

Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR SOZIALES, GESUNDHEIT UND INTEGRATION

Evaluation der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets in Baden-Württemberg

Geschrieben von Julia Kull und Michael Wolff (Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg)

Kontakt: Armutspraevention@sm.bwl.de

Stuttgart, den 7. Oktober 2021

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
2. Kurzüberblick über die Leistungen für Bildung und Teilhabe	2
3. Quote der Inanspruchnahme im Rechtskreis SGB II	3
4. Unterschiedliche Behörden und unterschiedliche Antragswege	4
5. Kommunale Freiwilligkeitsleistungen	7
6. Hürden und Probleme bei der Inanspruchnahme	8
7. Mögliche Lösungsansätze	10
8. Ausgaben	14
9. Ausblick	16
Literaturverzeichnis	17
ANHANG	18

1. Einleitung

Zwischen dem 12. April und dem 11. Juni 2021 fand in Baden-Württemberg eine Befragung zur Inanspruchnahme der Leistungen des sogen. Bildungs- und Teilhabepakets statt. Befragt wurden alle 44 Stadt- und Landkreise. Initiatoren der Befragung waren das baden-württembergische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration, das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus, das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, das Ministerium der Justiz und für Migration, das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen, das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, das Ministerium für Verkehr sowie der Städtetag und der Landkreistag Baden-Württemberg.

Die Befragung war Teil der zweijährigen Strategie „Starke Kinder – chancenreich“ 2020/21, die das Ziel verfolgt, mithilfe von zusätzlichen Maßnahmen insbesondere armutsgefährdete Kinder, Jugendliche und deren Eltern dabei zu unterstützen, dass sie stark und chancenreich für ihr Leben sind. Dazu gehört auch, dass leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche ihren Anspruch auf Leistung des Bildungs- und Teilhabepakets auch tatsächlich einlösen, damit ihr soziokulturelles Existenzminimum gesichert ist.

In Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit für das Zweite Buch Sozialgesetzbuch zeigt sich aber, dass die Bedarfe für Bildung und Teilhabe gemäß § 28 SGB II in Baden-Württemberg teilweise wenig abgerufen werden. Durch die Befragung der Stadt- und Landkreise sollten mögliche Gründe für die geringe Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets ausgemacht, Barrieren und Probleme bei der Umsetzung abgefragt und Verbesserungen und Lösungsansätze aus Sicht der Befragten sowie die Höhe der Ausgaben in allen betroffenen Rechtskreisen (Zweites und Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch – SGB II und SGB XII, Wohngeldgesetz – WoGG, Bundeskindergeldgesetz – BKiGG, Asylbewerberleistungsgesetz – AsylbLG) erhoben werden.

2. Kurzüberblick über die Leistungen für Bildung und Teilhabe

Anlass der gesetzlichen Neuregelung war die harsche Kritik des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) an der bisherigen Regelsatz-Berechnung. Das BVerfG führte in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zur Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfe in der Grundsicherung an, es gäbe „im Hinblick auf den kinderspezifischen Bedarf“ einen „völligen Ermittlungsausfall“ und deshalb müsse zukünftig eine spezifische und differenzierte Ermittlung des existenziellen Bedarfs von Kindern und Jugendlichen stattfinden.¹

¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09, verfügbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/02/1s20100209_1bvl000109.html [zuletzt geprüft: 22.09.2021].

Ziel des Bildungs- und Teilhabepakets, das daraufhin vom Bundesgesetzgeber zum 1. Januar 2011 eingeführt wurde², ist die Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die in Haushalten leben, in denen Sozialleistungen bezogen werden oder nur ein geringes Einkommen vorhanden ist. Gefördert werden soll vor allem die Möglichkeit zur Teilhabe an Bildungsangeboten in der Schule, aber auch an außerschulischen Freizeitaktivitäten, was unterstützend auf eine gute Entwicklung der Kinder und Jugendlichen wirken soll.

Das Bildungs- und Teilhabepaket umfasst sechs verschiedene Leistungen: die Lernförderung, die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf, die Schülerbeförderung, die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung, (Schul-) Ausflüge und mehrtägige Klassenfahrten, sowie die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (sogen. Teilhabeleistung).

Einen Anspruch auf die Leistungen gibt es durch das Zweite und Zwölfte Sozialgesetzbuch, also SGB II und SGB XII, sowie durch das Bundeskindergeldgesetz (BKieGG; hier: Kinderzuschlag), das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und das Wohngeldgesetz (WoGG). Außerdem können Eltern, die zwar keine dieser Sozialleistungen beziehen aber trotz allem den Bildungs- und Teilhabebedarf ihres Kindes aufgrund des zu geringen Einkommens nicht abdecken können, leistungsberechtigt sein.

Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene können bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres Leistungen beziehen, sofern sie eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen und keine Ausbildungsvergütung erhalten. Eine Ausnahme stellt die sogen. Teilhabeleistung dar, hier können Leistungen nur bis zum vollendeten 18. Lebensjahr beansprucht werden.

3. Quote der Inanspruchnahme im Rechtskreis SGB II

Zwar nehmen in Baden-Württemberg im Jahr 2020 laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit immerhin ungefähr 80 % der Kinder in SGB II-Bedarfsgemeinschaften mindestens eine der Einzelleistungen des Bildungs- und Teilhabepakets in Anspruch.³ Wenn man jedoch

² Für einen weiteren Kurzüberblick sei auch auf den Bericht „Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen in Baden-Württemberg“ (S. 61-63) verwiesen, den das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg im Jahr 2021 veröffentlicht hat; verfügbar unter: <https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/teilhabechancen-von-kindern-und-jugendlichen-verbessern/> [zuletzt geprüft: 22.09.2021].

³ Die Anzahl der Leistungsberechtigten mit einem festgestellten Anspruch auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets wird bis zum einem Alter von unter 25 Jahren in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit angegeben. Bei der Anzahl der Kinder in SGB II-Bedarfsgemeinschaften geht die Statistik aber nur bis zu einem Alter von unter 18 Jahren. Aufgrund der unterschiedlichen Grundgesamtheit handelt es sich bei den Angaben zu den Anteilen von Kindern in SGB II-Bedarfsgemeinschaften, die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets in Anspruch nehmen, nur um ungefähre/tendenzielle Werte.

die Verteilung nach den Einzelleistungen differenziert betrachtet, schlagen hier vor allem das Schulbedarfspaket mit rund 66 % und die Mittagsverpflegung mit immerhin rund 27 % zu Buche. Die anderen Einzelleistungen werden von einem deutlich geringeren Anteil der Kinder in SGB II-Bedarfsgemeinschaften in Baden-Württemberg beantragt: Lernförderung = 4 %, Schülerbeförderung = 17 %, Ausflüge = 3 %, Teilhabeleistung = 13 %. Wenn man die Inanspruchnahmequote von Baden-Württemberg mit der zum Teil deutlich höheren von (Gesamt-) Deutschland vergleicht⁴, kann man vermuten, dass das nicht nur am fehlenden persönlichen Bedarf bei den Kindern liegen kann, sondern auch strukturelle Gründe eine Rolle spielen.

Daran haben auch die Neuregelungen durch das „Starke-Familien-Gesetz“ des Bundes, das zum 1. August 2019 in Kraft getreten ist, wenig geändert. Der ungefähre Anteil der Kinder in SGB II-Bedarfsgemeinschaften, die mindestens eine der Einzelleistungen inanspruchgenommen haben, schwankte in Baden-Württemberg im Zeitraum von 2016 bis 2020 zwischen 77 % (in 2016) und 83 % (in 2019), Tendenz seit 2019: leicht fallend, was vermutlich auch auf die Einschränkungen durch die Corona-Pandemie zurückzuführen ist.⁵

4. Unterschiedliche Behörden und unterschiedliche Antragswege

Der Anspruch der Kinder auf die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets leitet sich immer aus einem Anspruch der Eltern bzw. der Bedarfsgemeinschaft auf eine Sozialleistung ab. Es besteht also kein eigenständiger Anspruch der Kinder auf diese Leistungen.⁶

Zuständige Behörden

Den Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe, der sich aus einem der oben genannten Rechtskreise ergibt, müssen die Eltern bei der zuständigen Behörde geltend machen. Für jeden Rechtskreis ist dabei in der Regel eine andere Behörde zuständig, was für die Eltern zu einer bürokratischen Hürde werden kann.

Zuständig für die Gewährung der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für die Kinder ist in der Regel dieselbe Stelle, bei der die anspruchserwirkende Sozialleistung für die Eltern beantragt wurde.

⁴ Zum Vergleich für Gesamtdeutschland: Lernförderung = 11 %, Schulbedarfspaket = 66 %, Schülerbeförderung = 4 %, Mittagsverpflegung = 37 %, Ausflüge = 10 %, Teilhabeleistung = 16 %.

⁵ Zum Vergleich für Gesamtdeutschland: 2016 = 79 %, 2017 = 81 %, 2018 = 83 %, 2019 = 85 %, 2020 = 84 %.

⁶ Ein solches, neues Denken könnte möglicherweise Teil einer einzuführenden Kindergrundsicherung sein.

Für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, die einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) geltend machen, sind bei der Beantragung von Leistung für Bildung und Teilhabe demnach die örtlichen Jobcenter oder die Stellen der kommunalen Arbeitsförderung zuständig.

Bei einem Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach den §§ 27 ff. SGB XII (Sozialhilfe) können unter bestimmten Voraussetzungen Leistungen für Bildung und Teilhabe bei den örtlichen Sozialämtern beantragt werden.

Für Familienhaushalte, die Wohngeld erhalten, ist die örtliche Wohngeldstelle zuständig, für Eltern mit Migrations- oder Fluchterfahrung, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, die Erstaufnahmestelle oder die örtliche Kreisverwaltung.

Eltern, die einen Anspruch auf Kinderzuschlag nach § 6a BKiGG geltend machen können, können unter bestimmten Voraussetzungen entsprechende Bildungs- und Teilhabeleistungen bei der örtlichen Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit beantragen (Kindergeldstelle).

Antragswege

Für die einzelnen Leistungen müssen auch unterschiedliche Voraussetzungen erfüllt und spezifische Nachweise seitens der Eltern erbracht werden, was die Antragstellung noch weiter erschwert.

Für die sogen. Teilhabeleistung werden Kinder und Jugendliche mit einem pauschalen Betrag von 15 Euro im Monat bzw. mit bis zu 180 Euro im Jahr unterstützt und Freizeitaktivitäten bezuschusst. Eine Pauschale gibt es ebenfalls bei der Bezuschussung der Ausstattung des persönlichen Schulbedarfs, beispielsweise für Lernmaterialien. Hier sind es jährlich 150 Euro, die in zwei Raten ausgezahlt werden: zu Beginn des Schuljahres (im August) sind es 100 Euro, zum zweiten Halbjahr (im Februar) 50 Euro.

Bei der Lernförderung dagegen ist der Weg zum Erhalt der Leistung länger: anfangs muss versucht werden, über schulische Angebote die Schülerinnen und Schüler bei ihrem Lernen zu unterstützen. Wenn über die schulischen Angebote hinaus Angebote zur Erreichung der Lernziele notwendig sind, kann eine ergänzende Lernförderung beantragt werden. Die Leistung wird erbracht, wenn die Förderung angemessen, geeignet und zusätzlich zu den schulischen Angeboten erforderlich ist. Eine Angemessenheit der Lernförderung ist gegeben, insofern die örtliche Angebotsstruktur miteinbezogen und auf diese zurückgegriffen wird, aber auch durch eine Vergütung anhand der ortsüblichen Sätzen. Für die Geeignetheit wird in enger Zusammenarbeit mit der Schule eine Einschätzung bzw. Prognose erstellt, für die Erforderlichkeit der Lernförderung wird eine Bestätigung durch die Schule benötigt.

Für (Schul-) Ausflüge und mehrtägige Klassenfahrten werden die dafür entstandenen tatsächlichen Kosten übernommen. Bei dem Ausflug oder der mehrtägigen Fahrt muss es sich um eine von der Einrichtung, z.B. eine Schule oder andere Tageseinrichtung, organisierte Veranstaltung handeln. Es ist auch eine Sammelabrechnung für Schulausflüge zwischen den Schulen und den Leistungsträgern möglich. Übernommen werden unter anderem die Fahrtkosten der An- und Abreise, die Kosten für die Unterbringung, Verpflegung und die Fahrtkosten vor Ort sowie Eintrittsgelder und andere Teilnahmeleistungen an Veranstaltungen. Nicht übernommen werden Taschengelder, die beispielsweise für zusätzliche Ausgaben auf dem Ausflug oder der Fahrt gebraucht werden.

Bei der Schülerbeförderung werden die Beförderungskosten für den Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs übernommen, wobei die dafür erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt werden (sofern nicht von Dritten übernommen).

Durch landesrechtliche und gegebenenfalls kommunale Regelungen kann eine Schülerbeförderung auch schon flächendeckend bestehen. Außerdem kann es zu einzelnen regionalen Bestimmungen der Schülerbeförderung kommen, beispielsweise die Begriffsbestimmung einer „nächstgelegenen Schule“ oder die zumutbare Länge eines Schulwegs. Sollte keine Kostendeckung der Schülerbeförderung auf Landes- und Kommunalebene stattfinden, kommen die Leistungen durch das Bildungs- und Teilhabepaket in Betracht.

Die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung können Schülerinnen und Schüler, sowie Kinder einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege, in Anspruch nehmen. Die Mittagsverpflegung muss dabei gemeinschaftlich stattfinden und in schulischer Verantwortung liegen bzw. durch einen Kooperationsvertrag zwischen Schule und Tageseinrichtung geregelt sein. Der monatliche Bedarf von Schülerinnen und Schüler wird durch die Anzahl der Schultage im Land, in dem die Schule besucht wird, ermittelt. Dadurch gibt es eine pauschale Abrechnungsmöglichkeit, wobei Abweichungen und Ausfälle in Form von Ferien- oder Krankentagen nicht berücksichtigt werden müssen. Diese Regelung gibt es nicht für Kinder, die eine Tageseinrichtung oder Kindertagespflege besuchen: hier wird die tatsächliche Anzahl an Tagen ermittelt, an denen die Mittagsverpflegung genutzt wird.

(Zwischen-) Fazit

Die Bildungs- und Teilhabeleistungen müssen auf unterschiedlichem Wege und je nach Rechtskreis auch bei unterschiedlichen Behörden beantragt werden. Eine Leistung zu erhalten, kann mit mehr oder weniger Aufwand bzw. mehr oder weniger Zwischenschritten verbunden sein. Das hängt z.B. davon ab, ob die Leistung pauschaliert gewährt wird oder der konkrete Bedarf im Einzelfall geprüft werden muss.

Hier zeigen sich erste Problemquellen, Barrieren und möglicherweise überbürokratisierte Wege, die die Beantragung und Gewährung der Leistungen erschweren, sowohl für die Leistungsberechtigten als auch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Behörden. Dies kann auch dazu führen, dass Leistungen gar nicht beantragt werden, weil Einzelleistungen und Antragswege nicht bekannt sind (Informationsdefizit) oder Aufwand und Nutzen in der persönlichen Einschätzung der Leistungsberechtigten nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen (bürokratische Hürden).

Die zusätzlichen Leistungen für Bildung und Teilhabe sollen den spezifischen Bedarf der Kinder einlösen, den sie für eine gute Entwicklung benötigen. Wenn die Geltendmachung des Bedarfs aber unter anderem an Informationsdefizit und bürokratischen Hürden scheitert, stellt das die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums in Frage.

In den folgenden Abschnitten sollen die Ergebnisse der Befragung vorgestellt werden.

5. Kommunale Freiwilligkeitsleistungen

Kommunale Freiwilligkeitsleistungen sind Leistungen der Daseinsvorsorge, die nicht einer pflichtgemäßen Erfüllung durch die Kommune unterliegen, bei denen die Kommune also selbst entscheidet, ob sie diese anbietet und tätig werden möchte oder nicht. Die Umsetzung dieser Leistungen richtet sich nach den örtlichen Bedarfen der Kommune und ihrer Bürgerinnen und Bürger. Freiwilligkeitsleistungen stellen einen Grundpfeiler in der Kommunalpolitik dar und sind eng verbunden mit der Erfüllung von kulturellen und sozialen Aufgaben. Beispiele für Freiwilligkeitsleistungen können unter anderem Beratungsstellen, Bibliotheken und Museen, Freizeiteinrichtungen für Jugend oder Sport, Schwimmbäder und Tierparks sein.

In der Befragung sollte erhoben werden, wo es kommunale Freiwilligkeitsleistungen in den Bereichen des Bildungs- und Teilhabepakets gibt. Hintergrund dieser Erhebung war die Annahme, dass es durch vielerorts bestehende, zielgenaue und umfangreiche kommunale Freiwilligkeitsleistungen, zu der festgestellten, bei manchen Teilleistungen sehr geringen Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen kommt. Wäre dies der Fall, würde es eine geringe Inanspruchnahmequote positiv aufwiegen.

Diese Annahme konnte durch die Ergebnisse der Befragung eher nicht belegt werden. Nur die Stadtkreise haben in einzelnen Bereich angegeben, dass es hier gleichartige kommunale Freiwilligkeitsleistungen gibt.

Abbildung 1: Bestehendes Angebot von kommunalen Freiwilligkeitsleistungen in den Bereichen des Bildungs- und Teilhabepakets

	Lernförde- rung	Schulbe- darfspaket	Schülerbe- förderung	Mittages- sen	Ausflüge	Teilhabe
Stadt- kreise (5)	eher ja	nein	eher ja	eher nein	nein	eher ja
Land- kreise (23)	eher nein	nein	eher nein	nein	nein	eher nein
Insgesamt (36)	eher nein	nein	eher nein	nein	nein	eher nein

Erläuterung: 36 von 44 Kreisen haben diese Frage beantwortet. Es war möglich, die Antworten anonym abzugeben. Unter den 36 Kreisen, die teilgenommen haben, waren 5 Stadtkreise und 23 Landkreise. Bei 8 Kreisen ist unbekannt, ob es sich um einen Stadt- oder Landkreis handelt.

In den Landkreisen geht die Initiative häufig von einzelnen kreisangehörigen Gemeinden aus, die aber hier nicht abgebildet werden können. Hier haben die Landkreise selbst bei allen sechs Leistungen (Lernförderung, Schulbedarfspaket, Schülerbeförderung, Mittagessen, Ausflüge, sogen. Teilhabeleistung) für „eher nein“ oder „nein“ gestimmt.

6. Hürden und Probleme bei der Inanspruchnahme

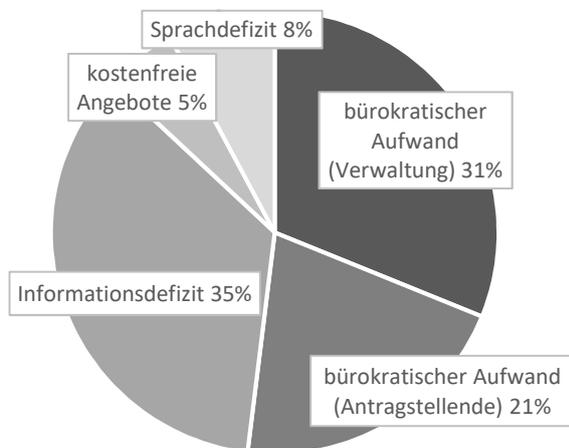
Auf die Frage, welche Hürden es aus Sicht der Stadt- und Landkreise gibt, die eine Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen erschweren und den Zugang der Leistungsberechtigten begrenzen, nannten die Kreise vor allem Informationsdefizite und den bürokratischen Aufwand, sowohl für die Leistungsberechtigten als auch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Behörden. Diese beiden Hürden begleitet die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets schon seit seiner Einführung. Die folgende Abbildung zeigt den Stellenwert einzelner Hürden und Probleme aus Sicht der Befragten Stadt- und Landkreise.

Die Referentinnen des Deutschen Caritasverbands e.V. Claire Vogt und Christiane Kranz sprechen ebenfalls von einem Informationsdefizit und einem dadurch erschwerten Zugangsweg, da vielen Berechtigten nicht bekannt sei, dass sie einen Anspruch auf Leistungen hätten.⁷ Ebenso schreibt Gunnar Formann, Richter am Sozialgericht in Frankfurt am Main, dass auch nach Inkrafttreten des „Starke-Familien-Gesetzes“ die Berechtigten nicht

⁷ Vgl. Vogt/Kranz 2021, S. 56.

genügend informiert wären und werden, wodurch sie neue Möglichkeiten der Inanspruchnahme der sogen. Teilhabeleistung verpassen würden.⁸

Abbildung 2: Stellenwert von Hürden und Probleme bei der Inanspruchnahme



Erläuterung: 41 von 44 Kreisen haben diese Frage beantwortet. Es war möglich, die Antworten anonym abzugeben. Unter den 41 Kreisen, die teilgenommen haben, waren 5 Stadtkreise und 27 Landkreise. Bei 10 Kreisen ist unbekannt, ob es sich um einen Stadt- oder Landkreis handelt.

Auch von dem in der Befragung genannten zu hohen bürokratischen Aufwand berichten andere. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. schreibt in seiner vierten Empfehlung zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe von einem weiterhin hohen Verwaltungsaufwand. Hier heißt es, dass insbesondere durch unbestimmte und deshalb auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe die administrative Umsetzung der Leistungen aufwendig sei.⁹

Vogt und Kranz gehen auf das Ungleichgewicht des hohen Aufwands auf der einen Seite und dem geringen Zuwachs an Teilhabemöglichkeiten für Berechtigte auf der anderen Seite ein.¹⁰ Dies gilt vor allem für die sogen. Teilhabeleistung, die auf Seite der Antragstellenden oft mit hohem Aufwand verbunden ist. Laut dem Deutschen Caritasverband e.V. ist der Aufwand aber auch für die Vereine erhöht, da Angebote vorab gegenüber den zuständigen Behörden bestätigt werden müssen.¹¹

⁸ Vgl. Formann 2021, S. 153.

⁹ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2020, S. 3.

¹⁰ Vgl. Vogt/Kranz 2021, S. 57.

¹¹ Vgl. ebd., S. 62.

Von den befragten Stadt- und Landkreisen werden auch Sprachdefizite der Leistungsberechtigten als zugangsbegrenzend und erschwerend angegeben. Gerade bei den Leistungsberechtigten, die aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes einen Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe erwirken, können fehlende Kenntnisse der deutschen Sprache bzw. schwer verständliche Amtssprache Hürden darstellen.¹²

7. Mögliche Lösungsansätze

Die Stadt- und Landkreise wurden auch gefragt, was sich aus Ihrer Sicht ändern müsste, um eine höhere Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen zu erzielen und mehr Kinder bzw. Jugendliche erreichen zu können, und von welchen guten Ideen und erfolgreichen Vorgehensweisen Sie aus Ihrer Praxis berichten können. Hierzu wurden von den Befragten insbesondere Strukturanpassungen, die Verbesserung der Informationslage und die Verringerung des bürokratischen Aufwands genannt.

Hinwirkungsgebot

Grundsätzlich sollte Bildung und Teilhabe als eine Aufgabe aller Personen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, verstanden und angesehen werden. Es wurde von den Stadt- und Landkreisen auf das Hinwirkungsgebot gemäß § 4 Abs. 2 SGB II hingewiesen, das ernst zu nehmen sei und auch in andere Rechtskreise aufgenommen werden könnte und sollte.

Zentrale, rechtsübergreifende Antragsstelle

Ein weiterer Vorschlag bezieht sich auf die Beratungs- und Unterstützungsrolle von Behörden, die Bildungs- und Teilhabeleistungen gewähren. Diese Rolle sollte umfangreicher gestaltet und ausgebaut werden. Daneben wurde als Lösungsvorschlag eine vom Kind ausgehende und auf das Kind gerichtete Denkweise vorgeschlagen. Um dies umzusetzen, wäre eine einheitliche, zentrale und rechtskreisübergreifende Stelle für die Gewährung und für die Auszahlung der Leistungen hilfreich. So könnte der bürokratische Aufwand für alle Beteiligten (sowohl für die Leistungsberechtigten als auch für die Behörden) verringert und mehr Transparenz geschaffen werden. Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband z.B. spricht sich in einer Studie mit empirischen Befunden zum Bildungs- und Teilhabepaket auch für eine Zentralisierung der Antragsbearbeitung aus. Alternativ könnte auch durch die Einrichtung von speziell geschulten Teams die Beratung zum Bildungs- und Teilhabepaket und die Antragsbearbeitung für beide Seiten verbessert werden.¹³

¹² Vgl. ebd.

¹³ Vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2020, S. 2, 14.

Vereinfachung der Antragstellung

Um für die Leistungsberechtigten eine zeitnahe Bewilligung der Anträge zu ermöglichen, wäre aus Sicht der Stadt- und Landkreise außerdem mehr Personal notwendig, was zu einem schnelleren Ablauf und zur Entlastung bei der Bearbeitung beitragen würde. Vorgeschlagen wurde auch, dass Leistungen ohne Antragsstellung bewilligt werden. Vogt und Kranz sprechen in diesem Kontext auch von dem Wunsch und Bedarf einer möglichst niedrigschwelligen Umsetzung des Verfahrens, um die Leistungen zu beantragen und zu erhalten. So könnte einer Überforderung von Familien entgegengewirkt und diese stattdessen entlastet werden.¹⁴

Insgesamt wurde angemerkt, dass das Antragsverfahren vereinfacht und niedrigschwelliger gestaltet werden müsste, zum Beispiel durch Global- oder Allgemeinanträge. Das bestätigt auch die Studie des Paritätischen Wohlfahrtsverbands.¹⁵

Klärung unbestimmter Rechtsbegriffe

In den rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets finden sich auch nach mehreren Reformen noch viele unbestimmte Rechtsbegriffe. Der Ermessensspielraum wirkt sich so örtlich unterschiedlich auf die Leistungsgewährung aus. Sowohl von den Befragten als auch vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. wird daher eine Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe gefordert, um den Aufwand für die administrative Umsetzung der Leistungen zu verringern und zu vereinheitlichen.¹⁶

Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und Schulen/Kitas

Aus Sicht der befragten Kreise wäre die Gewährung mancher Einzelleistungen besser an den Schulen angesiedelt, zum Beispiel die Lernförderung.

Daneben wird für eine genauere Bedarfserhebung ein stärkerer Austausch zwischen öffentlicher Verwaltung, Kitas, Schulen und der Schulsozialarbeit gewünscht. Ein einrichtungsübergreifender Austausch bzw. eine entsprechende Zusammenarbeit kann dazu beitragen, besser abgestimmt auf Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen, aber auch auf Probleme und Bedarfe zu reagieren.

Verzicht auf Rückforderungen

Die Befragten der Kreise sprachen sich außerdem dafür aus, dass auf Rückforderungen verzichtet werden könnte, da Kosten und Nutzen hierzu in keinem angemessenen Verhältnis ständen. Es wird eine Streichung von § 29 Abs. 5 SGB II vorgeschlagen (und analog in den anderen Rechtskreisen). So könnte der bürokratische Aufwand insbesondere auf Behörden Seite verringert werden.

¹⁴ Vgl. Vogt/Kranz 2021, S. 63.

¹⁵ Vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2020, S. 11.

¹⁶ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2020, S. 3.

Stigmatisierung vorbeugen

Die Befragten der Kreise plädieren dafür, dass seitens der Behörden keine Gutscheine an Leistungsberechtigte ausgegeben oder, sofern dies auch anders möglich ist, keine Zahlungen an Dritte ausgeführt werden, sondern die Leistungsberechtigten stets direkte Geldleistungen erhalten. Damit soll der Gefahr der Stigmatisierung der Leistungsberechtigten vorgebeugt werden.

Hierfür sprechen sich auch Vogt und Kranz aus, die deutlich machen, dass so Scham und Stigmatisierungsangst der Leistungsberechtigten umgangen werden können.¹⁷

Mehr Informationen

Die Befragten schlagen hinsichtlich der Verbesserung der Informationslage vor, dass durch verschiedene Kanäle großflächiger und breiter auf die Bildungs- und Teilhabeleistungen aufmerksam gemacht werden kann. Genannt wurden Tageszeitungen und Gemeindeblätter, in denen zu Beginn eines Schuljahres oder eines Schulhalbjahres Informationen aufbereitet und weitergegeben werden könnten. Aber auch in den Schulen und Kindergärten selbst könnte Informationsmaterial bereitgelegt und Werbung gemacht werden. Durch die Nutzung der sozialen Medien könnte Aufmerksamkeit erzeugt und gezielter informiert werden.

Vogt und Kranz heben außerdem die Rolle der Beratung in den Beratungsstellen hervor, die zur Weitergabe von Informationen rund um die Leistungen von hoher Wichtigkeit seien.¹⁸ Eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit führt auch nach Meinung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zu einer höheren Inanspruchnahme der Leistungen.¹⁹

Formann schreibt, dass vor allem die Kommunen die Leistungsberechtigten über die Möglichkeiten informieren sollten, um die Inanspruchnahmequote zu erhöhen.²⁰ Angemerkt wurde von den Befragten in den baden-württembergischen Stadt- und Landkreisen jedoch, dass mehr Werbe- und Informationskampagnen durch den Bund erfolgen sollten, da die Kommunen oft keine Mittel dafür hätten. Daher könnte auch der Bund verstärkt den öffentlichen Raum miteinbeziehen und beispielsweise im Radio oder Fernsehen, aber auch an Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs oder anderen stark frequentierten Orten für die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets werben.

Nicht zu unterschätzen ist laut Vogt und Kranz außerdem die Mund-zu-Mund-Propaganda, durch die sich einige Leistungsberechtigten gegenseitig über Möglichkeiten, Anlaufstellen und Antragsprozesse informieren und miteinander im Austausch stehen können. Auf diese Informationsweitergabe sollte man jedoch nicht einen zu großen Wert legen, da nicht alle Leistungsberechtigten auf diese Art und Weise miteinander vernetzt sind.²¹

¹⁷ Vgl. Vogt/Kranz 2021, S. 63.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 56.

¹⁹ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2020, S. 7.

²⁰ Vgl. Formann 2021, S. 153.

²¹ Vgl. Vogt/Kranz 2021, S. 56.

Kindergärten und Schulen als Orte der Informationsweitergabe

Kindergärten und Schulen könnten außerdem noch als Zwischenstation dienen: Vereine, Musikschulen und andere Einrichtungen könnten aktiv in Kindergärten und Schulen ihre Angebote vorstellen und über die Möglichkeit der Finanzierung über das Bildungs- und Teilhabepaket berichten. So wäre ein erster Kontaktpunkt geschaffen und die Angebote könnten zum Beispiel über Schnupperkurse nähergebracht werden.

Hinweis in allen Sozialleistungsbescheiden

Außerdem wurde von den Befragten der Kreise der Vorschlag gemacht, einen auffälligen Hinweis in jedem Sozialleistungsbescheid zu geben, vor allem bei Familien, die Wohngeld beziehen oder einen Kinderzuschlag bekommen, da die Möglichkeit der Berechtigung an Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets oftmals nicht bekannt ist.

Auch andere Behörden könnten miteinbezogen werden, zum Beispiel bei der Anmeldung im Standesamt, Kindergarten, in der Schule und auch bei anderen Stellen oder Einrichtungen könnte Informationsmaterial ausgelegt oder ausgegeben werden, auch in einfacher Sprache oder sogar mehrsprachig.²²

Konkret zu den einzelnen Leistungen gab es ebenfalls Vorschläge von den Befragten in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs, wie die konkrete Inanspruchnahme verbessert werden könnte.

Lernförderung

So wurde vorgeschlagen, dass bei der Lernförderung auf Zeugnisse oder Noten als Nachweis der Erforderlichkeit verzichtet wird. Außerdem sollte es für die leistungsgewährenden Behörden einheitliche Vorgaben für angemessene Kosten der Lernförderung und Geeignetheit des Anbieters (Zertifizierung etc.) geben. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Lernförderung insbesondere durch das langwierige Antragsverfahren einer der aufwendigsten Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets ist, was die Beantragung betrifft, und deshalb weniger in Anspruch genommen wird als Leistungen, wie die Ausstattung für den Schulbedarf, bei denen die Beantragung leichter vonstattengeht.²³

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung wird von Seiten der Stadt- und Landkreise vorgeschlagen, dass die Mindestentfernungen herabgesetzt werden: bei Grundschulen von 1,5 km auf 1,0 km und bei weiterführenden Schulen von 3,0 km auf 2,0 km.

Angemerkt wurde über die Möglichkeiten des Bildungs- und Teilhabepakets hinausgehend, dass bei einer Schulpflicht generell eine Sicherstellung des Transports für alle erfolgen sollte, unabhängig von einem Sozialleistungsbezug.

²² Vgl. ebd.

²³ Vgl. ebd., S. 57.

Teilhabeleistung

Ebenso wünschen sich die Befragten der Stadt- und Landkreise bei der Teilhabeleistung, dass die monatliche Deckelung, derzeit 15 Euro pro anspruchsberechtigtem Kind, aufgehoben und darüber hinaus auch das Budget erhöht wird. Dazu kommt – was für die Abwicklung des Bildungs- und Teilhabepakets durch eine einheitliche Altersgrenze vereinfachend wäre – der Wunsch, die Altersgrenze bei diesen Leistungen von 18 auf 25 Jahre zu erhöhen. Außerdem sollten die Fahrtkosten übernommen oder ein Angebot eines kostenfreien Fahrservices gemacht werden.

(Zwischen-) Fazit

Es bleibt festzuhalten, dass eine zentrale Antrags- und Bearbeitungsstelle, sowie ein weniger kompliziertes Antrags- und Auszahlungsverfahren zu einer erhöhten Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets beitragen könnten. Außerdem wäre für die Antragsstellenden und Antragsbearbeitenden ein verringerter bürokratischer Aufwand entlastend, was zum Beispiel durch den Verzicht auf Rückforderungen möglich wäre. Eine offensivere Öffentlichkeitsarbeit von verschiedenen Institutionen und Einrichtungen wird sowohl von den Befragten der Kreise als auch von den zitierten Fachreferentinnen und Fachreferenten stark befürwortet. So könnte beispielsweise ein Hinweis in allen Sozialleistungsbescheiden gegeben werden. Auch die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Verwaltungen und den Schulen bzw. Kitas wäre förderlich, sowie die Nutzung dieser Orte, um zu informieren und über die Bildungs- und Teilhabeleistungen aufzuklären. Ebenso kann eine Klärung von unbestimmten Rechtsbegriffen dazu beitragen, dass Unklarheiten vermieden und die Antragsbearbeitung beschleunigt werden. Durch den Verzicht auf Gutscheine und keine Zahlungen an Dritte kann die Stigmatisierungsgefahr von Kindern und Jugendlichen reduziert werden.

8. Ausgaben

Die Gesamtausgaben des Bildungs- und Teilhabepakets belaufen sich auf rund 37.229.964 Euro, wobei die Leistungsarten unterschiedlich in Anspruch genommen wurden.

Die höchsten Ausgaben in den Kreisen gab es für Ausflüge mit fast 9,5 Millionen Euro, aber auch das Schulbedarfspaket (8,5 Mio. €), das Mittagessen (8,1 Mio. €) und die Schülerbeförderung (5,1 Mio. €) wurden in den Kreisen stark in Anspruch genommen. Die geringsten Ausgaben gibt es für die sogen. Teilhabeleistung (3,7 Mio. €) und die Lernförderung (2,5 Mio. €).

Abbildung 3: Ausgaben für die unterschiedlichen Leistungsarten

in Euro	Lernförderung	Schulbedarfspaket	Schülerförderung	Mittagessen	Ausflüge	Teilhabeleistung
Stadtkreise (5)	247.695	1.966.805	990.410	1.376.735	726.200	305.709
Landkreise (21)	2.054.607	6.256.653	3.648.870	5.919.876	8.453.031	3.250.135
insgesamt (30)	2.473.212	8.531.484	5.077.803	8.063.673	9.427.146	3.655.646

Erläuterung: 30 von 44 Kreisen haben diese Frage beantwortet. Es war möglich, die Antworten anonym abzugeben. Unter den 30 Kreisen, die teilgenommen haben, waren 5 Stadtkreise und 21 Landkreise. Bei 4 Kreisen ist unbekannt, ob es sich um einen Stadt- oder Landkreis handelt.

Abbildung 4: Ausgaben in den unterschiedlichen Rechtskreisen

in Euro	SGB II	SGB XII	BKiGG	WoGG	AsylbLG
Stadtkreise (5)	3.573.673	102.520	529.608	1.333.343	74.409
Landkreise (21)	22.938.512	337.430	644.534	4.535.229	1.127.467
insgesamt (30)	27.617.721	528.908	1.572.890	5.993.309	1.516.137

Erläuterung: 30 von 44 Kreisen haben diese Frage beantwortet. Es war möglich, die Antworten anonym abzugeben. Unter den 30 Kreisen, die teilgenommen haben, waren 5 Stadtkreise und 21 Landkreise. Bei 4 Kreisen ist unbekannt, ob es sich um einen Stadt- oder Landkreis handelt.

An den Ausgaben in den unterschiedlichen Rechtskreisen lässt sich ablesen, dass die meisten Leistungen über das SGB II bezogen werden: in diesem Rechtskreis belaufen sich die Kosten auf 27,6 Millionen Euro, während es im SGB XII gerade mal knapp über eine halbe Million Euro sind. Im Mittelfeld liegen die Ausgaben im Rechtskreis WoGG mit knapp 6 Millionen Euro, sowie beim BKiGG bzw. AsylbLG mit 1,6 bzw. 1,5 Millionen Euro.

Eine stärker differenzierte Betrachtung der Ausgaben findet sich in Abbildungen im ANHANG.

9. Ausblick

Es ist sinnvoll, kurz- und mittelfristig die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets in Baden-Württemberg zu verbessern, um auf diesem Wege eine höhere Inanspruchnahme der Leistungen zu erreichen. Dafür wurden durch die dargestellten Befragungsergebnisse einige Defizite und Lösungsansätze identifiziert.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration prüft, unter Einbeziehung der anderen Landesressorts, die an der Umsetzung der Bildungs- und Teilhabepakets beteiligt sind, und in Beteiligung von Städtetag und Landkreistag Baden-Württemberg sowie Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg, wie die Ergebnisse der Abfrage bei den Stadt- und Landkreisen genutzt werden können, um Verbesserungen und Reformen in Gang zu bringen. Außerdem wird geprüft, ob weitere Informationsmaterialien erstellt werden sollten, damit die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets bekannter werden und sich die Inanspruchnahme erhöht.

Langfristig gesehen setzt sich das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration für die Einführung einer Kindergrundsicherung auf Bundesebene ein, in der die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets aufgehen müssten und die allen Kindern und Jugendlichen einen eigenständigen, bedarfsdeckenden Anspruch auf soziale Teilhabe sicherstellt, außerhalb des Sozialleistungssystems für Erwachsene.²⁴

Im November 2020 haben die für Arbeit und Soziales zuständigen Länderministerinnen und Länderminister sowie Senatorinnen und Senatoren mit großer Mehrheit beschlossen, die Bundesregierung aufzufordern, konkrete Umsetzungsschritte zur Einführung einer Kindergrundsicherung einzuleiten. Eine neue Bundesregierung ist nun am Zug, gemeinsam mit den Ländern die nächsten Schritte anzugehen.

²⁴ Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg hat im Jahr 2020 ein Konzept für eine Kindergrundsicherung entwickelt, dessen Eckpunkte unter www.starkekinder-bw.de abrufbar sind.

Literaturverzeichnis

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. (Hrsg.) (2020): Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus. Verfügbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/expertise-BuT-2020_web.pdf [zuletzt geprüft: 30.09.2021].

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2020): Vierte Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Verfügbar unter: https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-11-20_leistungen-fuer-bildung-teilhabe.pdf [zuletzt geprüft: 30.09.2021].

Formann, Gunnar (2021): Die Leistungen für Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft nach dem Starke-Familien-Gesetz. Eine faktische Regelbedarfserhöhung? In: Die Soziale Gerichtsbarkeit, Nr. 3/2021, S.149-153.

Vogt, Claire/Kranz, Christine (2021): Erfahrungen mit dem Bildungs- und Teilhabepaket. In: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit, Nr. 2/2021, S. 54-63.

ANHANG

Abbildung 5: Ausgaben in den unterschiedlichen Leistungsarten im SGB II

in Euro	Lernförderung	Schulbedarfspaket	Schülerförderung	Mittagessen	Ausflüge	Teilhabeleistung
Stadtkreise (5)	218.622	1.222.001	644.299	852.500	446.297	189.954
Landkreise (21)	1.572.636	4.632.550	2.610.633	3.955.461	7.815.117	2.352.115
insgesamt (30)	1.914.087	6.012.999	3.512.980	5.204.919	8.385.348	2.587.390

Summe: 27.617.721 Euro.

Abbildung 6: Ausgaben in den unterschiedlichen Leistungsarten im SGB XII

in Euro	Lernförderung	Schulbedarfspaket	Schülerförderung	Mittagessen	Ausflüge	Teilhabeleistung
Stadtkreise (5)	460	48.042	4.044	45.661	2.390	1.923
Landkreise (21)	35.588	201.221	19.071	35.385	41.311	2.855
insgesamt (30)	39.733	315.725	26.762	95.477	45.153	6.058

Summe: 528.908 Euro.

Abbildung 7: Ausgaben in den unterschiedlichen Leistungsarten im BKiGG

in Euro	Lernförderung	Schulbedarfspaket	Schülerförderung	Mittagessen	Ausflüge	Teilhabeleistung
Stadtkreise (5)	12.054	143.155	48.663	236.719	56.641	32.376
Landkreise (21)	42.731	282.518	80.922	143.019	41.216	54.129
insgesamt (30)	82.497	457.939	172.738	595.600	146.783	117.333

Summe: 1.572.890 Euro.

Abbildung 8: Ausgaben in den unterschiedlichen Leistungsarten im WoGG

in Euro	Lernförderung	Schulbedarfspaket	Schülerförderung	Mittagessen	Ausflüge	Teilhabeleistung
Stadtkreise (5)	15.235	529.691	277.125	219.308	212.396	79.588
Landkreise (21)	289.437	785.343	682.300	1.505.172	485.990	786.987
insgesamt (30)	307.406	1.322.165	1.019.184	1.752.528	711.676	880.349

Summe: 5.993.309 Euro.

Abbildung 9: Ausgaben in den unterschiedlichen Leistungsarten im AsylbLG

in Euro	Lernförderung	Schulbedarfspaket	Schülerförderung	Mittagessen	Ausflüge	Teilhabeleistung
Stadtkreise (5)	1.324	23.915	16.278	22.546	8.476	1.869
Landkreise (21)	114.215	355.022	255.944	278.839	69.397	54.050
insgesamt (30)	129.489	422.656	346.139	415.149	138.186	64.517

Summe: 1.516.137 Euro.

Erläuterung zu Abbildung 5 bis 9:

30 von 44 Kreisen haben die Frage nach den Ausgaben beantwortet. Es war möglich, die Antworten anonym abzugeben. Unter den 30 Kreisen, die teilgenommen haben, waren 5 Stadtkreise und 21 Landkreise. Bei 4 Kreisen ist unbekannt, ob es sich um einen Stadt- oder Landkreis handelt.