UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

Christian Gräfe & Holger Schoneville

Teilhabeförderung im Kontext der Armutsbekämpfung

Eine Expertise zu den kommunalen Sozial- und Kulturpässen in Nordrhein-Westfalen

Projektförderung
im Kontext des Förderaufrufs „Beteiligung von Armutsbetroffenen, Expertise zur Armutsbekämpfung sowie Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen“ des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Projektzeitraum
01. August 2025 – 31. Dezember 2025

Projektleitung
Dr. Christian Gräfe & Prof. Dr. Holger Schoneville
Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik, Universität Duisburg-Essen

Veröffentlichung
31.12.2025

Gefördert durch:
Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Inhaltsverzeichnis

1 Projektkurzbeschreibung 3

2 Verlaufs- und Arbeitsbericht 4

3 Soziale und kulturelle Teilhabe und zur Bedeutung von Ausgrenzung 7

3.1 Theoretische Reflexionen 8

3.2 Soziale und kulturelle Teilhabe unter den Bedingungen von Armut. Forschungsperspektiven 12

3.3 Teilhabeförderung und Passsysteme im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Transformation 14

4 Implementation von kommunalen Sozial- und Kulturpässen in NRW 16

4.1 Rechtsgrundlagen und institutioneller Wandel der Passsysteme 16

4.2 Wer? Berechtigtenkreis 19

4.3 Was? Angebotsstrukturierung 20

4.4 Wie? Organisationsformen 22

4.5 Verhältnis zu weiteren Teilhabeleistungen 24

4.6 Zusammenfassung 26

5 Schlüsselthemen der Teilhabe und Ausgrenzung: Perspektiven der Organisation und Nutzung 27

5.1 Abstimmung mit Angeboten und beteiligten Behörden 28

5.2 Automatisierung und Digitalisierung: Folgeprobleme, Ausschlüsse 30

5.3 Alltagsstrukturierung, Lebensbewältigung und das soziale Umfeld als lebensweltliche Nutzungskontexte 32

5.4 Nutzungsstrategien 35

5.5 Nutzungsprobleme 39

5.6 Zusammenfassung 43

6 Schlussfolgerungen, Handlungsempfehlungen 45

6.1 Reflexion der wichtigsten Ergebnisse 45

6.2 Handlungsempfehlungen 47

6.3 Forschungsdesiderata 48

7 Literaturverzeichnis 50

8 Anhang 53

8.1 Recherche 53

8.2 Übersicht über die Erhebungen 53

1 Projektkurzbeschreibung

Das Forschungsvorhaben widmet sich den Fragen, inwiefern Sozial- und Kulturpässe in Nordrhein-Westfalen (NRW) zur sozialen und kulturellen Teilhabe von armutsbetroffenen Personen beitragen und mit welchen Hürden und Ausschlüssen deren Nutzung verbunden ist. Armut bedeutet oftmals nicht nur materielle Einschränkungen, sondern geht häufig auch mit sozialer und kultureller Ausgrenzung einher, der sozialpolitisch unter anderem mit Teilhabemaßnahmen begegnet wird. Die bestehende Maßnahmenlandschaft erweist sich jedoch als stark fragmentiert und unübersichtlich, da verschiedene Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene beteiligt sind. Ziel ist, die Logiken und Umsetzungsformen der kommunalen Sozial- und Kulturpässe ebenso wie Ausschlussmechanismen und soziale Selektionen in den Blick zu nehmen und aus der Perspektive sozialpädagogischer Armutsforschung einzuordnen. Dazu werden Literaturanalysen zu Teilhabeförderungsinstrumenten und leitfadengestützte qualitative Interviews mit Entscheidungsträger*innen, Leistungserbringenden und Nutzer*innen der Sozial- und Kulturpässe in NRW kombiniert. Der Forschungsprozess wird durch einen Beirat von armutsbetroffenen Personen begleitet. Abschließend identifiziert das Vorhaben zentrale Forschungslücken und leitet Empfehlungen für die Weiterentwicklung von Maßnahmen der Teilhabeförderung ab.

Die *Expertise* dokumentiert in *Kapitel 2* den Projektverlauf und rekapituliert die von uns vorgenommenen Recherchen, Erhebungen und Analysen sowie deren Limitationen. Es wird hierbei näher auf Suchkriterien bei der Recherche der Sozial- und Kulturpässe in NRW, auf die Datenbasis der explorativen Interviews (u.a. Leitfadenkonstruktion, Sample) und auf die Beiratsaktivitäten eingegangen.

Kapitel 3 führt in den Wissens- und Forschungsstand unseres Projektthemas ein. Es verbindet theoretische Grundlagen zu Teilhabe und Ausgrenzung, Perspektiven der Adressat*innen- und Nutzer*innenforschung sowie Erkenntnisse aus Studien zu Teilhabeförderungsinstrumenten und Passsystemen.

In *Kapitel 4* werden grundlegende Dimensionen und Variationen der Implementation des Instruments kommunale Sozial- und Kulturpässe diskutiert. Wir arbeiten hierbei institutionelle Logiken und Teilhabeverständnisse heraus, die sich am Berechtigten-

kreis, der Angebotsstrukturierung und der Organisationsformen des Instruments zeigen.

Kapitel 5 kontrastiert die Befunde aus Mitarbeiter*innen- und Nutzer*inneninterviews anhand von Schlüsselthemen der Teilhabe und Ausgrenzung. Im Blick sind hierbei einerseits strukturelle Probleme und Grenzen, mit denen Sozialverwaltungen und Einrichtungen bei der Ausgestaltung und Erbringung der Kultur- und Sozialpässe konfrontiert sind. Andererseits werden Nutzungsmuster und -strategien sowie typische Nutzungsprobleme beleuchtet. Sichtbar werden dabei typische Nutzungsbarrieren, die strukturell angelegt sind und sich im Vollzug der Nutzung verstärken.

In *Kapitel 6* werden die Ergebnisse unter dem Gesichtspunkt von Teilhabe- und Ausgrenzungsdynamiken kontextualisiert, Handlungsempfehlungen formuliert und Forschungsdesiderata für weitergehende Studien formuliert.

2 Verlaufs- und Arbeitsbericht

In vier Arbeitsschritten wurden im Projekt der Wissensstand zu Sozial- und Kulturpässen in NRW als Instrument der Teilhabeförderung gesichtet und auf der Grundlage eine explorative empirische Untersuchung zur Implementation und Nutzung durchgeführt. Das Projektteam setzte sich aus den Verfassern und dem studentischen Mitarbeiter Janis Druschke zusammen.

Im ersten Arbeitsschritt haben wir den Wissens- und Forschungsstand zu sozialer und kultureller Teilhabe unter Bedingung von Armut gesichtet. Das umfasste neben ausgrenzungs-/exklusionstheoretischen Grundlagen Literaturrecherchen zu Teilhabeinstrumenten im deutschen Sozialstaat, zu Passsystemen und zu empirischen Mustern der Nutzung, zur Wirkung von Teilhabeinstrumenten sowie zu entsprechenden Hürden der Inanspruchnahme.

Der zweite Arbeitsschritt umfasste eine Recherche zur Verbreitung und Ausgestaltung von Sozial- und Kulturpässen in Nordrhein-Westfalen (NRW) auf Basis öffentlich zugänglicher Informationen (Werbeflyer, kommunale Websites, Durchführungsrichtlinien). In Orientierung an der zentralen Studie von Arp (2021) wurden die Kultur- und Sozialpässe für alle Kommunen in NRW, die ein entsprechendes Passsystem etabliert haben, entlang von Anspruchsberechtigung, Leistungsbereichen, Organisationsfor-

men systematisch beschrieben. Neben diesen (von Arp 2021 übernommenen) Dimensionen wurde außerdem das Verhältnis zu weiteren kommunalen Teilhabeleistungen und Passsystemen beschrieben. Ziel war dabei zum einen, einen aktuellen Überblick über Verbreitung und grundlegende Variationen im Kontext kommunaler Teilhabeförderung zu schaffen, zum anderen, Teilhabeverständnisse, die in dem Instrument institutionalisiert sind, herauszuarbeiten. Dabei wurde deutlich, dass die öffentlichen Informationen hier nur begrenzt Einsicht in institutionelle Logiken (insbes. im Hinblick auf Organisationsformen) bieten. Diese konnten später durch die Mitarbeiter*inneninterviews, die u.a. Einblick in Hintergrundprozesse der Sozialämter gaben, exemplarisch näher beleuchtet werden – doch ermöglichten diese keinen direkten Rückschluss auf allgemeine Muster. Zu erwähnen ist außerdem, dass im Rahmen dieses Arbeitsschrittes ein wissenschaftlicher Austausch mit Anna Liza Arp und Werner Schönig, die sich zeitgleich ebenfalls (unter anderem Fokus) mit der Implementation von Sozial- und Kulturpässen beschäftigten, etabliert wurde. Die kondensierten Ergebnisse der ersten beiden Arbeitsschritte leiteten die Konstruktion von Leitfäden für die Mitarbeiter*innen- und Nutzer*inneninterviews.

Im folgenden dritten und umfassendsten Arbeitsschritt wurden explorative Interviews[1] vorbereitet und durchgeführt. Ziel war es, Vertreter*innen der kommunalen Sozialverwaltung, des ‚*street levels*' der Erbringung und Nutzer*innen zu interviewen, um so unterschiedliche Perspektiven auf Implementation und Nutzung kontrastieren zu können. Im Ergebnis wurden zum einen fünf Interviews mit Leitungs- und Fachkräften von Sozialverwaltungen – hier überwiegend Mitarbeitende, die in Servicestellen der Sozial- und Kulturpässe tätig oder für diese verantwortlich sind – sowie einer unabhängigen Einrichtung geführt. Von den fünf Mitarbeiter*inneninterviews fand nur eins außerhalb der Verwaltung statt. Um einen detaillierten Einblick in die Erbringung auf dem ‚*street level*' zu erhalten, wären z.B. auch Mitarbeiter*inneninterviews in Sozialberatungsstellen, Familienbüros sowie in den Angeboten der Sozial- und Kulturpässe (Museen,

1 Für die Teilnahme an den Interviews, die Auskunftsbereitschaft über die berufliche Praxis der Mitarbeiter*innen sowie den Einblick in die Perspektive und Lebenssituation der Nutzer*innen möchten wir uns nachdrücklich bei allen Interviewteilnehmer*innen bedanken.

Schwimmbäder etc.) naheliegend, was im Rahmen der kurzen Projektlaufzeit nicht realisiert werden konnte.

Zum anderen wurden fünf Interviews mit Nutzer*innen geführt. Zum Sample der Nutzer*innen ist zu erwähnen, dass diese nicht nur aktuell in verschiedenen Transferleistungssystemen (Wohngeld, Erwerbsminderungsrente, Bürgergeld, Sozialhilfe) verortet sind, sondern auch im Verlauf ihrer Biographie mehrjährige Erfahrungen mit unterschiedlichen Mindestsicherungssystemen haben. Schließlich gilt für das Mitarbeiter*innen- wie für das Nutzer*innen-Sample, dass diese fast ausschließlich die Situation von Großstädten abbilden. Nur eine Nutzerin lebt aktuell in einer Mittelstadt (und zuvor lange in einer Kleinstadt).[2]

Die Interviews waren als offene Leitfadeninterviews ausgelegt. Die *Mitarbeiter*innen-interviews* heben dabei auf fachlich-praktisches Wissen und Hintergrundinformationen zur organisationalen Umsetzung des jeweiligen Kultur- und Sozialpasses ab, zudem auf Einschätzungen über Nutzungen und Nutzungsprobleme. Themenkomplexe waren:

- der Aufgabenbereich der Person und der Abteilung bzw. Einrichtung,
- die Implementation des jeweiligen Kultur- und Sozialpasses,
- die Nutzung,
- kommunale Herausforderungen der Teilhabeförderung,
- Ausblick auf Zukunftsentwicklungen.

Die *Nutzer*inneninterviews* fokussieren alltagspraktische Wissensbestände und biographische Erfahrungen, sie adressieren die Befragten außerdem als Erfahrungsexpert*innen, indem sie um Einschätzungen zum Instrument des Kultur- und Sozialpasses gebeten wurden. Alle Interviewten wurden z.B. im Hinblick auf Weiterentwicklungen des Passes gefragt, *was ihnen im Alltag weiterhelfen würde*. Die Gespräche orientierten sich eng an den Relevanzstrukturen der Interviewten und behandelten die Themen:

2 Bei den fünf Mitarbeiter*inneninterviews waren eine*r bis vier Interviewees anwesend, sie fanden teils vor Ort, teils digital als Videokonferenz statt. Die Nutzer*inneninterviews waren Einzelinterviews vor Ort, überwiegend bei den Nutzer*innen zu Hause, vgl. Anhang 8.2.

- Biographie,
- Alltagsgestaltung,
- Kultur-/Sozialpassnutzung und Einschätzung zum Pass,
- Erfahrungen der Teilhabe und Ausgrenzung (in verschiedenen gesellschaftlichen Feldern und im sozialen Umfeld).

Die Interviews wurden – unterstützt durch F4-Autotranskription – transkribiert, im Anschluss anonymisiert und sodann analysiert. Insgesamt ist festzuhalten, dass auf der Datenbasis exemplarische und wiederkehrende Muster zu Nutzungsstrategien, Implementationsproblemen und Prozessdynamiken, jedoch keine Idealtypen ausgearbeitet werden konnten.

Am Ende der Projektlaufzeit fand als vierter und letzter Arbeitsschritt ein Beiratstreffen in Form eines Workshops statt. Das Beiratstreffen hatte im Kern zwei Ziele: Erstens, die Projektergebnisse mit Menschen, die selbst Armutserfahrungen und praktisches Wissen über Kommunal- und Sozialpässe in NRW haben, zu diskutieren und mit deren Erfahrungen abzugleichen. Zweitens, aus den Projektergebnissen Schlussfolgerungen, Kritiken und Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung von Teilhabeinstrumenten zu formulieren. Teil des Beirats waren Barbara Böckmann, Kornelia Helbing, Gabriela John, Ricarda Gruhl, Manfred Herrmann und Arnd Liesendahl.[3]

3 Soziale und kulturelle Teilhabe und zur Bedeutung von Ausgrenzung

In dem Kapitel werden zunächst kurz theoretische Reflexionen vorgenommen, die fassen können, was der Ausschluss von sozialer und kultureller Teilhabe bedeutet, bevor der Wissensstand allgemein zu Teilhabe unter Bedingung von Armut und speziell zu Teilhabeinstrumenten und Passsystemen rekapituliert wird.

---

3 Für die Mitarbeit im Beirat, die kooperative Zusammenarbeit während des Beiratstreffens sowie für die zahlreichen Hinweise, bei der Kommentierung unserer empirischen Erkenntnisse, möchten wir uns nachdrücklich bei den Mitgliedern des Beirats bedanken.

3.1 Theoretische Reflexionen

Im Rahmen unseres Beiratstreffens formulierte eine der armutserfahrenen Beiratsmitglieder, dass sie soziale und kulturelle Teilhabe wie folgt versteht: *„Dass man am alltäglichen kulturellen und sozialen Leben der Stadt auch teilhaben kann“*. Und tatsächlich trifft diese Formulierung den Sachverhalt ganz gut – nicht zuletzt deshalb, weil unter den Bedingungen von Armut genau diese Form der Teilhabe immer wieder infrage gestellt ist. Strategien zur Armutsbekämpfung müssen damit immer auch als Sicherstellung der Bedingungen von sozialer und kultureller Teilhabe gedacht werden.

Wir halten es für wichtig, diese Verortung an den Anfang dieser Expertise zu stellen, vor allem, weil wir uns im Folgenden zum Teil sehr detaillierten Fragen von Sozial- und Kulturpässen, deren Ausgestaltung und den dahinterliegenden Logiken widmen werden. Es ist uns dabei wichtig, nicht aus den Augen zu verlieren, dass es am Ende um Realisierungschancen von Teilhabe geht. Es geht im Kern nicht darum, ob man den Angebotskatalog von Leistungen verbessern, die Beantragungsverfahren optimieren oder das Design der Pässe selbst umgestalten kann. All dies ist sicher auch angebracht, dabei droht aber die Frage nach der Teilhabe aus dem Blick zu geraten. Insofern sind die Unterstützungsangebote sowie etwaige Verbesserungen jeweils vor dem Horizont der Frage zu beantworten, ob sie dazu führen, dass *„man am alltäglichen kulturellen und sozialen Leben der Stadt auch teilhaben kann“*.

Nachfolgend werden wir einleitend einige begrifflich-konzeptionelle Einordnungen vornehmen und vor diesem Hintergrund auch den Zusammenhang von Armut und Teilhabe beleuchten. Armut verstehen wir dabei als eine Form der Ausgrenzung von Teilhabe.

Armut als Ausgrenzung

Armut wird in klassischen Ansätzen primär als Unterausstattung mit ökonomischen Ressourcen im Kontext sozialer Ungleichheit gefasst. In dieser Perspektive ist Armut ein Indikator sozialer Benachteiligung. In Deutschland wird dies häufig als relative Einkommensarmut konzeptualisiert. Als arm bzw. von Armut bedroht werden dabei

Haushalte verstanden, die über ein Haushaltseinkommen[4] verfügen, das unterhalb von 60% der mittleren Einkommen liegt.

Mit Konzepten sozialer Ausgrenzung verschiebt sich die Aufmerksamkeit: Armut wird nicht nur als Mangel an Einkommen, sondern als Teil von umfassenden Ausgrenzungsprozessen begreifbar. Dabei wird sich immer auch auf bestimmte Ideen von Teilhabe an der Gesellschaft bezogen. Ausgrenzung bedeutet dabei nicht, dass die betroffenen Personen oder Gruppen aus der Gesellschaft fallen. Vielmehr geht es darum, dass Menschen in spezifischer Weise qualitativ beeinträchtigt sind, an der Gesellschaft teilzuhaben. Mit den ausgrenzungstheoretischen Überlegungen von Martin Kronauer (2010) können unterschiedliche Modi und Dimensionen der Ausgrenzung unterschieden werden. Er geht davon aus, dass es zum einen um die Einbettung in interdependente, also aufeinander wechselseitig bezogene, Beziehungsnetze geht sowie zum anderen um die Partizipation an materiellen Gütern, um politisch-institutionelle Teilhabe sowie insbesondere auch um kulturelle Teilhabe als Einlösen gesellschaftlich geteilter Orientierungen und Werte. Die einzelnen Dimensionen sind aufeinander bezogen: Der Mangel an Geld führt nicht selten auch zur Beeinträchtigung von sozialen Beziehungen, die bis zum weitgehenden Rückzug gehen können. In ähnlicher Weise sind auch die Möglichkeiten zur kulturellen Teilhabe durch die Verfügbarkeit von materiellen Gütern beeinflusst und werden ebenfalls durch die Einbindung in soziale Netze, wie Freundschaften und Nachbarschaften mitgeprägt.

Ausgrenzung ist damit ein relationales Konzept: Armut steht nicht isoliert, sondern verweist auf gesellschaftliche Erwartungen, Normen und Standards, die darüber entscheiden, was als „normale“ Lebensführung gilt. Peter Townsend (1979) hat gezeigt, dass Armut in modernen Gesellschaften wesentlich über relative Deprivation wirkt: Menschen gelten dann als arm, wenn sie jene Ressourcen nicht besitzen, die nötig sind, um die Lebensweise führen zu können, die innerhalb ihrer Gesellschaft als üblich angesehen wird. Wer bestimmte Praktiken, Konsummuster oder soziale Rollen nicht ausfüllen kann, erfährt Ausgrenzung – nicht, weil die Person aus der Gesellschaft ver-

4 Um die Haushaltseinkommen unterschiedlich großer Haushalte vergleichen zu können, wird eine Äquivalenzgewichtung vorgenommen: https://www.diw.de/de/diw_01.c.411605.de/

schwindet, sondern weil die Teilhabe unter veränderten, erschwerten Bedingungen stattfindet.

In dieser Perspektive wird Armut zum Ausdruck von Ausgrenzung: Sie bedeutet nicht nur materielle Einschränkung, sondern die Gefahr, gesellschaftliche Anerkennung zu verlieren, im Zugang zu relevanten Institutionen eingeschränkt zu werden und in Lebenslagen zu geraten, die mit Stigmatisierung und Abwertung einhergehen. Armut verweist somit auf Prozesse, die die Lebensführung, das Selbstverständnis und die soziale Positionierung in Frage stellen. Diese Formen von Ausgrenzung reichen weit über das Ökonomische hinaus und berühren die symbolisch-kulturelle Ebene der Zugehörigkeit.

Armut als fehlende Teilhabe: Theoretische Bestimmungen sozialer und kultureller Teilhabe

Soziale und kulturelle Ausgrenzung entsteht dort, wo Teilhabemöglichkeiten materiell fehlen und/oder Menschen nicht mehr über die symbolischen Mittel verfügen, um soziale Erwartungen zu erfüllen. Dies betrifft etwa Kinder und Jugendliche, die aufgrund finanzieller Einschränkungen nicht an Freizeitaktivitäten teilnehmen können und dadurch von Peer-Gruppen ausgeschlossen werden. Es betrifft auch Erwachsene, die aufgrund ihres Status von Beratungsinstitutionen, Behörden oder Arbeitsmarktakteuren in spezifische Rollen gedrängt werden und sich als defizitär erfahren. Unterstützungsinstitutionen können dabei auch selbst zu Orten der Ausgrenzung werden, wenn sie Personen vorrangig problematisieren, kontrollieren oder kategorisieren.

Während für die materielle Dimension von Armut eine Reihe von Indikatoren vorliegen, die versuchen, das Phänomen jeweils präzise zu messen, ist kulturelle Teilhabe und damit auch die Ausgrenzung von dieser schwerer zu fassen (vgl. Leßmann 2022). Generell können wir davon ausgehen, dass kulturelle Teilhabe als die Möglichkeit bezeichnet werden kann, an gesellschaftlich anerkannten Praktiken und Lebensweisen zu partizipieren. Dazu gehört der Zugang zu Bildung genauso wie zu kulturellen Ausdrucksformen und -produkten sowie zu kulturellen Gesellungsformen. Wer aufgrund materieller Knappheit oder sozialer Stigmatisierung nicht in der Lage ist, kulturell gültige Lebensstandards zu realisieren, erfährt Ausgrenzung.

Kulturelle Ausgrenzung wirkt zentral über symbolische Grenzziehungen. In gesellschaftlichen Diskursen wird verhandelt, was als wertvoll, normal oder legitim gilt. Bestimmte Lebensstile oder kulturelle Ausdrucksweisen werden als höher- oder ‚minderwertig' wahrnehmbar (Bourdieu 1987 [1979]). Gesellschaftliche Wertordnungen sind aus dieser Perspektive nicht neutral, sondern Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen. Kulturelle Teilhabe ist damit nicht nur eine Frage individueller Ressourcen, sondern Ergebnis von Macht- und Deutungskämpfen. Welche kulturellen Lebensformen als legitim gelten und welche marginalisiert werden, ist Ausdruck gesellschaftlicher Dominanzverhältnisse.

Spezifisch für kulturelle Ausgrenzung scheint dabei zu sein, dass sie nach außen kaum sichtbar wirkt, als latente Abwertung von Kleidungsstilen bei Museums-, Theater- und Konzertbesuchen, als vielfach bedingte Hemmnisse, öffentliche Kulturveranstaltungen zu besuchen (‚das ist nichts für uns'), oder als Erfahrung, dass die Kinder mit ihren Freund*innen nicht mithalten können.

Subjektive Erfahrung und Bedeutung kultureller Ausgrenzung

Teilhabe und die Ausgrenzung von dieser sind nicht nur eine strukturelle Frage, sie werden für Menschen vor allem dadurch relevant, dass sie jeweils erfahren werden und Bedeutung erhalten.

Mit anerkennungstheoretischen Überlegungen, wie sie von Axel Honneth (1992) vorgelegt wurden, kommt in den Blick, dass sich gesellschaftliche Teilhabe für die Menschen vor allem auch als Erfahrungen von Anerkennung realisiert. Armut und Ausgrenzung wird damit als Beschämung und Missachtung denkbar (Schoneville 2013). Honneth geht dabei davon aus, dass Menschen zu einem praktischen Selbstverhältnis – z.B. im Sinne von Selbstbewusstsein, Selbstachtung und Selbstwertgefühlen – nur kommen können, wenn sie Anerkennung durch andere erfahren. Diese, so Honneth, können Menschen in unterschiedlichen Sphären und in Bezug auf unterschiedliche Hinsichten erfahren: Er unterscheidet dabei die Anerkennung, die man in persönlichen (Nah-)Beziehungen erhalten kann, von der rechtlichen Anerkennung sowie Formen der sozialen Wertschätzung im öffentlichen Austausch.

Abweichungen von gesellschaftlichen Normalitätsstandards stellen die Möglichkeit, soziale Anerkennung in diesen Sphären zu erfahren, infrage und gehen häufig mit

Missachtungserfahrungen einher. Soziale und kulturelle Ausgrenzung zeigt sich somit als Missachtung: Der Person wird signalisiert, dass ihre Lebensweise keinen gesellschaftlichen Wert besitzt. Dieser Entzug solidarischer Anerkennung wirkt sich unmittelbar auf das Selbstverhältnis aus. Missachtung führt zu einem Verlust der Selbstschätzung und damit zu einer Einschränkung der Fähigkeit, sich als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft zu begreifen. Ausgrenzung wirkt damit nicht nur auf Verhalten, sondern formt Identität und Selbstbild.

Ausgrenzungen und Missachtung werden in konkreten Interaktionen (im öffentlichen Austausch wie in persönlichen Beziehungen) als Stigmatisierung wirksam (vgl. Goffman 1975). Subjektiv empfunden und folgenreich werden sie als Phänomene der Scham. Mit den schamtheoretischen Arbeiten von Sighard Neckel (1992; 2009) kann davon ausgegangen werden, dass Schamgefühle dort entstehen, wo Menschen gegen gesellschaftliche Normen und kulturelle Standards verstoßen, die sie selbst internalisiert haben. Armut und soziale Ausgrenzung bedeutet häufig, dass Menschen sich gezwungen sehen, gegen Normen und Standards zu verstoßen, weil ihnen die Ressourcen fehlen, diese einzuhalten. Gefühle der Scham können so als eine gefühlte Erfahrung von Ausgrenzung verstanden werden, die die Subjekte im Inneren trifft.

3.2 Soziale und kulturelle Teilhabe unter den Bedingungen von Armut. Forschungsperspektiven

In der Expertise richten wir den Blick sowohl auf die institutionelle Ausgestaltung wie auf die Praktiken der Nutzung von Kultur- und Sozialpässen. Der Hintergrund dieser doppelten Fokussierung bildet erstens die Annahme der Adressat*innen- und Nutzer*innenforschung (Bitzan/Bolay 2017, 2013; van Rießen/Jepkens 2020), Adressat*innen der Sozialpolitik ‚relational' (Bitzan/Bolay 2013, S. 39f.) zu verstehen, d. h. in den Blick zu nehmen, wie Akteure mit der (Nicht-)Nutzung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen Handlungsfähigkeit (wieder-)herstellen bzw. wo dies verwehrt ist, und wie Praktiken und Selbstverhältnisse der Nutzer*innen durch institutionelle Bedingungen

vorgeprägt werden (ebd., S. 39[5]). Zweitens schließen wir an Akteursperspektiven in der (im weiten Sinne) sozialwissenschaftlichen und (im engeren Sinne) sozialpädagogischen Armutsforschung an (für einen aktuellen Überblick vgl. Leßmann/Marquardsen 2025; Ritter/Schoneville 2025). Diese Zugänge fokussieren Bewältigungsstrategien in Alltag und Biographie, also wie Akteure (Nutzer*innen, Adressat*innen) in Armutskontexten um Anerkennung, Zugehörigkeit und kulturelle Teilhabe ringen, z.B. indem sie auf die Norm der Erwerbsarbeit Bezug nehmen, ‚eigensinnige' Sparstrategien im Alltag verfolgen oder als normal angesehene Kultur- und Freizeitpraktiken trotz materieller Zwänge aufrechterhalten. Die Forschung zeigt dabei auch, wie voraussetzungsreich und fragil diese Bewältigungsweisen im Kontext von Armut sind.

Diese Forschungszugänge können dabei ein Licht auf die lebensweltlichen Bedingungen und Folgen für die soziale und kulturelle Teilhabe von Adressat*innen sozialstaatlicher Leistungen werfen, gerade auch von Gruppen, die in Deutschland sozialstatistisch erhöhte Armutsgefährdungsquoten aufweisen: seien es die Strategien und das Teilhabeempfinden von *Erwerbslosen*, insbesondere im Langzeitbezug von Grundsicherungsleistungen (Müller et al. 2017; Weißmann 2016), die Haushaltsstrategien von *Familien/Alleinerziehenden*, z.B. in Gestalt von kindorientierten Ausgaben und Kulturnutzungen (Gräfe 2024), oder die subjektive Erfahrung und Bewältigung von Ausgrenzung bei Adressat*innen mit *Migrationsgeschichte*.

Neben Implementation und Nutzungspraktiken fokussieren wir in der Expertise, welche *Ausschlüsse* mit der (Nicht-)Nutzung von Kultur- und Sozialpässen als Instrument der Teilhabeförderung verbunden sind. Der Hintergrund dieser Fokussierung bilden Arbeiten aus der Wohlfahrtsstaatsforschung zu Nutzungsbarrieren von sozialpolitischen Leistungen, die insbesondere den Verzicht auf die Inanspruchnahme erklären sollen. Barrieren sind auf unterschiedlichen Ebenen verortet (van Rießen 2024[6]). Mit Blick auf die Hürden der Inanspruchnahme, die v.a. im Austausch mit Behörden

5 Die Autor*innen sprechen mit Blick auf die Adressat*innen der Sozialen Arbeit von einer „Dialektik von sozialinstitutioneller ‚Formierung' und graduell zu bestimmender Handlungsfähigkeit der involvierten Subjekte" (S. 39).

6 Die Autorin unterscheidet zwischen subjektiven, institutionellen und gesamtgesellschaftlichen Nutzungsbarrieren.

entstehen, lassen sich idealtypisch i) voraussetzungsreiche und häufig unzugängliche Wissensbestände über Leistungen (*learning costs),* ii) Mitwirkungspflichten und praktische Umstände für die Beantragung bzw. Inanspruchnahme (*compliance costs)* und iii) Stigmatisierungen, Missachtungen und potenziell schamhafte Situationen, die mit dem Bezug von Leistungen antizipiert werden (*psychological costs),* unterscheiden (Moynihan et al. 2015; Masood/Azfar Nisar 2021; Edwards et al. 2023).

3.3 Teilhabeförderung und Passsysteme im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Transformation

Mit Blick auf Teilhabeleistungen liegen erste Ergebnisse zum *Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder- und Jugendliche* (BuT) vor. Empirische Studien zeigen, dass die Inanspruchnahmequoten unter den potenziell Leistungsberechtigten über die Jahre hinweg niedrig bleiben, trotz jüngster Reformen (u.a. durch das Starke-Familien-Gesetz), und dass diesbezüglich große Unterschiede der Länder und Kommunen bestehen (bei allerdings einem lückenhaften administrativen Datenbestand) (Bartelheimer et al. 2016; Tophoven 2023; Dehmer et al. 2020). Aust et al. (2025) belegen, dass sich die Inanspruchnahme je nach Leistungsart deutlich unterscheidet. Neben der Lernförderung werden vor allem Leistungen der soziokulturellen Teilhabe seltener genutzt. Bogumil/Gräfe (2025) arbeiten vor dem Hintergrund „Bürokratielasten“ der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets heraus. Sie können nachweisen, dass sich solche Hürden der Inanspruchnahme zu einem erheblichen Teil auf teils komplexe Verwaltungsverfahren der untersuchten Kommunen zurückführen lassen, die Beantragung, Bewilligung und Leistungsinanspruchnahme (als Geld- oder Sachleistung) für Nutzer*innen, Vereine und Schulen mehr oder weniger erschweren. Die Erkenntnisse zu den BuT-Leistungen sind insofern relevant, als dass davon auszugehen ist, dass ähnliche Schwierigkeiten auch hinsichtlich der kommunalen Sozial- und Kulturpässe gelten könnten.

In der Debatte um die Zugänglichkeit des Sozialstaats und der Diagnose von Zugänglichkeitsproblemen, insbesondere in den Grundsicherungssystemen Deutschlands, werden vermehrt *Passsysteme* als sozialpolitische Interventionsform fokussiert.

Mit Blick auf die BuT-Leistungen für Kinder und Jugendliche werden Passsysteme als Instrument diskutiert, das o.a. Hürden der Inanspruchnahme dieses Leistungssystems

abbauen sollte (Aust et al. 2025, S. 8, 18; Bogumil/Gräfe 2025, S. 53ff.). Schulte-Basta/Ohlmeier (2019) betonen Herausforderungen der Implementation von Passsystemen, insbesondere die Information über Pässe und deren Funktionsweise, die Antragsverfahren, die Gültigkeitsgrenzen, die technischen Voraussetzungen und den Datenschutz. Sie systematisieren verschiedene Passtypen: einen BuT-Pass, der BuT-Leistungen in einer Karte bündelt, einen Ermäßigungspass, der unabhängig von BuT-Leistungen Ermäßigungen für Familien mit geringem Einkommen gewährt, und einen erweiterten Sozialpass, der BuT-Leistungen und weitere Vergünstigungen in einem Passsystem kombiniert. Aus ihrer Expertise schlussfolgern sie den Bedarf eines Passsystems mit vereinfachter und automatisierter Ausstellung, mit verzahnten Leistungen in einem Passsystem (z.B. die Integration von Mobiltickets) sowie einem digitalen Format. Ähnlich betonen Bogumil/Gräfe (2025, S. 53ff.) potenziell entstigmatisierende Effekte durch den Wegfall umfassender Bedürftigkeitsprüfungen über ein Passsystem. Die Expertisen legen den Schwerpunkt auf strukturelle Aspekte, während Nutzungspraktiken und -erfahrungen nicht direkt untersucht werden. So bleibt offen, inwiefern die technischen Innovationen faktisch solche Effekte zeitigen, welche nicht-intendierten Nebeneffekte damit einhergehen und inwiefern strukturelle Hürden in der Nutzungspraxis unterschwellig reproduziert werden.

Die Forschungen zu Kultur- und Sozialpässen fallen deutlich geringer aus. Arp (2021) beschreibt und typisiert die Verbreitung und Ausgestaltung von Sozialpässen in den Kommunen Nordrhein-Westfalens. Zentral ist dabei die Unterscheidung entlang von Leistungsumfang und Zielgruppen. So lassen sich jeweils Minimal- (enge Anspruchsberechtigung für Personen im Grundsicherungsbezug, Konzentration auf die Angebotsbereiche Kultur, Bildung, Freizeit) und Maximallösungen (Einbezug z.B. von Personen oder Familien mit geringem Einkommen, weitergehende Angebotsbereiche der Ausstattung und Dienstleistungen) auffinden. Im Jahr 2019 machten Minimallösungen den größten Anteil unter den Kommunen mit Sozialpass aus. Beim Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein zeigen sich v.a. (Groß-)Stadt/Land-Unterschiede (wobei – wie die Autorin betont – diesbezüglich keine Kausalzusammenhänge untersucht wurden).

Die Diskussion um Kultur- und Sozialpässe ist in den letzten Jahren vermehrt mit Ideen einer digitalen Sozialverwaltung verknüpft worden. So lassen sich Entwicklungen in

Richtung digitaler Passsysteme (Apps, QR-Codes) im Kontext der Digitalisierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungssysteme betrachten (Gräfe/Bogumil 2025): Die Leistungserbringung findet demzufolge vermehrt auf Sozialplattformen statt, auf denen Leistungen und Antragsverfahren für verschiedene Leistungssysteme gebündelt werden, und auf denen Nutzer*innen unter öffentlichen und privaten Anbietern wählen. Sozialstaatstheoretisch von Interesse ist hierbei insbesondere die veränderte Beziehung zwischen Bürger*in und Staat, die mit solchen und anderen digitalen Formen sozialstaatlicher Leistungserbringung einhergeht, und welche Ausschlüsse damit verbunden sind.

4 Implementation von kommunalen Sozial- und Kulturpässen in NRW

In einem ersten Schritt werden Ergebnisse zur Ausgestaltung und Entwicklung von kommunalen Kultur- und Sozialpässen in NRW vorgestellt. Es werden verschiedene Dimensionen des Instruments beschrieben und sodann Teilhabelogiken/-verständnisse, die in dem Instrument institutionalisiert sind, herausgearbeitet. Wenn im Folgenden Städte als Beispiele zur Illustration von Variationen genannt werden, beziehen sich diese auf öffentlich einsehbare Informationen, sie werden entsprechend nicht anonymisiert. Die Interviews mit Verwaltungs- und Servicestellenmitarbeitenden geben hingegen Einblick in Hintergrundprozesse und Herausforderungen der Implementation, sie werden in diesem Kapitel ergänzend und anonymisiert (in Form eines fiktiven Kürzels der Kommune) mit einbezogen.

4.1 Rechtsgrundlagen und institutioneller Wandel der Passsysteme

Grundsätzlich ist bei den Sozial- und Kulturpässen zwischen den Pässen selbst und den Angeboten, zu denen sie (kostenlos oder vergünstigt) Zugang gewähren, zu unterscheiden. Die Sozial- und Kulturpässe sind, als Zugangspässe, freiwillige kommunale Leistungen, über deren Einführung und Ausgestaltung die Kommune in ihren Gemeinde- bzw. Stadträten nach eigenem Ermessen entscheidet. Die durch die Zugangspässe nutzbaren Angebote sind in der Regel eine Mischung unterschiedlicher Leistungen, die von unterschiedlichen Organisationen angeboten werden: Dazu

zählen kommunal betriebene Einrichtungen (kommunale Schwimmbäder und Museen, kommunaler Nahverkehr etc.), freie gemeinnützige sowie privatgewerbliche Träger.

Die Sozial- und Kulturpässe sowie die Angebote, die von den Kommunen selbst erbracht werden, werden entsprechend (im Gegensatz etwa zum Bildungs- und Teilhabepaket) prinzipiell über den Haushalt der Kommunen finanziert (Ausnahmen sind Landeszuschüsse bei Mobiltickets, Sonderprogramme wie z.B. der Stärkungspakt NRW), womit z.B. einhergeht, dass die Leistungen meist auf die Grenzen einer Kommune beschränkt bleiben (vgl. Arp 2021, S. 43f.).[7] Anspruchsberechtigung, Gültigkeitsdauer und Leistungsumfang der Pässe werden in Durchführungsrichtlinien festgehalten.[8] Zuständig für die Umsetzung sind die Sozialämter, die meist auch Servicestellen für die Ausgabe, Beantragung und Information/Beratung vorhalten.

Kultur- und Sozialpässe bieten für Menschen mit geringem Einkommen Zugang zu Vergünstigungen in verschiedenen Bereichen des täglichen Lebens an. Nach Arp (2021, S. 44) lassen sie sich deskriptiv fassen als

> *„eine amtlich in Kartenform ausgestellte Berechtigung für Menschen in Armutslagen auf die Inanspruchnahme einer variierenden Palette von Ermäßigungen bei meist kommunalen Kultur- und Freizeitangeboten, sowie weiteren Dienstleistungen im Bereich Mobilität, Bildung, Nahrung/Kleidung, Verwaltung und Energie“.*

Darüber lassen sie sich von anderen Teilhabeleistungsformen (z.B. den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets und die im Bürgergeldregelsatz vorgesehenen Geldbeträge für Ausgaben in den Bereichen Kultur und Mobilität) sowie von anderen Passsystemen (z.B. einkommensunabhängigen Familienkarten) abgrenzen. Die Pässe der einzelnen Kommunen, die einen Sozial- und Kulturpass eingeführt haben, unterscheiden sich teils deutlich in ihrer Ausgestaltung – mit Blick auf den Kreis der Berechtigten, der Angebotsbereiche und der Organisationsform. Arp (2021, S. 67) zufolge lassen sich idealtypisch „Kulturpässe“, „Kultur- und Konsumpässe“ und „Rundumpässe“ unterscheiden, die wiederum je nach Berechtigtenkreis intern zu differen-

---

7 Hier gibt es Ausnahmen: Einige Kommunen erkennen auch andere Pässe an, so gilt z.B. der SoestPass auch in anderen Kommunen des Kreises.

8 Z.B. die zuletzt 2024 aktualisierten Richtlinien der Stadt Bonn: https://www.bonn.de/service-bieten/stadtpolitik-ortsrecht/ortsrecht/soziales-gesundheit-sport/richtlinien-fuer-die-ausstellung-des-bonn-ausweises.php (Zugriff: 28.12.2025).

zieren sind, also in unterschiedlicher Weise auf Sozialleistungsempfänger*innen, Geringverdienende oberhalb des Transferleistungsbezugs oder auf Familien mit geringem Einkommen fokussieren. Legt man dieses Raster zu Grunde, lässt sich auf Basis unserer Recherchen (vgl. Anhang 8.1) festhalten, dass aktuell mehr als die Hälfte der kommunalen Pässe als Kulturpass ausgestaltet ist, der in den Bereichen Kultur, Freizeit und Bildung Ermäßigungen gewährt, sowie dass knapp die Hälfte der Pässe auf Personen im Transferleistungsbezug begrenzt ist (vgl. Arp 2021, S. 78ff.).[9]

Der institutionelle Wandel des Instruments in den letzten Jahren betrifft zentral die *Organisationsformen*. So unterliegen die Kultur- und Sozialpässe den Entwicklungstrends der Automatisierung und Digitalisierung. Für einen Großteil der Zielgruppen leitet sich die Anspruchsberechtigung aus dem Bezug von anderen Sozialleistungen ab. Schafft dies zwar prinzipiell die Möglichkeit, dass Pässe automatisiert zugestellt werden, stellt die Umstellung auf automatisierte Verfahren die Sozialämter vor Probleme des Sozialdatenschutzes. Einige Kommunen in NRW bieten mittlerweile (teils neben weiterhin bestehenden Papier- oder Scheckkartenformaten) digitale Varianten von Sozialpässen in Form von QR-Codes oder als Teil einer städtischen App an. Die Umstellung auf digitale Verfahren wirft ebenso verschiedene Fragen des Sozialdatenschutzes auf (s. 4.4).

Da die Kosten für die Kultur- und Sozialpässe von den kommunalen Haushalten getragen werden, wird die Weiterentwicklung und Neueinführung von Pässen ebenso von finanziellen Erwägungen geprägt. Ist z.B. die Umstellung von einem Papier- auf ein Scheckkartenformat mit zusätzlichen Druckkosten verbunden, zielen die Kommunen mit digitalen Passformaten auch auf Kosteneinsparung ab, wobei die Gewährleistung der Zugänglichkeit solcher veränderten Formate ebenso neue Kosten erzeugen kann (etwa durch den zusätzlichen Bedarf an Information/Beratung) (s. 4.4).

---

9 In dem Projekt wurde die zeitliche Veränderung der Typenverteilung nicht untersucht. Zudem wurden die einzelnen Kommunen lediglich mit einem allgemein Typenschema von Arp (2021) (Kultur-, Kultur- und Konsumpass, Rundumpass) und nicht entlang detaillierter Subtypen eingeordnet. Vgl. aber die Expertise von Anna Liza Arp und Werner Schönig „Sozialpässe in Nordrhein-Westfalen - Sachstandserhebung und Expertise zur Verbreitung und Gestaltung eines Instruments zur Teilhabeförderung in Armutslagen“ (SozPassNRW).

Die neuere Entwicklung der Kultur- und Sozialpässe steht im Kontext gesellschaftlicher Krisen der letzten Jahre; so haben insbesondere die steigende Inflation und die Energiekrise infolge des Ukrainekrieges die Kommunen vor Herausforderungen gestellt. In einigen Kommunen wurde der bestehende Pass zur Bearbeitung dieser Krisen direkt genutzt, insofern Sondermittel im Rahmen des Stärkungspaktes NRW über den Pass verteilt wurden, also der Pass als Berechtigungsnachweis für den Erhalt z.B. von Lebensmittelgutscheinen oder Haushaltsgeräten fungierte. Eine gerechte Verteilung der Mittel setzte teils selbst Modifikationen des Passsystems voraus oder zog diese nach sich (z.B. die Umstellung auf automatisierte Zustellung), trieb also den den institutionellen Wandel der Passsysteme voran.

4.2 Wer? Berechtigtenkreis

Wie oben beschrieben, leiten sich die Anspruchsberechtigungen u.a. aus dem Bezug von bedürftigkeitsgeprüften Transferleistungen ab. Die Pässe unterscheiden sich erstens danach, welche Rechtskreise sie abdecken. Neben SGB II- (Bürgergeld-), XII-Leistungen (Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter) sowie Asylbewerberleistungen sind in einigen Städten außerdem Wohngeldempfänger*innen, Studierende, Auszubildende im BAföG-/Berufsausbildungsbeihilfebezug und Empfänger*innen von Kinderzuschlag für den Kultur- und Sozialpass berechtigt. Darüber hinausgehend beziehen einige Kommunen Geringverdienende mit ein, hier erfolgt die Anspruchsberechtigung über relativ zum Bedarfsregelsatz in der Grundsicherung definierte Einkommensschwellen oder vereinzelt auch über Einzelfallentscheidungen. Schließlich beziehen Kultur- und Sozialpässe unterschiedliche Altersgruppen mit ein, indem sie Personen im Erwachsenen- oder Jugendalter (in Düsseldorf sind z.B. Personen ab 15 Jahren berechtigt) oder über den Haushalt auch Kinder fokussieren.

Durch die Konzentration auf Transferleistungsempfänger*innen wird einerseits das Antragsverfahren vereinfacht und rationalisiert. Die Bedürftigkeitsprüfungen sind mit dem aktuellen Leistungsnachweis zu erbringen oder entfallen durch den automatisierten Versand von Pässen. Andererseits ziehen die konditionalisierten Anspruchsberechtigungen Zuständigkeiten verschiedener Behörden nach sich. In der Praxis bedeutet dies in vielen Kommunen, dass die größte Gruppe der Leistungsberechtigten, Menschen im Bezug von SGB II-Leistungen, aufgrund der differenten Behördenzu-

ständigkeit Sozialpässe nicht automatisch mit dem Leistungsbescheid erhält und ein Antrag beim Sozialamt gestellt werden muss.

In kleineren Kommunen sind die Sozialpässe häufiger in Form von Familienpässen ausgestaltet, die (im Gegensatz zu einkommensunabhängigen Familienpässen-/karten) entweder bedürftigkeitsgeprüft ausgestaltet sind oder neben Transferleistungsbeziehenden bzw. Geringverdienenden allgemein Erziehende oder spezifische Familienformen (Alleinerziehende, Mehrkindfamilien) als Zielgruppe einbeziehen.

4.3 Was? Angebotsstrukturierung

Die kommunalen Sozialpässe unterschieden sich in zwei Hinsichten: Dies betrifft zum einen die Menge an Angeboten, die durch den Pass vergünstigt oder kostenlos genutzt werden können. Zum anderen unterscheiden sie sich in ihrer Ausrichtung: Während alle Pässe im Kern Vergünstigungen für Angebote in den Bereichen Kultur, Freizeit und Bildung umfassen („Kulturpass“ im Sinne von Arp 2021, S. 67), bieten einige Kommunen mit ihren Sozialpässen außerdem Vergünstigungen für Angebote im Bereich der elementaren Ausstattung („Kultur- und Konsumpass“, ebd.) sowie für Dienstleistungen in (vorrangig) öffentlichen Einrichtungen („Rundum-Pass“, ebd.). Eine Sonderstellung nehmen schließlich Vergünstigungen im Bereich der Mobilität ein.

Im Bereich *Kultur* nehmen u.a. städtische Museen teil, die Ermäßigungen für Sozialpassinhaber*innen und weitere Personengruppen (Studierende, Ehrenamtliche etc.) gewähren. Daneben regeln die Sozialpässe einiger Kommunen außerdem den Zugang zu Rest- oder zurückgegebenen Karten für Konzerte oder Aufführungen auf Kulturplattformen wie z.B. der „Kulturliste“.

Bei den *Freizeit- und Bildungsangeboten* sind u.a. Zoos und Schwimmbäder zu nennen, die in zahlreichen Städten geringe bis größere Vergünstigungen anbieten und damit die Freizeitgestaltung z.B. von Familien unterstützen sollen, sowie Volkshochschulen und Musikschulen, die vergünstigte Kurse anbieten.

Der Bereich der *Ausstattung* wird nur vereinzelt durch die Sozialpässe abgedeckt und daran nehmen ausgewählte Angebote teil. Sozialpässe bieten Vergünstigungen auf das reguläre Angebot z.B. in Apotheken oder Bäckereien, oder weitere Rabatte in Einrichtungen, die ohnehin bereits auf Menschen mit geringem Einkommen abzielen wie z.B. in Sozialkaufhäusern. Vereinzelt regeln sie außerdem den Zugang zu Essensaus-

gaben. Die Pässe schaffen hier Zugang zu Angeboten, die nicht kommunal, sondern durch freie gemeinnützige oder privatgewerbliche Angebote erbracht werden. Weitere berechtigen zu diversen Energiesparmaßnahmen (z.B. Thermostate und die Anschaffung von Balkonkraftwerken in Bonn, Energiesparservice in Köln). Im Kontext der Energiekrise und der steigenden Inflation in den letzten Jahren haben die Sozialpässe dahingehend einen besonderen Stellenwert.

Neben dem Bereich Ausstattung gewähren Sozialpässe außerdem Vergünstigungen für *sonstige (Dienst-)Leistungen* in öffentlichen Einrichtungen und Behörden, wie z.B. eine ermäßigte Hundesteuer (u.a. in Bonn und Mönchengladbach), vergünstigte Parkausweise (u.a. Neuss) und Gebührenbefreiung für Beglaubigungen (Gummersbach).

Im Bereich der *Mobilität* ermöglichen einige Sozialpässe den Zugang zu vergünstigten ÖPNV-Tickets und/oder zum vergünstigten Deutschlandticket Sozial. Hier lassen sich in den letzten Jahren Veränderungen beobachten. Zum einen kam es durch bundesweit gewährte Vergünstigungen wie das 9-Euro-Ticket in 2022 und das Deutschlandticket seit Mai 2023 zu Doppelungen zu den im Rahmen von Sozialpässen gewährten vergünstigten ÖPNV-Tickets, die teilweise sogar obsolet wurden. Mitarbeiter*innen aus der Sozialverwaltung berichten von der Abnahme von Nutzungszahlen der Sozialpässe und führen dies darauf zurück (Interview Sozialamt, A-Stadt). Zum anderen messen die Mitarbeitenden den vergünstigten ÖPNV- und Regionalverkehrtickets eine hohe Bedeutung im Alltag der Nutzer*innen zu (s. Interviews E-Stadt, F-Stadt, A-Stadt, vgl. 5.4). Viele würden den Sozialpass primär für die vergünstigten ÖPNV-Tickets nutzen oder erst im Rahmen dessen von der Existenz des Sozialpasses erfahren. Der Austausch zwischen den kommunalen Verkehrsbetrieben und den Sozialämtern ist entsprechend weit etabliert (vgl. 5.1). Nichtsdestotrotz ist die Komponente Mobilität aktuell in weniger als einem Viertel der kommunalen Sozial- und Kulturpässe integriert (s. Anhang 8.1).

Über die Interviews mit Mitarbeitenden der Sozialämter konnte eruiert werden, wie die Abstimmungsprozesse zwischen Sozialverwaltung und den kommunalen Angeboten im Einzelnen und typischerweise ablaufen. Hierbei lassen sich Unterschiede zwischen den Kommunen herausarbeiten. Häufig vorzufinden ist hierbei eine *passive Strukturierung des Angebots:* Die Kommune setzt auf die Interessen der beteiligten Einrichtungen und Unternehmen, ohne dass den Angeboten Ausgleichszahlungen für die

eingeräumten Vergünstigungen gewährt werden. Die Sozialverwaltung macht entsprechend selbst keine direkten Vorgaben zur Höhe der Vergünstigung, sie beschränken sich auf allgemeine und interne Prüfungen, ob das Angebot grundsätzlich geeignet ist. In einem Interview wird von Seiten einer Sozialamtsmitarbeiterin die kürzliche Neuaufnahme eines Angebots im Bereich Versorgung geschildert; der private Träger kam eigeninitiativ auf das Sozialamt zu, um für einen vergünstigten Tarif zu werben. Nach einer internen Prüfung wurde dieser in das Angebot des Passes aufgenommen (Interview Sozialamt, A-Stadt). In einer anderen Großstadt mit einem ‚Kulturpass' erfolgt die Abstimmung überwiegend nicht durch das Sozial-, sondern durch das Kulturamt, das zentraler Ansprechpartner bei der Aufnahme neuer Angebote ist. Die Kommune setzt hierbei auf das Eigeninteresse der (Kultur-)Einrichtungen, für sich als sozial verantwortungsvolle Einrichtung Werbung zu machen, es wird den Angeboten – unabhängig von der Höhe der Vergünstigung – kein Ausgleich gewährt (Interview Sozialamt, E-Stadt).

Die Situation ist anders in Kommunen, in denen die Teilnahme an dem Sozialpass teils oder vollständig finanziell (teils über Landes- und Bundeszuschüsse) ausgeglichen wird, was in einer der Großstädte, in denen ein Interview geführt wurde, der Fall ist (Interview Sozialamt, F-Stadt). Dies ermöglicht deutliche Vergünstigungen, z.B. ein Rabatt von ca. 50% auf das ÖPNV-Monatsticket im Jahresabo. Zudem werden sämtliche eingelöste Vergünstigungen von den Anbietern abgerechnet, sodass das Sozialamt die Nutzung der einzelnen Angebote quantitativ eruieren kann.

4.4 Wie? Organisationsformen

Passformate, Digitalisierung

Die kommunalen Sozialpässe existieren insbesondere in den Großstädten in NRW teilweise seit mehreren Jahrzehnten, was sich z.T. auch in den Passformaten widerspiegelt. Häufig handelt es sich um Bescheinigungen in Papierform. Die Umstellung auf Pässe in Scheckkartenformaten, die in vielen Großstädten erfolgt ist, ist mit Herausforderungen verbunden. Insbesondere sind dies höhere Kosten für den Druck, was angesichts knapper kommunaler Finanzen ein Hindernis darstellt. Während Papierformate teils in der hauseigenen Druckerei angefertigt werden können, ist dies bei Scheckkarten in der Regel nicht möglich. In einer Großstadt (F-Stadt) werden

Scheckkarten in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen gedruckt und an die Berechtigten (für die meisten Gruppen automatisiert) mit einem Begleitschreiben versandt. Die Umstellung von Scheckkarten oder Papierformaten auf QR-Codes oder Apps wird von den interviewten Mitarbeiter*innen hingegen als Möglichkeit langfristiger Kosteneinsparung beschrieben.

Während digitale Anträge bei ca. der Hälfte der NRW-Kommunen, die einen Sozialpass anbieten, verbreitet ist (vgl. Anhang 8.1), gehen Planungen zunehmend in Richtung der Umstellung auf QR-Codes, Apps, Wallets und digitale Sozialplattformen. Sozialdatenschutzprobleme treten dadurch auf, dass hierfür u.a. zusätzlich Emailadressen der Nutzer*innen eingeholt und Angaben zum Transferleistungsbezug, aus denen sich die Anspruchsberechtigung für die Sozial- und Kulturpässe ableitet, in zentralen Datenbanken gespeichert werden. Gelöst werden kann dies unter anderem dadurch, indem die Übermittlung solcher Angaben zwischen den Behörden (also z.B. vom Jobcenter an das Sozialamt) nicht in Form von Klardaten, sondern verschlüsselt erfolgt (Interview Sozialamt, E-Stadt).

Die Befragten betonen übereinstimmend parallele Lösungen von Digital- und Druckversionen als Königsweg: So sei die manuelle Nutzung im Scheckkartenformat für einzelne Gruppen, insbesondere Ältere sowie für Personen mit nur eingeschränkter Internetverfügbarkeit, essenziell. Zudem wird bei den Kommunen, die bereits digitale Versionen eingeführt haben oder planen, die Relevanz von Vor-Ort-Beratung und ggf. Vor-Ort-Beantragung in entsprechenden Ausgabestellen betont:

> *Ja aus Sicht der Digitalisierung sind es eigentlich immer die-die gleichen Aspekte. Zum einen keinen (1) äh ich sag mal zurückzulassen. (1) ähm ich sage mal, ich kann nicht einfach, je nachdem was ich anbiete (1) äh so sagen. Ich stelle jetzt ab morgen alles auf digital um, und vergesse den analogen Weg, weil dann hänge ich auch Menschen ab (.) zumindest in der jetzigen Zeit noch. Das mag sich in 30 40 Jahren verändern wenn (.) alle selbstverständlich sagen ja äh, ich kann mit allen Medien umgehen. Das ist aber zum jetzigen Zeitpunkt […] noch nicht der Fall. (Interview Sozialamt, B-Stadt)*

Die Bereitstellung von entsprechender Technik in den Akzeptanzstellen/Angeboten wird hingegen weitgehend als unproblematisch angesehen, insofern sich der Nachweis auf das Scannen eines QR-Codes beschränkt.

Service- und Ausgabestellen

In den Sozialämtern existieren Abteilungen, die die Beantragung und Ausgabe der Pässe (teils zusammen mit weiteren Teilhabeleistungen wie dem Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder und Jugendliche) verantworten und meist auch als Servicestellen fungieren. Dezentrale Anlaufstellen und Informationsmöglichkeiten finden sich vereinzelt in weiteren Behörden, wie z.B. im Jobcenter, und in weiteren Einrichtungen, z.B. Familien-, Stadtteilbüros. In einem Fall wird die Ausgabe des Passes von der Stadt weitgehend an eine unabhängige Einrichtung delegiert (Interview nicht-städtische Einrichtung, D-Stadt). Damit einher geht, dass die regulären Angebote des kommunalen Sozialpasses durch eigene Angebote ergänzt werden, die spendenbasiert sind, z.B. eigene Sozialkaufhäuser, Essensausgaben sowie eine spendenbasierte Plattform, auf der Tickets für Kulturveranstaltungen vergeben werden. Im Gegensatz zur passiven Angebotsstrukturierung sowie der direkten Subventionierung durch kommunale Gelder stehen hier Koordinations- und Ausgabestelle sowie die Angebote untereinander in einem engeren Verweisungszusammenhang.

Beantragung, Automatisierung

In einzelnen Kommunen wird eine automatisierte Zustellung in Verbindung mit dem primären Transferleistungsbezug ermöglicht. Typisch ist, dass die Sozialämter für bestimmte Transferleistungsbeziehende, insbes. SGB XII-Beziehende, die Pässe automatisiert zustellen, während z.B. Wohngeldbeziehende und nicht selten auch Personen im SGB II-Bezug diesen auf Grundlage ihres aktuellen Leistungsbescheids beantragen müssen. Auch auf dieser Ebene erscheint der Sozialdatenschutz als Hindernis automatisierter Zustellungen: Wie die Mitarbeiter*innen betonen, ist ein Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden nur eingeschränkt möglich. Komplizierter und aufwändiger ist die Beantragung für Gruppen, die keine Transferleistungen beziehen, da hierfür Einkommens- und Vermögensnachweise erbracht werden müssen, und die Sozialämter teils Einzelfall-/Härtefallentscheidungen treffen.

4.5 Verhältnis zu weiteren Teilhabeleistungen

Kultur- und Sozialpässe stehen mit zahlreichen Teilhabeleistungen in direkter Verbindung. Sofern der Pass (als Zugangspass) die Bedingung für den Zugang z.B. zu

Essensausgaben, zu vergünstigten ÖPNV- und Regionalverkehrtickets oder auch für die Verteilung kostenloser Tickets für Kulturveranstaltungen ist, werden die Bedürftigkeitsprüfungen in den entsprechenden Angeboten vereinfacht. Gleichwohl kann sich die Beantragung für die Nutzer*innen auch komplizierter gestalten, da für den Zugang zu dem entsprechenden Angebot zunächst der Pass beantragt werden muss oder Fristen z.B. für den Abschluss von Jahresabos aufgrund verzögerter Passzustellung nicht oder nur knapp eingehalten werden können. Sofern die Ausstellung der Sozialpässe wiederum von den Bewilligungszeiträumen und Beantragungswartezeiten der primären Sozialleistungen (wie z.B. die langen Wartezeiten für die Bewilligung von Wohngeld) abhängen, sind zeitliche Abstimmungsprobleme vorprogrammiert (s. 5.1).

Im Verhältnis zum Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder und Jugendliche (BuT) erweisen sich die Sozialpässe weitgehend als komplementär, insofern auch bei den Pässen, die Kinder als Anspruchsberechtigte einbeziehen, Leistungen bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Musikschulen) nicht doppelt vorkommen. Teils fungieren die Pässe hier auch flankierend. So berechtigt z.B. der Bonn-Ausweis zum kostenlosen Mittagessen in der Kita und der Schule, und der Köln-Pass sieht eine Einschulungshilfe parallel zum regulären Schulbedarf im Rahmen des BuT vor. Dahingehend ist weiterhin festzuhalten, dass einige Kommunen bereits Passsysteme für das BuT implementiert haben (z.B. die YouCard in Hamm oder die MyCard in Oberhausen) oder die Umstellung auf eine Bildungskarte planen.

Schließlich ist die Parallelität von unterschiedlichen (kommunalen und regionalen) *Pass-/Kartensystemen* festzuhalten. Einige Kommunen bieten einkommensunabhängige Familienkarten/-pässe an, die ähnliche Vergünstigungen anbieten, deren Angebot sich aufgrund der einkommensunabhängigen Ausgestaltung aber teils deutlich unterscheidet (so die Einschätzung im Interview Sozialamt, B-Stadt). Zudem existieren Sozial- und Kulturpässe auf Ebene des Kreises, teils parallel zu kommunalen Pässen (z.B. im Kreis Lippe). Weiterhin zu nennen sind Ehrenamtskarten, die Personen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Situation für ihr ehrenamtliches Engagement erhalten können. Der Leistungsumfang deckt sich weitgehend mit den Sozial-/Kulturpässen. Sie sind in einem Großteil der Kommunen, die auch einen Kultur-/Sozialpass anbieten, zu finden.

4.6 Zusammenfassung

Der Überblick über die Ausgestaltung der kommunalen Sozial- und Kulturpässe (s. auch Anhang 8.1) zeigt erstens, dass die Pässe in den letzten Jahren zentral einem institutionellen Wandel ihrer Organisationsformen (Passformate, Antragsverfahren, Koordination) unterliegen. Leitend ist dabei die Idee der Herstellung von Zugänglichkeit *durch* Digitalisierung und Automatisierung. Zweitens sind in den Kultur- und Sozialpässen in NRW unterschiedliche Verständnisse von sozialer und kultureller Teilhabe institutionalisiert. Diese Variationen betreffen die Ziellogiken, die Zielgruppen und die Funktionsweisen.

In der Regel überlagern sich unterschiedliche Ziellogiken in einem Passsystem. In den Bereichen Kultur, Bildung und Freizeit zielen Pässe primär darauf ab, die Teilnahme an Aktivitäten zu ermöglichen, die normalerweise eine relative Einkommenssicherheit voraussetzen. In den Bereichen Versorgung und Mobilität beeinflussen sie eher die materiellen, infrastrukturellen Voraussetzungen für Teilhabe bzw. kompensieren Mängel in der Grundversorgung.

Bei den *Zielgruppen* lassen sich graduelle Unterschiede festzuhalten: Im Fokus der Sozialpässe stehen Personengruppen mit geringen Einkommen. Für die formale Berechtigung ausschlaggebend ist dafür in der Regel der Bezug von Transferleistungen in einem engen (SGB II, SGB XII, AsylbLG) oder weiteren Sinne (Wohngeld, Kinderzuschlag, BAföG / BAB, SGB XIV, Leistungen der wirtschaftlichen Jugendhilfe, Unterhaltsvorschuss). Die Berechtigung entlang von fixierten Einkommensgrenzen oder durch Einzelfallberechnung erweist sich hingegen als komplexer. Sofern mit den Pässen explizit Familien adressiert werden, folgt dies nichtsdestotrotz weitgehend im Sinne der Zielgruppenlogik ‚Menschen mit geringen Einkommen'. Ausschlüsse von Zielgruppen lassen sich nicht nur auf formeller Ebene der Berechtigung identifizieren. Wie in Kap. 5 noch vertieft wird, bilden sie sich auch durch unterschiedliche Organisationsformen, insbesondere gruppendifferenzierte Antragsverfahren und Informations- und Beratungsdefizite heraus.

Auf Ebene der *Funktionsweisen* ist festzuhalten, dass die Pässe grundlegend gleichzeitig als *Zugangspass* (indem sie die Bedürftigkeitsprüfung in den Angeboten vereinfachen oder zur Nutzung des Angebots an sich berechtigen) und als *Vergünstigungs-*

pass fungieren, also kleinere oder größere Rabatte bei Vorlage in den entsprechenden Angeboten gewähren.[10] Hinzu kommt die Funktion der *Bündelung, Vernetzung* und *Information* von diversen kommunalen Teilhabeleistungen. So machen Informationsflyer und Servicestellenmitarbeiter*innen erst auf verschiedene Angebote in der Kommune aufmerksam.

5 Schlüsselthemen der Teilhabe und Ausgrenzung: Perspektiven der Organisation und Nutzung

Im Folgenden werden Schlüsselthemen im Vollzug der Gestaltung (5.1-5.2) und Nutzung der Kultur- und Sozialpässe (5.3-5.5) herausgearbeitet und dafür die Perspektiven der (für die Kultur- und Sozialpässe zuständigen) Mitarbeitenden von Sozialverwaltungen und weiteren Einrichtungen mit den Perspektiven der Nutzer*innen kontrastiert. Im Fokus stehen dabei praktische Probleme der Umsetzung, Erbringung und Nutzung der Sozialpässe und der Umgangsweisen damit. Es muss aber außerdem analysiert werden, welche Bedeutung die Passsysteme für soziale und kulturelle Teilhabe insgesamt haben (diese Aspekte stehen in Kap. 5.3-5.5. im Vordergrund).

Die hier dargestellten Schlüsselthemen beziehen sich auf Mitarbeiter*innen- und Nutzer*inneninterviews und werden daher anonymisiert dargestellt. Dazu haben wir bei den Interviews mit den Mitarbeiter*innen ein fiktives Kürzel für die jeweilige Kommune verwendet und bei den Interviews mit den Nutzer*innen Pseudonyme genutzt.

10 Zugang und Vergünstigung können des Weiteren exklusiv oder nicht exklusiv gewährt werden. So bieten größere Kultureinrichtungen ermäßigte Preise für eine größere Gruppe, neben Sozialpassinhaber*innen zum Beispiel ehrenamtlich Tätige und Studierende. Ebenso kann die Berechtigung zu Tafeln, Essensausgaben und Sozialkaufhäusern in der Regel auch anderweitig nachgewiesen werden, z.B. durch den aktuellen Grundsicherungs- oder Rentenbescheid, oder vollständig entfallen. Dass Sozialkaufhäuser ausschließlich den kommunalen Kultur-/Sozialpass akzeptieren, bildet die Ausnahme und folgt dann Zwecken einer Regulierung des Zugangs bzw. der Vermeidung der Überlastung der Einrichtungen.

5.1 Abstimmung mit Angeboten und beteiligten Behörden

Die teilnehmenden Angebote sind häufig bereits mehrere Jahrzehnte in die Kultur- und Sozialpässe integriert. Das gilt insbesondere für städtische Museen, Schwimmbäder, Zoos und Volkshochschulen. Dennoch sind die Spielräume der verantwortlichen Stellen in den Sozialämtern für eine Gestaltung des Angebots limitiert. Wie oben beschrieben, lässt sich überwiegend eine passive Angebotsstrukturierung beobachten. Neben dem nicht seltenen Fehlen finanzieller Ausgleichsleistungen zwischen Angebot und Kommune werden von den befragten Mitarbeitenden v.a. unzureichende Personal- und finanzielle Ressourcen für den Ausbau von Koordinations- und vermittelnden Stellen hervorgehoben. In der Konsequenz setzen die verantwortlichen Stellen kaum Impulse zur Aufnahme neuer Angebote und es fehlen häufig Kapazitäten, um auf Angebotslücken oder unzureichende Vergünstigungen zu reagieren.

Die relative Distanz und der geringe institutionalisierte Austausch zwischen Sozialverwaltung und teilnehmenden Einrichtungen spiegelt sich primär in dem Problem der Undurchschaubarkeit der Sozialpassnutzung wider. Einige der befragten Mitarbeitenden in den Sozialverwaltungen problematisieren, dass ihnen ein Überblick über Nutzungen der einzelnen Angebote fehlt: Die kommunalen Stellen haben eine Übersicht darüber, wie viele Sozialpässe von ihnen ausgestellt wurden. Sie haben jedoch keinen Einblick in die Nutzung der Sozialpässe selbst und können so auch die Nutzungshäufigkeiten für einzelne Angebote nicht direkt eruieren (Interviews Sozialämter, A-Stadt und B-Stadt) – dies gilt letztlich auch bei digitalen Formaten, in denen Angebote mit QR-Codes genutzt werden (Interview Sozialamt, E-Stadt).[11] Ausnahmen bestehen nur dort, wo die Vergünstigungen durch die Kommune finanziell ausgeglichen werden, da dies eine Abrechnung der Passnutzung in den einzelnen Angeboten voraussetzt.

11 Dies kann sowohl negativ wie auch positiv bewertet werden: Problematisch erscheint, dass so kaum Klarheit darüber herrscht, ob Angebote am Ende tatsächlich genutzt werden und ob der administrative Aufwand überhaupt in einem Verhältnis zur Nutzung steht. Positiv erscheint jedoch zugleich, dass hier keine detaillierteren personenbezogenen Nutzungsdaten anfallen, die wiederum Fragen des Datenschutzes und der sozialen Kontrolle aufrufen würden. Eine Lösung könnte darin bestehen, dass in einem explorativem Forschungsprojekt der Nutzung in ausgewählten Kommunen nachgegangen wird, so dass hier ausschließlich zum Zweck der Forschung einmalig Daten erhoben werden (s. auch Kapitel 6).

Unter Bedingung eines nicht etablierten Austauschs mit den Angeboten basieren Annahmen über Nutzung und Nicht-Nutzung weitgehend auf den Erfahrungen mit Anfragen einzelner Nutzer*innen in den Servicestellen: In verschiedenen Interviews wird z.B. verdeutlicht, dass die Servicestellen gehäuft Fragen zu der Nutzung von vergünstigten Mobiltickets erhalten und v.a. Nutzer*innen im Rentenalter nach der Verlängerung des Passes fragen:

> *Und das ähm (1) merken wir einfach ganz deutlich, dass das (.) die meisten Nachfragen der A-Städter Bürger sind, die einfach anrufen und sagen (.) oh, ich habe noch keinen A-Stadt-Pass, ich brauche aber das Ticket und. Ja, es ist eben genau eben die- wegen dieser, ja Mobilitätsgeschichte klar ne(?) das ist total existenziell wichtig (Interview Sozialamt, A-Stadt)*

Des Weiteren problematisieren die Mitarbeiter*innen die Werbung und Information zu den Kultur- und Sozialpässen und den entsprechenden Austausch mit den beteiligten Behörden, insbesondere – für die größte Gruppe der SGB II-Leistungsbeziehenden – mit dem Jobcenter. Zwar erfolgen in den Servicestellen von Jobcentern Informationen zu den Pässen, teils über Infoflyer, die ausliegen oder in Beratungsgesprächen ausgegeben werden, doch erfolgt dies häufig unsystematisch. So enthalten z.B. die Leistungsbescheide zum Bürgergeld aufgrund der Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit keine Informationen zur Pass-Berechtigung (Interview Sozialamt, E-Stadt).

Im Austausch mit den Angeboten und ihren entsprechenden Vorgaben entstehen typischerweise *zeitliche Abstimmungsprobleme*, die die Nutzung erschweren. Die Sozialpässe haben in der Regel eine ein- bis zweijährige Gültigkeitsdauer. Pässe, deren Gültigkeit direkt mit der Anspruchsberechtigung der primären Sozialleistungen (Bürgergeld, Sozialhilfe, u.a.) verknüpft sind, bergen das Problem der Ungültigkeit des Passes aufgrund der Beendigung, Unterbrechung oder der verzögerten Bewilligungsverfahren der primären Sozialleistungen. In einer Großstadt mit digitalem Sozialpass ist z.B. der QR-Code direkt ungültig, wenn die SGB II-Leistungen enden oder unterbrochen werden. U.a. beim Übergang vom Bürgergeld in das Wohngeld bedeutet dies typischerweise, dass für die Zeit des Wohngeldantragsverfahren Nutzer*innen der Zugang zu den Sozialpässen verwehrt ist (Interview Sozialamt, E-Stadt).

In anderen Kommunen wird die (meist ein- bis zweijährige) Gültigkeit des Passes von dem Leistungsbezug teilweise entkoppelt, insofern der Pass z.B. nach dem Auslaufen des Bürgergeldes in dem Jahr noch weiterhin genutzt werden kann. Mehrere Kommunen haben „Puffer“ eingerichtet, nach Auslaufen des Leistungsbezugs bleiben die

Pässe noch ein oder zwei Monate gültig, was insbesondere bei digitalen Formaten als sinnvolle Lösung artikuliert wird (Interview nicht-städtische Einrichtung, D-Stadt). In den Servicestellen finden sich des Weiteren pragmatische Lösungen „auf Kulanz“. So verdeutlicht ein Nutzer, der gleichzeitig in einer Servicestelle eines Kultur- und Sozialpasses beschäftigt ist:

> *Speziell beim Wohngeld, da haben wir (1) ich weiß nicht ob das die offizielle Anweisung ist, aber wir, sagen dann, zwei bis drei Monate können wir immer aus Kulanz so ein bisschen geben (1) schwierig wirds wenn wir das Gefühl haben da kommen Leute die immer wieder nur auf Kulanz verlängern (1) da wird es halt ein bisschen schwierig ähm […] anders ist es halt beim (2) beim-beim Bürgergeld das geht normalerweise ein bisschen schneller, da dürfen also, da wissen wir auch immer nicht ob wir kulan- aus Kulanz was geben dürfen (Nutzerinterview mit Lukas Bauer, D-Stadt)*

Ein weiteres zeitliches Abstimmungsproblem entsteht aus Sicht der Mitarbeiter*innen durch Verzögerungen der Ausstellung und Verlängerung der Pässe. Typischerweise entsteht dann das Problem, dass der Zugang zu vergünstigten Mobiltickets im Monats- oder Jahresabo verwehrt ist, was insbesondere beim Abschluss eines Jahresabos akut wird.

> *Ähm wir hatten ja gerade die Übergangszeit […] und die Werkstatt hat wirklich bis äh (1) zur letzten Oktoberwoche gebraucht, um die letzten noch gefertigten [Pässe, d. Verf.] zu versenden. (1) ähm denn ab dem 1. November galten ja die neuen Ausweise, und wurden auch benötigt, um eben Fahrscheine und dergleichen kaufen zu können. (1) Und dann gabs natürlich vermehrt (.) Anrufe […] Wir haben das aber auch so ein bisschen gelöst, indem wir gesagt haben (1) ähm wer dann jetzt hier in den letzten zwei Wochen sich meldet (1) um dann wirklich sicher zu gehen, dann haben wir einfach übergangsweise (.) unsere. Wir haben dann auch die entsprechenden Vordrucke, die halten wir auch vorrätig, des alten F-Stadt-Passes, die haben wir versandt (1) um damit dann eben (1) Beruhigung eintritt, und man in Ruhe auf den Erhalt des neuen Ausweises warten kann (Interview Sozialamt, F-Stadt)*

Zeitliche Abstimmungsprobleme bedeuten für die Nutzer*innen nicht selten Unsicherheiten, die sich v.a. in vermehrten Nachfragen in den Servicebüros oder Ausgabestellen bemerkbar machen.

5.2 Automatisierung und Digitalisierung: Folgeprobleme, Ausschlüsse

Digitalisierung und Automatisierung bedeuten potenziell einen Abbau von Zugangsbarrieren, etwa dadurch, dass Bedürftigkeitsprüfungen bei der Nutzung von Angeboten für Außenstehende beim Scannen eines QR-Codes weitgehend unsichtbar erfolgen, die vorzulegenden Pässe sich nicht von anderen Ausweisen unterscheiden oder Informationsprobleme durch automatische Zustellung teilweise gelöst werden. Die Interviews dokumentierten aber auch typische Folgeprobleme der Implementation und soziale Selektionen.

a) Zur automatisierten Zustellung des Passes: Eine Mitarbeiterin betont Informationsdefizite trotz automatisierter Zustellung und führt aus, dass Berechtigte im Asylbewerberleistungsgesetz unzureichend durch das Ausländeramt informiert und beraten werden:

> *Äh im Bereich äh Asyl ist es so, dass der A-Stadt-Pass (1) hm:: die Menschen mit eben vielleicht Sprachbarrieren auch, auf jeden Fall erreicht(!) Aber, ich bin mir nicht <<lachend>> sicher>>, dass die Menschen wissen was sie damit tun sollen ne(?) Also sie bekommen einen Zettel und ähm (1) je nachdem, ob äh in der Sachbearbeitung im Bereich Asyl (.) ähm die-die Menschen überhaupt noch am Schreibtisch haben, und vor Ort beraten dazu. Äh das wird ja auch immer weniger, weil immer mehr versucht wird, auch digital abzufrühstücken (Interview Sozialamt, A-Stadt)*

Deutlich wird hier, wie unter Bedingung fehlender Beratungskapazitäten automatisierte Zustellungen der Pässe in Verbindung mit Sprachbarrieren leerlaufen und wissensbezogene Nutzungsbarrieren verstärken.

Auf Seiten der Nutzer*innen werden die automatisierten Zustellungen nicht selten als Bestandteil bürokratischer Verwaltungsverfahren identifiziert und kaum von Leistungsbescheiden wie anderen Behördenbriefen zu unterscheiden wahrgenommen. So verdeutlicht eine Nutzerin:

> *Erfahren davon habe ich, als ich jetzt in R-Stadt angekommen bin, und mein erster Bescheid per Post kam, da-dann wurde der mitgeschickt (1) ich war dann ein bissel verwundert dass es ein DIN A4 Zettel ist, auf-auf äh, weißem Papier ausgedruckt in, in einer sehr komischen Schrift ((lacht)) (.) wie so-so'n Maschinen- (1) wie so ne Schreibmaschine (1) und ich wusste ehrlich gesagt gar nicht was das ist (.) so, da hab ich mich hingesetzt und habe halt mal gegoogelt, und habe dann relativ schnell rausgefunden, dass ich das vermutlich nicht sehr oft nutzen werde (Nutzerininterview mit Michaela Kessler, R-Stadt)*

b) Zur Digitalisierung (Wallet-/QR-Code- und App-Lösungen): Digitalisierte Versionen schaffen einen zusätzlichen Bedarf an personenbezogener Beratung und Information durch Professionelle (Behördenmitarbeiter*innen, Sozialarbeiter*innen in Beratungsstellen) oder Ehrenamtliche. Abgesehen von o.a. Datenschutzproblematiken, lassen sich in der praktischen Erbringung und Nutzung digitaler Sozialpässe typische Barrieren und Umgangsweisen damit identifizieren. Zentral sind dabei v.a. die fehlende Infrastruktur und digitale wie Sprachkompetenzen auf Seiten der Nutzer*innen. So verdeutlicht ein Nutzer und Mitarbeiter einer Servicestelle persönliche Unterstützungsbedarfe:

> *Es ist erschreckend wie oft ich hier jemanden habe der, Anfang 20 ist, und keine Ahnung hat wie man sich auf einer Website registriert ((klopft)) ((lacht)) (1) oder seine Emails liest, °hh hh°(2) ja gut wir haben hier halt auch (1) das, sagen uns die Leute natürlich auch nicht immer, dass sie Analphabeten sind, oder zumindest äh äh Deutsch nicht lesen können (1) das, geben die auch ungern zu (Nutzerinterview mit Lukas Bauer, D-Stadt)*

Die Mitarbeiter*innen betonen in dem Kontext Umgangsweisen: Neben o.a. Parallellösung von Digitalformat und weiterhin bestehender Scheckkarte sind dies die verstärkte niedrigschwellige Beratung und Anleitung zur Beantragung und Nutzung digitaler Pässe in den Servicebüros sowie der Einsatz ehrenamtlicher Vermittler*innen zur Anleitung bei Adressat*innengruppen ohne (hinreichende) deutsche Sprachkenntnisse (Interview nicht-städtische Einrichtung, D-Stadt).

5.3 Alltagsstrukturierung, Lebensbewältigung und das soziale Umfeld als lebensweltliche Nutzungskontexte

Die Interviews mit Mitarbeitenden zeigen, dass die Nutzung der Sozialpässe für die Sozialverwaltung häufig nicht durchschaubar ist. Oben wurde bereits verdeutlicht, dass keine bzw. kaum Möglichkeiten bestehen, die Nutzung von konkreten Angeboten zu eruieren und Einschätzungen zu Nutzungen auf alltagsweltlichen Annahmen oder in den Servicestellen direkt vorgebrachten Nutzungsproblemen beruhen. So betonen die Verwaltungsmitarbeiter*innen die vermutete Priorität existenzieller Bedarfe im Bereich der Versorgung und Mobilität gegenüber kulturellen und Bildungsinteressen (Interview Sozialamt, A-Stadt). Dementgegen wird für die Kernbereiche Kultur und Bildung fehlendes Wissen artikuliert, die Mitarbeiter*innen äußern hier lediglich Vermutungen über (Nicht-)Nutzungsmotive und -muster:

> *Also es wird überschaubar, wenn es um (1) äh äh Volkshochschule geht, oder Musikschule geht, um äh Theater und Konzerte und dergleichen geht (2) ähm das ist vielleicht auch ähm, ich will (1) überhaupt nicht den Menschen das (1) kulturelle Interesse (.) absprechen (1) ähm aber es ist dann vielleicht auch bei 50 Prozentigen Nachlass immer noch zu teuer, wenns um Theater und Konzerte und dergleichen geht (Interview Sozialamt, F-Stadt)*

Es ist naheliegend, die von den Mitarbeitenden artikulierte Undurchschaubarkeit mit den faktischen Nutzungspraktiken in den Interviews mit Nutzer*innen zu kontrastieren. Hier soll aber zunächst vorangestellt werden, dass die Frage der Nutzung weder in der Beschreibung aufgeht, ob und was Adressat*innen mit dem Sozialpass nutzen, noch in Erklärungen, warum bestimmte Adressat*innengruppen bestimmte Angebote nutzen und andere nicht. Vielmehr ist – im Sinne des Nutzens bzw. des ‚Gebrauchswertes' – vorgängig zu eruieren, *wozu* den Adressat*innen die Nutzung dient, welche subjektive Bedeutung Sozialpässe in den Lebenswelten haben, inwieweit sie in den Lebenswelten Teilhabe befördern (und welche Grenzen dies hat).

Die Nutzer*inneninterviews zeigen dahingehend erstens auf, wie Menschen mit Armutserfahrungen Pässe in ihren *Alltag* integrieren. Armuts- und Prekaritätserfahrungen fordern die Alltagsstrukturierung heraus. Insbesondere dort, wo der Alltag nicht durch die Einbindung in Erwerbsarbeit vorstrukturiert wird und wo Krisen und Übergänge in neue Lebensphasen etablierte Routinen infrage stellen, sind die Akteure damit konfrontiert, den Alltag neu und mit begrenzten materiellen Ressourcen zu gestalten. Im Rahmen dieser Herausforderung werden bestimmte Angebote der Kultur- und Sozialpässe selbstverständlich genutzt, andere sind hingegen gänzlich irrelevant. Etwa hat der regelmäßige bzw. wöchentliche Besuch im Schwimmbad bei einer Nutzerin eine zentrale Bedeutung für die Krankheitsbewältigung. In einem anderen Fall ist es der regelmäßige Museumsbesuch am Wochenende, der zum Aufbau und Erhalt einer Tagesstruktur im Alter beiträgt. Eine Schlüsselrolle im Alltag spielt Mobilität, wie auch die befragten Mitarbeitenden reflektieren (s. 5.1). Die Nutzung des ÖPNVs und des Deutschlandticket Sozial ist häufig elementar für alltägliche Besorgungen, den Weg zur Arbeit sowie die Wahrnehmung von Terminen in Behörden und bedingt die Nutzung weiterer Angebote in den Bereichen Bildung, Kultur und Freizeit. Dementsprechend bildet der Zugang zu vergünstigten Mobiltickets nicht selten den Ausgangspunkt für die Beantragung des Passes und die Information über weitere Vergünstigungsmöglichkeiten:

> *das kann sein dass ich von dem Ticket zuerst erfahren habe (1) und dann erfahren habe das geht nur mit dem D-Stadt-Pass, so günstig, das, ich glaube es war eher so […] Und ich habe auch selbst als ich den D-Stadt-Pass in der Hand hatte, habe ich total spät realisiert dass das- dass man damit auch noch ganz andere Möglichkeiten hat, als es dann irgendwann mal ins Freibad ging habe ich dann gemerkt oh da kann ich ja eine Vergünstigung bekommen (1) weil das steht ja nicht irgendwie auf dem Pass drauf (Nutzerinterview mit Lukas Bauer, D-Stadt)*

Zweitens sind Nutzungsweisen nicht nur auf den Alltag, sondern auch auf die *biographischen Hintergründe und Lebenssituationen* bezogen. Mit Kultur-, Bildungs-, Freizeitangeboten knüpfen die Adressat*innen an ihre biographischen Vorerfahrungen und an entwickelte Teilhabeansprüche an.[12] So gesehen unterstützen Kultur- und Sozialpässe potenziell bei einem Weiterteilhaben in der Biographie und ein Teilhaben

12 Beispiele sind das oben erwähnte Schwimmen als Teil der Krankheitsbewältigung und der Erhalt des Hobbys Fotografieren durch Partizipation in einer Fotogruppe (beide Beispiele aus dem Nutzerininterview mit Brigitte Stevens, A-Stadt).

trotz erschwerter Lebensumstände. Zudem schaffen die komplexen – und für Armutslagen zugleich typischen – Lebensumstände (wie Krankheiten/psychische Belastungen, Familienkrisen/-konflikte, prekäre Wohnsituationen) besondere Herausforderungen für die Nutzung von Angeboten. So ist z.B. der Besuch von Ausstellungen und Konzerten oder die dafür erforderliche Nutzung des ÖPNV für psychisch Erkrankte oder Personen mit körperlichen Beeinträchtigung mit Belastungssituationen verknüpft (Protokoll Beiratstreffen).

Schließlich steht die Nutzung von Kultur- und Sozialpässen drittens in Zusammenhang mit der Gestaltung *sozialer Beziehungen*. So werden die mit dem Pass vergünstigten Angebote nicht selten gemeinsam genutzt, sei es in Form der Nutzung von Freizeitangeboten als Familie, zum Zwecke des Erhalts von Freundschaften oder als Gruppe von Teilnehmer*innen eines Sprachkurses (z.B. der Volkshochschule). Gerade bei statusungleichen Beziehungen zieht dies komplexe Praktiken der Einlösung von Reziprozität nach – das zeigt der Bericht einer Nutzerin über einen gemeinsamen Konzertbesuch mit einer Freundin: Da sie selbst den ermäßigten Ticketpreis nicht auf einmal bezahlen konnte, streckte die Freundin das Geld vor, das die Interviewte in monatlichen Raten an die Freundin zurückzahlt (Nutzerininterview mit Brigitte Stevens, A-Stadt). Weitere Befragte artikulieren ein *Nichtmithaltenkönnen* bei der Partizipation in Freizeitgruppen und bei den Kulturnutzungen von Freund*innen:

> *also ich ha- also ich habe eine andere Bekannte, die machte-die macht jetzt nächstes Jahr schon ihre dritte Kreuzfahrt also ((beide lachen)) und (1) und-und die hat also zig äh, Opern und Konzertabos und also das kann ich mir auch nicht leisten also, ich bin bei der Kulturplattform 1 die gibt es hier in A-Stadt, und das ist irgendwie schon eine gute Sache […] also im Prinzip kann ich mir eigentlich auch irgendwie so eine, Theater oder Konzertkarte leisten weil die äh (.) äh die sind ja auch ermäßigt, also das geht schon also wenn-wenn ich das wirklich will aber, das ist wirklich auch eine gute Sache (Interview mit Katharina Steinmüller, A-Stadt)*

Einerseits mildern Kultur- und Sozialpässe derartige Ausgrenzungsdynamiken aufgrund von Statusunterschieden ab, andererseits sind Kulturnutzungen im Rahmen von persönlichen Beziehungen mit weiteren unausgesprochenen Erwartungen der Gegenüber verbunden (z.B. das gemeinsame Essengehen vor oder nach dem Museumsbesuch), die nicht selbstverständlich eingelöst werden können.

Insbesondere bei Alleinstehenden dienen Kultur-, Freizeit- und Bildungsangebote dem Aufbau eines sozialen Umfeldes. Exemplarisch ist hierfür ein Interview mit einer Nutzerin, die vor eineinhalb Jahren in eine Großstadt gezogen ist und von ihrem Entwurf

berichtet, im neuen Lebensort Anschluss zu finden. Den Pass bewertet sie unter dem Gesichtspunkt, inwiefern die Angebote vor Ort dies ermöglichen, und kommt so zu einer negativen Einschätzung:

> *ansonsten wie gesagt, es ist schwierig ((klatscht in die Hände)) (1) das ist (2) ja, wo man halt normalerweise Menschen kennenlernt bei so (1) ja Veranstaltungen Essen, Trinken (1) Kulturveranstaltungen, die fallen halt größtenteils weg […] aber das ähm (1) ja, ich tue mich schwer(!) ich ka- es kann auch ein:: Ding in mir drin sein, dass ich einfach gehemmt bin, weil (1) A B C D E (Nutzerinterview mit Michaela Kessler, R-Stadt)*

5.4 Nutzungsstrategien

Die Nutzer*inneninterviews zeigen, wie sich Adressat*innen die Sozial- und Kulturpässe zu Nutze machen und dabei Zugangsprobleme bearbeiten – hierbei lassen sich typische Strategien festhalten.

Informieren

Eine erste Strategie ist das Informieren und das damit generierte praktische Wissen über die Pässe und deren Angebot. Kulturnutzungen setzen in der Regel erfahrungsbasiertes Wissen über Funktionsweisen, Zugangsbedingungen und Informationskanäle voraus, besonders bei einmaligen Veranstaltungen (Konzerte, Sonderausstellungen). So reflektiert eine langjährige Passnutzerin:

> *das muss man oft ein bisschen länger planen dann äh (2) weil das ähm (2) also manchmal ist ja ausverkauft oder (1) oder dann steht manchmal irgendwie noch äh (1) äh wenige Karten an der Abendkasse aber jetzt ist hier das, das Theater ist-ist-ist-ist in A-Stadtteil 2 hier bei uns mittlerweile […] dann äh die Oper ist in A-Stadtteil 2, und da überlege ich mir dreimal ob ich mich da auf den Weg mache und (1) obwohl, also, ähm (2) hier äh ist son-so eine Vorverkaufsstelle auch mitten in der Stadt und, da kann man eigentlich auch schnell mal hingehen die sind auch immer sehr freundlich und sehr zuvorkommend (Nutzerininterview mit Katharina Steinmüller, A-Stadt)*

Eine andere Nutzerin berichtet, wie sie sich über Kulturveranstaltungen informiert, u.a. über einen städtischen Veranstaltungskalender. Während damit ein Überblick über mögliche Angebote hergestellt wird, werden Ermäßigungen zufällig entdeckt, so verdeutlicht am Beispiel eines Konzerts:

> *und da hab ich mir das eigentlich schon abgeschminkt (.) hab aber trotzdem mal geguckt was Karten kosten, und dann hab ich gesehen ey guck mal, dat ist ja ne Ermäßigung (.) und da hab ich geguckt was kostet das mit Ermäßigung (.) da bin ich fast vom Stuhl gekippt(!) da konnt ich: für 30 Euro(!) voll vorne(!) auf den geilsten Plätzen(!) und da hab ich gesagt das machste, da gehst du hin (.) und die-die anderen Karten in dieser Kategorie irgendwie so 80 Euro oder sowas (1) un:d das da war ich platt (.) aber, na sowas erlebe ich echt selten, aber da hab ich natürlich zugeschlagen, und mich gefreut wie ein (Wats) und bin da hin (Nutzerininterview mit Brigitte Stevens, A-Stadt)*

Wiederkehrend werden dabei auch Plattformen angesprochen und teils genutzt, in denen Restkarten kostenlos oder kostengünstig verteilt werden (wie z.B. die „Kulturliste" in Großstädten wie Münster, Düsseldorf und Köln). Teils sind diese an die Kultur- und Sozialpässe als Zugangsvoraussetzung direkt gebunden, dennoch ist das praktische Wissen über Nutzungsmöglichkeiten bei Passinhaber*innen unterschiedlich ausgeprägt. Einige Nutzer*innen berichten, wie sie solche Plattformen nutzen, andere haben davon keine oder lediglich abstrakte Kenntnis. Nicht selten bedeutet die soziale Selektivität praktischer Wissensbestände, dass Kulturangebote als wünschenswert, aber mit den vorhandenen Ressourcen unerreichbar beschrieben werden.

> *Ja irgendein Konzert oder so, aber da-da pff (-) undenkbar (1) ich hätt mir gern damals, der war in L-Stadt Ronan Keating angeschaut, aber damals hatte ich weder Auto, weil das kaputt war damals (1) noch das Geld […] ja, woher nehmen(!) […] also ist klar es gibt irgendwie schon son System, da wo so Restkarten dann irgendwie verteilt werden oder so, ich weiß aber nicht wie man da dran kommt (1) ich habs nur irgendwo mal gelesen (Nutzerininterview mit Michaela Kessler, R-Stadt)*[13]

Abwägen

Typisch für die Sozialpassnutzung unter Bedingung von Armuts-/Prekaritätserfahrungen ist eine Strategie des *Abwägens:* Die Adressat*innen wägen ab, ob vergünstigte Angebote im Kultur-, Freizeit- und Bildungsbereich ökonomisch möglich sind, insbesondere bei hohen, wenngleich stark rabattierten Preisen wie z.B. Zoos. So begründet eine Nutzerin ihre Nicht-Nutzung:

> *aber (1) äh natürlich immer dann (1) wenns trotzdem zu teuer ist, und das kommt halt schon auch vor (2) äh ein sensationelles Angebot habe ich verschwiegen (1) ich könnte ne Jahreszah- Karte für den scheiße teuren A-Städter Zoo mit dem A-Stadt-Pass für 30 Ocken bekommen […] das ist auch echt nen sensationelles Angebot (1) weil der Eintritt ist so teuer(!) (1) un::d ich hab das mal gemacht, zurzeit nutz ich das nicht (Nutzerininterview mit Brigitte Stevens, A-Stadt)*

Die Strategie des Abwägens wird von materieller Prekarität gerahmt. So wird betont, dass Kulturangebote nur eingeschränkt genutzt werden können *„vorausgesetzt man kommt hin"* (Nutzerininterview mit Brigitte Stevens, A-Stadt). Kennzeichnend sind

---

13 Oder an anderer Stelle: „[…] Konzerte oder sowas, das ist halt einfach viel zu teuer(!) (1) dass du mal (1) irgendwas dir anschaust, we-wenn man sich was weiß ich, ich weiß nicht was ein Coldplay Konzert kosten würde, als Beispiel jetzt (1) ich habe ((klopft auf die Beine)) keine Ahnung aber (1) von-wovon soll ich es zahlen(?) man muss ja gucken dass man irgendwie (1) ((klopft auf die Beine))" (Nutzerininterview mit Michaela Kessler, R-Stadt)

dabei begrenzte Planungshorizonte im Alltag und unvorhergesehene Ausgaben, die das monatliche Budget aufzehren:

> *Ja das kannst du ja vorher nie sagen weil meistens dann wieder irgendwas ((klatscht in die Hände)) Unvorhergesehenes kommt (2) ((klatscht in die Hände)) mei- meistens macht man halt irgendwann, irgendwas worauf man Lust hat (2) ich find immer noch, am besten wenn ich nur die-die Benzinkosten zu zahlen hab, und dann einfach ((klatscht in die Hände)), halt, wie jetzt bei dieser Veranstaltungsreihe 1 […] aber da musste ja auch überall hinkommen (Nutzerininterview mit Michaela Kessler, R-Stadt)*

Bemerkenswert ist das Muster, dass sich – trotz Vorhandensein eines Kultur-/Sozialpasses – Kulturnutzung und Mehrausgaben im Bereich der elementaren Versorgung bei Strategien des Abwägens gegenüberstehen. Die mit der Inflation einhergehenden Ungewissheiten verstärken dieses Entscheidungsdilemma. Nicht selten bedeutet die Kulturnutzung Einschnitte im Bereich der elementaren Versorgung, wie z.B. eine unausgewogene Ernährung in Kauf zu nehmen:

> *Ja hier da- also solche Sachen nutze ich echt(!) es ist zwar immer noch teuer genug, aber nicht mehr so teuer (1) […] al- da ist der Benefit so groß, dass ich sage komm das machste jetzt, also wenn ich jetzt überlegen würde, so ne so ne Führung [gemeint ist eine vergünstigte Stadtführung, d. Verf.] (-) (.) versus drei Tage Nudeln, dann nehme ich halt in drei Gottes Namen die drei Tage Nudeln(!) (1) und mach die Führung (Nutzerininterview mit Brigitte Stevens, A-Stadt)*[14]

Kombinieren

Des Weiteren konnten wir in den Interviews wiederholt Strategien des Kombinierens finden: Die durch den kommunalen Kultur- und Sozialpass gewährten Vergünstigungen werden untereinander (typisch: vergünstigtes Mobilticket und ermäßigter Museumseintritt), mit weiteren Pässen (z.B. Behindertenausweis, Ehrenamtskarte) oder einrichtungsspezifischen Rabattsystemen (wie Treuepunkten oder Dauerkarten) kombiniert. So berichtet eine Nutzerin, wie sie den Sozialpass mit einer Bonuskarte im Schwimmbad kombiniert und dadurch die Vergünstigung erhöht. Neben dem praktischen Wissen und der regelmäßigen Nutzung sind solche Strategien materiell voraussetzungsreich, etwa dann, wenn für Dauerkarten einmalig größere Beträge gezahlt

---

14 Die Strategie des Abwägens legt es nahe, dass Nutzungen stark von ökonomischen Kriterien geleitet sind, dabei spielen aber auch Schwellen der Respektabilität eine Rolle, was v.a. im Bereich der Versorgung deutlich wird: Während einige die Nutzung von Lebensmittelausgaben und Sozialkaufhäusern ausschließen, ist dies bei anderen Nutzer*innen Bestandteil etablierter Routinen und langjähriger Sparstrategien. Allerdings wird auch im letzteren Fall eine Zurückhaltung artikuliert.

werden (Nutzerininterview mit Brigitte Stevens, A-Stadt). Das Kombinieren ist häufig essenziell, um Kulturnutzungen in den Alltag zu integrieren, etwa wenn das vergünstigte Mobilticket die Voraussetzungen der Erreichbarkeit der Kulturangebote sicherstellt (vgl. Nutzerininterview mit Katharina Steinmüller, A-Stadt).

Gemeinsam nutzen

Schließlich sind Strategien der gemeinsamen Nutzung im Kontext von Familie und Freundschaften festzuhalten: Exemplarisch dafür ist der biographische Bericht einer Alleinerziehenden, deren Söhne heute im Erwachsenenalter sind. Sie rekapituliert, wie sie nach der Scheidung nach vergünstigten Freizeitangeboten für die Familie v.a. während der Ferien Ausschau gehalten hat, dabei aber kaum von dem Sozial-/Kulturpass profitiert hat. Hingegen nutzte sie u.a. ein kirchliches Familienfreizeitangebot für Alleinerziehende, das nach einigen Jahren nur noch zu deutlich höheren Preisen und ohne Vergünstigung angeboten wurde. Aktuell nutze sie zusammen mit einem ihrer Söhne, bei dem eine Schwerbehinderung vorliegt, ein vergünstigtes Theaterabonnement (Nutzerininterview mit Juliane Petermann, K-Stadt).

Oben wurde bereits erwähnt, dass gemeinsame Kulturnutzungen im Rahmen von Freundschaften auf den Erhalt von Reziprozitätsnormen zielen. Die Interviewten berichten von verschiedenen Strategien. Etwa betont eine Nutzerin, dass sie bei gemeinsamen Besuchen von Museen, Konzerten etc. mit einer Freundin darauf besteht, auf weitere gemeinsame Aktivitäten wie das gemeinsame Essen im Restaurant oder Café, was für die Freundin selbstverständlich ist, zu verzichten (Nutzerininterview mit Katharina Steinmüller, A-Stadt). Ähnlich gelagert ist das bereits geschilderte nachträgliche „Abstottern“ des Ticketkaufs bei der Freundin (Nutzerininterview mit Brigitte Stevens, A-Stadt).

Die Strategien dokumentieren zum einen, dass Nutzungsweisen der Pässe von einem Leben am Existenzminimum geprägt sind: Zugänge zu den vergünstigten Angeboten sind weiterhin materiell und handlungspraktisch voraussetzungsvoll und bringen die Passinhaber*innen bei Kultur-, Freizeit- und Bildungsangeboten in typische Entscheidungsdilemmata. Zum anderen werden die Handlungsstrategien nicht allein von ökonomischen Rationalitätskriterien geleitet, sondern auch von Anerkennung und Identität, von moralischen Schwellen sowie Werten und Normen in persönlichen

Beziehungen. Dies zeigt, dass Nutzer*innen vor dem Hintergrund lebensweltlicher Werte, ihrer Identitätskonzepte und alltäglicher Strukturierungen Pässe eigensinnig nutzen.

5.5 Nutzungsprobleme

Im Vorangegangenen wurden bereits strukturelle Ausschlüsse und Barrieren beschrieben, die in der alltäglichen Nutzung Probleme verursachen. U.a. sind dies zeitliche Abstimmungsprobleme aufgrund der begrenzten Gültigkeitsdauer der Pässe und Unterbrechungen der anspruchsbegründenden Transferleistungen. Mehr oder weniger erwartbar ist der Befund, dass unzureichende Vergünstigungen materiell die Nutzung von Angeboten erschweren: Wie alle Interviewten betonen, sind im Kontext von Armut und Prekarität vor allem kostenintensive Monats- oder Jahrestickets in Museen, Zoos, und für Mobilität alltagspraktisch problematisch, insofern diese zwar teils stark rabattiert sind, aber hohe einmalige Investitionen voraussetzen. Neben Problemen der formalen Passberechtigung und der materiellen Voraussetzungen lassen sich Probleme im Vollzug der Angebotsnutzung sowie wissensbezogene Probleme identifizieren, die Teilhabespielräume einengen/verwehren.

Irritationen und Umstände der Passprüfung in Einrichtungen

Typisch sind Probleme, die in Situationen der Passprüfung und des Zugangs in einzelnen Angeboten auftreten. Der Kauf ermäßigter Tickets wird im Allgemeinen als unproblematisch und selbstverständlich beschrieben. Probleme bei der Vorlage des Passes etwa aufgrund von Unwissen von Seiten des Personals über den Sozialpass oder nicht funktionierende QR-Codes (z.B. aufgrund einer kurzzeitigen Unterbrechung des Bürgergeldes, vgl. Interview Sozialamt, E-Stadt) sind Ausnahmen und können meist schnell ausgeräumt werden. Gleichwohl sind solche situativen Unregelmäßigkeiten folgenreich:

> *Also wir hatten das auch so ähm, bei kulturellen Veranstaltungen, dass dann äh Irritation da war, manchmal lag das gar nicht an uns. Das kann halt auch an dem anderen, Ticketsystem gelegen haben. Oder dass die Person die da arbeitet das nicht- nicht wusste(!) ne(?) das-das kann natürlich auch vorkommen (.) ähm aber, wenn das dann ist, dann ist es manchmal auch so dass die Leute wirklich geknickt sind, ne(?) dass die ähm (1) ja ne doofe Erfahrung dann machen, ne(?) sich eh schon abgehangen fühlen […] und ähm dann erfährst du so was und dann, kommt dann schon, ja, ne Nachricht oder nen Anruf, oder halt ne Mail (Interview nicht-städtische Einrichtung, D-Stadt)*

Teils berichten die Nutzer*innen außerdem von latenten Abwertungen von Seiten des Personals in Angeboten, die allerdings selten vorkommen:

> *Obwohl ich hab, einmal (1) irgendwie da war ich (1) in der-in der K-Akademie, und dann (.) war eine-hat eine irgendwie so ziemlich blöd reagiert sagte ja also, sowas hätte sie ja auch noch nicht überleäh: erlebt dass jemand so einen Pass vorzeigte, aber ich meine- und die wussten nichts von dem Pass(?), ne(?) die wuss- die wusste erstmal nicht so viel und war auch irgendwie so ein bisschen, irritiert ich mein (1) das sind-sind meistens auch-auch Leute die m- denen man schon ansieht dass sie ein bisschen (-) besser situiert sind aber (Nutzerininterview mit Katharina Steinmüller, A-Stadt)*

Dort, wo Pässe vor Ort ausgegeben oder verlängert werden, entstehen vergleichbare Situationen, hier in Form von Antizipationen und Rechtfertigungen der Adressat*innen:

> *Nicht wenige kommen hier hin wenn die das erste Mal den D-Stadt-Pass ausstellen (1) dann probieren die sich zu rechtfertigen und sagen ja und ich hoffe dass ich bald in Arbeit komme, und (ich) sage Sie müssen sich da überhaupt nicht für schämen und ja (1) es ist für viele Leute ganz ganz schwierig ja (Nutzerinterview mit Lukas Bauer, D-Stadt)*

Dabei handelt es sich beim Vorzeigen oder Ausstellen nicht nur um Probleme der Sichtbarkeit gegenüber Außenstehenden in der Öffentlichkeit, sondern auch gegenüber Begleitpersonen (Freunde, Familie).

> *Und also was ich schon manchmal so ein bisschen, peinlich finde, wenn ich zum Beispiel, mit irgendjemandem so ins Museum gehe und so, und zeig dann ((klopft auf den Tisch o.Ä.)) meinen Pass vor aber, aber jetzt so-so in meinem Freundeskreis die wissen ja mittlerweile dass ich den habe, und, kann man ja auch kann ich ja auch zu stehen also […] also ich habe mich mittlerweile dran gewöhnt weil äh (1) ist halt so wie es ist und, und meistens reagieren die Leute auch sehr freundlich dann (Nutzerininterview mit Katharina Steinmüller, A-Stadt)*

Folgenreich sind Situationen der Ungültigkeit des Passes besonders im Bereich Mobilität, wenn die fehlende Mobilticket-Berechtigung Bußgelder nach sich zieht. Ein Nutzer berichtet von einer Fahrscheinkontrolle, bei der er Strafgebühren zahlen musste, da er seinen Sozialpass nicht verlängert hatte und das Deutschlandticket Sozial somit ungültig war, ohne dass ihm das bewusst war (Nutzerinterview mit Lukas Bauer, D-Stadt).

Problematisch erweisen sich außerdem die praktischen Umstände, die mit der Passausgabe, -prüfung und Angebotsnutzung verbunden sind, u.a. in Form des *Wartens* in der Öffentlichkeit:

> *Es gibt (1) mitm A-Stadt-Ti- Pass gibts Sozialtickets (.) die kriege ich aber nur(!) an den Filialen […] es ist halt aufwändig (.) und es ist (.) sch::on auch […] ein bisschen diskriminierend wenn man das so will ne(?) weil teuer zahlen kann ich schnell, mit der App und los (1) oder ich kann mir irgendwo ne Fahrkarte ziehen, aber für dieses fucking (.) Sozialticket (1) muss ich da hin, und da in der Schlange stehen (Nutzerininterview mit Brigitte Stevens, A-Stadt)*

> *Ich kann mich wirklich nicht mehr gut erinnern, ich weiß noch genau wo und wie es passiert ist [I: ja], tatsächlich also ich habe auch hier(!) den D-Stadt-Pass geholt […] damals die Kollegen die waren nochn bisschen (1) ja(!) (1) es war-es war demütigend tatsächlich, also (.) so ein bisschen, es war*

> *man hat sich nicht-nicht gut gefühlt dabei, wirklich […] und dann wurd man angewiesen da:: stehen zu bleiben und, auch mit nem, wirklich (.) unpassenden Ton einfach, und dann sind die (1) Angestellten nach hinten gegangen, haben dann da wer weiß was gemacht und auch, extrem lange gebraucht für mein-für mein Gefühl und, ja (2) man::: hat sich wirklich, wirklich-wirklich (1) wie Abschaum gefühlt damals noch (Nutzerinterview mit Lukas Bauer, D-Stadt)*

Dabei ist manchmal auch das Passformat ausschlaggebend:

> *[…] war dann, irgendwann, in der, Stadtbibliothek und hatte das Ding dabei (1) habs dann doch genutzt, da habe ich mich nicht geschämt (2) weil da war so ne ganz junge Dame da (1) ich glaub war ne Studentin oder so und die ham glaube ich wenig Vorurteile (3) ähm (1) ansonsten tue ich mich relativ schwer(!) (1) zuzugeben dass ich arm bin (1) und diese Hemmschwelle (1) ist sehr hoch (.) dieses Ding her zu zeigen (Nutzerininterview mit Michaela Kessler, R-Stadt)*

Diese Schilderungen zeigen, dass Irritationen und praktische Umstände beim Zugang eng mit dem Erleben von Diskriminierung oder dem Antizipieren von schamhaften Situationen verknüpft sind. Das kann mit den Erfahrungen der Expert*innen unseres Beirats kontextualisiert werden: Diese weisen darauf hin, dass das Design und Format des jeweiligen Passes v.a. unter dem Aspekt der Stigmatisierung sehr wichtig seien. In einigen Kommunen sind die Pässe wie normale Scheck- oder Bonuskarten gestaltet. Das Design sei in diesen Fällen weniger stigmatisierend. In anderen Kommunen sind die Pässe jedoch gestalterisch so umgesetzt, dass die Nutzer*innen davon ausgehen müssen, dass für alle ersichtlich ist, dass es sich hier als um einen Ausweis für Arme handelt – dies wird als stigmatisierend wahrgenommen (Protokoll Beiratstreffen).

Informationsbezogene Probleme: Kenntnis, Transparenz, praktisches Wissen

Typischerweise am Beginn des Leistungsbezugs fehlt häufig abstraktes Wissen über den Pass und dessen Funktionsweise. Die Mitarbeitenden der Kommunalverwaltung und der Servicestellen heben hervor, dass Informationen je nach Transferleistungsbezug unterschiedlich weitergetragen werden und Hürden am Beginn des Leistungsbezugs aufgebaut werden, wenn keine transparenten Informationen zum Sozialpass mit dem Leistungsbescheid versendet werden oder das automatisierte Versenden nicht durch Beratungsdienstleistungen unterfüttert wird (s. 5.2). Nutzer*innen heben die krisenhaften Lebensumstände beim Übergang in den Transferleistungsbezug hervor.[15] Angesichts von Krankheiten, Arbeitslosigkeit und damit verbundenen Sinnkrisen liegt

15 Alle interviewten Nutzer*innen wurden gebeten, sich an die Situation zu erinnern, als sie den Sozialpass das erste Mal in den Händen hatten und davon zu berichten. Bis auf eine Person konnten sich die Befragten daran nicht erinnern.

die Passberechtigung außerhalb des Relevanzhorizonts, was durch unzureichende Informationen und Beratung verstärkt wird:

> *Und ich konnte einfach- damals gar nichts mit der Idee anfangen, was das- also überhaupt nichts was das ist, das ist meiner Meinung nach eines der größten Probleme die Transparenz, dass die Leute überhaupt nicht wis- viele Leute wissen gar nicht dass der existiert (Nutzerinterview mit Lukas Bauer, D-Stadt)*

Daneben wird die *Intransparenz von Angeboten* aufgrund unzureichender Werbung problematisiert. Die Interviewees reflektieren, dass sie von dem einen oder anderen Angebot wissen, aber anhand der Sozialpass-Flyer keine Übersicht bekommen.

> *Ja also, also wirklich (1) Angebote dass die wirklich aufgelistet sind, dass die äh (1) leicht, ((klopft auf den Tisch o.Ä.)) (1) also leicht einsehbar sind, dass die Leute das einfach erfahren ((klopft auf den Tisch o.Ä.)), wie d- wie man das macht, dass es das gibt, und ähm (2) ich meine, es-es müsste ja nur eine Seite geben wo wirklich jeder teilnimmt, einfach nur aufgelistet ist, das-das würde schon reichen ((klopft auf den Tisch o.Ä.)) es ist alles ein bisschen zu abstrakt gemacht (ebd.)*

Das ist in dem Kontext zu betrachten, dass Pässe teils auch in Angeboten anderer (häufig benachbarter) Städte anerkannt werden, ohne dass dies in den offiziellen Informationen der Servicestellen bzw. in den kommunalen Durchführungsrichtlinien vermerkt ist, sich also unterschiedliche Handhabungen etabliert haben, die nicht allgemein kodifiziert sind und für die Adressat*innen daher nicht erwartungssicher verfügbar sind. Ebenso veralten Informationen auf Websites, insbesondere bei zeitlich begrenzten Sonderprogrammen (z.B. Gutscheine im Kontext der Energiekrise bzw. des Stärkungspaktes NRW) und bei Kultur- und Sozialpässen mit einem dynamischen und weitreichenden Angebotsbereich. Auch die Sozialverwaltungsmitarbeitenden reflektieren das Problem und weisen daraufhin, dass der Erfolg von Werbeinitiativen einerseits durch die Aktivitäten anderer Institutionen wie dem Jobcenter bedingt ist (s.o.), andererseits die Sozialämter bei Werbung und Website-Infos Neutralitätsgebote beachten müssen, also z.B. nicht ein bestimmtes Schwimmbad oder Museum bewerben dürfen (Interview Sozialamt, A-Stadt).

Wissensprobleme treten schließlich als fehlender Zugang zu praktischem Wissen (*Know How*) auf (s. 5.4). Für die routinehafte bzw. längerfristige Nutzung ist entscheidend, wie die Sozialpässe und ihre Angebote in die lebensweltlichen – alltäglichen und biographisch bestimmten – Relevanzstrukturen der Nutzer*innen und ihres sozialen Umfeldes integriert werden können. Solche praktischen Wissensbestände (etwa wie man sich über Ausstellungen, Konzerte etc. informiert, wie man an Restkarten kommt) häufen Adressat*innen meist erst im Laufe der Zeit an.

> *Und ich habe auch selbst als ich den D-Stadt-Pass in der Hand hatte, habe ich total spät realisiert dass das dass man damit auch noch ganz andere Möglichkeiten hat, als es dann irgendwann mal ins Freibad ging habe ich dann gemerkt oh da kann ich ja eine Vergünstigung bekommen (1) weil das steht ja nicht irgendwie auf dem Pass drauf (Nutzerinterview mit Lukas Bauer, D-Stadt)*

Festzuhalten ist zudem, dass die Artikulation fehlenden praktischen Wissens häufig in Zusammenhang mit negativen Erwartungen (*„undenkbar“,* Nutzerininterview mit Michaela Kessler, R-Stadt) bis hin zu antizipierten Stigmatisierungen gegenüber den Kulturangeboten erwähnt werden.

5.6 Zusammenfassung

Kultur- und Sozialpässe bauen einerseits strukturelle Barrieren beim Zugang zu Sozialleistungen ab, u.a. indem die Bedürftigkeitsprüfungen mit dem Besitz eines Passes wegfallen bzw. erheblich vereinfacht werden. Andererseits werden mit der Implementation auf der organisationalen Ebene sowie im praktischen Vollzug der Nutzung Barrieren verfestigt oder aufgebaut. Systematisierend lassen sich folgende Hürden der Inanspruchnahme identifizieren, die den Handlungsspielraum der Verwaltungs- und Organisationsmitarbeiter*innen begrenzen, Nutzer*innen vor die dargestellten Entscheidungsdilemmata und Probleme stellen und Anstoß zu Strategien im Umgang damit geben:

Erstens bilden fehlende(s) *Wissen und Transparenz* („*learning costs*“, s. 3.2) zentrale Hürden. Die Nutzung setzt ein allgemeines Wissen über Pässe und Angebote voraus, das aufgrund strukturell selektiver und sozial ungleicher Verbreitung von Informationen und Werbung jedoch limitiert ist. Bemerkenswert ist, dass sowohl bei automatisierter Passzustellung wie bei Pässen auf Antrag bereits auf der formalen Ebene Hürden fehlenden Wissens aufgebaut werden und damit am Beginn des Bezugs von Transferleistungen Ausschlüsse produziert werden. Insoweit praktisches Wissen (Know How) im Laufe der Zeit über Nutzungserfahrungen entsteht und die Nutzung bestimmter Angebote besondere Wissensbestände voraussetzen, werden im Vollzug weitere wissensbezogene Ungleichheiten produziert. Dies betrifft z.B. Personen, die mit dem Kultur- und Sozialpass ihre bestehenden Teilhabeansprüche weiterhin einlösen können, weil sie biographische Wissensbestände der Nutzung spezifischer Kultureinrichtungen mitbringen, und Personen, bei denen Wissen über Kultur- und Sozialpässe auch längerfristig fehlt oder im Abstrakten bleibt.

Zweitens bildet *Praktikabilität* eine weitere Hürde, zunächst auf Ebene der Implementation, insofern die Umsetzung praktikabler Passformate und Nachweise an Grenzen kommunaler Kompetenzen stößt (Herstellungskosten; Probleme der Involvierung anderer Behörden und des Datenschutzes). Sodann verstärken sich diese Hürden als fehlende Praxistauglichkeit der Zugänge: So müssen Angebote in die Alltagspraxis (Routinen, Pläne, Zeitverfügbarkeiten, räumliche Erreichbarkeiten, begrenzte finanzielle Ressourcen etc.) aufwändig integriert werden (was bei einer singulären Betrachtung des Passes oder eines spezifischen Angebots außen vor bleibt). Ausschlaggebend, ob dies gelingt oder nicht, ist dafür auch das Passformat. Es lassen sich zudem nicht intendierte Folgeprobleme der Ausgestaltung der Pässe festhalten: in Form zeitlicher Abstimmungsprobleme (s. 5.1) und dann, wenn Personen aufgrund fehlender oder abgelaufener Pässe explizit von Angeboten ausgeschlossen werden.

Drittens, Gefühle der *Scham* und diese auslösende (erlebte und antizipierte) Stigmatisierungen kommen als Zugangsbarrieren eher unterschwellig zum Tragen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass *wissensbezogene und praktische Hürden mit Scham in einem engen Verweisungszusammenhang stehen.* So lösen nicht-selbstverständliche Umgangsweisen mit den vorgelegten Pässen von Seiten der Einrichtungen oder die Offenlegung der Passungültigkeit potenziell schambehaftete Situationen aus. Das *Warten* in der Öffentlichkeit, etwa weil der Nachweis für vergünstigte Mobiltickets nur vor Ort erbracht werden kann oder weil Angebote der elementaren Versorgung überlaufen sind, verdeutlicht exemplarisch diesen Zusammenhang. Nicht nur im öffentlichen Austausch (an den Verkaufsstellen der Einrichtungen, Mitarbeitenden in Servicestellen der Pässe etc.) finden sich Indizien für solche Hürden – denn die Nutzungen von Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten sind überwiegend gemeinsame bzw. gemeinschaftsstiftende Praktiken, die durch Kultur- und Sozialpässe gestützt werden. Einerseits werden dadurch Abhängigkeiten (man ist nicht abhängig von Freund*innen, die das Ticket bezahlen, die ins Kino einladen etc.) abgebaut, andererseits bedeutet das Vorzeigen des Passes potenziell das Eingestehen der Bedürftigkeit gegenüber dem sozialen Umfeld. Mit Blick auf die Interviews in den Service- und Ausgabestellen der Sozialpässe lässt sich des Weiteren annehmen, dass psychologische Hürden je nach Lebenssituation und Gruppenzugehörigkeiten verteilt sind, ohne dass dies systematisch untersucht werden konnte. So wird davon berichtet, dass in Kommunen, in

denen auch Minderjährige einen eigenen Pass erhalten, v.a. Jugendliche Kultur- und Sozialpässe eher zurückweisen und Identifikationen mit dem Pass sowie dessen Vorzeigen in der Öffentlichkeit vermeiden (Interviews Sozialamt, B-Stadt und unabhängige Einrichtung, D-Stadt). Nicht zuletzt sollte reflektiert werden, dass Stigmatisierungen häufig eher unterschwellig wirken oder schambehaftete Situationen nachträglich (als praktische Umstände, als ‚Sichnichtlohnen' etc.) rationalisiert werden (s. auch Protokoll Beiratstreffen). Dass den Mitarbeitenden in Servicestellen solche Barrieren meist verborgen bleiben und nur vermutet werden, kann als Indiz für die unterschwellige Wirksamkeit sowie für den limitierten Spielraum institutioneller Gegensteuerung gelesen werden.

6 Schlussfolgerungen, Handlungsempfehlungen

6.1 Reflexion der wichtigsten Ergebnisse

In der Expertise haben wir explorativ untersucht, inwiefern Kultur- und Sozialpässe in NRW zur kulturellen und sozialen Teilhabe beitragen können und welche potenziellen Ausschlüsse mit der Nutzung verbunden sind. Aus Perspektive der vorstehenden Betrachtungen lassen sich folgende zentrale Befunde festhalten:

Erstens, Kultur- und Sozialpässe sind ein Instrument, das lebensweltliche Teilhabepraktiken im Kontext von Armutserfahrungen *unterstützen* soll, indem es über Vergünstigungen Zugänge zu Kultur-, Freizeit- und Bildungsangeboten eröffnet oder die Voraussetzungen dafür stärkt. Dabei sind sie in ihrer Leistungsfähigkeit jedoch in doppelter Weise begrenzt: Sie sind keine direkte Armutsbekämpfung, weil sie die ökonomische Situation der Haushalte nicht verändern. Und sie sind abhängig von den Möglichkeitsräumen, die Kultur-/Freizeit-/Bildungseinrichtungen eröffnen.

Zweitens, die Organisationsformen der Pässe selbst (Antragsverfahren, Passformate, Koordination) als auch die Infrastruktur an Angeboten unterscheidet sich in den Kommunen erheblich. Dadurch entstehen unterschiedliche Teilhabechancen innerhalb des Bundeslandes. Vor allem wurde sichtbar, dass Digitalisierung und Automatisierung ambivalente Effekte erzeugen. Einerseits können digitale Lösungen Verfahren vereinfachen, Anonymität erhöhen und Stigmatisierung reduzieren. Andererseits entstehen neue Exklusionsrisiken, insbesondere für Personen mit geringen digitalen

Kompetenzen oder eingeschränktem Zugang zu Technik. Digitalisierung ersetzt analoge Vor-Ort Unterstützung und Beratung nicht, sondern erfordert sie. Angesprochen sind damit: systematische Information über das Angebot insgesamt, professionelle Beratung und Vor-Ort-Unterstützung bei der Beantragung sowie Alternativen für Menschen, die mit den digitalen Pässen (aus unterschiedlichen Gründen) nicht umgehen können oder wollen.

Drittens, das Handeln von Sozialamts- und Servicestellenmitarbeitenden kommt im Kontext knapper kommunaler Haushalte und fragmentierter Behördenzuständigkeiten an Grenzen: Dies betrifft insbesondere die Strukturierung der Angebotsbereiche des Passes, die Evaluation von Nutzungen von einzelnen Angeboten sowie die Bereitstellung von Information, Beratung und Werbung im Austausch mit anderen beteiligten Behörden und Organisationen.

Viertens, Mobilität erscheint als eine Schlüsselbedingung kultureller und sozialer Teilhabe. Bei vielen Nutzer*innen ist der Zugang zu einem vergünstigten ÖPNV-Ticket die Voraussetzung dafür, dass weitere Angebote überhaupt wahrgenommen werden. In den Interviews spiegelte sich das darin wider, dass dies häufig der erste Grund für die Beantragung eines Kultur- und Sozialpasses ist. Mobilität fungiert damit als *Infrastruktur der Teilhabe*. Dies ist besonders in dem Kontext zu betrachten, dass bislang weniger als ein Viertel der kommunalen Kultur- und Sozialpässe in NRW einen Zugang zu vergünstigten Mobiltickets gewähren (s. Anhang 8.1).

Fünftens, Nutzer*innen der Kultur- und Sozialpässe verwenden trotz ökonomischer Zwänge im Alltag ein hohes Maß an Energie, um Teilhabe zu generieren oder zu erhalten. Sie entwickeln komplexe Strategien der Informationssuche, des Kombinierens verschiedener Vergünstigungen und des Abwägens zwischen Ausgaben für elementare Versorgung und Kultur. Teilhabe ist damit kein unmittelbares Resultat der Pässe als Instrument, sondern eine eigenständige soziale *Praxis*. Diese Praxis kann aber durch zugängliche Informationen, Beratungsangebote und stigmatisierungsfreie Angebote unterstützt werden.

Sechstens, im Vollzug der Nutzung der Kultur- und Sozialpässe und bei der Etablierung von Nutzungsroutinen begegnen Adressat*innen typische und häufig unterschwellige Handlungsprobleme und Entscheidungsdilemmata, die auf

wissensbezogene, praktische und psychologische Hürden zurückzuführen sind. Singuläre Irritationen etwa bei der Passprüfung in Angeboten können subjektiv folgenreich sein und schambesetzte Situationen hervorrufen.

Siebtens, die Interviews mit den Nutzer*innen aber auch die mit den Mitarbeiter*innen in den Organisationen zeigen deutlich, dass Scham und Stigmatisierung wirkmächtige Faktoren sind, die die Nutzung (oder Nicht-Nutzung) strukturieren. Die damit verbundenen Ausgrenzungsrisiken werden mit Sozial- und Kulturpässen teilweise abgebaut, teilweise aber im öffentlichen Austausch reproduziert; zentral ist dabei u.a. die öffentliche (Un-)Sichtbarkeit des Passes.

6.2 Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der sehr knappen Datenbasis sind die Möglichkeiten für Handlungsempfehlungen eingeschränkt. Wir wollen jedoch auf der Basis der uns vorliegenden empirischen Befunde, der von den Interviewten formulierten Einschätzungen zu Teilhabeförderungsinstrumenten sowie der Ausarbeitungen der Beiratsmitglieder im Rahmen des Abschlussworkshops einige Überlegungen formulieren und diese in Handlungsempfehlungen übersetzten:

Kommunale Teilhabeinstrumente sollten insgesamt wie in ihrem Verhältnis untereinander weiterentwickelt und reformiert werden. Es sollte damit an den Voraussetzungen gearbeitet werden, unter denen Passsysteme wirksam werden können. Neben armuts- und krisenfesten Mindestsicherungsleistungen und der Stärkung universaler/einkommensunabhängiger Leistungen sollten in den kommunalen Sozialräumen Maßnahmen unternommen werden, die eine *Kultur der Teilhabe* sicherstellen. Der Befund, dass vergünstigte Mobiltickets in den Lebenswelten effektiv Voraussetzungen für Kulturnutzungen schaffen, gibt einen Ansatzpunkt für wirksame Weiterentwicklungen im Zusammenspiel von Instrumenten.

Armut birgt nicht nur materielle Zwänge, sondern häufig auch die Abhängigkeit von bürokratischen, undurchschaubaren und nicht gestaltbaren Verfahren. Insofern sollten für Passsysteme unbürokratische, aber verlässliche Verfahren der Beantragung, Zustellung und Prüfung im Verlauf der Nutzung (weiter) gestaltet werden.

Sozial- und Kulturpässe sollten einen verlässlichen Zugang zu (kommunalen und überregionalen) Einrichtungen bieten. Geringe Vergünstigungen oder stark rabattierte,

aber gleichwohl kostenintensive Ticketpreise haben kaum einen praktischen Nutzen oder stellen Passinhaber*innen vor Entscheidungsdilemmata. Für armutsbetroffene Personen ist weniger entscheidend, wie hoch die prozentuale Rabattierung ist, sondern ob der Endpreis im Rahmen des knappen Haushaltsbudgets erreichbar wird. Zur Erreichung dieses Ziels sind ggf. finanzielle Ausgleichsmechanismen zwischen Kommunen, Bund, Ländern und Einrichtungen sinnvoll, um entsprechende Teilhabemaßnahmen wirksam zu unterstützen.

Kultur- und Sozialpässe sollten in einem praktikablen Format verfügbar sein, das Stigmatisierungen in der Öffentlichkeit unterbindet und keine Adressat*innengruppen formal oder implizit ausschließt. Hilfreich sind dafür Parallellösungen digitaler und Scheckkartenformate (die praktikabel ausgestaltet sind). Ggf. wäre auch zu überlegen, ob nicht ein gemeinsames Design kommunenübergreifend gefunden werden könnte.

Die Sozialämter sollten als zentraler Akteur gestärkt werden, der Nutzer*innen mit Beratungs- und Informationsangeboten unterstützt und im Austausch mit anderen Behörden und Einrichtungen die kommunale Infrastruktur an Bildungs-, Kultur- und Freizeitangeboten koordiniert und aktiv strukturiert.

Sozial- und Kulturpässe sollten verlässlich auch überregional oder zumindest in angrenzenden Städten und Kreisen anerkannt werden. Die Einführung eines Landespasses könnte in Verbindung mit vergünstigten Mobiltickets im Nahverkehr hoch leistungsfähig sein.

6.3 Forschungsdesiderata

Die vorliegende Expertise macht deutlich, dass zu kommunalen Sozial- und Kulturpässen in Nordrhein-Westfalen wie auch bundesweit erhebliche Forschungslücken bestehen. Diese betreffen sowohl grundlegende Wissensbestände über Nutzung und Wirkung als auch die Implementation. Auf der Basis unserer explorativen Ergebnisse lassen sich folgende Forschungsdesiderata benennen:

Erstens fehlen belastbare empirische Daten zur Nutzung und zum subjektiven Nutzen der Kultur- und Sozialpässe. Es liegt kaum Wissen darüber vor, wie oft und von welchen Personengruppen einzelne Angebote genutzt werden, etwa Schwimmbäder, kommunale Museen, Volkshochschulen, Mobilitätstickets oder Angebote im Bereich der Ausstattung. Ohne entsprechende quantitative oder qualitativ rekonstruierte

Nutzungsmuster bleiben Aussagen über Reichweite, Relevanz und Wirkung der Pässe spekulativ. Dabei besteht ein erheblicher Bedarf an Forschung zu Nutzungsweisen, etwa wie Passinhaber*innen im Alltag Entscheidungen über die Nutzung treffen, welche Routinen sich herausbilden, wie verschiedene Angebote kombiniert und mit subjektivem Sinn versehen werden. Insbesondere die Frage nach dem tatsächlichen ‚Gebrauchswert' der Pässe in den Lebenswelten sowie kollektive Nutzungsweisen (in Familien und Freundschaftsnetzwerken) wurden bislang kaum untersucht.

Es fehlen *zweitens* systematische Studien zu Nutzungsbarrieren von Teilhabeleistungen und wie diese durch Kultur- und Sozialpässe abgebaut oder reproduziert werden. Die im Rahmen dieser Expertise geführten Interviews geben Hinweise auf wissensbezogene, praktische und Stigma-bezogene Hürden, die Nutzer*innen von kulturellen Verwirklichungsformen unterschwellig distanzieren oder Teilhabeansprüche direkt verwehren. Qualitative Forschungen könnten rekonstruieren, wie diese Hürden entstehen, verstärkt werden und welche lebensweltlichen Folgen diese zeitigen. Anhand der Expertise bleibt zudem offen, wie stark unterschiedliche Gruppen – beispielsweise ältere Menschen, Alleinerziehende, Personen mit Migrationsgeschichte, Menschen mit Behinderungen, Jugendliche, psychisch Kranke – von Hürden betroffen sind.

Drittens besteht Forschungsbedarf zur organisationalen Umsetzung der Pässe in den Kommunen. Ein systematischer Vergleich organisationaler Praktiken könnte klären, welche Umsetzungsmodelle Zugänglichkeit fördern und welche nicht-intendierten Ausschlüsse diese erzeugen. Von Interesse ist dabei etwa, *wie* knappe finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen und fragmentierte Behördenzuständigkeiten faktisch die Weiterentwicklung kommunaler Teilhabeförderungen auf verschiedenen politischen und organisationalen Ebenen begrenzen und *wie* kommunale Entscheidungsgremien (z.B. Stadträte), Behörden-, Abteilungsleitungen und *streetlevel*-Fachkräfte damit umgehen.

Viertens ist das Zusammenspiel verschiedener Teilhabeinstrumente bislang kaum verstanden. Sozial- und Kulturpässe stehen in einem engen Verhältnis zu weiteren kommunalen, landes- und bundesweiten Leistungen, etwa dem Bildungs- und Teilhabepaket, dem Deutschlandticket Sozial, Familienkarten oder Ehrenamtskarten. Wie diese Instrumente sich ergänzen, überschneiden oder gegenseitig behindern, ist wissenschaftlich nahezu unerforscht. Entsprechende Untersuchungen etwa in Form

kommunaler Fallstudien wären notwendig, um Passsysteme sinnvoll in eine umfassende kommunale Teilhabestrategie einzubetten.

Fünftens fehlen vergleichende Untersuchungen über Ländergrenzen hinweg. Viele Kommunen außerhalb Nordrhein-Westfalens nutzen ähnliche Instrumente, setzen aber andere organisationale Lösungen um oder verfolgen andere Zielgruppendefinitionen. Ein überregionaler oder internationaler Vergleich könnte die Wirkungsweise und Wirksamkeit unterschiedlicher institutioneller Modelle aufzeigen und was Faktoren erfolgreicher Teilhabeförderung sind.

Insgesamt wird deutlich, dass Kultur- und Sozialpässe eine bislang weitgehend unterforschte Interventionsform kommunaler Sozialpolitik sind. Die hier benannten Desiderata verdeutlichen, dass eine vertiefte und systematische Forschung notwendig ist, um Leistungsfähigkeit und Grenzen von Passsystemen für die soziale und kulturelle Teilhabe belastbar einschätzen und weiterentwickeln zu können.

7 Literaturverzeichnis

Arp, A. L. (2021): Sozialpässe in Nordrhein-Westfalen. Kommunale Gestaltung eines Instruments zur Teilhabeförderung in Armutslagen. Opladen, Berlin, Toronto: B. Budrich.

Aust, A.; Dehmer, M.; Rock, J.; Schabram, G. (2025): Bildungs- und Teilhabeleistungen. In: A. Brettschneider/S. Grohs/N. Jehles (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–19.

Bartelheimer, P.; Henke, J.; Kaps, P.; Kotlenga, S.; Marquardsen, K.; Nägele, B. et al. (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Göttingen, Nürnberg.

Bitzan, M.; Bolay, E. (2013): Konturen eines kritischen Adressatenbegriffs. In: G. Graßhoff (Hrsg.): Adressaten, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: Springer VS, S. 35–52.

Bitzan, M.; Bolay, E. (2017): Soziale Arbeit – die Adressatinnen und Adressaten. Theoretische Klärung und Handlungsorientierung. Opladen, Toronto: B. Budrich.

Bogumil, J.; Gräfe, P. (2025): Bürokratielasten von Bildung und Teilhabe: Sachstand und Perspektiven der kommunalen Verwaltungspraxis im Ruhrgebiet. Bochum: Zentrum Für Interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Ruhr-Universität Bochum (RUB).

Bourdieu, P. (1987 [1979]): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Dehmer, M.; Linckh, C.; Rock, J.; Schabram, G. (2020): Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus. Expertise. Der Paritätische. Berlin.

Edwards, F.; Fong, K.; Copeland, V.; Raz, M.; Dettlaff, A. (2023): Administrative Burdens in Child Welfare Systems. In: *rsf* 9 (5), S. 214–231. DOI: 10.7758/RSF.2023.9.5.09.

Goffman, E. (1975): Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität. 7. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Gräfe, C. (2024): Familien in der Grundsicherung. Institutionelle Kontexte, Haushaltsstrategien und die Gegenwart der Corona-Pandemie. In: J. Bossek/F. Krüger/C. Gräfe/C. Lokk/E. Yildizli (Hrsg.): Familie in pandemischen Zeiten. Zur Deutung, Aushandlung und Bewältigung der Corona-Pandemie in der Familie. Weinheim: Beltz Juventa, S. 152–176.

Gräfe, P.; Bogumil, J. (2025): Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung. In: A. Brettschneider/S. Grohs/N. Jehles (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–15.

Honneth, A. (1992): Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kronauer, M. (2010): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.

Leßmann, O. (2022): Armut als fehlende Teilhabe. In: K. Marquardsen (Hrsg.): Armutsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden: Nomos, S. 133–147.

Leßmann, O.; Marquardsen, K. (Hrsg.) (2025): Armut erforschen. Akteursperspektive, strukturelle Bedingungen und politische Implikationen. Baden-Baden: Nomos.

Masood, A.; Azfar Nisar, M. (2021): Administrative Capital and Citizens' Responses to Administrative Burden. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (1), S. 56–72. DOI: 10.1093/jopart/muaa031.

Moynihan, D.; Herd, P.; Harvey, H. (2015): Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1), S. 43–69.

Müller, D.; Wurdack, A.; Lehweß-Litzmann, R.; Grimm, N.; Seibert, H. (2017): Teilhabe und Grundsicherung - SGB II als Leistungssystem und Lebenslage. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Dritter Bericht. Bielefeld: Bertelsmann Verlag (wbv), Kap. 15 [35 Seiten].

Neckel, S. (1992): Status und Scham. Zur symbolischen Reproduktion sozialer Ungleichheit. Frankfurt a.M, New York: Campus.

Neckel, S. (2009): Soziologie der Scham. In: A. Schäfer/C. Thompson (Hrsg.): Scham. Paderborn u.a.: Ferdinand Schöningh, S. 103–118.

Ritter, B.; Schoneville, H. (2025): Sozialpädagogische Armutsforschung. In: *Soz Passagen*. DOI: 10.1007/s12592-025-00570-7.

Schoneville, H. (2013): Armut und Ausgrenzung als Beschämung und Missachtung. In: *Soz Passagen* 5 (1), S. 17–35. DOI: 10.1007/s12592-013-0132-8.

Schulte-Basta, D.; Ohlmeier, N. (2019): Passgenau? Bessere Kinderteilhabe durch Pass-Systeme. Böllbrief Teilhabegesellschaft 11. Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin. Online verfügbar unter https://www.boell.de/de/2019/12/16/passgenau, zuletzt geprüft am 07.08.2025.

Tophoven, S. (2023): Kinder und Jugendliche in Armutslagen Sozialpolitische Herausforderungen und Handlungspotenziale in der Kommune. DIFIS-Studie 5. Deutsches Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung. Duisburg, Bremen.

Townsend, P. (1979): Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

van Rießen, A. (2024): Ursachen der Nichtnutzung von monetären und infrastrukturellen sozialpolitischen Leistungen. Eine Einordnung. DIFIS-Studie 7. Deutsches Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung. Duisburg, Bremen.

van Rießen, A.; Jepkens, K. (Hrsg.) (2020): Nutzen, Nicht-Nutzen und Nutzung Sozialer Arbeit. Theoretische Perspektiven und empirische Erkenntnisse subjektorientierter Forschungsperspektiven. Wiesbaden: Springer VS.

Weißmann, M. (2016): Dazugehören. Handlungsstrategien von Arbeitslosen. Konstanz: UVK-Verl.-Ges.

8 Anhang

8.1 Recherche

Eine Übersicht über unsere Recherche der unterschiedlichen Kommunen haben wir auf unserer Projektseite eingestellt:

https://www.uni-due.de/biwi/isp/tum/forschung_task

8.2 Übersicht über die Erhebungen

Interviews mit Mitarbeitenden (Fach- und Leitungspersonal) von Sozialämtern (Ebene Verwaltung) und Servicestellen (Ebene street level)

Datum	Einrichtung/Kommune	Teilnehmer*innen	Ort/Form
09.10.2025	**Sozialamt E-Stadt** (Großstadt)	Abteilungsleiter (Interne Dienste)	Digital
22.10.2025	**Nicht-städtische Einrichtung D-Stadt** (Großstadt)	zwei Mitarbeitende, jeweils zuständig für Pressearbeit und für Implementation des Sozialpasses/Digitalisierung	Vor Ort
03.11.2025	**Sozialamt B-Stadt** (Großstadt)	vier Mitarbeitende unterschiedlicher Abteilungen: jeweils (leitend) verantwortlich für Sozialpass, Bildung und Teilhabe, Digitalisierung und Grundsatzfragen	Vor Ort
04.11.2025	**Sozialamt A-Stadt** (Großstadt)	Abteilungsleiterin und Mitarbeiterin im Bereich Bildung und Teilhabe und Sozialpass	Vor Ort

06.11.2025	**Sozialamt F-Stadt** (Großstadt)	Bereichsleiter, verantwortlich für Servicestelle zum Sozialpass	Digital

*Interviews mit Nutzer*innen des Sozialpasses*

Datum	Teilnehmer*in (anonymisiert)	Lebensort
01.10.2025	**Brigitte Stevens**, 55J., bezieht Erwerbsminderungsrente u. Sozialhilfe	A-Stadt (Großstadt)
08.10.2025	**Juliane Petermann**, 61J., bezieht Erwerbsminderungsrente u. Wohngeld	K-Stadt (Mittelstadt), zuvor lange Zeit wohnhaft in einer Kleinstadt
17.10.2025	**Michaela Kessler**, 39J., bezieht Bürgergeld	R-Stadt (Großstadt)
20.10.2025	**Katharina Steinmüller,** 71J., bezieht Wohngeld und Rente	A-Stadt (Großstadt)
31.10.2025	**Lukas Bauer,** 43J., bezieht aktuell Wohngeld, zuvor lange Zeit ALG II	D-Stadt (Großstadt)

Weitere empirische Quellen

Datum	Teilnehmer*in	Form/Ort
13.10.2025	**Gespräch mit einem Beiratsmitglied** über kommunalen Sozialpass und Funktionsweise v. Kulturplattformen	Telefonat, Gedächtnisprotokoll
04.12.2025	**Workshop mit den Beiratsmitgliedern**	Essen, Gedächtnisprotokoll