



**FernUniversität
in Hagen**

Was fördert sozialgerechte Teilhabe? Vor welchen Herausforderungen stehen die Kommunen?

Dr. Renate Reiter

Fachforum Soziales: Dabei sein, mitgestalten, dazugehören –
Teilhabegerechtigkeit in Darmstadt

Schader Stiftung & Wissenschaftsstadt Darmstadt

25. Juni 2021



Übersicht

1. Der Teilhabe-Begriff
2. Grundlagen und Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik
3. Was fördert sozial gerechte Teilhabe?
Handlungsoptionen und Herausforderungen
4. Fazit:
Sozial gerechte Teilhabe vor Ort ermöglichen



Der „Teilhabe“-Begriff

Der „Teilhabe“-Begriff

Bedeutungsgewinn, ausgehend von der internationalen Debatte um die Rechte der Menschen mit Behinderung, seit Beginn der 1980er

- 1982: Weltaktionsprogramm der Vereinten Nationen (VN/UN) für Menschen mit Behinderung (UN Res. 37/52)
- 1993: Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen (UN Res. 48/96)
- 2008: UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) 2008: menschenrechtliche Begründung > Abbau von physischen, sozialen, kommunikativen Barrieren, um Menschen mit Behinderung „volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“ zu ermöglichen (Art. 1 u. 3c UN-BRK)
- Deutschland:
 - BTHG (2017-2023) > SGB IX § 1: „... Selbstbestimmung“ und „volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft...“
 - Weitere sozialpolitische Handlungsfelder (SGB II, VIII, XII, Integration)

Teilhabe-Paradigma tritt neben Fürsorge-Paradigma/ löst dieses teilweise ab

Der „Teilhabe“-Begriff

Sozialpolitischer Handlungsbereich	Perspektive auf und Verständnis von „Teilhabe“
Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung (SGB IX)	universell, umfassend > Teilhabe durch Inklusion in alle Lebensbereiche und gesell. Funktionssysteme
Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	eingeschränkt > Teilhabe durch Erwerbsarbeit
Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)	von fürsorgerisch zu ermöglichend > Teilhabe durch Anerkennung der Person und Herstellung von Chancengleichheit
Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (SGB XII; DVO § 67 SGB XII 2001)	Beziehung Individuum-Umwelt > Teilhabe durch Befähigung
Migrations- und Integrationspolitik (Asyl- und Aufenthaltsrecht, Integrationsbeauftragte)	Erweiterung der Integrationsperspektive > Teilhabe durch Integration <> Integration (Anerkennung von Vielfalt) als Voraussetzung für Teilhabe

Eigene Darstellung, ausgehend von: Bartelheimer et al. 2020: 5ff.

Segmentierte Betrachtung, keine einheitliche Verteilungsnorm...

Der „Teilhabe“-Begriff

Sozialpolitischer Handlungsbereich	Perspektive auf und Verständnis von „Teilhabe“	Handlungsauftrag an Sozialstaat
Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung (SGB IX)	universell, umfassend > Teilhabe durch Inklusion in alle Lebensbereiche und gesell. Funktionssysteme	Umfassender Abbau von Barrieren, umfassende Unterstützung über ausdifferenzierte Teilhabeleistungen
Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	eingeschränkt > Teilhabe durch Erwerbsarbeit	(mittlerweile) umfassende Förderung Arbeitssuchender, um Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen
Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)	von fürsorgerisch zu ermöglichend > Teilhabe durch Anerkennung der Person und Herstellung von Chancengleichheit	Partizipationsrechte, Förderung partizipativer Strukturen, präventive, „sozialinvestive“ Intervention
Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (SGB XII; DVO § 67 SGB XII 2001)	Beziehung Individuum-Umwelt > Teilhabe durch Befähigung	Schwierigkeiten erkennen, Hilfe in Lebensumfeld in unterschiedlichen Lebenslagen anbieten
Migrations- und Integrationspolitik (Asyl- und Aufenthaltsrecht, Integrationsbeauftragte)	Erweiterung der Integrationsperspektive > Teilhabe durch Integration <> Integration (Anerkennung von Vielfalt) als Voraussetzung für Teilhabe	Inklusion in unterschiedliche Lebensbereiche, unabhängig vom Aufenthaltsstatus

Eigene Darstellung, ausgehend von: Bartelheimer et al. 2020: 5ff.

... unterschiedliche Erwartungen an den Sozialstaat

Der „Teilhabe“-Begriff

Was heißt „Teilhabe“? Sozialwissenschaftliche Debatte stützt sich auf drei Konzepte, um Bedingungen für Möglichkeit zur „Teilhabe“ zu erklären:

- bio-psycho-soziales Modell von Behinderung und Gesundheit (WHO 2001)
- Lebenslagen-Ansatz (Weisser 1978; Voges et al. 2005; Engels 2006, 2015)
- Befähigungs- (Capability-) Ansatz (Sen 2002, 2010; Nussbaum 1999, 2015)



Quelle: Bartelheimer et al. 2020: 32 (nach Bartelheimer/ Henke 2018: 17).

Der „Teilhabe“-Begriff

Was heißt „Teilhabe“? Sozialwissenschaftliche Debatte stützt sich auf drei Konzepte, um Bedingungen für Möglichkeit zur „Teilhabe“ zu erklären:

- bio-psycho-soziales Modell von Behinderung und Gesundheit (WHO 2001)
- Lebenslagen-Ansatz (Weisser 1978; Voges et al. 2005; Engels 2006, 2015)
- Befähigungs- (Capability-) Ansatz (Sen 2002, 2010; Nussbaum 1999, 2015)

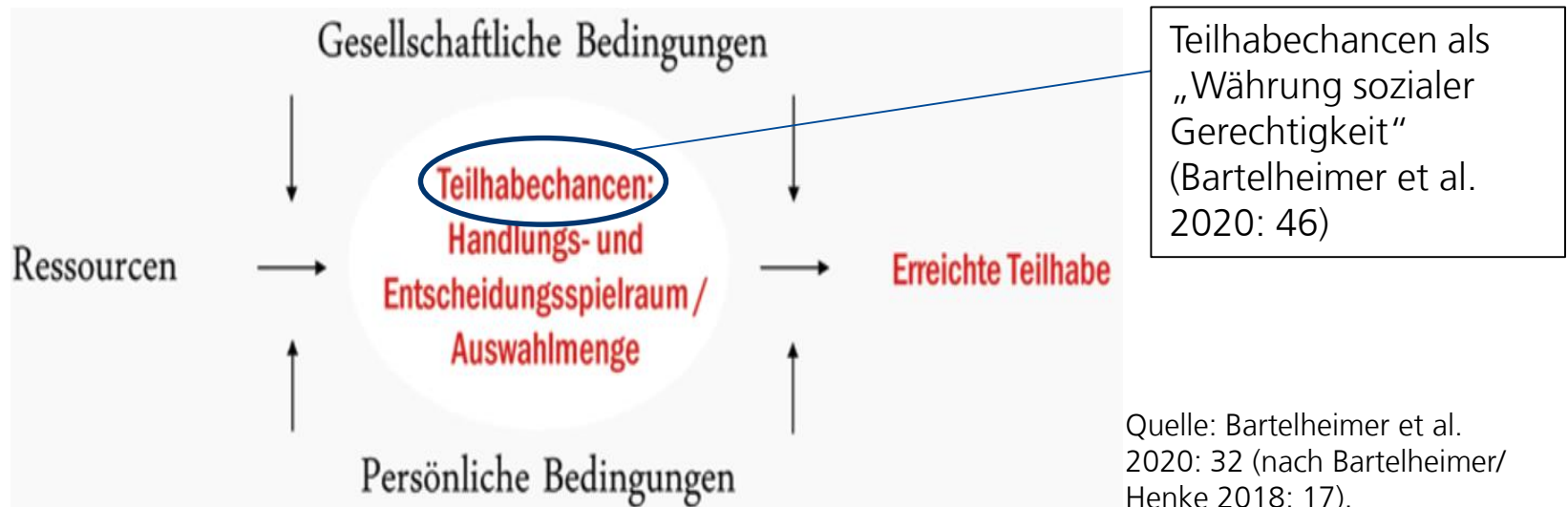


Quelle: Bartelheimer et al. 2020: 32 (nach Bartelheimer/Henke 2018: 17).

Der „Teilhabe“-Begriff

Was heißt „Teilhabe“? Sozialwissenschaftliche Debatte stützt sich auf drei Konzepte, um Bedingungen für Möglichkeit zur „Teilhabe“ zu erklären:

- bio-psycho-soziales Modell von Behinderung und Gesundheit (WHO 2001)
- Lebenslagen-Ansatz (Weisser 1978; Voges et al. 2005; Engels 2006, 2015)
- Befähigungs- (Capability-) Ansatz (Sen 2002, 2010; Nussbaum 1999, 2015)





Kommunen im Sozialstaat: Grundlagen und Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik

Kommunen im deutschen Sozialstaat: Grundlagen...

- Hauptzuständig für die soziale Infrastruktur und für die Daseinsvorsorge der Bürgerinnen und Bürger, d.h. ...
- ... verantwortlich „für Sicherstellung eines bedarfsgerechten und bürgernahen Angebots an sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen“ (Geißler 2014: 20)
- Erfüllung auf Grundlage des Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG)
 - Pflichtige SV-Aufgaben im Bereich der sozialen Fürsorge: Bund regelt, Kommunen sind örtliche Aufgabenträger mit Durchführungsspielraum (SGB XII, SGB II, SGB VIII, teils SGB IX, Hilfen für Asylbewerber)
< nicht „ob“, aber „wie“ der Aufgabenerfüllung
 - Freiwillige SV-Aufgaben: ...universelles Aufgabenfindungsrecht für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28, Abs. 2 GG), u.a. im Sozialbereich
< „ob“ und „wie“ der Aufgabenerfüllung

Kommunen im Sozialstaat: ... Rahmenbedingungen

Sozialer Wandel als Ausgangspunkt für kommunalen Aufgabenwandel:

- *Migration*: seit 2010 permanent positiver Wanderungssaldo; dabei stark steigende Asylantragszahlen 2015 und 2016 < Integration, Anpassung sozialer Infrastruktur, Anpassung sozialer Dienstleistungen
- *Demographischer Wandel*: gesellschaftliche Alterung < Anpassung sozialer Infrastruktur (Zahl und Art von Einrichtungen)
- *Wandelnde Familienstrukturen*: erhöhte Zahl von Alleinerziehenden, Ein-Kind-Haushalten, allein Lebenden; zunehmende Frauenerwerbstätigkeit < Anpassung sozialer Infrastrukturen, sozialer Dienstleistungen, Wohnungspolitik
- *Segregationsprozesse*: stadträumliche Abbildung sozialer Verhältnisse < Planung, Raumordnung, Wohnungspolitik, Versorgung mit Infrastrukturen und Dienstleistungen der Bevölkerung in ‚abgehängten‘ Gebieten
- *Wandelnde Arbeitswelt*: Einkommensspreizung, Prekarität, Armut < Anpassung sozialer Dienstleistungen (ins. Beratung), Infrastrukturen, Hilfen
- *Krisen*: Soziale Folgen < soziale Abfederungsmaßnahmen

Kommunen im Sozialstaat: ... Rahmenbedingungen

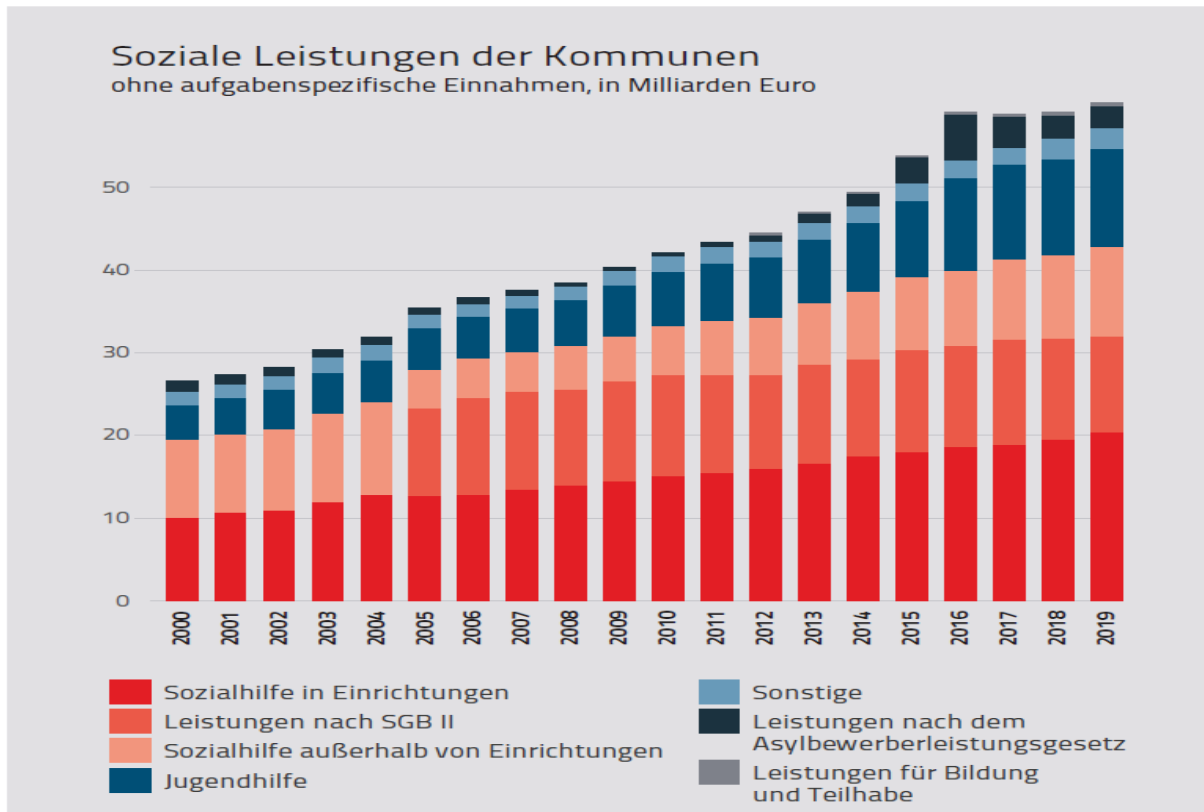
Aufgaben- und Governance-bezogene Spielräume:

- Stabilisierung bei Pflichtaufgaben und bei Kommunalisierungen: Konnexitätsprinzip (GG, Länderverfassungen) und Durchgriffsverbot (Föderalismusreform 2006; BVerfG 2020)
- Gesetzliche Regelung von Koordinationsanforderungen durch Reformen in unterschiedlichen Bereichen (Kinder/ Jugendliche, Eingliederungshilfe)

Finanzielle Spielräume:

- Konzentration auf Pflichtaufgaben vor Hintergrund restriktiver Haushaltsbedingungen und steigender Fallzahlen (Bogumil et al. 2014; Pinl 2015) **vs.** „Opferthese“ differenziert betrachten: neben finanziellen Rahmenbedingungen, politischer Wille und institutionelle Bedingungen (Grohs/Reiter 2014, 2017)
- Zuletzt (vorrübergehende?) Entspannung der kommunalen Haushaltssituation (vgl. Geissler 2015; Döhrn et al. 2018) durch verringerte Kosten...
 - ... aufgrund unterschiedlicher staatl. Entlastungsmaßnahmen seit 2005
 - ... aufgrund staatlicher Krisenentlastungspolitik (Corona) 2020
 - ... aufgrund der Unterstützung durch Bund, Länder, EU

Rahmenbedingungen kommunaler Sozialpolitik



Quelle: Deutscher Städtetag 2021: 14.

Kommunen verfügen grundsätzlich über Spielräume zur Beeinflussung lokal-gesellschaftlicher Verteilung von Teilhabechancen

Was fördert sozial gerechte Teilhabe? Handlungsoptionen und Herausforderungen

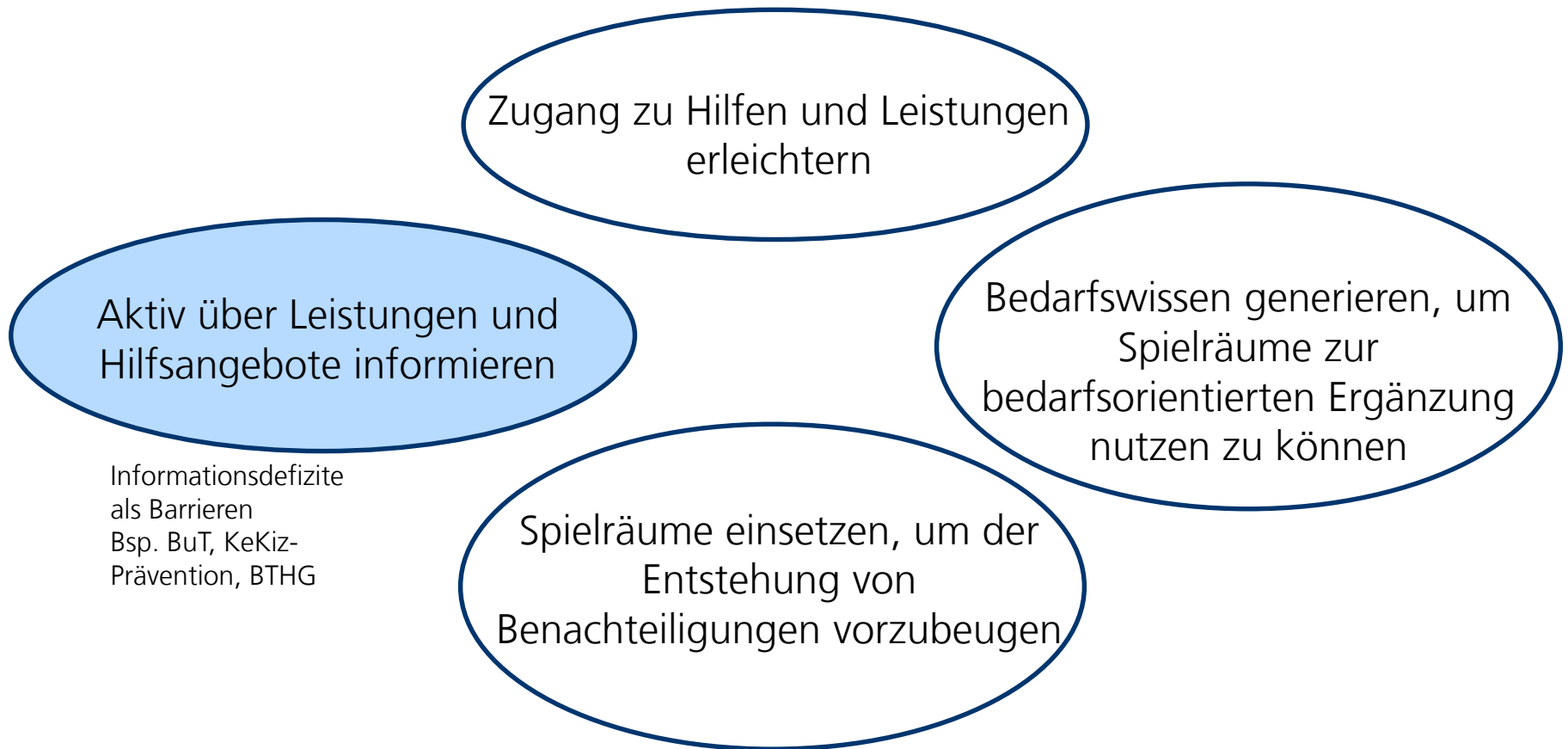


Was fördert sozial gerechte Teilhabe? – Herausforderungen an Kommunen

Überlegungen beruhen auf Auswertung unterschiedlicher Studien, die kommunale Teilhabe-Politik direkt oder indirekt adressieren, u.a.:

- Grohs et al. (2020): Europäische Vergleichsstudie „Kommunale Prävention für Kinder und Familien“. Gütersloh.
- Kaps/Reiter/Berthold (2020): Folgen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) für die Beschäftigung in der Eingliederungs-hilfe. Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Kaps/Reiter et al. (2020): Wie kommen soziale Dienstleister, ihre Mitarbeitenden und ihre Nutzerinnen und Nutzer durch die Corona-Krise? Berlin: FIS.
- Kaps et al. (2019): Was benötigen und wie gelingen Wiedereinstiege von exkludierten Personen in soziale und arbeitsmarktliche Zusammenhänge. Berlin: FIS.
- Grohs (2019): Kurzexpertise zur laufenden Reform der Leistungen für Bildung und Teilhabe im Rahmen des Starke-Familien-Gesetzes – StaFamG. Speyer: DUV.
- Grohs/Reiter (2017): Vorbeugende Leistungen für Kinder und Jugendliche in Zeiten knapper Kassen. Bleibt noch Raum für Leistungen ohne subjektiven Rechtsanspruch?
- Strohmeier et al. (2016): Die Wirkungsweise kommunaler Prävention Zusammenfassender Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz) des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Reiter (2010): Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich. Wiesbaden.

Was fördert sozial gerechte Teilhabe? – Herausforderungen an Kommunen



Informationsdefizite
als Barrieren
Bsp. BuT, KeKiz-
Prävention, BTHG

Was fördert sozial gerechte Teilhabe? – Herausforderungen an Kommunen

Zugang zu Hilfen und Leistungen
erleichtern

Existenz von
Zugangsschwellen
Bsp. BuT, KeKiz-
Prävention, soziale
Stadtentwicklungspolitik
und Gemeinwesenarbeit

Aktiv über Leistungen und
Hilfsangebote informieren

Bedarfswissen generieren, um
Spielräume zur
bedarfsorientierten Ergänzung
nutzen zu können

Spielräume einsetzen, um der
Entstehung von
Benachteiligungen vorzubeugen

Was fördert sozial gerechte Teilhabe? – Herausforderungen an Kommunen

Zugang zu Hilfen und Leistungen erleichtern

Aktiv über Leistungen und Hilfsangebote informieren

Bedarfswissen generieren, um Spielräume zur bedarfsorientierten Ergänzung nutzen zu können

Spielräume einsetzen, um der Entstehung von Benachteiligungen vorzubeugen

Informationsbasis für kommunales Handeln stärken
Bsp. freiwillige Leistungen KJH, Wiedereinstieg von exkludierten Personen

Was fördert sozial gerechte Teilhabe? – Herausforderungen an Kommunen

Zugang zu Hilfen und Leistungen
erleichtern

Aktiv über Leistungen und
Hilfsangebote informieren

Bedarfswissen generieren, um
Spielräume zur
bedarfsorientierten Ergänzung
nutzen zu können

Spielräume einsetzen, um der
Entstehung von
Benachteiligungen vorzubeugen

Handlungskapazitäten
durch Koordination
stärken
Bsp. KeKiz-Präven-
tion, freiwillige
Leistungen KJH

Fazit



- Teilhabe-Paradigma tritt neben Fürsorge-Paradigma/ löst dieses teilweise ab
- Sozialwissenschaftliche Debatte: Sozial gerechte Teilhabe fördern heißt Teilhabechancen sichern oder eröffnen
- Kommunen verfügen grundsätzlich über Spielräume zur Beeinflussung lokal-gesellschaftlicher Verteilung von Teilhabechancen
- Mögliche Handlungsoptionen:
 - Über Leistungen und Hilfsangebote informieren
 - Zugang zu Hilfen und Leistungen erleichtern
 - Spielräume einsetzen, um Leistungs- und Angebotsstruktur bedarfsorientiert zu ergänzen
 - Spielräume einsetzen, um der Entstehung von Benachteiligungen vorzubeugen
- Herausforderungen:
 - Wissen generieren, Entscheidungen rationalisieren
 - Adressaten einbinden, Vertrauen schaffen
 - Koordination (verwaltungsimern [z.B. über Stabsstellen], mit externen Akteuren)

Herzlichen Dank!

renate.reiter@fernuni-hagen.de