



Vom Leitziel zur Kennzahl - Teilhabe messbar machen



Peter Bartelheimer, Jutta Henke

Auf einen Blick

- Viele Akteure 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 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 Akteuren im Rahmen beteiligungsorientierter Verfahren gemeinsam entwickelt werden.

Was Teilhabe ausmacht

Eine Politik des sozialen Ausgleichs im Bund, im Land und in der Kommune braucht ein positives Gegenbild zu Armut und sozialer Ausgrenzung. „Selbstbestimmte Teilhabe“ ist eine solche Leitidee. Viele kommunale Dienste und Einrichtungen orientieren sich am Leitbild der Teilhabe, und in einigen sozialen Handlungsfeldern ist Teilhabe als gesetzliches Ziel normiert. „Teilhabe- und Verwirklichungschancen“ bilden einen zentralen

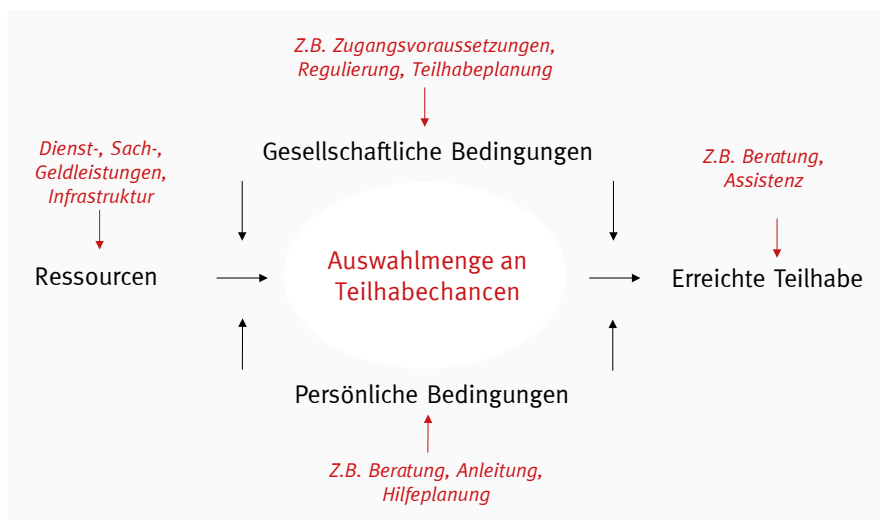
Referenzrahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, und im Rahmen der Landesinitiative „NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung“ werden Projekte gefördert, die auf die Verbesserung der Teilhabechancen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien abzielen.

Programme, Projekte und Leistungen für bestimmte Zielgruppen enthalten allerdings unterschiedliche Annahmen darüber, was Teilhabe bedeutet und wie sie erreicht werden soll. Am konkretesten sind Teilhabeziele im Bereich der Hilfen für Menschen mit Behinderungen gefasst, wo die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in nationales Recht mit strukturellen und individuellen Planungsaufträgen einhergeht und auf beiden Ebenen Wirksamkeitskontrollen vorgesehen sind (vergl. z.B. <http://www.gemeinsam-einfach-machen.de>).

In vielen Handlungsfeldern wird Teilhabe intuitiv und „aus dem Bauch heraus“ verstanden: bei Kindern als gerechte Verteilung von Lebenschancen, bei alten Menschen als selbstbestimmtes Wohnen in der eigenen Wohnung, bei Geflüchteten als Zugang zu Sprache und Arbeit. Explizite Wirkmodelle sind aber nach wie vor die große Ausnahme. Und es bleibt politisch und gesellschaftlich umstritten, welches Maß an Teilhabe der Sozialstaat und die kommunale Daseinsvorsorge sichern soll: 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?



ABB. 1
Wie Teilhabe „funktioniert“



Wissenschaftliche Konzepte können helfen zu klären, was Teilhabe eigentlich ausmacht. Der Lebenslagenansatz, das Konzept der Verwirklichungschancen und die Behindertenrechtskonvention treffen sich u.a. in der Überlegung, Wohlfahrt daran zu messen, ob Menschen im Rahmen des gesellschaftlich Üblichen ihr Leben so führen können, wie es ihren persönlichen Zielen entspricht. Das Soziologische Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) hat versucht, die Bedingungen für so verstandene Teilhabe in einem Modell zu fassen, das als konzeptioneller Rahmen für Planung, Steuerung und Forschung in vielen Handlungsfeldern dienen kann (vergl. Abb. 1).

Dass Teilhabe gelingt, setzt den Zugang zu materiellen Ressourcen voraus. Dazu gehören auch soziale Rechtsansprüche. Es hängt sowohl von persönlichen Voraussetzungen wie von gesellschaftlichen Bedingungen ab, wie Menschen diese Mittel für eine Lebensführung nutzen, die sie wertschätzen können, und welches Maß an Selbstbestimmung sie dabei verwirklichen. Gelingende Teilhabe ist gelebte Vielfalt, aber Handlungsoptionen und Wahlmöglichkeiten sollen gleicher werden. Inklusiv sind Institutionen, Infrastrukturen und sozialstaatliche Programme dann, wenn sie in benachteiligten Lebenslagen Teilhabemöglichkeiten erweitern. Sie müssen sozial barrierefrei sein und dürfen niemanden von Teilhabe ausschließen.

Sozialpolitik in Kommunen: Fiskalische Ziele und Teilhabeziele im Konflikt

Bei politischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene konkurrieren zwei Sichtweisen auf die wirkungsorientierte Steuerung. Der einen Perspektive geht es um Kennzahlen, die fiskalische

Wirkungen in den sozialpolitischen Handlungsfeldern der Kommunen messen. Teilhabeziele gelten unter Sparzwängen als „abstrakte Leitziele“ und sind für die konkrete politische Steuerung weitgehend bedeutungslos. In der zweiten Sichtweise sollen knappe Mittel so eingesetzt werden, dass wesentliche Teilhabeziele nicht aufgegeben werden müssen und an der richtigen Stelle die größtmöglichen (Teilhabe-)Effekte erzielt werden. Dies ist auch die Perspektive der meisten Sozialplanerinnen und -planer: Sie arbeiten „auf die Gestaltung der Lebensräume mit dem Ziel größtmöglicher individueller Teilhabe“ hin.¹ 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.

Ansätze der Teilhabemessung

Wenn eine Kommune sich entschließt, Teilhabewirkungen ihrer Einrichtungen und Leistungen zu messen, fängt sie nicht bei null an. Sie kann vorhandene Datenbestände und bereits bestehende Ansätze der Sozialberichterstattung, des Monitorings, der Evaluation und der Steuerung teilhabeorientiert weiterentwickeln. Oder sie kann neue Methoden nutzen: Insbesondere in Projekten für und mit Menschen mit Behinderungen wurden Befragungsinstrumente zur Teilhabemessung erarbeitet, die sich gut auf andere soziale Handlungsfelder übertragen lassen. Immer muss es darum gehen, möglichst alle Elemente des Teilhabemodells der Messung zugänglich zu machen: ein-



gesetzte Ressourcen und erreichte Teilhabe, aber auch Barrieren, die Handlungsoptionen beschränken und ungleiche Teilhabeergebnisse erklären. Dies kann nur durch eine Kombination verschiedener Methoden und Messkonzepte gelingen.

TAB. 1
Ansätze der Teilhabemessung

Teilhabeorientierte Weiterentwicklung bestehender Instrumente

- Sozialberichterstattung
- Sozialräumliches Monitoring
- Wirkungsforschung und Programmevaluation
- Kennzahlengestützte wirkungsorientierte Steuerung
- Individuelle Hilfeplanung

Einsatz spezifischer teilhabeorientierter Instrumente

- Teilhabeorientierte Selbstevaluation
- Subjektorientierte Teilhabemessung
- Teilhabesurvey

Bestehende Instrumente teilhabeorientiert weiterentwickeln

- Sozialberichterstattung und Monitoring auf Bundes- und Landesebene und in vielen Kommunen nutzen bereits die vorhandene Infrastruktur an Verwaltungsstatistiken und Bevölkerungsumfragen, um die Ungleichheit von Teilhabeergebnissen für die Gesamtbevölkerung darzustellen. Einen Ansatz, sie teilhabeorientiert weiterzuentwickeln, verfolgt z.B. die Stadt Mülheim: Sie führt verfügbare kommunale Registerdaten aus verschiedenen Leistungsbereichen für Kinder zusammen, um zu analysieren, wie Benachteiligung im Lebensverlauf entsteht und was Chancen verbessert.
- Sozialräumliches Monitoring ist ein weiterer Ansatzpunkt, um die sozioökonomische Entwicklung einer Kommune zu beobachten. Jedoch ist nur ein Teil der individuellen Ressourcen und der strukturellen Bedingungen, die Individuen Teilhabe ermöglichen, an den Wohn- oder Arbeitsort gebunden: etwa die Wohnbebauung, die bauliche und Verkehrsinfrastruktur. Mit aussagekräftigen Individualdaten kann kontrolliert werden, welchen Anteil räumliche Gegebenheiten an den beobachteten Teilhabeergebnissen haben.

- Sollen im Rahmen von Wirkungsforschung und Programmevaluationen Kennzahlen für Teilhabewirkungen entstehen, reicht es nicht aus, den Einsatz von Mitteln („Inputs“) und die Leistungserbringung („Outputs“) zu betrachten. Realistischer sind fallbezogene Evaluationsansätze, die den Leistungsprozess selbst beobachten, um Wirkungsmechanismen zu verstehen. Solche Ansätze setzen geklärt Programmmziele und eine Verständigung über Qualitätsmerkmale voraus. Kennzahlen dürfen jedoch nicht vorgegeben werden, sondern sollten am Ende eines offenen Prozesses stehen. Bewährt hat sich, typische Fallkonstellationen und Vergleichsgruppen zu identifizieren.
- Die kennzahlengestützte wirkungsorientierte Steuerung setzt voraus, dass die beteiligten Akteure schon recht genau wissen, was wirkt. Unter dieser Voraussetzung können geeignete Daten, die im Leistungsprozess ohnehin entstehen, für die Messung genutzt werden. Einen Vorschlag, innerhalb der SGB-II-Zielsteuerung über „Beobachtungsindikatoren“ abzubilden, ob und wie soziale Teilhabe erreicht wird, macht z.B. eine aktuelle Expertise für die Friedrich-Ebert-Stiftung.²
- Schließlich ist eine individuelle Hilfeplanung in einigen Arbeitsfeldern Voraussetzung für die Gewährung bestimmter Leistungen. Sollen z.B. wohnungslose Menschen Hilfen in einer Einrichtung erhalten, erheben die zuständigen Sozialleistungsträger in teilstandardisierter Form die persönliche Ausgangssituation, individuelle Bedarfe in unterschiedlichen Lebensbereichen, Ziele und geplante Arbeitsschritte. In regelmäßigen Abständen wird die Zielerreichung bewertet. Unter Beachtung von Datenschutzerfordernissen können solche im Betreuungsprozess entstehenden Daten für fallbezogene Teilhabemessungen verwendet werden.

Spezifische teilhabeorientierte Instrumente einsetzen

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention hat die Entwicklung besonderer, am Teilhabe-konzept orientierter Befragungen angestoßen. Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass sie Menschen direkt nach subjektiv wahrgenommenen Teilhabemöglichkeiten fragen und dass sie die Zielgruppen als Expertinnen und Experten an der Konzeption der Erhebungsinstrumente beteiligen.

- Dienste und Einrichtungen können überprüfen, wie inklusiv oder wie ausschließend sie wirken. Ein Beispiel für ein solches Verfahren teilhabeorientierter Selbstevaluation ist



der „Index für Inklusion“, der ursprünglich für die Selbstevaluation von Schulen und Kindertageseinrichtungen entwickelt wurde.³ Er benennt teilhabeförderliche Merkmale der in der Einrichtung bestehenden Kulturen, Strukturen und Praktiken und fragt Lehrkräfte, Mitarbeitende, Schülerinnen und Schüler und Eltern danach, wie weit diese nach ihrer Wahrnehmung erreicht werden. Das Ergebnis sind Indikatoren zur Reflexion der eigenen Praxis, anhand derer Prioritäten für die weitere Organisationsentwicklung festgelegt werden. Ähnliche „Selbst-Checks“ gibt es auch in anderen Handlungsfeldern.

- Standardisierte Instrumente subjektorientierter Teilhabemessung 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 persönliche Ziele zu bewerten. In einem Projekt wurden Menschen mit Beeinträchtigungen dabei unterstützt, subjektiv bedeutsame Teilhabeanzeiger auszuwählen und ihre Lebenslage in Bezug auf diese Ziele zu bewerten.⁴ Ein anderer Forschungsverbund führte bestehende Fragebögen zusammen, um Bewertungen der Verwirklichungschancen und der Versorgungssituation für alle wesentlichen Lebensbereiche zu erfragen.⁵
- Um das Wissen über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen zu verbessern, bereitet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eine repräsentative Befragung („Teilhabesurvey“) vor, die künftig die Datengrundlage für den Teilhabebericht der Bundesregierung wesentlich erweitern soll.

Teilhabemessung ist Bürgerwissenschaft

Teilhabe ist messbar. Aber ein wissenschaftliches Teilhabekonzept kann nicht als „reine Lehre“ 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 Inhalte. Teilhabeziele können nur interdisziplinär von den lokalen Akteuren im jeweiligen Handlungsfeld, den kommunalen Planungsverantwortlichen, der Wissenschaft und von Expertinnen und Experten aus Erfahrung mit Leben gefüllt werden. Und Wirkungsindikatoren müssen gemeinsam entwickelt werden.

Ein solcher Ansatz erschließt vorhandenes Praxiswissen und den großen kommunalen „Datenschatz“. Er setzt voraus, dass konkretisiert und kommuniziert wird, welche Teilhabewirkun-

gen von sozialpolitischen Interventionen erwartet werden, und berücksichtigt zugleich, dass erreichte Teilhabe aus der Nutzerperspektive in jedem Einzelfall etwas anderes bedeuten kann. Als beteiligungsorientiertes bürgerwissenschaftliches Verfahren ermöglicht er selbst Partizipation und Teilhabe.

Anmerkungen

- 1 - Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen, Düsseldorf, S. 95.
- 2 - Brülle, Heiner; Krätschmer-Hahn, Rabea; Reis, Claus; Siebenhaar, Benedikt (2016): Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen. Unter Mitarbeit von Julia Brennecke. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO Diskurs, 2016/09).
- 3 - Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt (Hg.): Handbuch Selbstevaluation für Schulen in Sachsen-Anhalt. Schulentwicklung mit dem Index für Inklusion, www.inklusionspaedagogik.de/images/stories/handbuchselbstevaluati-onf%FCrschulen.pdf
- 4 - Gromann, Petra (Hg.) (2016): Teilhabeorientierte Steuerung sozialpsychiatrischer Hilfen. Köln: Psychiatrie Verlag.
- 5 - Vergl. Forschungsverbund BAESCAP, www.baescap.org

Über die Autor_innen

Dr. Peter Bartelheimer - Projektleiter des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI).

Jutta Henke - Projektleiterin der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS) in Bremen.

Impressum

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

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Prof. Dr. Till van Treeck

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik

Themenverantwortliches Vorstandsmitglied: Prof. Dr. Ute Klammer

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, Oktober 2016

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 02
www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik02.html

