

**Stellungnahme der Ständigen Fachkonferenz 1
„Grund- und Strukturfragen des Jugendrechts“
des Deutschen Instituts für Jugendhilfe
und Familienrecht eV (DIJuF)
vom
5. Februar 2013**

**Bildung und Teilhabe
für Kinder und Jugendliche nach SGB II:
eine Strukturkritik**

I. Einleitung	4
II. Zur Entstehung des Bildungs- und Teilhabepakets	4
1. Ausgangspunkt: Verfassungswidrigkeit der alten Regelbedarfsermittlung.....	4
a) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	4
b) Umsetzung der Forderung durch den Gesetzgeber	5
2. Verfassungsrechtlicher Rahmen: Nadelöhr für die Förderung von Bildung und Teilhabe	6
3. Die Schuldenbremse als Widerhaken: Finanzielle Restriktionen für die Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen.....	7
4. Gesellschaftlicher Hintergrund.....	7
a) Die Diskussion um „Kinderarmut“	7
b) Soziale Selektivität des deutschen Bildungssystems. Wachsender Rechtfertigungsdruck auch für die Regelungen zum Sozialgeld	8
III. Bewertung und Einordnung der aktuellen Rechtslage	8
1. Überschneidungsbereich mit der Kinder- und Jugendhilfe.....	9
a) (Teil-)Identität von Trägern der Grundsicherung und der öffentlichen Jugendhilfe	9
b) Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (§ 28 Abs. 7 SGB II).....	9
c) Ausflüge und mehrtägige Fahrten (§ 28 Abs. 2 SGB II)	11
d) Mittagsverpflegung (§ 28 Abs. 6 Nr 2 SGB II)	11
e) Außerschulische Lernförderung gem. § 28 Abs. 5 SGB II	11
aa) Schulsozialarbeit (§ 13 Abs. 1 SGB VIII) und Jugendarbeit (§ 11 Abs. 1 SGB VIII)	12
bb) Hilfe zur Erziehung	12
cc) Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII	13
2. Überschneidungsbereich mit der Schule	13
a) Schulausflüge und Klassenfahrten (§ 28 Abs. 2 SGB II)	13
b) Schulbedarfspauschale (§ 28 Abs. 3 SGB II)	13
c) Schülerbeförderung (§ 28 Abs. 4 SGB II)	14
d) Leistungen zur angemessenen Lernförderung gem. § 28 Abs. 5 SGB II.....	15
e) Mittagsverpflegung (§ 28 Abs. 6 Nr 2 SGB II)	15

IV. Umsetzung in der Praxis.....	16
1. Mangelnde statistische Datengrundlage.....	16
2. Strukturelle Zugangshürden.....	18
a) Lernförderung	18
b) Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben	18
c) Abhängigkeit der Bildungs- und Teilhabechancen vom elterlichen Engagement und Können	19
3. Verwaltungsaufwand.....	20
V. Schlussbemerkungen	20
1. (Existenz)minimalistisches Verständnis von Bildung und Teilhabe.....	20
2. Kollateralschaden für andere Systeme	21
3. Orientierung am gesellschaftlichen Durchschnitt statt am Existenzminimum.....	21

I. Einleitung

Seit dem 01.01.2011 gelten die Bestimmungen über das sog. „**Bildungs- und Teilhabepaket**“ für Kinder und Jugendliche.¹ Die Einführung dieser neuen Leistungen war von Anfang an von Kontroversen begleitet, die sich sowohl auf die Art der Leistungen als auch auf die Form ihrer Gewährung bezogen. Die Kritik ist nicht verstummt: Immer wieder wird moniert, dass die Bildungs- und Teilhabeleistungen bei den betroffenen Kindern nicht ankommen. Auch der erhebliche bürokratische Aufwand, den die Gewährung verursacht, steht immer wieder im Fokus der Berichterstattung.

Kaum beleuchtet wurde bislang die Frage, wie sich die Leistungen für Bildung und Teilhabe in das bestehende System der Unterstützung und Förderung von Kindern und Jugendlichen nach dem Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) und Schulrecht einfügen.

Die Ständige Fachkonferenz 1 (SFK 1) des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht eV (DIJuF) hat sich über einen längeren Zeitraum mit den neuen Regelungen und ihrer praktischen Umsetzung beschäftigt. Aus ihrer Sicht hat der Gesetzgeber hier ein Leistungssystem geschaffen, das nicht nur unzureichend, sondern in vielerlei Hinsicht für eine sinnvolle und individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen auch hinderlich ist.

Die SFK 1 sieht für die bestehende gesetzliche Konstruktion des Bildungs- und Teilhabepakets keine Möglichkeit, durch praktische Handlungsempfehlungen eine sinnvolle Umsetzung zu befördern. Anliegen dieser Stellungnahme ist es daher, anhand der Kritikpunkte zu benennen, wie Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an den Schnittstellen zwischen den verschiedenen Systemen von Grundsicherung, Jugendhilfe und Schule und zwischen den unterschiedlichen föderalen Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen erschwert und sinnvolle Lösungen verhindert werden.

II. Zur Entstehung des Bildungs- und Teilhabepakets

1. Ausgangspunkt: Verfassungswidrigkeit der alten Regelbedarfsermittlung

a) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Ausgangspunkt für die neuen Regelungen war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 09.02.2010,² in dem ein **Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums** etabliert wurde. In diesem Zusammenhang hat das BVerfG den Gesetzgeber aufgefordert, ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren zu entwickeln, nach dem der Regelbedarf ermittelt werden kann.

¹ Eingeführt mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII), BGBl I 2011, 453; Empfehlungen zur Umsetzung s. Deutscher Verein, Empfehlungen zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, 2012.

² BVerfG 09.02.2010, 1 BvL 1/09 = BVerfGE 125, 175.

Auch die Regelungen zum **Sozialgeld für Kinder** wurden für verfassungswidrig erklärt, da der Gesetzgeber den Bedarf der Kinder nicht empirisch ermittelt, sondern schlicht einen pauschalen Abschlag von der Regelleistung für Erwachsene vorgenommen hatte. Stattdessen sei eine eigenständige Ermittlung des kinderspezifischen Bedarfs erforderlich, „die sich an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten [hat] und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung des Kindes erforderlich ist“.³ Ein besonderer Bedarf sei „vor allem bei Schulkindern zu erwarten. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehören zu ihrem existenziellen Bedarf. Ohne Deckung dieser Kosten droht hilfebedürftigen Kindern der Ausschluss von Lebenschancen“ und sie seien in ihren Möglichkeiten eingeschränkt, „später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können“.⁴

b) Umsetzung der Forderung durch den Gesetzgeber

War das BVerfG davon ausgegangen, dass die neuen kinderspezifischen Bedarfe „mit dem Sozialgeld“ hinreichend abdeckbar seien,⁵ so ist die Bundesregierung einen anderen Weg gegangen: Seit dem 01.01.2011 wird zwar das sächliche Existenzminimum von Kindern über das Sozialgeld gewährt (§ 23 SGB II), während die Bildungs- und Teilhabebedarfe aber weitestgehend über antragsabhängige Sachleistungen abgedeckt werden sollen (§§ 28, 29 SGB II).

§ 28 SGB II sieht folgende Leistungen für Bildung und Teilhabe vor:

- Es werden die tatsächlichen Aufwendungen für **Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten** und bzw entsprechende Veranstaltungen in Tageseinrichtungen für Kinder übernommen (Abs. 2),
- ohne gesonderte Antragstellung wird in zwei jährlichen Raten ein Betrag von 100 EUR jährlich für den **persönlichen Schulbedarf** ausgezahlt (Abs. 3),
- es werden die tatsächlichen Aufwendungen für eine (notwendige) **Schülerbeförderung** erstattet (Abs. 4),
- es wird eine **schulergänzende angemessene Lernförderung** berücksichtigt, sofern sie geeignet und erforderlich ist, die wesentlichen Lernziele der Schule zu erreichen (Abs. 5),
- es werden Zuschüsse zur gemeinschaftlichen **Mittagsverpflegung** in Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder gewährt (Abs. 6),
- Leistungen in Höhe bis zu 10 EUR monatlich für **Mitgliedsbeiträge** in den Bereichen Sport, Spiel, Geselligkeit und Kultur, musischen Unterricht und für (organisierte) Freizeiten berücksichtigt (Abs. 7).

Entsprechende Ansprüche auf Bildung und Teilhabe für Kinder, für die Wohngeld oder der Kinderzuschlag gewährt wird, ergeben sich aus § 6b BKGG, für Kinder im Sozialhilfebezug aus § 34 SGB XII.⁶ Spätestens seit der Entscheidung des BVerfG vom

³ AaO, Rn 191.

⁴ AaO, Rn 192.

⁵ AaO, Rn 197.

⁶ Im Folgenden wird zur besseren Lesbarkeit allein auf das SGB II Bezug genommen.

18.07.2012 ist klar, dass auch bei Kindern von Asylbewerber/inne/n die Bedarfe für Bildung und Teilhabe zu berücksichtigen sind.⁷

Die sich aus der Neuregelung ergebenden neuen Spannungsfelder von Grundsicherung im Rahmen des SGB II zur öffentlichen Jugendhilfe und zur Schulverwaltung (hierzu ausführlich III.) sind ua auch auf föderale Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen.

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen: Nadelöhr für die Förderung von Bildung und Teilhabe

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 09.02.2010 das Problem der Umsetzung der Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten im deutschen föderalen System durchaus gesehen, vor allem die Tendenz der einen staatlichen Ebene, die Kostenzuständigkeit auf die andere Ebene zu verlagern.⁸ Aber der Bund kann sich mit dem Verweis auf die Zuständigkeit der Länder nicht aus seiner Verantwortung für die Schulbedarfe der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen zurückziehen. Allerdings liegt hier der Keim für den Rückzug der Bundesländer aus der Bildungs- und Teilhabeförderung, der mit dem Urteil sicherlich nicht intendiert war. Es steht zu befürchten, dass sich Deutschland von einem „sinnvollen Konzept jugendnaher Hilfeleistung“, wie es dem BVerfG offensichtlich vorschwebte, durch die Rücknahme von Leistungen der Länder und Kommunen in Zeiten knapper Kassen immer weiter entfernt.

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens setzte sich die **kommunale Leistungszuständigkeit** gegen die zunächst angedachte Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit durch. Dies hat Konsequenzen für die Verortung im Sozialleistungsrecht.

Dem Bund ist es grundsätzlich verwehrt, den Kommunen als Teil der Länder direkt Aufgaben zuzuweisen (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG) und die kommunale Aufgabenerfüllung (mit) zu finanzieren (Konnexitätsprinzip, Art. 104a Abs. 1 GG).⁹ Eine Ausnahme ist finanzverfassungsrechtlich nur für die gemeinsamen Einrichtungen der Sozialverwaltung nach SGB II zugelassen (Art. 91e Abs. 1 GG). Der Bund beteiligt sich über § 46 SGB II durch pauschale Zahlungen an die Länder indirekt an Kosten, die durch die kommunale Aufgabenerfüllung entstehen.

Da solche Ausnahmen nur für Geldleistungen, nicht aber für Sach- und Dienstleistungen zulässig sind (Art. 104a Abs. 3 und 4 GG), verbot sich von vornherein eine von der Sache her naheliegende „Übersetzung“ des Bildungs- und Teilhabepakets in das System der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII).¹⁰ Denn dann hätten die Kommunen für

⁷ BVerfG 18.07.2012, 1 BvL 10/10, Rn 122.

⁸ BVerfG 09.02.2010, Rn 197.

⁹ Prokisch, in: BK-GG, Art. 104a Rn 116 ff; BVerfGE 26, 338, 390 f; Heun, in: Dreier, GG, Bd III, Art. 104a Rn 19.

¹⁰ Vgl. Eschelbach/Reißer/Meysen, Rechtliche Analyse zur Machbarkeit möglicher Zuständigkeitsverschiebungen im Bereich der beruflichen Eingliederung/Jugendsozialarbeit für junge

die Kosten aufkommen müssen und für den Bund hätte keine Mitfinanzierungsmöglichkeit bestanden. Das Bildungs- und Teilhabepaket war somit politisch auf eine Verortung im SGB II festgelegt.

3. Die Schuldenbremse als Widerhaken: Finanzielle Restriktionen für die Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen

Im Rahmen der Föderalismusreform II wurde das Grundgesetz zudem so geändert, dass dem Bund ab 2016 im Regelfall nur noch Nettokreditaufnahmen iHv 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts gestattet sein werden (Art. 109 GG). Den Ländern ist die Nettokreditaufnahme ab 2020 idR gänzlich verboten (Art. 109 GG). Im Zeitraum zwischen 2011 und 2016 bzw 2020 sollen Bund und Länder ihre Haushalte entsprechend konsolidieren (Art. 143d Abs. 1 GG). Die verfassungsgemäße Neujustierung des Existenzminimums stand insoweit auch im Hinblick auf Leistungen der Bildung und Teilhabe unter der unausgesprochenen politischen Vorgabe, damit keine Kostensteigerung für die öffentlichen Haushalte herbeizuführen.

4. Gesellschaftlicher Hintergrund

a) Die Diskussion um „Kinderarmut“

Bei der Neugestaltung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Januar 2005 hatten zunächst prinzipielle Gesichtspunkte im Vordergrund gestanden: Man wollte die zweigleisige bürokratische Struktur abschaffen. Das neue System sollte weniger die Versorgung in Notlagen als vielmehr die „Aktivierung“ aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den Vordergrund rücken („Fördern und Fordern“). Pauschale Regelsätze sollten alle Bedarfe abdecken und so den bürokratischen Aufwand für die Bewilligung von Einmalleistungen erheblich reduzieren.

Die **Situation von Kindern und ihren Familien** spielte im Prozess der Hartz-Gesetzgebung keine nennenswerte Rolle. Deren Probleme rückten erst nach dem Inkrafttreten der Reform in den Blick: Der Verzicht auf Einmalleistungen trifft nämlich vor allem Kinder, weil eine Soforthilfe in Notsituationen meist nur noch auf Darlehensbasis möglich ist und damit zum Bumerang für die laufenden Leistungen wird. Kinder werden zudem bei Sanktionen gegen die Eltern „mitbestraft“, weil sich Leistungskürzungen auch auf ihr Existenzminimum auswirken.

Alle großen Wohlfahrtsverbände, der Kinderschutzbund, die National Coalition und viele andere meldeten sich zu Wort, die Medien nahmen das Thema in zahlreichen Varianten auf, ebenso der Familienbericht und der Kinder- und Jugendbericht des

Bundes. Unter der Überschrift „Kinderarmut“¹¹ wurde kritisiert, dass die Regelleistungen für Kinder unangemessen niedrig seien.

Die Bestrebungen der EU zum Sozialschutz und zur sozialen Eingliederung, der daraus erwachsene Nationale Aktionsplan zur sozialen Integration bzw die nationalen Berichte zur Lissabon-Strategie gaben der gesellschaftlichen Debatte um „Kinderarmut“ ebenso zusätzlich Nahrung wie der Nationale Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland, in dem der Blick auch kritisch auf die Lage der Sozialgeldempfänger/innen nach dem SGB II und hier vor allem auf die Lage der Minderjährigen gelenkt wurde. Unterschiedliche Diskurse trafen sich in der Fundamentalkritik an den die Kinder betreffenden Regelungen im SGB II und sahen in der Ausgestaltung des SGB II eine Pflichtverletzung des Staates gegenüber Kindern und Familien.

b) Soziale Selektivität des deutschen Bildungssystems. Wachsender Rechtfertigungsdruck auch für die Regelungen zum Sozialgeld

Die PISA-Studien, aber auch andere Studien wie IGLU oder der Bildungsbericht bescheinigen unserem Bildungssystem eine hohe soziale Selektivität. Die negativen Botschaften stellen ein Menetekel für das Gleichheitsversprechen des demokratischen Staates an die nachwachsende Generation dar: „Generell bleibt es die überragende Herausforderung an Bildungspolitik und Bildungspraxis, ein hohes Bildungsniveau bei geringer Kopplung mit der sozialen Herkunft zu erreichen“, heißt es im Bildungsbericht 2010.¹²

Es kann dahingestellt bleiben, ob ein unter diesem Gesichtspunkt reformiertes Bildungssystem von einer Mehrheit der Gesellschaft tatsächlich gewollt ist, denn strukturell sind die Möglichkeiten des Bundes, in diesem Sinne gestaltend in die Bildungslandschaft einzugreifen, aufgrund der Zuständigkeit der Länder ohnehin begrenzt.

III. Bewertung und Einordnung der aktuellen Rechtslage

Die Diskussion um die Berechnung und die Höhe der Regelleistungen ist auch nach der Neuregelung nicht verstummt. Das Bildungs- und Teilhabepaket wird jedoch nicht nur auf einer grundsätzlichen rechtssystematischen oder verfassungsrechtlichen Ebene kritisiert. Die Kritik, die sich an seiner Konzeption entzündet, bezieht sich auch auf den bürokratischen Aufwand seiner Umsetzung und die mangelnde Nachfrage, die jedenfalls zu einem großen Teil ebenfalls auf das komplizierte Antragsverfahren zurückgeführt wird. Betrachtet man das Bildungs- und Teilhabepaket schließlich im Zusammenhang mit bisherigen Regelungen zur Unterstützung und Förderung von Kindern und Jugendlichen, so offenbaren sich eminente **Überschneidungsbereiche**,

¹¹ Der Begriff der Kinderarmut wird hier in Anführungszeichen zitiert, weil die SFK 1 diesen Sprachgebrauch zwar zur Kenntnis nimmt, aber nicht für angemessen hält. Kinder sind arm, weil ihre Familien arm sind; das eigentliche Problem ist also die Familienarmut bzw die Armut der Eltern.

¹² Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2010, Online-Version, 204.

deren Resultat unnötige Doppelstrukturen, Abgrenzungsprobleme, Verschlechterungen und Querfinanzierungen sind.

1. Überschneidungsbereich mit der Kinder- und Jugendhilfe

Die größten Schnittmengen hat das Bildungs- und Teilhabepaket mit der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII. Grundsätzlich sind Bildung und Teilhabe wesentlicher Bestandteil der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe, die nunmehr aus politischen und ggf auch finanziellen Gründen, insbesondere aber aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen im SGB II verortet sind.

Für die Leistungen, die sich mit Angeboten des SGB VIII teilweise überschneiden (§ 28 Abs. 2 und 5 bis 7 SGB II) gilt § 29 Abs. 1 S. 1 SGB II: Es soll eine **Leistungserbringung in Form von Sach- oder Dienstleistungen** erfolgen, dabei insbesondere in Form von personalisierten Gutscheinen oder Direktzahlungen an Anbieter. Die Entscheidung darüber ist den kommunalen Trägern überlassen.

a) (Teil-)Identität von Trägern der Grundsicherung und der öffentlichen Jugendhilfe

§ 6 Abs. 1 Nr 2 SGB II weist die Leistungen nach § 28 SGB II den kreisfreien Städten und Kreisen zu; nach § 69 Abs. 1 SGB VIII iVm landesrechtlichen Bestimmungen sind **kreisfreie Städte und Landkreise** auch örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Die bisherigen Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass die kreisfreien Städte und Landkreise versuchen, Überschneidungen der Leistungssysteme in Richtung des SGB II aufzulösen, den Bereich der von ihnen finanzierten Jugendhilfe also entsprechend zu reduzieren. Denn für Leistungen nach § 28 SGB II besteht eine Refinanzierungsmöglichkeit gegenüber dem Bund (§ 46 Abs. 5 bis 7 SGB II), nicht hingegen für Leistungen nach dem SGB VIII.

Abgesehen von dieser Gefahr der bloßen Verschiebung von Leistungen aus einer Zuständigkeit in die andere hat der Gesetzgeber mit dem Bildungs- und Teilhabepaket eine Doppelstruktur geschaffen, die zu einer bürokratischen Fragmentierung der Lebenswelt der betroffenen Kinder, Jugendlichen und ihrer Eltern führt: Ansprechpartner für die außerschulische Unterstützung und Förderung von Kindern und Jugendlichen ist nicht mehr die originär zuständige Jugendhilfe, sondern uU auch der Grundsicherungsträger, der seine Leistungen jedoch nach ganz anderen Kriterien gewährt.

b) Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (§ 28 Abs. 7 SGB II)

Der größte inhaltliche Überschneidungsbereich betrifft die Teilhabeleistungen. Nach § 28 Abs. 7 SGB II wird für Leistungsberechtigte bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs ein Bedarf zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft in Höhe von insgesamt 10 EUR monatlich berücksichtigt. Dies gilt für

- Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit,
- Unterricht in künstlerischen Fächern (zB Musikunterricht) und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung und
- die Teilnahme an Freizeiten.

Diese Leistungen bewegen sich in einem Bereich, in dem die Träger öffentlicher Jugendhilfe bislang bereits im Rahmen des § 11 Abs. 3 SGB VIII (**Jugendarbeit**) aktiv waren. Die Kommunen versuchen nun, die zusätzlichen Angebote des SGB II mehr oder weniger gut in die bestehenden Strukturen zu integrieren.

Ob die Berechtigten neben der nun erforderlichen Antragstellung als neuer Hürde auch positive Veränderungen wahrnehmen, erscheint zweifelhaft. Eher sieht es so aus, dass die neuen Leistungen hinter den Angeboten, die viele Kommunen schon seit Jahren machen, deutlich zurückbleiben. So scheint der angesetzte Betrag von monatlich 10 EUR angesichts der üblichen Kosten bspw für Musikunterricht unrealistisch niedrig.

Die bisherige Praxis in vielen Kommunen, Kindern aus armen Familien bspw den Mitgliedsbeitrag in Sportvereinen zu erlassen bzw über Fördervereine zu finanzieren, dürfte zu größerer Entlastung der betroffenen Familien geführt haben. In vielen Kommunen gibt es darüber hinaus Familien- und Sozialpässe, die, anders als beim Bildungs- und Teilhabepaket, nicht ausschließlich institutionalisierte Angebote außerhalb der Familie fördern: Auch Aktivitäten mit der Familie, wie der gemeinsame Besuch des Zoos oder des Museums, und der Besuch des Freibades mit Freunden sind von diesen Angeboten umfasst.

Die Förderung der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben nach § 28 Abs. 7 SGB II ist dagegen sehr viel restriktiver ausgestaltet: Es werden ausschließlich **institutionalisierte Angebote** gefördert: Musikunterricht, Sportvereine, Ferienfreizeiten. Die Familie als Ort der Bildung und sozialen Teilhabe wird in dieser Konzeption völlig ignoriert, denn der Regelbedarf für Kinder und ihre Eltern enthält keine Posten für Kinokarten, Zoobesuche, Sportgeräte, Gesellschaftsspiele oder auch nur Bastelmaterial. Alle diese Formen der informellen, alltäglichen, familiären Bildung, die in soziale Nähebeziehungen eingebettet sind, die nicht durch öffentliche Institutionen abgedeckt werden können, werden nicht gefördert. Den Eltern wird offenkundig nicht zugetraut, dass sie selbst in Bildung investieren und ihre Kinder am sozialen Leben teilhaben lassen. Außerdem geht diese Förderung an den Bedürfnissen von Jugendlichen vorbei, weil selbstbestimmte Peer-Group-Aktivitäten eine wichtige Bedeutung für ihre Sozialisation haben, die über institutionalisierte Freizeitangebote vielfach ebenfalls nicht adäquat erfasst werden können.¹³

Insbesondere die intendierte **Förderung von Kinder- und Jugendfreizeiten** wirft die Frage auf, wie sich diese Leistungen zu den Angeboten der Jugendarbeit verhalten, die in § 11 Abs. 3 SGB VIII beschrieben sind und nach § 90 Abs. 2 SGB VIII Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien beitragsfrei zur Verfügung ge-

¹³ BMAS, Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich, 2012, 58.

stellt werden. Hier ist die Vorrangregelung des § 10 Abs. 3 SGB VIII einschlägig: Danach gehen die Leistungen des SGB VIII den Leistungen des SGB II grundsätzlich vor. Das bedeutet, dass für Kinder und Jugendliche, die an Angeboten der Jugendarbeit teilnehmen können, weiterhin die Kostenbefreiung nach § 90 Abs. 2 SGB VIII zulasten des Jugendhilfeträgers vorrangig vor dem Einsatz des Pauschalbetrags nach § 28 Abs. 7 SGB II ist. Mit der Leistung nach SGB II sind allerdings Anreize geschaffen, keine entsprechenden Angebote als Jugendhilfeleistungen mehr vorzuhalten und sich aus dem Bereich zurückzuziehen.

c) Ausflüge und mehrtägige Fahrten (§ 28 Abs. 2 SGB II)

Veranstalten Kindertageseinrichtungen Tagesausflüge oder mehrtägige Fahrten (§ 28 Abs. 2 S. 2 iVm S. 1 SGB II), werden die tatsächlichen Aufwendungen anerkannt. Aktivitäten mit Kindern in Kindertagespflege sind nach dem Wortlaut des § 28 Abs. 2 SGB II zwar nicht erfasst. Dies scheint ein redaktionelles Versehen zu sein. In der Praxis werden die Kosten für Ausflüge ebenfalls übernommen.

d) Mittagsverpflegung (§ 28 Abs. 6 Nr 2 SGB II)

Weitere Schnittstellen zur Jugendhilfe gibt es im Hinblick auf die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung nach § 28 Abs. 6 Nr 2 SGB II in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege. Soweit die Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen der von ihnen gem. § 24 SGB VIII organisierten und finanzierten Förderung in Tageseinrichtungen ein Ganztagsangebot vorhalten, ist auch die Mittagsverpflegung Bestandteil der Jugendhilfeleistung. Mit der Neufassung von § 10 Abs. 3 SGB VIII geht die Mittagsverpflegung nach SGB II nunmehr entsprechenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe vor. Hier findet also vor allem eine **Verschiebung der Kostentragungslast** zwischen Kommune und Bund statt, während die Entlastung für die Familien eher gering ist.

e) Außerschulische Lernförderung gem. § 28 Abs. 5 SGB II

Im Bereich der außerschulischen Lernförderung existieren ebenfalls Überschneidungen mit den Leistungen der Jugendhilfe. So gehört die nachmittägliche Lernbegleitung zum festen Repertoire vieler Einrichtungen der offenen Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII); Lernförderung findet statt im Rahmen der Schulsozialarbeit (§ 13 Abs. 1 SGB VIII) und der Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) oder ist wichtiger Bestandteil der Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII). Es zeichnet sich ab, dass diese Leistungen zugunsten der Lernförderung nach dem SGB II zurückgefahren werden. Im Ergebnis besteht die Gefahr, dass sich das Angebot für Kinder und Jugendliche im Bereich der Lernförderung insgesamt verschlechtert.

aa) Schulsozialarbeit (§ 13 Abs. 1 SGB VIII) und Jugendarbeit (§ 11 Abs. 1 SGB VIII)

Schulsozialarbeit kommt in Betracht, wenn Schüler/innen allgemein besondere Unterstützung bei der schulischen Integration benötigen.¹⁴

Schwerpunkt der Schulsozialarbeit als Bestandteil der Jugendsozialarbeit ist die „schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration“ (vgl. § 13 Abs. 1 SGB VIII). Der Anspruch der Schulsozialarbeit geht folglich erheblich weiter als der des Bildungs- und Teilhabepakets und ist auf die Integration in der Schule gerichtet.

Für die Rechtspraxis der Jugendämter muss damit gerechnet werden, dass bestehende Angebote nach § 13 Abs. 1 SGB VIII zu solchen des § 28 SGB II umgedeutet werden, weil dies die Refinanzierungsmöglichkeit des § 46 Abs. 6 SGB II eröffnet. Damit geht zwangsläufig eine Reduzierung des weiten Bildungsbegriffs der Kinder- und Jugendhilfe auf das Begriffsverständnis des SGB II einher. Auch das dürfte im Ergebnis zu einer **Reduzierung des Angebots** führen. Von der Entlastung profitieren dann die Kommunen, während sich die Lage für die Kinder und Jugendlichen verschlechtert.¹⁵

bb) Hilfe zur Erziehung

Lernförderung (Nachhilfe) selbst ist keine Hilfe zur Erziehung.¹⁶ Nachhilfe deckt einen individuellen Bedarf des Schülers bei der Bewältigung schulischer Anforderungen; Hilfe zur Erziehung hingegen setzt nach § 27 Abs. 1 SGB VIII eine Bedarfslage aufseiten der Personensorgeberechtigten voraus, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht (mehr) gewährleistet ist. Eine isolierte Leistung der Nachhilfe als Hilfe zur Erziehung oder Eingliederungshilfe sieht das SGB VIII daher nicht vor.¹⁷ Die individuelle Lernförderung kann allerdings etwa die Arbeit eines Erziehungsbeistands gem. § 30 SGB VIII oder einer Sozialpädagogischen Familienhilfe gem. § 31 SGB VIII ergänzen. Im Rahmen stationärer oder teilstationärer Leistungen der Jugendhilfe (zB Heimerziehung nach § 34 SGB VIII, Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII) können Leistungen wie „Hausaufgabenhilfe/Nachhilfe“ als **Bestandteil der Hilfe** gewährt werden. Teilweise bestehen landesweite Regelungen über Art und Umfang der zu gewährenden Leistungen in Bezug auf die schulische Förderung/Nachhilfe.¹⁸ Wenn schulbezogene Leistungen Bestandteil der Hilfe zur Erziehung sind, gehen diese den Leistungen des SGB II grundsätzlich vor (§ 10 Abs. 3 S. 1 SGB VIII).

¹⁴ *Struck*, in: Wiesner, SGB VIII, 4. Aufl. 2012, § 13 Rn 9.

¹⁵ Vgl hierzu etwa „Abkassieren mit Hartz IV“, SZ vom 24.03.2011.

¹⁶ *Kunkel*, in: LPK-SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 27 Rn 3.

¹⁷ Vgl VG München 19.12.2007, M 18 K 07.1944s; offengelassen VG München 04.03.2009, M 18 09.61.

¹⁸ Vgl zB Hessische Empfehlungen über die Gewährung von Nebenleistungen der Jugendhilfe, Stand: 01.01.2012.

cc) Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

Nach § 35a Abs. 1 SGB VIII haben Kinder und Jugendliche, die seelisch behindert oder von einer solchen Behinderung bedroht sind, Anspruch auf Eingliederungshilfe. Dies umfasst ua gem. § 54 Abs. 1 Nr 1 SGB XII **Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung**, insbesondere im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht. So können auch bei Entwicklungsstörungen schulischer Fertigkeiten (zB Lese-Rechtschreib-Schwäche, Rechenschwäche) die Leistungsvoraussetzungen nach § 35a SGB VIII vorliegen, sodass als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe eine spezielle ambulante (Lern-)Therapie erbracht wird. Die Vermittlung einer Schulausbildung bleibt jedoch in erster Linie Aufgabe der Schule, die vorrangig zu entsprechenden Maßnahmen verpflichtet ist. Aus diesem Grund gibt es in diesem Bereich bereits erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der Aufgabe der Schule und den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Mit dem Bildungs- und Teilhabepaket kommt eine weitere Schnittstelle hinzu.

2. Überschneidungsbereich mit der Schule

Ähnliche Abgrenzungsschwierigkeiten und Kostenverlagerungstendenzen lassen sich auch im Verhältnis der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket zu den Schulen beobachten. Hier besteht der Anspruch, dass das öffentliche Schulsystem seinen Bildungs- und Erziehungsauftrag gegenüber allen Schüler/inne/n grundsätzlich aus eigenem Vermögen erfüllen kann. Durch die Entscheidung des BVerfG ist hier ein Einfallstor dafür geschaffen worden, dass zumindest die Verantwortung für die Bildungsbedarfe von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten nunmehr ein Stück weit in die Zuständigkeit des Bundes verlagert wird.

a) Schulausflüge und Klassenfahrten (§ 28 Abs. 2 SGB II)

Für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten (§ 28 Abs. 2 SGB II) werden die tatsächlichen Aufwendungen anerkannt und erstattet.

Es erfolgt nach Beantragung eine Direktzahlung an den Anbieter oder die Schule gem. § 29 Abs. 3 SGB II. In der Praxis kommt es aber auch häufig dazu, dass Eltern selbst in Vorleistung gehen müssen. Vonseiten der Kommunen ist in Zusammenarbeit mit dem Jobcenter zu gewährleisten, dass diskriminierungsfreie Verfahren gewählt werden, die es ermöglichen, dass alle Kinder ohne nähere Diskussion der Finanzierungsumstände an solchen Maßnahmen teilnehmen können.

b) Schulbedarfspauschale (§ 28 Abs. 3 SGB II)

Ebenfalls keine neue Leistung ist die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf nach Abs. 3 dieser Vorschrift. Sie wurde als Einmalleistung bereits im Jahr 2008 eingeführt (§ 24a SGB II aF). Hierzu werden für die Schüler/innen 70 EUR zum 1. August und 30 EUR zum 1. Februar eines jeden Jahres finanziell berücksichtigt. Die Pauschale für Kosten für den persönlichen Schulbedarf wird zusammen mit dem Regelsatz an die Berechtigten überwiesen (§ 29 Abs. 1 S. 2 SGB II). Das Verfahren ist im Verhältnis zu den

anderen Leistungen des § 28 SGB II als unbürokratisch zu loben; Überschneidungen mit anderen Systemen bestehen nicht. Kritisiert wird allerdings, dass die Höhe des Betrags nicht empirisch ermittelt ist und dass diese Pauschale in ihrer Höhe nicht an steigende Lebenshaltungskosten angepasst wird.¹⁹

c) Schülerbeförderung (§ 28 Abs. 4 SGB II)

Problematischer erscheint demgegenüber die Neuregelung zur Schülerbeförderung: Die Kosten für eine angemessene Beförderung von Schüler/inne/n zur nächstgelegenen Schule werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen direkt an die Berechtigten gezahlt (§ 29 Abs. 1 S. 2 SGB II) oder pauschal mit den Anbietern abgerechnet (§ 29 Abs. 1 S. 3 SGB II).

Diese Regelung stößt sich erheblich an der bisherigen unterschiedlichen Praxis in den Ländern und in den Kommunen. In einigen Ländern gibt es eine kostenfreie Schülerbeförderung grundsätzlich nur für Schüler/innen in Landkreisen. Andere Länder erwarten eine Elternbeteiligung. In diesen Ländern greift § 28 Abs. 4 SGB II, sodass der Elternanteil übernommen wird. In Ländern und Kommunen, in denen die Schülerbeförderung schon bisher flächendeckend kostenfrei gewährleistet wurde, ist teilweise ein Rückzug aus der Übernahme der Schülerbeförderungskosten zu beobachten, weil dessen Übernahme für die Kinder aus einkommensschwachen Familien nun über das SGB II sichergestellt ist.

Nach § 28 Abs. 4 SGB II werden ausschließlich die **tatsächlichen Kosten** der Schülerbeförderung übernommen. In einigen Kommunen ist man daher von der bisherigen Praxis abgewichen, den „Fahrschülern“ Monatskarten für den öffentlichen Nahverkehr auszugeben, und erstattet stattdessen nur noch die Fahrten zur und von der Schule. Für die Betroffenen bedeutet das eine Verschlechterung ihrer Teilhabemöglichkeiten, da sie nach der früheren Praxis die Monatskarten auch in ihrer Freizeit nutzen konnten.

Gleichzeitig reichen die Pauschalbeträge für außerschulische Freizeitaktivitäten iHv 10 EUR nicht aus, um auch noch Fahrtkosten abzudecken, sodass diese Angebote gerade in den ländlichen Gebieten für viele Kinder und Jugendliche nicht mehr zu erreichen sind. Einige Kommunen verlangen auch, dass die Berechtigten den im Regelbedarf für Mobilität enthaltenen Anteil einsetzen und übernehmen nicht mehr die gesamten Schülerbeförderungskosten. Dieses Gegenrechnen ist allerdings nicht korrekt, da der Bedarf an allgemeiner Mobilität für die soziale und kulturelle Teilhabe nicht sinkt, wenn zusätzliche Fahrtkosten zur Schule entstehen. Dies kann nur gelten, wenn die Kommune ein Ticket für ein gesamtes Tarifgebiet zur Verfügung stellt.²⁰

¹⁹ Vgl. das Gutachten von *Münder Soziale Sicherheit* Extra 09/2011, 87.

²⁰ *Lenze*, in: *Münder, SGB II*, 4. Aufl. 2011, § 28 Rn 18.

d) Leistungen zur angemessenen Lernförderung gem. § 28 Abs. 5 SGB II

§ 28 Abs. 5 SGB II sieht vor, dass eine außerschulische Lernförderung zu erbringen ist, „soweit diese geeignet und zusätzlich erforderlich [ist], um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen“. Ein Blick in die Gesetzesbegründung zeigt, dass diese Leistung nur in **Ausnahmefällen** gewährt werden soll. Vorrangig sollen Leistungen der Schule sein und bleiben. Der Gesetzgeber denkt vor allem an Situationen, in denen die Versetzung in die nächste Klassenstufe gefährdet ist. Ausdrücklich nicht vom regelhaften Anwendungsbereich der Vorschrift umfasst sein soll Lernförderung, um eine bessere Schulartempfehlung zu erhalten oder wenn die Versetzung nicht mehr erreichbar ist, bei mangelnder Teilnahme am Unterricht oder allgemein zur Notenverbesserung über die Note „ausreichend“ (4) hinaus.

Aus der Praxis wird berichtet, dass manche Schulen erst im zweiten Schulhalbjahr die Versetzungsgefährdung bestätigen. Kommt es dann noch zu Verzögerungen bei der Antragsgewährung, so kann die Lernförderung oft erst gegen Mitte oder Ende des Schuljahrs und damit zu spät einsetzen. Bei der außerschulischen Lernförderung wird deutlich, dass das „Bildungsexistenzminimum“ als ein absolutes Minimum verstanden wird, das allein am objektiven Schulerfolg festgemacht wird: Nachhilfeunterricht wird nur gewährt, wenn „wesentliche Lernziele“ nicht erreicht zu werden drohen, sprich die Versetzung konkret gefährdet ist.

Zu der Problematik der zu restriktiven Gewährung von Lernförderung gem. § 28 Abs. 5 SGB II und den Abgrenzungsproblemen im Verhältnis zu den schulbezogenen Leistungen der Jugendhilfe wurde oben unter III. 1. e) bereits Stellung bezogen. Außerschulische Lernförderung in Form privater Nachhilfe führt jedoch auch zu Überschneidungen mit dem **Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen** (Art. 7 Abs. 1 GG). Die angemessene Förderung eines jeden Schülers/einer jeden Schülerin ist grundsätzlich Aufgabe der Schule und der dort wirkenden Lehrkräfte. Dass Schulen nach dem Unterricht quasi regelmäßig auf ergänzenden Nachhilfeunterricht verweisen können, erscheint wenig sinnvoll. In der Literatur wird auf die Gefahr hingewiesen, dass Lehrer/innen sich mit der Ausstellung der Bescheinigung der Notwendigkeit außerschulischer Lernförderung zurückhalten könnten, weil sie sich damit ein eigenes Versagen attestieren würden.²¹ Ebenso gut ist es aber auch möglich, dass schwierige Schüler/innen bereitwillig in die außerschulische Förderung abgeschoben werden, weil man sich dann mit ihnen nicht mehr befassen muss.

e) Mittagsverpflegung (§ 28 Abs. 6 Nr 2 SGB II)

Gerade im Bereich der Schulverpflegung geht in weiten Teilen Deutschlands sogar **keine materielle Verbesserung** für die betroffenen Kinder und Jugendlichen mit der Neuregelung einher. Dies zeigen bspw die Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen: Im Rahmen des Programms „Kein Kind ohne Mahlzeit“ konnten dort bedürftige Kinder und Jugendliche einen Antrag beim zuständigen Schulamt stellen, um einen Zu-

²¹ Walter ArchSozArb 01/2011, 42.

schluss zu der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung zu erhalten. Nach der neuen Rechtslage müssen die Hilfeberechtigten, wenn die Schulen nicht von sich aus die Anträge vorhalten, den Antrag beim Jobcenter abholen, von der Schule bzw dem Catering-Unternehmen bestätigen lassen, um ihn dann zum Jobcenter zurückzubringen.

IV. Umsetzung in der Praxis

1. Mangelnde statistische Datengrundlage

Möchte man sich ein Bild davon machen, wie die neuen Regelungen zur Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in die Praxis umgesetzt werden, so steht man vor erheblichen Schwierigkeiten: Zwar sind die Träger von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII verpflichtet, die von ihnen gewährten Leistungen statistisch auszuwerten,²² es fehlt jedoch bislang an bundesweit einheitlichen Erhebungsmaßstäben. Die Daten der einzelnen Kommunen und Länder sind daher nur begrenzt vergleichbar.

Als erster Anhaltspunkt liegt der **Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich“** vor. Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) hat darin im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) die Implementationsphase des Bildungs- und Teilhabepakets untersucht.²³ Die Studie, die allerdings einige methodische Fragen ungeklärt lässt,²⁴ führte im Zeitraum vom 01.02. bis 19.03.2012 eine bundesweite repräsentative Befragung von leistungsberechtigten Familien und deren Kindern (ab 12 Jahren) in Form einer CATI-Befragung (Computer-Assisted Telephone Interview) durch.²⁵ An dieser Stelle sollen einige Ergebnisse aufgenommen werden, die selbst auf dieser nicht unkritisch zu betrachtenden Datengrundlage ernüchternd sind:

- Im Befragungszeitraum hatten 71 % der leistungsberechtigten Familien schon einmal vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört. Bei den Leistungsberechtigten mit Migrationshintergrund waren dies allerdings nur 57 % (ohne Migrationshintergrund: 79 %).²⁶

²² § 122 SGB XII, § 53 SGB II, § 51b SGB II und auf die entsprechende Verordnung zu § 51b SGB II.

²³ Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich. Untersuchung der Implementationsphase des „Bildungs- und Teilhabepakets“ im Auftrag des BMAS – Abschlussbericht, 2012.

²⁴ So wird nicht offengelegt, wie viele Zielpersonen der angestrebten Stichprobe das Telefoninterview verweigert und damit nicht an der Befragung teilgenommen haben. Es wird lediglich ausgewiesen, dass 23 % der Kinder der befragten Eltern das Interview verweigert haben (ISG, Abschlussbericht, 15).

²⁵ ISG, Abschlussbericht, 12, 14.

²⁶ ISG, Abschlussbericht, 6.

- 57 % der Familien mit leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen hatten Anfang 2012 nach eigener Aussage Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket beantragt.²⁷
- „Häufig werden Leistungen aus dem Bildungspaket nicht genutzt, weil kein aktueller Bedarf besteht oder kein entsprechendes Angebot vor Ort vorhanden ist. Dies ist etwa der Fall, wenn in Kita oder Schule bisher keine Ausflüge oder Klassenfahrten unternommen wurden, wenn kein Mittagessen angeboten wird, wenn die Jugendlichen kein Interesse am Schulessen oder an einer Vereinsmitgliedschaft haben, wenn kein Verein in erreichbarer Nähe ist, die Schule nicht weit genug entfernt für eine Fahrkostenerstattung liegt oder das Klassenziel nicht gefährdet ist. Fehlender Bedarf ist neben der mangelnden Kenntnis der zweitwichtigste Grund für die Nicht-Inanspruchnahme. 44 % der Leistungsberechtigten, die bislang keine Anträge auf Leistungen aus dem Bildungspaket gestellt haben (dies sind 29 % aller Befragten), nannten fehlende Informationen und 32 % **keinen Bedarf bzw. kein nutzbares Angebot als Gründe für ihre Nichtbeantragung.**“²⁸
- „Am häufigsten wird – neben der bei SGB II-Leistungsbezug obligatorischen Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf – der Zuschuss zum gemeinsamen Mittagessen in Kita und Schule genutzt. 21 % der unter 18-jährigen Leistungsberechtigten nehmen diese Leistung in Anspruch. Am zweithäufigsten wird die Kostenübernahme für mehrtägige Klassenfahrten in Anspruch genommen. Für 17 % wurde ein entsprechender Antrag gestellt. Im mittleren Nutzungsbereich liegen die Teilhabeleistung für eine Vereinsmitgliedschaft oder Ähnliches (15 %) und die Kostenübernahme für eintägige Ausflüge (12 %). Zu den selten genutzten bzw. nutzbaaren Leistungen des Bildungspaketes zählen mit drei- bzw. zweiprozentiger Inanspruchnahme der unter 18-Jährigen die Schülerbeförderung und die Lernförderung.“²⁹
- Die Leistungen, die am stärksten abgerufen werden, sind die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und die Finanzierung von Schulausflügen und Klassenfahrten. Die eigentlichen Teilhabeleistungen und die außerschulische Lernförderung werden demgegenüber erheblich seltener in Anspruch genommen.³⁰

²⁷ ISG, Abschlussbericht, 6.

²⁸ ISG, Abschlussbericht, 7; die Zusammenfassung der Gruppe derjenigen, die auf der einen Seite keinen Bedarf hatten, und derjenigen, die zwar einen Bedarf hatten, für die aber kein nutzbares Angebot zur Verfügung stand, erscheint fragwürdig, hier wäre ein Aufschlüsselung angebracht.

²⁹ ISG, Abschlussbericht, 9.

³⁰ Vgl. ISG, Abschlussbericht, 9 (telefonische Repräsentativbefragung von 2.320 leistungsberechtigten Familien: Inanspruchnahme der Teilhabeleistungen nach Abs. 7: 15 % der Unter-18-Jährigen; Lernförderung: 2 % der Unter-18-Jährigen); Umfrage des Deutschen Städtetags bei den kreisfreien Städten zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes, Stand: 15.10.2011: 16 % Inanspruchnahme bei den Teilhabeleistungen, 5 % bei der Lernförderung.

2. Strukturelle Zugangshürden

Es fällt auf, dass die eigentlichen Neuerungen des Bildungs- und Teilhabepakets – die Leistungen zur Lernförderung und die soziale und kulturelle Teilhabe – nach den bisherigen Erkenntnissen kaum in Anspruch genommen werden, obwohl ein erheblicher Aufwand betrieben wurde, um sie bei den Betroffenen bekannt zu machen. Dies hat strukturelle Gründe:

a) Lernförderung

Im Bereich der Lernförderung ist dies vor allem darauf zurückzuführen, dass die **Anspruchsvoraussetzungen** so eng formuliert sind, dass sie nur einen Teil der Kinder und Jugendlichen erreichen: Nachhilfestunden werden im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets nur dann finanziert, wenn die Versetzung ernsthaft gefährdet ist. Damit aber hängt die Lernförderung nach dem Bildungspaket entscheidend davon ab, welche Prognosen die Schulen den betroffenen Kindern bescheinigen. Im Wesentlichen entscheiden also die Schulen darüber, ob das Kind oder der Jugendliche eine Förderung erfährt. Hinzu kommt, dass Kinder, die ihre Leistungen verbessern möchten, um in die Realschule oder das Gymnasium zu wechseln, mit der Nachhilfe des § 28 SGB II nicht gefördert werden können. Eine strukturelle Lernförderung, die in den Schulen als den originären Trägern des schulischen Bildungs- und Erziehungsauftrags (Art. 7 Abs. 1 GG) verortet wäre, wäre sinnvoller und könnte deutlich mehr Kinder erreichen.

b) Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben

Was die Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben betrifft, so bestehen Schwierigkeiten insbesondere im ländlichen Raum: Viele Leistungen können allein deswegen nicht in Anspruch genommen werden, weil kulturelle Angebote, wie Musikschule, Volkshochschule, aber auch spezielle Sportangebote gar nicht vor Ort oder in räumlicher Nähe vorhanden sind. Da das Bildungs- und Teilhabepaket lediglich Beiträge in Höhe von maximal 10 EUR pro Monat vorsieht, aber keine Fahrtkosten übernimmt, können die Kinder und Jugendlichen solche Angebote tatsächlich nicht wahrnehmen.

Im Übrigen reichen die 10 EUR monatlich oft nicht aus, um diese Angebote zu finanzieren, da häufig sowohl Musikschulen als auch die Volkshochschulen für ihre Kurse höhere Entgelte verlangen. Auch hier wäre es viel sinnvoller gewesen, solche Angebote kostenlos dort anzusiedeln, wo sich die Kinder und Jugendlichen ohnehin aufhalten, zB als Arbeitsgemeinschaften in der Ganztagschule. Hier können besonders kostenträchtige Angebote, zB weil ein Musikschullehrer engagiert werden müsste, bislang nicht durchgeführt werden, weil hierzu dem Schulträger die Finanzmittel fehlen. Würden die Mittel des Bildungs- und Teilhabepakets nicht nur einzelfallbezogen bewilligt, sondern genutzt, um ein **strukturelles Angebot** zu schaffen, könnten alle Kinder und Jugendlichen hiervon profitieren.

Aber auch wenn Angebote in Jugendverbänden vor Ort genutzt werden, klagen die Vereine, die idR ausschließlich aus Ehrenamtlichen bestehen, über den hohen Verwaltungsaufwand, der ihnen durch die Antragstellung entsteht – und dies für einen Monatsbeitrag von höchstens 10 EUR. Sportschuhe oder andere erforderliche Ausstattung werden zudem auch nicht aus dem Bildungs- und Teilhabepaket finanziert, was ebenfalls dazu führt, dass Kinder und Jugendliche vorhandene Angebote nicht wahrnehmen können.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Jugendliche ab der Pubertät idR durch verbandliche Strukturen nur noch schwer zu erreichen sind. In dieser Altersgruppe gehören bspw. Kino- oder Discobesuche zum sozialen Leben der Jugendlichen und sichern ihre Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ihrer Altersgruppe. Eine Förderung für Kino-, Theater-, Museums-, Zoobesuche etc. sieht das Bildungs- und Teilhabepaket aber nicht vor. Bei Jugendlichen kommt erschwerend hinzu, dass sie für ein altersentsprechendes soziales und kulturelles Leben vor allem Treffpunkte benötigen, in denen sie unter sich sein können. Für offene Türen oder auch selbst verwaltete Räumlichkeiten im nahen Sozialraum der Jugendlichen wird in vielen Kommunen jedoch kein oder unzureichend Geld aufgewandt. Besonders problematisch ist es, dass im Gegenzug zu dem Teilhabebetrag von monatlich 10 EUR entsprechende Positionen aus dem Regelbedarf von Kindern und Jugendlichen entfernt wurden. Es wurden universell verwendbare Geldleistungen durch Sachleistungen ersetzt, die beantragt werden müssen. Dadurch hat sich die **Dispositionsfreiheit** derjenigen Kinder und Jugendlichen **verringert**, die kein Interesse an organisierten Gruppenangeboten haben. Jedenfalls kann konstatiert werden, dass die Angebote des § 28 Abs. 7 SGB II sehr schlecht nachgefragt werden.

Hier stellt sich die Frage, ob der Staat seine Fürsorgepflicht gegenüber den Kindern und Jugendlichen verletzt hat. Aus sozialpolitischer Sicht hätte er zumindest abwarten müssen, ob die Leistungen von der deutlichen Mehrheit der Berechtigten abgerufen werden, bevor er die Geldleistungen hätte kürzen dürfen.³¹

c) Abhängigkeit der Bildungs- und Teilhabechancen vom elterlichen Engagement und Können

Die ersten Erfahrungen mit dem Bildungs- und Teilhabepaket zeigen, dass Eltern im Wohngeld- oder Kinderzuschlagbezug deutlich mehr Anträge stellen als Leistungsbererechtigte nach dem SGB II.³² Unter den SGB-II-Beziehern ist die Antragsquote bei denjenigen Familien am höchsten, in denen einer der Elternteile Erwerbseinkommen erzielt. Auch zeigt sich, dass Familien mit Migrationshintergrund seltener Leistungen beantragen, wobei dies vor allem an **Informationsdefiziten** dieser Zielgruppe zu liegen

³¹ Die Neuermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche hatte ergeben, dass diese zuvor zu hoch gewesen sind – dies war ua darauf zurückzuführen, dass über das Bildungs- und Teilhabepaket zu deckende Bedarfe aus dem Regelbedarf herausgerechnet wurden. Zwar wurden die Geldleistungen für Kinder und Jugendliche zum 01.01.2011 nicht gekürzt, sie nahmen aber nicht an den zwei Dynamisierungsrunden statt, die zwischenzeitlich stattgefunden haben, und haben damit an Wert verloren.

³² ISG, Abschlussbericht, 26.

scheint, nicht aber an mangelndem Interesse oder Engagement.³³ Über die Gründe, weshalb die Informationen über die möglichen Leistungen sich unterschiedlich gut verbreiten, kann nach dem derzeitigen Kenntnisstand nur spekuliert werden. Offensichtlich nutzen die (noch am besten in den Arbeitsmarkt integrierten) Empfänger/innen von Wohngeld-Kinderzuschlag und aufstockender SGB II-Leistung das Bildungs- und Teilhabepaket für ihre Kinder eher als Voll-Leistungsbezieher und Migrant/inn/en. Damit bestätigt sich die These, dass von Sachleistungen im Antragsverfahren gerade die sozialpolitisch von verschiedenen Hemmnissen betroffenen Personengruppen am wenigsten erreicht werden.³⁴ Abhilfe schaffen würde eine Förderung von Bildung und Teilhabe in denjenigen Institutionen wie Schulen, Jugendzentren etc, in denen sich Kinder und Jugendliche ohnehin aufhalten. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die interessante Frage, warum der Gesetzgeber, der dezidiert möchte, dass „die Leistungen bei den Kindern auch tatsächlich ankommen“,³⁵ weil er den Eltern insoweit misstraut, diese Leistungen dann ausgerechnet davon abhängig macht, dass die Eltern einen entsprechenden Antrag für ihr Kind stellen.

3. Verwaltungsaufwand

Im Vorfeld des neuen Gesetzes wurde von **Bürokratiekosten** iHv 20 % der gesamten Kosten ausgegangen.³⁶ Im Verhältnis zu seinem Nutzen bedingt das Bildungs- und Teilhabepaket einen großen Verwaltungsaufwand. So mussten die ca 90 Seiten Arbeitshilfen (plus Anlagen) innerhalb von 14 Monaten bereits zweimal überarbeitet werden, um sowohl die bereits hierzu ergangene Rechtsprechung einzuarbeiten als auch bestehende Unklarheiten zu beheben. Es erscheint fraglich, ob die Verwaltungskosten zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets sich tatsächlich nur auf die prognostizierten 20 % belaufen. Es gibt Hinweise, dass diese deutlich höher ausfallen.

V. Schlussbemerkungen

1. (Existenz-)Minimalistisches Verständnis von Bildung und Teilhabe

Der Gesetzgeber hat Bildung und Teilhabe für Kinder einkommensschwacher Eltern im SGB II geregelt, einem System, das abzielt auf das „**Fördern und Fordern**“ des erwerbsfähigen Erwachsenen, der „aktiviert“ werden soll, um sein Leben eigenverantwortlich gestalten zu können. In dieser Logik wird die Sicherung des Lebensunterhalts dann nur auf einem (Existenz-)Minimum vorgenommen. Dieses Aktivierungsparadigma mag bei Erwachsenen noch nachvollziehbar sein. Unter dem Gesichtspunkt der

³³ ISG, Abschlussbericht, 25 ff.

³⁴ Sell ArchSozArb 01/2011, 24, 33.

³⁵ BT-Drucks. 17/3404, 107, zu § 29 SGB II.

³⁶ Vgl hierzu Sell ArchSozArb 01/2011, 24, 30. Im Vergleich hierzu nehmen sich die 6 % Bürokratiekosten im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung geradezu bescheiden aus.

Chancengleichheit und einer den Kindern und Jugendlichen Erfolg sichernden Bildungspolitik ist ein solcher Ansatz unangemessen. Kinder können nicht für die Lebenslage ihrer Eltern in Verantwortung genommen werden. Das bedeutet, dass für alle Kinder, auch für Kinder von SGB II-Leistungsbezieher/inne/n Bildung und Teilhabe auf den durchschnittlichen Bedarf und nicht auf einen existenzsichernden Minimalbedarf auszurichten ist. Von daher kann es auch nicht angehen, dass der Gesetzgeber sich darauf beschränkt, Teilhabe nur dort zu ermöglichen, wo Angebote existieren. Bietet die Schule kein Mittagessen an, so besteht kein Anspruch auf den Zuschuss. Gibt es im ländlichen Raum keine sportlichen oder kulturellen Angebote oder sind diese ohne Zusatzkosten nicht zu erreichen, so entfällt der Förderanspruch. Möchte ein musikalisches Kind ein Instrument erlernen, so wird es auf den unzureichenden Pauschalbetrag von 10 EUR verwiesen. Auch ein solcher Ansatz verfehlt die Sicherung einer Chancengleichheit und Bildungserfolg sichernden Förderung von Kindern und Jugendlichen auf einem durchschnittlichen und nicht nur minimalistischen Niveau.

2. Kollateralschaden für andere Systeme

Die Fokussierung auf den minimalistischen Maßstab der **bloßen „Existenzsicherung“** im Bereich der Bildung und Teilhabe von Kindern führt dazu, dass in anderen Systemen über dieses Minimum hinausgehende Leistungen abgebaut werden: Die Landesprogramme, die für Kinder armer Eltern unbürokratisch den gesamten Beitrag für das Schulmittagessen übernommen haben, sind ausgelaufen. Die Kinder müssen nun pro Essen einen Euro aus ihrem Regelbedarf einsetzen. Die 100 EUR Schulbedarfspauschale, die jedes Schulkind bis zum 01.01.2011 zusätzlich zum Regelbedarf bekam, wird weiter gewährt, ist nun aber aus dem Regelbedarf herausgerechnet worden. Die damit „zu hohen“ Regelbedarfe sind zum 01.01.2011 zwar nicht gekürzt worden, werden aber so lange nicht dynamisiert, bis sie entsprechend an Wert verloren haben (§ 77 Abs. 4 SGB II). Bekamen früher Kinder mit langen Schulwegen vom Land ein Monatsticket für den gesamten Tarifbezirk, so wird ihnen mancherorts nur noch der existenziell notwendige Betrag erstattet, nämlich für den Weg zur Schule und zurück. Es muss beobachtet werden, ob nicht auch Einsparungen bei der wesentlich umfassenderen Lernförderung im Rahmen einer Erziehungshilfe (§§ 27 ff SGB VIII) oder der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII) vorgenommen werden und stattdessen die Kinder und Jugendlichen auf die restriktivere Lernförderung nach dem SGB II verwiesen werden.

3. Orientierung am gesellschaftlichen Durchschnitt statt am Existenzminimum

Die SFK 1 des DIJuF ist der Auffassung, dass sich die Ansprüche von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien auf Bildung und Teilhabe nicht auf einem existenzminimalistischen Niveau realisieren lassen. Maßstab darf nicht nur das unabdingbare Existenzminimum, sondern muss der **gesellschaftliche Durchschnitt** sein, so wie es auch im Kinder- und Jugendhilfegesetz angelegt ist. Das SGB VIII baut

auf einer fachlich qualifizierten persönlichen Beratungsleistung und auf einer bedarfsgerechten Hilfe im Einzelfall auf. Ein über Jahrzehnte gewachsenes Verständnis der Jugendhilfe von Bildung und Teilhabe setzt auf die Förderung individueller Fähigkeiten und Begabungen sowie auf bedarfsgerechte, flexible und lebensweltorientierte Angebote. Die außerfamiliäre Kinder- und Jugendförderung ist der Jugendhilfe zur Unterstützung und Ergänzung der familiären Erziehung aufgegeben. Sie ist im Dialog mit den jungen Menschen und ihren Familien zu gestalten und weiterzuentwickeln. Nicht zuletzt wegen dieser Diskrepanz ragt das Bildungs- und Teilhabepaket auch fast zwei Jahre nach seiner Einführung wie ein Fremdkörper in die bestehenden Strukturen der Kinder- und Jugendförderung hinein.

Die Überlegungen dieser Stellungnahme zu den Überschneidungsbereichen mit vorhandenen Leistungen zeigen, dass in vielen Fällen eine **direkte Förderung bestehender Infrastrukturen** – Schulen, Schulsozialarbeit, Jugendtreffs etc – der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen näherkäme und bürokratische Reibungsverluste vermeiden würde. Hier stellen sich allerdings komplexe Finanzierungsfragen im Rahmen der föderalen Strukturen, die grundsätzlich überdacht werden müssten. Im Hochschulbereich etwa wurden in den letzten Jahren zunehmend Möglichkeiten geschaffen, die nach dem Grundgesetz eigentlich nicht vorgesehene Direktfinanzierung durch den Bund zu ermöglichen (Art. 91b GG), und aktuell wird gefordert, diese Möglichkeiten noch zu erweitern. Ähnliche Gedanken wären auch in anderen Bereichen der Bildung und Kultur angezeigt, um umständliche **Doppelstrukturen**, wie sie das SGB II nun geschaffen hat, künftig zu **vermeiden**. Viele der soziokulturellen Mindestleistungen könnten auf diese Weise über die etablierten Strukturen der Schulen und der Jugendhilfe angeboten und finanziert werden.

Die Stellungnahme der Ständigen Fachkonferenz 1 des DIJuF wurde erarbeitet von:

Mitglieder

Prof. Dr. Dr. h. c. *Reinhard Wiesner*, Rechtsanwalt in Berlin (vormals Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin)

Myriam Feldhaus, Stadtjugendamt Heidelberg

Jörg Freese, Deutscher Landkreistag, Berlin

Christian Grube, Rechtsanwalt in München (vormals VG Hamburg)

Dr. Siegfried Haller, Stadtjugendamt Leipzig

Prof. Dr. *Knut Hinrichs*, HAW Hamburg

Prof. Dr. *Matthias Jestaedt*, Universität Freiburg

Stefanie Krüger, Bayerisches Landesjugendamt, München

Thomas Mörsberger, DIJuF, Heidelberg

Prof. Dr. *Johannes Münder*, (vormals) TU Berlin

Sybille Nonninger, Landesjugendamt Mainz

Uta von Pirani, Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin

Claudia Porr, Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, Rheinland-Pfalz

Gila Schindler, Rechtsanwältin in Heidelberg

Ulla Schrödl, Jugendamt Rhein-Sieg-Kreis

Axel Stähr, (vormals) Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport, Berlin

Norbert Struck, DER PARITÄTISCHE Gesamtverband, Berlin

Guy Walther, Stadtjugendamt Frankfurt aM

Dr. Friederike Wapler, Universität Göttingen

Gäste

Prof. Dr. *Anne Lenze*, Hochschule Darmstadt

Prof. Dr. *Uwe Berlit*, BVerwG, Leipzig

Dr. Jonathan Fahlbusch, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin

Begleitung durch

Dr. Thomas Meysen, DIJuF, Heidelberg

Diana Eschelbach, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Kontakt

Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht eV (DIJuF)

Poststr. 17

69115 Heidelberg

Tel.: 0049 (0) 62 21/98 18-0

Fax: 0049 (0) 62 21/98 18-28

E-Mail: institut@dijuf.de