezogene Dienstleistungen sind Fallarbeit: Sie müssen an individuell zu bestimmenden Voraussetzungen und Teilhabebarrieren ausgerichtet sein. Die institutionellen Inputs beschreiben nur ein Angebot, und Wirkungen entstehen in persönlichen Interaktionen zwischen Adressat_innen und Fachkräften. (Vgl. Kapitel 2.1: Abbildung 1 stellt diese Beziehung als ‚Dienstleistungsdreieck' dar.) Oft kann daher nur die fallbezogene Beobachtung zeigen, welchen Einfluss die Intervention auf die Lebenslage, auf die Lebensführung der Zielpersonen und auf deren Selbstbestimmung hatte.[31] Zudem wirken die Interventionen eines Programms in einem System oder Kräftefeld, in dem neben den Programmbeteiligten auch andere Akteur_innen eigenständig handeln. Sozialraumorientierte Programme setzen gerade darauf, dass andere Akteur_innen im Quartier oder im Wohnumfeld zu den angestrebten Wirkungen beitragen. Wirkungen stellen sich möglicherweise erst über einen längeren Zeitraum ein und zeigen sich erst, wenn der Fall als zeitlich geordnetes Geschehen dokumentiert wird. ‚Kontrafaktische' Informationen über die Qualität von Optionen und Wahlentscheidungen, die in die Bewertung der beobachteten Teilhabeergebnisse eingehen sollten, lassen sich besser direkt im Leistungsprozess

[29] Einen Überblick über Verfahren, „capabilities" zu operationalisieren, geben Chiappero-Martinetti et al. (2015).

[30] Häufig seien „im Sinne der empirischen Wirkungsforschung jene Interventionen am effektivsten, die unmittelbar darauf zielen, AdressatInnen dazu zu bringen, etwas Bestimmtes zu sein oder etwas Bestimmtes zu tun". Ziel des Teilhabeansatzes sei es aber, „ihren tatsächlichen Raum an Handlungs- und Daseinsmöglichkeiten und -fähigkeiten (Capabilities) zu erweitern", über den sie dann „selbstbestimmt verfügen" und den sie „in ganz unterschiedliche Richtungen ausfüllen" können (Schrödter/Ziegler 2007, S. 43).

[31] Bartelheimer/Henke (2017) argumentieren für eine fallrekonstruktive Untersuchung interaktiver Dienstleistungsarbeit in der Arbeitsverwaltung, die sich wesentlich auf nichtteilnehmende Gesprächsbeobachtung stützt.

beobachten als durch Befragung oder Aktenanalyse nachträglich erheben. Aus vielen Gründen werden also fallbezogene Daten, Beobachtungen zur Arbeitsweise und Wissensbestände aus Leistungsprozessen benötigt, um Wirkungsmechanismen zu verstehen und um zu beurteilen, ob die Intervention an den richtigen Stellen ansetzt.

Programmtheorie: Jedes Programm beruht auf fachlichen Annahmen darüber, wie es wirkt, also über die Mechanismen, mittels derer die vorgesehenen Interventionen (Inputs) dazu beitragen sollen, bestimmte Ziele (Outcomes) zu erreichen. Solche „Programmtheorien" (Beywl et al. 2004, S. 54, 83) sind von großer praktischer Bedeutung, weil sie über die Ausgestaltung und Umsetzung des Programms entscheiden: Wo verorten die Programmbeteiligten Teilhabeprobleme? Was verstehen sie unter gelingender Teilhabe? Welche Annahmen bringen sie darüber mit, welche Leistungen die Teilhabe der Adressat_innen fördern könnten? Annahmen über Wirkungsmechanismen liegen selten vollständig ausformuliert vor. Sind sie nur implizit vorhanden, bleibt ihre Entwicklung der dezentralen Umsetzung überlassen, oder politisch Verantwortliche, Führungs- und Fachkräfte gehen von verschiedenen Zielsystemen und Wirkungsmodellen aus, die im Leistungsprozess miteinander konkurrieren können. Wie Teilhabeeffekte gemessen werden können, lässt sich besser bestimmen, wenn – etwa im Rahmen eines Evaluationsansatzes – die zugrundeliegenden Programmtheorie(n) rekonstruiert sind (vgl. hierzu Kapitel 5.1.3).

4 Handlungsfelder und Zielgruppen

Während es Aufgabe der Wissenschaft ist, einen wohlfahrtstheoretisch geklärten Begriff von Teilhabe und darauf bezogene Messkonzepte anzubieten, müssen positive Teilhabenormen gesellschaftlich anerkannt und politisch bzw. rechtlich gesetzt werden. Teilhabe erfüllt in den meisten sozialpolitischen Handlungsfeldern heute noch nicht die Bedingungen einer solchen positiven Norm. Sozialpolitische Programme, Projekte und Leistungen für bestimmte Zielgruppen enthalten vielmehr unterschiedliche und oft nur implizite Annahmen darüber, was Teilhabe bedeutet und wie sie erreicht werden soll. Sozialstaatliche Interventionsschwellen bei unzureichender Teilhabe müssen aus Rechtsbestimmungen, Programmzielen und Diskursen rekonstruiert werden, und spezifische, operationalisierbare und mit individuellen Rechts- oder Leistungsansprüchen hinterlegte Teilhabeziele sollten dabei nicht mit allgemeinen Willensbekundungen und politischer Rhetorik verwechselt werden. Die Ausgangslage für eine solche Rekonstruktion skizziert der folgende Abschnitt für ausgewählte Handlungsfelder, in denen Kommunen Gestaltungsaufgaben wahrnehmen.

Die Zielgruppen sozialstaatlichen Handelns können sich zum einen danach unterscheiden, in welchen Dimensionen ihre Teilhabechancen eingeschränkt sind. Ältere oder behinderte Menschen haben andere Teilhabebedarfe als Kinder und Jugendliche, Arbeitslose andere als Wohnungslose. Zum anderen verfolgen Institutionen und Programme für sie jeweils spezifische (Teilhabe-)Ziele, etwa bei der Existenzsicherung, am Arbeits- oder Wohnungsmarkt, bei Bildung und Gesundheit, und sie legen fest, welche Bedarfe gedeckt werden sollen. Spielraum für die kommunale Steuerung ergibt sich, wenn Städte und Gemeinden für die Erbringung von Teilhabeleistungen und für die Ausgestaltung von Angeboten selbst zuständig sind oder wenn ihnen Planungsaufgaben auf struktureller oder individueller Ebene übertragen werden. Und je konkreter sie dabei eigene Ziele, teilhabeorientierte Programme, Projekte und Verfahren fassen, desto eher ergeben sich hieraus Ansatzpunkte für eine Wirkungsmessung.

4.1 Hilfen für Menschen mit Behinderungen

Am weitesten ist die Verrechtlichung des Teilhabeansatzes im Bereich der Hilfen für Menschen mit Behinderungen fortgeschritten. Mit der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK) wurde der universelle Rechtsanspruch behinderter Menschen auf „volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“ („full and effective participation and inclusion in society“, Art. 3c UNCRPD) menschenrechtlich begründet (vgl. Beauftragte der Bundesregierung 2014). Der Teilhabeanspruch ist umfassend, er betrifft alle behinderten Menschen und alle Teilhabedimensionen: Mit der UN-BRK

> „wurden nicht nur die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für behinderte Menschen präzisiert, sondern auch die bürgerlichen Freiheitsrechte und die politischen Rechte mit Solidaritätspflichten verbunden, um deren Wahrnehmung durch behinderte Menschen in gleicher Weise zu ermöglichen“ (Graumann 2011, S. 30).

Weitreichende Auswirkungen für die Umsetzung in nationales Recht hatten nicht nur allgemeine Antidiskriminierungsnormen und Benachteiligungsverbote der UN-Konvention; die Norm gleichberechtigter und selbstbestimmter Teilhabe stellt für dieses Handlungsfeld auch alle institutionellen Sondersysteme in Frage: Behinderte Menschen dürfen nicht verpflichtet werden, „in besonderen Wohnformen zu leben" (Art. 20), sie haben das Recht auf inklusive Bildung im allgemeinen Schulsystem (Art. 24) und ein Recht auf ungehinderten Zugang zu einem inklusiven allgemeinen Arbeitsmarkt (Art. 27). Neben den Prinzipien der gleichen Rechte und der Selbstbestimmung ist für das Teilhabeverständnis im Handlungsfeld der Hilfen für behinderte Menschen das Prinzip der Beteiligung besonders wichtig: Es erfasst nicht nur das Wahlrecht, sondern im Sinne der programmatischen Formel ‚nichts über uns ohne uns' die Beteiligung an allen Prozessen der politischen Willensbildung sowie an der Ausgestaltung von Angeboten und Leistungen.

Schutzrechte und Leistungsansprüche für behinderte Menschen gibt es im deutschen Recht nicht erst seit der Ratifizierung der UN-BRK 2008. Der Schutz behinderter Menschen vor Benachteiligung (Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG) gehört seit 1994 explizit zu den Grundrechten. Mit Inkrafttreten des SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe) 2001 wurde Teilhabe auch für das Sozialleistungsrecht zu einem zentralen Rechtsbegriff, der gleichzeitig in der Eingliederungshilfe für Behinderte nach den damaligen §§ 39 ff. Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und wenig später 2002 im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) aufgegriffen wurde. Felix Welti charakterisiert Teilhaberechte als „Rechte auf Schutz vor Grundrechtsverletzungen und Rechte auf Gewährleistung von Teilhabe am Grundrechtsgebrauch"; alle Grundrechte haben damit eine Teilhabefunktion (Welti 2005: S. 541 f.).

Die Hilfen für Menschen mit Behinderungen berühren mehrere Säulen des Sozialleistungssystems, darunter z. B. die Pflege, die Arbeitsförderung und die Sozialhilfe. Mit dem 2016 beschlossenen Bundesteilhabegesetz (BTHG), einem Artikelgesetz, das sich auf alle Sozialgesetzbücher außer dem SGB IV und dem SGB X auswirken wird, soll das Fürsorgerecht der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII zu einem modernen Teilhaberecht im Sinne der UN-Konvention weiterentwickelt werden: durch einen beteiligungsorientierten Gesetzgebungsprozess (siehe die Web-Plattform www.gemeinsam-einfach-machen.de), die Stärkung von ‚Wunsch- und Wahlrecht' und die personenzentrierte Ausgestaltung von Leistungen (vgl. Bundesregierung 2013, S. 78). Im reformierten SGB IX, das ab 2017 stufenweise in Kraft tritt, wurden das Rehabilitationsrecht, die Eingliederungshilfe und das Schwerbehindertenrecht zusammengeführt. Die dort angesprochenen Teilhabedimensionen sind für die Rehabilitation und für die Eingliederungshilfe gleich: Die Zielsetzung, eine „volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern", ist beiden Teilen vorangestellt. Auf welche „Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben", zur „Teilhabe an Bildung" und zur „Sozialen Teilhabe" Anspruch besteht, ist für die Rehabilitation in den Kapiteln 10, 12 und 13 des ersten und für die Eingliederungshilfe in den Kapiteln 4 bis 6 des zweiten Teils geregelt.[32] Den bisher unbestimmten Rechtsbegriff der ‚sozialen Teilhabe' definiert das SGB IX als „gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft" in Form einer

[32] Für beide Bereiche besteht zudem ein Anspruch auf medizinische Rehabilitation. Nur im Reha-Recht gibt es auch einen Anspruch auf „unterhaltssichernde Leistungen" (SGB IX, Kapitel 11).

„möglichst selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensführung im eigenen Wohnraum sowie in ihrem Sozialraum“ (§§ 76 – 84 und § 113 SGB IX). Ein für Ergänzungen offener Leistungskatalog präzisiert, wie soziale Teilhabe erreicht werden soll: z. B. durch Leistungen für Wohnraum (die von Betreuungsleistungen getrennt werden), Leistungen zum Erwerb und zum Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten, Leistungen zur Mobilität oder zur Förderung der Verständigung (§ 113 SGB IX).

Auf die neu definierten Leistungen der Eingliederungshilfe haben jedoch nicht alle behinderten Menschen Anspruch. Der grundsätzliche Nachrang gegenüber allen anderen Sozialleistungen – ein Kennzeichen der Fürsorgeleistung – bleibt trotz Überführung ins SGB IX bestehen, ebenso wie eine besondere Schwere der Beeinträchtigung Voraussetzung für Leistungsansprüche bleibt. Erst zum Jahr 2023 werden die jetzt beschlossenen Änderungen vollständig umgesetzt sein. Eingliederungshilfe werden jedoch auch danach nur Menschen erhalten, deren „Fähigkeit zur Teilhabe an der Gesellschaft“ in verschiedenen „Lebensbereichen“ und „in erheblichem Maße“ eingeschränkt ist (Artikel 25a BTHG).

Einerseits stärkt das BTHG Verfahrensrechte und verbessert die rechtliche und materielle Lage vieler Menschen mit Behinderungen, z. B. durch eine Erhöhung von Frei- und Absetzbeträgen. Auch erweitert es durch verschiedene Maßnahmen Wahlmöglichkeiten und Handlungsoptionen (z. B. mit einem Budget für Arbeit nach § 61 SGB IX ab 01.01.2018). Ob mit der künftigen Eingliederungshilfe jedoch tatsächlich Teilhabe oberhalb eines Grundsicherungsniveaus und außerhalb von Wohnheimen und Werkstätten erreicht wird, kann sich erst in der konkreten Umsetzung zeigen.

Die Verpflichtung zur Umsetzung der UN-BRK gilt allen Ebenen und Institutionen staatlichen Handelns, also auch Ländern und Kommunen. Nordrhein-Westfalen hat hierfür als erstes Bundesland 2016 ebenfalls einen rechtlichen Rahmen geschaffen. Das Inklusionsgrundsätzegesetz (IGG NRW) verankert in § 1 das Ziel der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe auch auf Landesebene und regelt grundsätzliche wie konkrete Verpflichtungen der „Träger öffentlicher Belange“ (§ 2 IGG NRW), z. B. zu Barrierefreiheit und einfacher Sprache. Wesentliche Vorschriften für den Bereich der Hilfen für behinderte Menschen enthalten auch das Wohn- und Teilhabesetz (WTG NRW), das etwa vorschreibt, institutionelle Wohn- und Betreuungsangebote teilhabeförderlich auszugestalten (§ 5 WTG NRW: Teilhabe am Leben in der Gesellschaft), sowie das Alten- und Pflegegesetz (APG NRW).

Diese gesetzlichen Teilhabeziele müssen in einem zielorientierten Steuerungsprozess in Planung überführt und mit operativen Umsetzungszielen sowie konkreten Maßnahmen oder Programmen verknüpft werden. Für den Bereich der Hilfen für Menschen mit Behinderungen gibt es eine Reihe von Planungsansätzen. Bereits der erste „Nationale Aktionsplan“ zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention (BMAS 2011) auf Bundesebene versammelte über 240 Maßnahmen – Förderprogramme, Forschungsprojekte oder Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit – zu 12 Handlungsfeldern: Arbeit und Beschäftigung, Bildung, Prävention, Rehabilitation, Gesundheit und Pflege, Kinder, Jugendliche, Familie und Partnerschaft, Frauen, ältere Menschen, Bauen und

Wohnen, Mobilität, Kultur und Freizeit, gesellschaftliche und politische Teilhabe, Persönlichkeitsrechte sowie Internationale Zusammenarbeit.[33] In den „Nationalen Aktionsplan 2.0“ (2016) wurde außerdem das Handlungsfeld „Bewusstseinsbildung“ aufgenommen. Auch Nordrhein-Westfalen stellte zur Umsetzung der UN-BRK 2012 einen umfassenden eigenen Aktionsplan auf, der für 21 „Aktionsfelder“ die Ziele der Landespolitik formulierte (vgl. MAIS NRW 2012). Zum Beispiel sollten gesetzliche Vorschriften verbessert werden, die sich in einem „Normprüfungsverfahren“ zur Kompatibilität der Landesgesetze mit der UN-BRK als veränderungsbedürftig herausgestellt hatten. In einem Zielkatalog zu „Sozialraumentwicklung und örtlicher Teilhabeplanung“ verpflichtete sich das Land u. a., den Kommunen Empfehlungen zu ihrer örtlichen Planung zur Verfügung zu stellen und sie bei der Umsetzung von teilhabebezogenen Planungsaktivitäten zu unterstützen.

Strukturelle Planungen der nordrhein-westfälischen Kommunen zielen in diesem Sinne mit einer Vielzahl von Maßnahmen – z. B. zur Verbesserung der Mobilität behinderter Menschen – auf die Schaffung inklusiver Gemeinwesen (vgl. Schädler 2009; Rohrmann 2010, 2014) bzw. inklusiver Sozialräume (vgl. Deutscher Verein 2012). Einen eigenen Auftrag für die örtliche Teilhabeplanung können Kommunen aus Artikel 4 („disability mainstreaming“) oder Artikel 19 der UN-BRK ableiten, der die Einbeziehung behinderter Menschen in die Gemeinschaft und „gemeindenahe Dienstleistungen“ fordert (Welti 2011, S. 58; Deutscher Bundestag 2017, S. 321). Um Spezialeinrichtungen auflösen zu können, sind günstige „Bedingungen im örtlichen Gemeinwesen zu schaffen“ (Schädler 2010, S. 7) – auch dies verlangt Planungsaktivitäten bei den Kommunen. Ausgangspunkt für eine ressortübergreifende örtliche Planung, an der Bau- und Wohnungswesen ebenso beteiligt sind wie die Fachämter für Soziales oder Bildung, ist in vielen Städten die Behindertenhilfeplanung. Mehr als Dreiviertel der Kommunen mit eigener Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen führen eine kommunale Behinderten- bzw. Teilhabeplanung durch (Schubert 2013, S. 18).

Ein gesetzlich verankerter Auftrag zur strukturellen Planung besteht überall dort, wo das Leistungsrecht berührt ist. Die für die Eingliederungshilfe zuständigen örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe sollen in Nordrhein-Westfalen „Leistungsinhalte und -strukturen in Steuerungs- und Planungsgremien“ abstimmen und hierzu Kooperationsvereinbarungen abschließen (§ 8 AG SGB XII). Diese Planungen waren in der Vergangenheit deshalb von großer Bedeutung für die Träger der Sozialhilfe, weil Fallzahlen und Ausgaben insbesondere im Bereich des Wohnens kontinuierlich stiegen. Seit 2006 zielen konkrete Steuerungsbemühungen auf eine Begrenzung der kommunalen Ausgaben. Mit den Trägern der Wohlfahrtspflege vereinbarten die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe als zuständige Leistungsträger daher einen Abbau stationärer Plätze in Wohnheimen (vgl. RZV 2006 und 2008). Es wurde angenommen, dass

[33] Die wissenschaftliche Evaluation (Prognos 2014) kritisierte daran allerdings eine zu schwache Rückbindung an das Zielsystem der UN-BRK, und sie empfahl u.a., „eine menschenrechtsbasierte Indikatorik zur Wirkungsüberprüfung von Maßnahmen zu entwickeln“ (ebd., S. 157). Mit dem zweiten Nationalen Aktionsplan 2016 wird ein „verbindlicher Handlungsrahmen für die Evaluation“ angestrebt (BMAS 2016c, S. 286).

eine Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ und der Aufbau sozialräumlicher Angebote zugleich die Teilhabemöglichkeiten behinderter Menschen verbessern werde (vgl. RZV 2008; MAGS NRW 2008; diese Annahme bestätigen Weber et al. 2011).

Welche konkreten Unterstützungsarrangements zur Deckung der Teilhabebedarfe von Menschen mit Behinderungen gewählt werden, entscheidet sich im Rahmen einer individuellen Hilfeplanung. Seit Ende der 90er-Jahre etablierten sich in allen Bundesländern Gesamtplan-, Hilfeplan- oder neuerdings Teilhabeplanverfahren. Unter Beteiligung von Leistungsträgern, Leistungsberechtigten, Anbieter_innen und weiteren Fallbeteiligten werden individuelle (Teilhabe-) Wünsche in sozialrechtlich anerkannten Bedarf ‚übersetzt‘. Da am Ende der fachlichen Erörterung eine Leistungsentscheidung zu treffen ist, sind die Hilfeplanverfahren zum wichtigsten Instrument der Einzelfallsteuerung für die Leistungsträger geworden. Vor allem in den ersten Jahren stieß die Vermischung pädagogischer und administrativer Konzepte auf Kritik: Zum einen dehne die Hilfeplanung den Zugriff der Bewilligungsbehörde über das für die Bedarfsfeststellung notwendige Maß hinaus aus, zum anderen bestand die Sorge, dass die tatsächlichen Beteiligungsrechte behinderter Menschen in der notwendigen Aushandlung eher geschwächt als gestärkt würden (vgl. Pöld-Krämer 2004). Aus Sicht der Befürworter_innen trug die hilfeplangestützte Bedarfsermittlung aber wesentlich dazu bei, Hilfesysteme personenzentriert und teilhabeorientiert weiterzuentwickeln (vgl. MAGS NRW 2008; Deutscher Verein 2009).

Das BTHG griff sowohl den Steuerungsanspruch wie die Teilhabeorientierung der inzwischen üblichen Praxis auf: Erbringen mehrere Rehabilitationsträger Leistungen in einem Fall, so sind künftig Teilhabeplankonferenzen und Teilhabepläne vorgesehen (§ 19 bis 21 SGB IX). Mit der Planung soll „eine umfassende Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft […] zügig, wirksam, wirtschaftlich und auf Dauer“ ermöglicht werden (§ 19 Absatz 4 SGB IX), und zur Wirkungskontrolle sind „erreichbare und überprüfbare Teilhabeziele“ zu dokumentieren (§ 19 Absatz 2 Nr. 6 SGB IX). Das „Gesamtplanverfahren“ der Eingliederungshilfe wird als Teil der Teilhabeplanung verstanden; verbindlich sind Leistungsberechtigte, ggf. auch ihre Vertrauenspersonen, zu beteiligen, und ihre Wünsche sind zu erfassen. Jeder Gesamtplan soll neben dem Ergebnis der Beratung und der Umsetzungsplanung zur Durchführung von Leistungen auch „die Maßstäbe und Kriterien der Wirkungskontrolle einschließlich des Überprüfungszeitpunkts“ enthalten (§ 121 Absatz 4 Nr. 1 SGB IX).

Welche Unterstützungsbedarfe bestehen, soll künftig ICF-gestützt erhoben werden. Die International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) der Weltgesundheitsorganisation (WHO) definiert Teilhabe als „Einbezogensein in eine Lebenssituation“ und versteht Behinderung nicht mehr wie früher als (irreparable) körperliche Schädigung, sondern als eine „gesundheitsbedingte Teilhabestörung“ (Schuntermann 2011, S. 3) in definierten Lebensbereichen. „Aktivitäten“ und „Teilhabe“ können in der komplexen Interaktion von Mensch und Umwelt durch Störungen der körperlichen Funktionen und Strukturen selbst, aber auch durch personenbezogene oder Umweltfaktoren eingeschränkt sein. Im Hilfeplanverfahren wird systematisch ermittelt, welche Aktivitäts- bzw. Teilhabebeeinträchtigungen in den Lebensbereichen Lernen und Wissensanwendung, allgemeine Aufgaben und Anforderungen, Kommunikation, Mobilität,

Selbstversorgung, häusliches Leben, interpersonelle Interaktionen und Beziehungen, bedeutende Lebensbereiche sowie Gemeinschaftsleben, soziales und staatsbürgerliches Leben bestehen. Viele Hilfeplaninstrumente orientieren sich bereits an der ICF-Klassifikation, darunter auch die in Nordrhein-Westfalen verwendeten: Im Rheinland wird die sog. „Integrierte Hilfeplanung (IHP)“ durchgeführt, während in Westfalen-Lippe im Rahmen des Projekts „Teilhabe2015“ eine neu entwickelte „Teilhabeplanung“ zum Einsatz kommt. Die Reichweite der Leistungsansprüche auf persönliche Unterstützung oder Assistenz hängen u.a. davon ab, ob ein Problem die Lebensführung mäßig, erheblich oder vollständig beeinträchtigt (vgl. LVR 2017) und welcher Unterstützungsbedarf gesehen wird. In beiden Verfahren werden Teilhabeziele gemeinsam mit Leistungsberechtigten festgelegt und mit konkreten Handlungszielen und Maßnahmen verknüpft.

Mit der ICF, die alle Funktionen der Lebensführung detailliert erfasst, hat die Hilfe für Menschen mit Beeinträchtigungen anderen Handlungsfeldern etwas voraus: eine Systematik möglicher Unterstützungsbedarfe. Doch konzeptionelle Fragen bleiben offen. Für Teilhabe und für Aktivitäten soll der gleiche Katalog gelten. Aber:

> „Bekanntlich ist das Teilhabekonzept der ICF als eigenständiges Konzept nicht erarbeitet. Der Teilhabebegriff wird vielmehr mit dem Begriff der Leistung des Aktivitätskonzeptes in Zusammenhang gebracht, ja geradezu als äquivalent betrachtet. Dies ist im hohen Maße unbefriedigend.“ (Schuntermann 2011, S. 4)

Weil Aktivitäten leichter beschreibbar sind, konzentrieren sich die Erhebungen darauf. Im Gespräch und in der Aushandlung mit Leistungsberechtigten geht es aber darum, ihre individuellen Teilhabebeeinträchtigungen richtig zu verstehen, ihr Teilhabeverständnis zu rekonstruieren und ihre Teilhabeziele zu ermitteln. Dies lässt sich kaum standardisieren und kann nur unter Einbeziehung der Menschen selber und geschulter Fachkräfte erreicht werden. Und auch aus einer zutreffenden Einschätzung von Teilhabeeinschränkungen folgen nicht einfach die Maßnahmen, die sie wirksam beheben.

4.2 Grundsicherung und Arbeitsförderung im SGB II

Für die Leitidee der Teilhabe besteht in der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine gänzlich andere Ausgangslage als in anderen Handlungsfeldern kommunaler Sozialpolitik. Als 2005 das SGB II in Kraft trat und die Jobcenter ihre Arbeit aufnahmen, fehlte im gesetzlichen Zielsystem noch jedes positive Teilhabeziel. Mit dem neuen Leistungssystem sollte der Übergang zu einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vollzogen werden. Das Aktivierungsparadigma unterstellte, „gesellschaftliche Teilhabe (und die Verwirklichungschancen zu ihrer Realisierung) sei(en) primär durch Erwerbsarbeit zu erreichen“ (Koch et al. 2009, S. 16). Erwerbsfähige Hilfebedürftige sollten „umfassend“ unterstützt werden, aber allein „mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit“. Die Mindestsicherungsleistungen für Arbeitslose und Arbeitsuchende wurden umbewertet: Ein menschenwürdiges Mindestmaß an materieller Teilhabe gegen Arbeitsmarktrisiken zu sichern, galt nicht als positives Ziel und wirkte nur als „implizites Erbe“ (Knuth/Tenambergen 2015, S. 8) des Bundesozialhilfegesetzes bei der Bestimmung der Regelleistungen fort. Der An-

spruch auf Transferleistung wurde als Hemmnis für ein aktives, konzessionsbereites Suchverhalten gedeutet. Das SGB II ermöglichte zwar vielfältige „weitere Leistungen“ (etwa Kinderbetreuung oder psychosoziale Beratung), aber immer unter der Voraussetzung, dass diese „für die Eingliederung [...] in das Erwerbsleben erforderlich“ waren (§ 16 Absatz 2 [2005]). Während Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen in Umsetzung der UN-BRK umfassende Schutzrechte gegen gesellschaftliche Benachteiligung eingeräumt wurden, betonte das neue Leistungsrecht der Arbeitsverwaltung die individuelle Verantwortung der Arbeitsuchenden und suchte die Hemmnisse für Arbeitsmarktzugang in persönlichen Merkmalen wie der Qualifikation, der Leistungsfähigkeit, der Motivation oder in den persönlichen Rahmenbedingungen. Damit lebte eine alte fürsorgepolitische Unterscheidung wieder auf, welche körperliche Beeinträchtigungen als unverschuldet und unterstützungswürdig, Notlagen bei Arbeitsfähigen dagegen als potenziell selbstverschuldet ansah.

Vor allem die Rechtsprechung trug dazu bei, dass Teilhabeziele ins SGB II ‚einwanderten‘. Als das Bundesverfassungsgericht 2010 zu prüfen hatte, ob die Höhe der SGB-II-Regelsätze für Erwachsene und Kinder mit dem Grundgesetz vereinbar war, urteilte es, das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sichere „jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“ (1 BvL 1/09) Dem Gesetzgeber wurde eine „realitätsgerechte“ Ermittlung der Regelsätze aufgegeben. Weil Kinder „keine kleinen Erwachsenen“ seien, müssten auch altersspezifische Bedarfslagen beachtet werden. Als Beispiele für bisher unberücksichtigte Bedarfe führte das Gericht außerschulischen „Unterricht in Sport und musischen Fächern“ sowie Aufwendungen für den Schulbesuch und Nachhilfe an.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde der Bezug zwischen den Grundrechten und den existenzsichernden Leistungen des SGB II auch im Gesetz gestärkt, und das Ziel, Leistungsberechtigten ein Leben zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, wurde in § 1 SGB II allen anderen Zielen vorangestellt.

Um bedürftigen Kindern das vom Verfassungsgericht geforderte Mindestmaß an Bildungsteilhabe und an soziokultureller Teilhabe zu ermöglichen, wurde das sog. ‚Bildungspaket‘ [34] eingeführt. Seit dem 01.01.2011 haben Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene aus Familien mit geringen Einkommen einen eigenständigen Rechtsanspruch auf bis zu sieben zweckgebundene Leistungen zur Bildung und Teilhabe (kurz BuT) nach §§ 28 bis 30 SGB II. Gewährt werden Pauschalen für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf, Mehraufwendungen für die Schülerbeförderung zur nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs und Mehraufwendungen bei der Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in der Schule, Kita oder

[34] Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene können diese Leistungen zur Sicherung ihres spezifischen soziokulturellen Existenzminimums grundsätzlich stets dann in Anspruch nehmen, wenn sie Sozialgeld oder Arbeitslosengeld II (Alg II) nach dem SGB II, Sozialhilfe nach SGB XII oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten oder wenn ihre Eltern den Kinderzuschlag (KiZ) nach Bundeskindergeldgesetz (BKGG) oder Wohngeld beziehen.

Kindertagespflege. Übernommen werden die Kosten für ein- und mehrtägige Ausflüge und Fahrten mit der Schule, mit Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege sowie für eine angemessene außerschulische Lernförderung, um wesentliche Lernziele zu erreichen. Bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs werden außerdem Aufwendungen für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (etwa für Vereinsbeiträge, Teilnahme an Freizeiten sowie ggf. für notwendige Ausrüstungsgegenstände) bis zu einem monatlichen Höchstbetrag von 10 Euro anerkannt (vgl. SOFI/IAB 2015). Die Jobcenter wurden verpflichtet, auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen besonders hinzuwirken (§ 4 SGB II).

Und schließlich wurde der Zielsteuerung im Rechtskreis des SGB II[35] 2011 ein neues sozialpolitisches Wirkungsziel hinzugefügt. Das Ziel der „Verbesserung der sozialen Teilhabe“ trat – ohne weitere Erläuterung – in § 48b Absatz 3 SGB II neben die drei Ziele „Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug“. Die Annahme lag zwar nahe, dass der Gesetzgeber eine „Verbindung” (Brülle et al. 2016, S. 12) zwischen diesem Ziel und den BuT-Leistungen herstellen wollte. Aber während für die drei anderen Ziele bundesweit einheitliche Steuerungskennzahlen den Rahmen für die Erfolgsmessung der Jobcenter abstecken, wurde das Teilhabeziel vorläufig nicht operationalisiert.

Vor diesem Hintergrund entwickelten sich die Deutungen der Arbeitsmarktakteur_innen in unterschiedliche Richtungen: Eine erwerbszentrierte erste Lesart von Teilhabe knüpft an die für das SGB II typische Grundannahme an, dass alle wesentlichen Teilhabeeffekte durch Erwerbsarbeit vermittelt werden. Soziale Teilhabe folgt in diesem Verständnis als abhängige Teilhabedimension aus der Erwerbsteilhabe. Wirkliche Teilhabe kann innerhalb des Grundsicherungssystems nicht entstehen, das sich folglich auf die Arbeitsvermittlung konzentrieren muss: „Keine Verbesserung oder Veränderung im Leistungsrecht löst dauerhaft ein Problem. Der einzige Lösungsweg, auf den sich alle Energie von Mensch und Behörde konzentrieren sollte, kann nur die Integration in Ausbildung und Beschäftigung sein.“ (Alt 2017, S. 14) In einer zweiten Lesart stellt Arbeitsmarktintegration bzw. Erwerbsteilhabe nur eine mögliche Dimension sozialer Teilhabe dar. Sie wird nicht nur am Arbeitsmarkt erreicht, sondern auch über Bildung, materielle Existenzsicherung, eine gesicherte Wohnung oder Gesundheit. Der Auftrag an das SGB II umfasst die Förderung von Teilhabe in allen Dimensionen, und zwar auch innerhalb des Leistungssystems. Einer den gesetzgeberischen Auftrag verfehlenden „Engführung auf eine unmittelbare Arbeitsmarktintegration“ (Reis/Siebenhaar 2015, S. 4) wird eine Lesart gegenübergestellt, nach der „soziale Teilhabe durch, aber auch jenseits von Erwerbsarbeit“ (Brandherm 2016, S. 2) erreicht werden kann. Eine dritte, ähnliche Lesart versteht unter sozialer Teilhabe nur Teilhabedi-

[35] Der Bund, die Länder, die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die Kommunalen Spitzenverbände erarbeiten jährlich eine Planungsgrundlage (zuletzt: vgl. BMAS 2017). Für die gemeinsamen Einrichtungen vereinbaren sich das BMAS mit der Bundesagentur für Arbeit und die BA und die kommunalen Träger mit den Geschäftsführer_innen der gemeinsamen Einrichtungen. Vereinbarungen für die zugelassenen kommunalen Träger (zkT) sind zwischen dem BMAS und den zuständigen Landesbehörden sowie zwischen diesen und den zkT zu schließen.

mensionen außerhalb der Erwerbsarbeit. Bruno Kaltenborn und Petra Kaps kommen zu der Einschätzung, soziale Teilhabe meine die Integration in soziale Nahbeziehungen, „nicht aber – und in Abgrenzung zu ihr – zugleich auch die Teilhabe am Arbeitsleben“ (Kaltenborn/Kaps 2013, S. 140). Zwar sei Erwerbsarbeit „eine der wirksamsten Methoden, gesellschaftliche Teilhabe in vielfältiger Weise sicherzustellen“, argumentieren auch der Deutsche Städtetag und der Deutsche Landkreistag (2013, S. 6), „Kern des Sozialstaats“ sei aber, „dass wir als Gesellschaft jedem Menschen ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen und ihn dabei aktiv unterstützen […]. Dabei geht es neben der Integration in Arbeit auch und gerade darum, soziale Teilhabe sicherzustellen.“ Mit der zweiten verbindet diese Lesart das Verständnis, dass soziale Teilhabe nicht erst beginnt, wenn der Leistungsbezug endet, sondern dass es darum geht, Berechtigte im Leistungsbezug bei der Realisierung von Teilhabe zu unterstützen.

Abhängig von der jeweiligen Lesart unterscheiden sich auch die Annahmen darüber, mit welchen Steuerungsansätzen und Maßnahmen sich soziale Teilhabe erreichen lässt. Aus der erwerbszentrierten Perspektive gibt es wenig Alternativen zur Arbeitsvermittlung. Qualifizierungsmaßnahmen oder öffentlich geförderte Beschäftigung gelten so lange als legitim, wie sie dem Ziel der Heranführung an den Arbeitsmarkt dienen. Während einer geförderten Tätigkeit können die Teilhabeeffekte ‚echter‘ Erwerbstätigkeit – so die Wirkungsannahme in allen Lesarten – zwar eintreten, doch an der Frage, ob geförderte Beschäftigung „selbst dann als ein Auftrag des SGB II zu sehen ist, wenn sie nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt führt, sondern ‚nur‘ soziale Teilhabe vermittelt“ (Knuth/Tenambergen 2015, S. 8), scheiden sich die Geister. In der Regel sind Projekte und Programme mit dem Anspruch verknüpft, langfristig eben doch Übergänge in Erwerbsarbeit am ersten Arbeitsmarkt zu erreichen (vgl. Obermeier et al. 2013, Bauer et al. 2016; IAQ et al. 2016; Schmeltzer 2017).

In einem multidimensionalen Verständnis, das mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum argumentiert, könn(t)en eine Reihe weiterer Leistungen bzw. Maßnahmen (soziale) Teilhabe erreichen: Vor allem sind das die existenzsichernden Regelleistungen selbst und die Leistungen zur Bildung und Teilhabe. Eine auf Dauer geförderte Beschäftigung in sozialen Betrieben wird breit diskutiert (vgl. Diakonie 2015), und ein Expertenkreis regt neue ‚Teilhabegelegenheiten‘ an, die als Bürgerarbeit in geringem Umfang zur „Förderung der ‚Teilhabe am gesellschaftlichen Leben‘ als kommunale Aufgabe im SGB II“ umzusetzen wären (Deckert et al. 2017, S. 2). Nach Einschätzung von Brülle et al. (2016, S. 11) ist die „Realisierung von Teilhabechancen“ im Rechtskreis des SGB II „nicht ohne zielgerichtete Verknüpfung der kommunalen, sozialintegrativen Leistungen mit den arbeitsmarktlichen Dienstleistungen möglich.“ Auch die AG Grundsicherung der nationalen Armutskonferenz zählt die kommunalen Leistungen zur Eingliederung nach § 16 a SGB II zu den „soziale(n) Teilhabeleistungen“ (AG Grundsicherung NAK 2014, vgl. Kaltenborn/Kaps 2013). Sie empfiehlt außerdem, einen offenen Katalog von „teilhabeorientierten Leistungen“ ins SGB II aufzunehmen (AG Grundsicherung 2014a, S. 11 f.) sowie die Interessenvertretung von Leistungsberechtigten gesetzlich zu regeln.

An ein weitgehend ungeklärtes und vielfach widersprüchliches Teilhabeziel kann eine wirkungsorientierte Steuerung und Planung nicht gut anschließen: Zielvereinbarungen[36], die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit den zuständigen Länderministerien abschließt, griffen zwar 2016 das Ziel der Sozialen Teilhabe im Sinne einer erwerbszentrierten Deutung erstmals auf. Allerdings nur indirekt: Gelinge es nämlich, den Langzeitleistungsbezug zu beenden, werde damit auch „ein Beitrag zum generellen Ziel des SGB II geleistet, […] die sozialen Teilhabechancen sowie die Beschäftigungsfähigkeit auch für marktbenachteiligte Leistungsberechtigte zu verbessern." (z. B. Zielvereinbarung 2016 Brandenburg) Weder in den Zielvereinbarungen der örtlichen Jobcenter mit der BA bzw. dem jeweiligen Bundesland noch in den Arbeitsmarktprogrammen der Jobcenter spielt das Ziel der sozialen Teilhabe aber bislang eine Rolle. Für die meisten kommunalen Träger, deren Steuerungsinteresse sich vorrangig auf die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft richtet, steht eine Klärung aus, welches Angebot zur Sicherung sozialer Teilhabe sie den Leistungsberechtigten im Rechtskreis des SGB II machen können und wollen. Am ehesten – und in aller Widersprüchlichkeit – wird das Teilhabziel des SGB II noch in zentralen Programmen wie etwa dem Bundesprogramm ‚Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt' aufgegriffen (vgl. IAQ et al. 2016).

Wie im Handlungsfeld der Hilfen für Menschen mit Behinderungen ist auch im SGB II eine individuelle Planung vorgesehen. Sie konzentriert sich aus den beschriebenen Gründen auf die Schritte zur Eingliederung in Arbeit und beplant einerseits die Integrationsleistungen des Jobcenters und andererseits die damit einhergehenden Pflichten der Leistungsberechtigten. Wegen des Vermittlungsvorrangs und der Sanktionsregelungen im SGB II sind deren Entscheidungsmöglichkeiten in diesem Verfahren aber eingeschränkt. Teilhabeziele sind deshalb häufig Gegenstand mündlicher Absprachen, werden aber nur relativ selten in die gesetzlich vorgeschriebene Eingliederungsvereinbarung aufgenommen (vgl. Henke et. al. 2017).

4.3 Kinder- und Jugendhilfe

Bislang war im SGB VIII – dem Kinder- und Jugendhilfegesetz – kein explizites Teilhabeziel verankert. Zwar hatte der Gesetzgeber mit dem Inkrafttreten des SGB VIII 1990 die Erziehungsverantwortung von Eltern gestärkt und die Beteiligungsrechte von Leistungsberechtigten festgeschrieben. Aber ein historischer Schwerpunkt der Kinder- und Jugendhilfe lag weiterhin auf dem fürsorgerischen „„Wächteramt" der Jugendhilfe zum Schutz von Kindern und Jugendlichen nach Artikel 6 Absatz 2 GG bzw. § 1 Absatz 2 SGB VIII. Allenfalls indirekt ließ sich für dieses Handlungsfeld der Auftrag, „Chancen auf soziale Teilhabe" zu vermitteln (Gabriel 2007, S. 14), aus dem Recht des jungen Menschen auf Förderung seiner Entwicklung und Erziehung zu einer „eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit" und dem Auftrag an die Jugendhilfe

[36] Über die BMAS-Servicestelle SGB II (www.sgb2.info) können Zielvereinbarungen von den Ländern und Jobcentern veröffentlicht und allgemein eingesehen werden (Zugriff für die Analyse aller dort veröffentlichten Dokumente: 18.2.2017). Keine Zielvereinbarungen waren für Schleswig-Holstein sowie die drei Stadtstaaten verfügbar. Eine Zielvereinbarung galt bereits für das Jahr 2017.

ableiten, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien“ zu schaffen (§ 1 SGB VIII).

Programmatisch ist der Teilhabebegriff aber für die Kinder- und Jugendhilfe längst eingeführt, und er taucht auch in der Landesgesetzgebung Nordrhein-Westfalen vereinzelt auf.[37] In den letzten Jahren wurde er auf immer mehr unterschiedliche Lebensbereiche und Sachverhalte angewandt (z. B. auf Betreuungsmöglichkeiten, die Schule oder die Nutzung von Medien). Prägend für das Begriffsverständnis im Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe sind dabei vor allem vier Aspekte:

- Teilhabe bezieht sich auf gleiche Rechte der Geschlechter („gleichberechtigte Teilhabe von Mädchen und Jungen“; 10. Kinder- und Jugendbericht 1998; § 4 KJFöG),
- oder als Teil des Begriffspaares „Teilhabe und Beteiligung“ auf die Partizipation an politischen und demokratischen Prozessen (11. Kinder- und Jugendbericht 2002).
- „Gesellschaftliche Teilhabe“ steht in der Kinder- und Jugendhilfe in der Regel für eine erfolgreiche Sozialisation und ein gelingendes Hineinwachsen in die Gesellschaft.
- Besonders oft erscheint der Begriff im Kontext von (früher) Bildung und Prävention (vgl. BMBF 2014), wo Teilhabe als Synonym für die Gleichheit von Chancen im Bildungsverlauf zunehmende Bedeutung als Politikziel bekommt.

In ihrer Stellungnahme zum 14. Kinder- und Jugendbericht (vgl. Deutscher Bundestag 2013, S. 8, 50) verpflichtete sich die Bundesregierung z. B., „Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote für Kinder“ bereitzustellen, mit denen „Bildungspotenziale aktiviert, Benachteiligungen abgebaut, Gefährdungen begrenzt, die Selbstständigkeit gefördert und die Start- und Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen verbessert werden“, um „umfassende Bildungs- und Teilhabegerechtigkeit und damit ein gelingendes Aufwachsen sicherzustellen“. Staatliches Handeln soll armutsbedingte Handicaps ausgleichen und den „institutionell egalitären Zugang aller Kinder“ (Prengel 2016, S. 60) zum Bildungssystem gewährleisten. Diese Lesart von Teilhabe wurde auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09. Februar 2010 zur unzureichenden Ermittlung der Kinderregelsätze im SGB II unterstützt, das die Einführung der Leistungen zur Bildung und Teilhabe nach sich zog. Auch ein Schwerpunkt des nordrhein-westfälischen Handlungsprogramms „NRW hält zusammen … für ein Leben ohne Armut und soziale Ausgrenzung“ liegt auf der Stärkung von Teilhabechancen und Teilhabemöglichkeiten für Kinder und ihre Eltern (vgl. MAIS NRW 2013, 2015).

[37] So etwa im Dritten Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes; Gesetz zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes – Kinder- und Jugendförderungsgesetz (3. AG-KJHG - KJFöG).

Mit einer Novelle des SGB VIII sollten explizite Teilhabeziele ab 2018 auch für die Kinder- und Jugendhilfe Gesetzesrang erhalten. Die Reform wurde unter dem Stichwort „inklusive Jugendhilfe“ mit dem Koalitionsvertrag 2013 in Gang gesetzt, um die UN-BRK im Hinblick auf Kinder und Jugendliche mit Behinderungen umzusetzen und Schnittstellen zu anderen Leistungssystemen zu beseitigen (vgl. Bundesregierung 2013, S. 99).[38] Wie Teilhabe definiert und wie der Unterstützungsauftrag der Jugendhilfe gefasst wird, lehnt sich eng an die UN-BRK an. § 1 Absatz 3 des am 29. Juni 2017 im Bundestag beschlossenen Gesetzes definiert:

> „Ein junger Mensch hat Teil an der Gesellschaft, wenn er entsprechend seinem Alter die Möglichkeit hat, in allen ihn betreffenden Lebensbereichen selbstbestimmt zu interagieren, sowie die Möglichkeit zur Interaktion in einem seinen Fähigkeiten entsprechenden Mindestmaß wahrnimmt.“ (Bundesregierung 2017, S. 7, 48)

§ 1 Absatz 4 SGB VIII (neu) erweitert den gesetzlichen Auftrag der Jugendhilfe: Sie soll Kindern und Jugendlichen sowohl individuell „Teilhabe an der Gesellschaft“ ermöglichen (Nr. 1) als auch positive Bedingungen schaffen, um „die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft für alle jungen Menschen zu verwirklichen“ (Nr. 4). Jugendhilfe soll also nicht nur einen Beitrag leisten, Teilhabeoptionen zu erhöhen, sondern sie erhält ausdrücklich Mitverantwortung für das Teilhabeergebnis – auch wenn die Gesetzesbegründung daran keine hohen Anforderungen stellt:

> „Teilhabe beschreibt ebenso wie das ‚Einbezogensein‘ einen Zustand, in dem ein Mensch eine Beziehung zur Umwelt aufgebaut hat, auch wenn diese Beziehung von außen betrachtet nur geringfügig zum Ausdruck kommt. Insofern dürfen an das Wahrnehmen der Möglichkeiten keine hohen Anforderungen gestellt werden. Es reicht, wenn die Möglichkeit der Interaktion im denkbar geringsten Maße – gegebenenfalls nur aufgrund physischer Anwesenheit – wahrgenommen werden kann“ (Bundesregierung 2017, S. 44).

Eine erweiterte Zielsetzung des SGB VIII würde auch die Planungsaufträge für die beteiligten Akteur_innen verändern. Derzeit überträgt § 79 SGB VIII den Trägern der Jugendhilfe die „Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung“ für die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften. § 80 SGB VIII enthält einen konkretisierten Planungsauftrag, der sich jedoch im engeren Sinn nur auf die Angebotsplanung und Bedarfsfeststellung für die Jugendhilfe bezieht; verantwortliches Planungsgremium ist der Jugendhilfeausschuss. Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich selbst dazu verpflichtet, einen jährlichen Kinder- und Jugendförderplan aufzustellen und dabei „Wünsche, Interessen und Bedürfnisse“ von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen (§ 9 Absatz 3 KJFöG). Während Teilhabe als Leitidee in diesem Plan noch eine untergeordnete Rolle spielt, verbindet z. B. das Modellprojekt „Kein Kind zurücklassen“, das das Land gemeinsam mit der Bertelsmann-Stiftung durchführt, sozialräumliche Präventionsansätze mit dem erklärten Ziel, Kindern und Jugendlichen „Chancen auf ein gelingendes Aufwachsen, gesellschaftliche Teilhabe und gute Bildung“ zu ermöglichen (Landeskoordinierungsstelle 2015, S. 4). Teilnehmende Kommunen verpflichten sich, ein Leitbild zu entwickeln, und bauen sog.

[38] Gegenwärtig liegt die Novelle auf Eis; ob die Beratungen im Bundesrat fortgesetzt werden, ist nach dem Regierungswechsel 2017 noch ungewiss.

Präventionsketten auf der Grundlage einer integrierten Planung auf. Die örtlichen Träger der Jugendhilfe sollen nach dem Kinder- und Jugendfördergesetz (KJFöG) des Landes Nordrhein-Westfalen, dem Ausführungsgesetz zum SGB VIII, gemeinsam mit den Schulträgern zudem auf eine integrierte Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung hinwirken. Und auch die kommunalen Jugendämter sind verpflichtet, für jede Wahlperiode eigene Förderpläne aufzustellen (vgl. § 15 KJFöG NRW). Insbesondere legen sie darin gemeinsam mit den freien Trägern der Jugendarbeit verbindliche Handlungsschwerpunkte fest und planen den Mitteleinsatz.

Insbesondere bei der Umsetzung der Leitidee einer „inklusiven Erziehung“ auf der Grundlage der UN-BRK ist die Schulentwicklungsplanung in jeder Kommune gefordert, konkret zu planen, denn dazu müssen Schulen umgebaut, Unterrichtspläne verändert und Lehrkräfte fortgebildet werden. Darüber hinausgehende örtliche Planungen sind von sehr unterschiedlicher Qualität, was die Operationalisierung von Teilhabezielen angeht. Während manche Kommunen Teilhabeziele ausschließlich als abstrakte Leit- und Oberziele auffassen, die nicht messbar gemacht zu werden brauchen, haben andere Städte und Gemeinden Zielsysteme mit konkreten Handlungszielen und zugeordneten Maßnahmekatalogen entwickelt. Zum Teil wird aber in einer einfachen Input-Output-Logik von der Angebotsstruktur auf ihre Teilhabewirkungen geschlossen, und oft fehlen Wirkungsannahmen (vgl. MAIS NRW 2016a, S. 26).

Wie in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist auch in der Kinder- und Jugendhilfe die individuelle Hilfeplanung Voraussetzung für den Zugang zu Leistungen – den sog. Hilfen zur Erziehung nach den §§ 28-35 SGB VIII. Auf diese Hilfen besteht ein Rechtsanspruch, „wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist“ (§ 27 SGB VIII). Mit dem Verfahren der Hilfeplanung wird der Bedarf an erzieherischen Maßnahmen festgestellt und die Leistungsentscheidung vorbereitet. Ausdrücklich zielt die Planung damit auf pädagogische Ziele und deren Umsetzung. Teilhabe im Sinne einer Beteiligung von Eltern und Kindern spielt im Verfahren eine wichtige Rolle, individuelle Teilhabeziele sind aber nicht notwendig Teil der Planung; und der Erfolg von Hilfen wie einer Erziehungsbeistandschaft oder einer sozialpädagogischen Familienhilfe wird z. B. daran gemessen, ob Eltern ihrer Erziehungsverantwortung besser gerecht werden als vorher.

4.4 Wohnungslosenhilfe

Im Handlungsfeld der Wohnungslosenhilfe sind kommunale Zuständigkeiten zweifach berührt. Zum einen obliegt den Kommunen als den Ordnungs- bzw. Polizeibehörden die ordnungsrechtliche Unterbringung obdachloser Menschen zum Schutz von Leben, Gesundheit, körperlicher Unversehrtheit und Menschenwürde (vgl. Ruder 2015). Zum anderen sind die Träger der Sozialhilfe für die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem Achten Kapitel SGB XII verantwortlich, wobei sich in Nordrhein-Westfalen die örtlichen und überörtlichen Träger – kreisfreie Städte, Kreise und die beiden Landschaftsverbände – diese Aufgabe teilen.

In der Diktion des früheren BSHG normiert § 2 Absatz 1 der Durchführungsverordnung (DVO) zu § 67 SGB XII ein weit gefasstes Teilhabeziel:

> „Art und Umfang der Maßnahmen richten sich nach dem Ziel, die Hilfesuchenden zur Selbsthilfe zu befähigen, die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen und die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu sichern. Durch Unterstützung der Hilfesuchenden zur selbständigen Bewältigung ihrer besonderen sozialen Schwierigkeiten sollen sie in die Lage versetzt werden, ihr Leben entsprechend ihren Bedürfnissen, Wünschen und Fähigkeiten zu organisieren und selbstverantwortlich zu gestalten."

Ähnlich wie im modernisierten Recht der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen begründen in dieser viel älteren, 2001 zuletzt neu gefassten, Rechtsnorm Passungsprobleme zwischen Mensch und Umwelt den Rechtsanspruch. Er beruht lt. DVO zu § 67 SGB XII zum einen auf „persönlichen Voraussetzungen". Hilfen können immer dann gewährt werden, wenn existenzbedrohende „besondere Lebensverhältnisse" (und zwar eine „fehlende, nicht ausreichende Wohnung, ungesicherte wirtschaftliche Lebensgrundlage, gewaltgeprägte Lebensumstände, Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung") mit „sozialen Schwierigkeiten" verbunden sind. „Soziale Schwierigkeiten" kann es bezogen auf die Erhaltung oder Beschaffung einer Wohnung, die Erlangung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes, familiäre oder soziale Beziehungen oder Straffälligkeit geben, und sie müssen nach dem Willen des Gesetzgebers mit den besonderen Lebensverhältnissen in einem so „komplexen Wirkungszusammenhang" stehen, dass die isolierte „Verhütung, Beseitigung oder Milderung" eines Merkmals allein nicht ausreicht, um die Notlage zu beenden. Zum ersten Mal wurde damit in einem sozialpolitischen Handlungsfeld der Leistungsanspruch an das Lebenslagenkonzept gebunden und damit eine Zielgruppenbeschreibung abgelöst, die als stigmatisierend und ausgrenzend identifiziert worden war. Denn bis 2001 waren es noch „Personen ohne ausreichende Unterkunft", „Landfahrer", „Nichtseßhafte" „aus Freiheitsentzug Entlassene" und „verhaltensgestörte junge Menschen" gewesen, denen Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gewährt wurden (DVO zu § 72 BSHG in der Fassung von 1976).

Dass es sich um eine Leistung der Sozialhilfe handelt, schränkt das Maß der Teilhabe, die insbesondere durch persönliche Hilfe erreicht werden soll, nicht wesentlich ein. Denn die Bedarfskonstruktion in den Hilfen nach § 67 SGB XII und die sich daraus ergebenden Leistungsansprüche weisen einige Besonderheiten auf: Weil von einem komplexen Zusammenwirken unterschiedlicher Teilhabeeinschränkungen ausgegangen wird, kann keine Teilhabedimension grundsätzlich von der Bearbeitung ausgeschlossen werden. Interventionen müssen sowohl den objektiven Lebensumständen wie auch den individuellen Bewältigungsstrategien der Leistungsberechtigten gelten, da sich Ansatzpunkte zu Veränderungen jederzeit und in jedem Lebensbereich ergeben können. Die materielle Existenzsicherung hat in der Regel Vorrang, aber die weitere Priorisierung ergibt sich aus dem individuellen Auftrag und der Entscheidung der Leistungsberechtigten.

Charakteristisch für die Konstruktion des Anspruchs auf Hilfen nach § 67 SGB XII ist ferner eine Differenzierung zwischen Teilhabechancen und erreichter Teilhabe. Das Ziel der Hilfe ist nicht allein durch Intervention in die Lebensverhältnisse zu erreichen, weil es zugleich darin besteht, einen Menschen zur Wahrnehmung von Teilhabechancen zu befähigen. Soziale Schwierigkeiten

nach der Definition des § 67 SGB XII sind nichts anderes als Schwierigkeiten, die einen Menschen daran hindern, Teilhabechancen in gelingende Teilhabe umzuwandeln. Selbst die individuelle Unfähigkeit, (geeignete) Hilfen in Anspruch zu nehmen, begründet in diesem Verständnis keinen Ausschluss infolge fehlender Mitwirkung, sondern einen eigenen Hilfeanspruch.

Maßnahmen nach § 68 SGB XII sind insbesondere „Beratung und persönliche Betreuung", „Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung". In Nordrhein-Westfalen werden die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten vor allem durch Beratungsstellen, betreute Wohnangebote, stationäre und teilstationäre Einrichtungen sowie durch Beschäftigungsmaßnahmen erbracht. Ihr jeweiliger konkreter Auftrag ist in den sogenannten Leistungstypen analog zur Hilfe für behinderte Menschen landesweit einheitlich (vgl. Landesrahmenvertrag stationär 2001; Landesrahmenvertrag ambulant 2001) beschrieben: Die Beratung zu sozialer Teilhabe, die auch in diesem Handlungsfeld nicht näher bestimmt wird, soll Bestandteil aller Leistungen sein.

Auch für die Angebotsplanung der wohnbezogenen ambulanten Hilfen nach § 67 SGB XII sind in Nordrhein-Westfalen die überörtlichen Träger der Sozialhilfe zuständig, und wie in der Eingliederungshilfe gilt den örtlichen und überörtlichen Trägern ein Auftrag, ihre jeweiligen Planungen miteinander abzustimmen. Hierfür gibt es nur in wenigen Städten eigenen Gremien: Meist wird die Planung für den Bereich der Hilfen nach § 67 SGB XII mitverhandelt, wenn örtliche und überörtliche Leistungsträger der Sozialhilfe die Versorgungsstrukturen in der Eingliederungshilfe in Regionalplanungskonferenzen abstimmen. Auch in der kommunalen Sozialplanung spielt die Wohnungslosenhilfeplanung anders als die Teilhabeplanung für behinderte Menschen eine untergeordnete Rolle. Nur etwa 4 Prozent der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden, die 2013 zu ihrer Sozialplanung befragt wurden (vgl. Schubert 2013, S. 11, 17), führten eine Wohnungslosenhilfeplanung durch.

Für die Steuerung der wohnbezogenen Hilfen im Einzelfall ist wie in der Hilfe für Menschen mit Behinderungen die Erstellung eines „Gesamtplans" (§ 68 SGB XII) insbesondere in Fällen, in denen Angebote mehrerer Leistungsträger zu koordinieren sind, gesetzlich vorgeschrieben. Bundesweit wird diese Vorgabe höchst unterschiedlich interpretiert. Beide Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen haben für dieses Handlungsfeld eigenständige partizipative Hilfeplanverfahren entwickelt. Im Rheinland erstellen die Träger der Wohnhilfen einen Sozialbericht für den Leistungsträger. Im Zuständigkeitsgebiet des LWL erheben seit 2011 die sog. „Beauftragten Stellen" bei Kommunen oder freien Trägern die individuellen Bedarfe von Antragstellenden, die wohnbezogene Hilfen wünschen, bezogen auf unterschiedliche Lebensbereiche und Teilhabedimensionen (Einkommen und materielle Existenzsicherung, Arbeit, Wohnen, Schulden, Gesundheit und soziale Beziehungen). Daraus folgend werden Hilfeziele und -maßnahmen abgeleitet und vereinbart. Sozialberichte und Hilfeplanung sind nach sechs bis zwölf Monaten fortzuschreiben.

4.5 Migration und Flucht

Die Rekonstruktion des Teilhabebegriffs und seiner Verwendung im Handlungsfeld Migration und Flucht muss einige Besonderheiten berücksichtigen.

Teilhabeansprüche setzen gleiche Rechte voraus. Zugänge zu gesellschaftlichen Teilsystemen und Gleichstellungsansprüche sind aber in diesem Politikfeld nicht unmittelbar gegeben, sondern erst, wenn die Bedingungen für den rechtmäßigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland erfüllt sind. Die maßgeblichen Gesetze regeln nicht nur Ansprüche auf bestimmte Leistungen, sondern zuvor die Bedingungen für Einschluss in die und Ausschluss aus der Rechtsgemeinschaft. Die legitime Zuwanderung wird von der „Aufnahme- und Integrationsfähigkeit" sowie den „wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland" (§ 1 AufenthG) abhängig gemacht. Mit dem Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Süssmuth-Kommission) war 2001 zwar anerkannt worden, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei und es Ziel der Politik sein müsse, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen" (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001, S. 200). Die „Möglichkeit zur vollen politischen Partizipation und zur gesellschaftlichen Teilhabe" (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001, S. 14) wird nach Auffassung der Kommission aber erst durch eine Einbürgerung erreicht. „Dadurch wird die Staatsangehörigkeit zu einem wichtigen Schlüssel für die Verteilung von rechtlichen Teilhabechancen in einer Gesellschaft." (Farahat 2013, S. 190)

Im Handlungsfeld Migration und Flucht konkurrieren zudem mehrere gleichermaßen unbestimmte Leitbegriffe: Dem etablierten und im Aufenthaltsrecht verwendeten Begriff der Integration (§ 1 AufenthG) wird – ausgelöst durch die Auseinandersetzung mit dem menschenrechtlichen Ansatz der UN-BRK – zunehmend das Leitziel der Inklusion entgegengesetzt. Immer gebräuchlicher wird auch das alternative Konzept der Diversity. Zur Verwirrung trägt bei, dass sich alle drei Konzepte auf Teilhabenormen und -ziele beziehen, um positive Ansprüche von Zugewanderten zu beschreiben, deren Recht auf Aufenthalt anerkannt ist.

Um den Begriff, der sich am besten zur „Verhandlung von Differenz in der Migrationsgesellschaft" eignet (Georgi 2015, S. 26), wird heftig gerungen. Gegen das Konzept der Integration wird eingewandt, es verspreche zwar Teilhabe, fungiere in der „deutschen Migrationspolitik aber tendenziell als Exklusionsmechanismus". Integration werde einseitig als Anforderung an zugewanderte Menschen verstanden, sich an die Aufnahmegesellschaft anzupassen, und im Alltagsverständnis markiere der Begriff ausschließend die Grenzen zwischen „Integrierten und Nicht-Integrierten" (ebd.: S. 25). Was die gleichberechtigte politische Partizipation angehe, stehe Integration lediglich für eine „nachholende" rechtliche Eingliederung (Farahat 2014, S. 191). Inklusion meine dagegen einen „‚barrierefreien' Zugang zu den politischen Institutionen der Mehrheitsgesellschaft", was von vornherein gleiche Teilhaberechte voraussetze (Gesemann/Roth 2015, S. 33). Das Konzept der Integration werde schließlich pluralen gesellschaftli-

chen Strukturen weniger gerecht als die Konzepte der Vergesellschaftung, Inklusion und Diversity (vgl. Filsinger 2013). Vor dem Hintergrund der aktuellen Flucht- und Zuwanderungsdebatte scheint es jedoch, als werde der Integrationsbegriff trotz der problematisierten Verwendung „politisch stabilisiert" (Wansing/Westphal 2014, S. 23).

Wenn in diesem Diskurs von Teilhabe die Rede ist, dann geht es vor allem um politische Rechte, um kulturelle Aspekte (insbesondere um Sprache) und um die Zugänge zu Bildung und zum Arbeitsmarkt. Je nach Konzept wird Teilhabe dabei entweder als Ergebnis einer gelungenen Integration (z. B. Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001, S. 11) oder als „Grundvoraussetzung für gelingende Integration" beschrieben (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016, S. 35). Wo Anpassungserwartungen geringer sind und Zuwanderung die „wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland" (§ 1 AufenthG) unterstützt, ist Teilhabe positiver besetzt. Maßnahmen sollen etwa einen gleichberechtigten Zugang zu Bildungschancen und zum Arbeitsmarkt herstellen. Kinder von Asylbewerber_innen erhalten die gleichen Leistungen zur Bildung und Teilhabe wie die Kinder anerkannter Geflüchteter oder lange in Deutschland lebender Migrant_innen und wie deutsche Kinder. Wo Anpassungserwartungen dagegen hoch sind, z. B. bei sprachlichen, kulturellen und religiösen Fragen, gibt es Vorbehalte gegen uneingeschränkte Teilhaberechte. Migrantenorganisationen fordern dagegen ein Bekenntnis zur Einwanderung, und sie wollen, dass ein Recht auf „gleichberechtigte Teilhabe, Chancengerechtigkeit und Integration aller Menschen" grundgesetzlich geschützt wird. Auf Bundesebene soll es ein „Bundespartizipations - und Integrationsgesetz" geben (Impulspapier 2016).

Gesetzesrang hat das Teilhabeziel auf der Länderebene erhalten. Das 2012 beschlossene Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW setzt z. B. den Rahmen für eine teilhabeorientierte Integrationspolitik. Es soll „die soziale, gesellschaftliche und politische Teilhabe der Menschen mit Migrationshintergrund" fördern (§ 1 Nr. 5) und sie insbesondere „bei ihrer Bildung, Ausbildung und Beschäftigung" (§ 1 Nr. 4) unterstützen und begleiten. „Für ihre gesellschaftliche und politische Teilhabe" soll die Medienkompetenz von Migrant_innen gestärkt werden (§ 2 Absatz 8), zudem garantiert das Gesetz die „Teilhabe in Gremien".

Auf Bundesebene haben Teilhabeziele Eingang in die Integrationsberichterstattung und seit 2009 in den ersten und zweiten Integrationsindikatorenbericht der Bundesregierung gefunden. Ob Integration gelingt, soll daran gemessen werden, dass Personen mit Migrationshintergrund[39] „in den zentralen gesellschaftlichen Bereichen die gleichen Teilhabechancen haben wie die Gesamtbevölkerung" (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011, S. 10; vgl. Fohgrub 2011). 14 Themenbereiche werden verglichen.

Auf kommunaler Ebene werden Zuwanderung und Flucht konkret: Städte und Gemeinden sind zuständig für die Unterbringung Geflüchteter und stehen vor der Aufgabe, Infrastrukturen auf-

[39] Als Messproblem für diesen Ansatz erweist sich, dass in vielen Statistiken der öffentlichen Verwaltung (z. B. Arbeitsmarktstatistik, Schulstatistik) nicht der Migrationshintergrund, sondern lediglich die Staatsangehörigkeit erhoben wird.

und auszubauen: Kindergarten- und Kindertagesstättenkapazitäten sind zu schaffen und Wohnraum für die Geflüchteten bereitzustellen, die in der Bundesrepublik bleiben können. Auch für die Gestaltung der Lebensbedingungen für die große Zahl der Bürger_innen, die schon lange in Deutschland leben, sind die Kommunen zuständig.

Was den Teilhabebegriff angeht, bietet sich auf kommunaler Ebene das gleiche Bild wie auf Bundes- und Landesebene. Wo Teilhabeziele auftauchen, werden sie mit dem dominierenden Konzept der Integration verknüpft und mit unterschiedlichen Versprechen und mit unterschiedlichen Anforderungen an Migrant_innen verbunden.

5 Ansätze der Messung

Eine kommunale Sozialpolitik, die sich am Leitbild eines inklusiven Gemeinwesens orientiert, „ist darauf angelegt, jedwede Form sozialer Ausgrenzung von Menschen (zu verhindern), die sich gesellschaftliche Teilhabe nicht leisten oder (die diese) aufgrund von Barrieren nicht verwirklichen können“ (VSOP 2012, S. 2). Kommunen, die sich an diesem Leitbild orientieren, müssen Inklusionsfortschritte und Teilhabewirkungen ihrer Einrichtungen und Leistungen messen können. „Inklusive Sozialplanung“ (ebd.) fängt nicht bei null an. Sie kann vorhandene Datenbestände und bereits entwickelte Ansätze der Sozialberichterstattung, des Monitorings, der Evaluation und der Steuerung teilhabeorientiert weiterentwickeln, die in Kapitel 5.1 vorgestellt werden. Oder sie kann neue Verfahren nutzen: Insbesondere in Projekten für und mit Menschen mit Behinderungen wurden Befragungsinstrumente zur Teilhabemessung erarbeitet, die sich gut auf andere soziale Handlungsfelder übertragen lassen (Kapitel 5.2). Verfahren und Messkonzepte sollten so kombiniert werden, dass möglichst alle Elemente des Teilhabemodells der Messung zugänglich werden: eingesetzte Ressourcen und erreichte Teilhabe, aber auch Barrieren, die Handlungsoptionen beschränken und ungleiche Teilhabergebnisse.

5.1 Bestehende Instrumente teilhabeorientiert weiterentwickeln

5.1.1 Sozialberichterstattung und Monitoring

Kommunale Sozialberichte erfüllen vier Funktionen (vgl. Bartelheimer 2015, S. 25 f.): Sie klären die Öffentlichkeit über die Entwicklung von Diversität und Ungleichheit der Teilhabe sozialer Gruppen auf. Sie unterstützen die Sozialverwaltung und die Träger sozialer Leistungen bei der Formulierung von Zielen und bei der Maßnahmeplanung. Indem sie Datenzugänge erschließen und Messkonzepte und Indikatoren entwickeln, tragen sie zur fachlichen Innovation in der Kommunalstatistik, im Monitoring und in der Wirkungsmessung bei. Sie bieten eine Grundlage für die Verständigung sozialpolitischer Akteur_innen über die sozioökonomische Entwicklung und über Maßstäbe zu ihrer Bewertung. Damit Sozialberichterstattung über Teilhaberisiken aufklären und zu einer teilhabeorientierten lokalen Sozialpolitik Planungs- und Steuerungsunterstützung leisten kann, ist sie zunächst in ihren Innovations- und Kommunikationsfunktionen neu gefordert.

Der Lebenslagenansatz bildet bereits seit langem den Bezugspunkt fast aller kommunalen Sozialberichte. Jedoch setzen Berichtsauftrag und Ressourcen der Reflexion und Weiterentwicklung dessen konzeptioneller Grundlagen meist enge Grenzen.[40] In der Praxis besteht vor allem ein

[40] Neuere bundesweite Berichtssysteme setzen sich mit den konzeptionellen Grundlagen für Teilhabeberichterstattung auseinander. Im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes wurden frühzeitig Expertisen zum Lebenslagenkonzept (vgl. Voges et al. 2003) und zum Konzept der Verwirklichungschancen (vgl. Volkert et al. 2003) erstellt (Dokumentation unter http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Archiv/archiv.html). Die Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland (www.soeb.de) versucht ungleiche Teilhabechancen aus strukturellen Gege-

Konsens darüber, möglichst viele Dimensionen der Lebenslage in die Beobachtung einzubeziehen und Armuts- und Prekaritätsrisiken nicht nur anhand von Einkommensindikatoren, sondern auch über direkte Kennzahlen des Lebensstandards und der Bildungs- und Erwerbsbeteiligung zu messen. Schon das Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Dimensionen wird aber oft nicht mehr dargestellt, und welche individuellen Handlungs- und Entscheidungsspielräume die beschriebenen Lebenslagen ermöglichen (vgl. Voges 2003; Leßmann 2007), lässt sich mit den verfügbaren Daten und Beobachtungskonzepten meist nicht erfassen. Diese Begrenzungen werden zum Problem, wenn über Teilhabe berichtet werden soll.

Können ungleiche Lebenslagen auch distanziert beschrieben werden, sollte ein kommunaler Sozialbericht dazu beitragen, fördernde und begrenzende strukturelle Teilhabebedingungen zu identifizieren. Auch wenn Sozialberichte zwischen Datenanalyse und sozialpolitischer Bewertung der Ergebnisse trennen sollten, verlangt das Leitbild der Teilhabe eine handlungsorientierte Berichterstattung. Welche sozioökonomischen Strukturen führen zu ungleicher Ressourcenverteilung? Wo stoßen Personengruppen mit ihren persönlichen Voraussetzungen auf Barrieren? Welche Mechanismen begrenzen für wen Zugänge zu Bildung, zum Arbeits- und Wohnungsmarkt? Und da das Teilhabekonzept einen normativen Auftrag auf sozialstaatlichen Ausgleich einschließt: Welche Rolle spielen die kommunalen Leistungen der sozialen Sicherung und der Daseinsvorsorge, und wo sollten Interventionen ansetzen? Wird etwa berichtet, wie viele Leistungsberechtigte Arbeitslosengeld II nach dem SGB II ergänzend zu Erwerbseinkommen beziehen, so schließen sich Fragen nach den Ansatzpunkten für Intervention an: In welchen Branchen sind die Entgelte bei Arbeitsaufnahme nicht bedarfsdeckend? Für welchen Typ der Bedarfsgemeinschaft gilt dies häufig? Zu welchem Anteil entfällt der Bedarf auf die Kosten der Unterkunft?

Die Indikatoren eines Sozialberichts messen zunächst nur die sehr unterschiedlichen objektiven Teilhabeergebnisse (Outcomes) verschiedener sozialer Gruppen. Um die erreichte Teilhabe bewerten zu können, müssen diese Daten ‚verfeinert' werden.[41] Erst anhand von Zusatzinformationen zu Wahlmöglichkeiten und alternativen Optionen lässt sich entscheiden, ob etwa Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung und in den Arbeitszeiten von Männern und Frauen, von Alleinerziehenden und Paaren, von Erwerbspersonen mit und ohne Migrationshintergrund auf

benheiten der Wohlfahrtsproduktion zu erklären (vgl. Bartelheimer/Kädtler 2012). Die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung identifiziert strukturelle Barrieren und Hindernisse, die gleichen Verwirklichungschancen von Frauen und Männern und der gleichen Verteilung von Chancen und Risiken im Lebensverlauf entgegenstehen (vgl. Deutscher Bundestag 2017; www.gleichstellungsbericht.de). Der Zweite Teilhabebericht der Bundesregierung stellt für Menschen mit Beeinträchtigungen anhand des Lebenslagenansatzes dar, „wie unterschiedliche Lebensbereiche aufeinander bezogen sind und durch welche gesellschaftlichen Barrieren Teilhabe eingeschränkt werden kann"; die Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats merkt jedoch an, das Teilhabekonzept sei „weder rechtlich noch wissenschaftlich hinreichend geklärt" (BMAS 2016, S. 30, 38 ff.).

[41] In der englischsprachigen Literatur zum Befähigungsansatz („capability approach") wird zwischen den erreichten „Funktionen" der Lebensführung („functionings", „achievements") und den darin eingeschlossenen Wahlmöglichkeiten („capabilities") unterschieden. Lassen sich die beobachteten „Funktionen" mittels „kontrafaktischer" Zusatzinformationen zu Wahlmöglichkeiten und alternativen Optionen näher bestimmen, spricht man von „refined functionings".

eigene Orientierungen zurückgehen, also als Diversität positiv zu bewerten sind, oder ob Ausschlussmechanismen im Beschäftigungssystem und unzureichende Kinderbetreuungsangebote zu ungleichen Teilhabechancen geführt haben. Erst wenn die Gründe für die beobachteten Unterschiede in der Lebensführung bekannt sind, werden die Mechanismen erkennbar, die inklusiv oder ausschließend wirken. Und nur die Individuen selbst können darüber Auskunft geben, welche Formen der Teilhabe für sie von Bedeutung sind, wo sie beeinträchtigt sind und wie sie Teilhabeeinschränkungen erfahren und bewältigen. Eine vorausgegangene FGW-Expertise fordert daher eine systematische „Einbindung der subjektiven Perspektive von armutsbetroffenen Menschen in Forschung und Berichterstattung“ (Seddig et al. 2017, S. 58). Die methodischen Möglichkeiten für eine solche ‚verfeinerte‘ Beobachtung sind vielfältig – sie reichen von teilstandardisierten Interviews und Gruppendiskussionen über statistische Gruppenvergleiche bis zur Erhebung von Präferenzen und komplexen mathematischen Verfahren.

Zu den kommunikativen Aufgaben gehört zunächst die Verständigung über Teilhabedimensionen, die regelmäßig beobachtet werden sollen. Einzelne sozialpolitische Handlungsfelder bringen die für sie fachlich einschlägigen Dimensionen meist bereits mit (vgl. Kapitel 4): Etwa wird ein Inklusionsmonitoring sich an den in der UN-BRK erfassten Lebensbereichen orientieren, ein Bildungsmonitoring an den institutionalisierten Bildungsgängen und Bildungseinrichtungen. Dagegen soll Sozialberichterstattung die Teilhabebedingungen einer Kommune insgesamt und bereichsübergreifend beobachten. Ausgangspunkt für die Verständigung über Berichtsdimensionen können die typischen Themenfelder eines lebenslagenorientierten kommunalen Sozialberichts sein. Jedoch kann eine Reflexion darüber sinnvoll sein, in welchen Lebensbereichen lokale Sozialpolitik Teilhabe unterstützen soll und welche Kontextbedingungen sie dabei berücksichtigen muss.[42]

Nur kommunikativ kann auch die Frage nach den Schwellenwerten für Teilhabe gelöst werden, deren Unterschreitung in der Berichterstattung als kritisch ausgewiesen werden soll. Normative Fragen entstehen bereits dadurch, dass die sozialen Mindestsicherungssysteme lediglich ein Mindestmaß an Teilhabe sichern sollen, andere Handlungsfelder dagegen gleichberechtigte, ‚volle und wirksame‘ Teilhabe. Nicht immer ist Teilhabe der Abstufung fähig: Beispielsweise entstehen bei der lokalen Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets immer wieder Gerechtigkeitsdiskussionen, weil für Kinder aus Haushalten mit Grundsicherung die oft hohen Kosten einer Klassenfahrt voll übernommen werden müssen – anders ist aber diese Teilhabe nicht zu erreichen (vgl. SOFI/IAB 2015, S. 20).

[42] Themenfelder können auch nach Lebensbereichen gegliedert sein, auf die sich Teilhabeansprüche beziehen, etwa nach den sozialen Menschenrechten, den von Nussbaum (2011) unterschiedenen Grundbefähigungen oder nach vergleichbaren Listen (vgl. Burchardt/Vizard 2011).

Der Vergleich der Teilhabeergebnisse von Personengruppen mit Durchschnittswerten kann zeigen, dass die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sozialkategorie, etwa der Herkunft, benachteiligend wirken kann.[43] Aber ist das kommunale Teilhabeziel erreicht, wenn Familien mit Migrationshintergrund die Betreuung in einer Kindertagesstätte im gleichen Maß in Anspruch nehmen wie die Gesamtbevölkerung? Welche Kita-Betreuungsquote wird insgesamt angestrebt? Aus der Sicht der Bildungsforschung können Jugendliche mit Hauptschulabschluss als gering gebildet gelten, weil die Wahrscheinlichkeit eines prekären Erwerbsverlaufs bei ihnen hoch ist. Für eine Kommune, die das Nachholen des Hauptschulabschlusses fördert, steht der aber für ein erreichtes Teilhabeziel. Wie viele Beschäftigte einer Personengruppe ein existenzsicherndes Arbeitsentgelt erzielen, sagt mehr über ihre Teilhabe als der Vergleich von Erwerbsquoten. Aber um unabhängig vom jeweiligen Familienmodell existenzsichernd zu sein, sollte das Entgelt nicht nur das individuelle Existenzminimum decken: Pimminger (2012) hat daher ein Modell für die Berechnung sowohl eines Grenzwerts für eine kinderlose Person wie einer Schwelle für eine alleinerziehende Person mit einem Kind vorgeschlagen.

Bei den Standardprodukten der amtlichen Statistik, der Arbeitsmarktstatistik und der Kommunalstatistik handelt es sich in der Regel um Daten für administrative Gebietseinheiten oder für Organisationseinheiten wie Kitas und Schulen. Solche Aggregatdaten bieten Kontextinformationen über Teilhabebedingungen. Da das Teilhabekonzept gegenüber lokalen Bedingungen und gesellschaftlichen Lebensbereichen die Perspektive des oder der Einzelnen einnimmt (vgl. Kapitel 3.3), verlangt es eigentlich Individualdaten, noch dazu möglichst im Längsschnitt für eine Lebensphase oder den Lebensverlauf. Sozialberichte auf Bundes- und Landeseben können den zusätzlichen Datenanforderungen nachkommen, indem sie Einzeldaten aus repräsentativen Bevölkerungs- und Haushaltsstichproben auswerten. Diese Möglichkeit können nur die Stadtstaaten und große Großstädte auch für kommunale Berichte nutzen.[44] Ebenso führen nur Großstädte regelmäßige repräsentative Bürgerbefragungen durch. Jedoch verfügen Kommunen über eine große Zahl wertvoller Einzeldaten aus Verwaltungsverfahren und Leistungsprozessen. Eine strategische Aufgabe der kommunalen Sozialberichterstattung besteht darin, diese Bestände an Mikrodaten für die Beobachtung von Teilhabe aufzuschließen und miteinander zu verknüpfen.[45]

[43] Einem solchen Vergleichsansatz folgt der Teilhabebericht der Bundesregierung: Er bewertet die Teilhabeentwicklung danach, „welche Unterschiede jeweils zwischen Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen bestehen“ (BMAS 2016, S. 533).

[44] Auch die Fallzahlen der größten Repräsentativbefragung, des Mikrozensus erlauben nur die Auswertung ausgewählter Merkmale für große Großstädte bzw. bis zur Kreisebene.

[45] Die Verknüpfung von Daten für Personen und Haushalte wäre auch eine Voraussetzung für die Umsetzung mehrdimensionaler Armutsmaße oder eines gemeinsamen Verteilungsmaßes für Deprivation oder Benachteiligung (vgl. Alkire et al. 2015).

Beispiel

***Kein Kind zurücklassen* – Mülheim/Ruhr und Hamm:** Beispielhaft zeigten die Städte Mülheim (Ruhr) und Hamm (Westfalen) im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Projekt „Kein Kind zurücklassen“[46], welches „enorme Analysepotenzial“ der kommunale „Datenschatz“ (ZEFIR/Bertelsmann) birgt.

In den beiden Kommunen standen für die Beobachtung der frühkindlichen Entwicklung Daten aus neun verschiedenen Quellen zur Verfügung: aus der Arbeit der Familienhebammen, aus der Erfassung des Kita-Beitrags und aus dem Kita-Screening, aus der Kita-Förderung im Rahmen des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) des Landes, aus Schuleingangsuntersuchung und Schulstatistik, aus der Grundsicherung (SGB II), aus der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und aus dem Einwohnermeldewesen. Diese Daten mussten zunächst aufbereitet werden, etwa um konsistente Zeitreihen aufzubauen. Sie konnten dann über Adressen und Organisationsmerkmale sowohl für statistische Gebiete als auch für Kitas und Schulen ausgewiesen werden. Schließlich wurden einige Datensätze in der abgeschotteten Statistikstelle der Stadtverwaltungen pseudonymisiert auf der Individualebene verknüpft. Indem die Stadt Mülheim Entwicklungsmerkmale der Kinder aus der Schuleingangsuntersuchung mit Angaben aus dem freiwilligen Elternfragebogen, aus dem Melderegister, aus Kita und Jobcenter zusammenführte, konnte sie vergleichend analysieren, inwieweit sich die unterschiedlichen Entwicklungsstände durch individuelle Merkmale und durch Kontextmerkmale von Kita und Quartier erklären ließen.[47]

Die Auswertungen zeigen: Höhere Bildung der Eltern, früher Kitabesuch, zusätzliche Fördermittel für Kitas in sozialen Brennpunkten und Mitgliedschaft in einem Sportverein wirken präventiv, die Armutslage der Familie und die Armutskonzentration in der Kita dagegen erhöhen das Risiko auffälliger Entwicklungsmerkmale. Die Abwesenheit eines Elternteils hat keinen eigenständigen Einfluss, wohl aber das hohe Armutsrisiko der Alleinerziehenden.

Kommunale Sozialberichte ermöglichen teilhabeorientierter lokaler Sozialpolitik eine grundlegende Orientierung. Eine „geklärte Aufgabenteilung zwischen Sozialpolitik, Sozialplanung und Berichterstattung“ ist dafür Voraussetzung (Bartelheimer 2015, S. 20). Die Berichterstattung sollte handlungsorientiert angelegt sein, bedarf aber gewisser Freiheitsgrade gegenüber Zielsteuerung und Evaluation. Dagegen sind spezialisierte Monitoringsysteme an einer begrenzten Fragestellung ausgerichtet. Sie stützen sich in ihrem Feld auf bereits etablierte Indikatoren und Beobachtungskonzepte und auf geklärte oder geteilte Ursache-Wirkungs-Annahmen und sind oft bereits eng in Verfahren wirkungsorientierter Steuerung eingebunden.

[46] Das Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen“ (KeKiz) führt die Landesregierung Nordrhein-Westfalen seit 2012 zusammen mit der Bertelsmann-Stiftung gemeinsam mit 18 Modellkommunen durch.
[47] Datengrundlage, Verfahren und Ergebnisse werden in ZEFIR/Bertelsmann-Stiftung 2017 beschrieben, dort finden sich weitere Literaturhinweise.

5.1.2 Sozialräumliches Monitoring

Sozialraumorientierte kommunale Strategien sollen Teilhabeeinschränkungen durch Intervention in ‚belastete' oder ‚benachteiligte' Quartiere und Sozialräume ausgleichen und so gleichwertigere Teilhabechancen herstellen.[48] Mit „integrierter Sozialraumplanung" (vgl. Hammer et al. 2010) ist das Versprechen verbunden, durch den gemeinsamen Gebietsbezug eine verbesserte Kooperation und fachliche Vernetzung zwischen verschiedenen Ressorts der planenden Verwaltung zu erreichen. Für die Landesinitiative „NRW hält zusammen", die das Handlungskonzept „Gegen Armut und soziale Ausgrenzung" des Landes Nordrhein-Westfalen umsetzt, ist der sozialraumorientierte Ansatz „Kern vorbeugender Politik".[49]

Sowohl städtebauliche wie sozialpolitische Interventionen der Kommunen in die Quartiersentwicklung müssen sich auf kleinräumige Beobachtungssysteme stützen. Indikatoren für Teilgebiete gehören zu den unentbehrlichen Arbeitsgrundlagen kommunaler Sozialplanung und zum Standard vieler kommunaler Sozialberichte. „Sozialmonitoring" wird sogar regelmäßig mit der Beobachtung „sozioökonomische(r) Lebensbedingungen, soziale(r) Lebenslagen und Verhältnisse, Chancen gesellschaftlicher Teilhabe in Sozialräumen" gleichgesetzt (MAIS 2011, S. 14; vgl. KGSt 2009).

Beispiel **Sozialräumliches Monitoring Gelsenkirchen:** Die Stadt Gelsenkirchen hat ihr sozialräumliches Monitoring auf sozialpolitische Prävention und Verbesserung von Teilhabechancen ausgerichtet.[50] Der Indikatorenkatalog, der derzeit 76 Einzelindikatoren aus kommunalen Prozess- und Sozialdaten umfasst, wurde 2013 von einem städtischen Arbeitskreis Sozialraum/Sozialmonitoring entwickelt; die Arbeit daran steuert die Koordinierungsstelle Prävention (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016, 2015). Daten werden für 18 Stadtteile und 40 Bezirke aufbereitet und jährlich fortgeschrieben. Die Indikatoren sind nach den Bereichen Bevölkerung, Arbeit und Soziales, Gesundheit, Erziehung und Bildung, Umwelt und Wohnen gegliedert. Jeder Indikator soll eine Frage zur Teilhabesituation beantworten, und da „sowohl Planer als auch Sozialraumakteure" mit ihm arbeiten sollen, wird er mit einer erklärenden Aussage ausgewiesen, die „Interpretationsschwierigkeiten oder Fehlschlüsse" vermeiden soll (Eckart/Bader 2016, S. 22).[51] Auf dieser Grundlage können für die sozialräumliche Strategieentwicklung in verschiedenen Handlungsfeldern jeweils besondere Beobachtungsinstrumente entwickelt werden. Der Index „Partizipation von Kindern" soll die „für das gelingende Aufwachsen von Kindern entschei-

[48] Zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Teilhabenorm vgl. Barlösius 2009.
[49] Die Landesinitiative (MAIS 2016c) fördert Integrierte Handlungskonzepte mit Schwerpunkt auf Prävention und Armutsbekämpfung und Projekte zur Verbesserung der Teilhabechancen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in benachteiligten Quartieren. Sie unterstützt kommunale Ansätze integrierter Sozialplanung und Sozialraumorientierung und fasst weitere Programme mit Quartiersbezug zusammen.
[50] Das Gelsenkirchener Sozialmonitoring wird hier beispielhaft vorgestellt. Einen Überblick über Ansätze des Monitorings sozialer Stadtentwicklung gibt Dohnke (2012). Eine Datenbasis für bundesweite Vergleiche bieten die Kooperationsprojekte „Innerstädtische Raumbeobachtung" (IRB, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/, KOSTAT (http://www.staedtestatistik.de /kostat.html) und „Urban Audit" (http://www.staedtestatistik.de/urban-audit.html).
[51] Z. B.: Die Übergewichtsquote gibt einen Hinweis auf Ernährung, Bewegung und Gesundheit von Kindern.

denden Rahmenbedingungen“ abbilden (Stadt Gelsenkirchen 2016, S. 5). Indikatoren zur wirtschaftlichen Lage, zum Integrationsbedarf, zu den Gesundheitsbedingungen, zur Bildungsbeteiligung und zu den Umwelt- und Wohnbedingungen gehen standardisiert in einen Gesamtindex ein. Nach ihrer Abweichung vom gesamtstädtischen Durchschnitt werden Stadtteile mit sehr geringen, geringen, durchschnittlichen, hohen und sehr hohen Teilhabechancen für Kinder ausgewiesen. Stadtteilprofile bilden für jeden einzelnen Stadtteil den Partizipationsindex, die Teilindizes und die Einzelindikatoren ab.

Auch wenn ihr Analysepotenzial gesamtstädtischen Daten weit überlegen ist, messen kleinräumige Daten nicht Teilhabe, sondern räumliche Teilhabebedingungen. Sozialraumbezogene Interventionsstrategien und die Beobachtungsverfahren, die sie unterstützen sollen, beruhen stets auf Annahmen darüber, dass Stadtteile eine „eigenständige Strukturierungskraft“ entfalten (Barlösius 2009, S. 24), also unterschiedliche oder ungleiche Teilhabechancen bieten. Dass sich soziale Ungleichheit im Stadtbild zeigt, lässt sich alltäglich erfahren. Aber welche Gebietseigenschaften unterstützen oder begrenzen wessen Teilhabe? Wie verstärken ‚benachteiligte‘ Quartiere die soziale Benachteiligung ihrer Bewohner_innen zusätzlich? Welche besonderen „Quartierseffekte“ überlagern die für alle Gebiete gültigen sozialen „Lageeffekte“ (Kronauer/Vogel 2003)? Welche Merkmale für welche Gebiete beobachtet werden sollen und welche physischen oder sozialen Barrieren wirksam durch Interventionen ins Quartier ausgeglichen werden können, muss auf der Grundlage von „Brückenannahmen“[52] über den Einfluss der räumlichen Bedingungen auf individuelle Teilhabe entschieden werden. Oft aber, so eine kritische Einschätzung, fehlen gerade solche fachlich reflektierten und begründeten Wirkungsannahmen, oder „die sozialräumlichen Handlungskonzepte hängen nicht mit den ermittelten Profilen der Programmgebiete zusammen“ (Expert_in). Wie wird die Botschaft begründet, dass Kommunen Armut besonders wirksam im Sozialraum bekämpfen können (vgl. FSA 2017, S. 20)? Auch indem sie solche Annahmen ‚verfeinert‘ und überprüft, trägt die kleinräumige Beobachtung zur Teilhabemessung bei.[53]

Als „Sozialraum“ werden Gebiete bezeichnet, die Menschen in ihrer Lebensführung nutzen und die sie sich subjektiv aneignen. Tatsächlich aber erfassen Monitoringverfahren in der Regel Daten für Planungsräume oder statistische Bezirke. Dies hat den praktischen Grund, dass sich das Verwaltungshandeln auf diese Räume bezieht, ihre Grenzen über längere Zeiträume Bestand haben und Daten für sie regelmäßig aufbereitet werden. Ob die beobachteten „Planungseinheiten“ mehr sind als „Container-Räume“, die Bevölkerung administrativ zusammenfassen (Dangschat 2017, S. 97), ob sie als „Lebenswelt“ oder „Aktionsraum“ (FSA 2016, S. 7) für individuelle Lebenslagen bedeutsam sind, ist für jede Fragestellung und für jedes Interventionsziel

[52] Der Begriff bezeichnet in den Sozialwissenschaften im Anschluss an Coleman (1990) und Esser (1993) Annahmen darüber, wie die „Mikroebene“ individueller Lebensführung mit der „Makro-“ oder „Mesoebene“ kollektiver oder gesellschaftlicher Strukturen verbunden ist. „Brückenhypothesen“ bezeichnen hier den angenommenen Einfluss eines Gebiets auf die individuelle Situation, „Aggregationsregeln“ die Zusammenfassung (Aggregation) individueller Daten von Bewohner_innen zu Gebietsmerkmalen (vgl. Opp 2014).

[53] Im FGW-Themenbereich *Integrierende Stadtentwicklung* soll das Projekt „Lebenschancen im Quartier“ Wirkungen des Quartiers auf Lebenschancen klären.

sorgfältig zu prüfen (vgl. MAIS 2011, S. 99). Wie beim Zuschnitt der 40 Gelsenkirchener Bezirke für das Sozialmonitoring geschehen, sollten „Ortskenntnis und Einschätzungen über das Raumempfinden der Menschen“ (FSA 2016, S. 10) bei der Gebietsgliederung berücksichtigt werden.

Bewohner_innen verbringen einen unterschiedlich großen Teil ihres Tages im Quartier, sind unterschiedlich mobil und nutzen auch soziale Netze, die weniger ortsgebunden sind – das Quartier ist nicht immer der vorwiegende Erfahrungsraum, und schon gar nicht „ausschließliche Sozialisationsinstanz“ (vgl. kritisch: Dangschat 2017, S. 94.). Das Wohnquartier ist nicht der alleinige „Ort der Teilhabe“ (BAG FW 2015) und zudem „kein Repräsentant des institutionellen Settings“ (Expert_in). Für die meisten Menschen sind die Ressourcen und die strukturellen Bedingungen, die über ihre Teilhabechancen entscheiden, an mehrere Institutionen und unterschiedlich weite Raumbezüge gebunden: Kita, Schule und Jobcenter, der Arbeitsplatz oder der Ausbildungsort und die Wege dorthin können wichtiger sein als das Wohnumfeld. Um Teilhabebedingungen zu erfassen, sollte ein sozialräumliches Monitoring daher nach Möglichkeit mit „georeferenzierten“ Daten arbeiten, die über Adressen, Geokoordinaten oder kleinräumige Raster für verschiedene Raumbezüge aufbereitet werden können.

Institutionelle Kontexte können die Teilhabebedingungen stärker prägen als Gebietsmerkmale. „So kann […] z.B. die katholische Kita in einem belasteten Stadtteil trotzdem von Kindern besucht werden, die aus Familien mit guten Lebenslagen kommen“ (Eckart/Bader 2016, S. 24). Ein systematischer Vergleich der SGB-II-Quoten (Sozialgeldquoten) für Kitas und Statistische Bezirke der Stadt Mülheim auf Grundlage der Schuleingangsuntersuchungen zeigte, dass die „sozial selektiven Zugangswege in die Institutionen“ zum Teil zu erheblichen Unterschieden zwischen Quartier und Kita führen (ZEFIR/Bertelsmann-Stiftung 2015, S. 32). Nur jedes dritte Kind geht in die nächstgelegene Kita. Und „der Kita-Einfluss bricht immer den Sozialraumeinfluss“ (Expert_in).[54]

Die Stadtforschung liefert über die Wirkungen des sozialräumlichen Kontexts kein gesichertes Wissen. Dangschat (2017: S. 92 f.) unterscheidet sechs Dimensionen von Gebietsmerkmalen, die wirken könnten[55], bezeichnet aber die empirischen Ergebnisse zu Ortseffekten als „höchst widersprüchlich“ und die bisher erkannten Zusammenhänge als „allenfalls schwach“. Friedrichs (2014) bewertet den Forschungstand positiver, betont aber, dass genauer zwischen Gebietseigenschaften und Wirkungsmechanismen unterschieden werden müsse (ebd.: S. 291).

[54] „Die freie Grundschulwahl treibt auch die ethnische und soziale Entmischung der Schulen voran“ (Groos 2015, S. 25). Daher hat die Stadt Mülheim für die bedarfsgerechte Mittelsteuerung (etwa der Stellen für Schulsozialarbeit) zwei Verfahren der Berechnung eines Sozialindex für Grundschulen erprobt, die nicht am Schulbezirk, sondern am Wohnort der Schüler_innen ansetzen: eine „mehrdimensionale Profilierung“ der Schulen auf der Grundlage der Schuleingangsuntersuchungen, die auch den sozialen Hintergrund der Familie und die frühkindliche Förderung berücksichtigen, und eine Berechnung von „SGB-II-Konzentrationen“ auf Rasterebene ausgehend von Wohnadressen der Schüler_innen (vgl. Groos 2016).

[55] Gebiete können sich demnach in sechs Dimensionen unterscheiden: Lage und Erreichbarkeit, soziale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, Ausstattung (Wohnen, Infrastruktur), öffentlicher Raum, soziale Beziehungen, Symbolwirkung des Quartiers (Binnen- und Außensicht); vgl. ebd., S. 92.

Lage und Erreichbarkeit eines Quartiers, seine bauliche Struktur und seine Ausstattung mit Infrastruktur, aber auch seine Umweltbedingungen, die Lärmbelastung und das bessere oder schlechtere Image zählen zu den ‚globalen' Gebietseigenschaften, die unabhängig von individuellen Merkmalen seiner Bevölkerung bestehen. Wie sie Bewohner_innen in ihren Aktivitäten beschränken oder unterstützen, lässt sich ohne zusätzliche Hypothesen über deren Zusammenleben bewerten, und Interventionen können unmittelbar daran ansetzen, die physischen und materiellen Bedingungen zu verbessern. Komplexer sind Wirkungsannahmen, die sich auf die Zusammensetzung der Bevölkerung eines Gebiets beziehen. Solche ‚analytischen' Gebietsmerkmale kommen durch statistische Zusammenfassung (Aggregation) von Personenmerkmalen zustande.[56] Indikatoren wie der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund oder die Mindestsicherungsquote messen Segregation, also die für jedes Teilgebiet charakteristische Konzentration von Bevölkerungsgruppen und die ungleiche räumliche Verteilung von Teilhaberisiken. Andere Kennzahlen vergleichen, welches Maß an Teilhabe die Bevölkerung jedes Gebiets im Durchschnitt erreicht. Dass solche Konzentrationen als kollektive Teilhabebedingungen interpretiert werden, beruht auf zusätzlichen Annahmen über Nachbarschaftseffekte durch den Kontakt zwischen Gruppen. Ein Beispiel ist die Annahme, dass eine sozial und ethnisch gemischte Bevölkerungsstruktur inklusiv wirkt. Der unterstellte Mechanismus ist soziales Lernen oder kollektive Sozialisation durch informelle Beziehungen im Sozialraum (vgl. Friedrichs 2014, S. 298 f.). Doch gerade solche Kontexteffekte sind empirisch nicht gut geklärt.[57] Konzentrations- und Segregationsmaße können als „Aufmerksamkeitsindikatoren" für „Vermutungsgebiete" dienen (Pohlan et al. 2010, S. 52); sie geben Hinweise auf die Stellung eines Gebiets in der Gesamtstadt und auf auffällige Veränderungen. Von diesen statistischen „Kumulationen von Problemlagen" (Pohlan et al. 2010, S. 73) kann aber nicht auf Teilhabeeinschränkungen einzelner Gruppen geschlossen werden[58]. Sollen Ansatzpunkte für Intervention gefunden werden, wird der Rückgriff auf die Individualdaten, die den Gebietsmerkmalen zugrunde liegen, auf Befragungen oder auf Zusatzwissen der Akteur_innen der Analyse statistischer Zusammenhänge auf der Aggregatebene stets überlegen sein.[59] Konzentriert sich die Hälfte der Leistungsberechtigten in Stadtteilen, in denen sich statistische Teilhaberisiken kumulieren, und wohnt die andere Hälfte

[56] Lazarsfeld/Menzel (1961) haben vorgeschlagen, „globale" Eigenschaften eines Aggregats, die nicht auf Individualdaten beruhen, von „analytischen" oder „strukturellen" Eigenschaften zu unterscheiden, die sich rechnerisch aus individuellen Merkmalen eines Kollektivs ergeben (vgl. Friedrichs 2014). Opp (2014: S. 161) spricht von „empirischer" Aggregation, wenn Kollektivmerkmale inhaltlich durch die individuellen Merkmale erklärt werden.

[57] Nach Dangschat (2017, S. 94) ist die soziale Mischung der Bevölkerung kein sinnvolles Ziel. Es hänge von vielen weiteren Bedingungen ab, ob soziale Kontakte positiv wirken oder ob sich Gruppen wechselseitig ignorieren oder stören.

[58] Werden statistische Zusammenhänge auf der Aggregatebene ohne eigene Analyse auf die Individualebene übertragen, besteht die Gefahr eines „ökologischen Fehlschlusses" (vgl. Lauth et al. 2015, S. 205 ff.).

[59] So betonen auch Pohlan et al. (2010, S. 52), der „tatsächliche politische Handlungsbedarf" könne „ausschließlich in fundierten Untersuchungen ermittelt werden", und für die vertiefende Analyse seien auch qualitative Verfahren erforderlich.

in Gebieten mit unterdurchschnittlichen Armutsquoten, liegt nicht auf der Hand, wo Armutsbekämpfung ansetzen sollte. „Quartierserfahrung und Ausgrenzungserfahrung sind in einem erheblichen Maße voneinander unabhängig." (Kronauer 2007, S. 89)

Annahmen über Nachbarschaftseffekte sind nicht nur unsicher, sie lassen sich auch nicht verallgemeinern. Welche Ressourcen sozialraumorientierte Strategien stärken wollen und welche Bedingungen sie als inklusiv wahrnehmen, ist von Handlungsfeld zu Handlungsfeld verschieden. Geht es bei Älteren oder Menschen mit gesundheitlicher Einschränkung um sozialräumliche Bedingungen, die den Verbleib in der eigenen Wohnung unterstützen, kommt es für die Teilhabe Zugewanderter auf das Zusammenleben verschiedener Herkunftsgruppen an, und für die Armutsbekämpfung auf Infrastrukturen. Von den kleinräumigen Bedingungen hängt ab, ob die räumliche Nähe verschiedener Gruppen inklusiv wirkt oder zu Abschottung und Konflikten in „überforderten Nachbarschaften" führt (Dangschat 2017, S. 94 f.). Auch wenn die Wohnortentscheidungen der Armutsbevölkerung und der Zugewanderten durch geringe Wohnkaufkraft und durch Mangel an erschwinglichem Wohnraum begrenzt werden, stellen auch diese Gruppen sehr unterschiedliche Ansprüche an ihr Wohnumfeld:

> „Quartiere, die sich im Hinblick auf ihre Geschichte, ihre funktionale Nutzung, ihre Infrastruktur und ihre Bausubstanz unterscheiden, ziehen auch unterschiedliche Armutspopulationen an und kommen unterschiedlichen Bedürfnissen armer Bewohner entgegen. […] Merkmale des Quartiers, die bestimmte arme Bewohnergruppen als positiv und unterstützend erleben, können für andere das Leben weiter erschweren oder gar soziale Ausgrenzung verschärfen." (Kronauer 2007, S. 88)

„In keinem Fall aber, selbst in dem des schützenden Milieus nicht, setzen die Quartierseffekte die Lageeffekte außer Kraft." (Kronauer/Vogel 2013, S. 257)

Teilhabeorientierte Interventionen in Quartiere können sich daher nicht allein auf statistische Beobachtungssysteme stützen: Mittels Beobachtungen, Gesprächen und Analysen mit Individualdaten (vgl. Kapitel 5.2.1) zeigen Sozialraumanalysen, welche Gebietsmerkmale für wen ausschließend oder inklusiv wirken können. Das Gelsenkirchener Sozialmonitoring dient daher als ‚Frühwarnsystem': Handlungserfordernisse werden durch Gespräche mit Akteur_innen, Beobachtung (‚soziales Wandern') und Stadtteilkoordination identifiziert (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016, S. 9 f.). „Die Akteure vor Ort blicken auf die Daten und gleichen sie mit den Praxiserfahrungen ab. […] Es muss in der Konsequenz darum gehen, mit den Akteuren vor Ort Ziele zu vereinbaren, die auch messbar sind." (Eckart/Bader 2016, S. 25).

5.1.3 Wirkungsforschung und Programmevaluationen

Bevor Wirkungs- und Evaluationsforschung positive Teilhabeergebnisse von Maßnahmen und Programmen zeigen können, muss die Bezugnahme auf Teilhabe im jeweiligen Handlungsfeld fachlich gut geklärt sein, und die Akteur_innen müssen über Wirkungsziele und Messkonzepte verständigt sein. Evaluationen werden daher in der Regel nicht „wertedistanziert" möglich sein, sich also nicht „auf die empirische Klärung unklarer oder strittiger Tatsachenfeststellungen"

(Beywl 2006, S. 97) beschränken können.[60] Sie müssen vielmehr die Zielklärung und Reflexion von Wirkungsannahmen unterstützen, die Programmtheorien der Leistungsorganisationen kritisch rekonstruieren und eine aktive Rolle aller Programmbeteiligter bei der Klärung von Bewertungsfragen und bei der Identifikation positiver Wirkungen vorsehen (vgl. Beywl et al. 2004; AK Evaluation 2010). Eben dies vermissen kommunale Fachkräfte bei der wissenschaftlichen Begleitung von Bundes- und Landesprogrammen: Teilhabetheorien, so die Kritik, gehen „wie Kraut und Rüben durcheinander", ohne dass strategische oder operative Ziele definiert würden. Die örtliche Umsetzung werde oft anhand von „banalen" Indikatoren gemessen, statt zunächst mit qualitativen Methoden zu beginnen:

> „Da muss man mit den Familien sprechen und wirklich herausfinden: Wie hat Ihnen das geholfen? Man misst ja nur das, worauf man schaut. Misst man es nicht, dann existiert es nicht. Man bräuchte viel mehr qualitative Forschung, um sich auf dieser Ebene peu à peu anzunähern und ein Gefühl dafür zu bekommen: Was passiert denn da wirklich?" (Expert_in)

Beispiel

Panel *Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung* (PASS): Seit es zu den Zielen des SGB II gehört, die soziale Teilhabe zu verbessern (vgl. Kapitel 4.2), beschäftigt die Teilhabemessung auch die Arbeitsmarktforschung. In einer Reihe von Evaluationsstudien wurden die Teilhabeeffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch Rückgriff auf die Frage nach wahrgenommener Zugehörigkeit zur Gesellschaft im Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS)[61] berechnet: Je nach Vergleichsansatz dienten die im Rahmen des PASS befragten erwerbstätigen bzw. arbeitslosen SGB-II-Leistungsberechtigten als Kontrollgruppe, und den Teilnehmenden in Maßnahmen wurde die gleiche Frage gestellt. Für ein quasi-experimentelles Kontrollstudiendesign kann Teilhabe so als dimensionslose, skalierte Variable gemessen werden. Dass Personen mit Beschäftigungszuschuss und Teilnehmende der „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung" (ögB) in Nordrhein-Westfalen „ihre gesellschaftliche Teilhabe deutlich besser bewerten als eine Kontrollgruppe erwerbsfähiger Grundsicherungsbezieher, die keine derartige Förderung erhalten", ergibt demnach „ein gesichertes Wissen über geförderte Beschäftigung als einem Mechanismus (…), der geeignet ist, Teilhabeeffekte zu zeitigen" (Bauer et al. 2016: S. 41 f.; vgl. Christoph et al. 2015; Schmeltzer 2017).

Die Leistungen der Programme bleiben aber bei dieser Vorgehensweise eine Black Box (vgl. kritisch dazu Bauer et al. 2016, S. 116). Theoretische oder alltagstheoretische Wirkungsannahmen oder Erklärungsmuster dafür, welche sozialen Mechanismen zu den gemessenen Outcomes führen, lassen sich nicht überprüfen. Teilhabe ist, was das PASS-Item misst. Neuere Evaluationsdesigns versuchen daher, dem Programmziel soziale Teilhabe besser gerecht zu werden. Dabei

[60] Beywl (2006; vgl. Beywl et al. 2004, S. 68) typisiert Evaluationsmodelle danach, ob Werte „aus dem Evaluationsprozess ausgeklammert werden oder ob sie als zentraler Bestandteil angesehen werden".

[61] Das Panel wird seit 2007 vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) durchgeführt. Die PASS-Frage zur sozialen Teilhabe (IAB 2016, P 279) lautet: „Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Wie ist das bei Ihnen? Inwieweit fühlen Sie sich eher dazugehörig oder eher ausgeschlossen?" Die Befragten stufen sich auf einer Skala von 1 (ausgeschlossen) bis 10 (dazugehörig) ein.

müssen sie weiterhin mit Unsicherheit darüber umgehen, wie sich dieses Ziel zum vorrangigen Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt verhält.

Experimentalstudien mit zufallsgesteuertem Zugang in eine Maßnahme und in eine Kontrollgruppe gelten als sicherste Methode der Wirkungsmessung. Teilnehmende sollen sich nur dadurch von der Kontrollgruppe unterscheiden, dass sie in ein Programm einbezogen sind oder eine Leistung erhalten; alle anderen Unterscheidungsmerkmale werden ‚kontrolliert'. Tritt bei ihnen eine bestimmte angestrebte Wirkung eher ein (z. B. kürzere Zeiten in Arbeitslosigkeit oder längere Beschäftigungszeiten) als bei der Kontrollgruppe, gilt eine messbare Wirkung des Programms als erwiesen.[62] Solche ‚randomisierte(n) Kontrollstudien' unterstützen aber gerade nicht bei der Entwicklung von Wirkungsannahmen, da sie Nettoeffekte lediglich als statistischen Zusammenhang zwischen Inputs und Outcomes schätzen, ohne zu erklären, wie die auf diese Weise beobachtete Regelmäßigkeit in der Praxis zustande kommt (vgl. Pawson/Tilley 1997, S. 33). Und da Unterschiede in den Rahmenbedingungen und der Programmumsetzung (dem ‚Kontext') zu den ‚Störvariablen' gehören, die statistisch auszuschalten sind, schaffen Experimentaldesigns oft kein praktisch übertragbares Wissen: Andere Leistungsträger könnten die gemessene Wirkung nur unter der unrealistischen Bedingung eines genau gleichen Programmkontexts mit statistischer Wahrscheinlichkeit erwarten.

Beispiel **Evaluation *Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt*:** Den Versuch, Teilhabeeffekte im Rahmen eines quasi-experimentellen Kontrollgruppendesigns zu messen, unternimmt die Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" (IAQ et.al. 2017, 2018). Seit 2015 fördert das Programm die zusätzliche, öffentliche, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter gegen Arbeitsentgelt für einen Zeitraum bis zu drei Jahren, wenn diese länger als vier Jahre im SGB-II-Leistungsbezug sind und wegen gesundheitlicher Einschränkungen besonderer Unterstützung bedürfen oder in einer Bedarfsgemeinschaft mit Kindern leben. Das Programm wird mit derzeit rund 14.000 Teilnehmenden bundesweit in knapp der Hälfte der Jobcenter umgesetzt. Die Förderbekanntmachung des BMAS (2015) gab keine Programmtheorie und keine Wirkungsannahmen vor, sondern suchte die teilnehmenden Jobcenter in einem Konzeptwettbewerb aus, um verschiedene Ansätze zu erproben. Sie legte sich auch nicht auf eine der verschiedenen Lesarten zu sozialer Teilhabe im Rechtskreis des SGB II fest (vgl. Kapitel 4.2): Die „Idee" der sozialen Teilhabe wurde „vom Konzeptpapier bis zur Teilnehmerauswahl […] für das Bundesprogramm nicht konkretisiert" (IAQ et al. 2017, S. 23). Wie arbeitsmarktzentriert soziale Teilhabe im SGB II gedacht werden soll und welchen Beitrag die vom Programm angestoßenen Mechanismen – „Simulation gesellschaftlicher Normalität durch Erwerbstätigkeit" (ebd., S. 99), Wegfall der Aktivierung, Begleitung und

[62] Wo ein echtes Experimentaldesign, also eine Zufallsentscheidung über Zugang zu einem Programm, praktisch nicht möglich oder wegen eines für alle gültigen Rechtsansprüche nicht vertretbar ist, werden Teilnehmende und Kontrollgruppe quasi-experimentell so zusammengesetzt, dass sie möglichst viele statistische Merkmale gemeinsam haben.

Beratung, soziale Kontakte – dazu leisten, ist also im Rahmen der begleitenden Evaluation zu reflektieren, zu der derzeit zwei Zwischenberichte vorliegen (vgl. IAQ et al. 2017, 2018).[63]

Alle Programmbeteiligten werden im Rahmen der Implementationsstudie mit jeweils eigenen Instrumenten zur Konzeption und zu ihren Vorstellungen von sozialer Teilhabe befragt. Die Implementationsstudie machte bei den Jobcentern zwei unterschiedliche Zielsetzungen aus: Die „sozialintegrative" Mehrheit will die soziale Teilhabe der Teilnehmenden dauerhaft in einem geschützten Ersatzarbeitsmarkt sichern, die „erwerbsintegrative" Minderheit sieht einen „Brückenarbeitsmarkt" als Vorstufe zu ungeförderter Beschäftigung (IAQ et al. 2018: S. 16, 40 ff.). Übereinstimmend erwarteten die Jobcenter die stärksten positiven Teilhabeeffekte „durch das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis", etwa Einkommen, Überwindung der Hilfebedürftigkeit, Selbstwirksamkeit, und nur „mittelbar" Wirkungen durch die begleitende Unterstützung („irgendwas mit Interaktionen"; IAQ et al. 2018, S. 98 f., 55). Auch die Teilnehmenden bezeichneten vor allem die Beschäftigung mit Arbeitsvertrag und langer Laufzeit als Verbesserung ihrer Teilhabesituation, und sie nahmen den Einkommenszuwachs als „Freiheitsgewinn" wahr (vgl. IAQ et al. 2018, S. 92 f.).

In der ökonometrischen Wirkungsanalyse verwendete die Evaluation das Teilhabekonzept als „Heuristik" (IAQ et al. 2017, S. 101) für die Entwicklung eines quantitativen Messinstruments, das objektive und subjektiv erlebte soziale Teilhabe durch Vergleich mit einer Kontrollgruppe „ursächlich" (IAQ et al. 2018, S. 167) auf die Teilnahme am Bundesprogramm zurückführen sollte. Um das quasi-experimentelle Design realisieren zu können, legten die Institute bereits vor den ersten Befragungen von Jobcentern, Arbeitgeber_innen und Teilnehmenden Dimensionen und Indikatoren sozialer Teilhabe fest. Die Befragungs-Items und ihre Skalierungen wurden aus bestehenden Surveys, etwa der Better Life Initiative der OECD (2015), übernommen, befragt wurden Teilnehmende und sozialstatistisch vergleichbare Nichtteilnehmende. Die ursprünglich 12 Teilhabedimensionen mit über 100 Einzelvariablen wurden durch Hauptkomponentenanalyse mathematisch zu acht Dimensionen (Lebenszufriedenheit, Ressourcen, Selbstwirksamkeit, Kompetenzen, Erwerbstätigkeit, Soziale Integration, Gesundheit, Anerkennung) und 16 „aussagekräftigen" Indikatoren verdichtet. Für jeden der 16 Indikatoren wurden als Ergebnis der ersten Befragungswelle der „Reifegrad" (als mittlerer Abstand zur maximalen Ausprägung) und ein Programmeffekt ausgewiesen.[64]

[63] Die evaluierenden Institute schlossen aus dieser Ausgangslage, die Förderung ziele „nicht ausschließlich auf eine Erwerbsintegration" und solle „folglich nicht ausschließlich daran gemessen werden" (IAQ et al. 2017, S. 20). Dies entspricht der in Kapitel 4.2 skizzierten zweiten Lesart sozialer Teilhabe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

[64] Bei „Aktivitäten und Mobilität" ist das Verbesserungspotenzial mit einem „Reifegrad" von nur 54,4 % am größten, die tägliche warme Mahlzeit ist mit 98,6 % Standard. Die kurzfristige Programmwirkung, verglichen mit den Ausprägungen sozialer Teilhabe bei der Kontrollgruppe, ist durchweg positiv; sie fällt mit 15 Prozentpunkten bei der allgemeinen Lebenszufriedenheit am höchsten aus, beim Gesundheitsverhalten mit 0,5 Prozentpunkten am niedrigsten (vgl. IAQ et al. 2018, S. 162, 174).

Die Orientierung am Befähigungsansatz und an der sozialwissenschaftlichen Teilhabeliteratur zeigt sich im Versuch, die Survey-Fragen entweder Teilhabechancen oder Teilhabeergebnissen zuzuordnen. Merkmale der Teilnehmenden („individuelle Heterogenität“) und der Programmansätze („Programmdiversität“) gelten als individuelle und institutionelle Umwandlungsfaktoren; ihr Beitrag zum Programmeffekt wird gesondert ausgewiesen. Im Messkonzept kommt Ressourcen, anders als im in Kapitel 3.2 dargestellten Modell, keine eigenständige Funktion für Teilhabe zu: Die Items hierzu werden entweder als Chancen (Besitz eines Fahrzeugs, Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel) oder als Ergebnisse (tägliche warme Mahlzeit) geführt. Ob die Teilnehmenden weiter ergänzende SGB-II-Leistungen beziehen, wird weder bei den Ressourcen noch bei den Umwandlungsbedingungen berücksichtigt.[65]

Der ökonometrische Wirkungsnachweis verlangt, Teilnehmende und Nichtteilnehmende zu verschiedenen Zeitpunkten im Projektverlauf mit dem gleichen Instrument zu befragen. Die Befragungsitems dafür mussten zu einem frühen Zeitpunkt im Projekt festgelegt und stabil gehalten werden. Wohl deshalb werden die qualitativen Interviews mit Teilnehmenden nicht zur Validierung des ‚heuristisch‘ operationalisierten Instruments herangezogen, obwohl gerade sie dazu dienen sollen, „Prozesse der sozialen Teilhabe aus der Perspektive der Betroffenen zu verstehen“ (IAQ et al. 2018, S. 75). Wo Antworten der Teilnehmenden auf den Frageimpuls „Was verstehen Sie unter sozialer Teilhabe?“ dem Konzept zu widersprechen scheinen, werden sie als „eingeschränktes oder unterkomplexes Verständnis“ (IAQ et al. 2018, S. 89) gewertet. Die Vorgehensweise wirft die Frage auf, ob soziale Teilhabe bereits zu Projektbeginn und ohne die Programmakteur_innen mit einem standardisierten Messinstrument operationalisiert werden kann.[66]

Das Konzept einer „realistic evaluation“, das Pawson/Tilley 1997 in kritischer Auseinandersetzung mit ökonometrischen Kontrollgruppendesigns formuliert haben, ist in ganz anderer Weise geeignet, die Klärung teilhabeorientierter Wirkungsziele zu unterstützen.[67] Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass die Maßnahmen oder Leistungen eines Programms nicht unmittelbar wirken, sondern durch die Handlungsmöglichkeiten, die sie den Beteiligten eröffnen. Die Probleme, die das Programm bearbeiten soll, entstehen in sozialen Systemen, und erfolgreiche Interventionen setzen in diesen Systemen Veränderungspotenziale frei; sie bieten den Teilnehmenden „Gründe und Ressourcen“ für Veränderung (Pawson/Tilley 1997, S. 75, 215). Inwieweit eine Intervention auf das Handeln wirkt, wird durch sozialräumliche, institutionelle und ökonomische Programmkontexte beeinflusst. Der Zusammenhang zwischen einem Mechanismus und einem

[65] Die Evaluationsberichte weisen nicht aus, in wie vielen Fällen die Teilnahme am Programm zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit führt. Eine vorausgegangene Evaluation hat gezeigt, dass der Wegfall der Aktivierung, die Unabhängigkeit vom Jobcenter und der „Stolz auf den eigenen Lohn“ als wesentlicher Teilhabegewinn erlebt werden (vgl. Bauer et al. 2016, S. 40, 189 f.).

[66] Kelle bemerkt, es koste oft „erhebliche Überzeugungskraft und Mühe, Auftraggebern deutlich zu machen, dass man zuerst jene kausalen Pfade, die ein bestimmtes outcome erzeugen können, beschreiben muss, bevor man an den Einsatz standardisierter Instrumente überhaupt denken kann“ (Kelle 2006, S. 130).

[67] Zur Diskussion des Ansatzes im deutschen Sprachraum vgl. auch Beywl et al. 2004, S. 81 ff., 233 ff.; Schrödter/Ziegler 2007; Bastian et al. 2009; Buschhorn 2009; Elkeles 2012.

Outcome ist also nicht linear, sondern kontextabhängig, und unterschiedliche Kontextfaktoren sind nicht als Störung des Zusammenhangs zu kontrollieren, sondern bieten Material für immer bessere Antworten auf die Frage, was unter welchen Bedingungen für wen wirkt.

Die Frage nach der richtigen Programmtheorie leitet diesen Evaluationsansatz an. Pawson/Tilley drücken den Erklärungsgehalt einer Programmtheorie mit der Formel

Kontext + Mechanismus = Outcome (KMO)

aus. Aufgabe der Wirkungsforschung ist es, erklärende Muster von Kontext, Mechanismen und Outcomes (KMO) zu identifizieren, darzustellen, zu überprüfen und zu verbessern. Das Wissen um wirksame Muster stellt den eigentlichen Ertrag der Evaluation dar: „Die angenommene KMO-Konstellation ist der Ausgangspunkt einer Evaluation, und die verbesserte KMO-Konstellation bildet den Evaluationsbefund." (Pawson/Tilley 1997, S. 217, eigene Übersetzung.) Dabei geben die Adressat_innen vor allem Auskunft darüber, was für sie wirkt. Die Fachkräfte bringen ihre Annahmen hierüber ein und können unterschiedliche Kontextbedingungen vergleichen und reflektieren. In einer Beziehung wechselseitigen Lernens rekonstruieren Wissenschaftler_innen die Annahmen der Beteiligten, entwickeln eigene Theorien und prüfen und verbessern diese.

Eine Stärke dieses Evaluationsmodells kann darin liegen, „möglichst aussagekräftige, situationsübergreifende Wirkungserklärungen" für die dezentralisierte und heterogene Umsetzung bundes- oder landesweiter Programme zu liefern (Buschhorn 2009, S. 269). Aussagen über Kausalität sollen inhaltlich, nicht statistisch begründet sein. Übertragbares Anwendungswissen entsteht nicht durch Identifikation vorbildlicher Programme und allgemeingültiger Wirkungsmechanismen, sondern durch schrittweise Abstraktion und Theoretisierung aus empirisch untersuchten KMO-Konstellationen (vgl. so Pawson/Tilley 1997, S. 217), die sich hinsichtlich der Trägerschaft, der örtlichen Kooperationsstrukturen, des Personaleinsatzes, der Zusammensetzung der Teilnehmer_innen und des Sozialraumbezugs unterscheiden.

Beispiel

Begleitstudie *Integriertes Beratungsangebot für Alleinerziehende*: Ein Beispiel für einen Evaluationsansatz, der Teilhabewirkungen nach dieser Vorgehensweise zu erkennen versuchte, war die Begleitstudie zum Modellprojekt „Integriertes Beratungsangebot für Alleinerziehende" (IBA) des Landes Niedersachsen (vgl. Bartelheimer et al. 2015). In den Jahren 2013 und 2014 förderte das Landessozialministerium in drei Jobcentern unterschiedliche Konzepte zur Unterstützung Alleinerziehender bei der (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt und beim Erreichen finanzieller Eigenständigkeit. Vorausgegangene Analysen begründeten die Annahme, dass es vor allem an hemmenden Bedingungen liegt, wenn die Erwerbsbeteiligung dieser Zielgruppe häufiger scheitert oder nicht aus dem Bezug von SGB-II-Leistungen herausführt. Dies setzte einer ‚fordernd aktivierenden' Arbeitsweise Grenzen. Zugleich zeigte der interkommunale Vergleich keinen klaren Zusammenhang zwischen Niveau und Struktur der Kinderbetreuung in den Kommunen und den Übergängen Alleinerziehender in ungeförderte, bedarfsdeckende Erwerbsarbeit.

Einerseits sollte das Projekt Erkenntnisse dazu liefern, wie Maßnahmen und Vermittlungsvorschläge der Jobcenter die besondere Lebenssituation Alleinerziehender besser berücksichtigten

könnten. Andererseits richtete das Zielsteuerungssystem des SGB II (kritisch dazu vgl. Kapitel 5.1.4) die Arbeit der Jobcenter auf eine eindimensionale Ergebnisgröße aus – die Integrationsquote Alleinerziehender. In dieser widersprüchlichen Ausgangssituation dienten das Leitbild einer „Gesellschaft mit Wahlmöglichkeiten“ des Sachverständigengutachtens für den ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (vgl. BMSFJ 2011, S. 47) und das zuvor (vgl. Kapitel 3.2) dargestellte Grundmodell von Teilhabe der Begleitforschung als Bezugspunkt für einen komplexeren Evaluationsmaßstab.

Die Evaluation wollte die unterschiedlichen Arbeitsweisen der drei geförderten Jobcenter beschreiben und die Projekterfahrungen reflektieren, um besser zu klären, welche persönlichen und strukturellen Hemmnisse einer Erwerbstätigkeit alleinerziehender Mütter entgegenstehen und welche Maßnahmen und Aktivitäten Jobcenter wirksam kombinieren können, um im Einzelfall Hemmnisse abzubauen (vgl. BMSFJ 2011, S. 8). Konzeptionell diente dabei das oben eingeführte Wirkungsmodell (vgl. Abbildung 2) als Bezugspunkt, und methodisch setzte die Studie auf die Rekonstruktion einzelner Fälle aus der Perspektive aller Beteiligten.

In Auseinandersetzung mit Ergebnissen vorliegender Studien sowie nach ersten Gruppengesprächen mit alleinerziehenden Leistungsberechtigten modellierte das Evaluationsteam die Situation der Teilnehmenden als Orientierungs- und Entscheidungssituation nach einem biografischen Einschnitt (vgl. BMSFJ 2011, S. 15): Für Alleinerziehende bilden sowohl verantwortliche Elternschaft als auch Erwerbsarbeit Teilhabeziele mit Eigenwert. Die Funktionssysteme Familie und Erwerbssystem stehen in Spannung zueinander, und jedes der beiden wird prioritär von einem anderen Sozialleistungssystem (Jobcenter und Jugendhilfe) unterstützt. Teilhabeoptionen hängen von Ressourcen (Stellen- und Qualifizierungsangeboten, Kinderbetreuung, Mobilität, Transferleistungen und Betreuung) ab, die die Alleinerziehenden unter persönlichen Bedingungen (Zahl und Alter der Kinder, Qualifikation, Gesundheit, Selbstvertrauen, Erwerbsorientierung, Qualifizierungsziel und Erziehungsanspruch) und gesellschaftlichen Kontextbedingungen (Anforderungen der Arbeitgeber_innen, Passung von Betreuungszeiten, Verkehrsinfrastruktur, Arbeitsweise der Jobcenter und Ziele der Sicherungssysteme) in eine für sie wertvolle Teilhabelösung ‚umwandeln‘ müssen.

Da die Lösungen individuell wertvoll sein müssen, ist Unterstützung Einzelfallarbeit. Bedarfsgerecht ist sie nur, wenn sie an den individuellen Orientierungen, Ressourcen und Hemmnissen ansetzt. Diese bestimmen darüber, welche Teilhabeziele realistisch sind. „Da bei der Anpassung an restriktive Lebensumstände Teilhabeziele als unerreichbar aus dem Blick geraten, stellen sich einige Orientierungs- und Entscheidungsfragen erst, wenn neue Ressourcen und praktische Unterstützung Optionen eröffnen, die bisher nicht möglich schienen.“ (BMFSJ 2011, S. 16)

Methodisch setzte die Evaluation auf die Rekonstruktion einzelner Fälle aus den Perspektiven der Alleinerziehenden und der Fachkräfte (vgl. Bartelheimer/Henke 2017). Das Evaluationskriterium war dabei, ob die Projektteilnahme die Optionen der Teilnehmer_innen für eine Erwerbsteilhabe erweiterten, die sie mit ihrer Elternrolle und mit ihren Betreuungsaufgaben vereinbaren konnten. Die unterschiedlichen Projektansätze der drei Jobcenter wurden danach charakterisiert, an welchen Stellen des Wirkungsmodells sie zu welchem Zeitpunkt im Fall typischerweise

intervenierten. Da die Evaluation zu einem Zeitpunkt einsetzte, als alle drei Projekte schon arbeiteten, gelang aber keine vollständige Verständigung mit den Jobcentern über diese Formulierung des Wirkungsziels – für eines der teilnehmenden Jobcenter stand es in Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag der „Beseitigung bzw. Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch Integration".

5.1.4 Kennzahlengestützte Wirkungssteuerung

Kennzahlen reduzieren Komplexität und schaffen eine eigene Organisationsrealität. Eine kennzahlengestützte Wirkungssteuerung setzt daher immer voraus, dass die beteiligten Akteur_innen schon sehr genau wissen, was sie bewirken wollen und was wirkt. Auf dieser Grundlage können geeignete Daten, die im Leistungsprozess ohnehin entstehen, für die Messung genutzt werden. Für eine Steuerung nach messbaren Teilhabewirkungen ist diese Voraussetzung jedoch häufig noch nicht gegeben. In vielen Handlungsfeldern verrückt die Orientierung an der Leitidee der Teilhabe zunächst die bisher gültigen Wegmarken. Leistungsträger und Fachkräfte müssen sich neu darüber verständigen, welche Teilhabeziele erreicht werden sollen, an welchen Barrieren ihre Leistungen ansetzen sollen und an welcher Norm die Zielerreichung zu messen ist. Und da es nicht um den eigenen Output, sondern um dessen Wirkungen auf die Optionen und auf das selbstbestimmte Handeln der Adressat_innen geht, müssen *Programmtheorien* überprüft oder überhaupt erst entwickelt werden (vgl. Kapitel 3.3).

Beispiel

Zielsteuerung im SGB II: Zwei aufeinander aufbauende Expertisen (vgl. Reis/Siebenhaar 2015; Brülle et al. 2016) im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) stellen zur Diskussion, wie das System der Zielsteuerung im SGB II weiterentwickelt werden müsste, um ein befähigendes Leistungsverständnis zu unterstützen und soziale Teilhabe in den Wirkungszielen abzubilden.

Für ihre Überlegungen gibt es einen praktischen und einen leistungsrechtlichen Anlass. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II bleiben, wenn sie mehrere „Vermittlungshemmnisse" mitbringen, „trotz aller Aktivierungslogik dauerhaft exkludiert" (Reis/Siebenhaar 2015, S. 19). Somit sei bei einem der drei Steuerungsziele für die Jobcenter, der „Vermeidung des langfristigen Leistungsbezugs" und der Arbeitsmarktintegration der Langzeitarbeitslosen, der Aktivierungsansatz des Förderns und Forderns gescheitert (Reis/Siebenhaar 2015, S. 19). Gleichzeitig wurde 2011 die Bezugnahme auf die Sicherung einer menschenwürdigen Lebensführung in die Zielbestimmung des SGB II (§ 1 Abs. 1 SGB II) und die „Verbesserung der sozialen Teilhabe" in den Zielkatalog für die Zielsteuerung (§ 48 Abs 3 SGB II) aufgenommen. (Zur Einführung von Teilhabezielen ins SGB II vgl. Kapitel 4.2.)

Die erweiterte Zielbestimmung des SGB II, so der gemeinsame Ausgangspunkt beider Expertisen, muss Folgen für die Ausgestaltung der Leistungen und der Zielsteuerung haben. Ein „arbeitsmarktzentrierter Aktivierungsansatz zur unmittelbaren Eingliederung in Arbeit" entspreche „weder den verfassungsrechtlichen noch den sozialgesetzlichen Vorgaben" (Reis/Siebenhaar 2015, S. 30). Vielmehr habe die Gesetzgebung nun „die Unterstützung arbeitsuchender Leistungsberechtigter zur freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit und zur Stärkung ihrer Autonomie

als Ziel für die Steuerung nach § 48b SGB II verbindlich vorgegeben“ (Brülle et al. 2016, S. 9). Das System der Zielsteuerung, das auf dem Aktivierungsparadigma und auf Konzepten des New Public Managements beruht, müsse auf der Grundlage des Befähigungsansatzes weiterentwickelt werden.

Die Zielvereinbarungen mit den Jobcentern[68] stützen sich auf Kennzahlenvergleiche; hierfür werden die Jobcenter nach ihren Arbeitsmarktbedingungen und der Siedlungsstruktur 15 regionalen Vergleichstypen zugeordnet (vgl. Dauth et al. 2013). Für Ziel 1 (Verringerung der Hilfebedürftigkeit) wird die Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt beobachtet. Da die Jobcenter diese Größe aus Sicht der für die Steuerungsgrundlagen verantwortlichen Bund-Länder-Arbeitsgruppe nicht leicht beeinflussen können, wird auf quantifizierte Zielwerte verzichtet.[69] Dagegen wird für Ziel 2 (Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit) ein Zielwert für die Veränderung der Integrationsquote vereinbart, für Ziel 3 (Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug) ein Zielwert für die Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden.

Auch wenn die Einschätzung, dass die Menschenwürdegarantie einen Bruch mit der Aktivierungslogik verlangt, im Handlungsfeld des SGB II nicht allgemein geteilt werden dürfte, sind Schwächen und Probleme der Zielsteuerung offensichtlich. Das 2011 eingeführte Wirkungsziel der sozialen Teilhabe wird nicht eigenständig berücksichtigt[70] (vgl. Kapitel 4.2). Für die kommunalen Leistungen der Jobcenter nach § 16 a SGB II (Kinderbetreuung und häusliche Pflege, Beratungsangebote) fehle ein gemeinsames „Grundverständnis über die Wirkungszusammenhänge“ (Kaltenborn/Kaps 2013, S. 193)[71]. Auch der messbare Integrationserfolg sei nicht unmittelbar zu beeinflussen und bilde nur einen Teil der gesetzlichen Ziele ab (vgl. Harich 2013; Thie 2013, zitiert nach Reis/Siebenhaar 2015, S. 59). Der Soll-Ist-Vergleich für die quantifizierten Zielwerte habe „in der Praxis zur Folge, dass Jobcenter häufig beim Abschluss der Zielvereinbarungen eher ihre Risiken betonen […] und Jobcenter mit ambitionierten Zielwerten größere Gefahr laufen, ihre Ziele nicht zu erreichen“ (Brülle et al. 2016, S. 12). Das „Organisationslernen“ werde durch die an den Zahlen ausgerichteten Leistungsvergleiche behindert (vgl. Brülle et al. 2016, S. 24). Auf wirkungsorientierte Steuerungsformen zu verzichten, ist aus der Perspektive beider Expertisen keine Alternative, denn dies hätte nur die Rückkehr zur zentralisierten Rechts- und Fachaufsicht zur Folge (vgl. Brülle et al. 2016, S. 33). Stattdessen schlagen die Autor_innen ein erweitertes Beobachtungssystem zur Umsetzung des SGB II auf Basis des Befähigungsansatzes vor.

---

[68] Zum bundesweiten Zielsteuerungssystem für die Jobcenter vgl. Kapitel 4.2, Fußnote 35).

[69] Ein erweitertes Monitoring erfasst auch die nach Integration in Arbeit kontinuierlich Beschäftigten, die Anteile der bedarfsdeckenden Integrationen und der Integrationen von Langzeitleistungsbeziehenden sowie deren Anteil am Fallbestand.

[70] In der Gemeinsamen Planungsgrundlage wird es am Rande als zusätzliches Ziel für „arbeitsmarktferne“ Langzeitleistungsbeziehende erwähnt (BMAS 2017, S. 14).

[71] Während die im Auftrag des BMAS erstellte Expertise von Kaltenborn und Kaps (2013) entsprechend der ursprünglichen Gesetzesbegründung von einer engen Zweckbindung dieser Leistung ausgeht, nämlich der ergänzenden Unterstützung der Arbeitsmarktintegration, messen die Expertisen im Auftrag der FES den „sozialintegrativen“ Leistungen eher eine eigenständige Funktion für die Sicherung sozialer Teilhabe bei.

„Unvollständig und exemplarisch“ bieten Brülle et al. (2016: 33 ff.) eine Reihe von Indikatoren an, die geeignet sein sollen, verschiedene „Teilhabedimensionen und die dahinter liegenden ‚Capabilities‘“ datengestützt zu beobachten. Dabei gelte die einschränkende Anforderung, dass die Datengrundlage für eine überschaubare Anzahl von Kennzahlen „ohne großen Aufwand gewonnen werden kann“ (ebd.). Eine in der Expertise dokumentierte Liste versteht sich als „Einladung“ zum Austausch über eine „kurzfristig umsetzbare“ standardisierte, quantitative Beobachtung, die „eben nicht mehr durch wenige Zielwerte und Benchmarks, eine Verengung auf die Integration in den Arbeitsmarkt und eine gleichzeitige Vernachlässigung anderer sozialer Teilhabeaspekte gekennzeichnet ist“ (Brülle et al. 2016, S. 36). Die Vorschläge stützen sich auf Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe des kommunalen Jobcenters Wiesbaden, das seit 2015 versucht, mit bestehenden Daten des dort verwendeten IT-Fachverfahrens OPEN/prosoz „Aspekte der sozialen Teilhabe der Leistungsberechtigten“ abzubilden.

Für jeden Indikator weist die Expertise aus, an welchem Punkt des Grundmodells von Teilhabe (vgl. oben: 2.2) die Messung ansetzt: an Ressourcen, Möglichkeiten oder Teilhabeergebnissen. So sollen etwa die Quote der abgeschlossenen anerkannten Berufsausbildungen, die Fallzahlen der Leistungsberechtigten ohne Wohnung und der Bedarfsgemeinschaften mit Räumungsklagen – mit unterschiedlichen Vorzeichen – Teilhabergebnisse messen. Die Fallzahlen der Schulden- oder Suchtberatung oder der intensiven Beratung im Fallmanagement sollen Teilhabemöglichkeiten erfassen, und auch die Quote der Leistungsberechtigten ohne Sanktion steht für ein ungestörtes ‚Arbeitsbündnis‘ und für Verfahren, die Wahlmöglichkeiten zulassen. Indikatorvorschläge für die Ressourcenausstattung fehlen; die Fallzahlen der Leistungsberechtigten, die ihre Miete selbst überweisen und keine Leistungsabzüge wegen Sanktionen oder Darlehen haben, werden als Teilhabeergebnisse interpretiert.

Die zur Diskussion gestellten Operationalisierungen werfen Fragen auf, die sich bei der Arbeit mit dem Teilhabekonzept immer wieder stellen: Wie sollen Wirkungen auf die ‚kontrafaktischen‘, unbeobachteten Optionen ohne zusätzliche Erhebungen nur aus Daten des Leistungsprozesses gewonnen werden? An einem dokumentierten Fallbeispiel wird deutlich, wie intensive Beratung die Arbeitsmarktoptionen einer Mutter in einer Paarkonstellation erweitert, und doch misst die Inanspruchnahme von Beratungsangeboten nur Output; die entsprechenden Indikatorvorschläge unterstellen lediglich den Chanceneffekt, der sich im Einzelfall zeigen müsste. Daher schlagen die Autor_innen ergänzend eine regelmäßige Repräsentativbefragung u. a. zu den „Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten“ vor, „um eine einseitige institutionelle Sicht auf die Leistungsprozesse der Jobcenter zu vermeiden und die Leistungsberechtigten als Ko-Produzent_innen wahrzunehmen“ (Brülle et al. 2016, S. 36).

Die Expertise bezeichnet die neuen Kennzahlen als „Beobachtungsindikatoren“, die in ein verändertes Verfahren der Zielsteuerung einzubinden sind. Anders als die in Kapitel 5.1.3 dargestellte Evaluation des Bundesprogramms Soziale Teilhabe strebt sie nicht an, Wirkungen möglichst rasch quantifizierend abzubilden (vgl. Brülle et al. 2016, S. 34). Es sei „theoretisch und konzeptionell nicht zwingend“, Zielvereinbarungen und Ergebnisorientierung mit Benchmarking zu verknüpfen, also mit „quasi-marktlichem Wettbewerb, ausgetragen über Vergleiche, die sich

auf Kennzahlen und Leistungsindikatoren stützen“ (vgl. Brülle et al. 2016, S. 24). Bereits jetzt nutze das Land Nordrhein-Westfalen in der Zielsteuerung der zugelassenen kommunalen Träger (Optionskommunen) „diskursive Elemente“ (vgl. Brülle et al., S. 26).[72] Die Autor_innen stellen ein Verfahren des „Participatory Impact Monitoring“ zur Diskussion, in dem alle beteiligten Gruppen vorschlagen, wie aus ihrer Perspektive Nutzung, Nutzen und Wirkung eines Programms beobachtet werden sollen (vgl. AK Evaluation 2010, zitiert nach Brülle et al. 2016, S. 34). Sie schlagen vor, auf Zielwerte zu verzichten und stattdessen die intendierten Wirkungen zum Gegenstand von „Wirkungsdiskursen“ zu machen, „die durchaus datenbasiert sein dürfen, aber nicht die Komplexität und Aufmerksamkeit auf einzelne Kennzahlen verkürzen dürfen“ (Brülle et al. 2016, S. 34). Fach- und Führungskräfte sowie Partnereinrichtungen sollen in diesem Verfahren Geschäftsfelder festlegen, „deren Leistungsprozesse und Wirkungen für einen begrenzten festgelegten Zeitraum vertieft beobachtet und überprüft werden sollen“ (vgl. Brülle et al., S. 36).

5.1.5 Individuelle Hilfeplanung

In Handlungsfeldern wie der Eingliederungshilfe für Behinderte, der Wohnungslosenhilfe und der Jugendhilfe ist die individuelle Hilfeplanung gesetzlich vorgeschrieben. Sollen etwa wohnungslose Menschen Hilfen in einer Einrichtung erhalten, ermitteln die zuständigen Sozialleistungsträger im Vorfeld die persönliche Ausgangssituation sowie individuelle Bedarfe in unterschiedlichen Lebensbereichen. Gemeinsam mit den Leistungsberechtigten legen sie Ziele, Maßnahmen und geplante Arbeitsschritte fest. In regelmäßigen Abständen wird die Zielerreichung bewertet und über die Fortführung bzw. über Veränderungen der Leistungen entschieden. Unter Beachtung von Datenschutzerfordernissen können die dabei entstehenden Daten nicht nur zur Steuerung der Leistungsprozesse, sondern auch für fallbezogene Wirkungsevaluationen verwendet werden.

Für ein auf Hilfeplanung beruhendes Messkonzept von Teilhabeergebnissen spricht, dass die erforderlichen Daten ohnehin erhoben werden müssen und dass sie als Individualdaten (vgl. Kapitel 5.1) für jeden einzelnen Leistungsfall vorliegen. Vergleiche zwischen unterschiedlichen Messzeitpunkten (vgl. Kapitel 3.3) sind gut möglich. Die regelmäßige Bewertung von Ergebnissen ist Bestandteil der professionellen Reflexion von Fachkräften und Nutzer_innen und geht jeder Hilfeplanfortschreibung voraus. Weil die meisten Leistungserbringer (teil-)standardisierte IT-Verfahren nutzen, um Fallverläufe, Maßnahmen und Interventionen zu dokumentieren, könnten anonymisierte Individualdatensätze zusammengeführt und in aggregierter Form ausgewertet werden.[73]

[72] „Im Dialog mit dem MAIS werden gemeinsam die Stärken und Schwächen herausgearbeitet, die Ziele des Jobcenters reflektiert und mit den Zielvorstellungen des MAIS abgeglichen. Es wird so lange gerungen, bis eine gemeinsame Sichtweise hergestellt ist.“ (Brülle et al., S. 27)

[73] Expert_innen bedauerten, dass fallbezogene Individualdaten häufig nicht erschlossen seien.

Allerdings erfüllt bislang noch keines der gängigen Hilfeplanverfahren im SGB XII oder im SGB VIII die Voraussetzungen für eine Messung von Wirkungen, die sich am oben vorgestellten Teilhabemodell orientiert. Zwar wird im Rahmen von Fortschreibungen bewertet, ob die zu Hilfebeginn vereinbarten (Teilhabe-) Ziele zu einem späteren Zeitpunkt erreicht worden sind. Das reicht aber nicht aus: Denn die fallbezogene Evaluation steht vor den gleichen Messproblemen wie jede Programmevaluation. Outputs sind von Outcomes bzw. Impacts zu unterscheiden, und ohne kausalen Zusammenhang zwischen Intervention und Ergebnis kann nicht von Wirkung gesprochen werden. Außerdem gilt: Nur wenn Maßnahmen und Interventionen dazu beitragen, Optionen und Auswahlmöglichkeiten bei den Leistungsberechtigten zu erweitern, wird mehr Teilhabe erreicht. Dabei können auch ‚unsichtbare' Teilhabeeffekte auftreten, denn eine Erweiterung von Chancen muss keineswegs immer bedeuten, dass Leistungsberechtigte sogleich Gebrauch von ihren Möglichkeiten machen. Was sich im Fallverlauf verändert, muss unter Teilhabegesichtspunkten daher umfassender als bisher bestimmt werden.

Zur Erhebung der Ausgangssituation (t_1) gehören idealerweise folgende Schritte:

Erfassung von Teilhabebeeinträchtigungen: Ausgangspunkt der Messung sind die objektiv bestehenden und subjektiv wahrgenommenen Teilhabebeeinträchtigungen. Sind sie systematisch erfasst, kann später nach dem Anteil gefragt werden, den Interventionen und Maßnahmen an ihrer Beseitigung hatten.

Beispiel **ICF-basierte Verfahren:** - In der Hilfe für Menschen mit Behinderungen sind zur Ermittlung von Teilhabeeinschränkungen in verschiedenen Dimensionen ICF-basierte Verfahren vorgeschrieben (vgl. Kapitel 4.1). Mithilfe der ICF-Kategorien wird bestimmt, welche „Funktionsfähigkeit" eine Person im Hinblick auf Körperfunktionen und -strukturen einerseits und im Hinblick auf Aktivitäten und Teilhabe andererseits mitbringt. Neben Einschränkungen der „Leistung" (was jemand tut) und der „Leistungsfähigkeit" (was er/sie tun könnte) werden unter Nutzung differenzierter Itemkataloge auch fördernde und hindernde Kontextfaktoren erhoben.[74]

- Um die Hilfeplanung in der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten teilhabeorientiert weiterzuentwickeln, schlägt Henning Daßler (2017, S. 111 f.) auch für dieses Arbeitsfeld ein ICF-basiertes Verfahren vor. Bisher werden besondere Lebensverhältnisse und soziale Schwierigkeiten und die damit verbundenen Einschränkungen der „Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft" berichtsförmig bezogen auf unterschiedliche Lebensbereiche (Einkommen, Wohnen, Arbeit, Gesundheit, Schulden, Straffälligkeit, soziale Beziehungen etc.) beschrieben. Dafür, stattdessen Kategoriensysteme in Anlehnung an die ICF zu verwenden, sprechen unter Messgesichtspunkten die Möglichkeit der Standardisierung und der Anspruch auf universelle Anwendbarkeit (vgl. ICF 2005, S. 13) bzw. Übertragbarkeit. Dagegen steht der gesundheitsbezogene Zuschnitt der ICF und vor allem, dass sie nicht ausreichend genau zwischen Aktivitäten und Teilhabe unterscheidet. Alternativ wäre aber eine teilhabebezogene Operationalisierung der

[74] Ein besonderes ICF-basiertes Verfahren, die sog. „Teilhabekiste" (vgl. Gromann 2016a), wird in Abschnitt 5.2.2 genauer vorgestellt.

bisher verwendeten Dimensionen denkbar, oder es könnten andere ‚Kataloge' genutzt werden: In einer englischen Evaluation zum Empowerment bei Wohnungslosen durch staatliche Programme (vgl. Tanekenov et al. 2017) dienten z. B. die zehn Befähigungsbereiche Martha Nussbaums als Grundlage, um bei den Teilnehmenden abzufragen, ob sich ihre individuelle Lage in vier wesentlichen Empowerment-Bereichen („capability-grounded empowerment domains") veränderte.[75]

Erhebung von Wünschen und Zielen der Leistungsberechtigten, Aushandlung und Zielfindung: Vor der eigentlichen Hilfeplanung steht die Identifikation und Festlegung von Teilhabezielen auf der Grundlage der ermittelten Teilhabeeinschränkungen: In welchen Lebensbereichen bzw. in welchen Teilhabedimensionen soll es Veränderungen geben? Eine sorgfältige Analyse der gesellschaftlichen und persönlichen Rahmenbedingungen ist erforderlich, um Ansatzpunkte für Interventionen zu identifizieren. Zur Bestimmung der Ausgangssituation gehört, bestehende Optionen und Möglichkeiten kritisch zu hinterfragen – nicht alles, was objektiv möglich ist, muss von Leistungsberechtigten auch als Chance angesehen werden, mehr Teilhabe zu erreichen.

Ob Teilhabe gelingt, entscheidet sich aber im subjektiven Urteil der Leistungsberechtigten. Personenzentrierte Hilfen setzen deshalb an ihren Zielen an. Dass im Dienstleistungsdreieck zwischen Leistungsträgern, Leistungsberechtigten und Leistungserbringern auszuhandeln ist, welche Hilfen geleistet werden, soll individuellen Bedarfen und Wünschen der Betroffenen Geltung verschaffen. Rollen- und Machtasymmetrien in der Aushandlungssituation können aber dazu führen, dass sich in der Zielvereinbarung die Sicht von Leistungserbringern, Fachkräften oder Leistungsträgern durchsetzt. Gesprächsanalysen zur Zielbearbeitung, die im Rahmen des Modellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII" durchgeführt wurden, deckten solche strukturellen Asymmetrien für die Hilfeplanung in der Jugendhilfe auf (vgl. Albus et al. 2010). Wie sich zeigte, wurden in Jugendhilfezielen häufig „spezifische Verhaltenserwartungen" (ebd., S. 104) operationalisiert, und als Zielerreichung wurde es gewertet, wenn der junge Mensch das erwünschte Verhalten zeigte. Bei der Zielüberprüfung wurden vor allem Leistungen der Leistungsberechtigten evaluiert, viel seltener ging es um die Frage, welche Leistungen Einrichtungen und weitere Fallbeteiligte erbracht hatten. Eine Messung von Teilhabe

[75] Als Teilhabe-Bereiche („domains") wurden hier definiert: „bodily domain", „economical and political domain", „social and emotional domain", „creative, intellectual and self-development domain" (vgl. Tanekenov 2017, S. 6). Tanja Burchardt und Polly Vizard präzisierten die Liste von Martha Nussbaum in einem mehrstufigen Verfahren unter Beteiligung von Stakeholder_innen (vgl. Burchardt/Vizard 2011).

ist jedoch nicht mehr möglich, wenn individuelle Teilhabeziele von institutionellen, ökonomischen oder pädagogischen Interessen überformt werden.[76] [77]

Maßnahmenplanung: Gelingt es, Rahmenbedingungen in die gewünschte Richtung zu verändern, können sich Teilhabechancen erhöhen. Voraussetzung einer späteren Messung ist die Prüfung, auf welche Faktoren die Beteiligten einwirken können, und eine Entscheidung darüber, auf welche sie einwirken wollen. Welche Ressourcen stehen zur Erreichung eines Ziels jetzt oder später zur Verfügung? Werden teilhabebezogene Wirkungsannahmen in der Hilfeplanung nachvollziehbar dokumentiert und Interventionen zugeordnet, sind wichtige Voraussetzungen für die Analyse und Bewertung von Wirkungen zu einem späteren Zeitpunkt gegeben.

Rekapitulation und Messung: Bevor die Zielerreichung zu einem späteren Zeitpunkt (t2) bewertet werden kann, müssen retrospektiv auch die Ausgangsannahmen noch einmal überprüft werden: Wurde das Problem richtig eingeschätzt oder hat sich die Problemsicht im Fallverlauf verändert? Wurden die ursprünglich getroffenen Vereinbarungen umgesetzt? War es die richtige Strategie? Hätte es eine bessere Strategie gegeben? Welche Effekte sind eingetreten? Waren es die erwünschten oder andere Wirkungen? Gab es unerwartete Entwicklungen, welche die Ziele oder den ursprünglichen Plan infrage stellten?

Die eigentliche Wirkungsmessung setzt dann nicht allein an den vereinbarten Zielen an, sondern fragt vor allem nach den Wirkungen konkreter Maßnahmen und Interventionen: Haben sich dadurch Ressourcen oder persönliche oder gesellschaftliche Umwandlungsfaktoren in die gewünschte Richtung verändert? Welchen Anteil hatten die Beteiligten daran? Haben sich durch das, was getan wurde bzw. was sich verändert hat, Teilhabechancen erweitert? Gibt es Entscheidungsmöglichkeiten oder bestehen Optionen, die vorher nicht da waren? Auf dieser Grundlage kann summarisch für die einzelnen Teilhabedimensionen bewertet werden: Bestehen die Teilhabeeinschränkungen fort? Sind sie geringer geworden? Lassen sie sich leichter bewältigen? Entspricht die erreichte Lage den Wünschen der Adressat_innen?

Was im Einzelfall wie wirkt, können meist sowohl Fachkräfte wie Nutzer_innen von Dienstleistungen sehr genau einschätzen, und ihre Bewertungen liegen in der Regel nicht weit auseinander. Sollen aber einzelfallbezogene Daten zur statistischen Messung von Teilhabeergebnissen oder der Steuerung von Angeboten oder Leistungen genutzt werden, müssen sie für größere Einheiten zusammengefasst (aggregiert) werden, etwa für die Kommune, für Einrichtungen oder

[76] Es müssen nicht vorrangig ökonomische Gründe sein, die zu „Widersprüche(n) zwischen Bedarfen der Betroffenen und Eigeninteressen der Einrichtungen“ (Daßler 2017, S. 112) führen. Typisch für jede soziale Dienstleistung ist das „Bestreben des Dienstleisters, die Aktivitäten des Kunden so zu beeinflussen, dass dieser im Sinne des Dienstleisters zu einer reibungslosen Dienstleistungsinteraktion beiträgt“ (Dunkel et al. 2004, S. 228).

[77] Für den Rechtskreis des SGB II sind die Voraussetzungen von vornherein andere: Auch wenn die Integrationsplanung in diesem Arbeitsfeld Ähnlichkeiten mit der Hilfeplanung im SGB XII oder im SGB VIII aufweist, verletzen die schwächere Rechtsstellung der Leistungsberechtigten, ihre materielle Abhängigkeit und die eingeschränkte Freiwilligkeit beim Abschluss der Zielvereinbarung nach § 15 SGB II wichtige Teilhabebedingungen.

Leistungsbereiche. Dem stehen Systematisierungs- und Aggregationsprobleme entgegen. Nicht nur in der Jugendhilfe, wo die „Veränderungsmessung“ auf der Grundlage von Anfangs- und Endniveaus (Hinte 2013: S. 120) seit längerer Zeit diskutiert wird[78], wird grundsätzlich eingewandt, dass standardisierte Mess- und Kategoriensysteme der Komplexität sehr unterschiedlicher individueller Fallkonstellationen und Rahmenbedingungen oder der Fülle möglicher Interventionen und Wirkungen nicht gerecht werden (ebd., S. 120). Dennoch macht der Landschaftsverband Westfalen-Lippe einen ersten Versuch, Prozessdaten zu nutzen, um zu evaluieren, ob die „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ nach §§ 67 ff. SGB XII ihre Ziele erreicht. Für jeden Hilfefall nehmen die Leistungsanbieter mit dem Fallabschluss eine standardisierte Ergebnisbewertung vor, welche die gesetzlich vorgegebenen Ziele aufgreift, soziale Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu verringern oder eine Verschlimmerung zu verhüten.[79] Wenn dieses Verfahren (noch) ein wenig beliebig wirkt, dann deshalb, weil u. a. nicht vorgegeben ist, nach welchen Regeln die Ergebnisse für unterschiedliche Dimensionen bewertet, gewichtet und zusammengeführt werden. Welche Einschätzung gilt, wenn sich die Lebenslage in einzelnen Bereichen verbessert, in anderen aber nicht? Ein Verfahren, nach dem die Zielerreichung für jeden Lebensbereich einzeln bilanziert wird[80], vermeidet dieses Problem.

Gelingt es, ein für das jeweilige Handlungsfeld stimmiges Kategoriensystem für Wirkungen zu entwickeln, lässt sich als Summe aller dokumentierten teilhabewirksamen Maßnahmen für einzelne Teilhabedimensionen der Wirkungsgrad des jeweiligen Leistungssystems oder der Organisationseinheit berechnen und über die Zeit verfolgen.

5.2 Spezifische teilhabeorientierte Instrumente einsetzen

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention hat die Entwicklung besonderer, am Teilhabekonzept orientierter Befragungen angestoßen. Gemeinsam ist vielen Ansätzen, dass sie direkt nach subjektiv wahrgenommenen Teilhabemöglichkeiten fragen und dass sie die Zielgruppen als Expert_innen an der Konzeption der Erhebungsinstrumente beteiligen.

5.2.1 Verfahren teilhabeorientierter Selbstevaluation

Dienste und Einrichtungen können überprüfen, wie inklusiv oder wie ausschließend sie wirken. Diese spezifischen Ansätze der Teilhabemessung beziehen sich in der Regel auf die Umsetzung

[78] Beim „Zielwinkelverfahren“ (vgl. Richardt 2008) wird Zielerreichung im Fall aus verschiedenen Perspektiven eingeschätzt und Abweichungen werden analysiert, daraus ergeben sich „Zielerreichungsgrade“.
[79] Die Kategorien lauten: „Klient war von besonderen sozialen Schwierigkeiten bedroht – die Bedrohung konnte abgewendet werden.“, „Klient lebt nicht mehr in besonderen Lebensverhältnissen und die Einschränkungen, die in der Person lagen, sind nicht mehr vorhanden – bzw. eine Überleitung in andere vorgelagerte Hilfesysteme konnte erreicht werden. Ein Hilfebedarf nach § 67 SGB XII liegt nicht mehr vor.“, „Besondere Lebensverhältnisse und/oder Einschränkungen, die in der Person des Klienten lagen, konnten verbessert werden. Der Hilfebedarf nach § 67 SGB XII konnte verringert werden.“ „Es konnte verhindert werden, dass sich die besonderen Lebensverhältnisse und die Einschränkungen, die in der Person des Klienten lagen, verstärkten. Der Hilfebedarf nach § 67 SGB XII erhöhte sich nicht.“
[80] Vgl. „Anlage: Das Kennzahlensystem“ zu Grohmann 2016.

struktureller Inklusions- bzw. Teilhabeziele, und sie stehen in einem größeren Kontext der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung von Institutionen. Ihnen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass es u. a. von teilhabeförderlichen Strukturen und Ressourcen abhängt, ob Teilhabe erreicht wird (vgl. Kruip 2008): Gestaltungsanspruch und Messkonzepte beziehen sich vor allem auf die ‚gesellschaftlichen Bedingungen' des Teilhabemodells.

Ein Einwand, der sich gegen diese Verfahren der Selbstevaluation vorbringen lässt, ist der beträchtliche Zeitaufwand, den sie verursachen. Auf der anderen Seite sind sie aber leicht handhabbar und anpassungsfähig an unterschiedliche Kontexte, und sie können auch ohne ausgewiesene fachliche oder wissenschaftliche Expertise angewandt werden.

Beispiel **Indikatorenkatalog der Caritas:** Mit der Initiative „Selbstbestimmte Teilhabe, Würde und Gerechtigkeit" verfolgte der Deutsche Caritasverband von 2009 bis 2011 das Ziel, Teilhabe zur „prägenden Leitorientierung" für die sozialen Dienstleistungen der Träger zu machen (vgl. Göhring-Lange, S. 101). Diensten und Einrichtungen der Hilfen für behinderte und alte Menschen oder für Menschen „am Rande" wurde dazu ein Indikatorenkatalog zur Überprüfung ihrer Leitbilder, ihrer Konzepte und Angebote sowie zur Überprüfung der Zielerreichung zur Verfügung gestellt, der Standards einer umfassenden Teilhabeorientierung umriss (vgl. Deutscher Caritasverband 2011). Er war als Vorschlag konzipiert, sollte aber ausdrücklich auch die Grundlage für eine spätere Überprüfung, Kontrolle und Messung legen. Trägern wurde empfohlen, die vorgeschlagenen Indikatoren in angepasster und konkretisierter Form in ihre Qualitätsmanagementsysteme zu integrieren, sie mit Maßnahmen zu hinterlegen und diese zum Gegenstand der Überprüfung im Rahmen der Managementbewertungen zu machen. Die Einführung der Indikatoren sollte mit Befragungen der Adressat_innen zu ihren Erfahrungen verknüpft werden. Einige der vorgeschlagenen Indikatoren waren bereits sehr konkret formuliert: Den Caritas-Diensten wurde empfohlen zu überprüfen, ob es in ihren Einrichtungen barrierefreie „Abstellmöglichkeiten für Kinderwagen, Rollstühle" gebe, ob Anfragen von Ratsuchenden „innerhalb von 24 Stunden an Werktagen" beantwortet werden und ob Angebote eine „selbstbestimmte Lebensführung" im Hinblick auf „Aufsteh-, Zubettgehzeiten, Auswahl der Kleidung, Speisenwahl, Zeiten der Mahlzeiteinnahme" oder einen unbeschränkten Ausgang gewährleisteten (Deutscher Caritasverband 2011, S. 3 ff.). Ausdrücklich bezog die Teilhabeinitiative die individuelle, institutionelle und politische Ebene ein (vgl. Kostka/Riedl 2009).

Beispiel **Selbstcheck *Integration durch Qualifizierung* (IQ):** Mit einer ähnlichen Zielsetzung entsteht im Rahmen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung" (IQ)[81] derzeit ein „Selbstcheck" für die Arbeitsmarktberatung von Migrant_innen. In einer noch nicht veröffentlichten Praxishandreichung stellt sich das IQ-Netzwerk die titelgebende Frage: „Wie dem inklusiven Ansatz in der migrationsspezifischen beschäftigungsorientierten Beratung Rechnung tragen?" (IQ-Fachstelle Beratung und Qualifizierung 2016). Als „Hilfe zur Selbstreflexion" (ebd., S. 15) von Expert_innen und Fachkräften für Beratungseinrichtungen und die

[81] Es handelt sich um ein vom Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds gefördertes Programm.

dort tätigen Fachkräfte konzipiert, soll der Fragenkatalog mit 63 Items eine Beurteilung der Institution, der Fallbearbeitung durch Fachkräfte und fallbezogener Netzwerkaktivitäten anleiten. Überprüft werden Struktur- und Prozessqualitäten, darunter

- z. B. die Erreichbarkeit und Lage der Einrichtung (ist sie „ohne größere Hürden oder Umwege gut auffindbar", „mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erreichbar", findet Beratung „auch (mobil) an anderen Orten" statt?),
- die Flexibilität von Öffnungszeiten und Beratungsangeboten (gibt es „offene Sprechstunden", Beratung „zu unterschiedlichen Tageszeiten", „Gruppenveranstaltungen, Peer-to-Peer-Learning"?),
- die Bearbeitung von Sprachbarrieren (liegt „Infomaterial in einfacher Sprache" vor, haben die Fachkräfte „Kompetenz" in „sprachsensibler Beratung" und Zeit, „um auf Verständigungsschwierigkeiten einzugehen", verfügen sie über einen Grundwortschatz „in mehr als einer Sprache"?)
- die Arbeit in Netzwerken (werden Ratsuchenden in andere Angebote vermittelt, „indem ich z.B. den persönlichen Kontakt herstelle", gibt es Folgetermine, „um den weiteren Verlauf nach meiner Beratung gemeinsam auszuwerten"?)

Die IQ-Handreichung vermeidet es, Fachkräfte für das Ergebnis – fortbestehende Inklusionsbarrieren oder teilhabeförderliche Strukturen – verantwortlich zu machen. Die Selbstevaluation soll unter anderem ermitteln, welche Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Inklusionsansatzes erforderlich sind, und Maßnahmen der Organisationsentwicklung anstoßen.

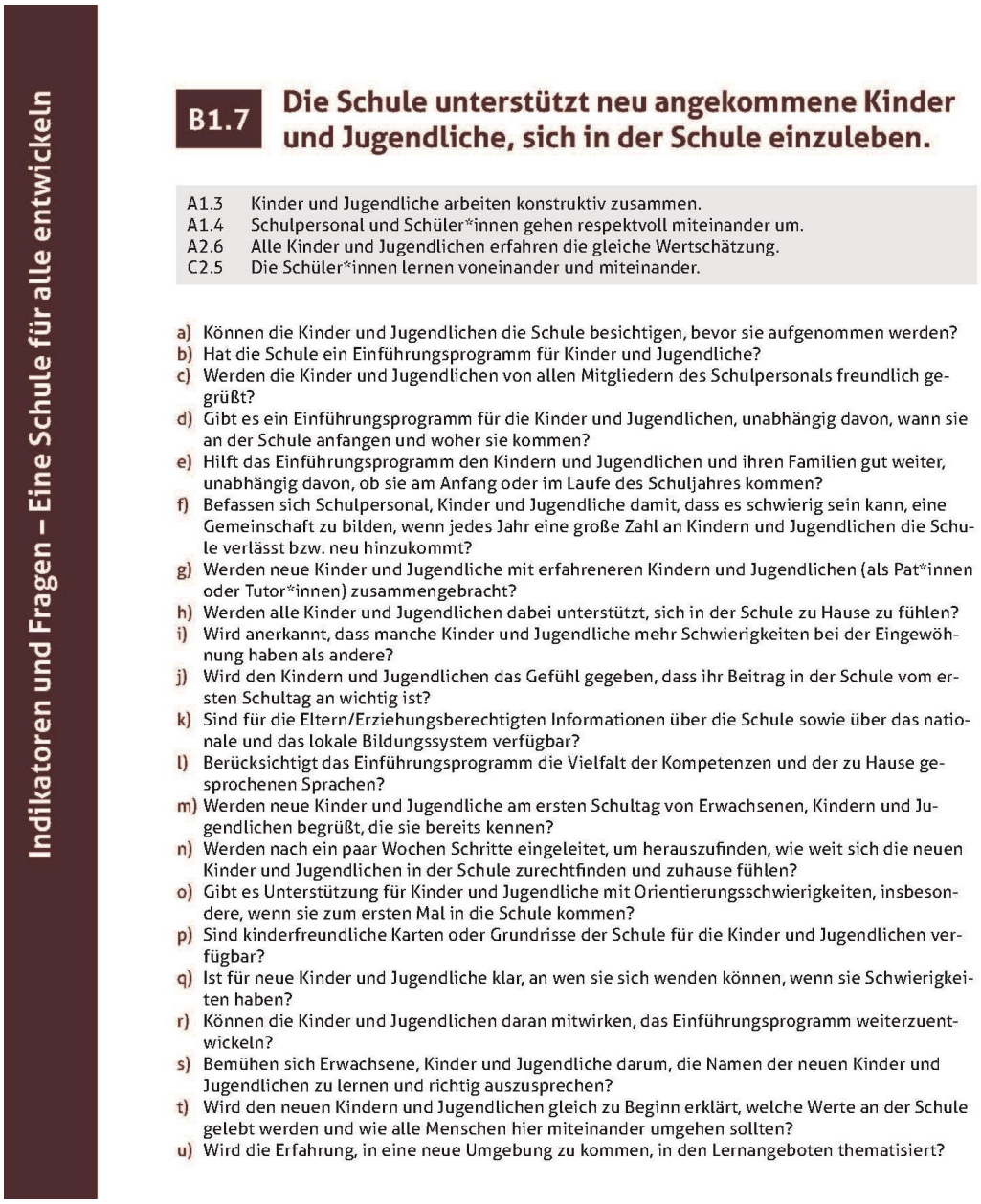
Beispiel

***Index für Inklusion*:** Ein letztes Beispiel für ein bereits 2003 entstandenes, weltweit erprobtes und mehrfach überarbeitetes Verfahren teilhabeorientierter Selbstevaluation ist der „Index for Inclusion" bzw. in deutscher Adaption der „Index für Inklusion" (vgl. Booth/Ainscow 2017; Boban/Hinz 2003). Er ist als Instrument der Schulentwicklung konzipiert[82], das dazu beitragen soll, dort inklusive Kulturen (Dimension A), Strukturen (Dimension B) und Praktiken (Dimension C) zu etablieren (vgl. Booth/Ainscow 2017, S. 23). Der ausdifferenzierte Indikatorenkatalog zeichnet sich durch eine starke Handlungsorientierung aus. Er soll im dialogisch geführten Qualitätsentwicklungsprozess, der nicht auf die Lehrkräfte beschränkt bleibt, sondern alle Mitarbeitenden an der Schule, Schüler_innen und Eltern einbezieht, schulbezogen angepasst werden, verlangt jedoch zunächst eine Verständigung auf inklusive Werte, darunter – neben Gleichheit, Rechten, Gemeinschaft, Respekt für Vielfalt, Nachhaltigkeit, Gewaltfreiheit, Vertrauen, Mitgefühl, Ehrlichkeit, Mut, Freude, Liebe, Hoffnung, Optimismus, Schönheit und Weisheit – Teilhabe (vgl. Booth/Ainscow 2017, S. 33 ff.).

[82] Für den deutschsprachigen Raum existieren weitere Adaptionen: der Index für Inklusion in Kindertageseinrichtungen (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft [GEW] 2006, 2015) und der „Kommunale Index für Inklusion" (vgl. Brokamp 2012).

Keiner der 70 Indikatoren wurde in quantitativer Hinsicht operationalisiert. Zu jedem einzelnen gibt es jedoch einen ausführlichen Katalog an Fragen, die in schulischen Gremien, in Kollegien, im Unterricht oder in Elternveranstaltungen thematisiert und bearbeitet werden sollen. So werden etwa zum Indikator „Die Schule unterstützt neu angekommene Kinder und Jugendliche, sich in der Schule einzuleben“ 21 Fragen vorgeschlagen.

Abbildung 4: Index für Inklusion: Indikator B1.7



Indikatoren und Fragen – Eine Schule für alle entwickeln

B1.7 Die Schule unterstützt neu angekommene Kinder und Jugendliche, sich in der Schule einzuleben.

A1.3 Kinder und Jugendliche arbeiten konstruktiv zusammen.
A1.4 Schulpersonal und Schüler*innen gehen respektvoll miteinander um.
A2.6 Alle Kinder und Jugendlichen erfahren die gleiche Wertschätzung.
C2.5 Die Schüler*innen lernen voneinander und miteinander.

a) Können die Kinder und Jugendlichen die Schule besichtigen, bevor sie aufgenommen werden?
b) Hat die Schule ein Einführungsprogramm für Kinder und Jugendliche?
c) Werden die Kinder und Jugendlichen von allen Mitgliedern des Schulpersonals freundlich gegrüßt?
d) Gibt es ein Einführungsprogramm für die Kinder und Jugendlichen, unabhängig davon, wann sie an der Schule anfangen und woher sie kommen?
e) Hilft das Einführungsprogramm den Kindern und Jugendlichen und ihren Familien gut weiter, unabhängig davon, ob sie am Anfang oder im Laufe des Schuljahres kommen?
f) Befassen sich Schulpersonal, Kinder und Jugendliche damit, dass es schwierig sein kann, eine Gemeinschaft zu bilden, wenn jedes Jahr eine große Zahl an Kindern und Jugendlichen die Schule verlässt bzw. neu hinzukommt?
g) Werden neue Kinder und Jugendliche mit erfahreneren Kindern und Jugendlichen (als Pat*innen oder Tutor*innen) zusammengebracht?
h) Werden alle Kinder und Jugendlichen dabei unterstützt, sich in der Schule zu Hause zu fühlen?
i) Wird anerkannt, dass manche Kinder und Jugendliche mehr Schwierigkeiten bei der Eingewöhnung haben als andere?
j) Wird den Kindern und Jugendlichen das Gefühl gegeben, dass ihr Beitrag in der Schule vom ersten Schultag an wichtig ist?
k) Sind für die Eltern/Erziehungsberechtigten Informationen über die Schule sowie über das nationale und das lokale Bildungssystem verfügbar?
l) Berücksichtigt das Einführungsprogramm die Vielfalt der Kompetenzen und der zu Hause gesprochenen Sprachen?
m) Werden neue Kinder und Jugendliche am ersten Schultag von Erwachsenen, Kindern und Jugendlichen begrüßt, die sie bereits kennen?
n) Werden nach ein paar Wochen Schritte eingeleitet, um herauszufinden, wie weit sich die neuen Kinder und Jugendlichen in der Schule zurechtfinden und zuhause fühlen?
o) Gibt es Unterstützung für Kinder und Jugendliche mit Orientierungsschwierigkeiten, insbesondere, wenn sie zum ersten Mal in die Schule kommen?
p) Sind kinderfreundliche Karten oder Grundrisse der Schule für die Kinder und Jugendlichen verfügbar?
q) Ist für neue Kinder und Jugendliche klar, an wen sie sich wenden können, wenn sie Schwierigkeiten haben?
r) Können die Kinder und Jugendlichen daran mitwirken, das Einführungsprogramm weiterzuentwickeln?
s) Bemühen sich Erwachsene, Kinder und Jugendliche darum, die Namen der neuen Kinder und Jugendlichen zu lernen und richtig auszusprechen?
t) Wird den neuen Kindern und Jugendlichen gleich zu Beginn erklärt, welche Werte an der Schule gelebt werden und wie alle Menschen hier miteinander umgehen sollten?
u) Wird die Erfahrung, in eine neue Umgebung zu kommen, in den Lernangeboten thematisiert?

Quelle: Booth/Ainscow (2017), S. 130. Index für Inklusion.

Ergebnis der darauf beruhenden Erörterungen sind Planungen und Maßnahmen, und erst im weiteren Prozess, dann aber fortlaufend, werden Bewertungen eingeholt. Mit einem eigenen Fragebogen kann auf einer fünfstufigen Skala die grundsätzliche Zustimmung zum Katalog der Items bei allen Beteiligten erhoben werden. Und für Eltern, ältere und jüngere Schüler_innen

gibt es jeweils einen Fragebogen zur Bewertung der Kulturen, Strukturen und der Praxis an der Schule, der es ihnen auch ermöglicht, eigene Vorschläge zur Weiterarbeit einzuspeisen. Die Auswertungen fließen in den Schulentwicklungsprozess ein.

5.2.2 Subjektorientierte Teilhabemessung

Die Beteiligung von Adressat_innen an der Bewertung der Qualität sozialer Dienstleistungen hat in der Nutzer_innenforschung Tradition. Hierzu gehört auch die Forderung, was gute Outcomes seien, müsse von Nutzer_innen selbst definiert werden (vgl. Beresford 1997, 2003; Oelerich/Schaarschuch 2005).[83] Instrumente subjektorientierter Teilhabemessung stehen oft in dieser Tradition. Sie geben Menschen auf lokaler Ebene oder in bestimmten Versorgungssituationen die Möglichkeit, zu wiederholten Zeitpunkten sowohl ihre Handlungsoptionen als auch die erreichte Teilhabe in Bezug auf die eigenen Ziele zu bewerten.

Es hat methodische Konsequenzen für die Entwicklung von Befragungsinstrumenten, wenn die individuelle Bewertung von Teilhabeergebnissen standardisiert abgefragt werden soll:

- Solange Wirkungsannahmen nicht bestätigt sind und nur unzureichend geklärt ist, unter welchen Bedingungen und wodurch für Menschen oder bestimmte Gruppen Teilhabe erreicht wird, sollten Instrumente gemeinsam mit den zu Befragenden entwickelt werden. Ohne das Wissen, das sich auf diesem Weg über Teilhabewünsche und Bewertungskriterien erreichter Teilhabe gewinnen lässt, sind standardisierte Befragungen grundsätzlich riskant. Wie die unten vorgestellten Beispiele zeigen, kann es außerdem sinnvoll sein, eine standardisierte Befragung durch qualitative Erhebungsverfahren (Interviews, Gruppendiskussionen, Beobachtungen) zu flankieren.
- Individuelle Bewertungen der Teilhabe lassen sich mit den vielfach verwendeten Fragen zur „Zufriedenheit“ nur unzureichend erfassen. Zusammenfassende Selbstauskünfte zur Zufriedenheit schließen Anpassungsreaktionen an Einschränkungen ein[84], und in institutionellen Settings liegt die Schwelle für kritische Bewertungen der Betreuung höher (vgl. Wingenfeld 2003). Konkrete Erfahrungen und persönliche Erwartungen und Bewertungskriterien gehen in summarischen Antwortskalen (etwa in einer fünfstufigen Skala von „sehr unzufrieden“ bis „sehr zufrieden“) verloren.
- Instrumente müssen der Mehrdimensionalität von Teilhabe gerecht werden. Einschränkungen in einem Lebensbereich können durch weitere Einschränkungen verstärkt werden. Selbst die Teilhabe in einem klar eingegrenzten Bereich wie der Erwerbsarbeit ist von einer Vielzahl anderer Bedingungen abhängig: von der Wohnsituation über partnerschaftliche Arrangements bis zur Mobilität.

[83] Nach Beresford et al. erwarten Nutzer_innen, „that services will help them achieve the outcomes they aspire to”, und „that services are delivered in ways which empower rather than disempower them and their peers as individuals” (Beresford et al. 1997, S. 78).

[84] Dass Menschen ihre Wünsche und Erwartungen „anspruchslos dem an(passen), was sie für machbar halten“, diskutiert Amartya Sen (2002, S. 80 f.) als einen der Haupteinwände gegen die Bewertung von Wohlfahrtseffekten nach dem individuellen Nutzen.

Beispiel

***Teilhabekiste*:** Im Rahmen eines von der Aktion Mensch geförderten Forschungsprojektes „Wie misst man Teilhabe in der Eingliederungshilfe?“ wurden Menschen mit Beeinträchtigungen dabei unterstützt, subjektiv bedeutsame „Teilhabeanzeiger“ auszuwählen und ihre Lebenslage in Bezug auf diese Ziele zu bewerten (vgl. Brückner/Gromann 2014; Gromann 2016a). Das Projekt entwickelte einerseits ein Messinstrument, die sog. „Teilhabekiste“[85], und andererseits das Verfahren für ihren Einsatz, z.B. im Rahmen der personenzentrierten Hilfeplanung in der Eingliederungshilfe (vgl. Kapitel 5.1.5). Ein dreistufiger Prozess der Erprobung – von der Bestimmung von Teilhabezielen bis zur Messung der Zielerreichung – wurde dabei zweimal durchlaufen, und wiederholte Befragungen der Nutzer_innen als ‚Expert_innen in eigener Sache‘ trugen zur Validierung des Instruments bei.

Die Teilhabekiste besteht aus einem Karteikasten mit einem umfangreichen Set an Karten, die mögliche Teilhabeziele aus den Bereichen „Alltag“, „Unterstützung“, „Rechte“ und „Sozialraum“ beschreiben oder mithilfe von Fotos, die im Projekt entstanden, illustrieren. 20 Träger der Wohlfahrtspflege mit ihren Einrichtungen und Fachkräften sowie 82 Nutzer_innen waren daran beteiligt, das Kategoriensystem auszuarbeiten, nach dem die Ziele sortiert sind, die in die Kiste aufgenommen wurden. Die abgefragten Teilhabedimensionen orientieren sich an der Lebensrealität beeinträchtigter Menschen, die Unterstützung in institutionellen Settings erhalten: „Miteinander sprechen“, „Pläne für meine Zukunft“, „tägliche Dinge erledigen“, „lernen“, „Arbeit“, „selbstständig unterwegs sein“, „Wohnen“, „Gesundheit“, „an mir arbeiten“, „Freunde und Familie und alle Menschen, die ich mag“, „Freizeit und einfach mal entspannen“, „Glaube“, „Betreuerinnen und Betreuer“, „rechtliche Betreuung“, „meine Rechte“ sowie „bei der Politik mitmachen“ (Gromann 2016a, S. 14 f.).

Das Instrument der Teilhabekiste ermöglicht durch eine einfache Auswahl von Karten, die subjektiven Kriterien zu ermitteln, an denen Menschen mit Beeinträchtigungen ihre erreichte Teilhabe messen: Woran machen sie selbst fest, ob sie sich in die Gesellschaft ‚einbezogen‘ fühlen oder nicht? Die Bedeutung der Karten ändert sich, wenn die Teilhabekiste als Planungsinstrument eingesetzt wird. Dann sollen von den Menschen mit Beeinträchtigungen zu Beginn eines Planungszyklus Teilhabeanzeiger ausgewählt werden, die für ihre Teilhabewünsche- und -ziele stehen. Bei einer Überprüfung einige Monate später wird mithilfe eines einfachen Punktesystems der Zielerreichungsgrad gemessen. Dabei geben zuerst die Befragten mit Beeinträchtigungen und dann die unterstützenden Fachkräfte eine Bewertung ab, und es wird diskutiert, welche fördernden und hemmenden Bedingungen Einfluss auf die Zielerreichung hatten.[86] Wie die be-

[85] Der erste Entwurf der Teilhabekiste basierte u. a. auf den Indizes für Inklusion (vgl. Kapitel 5.2.1), einem Test der WHO zur Messung von Lebensqualität (WHOQOL) und der ICF (vgl. Gromann 2016a, S. 12).

[86] Ziele nach den sog. SMART-Kriterien festzulegen (das englische Akronym wird im Deutschen in der Regel in die Begriffe „spezifisch“, „messbar“, „akzeptiert/ angemessen / attraktiv / aktiv beeinflussbar“, „realistisch“ und „terminiert“ aufgelöst), kann schwieriger werden, weil sich nicht alle Teilhabewünsche bzw. -ziele in eine konkrete Maßnahmeplanung überführen lassen, die sich innerhalb des beplanten Zeitraums oder innerhalb des institutionellen Kontextes umsetzen lässt.

gleitende Evaluation zeigte, erwies sich die Anwendung der Teilhabekiste im Projektkontext offenbar als gut geeignet, den subjektiven Teilhabewünschen und -zielen der beeinträchtigten Nutzer_innen im Geltung zu verschaffen.

Solange die strikte Subjektorientierung der Messung beibehalten wird, dürfte das auch für einen Einsatz außerhalb des Projektes gelten. Sobald allerdings die Leistung von Fachkräften oder Einrichtungen an den erreichten Teilhabezielen im Einzelfall gemessen wird, entstehen potenzielle Zielkonflikte. Dann wird es unter Umständen zweckmäßig, Vereinbarungen nicht an schwer umsetzbaren und anspruchsvollen Zielen der betreuten Menschen auszurichten, sondern die Asymmetrie im Hilfeplangespräch zu nutzen, um Ziele so festzulegen, dass Fachkräfte oder Einrichtung sicher sein können, sie auch zu erreichen. Für den Einsatz der Teilhabekiste wird wohl auch deshalb vorgeschlagen, dass am Fall nicht beteiligte „Unterstützer mit Moderationsfunktion“ (Gromann 2016a, S. 16) am Hilfeplangespräch teilnehmen.

Beispiel

Teilhabe in sozialpsychiatrischer Versorgung: „Die Menschen fragen“ (Steinhart et al. 2017, S. 244) überschrieb ein Projekt aus dem BAESCAP[87]-Forschungsverbund einen anderen Versuch, erreichte Teilhabe direkt bei Nutzer_innen von Diensten und Einrichtungen der Eingliederungshilfe bzw. lokaler psychiatrischer Versorgungssysteme zu messen. Zwischen 2015 und 2017 untersuchte der Verbund die „Neuausrichtung der sozialpsychiatrischen Versorgung für erwachsene psychisch kranke Menschen“ in Hamburg (Teilprojekt A; vgl. www.baescap.org) sowie Teilhabechancen und Versorgungssituation von schwer psychisch erkrankten Menschen in vier Regionen Deutschlands (Teilprojekt C; vgl. Landesverband Sozialpsychiatrie Mecklenburg-Vorpommern e.V. et al. 2018).[88] Teilprojekt A kombinierte die standardisierte Befragung von 122 Personen in Hamburg und einer Kontrollgruppe von 44 Personen in Mecklenburg-Vorpommern zu drei Zeitpunkten mit qualitativen Interviews bei 41 psychisch kranken Menschen und einer Reihe von Fachkräften. Teilprojekt C führte eine einmalige standardisierte Befragung bei Nutzer_innen von Einrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg durch, bei der über 1.800 psychisch kranke Menschen erreicht wurden.

Beiden Teilprojekten dient der Befähigungsansatz Amartya Sens und Martha Nussbaums als „Rahmentheorie“ (Speck 2018, S. 14) und Teilhabe als „Schlüsselkonzept für die Sozialpsychiatrie“ (Speck 2018, S. 31). Daraus ergibt sich eine dreifache Aufgabenstellung: politisch auf die gesellschaftlichen und sozialräumlichen Rahmenbedingungen einzuwirken, psychisch kranke Menschen in ihren individuellen Potenzialen zu stärken und ihre „Transformationsleistungen und Entscheidungsprozesse“ (Speck 2018, S. 19) zu begleiten.

[87] BAESCAP steht für „Bewertung aktueller Entwicklungen der sozialpsychiatrischen Versorgung auf der Grundlage des Capabilities Approaches und der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen“.
[88] In einem dritten Teilprojekt ging es nicht um die Messung erreichter Teilhabe, sondern um die Rolle der Peerarbeit bei der Versorgung psychisch kranker Menschen.

Zur Messung der Teilhabechancen („capabilities“) verwendeten die Projekte erstmals eine deutschsprachige Version des in Großbritannien bereits validierten Oxford Capabilities Questionnaire for Mental Health (OxCAP-MH; vgl. Simon et al. 2013, 2015; Vergunst et al. 2017), der auf langjährige Anstrengungen einer Forschungsgruppe um Paul Anand (vgl. Anand et al. 2009) zurückgeht, die „Central Human Capabilities“ Martha Nussbaums für die statistische Wohlfahrtsmessung zu operationalisieren. Ein Set von ursprünglich über 60 Indikatoren wurde zum Teil aus gängigen Bevölkerungssurveys ausgewählt, zum größeren Teil jedoch neu entwickelt. Neue Variablen waren etwa „Plans life“ („I have a clear plan of how I would like my life to be“) oder „Respects others“ („I respect, value and appreciate other people“). Der Katalog wurde später für den Einsatz im öffentlichen Gesundheitswesen angepasst und auf 18 Variablen reduziert (vgl. Lorgelly et al. 2015); für den OxCAP-MH wurden nochmals zwei Fragen gestrichen.

Um zu prüfen, ob sich die Gruppe der psychisch beeinträchtigten Menschen im Hinblick auf die realisierte Teilhabe („functionings“) von der Gesamtbevölkerung unterscheidet, enthielt vor allem der Fragebogen in Teilprojekt C wie die englische Ausgangsversion einen Block mit geeigneten Survey-Fragen zu Arbeit, Wohnen und Freizeitgestaltung aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP). Teilprojekt A kombinierte den OxCAP-MH außerdem mit anderen Instrumenten der Messung von Lebensqualität, Empowerment oder Selbstwirksamkeit. Das Instrument in Teilprojekt C enthielt einen Block mit Fragen zur Zufriedenheit, der die oben angesprochenen Probleme aufwirft; Teilprojekt A verwendete diesen Block erst in der dritten Befragung und fragte vorher offen und erzählgenerierend nach Zufriedenheit (Expert_in).

Die Entwicklung des OxCAP-MH ist nicht abgeschlossen: Bereits für die BAESCAP-Befragungen entschied man, einige Fragen leicht abzuwandeln. Nach Abschluss der Untersuchung empfahl der Forschungsverbund weitere Veränderungen sprachlicher Art (vgl. Baumgart et al. 2018). Insbesondere regten die Wissenschaftler_innen an, Fragen genauer zu fassen, die in der englischen Fassung zwischen „I feel free“ und „I am able“ unterscheiden, in der deutschen Version aber weniger differenziert stets mit „ich kann“ eingeleitet werden.[89] Mindestens die zwei zuletzt gestrichenen Variablen sollten nach den BAESCAP-Erfahrungen wieder in das Instrument aufgenommen werden, vielleicht auch mehr, denn der aus den Antworten gebildete CAPINDEX 16 eigne sich zwar für eine eindimensionale Messung, aber eine mehrdimensionale „theoretische Zuordnung der Items des OxCAP-MH zu den 10 Central Human Capabilities nach Nussbaum konnte empirisch nicht bestätigt werden“ (Baumgart et al. 2018, S. 5).

Ob sich Teilhabe mit den 10 Capabilities Nussbaums vollständig fassen lässt, ist nicht unumstritten, und auch der BAESCAP-Verbund wertete die Liste als „zu eng“ (Expert_in). Es kann sich in der weiteren Entwicklung deshalb zeigen, dass alternative Ansätze (vgl. Kapitel 5.2.1, 5.2.5) bestimmte Teilhabedimensionen ebenfalls oder sogar besser abbilden als die bisher gefundenen Lösungen. Ein Abgleich von spezifischen Indikatoren zu Teilhabechancen und allgemein verfüg-

[89] „I am free to decide on myself how to live my life“ wird z.B. mit „Ich kann selbst frei entscheiden, wie ich mein Leben lebe“ übersetzt, „I am able to influence decisions affecting my local area” mit „Ich kann Entscheidungen beeinflussen, die sich auf mein Ortsgebiet auswirken.“ (vgl. Simon et al. 2015).

baren Indikatoren zur erreichten Teilhabe ist ein vielversprechender Ansatz für die Übertragbarkeit der Messung. Teilhabewünsche, -einschränkungen und individuelle Wahlentscheidungen, die mit der zuvor vorgestellten „Teilhabekiste“ erfasst werden, lassen sich auf diesem Weg aber nicht abbilden.

5.2.3 Teilhabesurvey

Um das Wissen über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen zu verbessern, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eine repräsentative Befragung („Teilhabesurvey“) in Auftrag gegeben.[90] In ihrem dritten Teilhabebericht 2021 wird sie erstmals auf Mikrodaten aus einer Bevölkerungsumfrage zurückgreifen können, die allein zum Zweck der Teilhabemessung erhoben wurden.

Die ersten beiden Teilhabeberichte der Bundesregierung (vgl. BMAS 2013, 2016) diskutierten die Grenzen, an die eine sekundäranalytische Nutzung bestehender sozial-, wirtschafts- und gesundheitswissenschaftlicher Mikrodatensätze und der amtlichen Statistik[91] (vgl. BMAS 2016, S. 536) stößt. Der Personenkreis der Menschen mit Beeinträchtigungen, die in Einrichtungen leben, ist in den Panelbefragungen ebenso wenig repräsentiert wie Menschen mit gravierenden kommunikativen Einschränkungen. Beeinträchtigungen werden in den verschiedenen Befragungen unterschiedlich und nicht entsprechend der ICF erfasst. Längsschnittbetrachtungen oder regionale Vergleiche waren nicht möglich. Mit den verfügbaren Daten konnten die Berichte die in der UN-BRK getroffene Unterscheidung von „Beeinträchtigung“ und „Behinderung“ (die durch Interaktion zwischen persönlichen Merkmalen und Umweltbarrieren entsteht) nicht nachvollziehen.[92] Zwar beruhte die Berichterstattung auf dem Lebenslagenansatz. Welche „Exklusionsrisiken“ jedoch von behindernden „Kontext- bzw. Umweltfaktoren“ für die jeweiligen Lebenslagen bzw. „Teilhabebereiche“ ausgehen, ließ sich auf Grundlage der verfügbaren Daten nicht ermessen, und es fehlte die individuelle Perspektive auf die erreichte Teilhabe: eine „subjektive Beurteilung der Teilhabesituation in einzelnen Teilhabefeldern, das Benennen von Barrieren sowie die Verfügbarkeit und Nutzung von Möglichkeiten zu ihrer Überwindung“ (BMAS 2013, S. 400 f.).

Für den geplanten Teilhabesurvey werden ab 2017 insgesamt 22.000 Menschen mit Beeinträchtigungen und als Vergleichsgruppe weitere 5.000 Personen ohne Beeinträchtigung befragt. Sowohl eine Vorstudie der Universitäten Bielefeld und Erlangen/Nürnberg (vgl. BMAS 2014) wie ein „Pretest in Einrichtungen“ (BMAS 2016a) arbeiteten daran, ein geeignetes Befragungsinstrument zu entwickeln und zu testen.

---

[90] Mit der Durchführung ist das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft in Bonn beauftragt.

[91] Die Teilhabeberichte nutzten Daten aus dem Mikrozensus, dem sozio-ökonomischen Panel (SOEP), aus der GEDA-Studie (Gesundheit in Deutschland aktuell) und dem Kinder- und Jugendgesundheitssurvey (KiGGS) sowie aus der Schwerbehinderten-, Kinder- und Jugendhilfe-, Arbeitsmarkt-, Pflege-, Sozialhilfe- und Schulstatistik und der Statistik der Rentenversicherungsträger.

[92] Der Teilhabebericht verwendet vielmehr den bislang gültigen sozialrechtlichen Begriff der Behinderung (vgl. BMAS 2016, S. 10).

Abbildung 5: Teilhabesurvey – Vergleich Fragebogenstruktur Vorstudie und Pretest

Vorschlag nach Pretest	**Modul-Nr.**		**Teilhabefeld/Themenbereich nach Vorstudie**
Angaben zur Person	1	0.1	Sozialstatistik
Beeinträchtigung und Behinderung	2	0.2	Behinderung
⇨ Fremdauskunft		0.3	Migrationshintergrund
Alltägliche Lebensführung/ Wohnen/Barrieren	3	8	Barrierefreie Umwelten
Familie und soziale Beziehungen	4	6	Familie, Paarbeziehung, Sexualität und soziales Netz
Unterstützung und Nutzung von Diensten für Menschen mit Beeinträchtigungen/Behinderungen	5	5	Nutzung von Diensten/Leistungen für Menschen mit Behinderungen
Gesundheit und gesundheitliche Versorgung ⇨ z. T. Fremdauskunft	6	4	Gesundheitliche Versorgung und Unterstützung, Gesundheitsförderung und Prävention, Pflege, Rehabilitation
Freizeit	7	9	Gesellschaftliche Teilhabe (Kultur und Freizeit)
Bildung	8	1	Bildung
Arbeit und Beschäftigung	9	2	Arbeit und Beschäftigung
Sicherung des Lebensunterhalts	10	3	Ökonomische Situation und materielle Sicherheit
Selbstbestimmung	11	10	Selbstbestimmung/ Persönlichkeitsrechte
Diskriminierung und Gewalterfahrungen	12	7	Gewalt und Diskriminierung
Politische Beteiligung und Rechte	13	11	Politische Teilhabe
		12	Recht und Justiz

Quelle: BMAS 2013, 2016a.

Der Survey greift auf Befragungsitems aus anderen Erhebungsinstrumenten zurück, etwa aus dem Sozio-oekonomischen Panel, aber auch aus der in Kapitel 5.2.2 vorgestellten BAESCAP-Studie. Jedoch sollte insbesondere sichergestellt sein, dass in den Survey auch Menschen einbezogen werden können, die in betreuten Wohneinrichtungen für behinderte Men-

schen leben oder bei denen besondere Kommunikationsbeeinträchtigungen bestehen. Eine weitere Besonderheit des Prozesses bestand darin, dass Menschen mit Beeinträchtigungen z. B. über Interviews und Fokusgruppen an der Entwicklung der Instrumente mitarbeiteten.

An den Lebenslagedimensionen orientiert, die für die Teilhabeberichterstattung gewählt wurden, galten die Fragen der Vorstudie 12 Teilhabefeldern und Themenbereichen; diese wurden für den Pretest modifiziert und in der Reihenfolge so verändert, dass sie auch stärkeren Beeinträchtigungen und dem institutionell gerahmten Alltag in Betreuungseinrichtungen besser gerecht werden: Fragebatterien zu Bildung und Arbeit werden erst spät abgefragt, während Fragen zum Wohnen, zum Alltag und zur Freizeitgestaltung früher Raum erhalten. Eine grundsätzliche Ausrichtung auf Teilhabe wird in Fragen zu „Barrieren“ und zu „Selbstbestimmung“ erkennbar. Ein Teil der Abfragen zur Person (z. B. Migrationshintergrund) oder zu medizinischen Diagnosen, die Daten ohne Teilhabebezug gelten und auch von beteiligten Dritten beantwortet werden können, soll in der späteren „Heimbefragung“ in ein Zusatzinstrument „Personenbezogene Zusatzinformationen“ verlagert werden. Trotz dieser Veränderungen, einer Reihe von Streichungen und sprachlicher Vereinfachungen bleibt es aber das Ziel, vergleichbare Daten von sehr schwer und von weniger schwer beeinträchtigten Menschen zu erhalten.

Das endgültige Instrument für die beginnende Surveybefragung ist noch nicht veröffentlicht. Aber bereits die Fragen der Vorstudie und des Pretests geben einen Eindruck davon, wie eine Orientierung am Teilhabeansatz das Fragen nach Lebenslagen verändern kann. Informationen über Teilhabeergebnisse – die Wohnform, den Familienstand, den Ausbildungsabschluss, die ausgeübte Berufstätigkeit oder Freizeitaktivitäten – stehen nicht für sich, sondern das Ziel der Befragung besteht stets darin, Teilhabevoraussetzungen und Ergebnisse erreichter Teilhabe möglichst umfassend zu qualifizieren.

Bezogen auf unterschiedliche Lebenslagen fragt der Pretest Teilhabeeinschränkungen ab: „Gibt es für Sie aufgrund Ihrer Beeinträchtigung Probleme und Hindernisse bei Behörden?“, „Hatten Sie Probleme während der Ausbildung wegen Ihrer Beeinträchtigung?“ „Haben Sie aufgrund Ihrer Beeinträchtigung Schwierigkeiten, sich über Politik zu informieren?“ Vertiefungsfragen klären dann die näheren Umstände: Sind die dauerhaften (körperlichen oder seelischen) Beeinträchtigungen, zu denen die Befragten Angaben gemacht haben, alleinige Ursache der Einschränkungen, oder kommen weitere Barrieren hinzu? Auf die Frage „Haben Sie Probleme, Bus oder Bahn zu nutzen? Gibt es besondere Hindernisse?“ ermöglichen die Antwortkategorien etwa, auf spezifische Handicaps wie eine „schlechte Wegführung“ (z.B. Schilder in schwerer Sprache), Treppen oder fehlende Aufzüge hinzuweisen, besonders schwierige Situationen zu benennen („bei Fahrkartenautomaten“, „bei der Auskunft am Schalter“) oder das Verhalten des Personals oder anderer Menschen zu problematisieren.

Fragen, die ermitteln, wie weit bestehende Einschränkungen bereits durch Hilfsmittel, Assistenz oder andere Unterstützungsleistungen ausgeglichen werden und wie sie aus Sicht der Betroffenen besser ausgeglichen werden könnten, deuten darauf hin, dass der Survey nicht nur Grundlage von Beobachtung und Berichterstattung sein muss. Sie eignen sich auch, um spezifische Interventionsbedarfe zu identifizieren oder die Wirksamkeit von Maßnahmen zu beurteilen.

Hier einige Beispiele für solche Fragen: „Sind Sie für Ihren Bedarf ausreichend mit Hilfsmitteln versorgt?“ „In welchen Bereichen werden Sie […] regelmäßig unterstützt?“ „Bekommen Sie insgesamt die Unterstützung, die Sie brauchen?“ „Bekommen Sie manchmal auch zu viel Unterstützung?“, „Welche Unterstützung (bezogen auf den Schulbesuch, J.H., P.B.) hat gefehlt?“ oder „Ist Ihr Arbeitsplatz insgesamt so ausgestattet, dass Probleme aufgrund der Beeinträchtigung oder Behinderung ausgeglichen werden?“

Geht es darum, Teilhabeergebnisse zu bewerten, stellt sich die Frage des Maßstabs. Ein Teil der Fragen zur erreichten Teilhabe enthält implizite Teilhabenormen, die sich aus der UN-BRK mehr oder weniger direkt ableiten lassen. Da diese Fragen ihren Bewertungsmaßstab bereits ‚mitbringen‘, werden individuelle Einschätzungen nicht mehr ausdrücklich abgefragt. Dies trifft etwa auf Fragen zu, mit denen nach dem Grad der Selbstbestimmung in lebenslagebezogenen Entscheidungen gefragt wird: „Konnten Sie selbst entscheiden, wie Sie wohnen möchten?“ Auch wenn beeinträchtigte Menschen auf die Fragen, ob sie uneingeschränkt Besuch empfangen können oder zu einer bestimmten Zeit zu Hause sein müssen, mit „ja“ antworten, kann darauf geschlossen werden, dass ihre Teilhabe im Vergleich zu nicht beeinträchtigten Menschen eingeschränkt ist.

Bei anderen Fragen ergibt sich der Bewertungsmaßstab aber aus der individuellen Lage, und manche Teilhabeergebnisse können ebenso Resultat eingeschränkter Teilhabechancen wie Ergebnis individueller Wahlentscheidungen sein. Bei den Fragen zur Freizeit ermittelt der Fragebogen zur Selbstauskunft daher zunächst, auf welche Weise die befragten Menschen ihre Freizeit verbringen („Gehen Sie essen oder trinken, z.B. in ein Café, eine Kneipe, ein Restaurant?“, „Gehen Sie zu Vereinstreffen oder zu einer Freizeitgruppe?, „Machen Sie Sport?“ etc.), und fragt dann, inwiefern dies den individuellen Präferenzen der Befragten entspricht: „Möchten Sie gerne (mal / häufiger) essen oder trinken gehen?“ Weichen Teilhabeergebnis und -wünsche voneinander ab, werden im nächsten Schritt die Gründe hierfür offen abgefragt und von Interviewer_innen bestimmten Kategorien zugeordnet, die auf unterschiedlich gravierende Teilhabeeinschränkungen hindeuten können: „zu bequem/kann mich nicht aufraffen“, „zu wenig/keine Zeit“, aber auch „keine Assistenz vorhanden“, „Barrieren hindern mich daran“ oder „Einstellungen anderer, andere Menschen sind dagegen“.

Manchmal werden (Teilhabe-)Wünsche, aus denen individuelle Bewertungsmaßstäbe abgeleitet werden könnten, direkt angesprochen. Entsprechende Fragen lauten z.B.: „Würden Sie lieber woanders wohnen?“ oder „Wünschen Sie sich einen Partner oder eine Partnerin?“ Dies ist aber nicht immer der Fall. Dass die subjektive Bewertung der erreichten Teilhabe in allen Themenblöcken über gleichlautende Fragen gemessen wird, („Wie zufrieden sind Sie mit Ihrer Wohnsituation?“, „… mit Ihrer Partnerschaft?“, „… mit der Unterstützung, die Sie bekommen?“, „… insgesamt mit Ihrer Schulbildung?“ etc.), könnte sich in der Auswertung als problematisch erweisen. Zwar zeigte sich im Pretest, dass nur neun der 88 Befragten immer gleich antworteten, sie seien „sehr zufrieden“ mit ihrer Lebenslage, und daraus wurde geschlossen, es könne nicht „von starken Antworttendenzen“ ausgegangen werden (BMAS 2016a, S. 59). Trotzdem dürften Zufriedenheitsfragen aus den in Kapitel 5.2.2 beschriebenen Gründen das schwächste Instrument

zur Erhebung subjektiver Bewertungen von Teilhabeergebnissen sein. Auch in anderen Surveys ergeben sie hohe mittlere Zufriedenheitswerte bei relativ geringer Streuung. Vorausgesetzt, dass bereits bekannt ist, woran die Befragten die Qualitäten von Teilhabe messen, sind Abfragen zu konkreten Sachverhalten den allgemeinen Zufriedenheitsfragen überlegen.

6 Wie Teilhabe gemessen werden kann – sieben Argumente

Teilhabe ist messbar. Aber ein wissenschaftliches Teilhabekonzept kann nicht als gesichertes Lehrwissen von außen an die Praxis herangetragen werden. Ein Wissenschafts-Praxis-Transfer zu Fragen der Teilhabemessung setzt auch mehr voraus als eine Verständigung über den richtigen Begriff oder Ziele. Messkonzepte und Wirkungsindikatoren können nur interdisziplinär und gemeinsam von den lokalen Akteur_innen im jeweiligen Handlungsfeld, von kommunalen Planungsverantwortlichen, von Expert_innen aus Erfahrung und von der wissenschaftlichen Teilhabeforschung entwickelt und mit Leben gefüllt werden.

Ansätze zur Teilhabemessung erschließen vorhandenes Praxiswissen und den großen kommunalen ‚Datenschatz'. Sie setzen voraus, dass konkretisiert und kommuniziert wird, welche Teilhabewirkungen von sozialpolitischen Interventionen erwartet werden, und berücksichtigen zugleich, dass erreichte Teilhabe aus der Nutzungsperspektive in jedem Einzelfall etwas anderes bedeuten kann. Die gemeinsame Entwicklung von Messinstrumenten ermöglicht selbst Partizipation und Teilhabe. Anforderungen an die Teilhabemessung als bürgerwissenschaftliches Verfahren lassen sich in sieben Botschaften zusammenfassen:

(1) Teilhabenormen – für Sonntagsreden nicht geeignet

Das Teilhabekonzept hat einen normativen und einen wohlfahrtstheoretischen Kern[93]. Dazu gehören die Ausrichtung auf Aktivitäten und Handlungsmöglichkeiten, der Anspruch auf Selbstbestimmung und Wahlentscheidungen, die Bewertung aus der individuellen Perspektive, die barrierefreie („inklusive") Gestaltung von Strukturen, die Sensibilität für ungleiche Chancen und die Orientierung am Lebensverlauf. Für die politische Gestaltung von Programmen und Interventionen und für die Messung von Wirkungen muss dieser Kern in jedem Handlungsfeld um spezifische Anspruchsnormen, Theorien des Gegenstandsbereichs und Messkonzepte erweitert werden. Die Gewährleistung bestimmter Niveaus gleichwertiger Teilhabe lässt sich nicht aus dem abstrakten Ansatz ableiten, sondern bedarf in jedem Lebensbereich der politischen und gesellschaftlichen Normsetzung.

(2) Was Teilhabe ausmacht, ist für jedes Handlungsfeld zu entscheiden

Teilhabeansprüche können sich auf alle gesellschaftlich wichtigen Lebensbereiche erstrecken. Ein allgemein verbindlicher Katalog von Fähigkeiten und Teilhabeergebnissen, wie ihn Nussbaum (2011) vorgeschlagen hat, kann nur so abstrakt formuliert werden, dass er nicht unmittelbar für die Messung geeignet sein kann. Auch wenn es besser anwendbare Itemlisten gibt (vgl. Buchardt/Vizard 2011; Anand et al. 2009): In welchen Dimensionen Teilhabe gemessen werden soll, muss in jedem Handlungsfeld und für jeden praktischen sozialpolitischen Zweck entschieden und begründet werden.

[93] Dass der Befähigungsansatz als ein Kern zu verstehen ist, der fachlicher Ergänzung bedarf, hat Robeyns (2016) begründet.

(3) Teilhabe folgt dem Recht

Damit Teilhabeansprüche sozialpolitisch wirksam werden, müssen vier Voraussetzungen ineinandergreifen: Individuelle Rechtsansprüche sind gegeben, es besteht ein Auftrag zur strukturellen Teilhabeplanung wie zur individuellen (Hilfe-)Planung und Instrumente der Wirkungsmessung sind vorhanden und werden eingesetzt. Am ehesten sind diese Bedingungen bisher auf der Grundlage des menschenrechtlichen Ansatzes in der UN-Behindertenrechtskonvention für das Handlungsfeld der Menschen mit Behinderungen erfüllt.

(4) Dass Teilhabemaßstäbe individuell sind, heißt nicht, auf Wirkungsorientierung verzichten

Teilhabeeinschränkungen werden individuell erfahren. Wie Interventionen wirken, ist komplex, aber aus der Orientierung am Einzelnen folgt nicht, auf wirkungsorientierte Steuerung zu verzichten. Das Argument, man könne nur steuern, was sich auch messen lässt, muss in der kommunalen Praxis oft herhalten, um komplexe Wirkungszusammenhänge zu vereinfachen und individualisierte Leistungsansprüche abzuwehren. Lässt sich vermeintlich nicht zeigen, was persönliche Teilhabeziele wirksam unterstützt, werden kommunale Leistungen faktisch nach anderen Zielen gesteuert. Um Teilhabe zu messen, gilt es aber Instrumente zu entwickeln, die individuelle Wirkungszusammenhänge erfassen können.

(5) Wissen, was für wen wirkt

Konkret formulierte Teilhabeziele können eine Wirkungsorientierung erleichtern. Aber entscheidend für die Messung ist das Wissen um die sozialen Mechanismen, die Teilhabe einschränken oder ermöglichen. Um Programme und Maßnahmen des sozialen Ausgleichs zu steuern, muss man wissen, wie sie diese Mechanismen beeinflussen. Das Wissen darüber entsteht in der Beobachtung und Reflexion der Leistungsprozesse.

(6) Teilhabemessung braucht nicht ein Instrument, sondern mehrere

Dass Teilhabe gelingt, erfordert Ressourcen und reale Optionen, die von persönlichen und strukturellen „Umwandlungsbedingungen“ abhängen. Keiner der verfügbaren Ansätze zur Messung von Teilhabewirkungen kann alle Ansatzpunkte des hier vorgestellten Grundmodells von Teilhabe gleich gut erfassen. Sozialberichterstattung und Sozialmonitoring können Rahmenbedingungen und Teilhabeergebnisse abbilden – die für verschiedene soziale Gruppen ungleichen Zugänge zu Ressourcen, die Bedingungen, die ihre Nutzung beschränken, und die tatsächlich erreichte Lebenslage. In standardisierten Verfahren und Statistiken zeigt sich, wo Teilhabeergebnisse hinter einer sozialpolitischen Norm zurückbleiben und welche Barrieren dazu beitragen. Wer genauer wissen will, welche praktischen Teilhabemöglichkeiten für Menschen erreichbar sind und von welchen sie ausgeschlossen sind, kann auf Individualdaten, etwa aus der Fallarbeit oder aus Befragungen, nicht verzichten. Je persönlicher diese Informationen sind, desto anspruchsvoller ist es, sie für Planung und Steuerung zusammenzufassen, also Bedarfe und Fallkonstellationen zu typisieren. Gute Messkonzepte werden aus einem breiten Spektrum qualitativer und quantitativer Verfahren die dem Gegenstand angemessensten wählen und kombinieren.

(7) Auch für Teilhabemessung gilt: Einfach machen

Auch wenn viele Fragen um Teilhabe als sozialpolitischem Maßstab „weder rechtlich noch wissenschaftlich hinreichend geklärt“ sind (BMAS 2016, S. 36), zeigen die Beispiele und Ansätze in diesem Bericht, dass Teilhabemessung in jedem Handlungsfeld mit einer Arbeitsdefinition und mit einer Reflexion der Ziele und Wirkungsannahmen beginnen kann. Wer noch wenig über Teilhabewirkungen weiß, beginnt sicherheitshalber damit, Menschen zu fragen. Der Einsatz standardisierter Instrumente setzt schon eine belastbare Verständigung über Ziele und Wirkungsmechanismen voraus und sollte nicht zu früh beginnen. Auch verfeinerte Messkonzepte sind umso genauer, je besser sie sich auf Selbstauskünfte der Adressat_innen stützen können.[94] Fragt man Menschen nach ihrer Teilhabe, wird man immer Antworten erhalten.

[94] „The use of patient reported outcome measures (PROMs) has become increasingly popular with the aim of improving measurement accuracy and increasing patient involvement and satisfaction.” (Vergunst 2017, S. 2)

Gesprächsprogramm

Zur Vorbereitung der Literaturrecherchen wurden Gespräche mit Expert_innen aus der kommunalen Sozialplanung in Dortmund, im Ennepe-Ruhr-Kreis und in Mülheim sowie mit der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA; NRW.ProjektSoziales GmbH) in Gelsenkirchen geführt. Zu einzelnen Handlungsfeldern gaben Akteur_innen aus der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Wohnungslosenhilfe und der Jugendhilfe Auskunft. Erkenntnisse zu Ansätzen der Teilhabeforschung verdanken sich einem Fachgespräch mit einem Teilteam des Konsortiums BAESCAP“ und der Mitarbeit von Peter Bartelheimer in den Arbeitsgruppen „Begriffe und Theorien“ und „Teilhabeberichterstattung“ im Aktionsbündnis Teilhabeforschung. Erste Ergebnisse wurden am 20. Mai 2016 im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW im Rahmen des FGW-Fachtags „Armut – Ausgrenzung – Teilhabe: Neue Perspektiven für Forschung und Sozialberichterstattung“ vorgestellt und diskutiert.

Literatur

AG Grundsicherung der nationalen Armutskonferenz (2014): Soziale Teilhabe und ein menschenwürdiges Existenzminimum. Positionspapier, Hamburg, http://bag-s.de/fileadmin/user_upload/test/14-01-27_nak-Positionspapier_Existenzminimum_Teilhabe.pdf (Zugriff: 11. Jan. 2017).

AG Grundsicherung der nationalen Armutskonferenz (2014a): Soziale Teilhabe durch Arbeit. Sozialpolitische Anforderungen an die Beschäftigungsförderung. Diskussionsgrundlage und Forderungen, Berlin, https://www.liga-brandenburg.de/Soziale-Teilhabe-und-ein-menschenwuerdiges-Existenzminimum-863622.pdf (Zugriff: 23. April 2018).

Aktionsbündnis Teilhabeforschung (2015): Aktionsbündnis Teilhabeforschung – für ein neues Forschungsprogramm zu Lebenslagen und Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Gründungserklärung (Stand: 4. Februar 2015), [o.O.]: Aktionsbündnis Teilhabeforschung.

Arbeitskreis ‚Evaluation von Entwicklungspolitik' der DeGEval – Deutsche Gesellschaft für Evaluation (Hrsg.) (2010): Verfahren der Wirkungsanalyse. Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis, Freiburg i. Breisgau: Arnold-Bergstraesser-Institut.

Albus, Stefanie/Greschke, Heike/Klingler, Birte/Messmer, Heinz/Micheel, Heinz-Günter/Otto, Hans-Uwe/Polutta, Andreas (2010): Abschlussbericht der Evaluation des Bundesmodellprogramms *Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII*, Münster: Waxmann.

Alisch, Monika (Hrsg.) (2014): Älter werden im Quartier. Soziale Nachhaltigkeit durch Selbstorganisation und Teilhabe, Kassel: Kassel University Press.

Alkire, Sabina/Foster, James E./Seth, Suman/Santos, Maria Emma/Roche, Jose M./Ballon, Paula (2015): Multidimensional Poverty Measurement and Analysis, Oxford: Oxford University Press.

Alt, Heinrich (2017): Gutachten zum Reformbedarf in der Grundsicherung, Potsdam-Babelsberg, https://shop.freiheit.org/#!/Publikation/665 (Zugriff: 14. April 2017).

Anand, Paul/Hunter, Graham/Carter, Ian/ Dowding, Keith/Guala, Francesco/Van Hees, Martin (2009): The Development of Capability Indicators. In: Journal of Human Development and Capabilities 10, Nr. 1, S. 125-152.

Andreß, Hans-Jürgen (2008): Lebensstandard und Armut – ein Messmodell. In: Groenemeyer, Axel/ Wieseler, Silvia (Hrsg.): Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle. Realitäten, Repräsentationen und Politik, Wiesbaden: VS Verlag, S. 473-487.

Arbeitskreis Armutsforschung (2017): Erklärung zum Armutsbegriff. In: Soziale Sicherheit 4/2017, S. 151-155.

Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen: Leske + Budrich.

Barlösius, Eva (2009): Der Anteil des Räumlichen an sozialer Ungleichheit und sozialer Integration. Infrastrukturen und Daseinsvorsorge. In: Sozialer Fortschritt 58, Nr. 2, S. 22-28.

Bartelheimer, Peter (2015): Sozialberichterstattung für Hamburg. Eine Expertise im Anschluss an den Hamburger Sozialbericht 2014, Göttingen: SOFI.

Bartelheimer, Peter (Hrsg.) (2012): Teilhabe im Umbruch. Zweiter Bericht; Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung, Wiesbaden: VS Verlag.

Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta (2017): Interaktionsarbeit in der qualitativen Arbeitsmarktforschung. Eine Methodenreflexion. In: Sowa, Frank/Staples, Ronald (Hrsg.): Beratung und Vermittlung im Wohlfahrtsstaat, Berlin: Nomos, S. 69-91.

Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Marquardsen, Kai/Schelkle, Bettina/Schwarze, Henrik (2015): IBA – Integriertes Beratungsangebot für Alleinerziehende. Forschungsbericht, Göttingen: SOFI, http://www.sofi.uni-goettingen.de/publikationen/publikationen-detailanzeige/pubnr/1174/ (Zugriff: 23. April 2017).

Bartelheimer, Peter/Kädtler, Jürgen (2012): Produktion und Teilhabe. Konzepte und Profil sozioökonomischer Berichterstattung. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Teilhabe im Umbruch. Zweiter Bericht, Wiesbaden: VS Verlag, S. 41-85.

Bastian, Pascal/Hensen, Gregor/Lenzmann, Virginia/Lohmann, Anne/Ziegler, Holger/Böttcher, Wolfgang (2009): Evaluationsforschung zu Wirkungen und Mechanismen Früher Hilfen. In: Soziale Passagen 1, Nr. 2, S. 259-266.

Bauer, Frank/Bendzulla, Christoph/Fertig, Michael/Fuchs, Philipp (2016): Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen. Nürnberg: IAB-Forschungsbericht Nr. 7, http://www.iab.de/185/section.aspx/Publikation/k160427303 (Zugriff: 11. Feb. 2017).

Baumgardt, Johanna/Daum, Marcel/von dem Knesebeck, Olaf/Speck, Andreas/Röh, Dieter (2018): Verwirklichungschancen unter chronisch psychisch erkrankten Menschen. Erste Erfahrung in der Anwendung einer deutschen Vorabversion des OxCAP-MH im Rahmen des BAESCAP-Forschungsverbunds. In: Psychiatrische Praxis 45, Nr. 3, S. 140-147.

Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (2014): Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Berlin, https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschuere_UNKonvention_KK.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 12. Nov. 2016).

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016): 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland (Dezember 2016), Berlin.

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2011): Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Erstellt von Dietrich Engels/Regine Koller, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Ruud Koopmans/Jutta Hohne, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Köln/Berlin.

Becker, Irene (2016): Konsumteilhabe nach Wohlstandsschichten – verbreitete Defizite. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen. Dritter Bericht, https://www.wbv.de/artikel/6004498w018 (Zugriff 23. April 2018).

Becker, Irene/Hauser, Richard (2009): Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck. Zieldimensionen, Politikanalysen und empirische Befunde, Berlin: edition sigma.

Beresford, Peter (2003): Quality: exploring service users' perspectives. In: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V., Beobachtungsstelle für die Entwicklung der Sozialen Dienste in Europa (Hrsg.): Dokumentation der Tagung ‚Indikatoren und Qualität sozialer Dienste im europäischen Kontext', 16.-17. Oktober 2002, Berlin/Frankfurt am Main, S. 67-70, http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Publikationen/Indikatoren_und_Qualitaet_im_europaeischen_Kontext.pdf (Zugriff: 23. April 2018).

Beresford, Peter/Croft, Suzy/Evans, Clare/Harding, Tessa (1997): Quality in Personal Social Services: The Developing Role of User Involvement in the UK. In: Evers, Adalbert/Haverinen, Riitta/Leichsenring, Kai/Wistow, Gerald (Hrsg.): Developing Quality in Personal Social Services. Concepts, Cases and Comments, Aldershot, S. 63-80.

Bertelsmann Stiftung (2015): Kleinräumiges Monitoring für kommunale Prävention am Beispiel des kanadischen Projektes HELP; Dokumentation. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung *Kein Kind zurücklassen*, Bd. 1., 2., korrigierte Auflage, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Beywl, Wolfgang (2006): Evaluationsmodelle und qualitative Methoden. In: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzung, Reinbek: Rowohlt. S. 92-116.

Beywl, Wolfgang (Hrsg.) (2004): Evaluation im Kontext, Bern: Univ. Koordinationsstelle für Weiterbildung.

Boban, Ines/Hinz, Thomas (2003): Index für Inklusion. Lernen und Teilhabe in der Schule der Vielfalt entwickeln. Entwickelt von Tony Booth und Mel Ainscow, herausgegeben im Centre for Studies on Inclusive Education (UK) von Mark Vaughan, übersetzt, für deutschsprachige

Verhältnisse bearbeitet und hrsg. von Ines Boban und Andreas Hinz, hrsg. von Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle, http://www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20German.pdf (Zugriff: 28. Okt. 2016).

Booth, Tony/Ainscow, Mel (2017): Index für Inklusion. Ein Leitfaden für Schulentwicklung. Herausgegeben und adaptiert für deutschsprachige Bildungssysteme von Bruno Achermann, Donja Amirpur, Maria-Luise Braunsteiner, Heidrun Demo, Elisabeth Plate, Andrea Platte, Weinheim/Basel: Beltz.

Brandherm, Ruth (2016): Vorbemerkung. In: Brülle, Heiner/Krätschmer-Hahn, Rabea/Reis, Claus/Siebenhaar, Benedikt/Brennecke, Julia (2016): Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 2-3.

Brokamp, Barbara (2012): Inklusion vor Ort. Der kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch, Berlin: Eigenverl. des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

Brückner, Anke/Gromann, Petra (2014): Abschlussbericht zum Projekt *Wie misst man Teilhabe in der Eingliederungshilfe*? Hrsg. von Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. und Institut Personenzentrierte Hilfen gGmbH, Berlin/Fulda.

Brülle, Heiner/Krätschmer-Hahn, Rabea/Reis, Claus/Siebenhaar, Benedikt/Brennecke, Julia (2016): Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAG FW) (2015): Der Sozialraum als Ort der Teilhabe – Standortbestimmung, http://www.bagfw.de/suche/detailansicht-tt-news/article/der-sozialraum-als-ort-der-teilhabe-standortbestimmung-der-bundesarbeitsgemeinschaft-der-freien-wo/ (Zugriff: 19. Nov. 2017).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017): Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II, Berlin, http://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Planungsgrundlagen-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff: 23. April 2018).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2016): Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. TEILHABE – BEEINTRÄCHTIGUNG – BEHINDERUNG, erstellt von Engels, Dietrich/Engel, Heike/Schmitz, Alina, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2016a): Pretest Befragung in Einrichtungen der Behindertenhilfe. Abschlussbericht. Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 471, Fulda/München.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016b): ‚Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft'. Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2015): Bekanntmachung Förderrichtlinie für das Bundesprogramm *Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt*, BAnz AT 07.05.2015 B2.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2014): Vorstudie für eine Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung(en), Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 447, Nürnberg/Bielefeld.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung, Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2014): Chancengerechtigkeit und Teilhabe. Sozialer Wandel und Strategien der Förderung. Forschungsschwerpunkt im Rahmenprogramm zur Förderung der empirischen Bildungsforschung, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht. Drucksache 17/6240 vom 16.06.2011, Berlin, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/publikationen (Zugriff: 23. April 2018).

Bundesregierung (2017): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG). Bundestags-Drucksache 18/12330 vom 15.05.2017.

Bundesregierung (2017a): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache 18/2840, Berlin, https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zweiter-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung/119796 (Zugriff: 23. April 2018).

Bundesregierung (2017b): Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Bundesregierung (2016): Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland, Berlin, https://m.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Gut-leben-in-Deutschland_Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 11. Dez. 2017)

Bundesregierung (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, https://www.bundesregierung.de/ Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 23. April 2018).

Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

Bundesverfassungsgericht (2010): Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 3/09, 4/09.

Burchardt, Tanja/Vizard, Polly (2011): 'Operationalizing' the Capability Approach as a Basis for Equality and Human Rights Monitoring in Twenty-first-century Britain. In: Journal of Human Development and Capabilities 12, Nr. 1, S. 91-119.

Burghardt, Heinz (Hrsg.) (2010): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in professioneller Reflexion Sozialer Arbeit, Berlin: Frank & Timme.

Busch-Geertsema, Volker/Henke, Jutta/Ruhstrat, Ekke-Ulf (2016): Evaluation des individuellen Hilfeplanverfahrens im Bereich der wohnbezogenen Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII, Münster/Bremen, http://www.lwl.org/spur-download/72/Endfassung_LWL_Eval_Bericht_11102016.pdf (Zugriff: 23. April 2018).

Buschhorn, Claudia (2009): Forschungsdesign einer Wirkungsorientierten Programmevaluation des Projektes *Guter Start ins Leben*. In: Soziale Passagen 1, Nr. 2, S. 267-274.

Castel, Robert (2000): Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit, Konstanz: UVK, Univ.-Verl. Konstanz.

Chiappero-Martinetti, Enrica/Egdell, Valerie/Hollywood, Emma/McQuaid, Ronald (2015): Operationalisation of the Capability Approach. In: Facing trajectories from school to work. Towards a capability-friendly Youth Policy in Europe, S. 115-139. BioMed Central.

Dangschat, Jens S. (2017): Residentielle Segregation nach Nationalität – ein Diskurs voller Widersprüche. In: Reinprecht, Christoph/Latcheva, Rossalina (Hrsg.): Was wir nicht wissen. Forschungs- und Wissenslücken der Migrationssoziologie, Wiesbaden: Springer, S. 81–101; Österreichische Zeitschrift für Soziologie 41/2016, S. 81-101.

Daßler, Henning (2017): Personenzentrierte Hilfe und selbstbestimmte Teilhabe – ein Modell für die Wohnungslosenhilfe? In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge: NDV 3/2017, S. 109-114.

Dauth, Wolfgang/Dorner, Matthias/Blien, Uwe (2013): Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich. Vorgehensweise und Ergebnisse, IAB-Forschungsbericht 11/2013, Nürnberg, http://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb1113.pdf (Zugriff: 23. April 2018).

Deckert, Elmar/Hofmann, Tina/Jung, Thomas/Nößler, Ines/Obermeier, Tim/Skerutsch, Conrad/Wippermann, Annette (2017): Soziale Teilhabe im SGB II mit ‚Teilhabegelegenheiten' fördern. Ein Diskussionsimpuls, Frankfurt am Main, http://www.efas-web.de/files/Soziale_Teilhabe_im_SGBII_mit_Teilhabegelegenheiten_frdern.pdf (Zugriff: 08. April 2017).

Deutscher Bundestag (2017): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016. Bundestags-Drucksache 18/10940, Berlin, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2017/zweiter-teilhabebericht.pdf (Zugriff: 28. März 2017).

Deutscher Bundestag (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 18/9522 vom 05.09.2016, Berlin.

Deutscher Bundestag (2016a): Gesetz zur Stärkung von Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG).

Deutscher Bundestag (2013): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – 14. Kinder- und Jugendbericht – und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/12200 vom 30. 01. 2013, Berlin.

Deutscher Bundestag (2010): Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Bundestags-Drucksache 17/3404 vom 26. Oktober 2010, Berlin.

Deutscher Bundestag (2008): Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) (in der Fassung der Bekanntmachung vom 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 15 des Gesetzes vom 2017 (BGBl. I S. 872) geändert worden ist), Berlin.

Deutscher Bundestag (2002): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland– Elfter Kinder- und Jugendbericht – und Stellungnahme der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 14/8181 vom 04.02.2002, Berlin, https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/Elfter_Kinder_und_Jugendbericht.pdf (Zugriff: 12. Mai 2017).

Deutscher Bundestag (1998): Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfe in Deutschland– Zehnter Kinder- und Jugendbericht – und Stellungnahme der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 13/11368 vom 25.08.1998, https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/Zehnter_Kinder-und_Jugendbericht.pdf (Zugriff: 12. Mai 2017).

Deutscher Caritasverband (2011): Indikatoren selbstbestimmter Teilhabe. Arbeitshilfe zur Teilhabeorientierung, Freiburg, http://www.teilhabeinitiative.de/aspe_shared/download.asp?id=10CBA120C6F459DD000D30B63BAB9D849B09A7C08DCFF65A5DF0B2C9C11D3D5667C2881203D1758C6FA-EB08FF2F193E1&Description=Indikatoren%20selbstbestimmter%20Teilhabe&Filename=Indikatoren%20selbstbestimmter%20Teilhabe.pdf (Zugriff: 28. März 2017 sowie 23. April 2018).

Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier Langzeitleistungsbezug. Benchlearning der Kommunen, Berlin, http://www.benchlearning-sgb2.de/131127%20positionspapier-lzb_druckereifassung.pdf (Zugriff: 11. März 2017).

Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (2012): Empfehlungen zur örtlichen Teilhabeplanung für ein inklusives Gemeinwesen. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge: NDV 92, Nr. 6, S. 286-291.

Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (2009): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Bedarfsermittlung und Hilfeplanung in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge: NDV.

Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. (2015): Gerechte Teilhabe an Arbeit. Arbeitsmarktpolitik mit Perspektiven für Langzeitarbeitslose, Berlin, https://info.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Diakonie-Texte_PDF/Texte-02_2015_Gerechte_Teilhabe.pdf (Zugriff: 23. April 2018).

Dohnke, Jan (2012): Monitoringsysteme der sozialen Stadtentwicklung – Stand und zukünftige Herausforderungen. In: Pohlan, Jörg/Glasauer, Herbert/Hannemann, Christine/Pott, Andreas (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2011/2012, Leverkusen: Barbara Budrich, S. 143-169.

Dunkel, Wolfgang/Weihrich, Margit (2012): Interaktive Arbeit – das soziologische Konzept. In: Dunkel, Wolfgang/Weihrich, Margit (Hrsg.): Interaktive Arbeit. Theorie, Praxis und Gestaltung von Dienstleistungsbeziehungen, Wiesbaden: Springer VS, S. 29-60.

Dunkel, Wolfgang/Rieder, Kerstin/Heinlein, Michael/Poppitz, Angela/Brückner, Eva/Szymenderski, Peggy/Anderson, Philip/Voß, G. Günter (2004): Kundenorientierung und Kundenkontrolle. In: Dunkel, Wolfgang/Voß, Gerd Günter/Voß, G. Günter (Hrsg.): Dienstleistung als Interaktion. Beiträge aus einem Forschungsprojekt; Altenpflege, Deutsche Bahn, Call Center, München: Hampp, S. 227-249.

Eckart, Dagmar/Bader, Silvia (2016): Die Koordinierungsstelle für kommunale Prävention der Stadt Gelsenkirchen. In: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) (Hrsg.): Ziele – Indikatoren – Wirkungsorientierung: Sozialplanungsprozesse erfolgreich gestalten. Dokumentation der Fachtagung am 13. November 2015, Düsseldorf.

Elkeles, Thomas (2012): Mögliche und machbare Evaluationsdesigns – Gedanken zur Evaluation oder: von Kanonenkugeln und Köchen. In: Kuhn, Joseph (Hrsg.): Evaluation komplexer Interventionsprogramme in der Prävention. Lernende Systeme, lehrreiche Systeme, Berlin: Robert-Koch-Institut. S. 79-88.

Engel, Uwe (1998): Einführung in die Mehrebenenanalyse. Grundlagen, Auswertungserfahren und praktische Beispiele. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Esser, Hartmut (1993) Soziologie. Allgemeine Grundlagen, Frankfurt am Main: Campus.

Europäische Kommission (2004): Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, Luxemburg.

European Centre for Social Welfare Policy and Research/Deutschland (2013): Vergleichende Analyse der Teilhabechancen in Europa. Final report, 10 November 2011 = Social inclusion in Europe, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales Referat Information Publikation Redaktion.

European Commission (2015): Guidelines on evaluation and Fitness Checks, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap6_en.htm (Zugriff: 31. März 2017).

European Commission – Directorate General for Employment/Social Affairs and Inclusion (2015): Report of the social protection committee. Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion . 2015 Update.

Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA) (2016): Der Sozialraum als Bezugsgröße. Definition und Konstruktion, Gelsenkirchen, https://www.nrw-projektsoziales.de/publikationen/downloads (Zugriff: 02. Feb. 2018).

Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA) (2017): Armut im Sozialraum. FSA-Infogramm 08. Gelsenkirchen, https://www.nrw-projektsoziales.de/publikationen/downloads. (Zugriff am 02. Feb. 2018).

Farahat, Anuscheh (2013): Empowerment und Zuordnung im Migrationsrecht. Das Prinzip der progressiven Inklusion. In: Der Staat 52, Nr. 2, S. 187-218.

Filsinger, Dieter (2014): Integration – ein Paradigma ohne Alternative? In: Alisch, Monika (Hrsg.): Älter werden im Quartier. Soziale Nachhaltigkeit durch Selbstorganisation und Teilhabe, Kassel/Germany: kassel university press, S. 169-195.

Flick, Uwe (Hrsg.) (2006): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzung, Reinbek: Rowohlt.

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (Hrsg.) (2015): Dialogforum Vorbeugende Sozialpolitik. Dokumentation. Zusammenfassung der Themenentwicklungsworkshops 2015, Düsseldorf: FGW.

Friedrichs, Jürgen (2014): Kontexteffekte von Wohngebieten. In: Friedrichs, Jürgen/Nonnenmacher, Alexandra (Hrsg.): Soziale Kontexte und soziale Mechanismen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft, Wiesbaden: Springer VS, S. 287-316.

Gabriel, Thomas (2007): Wirkungen von Heimerziehung – Perspektiven der Forschung. In: ISA Planung und Entwicklung GmbH (Hrsg.): Beiträge zur Wirkungsorientierung von erzieherischen Hilfen, Münster, S. 14-18.

Georgi, Viola B. (2015): Integration, Diversity, Inklusion. Anmerkungen zur aktuellen Debatte in der Migrationsgesellschaft. In: DIE 2/2015, www.diezeitschrift.de/22015/einwanderung-01.pdf (Zugriff: 14. Juni 2017).

Geraedts, Regine (2016): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Grundprinzipien für eine teilhabeorientierte Ausgestaltung, http://www.arbeitnehmerkammer.de/publikationen/kammerposition.html (Zugriff: 08. Nov. 2016).

Gesemann, Frank/Roth, Roland (2105): Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern, 2. vollst. überarbeitete, korrigierte und erweiterte Auflage, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (2006, 2015): Index für Inklusion in Kindertageseinrichtungen: Gemeinsam leben, spielen und lernen, Frankfurt: GEW.

Göhring-Lange, Gabriele (2011): Selbstbestimmte Teilhabe, Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Götz, Alexander (2013): Besser helfen. Teilhabe- und wirkungsorientierte Sozialpolitik als wichtiges Handlungsfeld sozialdemokratischer Kommunalpolitik – Ergebnisse einer Befragung unter sozialdemokratischen Verantwortungsträgern in der kommunalen Sozialpolitik. In: Kähler, Tim/Trömmer, Markus (Hrsg.): Wirkungsorientierte Steuerung. Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung KommunalAkademie. S. 47-60.

Graumann, Sigrid (2011): Assistierte Freiheit. Von einer Behindertenpolitik der Wohltätigkeit zu einer Politik der Menschenrechte, Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

Gromann, Petra (2016): Teilhabeorientierte Steuerung sozialpsychiatrischer Hilfen, Köln: Psychiatrie Verlag.

Gromann, Petra (2016a): Wie misst man Teilhabe aus Nutzersicht in der Eingliederungshilfe? In: Gromann, Petra: Teilhabeorientierte Steuerung sozialpsychiatrischer Hilfen, Köln: Psychiatrie Verlag, S. 10-19.

Groos, Thomas (2015): Gleich und gleich gesellt sich gern. Zu den sozialen Folgen freier Grundschulwahl, Gütersloh/Bochum: Bertelsmann Stiftung; Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR).

Groos, Thomas (2016): Schulsegregation messen. Sozialindex für Grundschulen, Gütersloh/Bochum: Bertelsmann Stiftung; Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR).

Groos, Thomas/Jehles, Nora (2015): Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Hammer, Veronika/Lutz, Ronald/Mardorf, Silke/Rund, Mario (2010): Integrierte Sozialraumplanung. Ein Konzept in der Diskussion. In: Hammer, Veronika/Lutz, Ronald/Mardorf, Silke/Rund, Mario (Hrsg.): Gemeinsam leben - gemeinsam gestalten. Zugänge und Perspektiven integrierter Sozialraumplanung, Frankfurt/New York: Campus, S. 7-13.

Hartwig, Jürgen (Hrsg.) (2010): Strategische Steuerung kommunaler Sozialpolitik, Berlin: Eigenverl. des Dt. Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge.

Henke, Jutta/Henkel, Dieter/Nägele, Barbara/Wagner, Alexandra (2017): Erhebung von Ansätzen guter Praxis zur Integration und Aktivierung suchtkranker Leistungsberechtigter nach dem SGB II. Endbericht, Berlin/Bremen/Frankfurt/Göttingen.

Hilker, Frank/Wörmann, Norbert (2013): Sozial- und Finanzplanung im Tandem. Moderne Haushaltskonsolidierung durch wirkungsorientierte Steuerung. In: Kähler, Tim/Trömmer, Markus (Hrsg.): Wirkungsorientierte Steuerung. Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung KommunalAkademie. S. 27-38.

Hinte, Wolfgang/Richardt, Vincent (2013): Ziele gut, alles gut. Zielqualität in der Jugendhilfe. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge: NDV 3/2013, S. 119-125.

Hinz, Thorsten (2012): 10 Thesen der Fachverbände für Menschen mit Behinderung. Warum es eine Teilhabeforschung mit sozialer Perspektive braucht. In: Die Rehabilitation 51, Nr. 1, S. 34-8.

Hooley, Tristram (2015): Die Evidenzbasierung lebensbegleitender Beratung. Ein Wegweiser zu zentralen Forschungsergebnissen für eine effektive Politik und Praxis, Berlin: The European Lifelong Guidance Policy Network (ELGPN).

Impulspapier der Migrant*innenorganisationen zur Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft (2016), Berlin, http://www.b-b-e.de/themen/migration-teilhabe1/einzelmeldung/25237-impulspapier-von-migrantenorganisationen-zu-teilhabe-und-integration/?type=98 (Zugriff: 23. April 2018).

Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) (2017): Struktur der einkommensarmen Bevölkerung. Entwicklung und regionale Unterschiede. Sozialberichterstattung NRW. Kurzanalyse 01/2017, Düsseldorf, http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/index.php (Zugriff: 23. April 2018).

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Zoom – Prospektive Entwicklungen/SOKO – Sozialforschung und Kommunikation (2017): Evaluation des Bundesprogramms Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt. Erster Zwischenbericht, Essen.

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Zoom – Prospektive Entwicklungen/SOKO – Sozialforschung und Kommunikation (2018): Evaluation des Bundesprogramms Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt. Zweiter Zwischenbericht, Essen.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/Deutschland (2017): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Jaschke, Heinz/Oliva, Hans/Schlanstedt, Günther (2015): Abschlussbericht Wissenschaftliche Begleitung Projekt: Teilhabe2015 Mehr Teilhabe von Menschen mit Behinderung im Auftrag des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (LWL), Münster, http://www.lwl.org/spur-download/teilhabe2015/endbericht2016.pdf (Zugriff: 20. Juli 2016).

Jens Maedler/Kirsten Witt (2013): Gelingensbedingungen kultureller Teilhabe, https://www.bkj.de/fileadmin/user_upload/documents/Kulturelle_Vielfalt/KuBi_Teilhabe_Maedler-Witt_052013.pdf (05. Nov. 2016).

Jessen, Dörte (Hrsg.) (2008): Mythos wirkungsorientierte Steuerung. Dokumentation der Fachtagung am 18./19. Oktober 2007 in Berlin, Berlin: Verein für Kommunalwissenschaften.

Kadelke, Philipp/Karges, Rosemarie (2014): Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Zwischen objektiver Bestandsaufnahme und subjektiven Deutungsmustern [Bachelor-Thesis]. KHSB, Bachelor-Thesis-Berlin, Berlin.

Kähler, Tim/Trömmer, Markus (Hrsg.) (2013): Wirkungsorientierte Steuerung. Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung KommunalAkademie.

Kähler, Tim (2013a): Wirkungsorientierte Steuerung. Den Sozialstaat durch bessere Hilfen für die Menschen entlasten. In: Kähler, Tim/Trömmer, Markus (Hrsg.): Wirkungsorientierte Steuerung. Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung KommunalAkademie. S: 17-26.

Kaltenborn, Bruno/Kaps, Petra (2013): Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II. Bericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Kehl, Konstantin/Glänzel, Gunnar/Then, Volker u.a. (2016): CSI-Transparenzgutachten. Möglichkeiten, Wirkungen (in) der Freien Wohlfahrtspflege zu messen, Berlin, http://www.bagfw.de/uploads/media/CSI_Transparenzgutachten_2016.pdf (Zugriff: 23. April 2018).

Kelle, Udo (2006): Qualitative Evaluationsforschung und das Kausalitätsparadigma. In: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzung, Reinbek: Rowohlt. S. 117-134.

Keßler, Eva-Maria/Schmitt-Schäfer, Thomas/Gietl, Herbert (2015): IHP 3.1. Handbuch Individuelle Hilfeplanung 2015, Köln, http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/soziales/menschenmitbehinderung/wohnen/dokumente_232/hilfeplan/Handbuch_Hilfeplanung.pdf (Zugriff: 23. April 2018).

Klundt, Michael (2013): Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Debatten über Ausmaße, Ursachen, Folgen und Alternativen. In: Sozialmagazin 38, Nr. 3/4, S. 90-97, http://www.content-select.com/index.php?id=bib_view&doi=10.3262/SM1302090.

Knuth, Matthias/Tenambergen, Thomas (2015): ‚Inklusiver Arbeitsmarkt'. Vereinheitlichung der öffentlich geförderten Beschäftigung für behinderte und nicht behinderte Menschen? Gutachten für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW, Duisburg.

Koch, Susanne/Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bielefeld: Bertelsmann.

Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/moderne-dienstleistungen-am-arbeitsmarkt.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 23. April 2018).

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2013): Das kommunale Steuerungsmodell (KSM). KGSt-Bericht 5/2013, Köln.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2015): Kommunale Sozialpolitik. Diskussion innovativer Steuerungsansätze. Zusammenfassung einer Interviewreihe. Online-Newsletter (Zugriff: 26. Juni 2016).

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2009): Sozialmonitoring, Köln.

Kostka, Ulrike/Riedl, Anna Maria (2009): Nur wer sich einbringen kann, gehört dazu. In: Neue Caritas 110, Nr. 12, S. 21-25.

Kuhn, Joseph (Hrsg.) (2012): Evaluation komplexer Interventionsprogramme in der Prävention. Lernende Systeme, lehrreiche Systeme, Berlin: Robert-Koch-Inst.

Kühn, Dietrich/Feldmann, Ursula (2005): Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene, Berlin: Eigenverl. des Dt. Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge.

Kronauer, Martin (2010): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Teilw. zugl.: Göttingen, Univ., Habil.-Schr., 2001, Frankfurt am Main: Campus-Verl.

Kronauer, Martin (2007): Quartiere der Armen. Hilfe gegen soziale Ausgrenzung oder zusätzliche Benachteiligung? In: Dangschat, Jens/Hamedinger, Alexander (Hrsg.): Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukturen, Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 72-90, http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-318734.

Kronauer, Martin/Vogel, Berthold (2003): Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartierseffekte, was Lageeffekte? In: Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/ Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Armut und Ausgrenzung, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 235-257.

Kruip, Gerhard (2008): Selbstbestimmte Teilhabe sozialethisch gesehen. In: neue caritas 2/2008, S. 9-11.

Lampke, Dorothea/Rohrmann, Albrecht/Schädler, Johannes (Hrsg.) (2011): Örtliche Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Theorie und Praxis, Wiesbaden. VS Verlag.

Landesverband Sozialpsychiatrie Mecklenburg-Vorpommern e.V./Speck, Andreas/Steinhart, Ingmar (Hrsg.) (2018): Abgehängt und chancenlos? Teilhabechancen und Risiken von Menschen mit schweren psychischen Beeinträchtigungen, Köln: Psychiatrie Verlag.

Landschaftsverband Westfalen-Lippe (2016): Erläuterungen zum Statistischen Bericht zu LT 26-32, Münster, http://www.lwl-behindertenhilfe.de/de/Ueberwindung_sozialer_Schwierigkeiten/dokumentationswesen/ (Zugriff: 12. Okt. 2017).

Land Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz).

Landeskoordinierungsstelle Kein Kind zurücklassen – Kommunen in NRW beugen vor beim Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und (2015): Fachmagazin 2015 zum Landesmodellvorhaben Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor, Düsseldorf, http://www.kein-kind-zuruecklassen.de/fileadmin/user_upload/Fachmagazin/Fachmagazin_2015_Kein_Kind_zuruecklassen_web.pdf (Zugriff: 01. April 2017).

Landtag Nordrhein-Westfalen (2016): Inklusionsgrundsätzegesetz Nordrhein-Westfalen. IGG NRW.

Leßmann, Ortrud (2007): Konzeption und Erfassung von Armut. Vergleich des Lebenslage-Ansatzes mit Sens ‚Capability'-Ansatz, Berlin: Duncker & Humblot.

Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2015): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung, 2. aktualisierte Auflage, Wiesbaden: Springer VS.

Lazarsfeld, Paul F./Menzel, Herbert (1961): On the relation between individual and collective properties. In: Etzioni, Amitai (Hrsg.): A sociological reader on complex organizations, London: Holt, Rinehart, S. 499-516.

Liebig, Stefan/Matiaske, Wenzel/Rosenbohm, Sophie (Hrsg.) (2017): Handbuch Empirische Organisationsforschung, Wiesbaden: Springer.

Lorgelly, Paula K./Lorimer, Karen/Fenwick, Elisabeth A. L./Briggs, Andrew H,/Anand, Paul (2015): Operationalising the capability approach as an outcome measure in public health. The development of the OCAP-18. In: Social science & medicine 142, S. 68-81.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2016): Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2016a): Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht. Analysen-Maßnahmen-Ergebnisse, Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2016b): Ziele – Indikatoren – Wirkungsorientierung: Sozialplanungsprozesse erfolgreich gestalten. Dokumentation der Fachtagung am 13. November 2015, Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2016c): NRW hält zusammen. 2. Bericht der Landesinitiative für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung, Broschüre, Düsseldorf, www.mais.nrw/broschuerenservice (Zugriff: 16. Mai 2017).

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2015): Landesinitiative. NRW hält zusammen … für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung. Erster Bericht zur Weiterentwicklung des Handlungskonzepts Gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit/Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): NRW hält zusammen. Handlungskonzept gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Broschüre, Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2012): Aktionsplan der Landesregierung. Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv, Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2012): Bericht zur Evaluierung der Ausführungsverordnung zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (5GB XII) Sozialhilfe (AV-5GB XII NRW) vom 16. Dezember 2004 (GV. NRW. 2004 5.816) geändert durch die erste Verordnung zur Änderung der Ausführungsverordnung zum 5GB XII vom 11. Mai 2009 (GV. NRW. 2009 5. 299), Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen, Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Selbständiges Wohnen behinderter Menschen – Individuelle Hilfen aus einer Hand. Abschlussbericht des Zentrums für Planung und Evaluation Sozialer Dienste (ZPE) der Universität Siegen, Düsseldorf/Siegen.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) (2013): Fit für die Zukunft - Gemeinsam Bildung erleben. Kinder- und Jugendförderplan des Landes Nordrhein-Westfalen KJFP NRW 2013-2017, https://www.mfkjks.nrw/sites/default/files/asset/document/kjfp_2013-2017.pdf (Zugriff: 11. März 2017).

NRW.ProjektSoziales GmbH (2015): Werkstattgespräche am 11.09.2015 und 30.10.2015. Starke Quartiere - starke Menschen. Integrierte Handlungskonzepte und ESF-Förderung als sozialpolitische ‚Allzweckwaffe'?, Gelsenkirchen.

Nullmeier, Frank (1998): Kennzahlen und Indikatoren. In: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen: Leske + Budrich, S. 339-347.

Nussbaum, Martha Craven (2011): Creating capabilities. The human development approach, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

Obermeier, Tim/Schultheis, Kathrin/Sell, Stefan (2013): Endstation Arbeitsgelegenheit!? Teilhabeperspektiven in ‚Ein-Euro-Jobs'. Die Sicht der Betroffenen, Koblenz, https://www.hs-koblenz.de/fileadmin/media/hochschule/forschungsinstitute/ibus/IST-Studie_ibus_end_Broschuere.pdf (Zugriff: 23. April 2018).

OECD (2015): How's Life? 2015: Measuring Well-Being, Paris: OECD Publishing.

Oelerich, Gertrud/Schaarschuch, Andreas (Hrsg.) (2005): Soziale Dienstleistungen aus Nutzersicht. Zum Gebrauchswert sozialer Arbeit, München/Basel: E. Reinhardt.

Opp, Karl-Dieter (2014): Das Aggregationsproblem bei Mikro-Makro-Erklärungen. In: Friedrichs, Jürgen/Nonnenmacher, Alexandra (Hrsg.): Soziale Kontexte und soziale Mechanismen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft. Wiesbaden: Springer VS, S. 155-188.

Otto, Hans-Uwe/Polutta, Andreas/Ziegler, Holger (Hrsg.) (2010): What Works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis, Leverkusen: Budrich, Barbara.

Pawson, Ray/Tilley, Nick (1997): Realistic evaluation, London: Sage.

Phineo gAG (2013): Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle, die Gutes noch besser tun wollen. In Kooperation mit der Bertelsmann-Stiftung, Berlin.

Pimminger, Irene (2012): Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern, Berlin: Agentur für Gleichstellung im ESF, http://www.esf-gleichstellung.de/ (Zugriff: 30. Nov. 2017).

Pöld-Krämer, Silvia (2004): ‚Hilfekonferenzen' als Instrument zur Hilfebedarfsfeststellung bei Menschen mit Behinderungen. Typoskript, Bielefeld.

Pohlan, Jörg/Selk, Achim/Pohl, Thomas (2010): Pilotbericht Sozialmonitoring im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE), Hamburg: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

Prengel, Annedore (2016): Bildungsteilhabe und Partizipation in Kindergartentageseinrichtungen. Eine Expertise der Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF), München: Deutsches Jugendinstitut e.V.

Prognos AG (2014): Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Abschlussbericht, Berlin, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f446.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 23. April 2018).

Rahmenzielvereinbarung II zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe im Bereich der Hilfe zum Wohnen zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe vom 18. Oktober 2008 (2008), http://www.lwl.org/spur-download/aktuell/rahmenzielvereinbarung.pdf (Zugriff: 04. Juli 2016).

Rahmenvertrag gemäß § 93 d Bundessozialhilfegesetz/BSHG (jetzt: § 79 SGB XII) – ambulanter Bereich – zu den Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen nach § 93 Absatz 2 BSHG (heute: § 75 Abs. 3 SGB XII): (2001), http://www.lwl.org/spur-download/bewo/Landesrahmenvertrag_ambulant.pdf (Zugriff: 23. April 2018).

Rahmenvertrag gemäß § 79 Absatz 1 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) zu den Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen nach § 75 Absatz 3 SGB XII. Stationärer Bereich. Sowie: Anlagen zum Landesrahmenvertrag: (2001), http://www.lwl.org/spur-download/rahmenvertrag/anlage2.pdf (Zugriff: 04. Juli 2016).

Rahmenzielvereinbarung zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und den Landschaftsverbänden zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unter fachlichen und finanziellen Aspekten (2006), http://www.lwl.org/spur-download/bewo/Rahmenzielvereinbarung.pdf (Zugriff: 30. Jan. 2017).

Reis, Claus/Siebenhaar, Benedikt (2015): Befähigen statt aktivieren. Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Reis, Claus/Wende, Lutz (2010): Grundlegende Organisationsprobleme bei der Erbringung ‚aktivierender' Dienstleistungen im Kontext der aktuellen Arbeitsmarktpolitik. In: Burghardt, Heinz (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in professioneller Reflexion Sozialer Arbeit, Berlin: Frank & Timme, S. 68-97.

Robeyns, Ingrid (2016): Capabilitarianism. In: Journal of Human Development and Capabilities 17, Nr. 3, S. 397-414.

Rohrmann, Albrecht/Schädler, Johannes/Kempf, Matthias u.a. (2014): Inklusive Gemeinwesen Planen. Eine Arbeitshilfe, Düsseldorf.

Rohrmann, Albrecht/Schädler, Johannes/Wissel, Timo u.a. (Hrsg.) (2010): Materialien zur örtlichen Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderungen, Siegen: ZPE.

Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger. Rechtsgutachten aus Anlass der Bundestagung der BAG Wohnungslosenhilfe e. V. in Berlin vom 9.-11. November 2015 Solidarität statt Konkurrenz – entschlossen handeln gegen Wohnungslosigkeit und Armut, Berlin: BAG W-Verlag.

Rund, Mario (2010): Planung des Sozialen – Planung des Raumes. Konturen eines erweiterten Planungsverständnisses. In: Hammer, Veronika/Litz, Roland/Mardorf, Silke/ Rund, Mario (Hrsg.): Gemeinsam leben – gemeinsam gestalten. Zugänge und Perspektiven integrierter Sozialraumplanung, Frankfurt/New York: Campus, S. 17-71.

Schädler, Johannes (2009): ‚Inklusives Gemeinwesen'. Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderungen. In: Sozial Extra 9/2009, S. 22-27.

Schädler, Johannes (2010): Örtliche Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderungen. Grundlagen und Strategien. In: Rohrmann, Albrecht/Schädler, Johannes/Wissel, Timo u.a. (Hrsg.): Materialien zur örtlichen Teilhabeplanung für Menschen mit Behinderungen, Siegen: ZPE, S. 4-19.

Schädler, Johannes/Rohrmann, Albrecht/Oliva, Hans u.a. (2016): Chancen personenzentrierter Hilfen durch kommunale Steuerung. Ergebnisse und Perspektiven eines Modellprojekts zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und Pflege in Rheinland-Pfalz. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge: NDV (Mai), S. 223-229.

Schiersmann, Christiane/Weber, Peter (2017): Wirkdimensionen in der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung und Anforderungen an deren Erfassung. In: Schiersmann, Christine/Weber, Peter (Hrsg.): Wirksamkeit der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung. Beiträge zur Wirkungsforschung und Evidenzbasierung; Beiträge zu dem ELGPN-Seminar Wirksamkeit, Nutzen und Evidenzbasierung der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung am 2. Juli 2015 in Berlin, Bielefeld: Bertelsmann, S. 35-46.

Schmeltzer, Rainer (2017): Öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW. Ergebnisse der Projektförderung Öffentlich geförderte Beschäftigung NRW und Handlungserfordernisse für die Ausgestaltung eines sozialen Arbeitsmarktes. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge: NDV 4/2017, S. 157-161.

Schrödter, Mark/Ziegler, Holger (2007): Was wirkt in der Kinder- und Jugendhilfe? Internationaler Überblick und Entwurf eines Indikatorensystems von Verwirklichungschancen, Münster: ISA-Planung- und-Entwicklung GmbH.

Schubert, Herbert (2013): Sozialplanung als Instrument der Kommunalverwaltung in Nordrhein-Westfalen – eine Strukturanalyse in den Städten und Kreisen, Köln.

Schuntermann, Michael F. (2013): Einführung in die ICF. Grundkurs, Übungen, offene Fragen; [inkl. CD-ROM], Heidelberg. ecomed.

Schuntermann, Michael F. (2011): 10 Jahre ICD. Erfahrungen und Probleme, Halle (Saale), http://www.medizin.uni-halle.de/fileadmin/Bereichsordner/Institute/GesundheitsPflege-wissenschaften/Hallesche_Beitr%C3%A4ge_und_EBN/Halle-PfleGe-10-02.pdf (Zugriff: 21. Feb. 2017).

Scriven, Michael (2006): Die Key Evaluation Checklist. Von Daniela Schröter und Wolfgang Beywl 2006 übersetzt und kommentiert, www.univation.org/download/Key_Evaluation_Checklist_ger.pdf (Zugriff: 23. April 2017).

Seddig, Nadine/Holz, Gerda/Landes, Benjamin (2017): Subjektive Wahrnehmung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Stand der Forschung und Perspektiven für vertiefende Erhebungen. FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 04, Düsseldorf: FGW, http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/FGW-Studie-VSP-04-ISS-A1-komplett-Web.pdf (Zugriff: 12. April 2018).

Sen, Amartya (2010): Die Idee der Gerechtigkeit, München: Beck.

Sen, Amartya (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Simon, Judit/Anand, Paul/Gray, Alastair/Rugkasa, Jorun/Yeeles, Ksenija/Burns, Tom (2013): Operationalising the capability approach for outcome measurement in mental health research. In: Social science & medicine 98, S. 187-196.

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2015): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht, April 2016, Göttingen/Nürnberg.

Speck, Andreas (2018): Von der Teilhabe zur Befähigung. In: Landesverband Sozialpsychiatrie Mecklenburg-Vorpommern e.V./Speck, Andreas/Steinhart, Ingmar (Hrsg.) (2018): Abgehängt und chancenlos? Teilhabechancen und Risiken von Menschen mit schweren psychischen Beeinträchtigungen, Köln: Psychiatrie Verlag, S. 10-32.

Stadt Gelsenkirchen (2016): Gelsenkirchen hält zusammen. Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern in den Stadtteilen Altstadt, Schalke-Nord und Neustadt. Gelsenkirchen, https://www.gelsenkirchen.de/de/familie/netzwerke/jedem_kind_seine_chance_/_doc/gelsenkirchen_haelt_zusammen_2016_web.pdf (Zugriff: 12. Feb. 2017).

Stadt Gelsenkirchen (Hrsg.) (2015): Gesellschaftliche Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern. Grundlage für eine sozialräumliche Strategieentwicklung. Gelsenkirchen, https://www.gelsenkirchen.de/de/familie/netzwerke/jedem_kind_seine_chance_/_doc/Partizipation_Kinder.pdf (Zugriff: 21. Juni 2017).

Steinhart, Ingmar/ Daum, Marcel/Höptner, Anja/Speck, Andreas (2017): Teilhabe-Chancen schwer psychisch kranker Menschen in Deutschland. In: Weiß, Peter/Heinz, Andreas (Hrsg.): Verantwortung übernehmen. Verlässliche Hilfen bei psychischen Erkrankungen. Tagungsdokumentation 7. und 8. November 2016 in Kassel, Bonn: Aktion Psychisch Kranke, S. 243-267.

Tanekenov, Aslan/Fitzpatrick, Suzanne/Johnsen, Sarah (2017): Empowerment, Capabilities and Homelessness. The Limitations of Employment-focused Social Enterprises in Addressing Complex Needs. In: Housing, Theory and Society 1/2017, S. 1-19.

Thole, Werner (Hrsg.) (2012): Grundriss soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaft.

Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, Berlin.

Verein für Sozialplanung (VSOP) (2012): Positionspapier Inklusive Sozialplanung.

Vergunst, Francis/Jenkinson, Crispin/Burns, Tom/Anand, Paul/Gray, Alastair/Rugkåsa, Jorun/Simon, Judit (2017): Psychometric validation of a multi-dimensional capability instrument für outcome measurement in mental health research (OxCAP_MH).

Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten vom 24. Januar 2001 (BGBl. I S. 179), geändert durch Art. 14 G v. 27.12.2003, S. 3022.

Voges, Wolfgang (2006): Indikatoren im Lebenslagenansatz: Das Konzept der Lebenslage in der Wirkungsforschung. In: ZeS Report 11, Nr. 1, S. 1-6, http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/35739 (Zugriff: 23. April 2018).

Voges, Wolfgang/Jürgens, Olaf/Mauer, Andreas/Meyer, Eike (2003): Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bremen, http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/32007 (Zugriff: 19. Mai 2016).

Volkert, Jürgen/Klee, Günther/Kleimann, Rolf/Scheurle, Ulrich/Schneider, Friedrich (2003): Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung. Schlussbericht an das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW).

Walter, Thomas (2013): Der hannoversche ‚Experimentiertopf' – Prävention bei der Hilfe zur Erziehung. In: Kähler, Tim/Trömmer, Markus (Hrsg.): Wirkungsorientierte Steuerung. Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung KommunalAkademie. S. 78-81. Wansing, Gudrun (2013): Der Inklusionsbegriff zwischen normativer Programmatik und kritischer Perspektive. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 3/2013, S. 16-27.

Wansing, Gudrun/Westphal, Manuela (Hrsg.) (2014): Behinderung und Migration, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Wansing, Gudrun/Westphal, Manuela (2014): Behinderung und Migration. In: Wansing, Gudrun/Westphal, Manuela (Hrsg.): Behinderung und Migration, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 17-47.

Weber, Petra/ Jahncke-Latteck, Änne-Dörte/ Röh, Dieter (2011): Veränderungen der Lebensqualität von Menschen mit Behinderungen durch Veränderung der Wohnformen. Eine Evaluationsstudie zum Ausbau ambulanter Wohnformen bei Leben mit Behinderung. Hamburg Sozialeinrichtungen gGmbH Abschlussbericht Februar 2011. Hamburg, Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg.

Welti, Felix (2005): Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat. Freiheit, Gleichheit und Teilhabe behinderter Menschen. Zugl.: Kiel, Univ., Habil.-Schr., 2004/05, Tübingen: Mohr Siebeck.

Welti, Felix (2011): Rechtliche Grundlagen einer örtlichen Teilhabeplanung. In: Lampke, Dorothea/Rohrmann, Albrecht/Schädler, Johannes (Hrsg.): Örtliche Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Theorie und Praxis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, S. 55-68.

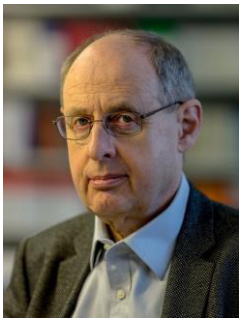
Weiß, Peter/Heinz, Andreas (Hrsg.) (2017): Verantwortung übernehmen. Verlässliche Hilfen bei psychischen Erkrankungen. Tagungsdokumentation 7. und 8. November 2016 in Kassel, Bonn: Aktion Psychisch Kranke.

Wingenfeld, Klaus (2003): Studien zur Nutzerperspektive in der Pflege. Institut für Pflegewissenschaft an der Universität Bielefeld (IPW), P03-124. Bielefeld, http://www.uni-bielefeld.de/IPW (Zugriff: 23. April 2018).

Zefir/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017): Kommunale Mikrodatenanalyse. Praktischer Nutzen und Anwendungsbeispiele, https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunale-mikrodatenanalyse-1/ (Zugriff: 23. April 2018).

Zumhasch, Ulla/Kreft, Jürgen (2013): Wirkungsorientierte Steuerung erfolgreich einführen und nachhaltig umsetzen. In: Kähler, Tim/Trömmer, Markus (Hrsg.): Wirkungsorientierte Steuerung. Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung KommunalAkademie. S. 39-46.

Über die Autor_innen



Dr. Peter Bartelheimer

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI) e.V. an der Georg-August-Universität (http://www.sofi.uni-goettingen.de/). Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der Sozialberichterstattung, der Ungleichheitsforschung und der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen. Er koordinierte von 2005 bis 2017 zwei Verbundvorhaben der Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland (www.soeb.de).

Jutta Henke

ist Geschäftsführerin der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung GISS e.V. in Bremen. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen Steuerung und Qualität von personenbezogenen sozialen Dienstleistungen in den Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) wurde mit Unterstützung des für Wissenschaft zuständigen Ministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen im September 2014 als eigenständiger, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Aufgabe und Ziel des FGW ist es, in Zeiten unübersichtlicher sozialer und ökonomischer Veränderungen neue interdisziplinäre Impulse zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung zu geben und politische Gestaltungsoptionen für die Gewährleistung sozialer Teilhabe in einer sozial integrierten Gesellschaft zu entwickeln. Durch die Organisation innovativer Dialogformate und die Förderung zukunftsorientierter Forschungsprojekte will das Forschungsinstitut die Vernetzung von Wissenschaft, Politik und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen vorantreiben und den zielgruppengerechten Transfer neuer Forschungsergebnisse gewährleisten.

Weitere Informationen zum FGW finden Sie unter: **www.fgw-nrw.de**

Der Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“

Vorbeugende Sozialpolitik zielt darauf ab, die Entstehung und Verfestigung sozialer Problemlagen durch wirkungsorientierte Interventionen, den Aufbau von „Präventionsketten“ und eine bessere Verzahnung der Regelsysteme nach Möglichkeit bereits im Vorfeld zu verhindern, anstatt die daraus resultierenden Defizite nachträglich zu kompensieren. Zentrale Aufgabe des Themenbereichs „Vorbeugende Sozialpolitik“ des FGW ist es, das in den verschiedenen Handlungsfeldern vorhandene Handlungs- und Erfahrungswissen systematisch zu bündeln und aufzubereiten, die konkreten Spannungsfelder und Dilemmata zu analysieren, innerhalb derer sich vorbeugende Sozialpolitik bewegt, und die Ergebnisse dieser Arbeit in einen fruchtbaren Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft einzuspeisen. Durch die Förderung kleinerer und größerer Forschungsprojekte sowie durch geeignete Dialogformate will der Themenbereich dazu beitragen, für die verschiedenen beteiligten Akteure und Professionen eine gesicherte Wissensgrundlage und einen gemeinsamen Orientierungs- und Bezugsrahmen zu schaffen.

Weitere Informationen zum Profil und zu den aktuellen Aktivitäten des Themenbereichs finden Sie unter:
www.fgw-nrw.de/sozialpolitik

FGW
Forschungsinstitut
für gesellschaftliche
Weiterentwicklung