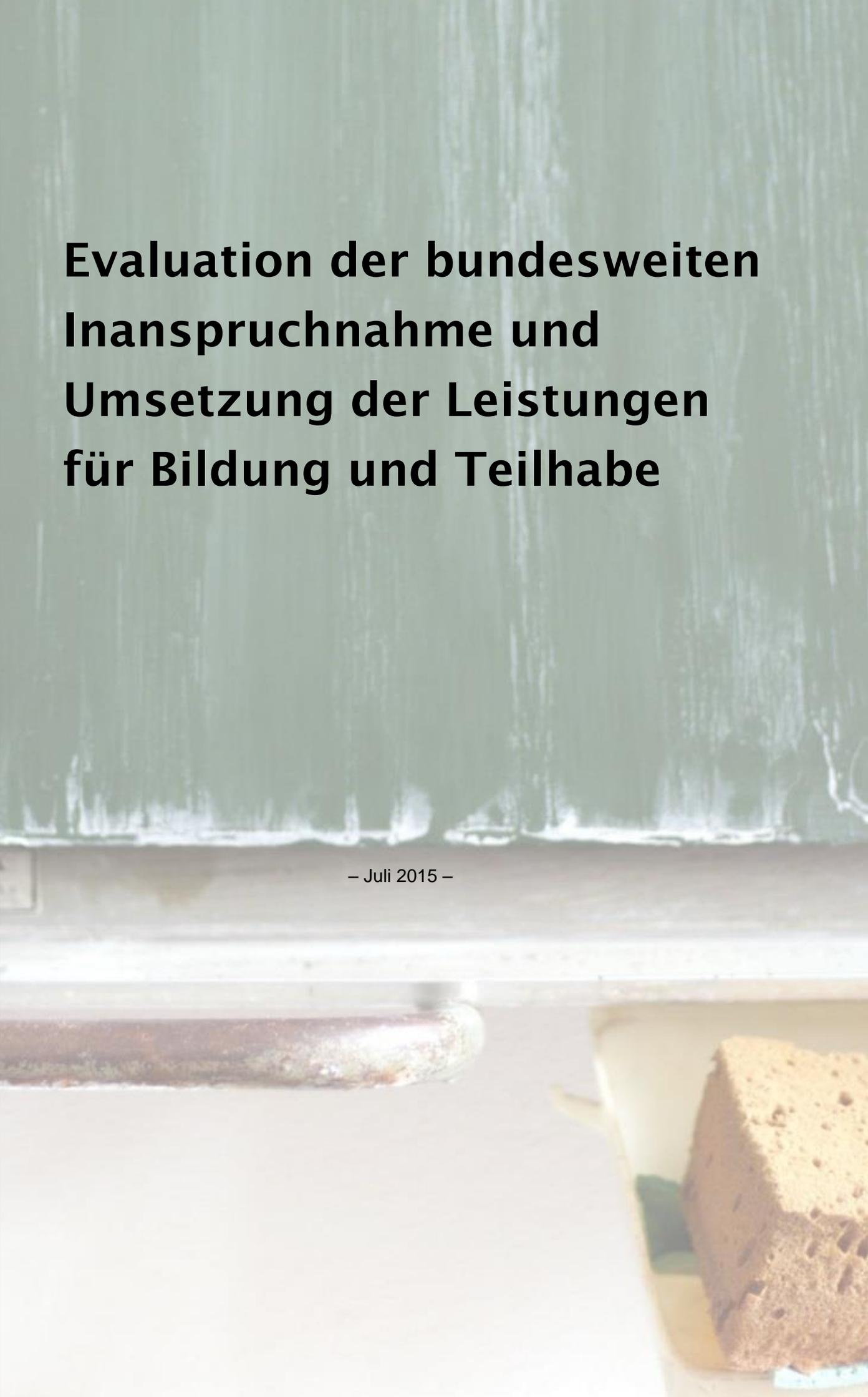


Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe

– Juli 2015 –



Impressum

Teilprojekt „Qualitative Implementationsanalyse“

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V., Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA), Berlin, Lehrstuhl für Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie an der Friedrich-Schiller Universität Jena, Petra Kaps. Evaluation und Politikberatung, Berlin, Lutz Wende OrganisationsBeratung, Alfter-Witterschlick, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen.

Projektleitung: Dr. Peter Bartelheimer

Beiträge des Teilprojekts: Berichtsteile I, II, III und IV.2.

Bearbeitung dieses Berichts: Dr. Peter Bartelheimer, Jutta Henke, Petra Kaps, Sandra Kotlenga, Dr. Kai Marquardsen, Barbara Nägele, Nils Pagels, Jana Steckbauer Marleen Thürling, Dr. Alexandra Wagner

Teilprojekt „Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung“

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Projektleitung: Juliane Achatz, Dr. Claudia Wenzig

Beitrag des Teilprojekts: Berichtsteil IV.1

Bearbeitung dieses Berichts: Juliane Achatz, Dr. Claudia Wenzig

Teilprojekt „Messung des Erfüllungsaufwandes“

Statistisches Bundesamt

Projektleitung: Helmut Wulf

Beitrag des Teilprojekts: Berichtsteil V

Bearbeitung dieses Berichts: Helmut Wulf, Annegret Gonsior, Fabienne Schrankel, Luisa Baumgärtner, Ansgar Bitz

Göttingen, Nürnberg, Bonn, im Juli 2015

Fotos: Andre Zelck

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	17
I. Kommunale Umsetzung und Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe	18
I.1 Leistungen für Bildung und Teilhabe in der Evaluation	18
I.1.1 Die kommunale Gestaltungsaufgabe	18
I.1.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Leistungsarten	20
I.1.3 Inanspruchnahme als schwieriger Maßstab.....	23
I.2. Wie wurden die Akteursgruppen in die Evaluation einbezogen?	25
I.3 Ergebnisse der drei Teilprojekte	27
I.3.1 Wie unterscheiden sich kommunale Lösungen für die Leistungserbringung? ..	27
I.3.2 Erreichen die Leistungen die Berechtigten?	29
I.3.3 Sind die Leistungsansprüche bekannt?	31
I.3.4 Wie viel Aufwand verursacht die Leistungserbringung?	33
I.4 Ergebnisdarstellung nach Leistungsarten	33
I.4.1 Eintägige Schul- und Kitaausflüge	33
I.4.2 Mehrtägige Klassen- und Gruppenfahrten	35
I.4.3 Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf	37
I.4.4 Schülerbeförderung.....	38
I.4.5 Außerschulische Lernförderung	40
I.4.6 Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	42
I.4.7 Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben.....	44
II. Leistungen für Bildung und Teilhabe.....	47
II.1 Ergebnisse im Überblick	47
II.2 Rechtlicher Rahmen.....	49
II.2.1 Gesetzliche Grundlage der Leistungen für Bildung und Teilhabe	49
II.2.2 Entwicklung des Rechtsrahmens seit 2013	51
II.3 Die BuT-Leistungsarten: Gemeinsamkeiten und Unterschiede	52
II.4 Wer ist potenziell leistungsberechtigt?	55
II.5 Probleme einer BuT-Leistungsstatistik.....	60
II.5.1 Zur statistischen Erfassung der Leistungen für Bildung und Teilhabe	60
II.5.2 Datenabfragen im Rahmen der Implementationsanalyse	61

II.5.3	Ausgaben, Berechtigte, Inanspruchnahme	63
III.	Kommunale Verfahren für Bildungs- und Teilhabeleistungen	69
III.1	Projektergebnisse im Überblick.....	70
III.2	Einbezogene Kommunen: Auswahl, Inanspruchnahme, Gesprächsprogramm	80
III.2.1	Einbezogene Kommunen.....	80
III.2.2	Daten zur Inanspruchnahme für ausgewählte Kommunen	81
III.2.3	Gesprächsprogramm und Auswertung	86
	Zu III.2.3 Fallstudienansatz.....	88
III.3	Lokale Gestaltungsziele, Aufbauorganisation und Hinwirkung	91
III.3.1	Sozialpolitische Handlungsorientierungen	92
III.3.2	Aufbauorganisation in den Fallstudien-Kommunen	102
III.3.3	Hinwirkung	116
III.3.4	Verfahrensentscheidungen	132
III.4	Eintägige Ausflüge	136
III.4.1	Gesetzliche Regeln für (Schul-)Ausflüge	136
III.4.2	Angebote und deren Anerkennung	138
III.4.3	Motive für die Nicht-Beantragung der BuT-Leistung	140
III.4.4	Verfahren der Leistungserbringung.....	143
III.4.5	Hemmende und fördernde Faktoren der Inanspruchnahme	151
III.5	Mehrtägige Fahrten.....	153
III.5.1	Regelungen für mehrtägige Fahrten	153
III.5.2	Lokale Vorgeschichte der Förderung von mehrtägigen Fahrten in den Fallstudien-Kommunen	154
III.5.3	Angebot an mehrtägigen Fahrten und Motivation zur Nutzung der BuT-Leistung.....	155
III.5.4	Lokale Umsetzung der BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten	157
III.5.5	Information und Beratung zu mehrtägige Fahrten	161
III.5.6	Verfahren der BuT-Leistungserbringung für mehrtägige Fahrten	163
III.5.7	Hemmende und fördernde Faktoren für die Inanspruchnahme für mehrtägige Fahrten.....	167
III.6	Persönlicher Schulbedarf	176
III.6.1	Rechtliche Grundlagen.....	176

III.6.2	Lokale Vorgeschichte in den Fallstudien-Kommunen	177
III.6.3	Lokale Ausgestaltung der BuT-Leistung für persönlichen Schulbedarf	177
III.6.4	Wechselwirkungen zwischen dem Schulbedarf und anderen lokalen Leistungen zur Ausstattung mit Lernmitteln	180
III.6.5	Die Sicht der Leistungsberechtigten auf die BuT-Leistung für persönlichen Schulbedarf.....	181
III.6.6	Hemmende und fördernde Faktoren für die Inanspruchnahme des BuT-Schulbedarfs	183
III.7	Schülerbeförderung.....	188
III.7.1	Lokale Vorgeschichte, Verfügbarkeit vorrangiger Leistungen und Veränderungen der Förderrichtlinien durch Bildungs- und Teilhabeleistungen	188
III.7.2	Motivation der Inanspruchnahme der BuT-Leistung für Schülerbeförderung auf Seiten der Leistungsberechtigten	191
III.7.3	Lokale Ausgestaltung der Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung: Entscheidungskriterien und -praxis	193
III.7.4	Verfahren der Leistungserbringung für die BuT-Schülerbeförderung	200
III.8	Lernförderung.....	208
III.8.1	Gesetzliche Regeln für Lernförderung	208
III.8.2	Lokale Ausgestaltung der BuT-Lernförderung: Förderumfang und Verfahren	211
III.8.3	Wechselwirkungen zwischen BuT-Lernförderung und lokalen Angeboten der Nachhilfe	221
III.8.4	Hemmende und fördernde Faktoren für die Inanspruchnahme der BuT-Lernförderung.....	226
III.9	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	231
III.9.1	Versorgungsquoten bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung.....	231
III.9.2	Lokale Vorgeschichte und alternative Förderstrukturen.....	232
III.9.3	Angebot: Mittagsverpflegung als Element der Kindertages- und Ganztagsbetreuung.....	235
III.9.4	Individuelle Wahlentscheidungen.....	238
III.9.5	Wesentlich für die Inanspruchnahme: Information und einfache Verfahren ...	240
III.10	Soziokulturelle Teilhabe	250
III.10.1	Veränderungen in der Förderlandschaft	250
III.10.2	Lokale Ausgestaltung der BuT-Leistung für soziokulturelle Teilhabe	253

III.10.3	Verfahren der Leistungserbringung für die soziokulturelle Teilhabe.....	258
III.10.4	Lokale Angebote zur soziokulturellen Teilhabe	265
III.10.5	Hemmende und fördernde Faktoren für die Inanspruchnahme der BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe	267
IV	Inanspruchnahme durch Leistungsberechtigte	273
IV.1	Kenntnis, Antragstellung und Nutzung der Leistungsarten im zeitlichen Verlauf.....	273
IV.1-1:	Ergebnisse im Überblick	274
IV.1.2	Datengrundlage PASS.....	275
IV.1.3	Entwicklung des Kenntnisstandes.....	280
IV.1.4	Antragstellung und Nutzung.....	284
IV.1.5	Individuelle Gründe der Nichtinanspruchnahme	298
IV.1.6	Zusammenfassung: Kenntnis, Antragstellung und Nutzung der Leistungsarten im zeitlichen Verlauf	304
IV.2	Ergebnisse der qualitativen Befragung Leistungsberechtigter	307
IV.2.1	Wichtigste Befragungsergebnisse.....	307
IV.2.2	Datengrundlage.....	307
IV.2.3	Wie sind Leistungsberechtigte über die BuT-Leistungen informiert.....	309
IV.2.4	Nutzung von Teilhabeleistungen und Inanspruchnahme von BuT.....	314
IV.2.5	Bewertung der BuT-Leistungen und ihrer Teilhabewirkungen	325
IV.2.6	Wünsche und Verbesserungsvorschläge.....	327
V	Ergebnisse zum Erfüllungsaufwand.....	332
V.1	Projektergebnisse im Überblick.....	333
V.2	Vorbereitung und Durchführung der Messung des Erfüllungsaufwands.....	338
V.2.1	Projektziele.....	338
V.2.2	Vorbereitung der Messung.....	338
V.2.3	Vorgehensweise bei der Messung	342
V.2.4	Methodische Grundlagen	349
V.2.5	Bestimmung der Fallzahlen.....	357
V.3	Erfüllungsaufwand der Leistungsberechtigten (Normadressat Bürger/innen).....	363
V.3.1	Erfüllungsaufwand im Überblick.....	363
V.3.2	Zeitaufwand pro Fall sowie pro Fall und Jahr	364

V.3.3	Aktivitäten.....	366
V.3.4	Sachkosten, Wege- und Wartezeiten.....	368
V.3.5	Schwierigkeit der Antragstellung.....	371
V.3.6	Einschätzung der Bescheidungsdauer durch die Leistungsberechtigten.....	373
V.3.7	Stellvertretender Bürgeraufwand	375
V.4	Erfüllungsaufwand der Leistungsanbieter (Normadressat Wirtschaft oder Verwaltung).....	376
V.4.1	Ergebnisse im Überblick	376
V.4.2	Anbieter von eintägigen Ausflügen (Schulen und Kitas)	381
V.4.3	Anbieter von mehrtägigen Klassen- und Gruppenfahrten (Schulen und Kitas).....	383
V.4.4	Anbieter von Schülerbeförderung (Anbieter des ÖPNV).....	385
V.4.5	Anbieter von Lernförderung (Nachhilfeinstitute et al.).....	386
V.4.6	Anbieter von gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung (Schulen, Kitas und Catering-Unternehmen)	388
V.4.7	Anbieter von soziokultureller Teilhabe (Vereine, Musikschulen et al.).....	391
V.5	Leistungsstellen (Normadressat Verwaltung)	394
V.5.1	Erfüllungsaufwand im Überblick.....	394
V.5.2	Fallzahlen.....	398
V.5.3	Zeitaufwand pro Fall sowie pro Fall und Jahr	399
V.5.4	Aktivitäten.....	402
V.5.5	Erst- und Folgeanträge	410
V.5.6	Dauer der Bescheidung	411
V.6	Schul- und Kitaverwaltungen (Normadressat Verwaltung)	413
V.6.1	Erfüllungsaufwand im Überblick.....	413
V.6.2	Aktivitäten.....	414
V.7	Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge	417
V.7.1	Übersicht über die Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge	417
V.7.2	Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge der Leistungsberechtigten	419
V.7.3	Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge der Leistungsanbieter.....	423
V.7.4	Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge der Leistungsstellen	427
V.7.5	Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge der Schul- und Kitaverwaltungen.....	430

VI	Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Endbericht des Teilprojekts „Messung des Erfüllungsaufwands“ (Statistisches Bundesamt)	432
VI.1	Gesamtforschungsvorhaben „Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe“	432
VI.2	Zum Teilprojekt „Messung des Erfüllungsaufwands“	433
VI.2.1	Zum Modell „Messung Erfüllungsaufwand“	433
VI.2.2	Zur Messmethode	433
VI.2.3	Zu den Messergebnissen.....	434
VI.3.	Einordnung und Bewertung der Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge:.....	435

Tabellenverzeichnis

Tab. II.4-1:	Potenziell leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche, 31.12.2012.....	57
Tab. II.4-2:	Potenziell BuT-Leistungsberechtigte nach Bundesländern (31.12.2012)	58
Tab. II.4-3:	Kommunale Quoten potenziell BuT-Leistungsberechtigter nach Quintilen (31.12.2012)	59
Tab III.2-1:	In Fallstudien einbezogene Kommunen	81
Tab. III.2-2:	Inanspruchnahme ¹ der Leistungen für Bildung und Teilhabe im 2. Quartal 2013, ausgewählte Kommunen, SGB II.....	83
Tab. III.2-3:	Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe im 2. Quartal 2013, ausgewählte Kommunen, andere Rechtskreise	84
Tab. III.2-4:	Inanspruchnahmequoten in Prozent nach Rechtskreisen und Leistungsarten: <i>Großstadt 03</i> , 2. Quartal 2013	85
Tab. III.2-5:	Ausgewählte Bedarfe für BuT-Leistungen nach Statistik der BA, April 2014, SGB II.....	85
Tab. III.7-1	Regelungen vorrangiger Leistungen bei Kosten der Schülerbeförderung	190
Tab. IV.1-1:	Anzahl grundsätzlich leistungsberechtigter Haushalte in Welle 6 und 7.....	277
Tab. IV.1-2:	Anzahl grundsätzlich leistungsberechtigter Personen in Welle 6 und 7.....	278
Tab. IV.1-3:	Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – (haushalts-)strukturelle Merkmale	278
Tab. IV.1-4:	Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – Merkmale des Kindes und der Eltern	279
Tab. IV.1.-5:	Muster des Antragsverhaltens von wiederholtbefragten Leistungsberechtigten, Modellschätzungen	298
Tab. IV.1-6:	Angaben zu Gründen der Nichtantragstellung, Basis leistungsberechtigte Haushalte	299
Tab. IV.1-7:	Subjektive Gründe der Nichtantragstellung.....	301
Tab. V.1-1:	Zeitaufwand nach Akteuren je Leistungsart	333
Tab. V.1-2:	Fallzahlen nach Akteuren und Prozessblöcken.....	334
Tab. V.1-3:	Erfüllungsaufwand pro Jahr nach Akteuren je Leistungsart	335
Tab. V.2-3:	Periodizität der Antragstellung und Antragsbearbeitung nach Leistungsart	356

Tab. V.2-4:	Periodizität der Leistungsabrechnung nach Leistungsart.....	357
Tab. V.2-6:	Bereinigte Summe aller BuT-berechtigten Kinder unter 18 Jahren	360
Tab. V.2-7:	Anteil und Fallzahl der Antragstellungen nach Leistungsarten und Jahr.....	361
Tab. V.2-8:	Anteil und Fallzahl der Nutzungen nach Leistungsarten und Jahr	362
Tab. V.3-1:	Zeitaufwand und Sachkosten nach Leistungsart.....	364
Tab. V.3-3:	Zeitaufwand in Minuten nach Aktivitäten (Median).....	366
Tab. V.3-4:	Wege- und Wartezeiten pro Fall und Jahr nach Leistungsart	370
Tab. V.3-5:	Sachkosten nach Leistungsart	371
Tab V.3-8:	Stellvertretender Bürgeraufwand nach Akteuren und Leistungsarten	375
Tab. V.4-1:	Erfüllungsaufwand nach Leistungsarten.....	377
Tab. V.4-6:	Erfüllungsaufwand	381
Tab. V.4-7:	Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Antragstellung.....	382
Tab. V.4-8:	Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Abrechnung	383
Tab. V.4-9:	Erfüllungsaufwand.....	383
Tab. V.4-10:	Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Antragstellung.....	384
Tab. V.4-11:	Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Abrechnung	385
Tab. V.4-12:	Erfüllungsaufwand.....	386
Tab. V.4-13:	Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Antragstellung.....	386
Tab. V.4-14:	Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Abrechnung	387
Tab. V.4-15:	Erfüllungsaufwand.....	388
Tab. V.4-16:	Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Antragstellung.....	389
Tab. V.4-17:	Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Abrechnung	389
Tab. V.4-18:	Erfüllungsaufwand.....	391
Tab. V.4-19:	Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Antragstellung.....	391

Tab. V.4-20: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Abrechnung	392
Tab. V.5-1: Erfüllungsaufwand nach Leistungsarten.....	394
Tab. V.5-4: Erfüllungsaufwand nach Prozessblöcken.....	397
Tab. V.5-5: Fallzahlen der Anträge und Nutzungen pro Jahr.....	398
Tab. V.5-7: Zeitaufwand der Leistungsstellen nach Prozessblöcken.....	400
Tab. V.5-9: Zeitaufwand in Minuten nach Aktivitäten (Median).....	403
Tab. V.5-10: Zeitaufwand in Minuten nach Aktivitäten (Prozessblock Antragstellung).....	404
Tab. V.5-11: Zeitaufwand in Minuten nach Aktivitäten (Prozessblock Antragsbearbeitung).....	406
Tab. V.5-12: Zeitaufwand in Minuten nach Aktivitäten (Prozessblock Antragsabrechnung).....	409
Tab. V.5-13: Bearbeitungszeit für Erst- und Folgeanträge pro Fall.....	411
Tab. V.5-14: Verfahrensdauer von der Antragstellung bis zur Bescheidung (Median).....	412
Tab. V.6-1: Erfüllungsaufwand nach Leistungsarten.....	414
Tab. V.6-3: Zeitaufwand pro Fall und Jahr in Minuten nach Aktivitäten (Median).....	415

Abbildungsverzeichnis

Abb. III-1:	Dimensionen der Inanspruchnahme von BuT-Leistungen	90
Abb. III.9-1:	Anteile von Kitas und Schulen in den 29 Fallstudien-Kommunen mit Angebot an gemeinschaftlichem Mittagessen 2013	232
Abb. IV.1-1:	Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets von grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalten im Jahr 2013.....	282
Abb. IV.1-2:	Zuwachs der Kenntnisquote für grundsätzlich leistungsberechtigte Haushalte nach ausgewählten Merkmalen (Prozentpunktedifferenz 2013 – 2012)	283
Abb. IV.1-3:	Antragsquoten für Leistungen seit 1/2011	286
Abb. IV.1-4:	Nutzungsquoten für Leistungsarten seit 1/2011, Basis Antragsteller ..	286
Abb. IV.1-5:	Quoten aktuelle Nutzung von Leistungsarten 2013, Basis Antragsteller	287
Abb. IV.1-6:	Nutzungsquoten für Leistungsarten seit 1/2011, Basis grundsätzlich Leistungsberechtigte	288
Abb. IV.1-7:	Quoten aktuelle Nutzung von Leistungsarten 2013, Basis grundsätzlich Leistungsberechtigte	289
Abb. IV.1-8:	Antragsverhalten von Wiederholtbefragten 2012 und 2013 (mindestens eine Leistung beantragt)	290
Abb. IV.1-9:	Nutzungsverhalten von Wiederholtbefragten 2012 und 2013 (mindestens eine Leistung genutzt).....	291
Abb. IV.1-10:	Längerfristige Nachfrage – mindestens eine Leistungsart bis 2012 und 2013 beantragt	292
Abb. IV.1-11:	Vollständiger Verzicht – 2012 und 2013 keine Leistungen beantragt .	293
Abb. IV.1-12:	Leistungen erstmals 2013 beantragt	295
Abb. IV.1-13:	Leistungen nur bis 2012 beantragt	296
Abb. V.2-1:	Berechnungsschema des Erfüllungsaufwands pro Jahr	351
Abb. V.2-2:	Schema zur Berechnung der Bearbeitungszeit pro Leistungsart	353
Abb. V.2-5:	Anzahl der Haushalte nach Rechtskreisen mit möglichen Mischhaushalten (Schnittmengen)	359
Abb. V.3-2:	Zeitaufwand pro Fall und Zeitaufwand pro Fall und Jahr	365
Abb. V.3-6:	„Wie einfach oder schwierig war die Antragstellung für Sie?“ (Anteil in Prozent)	372
Abb. V.3-7:	„Wie viele Tage mussten Sie nach der Antragstellung bis zum Leistungsbescheid warten?“ (Darstellung in Werktagen)	373

Abb. V.3-8:	„War es eine zügige Bearbeitung? Oder fanden Sie, dass Sie lange auf die Antwort warten mussten?“ (Anteil in Prozent).....	374
Abb. V.4-2:	Prozentuale Verteilung des Erfüllungsaufwands	378
Abb. V.4-3:	Prozentualer Anteil der Prozessblöcke am Zeitaufwand pro Fall und Jahr je Leistungsart	379
Abb. V.4-4:	Jährliche Fallzahlen für Anträge und Nutzungen in Tsd.	380
Abb. V.4-5:	Prozentualer Anteil der Personal- und Sachkosten am Erfüllungsaufwand je Leistungsart.....	381
Abb. V.5-2:	Anteil der Leistungsarten am Erfüllungsaufwand der Leistungsstellen in Prozent.....	395
Abb. V.5-3:	Personal - und Sachkosten pro Jahr in Tsd. Euro	396
Abb. V.5-6:	Jährliche Fallzahlen für die Anträge und Nutzungen in Tsd.	399
Abb. V.5-8:	Zeitaufwand pro Fall und Jahr nach Prozessblöcken in Prozent.....	402
Abb. V.6-2:	Anteil der Leistungsarten am Erfüllungsaufwand pro Jahr in Prozent.	414

Übersichtsverzeichnis

Übersicht I.1-1:	Worin unterscheiden sich die Leistungen für Bildung und Teilhabe.....	21
Übersicht I.2-1:	Bisheriges Erhebungsprogramm nach Akteursgruppen	26
Übersicht I.1-1:	Worin unterscheiden sich die Leistungen für Bildung und Teilhabe.....	21
Übersicht I.2-1:	Bisheriges Erhebungsprogramm nach Akteursgruppen	26
Übersicht V.2-1:	Prozessblöcke und Prozessschritte in den Leistungsstellen	344
Übersicht V.2-2:	Prozessblöcke und Prozessschritte bei den Leistungsanbietern	346
Übersicht V.2-3:	Aktivitäten bei den Leistungsberechtigten	348
Übersicht V.2-4:	Aktivitäten in den Schul- und Kitaverwaltungen	349
Übersicht V.7-1:	Übersicht der Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge....	418
Übersicht V.7-2:	Gesetzliche Regelungen	419
Übersicht V.7-3:	Organisation des Verwaltungsprozesses	420
Übersicht V.7-4:	Unterstützung bei BuT-Leistungen	421
Übersicht V.7-5:	Antragsverfahren	422
Übersicht V.7-6:	Abrechnungsverfahren	423
Übersicht V.7-7:	Gesetzliche Regelungen	423
Übersicht V.7-8:	Organisation des Verwaltungsprozesses	424
Übersicht V.7-9:	Unterstützung bei BuT-Leistungen	425
Übersicht V.7-10:	Antragsverfahren	425
Übersicht V.7-11:	Abrechnungsverfahren	426
Übersicht V.7-12:	Gesetzliche Regelungen	427
Übersicht V.7-13:	Organisation des Verwaltungsprozesses	428
Übersicht V.7-14:	Unterstützung bei BuT-Leistungen	429
Übersicht V.7-15:	Antragsverfahren	429
Übersicht V.7-16:	Abrechnungsverfahren	429
Übersicht V.7-17:	Gesetzliche Regelungen	430
Übersicht V.7-18:	Organisation des Verwaltungsprozesses	430
Übersicht V.7-19:	Unterstützung bei BuT-Leistungen	431
Übersicht V.7-20:	Antragsverfahren	431
Übersicht V.7-21:	Abrechnungsverfahren	431

Verzeichnis der Anhänge

- A.III-1: Leitfaden für Anbieter
- A.III-2: Leitfaden für intermediäre Einrichtungen
- A.III-3: Leitfaden für ExpertInneninterview Leistungsstellen
(operative Führung)
- A.III-4: Leitfaden ExpertInneninterview mit Führungskraft Leistungsstelle
- A.III-5: Leitfaden für Gruppendiskussionen in den Leistungsstellen
- A.III-6: Leitfaden für Befragung der Leistungsberechtigten
- A.IV-1: Fragebogenauszug PASS Welle 8
- A.V-1 Vorabfragen zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets in den
Leistungsstellen
- A.V-2 Erhebungsbogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Leistungsstellen
- A.V-3 Vorabfragebogen zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets bei
Leistungsanbietern (Eintägige Ausflüge/Mehrtägige Fahrten)
- A.V-4 Vorabfragebogen zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets bei
Leistungsanbietern (Schülerbeförderung)
- A.V-5 Vorabfragebogen zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets bei
Leistungsanbietern (Lernförderung)
- A.V-6 Vorabfragebogen zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets bei
Leistungsanbietern (Mittagsverpflegung)
- A.V-7 Vorabfragebogen zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets bei
Leistungsanbietern (Teilhabe)
- A.V-8 Erhebungsbogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Leistungsanbieter
- A.V-9 Anschreiben zur Information der Leistungsberechtigten bzgl. der Ermittlung des
Erfüllungsaufwands
- A.V-10 Fragebogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Leistungsberechtigten
(Eintägige Ausflüge)
- A.V-11 Fragebogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Leistungsberechtigten
(Mehrtägige Fahrten)
- A.V-12 Fragebogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Leistungsberechtigten
(Schulbedarf)
- A.V-13 Fragebogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Leistungsberechtigten
(Schülerbeförderung)
- A.V-14 Fragebogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Leistungsberechtigten
(Lernförderung)

A.V-15 Fragebogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Leistungsberechtigten
(Mittagsverpflegung)

A.V-16 Fragebogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Leistungsberechtigten
(Teilhabe)

A.V-17 Fragebogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Schulverwaltungen
(Schülerbeförderung)

A.V-18 Fragebogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Schulverwaltungen
(Lernförderung)

A.V-19 Fragebogen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Schul- und
Kitaverwaltungen (Mittagsverpflegung)

Einleitung

Leistungen für Bildung und Teilhabe sollen seit 2011 besonderen Bedarfen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Familien mit geringen Einkommen Rechnung tragen und ihnen den Zugang zu Lernmöglichkeiten und zu sozialen und kulturellen Aktivitäten erleichtern.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat 2013 ein mehrdimensionales Forschungsvorhaben zur Evaluation der Inanspruchnahme und der kommunalen Umsetzung dieser Leistungen begonnen: Wird die Intention des Gesetzgebers erfüllt? Kommen die Leistungen bei den Leistungsberechtigten an? Und welche Faktoren beeinflussen dies? Das Gesamtforschungsvorhaben besteht aus drei eigenständigen Teilprojekten: einer qualitativen Implementationsstudie unter Leitung des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI), einer Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie der Messung des Erfüllungsaufwandes durch das Statistische Bundesamt (StBA). Einem begleitenden Projektbeirat gehören neben Bundes- und Landesministerien die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die Bundesagentur für Arbeit und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (in Expertenfunktion) an.

Die drei Teilprojekte legen hier ihren zweiten gemeinsamen Bericht vor. Für die Implementationsanalyse und Längsschnittbefragung handelt es sich um einen Zwischenbericht aus der laufenden Arbeit – der Endbericht ist für April 2016 vorgesehen. Das Statistische Bundesamt hat sein Teilprojekt abgeschlossen und dokumentiert mit diesem Bericht seine Ergebnisse zum Zeit- und Kostenaufwand bei der Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen.

Das Teilprojekt Implementationsanalyse verantwortet in diesem Bericht die Abschnitte II, III und IV.2, das Teilprojekt Längsschnittbefragung den Abschnitt IV.1 und das Teilprojekt Erfüllungsaufwand den Abschnitt V.

Der Bericht besteht aus einer kürzeren Fassung (Abschnitt I) und einer Langfassung (Abschnitte II bis V).

Für die Projektbetreuung, gute Zusammenarbeit und kritische Lektüre sagen die drei Teilprojekte Frau Braun vom Referat IIa1 sowie den Kolleginnen und Kollegen von Referat IIc3 im BMAS herzlichen Dank.

Göttingen, Nürnberg und Bonn, im Mai 2015

I. Kommunale Umsetzung und Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe

Zweiter Zwischenbericht zur Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe – Eine kürzere Fassung

Die Umsetzung und Inanspruchnahme der 2011 eingeführten kommunalen Leistungen für Bildung und Teilhabe von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen (im Folgenden auch kurz: BuT-Leistungen) wird seit 2013 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in drei Teilprojekten evaluiert. Die qualitative Implementationsstudie unter Leitung des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI), die Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und das Teilprojekt des Statistischen Bundesamts (StBA) zur Messung des Erfüllungsaufwandes legen zum 28. Februar 2015 ihren zweiten gemeinsamen Bericht vor.

Bei der Messung des Erfüllungsaufwands fragt das Statistische Bundesamt danach, welcher Zeit- und Kostenaufwand den Leistungsberechtigten, Leistungsanbietern, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen bei der Umsetzung der BuT-Leistungen typischerweise entsteht. Diese Untersuchung ist mit dem vorliegenden Bericht abgeschlossen.

Die Implementationsstudie und die Längsschnittbefragung suchen zu beantworten, in welchem Umfang potenziell Berechtigte die Leistungen in Anspruch nehmen, wie weit dies von den Kommunen als Leistungsträgern und den gewählten Verfahren abhängt und aus welchen Gründen Leistungsberechtigte selbst auf die Förderung verzichten. Dabei greift die Längsschnittstudie auf bundesweite Umfragedaten zurück, während in den Fallstudien der Implementationsstudie Führungs- und Fachkräfte der Kommunen, Leistungsanbieter, Leistungsberechtigte, Schulen, Kitas und Beratungseinrichtungen auch die örtliche Organisation der Leistungserbringung beschreiben und bewerten. Für beide Teilprojekte handelt es sich um einen Zwischenbericht; der Abschlussbericht wird im Frühjahr 2016 vorliegen.

Die nachstehende kürzere Fassung führt wesentliche Ergebnisse der drei Teilprojekte zusammen. Sie wird redaktionell vom Teilprojekt Implementationsstudie verantwortet.

I.1 Leistungen für Bildung und Teilhabe in der Evaluation

I.1.1 Die kommunale Gestaltungsaufgabe

Mit den Leistungen für Bildung und Teilhabe wurden besondere Bedarfe als Teil des spezifischen soziokulturellen Existenzminimums von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen anerkannt. Hierzu wurden ergänzende Anspruchskomponenten in fünf verschiedenen Leistungssystemen („Rechtskreisen“) weitgehend einheitlich eingeführt: in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), in der Sozialhilfe (SGB XII), bei

Wohngeld (WoGG) und Kinderzuschlag (BKGG) und in den Leistungen für Asylbewerber/innen (AsylbLG).

Für die Kommunen ergab sich daraus die Gestaltungsaufgabe, die neuen Leistungen für Bildung und Teilhabe in die bestehende Aufbau- und Ablauforganisation zur Gewährung dieser Sozialleistungen zu integrieren. An der Umsetzung sind fünf Akteursgruppen beteiligt: Neben den Leistungsberechtigten und den Leistungsstellen sind dies Leistungsanbieter, Schul- und Kitaverwaltungen sowie Dritte, die Leistungsberechtigte bei der Antragstellung unterstützen. Um die Leistungen zu erbringen, mussten die kommunalen Leistungsträger ggf. Verfahren mit Schulen, Kitaverwaltungen und Anbietern abstimmen, mit unterstützenden Dritten kooperieren, das Verhältnis zu vorrangigen Leistungen und eigenen freiwilligen Leistungen für Familien mit niedrigen Einkommen klären und neue Schnittstellen gestalten.

Welche typischen Aufgaben und Prozessschritte dabei zu bewältigen sind, ergibt sich für alle Kommunen aus den gesetzlichen Vorgaben und aus der gesetzgeberischen Grundsatzentscheidung, die Bedarfe für Bildung und Teilhabe nicht über Regelleistungen, sondern durch besondere, zweckgebundene Leistungen und überwiegend als Sach- und Dienstleistung zu erbringen. Die über viele Jahre hinweg gewachsenen unterschiedlichen Gestaltungen lokaler Sozialpolitik und die große Zahl einbezogener Akteure erklären, dass dabei eine Vielzahl kommunaler Lösungen zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe entstand, und die Evaluation muss auch dieser Vielfalt Rechnung tragen. Die kommunalen Lösungen zur Umsetzung der BuT-Leistungen werden in der Evaluation daher unter zwei verschiedenen Perspektiven untersucht.

Im Teilprojekt Erfüllungsaufwand berechnete das Statistische Bundesamt Zeit- und Kostenaufwand, die den vier beteiligten Akteursgruppen – Leistungsberechtigten, Leistungsanbietern, Leistungsstellen und Schul- und Kitaverwaltungen – bei der Beantragung, Antragsbearbeitung und Abrechnung von Leistungen für Bildung und Teilhabe entstehen. Grundlage der Berechnung ist die Ermittlung des mittleren Aufwands für die einzelnen Prozessschritte, die für jeden dieser Akteure bei jeder Leistungsart notwendig werden. In das Modell, nach dem hieraus der jährliche bundesweite Aufwand hochgerechnet wird, geht zunächst ein, wie viele der potenziell Berechtigten nach der Längsschnitterhebung Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (kurz: PASS) die jeweilige Leistung beantragen (Zahl der Antragsfälle) und nutzen. Die Zahl der Abrechnungsfälle und der Nutzungsfälle ergibt sich aus Angaben dazu, wie oft im Jahr für diesen Bedarf ein Antrag zu stellen ist. Berücksichtigt werden ferner Aufwandsunterschiede bei Erst- und Folgeanträgen und Unterschiede zwischen Rechtskreisen. Der Zeitaufwand der Leistungsberechtigten wird in Minuten ausgewiesen, der für die anderen Akteursgruppen wird dagegen mit einem Entgeltsatz monetarisiert, d.h. in Personalkosten umgerechnet.

Werden der Berechnung des Erfüllungsaufwands mittlere Aufwände für Prozessschritte zugrunde gelegt, die in allen Kommunen vorkommen, so versucht die Implementati-

onsanalyse, die Unterschiede in den kommunalen Lösungen, also ihre Spannweite, systematisch zu erfassen und zu typisieren. Sie beruht daher auf einem Fallstudienansatz: In 29 bundesweit ausgewählten Kommunen wird vertiefend untersucht, wie die neuen Leistungsansprüche in den jeweils unterschiedlichen lokalen Strukturen der Grundsicherung, der Schul- und Kitaverwaltung, der Jugendhilfe sowie der Kultur-, Sport- und Vereinsförderung ihren Platz finden.

I.1.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Leistungsarten

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden häufig als „Leistungspaket“ angesprochen. Tatsächlich handelt es sich um eine Reihe im Einzelnen sehr verschiedener Leistungen, denen nur gemeinsam ist, dass sie Bedarfe decken sollen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010¹ als besondere Bestandteile des Existenzminimums von Kindern und jungen Erwachsenen genannt hat, die aber im Übrigen unterschiedlich ausgestaltet sind und auf verschiedene Weise erbracht werden.

Zu den Bildungsleistungen zählen die Kostenübernahme für eintägige Ausflüge und für mehrtägige Klassen- und Gruppenfahrten mit Schule oder Kita oder in der Kindertagespflege, die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf, die Mittel für Schülerbeförderung zur nächstgelegenen Schule des entsprechenden Bildungsgangs, angemessene außerschulische Lernförderung und Mehraufwendungen bei Teilnahme an gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung. Grundsätzlich anspruchsberechtigt sind Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren, die eine allgemeinbildende oder berufsbildende Schule besuchen und keine Ausbildungsvergütung erhalten. Die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben wird bei minderjährigen Kindern und Jugendlichen gefördert. Diese Leistungsarten unterscheiden sich in sechs Dimensionen (vgl. Übersicht I.1-1)

Antragserfordernis: Bedarfsdeckung wird als individualisierter Anspruch auf Sachleistungen konzipiert. Bedarfe werden auf Antrag anerkannt. Teilweise ausgenommen ist nur der Schulbedarf, den Leistungsberechtigte nach SGB II, SGB XII und AsylbLG ohne gesonderten Antrag zusammen mit den anerkannten Regelbedarfen erhalten.

Form der Leistungsgewährung: Die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf und die Kosten für Schülerbeförderung werden grundsätzlich durch Geldleistungen erbracht. Auch für die Ausflüge und Fahrten liegt es im Ermessen der kommunalen Leistungstellen, die entstehenden Bedarfe durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen zu decken. Außerschulische Lernförderung, gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sind als Sach- und Dienstleistungen zu erbringen, insbesondere durch Ausgabe personalisierter Gutscheine oder durch Direktzahlungen an Anbieter.

Teilhabeziele: Die Leistungen für Ausflüge und Fahrten, Schulbedarf, Schülerbeförderung und Mittagsverpflegung setzen Bildungsteilhabe voraus und sollen gewährleisten,

¹ BVerfG: Urteil vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09, BvL 3/09, BvL 4/09.

dass Kinder und Jugendliche nicht wegen unzureichenden Einkommens von bestimmten Aktivitäten in der Schule (bzw. in der Kita oder Kindertagespflege) ausgeschlossen werden. Auf außerschulische Lernförderung besteht dagegen in der Regel erst ein Anspruch, wenn auch die zukünftige Bildungsteilhabe gefährdet ist. Die Förderung der Teilnahme an sozialen und kulturellen Aktivitäten kann bereits erreichte Teilhabe sichern, aber auch neue Zugangsmöglichkeiten eröffnen und Teilhabeoptionen erweitern.

Übersicht I.1-1: Worin unterscheiden sich die Leistungen für Bildung und Teilhabe

Leistungsarten	Ist ein Antrag erforderlich?	Form der Leistungsgewährung	Bezug auf Teilhabeziel	Bedarfsdeckung	Persönlicher Entscheidungsspielraum	Gegenstand der Anspruchsprüfung
Eintägige Ausflüge	Ja	Gutschein, Direktzahlung an Anbieter ⁽¹⁾ , ggf. Geldleistung	Gewährleistung gegenwärtiger Bildungsteilhabe	Tatsächlicher Aufwand – vollständige Bedarfsdeckung.	Nur bei Antragstellung, Schule/Kita bestimmt Kosten	Konditional: Bedürftigkeit? Bedarfsauslösende Aktivität?
Mehrtägige Fahrten	Ja	Gutschein, Direktzahlung an Anbieter ⁽¹⁾ , ggf. Geldleistung	Gewährleistung gegenwärtiger Bildungsteilhabe	Tatsächlicher Aufwand – vollständige Bedarfsdeckung.	Nur bei Antragstellung, Schule/Kita bestimmt Kosten	Konditional: Bedürftigkeit? Bedarfsauslösende Aktivität?
Persönlicher Schulbedarf	Nur nach BKGK (Kinderzuschlag, Wohngeld) auf Antrag	Geldleistung	Gewährleistung gegenwärtiger Bildungsteilhabe	Pauschalbetrag – im Einzelfall ungedeckter Bedarf	Schule bestimmt zu deckenden Bedarf	Konditional: Schulbesuch, Bedürftigkeit im Auszahlungsmonat?
Schülerbeförderung	Ja	Geldleistung	Gewährleistung gegenwärtiger Bildungsteilhabe	Tatsächlicher Aufwand – Anrechnung zumutbaren Eigenanteils	Schulwahl, Wahl des Verkehrsmittels, Antragsverhalten	Vorrangige Leistung? Nächstgelegene Schule? Entfernung?
Außerschulische Lernförderung	Ja	Geldleistung, Direktzahlung ⁽¹⁾	Sicherung zukünftiger Bildungsteilhabe	„Angemessener“ Aufwand, kann gedeckelt sein	Individuelle Nachfrage, Antragstellung	Individuelle Bedarfsfeststellung, weitreichendes Ermessen
Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Ja	Gutschein, Direktzahlung an Anbieter ⁽¹⁾	Gewährleistung gegenwärtiger Bildungsteilhabe	Tatsächlicher Aufwand, Anrechnung eines Eigenanteils	Individuelle Nachfrage, Antragstellung	Konditional: Bedürftigkeit? Teilnahme am Mittagessen? Schule/Kita?
Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben	Ja	Gutschein, Direktzahlung an Anbieter ⁽¹⁾	Gewährleistung gegenwärtiger Teilhabe, neue Teilhabeoptionen	Tatsächlicher Aufwand bis Höchstbedarf (10 Euro mtl.)	Individuelle Nachfrage, Antragstellung	Konditional: Bedürftigkeit? Ist die Aktivität förderfähig?

(1) Im Einzelfall nachträgliche Kostenerstattung an Leistungsberechtigte.

Quelle: Eigene Darstellung (Implementationsstudie).

Bedarfsdeckung: Der persönliche Schulbedarf wird pauschaliert in Höhe von jährlich 100 Euro anerkannt. Bei der Schülerbeförderung ist eine monatliche Eigenleistung von

(in der Regel) 5 Euro, bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung ein Eigenanteil von 1 Euro je Schul- oder Betreuungstag anzurechnen. In welcher Höhe Bedarfe für Lernförderung anerkannt werden, liegt im Ermessen der jeweiligen Leistungsstelle. Aufwendungen für soziale und kulturelle Aktivitäten werden nur bis zum monatlichen Pauschalbetrag von 10 Euro gefördert. Dagegen wird bei durch Kita oder Schule veranlassten Fahrten die Teilnahme ermöglicht, indem die tatsächlichen Kosten für Fahrten, die nach den jeweiligen Regeln genehmigt wurden, in voller Höhe übernommen werden. Dass hier nicht ein Mindestmaß, sondern volle Teilhabe gefördert wird, führt insbesondere bei Klassenfahrten häufig zu Diskussionen darüber, welche Kosten im Rahmen der sozialen Mindestsicherung angemessen sind.

Entscheidungsspielraum: Höhe und Zeitpunkt der Kosten für Fahrten und Ausflüge und für persönlichen Schulbedarf entstehen in der Kita oder Schule. Die Berechtigten und ihre Eltern haben keinen persönlichen Einfluss darauf, wann und in welcher Höhe anspruchsbegründende Bedarfe entstehen. Sie können lediglich im Einzelfall entscheiden, auf die Antragstellung zu verzichten. Bei der Inanspruchnahme anderer Leistungen haben die berechtigten Familien mehr oder weniger persönlichen Handlungs- und Entscheidungsspielraum Ihre Entscheidungen können dazu führen, dass nicht anerkannte Bedarfe zu Lasten anderer notwendiger Ausgaben aus dem Regelsatz gedeckt werden. Bei der Schulwahl können sich Eltern nur gegen die nächstgelegene Schule entscheiden, wenn sie auf Kostenübernahme verzichten. Ob für den Schulweg eine Alternative zum kostenpflichtigen öffentlichen Nahverkehr besteht, hängt z.B. von Entfernungen, von der Jahreszeit und von Verkehrsverhältnissen ab. Dem Antrag auf Lernförderung geht auch eine individuelle Einschätzung der Eltern voraus, ob persönliche Bildungsziele gefährdet sind. Die Entscheidung, ob Kinder in der Schule (oder in der Kita) zu Mittag essen, ist der Antragstellung vorgelagert, fällt im Bereich der persönlichen Lebensführung einer Familie und hängt nicht nur vom Geld ab. Ebenso individuell ist die Entscheidung für Teilnahme an förderfähigen sozialen oder kulturellen Gemeinschaftsaktivitäten.

Anspruchsprüfung: Für die meisten Bildungs- und Teilhabeleistungen folgt die Anspruchsprüfung einer einfachen, regelgebundenen (konditionalen) Logik. Liegt Bedürftigkeit vor? Entstand oder entsteht ein anzuerkennender Bedarf, also findet ein Ausflug oder eine Fahrt statt? Besucht das Kind oder der Jugendliche die Schule? Handelt es sich um die nächstgelegene Schule, und ist der Schüler oder die Schülerin wegen der Entfernung auf die Schülerbeförderung angewiesen? Nimmt das Kind am Mittagessen teil? Gehört die gewählte Gemeinschaftsaktivität zum Katalog der förderfähigen Angebote? Sind diese Anspruchsvoraussetzungen gegeben, steht auch die Leistungshöhe fest. Bei der außerschulischen Lernförderung ist dagegen auch die Zweckbestimmung zu prüfen: Ist Bildungsteilhabe tatsächlich gefährdet? Die individuelle Bedarfsfeststellung schließt das Vorliegen anspruchsbegründender individueller Leistungsdefizite und eine Prognose zum Erfolg der Förderung ein. Weitreichende Ermessensentscheidungen müssen je nach Verfahren durch beteiligte Dritte (etwa die Bescheinigung der Schule) abgesichert werden. Zudem ist zu prüfen, ob der Anbieter geeignet ist. Ent-

scheidungen zur Lernförderung sind daher weitaus schwieriger zu administrieren als die anderen BuT-Leistungen, sie können am ehesten strittig werden.

Die Besonderheiten dieser Leistungsarten ziehen Verfahrensunterschiede nach sich und machen die Inanspruchnahme unterschiedlich aufwändig. Die Faktoren, von denen abhängt, ob die Leistungen bei den Berechtigten ankommen, haben für jede Leistungsart ein spezifisches Gewicht. Daher behandeln die Berichtsteile aller drei Teilprojekte einerseits übergreifende Fragen der kommunalen Leistungserbringung, geben aber andererseits auch den Besonderheiten jeder einzelnen Leistungsart breiten Raum.

I.1.3 Inanspruchnahme als schwieriger Maßstab

Die Leistungsansprüche für Bildung und Teilhabe werden in den maßgeblichen Leistungsgesetzen nicht als typische, pauschalisierte Bedarfe anerkannt, sondern als besondere Bedarfe, die im Regelfall erst bei der tatsächlichen Teilnahme an bestimmten Aktivitäten entstehen. Sie sind daher zielgerichtet und zweckgebunden zu beantragen und nach dem Einzelfallgrundsatz festzustellen. Gleichzeitig geben die gesetzlichen Regelungen für das SGB II den Kommunen aber das Ziel auf, eine möglichst hohe Inanspruchnahme zu erreichen. Nach § 4 Abs. 2 SGB II sollen sie darauf hinwirken, dass Kinder und Jugendliche Leistungen für Bildung und Teilhabe möglichst in Anspruch nehmen, um Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe zu erhalten und. Die Kommunen sollen dazu mit einer Vielzahl örtlicher Akteure zusammenarbeiten, insbesondere mit Schulen und Kitas, Jugendhilfe, kreisangehörigen Gemeinden, freien Trägern, Vereinen und Verbänden. Der Bund übernimmt im sog. Revisionsverfahren nach § 46 Abs. 6 und 7 SGB II die Kosten für die Bildungs- und Teilhabeleistungen in den Rechtskreisen des SGB II und des § 6b BKG (Wohngeld und Kinderzuschlag). Dies unterstützt eine neue Leistungslogik, die darauf zielt, dass individuelle Ansprüche möglichst geltend gemacht und Bedarfe möglichst gedeckt werden (Hinwirkung). Im SGB II wird damit das Ziel der Existenzsicherung und der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für Kinder und Jugendliche gegenüber dem Ziel der Arbeitsmarktintegration und der Erwerbsteilhabe aufgewertet.

Dass potenziell Leistungsberechtigte die Leistungen nicht beantragen, kann grundsätzlich vier Gründe haben:

- Eltern oder Kinder entscheiden sich aus eigenen Gründen gegen die Nutzung eines förderfähigen Angebots. (Dies kommt nur für die Leistungsarten in Betracht, bei denen Inanspruchnahme Familien eine Wahl haben.)
- Für eine Leistung fehlt ein förderfähiges Angebot, oder der Bedarf wird durch vorrangige Leistungen bereits gedeckt.
- Potenziell Leistungsberechtigte sind über ihre Ansprüche, über die genauen Anspruchsvoraussetzungen oder über die Antragsverfahren nicht ausreichend informiert.

- Antragsberechtigte wägen zwischen dem Aufwand für die Antragstellung oder damit verbundenen Belastungen und der zu erwartenden Leistung ab und verzichten auf ihren Anspruch.

Im dritten oder vierten Fall würden Bedarfe, die zum besonderen Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen gehören, aus Gründen nicht gedeckt, die im Einflussbereich der Leistungsstellen liegen. Berechtigte würden von Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen oder sähen sich gezwungen, diese zu Lasten anderer Bedarfe aus dem Regelsatz zu bestreiten. Geschähe dies in größerem Umfang, würde das gesetzgeberische Ziel verfehlt, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts durch zweckgebunden zu beantragende Sach- und Dienstleistungen zu erfüllen. Auch fehlende Angebote und Verzicht der Leistungsberechtigten können auf Teilhabelücken hinweisen. Verzichteten Familien freiwillig auf bestimmte Leistungen, weil sie an förderfähigen Aktivitäten nicht teilnehmen wollen, nutzen sie individuellen Handlungsspielraum und verwirklichen in ihrer Wahlentscheidung auch Teilhabe. Auf das Angebot und die Bedingungen der Förderung dagegen haben sie keinen Einfluss. Haben sie keine Wahl, weil förderfähige Angebote nicht zur Verfügung stehen oder nur auf eigene Kosten genutzt werden könnten, ist ihre Teilhabe gefährdet.

Wie viele Kinder und Jugendliche grundsätzlich Ansprüche auf Leistungen für Bildung und Teilhabe geltend machen könnten, wird in allen drei Teilprojekten der Evaluation darüber bestimmt, wie viele Leistungsberechtigte in den Rechtskreisen, in denen BuT-Leistungen gewährt werden, unter die Altersgrenzen von 18 bzw. 25 Jahren fallen. Auch die Kommunen und Länder schätzen die Zahl der potenziell BuT-Berechtigten auf diese Weise. Weitere Anspruchsvoraussetzungen wie etwa der Schul- oder Kitabesuch, oder Fallkonstellationen, in denen erst durch Anerkennung von BuT-Bedarfen ein Leistungsanspruch entsteht oder in denen verschiedene Sozialleistungen zusammenreffen, sind statistisch nicht erfasst. Zur einheitlichen Berechnung dieser Bezugsgröße greifen Implementationsstudie und Messung des Erfüllungsaufwands auf Daten der amtlichen Statistik zum Leistungsbezug nach SGB II, SGB XII, WoGG und BKGG sowie AsylbLG für Ende 2012 zurück (aktuellere Daten sind noch nicht verfügbar). Die Längsschnittstudie ermittelt nach der gleichen Logik die potenziell leistungsberechtigten Personen unter den Teilnehmer/innen des PASS. (Das Panel berücksichtigt Asylbewerber/innen nicht. Dagegen kann das Potenzial der berechtigten jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren dort genauer bestimmt werden: nur die Schüler/innen unter ihnen gelten als potenziell BuT-berechtigt.)

Inanspruchnahme kann dreierlei bedeuten: Antragstellung, Bewilligung der Leistung, Abrechnung und tatsächliche Nutzung förderfähiger Aktivitäten. Die Implementationsstudie berücksichtigt grundsätzlich alle drei Stufen der Inanspruchnahme, strebt aber eine Darstellung für bewilligte Leistungen je berechtigter Person an. Da die gesetzlichen Statistiken für die einzelnen Rechtskreise, in denen die BuT-Leistungen erbracht werden, diese Informationen bislang nicht valide erfassen und den kommunalen Geschäftsstatistiken ein gemeinsamer Datenstandard fehlt, lassen sich vergleichbare Zahlen nur für wenige einbezogene Kommunen ausweisen. Ergänzend werden Ergeb-

nisse der BA-Statistik zu anerkannten BuT-Bedarfen im Rechtskreis des SGB II herangezogen, die aber die tatsächliche BuT-Leistungserbringung in vielen Kommunen untererfassen. Ein interkommunaler Vergleich der Inanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe ist daher derzeit nicht möglich (vgl. unten: II.5).

Die bundesweit repräsentativen Evaluationsbefunde zur Inanspruchnahme stützen sich daher auf die Ergebnisse der IAB-Längsschnittbefragung PASS. Das Statistische Bundesamt legt sie auch der Hochrechnung der gemessenen Aufwände bei der Leistungserbringung zugrunde. Die Auswertung des PASS erlaubt jedoch nur Aussagen zu Anträgen und zur Nutzung förderfähiger Leistungen. In Antragsquoten wird kumulativ für den gesamten Erhebungszeitraum ausgewiesen, für welches Kind und welchen Jugendlichen von 2011 bis 2013 wenigstens ein Antrag (bzw. wenigstens ein Antrag auf die jeweilige Leistungsart) gestellt wurde. Sie fallen höher aus als Querschnittsangaben für einen Monat oder ein Quartal. Als Nutzungsquote wird ausgewiesen, wie viele Antragsteller/innen nach eigener Auskunft auch eine Förderung erhielten. (Die Angabe ist nur eingeschränkt mit Daten der Kommunen über Bewilligungen und Abrechnungen vergleichbar.)

Das Statistische Bundesamt bildet anhand dieser PASS-Auswertungen in seinem Berechnungsmodell zum Erfüllungsaufwand Fallzahlen für die Prozessblöcke Antragstellung, Antragsbearbeitung und Abrechnung.

I.2. Wie wurden die Akteursgruppen in die Evaluation einbezogen?

Die Implementationsstudie und die Messung des Erfüllungsaufwands untersuchen die Umsetzung der neuen Leistungen aus der Perspektive der beteiligten Akteursgruppen. Zur Vorbereitung der Haupterhebungen wurde 2013 eine Online-Befragung kommunaler Leistungsstellen durchgeführt. Aus den 340 Kommunen, die sich daran beteiligten, wurden in 2014 insgesamt 29 Kommunen für Fallstudien zur Implementation und 13 Kommunen zur Messung des Erfüllungsaufwands gewonnen. (Vgl. III.2, V.2.) In diesen Kommunen wurden Leistungsstellen, Leistungsanbieter, Leistungsberechtigte und unterstützende Dritte interviewt. Befragungen zur Messung des Erfüllungsaufwands wurden sowohl vor Ort als auch telefonisch durchgeführt. Die problemzentrierten Interviews im Rahmen der Fallstudien (149 Einzelinterviews, 116 Gruppeninterviews) wurden persönlich geführt. (Zum Erhebungsprogramm vgl. Übersicht I.2-1.)

Schul- und Kitaverwaltungen wurden für die Messung des Erfüllungsaufwands in ihrer Unterstützungsfunktion für die Leistungsberechtigten und Leistungsanbieter gesondert berücksichtigt. Im Erhebungsprogramm für die Implementationsstudie waren Träger und Fachkräfte der Schulsozialarbeit, Schul- und Kitaverwaltungen und Beratungseinrichtungen als unterstützende Dritte vertreten.

Leistungsberechtigte wurden in allen drei Teilprojekten befragt. Die Längsschnitterhebung PASS befragt sie im Rahmen standardisierter CATI- und CAPI-Interviews² auch zu Bildungs- und Teilhabeleistungen; das Panel ist bundesweit repräsentativ (vgl. IV.1). An der 6. und 7. Welle des PASS nahmen 3.479 Familienhaushalte teil, die 2012 oder 2013 eine der Leistungen der Rechtskreise SGB II, WoGG, BKGG oder SGB XII bezogen. Aus diesen Haushalten liegen für 5.888 Kinder unter 18 Jahren bzw. Schüler/innen von 18 bis unter 25 Jahren Informationen zur Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen vor. In der Implementationsstudie ist die Befragung Leistungsberechtigter Teil der Erhebungen für die Fallstudien in 29 Kommunen (vgl. IV.2). In qualitativen, leitfadengestützten persönlichen und telefonischen Interviews mit 246 Haushalten entstanden für 555 Kinder und Jugendliche Informationen und Einschätzungen zu BuT. Das Statistische Bundesamt führte 82 Telefoninterviews mit Leistungsberechtigten in sieben Kommunen zu deren Zeit- und Kostenaufwand bei der Beantragung von BuT-Leistungen.

Übersicht I.2-1: Bisheriges Erhebungsprogramm nach Akteursgruppen

	Implementation		Längsschnittbefragung		Erfüllungsaufwand	
	Anzahl	Erhebungsinstrument	Anzahl	Erhebungsinstrument	Anzahl	Erhebungsinstrument
2013						
Leistungsträger						
Einbezogene Kommunen	340	Online-Erhebung	/	/	6	Interviews
Leistungsberechtigte						
Haushalte	/	/	1.780	PASS 2012	/	/
Kinder, Jugendliche	/	/	3.103	PASS 2012	/	/
Anbieter	/	/	/	/	57	(Telefon-) Interviews
Unterstützende Dritte	/	/	/	/	7	Interviews
2014						
Leistungsträger						
Einbezogene Kommunen	29	Fallstudien	/	/	13	Interviews
Erhebungen	139	Qualitative Interviews	/	/	20	Interviews
Leistungsberechtigte						
Haushalte	246	(Telefon-) Interviews	3.479	PASS 2012/13	82	Telefoninterviews in 7 Kommunen
Kinder, Jugendliche	555	(Telefon-) Interviews	5.888	PASS 2012/13	k.A.	
Weitere Akteure						
Anbieter	65	Qualitative Interviews	/	/	102	Telefoninterviews in 7 Kommunen
Unterstützende Dritte	46	Qualitative Interviews	/	/	117	
Sonstige	15	Qualitative Interviews	/	/	/	/

² CATI steht für Computer Assisted Telephone Interview, CAPI für Computer Assisted Personal Interview. In beiden Formen ruft die Befragungsperson Fragen im PC oder Notebook aus und gibt die Antworten dort ein.

Quelle: Auswertung der Erhebungsprogramme, eigene Darstellung (Implementationsanalyse).

1.3 Ergebnisse der drei Teilprojekte

1.3.1 Wie unterscheiden sich kommunale Lösungen für die Leistungserbringung?

Die Kommunen haben die Leistungen für Bildung und Teilhabe unterschiedlich in das jeweilige, historisch gewachsene Gefüge kommunaler Sozialpolitik integriert. Grundlegende Entscheidungen zur Umsetzung folgen lokalen Entwicklungspfaden: Wird das Jobcenter als gemeinsame Einrichtung (gE) des kommunalen Trägers und der Bundesagentur für Arbeit oder allein in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zkT) betrieben? Sind (in Landkreisen) Wohngeld und Sozialhilfe an die Gemeinden delegiert? Auf wie viele Ämter sind die Zuständigkeiten für die verschiedenen Rechtskreise (SGB II, SGB XII, WoGG und BKGG und AsylBLG) verteilt, in denen die BuT-Leistungen gewährt werden? Waren vor 2011 andere Ämter in vergleichbare kommunale Förderleistungen einbezogen? Für eine Charakterisierung und Typisierung der verschiedenen kommunalen Lösungen gibt es wenigstens zwei Ansatzpunkte (vgl. III.2).

Sozialpolitische Handlungsorientierungen haben Einfluss darauf, ob Ermessensspielräume eher großzügig oder eher restriktiv ausgelegt werden. In gut einem Drittel der 29 Kommunen, für die Fallstudien erstellt werden, betonten die Verantwortlichen den Rechtsanspruch auf die BuT-Leistungen als Teil des Existenzminimums; sie sahen sie als Beitrag zur Bedarfsgerechtigkeit und legten großen Wert darauf, Berechtigte möglichst wirksam dabei zu unterstützen, diese Bedarfe geltend zu machen. Sie standen dabei dem Sachleistungsprinzip zum Teil kritisch gegenüber. In anderen Kommunen wurde eine deutlich restriktivere Praxis der Leistungsgewährung mit dem Interesse der Steuerzahler und mit vergleichbaren Belastungen nicht leistungsberechtigter „Geringverdiener“ begründet. Teils erwarteten die Führungs- und Fachkräfte dieser Kommunen in der Logik der Leistungsgerechtigkeit ein aktives Bemühen der Eltern um die Leistungen, teils verstanden sie diese unabhängig vom Engagement der Eltern als Ausdruck von Chancengerechtigkeit für die in Haushalten mit unzureichendem Einkommen lebenden Kinder und Jugendlichen. Diese Haltungen schienen für ein Fünftel der einbezogenen Kommunen prägend. In einer dritten Gruppe von Kommunen ergab sich die besondere Legitimität der BuT-Leistungen daraus, dass sie Investitionen in die Zukunft der unverschuldet bedürftigen Kinder und Jugendlichen darstellen.

Bei der *Aufbauorganisation*, in der die BuT-Leistungen gewährt werden, sind Entscheidungen in drei Problembereichen miteinander zu kombinieren. Erstens sollen die potenziell Leistungsberechtigten einen möglichst einfachen Zugang zu fachlich fundierter Information und Beratung über die BuT-Leistungen erhalten, um auf der Basis vollständiger Information die für ihre Kinder richtigen Entscheidungen bezüglich einer Antragstellung zu treffen. Zweitens sollen die Verwaltungsentscheidungen zur Gewährung der BuT-Leistungen in jedem Einzelfall fachlich korrekt sein, denn es geht um die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums der Kinder und Jugendlichen. Und

drittens müssen die Anbieter so in den Leistungsprozess eingebunden werden, dass sie bereit sind, sich am vorgesehenen Verfahren zu beteiligen und so die BuT-Leistungen erst verfahrenstechnisch zugänglich zu machen. Der Zugang zu Beratung ist dann einfach, wenn die potenziell Leistungsberechtigten von einer der Stellen fachlich korrekt beraten werden, zu der sie oder ihre Kinder ohnehin gehen – also beispielsweise bei der Leistungssachbearbeitung im jeweiligen Rechtskreis, in den Schulen und Kitas, die die Kinder bzw. Jugendlichen besuchen, oder in Beratungsstellen, in denen sich Eltern zu verschiedenen Fragen beraten lassen. Allerdings ist bei einer dezentralen integrierten Sachbearbeitung zumindest in größeren Kommunen das Risiko relativ groß, dass die BuT-Leistungen als Annex zu der Sozialleistung, der sie zugeordnet sind, fachlich nachrangig behandelt werden. Dies kann dazu führen, dass in komplizierteren BuT-Fällen, insbesondere in den prüfintensiven Leistungsarten, ein rechtsicheres Entscheiden weniger gut gewährleistet ist als bei spezialisierter Sachbearbeitung. Drei Modelle beantworten diese Fragen unterschiedlich.

- (a) In gut einem Drittel der 29 in Fallstudien einbezogenen Kommunen (mehrheitlich kreisfreie Städte) war eine zentrale Stelle rechtskreisübergreifend auf die BuT-Sachbearbeitung spezialisiert. Diese BuT-Stelle war aber selbst nicht für die Sozialleistungen zuständig, an welche die BuT-Leistungen geknüpft sind. Da sie oft nicht auf die dafür eingesetzten Fachverfahren zugreifen konnte, waren Schnittstellen zu gestalten.
- (b) Ein weiteres Drittel der Kommunen (überwiegend Landkreise) übertrug die BuT-Sachbearbeitung spezialisierten Stellen innerhalb jedes Rechtskreises oder zumindest jeweils getrennt für das Jobcenter und für die anderen Rechtskreise.
- (c) In einer dritten Gruppe wurden die BuT-Leistungen gleichfalls nach Rechtskreisen organisiert, doch die Sachbearbeitung lag bei den Fachkräften, die insgesamt für die jeweilige Sozialleistung zuständig waren.

In den Modellen (a) und (b) ist idealtypisch durch Spezialisierung eine fachlich besser gesicherte Entscheidung möglich, in den Modellen (b) und (c) sind die Zugänge für die Leistungsberechtigten idealtypisch durch Dezentralisierung einfacher. Da allerdings die Aufbauorganisation nicht unabhängig davon ist, wie die Sozialleistungen der verschiedenen Rechtskreise lokal organisiert sind, ist nicht einfach Modell (b) die lokal beste Lösung. Wo Sozialhilfe, Wohngeld oder Leistungen nach AsylbLG beispielsweise an kreisangehörige Gemeinden delegiert sind, ist eine Zentralisierung der BuT-Leistungen für einen Landkreis organisatorisch naheliegender als dort, wo der Kreis diese Sozialleistungen selbst erbringt. Wo schon vor 2011 eine zentrale Stelle vergleichbare Leistungen beispielsweise über kommunale Sozialpässe erbracht hat, war diese Stelle möglicherweise bereits so bekannt, dass sie sich als zentrale BuT-Stelle für alle Rechtskreise anbot.

Die Modelle der Aufbauorganisation lassen sich entweder so ausgestalten, dass sie den Leistungsberechtigten kurze Wege bieten, oder so, dass sie den Verwaltungsaufwand minimieren. Mit einem starken Interesse, Berechtigte bei der Nutzung ihrer Leis-

tungsansprüche zu unterstützen, wird häufig eine dezentrale Zuständigkeit begründet. Mit einem Interesse an möglichst geringem Verwaltungsaufwand oder an möglichst großer Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung wird häufig eine Zentralisierung der Zuständigkeiten für die BuT-Leistungen begründet.

Je nach lokaler Entscheidung zur Aufbauorganisation entstehen im Prozess der Erbringung der BuT-Leistungen an verschiedenen Stellen im Leistungsprozess unterschiedlich hohe Zugangshürden zu den BuT-Leistungen. Um die Leistungsberechtigten dabei zu unterstützen, diese spezifischen verfahrensimplizierten Hürden so gut wie möglich zu überwinden, setzen die Fallstudien-Kommunen unterscheidbare Hinwirkungsstrategien ein. Die Entscheidung für ein Modell bestimmt, wie die Leistungsstellen die Kooperation mit Schulen, Kitas und Anbietern gestalten. Dagegen kann der lokale Handlungsspielraum bei der Gestaltung der Verfahren (konkludente Antragstellung, Globalanträge, Abrechnung über Sammel listen) unabhängig von der Organisationsentscheidung ausgeschöpft werden.

I.3.2 Erreichen die Leistungen die Berechtigten?

Nach der Längsschnittbefragung PASS wurde seit Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen, d.h. zwischen 2011 bis 2013, für mehr als die Hälfte der grundsätzlich berechtigten Kinder und Jugendlichen (51 Prozent) mindestens ein Antrag gestellt, und 45 Prozent der Berechtigten nutzten in diesem Zeitraum auch tatsächlich mindestens eine Leistung für Bildung und Teilhabe (vgl. IV.1). Beide Quoten nehmen mit längerem Beobachtungszeitraum zu: Für die ersten beiden Jahre (2011 und 2012) hatte die Antragsquote noch bei 40 Prozent gelegen, die Nutzungsquote bei 34 Prozent. Die Differenz zwischen beiden Quoten erklärt sich vor allem aus noch laufenden Bewilligungsverfahren und aus abgelehnten Anträgen, also weniger aus Verzicht auf bewilligte Leistungen; sie fällt für Lernförderung und Schülerbeförderung besonders hoch aus.

Bezogen auf ein Erhebungsjahr ergeben sich niedrigere Niveaus der Inanspruchnahme, und sie unterscheiden sich zwischen den Leistungsarten erheblich: Auf das Jahr 2013 bezogen reichen die im PASS erfragten Nutzungsquoten von 29 Prozent für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung bis zu 4 Prozent für die außerschulische Lernförderung. Auch sind diese Quoten nach Leistungsart differenziert zu interpretieren. Bei der Lernförderung ist ein hoher Deckungsgrad kein sinnvolles Ziel. Bei schulischen Aktivitäten mit Teilnahmeverpflichtungen dagegen bedeutet eine niedrige Inanspruchnahme vor allem ein hohes Risiko, dass Bedarfe, die anerkannt werden können, nicht gedeckt werden. Bei angebots- und nachfrageabhängigen Teilhabeleistungen wie dem Schulmittagessen drücken Antragsquoten auch individuelle Präferenzen und eine Bewertung des Angebots aus.

Die Längsschnittbefragung PASS ermöglicht es, bei den Panel-Teilnehmenden, die 2012 und 2013 zu BuT befragt werden konnten, Muster des Antrags- und Nutzungsverhaltens über die Zeit zu verfolgen. Etwa ein Viertel der einbezogenen Kinder und Jugendlichen aus Haushalten mit Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Kinderzuschlag oder

Wohngeld bezogen von 2011 bis 2013 kontinuierlich eine dieser Leistungen, beantragten ebenso kontinuierlich wenigstens eine der BuT-Leistungen (26 Prozent und erhielten durchgängig wenigstens eine Förderleistung (23 Prozent). Kontinuierliche Inanspruchnahme war häufiger bei Familien mit Kindern im Schulalter, bei ostdeutschen Familien bzw. bei Alleinerziehenden zu beobachten. Für ein weiteres Zehntel der Berechtigten (10 Prozent) wurde 2013 erstmals ein BuT-Antrag gestellt.

Bei der Mehrheit der Panel-Teilnehmer/innen (59 Prozent) dagegen zeigen sich drei verschiedene Muster der Nichtinanspruchnahme. Ein Drittel der Kinder und Jugendlichen war über den ganzen Dreijahreszeitraum dem Grunde nach berechtigt, sie bzw. ihre Eltern verzichteten aber durchweg auf Antragstellung (32 Prozent). Bei Kindern im Vorschulalter, für die dieses Muster häufiger zutrifft, entsprachen dem Leistungsverzicht begrenztere Förderanlässe. Dass Familien mit Migrationshintergrund häufiger verzichteten, kann dagegen auch auf Sprach- oder Verfahrensprobleme hinweisen. Für weitere 8 Prozent der Berechtigten, die ebenfalls durchgängig im Sozialleistungsbezug waren, wurde 2012 wenigstens eine BuT-Leistung beantragt, 2013 jedoch kein Folgeantrag gestellt. Ein weiteres Fünftel (19 Prozent) der Kinder und Jugendlichen im Panel war in einem der Befragungsjahre dem Grunde nach BuT-berechtigt, machte jedoch diesen Anspruch nicht geltend.

Aus den kumulativen Quoten der Antragstellung und Nutzung, wie sie die Längsschnittbefragung PASS über einen längeren Erhebungszeitraum ermittelt, kann nicht geschlossen werden, wie viele dieser grundsätzlich berechtigten Kinder und Jugendlichen zu einem gegebenen Zeitpunkt tatsächlich Leistungen erhielten (vgl. II.4, II.5). Die amtliche Statistik weist für Ende 2012 1,5 Mill. Haushalte mit 2,7 Mill. minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus, die Leistungen nach SGB II, SGB XII, Kinderzuschlag, Wohngeld oder Leistungen für Asylbewerber/innen bezogen. 70 Prozent dieser potenziell Berechtigten bezogen Leistungen nach dem SGB II, 20 Prozent Wohngeld und 8 Prozent Kinderzuschlag (um Mehrfachbezug bereinigt). Für das Vorliegen weiterer Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere für den Anteil von Schüler/innen und Kita-Kindern unter den Bezieher/innen dieser Sozialleistungen, fehlen statistische Informationen.

Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) für den Rechtskreis des SGB II erhielten im April 2014 insgesamt 450.600 Leistungsberechtigte eine der Leistungen für Bildung und Teilhabe (ohne Schulbedarf); das wären 24 Prozent der Leistungsberechtigten unter 18 Jahren und 19 Prozent der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter 25 Jahren im Fallbestand der Jobcenter. Allerdings sind die BA-Daten zu BuT-Leistungen im SGB II nicht für alle Jobcenter plausibel; sie werden wegen vermuteter Untererfassung derzeit nur für Aussagen zu Datenqualität und Füllgraden verwendet.

Die Kommunen, die in Fallstudien im Rahmen der Implementationsanalyse einbezogen waren und die vergleichbare Angaben für Leistungsberechtigte nach SGB II machen konnten, meldeten für das zweite Quartal 2013 eine Quote von 18 Prozent der Kinder

und Jugendlichen im Schulalter (6 bis unter 18 Jahre), die wenigstens eine von fünf Leistungen (ohne Schulbedarf und Mittagessen) erhielten. Die Leistungsquoten für Berechtigte der anderen Rechtskreise liegen in den Kommunen mit vergleichbaren Angaben leicht über denen für das SGB II.

Auch wenn es eine genaue Statistik der Inanspruchnahme derzeit nicht gibt, zeigen die vorliegenden Ergebnisse, dass die Leistungen für Bildung und Teilhabe offenbar von einem großen Teil der potenziell Berechtigten nicht in Anspruch genommen werden. Dies liegt offenbar nur zu einem kleineren Teil daran, dass die Leistungsstellen beantragte Leistungen nicht bewilligen, weil nicht alle Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

Welchen Einfluss die Gestaltung der Antragsverfahren auf die Inanspruchnahme hat, kann derzeit nicht eindeutig beantwortet werden. Unterschiedliche Verfahrensgestaltungen können nicht nach der Zahl der Anträge und Bewilligungen verglichen werden. In den Interviews mit Leistungsberechtigten, die im Rahmen der Fallstudien geführt wurden, spielen Verfahrensfragen eine große Rolle. In den Befragungen zum Erfüllungsaufwand bezeichneten Leistungsberechtigte die Antragstellung überwiegend als „einfach“ oder „eher einfach“; allerdings wurden hier auch Personen befragt, die das Antragserfordernis für die jeweilige Leistung bewältigt hatten. Bei der Längsschnittbefragung PASS, bei der verschiedene Gründe für Nichtantragstellung abgefragt werden, gaben 19 Prozent als Verzichtgrund an, das das Antragsverfahren zu umständlich (s.u.).

I.3.3 Sind die Leistungsansprüche bekannt?

Kenntnis der Leistungen bildet die Mindestvoraussetzung für Inanspruchnahme. Nach den Ergebnissen der Längsschnittbefragung PASS (vgl. IV.1) hatten 2013 bereits 84 Prozent der grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalte von den Leistungen für Bildung und Teilhabe gehört; 2012 lag die Kenntnisquote noch bei 74 Prozent. Haushalte mit schulpflichtigen Kindern weisen mit 90 Prozent den besten Kenntnisstand auf, Familien mit zufriedenstellenden oder geringen Deutschkenntnissen den geringsten (54 Prozent bzw. 59 Prozent).

Von den Leistungen für Bildung und Teilhabe gehört zu haben, reicht aber nicht aus, um einen Antrag zu stellen und ggf. die weiteren Verfahrensanforderungen zu erfüllen. Sowohl in der Längsschnittbefragung als auch in der Implementationsanalyse erweist sich – neben fehlendem Bedarf – mangelnde Informiertheit über Leistungsansprüche und über Verfahren der Antragstellung als wesentlicher Grund dafür, dass BuT-Leistungen nicht in Anspruch genommen werden.

Etwa ein Drittel der in PASS für 2012 und 2013 erfassten Leistungsberechtigten hatte in diesem Zeitraum keinen Antrag gestellt (32 Prozent). Bei den standardisiert abgefragten Gründen waren Mehrfachnennungen möglich. Etwa die Hälfte (54 Prozent) nannte als häufigsten Grund fehlenden Bedarf. Die andere Hälfte dagegen (47 Prozent) war nicht ausreichend informiert und wusste nicht, an welche Stelle man

sich wenden muss. Ein Viertel (24 Prozent) vermisste förderfähige Angebote in der Nähe. Etwa ein Fünftel (19 Prozent) empfand die Antragsverfahren als zu kompliziert. Die Vermeidung von Ausgrenzung dagegen fiel mit nur 4 Prozent der Nennungen als Grund nicht ins Gewicht. Jede vierte offene Zusatzangabe, die Befragte in PASS zur Nichtantragstellung machen, zeigt Unsicherheit über Anspruchsvoraussetzungen. In den qualitativen Interviews für die Fallstudien der Implementationsanalyse (vgl. IV.2) bezeichnete sich nur jeweils ein knappes Drittel der befragten Leistungsberechtigten als gut oder eher gut informiert, ein reichliches Drittel dagegen als eher nicht gut oder gar nicht gut informiert.

Unter den PASS-Befragten wiesen insbesondere Familien mit Migrationshintergrund, mit eher geringen Deutschkenntnissen sowie Haushalte mit Kleinkindern Informationsdefizite auf. In der qualitativen Stichprobe im Rahmen der Implementationsanalyse zeigten sich Bezieher/innen von Wohngeld und Kinderzuschlag besser informiert als Leistungsberechtigte nach SGB II. Und offenbar haben Familien mit mehreren Kindern mehr Informationsmöglichkeiten und einen besseren Kenntnisstand zu den BuT-Leistungen.

Die Möglichkeiten der Leistungsstellen, über Ansprüche zu informieren, sind offenbar nicht ausgeschöpft. In beiden Befragungen waren für die Leistungsberechtigten Medien die wichtigste Quelle für erste Informationen über die Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die Leistungsstellen werden erst an zweiter Stelle genannt: im PASS von etwa einem Drittel der Befragten, in der Implementationsanalyse von einem Viertel. Informationen von Bekannten und Verwandten waren in beiden Befragungen kaum weniger wichtig für die Kenntnis der Ansprüche als die Fachkräfte der Leistungsstellen. In den qualitativen Interviews zeigte sich zudem die Bedeutung von Schulen und Kitas für den Informationsstand zu BuT: ein Viertel der Befragten erhielt erste Informationen dort. In den Interviews wurde auch deutlich, dass die meist schriftlichen Informationen zu den Leistungsvoraussetzungen häufig nicht richtig verstanden werden, weshalb Berechtigte Ansprüche irrtümlich nicht geltend machen.

Im Rahmen der Fallstudien zeigt sich, dass allgemeine bzw. abstrakte Information allein, und sei sie noch so intensiv, wenig wirksam ist, solange sie nicht mit direkten persönlichen Beratungs- und Unterstützungsangeboten einhergeht. Dabei können entsprechende Unterstützungsangebote sowohl von den Leistungsstellen als auch von Schulen, Kitas, Anbietern, Schulsozialarbeit und Beratungsstellen zur Verfügung gestellt werden. Dies erfordert regelmäßig aktuelle Information dieser Akteure durch die Leistungsstellen, direkte Kommunikationswege zwischen den beteiligten Akteuren und Ressourcen, die häufig nicht im notwendigen Umfang zur Verfügung stehen. Informationsmaterialien sollten mehrsprachig verfügbar sein, Antragsformulare vollständig aus dem Internet geladen werden können. Lokale Verfahrensrichtlinien sollten veröffentlicht werden, um die Beratung zu den BuT-Leistungen zu erleichtern. Veröffentlichte Informationsmaterialien sollten aktuell gehalten werden. Veraltete oder unrichtige Information kann eine Kette von Fehlentscheidungen in Gang setzen, an deren Ende Leis-

tungsberechtigte falsche Entscheidungen treffen und damit die Teilhabechancen ihrer Kinder unwissentlich reduzieren.

I.3.4 Wie viel Aufwand verursacht die Leistungserbringung?

Die Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen verursacht Erfüllungsaufwand in Form von Zeit- und Kostenaufwänden (vgl. V.). Machen die Leistungsberechtigten ihre Ansprüche in dem in PASS ermittelten Umfang geltend, setzen sie jährlich rund 2,8 Mill. Stunden für die Antragstellung (inkl. Wege- und Wartezeiten) sowie Sachkosten (z. B. Fahrt- und Portokosten) in Höhe von rund 12,2 Mill. Euro ein. Für die Leistungsstellen entsteht ein jährlicher Aufwand von rund 136 Mill. Euro (davon rund 97,5 Mill. Euro Personalkosten und rund 38,5 Mill. Euro Sachkosten). Den Leistungsanbietern entsteht ein jährlicher Aufwand von rund 43,8 Mill. Euro (mit rund 41,5 Mill. Euro ganz überwiegend Personalaufwand). Bei Lernförderung und Mittagsverpflegung (soweit sie von Caterern übernommen wird) unterstützen Schul- und Kitaverwaltungen die anderen Akteure bei der Leistungserbringung, was einen Kostenaufwand von rund 2,7 Mill. Euro verursacht.

Allen vier Akteursgruppen verursacht die Mittagsverpflegung in der Summe den größten Aufwand. Dagegen ist der einzelne Antrag auf Lernförderung für alle Beteiligten mit Abstand am aufwändigsten. Da sich der Erfüllungsaufwand nach Leistungsarten erheblich unterscheidet, werden weitere Ergebnisse der Aufwandmessung im Zusammenhang mit diesen dargestellt.

I.4 Ergebnisdarstellung nach Leistungsarten

(Ausführliche Darstellungen zu den BuT-Leistungsarten finden sich in den Unterabschnitten III.4 bis III.10, IV.1, IV2.4 sowie V.4 bis V.7.)

I.4.1 Eintägige Schul- und Kitaausflüge

Ein Angebot an eintägigen Ausflügen entsteht in Schulen und Kitas in unregelmäßigen Abständen und unterschiedlicher Häufigkeit. Die für die Implementationsstudie befragten Eltern, deren Kinder allgemeinbildende Schulen besuchten, sprachen von bis zu fünf Ausflügen pro Schuljahr und Klasse. Seltener fanden Tagesausflüge in Kindertageseinrichtungen, fast nie an berufsbildenden Schulen statt.

Fast vier Fünftel der durch die Befragung erfassten Kinder hatten bereits an eintägigen Ausflügen mit der Kindertageseinrichtung oder der Schule teilgenommen, und in mehr als der Hälfte dieser Fälle nahmen die Familien dabei BuT-Leistungen in Anspruch. Im Rahmen der Implementationsstudie wurden offenbar Haushalte erreicht, die eher bereit und in der Lage waren, Leistungsansprüche zu realisieren: Der Längsschnittbefragung PASS zufolge wurde im Zeitraum 2011 bis 2013 nur für 24 Prozent der Berechtigten wenigstens ein Antrag auf Kostenübernahme für Ausflüge gestellt, und bei 19 Prozent wurden diese in 2013 finanziell unterstützt. Die – wegen Untererfassung und anderer

Datengrundlage nicht vergleichbare – BA-Statistik der SGB-II-Leistungen für Bildung und Teilhabe weist für das zweite Quartal 2014 die noch deutlich niedrigere Quote von 6,1 Prozent Leistungsberechtigter unter 18 Jahren mit Bedarf für Ausflüge aus.

Grundsätzlich übernahmen die untersuchten Fallstudien-Kommunen bis auf Taschengeld und Aufwendungen, die im Vorfeld entstehen, die tatsächlichen Kosten eines Ausflugs, die nach den Aussagen der befragten Leistungsberechtigten zwischen 2,50 Euro und 30 Euro betragen. In den Leistungsstellen war von eher geringen und oftmals einstelligen Beträgen die Rede.

Konkludente Antragstellung in Schulen und Kindertageseinrichtungen sowie der Einsatz von anspruchssichernden Globalanträgen in Kombination mit Sammelnachweisen, die auch nachträglich erbracht werden können, erleichterten den Zugang zu der BuT-Leistung. Auch wenn in den Befragungen des Statistischen Bundesamtes 80 Prozent der Leistungsberechtigten die eigentliche Antragstellung als „eher einfach“ oder „einfach“ bezeichneten, zeigt der Vergleich unterschiedlicher Verfahren, dass Einzelanträge und Einzelabrechnungen für jeden Ausflug jedes Kindes mit einer Schulklasse oder Kindertageseinrichtung, die zum Teil mit umfangreichen Nachweispflichten verbunden waren, den Zugang offensichtlich erschwerten.

Vor allem die erforderlichen Abstimmungen zwischen Leistungsstellen, Leistungsberechtigten und Schule oder Kita charakterisierten Leistungsberechtigte oft als „Gereine“. Die Beantragung der Leistung verursacht ihnen nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes einen Zeitaufwand von 34 Minuten (einschließlich Wege- und Wartezeiten) sowie Sachkosten von durchschnittlich 2,30 Euro. Über 30 Prozent des Aufwands, der Leistungsanbietern entsteht, entfällt bei den eintägigen Ausflügen auf die Unterstützung von Familien bei der Antragstellung. Ein Fünftel der zum Aufwand befragten Leistungsberechtigten bezeichnete die Beantragung der Erstattung als eher schwierig oder schwierig. Bei den Leistungsstellen verursacht die Antragsbearbeitung mit 79 Prozent den größten Aufwand; die Abrechnung (12 Prozent) und Antragstellung (9 Prozent) beanspruchen deutlich weniger Zeit. Insgesamt wird für sie ein Erfüllungsaufwand in Höhe von 15,3 Mill. Euro ausgewiesen: Jede Bearbeitung, Prüfung und Bescheidung eines Antrags (die innerhalb von fünf Werktagen gelingt) sowie die damit verbundene Abrechnung kostet somit 19,56 Euro. Von allen Verfahrensbeteiligten wurde dieser Aufwand mit Blick auf die Höhe der Erstattungsbeträge als unverhältnismäßig hoch kritisiert.

Bei mehr als zwei Dritteln der für die Implementationsanalyse befragten Eltern, deren Kinder an eintägigen Ausflügen teilnehmen, war es schon vorgekommen, dass sie die Kostenerstattung nicht beantragt hatten, obwohl es möglich gewesen wäre.

Zum einen besaßen viele Leistungsberechtigte keine ausreichenden Informationen darüber, dass die eintägigen Ausflüge über Bildungs- und Teilhabeleistungen finanziert werden können. Sie wussten z.B. nicht, dass sie eine Erstattung für die Kosten der Ausflüge auch rückwirkend in der BuT-Stelle hätten beantragen können. Zum anderen verzichteten Leistungsberechtigte häufiger als bei anderen Leistungsarten bewusst auf

eine Antragstellung und trugen die Kosten für Ausflüge selbst. Dem lag entweder eine Abwägung von Aufwand und Nutzen zugrunde: Mütter und Väter äußerten ihr Unverständnis darüber, dass zur Beantragung von teilweise sehr geringen Summen ein aufwändiges Verfahren erforderlich war, und dass ihnen zusätzliche Fahrt- bzw. Portokosten entstanden, um den Antrag in der Leistungsstelle abzugeben oder dorthin zu schicken. Oder es war ihnen unangenehm oder sogar „peinlich“, „wegen drei Euro“ einen Antrag zu stellen. Andere Leistungsberechtigte wollten die Ansprüche, um die sie wussten, nicht „überstrapazieren“, so lange sie in der Lage waren, die erforderlichen Beträge selbst aufzubringen.

Da die Bundesländer für die Schulinfrastruktur verantwortlich sind, ergibt sich in der Praxis ein Abstimmungsproblem zu den Leistungen, die nach BuT übernommen werden können. Z.B. sind Aufwände für kostenpflichtige schulische Veranstaltungen, bei denen eine Teilnahmepflicht besteht, die aber nicht nur in Form von Ausflügen organisiert sind, durch die Leistungen zur Bildung und Teilhabe nicht gedeckt. Aus einem Bundesland wurde etwa berichtet, dass Kindertageseinrichtungen wegen der bildungspolitischen Vorgaben der Landesregierung eher Projektstage und Projektwochen organisieren. Da diese Projektarbeit aber nicht außerhalb der Einrichtung stattfinden soll, können die damit verbundenen Kosten nicht im Rahmen der BuT-Leistung für eintägige Ausflüge anerkannt werden. Ähnliches gilt für kulturelle Veranstaltungen, die im Klassenverband und in der Schule stattfinden.

Teilweise werden eintägige Ausflüge über verpflichtende einkommensunabhängige Beiträge an Klassen- oder Gruppenkassen finanziert. Nicht immer weisen Schulen oder Kitas die entstandenen Ausgaben jedoch so aus, dass die Leistungsberechtigten mit einem formal akzeptierbaren Nachweis ihren Anspruch auf BuT-Leistungen anmelden könnten. Mindestens eine Fallstudien-Kommune hatte den lokalen Schulen und Kindertageseinrichtungen sogar nahe gelegt, Kosten für Ausflüge unterhalb eines Betrags von zwei Euro nicht separat auszuweisen.

Ähnliche Aufwände können auch außerhalb der Kita oder Schule entstehen: Einige Kinder konnten an Ausflügen im Rahmen einer Ferienbetreuung nicht teilnehmen, weil die Familien die Kosten dafür nicht aufbringen konnten und eine Erstattung der Ferienaktivitäten über die BuT-Leistungen nicht möglich war.

I.4.2 Mehrtägige Klassen- und Gruppenfahrten

Ungefähr die Hälfte der Kinder, für die in der Implementationsstudie Informationen erhoben wurden, nahm an mehrtägigen Ausflügen mit der Kindereinrichtung oder der Schule teil. War dies nicht der Fall, so fast immer deshalb, weil die Kitas und Schulen (noch) keine mehrtägigen Fahrten durchgeführt hatten. In Einzelfällen konnten Kinder aus gesundheitlichen Gründen nicht mitfahren, hatte ein Kind von der Lehrkraft „Klassenfahrtverbot“, oder hatten es die Eltern nicht erlaubt. In keinem einzigen Fall konnte ein Kind deshalb nicht mitfahren, weil es für die Fahrt keine finanzielle Förderung erhalten hatte.

Vor Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen war dies anders. So wurde in mehreren Fällen berichtet, dass Kinder früher nicht mit auf Klassenfahrt gingen, weil die Eltern keine finanzielle Unterstützung dafür bekommen konnten. Dies sei für die betroffenen Kinder „sehr schlimm“ gewesen. Andere Leistungsberechtigte erinnerten sich, dass man früher vom Jobcenter einen Zuschuss zu Klassenfahrten bekommen konnte oder dass die Stadt oder der Schulförderverein im Bedarfsfall eine Unterstützung gewährte.

Fast 90 Prozent der durch die qualitativen Interviews erfassten Kinder erhielten für die mehrtägigen Ausflüge, an denen sie teilnahmen, eine BuT-Leistung. Anders als bei den eintägigen Ausflügen wurde die Kostenerstattung fast immer beantragt. Grund dafür ist die Höhe der Kosten: Einen Verzicht auf die Erstattung können sich die Familien nicht leisten, und auf die Kosten der maximal fünftägigen Fahrten im Klassenverbund haben sie keinen Einfluss. Die Ziele der Fahrten von Grundschulen und mittleren Jahrgangsstufen lagen vielfach in der Nähe des Schulstandorts. In den höheren Jahrgangsstufen wurden auch weiter entfernte Ziele in Deutschland, mit Abschlussfahrten auch Ziele im Ausland angesteuert. Einzelne Kinder wollten an internationalen Schüleraustauschprogrammen teilnehmen oder taten dies.

Die Angaben über Kosten gingen in den Erhebungen zu den Fallstudien auseinander: Leistungsberechtigten nannten für zweitägige Fahrten Beträge zwischen 50 und 80 Euro, für mehrtägige Fahrten meist Kosten zwischen 100 und 250 Euro, selten mehr als 350 Euro. Dagegen sprachen die Leistungsstellen von Kosten für mehrtägige Fahrten in Höhe von 90 bis 2.000 Euro. Die Kosten für mehrtägige Fahrten lösen häufig einen ersten Antrag auf BuT-Leistungen aus, weil die Leistungsberechtigten sie nicht aus Ersparnissen aus dem Regelsatz finanzieren können.

Niedrigschwellige und wenig aufwändige kommunale Verfahren der Leistungsgewährung können daher die Inanspruchnahme – wenn auch nur geringfügig – steigern; sie erleichtern es den Leistungsberechtigten, ihre Bedürftigkeit offenzulegen und erhöhen die Bereitschaft der Schulen und Kitas, sich auch an den Verfahren für die anderen BuT-Leistungen zu beteiligen. Aufwändige und intransparente Verfahren der Leistungserbringung senken die Inanspruchnahme nicht, führen aber zu Unzufriedenheit auf allen Seiten und können Leistungsberechtigte veranlassen, auf kleinere Aufwendungen wie für eintägige Fahrten zu verzichten.

Dieses übereinstimmende Bild aus Interviews für die Fallstudien steht jedoch in Widerspruch zu den vorliegenden quantitativen bzw. statistischen Angaben zur Inanspruchnahme dieser BuT-Leistungen, die nicht höher sind als die für eintägige Fahrten und die nur bei einer hohen Quote des Leistungsverzichts plausibel erscheinen. Nach der Längsschnittbefragung PASS wurde im bisherigen Erhebungszeitraum (2011 bis 2013) für 25 Prozent der Berechtigten wenigstens ein Antrag auf Kostenübernahme für Klassenfahrten gestellt, und 18 Prozent erhielten 2013 für diese – in der Regel schulischen – Aktivitäten eine Förderung. Die BA-Statistik der Bildungs- und Teilhabeleistungen nach SGB II, in der die Leistungen untererfasst sind, weist für das 2. Quartal 2014

7 Prozent Leistungsberechtigte unter 18 Jahren mit anerkannten Bedarfen für mehrtägige Klassenfahrten aus. (Auf das Jahr hochgerechnet könnte sich ein Niveau wie in PASS ergeben.)

Mehrtägige Fahrten finden, so die Befragungsergebnisse des Statistischen Bundesamtes, im Median einmal jährlich statt. Der Zeitaufwand (inkl. Wege- und Wartezeiten) beträgt für die Leistungsberechtigten 38 Minuten pro Jahr. Die Leistungsanbieter (hier: Schul- und Kita-Verwaltungen) setzen jährlich Personal- und Sachaufwand in Höhe von 2,1 Mill. Euro ein, vor allem für die Unterstützung der Antragstellung und die Nachweiserstellung. Für die Leistungsstellen ergibt sich bei einem Zeitaufwand von 33 Minuten je Fall und Jahr ein Aufwand von rund 9,5 Mill. Euro.

Auch wenn die von der Schule veranschlagten Kosten der Klassenfahrt in voller Höhe übernommen werden, verbleiben den Leistungsberechtigten zusätzliche Aufwände, die nach BuT nicht erstattungsfähig sind: etwa für erforderliche Ausstattung, insbesondere aber für Taschengeld, Gastgeschenke oder bei Auslandsreisen für Ausweise und Visa.

I.4.3 Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf

Nahezu alle Leistungsberechtigten mit Schulkindern im Haushalt, die für die Implementationsstudie befragt wurden, nahmen die BuT-Leistungen zum Schulbedarf auch in Anspruch. (Angaben zu dieser Leistung wurden in der Längsschnittbefragung PASS nicht erhoben.) Nur im Einzelfall hatten Leistungsberechtigte mit Wohngeldbezug keinen Antrag auf diese Leistungen gestellt. Da die Leistung für den Rechtskreis des SGB II, des SGB XII und des AsylbLG ohne gesondertes Antragsverfahren mit der Regelleistung ausgezahlt wird, sollte sie in der BA-Statistik am besten erfasst sein. Nach dieser Statistik erhielten 51 Prozent der Leistungsberechtigten bis unter 18 Jahren eine Erstattung für persönlichen Schulbedarf.

Nur im Rechtskreis des BKG muss die Pauschale für persönlichen Schulbedarf eigens beantragt werden; für die Leistungsberechtigten mit Wohngeld bzw. Kinderzuschlag beträgt der Zeitaufwand im Mittel 54 Minuten je Fall und Jahr (einschließlich Wege- und Wartezeiten). ist dieser Antrag mit im Mittel 18 Minuten am schnellsten gestellt. Dagegen steht der Schulbedarf, vergleicht man die Aufwände nach Leistungsarten, für die Leistungsstellen, obwohl für sie mit 27 Minuten je Fall und Jahr am wenigsten zeitaufwändig, wegen der hohen Fallzahlen beim Erfüllungsaufwand mit rund 62,7 Mill. Euro an zweiter Stelle.

Für alle Leistungsberechtigten war die Antragstellung „eher einfach“ oder „einfach“. Lediglich für einige Fallkonstellationen wurden Schwierigkeiten bei der Antragstellung beschrieben: etwa bei Rechtskreiswechseln (z. B. durch Arbeitsaufnahme), oder wenn Kinder im Haushalt Sozialleistungen aus verschiedenen Rechtskreisen bezogen. Den Eltern war in solchen Fälle oftmals unklar, dass sie einen zusätzlichen Antrag stellen müssen und gegebenenfalls auch, wie und wo dieser Antrag zu stellen war. Schwierigkeiten konnten sich auch ergeben, wenn Leistungsstellen weitere Nachweise über den Schulbesuch älterer Kinder forderten.

Sachbearbeiter/innen aus den Leistungsstellen gingen davon aus, dass Leistungsberechtigte in der Vergangenheit vor allem über die häufig nachgefragten Leistungen wie Schulbedarf und Mittagessen auch für andere Leistungsarten erreicht wurden. Der Anspruch auf Schulbedarf könne in diesem Sinne Zugangsschwellen senken. Andere Befragte widersprachen dieser Sichtweise, indem sie darauf verwiesen, dass Leistungsberechtigte es vermeiden, mehr Sozialleistungen als unbedingt nötig in Anspruch zu nehmen.

Da der Schulbedarf als Geldleistung gewährt wird, müssen sich nur die Berechtigten im Rechtskreis des BKGG als Leistungsbezieher/innen zu erkennen geben, die hierfür einen Antrag stellen müssen. Wog die Sorge, dadurch Ausgrenzung zu erfahren, für sie höher als der Nutzen der Leistung, trugen sie die Kosten für Schulmaterial ggf. auch aus eigener Tasche.

Ein großer Teil der befragten Leistungsberechtigten beschrieb jedoch, dass das Geld nicht ausreicht, die tatsächlichen Aufwendungen für die Schulmaterialien zu decken. Obwohl viele der Befragten die Schulbücher nur ausleihen, übersteigen die Kosten für Hefte, Umschläge, Stifte, Lineal, Zirkel, Taschenrechner oder Sportbekleidung oft schon den Gesamtbetrag von 100 Euro. Bei der Einschulung kommen noch die Kosten für eine Grundausstattung hinzu. Zudem entstehen Kosten, die nicht von der BuT-Leistung persönlicher Schulbedarf gedeckt werden: Kopierkosten fallen im Laufe des Schuljahres immer wieder an und summieren sich schnell auf 25 Euro und mehr. In manchen Schulen wurde Wert darauf gelegt, dass die Kinder auch zu Hause an einem Computer arbeiten können. Ebenso setzten viele Schulen voraus, dass die Kinder zu Hause das Internet und einen Drucker nutzen.

Ungünstig sei ferner, dass der Schulbedarf nicht komplett zu Beginn des Schuljahres ausgezahlt wird. So müssten die Leistungsberechtigten faktisch „in Vorleistung“ gehen, da das gesamte Geld bereits im September benötigt wird. Häufig berichteten Eltern, dass sie sich trotz formaler Lernmittelfreiheit an der Beschaffung von Lernmitteln beteiligen müssen. Auch in diesen Fällen wurde die BuT-Schulbedarfspauschale deshalb teilweise als nicht ausreichend bezeichnet.

In vielen Schulen sei es zudem üblich, monatlich oder halbjährlich einen bestimmten Betrag in die Klassenkasse einzuzahlen. Pro Kind sprachen die Eltern von 40 bis 60 Euro pro Halbjahr. Für eine Reihe von Leistungsberechtigten stellte dies eine finanzielle Belastung dar, die sie nicht ‚abwählen‘ können, ohne ihre Kinder bloßzustellen. Gleichzeitig werden diese Gelder teilweise für Zwecke genutzt, die auch über andere BuT-Leistungen finanziert werden könnten (z.B. Ausflüge). Da die Ausgaben jedoch aus der Klassenkasse bestritten werden, können die Leistungsberechtigten dafür keinen BuT-Antrag stellen.

I.4.4 Schülerbeförderung

Nur etwa 30 Prozent der Kinder in den Haushalten der für die Implementationsstudie befragten Leistungsberechtigten hatten ein Monatsticket für Bus oder Bahn. (Diese

werden nach BuT gefördert, wenn dies den Ländergesetzen zur Schülerbeförderung entspricht. Ansonsten werden nur die Aufwendungen für die tatsächliche Schülerbeförderung, z.B. für Schülerbusse, gedeckt.) Etwas mehr als ein Zehntel der Familien finanzierte ein Monatsticket allein, erhielt also keine Förderung. Die übrigen Leistungsberechtigten nutzten unterschiedliche Fördermöglichkeiten, konnten allerdings häufig nicht genau erklären, welche. Sie wussten mitunter nur, dass es dafür eine Förderleistung gab, die sie bei der Stadt bzw. dem Landkreis, in der BuT-Leistungsstelle, beim Jugendamt oder in der Schule beantragt hatten.

In der überwiegenden Anzahl der Städte und Kreise, für die Fallstudien erstellt werden, sind die Kosten für Schülerbeförderung über vorrangige Leistungen (z. B. Landesförderung) gedeckt, was zu einer geringen Inanspruchnahme dieser BuT-Leistung beiträgt. Da sich die Mehrzahl der einbezogenen Kommunen zudem bei den Anspruchsvoraussetzungen an den gültigen Landesrichtlinien für Schülerbeförderung orientiert, kommt eine Förderung bei weitem nicht für alle Haushalte in Frage, die Mobilitätsbedarf geltend machen. Während die BA-Statistik für das 2. Quartal 2014 nur für 1,9 Prozent der Leistungsberechtigten bis unter 18 Jahren eine Inanspruchnahme ausweist, ergibt die Längsschnittbefragung PASS für die Jahre 2011 bis 2013 eine deutlich höhere Antragsquote von 20 Prozent. Die aktuelle Nutzungsquote für 2013 beträgt 11 Prozent. (Allerdings beziehen sich die PASS-Quoten im Unterschied zur BA-Statistik auf alle potenziell Berechtigten unter 25 Jahren.) Und nur bei 59 Prozent der Kinder, für die im Erhebungszeitraum diese Leistung wenigstens einmal beantragt worden war, wurden 2013 dann auch Schülerfahrkarten aus BuT-Mitteln bezuschusst (vgl. unten: IV.1.4). Beides deutet auf eine hohe Ablehnungsquote hin.

Von den Leistungsberechtigten, deren Kinder das Monatsticket über die Bildungs- und Teilhabeleistungen finanziert bekamen, mussten zwei Drittel eine Zuzahlung leisten, die in den meisten Fällen 5 Euro im Monat bzw. 50 Euro im Jahr betrug. Das Monatsticket kann häufig nur zehn Monate im Jahr über die BuT-Leistungen finanziert werden, da die Kinder in den Sommerferien keinen Schulweg haben. Einige Kommunen forderten bei der Förderung aus vorrangigen Leistungen einen höheren Eigenanteil, der wiederum über einen Zuschuss aus den Bildungs- und Teilhabeleistungen reduziert werden konnte. Wo vorrangige Leistungen durch Kostenübernahme nach BuT abgelöst wurden, entstanden mit dem Eigenanteil für Berechtigte neue Kosten.

Der jährliche Zeitaufwand für die Leistungsberechtigten beträgt 63 Minuten. Ein Sechstel der Befragten bezeichnete die Antragstellung als eher schwierig oder schwierig. Dies dürfte weniger am Verfahren selbst als an den Anspruchsvoraussetzungen liegen, die auf kommunaler Ebene bestimmt werden: Wann genau ist ein/e Schüler/in auf die Schülerbeförderung „angewiesen“? Was macht eine Schule zur „nächstgelegenen“ des „gewählten Bildungsgangs“? Welche Länge und Art des Schulwegs ist den Leistungsberechtigten zumutbar? Gibt es im Einzelfall individuell anzuerkennende Gründe dafür, dass die nächstgelegene Schule nicht besucht werden kann oder soll?

Bei den Leistungsstellen fällt ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 13 Mill. Euro an. Wo die Kosten aus BuT-Mitteln erstattet werden, resultiert daraus mit 88 Minuten pro Fall und Jahr der zweithöchste Zeitaufwand für die Leistungsstellen. Dies ist insbesondere dem monatlichen Abrechnungsrhythmus geschuldet.

Angesichts der Höhe von Mobilitätskosten versetzt in vielen Fällen erst die Bezuschussung der Schülerbeförderung Leistungsberechtigte überhaupt in die Lage, den öffentlichen Nahverkehr zu nutzen. Für einige Befragte war es daher auch problematisch, wenn sie bei der Finanzierung der Schülerbeförderung in Vorleistung gehen und dann auf eine Erstattung warten mussten.

Besaßen Kinder kein Monatsticket für Bus und Bahn, so vielfach deshalb, weil sie noch nicht zur Schule gingen, kostenlos vom Schulbus oder vom Fahrdienst in die Schule gebracht wurden oder diese problemlos zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichen konnten. Doch insbesondere Personen, deren Anträge abgelehnt worden waren, oder die aufgrund einer erwarteten Ablehnung keinen Antrag gestellt hatten, beklagten sich über ungedeckten Bedarf, und viele Familien finanzierten diese Kosten für die Mobilität ihrer Kinder aus dem Regelbedarf. Für Kinder ohne Monatsticket, oder mit nur für den Schulbus gültigen Tickets, ergeben sich Probleme bei der Wahrnehmung von außerschulischen Freizeitangeboten, wenn sie diese nur mit Bus oder Bahn erreichen können.

Langfristige Zahlungsverpflichtungen bedeuten bei Fahrkarten – wie bei den Teilhabeleistungen – ein Risiko für ärmere Familien. In einer Kommune, in der nur der ermäßigte Preis für ein Monatsticket im Jahresabonnement nach BuT erstattet wird, kauften Leistungsberechtigte die teureren monatlichen Tickets, weil sie Kosten fürchteten, die ihnen aus der vertraglichen Bindung an das Jahresabonnement entstehen könnten, falls der Bewilligungszeitraum unterbrochen wird. Sie brachten daher monatlich aus dem Regelbedarf einen höheren Eigenanteil für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf als vorgesehen.

I.4.5 Außerschulische Lernförderung

17 Prozent der Kinder, deren Eltern im Rahmen der Implementationsstudie befragt wurden, erhielten bezahlten Nachhilfeunterricht; aber nur die Hälfte von ihnen (8 Prozent) finanzierte die außerschulische Unterstützung aus Bildungs- und Teilhabeleistungen. Im größeren Teil der Fälle brachten die Familien die erforderlichen Zahlungen aus der Regelleistung oder aus dem eigenen Einkommen auf.

Lernförderung ist in der Längsschnittbefragung PASS die BuT-Leistung, die in den Jahren 2011 bis 2013 am seltensten beantragt wurde, nämlich von 7 Prozent der Antragsberechtigten, und sie führte in 2013 auch am seltensten zu einer finanziellen Unterstützung, nämlich nur bei 4 Prozent der Berechtigten. Aus der BA-Statistik der SGB-II-Leistungen für Bildungs- und Teilhabe ergibt sich für das zweite Quartal 2014 eine noch niedrigere Inanspruchnahmequote: Bei nur 2 Prozent der Leistungsberechtigten unter 18 Jahren wurde demnach Bedarf an Lernförderung festgestellt und gedeckt.

Nach den PASS-Paneldaten erhielten nur 59 Prozent derer, die hierzu im Erhebungszeitraum einen Antrag gestellt hatten, auch eine Förderung. (Die PASS-Quote ist nicht auf unter-18-Jährige beschränkt.) Dies erklärt sich unter anderem aus den Besonderheiten einer Leistung, die eher selten über einen langen Zeitraum benötigt oder bewilligt werden dürfte, verweist aber auch auf eine hohe Ablehnungsquote.

Ein Teil der untersuchten Fallstudien-Kommunen erkannte Lernförderung nur an, wenn die Versetzung oder der Schulabschluss gefährdet waren, sorgte jedoch darüber hinaus für möglichst geringe Hürden im Verfahren. Eine weitere Gruppe hielt die rechtlichen Vorgaben zur Lernförderung für unzureichend und praktizierte auf dieser Grundlage eine vorsichtige, eher restriktive Leistungsgewährung. Vielfach bestanden in diesen Kommunen zugleich vorrangige Förderangebote in schulischer Trägerschaft, auf die verwiesen werden konnte. Nur ein gutes Viertel der untersuchten Kommunen interpretierte die gesetzlichen Bestimmungen weit, verließ sich auf die Einschätzungen der Schulen zum Lernstand der Schüler/innen und nutzte Gestaltungsspielräume, um einen möglichst niedrigschwelligen Zugang zu Angeboten der Lernförderung zu ermöglichen. Die von den Leistungsstellen anerkannten Kosten für 45 Minuten Einzelunterricht bewegten sich zwischen 8,30 Euro und 32,25 Euro, für Gruppenunterricht galten niedrigere Obergrenzen.

Dass der Bedarf an Lernförderung in jedem Fall individuell geprüft werden muss, und dass Schulen bzw. Lehrkräfte (z.B. mit Lernstandseinschätzungen) und Anbieter (z.B. mit Kostenvoranschlägen) daran beteiligt sind, trägt durchgängig zur Komplexität der Verfahren bei und führt insbesondere bei den potenziell Leistungsberechtigten zu einem hohen Erfüllungsaufwand. Wer Lernförderung in Anspruch nimmt, muss nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes durchschnittlich zweimal im Jahr einen Antrag stellen und dafür insgesamt 153 Minuten (einschließlich Wege- und Wartezeiten) aufwenden; allein 40 Minuten werden pro Jahr dazu benötigt, erforderliche Nachweise zusammenzustellen. Weitere 40 Minuten wenden Leistungsberechtigte auf, um sich zu informieren und beraten zu lassen. Annähernd 40 Prozent der Leistungsberechtigten, die das StBA hierzu befragte, nannte das Antragsverfahren eher schwierig oder schwierig. Wegen der geringen Fallzahlen entstehen den Leistungsstellen zwar insgesamt die geringsten Aufwände (rund 3,5 Mill. Euro pro Jahr), doch verursacht die Lernförderung zugleich den höchsten Zeitaufwand je Fall (43 Minuten) und den dritthöchsten Zeitaufwand pro Fall und Jahr, nämlich 85 Minuten. Bei Leistungsanbietern entsteht ein Erfüllungsaufwand von rund 2,5 Mill. Euro pro Jahr, mehr als drei Viertel dieses Aufwands entfallen dabei auf die Antragstellung.

Sofern die in die Untersuchung einbezogenen Eltern den Nachhilfeunterricht ihrer Kinder selbst bezahlten, geschah dies, nachdem ein BuT-Antrag auf Lernförderung abgelehnt worden war. Zwar hatte ein Teil der Kinder Zugang zu kostenlosen Nachhilfeangeboten der Schule, dies allein wurde von den Eltern aber oft nicht als ausreichend eingeschätzt. Obwohl die Kosten der Nachhilfe für die betroffenen Familien eine erhebliche finanzielle Belastung darstellten, nahmen die Eltern dies in Kauf, weil sie der Schulbildung ihrer Kinder eine hohe Priorität beimaßen.

Nach Einschätzung von befragten Eltern bestand bei knapp einem Viertel der Kinder besonderer Förderbedarf. Sie kritisierten die kurzfristige Orientierung der Leistung auf Hilfen im Falle einer Versetzungsgefährdung sowie die in der Mehrzahl der Fallstudien-Kommunen verbreitete Praxis, dass Lernförderung erst ab dem zweiten Schulhalbjahr bewilligt wird. Positiv bewerteten es Leistungsberechtigte, wenn Bewilligungen kontinuierlich und frühzeitig im Schuljahr ausgesprochen wurden und wenn nach der Antragstellung das weitere Verfahren „im Hintergrund“ ablief. Letzteres fand sich in einigen wenigen Kommunen, in denen die Antragsstellung direkt in der Schule möglich war.

Neben Hinweisen auf gravierende Informationsdefizite ergaben sich aus den Interviews im Rahmen der Implementationsstudie erneut Anhaltspunkte dafür, dass die Sorge der Leistungsberechtigten, sich gegenüber dem Schulsekretariat, der Lehrkraft und schlimmstenfalls der ganzen Klasse als Leistungsbezieher/in erkennen geben zu müssen, einer Inanspruchnahme der BuT-Leistung Lernförderung entgegenstehen können. Hemmend wirkt es sich aus, wenn Lehrkräfte den Förderbedarf von Schüler/innen nicht bestätigen wollen, auch stehe ein Teil der Lehrkräfte der Teilnahme an Nachhilfeunterricht grundsätzlich kritisch gegenüber.

Probleme mit der Verfügbarkeit außerschulischer Lernförderung treten in Landkreisen auf, wo Angebote mit dem ÖPNV schwer erreichbar sind und Fahrtkosten nicht erstattet werden. Kleinere Großstädte und Landkreise kompensieren eine fehlende Angebotsstruktur durch vorrangige (schulische) Angebote.

I.4.6 Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung

In der Mehrheit der Kommunen, für die in der Implementationsstudie Fallstudien erstellt werden, erweiterte die Einführung eines Rechtsanspruchs auf BuT-Leistungen den Kreis der Kinder und Jugendlichen, die eine finanzielle Unterstützung zur Finanzierung der Kosten für das Mittagessen in Schulen und Kindertageseinrichtungen erhalten. Lokale Mittel, die vor der BuT-Einführung dazu verwendet worden waren, die Mittagsverpflegung von Schülerinnen und Schülern zu subventionieren, wurden seither in unterschiedlichem Maß in andere soziale Bereiche verlagert oder gänzlich eingespart.

Nach dem Schulbedarf ist die Bezuschussung des Mittagessens in Kita oder Schule die Leistung für Bildung und Teilhabe, die den meisten Kindern und Jugendlichen zu Gute kommt. Zwar realisierten nach der BA-Statistik für das SGB II im 2. Quartal 2014 nur 15 Prozent Leistungsberechtigte bis unter 18 Jahren einen Anspruch. Doch für 43 Prozent der Berechtigten, die durch die Längsschnittbefragung PASS erfasst werden, wurde in den Jahren 2011 bis 2013 wenigstens einmal ein Essenszuschuss beantragt, und 29 Prozent der Berechtigten erhielten ihn 2013 auch. In 75 Prozent der für die Implementationsstudie befragten Familien nahm mindestens eines der im Haushalt lebenden Kinder das Mittagessen in der Schule bzw. in der Kita oder im Hort ein, und vier Fünftel der Haushalte finanzierten diese Mahlzeiten über das Bildungs- und Teilhabepaket.

Die Einzelpreise für ein Mittagessen lagen in den 29 einbezogenen Kommunen im Jahr 2014 zwischen etwa 1,80 Euro und 4,50 Euro. Abzüglich des Eigenanteils von einem Euro je Mahlzeit ergaben sich daraus monatlich durchschnittliche Aufwendungen zwischen 16 und 70 Euro, die für die bedürftigen Kinder und Jugendlichen durch die BuT-Leistung zu finanzieren waren. Diese Kosten wurden in etwa der Hälfte der Kommunen durch weitere kommunale Leistungen verringert. Ein Viertel der untersuchten Kommunen subventioniert die Mittagessen für alle Kinder und Jugendlichen, ein weiteres Viertel übernahm den Eigenanteil zu den BuT-Leistungen teilweise oder ganz.

Dass die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung für alle Beteiligten die zeitaufwändigste BuT-Leistungsart ist, ergibt sich nicht nur aus der hohen Zahl der Anträge, sondern auch aus dem für alle institutionellen Akteure hohen Zeitbedarf für Antragsbearbeitung und Abrechnung.

Für die Leistungsberechtigten entsteht ein mittlerer Aufwand von 63 Minuten pro Fall und Jahr (inkl. Warte- und Wegezeiten). Für die Anbieter stellt die gemeinschaftliche Mittagverpflegung dagegen mit 94 Minuten pro Fall und Jahr die zeitaufwändigste Leistungsart dar, und die rund 24,6 Mill. Euro Erfüllungsaufwand machen für die Gruppe der Anbieter mehr als die Hälfte (circa 56 Prozent) ihres Gesamtaufwands für BuT-Leistungen aus. Da die Erfassung der Nutzung, der Einzug des Eigenanteils und die Art der Abrechnung sehr verschieden geregelt sein können, kommt es hier zu großen Unterschieden zwischen den Kommunen. Zudem erbringen die Schul- und Kitaverwaltungen Unterstützungsleistungen für die Leistungsberechtigten sowie Leistungsanbieter. Für ihren Unterstützungsaufwand hat das Statistische Bundesamt rund 1,9 Mill. Euro pro Jahr berechnet. Für die Leistungsstellen ist der Zeitaufwand mit 109 Minuten pro Fall und Jahr im Vergleich der Leistungsarten am höchsten, welcher auch aus der monatlichen Abrechnung resultiert. Der Erfüllungsaufwand von rund 53,3 Mill. Euro jährlich erklärt mehr als ein Drittel ihres Gesamtaufwands. Für die Leistungsstellen ist der Zeitaufwand für die Bearbeitung eines Antrags mit 31 Minuten fast so hoch wie bei der Lernförderung. Zudem müssen sie monatlich abrechnen. Der Erfüllungsaufwand von 53,3 Mill. Euro jährlich erklärt ein Drittel ihres Gesamtaufwands.

Ein erheblicher Teil der Nicht-Inanspruchnahme von BuT-Mitteln für das gemeinschaftliche Mittagessen beruht auf bewusst getroffenen, individuellen Entscheidungen der Familien: Sie fragen Mittagessen in Schule oder Kita nicht nach, weil sie zu Hause zusammen essen möchten, weil das Essen nicht in einer Qualität oder Umgebung angeboten wird, die den Kinder und Jugendlichen gefällt, oder weil die Kinder nur dann am gemeinschaftlichen Mittagessen teilnehmen möchten, wenn ihre Peergroup das auch tut.

Trotz hoher Zahlen für die Inanspruchnahme zeigt die Implementationsstudie, dass es in einer Vielzahl an Regionen noch an einem flächendeckenden Angebot an Nachmittagsbetreuung und gemeinschaftlichem Mittagessen fehlt. Im gebundenen Ganztagsbetrieb ist das gemeinschaftliche Mittagessen verpflichtender Bestandteil des Schultags und kann nicht abgewählt werden. Und im offenen Ganztagsbetrieb kann die Mit-

tagsverpflegung mit Zusatzkosten für Betreuungsgebühren verbunden sein. Für eine Reihe von Leistungsberechtigten waren diese hohen Kosten ein Grund, sowohl auf die Betreuung als auch auf das Mittagessen zu verzichten.

Vielfach ergaben sich Hinweise auf einen engen Zusammenhang zwischen Verwaltungsverfahren und Inanspruchnahme: Information und Unterstützung bei der Antragstellung, eine konkludente Antragstellung in der Schule oder eine konkludente Konkretisierung eines Globalantrags durch den Essensanbieter beförderten die Nutzung. Verfahrensrisiken wie kurze Bewilligungszeiträume, lange Bearbeitungsdauern und eine intensive Einbindung von Eltern und Kindern in den Datenaustausch zwischen Leistungsstellen und Essensanbietern erschwerten die Inanspruchnahme der BuT-Leistung für das gemeinschaftliche Mittagessen.

Einige kostenpflichtige Angebote, etwa Mittagessen von Koch-Arbeitsgemeinschaften oder Elterninitiativen in Schulen oder Kitas, wurden nicht als gemeinschaftliche Mittagungsverpflegung im Sinne der BuT-Leistung anerkannt. Einzelne private Kindertageseinrichtungen wiesen die Kosten für das Mittagessen nicht separat aus, weshalb Eltern die für das Essen entstehenden Kosten nicht als BuT-Leistung geltend machen konnten. Und in einem Fall wurden die Kosten für das gemeinschaftliche Mittagessen in der Nachmittagsbetreuung eines freien Trägers der Jugendhilfe nicht übernommen, weil das Angebot schulübergreifend im Sozialraum, aber nicht in der Verantwortung einer einzelnen Schule organisiert war.

In einigen Fällen stand der Inanspruchnahme entgegen, dass die Leistungsberechtigten mit den Essensanbietern einen privatrechtlichen Leistungsvertrag schließen, der sich nicht beliebig mit dem Auslaufen eines BuT-Bewilligungsbescheids kündigen lässt. Kommt es zu Unterbrechungen im Leistungsbezug, haben Leistungsberechtigte die vollen Kosten des gemeinschaftlichen Mittagessens zu tragen. Anbieter und Leistungsberechtigte berichteten, dass in solchen Fällen Schulden entstanden und Kinder vom Mittagessen ausgeschlossen wurden.

I.4.7 Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben

Die Leistungsberechtigten, die im Rahmen der Implementationsstudie befragt wurden, gaben mehrheitlich an, ihre Kinder seien im Verein aktiv oder nähmen an organisierten Freizeitaktivitäten teil. Sportvereine, Musik und andere künstlerische Aktivitäten wurden am häufigsten genannt. War dies der Fall, wurde die Teilhabepauschale in den meisten Fällen auch für diese Aktivitäten in Anspruch genommen. Doch nur bei einem Teil der Fälle deckte sie alle tatsächlichen Kosten ab. Ein Teil der Eltern zahlte notwendige weitere Kosten für die Aktivitäten ihrer Kinder aus ihren Regelleistungen. Andere mussten ihren Kindern die Teilnahme an eigentlich gewünschten Aktivitäten ganz oder teilweise versagen. Zwei weitere Muster der Inanspruchnahme lassen sich unterscheiden: Eltern stellen nur für einen Teil des tatsächlichen Aufwands Anträge, schöpfen also den Leistungsanspruch nicht für alle tatsächlichen Kosten aus. Und Eltern sparen aktuell nicht genutzte BuT-Ansprüche für künftige Aktivitäten an.

Offenbar nutzten die Befragten auch diese Leistungsart häufiger als die Gesamtheit aller potenziell Leistungsberechtigter: Die Förderung organisierter Gemeinschaftsaktivitäten war von 2011 bis 2013 nur für 17 Prozent der in die Längsschnittbefragung PASS einbezogenen Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren beantragt worden, und 12 Prozent hatten den Leistungsanspruch in 2013 realisiert. Die BA-Statistik weist bundesweit für das zweite Quartal 2014 anerkannte Teilhabebedarfe nur für 8 Prozent der Leistungsberechtigten bis unter 18 Jahren aus.

Die kommunale Praxis der Leistungsgewährung ist vielfältig. Die Mehrheit der 29 in Fallstudien einbezogenen Kommunen erbrachte die Leistung als Direktzahlung an Anbieter. Beide Verfahren, Gutscheine und Direktzahlungen, werden von den Leistungsberechtigten oft als praktisch beschrieben. Kommunen wichen von der vorgesehenen Form der Leistungserbringung im Einzelfall ab, wenn sich Vereine weigerten, mit der Leistungsstelle abzurechnen, oder wenn Eltern sich nicht als bedürftig zu erkennen geben wollen. Bewilligungskriterien, Bewilligungszeiträume, Ansparmöglichkeiten und Übertragungsmöglichkeiten auf spätere Zeiträume unterschieden sich stark. Prüfverfahren waren mehr oder weniger aufwändig. Die Einführung der Leistungen für Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben hat die kommunale Förderlandschaft verändert. Bis dahin freiwillige Leistungen wurden durch die BuT-Leistung substituiert, verändert oder an die neuen Bedingungen angepasst.

Die Beantragung ist für die Leistungsberechtigten mit dem zweithöchsten aller BuT-Zeitaufwände verbunden, da sie u. a. (ähnlich wie bei der Lernförderung) Nachweise zusammenstellen müssen. Im Mittel setzen sie für einen Antrag je Fall und Jahr 81 Minuten (einschließlich Wege- und Wartezeiten) ein.

Den Anbietern, die sehr heterogen zusammengesetzt sind, entsteht ein Personal- und Sachaufwand von rund 10,9 Mill. Euro jährlich, das entspricht knapp einem Viertel des gesamten Erfüllungsaufwands dieser Akteursgruppe. Mehr als drei Viertel des Aufwands entstehen bei der (im Median vierteljährlichen) Abrechnung, die insbesondere bei Vereinen teilweise ehrenamtlich geleistet wird. Wie die Gespräche im Rahmen der Implementationsstudie zeigen, haben sich die Abrechnungsaufwände für Vereine und kleine Institutionen deutlich erhöht.

Für die Leistungsstellen dagegen verursacht vor allem die reine Antragsbearbeitung Aufwand (54 Minuten pro Fall und Jahr). Mit einem mittleren Zeitbedarf von insgesamt 75 Minuten je Fall und Jahr sind Anträge auf die Teilhabepauschale eher aufwändig. Die Gesamtbelastung für die Kommunen liegt bei 14,8 Mill. Euro.

Dass Berechtigte die Leistung unfreiwillig nicht in Anspruch nehmen, hängt häufig mit Informationslücken zusammen. Nicht allen in der Implementationsstudie befragten Eltern war grundsätzlich bekannt, dass Freizeitaktivitäten ihrer Kinder über BuT-Leistungen finanziert werden können. Ein Großteil der Befragten wusste nicht, dass auch Ausrüstungsbedarf anerkannt werden kann, dass sich die monatliche Pauschale ansparen lässt, oder dass sie auch für Ferienfreizeiten genutzt werden kann. Mangelnde Kenntnis führte dazu, dass Rechtsansprüche nicht geltend gemacht wurden.

Viele Leistungsberechtigten waren bemüht zu vermeiden, dass andere, etwa Vereinsangehörige, von ihrem Leistungsbezug erfahren könnten, weshalb sie geringe Vereinsbeiträge lieber aus eigener Tasche zahlten.

Für die Inanspruchnahme spielt zudem eine Rolle, wie zuverlässig Anbieter und Leistungsstellen bei der Abrechnung der BuT-Leistungen agieren. Müssen Leistungsrechte in Vorleistung gehen und darauf warten, dass ihr Verein den Gutschein einlöst und den Vereinsbeitrag zurückerstattet, oder müssen sie bei der Antragsstellung einen Nachweis für die entstandenen Kosten beibringen, entsteht für sie ein finanzielles Risiko.

Befragte Leistungsberechtigte nahmen die Pauschale für soziokulturelle Teilhabe als verbesserte Teilhabechance wahr, doch etliche sprachen weiter bestehende Zugangshindernisse an: Vor allem für Familien, die auf dem Landleben, gibt es Engpässe im Angebot, und Fahrten in benachbarte Orte verursachen Kosten oder öffentlicher Nahverkehr steht zu den notwendigen Zeiten nicht zur Verfügung.

Der Leistungsumfang wurde durchgängig von allen befragten Akteursgruppen als zu niedrig und zu stark eingeschränkt kritisiert. Trotz Förderung seien Kinder aus ärmeren Familien weiterhin systematisch benachteiligt und an Teilhabe gehindert. Zwar liegen die Vereinsbeiträge meist nah an dem Betrag von 10 Euro, der über BuT finanziert werden kann. Zuzahlungen bleiben aber nur dann gering, wenn die Kinder lediglich in einem einzigen Verein Mitglied sind. Die Leistungsberechtigten nannten auch deutlich höhere monatliche Beiträge, z.B. in der Musikschule, in Tanzvereinen, beim Tennis, beim Reiten usw. Zu den monatlichen Beiträgen kommen meist noch viele weitere Kosten hinzu: für Ausrüstung, Musikinstrumente, Mobilitätsanforderungen und Fahrtkosten. Von Ferienfreizeiten werden Kinder tageweise abgemeldet, wenn kostenpflichtige Ausflüge anstehen. Und an der Erfahrung, dass die leistungsberechtigten Familien sich viele nach BuT nicht geförderte individuelle Freizeitaktivitäten wie Kino oder Schwimmbad nicht leisten können, ändert auch der Teilhabegutschein nichts.

II. Leistungen für Bildung und Teilhabe

II.1 Ergebnisse im Überblick

Wer ist potenziell leistungsberechtigt?

- Bundesweit bezogen Ende 2012 1,5 Millionen Haushalte für 2,7 Mill. minderjährige Kinder und Jugendliche eine der Sozialleistungen, die grundsätzlich zu ergänzenden Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT-Leistungen) berechtigen, also Leistungen nach SGB II oder SGB XII, Kinderzuschlag, Wohngeld oder Leistungen für Asylbewerber/innen.
- 70 Prozent dieser potenziell Berechtigten bezogen Leistungen nach dem SGB II, 20 Prozent Wohngeld und 8 Prozent Kinderzuschlag (um Mehrfachbezug bereinigt).
- Bezieht man junge Erwachsene bis unter 25 Jahren ein, erreichte das Potenzial der Berechtigten Ende 2012 rund 3,1 Millionen Personen.
- Für weitere Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere den Anteil von Schüler/innen und Kita-Kindern unter den Bezieher/innen dieser Sozialleistungen, fehlen statistische Informationen.

Wie verteilen sich die grundsätzlich Berechtigten regional?

- Der Ausgleich von Bildungs- und Entwicklungschancen fordert die kommunale Sozialpolitik unterschiedlich stark: In dem Fünftel der Kommunen mit dem geringsten potenziellen Bedarf an BuT-Leistungen beziehen zwischen 2 und 7 Prozent der Bevölkerung unter 25 Jahren bedarfsbegründende Transferleistungen. In dem Quintil mit den höchsten Potenzialquoten kann zwischen einem Fünftel und einem Drittel der Bevölkerung im Kinder- und Jugendalter dem Grunde nach leistungsberechtigt sein.

Leistungen für Bildung und Teilhabe sind nicht vergleichbar erfasst

- Gesetzliche Statistiken erfassen die Leistungen für Bildung und Teilhabe nur für einzelne Rechtskreise und liefern bisher keine validen Angaben dazu, wie viele Berechtigte ihren Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen realisieren. Den kommunalen Geschäftsstatistiken fehlt hierzu ein einheitlicher Datenstandard.
- Viele BuT-Leistungsstellen können keine nach Alter und Rechtskreisen differenzierten Angaben über das Potenzial der grundsätzlich berechtigten Kinder und Jugendlichen machen.
- Teils werden Anträge, teils bewilligte oder erbrachte BuT-Leistungen als Inanspruchnahme erfasst.
- Viele Kommunen erfassen lediglich Einzelleistungen und können keine Angaben dazu machen, wie viele Kinder und Jugendliche sie mit den angebotenen BuT-Leistungen erreichen.
- Viele Kommunen können BuT-Leistungsdaten nicht auf Monatsbasis darstellen.
- Für die Evaluationsfrage, welche kommunalen Verfahrenslösungen die Inanspruchnahme fördern oder hemmen, fehlt ein verlässlicher und überprüfbarer statistischer Maßstab.

II.2 Rechtlicher Rahmen

II.2.1 Gesetzliche Grundlage der Leistungen für Bildung und Teilhabe

Mit den Leistungen für Bildung und Teilhabe hat die Gesetzgebung für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende, SGB II), nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (Sozialhilfe, SGB XII), Kinderzuschlag nach Bundeskindergeldgesetz (BKGG) bzw. Wohngeld oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) beziehen, besondere Bedarfe als Teil des spezifischen soziokulturellen Existenzminimums anerkannt (vgl. BVerfG 2010, Deutscher Bundestag 2010, Deutscher Verein 2012). Kinder, die in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege betreut werden, sowie Kinder und Jugendliche unter 25 Jahren, die eine allgemeinbildende oder berufsbildende Schule besuchen und keine Ausbildungsvergütung erhalten, haben seit dem 1. Januar 2011 Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe. Bis zum 18. Lebensjahr wird ein Bedarf zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft berücksichtigt.

- Der Rechtsanspruch ist in mehreren Leistungsgesetzen (den „Rechtskreisen“ des SGB II, des BKGG, des SGB XII und AsylbLG) im Wesentlichen weitgehend gleichlautend geregelt. Er ist „bedarfsauslösend“ gestaltet, d.h. auch Haushalte, die ihren Grundbedarf durch eigenes Einkommen decken, können aufgrund ihres Bedarfs an Leistungen für Bildung und Teilhabe in einem dieser Rechtskreise anspruchsberechtigt werden (sog. „Schwellenhaushalte“).³ Die Bildungs- und Teilhabeleistungen (im Folgenden kurz als BuT-Leistungen bezeichnet) umfassen sieben Leistungsarten:
- Übernahme der tatsächlichen Kosten für eintägige Ausflüge (§ 28 Absatz 2 SGB II, § 34 Absatz 2 SGB XII, § 6b Absatz 2 Satz 1 BKGG i. V. m. § 28 Absatz 2 SGB II, § 2 AsylbLG i. V. m. § 34 Absatz 2 SGB XII),
- Übernahme der tatsächlichen Kosten für mehrtägige Klassen- und Gruppenfahrten mit der Schule, Kita oder Kindertagespflege (§ 28 Absatz 2 SGB II, § 34 Absatz 2 SGB XII, § 6b Absatz 2 Satz 1 BKGG i. V. m. § 28 Absatz 2 SGB II, § 2 AsylbLG i. V. m. § 34 Absatz 2 SGB XII),
- Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (70 Euro zum 1. August und 30 Euro zum 1. Februar eines Jahres; § 28 Absatz 3 SGB II, § 34 Absatz 3 SGB XII, § 6b Absatz 2 Satz 1 BKGG i. V. m. § 28 Absatz 3 SGB II, § 2 AsylbLG i. V. m. § 34 Absatz 3 SGB XII),
- Mittel für die Schülerbeförderung zur nächstgelegenen Schule mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit anderen kostenpflichtigen Verkehrsdienstleistungen, sofern sie nicht von anderer Seite gewährt werden und die Übernahme aus dem Regelbe-

³ Die amtliche Statistik ordnet die Rechtskreise des SGB II, des SGB XII und des AsylbLG der sozialen Mindestsicherung zu, Wohngeld und Kinderzuschlag (KiZ) nach § 6a Bundeskindergeldgesetz den weiteren Sozialleistungen für einkommensschwächere Haushalte (Statistische Ämter 2012).

darf nicht zugemutet werden kann (§ 28 Absatz 4 SGB II, § 34 Absatz 4 SGB XII, § 6b Absatz 2 Satz 1 BKGG i. V. m. § 28 Absatz 4 SGB II, § 2 AsylbLG i. V. m. § 34 Absatz 4 SGB XII),

- angemessene außerschulische Lernförderung, um wesentliche Lernziele zu erreichen (§ 28 Absatz 5 SGB II, § 34 Absatz 5 SGB XII, § 6b Absatz 2 Satz 1 BKGG i. V. m. § 28 Absatz 5 SGB II, § 2 AsylbLG i. V. m. § 34 Absatz 5 SGB XII),
- Mehraufwendungen bei Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in der Schule, Kita oder Kindertagespflege (§ 28 Absatz 6 SGB II, § 34 Absatz 6 SGB XII, § 6b Absatz 2 Satz 1 BKGG i. V. m. § 28 Absatz 6 SGB II, § 2 AsylbLG i. V. m. § 34 Absatz 6 SGB XII),
- Aufwendungen für Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft bis zu einem monatlichen Höchstbetrag von 10 Euro für Mitgliedsbeiträge, Unterricht, kulturelle Bildung und Teilnahme an Freizeiten (§ 28 Absatz 7 SGB II, § 34 Absatz 7 SGB XII, § 6b Absatz 2 Satz 1 BKGG i. V. m. § 28 Absatz 7 SGB II, § 2 AsylbLG i. V. m. § 34 Absatz 7 SGB XII).

Die Bildungs- und Teilhabeleistungen werden auf Antrag gewährt. Lediglich in den Rechtskreisen des SGB II und SGB XII ist der persönliche Schulbedarf bereits im Antrag auf die Regelleistung enthalten und muss nicht eigens beantragt werden. Anträge können (außer bei Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld) auch konkludent (z. B. über Teilnahmelisten) gestellt werden. Globalanträge, die bereits ohne Vorliegen eines konkreten Bedarfs für alle Leistungsarten gestellt werden, können das Verfahren vereinfachen.

Leistungen für persönlichen Schulbedarf und für Schülerbeförderung werden als Geldleistungen erbracht. Für Ausflüge und Fahrten sind Geld-, Sach- oder Dienstleistungen möglich. Die übrigen Bedarfe sollen durch Sach- oder Dienstleistungen gedeckt werden, insbesondere durch Ausgabe personalisierter Gutscheine (in diesen Fällen gilt die Leistung mit Ausgabe des Gutscheins als erbracht) oder durch Direktzahlungen an Anbieter (in diesem Fall gilt die Leistung mit der Zahlung als erbracht). Aufwendungen, für die Leistungsberechtigten in Vorleistung treten, werden ihnen unter bestimmten Voraussetzungen erstattet.

Schulsozialarbeiter/innen unterstützen, wie insbesondere die Fallstudien zeigen (vgl. III.4 bis III.10), Leistungsberechtigte und Leistungsanbieter bei der Beantragung von Leistungen für Bildung und Teilhabe. Rechtlich fällt die Schulsozialarbeit in die Verantwortung der Länder für das Schulwesen, während die BuT-Leistungen Teil der Fürsorgeleistungen nach Art. 74 Abs. 1 Nr 7 des Grundgesetzes sind. Schulsozialarbeit ist daher keine BuT-Leistung.

Im Rahmen der Gesetzesberatungen hatte sich der Vermittlungsausschuss darauf geeinigt, dass der Bund den Ländern – zusätzlich zu den finanziellen Entlastungen für die Bildungs- und Teilhabeleistungen – befristet auf die Jahre 2011 bis 2013 jeweils ca. 400 Mill. Euro zur Verfügung stellt. Die Mittel wurden über eine um 2,8 Prozentpunkte

erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) gezahlt. Diese Mittel dienten der Stärkung der Finanzkraft der kommunalen Ebene. Damit war ohne gesetzlich verankerte Zweckbindung die politische Erwartung verbunden worden, diese Mittel für die Finanzierung von Schulsozialarbeit und/oder des außerschulischen Hortmittagessens von Schülerinnen und Schülern einzusetzen.

II.2.2 Entwicklung des Rechtsrahmens seit 2013

Seit Beginn der Evaluation im Jahr 2013 wurde der rechtliche Rahmen für die kommunale Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe mehrfach weiterentwickelt.

Zum 1. August 2013 traten eine Reihe gesetzlicher Änderungen in Kraft, die den Verwaltungsvollzug vereinfachen und die Inanspruchnahme durch Berechtigte erleichtern sollen.⁴

- Um die Feststellung des zumutbaren Eigenanteils zu erleichtern, den Leistungsrechte für Schülerfahrkarten aus den Regelleistungen zu bestreiten haben, wird für den Regelfall ein Betrag von fünf Euro monatlich festgesetzt. Eigenanteile können auch abweichend festgesetzt werden (§ 28 Abs. 4 Satz 2 SGB II; § 34 Abs. 4 SGB XII; § 6b Abs. 2 Satz 4 BKGG).
- Leistungsberechtigte können sich zu jedem Zeitpunkt im Bewilligungszeitraum der Sozialleistungen, in deren Rechtskreis die BuT-Leistungen fallen, für die Nutzung sozialer und kultureller Angebote entscheiden und dazu auch rückwirkend die gesamte Teilhabeleistung für den laufenden Bewilligungszeitraum der berechtigenden Sozialleistung beantragen (§ 37 Abs. 2 Satz 3 SGB II).
- Kommunale Träger der Leistungen für Bildung und Teilhabe können im Rahmen ihres Ermessens Bedarfe für eintägige Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten wie vor 2011 üblich durch Geldleistungen decken (§ 29 Abs. 1 Satz 2 SGB II, § 34a Abs. 2 Satz 3 SGB XII).
- Für Fallkonstellationen, in denen es den Leistungsberechtigten ohne eigenes Verschulden nicht möglich war, ihren Bedarf durch Sach- oder Dienstleistungen zu decken (z. B. weil ein Anbieter auf eine Zahlung besteht), wurde eine Rechtsgrundlage für die nachträgliche Kostenerstattung geschaffen (§ 30 SGB II, § 43b SGB XII).
- Als Teilhabebedarf können seit 1. August 2013 auch Aufwendungen für notwendige Ausrüstungsgegenstände berücksichtigt werden (§ 28 Abs. 4 Satz 2 SGB II; § 34 Abs. 7 Satz 2 SGB XII, § 6b Abs. 2 Satz 3 BKGG), wenn es den Leistungsberechtigten nicht zugemutet werden kann, diese aus dem Regelsatz zu bestreiten. Un-

⁴ Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 7. Mai 2013, BGBl. I S. 1167. Die hier geregelten Änderungen traten während der bundesweiten Online-Erhebung in Kraft, die im Rahmen der Implementationsstudie im Sommer und Herbst 2013 durchgeführt wurde (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 31 ff.). Damit war ein Teil der Kommentare und Verbesserungsvorschläge der befragten Kommunen zum Zeitpunkt der Auswertung bereits von der Rechtsentwicklung überholt.

terschiedliche Auffassungen werden dabei zu der Frage vertreten, ob sich durch die neue Regelung nur das Spektrum der Teilhabebedarfe oder auch das Ausgabebudget erweitert.

- In § 6b BKGG wird die Verjährungsfrist für Ansprüche verkürzt, um zu erreichen, dass Leistungsansprüche möglichst zeitnah geprüft werden.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Beschluss zur Verfassungsgemäßheit der existenzsichernden Regelbedarfe vom 23. Juli 2014⁵ entschieden, der Gesetzgeber habe tragfähig begründet, die existenzsichernden Bedarfe für Bildung und Teilhabe teilweise durch gesonderte Leistungen zu decken. Allerdings müssten die damit abgedeckten Bildungs- und Teilhabeangebote für die Berechtigten auch tatsächlich ohne weitere Kosten erreichbar sein. Daher lasse sich aus der Ermessensregelung des § 28 Abs. 4 Satz 2 SGB II (vgl. oben) ein Anspruch auf Fahrtkosten zu Teilhabeangeboten ableiten. Die Auslegung dieser Entscheidung des BVerfG war im Berichtszeitraum uneinheitlich. Nach Auffassung des BMAS ist die Frage, in welchen konkreten Fällen ein zusätzlicher Anspruch auf Fahrtkosten nach § 28 Absatz 7 Satz 2 SGB II besteht bzw. in welcher Höhe dieser gegebenenfalls begründet ist, vom zuständigen kommunalen Träger oder den Aufsicht führenden Ländern zu entscheiden.

Eine Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes zum 1. März 2015 trägt dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 Rechnung, das die Höhe der Geldleistungen für die Anspruchsberechtigten für unvereinbar mit der grundgesetzlichen Gewährleistung des Existenzminimums erklärte und eine Anspruchsnorm für alle nach AsylbLG leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen auf Bedarfe für Bildung und Teilhabe einforderte. Mit dem neu gefassten § 3 Abs. 3 AsylbLG haben nunmehr alle vom Gesetz erfassten Kinder und Jugendlichen Anspruch auf diese Leistungen analog zu den Regelungen im SGB XII. Zuvor war dieser Anspruch nach § 2 AsylbLG auf Personen beschränkt, die sich bereits länger im Bundesgebiet aufhielten.

II.3 Die BuT-Leistungsarten: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden häufig als „Leistungspaket“ angesprochen. Tatsächlich handelt es sich um eine Reihe im Einzelnen sehr verschiedener Leistungen, denen nur gemeinsam ist, dass sie Bedarfe decken sollen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010⁶ als besondere Bestandteile des Existenzminimums von Kindern und jungen Erwachsenen genannt hat, die aber im Übrigen unterschiedlich ausgestaltet sind und auf verschiedene Weise erbracht werden.

Übersicht II.3-1: Worin unterscheiden sich die Leistungen für Bildung und Teilhabe

Leistungsart	Ist ein Antrag	Form der	Bezug auf	Bedarfs-	Persönlicher	Gegenstand
--------------	----------------	----------	-----------	----------	--------------	------------

⁵ BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvL1691/13.

⁶ BVerfG: Urteil vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09, BvL 3/09, BvL 4/09.

ten	erforderlich?	Leistungs- gewährung	Teilhabeziel	deckung	Entschei- dungs- spielraum	der An- spruchs- prüfung
Eintägige Ausflüge	Ja	Gutschein, Direktzahlung an Anbieter ⁽¹⁾ , ggf. Geldleistung	Gewährleistung gegenwärtiger Bildungsteilhabe	Tatsächlicher Aufwand – vollständige Bedarfsdeckung.	Nur bei Antragstellung, Schule/Kita bestimmt Kosten	Konditional: Bedürftigkeit? Bedarfsauslösende Aktivität?
Mehrtägige Fahrten	Ja	Gutschein, Direktzahlung an Anbieter ⁽¹⁾ , ggf. Geldleistung	Gewährleistung gegenwärtiger Bildungsteilhabe	Tatsächlicher Aufwand – vollständige Bedarfsdeckung.	Nur bei Antragstellung, Schule/Kita bestimmt Kosten	Konditional: Bedürftigkeit? Bedarfsauslösende Aktivität?
Persönlicher Schulbedarf	Nur nach BKGG (Kinderzuschlag, Wohngeld) auf Antrag	Geldleistung	Gewährleistung gegenwärtiger Bildungsteilhabe	Pauschalbetrag – im Einzelfall ungedeckter Bedarf	Schule bestimmt zu deckenden Bedarf	Konditional: Schulbesuch, Bedürftigkeit im Auszahlungsmonat?
Schülerbeförderung	Ja	Geldleistung, Direktzahlung	Gewährleistung gegenwärtiger Bildungsteilhabe	Tatsächlicher Aufwand – Anrechnung zumutbaren Eigenanteils	Schulwahl, Wahl des Verkehrsmittels, Antragsverhalten	Vorrangige Leistung? Nächstgelegene Schule? Entfernung?
Außerschulische Lernförderung	Ja	Gutschein, Direktzahlung an Anbieter ⁽¹⁾	Sicherung zukünftiger Bildungsteilhabe	„Angemessener“ Aufwand, kann gedeckelt sein	Individuelle Nachfrage, Antragstellung	Individuelle Bedarfsfeststellung, weitreichendes Ermessen
Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Ja	Gutschein, Direktzahlung an Anbieter ⁽¹⁾	Gewährleistung gegenwärtiger Bildungsteilhabe	Tatsächlicher Aufwand, Anrechnung eines Eigenanteils	Individuelle Nachfrage, Antragstellung	Konditional: Bedürftigkeit? Teilnahme am Mittagessen? Schule/Kita?
Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben	Ja	Gutschein, Direktzahlung an Anbieter ⁽¹⁾	Gewährleistung gegenwärtiger Teilhabe, neue Teilhabeoptionen	Tatsächlicher Aufwand bis Höchstbedarf (10 Euro mtl.)	Individuelle Nachfrage, Antragstellung	Konditional: Bedürftigkeit? Ist die Aktivität förderfähig?

(1) Im Einzelfall nachträgliche Kostenerstattung an Leistungsberechtigte.

Quelle: Eigene Darstellung (Implementationsstudie).

Zu den Bildungsleistungen zählen die Kostenübernahme für eintägige Ausflüge und für mehrtägige Klassen- und Gruppenfahrten mit Schule oder Kita oder in der Kindertagespflege, die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf, die Mittel für Schülerbeförderung zur nächstgelegenen Schule des entsprechenden Bildungsgangs, angemessene außerschulische Lernförderung und Mehraufwendungen bei Teilnahme an gemeinschaftlicher Mittagessenverpflegung. Grundsätzlich anspruchsberechtigt sind Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren, die eine allgemeinbildende oder berufsbildende Schule besuchen und keine Ausbildungsvergütung erhalten. Die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben wird bei minderjährigen Kindern und Jugendlichen gefördert. Diese Leistungsarten unterscheiden sich in sechs Dimensionen (vgl. Übersicht I.1-1)

Antragserfordernis: Bedarfsdeckung wird als individualisierter Anspruch auf Sachleistungen konzipiert. Bedarfe werden auf Antrag anerkannt. Teilweise ausgenommen ist nur der Schulbedarf, den Leistungsberechtigte nach SGB II, SGB XII und AsylbLG ohne gesonderten Antrag zusammen mit den anerkannten Regelbedarfen erhalten.

Form der Leistungsgewährung: Die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf und die Kosten für Schülerbeförderung werden grundsätzlich durch Geldleistungen erbracht. Auch für die Ausflüge und Fahrten liegt es im Ermessen der kommunalen Leistungstellen, die entstehenden Bedarfe durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen zu decken. Außerschulische Lernförderung, gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sind als Sach- und Dienstleistungen zu erbringen, insbesondere durch Ausgabe personalisierter Gutscheine oder durch Direktzahlungen an Anbieter.

Teilhabeziele: Die Leistungen für Ausflüge und Fahrten, Schulbedarf, Schülerbeförderung und Mittagsverpflegung setzen Bildungsteilhabe voraus und sollen gewährleisten, dass Kinder und Jugendliche nicht wegen unzureichenden Einkommens von bestimmten Aktivitäten in der Schule (bzw. in der Kita oder Kindertagespflege) ausgeschlossen werden. Auf außerschulische Lernförderung besteht dagegen in der Regel erst ein Anspruch, wenn auch die zukünftige Bildungsteilhabe gefährdet ist. Die Förderung der Teilnahme an sozialen und kulturellen Aktivitäten kann bereits erreichte Teilhabe sichern, aber auch neue Zugangsmöglichkeiten eröffnen und Teilhabeoptionen erweitern.

Bedarfsdeckung: Der persönliche Schulbedarf wird pauschaliert in Höhe von jährlich 100 Euro anerkannt. Bei der Schülerbeförderung ist eine monatliche Eigenleistung von (in der Regel) 5 Euro, bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung ein Eigenanteil von 1 Euro je Schul- oder Betreuungstag anzurechnen. In welcher Höhe Bedarfe für Lernförderung anerkannt werden, liegt im Ermessen der jeweiligen Leistungsstelle. Aufwendungen für soziale und kulturelle Aktivitäten werden nur bis zum monatlichen Pauschalbetrag von 10 Euro gefördert. Dagegen wird bei durch Kita oder Schule veranlassten Fahrten die Teilnahme ermöglicht, indem die tatsächlichen Kosten für Fahrten, die nach den jeweiligen Regeln genehmigt wurden, in voller Höhe übernommen werden. Dass hier nicht ein Mindestmaß, sondern volle Teilhabe gefördert wird, führt insbesondere bei Klassenfahrten häufig zu Diskussionen darüber, welche Kosten im Rahmen der sozialen Mindestsicherung angemessen sind.

Entscheidungsspielraum: Höhe und Zeitpunkt der Kosten für Fahrten und Ausflüge und für persönlichen Schulbedarf entstehen in der Kita oder Schule. Die Berechtigten und ihre Eltern haben keinen persönlichen Einfluss darauf, wann und in welcher Höhe anspruchsbegründende Bedarfe entstehen. Sie können lediglich im Einzelfall entscheiden, auf die Antragstellung zu verzichten. Bei der Inanspruchnahme anderer Leistungen haben die berechtigten Familien mehr oder weniger persönlichen Handlungs- und Entscheidungsspielraum Ihre Entscheidungen können dazu führen, dass nicht anerkannte Bedarfe zu Lasten anderer notwendiger Ausgaben aus dem Regelsatz gedeckt

werden. Bei der Schulwahl können sich Eltern nur gegen die nächstgelegene Schule entscheiden, wenn sie auf Kostenübernahme verzichten. Ob für den Schulweg eine Alternative zum kostenpflichtigen öffentlichen Nahverkehr besteht, hängt z.B. von Entfernungen, von der Jahreszeit und von Verkehrsverhältnissen ab. Dem Antrag auf Lernförderung geht auch eine individuelle Einschätzung der Eltern voraus, ob persönliche Bildungsziele gefährdet sind. Die Entscheidung, ob Kinder in der Schule (oder in der Kita) zu Mittag essen, ist der Antragstellung vorgelagert, fällt im Bereich der persönlichen Lebensführung einer Familie und hängt nicht nur vom Geld ab. Ebenso individuell ist die Entscheidung für Teilnahme an förderfähigen sozialen oder kulturellen Gemeinschaftsaktivitäten.

Anspruchsprüfung: Für die meisten Bildungs- und Teilhabeleistungen folgt die Anspruchsprüfung einer einfachen, regelgebundenen (konditionalen) Logik. Liegt Bedürftigkeit vor? Entstand oder entsteht ein anzuerkennender Bedarf, also findet ein Ausflug oder eine Fahrt statt? Besucht das Kind oder der Jugendliche die Schule? Handelt es sich um die nächstgelegene Schule, und ist der Schüler oder die Schülerin wegen der Entfernung auf die Schülerbeförderung angewiesen? Nimmt das Kind am Mittagessen teil? Gehört die gewählte Gemeinschaftsaktivität zum Katalog der förderfähigen Angebote? Sind diese Anspruchsvoraussetzungen gegeben, steht auch die Leistungshöhe fest. Bei der außerschulischen Lernförderung ist dagegen auch die Zweckbestimmung zu prüfen: Ist Bildungsteilhabe tatsächlich gefährdet? Die individuelle Bedarfsfeststellung schließt das Vorliegen anspruchsbegründender individueller Leistungsdefizite und eine Prognose zum Erfolg der Förderung ein. Weitreichende Ermessensentscheidungen müssen je nach Verfahren durch beteiligte Dritte (etwa die Bescheinigung der Schule) abgesichert werden. Zudem ist zu prüfen, ob der Anbieter geeignet ist. Entscheidungen zur Lernförderung sind daher weitaus schwieriger zu administrieren als die anderen BuT-Leistungen, sie können am ehesten strittig werden.

Die Besonderheiten dieser Leistungsarten ziehen Verfahrensunterschiede nach sich und machen die Inanspruchnahme unterschiedlich aufwändig. Die Faktoren, von denen abhängt, ob die Leistungen bei den Berechtigten ankommen, haben für jede Leistungsart ein spezifisches Gewicht. Daher behandeln die Berichtsteile aller drei Teilprojekte einerseits übergreifende Fragen der kommunalen Leistungserbringung, geben aber andererseits auch den Besonderheiten jeder einzelnen Leistungsart breiten Raum.

II.4 Wer ist potenziell leistungsberechtigt?

Wie viele Kinder und Jugendliche Ansprüche auf Leistungen für Bildung und Teilhabe geltend machen könnten, lässt sich nur näherungsweise bestimmen. Ein statistischer Anhaltspunkt hierfür ist immer der Bezug der Sozialleistungen, für die ein besonderer Bedarf bei Bildung und Teilhabe anerkannt wird. Denn wer Leistungen nach SGB II, SGB XII oder AsylbLG bezieht oder in einem Haushalt mit Kinderzuschlag bzw. Wohngeld lebt und das Alter von 25 Jahren (Bildungsleistungen) bzw. 18 Jahren (Teilhabe-

leistung) noch nicht erreicht hat, ist dem Grunde nach leistungsberechtigt. Diese Bezugsgröße ist jedoch in mehrerer Hinsicht unscharf.

Familien, die erst durch die Anerkennung der Bildungs- und Teilhabebedarfe ihrer Kinder Ansprüche auf Leistungen z. B. nach SGB II oder SGB XII erhalten würden, diese Ansprüche aber nicht geltend machen, werden in der Statistik der Sozialleistungen naturgemäß nicht ausgewiesen.

Auf Haushaltsebene können sich der Bezug von Wohngeld und Leistungen nach SGB II oder SGB XII überschneiden. Und der Kinderzuschlag stellt häufig erst gemeinsam mit dem Wohngeld eine Alternative zum Leistungsbezug nach SGB II dar. Daher können die Zahlen für den Bezug dieser Leistungen eigentlich nicht einfach addiert werden. Wie viele Haushalte aber Transfers aus diesen Rechtskreisen kombinieren, wird in den Statistiken zum Bezug von Sozialleistungen nicht erfasst und zeigt sich nur in Befragungsdaten auf Bundesebene (zu „Mischhaushalten“ im Mikrozensus siehe Abschnitt V.2.5). Doppelerfassungen können in kleinerem Umfang auch durch Wechsel des Rechtskreises entstehen, etwa vom SGB II zum BKG.

Für den Anspruch auf Bildung und Teilhabe müssen weitere Voraussetzungen gegeben sein: Wie viele grundsätzlich leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche im jeweiligen Rechtskreis eine Kindertagesbetreuung erhalten oder eine Schule besuchen bzw. ob sie Ausbildungsvergütung beziehen, ist aber statistisch ebenso wenig erfasst wie der Vorrang anderer Leistungen, etwa zur Schülerbeförderung, auf kommunaler Ebene. Bezieher/innen von Sozialleistungen zu erheben, so daher der skeptische Einwand einer Leistungsstelle in der bundesweiten Online-Erhebung, die das Teilprojekt Implementationsanalyse 2013 durchführte (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 31 ff.), „macht auch wenig Sinn, da diese keine Rückschlüsse auf einen Bedarf oder gar Bedarfsquoten zulassen. Die regional stark differierenden infrastrukturellen Voraussetzungen lassen ein Angebot in bestimmten Bereichen des BuT nicht immer zu. Kostenfreie Angebote von Kommunen und / oder Schulen bzw. Kindergärten erzeugen keine Nachfrage“ nach BuT-Leistungen.

Weitere Probleme der statistischen Erfassung ergeben sich aus den beiden für die BuT-Leistungen maßgeblichen Altersgrenzen: In der Wohngeldstatistik und in der Statistik des Kinderzuschlags lassen sich minderjährige Kinder und junge Erwachsene im Alter bis 25 Jahren nicht unterscheiden.

Da jedoch die Anspruchsvoraussetzungen für Bildungs- und Teilhabeleistungen nicht in einer Fachstatistik erfasst werden, verwenden alle drei Teilprojekte der Evaluation die Zahl der Kinder und Jugendlichen mit einer der genannten Sozialleistungen, die grundsätzlich zu BuT-Leistungen berechtigen, hilfsweise als Bezugsgröße für die Inanspruchnahme. Dies entspricht auch der Praxis in vielen Kommunen (siehe Abschnitt III.4).

Um die Kommunen nach dem potenziellen Bedarf an Leistungen für Bildung und Teilhabe zu charakterisieren und eine interkommunal vergleichbare Bezugsgröße für die Inanspruchnahme und erbrachten Leistungen zu bilden, berechnet das *Teilpro-*

jekt *Implementationsanalyse* aus Daten der amtlichen Statistik auf Kreisebene für das jeweils letzte statistisch verfügbare Jahr die Gesamtzahl der Kinder und Jugendlichen, die Leistungen nach SGB II, Wohngeldgesetz (WoGG), SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) beziehen. Für die Darstellung auf Kreisebene sind Dateneinschränkungen in Kauf zu nehmen. So können die Kinder und Jugendlichen mit Wohngeld nur für die Altersgrenze bis 25 Jahren ausgewiesen werden, nicht für die in der Praxis der Leistungsgewährung bedeutsamere Altersgrenze von 18 Jahren. Für den Kinderzuschlag fehlt eine bundesweite Statistik auf Kreisebene.

Tab. II.4-1: Potenziell leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche, 31.12.2012

Stichtag 31.12.2012						
	insgesamt	Davon nach Rechtskreisen				
		SGB II	SGB XII	Wohngeld	Kinderzuschlag	AsylbLG
Darstellung auf Kreisebene						
Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren	1.939.863	1.861.422	27.619	/	/	⁽¹⁾ 50822
Kinder und Jugendliche unter 25 Jahren	3.085.090	2.363.895	47.258	596.111	/	77.826
Darstellung auf Bundesebene						
Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren	2.661.388	1.861.422	27.907	⁽²⁾ 520.300	⁽³⁾ 200.687	51.072
Anteile der Rechtskreise in Prozent	100	69,9	1,0	19,5	7,5	1,9
Haushalte mit Kindern, Jgdl. unter 18 Jahren	1.457.279	1.078.897	14.207	⁽⁴⁾ 262.778	76.307	25.090
Anteile der Rechtskreise in Prozent	100	74,0	1,0	18,0	5,2	1,7

Anmerkungen: 1) Statistische Differenz zwischen Nachweis auf Kreisebene und Bundesstatistik. 2) Anzahl der Kinder unter 18 Jahren mit durchschnittlicher Kinderzahl je Familie (1,98) und Zahl der Haushalte hochgerechnet, Mikrozensus 2012. 3) Anzahl der Kinder unter 18 Jahren mit durchschnittlicher Kinderzahl je Familie (2,63) und Zahl der Haushalte hochgerechnet, Familienkasse der Bundesagentur 2012. 4) Anzahl der Wohngeldhaushalte abzüglich der "Mischhaushalte" mit SGB II und SGB XII, Wohngeldstatistik 2012, eigene Berechnung StBA.

Quellen: Sozialhilfestatistik 2012, Regionaldatenbank Deutschland, Statistisches Bundesamt. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertung). Statistik der Wohngeldhaushalte 2012, Regionaldatenbank Deutschland, Statistisches Bundesamt. Statistik über Kinderzuschlagsfälle, Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit 2012. Statistik über Asylbewerberleistungen 2012, Regionaldatenbank Deutschland, Statistisches Bundesamt. Eigene Berechnung.

Daten für die Rechtskreise SGB II, SGB XII, Wohngeld und AsylbLG sind auf Kreisebene derzeit zuletzt für Ende 2012 verfügbar. Für diesen Stichtag ergibt sich eine Zahl von 1,9 Mill. minderjährigen Kindern und Jugendlichen im Leistungsbezug nach SGB II, SGB XII und AsylbLG, sowie (unter Einschluss des Wohngeldbezugs) von 3,1 Mill. Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 25 Jahren, die potenziell Ansprüche auf BuT-Leistungen haben könnten (vgl. Tabelle II.4-1). Das entspricht 15 Prozent aller Minderjährigen und 16 Prozent der Bevölkerung unter 25 Jahren (vgl. Tabelle II.4-2).

Der näherungsweise so abgebildete potenzielle Bedarf verteilt sich regional sehr ungleich. In der Darstellung nach Bundesländern reicht die Spanne des BuT-Potenzials von 8 Prozent der Bevölkerung im Kinder- und Jugendalter in Bayern bis zu 31 Prozent in Berlin. In den östlichen Bundesländern liegen die Potenzialquoten zwischen 20 und

26 Prozent, in den Stadtstaaten deutlich darüber. Dagegen liegen die Quoten nur in drei der westlichen Flächenländer über dem Bundesdurchschnitt.

Tab. II.4-2: Potenziell BuT-Leistungsberechtigte nach Bundesländern (31.12.2012)

	Leistungen nach ...		Quoten in Prozent	
	SGB II, SGB XII, AsylbLG	SGB II, WoGG, SGB XII, AsylbLG	SGB II, SGB XII, AsylbLG	SGB II, WoGG, SGB XII, AsylbLG
	b. u. 18 Jahren	b. u. 25 Jahren	b. u. 18 Jahren	b. u. 25 Jah- ren
31.12.2012				
Deutschland	1.939.863	3.085.090	14,9 %	15,9 %
Schleswig-Holstein	71.881	121.753	15,3 %	17,8 %
Hamburg	59.197	90.309	21,6 %	21,8 %
Niedersachsen	195.961	329.049	14,8%	16,9 %
Bremen	30.168	44.539	30,5 %	28,4 %
Nordrhein-Westfalen	524.387	842.679	17,9 %	19,2 %
Hessen	140.834	217.348	14,1 %	14,7 %
Rheinland-Pfalz	72.767	122.854	11,2 %	12,5 %
Baden-Württemberg	144.490	240.423	7,9 %	8,8 %
Bayern	138.701	234.614	6,6 %	7,5 %
Saarland	22.554	34.410	15,6 %	15,4 %
Berlin	175.273	242.005	34,2 %	31,0 %
Brandenburg	67.461	101.722	19,4 %	20,7 %
Mecklenburg-Vorpommern	53.262	86.268	24,0 %	26,4 %
Sachsen	111.319	178.931	19,7 %	21,6 %
Sachsen-Anhalt	77.663	112.795	26,2 %	25,5 %
Thüringen	53.945	85.391	18,2 %	19,6 %
Zum Vergleich: 31.12.2011				
Deutschland	1.922.993	3.112.418	14,7 %	15,8 %

Erläuterungen: Bis unter 18 Jahren: Leistungsberechtigte nach SGB II, Empfänger/innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII, Empfänger/innen von Asylbewerberregelleistungen zum 31.12.2012 in Prozent der Wohnbevölkerung der Altersgruppe (Zensus 2011, Fortschreibung). Bis unter 25 Jahren: Leistungsberechtigte nach SGB II, Kinder in Wohngeldhaushalten, Empfänger/innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII, Empfänger/innen von Asylbewerberregelleistungen zum 31.12.2012 in Prozent der Wohnbevölkerung der Altersgruppe (Zensus 2011, Fortschreibung).

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertung); Regionaldatenbank Deutschland; Statistische Ämter der Länder; eigene Berechnungen.

Im Rahmen der Evaluation zeigt die Berechnung der Potenzialquoten vor allem, dass der Ausgleich von Bildungs- und Entwicklungschancen die kommunale Sozialpolitik unterschiedlich stark fordert. Tabelle II.4-3 weist die Spannweite der beiden Potenzialquoten in den 402 Kommunen der Bundesrepublik nach Quintilen aus. In dem Fünftel der Kommunen mit dem geringsten potenziellen Bedarf an BuT-Leistungen liegt die Quote bedarfsbegründenden Transferbezugs bei maximal sieben Prozent. In dem Quintil mit den höchsten Potenzialquoten kann zwischen einem Fünftel und einem Drittel der Bevölkerung im Kinder- und Jugendalter dem Grunde nach BuT-leistungsberechtigt sein.

Tab. II.4-3: Kommunale Quoten potenziell BuT-Leistungsberechtigter nach Quintilen (31.12.2012)

	Bis unter 18 Jahren		Bis unter 25 Jahren	
	SGB II, SGB XII, AsylbLG		SGB II, Wohngeld, SGB XII, AsylbLG	
	Quintilsgrenzen			
	Von bis	Von bis
1. Quintil	1,7 %	6,0 %	1,9 %	7,3 %
2. Quintil	6,1 %	10,2 %	7,4 %	12,1 %
3. Quintil	10,3 %	14,7 %	12,2 %	16,3 %
4. Quintil	14,8 %	20,3 %	16,5 %	21,3 %
5. Quintil	20,5 %	35,8 %	21,3 %	36,5 %
Mittelwert	14,9 %		15,9 %	

Erläuterungen: Siehe Tab. II.2.-2

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertung); Regionaldatenbank Deutschland; Statistische Ämter der Länder; eigene Berechnungen.

Im *Teilprojekt Längsschnittbefragung* bilden Haushalte mit Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren bzw. Schüler/innen unter 25 Jahren, die im Referenzzeitraum Transferleistungen nach SGB II, Wohngeld, Kinderzuschlag oder Sozialhilfe erhielten, die Bezugsgröße für die Berechnung von Quoten der Antragstellung und Nutzung förderfähiger Leistungen für Bildung und Teilhabe (vgl. Abschnitt IV.1.1 sowie Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 44 ff.). Das Teilprojekt greift nicht auf Daten der amtlichen Statistik zurück, sondern auf Repräsentativbefragungen von etwa 9.500 Haushalten im Rahmen des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), von denen etwa 1.700 (17,9 Prozent) im Jahr 2012 wenigstens einen dieser Transfers bezogen. Da alle individuellen Anspruchsvoraussetzungen erfasst werden, ist die Bezugsgröße für die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen im Rahmen des PASS genauer bestimmt.⁷

Für das *Teilprojekt Messung des Erfüllungsaufwands* dient die Schätzung des potenziellen Bedarfs vor allem dazu, den durchschnittlichen Zeit- und Kostenaufwand aller Beteiligten bei der Antragstellung, Antragsbearbeitung und Abrechnung anhand der jährlichen Fallzahlen für Anträge hochzurechnen (vgl. Abschnitt V.2.4 sowie Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 28 ff., 50 ff.). Da der mittlere Aufwand zugrunde gelegt wird, kommt es hierbei nicht auf Unterschiede zwischen den Kommunen an, sondern nur auf die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die in Deutschland insgesamt antragsberechtigt wären. Für die weitere Berechnung (vgl. Abschnitt V.2.5) werden die aus dem PASS ermittelten Antragsquoten auf dieses Potenzial bezogen.

Unter Berücksichtigung aller Rechtskreise schätzt das Statistische Bundesamt die maximale Zahl der bundesweit Antragsberechtigten im Alter bis unter 18 Jahren auf rund 2,7 Mill. oder rund 20 Prozent der Altersgruppe. Rund 70 Prozent der potenziell Leistungsberechtigten beziehen Leistungen nach dem SGB II. Bei rund 20 Prozent be-

⁷ Andere Unschärfen entstehen jedoch dadurch, dass Leistungen nach dem AsylbLG nicht berücksichtigt werden, Sozialhilfeleistungen im Panel unterrepräsentiert sind und bei Haushalten, die den Rechtskreis wechseln oder die verschiedene Transfers gleichzeitig beziehen, Anträge auf BuT-Leistungen nicht immer eindeutig einem Rechtskreis zugeordnet werden können.

gründet der Bezug von Wohngeld, bei rund acht Prozent der Kinderzuschlag einen grundsätzlichen Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen.⁸

II.5 Probleme einer BuT-Leistungsstatistik

Das Teilprojekt Implementationsanalyse soll zeigen, wie die gesetzlichen Leistungen für Bildung und Teilhabe bei den Leistungsberechtigten ankommen und welchen Anteil die kommunalen Verwaltungslösungen sowie die Aktivitäten der Leistungsstellen zur Information und Beratung von Leistungsberechtigten und Anbietern daran haben. Worin unterscheiden sich die kommunalen Lösungen für die neuen Leistungen? Was trägt dazu bei, dass möglichst viele Leistungsberechtigte ihren Anspruch geltend machen können, und welche Hemmnisse stehen dem auf kommunaler Ebene entgegen? Die Verantwortlichen in den kommunalen Leistungsstellen bewerten den Erfolg ihrer Arbeit an der Inanspruchnahme, und auch für die Implementationsanalyse sollte sie das Evaluationskriterium sein.

Die Frage nach der Inanspruchnahme wurde in den vorausgegangenen Studien (Apel/Engels 2013) stets über bundesweite Repräsentativbefragungen beantwortet. Auch im laufenden Evaluationsvorhaben wird die Entwicklung der Anträge und der Nutzung im Teilprojekt Längsschnittanalyse auf diesem Weg verfolgt. Die Implementationsanalyse soll aber gerade klären, ob sich Niveaus der Inanspruchnahme von Kommune zu Kommune stark unterschieden und wie sich solche Unterschiede erklären lassen. Was aber, wenn gesetzliche Statistiken, Länder und kommunale Spitzenverbände die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen unterschiedlich abfragen und die Kommunen die Daten für ihre Verwaltungsverfahren und Berichtssysteme unterschiedlich erfassen?

II.5.1 Zur statistischen Erfassung der Leistungen für Bildung und Teilhabe

Eine gesetzliche Grundlage für die statistische Erfassung der Leistungen für Bildung und Teilhabe besteht bislang in drei der Rechtskreise, in welche die Leistungen fallen.

Statistiken über Leistungen nach dem SGB II erstellt gemäß § 53 Abs. 1 SGB II die Bundesagentur für Arbeit. Bedarfe und Leistungen für Bildung und Teilhabe sind auf Personenebene als monatliche Statusinformationen zu erfassen. Seit 2013 veröffentlicht die Statistik der Bundesagentur die von ihr aufbereiteten Daten der Jobcenter zu Leistungen für Bildung und Teilhabe, versieht diese aber mit dem Hinweis, sie könnten „ausschließlich für Aussagen zu Qualitäts- und Füllgradanalysen herangezogen“ werden, hätten jedoch nicht den Anspruch, „die BuT-Leistungserbringung im Sinne einer amtlichen Statistik abzubilden“ (BA-Statistik 2014b). die von den Jobcentern (gE) und kommunalen Trägern (zkT) übermittelten Daten seien nicht ausreichend plausibilisiert. Eine Untererfassung kommt unter anderem dadurch zustande, dass das Meldeverfahren nach dem Standard XSozial für die Jobcenter in alleiniger kommunaler Träger-

⁸ Die Schätzung des Statistischen Bundesamts berücksichtigt den Doppelbezug von Wohngeld und Kinderzuschlag; die ausgewiesenen Anteile des Rechtskreises Wohngeld sind um die Haushalte bzw. Kinder mit Kinderzuschlag bereinigt. (Vgl. V.2.5.)

schaft (zkT) und für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE), die BuT-Leistungen an die Kommune übertragen haben, vielfach noch keine validen Daten liefert.⁹

Die Sozialhilfestatistik sieht für Hilfe zum Lebensunterhalt eine jährliche Bestandsstatistik der Leistungsberechtigten und der Bedarfe zum 31. Dezember vor (§ 122 Abs. 1 Buchstabe a bis c SGB XII). Die Erhebung zum Jahresende ist jedoch für die BuT-Leistungen in diesem Rahmen wenig sachgerecht. Die Ergebnisse sind nicht valide und werden daher von den für die Erhebung zuständigen Statistischen Landesämtern nicht veröffentlicht.

Mit der Änderung des Rechtsanspruchs für Asylbewerber/innen auf Bildung und Teilhabe (2014, vgl. oben: II.1.2) wurde in § 12 Abs. 2 Nummer 1 Buchstabe e AsylbLG für die gleichen BuT-Leistungen an Asylbewerber/innen bereits eine quartalsweise Erfassung vorgesehen; diese Vorschrift tritt aber erst 2016 in Kraft.

Erhebungseinheiten der Wohngeldstatistik sind die Empfängerhaushalte; die Zahl der Kinder (bis unter 25 Jahre) in diesen Haushalten wird nachrichtlich erhoben, nicht jedoch der BuT-Leistungsbezug. Daten zum Kinderzuschlag werden von der Kindergeldkasse für Geschäftszwecke erhoben, d.h. nicht im Rahmen einer amtlichen Statistik, und sie werden nicht veröffentlicht.

Da die gesetzliche Statistik je nach Rechtskreis unterschiedlich verfährt und bislang keine valide BuT-Leistungstatistik für die Kommunen liefert, kommt der kommunalen Geschäftsstatistik für die Ermittlung der potenziell Leistungsberechtigten und für die Inanspruchnahme besondere Bedeutung zu. Doch machen es die lokal sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen unmöglich, einen interkommunalen Vergleich auf diese Daten zu stützen.

II.5.2 Datenabfragen im Rahmen der Implementationsanalyse

Dass eine interkommunal vergleichbare Darstellung der Inanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe derzeit nicht möglich ist, zeigte bereits die 2013 durchgeführte bundesweite Online-Erhebung bei den kommunalen Leistungsstellen (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 160 ff.) In den 29 Kommunen, für die im Teilprojekt Implementationsanalyse Fallstudien erstellt werden, sollte daher geklärt werden, ob ein einheitlicher Minimalstandard für eine vergleichbare Erfassung der BuT-

⁹ Die 210 gemeinsamen Einrichtungen (gE), die BuT-Leistungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB II in eigener Verantwortung erbringen, meldeten BuT-Leistungsdaten bis 2014 aus dem Fachverfahren A2LL, seither nach dem neuen Fachverfahren ALLEGRO. 93 weitere gE haben BuT-Leistungen nach § 44b SGB II an die Kommunen übertragen; die meisten von ihnen (83) melden den Teil der BuT-Leistungsdaten, der in ihrer Zuständigkeit verbleibt, aus A2LL, während die Leistungen des kommunalen Trägers über den Datenstandard X-Sozial an die BA-Statistik übermittelt werden. Die Daten von 10 weiteren gE, die Leistungen für Bildung und Teilhabe übertragen haben, sowie von 105 Jobcentern zugelassener kommunaler Träger (zkT) müssen in Gänze aus verschiedenen Fachverfahren nach dem in X-Sozial definierten Datenstandard aufbereitet werden (vgl. BA-Statistik 2014). Nach Auskunft des Fachreferats IIa4 des BMAS lieferten 12 der Jobcenter, die BuT-Leistungen an die Kommune übertragen hatten, im dritten Quartal 2014 gar keine Daten. Für das Jahr 2015 ist die Umstellung auf eine monatliche Veröffentlichung von Leistungsdaten angekündigt.

Leistungen gefunden werden kann und welche statistischen Konventionen dafür erforderlich wären.

Hierzu wurden bei den einbezogenen 29 Leistungsstellen Daten für das zweite Quartal 2013 (alternativ: April 2013; Schulbedarf: Februar 2013) nach einem Standard abgefragt, der sich an die verbindlichen Melderegeln der BA-Statistik für das SGB II (XSozial-BA-SGBII – BuT, vgl. BA-Statistik 2013) anlehnen sollte. Der gewünschte Abfragezeitraum wurde gewählt, weil zu diesem Zeitpunkt der Berichtsstandard der BA für das SGB II eingeführt war, und weil in der Online-Erhebung zuvor Daten für 2012 abgefragt worden waren, die ggf. zur Validierung herangezogen werden konnten.

Als Bezugsgröße wurden die potenziell Leistungsberechtigten im Schulalter (von sechs bis unter 18 Jahren)¹⁰ aus den Rechtskreisen SGB II, BKGG¹¹, SGB XII und AsylbLG abgefragt. Für diese Rechtskreise sollten Kinder und Jugendliche mit Leistungen nach drei verschiedenen Abgrenzungen angegeben werden:

- Personen mit mindestens einer BuT-Leistung,
- Personen mit mindestens einer Leistung ohne Schulbedarf und Mittagessen (d. h. nur für Leistungen, die anlass- oder bedarfsbezogen einzeln zu beantragen waren) und
- Personen mit jeweils einer von sechs Leistungsarten (ein- und mehrtägige Ausflüge und Fahrten waren nicht getrennt zu erfassen).

Um diesen Abfragestandard zu erfüllen, mussten die Leistungsstellen erstens auf altersdifferenzierte Daten zum Bezug der Sozialleistungen zugreifen können, die grundsätzlich zu BuT-Leistungen berechtigen. Daten zu weiteren Anspruchsvoraussetzungen (etwa zum Schul- oder Kita-Besuch) waren nicht gefordert. Zweitens mussten sie Leistungsdaten monatlich erfassen und Leistungsberechtigten individuell zuordnen können. Im Ergebnis sollten die 29 Fallstudien sich wenigstens für den Rechtskreis des SGB II auf vergleichbare Daten zur Inanspruchnahme stützen. Für die anderen Rechtskreise sollte die Abfrage klären, ob sich der Datenstandard der BA-Statistik auf diese übertragen lassen würde. Mindestziel war es, die Schwierigkeiten systematisch zu ermitteln, die einer einheitlichen Erfassung entgegenstanden. Daher sollten die Leistungsstellen Datenprobleme erläutern und benennen. Anders als bei der Online-Erhebung konnte in den Kommunen, für die Fallstudien erstellt werden, in Rücksprache mit den Verantwortlichen für Controlling oder Statistik erörtert werden, welche Abfragemöglichkeiten und Datenzugänge die Leistungsstellen nutzen konnten.

Die Ergebnisse der Datenabfrage wurden ausgewertet und auf Plausibilität geprüft. Zur Validierung standen zum einen die Daten der amtlichen Statistik zum Sozialleistungsbezug am 31.12.2012 zur Verfügung, die für die regionalisierte Erfassung des BuT-Potenzials ermittelt worden waren (vgl. Abschnitt II.3). Zum anderen wurden die Zahlen der Kommunen mit den seit 2013 veröffentlichten Daten der BA-Statistik zu den Leis-

¹⁰ Die abgefragte Altersdifferenzierung bewährte sich nicht – der Ausschluss der Kinder im Krippen- bzw. Kindergartenalter konnte nicht von allen Leistungsstellen umgesetzt werden.

¹¹ Der Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag war nicht getrennt zu erfassen.

tungen für Bildung und Teilhabe verglichen (vgl. dazu unten und Tabelle II.3-3). Die Ergebnisse der Abfrage und die identifizierten Probleme wurden auf einem Workshop mit in die Evaluation einbezogenen Kommunen¹² erörtert.

II.5.3 Ausgaben, Berechtigte, Inanspruchnahme

Die kommunalen Leistungsstatistiken zu Bildung und Teilhabe unterscheiden sich bei der Erfassung der Ausgaben, der potenziell Leistungsberechtigten und der Inanspruchnahme. Für alle drei Nachweisbereiche handhaben die Kommunen ferner die Differenzierung nach Rechtskreisen und Leistungsarten unterschiedlich.

Ausgaben

Aufwendungen für BuT-Leistungen waren in der Online-Erhebung 2013 für das Jahr 2012 sowohl nach Leistungsarten und Rechtskreisen als auch als Gesamtaufwand, jedoch ohne nähere Abgrenzung abgefragt worden. Neun von zehn Kommunen machten hierzu Angaben (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 162 f.), versahen diese aber mit Erläuterungen, welche die Vergleichbarkeit einschränken. Die Aufwendungen wurden bei den Erhebungen zu den 29 Fallstudien in Interviews angesprochen, aber nicht in die Statistikabfrage einbezogen. Um vergleichbare Angaben zu erhalten, müssen bei künftigen Abfragen revisionsfähige und nicht revisionsfähige Ausgaben unterschieden werden; Ausgaben sollten entsprechend dem Standard der BA-Statistik brutto ausgewiesen sein, d. h. Rückeinnahmen einschließen.

Die Erfassung der Aufwände ist für die Kommunen von größter praktischer Bedeutung, da die ermittelten Daten in das Verfahren zur Revision der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung eingehen (§ 46 Abs. 6 und 7 SGB II). In diesem Verfahren erhalten die Kommunen über die Länder Kompensationsleistungen des Bundes für die Bildungs- und Teilhabeleistungen in den Rechtskreisen des SGB II und des § 6b BKGG (Wohngeld und Kinderzuschlag), nicht jedoch für Leistungen an Beziehender/innen von Sozialhilfe und Asylbewerber/innen. Aufwendungen für Leistungen nach SGB XII und AsylbLG werden daher auf Bundesebene nicht erfasst. Dies gilt auch für freiwillige kommunale Leistungen, die häufig zusammen mit den BuT-Leistungen erbracht werden (z.B. außerschulisches Hortmittagessen; zur Schulsozialarbeit vgl. oben: II.2.1). Bei Angaben der Kommunen zu den BuT-Aufwänden ist daher zwischen revisionsfähigen und nicht revisionsfähigen Ausgaben zu unterscheiden. Die revisionsfähigen Ausgaben sind weiter nach Verwaltungskosten und Sachkosten aufzuschlüsseln.

¹² Angesprochen waren Kommunen, die 2013 an der bundesweiten Online-Erhebung teilgenommen hatten bzw. Kommunen, in denen die Teilprojekte Qualitative Implementationsanalyse (SOFI u. a.) und Messung des Erfüllungsaufwandes (StBA) Fallstudien durchführten. Am Kommunal-Workshop am 22. Oktober 2014 in Göttingen nahmen 62 kommunale Fachkräfte für BuT-Leistungen aus 54 Kommunen teil. Eine der drei Arbeitsgruppen des Workshops widmete sich der statistischen Erfassung der Leistungen.

Schließlich ist für den Vergleich der kommunalen Aufwände von Bedeutung, wie sie verbucht werden, d.h. ob die Ausgaben brutto oder netto ausgewiesen werden.

Häufig konnten Kommunen keine differenzierten Angaben zu den Aufwänden für einzelne Leistungsarten und Rechtskreise machen, da sie alle Ausgaben für Bildung und Teilhabe auf eine Haushaltsstelle buchten.

Kreis der potenziell Leistungsberechtigten

Auch für die Leistungsstellen ergibt sich der potenzielle Bedarf an Leistungen für Bildung und Teilhabe über die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die in einem der maßgeblichen Rechtskreise Sozialleistungen beziehen. Doch Daten über den Bezug der Leistungen, aus denen sich eine grundsätzliche Leistungsberechtigung ergibt, können nicht einfach als verfügbar vorausgesetzt werden. In der Online-Erhebung 2013 machte ein Drittel der Leistungsstellen keine altersdifferenzierten Angaben über Kinder und Jugendliche im SGB II. Zu Kindern in Haushalten mit Wohngeld nannte nur die Hälfte der Auskunftspersonen Zahlen, zu Kindern mit Kinderzuschlag nur ein Viertel der Befragten. „Es besteht kein Zugriff auf die Daten“ oder „die Familienkasse kann keine Daten liefern“, lauteten typische Anmerkungen. Sind für die BuT-Verantwortlichen nur die Daten der Wohngeldbeziehenden sichtbar, die bereits Anträge auf Leistungen gestellt haben, beispielsweise weil die Wohngeldleistungen an die Gemeinden delegiert sind oder weil das IT-Fachverfahren für das Wohngeld kein BuT-Tool enthält, begrenzt dies nicht nur ihre statistische Informationsgrundlage, sondern auch ihre praktischen Möglichkeiten, Berechtigte über den Leistungsanspruch zu informieren.

Auch die Mehrzahl der 29 Leistungsstellen, von denen 2014 im Rahmen der Fallstudien Daten abgefragt wurden, hatte Schwierigkeiten, eine Bezugsgröße für die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen zu bilden. Nur acht wiesen Zahlen über Berechtigte für mehrere Rechtskreise aus, weitere sieben für das SGB II. Kommunale Leistungsträger, die zur Abfrage der Bezugsgröße an der Datenschnittstelle zum Jobcenter scheiterten, wünschten sich Zugang zum Operativen Datensatz (opDs) für den Fallbestand nach SGB II.

Ohne Daten zur Bezugsgröße fehlt den kommunalen Leistungsträgern häufig schon der Nenner für eine Berechnung von Quoten der Inanspruchnahme.

Nur ausnahmsweise haben Kommunen darüber hinaus statistische Informationen zu weiteren Anspruchsvoraussetzungen, etwa zum Anteil von Schüler/innen („Faustformel Schülerquote“) oder von Kindern in Kindertageseinrichtungen in den Familien, die Leistungen nach einem der anspruchsbegründenden Rechtskreise erhalten, zur Verfügung gestellt. Für eine interkommunal vergleichbare Abfrage wären statistische Informationen hierzu ebenso erforderlich wie und Kontextinformationen zu vorrangigen Leistungen.

Was zählt als Inanspruchnahme?

In der Online-Erhebung 2013 wurde die Zahl der Kinder und Jugendlichen mit Leistungen für Bildung und Teilhabe nach Rechtskreisen und Leistungsarten differenziert abgefragt, und zwar alternativ für einen Monatsmonat (Februar 2012) und für ein Jahr (2012). Dies war vielen Kommunen nicht möglich: für den Abfragemonat und die gewünschte Differenzierung machte höchstens die Hälfte der befragten Leistungsstellen Angaben; für das Abfragejahr war der Füllgrad etwas höher (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 162 f.). Die zahlreichen Einschränkungen und Erläuterungen in den begleitenden Texteinträgen zeigten zugleich, dass sich die statistische Erfassung vor allem danach unterscheidet, ob Anträge oder Leistungen gezählt werden, ob diese personenbezogen erfasst werden und mit welchem zeitlichen Bezug dies geschieht.

Was die Kommunen als Inanspruchnahme dokumentieren, orientiert sich nicht generell am methodischen Standard der BA-Statistik oder der anderen gesetzlichen Statistiken (vgl. oben: II.5.1), sondern hängt von den gewählten Verwaltungsverfahren und von den genutzten IT-Verfahren ab. Die Datenabfrage im Rahmen der Fallstudien zeigte, dass von den 29 einbezogenen Kommunen selbst für den Rechtskreis des SGB II nur acht Daten im Sinne der Abfrage liefern konnten.

Anträge oder Leistungen: Die Mehrzahl der Kommunen, in denen Fallstudien erstellt werden, konnte Leistungsfälle (bewilligte oder erbrachte Leistungen) ausweisen; eine Minderheit erfasste lediglich Antragszahlen. Einige Leistungsträger differenzieren die Statistik aus der Perspektive des Verwaltungsverfahrens weiter, z.B. nach gestellten, vollständigen, unerledigten Anträgen, Bewilligungen (Anzahl und Mittelabfluss) und Ablehnungen. Anträge stellen zweifellos einen Schritt zur Inanspruchnahme dar (so auch im Teilprojekt Längsschnittanalyse, vgl. Abschnitt IV.1.3), und sie bilden den Ausgangspunkt für die Messung des Verwaltungsaufwands (so auch im Teilprojekt Erfüllungsaufwand, vgl. Abschnitt V.2.5) und für die Personalbemessung in den Kommunen („Anträge machen Arbeit“). Doch erst die Leistung entscheidet darüber, ob Bedarfe gedeckt und gesetzliche Ziele erreicht werden. Dass die BuT-Leistungsstellen nach Bedarf beide Statusinformationen abrufen können, wurde nur ausnahmsweise beobachtet.

Verwaltungslösungen, die auf eine möglichst niedrigschwellige Inanspruchnahme zielen, lassen sich weniger gut über Antragszahlen dokumentieren. Zählt ein Globalantrag einmal, oder sechsmal, d.h. für jede Leistungsart? Konkludente Verfahren setzen an der Leistungsgewährung an, etwa an der Teilnahme, der Anmeldung oder dem Eintrag in eine Liste, und folgen damit einer anderen Logik.

Personenbezogene oder leistungsbezogene Erfassung: Nur etwa die Hälfte der 29 weiter in die Implementationsanalyse einbezogenen Kommunen erfassen Leistungsfälle auf der Personenebene. Eine solche Statistik setzt voraus, dass Statusinformationen (Anträge oder Bewilligungen) für die verschiedenen Leistungsarten in einer (ggf. digitalen) Einzelfallakte zusammengeführt werden. Für viele Zwecke ist auch eine nur leistungsbezogene Erfassung ausreichend, doch da im Einzelfall mehrere

Leistungen in Anspruch genommen werden können, müssen Leistungsträger, die lediglich Einzelleistungen erfassen, auf Aussagen über die Zahl der insgesamt erreichten Kinder und Jugendlichen verzichten. Quoten der Inanspruchnahme können sie nur für Einzelleistungen bilden, und auch hierbei sind Mehrfachzählungen möglich (z. B. wenn die gleiche Leistung über einen längeren Berichtszeitraum mehrmals beantragt und bewilligt wird).

Zeitlicher Bezug: Nicht alle Verfahren sehen eine monatliche Statusinformation vor. Gelegentlich werden alle Leistungen oder einzelne Leistungen nur über einen mehr oder weniger langen Zeitraum (Vierteljahr, Halbjahr oder Jahr) kumuliert erfasst, so dass Stichtagsinformationen nicht mehr verfügbar sind. Etwa werden Anträge oder Bewilligungen unabhängig vom Zeitpunkt der Leistungserbringung oder – bei laufenden Leistungen – unabhängig vom Bewilligungszeitraum erfasst, z.B. in „kumulierten Antragsquoten“. Während die Statistik der BA für das SGB II eine monatliche Meldung verlangt¹³, erfassen andere Meldeverfahren lediglich, wie viele Leistungen über einen Halbjahres- oder Jahreszeitraum bewilligt wurden. Je länger der Nachweiszeitraum gewählt wird, für den Anträge, Bewilligungen oder Leistungsfälle kumuliert werden, desto höher fallen die Quoten der Inanspruchnahme aus. Dies zeigt sich auch bei der Längsschnittanalyse der PASS-Daten (vgl. Abschnitt IV.1.4, insbesondere Abbildung IV.1-3): Für die Jahre 2011 und 2012 lag die Quote der Kinder und Jugendlichen mit mindestens einem Antrag bei 40 %, für den Zeitraum von 2011 bis 2013 bereits bei 51 %. Doch während die PASS-Daten personenscharf auch das Antragsverhalten und den Verzicht auf längere Inanspruchnahme erfassen, begünstigt die Kumulation von Anträgen über längere Zeiträume den Fehlschluss, dass irgendwann „statistisch gesehen jedes Kind mindestens einen Antrag gestellt“ hat (Fachkraft).

Diese Unterschiede im Datenstandard finden sich in den kommunalen Statistiklösungen in den verschiedensten Kombinationen. Dabei unterscheiden sich die Kommunen nicht nur untereinander. Zum Teil werden auch in einer Kommune Leistungen in den verschiedenen Rechtskreisen, unter anderem wegen der jeweils eingesetzten IT-Unterstützung, unterschiedlich erfasst. Haben viele Leistungsstellen bereits Probleme, den Nenner einer Inanspruchnahmequote zu bilden, so können im Zähler die unterschiedlichsten Sachverhalte stehen.

Darüber hinaus unterscheiden sich die kommunalen Leistungsdaten auch nach dem Differenzierungsgrad. Zwei Drittel der 29 Kommunen, für die Fallstudien erstellt werden, weisen Daten für sechs Leistungsarten aus (eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten werden oft zusammengefasst). Eine Reihe kommunaler Leistungsstellen weist Daten zum Schulbedarf für das SGB II nicht aus, weil diese Leistungen ohne Antrag durch das Jobcenter erbracht werden. Leistungen im Rechtskreis des BKG (Wohngeld, Kinderzuschuss) werden stets gemeinsam oder zusammen mit weiteren berechtigenden Leistungen dargestellt, da die Leistungsstellen nicht nach Bezug von Wohngeld und/oder Kinderzuschlag differenzieren können (vgl. oben). Leistungen für Bezie-

¹³ Bei laufenden Leistungen wird der anerkannte Bedarf in „Teilbedarfen“ auf die Monate des Bewilligungszeitraums verteilt (vgl. BA-Statistik 2013).

her/innen von Sozialhilfe und für Asylbewerber/innen werden wegen der analogen Regelung des Rechtsanspruchs häufig zusammengefasst. In zwei Fällen verzichteten die Leistungsstellen in ihrem Berichtswesen auch darauf, Leistungen für Berechtigte nach SGB II gesondert auszuweisen.

Nur in Einzelfällen verfügen die einbezogenen Kommunen über eine IT-Unterstützung, die ihnen erlaubt, alle für Vergleichszwecke erforderlichen Daten aus Prozessdaten zu produzieren, zu verwalten und anlassbezogen in verschiedenen Standards abzurufen. Die Anforderung, über alle Rechtskreise hinweg vergleichbare Daten zu liefern, würde daher für fast alle Kommunen bedeuten, ihr örtliches Datenmanagement anzupassen, was ohne verbindliche Vorgaben nicht zu erwarten ist. Unklare Anforderungen erhöhen auch für die Anbieter von IT-Verfahren das Risiko, die Erfassung und Abfrage von BuT-Leistungen zu implementieren. Die für Controlling und Statistik Verantwortlichen der einbezogenen Kommunen schätzen die Chancen auf einen verbindlichen, interkommunal vergleichbaren Statistikstandard für die BuT-Leistungen als gering ein. Die Abrechnungsverfahren der Länder für die Beteiligung des Bundes (Revisionsregelung) orientieren sich auch dort, wo sie auf eine kommunaldifferenzierte Verteilung umstellen, an den tatsächlichen Ausgaben für Bildung und Teilhabe, nicht aber an der Zahl der erreichten Kinder¹⁴. Ebenso ist aber möglich, dass in den politischen Gremien der Kommunen das ursprüngliche Interesse an einer im Landesvergleich hohen Inanspruchnahme hinter die Frage zurücktritt, ob die Erstattungsbeträge des Bundes die laufenden Kosten decken. Offenbar entsteht in den Kommunen, die eine hohe Inanspruchnahme aufweisen, bei pauschaler Verteilung der Mittel durch die Länder das Interesse, nicht mehr für die BuT-Leistungen auszugeben, als vom Land für das Vorjahr erstattet wird.

Entgegen den Erwartungen zu Beginn der Erhebungen für die Fallstudien wirken die statistischen Standards der BA für die BuT-Leistungen im Rechtskreis des SGB II auf kommunaler Ebene nicht vereinheitlichend. Der Datenabzug aus den Fachverfahren der Jobcenter und die anschließende Plausibilisierung durch die BA-Statistik ist für viele kommunale Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen nicht nachvollziehbar und wird schon daher nicht auf die eigene Geschäftsstatistik für das SGB II und für andere Rechtskreise übertragen. Dem für das SGB II verbindlichen Datenstandard der BA-Statistik stehen andere Meldeverfahren der Länder bzw. der kommunalen Spitzenverbände gegenüber, die z. B. auf eine personenscharfe und monatliche Erfassung verzichten.

Die für Statistik und Controlling Verantwortlichen der kommunalen BuT-Stellen äußern den Wunsch nach verbindlichen Vorgaben für die zu erfassenden Merkmale und nach Bereitstellung von Daten zu den potenziell Leistungsberechtigten durch die BA-

¹⁴ Die sog. Revision nach § 46 Absatz 6 und 7 SGB II sieht vor, dass sich die Bundesbeteiligung an den kommunalen Ausgaben für Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II um den tatsächlichen Finanzbedarf für Bildung und Teilhabe erhöht. Dieser Bedarf wird auf Basis der Meldungen der BuT-Ausgaben des Vorjahres errechnet. Grundlage dafür sind die von den Kommunen an die Länder gemeldeten tatsächlichen Ausgaben. Die Länder bestimmen, nach welchem Schlüssel die Erstattungsbeträge auf die Kommunen verteilt werden.

Statistik, die Familienkasse der BA und durch die Statistischen Landesämter. Da viele der benötigten Daten in Leistungsstellen auf kommunaler Ebene erhoben werden, könnten viele Datenprobleme durch qualifizierte Datenschnittstellen lokal gelöst werden. Jedoch müssten die Kommunen zugleich in Datenqualität und Auswertungskompetenz investieren. Denn statistische Qualität entsteht nicht durch anlassbezogene Abfragen, sondern durch ein kontinuierliches Berichtswesen. Zugleich können Standards der kommunalen Statistik, die vergleichbare Informationen zur Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe möglich machen würden, nur durch Abstimmung zwischen der Bundesagentur, den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden verbindlich definiert werden.

III. Kommunale Verfahren für Bildungs- und Teilhabeleistungen

Die Implementationsstudie beruht auf einem Fallstudienansatz: In ausgewählten Kommunen wird vertiefend und umfassend untersucht, wie die neuen gesetzlichen Leistungsansprüche erfüllt werden und wie die dafür nötigen Organisationslösungen und Verfahren im bestehenden System der Grundsicherung, der Schul- und Kitaverwaltung, der Jugendhilfe mit ihrer außerschulischen und kulturellen Bildungsförderung sowie der Kultur-, Sport- und Vereinsförderung ihren Platz finden. Im Rahmen der Fallstudien sollen alle Akteursgruppen (das Teilprojekt Erfüllungsaufwand nennt sie „Normadressaten“) zu Wort kommen: Politisch Verantwortliche, Führungs- und Fachkräfte der Leistungsstellen, Anbieter, Schulen und Kitas, Beratungsstellen und Schulsozialarbeit und die Leistungsberechtigten selbst. Die einbezogenen Kommunen bleiben in der Ergebnisdarstellung anonym, doch den kommunalen BuT-Verantwortlichen sollen die Fallstudien zur Diskussion gestellt werden.

Die Auswertungen in diesem Berichtsabschnitt beruhen auf Dokumentenanalysen und auf den Interviews, die das Evaluationsteam mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Leistungsstellen, politischen Führungskräften in den Fallstudien-Kommunen, Anbietern, Beratenden sowie Leistungsberechtigten in 29 Fallstudien-Kommunen geführt hat (siehe unten: III.2.3). Die Auswertung des 2014 realisierten Gesprächsprogramms folgt dem Prinzip der schrittweisen Verdichtung (vgl. unten: III.2.3). Wie schon der Umfang des vorliegenden Berichtsteils zeigt, ist diese Arbeit noch nicht abgeschlossen. In den folgenden Unterabschnitten unternimmt das Evaluationsteam einen ersten Versuch, die Vielfalt der empirischen Befunde aufzufächern und zu ordnen. Diese „Ordnung“ des Materials bleibt aber ein vorläufiger Zwischenstand in einem laufenden Forschungsprozess und ist im weiteren Verlauf der Untersuchung erneut auf den Prüfstand zu stellen und weiter zu konkretisieren.

Als abschließende Erhebungsschritte sind für 2015 in den einbezogenen Kommunen eine Online-Befragung der Anbieter von BuT-Leistungen sowie ausgewählte, vertiefende Zweitinterviews und Fokusgruppen vorgesehen.

III.1 Projektergebnisse im Überblick

Gestaltungsziele, Aufbauorganisation und Hinwirkung

- In den Fallstudien-Kommunen finden sich unterschiedliche sozialpolitische Handlungsorientierungen: Einige Kommunen sehen die BuT-Leistungen als Element der Existenzsicherung, auf das ein Rechtsanspruch besteht (Bedarfsgerechtigkeit). Dort besteht ein Interesse, Leistungsberechtigte bei der Nutzung ihrer Leistungsansprüche zu unterstützen. Daneben finden sich Kommunen, in denen die befragten Akteure der Grundkonstruktion der BuT-Leistungen skeptisch gegenüberstehen. In einigen Kommunen bestand die Erwartung, dass Leistungsberechtigte als ‚Gegenleistung‘ für den Bezug von BuT-Leistungen ein aktives Bemühen um die Leistungen erkennen lassen sollten (Leistungsgerechtigkeit). In anderen Kommunen werden BuT-Leistungen als Ausdruck von Chancengerechtigkeit für Kinder und Jugendlichen in Haushalten mit unzureichendem Einkommen verstanden.
- Es finden sich drei Modelle der Aufbauorganisation: (a) rechtskreisübergreifende zentrale Sachbearbeitung, (b) nach Rechtskreisen getrennte Sachbearbeitung durch spezialisierte Fachkräfte innerhalb einer Leistungsstelle oder bei einem anderen kommunalen Amt, (c) nach Rechtskreisen getrennte BuT-Sachbearbeitung bei der Fachkraft zur Bearbeitung der Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises. Diese Organisationsentscheidungen prägen den Zugang zu den BuT-Leistungen für die Leistungsberechtigten auf je spezifische Weise.
- Die Ausgestaltung ist sowohl davon abhängig, wie die Sozialleistungen des jeweiligen Rechtskreises lokal organisiert waren, als auch von der Haltung der Verantwortlichen zu den Leistungsberechtigten. Die Ausgestaltung unterscheidet sich darin, ob sie primär darauf abzielt, den Leistungsberechtigten kurze Wege zu bieten, oder darauf, den Verwaltungsaufwand minimieren.
- Direkte persönliche Beratung ist wirksamer als Information über andere Medien. Informationsmaterialien sollten mehrsprachig verfügbar sein, Antragsformulare sollten vollständig aus dem Internet geladen werden können. Lokale Verfahrensrichtlinien sollten veröffentlicht werden, um allgemeinen Beratungsstellen die Beratung zu den BuT-Leistungen zu erleichtern.
- Veröffentlichte Informationsmaterialien sollten aktuell gehalten werden. Eine falsche Information kann eine Kette von Fehlentscheidungen in Gang setzen, an deren Ende Leistungsberechtigte falsche Entscheidungen treffen und damit die Teilhabechancen ihrer Kinder unwissentlich und unwillentlich reduzieren.
- Kooperationsbeziehungen zu entwickeln und zu pflegen, erfordert den Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen, um eine fortlaufende Einbindung Dritter zur Hinwirkung auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen zu gewährleisten.

Mittelverteilung

- Wenn in Bundesländern den Kommunen nicht die Mittel nach den tatsächlichen Aufwendungen erstattet werden, wird der Fehlanreiz gesetzt, möglichst wenig auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen hinzuwirken.
- Fallstudien-Kommunen, die überdurchschnittliche hohe Inanspruchnahmen erreichten, erzielten dann Verluste im kommunalen Haushalt, während Kommunen, die unterdurchschnittliche Inanspruchnahmen der BuT-Leistungen erreichten, aus der Verteilung der Bundesmittel durch das jeweilige Land Überschüsse für den kommunalen Haushalt erzielten.
- Dies führt in denjenigen Kommunen, die sich für die Erweiterung von Teilhabechancen bisher besonders engagieren, zu (haushaltspolitischen) Diskussionen, ob dieses Engagement nicht kontraproduktiv sei und reduziert werden sollte.

Landkreise

- In Landkreisen spielt für die Umsetzung der BuT-Leistungen eine wesentliche Rolle, ob Wohngeld, Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII oder die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Gemeinden delegiert sind bzw. diese zur Leistungserbringung herangezogen werden. Dann entstehen potenziell wesentliche Schnittstellen zur Kreisverwaltung, die Träger der BuT-Leistungen sind.
- Für die Gestaltung der Zugänge zu den BuT-Leistungen ist es relevant, ob und wie es gelingt, zwischen einer zentralen BuT-Stelle eines Landkreises und den sozialpolitisch durchaus unterschiedlich aufgestellten kreisangehörigen Städten und Gemeinden tragfähige Kooperationsbeziehungen, Informationsnetzwerke und auch verkehrstechnische Infrastrukturen aufzubauen. Dies gilt umso mehr nach Kreisgebietsreformen.

Datenaustausch

- Der Datenaustausch zwischen den beteiligten Leistungsstellen und weiteren Akteuren, die in das lokale Verfahren der Leistungserbringung eingebunden sind, oder deren Bewilligungsbescheide zur Prüfung des Anspruchs auf BuT-Leistungen vorhanden sein müssen, stellt in einer Mehrzahl der Kommunen eine relevante Schnittstelle dar.
- Unterschiedlichen Stellen arbeiten mit unterschiedlicher Fach-Software. Zudem ermöglichen die Jobcenter und Wohngeldstellen nur teilweise, die Familienkasse grundsätzlich keinen Lesezugang zum Bearbeitungsstand der jeweiligen Sozialleistung.
- In einzelnen Regionen ist für die kommunale BuT-Stelle beispielsweise über einen lesenden Zugriff auf die Leistungs-Software der gE-Jobcenter oder über einen Sharepoint ein selektiver Informationsaustausch möglich. Dies ist in anderen Regionen für technisch wie datenschutzrechtlich unmöglich erklärt worden.

Bewilligungszeiträume

- Zwischen zwei Bewilligungszeiträumen entstehen nicht selten Zwischenzeiten, in denen der Anspruch auf Leistung nicht geltend gemacht wird, weil der BuT-Antrag nicht parallel zum Antrag auf die Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises gestellt wurde.
- In diesen Zwischenräumen entstehen Teilhabelücken mit negativen Konsequenzen für die Leistungsberechtigten. Eine einfache Lösung dieses Problems wäre, wenn die Formulare für Folgeanträge auf die Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises einen Abschnitt enthielten, in dem die Antragstellenden auch einen anspruchssichernden Antrag auf die BuT-Leistungen verlängern oder ihn erstmals stellen können.

Inanspruchnahme von BuT-Leistungen in ausgewählten Kommunen

- Für acht der 29 für Fallstudien gewonnenen Kommunen lassen sich Angaben zur Inanspruchnahme der BuT-Leistungen im Rechtskreis des SGB II vergleichen. Im Durchschnitt nahmen dort im 2. Quartal 2013 18 Prozent der minderjährigen Kinder und Jugendlichen mit Bezug von Sozialleistungen nach SGB II, SGB XII, WoGG, BKGG oder AsylbLG wenigstens eine von fünf BuT-Leistungen (ohne persönlicher Schulbedarf, gemeinschaftliche Mittagsverpflegung) in Anspruch.
- Die 24 in Fallstudien einbezogenen Kommunen, deren BuT-Leistungsdaten in der BA-Statistik plausibel erscheinen, erreichten im April 2014 (über den persönlichen Schulbedarf hinaus) im Durchschnitt ein Viertel der Kinder und Jugendlichen im Leistungsbezug nach SGB II.

Eintägige Ausflüge

- Bei der Anerkennung von Aufwänden für eintägige Ausflüge legen die untersuchten Fallstudien-Kommunen weitgehend ähnliche Bewilligungskriterien zugrunde.
- Ein wesentlicher Schlüssel für eine Inanspruchnahme ist die adressatengerechte Vermittlung ausreichenden Wissens über die BuT-Leistung.
- Häufiger als bei anderen Leistungsarten verzichteten Leistungsberechtigte bewusst auf eine Antragstellung und finanzieren die Kosten für Ausflüge selbst.
- Trotz Geringfügigkeit der Einzelbeträge entstehen in der Summe beträchtliche Kosten für die Leistungsberechtigten, die auf die Antragstellung verzichten.
- Die Beantragung der BuT-Leistung für eintägige Ausflüge ist vor allem von Abwägungen der Leistungsberechtigten zum Verhältnis zwischen dem materiellen, zeitlichen und mentalen Aufwand der Antragstellung und den erzielbaren nichtmateriellen Teilhabe-Wirkungen für die Kinder getrieben.
- Eine Förderung von Inanspruchnahme müsste Verfahrenshürden senken, die Verfahrenssicherheit erhöhen und das Bewusstsein für die Legitimität des Anspruchs stärken.
- Wo die Verwaltungsverfahren kompliziert sind, der Zugang zur Beantragung intransparent und eine aktive Beratung der Leistungsberechtigten nicht Praxis ist, steigt der Aufwand. Wo Schulen, Kitas, Leistungsstellen und andere lokale Akteure zu dieser Leistung individuell beraten und von sich aus Verfahrenshürden möglichst abflachen, steigt die Motivation der Leistungsberechtigten, die emotionale Hürde zu nehmen, für wenig Geld einen zusätzlichen Antrag zu stellen.
- Häufig werden die Kosten für die Ausflüge von den Schulen und Kitas nicht separat ausgewiesen, sondern sie werden über einkommensunabhängige Beiträge zu Klassen- oder Gruppenkassen finanziert. In diesen Fällen können die Leistungsberechtigten ihren Anspruch auf die BuT-Leistung nicht geltend machen, weil sie die entstandenen Kosten gegenüber den Leistungsstellen nicht als für Ausflüge zweckgebunden nachweisen können.

Mehrtägige Klassenfahrten

- Für alle nach den jeweiligen schulrechtlichen Regeln genehmigten mehrtägigen Fahrten sind die Kosten in voller Höhe zu übernehmen.
- Die Kosten für mehrtägige Fahrten lösen häufig einen Antrag auf BuT-Leistungen aus, weil die Kosten in der Regel so hoch sind, dass die Leistungsberechtigten diese nicht aus Ersparnissen aus dem Regelsatz finanzieren können. Dadurch stellt ein Antrag auf mehrtägige Fahrten oft den ersten Zugang zu BuT-Leistungen dar.
- Niedrigschwellige und wenig aufwändige Verfahren der Leistungsgewährung führen angesichts der hohen Kosten nur geringfügig auch zu einer gesteigerten Inanspruchnahme. Sie helfen aber, Stigmatisierungsängste bei den Leistungsberechtigten abzubauen und die Bereitschaft der Schulen und Kitas zu erhöhen, sich auch an den Verfahren für die anderen BuT-Leistungen zu beteiligen.
- Aufwändige und intransparente Verfahren der Leistungserbringung führen eher nicht zu einer verringerten Inanspruchnahme, sondern zu Unzufriedenheit auf allen Seiten. Wenn dies als strukturelle Diskriminierung erlebt wird, wägen Leistungsberechtigte gründlich ab, ob sie sich diesem Verfahren auch bei der Beantragung kleinerer Aufwendungen (wie für eintägige Fahrten) unterziehen.

Persönlicher Schulbedarf

- Obwohl es sich hierbei um eine pauschalierte Geldleistung handelt, wurde eine hohe Varianz lokaler Ausgestaltungsformen bezüglich der Fragen beobachtet, ob eine rückwirkende Antragsstellung und Auszahlung praktiziert wird und ob im Einzelfall die Leistung zurückgefordert wird.
- Ein Wechsel zwischen Rechtskreisen und Leistungsberechtigung der Kinder in verschiedenen Rechtskreisen erschwert die Inanspruchnahme.
- Einige der befragten Leistungsstellen bezweifeln die sachgemäße Verwendung der Schulbedarfspauschale. Sie gehen davon aus, dass die Leistung teilweise oder überwiegend zur Deckung anderweitiger Bedarfe der Leistungsberechtigten verwendet wird.
- Zugleich wird die BuT-Leistung zum persönlichen Schulbedarf von Leistungsberechtigten ebenso wie von Leistungsstellen und Beratenden überwiegend als zu gering angesehen, um den realen Bedarf von Schülerinnen und Schülern nach Lernmitteln zu decken.

Schülerbeförderung

- Die Mehrzahl der Fallstudien-Kommunen orientiert sich an den gültigen Landesrichtlinien für Schülerbeförderung und übernimmt deren Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme auch für die BuT-Leistung für Schülerbeförderung.
- Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben ist die Varianz der Verfahren der Leistungserbringung deutlich geringer als bei anderen Leistungsarten, eine konkludente Antragstellung ist nicht möglich.
- Zum Teil ersetzen die Bildungs- und Teilhabeleistungen vormals bestehende, anderweitig finanzierte Leistungen. In einigen Kommunen, in denen eine solche Substitution bestehender vorrangiger Leistungen erfolgte, führte die Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen dazu, dass Personengruppen, die vorher keinen Eigenanteil für die Schülerbeförderung bezahlen mussten, ihn anschließend übernehmen mussten. An einigen Standorten erhielten vormals Leistungsberechtigte nun keine Förderung mehr.
- In einigen Fallstudien-Kommunen wurde der Kreis der förderfähigen Personen auf den Bereich der Sekundarstufe II erweitert.
- Anträge auf Schülerbeförderung werden häufiger abgelehnt als Anträge auf andere BuT-Leistungen. Vielfach finanzieren davon betroffene Haushalte hohe Kosten für die Mobilität ihrer Kinder aus eigener Tasche.
- Der Informationsstand über die Leistung und das Wissen bzw. die Annahmen über Kriterien der Bewilligungspraxis haben einen maßgeblichen Einfluss darauf, ob Leistungen beantragt werden.
- Die Bedeutung der Kostenübernahme für Schülerbeförderung wird von Leistungsberechtigten angesichts der Höhe der Kosten als sehr hoch erachtet. Sie sind nur aufgrund der Förderung durch die Bildungs- und Teilhabeleistung oder andere Leistungen überhaupt in der Lage, den öffentlichen Nahverkehr zu nutzen.
- Insbesondere Personen, deren Anträge abgelehnt wurden, oder die aufgrund einer erwarteten Ablehnung keinen Antrag gestellt haben, sehen ihren Bedarf dagegen nicht gedeckt.
- Das Stigmatisierungspotenzial von Verfahren und Inanspruchnahme ist eher gering.

Lernförderung

- Unbestimmte Rechtsbegriffe zwingen zu rechtlichen Konkretisierungen, die ihren Ausdruck in Landesrichtlinien und Gerichtsurteilen finden. Die unterschiedlichen Rahmenvorgaben der Länder können in Richtung einer eher restriktiven oder eher fördernden Ausgestaltung der BuT-Lernförderung hinwirken. Darüber hinaus wird eine Vielfalt weiterer Entscheidungen zur Ausgestaltung der Lernförderung auf kommunaler Ebene getroffen.
- In der Mehrzahl der Kommunen, die eine restriktive Ausgestaltung der BuT-Lernförderung verfolgen, existieren vorrangige schulische Angebote der Lernförderung.
- Einige Kommunen legten weite Bewilligungsgründe an, die über die Versetzungsgefährdung bzw. die Gefährdung des Schulabschlusses hinausgingen. Dabei handelte es sich um Kommunen, in denen es keine vorrangigen schulischen Leistungen gab. Zudem folgten diese Kommunen häufiger der Einschätzung der Lehrkraft zum Förderbedarf.
- Bei der Einschätzung über die Notwendigkeit von Lernförderung tritt ein Dilemma auf: Sachbearbeiter/innen sind dafür fachlich nicht qualifiziert, Lehrkräfte schrecken zum Teil davor zurück, Bedarf zu bescheinigen.
- Leistungsberechtigte kritisieren die kurzfristige Orientierung der Leistung auf Hilfen bei einer Versetzungsgefährdung und berichten über Hürden bei Antragstellung durch zahlreiche Nachweise.
- Leistungsberechtigte bewerten positiv, wenn Bewilligungen kontinuierlich und frühzeitig im Schuljahr erfolgen und wenn nach Antragstellung das weitere Verfahren „im Hintergrund“ abläuft.
- Probleme mit der Verfügbarkeit der Förderung treten in Landkreisen auf, wo Angebote mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) schwer erreichbar sind und Fahrtkosten nicht erstattet werden. Kleine Großstädte und Landkreise kompensieren die fehlende Angebotsstruktur durch vorrangige (schulische) Angebote. Diese reichen aber teilweise nicht aus.
- Eine stärkere Zuständigkeit der Schulen für die Organisation der Leistungserbringung wird als Möglichkeit zur Verbesserung der Lernförderung und der lokalen Angebotsstruktur wahrgenommen.
- Ein funktionierendes Alternativangebot führt aber dazu, dass BuT-Lernförderung weniger in Anspruch genommen wird.

Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung

- Lokale Ressourcen, die vor der BuT-Einführung dazu verwendet worden waren, die Mittagsverpflegung von Schülerinnen und Schülern zu subventionieren, wurden seither in andere soziale Bereiche verlagert oder eingespart.
- In der Mehrheit der Fallstudien-Kommunen bewirkte die Einführung eines Rechtsanspruchs auf BuT-Leistungen, dass der Kreis der Leistungsberechtigten im Vergleich zu vorherigen kommunalen Unterstützungsmodellen deutlich erweitert wurde.
- In einer Vielzahl an Regionen fehlt es jedoch an einem flächendeckenden Angebot an Nachmittagsbetreuung und gemeinschaftlichem Mittagessen, obwohl die Ganztagsangebote ausgebaut wurden.
- Ein relevanter Teil der Nicht-Inanspruchnahme ist mit bewusst getroffenen, individuellen Entscheidungen der Familien erklärbar, keinen Bedarf anzumelden: weil man zu Hause zusammen essen möchte, weil das Essen nicht in einer Qualität oder Umgebung angeboten wird, die den Kinder und Jugendlichen gefällt oder weil die Kinder nur dann am gemeinschaftlichen Mittagessen teilnehmen möchten, wenn ihre Peergroup das auch tut.
- Gegen eine Inanspruchnahme der Mittagsverpflegung entscheiden sich Haushalte aber auch, weil sie sich die nicht geförderten Gebühren einer Nachmittags- oder Ganztagsbetreuung, in welche das Mittagessen integriert ist, nicht leisten können, oder wenn sie die zu zahlenden Eigenanteile regelmäßig nicht aufbringen können.
- Über die Inanspruchnahme entscheiden ferner Verfahrensaspekte: Dazu gehören wesentlich eine adressatengerechte Information und Unterstützung bei der Antragstellung, ein transparentes Antragsverfahren mit möglichst niedrigen Zugangshürden und möglichst stigmatisierungsfreie Bedingungen für die Beantragung und Nutzung der Leistung.

Soziokulturelle Teilhabe:

- Die Einführung der Leistungen für soziokulturelle Teilhabe hat die öffentlich finanzierte wie auch die private kommunale Förderlandschaft verändert: Bis dahin freiwillige Leistungen wurden durch BuT substituiert, verändert oder an die neuen Bedingungen angepasst.
- Die Gewährungspraxis ist von großer Vielfalt geprägt: Bewilligungskriterien, Bewilligungszeiträume, Ansparmöglichkeiten und Übertragungsmöglichkeiten auf spätere Zeiträume unterscheiden sich stark.
- Die Mehrheit der befragten Kommunen erbringt die Leistungen für soziokulturelle Teilhabe als Direktzahlung an Anbieter.
- Gutscheilverfahren oder Direktzahlungen an die Anbieter werden von Leistungsberechtigten oft als praktikabel und praktisch beschrieben; einige Leistungsstellen akzeptieren auch eine Rückerstattung an die Leistungsberechtigten, wenn Vereine sich weigern, mit der Leistungsstelle abzurechnen, oder wenn Eltern Sorge vor Stigmatisierung haben.
- Die Abrechnungsaufwände für Vereine und kleine Institutionen haben sich deutlich erhöht.
- Leistungsberechtigte nahmen eine Verbesserung der soziokulturellen Teilhabe durch die BuT-Leistung wahr. Der Leistungsumfang wird jedoch durchgängig von allen Akteuren als zu niedrig und als zu eingeschränkt kritisiert. Trotz Förderung seien Kinder aus ärmeren Familien weiterhin systematisch benachteiligt und an Teilhabe gehindert.

III.2 Einbezogene Kommunen: Auswahl, Inanspruchnahme, Gesprächsprogramm

Die folgenden Unterabschnitte beziehen auch die Perspektive der Leistungsberechtigten bzw. deren Eltern ein. Die Interviews, die mit ihnen in den 29 einbezogenen Kommunen geführt wurden, werden in einem eigenen Unterabschnitt (IV.2) bilanziert und ausgewertet.

III.2.1 Einbezogene Kommunen

Für die Auswahl der Kommunen gab es eine Vorgabe des Auftraggebers: Alle Flächenländer sollten berücksichtigt werden. Darüber hinaus ging es aus methodischer Sicht darum, sicherzustellen, dass sich die ganze Vielfalt kommunaler Lösungen für die neue sozialpolitische Aufgabe in den Fallstudien spiegeln würde. Grundlage für ein Verfahren, das dies ermöglichen sollte, war eine bundesweite Online-Erhebung aller Leistungsstellen, die von Ende Juli bis November 2013 durchgeführt wurde und an der 340 Kommunen teilnahmen. Ergebnisse der Erhebung wurden im ersten Zwischenbericht des Projekts präsentiert (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 66 ff.). Um das Gespräch mit den Kommunen fortzusetzen, die teilgenommen hatten, wurden diese für den 22. Oktober 2014 zu einem Kommunal-Workshop eingeladen (vgl. oben: II.4.1 und Fußnote 6).

Die Daten aus der Online-Erhebung ermöglichten es, Kommunen nach bestimmten Kriterien auf die Durchführung einer Fallstudie anzusprechen. Für Statusmerkmale (Landkreis mit oder ohne Delegation, kreisfreie Stadt bzw. Großstadt, Jobcenter als gemeinsame Einrichtung mit oder ohne Übertragung von Leistungen für Bildung und Teilhabe, zugelassener kommunaler Träger) und für Unterschiede in der Umsetzung der BuT-Leistungen, die sich in der bundesweiten Erhebung abzeichneten, wurden Quoten gebildet, für die bei der Ansprache kommunaler Leistungsstellen zu kontrollieren war.

Seit Frühjahr 2015 werden für die Implementationsstudie in 29 Kommunen Fallstudien erarbeitet. Einbezogen sind 20 Landkreise, sieben Großstädte und große Großstädte sowie zwei weitere kreisfreie Städte. Sieben Kommunen sind zugelassene kommunale Träger nach dem SGB II. Zehn Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung erbringen die Leistungen für Bildung und Teilhabe im Rechtskreis des SGB II allein, zwölf haben die meisten Aufgaben oder alle an den kommunalen Träger übertragen. Die regionalen Unterschiede beim potenziellen Bedarf, die oben (Abschnitt II.3, Tabelle II.3-3) analysiert wurden, bilden sich ab: Die Auswahl berücksichtigt alle Quintile, die durch Gruppierung der Kommunen nach der Quote potenziell Berechtigter gebildet werden.

Tab III.2-1: In Fallstudien einbezogene Kommunen

Leistungsträger				Potenziell Leistungsberechtigte 31.12.2012 in Prozent		
Status*	Heranziehung von Gemeinden	Job-center	Übertragung von BuT nach § 44b SGB II	Bis unter 18 Jahre	Bis unter 25 Jahre	
Landkreis 01	ja	gE	nein	13,7	16,9	4. Quintil
Landkreis 02	nein	gE	nein	12,0	14,4	3. Quintil
Großstadt 03	–	gE	teilweise	21,6	21,8	5. Quintil
Landkreis 04	teilweise	gE	teilweise	20,2	21,0	4. Quintil
Landkreis 05	nein	zkT	–	9,2	13,4	3. Quintil
Großstadt 06	–	gE	überwiegend	27,2	27,0	5. Quintil
Landkreis 07	ja	gE	nein	15,5	17,0	4. Quintil
Landkreis 08	teilweise	zkT (2012)	–	10,0	13,9	3. Quintil
Landkreis 09	nein	zkT	–	16,5	18,2	4. Quintil
Großstadt 10	–	gE	überwiegend	22,2	22,5	5. Quintil
Landkreis 11	teilweise	gE	überwiegend	11,6	15,9	3. Quintil
Landkreis 12	nein	gE	nein	13,7	15,1	3. Quintil
Landkreis 13	teilweise	gE	überwiegend	5,9	7,3	1. Quintil
Landkreis 14	nein	gE	nein	5,6	6,5	1. Quintil
Großstadt 15	–	gE	teilweise	12,0	10,6	2. Quintil
Landkreis 16	nein	gE	nein	4,7	5,6	1. Quintil
Landkreis 17	nein	gE	überwiegend	16,7	16,9	4. Quintil
Landkreis 18	nein	zkT	–	7,3	8,1	2. Quintil
Großstadt 19	–	gE	teilweise	34,2	31,0	5. Quintil
Kreisfreie Stadt 20	–	gE	überwiegend	27,2	24,5	5. Quintil
Landkreis 21	nein	gE	überwiegend	19,6	20,9	4. Quintil
Großstadt 22	–	gE	nein	29,2	25,9	5. Quintil
Landkreis 23	teilweise	gE	nein	19,3	23,2	5. Quintil
Landkreis 24	nein	zkT (2012)	–	16,1	20,4	4. Quintil
Landkreis 25	nein	gE	nein	21,2	24,2	5. Quintil
Kreisfreie Stadt 26	–	gE	nein	28,1	28,8	5. Quintil
Landkreis 27	nein	zkT (2012)	–	26,5	27,2	5. Quintil
Großstadt 28	–	gE	vollständig	26,7	25,3	5. Quintil
Landkreis 29	nein	zkT (2012)	–	11,9	14,2	2. Quintil

Quellen: Erhebung im Teilprojekt Implementationsanalyse Zu potenziell Leistungsberechtigten siehe Tab. II.3.-3.

III.2.2 Daten zur Inanspruchnahme für ausgewählte Kommunen

Der Untersuchungsansatz der Implementationsstudie sieht vor, dass für die 29 einbezogenen Kommunen vergleichend betrachtet wird, in welchem Maß die Leistungen für Bildung und Teilhabe von Berechtigten in Anspruch genommen werden. Weder die Datenabfrage für 2012 in der Online-Erhebung 2013 noch eine neuerliche Abfrage für das zweite Quartal 2013 im Rahmen der Fallstudienenerhebungen ergab für eine ausreichende Zahl von Kommunen interkommunal vergleichbare Daten zum potenziellen Bedarf und zu den Leistungsfällen (vgl. dazu oben: II.5). Daher muss für diesen Zwischenbericht auf eine systematische Bewertung von Unterschieden bei der Inanspruchnahme in den untersuchten Kommunen verzichtet werden.

Näherungsweise Aussagen über die Inanspruchnahme der Leistungen in den ausgewählten Kommunen sind derzeit auf zwei Wegen möglich.

- Acht der 29 Kommunen machten für das zweite Quartal 2013 vergleichbare Angaben; diese sind in den Tabellen III.2-2 (SGB II) und III.2-3 (andere Rechtskreise) dargestellt. Für eine weitere Kommune können vollständige Inanspruchnahmequoten nach Leistungsarten und Rechtskreisen dargestellt werden (Tabelle III.2-4).
- Für 24 der 29 Kommunen werden in Tabelle III.2-5 Daten der SGB-II-Statistik zur Inanspruchnahme der BuT-Leistungen im Rechtskreis SGB II ausgewiesen. Nach Einschätzung der BA-Statistik können diese Daten „ausschließlich für Aussagen zu Qualitäts- und Füllgradanalysen herangezogen“ und nicht als Ausweis der BuT-Leistungserbringung interpretiert werden, weil Daten für viele Kommunen nicht valide und die Leistungen insgesamt untererfasst da sind (vgl. oben: II.5.2). Für die meisten Kommunen, in denen Fallstudien erstellt werden, konnten die Angaben in der BA-Statistik durch Abgleich mit der eigenen Datenabfrage darauf überprüft werden, ob das Niveau der ausgewiesenen Leistungsfälle plausibel ist. Tabelle III.2.5 weist nur Kommunen aus, für die dies der Fall ist. Trotzdem kann der Vergleich allenfalls Hinweise auf eine hohe oder niedrige Inanspruchnahme liefern.

Da die für die Fallstudien abgefragten Angaben der Kommunen zum persönlichen Schulbedarf unvollständig sind und ihre Spannweite nicht plausibel ist, sollte in Tabelle III.2.2 nur die Quote der Inanspruchnahme ohne persönlichen Schulbedarf und gemeinschaftliches Mittagessen interpretiert werden. Sie soll Leistungen abbilden, die individuell und anlassbezogen beantragt werden müssen. Im gewichteten Durchschnitt¹⁵ liegt diese Quote für die neun in den Vergleich einbezogenen Kommunen bei 18 Prozent. Die *Landkreise 05, 18 und 25* erreichen deutlich mehr Kinder und Jugendliche, während die Inanspruchnahme in *Großstadt 06* und *Landkreis 09* deutlich unter dem Durchschnitt liegt. Schülerbeförderung wurde in den ausgewählten Kommunen zum Zeitpunkt der Datenabfrage in der Regel als vorrangige Leistung bezuschusst. Da nur eine Minderheit der Schüler/innen Lernförderung erhält, ist die Interpretation von Quoten hier nicht sinnvoll. In *Landkreis 08* (Mittagsverpflegung), *Großstadt 10* (Mittagsverpflegung) und *Landkreis 18* (Ausflüge) weicht die Inanspruchnahme einzelner Leistungen deutlich nach oben oder nach unten von der Gesamtquote ab. Hier zeigt sich, wie voraussetzungsvoll der Vergleich von Quoten für einzelne Leistungsarten ist: Sie können nicht ohne Kenntnis örtlicher Angebotsstrukturen und Regelungen interpretiert werden.

Auch die ausgewählten acht Kommunen machten zu den Leistungen für die übrigen Rechtskreise weniger vollständige Angaben (Tabelle III.2-3). Die Daten werfen Fragen auf, die auf der Basis weniger Kommunen nicht weiter geklärt werden können. Bei den vier Kommunen, in denen ein direkter Vergleich mit dem Rechtskreis des SGB II möglich ist, haben die anderen Rechtskreise unterschiedlich große Anteile an der Gesamt-

¹⁵ Der ungewichtete Durchschnitt der ausgewiesenen Quoten wird zu stark durch die Werte der kleinen Leistungsträger beeinflusst. Die Gewichtung berücksichtigt die Fallzahlen.

zahl der Berechtigten. Die Quote der Kinder und Jugendlichen mit mindestens einer Leistung (ohne persönlichen Schulbedarf und gemeinschaftliches Mittagessen) fällt in der *Großstadt 06* und den *Landkreisen 08 und 25* höher aus als im Leistungsbezug nach SGB II. Bei der Inanspruchnahme einzelner Leistungen kommt es zwischen den Rechtskreisen zu Abweichungen in beide Richtungen. Lernförderung erhalten im *Landkreis 24* nach den vorliegenden Daten ganz überwiegend Kinder und Jugendliche, deren Berechtigung sich aus den anderen Rechtskreisen ergibt.

Tab. III.2-2: Inanspruchnahme¹ der Leistungen für Bildung und Teilhabe im 2. Quartal 2013, ausgewählte Kommunen, SGB II

	Landkreis 05	Großstadt 06	Landkreis 08	Landkreis 09	Großstadt 10	Landkreis 18	Landkreis 24	Landkreis 25
Quote potenziell Leistungsberechtigter mit mind. einer Leistung ¹	92,0	18,5	46,1	15,2	24,8	⁽³⁾ 60,0	⁽³⁾ 48,2	⁽⁴⁾ 93,4
Quote ohne pers. Schulbedarf, gem. Mittagsverpf.	32,7	12,7	19,2	11,6	19,9	29,6	/	30,7
Quote für Ausflüge	21,6	7,0	14,8	8,8	13,0	5,4	13,7	18,3
Quote für pers. Schulbedarf	72,0	n.plaus.	/	/	/	68,7	37,9	36,4
Quote für Schülerbeförderung	0,9	/	0,8	0,6	0,4	27,2	0,2	2,0
Quote für Lernförderung	2,0	0,6	3,1	0,8	1,3	1,4	0,2	1,4
Quote für gemeins. Mittagsverpflegung	24,7	4,5	31,4	4,4	6,7	30,4	8,7	26,3
Quote für soziokulturelle Teilhabe	10,4	5,1	9,0	2,0	3,3	7,8	5,1	9,0

Erläuterungen: 1) Kinder und Jugendliche mit Leistungen im 2. Quartal 2013 (Schulbedarf: Februar 2013). 2) Ohne Schulbedarf. 3) Alle Kinder und Jugendlichen bis unter 18 Jahren. 4) Abweichung von BA-Statistik.

Quelle: Erhebung im Teilprojekt Implementationsanalyse (Angaben der Leistungsstellen); eigene Berechnung.

Großstadt 03 ist in die vergleichende Betrachtung nicht einbezogen, da sie aus Verfahrensgründen den Bezug der einzelnen Leistungen nicht personenbezogen zusammenführen kann. Da es sich um ein typisches Erfassungsproblem handelt und jede Einzelleistung personenscharf (ohne Mehrfachzählung) dargestellt wird, gibt Tabelle III.2-4 die Inanspruchnahme in dieser Stadt gesondert wieder. Als kommunale Besonderheit können die hohen Quoten für Lernförderung gelten. Dass stadtweit jedes zweite dem Grunde nach berechnete Schulkind über Bildungs- und Teilhabeleistungen am Schulmittagessen teilnimmt und bei jedem vierten soziokulturelle Aktivitäten gefördert werden, deutet auf eine insgesamt überdurchschnittlich hohe Inanspruchnahme hin. Die nach BKGG berechtigten Kinder und Jugendlichen im Schulalter nehmen die einzelnen BuT-Leistungen durchweg häufiger in Anspruch als die Leistungsberechtigten nach SGB II.

Tab. III.2-3: Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe im 2. Quartal 2013, ausgewählte Kommunen, andere Rechtskreise

	Land- kreis 05	Groß- stadt 06	Land- kreis 08	Land- kreis 18	Land- kreis 24	Land- kreis 25
Quote potenziell Leistungsberechtigter mit mind. einer Leistung	/	50,8	44,2	/	75,4	61,1
Quote ohne pers. Schulbedarf, gem. Mittagsverpfl.	/	21,9	24,3	/	/	36,0
Quote für Ausflüge	/	6,0	11,3	/	25,7	20,2
Quote für pers. Schulbedarf	/	12,2	3,7	/	45,3	33,8
Quote für Schülerbeförderung	/	0,0	0,5	/	4,2	0,4
Quote für Lernförderung	/	0,7	2,2	/	3,3	0,3
Quote für gemeins. Mittagungsverpflegung	/	16,7	27,9	/	38,3	44,7
Quote für sozio-kulturelle Teilhabe	/	15,9	13,4	/	24,6	15,0

Erläuterungen: Potenziell leistungsberechtigt: Kinder und Jugendliche von 6 bis unter 18 Jahren mit Leistungen nach BKGG/WoG, SGB XII, AsylbLG. Inanspruchnahme: Kinder und Jugendliche mit Leistungen im 2. Quartal 2013 (Schulbedarf: Februar 2013).

Quelle: Erhebung im Teilprojekt Implementationsanalyse (Angaben der Leistungsstellen); eigene Berechnung.

Für April 2014 weist die BA-Statistik bundesweit 450.600 minderjährige Kinder und jugendliche Personen mit wenigstens einer BuT-Leistung (ohne Schulbedarf) aus (vgl. Tabelle III.2-4). Das entspricht bei monatlicher Betrachtung einer Quote von 24 Prozent der Leistungsberechtigten unter 18 Jahren (für April 2014: 1.906.569 Personen; im Folgenden: u18) und einer Quote von 19 Prozent der Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter 25 Jahren im Fallbestand der Jobcenter (im Folgenden: u25). Deutschlandweit förderten die Jobcenter nach diesen Daten im zweiten Quartal 2014 für 13 Prozent der minderjährigen Leistungsberechtigten ein- und mehrtägige Ausflüge und Fahrten¹⁶. Wegen der quartalsweisen Betrachtung ist dieser Wert mit den für die Fallstudien erhobenen Daten vergleichbar. Im Durchschnitt der acht Kommunen, die in die Auswertung einbezogen wurden (vgl. Tabelle III.2-3), ergibt sich für das zweite Quartal 2013 ein Durchschnittswert von 11 Prozent.

¹⁶ Für diese beiden BuT-Leistungsarten wurden die Fälle für die Monate März bis Juni 2014 kumuliert.

Tab. III.2-4: Inanspruchnahmequoten in Prozent nach Rechtskreisen und Leistungsarten: *Großstadt 03*, 2. Quartal 2013

	Rechtskreise				
	SGB II	BKGG (WoG, KindZ)	SGB XII	AsylbLG	Insgesamt
Potenziell Leistungsberechtigte ⁽¹⁾	100	100	100	100	100
Davon: Kinder/Jugendliche mit ...					
Ausflügen (ein- und mehrtägig) ⁽²⁾	7,6	29,0	31,1	24,1	12,1
Schulbedarf ⁽³⁾	/	73,6	88,4	48,7	17,2
Schülerbeförderung ⁽⁴⁾	7,7	8,7	7,9	28,6	8,7
Lernförderung ⁽⁵⁾	15,3	17,1	15,0	14,4	15,
Gemeinschaftl. Mittagsverpflegung ⁽⁶⁾	54,0	64,5	56,7	57,7	559
Soziokulturelle Teilhabe ⁽⁷⁾	20,9	48,1	32,2	18,0	25,4

Erläuterungen: (1): Altersgruppe 6 bis unter 19 Jahre. (2) Nur Schulausflüge und Klassenfahrten, mehrtägige Fahrten im Rechtskreis SGB II für März 2013. (3) Daten für Februar 2014; Daten des Jobcenters für Rechtskreis SGB II technisch nicht verfügbar. (4) Durchschnittliche Inanspruchnahme im 2. Quartal 2013. (5) Schüler/innen mit Bewilligung bis 30.06.2013. (6) Nur Schulverpflegung. (7) Wegen Verfahrensumstellung Jahreswert 2013 für Rechtskreis SGB II.

Quelle: Erhebung im Teilprojekt Implementationsanalyse (Angaben der Leistungsstellen); eigene Berechnung.

Für fünf der 29 Kommunen, für die Fallstudien erstellt werden, sind die Angaben zu Kindern und Jugendlichen mit mindestens einem Bedarf für Bildung und Teilhabe unplausibel: Dies gilt für die *Großstädte 03, 06, 13 und 16* sowie für den *Landkreis und 21*. Für den großstädtisch geprägten *Landkreis 04* wird eine nicht offensichtlich unplausible, aber wohl ebenfalls zu niedrige Zahl von Personen mit BuT-Leistungsansprüchen ausgewiesen. Offenbar haben nicht nur kommunale Träger Schwierigkeiten, die von der BA definierten Standards der BuT-Leistungstatistik zu erfüllen: Die fünf Kommunen, die in Tabelle III.2-5 von der Betrachtung ausgeschlossen werden, betreiben Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung.

Die 24 Kommunen, deren BuT-Leistungsdaten im SGB II nicht offensichtlich unplausibel sind, erreichten im April 2014 im gewichteten Durchschnitt ein Viertel der Kinder und Jugendlichen im Leistungsbezug nach SGB II. Danach gelänge den *Landkreisen 01, 12 und 25* sowie den *Städten 20, 22 und 28* eine deutlich überdurchschnittliche Inanspruchnahme; in *Stadt 28* erhielten doppelt so viele Berechtigte BuT-Leistungen als im Durchschnitt der 24 Kommunen. Dagegen fällt die Inanspruchnahme in den *Landkreisen 02, 04 und 09* sowie in *Stadt 15* deutlich unterdurchschnittlich aus.

Jedoch steht jede Interpretation dieser Daten unter dem generellen Vorbehalt, dass diese nicht den Qualitätskriterien der BA-Statistik genügen (vgl. oben: II.5.1).

Tab. III.2-5: Ausgewählte Bedarfe für BuT-Leistungen nach Statistik der BA, April 2014, SGB II

						Quote der Inanspruchnahme ¹ für
--	--	--	--	--	--	--

Kommune/Fallstudie	Job-center	Übertragung nach § 44b SGB II	Quote der Inanspruchnahme (o. Schulbedarf) (%)	durchschnittlicher Bedarf im Quartal in €	Ausflüge, Fahrten (2. Quartal 2014)	Mittagsverpflegung	Teilhabe
Landkreis 01	gE	nein	*43,3	63,57	*8,7	*21,8	³⁾
Landkreis 02	gE	nein	17,6	38,89	9,5	2,0	13,6
Großstadt 03	gE	teilweise		²⁾	*10,0	/	/
Landkreis 04	gE	teilweise	13,1	82,75	10,7	3,4	4,1
Landkreis 05	zkT	–	26,5	40,86	12,3	14,2	11,9
Großstadt 06	gE	weitgehend		³⁾	/	/	/
Landkreis 07	gE	nein	22,0	44,86	6,9	15,2	6,3
Landkreis 08	zkT	–	27,7	40,39	8,7	23,3	3,5
Landkreis 09	zkT	–	~7,7	~73,56	~7,9	~2,4	~2,4
Großstadt 10	gE	weitgehend	22,7	80,02	13,1	11,6	8,0
Landkreis 11	gE	weitgehend	22,6	45,82	*13,5	*16,2	*4,2
Landkreis 12	gE	nein	40,3	*7,9	*9,6	³⁾	*7,2
Landkreis 13	gE	weitgehend		²⁾	/	³⁾	/
Landkreis 14	gE	nein	22,7	53,60	6,2	12,3	9,5
Großstadt 15	gE	teilweise	20,8	47,56	10,3	~12,4	~7,6
Landkreis 16	gE	nein		³⁾	/	/	/
Landkreis 17	gE	weitgehend	24,2	47,27	/	16,1	3,5
Landkreis 18	zkT	–	26,8	47,13	/	/	5,4
Großstadt 19	gE	teilweise	27,6	51,67	22,9	16,8	8,3
Kreisfreie Stadt 20	gE	weitgehend	38,9	37,86	³⁾	27,9	10,9
Landkreis 21	gE	weitgehend		²⁾	12,8	/	/
Großstadt 22	gE	nein	38,3	40,84	7,3	32,3	10,4
Landkreis 23	gE	nein	27,3	33,55	~5,6	~22,4	~6,6
Landkreis 24	zkT	–	25,3	33,87	12,1	20,1	3,8
Landkreis 25	gE	nein	34,4	30,21	11,2	28,5	7,9
Kreisfreie Stadt 26	gE	nein	24,8	30,19	*8,5	20,4	7,4
Landkreis 27	zkT	–	23,7	45,48	*11,3	*19,4	*3,1
Großstadt 28	gE	vollständig	58,4	54,28	/	³⁾	/
Landkreis 29	zkT	–	26,6	31,83	*14,9	*9,7	*6,5
z. Vgl.: Deutschland insgesamt			23,6	52,43	12,6	10,3	10,3

Erläuterung: Leistungsberechtigte nach SGB II bis unter 18 Jahren; Inanspruchnahme: Personen mit mindestens einem BuT-Bedarf ohne persönlichen Schulbedarf.

¹⁾ Personen mit jeweiligem Bedarf nach Datenstandard Xsozial-BA-SGB II, BuT. *) Angaben konnten nicht validiert werden.

~) Größere Abweichung zu abgefragten kommunalen Daten.

²⁾ plausible Werte nicht zu ermitteln

³⁾ nicht plausibel

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (Statistik) 2014, 2014a; Erhebung im Teilprojekt Implementationsanalyse; eigene Berechnung.

III.2.3 Gesprächsprogramm und Auswertung

In einer ersten Erhebungsphase zwischen Februar 2014 und September 2014 führte das Evaluationsteam der Implementationsstudie in den 29 Kommunen 265 Einzel- und Gruppeninterviews mit 479¹⁷ Gesprächspartner/inne/n (vgl. Tabelle III.2-6). In den Leistungsstellen wurden zwölf Gespräche mit kommunalen Verwaltungsspitzen und 127

¹⁷ Ausgewählte Gesprächspartner/innen wurden mehrfach oder zu verschiedenen Funktionen befragt.

Interviews mit Fach- und Führungskräften geführt. Die jeweils für die Fallstudien-Kommunen zuständigen Teilteams sprachen darüber hinaus in 65 Interviews mit Anbietern von BuT-Leistungen, insbesondere mit Sportvereinen, Lernförderern oder Lerngruppen sowie Musik- und/oder Tanzschulen. Beratende Institutionen wurden in 25 Kommunen interviewt, dazu wurden 46 Gespräche geführt. An Schulen standen 29 Gesprächspartner/innen für 17 Interviews zur Verfügung. Vor allem wurden Schulleitungen und Sekretariate der unterschiedlichen Schulformen befragt. In zehn Interviews ermöglichten 25 Schulsozialarbeiter/innen einen Einblick in ihre Arbeit. Die konkrete Auswahl der lokalen Gesprächspartner/innen berücksichtigte dabei immer auch die Zuständigkeiten für die BuT-Leistungen und die Verfahren ihrer Umsetzung vor Ort.

Tab III.2-6: Gesprächsprogramm für Fallstudien (erste Erhebungsphase)

	Anzahl der Interviews	Anzahl der Gesprächspartner/innen ⁽¹⁾	Einzelinterviews	Gruppeninterviews
politische Führung/kommunale Verwaltungsspitzen	12	22	3	9
Fach- und Führungskräfte Leistungsstellen	127	277	50	77
davon operative Führung	65	93	37	28
davon Geschäftsführung zuständiger Leistungsstellen	34	55	18	16
davon mittlere Führungsebene	31	45	19	12
davon Sachbearbeiter/innen	50	177	3	47
davon Statistiker/innen	12	14	10	2
Anbieter	65	76	57	8
davon Musikschulen/Tanzschulen	13	18	*	*
davon Lernförderer	18	22	*	*
davon Sportvereine	19	22	*	*
davon Andere	15	15	*	*
Beratende Institutionen (mit Schulen und Kitas)	46	78	31	15
davon Schulsozialarbeit	10	25	*	*
davon Schulen	17	29	*	*
davon Kitas	9	14	*	*
davon Andere	10	14	*	*
Sonstige Gespräche	15	30	8	7
Summen ⁽¹⁾	265	479	149	116

Erläuterung: (1) Ausgewählte Gesprächspartner/innen wurden mehrfach oder zu verschiedenen Funktionen befragt. Die Gesamtzahl aller Gesprächspartner/innen ergibt sich daher nicht durch Addition der einzelnen Gespräche.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswertung des 2014 realisierten Gesprächsprogramms folgt dem Prinzip der schrittweisen Verdichtung. Wie schon der Umfang des vorliegenden Berichtsteils zeigt, ist diese Arbeit noch nicht abgeschlossen. Die Interviews wurden teils durch Postscripte (167), teils durch längere Gesprächsmemos (112) dokumentiert; 96 Gespräche wurden vollständig transkribiert. Memos und Transkripte wurden in Projekte der Textanalyse-Software MAXQDA eingepflegt und inhaltsanalytisch codiert. In der Rohfassung

eines Fallstudienprofils wird das Material nach inhaltlichen Kategorien gruppiert und werden Sichtweisen der einbezogenen Akteursgruppen rekonstruiert.

Im nächsten Schritt werden die Materialsammlungen für die einzelnen Fallstudien untereinander verglichen, um Kriterien für die Gruppierung und Typisierung der unterschiedlichen kommunalen Umsetzungsstrategien zu gewinnen. Die nachstehenden Unterabschnitte markieren den erreichten Zwischenstand auf diesem Weg.

Die folgenden Unterabschnitte beziehen auch die Perspektive der Leistungsberechtigten bzw. deren Eltern ein. Die Interviews, die mit ihnen in den 29 einbezogenen Kommunen geführt wurden, werden in einem eigenen Unterabschnitt bilanziert und ausgewertet (vgl. Abschnitt IV.2).

Zu III.2.3 Fallstudienansatz

In den Fallstudien werden institutionelle und individuelle Faktoren in der lokalen Ausgestaltung der BuT-Leistungen daraufhin untersucht, ob und wie sie sich fördernd oder hemmend auf die Inanspruchnahme auswirken. Zum einen wurden die Organisationsstrukturen und die lokalen Aktivitäten zur Umsetzung des Hinwirkungsgebots untersucht. Zum anderen wurden Leistungsberechtigte und Leistungsanbieter zur Inanspruchnahme unter den Bedingungen der lokalen institutionellen Konstellationen sowie zur Bewertung der Leistungen befragt. Somit werden Bedarfsstrukturen zu lokalen Angebotsstrukturen in Beziehung gesetzt. Zugleich werden aber auch die Rahmenbedingungen (andere Angebote, lokale Vorgeschichte, Landesregelungen) in die Analyse mit einbezogen.

Unter lokalen Leistungsstellen werden hier diejenigen kommunalen Ämter verstanden, die für die BuT-Leistungen zuständig sind. In der Regel sind dies die Sozialämter für das SGB XII und das Asylbewerberleistungsgesetz, die Wohngeldämter für das Bundeskindergeldgesetz und die Jobcenter für das SGB II. Welche Ämter genau in einer Kommune als Leistungsstellen die BuT-Leistungen umsetzen, ist von der Aufbauorganisation der Kommunalverwaltung abhängig.

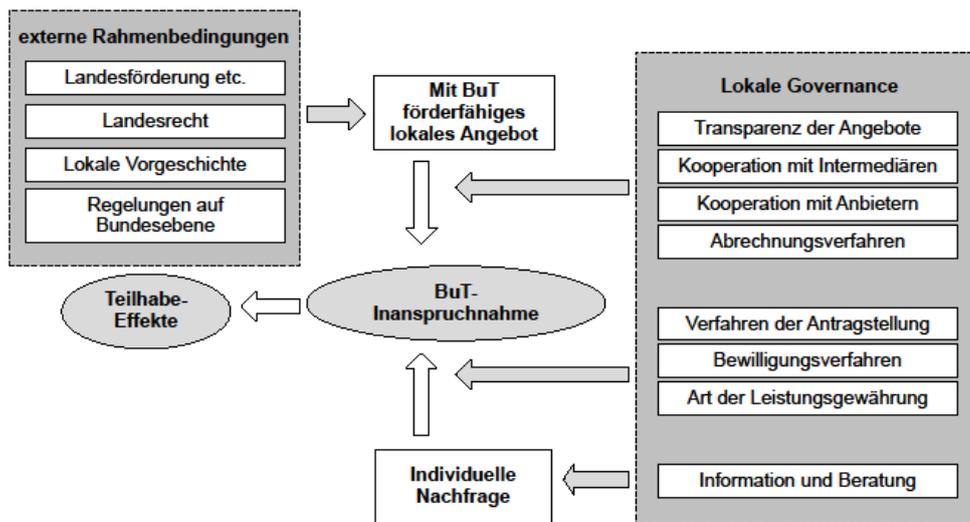
Leistungsanbieter erbringen Sach- oder Dienstleistungen, deren individuelle Nutzung mit BuT-Leistungen gefördert werden kann. Zu den Anbietern von Leistungen der soziokulturellen Teilhabe gehören insbesondere Sport-, Kultur- und Bildungsvereine, Heimatvereine und andere Vereine, Musikschulen, konfessionelle Träger, freie Träger der Jugendhilfe und andere Initiativen, die für die Gruppe der potentiell Leistungsberechtigten in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit Angebote zur Förderung der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft unterbreiten. Anbieter gemeinschaftlichen Mittagessens sind Caterer, die ihre Leistungen in Schulen und Kitas erbringen. Anbieter von Lernförderung sind all diejenigen Akteure, die eine die schulischen Angebote ergänzende, angemessene Lernförderung nach den Vorgaben der jeweiligen lokalen Leistungsträger bieten. Die lokalen Gesellschaften für den öffentlichen Personennahverkehr sind Anbieter für die Schülerbeförderung.

Als Beratende werden Dritte verstanden, die neben den Leistungsanbietern und Leistungsstellen zu den BuT-Leistungen beraten und Leistungsberechtigte bei der Antragstellung unterstützen. Hierzu zählen Beratungsstellen, Schulsozialarbeit oder Verbände. Je nach lokalem Netzwerk informieren und beraten auch Familienhelfer/innen der kommunalen Jugendhilfe, Streetworker/innen, Seelsorger/innen, Mitarbeiter/innen von Asylbewerberunterkünften, Schuldnerberatungsstellen, der Wohnungslosenhilfe oder Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern mit einer gewissen Regelmäßigkeit und Kompetenz über die BuT-Leistungen.

Arbeitsgrundlage für die Implementationsstudie sind verschiedene Hypothesen dazu, wodurch die lokale Inanspruchnahme der BuT-Leistungen beeinflusst werden kann (vgl. Abbildung III-1).

- Damit Leistungsberechtigte eine BuT-Leistung in Anspruch nehmen können, müssen ein lokales Angebot, für das ein Aufwand erstattet werden kann, eine individuelle Nachfrage und Bedürftigkeit nach den Anspruchsvoraussetzungen eines der vier Rechtskreise SGB II, SGB XII, BKGG und AsylbLG zusammenreffen.
- Damit die potenziell Leistungsberechtigten einen Antrag auf BuT-Leistungen stellen, sind aktive Aufklärung und Beratung über die BuT-Leistungen und das lokale Angebot hilfreich, weil sie das Wissen der Leistungsberechtigten um die Fördermöglichkeiten erhöhen.
- Neben der Transparenz der vorhandenen Angebote für die potenziell Leistungsberechtigten sind effektive und bürgerfreundliche Verfahren der Antragstellung, Antragsbearbeitung und Abrechnung förderlich für die Entscheidung potenziell Leistungsberechtigter, einen Antrag auf BuT-Leistungen zu stellen.
- Dienlich ist ebenso eine strukturierte und verlässliche Kooperation der Leistungsstellen mit Anbietern, Schulen, Kitas, die sich an den Verfahren der Erbringung der BuT-Leistungen beteiligen müssen, indem sie beispielsweise Formulare ausfüllen und Abrechnungen entsprechend den Verfahrenswünschen der Leistungsstellen gestalten.

Abb. III-1: Dimensionen der Inanspruchnahme von BuT-Leistungen



Quelle: Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 26.

Bestimmte Elemente der lokalen Governance, vor allem die konkreten Verfahren der Leistungsgewährung, sind von den instrumentellen Eigenheiten der BuT-Leistungsarten geprägt. Zudem spielen auch Elemente der externen Rahmenbedingungen, vor allem vorhandene vorrangige Leistungen und spezielles Landesrecht, jeweils für spezielle Leistungsarten eine wichtige Rolle. Deshalb werden diese Aspekte in den Unterabschnitten III.4 bis III.10 jeweils spezifisch für die einzelne BuT-Leistungsart dargestellt.

Daneben zeigen sich über alle Leistungsarten hinweg vielfältige lokale Lösungen, die in den Unterabschnitten zur Aufbauorganisation (III.3.2), zu den Hinwirkungsaktivitäten der Leistungsstellen (III.3.3) und zu den sozialpolitischen Handlungsorientierungen der Leistungsstellen (III.3.1) nach jeweils dort beschriebenen Kriterien geordnet werden.

In Unterabschnitt III.3.1 werden die vorgefundenen Handlungsorientierungen der Leistungsstellen in drei Gruppe geordnet. Unterabschnitt III.3.2 unterscheidet drei Grundmodelle der Aufbauorganisation, die auf Basis der empirisch gefundenen Lösungen gebildet wurden. In Unterabschnitt III.3.3 werden die Hinwirkungsaktivitäten der Kommunen entsprechend der Modelle der Aufbauorganisation geordnet. Dabei werden in diesem Zwischenbericht zunächst die vorgefundenen Lösungen beschrieben. Durch weitere Verdichtung und eine Fortsetzung der empirischen Analysen wird im Endbericht nach Zusammenhängen zwischen den verschiedenen Aspekten gesucht.

Dazu sind als abschließende Erhebungsschritte für 2015 in den einbezogenen Kommunen eine Online-Erhebung bei den Anbietern von BuT-Leistungen sowie ausgewählte, vertiefende Zweitinterviews und Fokusgruppen vorgesehen.

III.3 Lokale Gestaltungsziele, Aufbauorganisation und Hinwirkung

Die Erbringung der Leistungen für Bildung und Teilhabe ist von den kommunalen Leistungsträgern zu organisieren. Dabei sind die in den Spezifika der einzelnen BuT-Leistungsarten begründeten vielfältigen instrumentellen Voraussetzungen zu beachten, die in den Abschnitten III.4 bis III.10 erörtert werden. Da die BuT-Leistungen mit einer Veränderung der Anreizstrukturen und eigenen Regeln in ein langjährig etabliertes Feld der lokalen Sozialpolitik intervenieren, sind die organisatorischen Grundentscheidungen zudem auf der Basis lokaler Entwicklungspfade zu treffen, in denen sich wiederum tradierte sozialpolitische Haltungen der lokalen Akteure spiegeln. Hinzu kommt, dass die BuT-Leistungen selbst, eben weil sie neue Rechtsansprüche für bedürftige Kinder und Jugendliche geschaffen haben und die Diskussion um ihre Einführung bundesweit relativ öffentlich geführt wurde, zumindest die zuständigen Führungskräfte bei den Entscheidungen zur lokalen Leistungserbringung sowohl mit eigenen sozialpolitischen Handlungsorientierungen konfrontiert haben, als auch sie bei der Übersetzung der Leistungsvorstellung der Verwaltungsführung an die Fachkräfte der Leistungsstellen zu einer aktiven Auseinandersetzung mit teils widerstreitenden sozialpolitischen Logiken – dem Gegenleistungsprinzip einerseits und der Fürsorgeverantwortung andererseits – zwingen.

Im Folgenden wird deshalb zunächst dargestellt, welche sozialpolitischen Handlungsorientierungen sich in den 29 Fallstudien-Kommunen der Implementationsanalyse finden ließen (vgl. III.3.1) und welche aufbauorganisatorischen Entscheidungen getroffen wurden (vgl. III.3.2).

Bei der Organisation der Leistungsverwaltung für die BuT-Leistungen sind insbesondere das Hinwirkungsgebot des SGB II, das Sachleistungsprinzip und das Antragserfordernis zu beachten.

Das Hinwirkungsgebot nach § 4 Abs. 3 S. 2-4 SGB II fordert von den Leistungsträgern, darauf hinzuwirken, „dass Kinder und Jugendliche Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten. Sie haben zu diesem Zweck einerseits „mit Schulen und Kindertageseinrichtungen, den Trägern der Jugendhilfe, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, freien Trägern, Vereinen und Verbänden und sonstigen handelnden Personen vor Ort“ zusammenzuarbeiten. Und andererseits sollen sie „die Eltern unterstützen und in geeigneter Weise dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche Leistungen für Bildung und Teilhabe möglichst in Anspruch nehmen“.

Die BuT-Leistungen sind weitgehend in Form eines individualisierten Anspruchs auf Sachleistungen konzipiert. Lediglich die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf und die Schülerbeförderung sind laut § 29 Abs. 1 SGB II als Geldleistungen zu erbringen. Daneben können die kommunalen Leistungsträger seit August 2013 bestimmen, dass die Aufwendungen für eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten als Geldleistung erbracht werden. Dieses Sachleistungsprinzip trägt der Sorge des Gesetzgebers um die zweckgerichtete Verwendung der Mittel zur Erfüllung des spezifischen soziokulturellen Existenzminimums der Kinder und Jugendlichen Rechnung. Es schränkt zugleich

die Dispositionsfreiheit der Leistungsberechtigten erheblich ein. Die Modalitäten der Abrechnungen sind mangels gesetzlicher Vorgaben weitgehend den Leistungsträgern überlassen, die dazu mit neuen Verfahren der Leistungserbringung die Seite der Erbringer von Angeboten im Sinne der BuT-Leistungen in das Sozialrechtsverhältnis zwischen Leistungsberechtigten und Leistungsträgern einzubinden hatten (vgl. Becker 2012: 190).

Mit Ausnahme der Leistungen zur Deckung des persönlichen Schulbedarfs – und dies gilt hier auch nicht für die Leistungsberechtigung nach dem Bundeskindergeldgesetz – müssen die BuT-Leistungen vor der Nutzung der jeweils zugrunde liegenden Angebote gesondert beantragt werden. Während nach dem SGB II ein Antrag auf die BuT-Leistung für soziokulturelle Teilhabe auf den Beginn des ALG-II-Leistungsbezugs, also in der Regel maximal sechs Monate zurückwirkt, wirken Anträge auf die anderen BuT-Leistungen nach § 37 Abs. 2 SGB II nur auf den ersten Tag des Monats zurück, in dem der Antrag auf die BuT-Leistungen gestellt wurde.

Aus dem Antragserfordernis und der Begründung des Sachleistungsprinzips, die Mittel zielgerichtet im Sinne der Gewährung von Bildungs- und Teilhabechancen einsetzen zu wollen, ergibt sich für die kommunalen Leistungsträger ein Hinwirkungsgebot gegenüber den Erziehungsberechtigten der potenziell bedürftigen Kinder und Jugendlichen, über die BuT-Leistungen zu informieren, über Ansprüche und Zugangswege zu beraten sowie eine Nicht-Inanspruchnahme zu hinterfragen (vgl. Klerks 2012: 156; Becker 2012: 190). Wie die 29 Fallstudien-Kommunen dieses umsetzen, wird in vgl. III.3.3 erörtert.

Das Antragserfordernis kann angesichts der gesetzlichen Vorgaben bei bestehender Nachfrage und bestehendem Angebot, aber fehlender oder verspäteter Antragstellung dazu führen, dass der Bedarf zur Erreichung des spezifischen soziokulturellen Existenzminimums nicht gedeckt wird. Deshalb ist die lokale Gestaltung des Antragsverfahrens ein wichtiges Element einer aktiven Hinwirkung vor Ort und werden in vgl. III.3.4 diskutiert.

III.3.1 Sozialpolitische Handlungsorientierungen

Unter den in die Untersuchung einbezogenen Fallstudien-Kommunen finden sich solche, in denen die politisch und operativ zuständigen Befragten bei den Leistungsstellen ein starkes Interesse bekundeten, die Leistungsberechtigten darin zu unterstützen, die BuT-Leistungen möglichst umfangreich zu nutzen, weil sie in ihnen ein Element der Existenzsicherung sehen, auf das im Sinne von Bedarfsgerechtigkeit ein Rechtsanspruch besteht.

Es finden sich auch solche, in denen die befragten Akteure der Leistungsstellen der Grundkonstruktion der BuT-Leistungen skeptisch gegenüberstehen und deshalb kein starkes Interesse bekundeten, die BuT-Leistungen möglichst allen potenziell Leistungsberechtigten leicht zugänglich zu machen. Diese Haltung lässt sich ausdifferenzieren in jene Interpretation, die die BuT-Leistungen in der Logik der Leistungsgerechtig-

keit betrachtet und deshalb ein aktives Bemühen der Eltern um die Leistungen voraussetzt, und jene, die unabhängig vom Engagement der Eltern die BuT-Leistungen als Ausdruck von Chancengerechtigkeit für die in Haushalten mit unzureichendem Einkommen lebenden Kinder und Jugendlichen versteht.

Nicht alle Fallstudien-Kommunen ließen sich nach dieser Unterscheidung eindeutig einer der Gruppen zuordnen. Im Folgenden werden aber Beispiele dargestellt, bei denen die jeweiligen Handlungsorientierungen in den Expert/inn/en-Interviews relativ deutlich zutage traten.

Bedarfsgerechtigkeit als Handlungsorientierung

Diese Kommunen legen den Fokus auf das Interesse der Leistungsberechtigten und interpretieren die BuT-Leistungen als Element der Existenzsicherung. Dabei legen sie großen Wert darauf, die Leistungsberechtigten möglichst umfangreich bei der Inanspruchnahme dieses Rechtsanspruchs zu unterstützen. Hier wurden häufig der Rechtsanspruch der Leistungsberechtigten und das Interesse der Leistungsstellen betont, den Zugang zu den Leistungen so einfach wie möglich zu gestalten. In diesen Kommunen fanden sich in den Interviews kaum Diskussionen darum, ob die Leistungen angemessen seien, ob Erwerbstätige mit Niedrigeinkommen oberhalb der Einkommenschwellen der jeweiligen Rechtskreise gegenüber den BuT-Leistungsberechtigten benachteiligt seien oder ob die BuT-Leistungen im Interesse der Steuerzahler-Gemeinschaft mindestens restriktiv angewandt werden sollten.

Unter den 29 Fallstudien-Kommunen lässt sich ein gutes Drittel in diese Gruppe zuordnen. Einige Beispiele sind hier exemplarisch dargestellt.

In der *Stadt 03* wurde auf der Ebene der politischen Führung erläutert, dass es das Ziel der Umsetzung der BuT-Leistungen war, die Verfahren „verwaltungseffizient und kundennah“ zu organisieren. Vor 2011 hatte die Stadt aus lokalem sozialpolitischem Interesse und wegen eines relativ hohen Bedarfs an kommunalen Sozialleistungen in sozialen Brennpunkten bereits ein breites Spektrum von Unterstützungsangeboten des lokalen Sozialstaats geschaffen und diese weitgehend mit freiwilligen kommunalen Leistungen gefördert. Weil der Bund mit den Bildungs- und Teilhabeleistungen für eine große Gruppe der bisher kommunal Geförderten nun Ressourcen zur Verfügung stellt, werden die kommunalen Mittel seit 2011 verstärkt Personengruppen zur Verfügung gestellt, die keinen Anspruch auf BuT-Leistungen geltend machen können. Insgesamt zeigt sich in *Stadt 03* die Kontinuität einer sozialpolitischen Orientierung, die darauf abzielt, vorhandene Angebote insbesondere für Familien mit Sozialleistungsbezug und Niedrigeinkommen beizubehalten und zu verstärken. Um einfache Verfahren beim Zugang zu den BuT-Leistungen zu realisieren, wird in Kauf genommen, dass im Einzelfall einer erst in Nachhinein festgestellten BuT-Leistungsberechtigung die Kommune mit freiwilligen Leistungen anstelle der BuT-Leistungen einspringt.

Dem *Landkreis 08* ist vor allem an einer rechtskonformen Leistungsgewährung gelegen. Gerichtsurteile werden daher systematisch ausgewertet, bundesgesetzliche Wei-

sungen oder die BuT-Arbeitshilfe des Landes prinzipiell beachtet. Überall dort, wo Weisungen und Empfehlungen den Leistungsstellen Ermessen einräumen, wird dieses Ermessen aber im Sinne der Gesetzesbegründung und im Interesse der potenziell Leistungsberechtigten ausgeübt. Die gesamte Leistungsverwaltung des zentralen BuT-Teams des Kreises ist auf Hinwirkung bedacht. Es wird nach Möglichkeiten gesucht, Anträge zu generieren und zu bewilligen. Ein bewilligter Antrag wird als individueller Erfolg der eigenen Arbeit wahrgenommen. Von den potenziell Leistungsberechtigten wird mit Respekt gesprochen. Die Verantwortlichen in den Leistungsstellen sagen von sich: „Ich bin die Bewilligungsqueen!“ und „Wir sind eine Bewilligungsbehörde.“ Auch vor 2011 stellten verschiedene kreisangehörige Kommunen über Sozialpässe Ermäßigungen für Haushalte mit unzureichendem Einkommen zur Verfügung. Die kommunalen Satzungen über diese Fördermittel wurden aber mittlerweile angepasst, so dass BuT-Leistungen inzwischen als vorrangig gelten. Somit erhalten nun häufig nur noch Familien mit Einkommen kurz oberhalb der Schwellen des SGB II bzw. des Bundeskindergeldgesetzes entsprechende Förderung aus kommunalen Mitteln. Im kommunalen Jobcenter wurde angegeben, man habe auch vor 2011 die Ermessensspielräume im SGB II genutzt, um Kindern und ihren Familien Teilhabe zu ermöglichen:

„Es war klar, dass die Regelsätze für Kinder und Jugendliche eben nicht alles umfassen, was da rein gehört, und es war ja dann auch klar, die Bundesregierung macht irgendwas. Im SGB II haben wir diesen laufenden unabweisbaren Bedarf, den es ja heute auch noch gibt, dann auch immer schon dafür genutzt, nachgewiesenen Bedarf zu gewähren. Also ich glaube alles, bis auf die Lernmittelpauschale, haben wir vorher auch schon im Einzelfall auf Antrag gewährt. Natürlich.“

Im Vergleich zum Bundessozialhilfegesetz habe das SGB II Leistungsberechtigten mit der Pauschalierung von Leistungen „mehr Verantwortung“ und „Entscheidungsgewalt“ in die Hand gegeben, die ihnen das Sachleistungsprinzip und die Einzelleistungslogik der BuT-Leistungen nun wieder nehme.

Von Befragten jenseits der Leistungsstellen wurde allerdings kritisiert, eine aktive Politik zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sei in dem relativ wirtschaftsstarke Landkreis ein Tabu und insbesondere Haushalte mit unzureichendem Einkommen, die hoch verschuldet in Eigenheimen wohnten, hätten zu wenig Zugang zu sozialen Unterstützungsleistungen. Kinder aus diesen faktisch armen Haushalten hätten keine Ansprüche auf Leistungen zur Bildung und Teilhabe, obwohl die Familien oft in ausgesprochen prekären finanziellen Verhältnissen leben.

Im *Landkreis 09* wird von den befragten Führungskräften die Auffassung vertreten, die BuT-Leistungen sollten in möglichst großen Umfang bei den Leistungsberechtigten ankommen. Nachdem man im Landesvergleich nur eine sehr geringe Inanspruchnahmequote erreicht hatte, wurde das Verfahren der Beantragung und Information grundlegend umgestellt, um Antragshürden zu beseitigen und die Information der Leistungsberechtigten zu verbessern. Der Kreistag hatte dazu die Verwaltung aufgefordert, Qualitätszirkel mit Anbietern und Schulen einzuführen, das Antragsverfahren zu erleichtern, die Abrechnungsverfahren zum Mittagessen zu vereinfachen und die Ermessensregeln zur Bewilligung von Lernförderung auszuweiten.

Die *Stadt 10* hat ein großes Interesse daran artikuliert, die BuT-Leistungen den leistungsberechtigten Kindern und Eltern zu Gute kommen zu lassen. Sinn des Gesetzes sei es, so eine Führungskraft, das Geld im gesetzlichen Rahmen „unter die Leute“ zu bringen und es ihnen nicht vorzuenthalten. Ermessensspielräume sind nach Angaben der Führungskräfte in diesem Sinne auszuschöpfen. Die Fachkräfte ergänzten, die zentrale BuT-Stelle versuche „alles“, um Ablehnungen zu verhindern. Die Zahl der Ablehnungen und Widersprüche sei gering. Wenn aufgrund der administrativen Vorgaben eine Leistungserbringung durch die BuT-Stelle (noch) ausgeschlossen sei, weil beispielsweise die Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises noch nicht bewilligt ist, beraten die Fachkräfte in der BuT-Stelle die Leistungsberechtigten über andere Optionen, wie mögliche Vorleistungen durch die Eltern oder eine Kontaktaufnahme zu Lehrkräften und Fördervereinen. Fach- und Führungskräfte versetzten sich in den Interviews häufig in die Perspektive von Leistungsberechtigten, um die operative Umsetzung aus deren Sicht zu analysieren, zu bewerten und teils erheblich zu kritisieren. Als problematisch wird beschrieben, dass die zuständige Familienkasse ein geringes Interesse daran habe, die Kinderzuschlag-Beziehenden bei der Beantragung von BuT-Leistungen zu unterstützen. Man hat sich entschieden, BuT-Leistungen als freiwillige Leistungen auch an Bezieher/innen von Leistungen nach § 3 Asylbewerberleistungsgesetz zu erbringen, weil alle Kinder gleich behandelt werden sollten.

Im *Landkreis 14* wird das Sachleistungsprinzip deutlich kritisiert, weil es auf einer negativen und misstrauenden Sichtweise auf die Leistungsberechtigten beruhe und zugleich Misstrauen gegenüber den Sachbearbeiter/inne/n ausdrücke, indem es deren alltägliche Professionalität im Umgang mit Ermessensentscheidungen in Frage stelle. Die Fach- und Führungskräfte sowohl des Kreises als auch des Jobcenters brachten eine grundsätzlich positive und wertschätzende Haltung gegenüber Leistungsberechtigten und ihrer Elternkompetenz zum Ausdruck und nahmen trotz der kritischen Haltung gegenüber der Konstruktion der BuT-Leistungen für sich in Anspruch, alles zu tun, um möglichst viele Kinder und Jugendliche zu erreichen. Während die Führungskräfte auf eine eher großzügige Praxis der Ermessensauslegung setzen, kritisierten einige Fachkräfte die hohen Kosten für Klassenfahrten und die Verlagerung von Bildungsaufgaben an das System der sozialen Sicherung über die Lernförderung. Einzelne Gemeinden des Kreises verstehen sich explizit als familienfreundlich und leiten daraus den Anspruch ab, die potenziell Leistungsberechtigten möglichst umfangreich bei der Inanspruchnahme der BuT-Leistungen zu unterstützen.

In der *Stadt 15* besteht seit Jahren eine sozialpolitische Kultur, die darauf ausgerichtet ist, Sozialleistungen „bürgernah“ und „aus einer Hand“ zu erbringen. Dazu wurden alle Bereiche der kommunalen Sozialleistungsverwaltung in dezentralen Stadtteil-Büros gebündelt. Zugleich gibt es in mehreren Stadtteilen kommunale Einrichtungen, die zu Kinderbetreuungsmöglichkeiten beraten, Nachhilfe, Deutschkurse oder Begleitung zu Ämtern anbieten oder in einer Lotsenfunktion Bürger/innen dazu beraten, wo sie welche Unterstützungsleistungen jenseits der kommunalen Ressourcen erhalten können. Dieses Netz sozialer Dienstleistungen hatte sich bis zum Zeitpunkt der Einführung der

BUT-Leistungen nach Ansicht der für die BuT-Leistungen zuständigen kommunalen Führungskräfte bewährt und sollte deshalb bei der Erbringung der BuT-Leistungen berücksichtigt werden. Mehrere Befragte berichteten zugleich darüber, die Strategie der Stadt bei der Umsetzung der BuT-Leistungen habe darin bestanden, möglichst viele Gelder aus dem Bildungs- und Teilhabepaket abzurufen und für kommunale Strukturangebote zu nutzen. So wurden die Mittel, die der Bund in den Jahren 2011 bis 2013 zusätzlich für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen bereit gestellt hat, vollständig für die Schaffung zusätzlicher Schulsozialarbeit an Grundschulen genutzt.

Die *Stadt 19* verfügte schon vor 2011 über ein breit gefächertes Spektrum an Angeboten und Fördermöglichkeiten der kommunalen Sozialpolitik. Insbesondere in sozialen Brennpunkten agieren dabei auch viele ehrenamtliche Initiativen und Vereine. Bei den befragten Führungskräften der Leistungsstellen fanden sich, nicht zuletzt angesichts einer hohen Potenzialdichte, relativ viele Aussagen, die einzelnen oder allen potenziell Leistungsberechtigten eine „Mitnahme-Mentalität“ unterstellten. Zugleich argumentierten sie aber, wenn es denn schon einen Rechtsanspruch auf die BuT-Leistungen gäbe, dann solle man diesen so umsetzen, dass er den Bedingungen einer Massenverwaltung gerecht werde.

Die *Stadt 28* versteht sich explizit als „soziale Stadt“. Deshalb war man sich nach Aussage der befragten Führungskräfte schnell darüber einig, zentrales Ziel der BuT-Leistungserbringung sei, dass die Leistungen bei den Kindern ankommen sollen und man sich gemeinsam dafür stark macht. Dies werde auch in die lokale Öffentlichkeit kommuniziert. Die kommunale Leistungsverwaltung legt nach eigenen Aussagen Wert auf eine „hilfsbereite und kundenfreundliche Atmosphäre“ in den Ämtern nach dem Motto „Wir sind für Sie da“.

Leistungsgerechtigkeit als Handlungsorientierung

Die Befragten dieser Kommunen argumentierten mehrheitlich damit, von den leistungsberechtigten Eltern eigene Anstrengungen zur Beantragung der BuT-Leistungen zu erwarten. Nach dem Motto „keine Leistung ohne Gegenleistung“ solle, wer sich nicht um die BuT-Leistungen kümmere, diese auch nicht erhalten.

In diesen Fallstudien-Kommunen stehen die befragten Akteure der Leistungsstellen der Grundkonstruktion der BuT-Leistungen skeptisch gegenüber. Die potenziell BuT-Leistungsberechtigten erhielten, so die Argumentation, insbesondere durch die BuT-Leistungen für kostenintensive Angebote wie Klassenfahrten, gemeinschaftliches Mittagessen oder den persönlichen Schulbedarf, aber auch für andere, bedürftigkeitsbasierte kommunale Sozialleistungen materielle Vorteile gegenüber Erwerbstätigen mit Erwerbseinkommen kurz oberhalb der Einkommensgrenzen der jeweiligen Rechtskreise. Dies sei nicht gerecht, weil die potenziell Leistungsberechtigten im Prinzip weniger Anstrengungen aufbrächten, um ihr Haushaltseinkommen und damit ihre Existenz zu sichern, als Personen mit Einkommen kurz oberhalb der Einkommensgrenzen der jeweiligen Rechtskreise. Die Forderung, keine sozialstaatliche BuT-Leistung ohne eine

Anstrengung der Leistungsberechtigten als zumindest kleine Gegenleistung der potenziell Leistungsberechtigten zu erbringen, wurde dabei häufig mit dem Interesse der Steuerzahlenden begründet, möglichst wenige Steuermittel zur Gewährung der BuT-Leistungen aufzuwenden. Das Argument, es handele sich bei den BuT-Leistungen um einen legitimen Rechtsanspruch im Rahmen des spezifischen sozio-kulturellen Existenzminimums, fand sich in den Gesprächen mit Fach- und Führungskräften der Leistungsstellen dieser Fallstudien-Kommunen nicht.

Zu dieser Gruppe lässt sich etwa jede Fünfte der Fallstudien-Kommunen sortieren. Einige Beispiele sind hier exemplarisch dargestellt.

Im *Landkreis 02* sei das Ziel nicht, möglichst viel Geld auszugeben, um eine hohe Inanspruchnahme zu erreichen. Wichtig sei vielmehr eine „vernünftige“ Umsetzung des gesetzlichen Auftrags – auch um den Preis, nicht alle Leistungsberechtigten erreichen zu können. Die befragten Mitarbeiter/innen in den Leistungsstellen verteidigten die Zurückhaltung bei der Gewährung der Bildungs- und Teilhabeleistungen: es gelte, verantwortungsvoll mit öffentlichen Geldern umzugehen. Dabei könnte eine strenge Umsetzung gegebenenfalls später gelockert werden, wenn sich bestimmte Verfahrensweisen bewährt hätten.

„Wir wollen schon den gesetzlichen Auftrag umsetzen. Also im Rahmen dessen, was wir als gesetzlichen Auftrag begreifen, wollen wir es vernünftig umsetzen. Wenn wir es rauskloppen würden, würden wir, glaube ich, zehn, 20 Prozent mehr rauskriegen. Das glaube ich schon, aber das ist wiederum nicht unser Verständnis. (...). Das Geld muss sachgerecht raus für diejenigen, die es brauchen für die Aktionen, die sie wollen. Und mit dieser uns selbst auferlegten, aber ich finde auch, vom Gesetzgeber übertragenen Einschränkung können wir leider nicht alle erreichen.“

Im *Landkreis 04* finden sich zwischen Führungs- und Fachkräften der Leistungsstellen widersprüchliche Handlungsorientierungen. Während die Führungskräfte daran interessiert sind, die Inanspruchnahme zu erhöhen, kritisieren die Fachkräfte dies implizit, indem sie die Haltung der politischen Führung so beschreiben: „Man möchte das Geld, das man hat, raushauen“. Ein restriktiver Umgang mit den Antragstellenden sei von den Führungskräften und der Politik „nicht so gewünscht“. Die Fachkräfte unterscheiden aber deutlich zwischen „guten, ehrlichen, bescheidenen und dankbaren“ Leistungsberechtigten und jenen, die sie als „Querulanten“, „Störenfriede“ oder gar „Schwindler“ wahrnehmen und die nach ihrer Wahrnehmung entweder unangemessen hohe Ansprüche an die BuT-Leistungen stellen oder diese ohne jede Gegenleistung – und sei es auch nur Dankbarkeit – einfordern. In den Gesprächen mit den Fachkräften wurde eine Vielzahl von Fällen beschrieben, in denen Leistungsberechtigte sich nicht den Erwartungen der Fachkräfte entsprechend verhielten. Diese reagierten teilweise mit aktivem Verweis auf die eigenen Norm- und Gerechtigkeitsvorstellungen:

„Wenn die Eltern der Meinung sind, mein Kind muss in zwei Vereinen sein, dann muss ich eben einen Verein selber bezahlen. (...) Ja, das sage ich den Eltern dann auch (...) Familien, die arbeiten gehen, müssen das auch machen. (...) BuT ist ja auch nur als Zuschuss gedacht. Genauso diese 70 und 30 Euro. Das sei ja viel zu wenig, da könnte man ja überhaupt nichts mit kaufen. Was wir uns denn vorstellen würden, und die Taschenrechner kosten ja alleine schon 150 Euro ... Da sind sie bei mir ja immer genau richtig,

da fange ich an aufzuzählen, was ich jedes Jahr berappe bei zwei Kindern, dann ist meistens Ruhe am Ende.“

Zugleich trauen sich die Fachkräfte zu, vermeintlichen von tatsächlichem Bedarf genau unterscheiden zu können:

„Aber wo wirklich Not am Mann ist oder wo jemand wirklich verzweifelt ist, da versuchen wir auch zu helfen, wo wir können. Auch mit Tipps, wo man eventuell noch hingehen kann.“

Im *Landkreis 25* wurde angegeben, man halte sich bei der Umsetzung der BuT-Leistungen eng an den Gesetzestext, um das eigene Handeln abzusichern. Die BuT-Leistungen sollen einheitlich für alle Rechtskreise organisiert werden. Rechtsichere Umsetzung ist den Führungskräften wichtiger als die Ausnutzung von Handlungsspielräumen. Der Sozialdatenschutz wurde als sehr wichtig beschrieben. Deshalb solle die Kommunikation zwischen Anbietern und Leistungsstellen nicht direkt erfolgen, sondern über die Leistungsberechtigten, und zwar auch dann, wenn verfahrenstechnisch komplizierte Rückerstattungen abzuwickeln sind, die eigentlich im Backoffice laufen könnten. Bezüglich des Sachleistungsprinzips waren die Aussagen der Befragten der Leistungsstellen widersprüchlich. Einerseits wurde es als Schranke gegen Leistungsmissbrauch befürwortet. Rückerstattungen an die Eltern sollen deshalb grundsätzlich nur in Ausnahmefällen geleistet werden. Andererseits wurde argumentiert, den hohen Verwaltungsaufwand für die BuT-Leistungen könne man sparen, wenn die Leistungen als Geldleistung ausgezahlt würden. Die Fachkräfte der Leistungsstellen artikulierten eine relativ kritische Haltung gegenüber den potenziell BuT-Leistungsberechtigten. Sie unterschieden sprachlich zwischen „Hartz IV-lern“ und „normalen Menschen“, zeigten ein deutliches Unverständnis darüber, dass die „Hartz IV-ler“ aus ihrer Sicht zu teure Klassenfahrten beantragen und argumentierten normativ, die BuT-Leistungen bevorteilen potenziell Leistungsberechtigte gegenüber „Geringverdienern“. Es wird zudem zwischen zwei Gruppen von Leistungsberechtigten unterschieden: den „Kümmerern“ und denjenigen, die kein Interesse an der Entwicklung ihrer Kinder hätten. Diese Unterscheidung führt aber auch dazu, dass sich die Leistungsberechtigten in den Augen der Fachkräfte eigentlich gar nicht „richtig“ verhalten können: entweder fordern sie zu viel Leistungen von der Steuerzahler-Gemeinschaft, wenn sie beispielsweise auch für kleine Beträge einen Antrag auf BuT-Leistungen stellen, oder sie tun zu wenig für ihre Kinder, wenn beispielweise argumentiert wird, „denen ist der eine Euro Eigenanteil beim Mittagessen noch zu viel“ (Fachkraft).

Auch in einem befragten Schulsekretariat wurde ungefragt eine Diskussion darum geführt, ob die Leistungsberechtigten Leistungen missbrauchen und wieso sie kleinere Ausgaben wie diejenigen für eintägige Ausflüge nicht „vom Kindergeld bezahlen“, statt die Maschinerie der BuT-Antragstellung dafür in Gang zu setzen, die der Schule für wenige Euro viel Arbeit mache. Allerdings ist hier der Verfahrensaufwand für die Schulen auch besonders hoch. Besonderen Unterstützungsbedarf sahen die Befragten in den Leistungsstellen bei Kindern, die in Förderschulen gehen, obwohl oder gerade weil mit deren Eltern nur schwer zu kommunizieren sei.

Im *Landkreis 29* brachten die befragten Führungskräfte eine starke Skepsis gegenüber der Gerechtigkeitsnorm hinter den BuT-Leistungen zum Ausdruck, die sie, offensichtlich angesichts eines hohen Anteils an niedrigen Erwerbseinkommen in der Region und einer gewissen Betroffenheit auch in der Sozialverwaltung, als nicht fair verstehen:

„Und was ist im Rahmen der Gleichberechtigung vertretbar? Ich kann ja am Ende SGB II- oder Wohngeld- oder KiZ-Empfänger nicht besser stellen als einen mit Niedriglohn. Das ist immer wieder eine Gratwanderung.“

Sie differenzieren auf dieser Basis zwischen (erwerbstätigen) Nichtleistungsberechtigten, die sie als „Normalbürger“ bezeichnen und als Steuerzahler wahrnehmen, und den Leistungsberechtigten, die als Nichterwerbstätige kategorisieren:

„Und was ist mit dem – ich sage es mal jetzt salopp – Ottonormalverbraucher, der nicht in den Genuss der BuT-Leistungen kommt – wie geht es dem dabei?“

Das Konzept der Leistungsgerechtigkeit scheint tief in der kommunalen Leistungsverwaltung verankert, das Hinwirkungsgebot ist hingegen nicht sehr präsent. Es wird zwischen verschiedenen Gruppen von Leistungsberechtigten unterschieden. Denjenigen, die die BuT-Leistungen beantragen wollen, informiert sind und ihren Pflichten nachkommen, wolle man durchaus Unterstützung von Amts wegen zukommen lassen. Denjenigen aber, die schwer zu erreichen sind und keine Anträge stellen, wird unterstellt, es fehle ihnen ausschließlich an Motivation, ihren Kindern eine Förderung zukommen lassen zu wollen.

„Aber das Projekt an sich, BuT zu leisten, finde ich eine tolle Sache. Es liegt aber immer an denjenigen, wo es ankommen soll. Wenn die es nicht nehmen wollen (...), dann sind wir nicht gefordert, und da werden wir, werde ich auch nicht meine Arbeit, meine Kraft reinlegen.“ (Führungskraft)

Häufig wurden in den Gesprächen mit den Leistungsstellen auch Anbietern und Schulen unterstellt, sie würden die BuT-Leistungen im eigenen Interesse ausnutzen.

„Die [Leistungsberechtigten] sollen ja alles kriegen, es soll bitte keiner benachteiligt werden. Aber Bildung und Teilhabe kann auch nicht zum Selbstbedienungsladen von Kindergarten und Schule werden. Nur um bestimmte Angebote zu kompensieren oder ... Ja, am Ende sind es die Steuergelder von den Leuten, die hier wohnen, die wir hier verwalten. Da hätte ich gerne oftmals mehr Bewusstsein dafür.“ (Führungskraft)

Die relativ niedrige Inanspruchnahme wird vor allem mit dem geringen Interesse der Eltern daran begründet, ihren Kindern Teilhabechancen zu eröffnen. Zugleich wurde aber auch berichtet, man habe auch die Sozialhilfe immer schon restriktiv eingesetzt und sich nur widerwillig im Laufe der Zeit der Rechtsprechung zu den BuT-Leistungen „gebeugt“.

Chancengerechtigkeit als Handlungsorientierung

Eine weniger restriktive Handlungsorientierung nimmt für ihre Haltung nicht die Logik der Leistungsgerechtigkeit zum Ausgangspunkt, sondern das Konzept der Chancengerechtigkeit. Durch als gerecht erachtete Umverteilung zugunsten der Kinder aus Haushalten mit unzureichendem Einkommen sollen diese in die Lage versetzt werden, bestimmte Ziele gleichermaßen zu erreichen wie Kinder aus Haushalten mit höheren Ein-

kommen. Dabei wird mit dem Interesse der lokalen Gemeinschaft an gleichen Bildungschancen für alle Kinder und Jugendlichen bzw. dem Interesse des kommunalen Haushalts an möglichst wenigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der Zukunft begründet, dass man trotz geringen oder fehlenden Engagements der Eltern in die heute potenziell BuT-leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen zweckgebunden investieren wolle. Auf diese Weise sollen ihnen mit niedrigschwelligem Zugang zu den BuT-Leistungen Chancen eröffnet werden, ihren Lebensunterhalt später aus eigenen Kräften bestreiten zu können. Häufig wurde hier argumentiert, das Leistungsvolumen möge aber auf das Notwendige beschränkt sein. Das Argument, es handele sich bei den BuT-Leistungen um einen legitimen Rechtsanspruch im Rahmen des spezifischen sozio-kulturellen Existenzminimums, fand sich in den Gesprächen mit Fach- und Führungskräften der Leistungsstellen dieser Fallstudien-Kommunen nicht.

Einige Beispiele sind hier exemplarisch dargestellt.

Im *Landkreis 01* verwiesen befragte Führungskräfte der Leistungsstellen darauf, dass die Fachkräfte im Jobcenter grundsätzlich dazu neigten, den Leistungsbeziehenden die Verantwortung für ihre Lage zuzuweisen, und dass sie erwarten, dass diese sich gegenüber dem Jobcenter „brav“ verhalten. Da es sich bei den BuT-Leistungen aber um Leistungen für die Kinder handele, die unverschuldet bedürftig sind, seien die Fachkräfte hier eher bereit, Hilfe zu gewähren.

„Der Ansatz [von BuT] ist vor allen Dingen auch allen Kollegen eingängig, weil er einen Personenkreis betrifft, von dem man sagt, in der Regel haben die sich das nicht ausgesucht. Bei Erwachsenen ist ja häufig die Neigung zu sagen: Hey, Du bist doch selber schuld, komm klar. Bei Kindern sagt man: Na gut, die sind in der Familie, denen muss Hilfe gewährt werden. Und es ist eine Leistung, die keinen Anspruch hat: Jetzt musst Du aber brav sein, damit Du das bekommst. Sondern man muss nur die Leistungsvoraussetzungen erbringen. Insofern ja, ist das auch gut vermittelbar.“

Diese sozialpolitische Orientierung an den Rechtsansprüchen der bedürftigen Kinder hat in dem Kreis aber, anderes als in anderen Fällen, keine Tradition, sondern scheint eher aus den rechtlichen Vorgaben der Leistungsgesetze abgeleitet zu werden und Ausdruck einer teilweisen und möglicherweise begrenzten Neuorientierung zu sein. Dazu passen Aussagen der Fachkräfte des Jobcenters: Einerseits differenzierten sie durchaus nach der Logik des Gegenleistungsprinzips und gaben an, dass sich lediglich „bildungsferne“ Leistungsberechtigte mit langjährigen Sozialleistungsbiografien mit der Beantragung der BuT-Leistungen schwer täten, während sich alle anderen um ihre Kinder „bemühen“. Andererseits begrüßten sie, dass mit dem lokal angewandten Verfahren der Leistungserbringung der Charakter der BuT-Leistungen als Sachleistung gestärkt und so verhindert würde, dass Leistungsberechtigte die Mittel zweckentfremdet einsetzen. Hingegen argumentierten die Befragten in der Kreisverwaltung, insbesondere die häufig alleinerziehenden Wohngeldbeziehenden seien in der Regel erwerbstätig und erhielten über das Wohngeld nur einen geringen Zuschuss zu ihrem Einkommen. Deshalb, so wurde von der Kreisverwaltung vermutet, würden diese Eltern, anstatt sich als bedürftig zu outen, beispielweise den Beitrag zum Verein lieber selbst ansparen. Anders als in Kommunen mit einer langen Tradition aktiver Fürsorge-

politik für einkommensschwache und aus anderen Gründen bedürftige Bürger/innen erscheint hier die Orientierung an dem Ziel einer hohen Inanspruchnahme eher aus der verwaltungsorientierten Vorstellung zu rühren, im Wettbewerb mit anderen Kommunen bzw. mit anderen Jobcentern zu den Vorreitern zu gehören:

„Wo andere Jobcenter (...) noch diskutiert haben, können wir das und wie, da haben wir es gemacht und sind im Nachhinein oft oder eigentlich immer bestätigt worden.“ (Führungskraft)

Das Leitbild des Kreises sei dabei, Entscheidungsspielräume bei den BuT-Leistungen möglichst so zu nutzen, „dass wir nicht zu einer Ablehnung der Leistungen kommen, sondern dass wir zu einer Bewilligung der Leistungen kommen.“

Als Besonderheit der Zielsetzung bei der Erbringung von BuT-Leistungen beschreibt die Sozialamtsleitung im *Landkreis 13* das aktive Werben für die Inanspruchnahme der Leistungen. Dies stehe im Widerspruch zu einer ansonsten grundsätzlich restriktiven Haltung des Kreises in Bezug auf sonstige kommunale Sozialleistungen. In Bezug auf die BuT-Leistungen bestehe aber ein politischer Konsens: „Wir wollen das Geld [des Bundes] auch ausgeben.“ Die Förderung benachteiligter Kinder und Jugendlicher, die Stärkung von Kindern sei ein zentrales sozialpolitisches Ziel des Landkreises, denn „stärkere Kinder entwickeln sich anders“. Als Jugendhilfeträger habe der Kreis zudem ein eigenes Interesse an der Förderung von Bildung und Teilhabe benachteiligter Jugendlicher, die einen präventiven Charakter habe und potenziell teure Jugendhilfefälle verhindern könne. Auch, um die Mitwirkung des gE-Jobcenters an der Umsetzung der BuT-Leistungen trotz Übertragung der Aufgaben an den Kreis zu gewinnen, argumentiert der Kreis in diesem Sinne. Zwar sei der Verwaltungsaufwand hoch, doch mit Verweis auf die demografische Entwicklung zähle jedes Kind, und es gäbe auch jenseits von Kostenerwägungen einen sozialpolitischen Auftrag, für einzelne Zielgruppen etwas zu tun:

„In meinen Augen sind ja gerade diese jungen Menschen das Klientel der Zukunft beim Jobcenter, und wenn wir dieses Klientel nicht wollen, müssen wir was in Bildung investieren, um hier voran zu kommen.“ (Führungskraft)

Bei den Sachbearbeiter/innen steht ebenfalls der Fördergedanke im Mittelpunkt der BuT-Leistungserbringung. Man möchte mit den BuT-Leistungen einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit und Förderung von Kindern aus benachteiligten Familien leisten. Die Leistungsberechtigten werden überwiegend als hilfe- und unterstützungsbedürftig und um das Wohl ihrer Kinder bemüht beschrieben. Für einen Teil der Eltern wird allerdings auf mangelndes Interesse an der Förderung ihrer Kinder hingewiesen. Zugleich beschrieben Befragte aus Wohlfahrtsverbänden einen eher restriktiven Ansatz auch der BuT-Leistungsstelle, der vom Habitus bürokratischen Handelns geprägt sei und der Entscheidungen zugunsten der Leistungsberechtigten nur ermögliche, wenn regulative Vorgaben durch Gerichte gelockert und die Empfehlungen des Deutschen Vereins entsprechend angepasst wurden. Dies wurde mit der allgemeinen restriktiven Grundhaltung der Kreisverwaltung begründet und damit, dass die Potenzialdichte und damit der soziale Problemdruck eher gering seien.

Im *Landkreis 17* wurde von den Befragten in den Leistungsstellen mehrfach betont, dass durch den Einsatz der BuT-Leistungen bisher freiwillige kommunale Leistungen und Landesmittel eingespart werden sollten. So wurden auch Fördervereine, die sich in diesem Bereich engagiert hatten, von der Kreisverwaltung darauf hingewiesen, dass sie ihre Mittel jetzt für andere Zwecke oder Zielgruppen einsetzen könnten, die nicht durch die BuT-Leistungen erreicht werden. Zugleich wurde in den Interviews grundsätzlich respektvoll von den Leistungsberechtigten gesprochen. Die Befragten differenzierten zwischen einem Teil der Leistungsberechtigten, die sich aktiv um die Teilhabe ihrer Kinder kümmerten, und einem Teil der Leistungsberechtigten, denen der Aufwand zur Beantragung der BuT-Leistungen zu groß sei und die sich auch in anderen Belangen nicht oder nicht vollständig den gesetzten Normen entsprechend verhielten.

In der *Stadt 26* werden von der Führungsebene der Sozialverwaltung das Antragsverfahren und der Individualanspruch auf die BuT-Leistungen fundamental kritisiert. Dies erzeuge vor allem Verwaltungsaufwand, bringe den Leistungsberechtigten aber wenig. Es wurde massiv gefordert, statt der BuT-Leistungen die kommunale soziale Infrastruktur zu fördern. Die Führungskräfte vertraten mehrheitlich eine Sicht auf die Leistungsberechtigten als Bürger/innen, deren Motivlagen sich von anderen Personen nicht wesentlich unterscheiden: „Leistungsberechtigte Eltern wollen für ihre Kinder auch, dass es ihnen später mal besser geht, dass sie nicht aus der Gesellschaft ausgeschlossen werden“. Ein Teil der Fachkräfte war deutlich weniger empathisch eingestellt und begrüßte das Sachleistungsprinzip: „Wir wissen bei einigen Eltern ja, dass die Leistungen dann doch nicht bei den Kindern ankommen würden. Deshalb soll ja auch das Mittagessen möglichst mit dem Essensanbieter abgerechnet werden, dass das Geld gar nicht erst dort in die Haushalte kommt.“

III.3.2 Aufbauorganisation in den Fallstudien-Kommunen

Die Aufbauorganisation des Leistungsprozesses in den Fallstudien-Kommunen unterscheidet sich in vielen Details. Sie lässt sich aber grob in drei Modelle unterscheiden:

- Modell 1: Rechtskreisübergreifende, zentrale BuT-Sachbearbeitung,
- Modell 2: nach Rechtskreisen getrennte BuT-Sachbearbeitung, zentralisiert bei speziellen BuT-Fachkräften innerhalb einer Leistungsstelle oder bei einem anderen kommunalen Amt und
- Modell 3: nach Rechtskreisen getrennte BuT-Sachbearbeitung, Fallbearbeitung bei der Sachbearbeitung der Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises.

Die Entscheidungen für die lokale Aufbauorganisation wurden von den Befragten in den Fallstudien-Kommunen entlang zweier Aspekte begründet. Zum einen spielen zum System der BuT-Leistungserbringung externe lokale Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle, zum anderen sozialpolitische Handlungsorientierungen der entscheidenden Akteure des kommunalen Leistungsträgers.

Zu den externen lokalen Rahmenbedingungen zählt zunächst, wie und von wem die anderen Sozialleistungen des jeweiligen Rechtskreises erbracht werden. Dabei ist relevant,

- ob das Jobcenter als gemeinsame Einrichtung oder als kommunale Einrichtung betrieben wird,
- ob bei Landkreisen die Erbringung von Wohngeld, Sozialhilfe oder Asylbewerberleistungen an die Gemeinden delegiert ist oder in der Kreisverwaltung angesiedelt ist,
- auf wie viele kommunale Ämter die Zuständigkeiten für Wohngeld, Sozialhilfe, SGB II und Asylbewerberleistungen verteilt sind und
- ob vor 2011 den BuT-Leistungen vergleichbare Fördermöglichkeiten bestanden, in deren Administration andere kommunale Stellen, beispielsweise das Schulamt und das Jugendamt, einbezogen waren.

Eine zentrale BuT-Sachbearbeitung oder eine zentralisierte Sachbearbeitung innerhalb einer Leistungsstelle oder eines anderen kommunalen Amtes finden sich beispielsweise relativ häufig, wo die Wohngeld-Bearbeitung in Landkreisen an die Gemeinden delegiert ist.

In Bezug auf die Handlungsorientierungen lassen sich grob verallgemeinert zwei Begründungsstränge unterscheiden. Die einen Kommunen haben zum Maßstab von Organisationsentscheidungen gemacht, dass die BuT-Leistungen möglichst leicht bei den Leistungsberechtigten ankommen sollen. Den anderen ging es vor allem darum, den Verwaltungsaufwand für die Leistungsstellen möglichst gering zu halten.

Im Folgenden werden typische, in den Fallstudien vorgefundene Varianten der drei realtypischen Organisationsmodelle und die zugehörigen Begründungen für die jeweilige Organisationsentscheidung beschrieben.

Modell 1: Rechtskreisübergreifende, zentrale BuT-Sachbearbeitung

In einem guten Drittel der in die Untersuchung einbezogenen Fallstudien-Kommunen gibt es eine zentrale Stelle zur Bearbeitung der BuT-Anträge aus allen Rechtskreisen, mindestens aber der beiden zahlenmäßig großen Rechtskreise SGB II und Bundeskindergeldgesetz. Diese zentrale BuT-Stelle ist nicht zugleich für die Sozialleistungen der jeweiligen Rechtskreise zuständig und kann, je nach Organisation der Leistungen nach dem SGB II und dem Wohngeldgesetz, auch nicht auf die IT-Fachverfahren der Jobcenter oder Wohngeldstellen zugreifen. Deshalb entstehen unmittelbar im Prozess der BuT-Leistungserbringung Schnittstellen zum Beispiel zwischen einer zentralen BuT-Stelle beim kommunalen Sozialamt und einem gE-Jobcenter oder zwischen einer zentralen BuT-Stelle beim Kreissozialamt und Wohngeldstellen der Delegationsgemeinden. Diese Schnittstellen müssen mit geeigneten Verfahren wirksam überwunden werden, damit sie nicht die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen blockieren. Für die Gruppierung der Fallstudien-Kommunen zu diesem Typ ist nachrangig, ob neben der BuT-

Leistungsstelle weitere Ämter im Backoffice in die Abrechnung der BuT-Leistungen eingebunden sind. Zentrales Kriterium der Zuordnungsentscheidung ist, wo die Anträge angenommen und verantwortlich bearbeitet werden, weil der Ort der Antragsbearbeitung darüber entscheidet, ob die Leistungsberechtigten zusätzlich zur Beantragung der Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises eine weiteren Ort für die BuT-Leistungen ansteuern müssen und wohin sie sich bei Problemen wenden können.

In den Fallstudien-Kommunen sind es mehrheitlich kreisfreie Städte, in denen eine zentrale BuT-Stelle beim kommunalen Sozialamt für alle Rechtskreise zuständig ist. Zwei Beispiele zeigen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Aufbauorganisation:

In der *Stadt 10* besteht eine weitgehend, aber nicht vollumfänglich zentralisierte Aufbau-Organisation der BuT-Leistungsstellen. Die Erbringung der BuT-Leistungen ist für alle Rechtskreise weitgehend einheitlich beim Sozialamt angesiedelt. Dazu wurden bis auf den persönlichen Schulbedarf die BuT-Leistungen des gE-Jobcenters nach § 44b SGB II an die Kommune übertragen. In einer zentralen BuT-Abteilung des Sozialamts werden die Anträge aus allen Rechtskreisen entgegengenommen und bearbeitet. Insbesondere bei einem Wechsel zwischen den Rechtskreisen soll so eine kontinuierliche Betreuung der Leistungsberechtigten hinsichtlich der BuT-Leistungen abgesichert werden. Darüber hinaus sollten sich Informationen für Leistungsberechtigte und Anbieter auf diese Weise gut bündeln lassen. Außerdem sind in der zentralen BuT-Stelle die Abrechnungen und Zahlbarmachung für die meisten der BuT-Leistungen angesiedelt, nicht aber für Mittagessen und Lernförderung. Die Prüfung der Abrechnungen und die Zahlbarmachung des Mittagessens sowie der Lernförderung in den Schulen wird von einer zweiten Abteilung im Sozialamt durchgeführt. Für die Umsetzung der BuT-Leistungen für Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten und Kindertagespflege ist jene Stelle beim Jugendamt zuständig, die zugleich die Bearbeitung der Anträge bedürftiger Familien auf Übernahme der Kita-Beiträge verantwortet. Damit sollten Synergieeffekte zwischen diesen beiden Verfahren genutzt werden, um möglichst viele Leistungsberechtigte zu erreichen. Da die Bezuschussung der Mittagsverpflegung in Kitas bereits vorher Aufgabe des Jugendamtes war, wurde so auch ein kommunaler Pfad der Organisation fortgesetzt. Für die Leistungsberechtigten stellt diese Entscheidung nicht unbedingt eine Verfahrenserleichterung dar, weil sie für die Beantragung aller anderen BuT-Leistungen trotzdem mit der BuT-Stelle des Sozialamtes kommunizieren müssen. Sie kann aber den Zugang für jene Familien erleichtern, denen ausreichende Informationen über die BuT-Leistungen nicht zur Verfügung stehen, ehe sie einen Antrag auf Gebührenermäßigung stellen. Während die Personalausstattung der zentralen BuT-Stelle beim Sozialamt dem anfallenden Aufwand zu entsprechen scheint, standen dem Jugendamt für die Bearbeitung der BuT-Anträge für das Mittagessen in der Kindertagesbetreuung lange zu wenig Personalressourcen zur Verfügung. Zum Zeitpunkt der Befragung führten nicht mehr fehlende Stellen, sondern eine hohe Personalfuktuation immer wieder zu erheblichen Bearbeitungsrückständen. Im Hinblick auf die Information über die BuT-Leistungen und die Motivation zu ihrer Inanspruchnahme ist die Zusam-

menarbeit zwischen der zentralen BuT-Stelle und den für die Sozialleistungen der verschiedenen Rechtskreise zuständigen Ämter entscheidend. Hierin liegt aber kein Schwerpunkt der Arbeit der BuT-Stelle. Im Jugendamt wurde berichtet, dass es mehrere Konstellationen potenzieller Leistungsberechtigung gäbe, in denen entweder BuT-Anträge für gemeinschaftliches Mittagessen bei beiden kommunalen Leistungsstellen zu stellen sind oder die Menschen nur wegen des BuT-Antrags für Kita-Kinder den zweiten Weg zum Jugendamt gehen müssten: Wohngeldbeziehende haben in der Kommune nur unter bestimmten Bedingungen einen Anspruch auf die Kostenübernahme für die Kitagebühren, Kinderzuschlag-Beziehende haben keinen Anspruch auf diese Leistung. Diese Personenkreise müssten ausschließlich wegen ihrer Ansprüche auf die BuT-Leistung für das gemeinschaftliche Mittagessen in Kitas den zusätzlichen Weg zum Jugendamt gehen. Häufig sind für mehrere Kinder eines bedürftigen Haushalts beide Leistungsstellen zuständig: so kann ein Teil der Schulkinder im Hort versorgt werden, ein anderer Teil in der Ganztagschule. In manchen Konstellationen wechselt ein Kind sogar innerhalb einer Woche zwischen der Mittagsverpflegung von Hort und Schule.

„Die Kinder essen ja in der gleichen Kantine. Die bekommen das gleiche Essen. Es gibt Kinder, die sind drei Tage im Schulessen und zwei Tage im Hort; es ist für die Eltern nicht nachvollziehbar, dass sie zwei verschiedene Anträge stellen müssen an zwei verschiedenen Stellen in der Stadt. Das ist auch nicht vermittelbar.“ (Fachkraft)

In der *Stadt 28* mit gE-Jobcenter wurde beim Sozialamt eine zentrale BuT-Stelle eingerichtet, von der alle BuT-Anträge für alle Rechtskreise bearbeitet und von der alle Abrechnungen abgewickelt werden. Sie betreibt zudem eine Telefon-Hotline und bietet einen offenen Zugang zu persönlicher Beratung. Die BuT-Leistungen nach SGB II wurden vom gE-Jobcenter vollständig an die Kommune übertragen.¹⁸ Die Personalausstattung der zentralen BuT-Stelle wird als gerade ausreichend beschrieben. In Stoßzeiten oder bei größerem Personalausfall wären Bearbeitungszeiten eher zu lang. Die technische Ausstattung scheint immer wieder die Arbeitsabläufe zu behindern, es wurde von unregelmäßigen Systemausfällen und Zugangssperren zur Fachsoftware berichtet. Die Stadt hat eine eigene BuT-Richtlinie für alle Rechtskreis erstellt und sich dazu an den Sozialhilfe-Richtlinien des Landes und den Empfehlungen des Deutschen Vereins orientiert. Alle Fachkräfte, die an der Erbringung der BuT-Leistungen beteiligt sind, werden laufend in wöchentlichen Dienstbesprechungen geschult. Darüber hinaus wird mit internen Kapazitäten einmal jährlich für das zentrale BuT-Team eine mehrstündige Schulung durchgeführt. Die Stadt versteht sich als „soziale Stadt“ und hat zuvor bereits vorhandene Strukturen zur Förderung einkommensschwacher Familien als Kern der zentralen BuT-Stelle genutzt.

Die Landkreise unter den Fallstudien-Kommunen, die entsprechend Modell 1 mindestens die BuT-Leistungen nach SGB II und Bundeskindergeld in einer zentralen BuT-

¹⁸ Anfangs war der Schulbedarf von dieser Übertragung ausgenommen. Nachdem aber beispielsweise bei den so genannten Wohngeld-Mischhaushalten wegen der Überweisung der Leistung von zwei verschiedenen Stellen bei den Leistungsberechtigten immer wieder Missverständnisse auftraten, hat man sich für diese Lösung entschieden.

Stelle bei der Kreisverwaltung bündeln, haben die Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII und die Leistungen für Asylbewerber an die Gemeinden delegiert. Die Zuständigkeit für die BuT-Leistungen nach SGB XII oder AsylbLG liegen dann in der Regel bei den Delegationsgemeinden. Darunter fanden sich sowohl Kreise, bei denen das Jobcenter eine gemeinsame Einrichtung ist als auch solche mit kommunalem Jobcenter. Die Erbringung des Wohngeldes war in einigen, aber nicht allen dieser Fälle an die Gemeinden delegiert. Drei Beispiele mögen die Varianz der institutionellen Pfade jenseits der Organisation der BuT-Leistungserbringung illustrieren:

Im *Landkreis 08*, der die Erbringung der Sozialhilfe, des Wohngeldes und der Asylbewerberleistungen an die Gemeinden delegiert hat, ist ein zentrales BuT-Team beim Kreis-Jobcenter für die Bearbeitung der BuT-Leistungen nach dem SGB II, SGB XII und dem Bundeskindergeldgesetz und für die Beratung der Leistungsberechtigten zuständig. Die BuT-Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz liegen nach Landesrecht in der Zuständigkeit der Gemeinden und werden dezentral in den örtlichen Sozialämtern bearbeitet. Innerhalb des zentralen BuT-Teams des Kreises gibt es eine Trennung der Sachbearbeitung nach SGB II, Bundeskindergeldgesetz und SGB XII. In mehreren Gemeinde-Rathäusern und dezentralen Beratungsstellen des Jobcenters wird zusätzlich zur Beratung im zentralen BuT-Team terminierte Beratung auch zu den BuT-Leistungen angeboten. Viele Gemeinden praktizieren eine „hinwirkende Amtshilfe“, indem sie die Weiterbewilligungs-Bescheide für Wohngeld und Sozialhilfe in Kopie an das BuT-Team übersenden. In der Kreisverwaltung wird Wert auf rechtskonforme und möglichst unaufwändige Verwaltungsverfahren gelegt. Mit der Entscheidung für eine zentrale BuT-Stelle wollte man Schnittstellen verringern. Lediglich die Leistungen nach AsylbLG werden dezentral erbracht, weil das Landesrecht hier eine Zuständigkeit der Gemeinden vorsieht.

Im *Landkreis 13* mit gE-Jobcenter wurde eine zentrale BuT-Stelle beim Kreissozialamt eingerichtet. Sie ist für Antragsbearbeitung, Abrechnung und Zahlbarmachung der BuT-Leistungen nach dem SGB II, dem Wohngeld- und dem Bundeskindergeldgesetz zuständig. Hingegen ist wegen der geringen Anzahl der Fälle im SGB XII und bei den Leistungen für Asylbewerber/innen die jeweilige Sachbearbeitung beim Kreissozialamt für die BuT-Leistungen zuständig, die auch die Leistungen zum Lebensunterhalt für den jeweiligen Fall erbringt. Zudem ist die zentrale BuT-Stelle des Kreises nicht für die Erbringung der BuT-Leistungen in einer im Landkreis liegenden Stadt zuständig, sondern dort rechtskreisübergreifend auf Wunsch der Stadt das städtische Sozialamt. Die Erbringung von Wohngeld ist an die Gemeinden delegiert. Die gemeinsame Einrichtung hat bis auf den persönlichen Schulbedarf alle BuT-Leistungen nach § 44b SGB II an den Kreis übertragen. Dieser hat dann die BuT-Leistungen im Einzugsbereich der oben erwähnten Stadt an sie delegiert. Diese Stadt wird als sehr engagiert im sozialen Bereich beschrieben und wollte die BuT-Leistungen mit anderen freiwilligen sozialen Leistungen für Familien, die über einen städtischen Sozialpass abgewickelt werden, kombinieren. Anfangs war beim Kreis die Sachbearbeitung für die Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII auch für die BuT-Leistungen für alle Rechtskreise

zuständig, während ein kleines BuT-Team für Hinwirkungsaktivitäten bei Kooperationspartnern und Anbietern zuständig war. Seit einiger Zeit existiert nun ein spezielles BuT-Team für die Leistungssachbearbeitung nach dem SGB II und dem Wohngeld- bzw. Bundeskindergeldgesetz, bei dem weiterhin eine spezielle Zuständigkeit für die Informationsvermittlung an Multiplikatoren besteht. Die Sachbearbeiter/innen sind jeweils für spezielle Gemeinden zuständig, um Wissen auf Gemeindeebene zu bündeln. Alle Sachbearbeiter/innen sind telefonisch und persönlich für Antragstellende erreichbar und beraten die Antragstellenden direkt. Zwischen den BuT-Leistungsstellen des Kreises und der Stadt gibt es einen fachlichen Austausch zu den BuT-Leistungen, außerdem wird das gleiche IT-Fachverfahren angewandt. Die Entscheidung zur Bündelung der Aufgaben in einer zentralen Organisationseinheit wurde damit begründet, dass das Fachwissen und die Leistungserbringung für die großen Rechtskreise gebündelt werden sollte und man keine Doppelstrukturen schaffen wollte.

Der *Landkreis 29* erbringt die Leistungen nach dem SGB II in einem kommunalen Kreis-Jobcenter. Wohngeld wird von einer Abteilung des Kreissozialamtes in zwei Dienstsitzen nach regionaler Zuständigkeit gewährt, Sozialhilfe von einer anderen Abteilung des Kreissozialamtes an einer dieser Dienstsitze. Die Ausländerbehörde ist beim Kreis-Ordnungsamt angesiedelt. Für die BuT-Leistungen nach dem SGB II, dem Bundeskindergeldgesetz und dem Asylbewerber-Leistungsgesetz ist zentralisiert das kommunale Jobcenter zuständig. Es betreibt zwei Geschäftsstellen, in deren Eingangsbereichen BuT-Anträge ausgegeben und angenommen werden. In einer dieser Geschäftsstellen sitzt die spezialisierte Sachbearbeitung für die BuT-Leistungen, die potenziell Leistungsberechtigte bei Bedarf berät, Anträge intern nach Rechtskreisen getrennt bearbeitet und für die Zahlbarmachung zuständig ist. Die BuT-Leistungen nach dem SGB XII werden im Sozialamt des Kreises von der für die Hilfe zum Lebensunterhalt zuständigen Sachbearbeitung im Rahmen der allgemeinen Fallbearbeitung erbracht. Bis Mitte 2013 lief die Abrechnung für das gemeinschaftliche Mittagessen in Schulen über das Schulverwaltungsamt, das vor 2011 für die Abrechnung von Schulum Mittagessen zuständig war. Ziel der Entscheidungen zur Aufbauorganisation der BuT-Leistungserbringung sei es gewesen, den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten. Es ginge lediglich darum, gesetzliche Vorgaben zu erfüllen. Eine Verantwortung für eine pro-aktive Umsetzung des Hinwirkungsgebots wurde bisher eher nicht gesehen.

Modell 2: Nach Rechtskreisen getrennte BuT-Sachbearbeitung, (zumindest weitgehend) zentralisiert innerhalb einer Leistungsstelle oder bei einem anderen kommunalen Amt

Etwa ein Drittel der in die Untersuchung einbezogenen Fallstudien-Kommunen erbringen die BuT-Leistungen entweder für alle Rechtskreise oder mindestens für die beiden zahlenmäßig großen und vom Bund zu finanzierenden Rechtskreise SGB II und Bundeskindergeldgesetz getrennt voneinander. Dabei werden die BuT-Leistungen mindestens in der Mehrzahl der Rechtskreise spezialisiert durch BuT-Fachkräfte und getrennt

von der Bearbeitung der Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises (ALG II, Hilfe zum Lebensunterhalt, Wohngeld, Asylbewerberleistungen) administriert. Die spezialisierten BuT-Fachkräfte können in der Regel, aber nicht immer auf die IT-Fachverfahren zur Administration der Sozialleistung der jeweiligen Rechtskreise zugreifen. Die potenziell BuT-Leistungsberechtigten müssen sich für die Beantragung der BuT-Leistungen an eine zweite Stelle innerhalb des für sie zuständigen Amtes, bei Delegation der Sozialleistung zusätzlich zum Gemeindeamt auch an eine Stelle beim Kreis wenden. Für die Gruppierung der Fallstudien-Kommunen ist nachrangig, ob neben der BuT-Leistungsstelle weitere Ämter im Backoffice in die Abrechnung der BuT-Leistungen eingebunden sind. Zentrales Kriterium der Zuordnungsentscheidung ist, wo die Anträge angenommen und verantwortlich bearbeitet werden, weil der Ort der Antragsbearbeitung darüber entscheidet, ob die Leistungsberechtigten zusätzlich zur Beantragung der delegierten Sozialleistung einen weiteren Ort für die BuT-Leistungen ansteuern müssen und wohin sie sich bei Problemen wenden können. Außerdem ermöglicht eine spezialisierte Antragsbearbeitung potenziell qualitativ bessere und einheitlichere Entscheidungen.

Nach diesem Modell haben unter den 29 Fallstudien-Kommunen ausschließlich Landkreise die Aufbauorganisation geregelt – bis auf eine, die einen Sonderfall darstellt. Darunter sind sowohl Kreise mit kommunalem Jobcenter als auch mit gemeinsamer Einrichtung sowie Kreise, die das Wohngeld entweder von den Gemeinden erbringen lassen oder eine eigene Wohngeldstelle betreiben.

Die Trennung der Zuständigkeiten für die BuT-Leistungen verläuft entweder zwischen dem Jobcenter für das SGB II und einer zentralen BuT-Stelle der Kreises, die für alle anderen Rechtskreise zuständig ist (Konstellation 1), oder aber zwischen jedem der relevanten Rechtskreise, wobei dann innerhalb des Jobcenters oder der Kreisverwaltung spezialisierte BuT-Teams für die Bearbeitung der BuT-Anträge zuständig sind (Konstellation 2). Im Folgenden werden einige Beispiele für beide Konstellationen angeführt.

Der *Landkreis 02* ist ein Beispiel für die erste Konstellation. Hier gibt es eine zentrale BuT-Stelle zur Bearbeitung der Anträge aus den Rechtskreisen SGB XII, BKGG und AsylbLG. Der Kreis erbringt das Wohngeld, die kreisangehörigen Gemeinden erbringen die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII und die Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Man entschied sich trotz der Delegation dieser Leistungen für eine zentrale BuT-Stelle für diese Rechtskreise, weil die Einführung der BuT-Leistungen möglichst schnell gesichert werden sollte und für eine Dezentralisierung der BuT-Leistungen erst der öffentlich-rechtliche Vertrag mit den Kommunen hätte geändert werden müssen. Die zentrale BuT-Stelle des Kreises ist auch für Abrechnungen und Rückabwicklungen überzahlter Förderungen zuständig. Das gE-Jobcenter bearbeitet die Anträge nach dem SGB II separat und weitgehend spezialisiert in seiner Kreis-Zentrale. In den Geschäftsstellen wurden dazu anteilig Stellen für BuT-Multiplikator/inn/en geschaffen, die das Fachwissen über das Bildungs- und Teilhabepaket verbreiten sollen und für Rückfragen zur Verfügung stehen. In der Zentrale des

Kreisjobcenters wurde eine zusätzliche Stelle geschaffen, die für die Beratung der Anbieter, den Abschluss der Verträge mit Anbietern sowie die Abrechnung einzelner BuT-Leistungen zuständig ist. Die Abrechnung der Gutscheine für das Mittagessen wurde im Jobcenter zentralisiert, weil das Verfahren als so kompliziert eingeschätzt wurde, dass die ALG II-Sachbearbeiter/innen davon überfordert wären. Sowohl die dezentralen Multiplikator/inn/en der Jobcenter-Geschäftsstellen untereinander als auch diese und die Mitarbeiter/innen der zentralen BuT-Stelle des Landkreises treffen sich regelmäßig zum fachlichen Austausch.

Der *Landkreis 04* mit einer Vielzahl Städten und Gemeinden sowie mehr als zehn Jobcenter-Geschäftsstellen ist ein weiteres Beispiel für die erste Konstellation. Er hat die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zur Erbringung von Wohngeld und Sozialhilfe herangezogen und die Administration der BuT-Leistungen nach dem SGB XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz und nach dem Bundeskindergeldgesetz in einer zentralen BuT-Stelle beim Kreis gebündelt. Die Leistungen für das SGB II wurden vom gE-Jobcenter nur teilweise an den Kreis übertragen. Anträge können in den Geschäftsstellen des Jobcenters, bei der zentralen BuT-Stelle des Kreises, bei den Bürgerämtern der Gemeinden und für das gemeinschaftliche Mittagessen auch über die Schule oder Kita abgegeben werden. Die zentrale BuT-Stelle des Kreises bzw. die Leistungssachbearbeitung des Jobcenters bearbeiten die Anträge und bewilligen die Leistungen im Bereich ihrer jeweiligen Zuständigkeit. Die zentrale BuT-Stelle der Kreisverwaltung ist arbeitsteilig organisiert: ein Teil der Mitarbeitenden bearbeitet die Anträge, ein anderer Teil wickelt die Abrechnungen ab. Alle Fachkräfte übernehmen abwechselnd Dienst an der Telefonhotline, über die regelmäßig viele Anfragen eingehen. Zum Zeitpunkt der Befragung fehlte es in der BuT-Stelle des Kreises an einer allgemeinverbindlichen Richtlinie und auch an einer Grundsatzsachbearbeitung, die in komplizierten Einzelfällen ermessenslenkende Entscheidungen treffen konnte. Die Geschäftsstellen des Jobcenters praktizieren teilweise eine spezialisierte BuT-Sachbearbeitung, teilweise werden die BuT-Anträge in die ALG II-Sachbearbeitung integriert. Für jedes Sachbearbeitungs-Team stehen speziell geschulte BuT-Multiplikator/inn/en zur Verfügung. Für die Abrechnung des Mittagessens, der soziokulturellen Teilhabe und eintägiger Ausflüge ist die zentrale BuT-Stelle des Kreises für alle Rechtskreise zuständig. Sie erfasst die Ausgaben je Kind für die Rechtskreise in ihrer Zuständigkeit und weist eine Sammelbuchung für jede Abrechnung an. Für die Kinder im Leistungsbezug des SGB II werden individuelle Vermerke erstellt, die an das Jobcenter versandt und dort in die individuellen Fallakten eingestellt werden. Die Koordination zwischen Jobcenter und BuT-Stelle des Kreises läuft über zwei Personen auf mittlerer Führungsebene. Ursprünglich wollte der Kreis die Verantwortung für die BuT-Leistungen an die Gemeinden delegieren, die schon zur Erbringung der Leistungen Wohngeld und Sozialhilfe herangezogen waren, weil man die BuT-Leistungen als „originäre kommunale Aufgabe“ verstand. Da sich aber nicht alle kreisangehörigen Gemeinden damit einverstanden erklärten, hat letztlich das Kreissozialamt die Aufgabe übernommen. Weil diese Entscheidung relativ spät fiel, waren die folgenden Entscheidungen über die Aufbauorganisation zunächst davon

dominiert, Verwaltungsverfahren möglichst einfach und einheitlich zu gestalten und den zu diesem Zeitpunkt schon angestauten Berg von Anträgen überhaupt zu bearbeiten. Nachdem deutlich wurde, dass die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen im Vergleich der Kommunen des Landes unterdurchschnittlich ausfiel, setzten die politisch Verantwortlichen als neues Ziel die Erhöhung der Inanspruchnahme, möglichst alle BuT-leistungsberechtigten Kinder sollen BuT-Leistungen erhalten. Zum Zeitpunkt der Befragung befand sich die Kommune in einem Stadium der Erkundung von Ursachen für geringe Inanspruchnahmen in den verschiedenen Regionen des Flächenkreises.

Der *Landkreis 14* ist ein Beispiel für die zweite Konstellation der Aufbauorganisation im Organisationsmodell 2 (mit nach Rechtskreisen getrennter BuT-Sachbearbeitung, die innerhalb einer Leistungsstelle weitgehend zentralisiert organisiert ist). Hier wurden für die Wohngeld- und Kindergeld-Beziehenden in der Wohngeldstelle der Kreisverwaltung und für die Klientel des SGB II im gE-Jobcenter je spezialisierte Teams eingerichtet, in denen die Leistungssachbearbeitung vom Antrag bis zur Abrechnung erfolgt. Dagegen übernimmt die Sachbearbeitung des Kreissozialamts im SGB XII und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Rahmen der Fallbearbeitung auch die Erbringung der BuT-Leistung für diese Leistungsberechtigten. Mit dieser nach Rechtskreisen getrennten Aufbauorganisation sollten vor allem Doppelstrukturen für die Leistungsberechtigten vermieden und vorhandene, den Leistungsberechtigten vertraute Anlaufstellen genutzt werden. Im Jobcenter ist die Sachbearbeitung des zentralen BuT-Teams auf jeweils ein Bündel von Leistungsarten spezialisiert, beispielsweise auf alle Leistungsarten, die über die Schulen und Kitas umgesetzt werden. Dies bringe den Vorteil, dass konkrete Ansprechpartner/innen für jede Schule benannt werden können. In der Kreisverwaltung hat man sich dafür entschieden, alle Leistungsarten für jeden Fall jeweils integriert von einer Sachbearbeitung erbringen zu lassen, um größtmögliche Bürgernähe zu erreichen. Dabei legen beide Seiten Wert auf möglichst einheitliche Leistungserbringung über alle Rechtskreise hinweg, wozu enge Absprachen und Abstimmungsverfahren zwischen den Fach- und den Führungskräften beider Teams praktiziert werden. Diese seien angesichts der vielen Wechsel zwischen den beiden Rechtskreisen und der Mischhaushalte ohnehin erforderlich. So würden beispielsweise bei einem Rechtskreiswechsel Anträge und Daten vom Jobcenter ins Landratsamt oder umgekehrt weitergeleitet, die Betroffenen müssten keinen erneuten Antrag stellen und erhalten lediglich eine Information über die neue Fallzuständigkeit. Die Leistungsberechtigten würden um eine Unterschrift unter eine Datenübermittlungserlaubnis gebeten. Liegt diese vor, so kann die BuT-Leistungssachbearbeitung bei erforderlichen Nachfragen direkt Kontakt mit Dritten oder anderen Leistungsstellen aufnehmen, was den Leistungsberechtigten zusätzliche Wege spare.

Die *Stadt 03* nimmt im Modell 2 eine gewisse Sonderstellung ein: Sie hat einen relevanten Teil der Aufgaben an andere Akteure als die Leistungsstellen übertragen und die Antragstellung für alle Rechtskreise nahezu durchgehend konkludent organisiert. Dennoch gehört sie nach der hier vorgenommenen Typisierung der Aufbauorganisation zu den Kommunen, die die Leistungserbringung nach Rechtskreisen getrennt organi-

sieren und zugleich einen großen Teil der Backoffice-Aufgaben in spezialisierten Einheiten mehrerer Fachämter rechtskreisübergreifend administrieren. Das gE-Jobcenter hat die Zuständigkeit für die eintägigen Ausflüge, die Lernförderung, die Schülerbeförderung, die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und die soziokulturelle Teilhabe nach dem SGB II an die Kommune übertragen. Die Beantragung von eintägigen Ausflügen, Lernförderung, Schülerbeförderung und Mittagsverpflegung erfolgt konkludent direkt in der Schule bzw. der Kita. Die Schulsekretariate bzw. die Kita-Leitungen prüfen die Leistungsberechtigung durch Vorlage des jeweiligen Leistungsbescheids. Im Falle der eintägigen Ausflüge senden sie einen Sammelantrag, auf dem mehrere Ausflüge für dasselbe Kind eingetragen werden können, an das Sozialamt. Die Abrechnung erfolgt für die Rechtskreise BKG, SGB XII und AsylbLG durch das Sozialamt selbst, für das SGB II durch eine zentrale Abrechnungsstelle in einer spezialisierten Fachstelle der Kommune, die funktional dem Sozialamt zuzuordnen ist. Im Falle der Lernförderung, Schülerbeförderung und Mittagsverpflegung rechnen die Schulen mit der kommunalen Schulverwaltung ab. Die Mittagsverpflegung in Kitas wird für alle Kinder von der *Stadt 03* übernommen. Dabei werden über das Verfahren zur Beantragung eines Kita-Platzes im Jugendamt die Einkommensverhältnisse der Antragstellenden offengelegt, so dass das Jugendamt erkennen kann, ob ein BuT-Leistungsanspruch existiert. Mehrtägige Fahrten sind mit einer Bestätigung der Schule bzw. der Kita und unter Verwendung eines Formulars nach dem SGB II beim Jobcenter bzw. für die anderen Rechtskreise im Sozialamt zu beantragen. Die Abrechnung dieser Fahrten und die Auszahlung des Schulbedarfs im SGB II erfolgt über die jeweils für die integrierte Fallbearbeitung zuständigen Fachkräfte in den Geschäftsstellen des gE-Jobcenters. Die Beantragung der Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe erfolgt konkludent unter Vorlage des Leistungsbescheids beim Leistungsanbieter. Die Bewilligung und Abrechnung der Leistungen für soziokulturelle Teilhabe erfolgt für alle Rechtskreise durch die zentrale Fachstelle der Kommune, die auch für die Abrechnung der eintägigen Ausflüge im SGB II zuständig ist. Für die Prüfung der Leistungsberechtigung für die Antragsteller/innen aus dem SGB II führt die kommunale Abrechnungsstelle über einen Share-Point ein Datenabgleich mit dem gE-Jobcenter durch und löst auf diese Weise das in anderen Fallstudien-Kommunen als zentral beschriebene Schnittstellenproblem. Die Entscheidung für eine rechtskreisübergreifende konkludente Antragstellung fiel im Interesse einer möglichst hohen Inanspruchnahme der BuT-Leistungen. Die Entscheidung, den größten Teil der BuT-Leistungen nach dem SGB II an die Kommune zu übertragen, resultiert aus dem Interesse aller lokalen Akteure, die Praxis von Sammelabrechnungen ohne personengenaue Abbildung kleiner Zahlungsbeträge in den Fachverfahren der BA gegen eine gegenteilige Forderung der BA und des BMAS aufrechterhalten zu können und somit den Verwaltungsaufwand nicht massiv ausweiten zu müssen.¹⁹ Der Anspruch der *Stadt 03* bestand darin, die Ressourcen aus den Leistungen für Bildung und Teilhabe nicht in die Verwaltung fließen zu lassen, sondern sie den Leis-

¹⁹ Das heißt nicht, dass im Falle einer Prüfung ein detaillierter Verwendungsnachweis unmöglich wäre, lediglich, dass die Leistungserbringung auf weniger aufwändige Weise dokumentiert wird.

tungsberechtigten zur Verfügung zu stellen. Der Zugang zu den BuT-Leistungen sollte möglichst niedrigschwellig sein. Deshalb habe man für ein konkludentes Antragsverfahren entschieden:

„B1: Möglichst so, dass man vor Ort geht, dort, wo der Verein ist, der Sportverein ist oder die Musikschule ist, dass man dort im Prinzip sagt: Ich möchte daran teilnehmen, hier, ich bin Leistungsberechtigter und nun soll es auch losgehen. [...]Ich denke, das eigentliche Stichwort ist dieser niedrigschwellige Zugang. Um den ging es eigentlich. Weil hier sind immer Familien mit Kindern betroffen, die sowieso Hemmschwellen als solche empfinden. Je verwalteter es wird, je schwieriger ist das Feld.“ (Führungskraft)

Um Leistungsanbieter für dieses vereinfachte Verfahren zu gewinnen, sollte es auch für diese unbürokratisch geregelt sein. So wurde die Prüfung und Abrechnung der Leistungen vollständig ins Backoffice verschiedener kommunaler Ämter und des Jobcenters verlagert. Für das gewählte Verfahren konnte dabei zum Teil an Leistungs- und Angebotsstrukturen angeknüpft werden, die aufgrund vergleichbarer freiwilliger kommunaler Leistungen in der Zeit vor 2011 schon vorhanden waren.

Modell 3: Nach Rechtskreisen getrennte BuT-Sachbearbeitung, Fallbearbeitung (mehrheitlich) bei Sachbearbeitung der Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises

Weniger als ein Drittel der Fallstudien-Kommunen erbringen die BuT-Leistungen entweder für alle Rechtskreise getrennt voneinander oder mindestens für die beiden zahlenmäßig großen und vom Bund zu finanzierenden Rechtskreise SGB II und Bundeskindergeldgesetz getrennt voneinander und praktizieren zugleich in der Mehrzahl der Rechtskreise eine integrierte Fallbearbeitung bei den Fachkräften, die auch für die jeweilige Sozialleistung zuständig sind. Diese Fachkräfte können immer auf die IT-Fachverfahren zur Administration der Sozialleistungen des jeweiligen Rechtskreises zugreifen. Sie können so beispielsweise potenziell Leistungsberechtigte direkt bei der Beantragung des Wohngeldes auch zu den BuT-Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz beraten. Die potenziell BuT-Leistungsberechtigten müssen sich für die Beantragung der BuT-Leistungen an keine weitere Stelle wenden. Für die Gruppierung der Fallstudien-Kommunen ist nachrangig, ob neben der BuT-Leistungsstelle weitere Ämter oder andere Akteure innerhalb der Leistungsstelle im Backoffice in die Abrechnung der BuT-Leistungen eingebunden sind. Zentrales Kriterium der Zuordnungsentcheidung ist, wo die Anträge angenommen und verantwortlich bearbeitet werden, weil der Ort der Antragsbearbeitung darüber entscheidet, ob die Leistungsberechtigten zusätzlich zur Beantragung der Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises einen weiteren Ort für die BuT-Leistungen ansteuern müssen, wohin sie sich auch bei Problemen wenden können. Eine integrierte Fallsachbearbeitung kann einerseits dazu führen, dass Nicht-Inanspruchnahme von BuT-Leistungen schneller erkannt und ihr mit individueller Beratung begegnet werden kann. Andererseits kann dieses Organisationsmuster unter Bedingungen begrenzter Ressourcen dazu führen, dass die Bearbeitung der Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises immer dominant ist und für eine intensive Beratung zu den BuT-Leistungen keine Zeit bleibt.

In dieser Gruppe finden sich unter den 29 Fallstudien-Kommunen sowohl kreisfreie Städte mit gE-Jobcentern als auch Landkreise mit kommunalem und gE-Jobcenter. Einige Beispiele sind hier skizziert.

Im *Landkreis 01* sind die Geschäftsstellen des gE-Jobcenters für die Annahme und Bearbeitung der BuT-Anträge nach dem SGB II in ihrem jeweiligen Einzugsgebiet zuständig. Die BuT-Anträge werden im Jobcenter integriert durch die Fachkräfte bearbeitet, die auch die Anträge auf ALG II bearbeiten. Die BuT-Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz werden beim Sozialamt der Gemeinden beantragt und dort ebenfalls im Rahmen integrierter Fallbearbeitung geprüft und bewilligt. Für die BuT-Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz ist das Kreissozialamt zuständig, das die Anträge spezialisiert bearbeitet. Die BuT-Anträge können aber auch bei den gemeindlichen Wohngeldstellen, die für die Wohngeldbearbeitung zuständig sind, oder den Sozialämtern der Gemeinden gestellt werden. Sie werden dann an das Kreissozialamt zur Bearbeitung weitergeleitet. Die BuT-Leistungen werden seit 2014 über eine Bildungskarte abgewickelt, nachdem zuvor Gutscheine eingesetzt wurden. Die Entscheidung für das Kartensystem wurde damit begründet, dass auf diese Weise die Abrechnungen der BuT-Leistungen vereinfacht würden und dass sie die Inanspruchnahme erleichtere, weil mit der Karte mehrere Leistungen bündelt werden und der Zugang zu den Leistungen weniger stigmatisierend sei als im Gutscheinsystem.

Der *Landkreis 09* betreibt sowohl für sein kommunales Jobcenter als auch für das Kreissozialamt und die Wohngeldstelle des Kreises mehrere Außenstellen in den Gemeinden.²⁰ An einzelne größere kreisangehörige Gemeinden sind die Leistungen nach dem Wohngeldgesetz delegiert. Aus einer langjährigen Tradition der Delegation der Sozialhilfe an die Gemeinden und um Zugangshürden für die Leistungsberechtigten zu reduzieren, wurde entschieden, auch die BuT-Leistungen in den jeweils für die Grundleistung zuständigen Kreis-Ämtern und nicht durch eine zentrale BuT-Stelle zu erbringen.

„Aber insofern wüsste ich nicht wie wir das organisieren sollten, eine BuT-Stelle für alle als Anlaufstelle, das ginge nicht, weil wir würden die Klienten durch die Gegend schicken. Also dann, die würden auf dem Weg verloren gehen.“ (Führungskraft)

Parallel dazu wurde eine zentrale BuT-Einheit mit Koordinierungsauftrag beim Kreis-Jugendamt angesiedelt, um die BuT-Leistungen mit den Aufgaben des Kreises bei der Entwicklung der Schul- und Kinderbetreuungslandschaft zu verbinden. Die Zusammenarbeit zwischen Kreis-Jobcenter und der zentralen BuT-Koordination beim Kreis-Jugendamt ist allerdings durch Kommunikationsprobleme und ungenaue Kompetenzabgrenzungen erschwert. Zudem ist eine Abrechnungsstelle im BuT-Team des Kreis-Jugendamtes für die Abrechnung der BuT-Leistung für das Mittagessen zuständig. Eine kreisangehörige Gemeinde wickelt die BuT-Leistungen über einen Sozialpass ab. Wenn eine leistungsberechtigte Person beispielsweise eine Ermäßigung für ein Schul- oder Kita-Mittagessen über diesen Pass geltend macht, dann lässt sich die Gemeinde eine Abtretungserklärung für die entsprechende BuT-Leistung unterschreiben und

²⁰ Auch die Leistungen nach dem Asylbewerber-Leistungsgesetz sind beim Kreissozialamt angesiedelt.

rechnet diese dann mit dem Kreis-Jugendamt ab. Das BuT-Koordinations-Team des Kreis-Jugendamtes prüft und erfasst die abgerechneten Leistungen und schickt Zahlungsbarmachungserklärungen an das jeweils zuständige Kreis-Jobcenter oder Kreissozialamt, die dann die Auszahlung vornehmen. Da allerdings dieses BuT-Koordinations-Team des Kreis-Jugendamtes über zu wenig Personal verfügt, dauert die Abrechnung einzelner Leistungen nach Aussagen der Beteiligten häufig mehrere Monate.

In der *Stadt 15* sind für BuT-Leistungen nach dem SGB II das gE-Jobcenter, für BuT-Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die Ausländerbehörde, für das SGB XII das Sozialamt und für die Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz die beim Sozialamt angesiedelte Wohngeldstelle, die den Mietzuschuss nach § 3 Abs. 2 Wohngeldgesetz administriert, zuständig. Mit Ausnahme der Ausländerbehörde sind diese Leistungsstellen in den Stadtbezirken jeweils in einem Gebäude untergebracht. Die Leistungsstellen bearbeiten und bewilligen die Anträge auf BuT-Leistungen und sind für die Abrechnung einzelner, aber nicht aller BuT-Leistungen für ihre jeweiligen Rechtskreise zuständig. Ziel dieser Aufbauorganisation war es, dass alle Sozialleistungen „aus einer Hand“ erbracht werden. Dieses Prinzip wurde allerdings für diejenigen Wohngeldbeziehenden gebrochen, die einen sogenannten Lastenzuschuss nach § 3 Abs. 3 und 4 Wohngeldgesetz bewilligt bekommen. Sie müssen ihre BuT-Anträge beim dezentralen Sozialamt stellen, obwohl ihr Wohngeldantrag in einer zentralisierten Wohngeldstelle bearbeitet wird. Die Fachkräfte der Dienststellen des Sozialamtes beschreiben diese Fälle als problematisch, weil die Bearbeitung dieser Wohngeldanträge und die Erstellung dieser Wohngeld-Bescheide bis zu sechs Monate dauere. In dieser Zeit besteht jenseits eventueller Nachfragen zum Stand der Bearbeitung der BuT-Anträge keinerlei Kontakt zwischen dem für die BuT-Leistungen zuständigen Sozialamt und den potenziell BuT-Leistungsberechtigten aus diesem Geltungsbereich des Wohngeldgesetzes. In die Antragstellung können neben den Leistungsstellen auch sozialräumlich organisierte Sozialarbeiter/innen eingebunden sein. Im Jobcenter sind die Fachkräfte, die die ALG II-Anträge bearbeiten, auch für die BuT-Leistungen für die jeweiligen Bedarfsgemeinschaften zuständig. Daneben wurden Multiplikator/inn/en benannt, die neben ihrer jeweiligen Haupt-Tätigkeit zu allen die BuT-Leistungen betreffenden Fragen als Ansprechpartner/innen für alle Fachkräfte des Jobcenters fungieren. Im Bereich des Sozialamtes sind die für die spezialisierte Erbringung der BuT-Leistungen Zuständigen angesichts der dezentralen Organisation des Sozialamts rein organisatorisch nicht in der Lage, alle BuT-Anträge zu bearbeiten. Deshalb sind in einigen Außenstellen des Sozialamts alternativ die Fachkräfte, die für die Erbringung der Hilfen zum Lebensunterhalt zuständig sind, auch für die BuT-Leistungen für ihre Fälle verantwortlich. Für die Abrechnung der BuT-Leistungen gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten in städtischen Kindertageseinrichtungen ist eine Abteilung im Jugendamt verantwortlich, die auch für die Festsetzung der Kita-Gebühren für die kommunalen Kindertageseinrichtungen zuständig ist und die Antragstellenden auch berät. Die dortigen Fachkräfte sind für beide Aufgabebereiche verantwortlich, es gibt also keine BuT-Spezialisten. Für die Abrechnung der

BuT-Leistungen Mittagsverpflegung und eintägige Ausflüge in den Schulen in städtischer und freier Trägerschaft ist eine Abteilung im Schulverwaltungsamt zuständig, die keinen direkten Kontakt zu den Leistungsberechtigten hat, sondern die Ausflüge pauschaliert mit den Schulen und die Aufwendungen für das gemeinschaftliche Mittagessen mit den Essensanbietern verrechnet. Diese Abteilung war vor 2011 für die Abrechnung der freiwilligen kommunalen Förderung von Lernmitteln zuständig. Dort findet eine spezialisierte Bearbeitung der BuT-Anträge statt.

In der *Stadt 19* sind gE-Jobcenter, Sozialamt und Wohngeldstelle für die Antragsannahme und -bearbeitung sowie für die Bewilligung aller BuT-Leistungen aus ihren jeweiligen Rechtskreisen dem Grunde nach zuständig. Sie sind außerdem jeweils für die Abrechnung und Zahlbarmachung der BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten, den Schulbedarf und die soziokulturelle Teilhabe zuständig. Für die Abrechnung der BuT-Leistung für eintägige Ausflüge und das Mittagessen sind rechtskreisübergreifend jeweils eine zentrale Stelle im Jugendamt für die Kitas und im Schulamt für die Schulen zuständig. Sie nehmen im Einzelfall auch BuT-Anträge entgegen und leiten sie weiter. Im Zweifelsfall fordern sie unabhängig von den Leistungsstellen spezielle Unterlagen und Nachweise an. Für die Erfassung der konkreten Bedarfsmeldungen der Schulen, die Abrechnung und Zahlbarmachung der BuT-Lernförderung ist für alle Rechtskreise eine andere Stelle der Schulverwaltung zuständig. Diese hat zwar keinen Publikumsverkehr, ist aber zumindest im Rahmen telefonischer Nachfragen und schriftlicher Beschwerden in die Information über die BuT-Lernförderung und die Beratung der Leistungsberechtigten wie der Schulen eingebunden. Die BuT-Leistung für die Schülerbeförderung wird von den städtischen Verkehrsbetrieben zentral über eine Verwaltungseinheit für Wirtschaftsförderung abgerechnet. Diese Aufbauorganisation wurde gewählt, um möglichst viele der vor 2011 bereits bestehenden Strukturen und Verfahren für die Erbringung der BuT-Leistungen zu nutzen und den Verwaltungsaufwand gering zu halten. Die Beantragung sollte bei den drei Leistungsstellen, die für die Sozialleistungen der jeweiligen Rechtskreise zuständig sind, „als Annex zu dem jeweiligen Leistungsbezug“ angesiedelt werden, um Doppelarbeit zu vermeiden und den Leistungsberechtigten „den Gang zu den verschiedenen zuständigen Stellen“ zu ersparen. In der Wohngeldstelle ist eine spezialisierte BuT-Sachbearbeitung eingerichtet, die die Anträge der Wohngeld- und Kinderzuschlag-Beziehenden bearbeitet. Perspektivisch soll die Bearbeitung der BuT-Anträge in die allgemeine Fallbearbeitung integriert werden. Im Sozialamt wurde von einiger Zeit die anfangs spezialisierte BuT-Sachbearbeitung aufgelöst und auf die Sachbearbeitung übertragen, die auch für die Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständig ist. Dabei übt die ehemals spezialisierte Fachkraft für ihre Kolleg/inn/en eine Beratungsfunktion in komplexen Einzelfällen aus. Im gE-Jobcenter konnten die Teams der Leistungssachbearbeitung selbst entscheiden, welche Organisationsform sie wählen wollten. Deshalb finden sich im Jobcenter sowohl Leistungsteams mit spezialisierter BuT-Sachbearbeitung als auch

solche, in denen die BuT-Leistungen im Rahmen der Fallbearbeitung von den Fachkräften bearbeitet werden, die auch die ALG II-Anträge bearbeiten.²¹

III.3.3 Hinwirkung

Auftrag der Leitungsverwaltung ist es, entsprechend dem Hinwirkungsgebot nach § 4 Abs. 3 Satz 2-4 SGB II darauf hinzuwirken, dass Kinder und Jugendliche Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten. Sie haben dazu mit Schulen und Kindertageseinrichtungen, den Trägern der Jugendhilfe, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, freien Trägern, Vereinen und Verbänden und sonstigen handelnden Personen vor Ort zusammenzuarbeiten. Außerdem sollen sie die Eltern unterstützen und in geeigneter Weise dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche Leistungen für Bildung und Teilhabe möglichst in Anspruch nehmen.

Den institutionellen Teil des Hinwirkungsgebots können die Leistungsträger primär über Netzwerkarbeit mit den Anbietern vorhandener Infrastrukturen und Leistungen erfüllen, den individuellen mit einer aktiven Informationspolitik und individueller Beratung gewährleisten, die die bestehenden Angebote lokal transparent macht und die potenziell Leistungsberechtigten ermutigt und praktisch darin unterstützt, ihre Rechtsansprüche einzulösen.

Je nach Entscheidung zur Aufbauorganisation (vgl. Abschnitt III.3.2) entstehen im Prozess der Erbringung der BuT-Leistungen an verschiedenen Stellen im Leistungsprozess unterschiedlich hohe Zugangshürden zu den BuT-Leistungen. Um die Leistungsberechtigten dabei zu unterstützen, diese spezifischen verfahrensimmanenten Hürden so gut wie möglich zu überwinden, setzen die Fallstudien-Kommunen unterscheidbare Hinwirkungs-Strategien ein.

Alle Kommunen berichteten von mehr oder weniger intensiven Informationsaktivitäten, die allerdings oft schon eine Weile zurück liegen. Allgemeine bzw. abstrakte Information allein, und sei sie noch so intensiv, zeigt allerdings nach den Erfahrungen der Kommunen wenig Wirkung, solange sie nicht mit direkten persönlichen Beratungs- und Unterstützungsangeboten einhergeht. Dabei können entsprechende Beratungs- und Unterstützungsangebote wirksam sowohl von den Leistungsstellen als auch von Schulen, Kitas, Anbietern und Beratungsstellen zur Verfügung gestellt werden. Sie erfordern allerdings Ressourcen, die häufig nicht im notwendigen Umfang zur Verfügung stehen. Eine solche aktive Unterstützung der Schulen, Kitas, Schulsozialarbeit, der Anbieter und anderer Akteure erfordert, dass die Leistungsstellen diese regelmäßig aktuell informieren und ihnen bei Bedarf als Kooperationspartner auch direkte Kommunikationswege zu entscheidungsfähigen Akteuren offen stehen.

²¹ Die Kommune 19 ist eher eine Mischform zwischen spezialisierter und integrierter Fallbearbeitung. Da in der Tendenz bereits abgeschlossene und noch laufende Umstrukturierungen aber in Richtung einer integrierten laufen, wurde sie diesem Modell der Aufbauorganisation zugeordnet.

Information und Kooperation mit Schulen, Kitas und Anbietern in Kommunen mit zentralisierter Aufbauorganisation der BuT-Leistungserbringung

Der *Landkreis 08* hat entschieden, die vom Bund für die Jahre 2011 und 2012 zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel an die Gemeinden zum Ausbau der Schulsozialarbeit weiterzuleiten. Die Gemeinden haben dann – nach einem Konzept des Kreises – solche Träger mit der Schulsozialarbeit vor Ort beauftragt, die bereits in schulische Netzwerke eingebunden waren und über eigene Netzwerkkontakte zu Jugendhilfe und Familienhilfe verfügten. Diese Entscheidung ermögliche der Schulsozialarbeit, mit den unterstützungsbedürftigen Familien ganzheitlich zu arbeiten. Ein Teil dieser Arbeit ist die Unterstützung bei der Beantragung von BuT-Leistungen. Von Beginn der BuT-Umsetzung an hatte der Kreis Kooperationspartner/innen – Städte und Gemeinden als Leistungsträger für Wohngeld, Sozialhilfe und die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Anbieter und Schulen – halbjährlich zu Fach-Informationsgesprächen eingeladen, um über aktuelle rechtliche Entwicklungen oder Regelungen der Rahmenbedingungen zu informieren und gemeinsam offene Fragen zu diskutieren. Aus einem Informationsaustausch mit den Schulsozialarbeiter/innen der Gemeinden hat sich eine regelmäßige und enge bilaterale Kooperation zwischen diesen und dem zentralen BuT-Team des Kreises entwickelt. Dadurch wurden die Schulsozialarbeiter/innen gerade in der Einführungsphase der BuT-Leistungen zu den für die Leistungsstellen wichtigsten Kooperationspartnern bei der Hinwirkung auf eine Inanspruchnahme der BuT-Leistungen. Schulen und Schulsekretariate wurden parallel dazu in gesonderten Veranstaltungen zu den BuT-Leistungen informiert.

Die Wohngeldstellen der Gemeinden haben teilweise eigene Flyer entwickelt und erinnern durch ergänzende Hinweise auf ihren Wohngeldbescheiden an die Notwendigkeit, Folgeanträge für die BuT-Leistungen zu stellen und den Wohngeldbescheid auch bei der BuT-Leistungsstelle einzureichen. Darüber hinaus beraten die Wohngeldstellen und Sozialämter der Gemeinden auch aktiv:

„Ich glaube, da sind dann auch die Leistungssachbearbeiter, die den direkten Zugriff zu den Leuten haben. Wenn die Werbung dafür machen, das steigert auch ganz extrem die Inanspruchnahme. Also wenn die wirklich dann sagen, okay, und wollen Sie nicht und ich sehe hier auf Ihren Kontoauszügen, Sie zahlen Mittagessen für Ihr Kind, wollen Sie nicht einen Antrag auf BuT stellen?“ (Anbieter)

Der vorhandene Ermessensspielraum wird nach Angaben der Befragten in den Leistungsstellen genutzt, um möglichst viele Anträge auf BuT-Leistungen bewilligen zu können. Unvollständige Anträge führen nicht zur Ablehnung von Anträgen, weil in diesen Fällen die Leistungsstelle selbst anspruchsbegründende Sachverhalte ermittelt. Verwaltungsvereinfachung soll nach dem Anspruch der Sozialverwaltung nicht nur ihr selbst, sondern auch den Leistungsberechtigten nutzen. Lokale Richtlinien werden veröffentlicht, um die Entscheidungsgrundlagen transparent zu machen.

In *Stadt 10* wird beschrieben, dass die Fachkräfte der zentralen BuT-Stelle beim Sozialamt bei Antragstellung und Beratung den Leistungsberechtigten die ganze Bandbreite möglicher Leistungen vorstellen und versuchen, sie zur Nutzung der Leistungen zu

ermutigen. Die befragten Leistungsberechtigten bestätigten diese Beschreibung. Sie äußerten sich sehr zufrieden mit der zentralen BuT-Stelle und deren Umgang mit den Leistungsberechtigten. Die Mitarbeiter/innen seien freundlich, höflich und zuvorkommend, sie nähmen sich Zeit für die Fragen der Leistungsberechtigten, reagierten freundlich auf Fragen, erklärten verständlich, würden beim Ausfüllen der Anträge helfen und hätten ein offenes Ohr für die Anliegen der Leistungsberechtigten. Wartezeiten seien eher kurz und wenn es Leistungsberechtigten beispielsweise wegen mangelnder Sprach-Kompetenz schwer falle, die Anträge und Verfahren zu verstehen, würden die Mitarbeiter/innen hilfreich unterstützen. Die Fachkräfte beim Jugendamt, die die Anträge auf BuT-Leistungen für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung entgegen nehmen, beraten grundsätzlich auch zu den anderen BuT-Leistungen. Weil bei ihnen auch Familien vorsprechen, die lediglich ermäßigte Kita-Gebühren beantragen wollten und sich selbst nicht als Klientel für die BuT-Leistungen betrachteten, könnten sie auch Familien im Bereich der Schwellenhaushalte erreichen und teilweise zur Beantragung von Wohngeld oder Kinderzuschlag und damit auch von BuT-Leistungen motivieren. Als entscheidend für eine hohe Inanspruchnahme der BuT-Leistungen wird in beiden BuT-Leistungsstellen die direkte Beratung und Unterstützung bei der Antragstellung beschrieben.

In einer derart zentralisierten Aufbauorganisation ist es besonders wichtig, dass die Leistungsstellen, die ALG II, Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII und Wohngeld erbringen, ebenfalls zumindest rudimentär über die BuT-Leistungen informieren. Zwar waren die befragten Fach- und Führungskräfte der zentralen BuT-Stelle unsicher, inwieweit gE-Jobcenter und Wohngeldstelle diese Aufgabe erfüllten, und kritisierten in dieser Hinsicht die Familienkasse. Mehrere, jedoch nicht alle befragten Leistungsberechtigten berichteten aber, dass sie einen ersten Hinweis auf die BuT-Leistungen vom Jobcenter bzw. der Wohngeldstelle erhielten und sich dann an die zentrale BuT-Stelle wandten. Die zentrale BuT-Stelle der *Stadt 10* betreibt regelmäßig aktiv Öffentlichkeitsarbeit für die BuT-Leistungen, wobei eine Führungskraft darauf hinweist, wie ungewöhnlich es sei, dass Ämter Werbung für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen machen. Es gibt einen übergreifenden Flyer sowie Flyer für jede Leistungsart, die in drei Sprachen zur Verfügung stehen. Eine Homepage mit den relevanten Informationen wurde eingerichtet und lokale Medien wurden genutzt, um die Information zu verbreiten. Infotafeln in Bussen und an Litfaßsäulen informierten 2011 vor allem über die BuT-Leistung für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung. Das entwickelte Material wird einerseits bei den Beratungsgesprächen eingesetzt, und wurde andererseits an Schulen, Kitas (dort jeweils auch an Elternbeiräte), Leistungsanbieter und andere Multiplikator/inn/en wie Stadtteilorganisationen und Organisationen der Nachbarschaftshilfe mit der Bitte um Verbreitung verschickt. Schriftliche Informationen erhielten zudem alle Schulen und Schulsekretariate und alle öffentlichen und privaten Kitas sowie sämtliche Sportvereine. Die Kommune führte zwischen 2011 und Anfang 2014 mehr als 40 Informationsveranstaltungen für lokale Netzwerke, Stadtteilarbeitskreise, Stadtteilforen, Sportvereine, Schulsozialarbeiter/innen, Frauengruppen, Ärzte, Freie Träger der Ju-

gendhilfe, Religionsgemeinschaften, Wohnungsgesellschaften, den kommunalen Fachausschuss Jugendhilfeplanung, Familienberatungszentren, Elterncafés, Fachkräfte der Familienhilfe, die Volkshochschule, das Frauenhaus und für Berufsbetreuer durch. Als wesentlich für eine erfolgreiche Umsetzung der BuT-Leistungen werden von der BuT-Leistungsstelle die gezielte Information von Leistungsberechtigten über Schulen und Kitas und die direkte Ansprache in Elternkreisen und Stadtteilrunden gesehen. Werbung, die sich an die allgemeine Öffentlichkeit richtet, wird als wenig erfolgreich eingeschätzt. Allerdings beklagten mehrere der befragten Anbieter, Schulen und Kitas, sich mit der Aufgabe allein gelassen zu fühlen. Insbesondere von den Schulen wurde kritisiert, dass das Sozialamt die Verantwortung für Information, Beratung und Unterstützung bei der Antragstellung an die Schulen auslagere.

Im *Landkreis 13* wurde berichtet, dass angesichts der Zentralisierung der BuT-Leistungserbringung beim Kreis die Fachkräfte beim gE-Jobcenter, in den gemeindlichen Wohngeldstellen und beim Kreis-Jugendamt, das für eventuelle einkommensabhängige Ermäßigungen von Kita-Beiträgen verantwortlich ist, zu wenig über die BuT-Leistungen informieren und beraten würden. Deshalb müssten Schulen, Kitas, Schulsozialarbeit und Anbieter – gerade auch in den ländlichen Regionen des Flächenkreises – einen wesentlichen Teil des Informations- und Beratungsauftrags übernehmen. Nicht alle dieser Akteure würden gleichermaßen über die BuT-Leistungen informieren, weil sie den aus einer vermehrten Nutzung der BuT-Leistungen potenziell entstehenden Mehraufwand scheuten. Wenn Einrichtungen intensiv über die BuT-Leistungen informierten, dann wäre auch die Inanspruchnahme relativ hoch. Im Kreissozialamt besteht eine spezielle Zuständigkeit für Hinwirkungsaktivitäten, um die BuT-Leistungen und das lokale Verfahren der Leistungserbringung bei Gemeinden, Anbietern, Schulen und Kitas in dem Flächenkreis bekannt zu machen. Auf diese Weise sollen Netzwerk-Strukturen geschaffen werden, die die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen fördern, und zugleich die durch die Zentralisierung der BuT-Leistungserbringung geschaffenen Zugangshürden zur Antragstellung reduziert werden. Während der allgemeine Umgang mit Sozialleistungen als restriktiv beschrieben wurde, gehe man bei der Umsetzung der BuT-Leistungen aus Mitteln des Bundes proaktiver vor, weil man auf deren präventive Wirkung und darüber eine mittelfristige Entlastung der kommunalen Sozial- und Jugendhilfe-Haushalte hoffe. Zugleich wurde der Umgang der BuT-Leistungsstelle mit den potenziell Leistungsberechtigten als abhängig von Einzelpersonen beschrieben, wobei die Mitarbeiter/innen der BuT-Leistungsstelle generell als hilfsbereit und ansprechbar, die Antragsbearbeitung als zügig und verlässlich eingeschätzt wurden.

Die zentrale BuT-Stelle der *Stadt 28* kooperiert nach Aussagen der Beteiligten gut mit dem Schul- und Jugendamt einerseits, von denen potenziell Leistungsberechtigte, die dort wegen einer Ermäßigung vorstellig werden, an die BuT-Stelle verwiesen werden. Zugleich kooperiert die BuT-Stelle gut mit dem gE-Jobcenter, der Wohngeldstelle und der Ausländerbehörde, die ihrerseits bei Unklarheiten bezüglich der jeweiligen Sozialleistungen Aufklärung liefern. Über das Schulamt wurden die Schulleiter und die Träger

der Kindertageseinrichtungen zu Informationsveranstaltungen eingeladen. Auch für Anbieter wurden Informationsveranstaltungen angeboten. Vom Stadtjugendring wurden Informationen zu den BuT-Leistungen an die freien Träger der Jugendhilfe weitergeleitet. Die Führungskräfte der zentralen BuT-Leistungsstelle besuchten auf Einladung auch einzelne Schulen, Jugendeinrichtungen und Arbeitskreise der Anbieter und beantworteten dort aufgetretene Verfahrensfragen. Für Schulsozialarbeit wurden für diesen Zweck eingesetzt, der Schulsozialarbeit wurde die Aufgabe übertragen, unterstützend auf die Beantragung der BuT-Leistungen in Schulen hinzuwirken. Sie werden in den Schulen insbesondere in die Organisation der Lernförderung und der Beantragung der Kostenübernahme für die Klassenfahrten durch die Schulen einbezogen und unterstützen die Schüler/innen bzw. deren Eltern bei der Antragstellung. Die BuT-Stelle und die Schulsozialarbeiter/innen stehen in engem Kontakt, die Schulsozialarbeit war an der Optimierung von Antragsformularen beteiligt und kann bei Bedarf auch im Einzelfall vermitteln. Insgesamt erscheint das lokale Netzwerk zur Erbringung der BuT-Leistungen stabil, langjährig eingespielt und auf vertrauensvollen Kooperationserfahrungen zu beruhen. Die *Stadt 28* informiert auf ihrer Homepage in einfacher Sprache und in mündlicher Form über die BuT-Leistungen und die zuständige Leistungsstelle. Die Antragsformulare und die notwendigen Nachweisformulare können dort heruntergeladen werden. Eine Übersicht der Anbieter von Lernförderung, mit denen die Stadt eine Leistungsvereinbarung geschlossen hat, ist hinterlegt. Die zur Antragstellung einzureichenden Unterlagen sind aufgeführt. Zwar ist es im Antragsformular möglich, auch Leistungen nach § 2 oder § 3 AsylbLG zu stellen, auf der Homepage wird aber nicht auf diese Anspruchsgrundlage verwiesen. Da die BuT-Leistungserbringung an den vor 2011 bereits gut etablierten Sozialpass gekoppelt ist, wurde die Ausgabe des Passes von Anfang an genutzt, um in individuellen Beratungsgesprächen auf die Möglichkeit der Beantragung von BuT-Leistungen hinzuweisen. Wenn potenziell Leistungsberechtigte beim Schulamt oder beim Jugendamt wegen einer Gebührenermäßigung vorstellig wurden oder werden, dann werden sie von diesen, im selben Gebäude wie die zentrale BuT-Stelle untergebracht, Ämtern direkt an die BuT-Stelle verwiesen. Wenn Leistungsberechtigten aus dem Bezug von Wohngeld oder Arbeitslosengeld II ausscheiden, werden sie von den Fachkräften der BuT-Stelle auf die Möglichkeit hingewiesen, weiterhin Leistungen als Geringverdienende zu beziehen. Die Schulsozialarbeit hat explizit den Auftrag, in den Schulen die Beantragung von BuT-Leistungen durch Information und persönliche Beratung zu unterstützen. Potenziell Leistungsberechtigten werden in Erstberatungsgesprächen bei der BuT-Stelle spezielle Informationsmaterialien ausgehändigt. Es gibt eine Telefon-Hotline und regelmäßige offene Sprechzeiten zur persönlichen Beratung. Mehrere befragte Vertreter/innen von Anbietern und Schulen berichteten, dass die Leistungsberechtigten eine gute Beratung durch die BuT-Stelle rückmeldeten. Leistungsberechtigte nach AsylbLG werden häufig von den Heimleitungen oder von Dolmetschern zur BuT-Stelle begleitet, um bei Sprachproblemen die Verständigung zu erleichtern. Die BuT-Stelle wiederum berichtet, dass ein erheblicher Teil der Erstantragstellenden die erste Information über die Möglichkei-

ten, einen BuT-Antrag zu stellen, von der Schule oder Kita erhalten hat. Da die BuT-Leistungen in ein Verfahren eingebettet wurden, das vor 2011 langjährig als etabliert und bekannt galt und viele Akteure schon vor 2011 im Rahmen des Selbstverständnisses einer „sozialen Stadt“ kooperierten, scheinen die notwendigen Informationen zur Überwindung von Zugangshürden durch die Zentralisierung der Zuständigkeiten insgesamt zur Verfügung zu stehen

Im *Landkreis 29* gaben die befragten Führungskräfte der Kreisverwaltung an, bestehende Spielräume bei der BuT-Leistungserbringung nicht so großzügig wie in anderen Landkreisen nutzen. Den Leistungsberechtigten sollten keine „ungewollten Vorteile“ verschafft werden und die Interessen des Steuerzahlers müssten gewahrt bleiben. Eine großzügige Leistungsgewährung sei den Fachkräften, die teilweise auch niedrige Einkommen erzielten, nicht zu vermitteln und widerspräche zudem dem Gegenleistungsprinzip. Sehr restriktive und entschieden vorgetragene sozialpolitische Handlungsorientierungen mischen sich in der Kreisverwaltung mit dem deutlichen Interesse, den Verwaltungsaufwand gering zu halten, und mit einer skeptischen Haltung, Schulen und Anbietern gegenüber. Diesen wird vorgeworfen, sich an den BuT-Leistungen auf Kosten der lokalen Steuerzahlergemeinschaft „selbst zu bedienen“. Die paternalistische Strenge der Leistungsverwaltung übersetzt sich in relativ formale Verfahrensweisen und geringe Hinwirkungsaktivitäten, was zumindest von einem Teil der zuständigen Akteure auch kritisch betrachtet wird:

„Also von der Informationspolitik her haben wir ja auch nicht so sehr viel unternommen wie beispielsweise andere Kommunen. Wir haben diese allgemeinen Flyer ausgeteilt vom Bundesministerium, die zur Verfügung standen. Haben die auch an Schulen gegeben oder an Vereine. Aber ansonsten sind wir jetzt nicht so direkt auf die Kunden oder möglichen Leistungsempfänger zugegangen.“ (Führungskraft)

Zwar habe man sich einmal an einer Bildungsmesse beteiligt, die von einem lokalen Familienzentrum ausgerichtet wurde. Darüber hinaus fand aber bis zum Zeitpunkt der Erhebung kaum Zusammenarbeit mit Intermediären oder Anbietern statt. Die Zurückhaltung wurde unter anderem mit Verfahrensunsicherheit und fehlender Kalkulationssicherheit begründet:

„Wobei wir als Landkreis auch aufgrund verschiedener organisatorischer und auch inhaltlicher Verunsicherungen – so wie das damals an den Start gegangen ist – nicht so sehr progressiv in die Werbung gegangen sind. Wir haben es hausintern durchgestellt, insbesondere die relevanten Ämter. (...) Man konnte nur schwer abschätzen, wie viel Kapazitäten und Mitarbeiter gebraucht werden, wie viel bereitgestellt werden muss, um das Paket dauerhaft stemmen zu können. Es ging ja nicht mal darum, mal für ein Vierteljahr was auszuprobieren, sondern wenn ich jetzt etwas lostrete, muss ich dem ja auch gewappnet sein. Es nützt nichts, wenn ich morgen 1.000 Anträge habe und ich habe nur Einen in der Pforte sitzen, der die nicht bearbeiten kann.“ (Führungskraft)

Die Kreispolitik und die Spitze der Kreisverwaltung hätten sich insgesamt zurückhaltend gegenüber den BuT-Leistungen gezeigt, gelegentliche Verbesserungsvorschläge aus der Leistungsverwaltung wurden „ausgesessen“. Potenziell Leistungsberechtigte werden relativ formalisiert über die BuT-Leistungen im Erstgespräch in der Eingangszone des kommunalen Jobcenters beraten. Die Führungskräfte der Leistungsstellen

sind der Meinung, es wäre besser, wenn die Leistungsberechtigten die BuT-Anträge persönlich abgeben würden, weil dann die Fachkräfte die Unterlagen vor Ort prüfen, Fragen klären und zu weiteren Leistungen beraten könnten. Das sei allerdings aufgrund der Größe des Flächenkreises oft nicht möglich. Für potenziell Leistungsberechtigte in den ländlichen Gebieten des Kreises ist es deshalb schwieriger, die notwendigen Informationen zu erhalten, wobei die Leistungsstellen zugleich davon ausgehen, dass auch die Schulen im ländlichen Raum schlechter informiert sind.

Information und Kooperation mit Schulen, Kitas und Anbietern in Kommunen mit dezentralisierter Aufbauorganisation der BuT-Leistungserbringung

In der *Stadt 03* hat man sich sehr bewusst für ein Verfahren der dezentralen, konkludenten Antragstellung über Schulen, Kitas und Leistungsanbieter zur Erbringung der BuT-Leistungen entschieden, um den Leistungsberechtigten den Zugang zu den Leistungen zu weit wie möglich zu erleichtern. Zur Umsetzung dieses Verfahrens wurden und werden Informationsveranstaltungen bei Trägern, Verbänden, Leistungsanbietern, Kitas und Schulen sowie Schulungsveranstaltungen für Multiplikator/inn/en durchgeführt. Mitarbeiter/innen der Schulverwaltung haben beispielsweise alle Schulsekretariate flächendeckend geschult. Zusätzlich wurde in Schulleiterdienstbesprechungen und Abteilungsleitersitzungen über die mit der Einführung der BuT-Leistungen verbundenen Änderungen informiert. Aufgrund des konkludenten Verfahrens spielen Anbieter, Schulsekretariate und die Mitarbeiter/innen in den Kitas eine Schlüsselrolle für die Information von Leistungsberechtigten zum Bildungs- und Teilhabepaket. Die befragten Mitarbeiter/innen in den Schulsekretariaten berichteten, dass sie „sehr, sehr viel beratende Tätigkeit“ ausübten. Es existiert eine kommunale Telefonnummer für telefonische Beratung und ein internes Funktionspostfach. Gedruckte Informationsmaterialien gibt es in mehreren Sprachen. Es gibt eine zentrale Homepage mit Informationen zur Erbringung der BuT-Leistungen. Informationsmaterial wurde zu mehreren Zeitpunkten an alle Leistungsberechtigten versendet. Auch gab es eine Plakataktion. An Schulen, Kitas, Vereine und Beratungsstellen wurde ebenfalls Informationsmaterial versendet.

Die Verwaltungskulturen des gE-Jobcenters und der BuT-Stelle bei der Kreisverwaltung im *Landkreis 04* wurden als sehr unterschiedlich beschrieben. Während in der BuT-Stelle des Kreises direkte Ansprechpartner/innen bekannt seien und eine relativ hohe Konstanz der Mitarbeiterschaft bestehe, sind die Fachkräfte der vielen Geschäftsstellen des Jobcenters weder für die BuT-Stelle der Kreisverwaltung noch für Anbieter, Schulen, Kitas oder Leistungsberechtigte direkt erreichbar, so dass Nachfragen in konkreten Einzelfällen nicht über den kurzen Dienstweg möglich sind. Dies und eine hohe Fluktuation häufig nur befristet Beschäftigter reduziere die Qualität der BuT-Leistungserbringung im Jobcenter und erschwere die Kommunikation zur Verbesserung der Hinwirkung.

Aus Sicht der Leistungsstelle des Kreises wären zur Verbesserung der Inanspruchnahme unter anderem regelmäßige Austausch- und Vernetzungstreffen zwischen den

kreisangehörigen Gemeinden sinnvoll, um möglichst viele bisher nicht informierte potenziell Leistungsberechtigte erreichen. Hier hat das zentrale BuT-Team des Kreises jedoch kaum Einflussmöglichkeiten. Allerdings startete der Kreis im letzten Schuljahr erstmals eine Informationskampagne für einen kompletten Jahrgang unabhängig davon, ob eine potenzielle Leistungsberechtigung vermutet wird oder nicht: Alle Erstklässler/innen erhielten zur Einschulung eine Mappe mit Informationen zu den BuT-Leistungen.

Einige Gemeinden haben erkannt, wie nützlich zur Umsetzung der BuT-Leistungen die Unterstützung durch die Schulsozialarbeit ist. Daher finanzieren sie die Schulsozialarbeit aus eigenen Mitteln. Das können sich jedoch nicht alle Gemeinden leisten.

Im gE-Jobcenter berichteten die Führungskräfte, es sei wichtiges Ziel, das BuT-Verfahren zu vereinfachen bzw. zu verbessern.

„Dass viele auch in den Genuss der BuT-Leistungen kommen, das war eigentlich immer unsere oberste Zielsetzung auch, dass wir wirklich gesagt haben, gut, wir wollen, dass die Kinder in den Genuss kommen, das soll auch geleistet werden, das soll auch bewilligt werden und das sollte so einfach wie möglich auch in der Bearbeitung dann sein.“

Diese Anforderung habe man auch intern gegenüber (bestimmten) Mitarbeitern durchsetzen müssen:

„Weil, es ist ja was Zusätzliches gewesen und zusätzliche Arbeit stößt ja normalerweise immer erst auf so ein bisschen Ablehnung bei den Mitarbeitern, aber das war einfach auch so und klar, wenn man eine neue Leistung hat, dann muss man das auch erst mal ausprobieren, was geht am besten.“

Die zentrale BuT-Stelle des Kreises ist über eine speziell für BuT-Angelegenheiten eingerichtete kommunale Telefonnummer und zentrale Email-Adresse erreichbar. Es werden gedruckte Informationsmaterialien in mehreren Sprachen an Schulen, Kitas und Anbieter verschickt und die lokalen Medien genutzt, um Informationen zu transportieren. Dass die zentrale BuT-Homepage nicht aktuell war, fiel erst auf, als veraltete Antragsformulare beim BuT-Team eingegangen waren, die noch auf der Homepage standen. Informationsmaterialien stehen in mehr als zehn Sprachen zur Verfügung.

Im *Landkreis 09* wurde bei den Entscheidungen zur Verfahrensgestaltung besonderer Wert darauf gelegt, dass die Leistungsberechtigten keine zusätzlichen Wege zusätzlich zu den Terminen bei den für die Sozialleistungen der jeweiligen Rechtskreise zuständigen Stellen haben. Deshalb ist die Antragstellung grundsätzlich dort angesiedelt. Außerdem wird von Seiten des Kreises versucht, die Verfahren so einfach wie möglich zu halten. Wenn Möglichkeiten gesehen werden, Prozessschritte weiter zu vereinfachen, „schrecken“ die Akteure nach eigenen Aussagen „nicht vor Veränderungen zurück“. Die Abläufe sind in den einzelnen Leistungsstellen identisch geregelt. Die Zuständigkeit für die BuT-Leistungen ist beim Kreis-Jugendamt angesiedelt, weil man eine Verbindung zwischen den Themen Ganztagschulentwicklung, Nachmittagsbetreuung und Mittagessen in diesen Einrichtungen gesehen hat und sich hier strategisch positionieren wollte. Eine Stabsstelle Schulentwicklung ist dem Landrat direkt unterstellt. Angesichts der Alltagsaufgaben bei der Koordination aller an der Erbringung der

BuT-Leistungen beteiligter Akteure sind größere bildungspolitische Aktivitäten in Verbindung mit den BuT-Leistungen aber bisher ausgeblieben. Innerhalb der Kreisverwaltung ist eine zentrale Koordinierungsstelle für Absprachen zwischen den zuständigen Leistungsstellen verantwortlich. Etwa alle drei Monate gibt es gemeinsame Sitzungen, um Handlungsbedarf zu besprechen. Änderungsvorschläge zur Verbesserung des Leistungsprozesses werden auf diesem Weg abgestimmt. Die Schnittstelle zwischen beiden Leistungsstellen wird als problematisch beschrieben. Einer von der Sozialverwaltung gewünschten konkludenten Antragstellung auf gemeinschaftliches Mittagessen in den Schulen standen unterschiedliche Positionen der verschiedenen Schulträger im Kreis entgegen. Diese Konstellation erschwert auch eine einheitliche Einbeziehung der Sozialarbeit in die Umsetzung der BuT-Leistungen. Als Alternative zur konkludenten Antragstellung wird seit Oktober 2013 automatisch ein Gutschein für die BuT-Leistungsarten gemeinschaftliches Mittagessen und soziokulturelle Teilhabe verschickt, wenn Familien mit leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen Anträge auf Sozialleistungen des jeweiligen Rechtskreises bewilligt wurden. Dadurch werden die Familien unabhängig von einem konkreten Bedarf direkt auf die Verfügbarkeit der BuT-Leistungen hingewiesen und können diesen Gutschein zur konkludenten Antragskonkretisierung in Schule, Kita oder Verein einsetzen. Im Sozialamt werden die Leistungsberechtigten in den Antragsberatungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt auch über die BuT-Leistungen mindestens informiert und auf die Möglichkeit hingewiesen, einen Globalantrag auf die BuT-Leistungen zu stellen.

Im *Landkreis 14* wurde sehr deutlich der Widerspruch zwischen der generell kritischen Haltung zur Struktur der BuT-Leistungen und dem Interesse thematisiert, bedürftige Familien und deren Kinder zu unterstützen. So fragte eine Führungskraft:

„War das jetzt gut, dass wir es [die BuT-Leistungen] ins Laufen gebracht haben? Denn es ist ja immer so eine Gretchenfrage in der Verwaltung: Da kommt eine Regel und die findet man grottenschlecht. Jetzt muss man die umsetzen. Dann tut man da sein Möglichstes, dann verrenkt man sich, dann kriegt man das Ding in Gang und es läuft so, wie jetzt bei uns, wirklich schön, gut. Jetzt hat man natürlich das Risiko, jetzt hat man es ins Laufen gebracht, obwohl man es eigentlich nicht so toll findet, wie es geregelt ist, beweist aber gleichzeitig: Es ist gut, wie es ist. Deshalb hätte ich gerne so ein Orakel, das mir sagen kann: War das jetzt blöd von uns, hätten wir das lieber an die Wand fahren sollen und eine neue Regelung provozieren?“

In dem Landkreis mit einer relativ niedrigen Potentialdichte stehen nur wenige öffentlich zugängliche Informationen zur Verfügung, Anträge können nicht aus dem Internet geladen werden. Die Kreisverwaltung will gerade in der Außendarstellung nicht zu stark mit den BuT-Leistungen identifiziert werden. Potenziell leistungsberechtigte Bürger/innen sollen die Leistungsverwaltung persönlich aufsuchen, wenn sie einen Antrag auf BuT-Leistungen stellen wollen. Von den Führungskräften der beiden Leistungsstellen wurde beschrieben, dass die Fachkräfte der beiden zentralen BuT-Stellen beim Jobcenter und beim Kreis ein hohes soziales Engagement aufwiesen. Je nach den Verfahrensanforderungen scheint sich das Verhalten gegenüber den Leistungsberechtigten dennoch zwischen gE-Jobcenter und Kreisverwaltung zu unterscheiden. So wurde von Anbietern berichtet, dass das Jobcenter deutlich bürokratischer arbeite als die

Kreisverwaltung und Absprachen zur Fortsetzung eines Angebots vor Abschluss eines Fortbewilligungs-Verfahrens mit dem Jobcenter weniger leicht zu treffen sind als mit dem Kreissozialamt. Ansprechpersonen und Kontaktdaten werden über Gemeinden, Schulen, Kitas, Anbieter, Schulsozialarbeiter/innen und Beratungsstellen kommuniziert, Antragsformulare sind dort erhältlich. Die zentralen BuT-Leistungsstellen erwarten, dass die kreisangehörigen Gemeinden, die Schulen, die Wohlfahrtsverbände, alle Fachkräfte im Jobcenter und der Wohngeldstelle, der Allgemeine Soziale Dienstes und das Jugendamt die Information und Erstberatung der Leistungsberechtigten übernehmen. Nach den Aussagen mehrerer Befragter erhalten die Leistungsberechtigten auch erste Informationen und Beratung von diesen Akteuren, sie werden teilweise dort auch bei der Antragstellung direkt unterstützt. Gerade in Bezug auf das Jobcenter wird aber angemerkt, dass die BuT-Leistungen in den üblichen Beratungsgesprächen nicht durchgängig die eigentlich notwendige Beachtung erfahren. Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass das Versenden von Massenbriefen mit allgemeinen Informationen zu den BuT-Leistungen oder eine an den Wohngeldbescheid angehängte Information, wie hier praktiziert, wenig wirksam sei, weil die Leistungsberechtigten die Sprache dieser Briefe nicht ausreichend verstünden. Die Führungskräfte berichteten auch, dass es zunächst Schwierigkeiten damit gab, die Vorstellungen des Sozial- und des Kultusministeriums des Landes zur Umsetzung der BuT-Leistungen lokal umzusetzen. Dies habe in der Anfangszeit unter anderem den Zugang zu den Schulen als Kooperationspartnern erschwert. Vor Ort habe man die Organisation der Leistungsprozesse so ausgerichtet, dass Verfahrensschnittstellen möglichst im Backoffice bearbeitet werden und die Leistungsberechtigten davon wenig belastet werden. Deshalb wurden gerade zu Beginn der BuT-Leistungserbringung alle kreisangehörigen Gemeinden, die Schulleitungen und die Wohlfahrtsverbände als Multiplikatoren aktiv zu den BuT-Leistungen informiert. Zudem wurden alle Fachkräfte Leistungsstellen, des Allgemeinen Sozialen Dienstes und des Jugendamtes informiert, damit diese möglichst die Information und Erstberatung der Leistungsberechtigten übernehmen können, sobald sie mit potenziell BuT-Leistungsberechtigten zu tun haben.

Als genereller Anspruch wird in *Stadt 15* benannt, dass Sozialleistungen „bürgernah“ und „aus einer Hand“ erbracht werden sollen. Die für die einzelnen Rechtskreise zuständigen Ämter wurden hierfür in verschiedenen Stadtbezirken jeweils in einem Haus zusammengefasst. Die Zuständigkeiten für Antragsstellung, Antragsbearbeitung und Abrechnung liegen bei einer Vielzahl unterschiedlicher Stellen. Man wollte schnell ein Verfahren implementieren, das einen möglichst unbürokratischen Zugang zu den Leistungen ermöglichen sollte. Deshalb habe man die Aufgaben bei Stellen angesiedelt, die entweder bereits vorher eine vergleichbare Aufgabe wahrgenommen haben oder die über die technische Voraussetzung verfügten, diese zusätzlichen Aufgaben zu übernehmen. Das gewählte Verfahren führt zu hohem Verwaltungsaufwand im Backoffice, der nicht entsprechend der Arbeitsbelastung ausgestattet ist. Die Sacharbeiter/innen in den zuständigen Leistungsstellen, aber auch die Leistungsberechtigten nehmen die Umsetzung der BuT-Leistungen als eine sehr bürokratische und schwer

durchschaubare Lösung wahr. Auf Seiten der Fachkräfte wurde mehrmals von Überforderung berichtet. Das führt in einzelnen Rechtskreisen dazu, dass Anträge auf BuT-Leistungen erst auf mehrmalige Nachfrage der Leistungsberechtigten bearbeitet oder Prüfaufgaben unkommentiert an andere verfahrensbeteiligte Stellen weitergeleitet werden. Obwohl sich alle befragten Akteure über die grundsätzliche Richtigkeit der Intention der Leistungen für Bildung und Teilhabe einig schienen, wird der formulierte Anspruch eines niedrigschwelligen Verfahrens durch eine schnittstellenreiche Aufbauorganisation und nicht ausreichende Ressourcenausstattung konterkariert. Die Leistungsberechtigten werden im Rahmen der laufenden Bearbeitung von Anträgen auf die Sozialleistungen des jeweiligen Rechtskreises, über kommunale Beratungsstellen und in lokalen Medien zu den BuT-Leistungen informiert. Gedrucktes Informationsmaterial steht in mehreren Sprachen zur Verfügung und wird auch an Leistungsberechtigte, Anbieter und Multiplikatoren versendet. Bisher wurde zweimal alle Haushalte mit Kindern, die zum jeweiligen Zeitpunkt eine Sozialleistung der jeweiligen Rechtskreise erhielten, ein Informationsschreiben zu den BuT-Leistungen per Post zugesandt. Die Wirkung dieser Aktivitäten sei „aber nicht so vielversprechend, dass sich der Aufwand lohnt“. Die für die Koordination der BuT-Leistungen zuständigen Führungskräfte des Sozialamts führen Schulungsveranstaltungen für Anbieter und Multiplikatoren durch und nehmen unregelmäßig an bestehenden Arbeitsgremien in den Sozialräumen teil, beispielsweise an einem Arbeitskreis mit der Schulsozialarbeit. Es habe sich bewährt, die Informationen vermittelt über Multiplikatoren wie Nachbarschaftstreffs oder Müttercafés an die Eltern heranzutragen. Schulen und Kitas sind nach Ansicht der befragten Führungskräfte der Leistungsstelle "keine echten Multiplikatoren". Zwar geben auch sie Informationen weiter, wickeln aber ansonsten die Leistungen nur ab und seien damit ausgelastet: „Sie sehen sich nicht als die großen Verbreiter von Bildung und Teilhabe. Sie machen das im Rahmen ihrer Aufgaben“. Das Informationsmaterial liegt zwar aus, aber Schulen bieten demnach nicht systematisch vertiefte Beratung. Es gäbe aber Schulen, in denen die Schulsekretärinnen das wichtiger nehmen als in anderen. Für Schulsekretärinnen wurde eine Fortbildung durchgeführt. Grundsätzlich sei es für die Leistungsstellen wegen mangelnder Ressourcen schwierig, direkt an die Schulsekretariate heranzukommen. Da diese die Informationen in der Regel nur gefiltert über die Lehrkräfte oder die Schulsozialarbeit erhalten, bedürfte es eigentlich eines direkten Drahtes dorthin, der aber bisher nicht hergestellt wurde.

In der *Stadt 19* wird die Verfahrensgestaltung von einer Steuerungsstelle koordiniert, die eine gut verlinkte Homepage betreibt, auf der alle Formulare, mehrsprachige Informations-Flyer und Verfahrenshinweise für Schulen, Kitas und Anbieter versammelt sind, die regelmäßig aktualisiert wird und von wo sich die Leistungsberechtigten die Formulare herunterladen können. Die Steuerungsstelle aktualisiert in Kooperation mit den Leistungsstellen und weiteren, in die Abrechnung einbezogenen Ämtern regelmäßig die Richtlinie zur Umsetzung der BuT-Leistungen und klärt mit den einbezogenen Leistungsstellen in regelmäßigen Treffen oder unmittelbarem telefonischen Kontakt Unklarheiten in Einzelfall-Konstellationen. Die Verantwortung für das Hinwirkungsgebot

im SGB II liegt beim gE-Jobcenter, da die Aufgaben nach dem SGB II nicht an die Kommune übertragen wurden. Das Jobcenter hat aber weder die Kapazitäten noch die Möglichkeiten, anstelle der Kommune auf alle Netzwerkakteure zuzugehen, die in die Leistungserbringung einzubinden wären. Alle drei Leistungsstellen beraten die Leistungsberechtigten faktisch nur auf Nachfrage und verstehen Information und Beratung nicht als ihre zentrale Aufgabe in Bezug auf die BuT-Leistungen. Sie erwarten grundsätzlich, dass insbesondere Schulen und Kindertageseinrichtungen, aber auch die Wohlfahrtsverbände und Anbieter die Information und Beratung der Leistungsberechtigten übernehmen, und dass sich die potenziell Leistungsberechtigten anhand der Homepage über die Unterstützungsmöglichkeiten informieren. Anfänglich hat zumindest das Jobcenter bei Beratungsstellen und Selbsthilfeeinrichtungen die BuT-Leistungen auf Einladung die BuT-Leistungen auch aktiv beworben. Derartige Aktivitäten wurden aber unterdessen eingestellt, auch weil man davon ausgeht, dass nahezu alle potenziell Leistungsberechtigten nun ausreichend über die BuT-Leistungen informiert seien. Angesichts einer für nahezu alle Befragten unübersichtlichen Fragmentierung der Zuständigkeiten für die Umsetzung einzelner Verfahrensschritte, die sich zwischen den einzelnen BuT-Leistungen deutlich unterscheiden, ist in dieser Fallstudien-Kommune für die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen von entscheidender Bedeutung, ob die potenziell Leistungsberechtigten von den jeweiligen Schulen und Kindertageseinrichtungen so über die BuT-Leistungen informiert und beraten werden, dass sie das Verfahren verstehen. Gerade dem Informationsbedarf eines hohen Anteils an Migrant/inn/en in der Wohnbevölkerung entspricht die vorhandene Aufgabenverteilung nicht gut. Soziale Beratungsstellen werden von der Kommune nicht systematisch über die BuT-Leistungen informiert. Die Kommune verlässt sich darauf, dass bei Bedarf alle notwendigen Informationen zu den BuT-Leistungen von der zentralen BuT-Homepage abgerufen werden.

Bei der Entscheidung über die Organisation der BuT-Leistungen ging es vor allem darum, möglichst einfache Verwaltungsprozesse zu organisieren und Doppelstrukturen zu vermeiden. Aus der starken Arbeitsteilung bei der Erbringung der BuT-Leistungen ergibt sich, dass viele der befragten Fach- und Führungskräfte keinen guten Überblick über den realen Umfang der BuT-Leistungserbringung und die vorhandenen Schnittstellenprobleme haben. Insbesondere gehen alle Leistungsstellen und die anderen zuständigen Verwaltungen davon aus, dass sich die Schulen und Kitas der Hinwirkung auf die potenziell Leistungsberechtigten als eigener Aufgabe umfangreich annehmen und merken nicht, dass dies nicht überall und nicht in ausreichendem Ausmaß der Fall ist. In der Folge waren bei den befragten Leistungsberechtigten teilweise erhebliche Informationsdefizite bezüglich der Unterstützungsmöglichkeiten durch die BuT-Leistungen festzustellen, aus denen sich eine nicht vollständige Inanspruchnahme der BuT-Leistungen ergab, für die im Einzelfall eigentlich Bedarf bestanden hätte. Die Stadt versucht, mit zusätzlichen eigenen finanziellen Anreizen die Motivation der potenziell Leistungsberechtigten zu erhöhen, die BuT-Leistungen für gemeinschaftliches Mittagessen und soziokulturelle Teilhabe in Anspruch zu nehmen. Dazu hat sie einen

Teil ihrer eigenen Mittel zur Subventionierung der Mittagessen für einzelne Schulformen so weit reduziert, dass die Eltern für einen Monat Schulmittagessen deutlich mehr als den für die BuT-Leistungen geforderten Eigenanteil von 20 Euro zahlen müssen. Als Anreiz zur Nutzung der Leistungen für soziokulturelle Teilhabe eröffnet sie hingegen die Möglichkeit, Ausstattungsgegenstände in begrenztem Umfang auch über einen Betrag von zehn Euro im Monat hinaus zu finanzieren. Im Bereich der Lernförderung wurden zur Verwaltungsvereinfachung die Wahlmöglichkeiten der Leistungsberechtigten reduziert, indem nur die schulnahen Angebote der Finanzierung über die BuT-Leistung zugänglich sind.

Im *Landkreis 25* dominierte eine starke Orientierung an enger Rechtsauslegung, mangelnden kommunalen Haushaltsmitteln und einer teilweise von Geringschätzung der Leistungsberechtigten geprägten Haltung die Entscheidungen über die Erbringung der BuT-Leistungen. So wurden für die Erbringung der BuT-Leistungen keine neuen Stellen geschaffen, sondern die auf die BuT-Leistungen spezialisierte Sachbearbeitung wurde von zuvor anderen Aufgaben im Jobcenter abgezogen. Die Antragsunterlagen sollten möglichst übersichtlich sein, um den Aufwand möglichst gering zu halten. Die Entscheidung, die BuT-Leistungen in den Leistungsstellen zu erbringen, die auch die Sozialleistung der jeweiligen Rechtskreise bearbeiten, sollte dazu führen, dass die Leistungsberechtigten auf einfachem Weg Leistungen aus einer Hand erhalten. Da die BuT-Leistung für das Mittagessen in dieser Region häufig der Anlass ist, BuT-Leistungen zu beantragen und andere Leistungen deutlich weniger in Anspruch genommen werden, wurde die Gesamtheit der BuT-Leistungen von einigen Befragten in den Leistungsstellen auch als „Fresspaket“ tituiert:

„Problematisch finde ich nach wie vor (...) dass Bildung und Teilhabe so ein bisschen zum Fresspaket, zum Essensverpflegungsgutschein mutiert ist. Und eben das, was ursprünglich mit Bildung und Teilhabe erreicht werden sollte, meines Erachtens nicht erreicht werden kann oder konnte.“

Im gE-Jobcenter haben die Eingangszonen der Geschäftsstellen den Auftrag, potenziell Leistungsberechtigte zu informieren und beraten, BuT-Antragsformulare auszugeben und entgegenzunehmen. Die Eingangszonen sollen alle Erstantragstellenden auf die BuT-Leistungen aufmerksam machen, die Befragten sind aber nicht darüber im Klaren, ob das auch in allen vier Geschäftsstellen des Jobcenters Praxis ist. Nur in Ausnahmefällen werden die Leistungsberechtigten zu den BuT-Fachkräften weitergeleitet. In den meisten Fällen entscheiden diese aber nach eigener Einschätzung nach Aktenlage. Teilweise werde in den Eingangszonen nicht ausreichend beraten, Unterlagen würden nicht geprüft, Anträge unvollständig entgegengenommen, obwohl eigentlich nur vollständige Anträge angenommen werden sollten. Dann verzögern sich die Bearbeitungszeiten, auch weil den BuT-Fachkräften der persönliche Kontakt zu den potenziell Leistungsberechtigten fehlt und nach der Aktenlage häufig wichtige Informationen fehlen. Im Kreissozialamt beraten die zentralen BuT-Fachkräfte telefonisch, elektronisch oder persönlich. Die Wohngeldsachbearbeitung informiert potenziell Leistungsberechtigte bei Erstantragstellung über die Möglichkeit, BuT-Leistungen zu beantragen. Zumindest teilweise informieren auch die Bürgerbüros des Landkreises in den

Städten und Gemeinden. Dort liegen die Flyer und Antragsformulare aus und die Mitarbeitenden gelten als auskunftsfähig. Sie unterstützen bei Bedarf beim Ausfüllen der Anträge, nehmen Anträge entgegen und prüfen diese auch auf Vollständigkeit. Bei speziellen Fragen wird an die BuT-Sachbearbeitung weiterverwiesen oder dort direkt nachgefragt. Zentrales Informationsmittel im Landkreis 25 ist ein Flyer, der über die BuT-Leistungen informiert und die Stellen nennt, wo die Anträge zu stellen sind. Diesen Flyer können Schulen, Kita und Anbieter bestellen, um ihn in ihren Einrichtungen auszulegen. Auf der Homepage des Landkreises finden sich allgemeine Informationen zu den BuT-Leistungen. Das Antragsformular, ein Nachweisformular für Schulen zur Bestätigung, dass ein Kind an einer mehrtägigen Fahrt teilgenommen hat und der Flyer können dort heruntergeladen werden. Im Zeitraum der Einführung der BuT-Leistungen wurden die Kreispolitik, andere Abteilungen der Kreisverwaltung, die Bürgerbüros, die Verwaltungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, Schulen, Kita-Leitungen, Essensanbieter und die Liga der Wohlfahrtsverbände über die Verfahren der BuT-Leistungserbringung informiert. Die Führungskräfte der Leistungsstellen vertreten die Ansicht, man habe zu Beginn der BuT-Leistungserbringung umfangreich informiert und nun wüssten alle potenziell Leistungsberechtigten über die BuT-Leistungen Bescheid:

„Das hat sich so abgespielt. Sie haben auch einen Stand, mehr werden das nicht in Anspruch nehmen. Also, es gibt einen Prozentsatz von Leuten, die das nicht wollen oder auch nicht können oder die eben, wo der Bedarf nicht besteht. Ich wage zu behaupten, dass es nicht so ist, dass sich a) jemand ziert, das Paket in Anspruch zu nehmen, und b) davon nicht informiert ist. Ich meine, gut, den Einzelfall wird es geben, aber flächendeckend nicht.“

Die befragten Führungskräfte gehen davon aus, dass die von ihr informierten Gemeindebürgermeister und die Wohlfahrtsverbände als Multiplikatoren für dezentrale Nachfragen agieren. Eine direkte Kommunikation sei aber am wirkungsvollsten. Deshalb stehe im Kreissozialamt ein direkter Telefonkontakt für Nachfragen zur Verfügung. Zugleich berichteten die befragten Fachkräfte der Leistungsstellen davon, dass sowohl Schulen als auch Kitas nicht vollständig über die Verfahren der BuT-Leistungserbringung informiert wären und teilweise auch Informationsbedarf anmelden würden. Das liege auch daran, dass die Leistungsstellen den Sozialdatenschutz als ultimative Hürde für einen Datenaustausch zwischen Leistungsstellen und beispielsweise Schulen interpretierten und deshalb jede Information über die Leistungsberechtigten transportiert werden müsse. In den Schulen sei zudem das Engagement einzelner Personen wie der Sekretärinnen dafür entscheidend, ob die BuT-Leistungen im möglichen Umfang in Anspruch genommen würden. Befragte Vertreter/innen von Schulen, Anbietern und Beratungsstellen kritisierten, dass die Verwaltung vor allem für sich nach unkomplizierten Verfahrenslösungen gesucht habe, aber die Belange der Schulen und Anbieter zu wenig berücksichtigt und ihnen einen hohen Anteil des Gesamtaufwandes zugeschoben habe. Zudem hätten sie sich ihre Informationen selbst aus den Medien gezogen, sie seien nicht von der Kreisverwaltung informiert worden. Die Schulsozialarbeit hat keine besonderen Aufgaben im Zusammenhang mit den BuT-Leistungen übernommen. Die Zusammenarbeit zwischen Leistungsstellen und Schulen bzw. Anbietern

funktioniert insgesamt eher nicht gut. Schulen, Kitas und Anbieter fühlen sich von den Leistungsstellen übergangen, weil sie in die Erarbeitung der Verfahren der Leistungserbringung nicht einbezogen wurden - was umso problematischer ist, als für sie die BuT-Leistungen mit einem enormen Mehraufwand verbunden sind.

In der *Stadt 26* wurden im Jahr 2011 die potenziell Leistungsberechtigten zur Einführung der BuT-Leistungen mit individuellen Informationsschreiben über die Möglichkeiten dieser Leistungen aufgeklärt. Die Homepage der Stadt informiert übersichtlich, wenn auch in klassischem Amtsdeutsch, über die BuT-Leistungen, unterschlägt dabei allerdings die Information, dass auch Menschen, die Asylbewerberleistungen beziehen, einen Anspruch auf die BuT-Leistungen haben. Es werden Adressen, Anschriften und Öffnungszeiten des zuständigen Sozialamtes angegeben, für Wohngeldbeziehende auch Kontaktdaten der Sachbearbeitung. Zudem können das Antragsformular, in dem erneut kein Hinweis auf eine Leistungsberechtigung für Menschen vorhanden ist, die Leistungen nach AsylbLG beziehen, ein Flyer und zwei Nachweisformulare heruntergeladen werden. Das Jobcenter schrieb im Rahmen einer Sonderaktion im Jahr 2013 alle Bedarfsgemeinschaften mit Kindern im Leistungsbezug an, die noch keine BuT-Leistungen beantragt hatten, und informierte über die Möglichkeit der Antragstellung. Für den Moment seien solche Aktionen wirkungsvoll, die Zahl der Anträge erhöhe sich. Aber längerfristig verpuffe der Effekt wieder. Trotz vielfältiger Informationsaktivitäten und des Einsatzes von Flyern und Plakaten stieg die Inanspruchnahme nach Aussagen der befragten Führungskräfte kaum bzw. sank nach kurzfristigem Aktivierungseffekt nach der Sonderaktion des Jobcenters wieder. Die Sachbearbeitung in der Wohngeldstelle sollen alle Antragstellenden mit Kindern im Haushalt danach fragen, ob sie BuT-Leistungen beantragen wollten und bei Bedarf dazu beraten. Die Befragten waren aber nicht sicher, ob dies auch durchgängig praktiziert werde. Weil man für die BuT-Leistungen eine andere Fachsoftware benutzen müsse als für die Wohngeldbearbeitung wollten sie nicht ausschließen, dass ein Teil der Sachbearbeiter/innen dies nicht konsequent betreibe, um den doppelten Aufwand für die Anwendung zweier Fachverfahren zu sparen. Im Jobcenter sollen die Eingangszone und der Erstantragservice zu den BuT-Leistungen informieren. Beratung und Unterstützung bei der Antragstellung werde von der Eingangszone aber nur auf Anfrage angeboten. Beratung aus jedem Anlass sei wohl das einzige, was das Jobcenter noch tun könne – aber eben nach Aussagen der befragten Fachkräfte und Leistungsberechtigten noch nicht konsequent tut. Die Leistungsstellen erwarten dabei Unterstützung von Sozialarbeitern und Familienhelfer/inne/n, ohne aber mit diesen intensiv zu kooperieren:

„Es sollte, könnte, müsste mehr über kommunal angesiedelte Sozialarbeit laufen. Viele Familien bräuchten Hilfe zur Lebensgestaltung auf der Ebene Familienhilfe. Es geht darum, Eltern Unterstützung zu geben und sie auf den Weg zu bringen. Das sind dann kommunale Mittel. Die Fallmanager führen Gespräch mit dem Jugendamt, aber es muss hartnäckig um Hilfen gekämpft werden. Es ist beispielsweise auch zu wenig, nur eine Streetworkerin für die gesamte Stadt zu haben.“

Auch von den beim Jugendamt angesiedelten Schulsozialarbeiter/inne/n wird erwartet, dass sie die potenziell BuT-Leistungsberechtigten bei der Antragstellung beraten und

unterstützen, obwohl diese nicht ausdrücklich mit dieser Aufgabe betraut wurden. Berichtet wurde, dass noch immer Familien erstmals einen Antrag auf BuT-Leistungen stellen, wenn sie von der Schule wegen der Kosten einer Klassenfahrt auf die Möglichkeiten hingewiesen werden. Nicht selten ergebe sich dann auch ein Anspruch auf Wohngeld-Leistungen, von dem diese Personen ebenfalls bisher nichts wussten. In der Wohngeldstelle wundere man sich über diese Wissenslücken, schließlich habe man die BuT-Leistungen zumindest anfangs „hinreichend beworben“. Bei aktiv eingefordertem Bedarf unterstützen die Sachbearbeiter/innen des Sozialamts beim Ausfüllen der Anträge:

„Zum Teil füllen wir auch die Anträge mit den Antragstellern zusammen aus, wenn sie dann sagen, ich nehme das Formular mit nach Hause und bringe es dann irgendwann mal wieder, aber, dann bieten wir Hilfe an und füllen das gemeinsam aus und dann bleibt der Antrag halt gleich hier. Das ist der einfachste Weg. Die meisten setzen dann nur ihre Unterschrift drunter und dann war es das.“ (Fachkraft)

In der *Stadt 26* war den Angaben der Befragten zufolge über längere Zeit die Kooperation zwischen Arbeitsagentur und Kommune in der Trägerversammlung des gE-Jobcenters durch personelle Konflikte erschwert, was auch auf die Kooperationskultur zwischen Kommune und Jobcenter bezüglich der BuT-Leistungen ausstrahlte. Zum Zeitpunkt der Erhebung funktionierte die Zusammenarbeit nach Aussagen der Beteiligten aber insgesamt gut. Allerdings fehlte es an einer dem aktuellen Gesetzesstand entsprechenden kommunalen Richtlinie, weil die kommunale Verwaltungsspitze verhindern will, „dass die im Rat zerredet wird“. Die Sozialverwaltung will stattdessen lieber mit nicht zustimmungspflichtigen Handlungsempfehlungen arbeiten – die aber zum Zeitpunkt der Erhebung auch nicht vorlagen. Die Sachbearbeitung im Sozialamt hilft sich angesichts fehlender aktuell anwendbarer Vorgaben mit Fallbesprechungen in komplizierten Fällen. Die Befragten sehen darin einerseits zwar das Problem eines fehlenden Rahmens für rechtmäßiges Handeln, betonten andererseits aber, dass ihnen auf diese Weise ein großer Ermessensspielraum offen stehe, den sie auch nutzten. Die kommunale Sozialverwaltung und das Jobcenter beteiligten im Rahmen eines Koordinationsgremiums den Stadtsporthund und einen großen Essensanbieter, der alle kommunalen Kitas versorgt, an der Verfahrensgestaltung. In diesem Gremium wurde die Nutzung von digitalen Kartensystemen und Handyapps diskutiert, die von verschiedenen IT-Dienstleistern angeboten wurden. Derartige technische Lösungen wurden aber wegen zu hoher Investitionsaufwände bei Anbietern verworfen. Stattdessen entschied man sich für die Nutzung eines fälschungssicheren Gutschein-Verfahrens auf Papierbasis für die BuT-Leistung für soziokulturelle Teilhabe. Die kommunale Sozialverwaltung hat nach eigenen Angaben die kommunale Jugendhilfe, den Jugendhilfeausschuss, den Arbeitskreis der Betreuungsvereine, die Kita-Träger und die Schulleitungen über die BuT-Leistungen informiert. Zu einer befragten Kita-Leitung und zu einer befragten Betreuerin sind Einladungen zu diesen Veranstaltungen aber nicht durchgedrungen, sie scheinen von den Verbänden nicht vollumfänglich an die Mitglieder weitergereicht worden zu sein. Die kommunale Sozialverwaltung hat in Kooperation mit der Schulverwaltung die Schulen in Informationsgesprächen davon überzeugt,

wegen der BuT-Leistungen Schulkonten einzurichten. Da den Schulen für die dafür anfallenden Gebühren aber keine Ressourcen zur Verfügung standen, finanziert die Kommune diese Kontoführungsgebühren nach einiger Diskussion über die BuT-Verwaltungskosten. Außerdem äußert sich die kommunale Führung sehr kritisch über das Antragserfordernis und das Individualprinzip der BuT-Leistungen. Man fordert Infrastrukturförderung statt Einzelfallhilfe, weil der Verwaltungsaufwand für die BuT-Leistungen, egal wie man sie optimiere, immer zu hoch sei.

III.3.4 Verfahrensentscheidungen

Wenn eine individuelle Nachfrage nach den BuT-Leistungen besteht oder erzeugt wurde, dann haben die kommunalen BuT-Leistungsstellen die Aufgabe, den nachfragenden Leistungsberechtigten einen möglichst einfachen Zugang zu den Leistungen zu ermöglichen. Hier besteht, unabhängig von der Aufbauorganisation und den Hinwirkungsaktivitäten, lokaler Handlungsspielraum mindestens bei der Gestaltung der Verfahren der Antragstellung, der Einbeziehung intermediärer Akteure in den Prozess der Antragstellung, der Art und Dauer der Bewilligungsverfahren sowie bei Entscheidungen über die Art der Leistungsgewährung.

Nach § 29 Abs. 1 SGB II werden die BuT-Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach § 28 Absatz 2 und 5 bis 7 SGB II durch Sach- und Dienstleistungen erbracht, wobei die lokalen Leistungsträger darüber entscheiden können, ob dies über personalisierte Gutscheine oder Direktzahlungen an die Anbieter erfolgt. Persönlicher Schulbedarf und Schülerbeförderung müssen, eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten können durch Geldleistungen gedeckt werden. Leistungsstellen können regeln, dass Anbieter pauschal abrechnen können. Direktzahlungen an Leistungsanbieter können nach § 29 Abs. 3 SGB II für einen Bewilligungszeitraum im Voraus geleistet werden.

Nach § 29 Abs. 4 SGB II können im begründeten Einzelfall Nachweise über eine zweckentsprechende Verwendung der Leistung verlangt werden, der Bewilligungsbescheid soll bei Ausbleiben dieses Nachweises widerrufen werden.

Die grundsätzlich leistungsberechtigten Personen können durch Zahlung an Anbieter in Vorleistung gehen. Der Leistungsträger ist aber nach § 30 SGB II nur zur Übernahme der berücksichtigungsfähigen Aufwendungen verpflichtet, wenn „zum Zeitpunkt der Selbsthilfe der Zweck der Leistung durch Erbringung als Sach- oder Dienstleistung ohne eigenes Verschulden nicht oder nicht rechtzeitig zu erreichen war“.

Der Gestaltungsspielraum ist nach diesen gesetzlichen Vorgaben nicht gering. Verfahren können gut oder weniger gut durchdacht und an die lokalen Gegebenheiten angepasst sein. Richtlinien und Arbeitshilfen können Verfahrensregeln eindeutig oder uneindeutig definieren, und sie müssen an aktuelle Gesetzesänderungen und Gerichtsentscheidungen angepasst werden, damit sie einen klaren Ermessensrahmen definieren.

Verfahren können zugleich auch mehr oder weniger konsequent umgesetzt, und Ermessen kann eng oder weit ausgelegt werden. Insbesondere wenn sich vor Ort die

Verfahren der Leistungserbringung zwischen den Rechtskreisen SGB II und Bundeskindergeldgesetz in wesentlichen Punkten unterscheiden oder wenn sie von einem Teil der Fachkräfte nicht so umgesetzt werden, wie sie von den Führungskräften gedacht sind, dann entstehen wegen Intransparenz der Entscheidungsgrundlagen Zugangshürden für die potenziell Leistungsberechtigten, die die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen trotz entsprechender Bedarfslagen erschweren.

Vereinfachte Verfahren der Antragstellung

Beim Verfahren der Antragstellung ist wegen des Antragserfordernisses nach § 37 Abs. 2 SGB II insbesondere relevant, wie Ansprüche für möglichst alle leistungrechtlich relevanten Zeiträume gesichert werden und Lücken in der Anspruchsberechtigung vermieden werden können. Jenseits der üblichen Einzelanträge pro Einzelleistung und Kind sind verschiedene Formen erleichterter Antragstellung lokal gestaltbar.

Sofern der Wille zur Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen eindeutig erkennbar wird, eine grundsätzliche Antragsberechtigung vorliegt und der Leistungsträger auch uneingeschränkt die Möglichkeit der Kenntnisnahme hat, ist eine konkludente Antragsstellung auf BuT-Leistungen möglich. Konkludentes Handeln bedeutet schlüssiges Handeln, bei dem vom Verhalten auf den Willen geschlossen werden kann. Die Leistungsträger haben auch bei konkludenter Antragstellung sicher zu stellen, dass sie rechtssicher erfasst und mit Bezug auf die individuelle Leistungsakte dokumentiert wird. Die Form der individuellen Leistungsakten muss so gestaltet sein, dass sie prüfsicher ist. Wenn konkludente Anträge als Listen erfasst werden, dann muss gewährleistet werden, dass die Sozialdaten nur Befugten zugänglich gemacht werden.

Durch Globalanträge kann auch ohne Vorliegen eines konkreten Bedarfes entweder die Gesamtheit der Bildungs- und Teilhabeleistungen oder eine einzelne BuT-Leistung beantragt werden. Zusammen mit dem Antrag auf die Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises oder anschließend daran können BuT-Leistungen damit dem Grunde nach beantragt und später konkretisiert werden. Das sichert für alle BuT-Leistungen, bei denen eine Antragstellung nach § 37 Abs. 2 SGB II nur bis zum Beginn des Antragsmonats zurückwirkt, vor allem kurzfristig entstehende Ansprüche. Inwieweit für die konkrete Inanspruchnahme einer Leistung dann ein gesondertes Antragsformular erforderlich ist oder ob es reicht, den entstandenen Bedarf nachzuweisen, entscheidet über den konkreten Verfahrensaufwand für die Leistungsberechtigten, die Anbieter und die Leistungsstellen.

Von einem Globalantrag zu unterscheiden ist ein Sammelantrag, bei dem in einem Hauptformular alle persönlichen Angaben zu machen sind und anzugeben ist, für welche BuT-Leistungen der Antrag gestellt wird. Je nach beantragter Leistung sind eventuell Zusatzformulare als Anlage auszufüllen oder vom Leistungserbringer ausfüllen zu lassen.

Vereinfachung von Abrechnungsverfahren

Grundsätzlich kann jede BuT-Leistung einzeln abgerechnet werden. So kann beispielsweise der Aufwand, der für ein einzelnes Kind durch die Teilnahme an einem eintägigen Ausflug entstand, durch eine Einzelabrechnung mit Beleg nachgewiesen werden.

Daneben bieten sich für die Abrechnung von BuT-Leistungen, die durch Gruppen von Kindern oder Jugendlichen in Anspruch genommen werden, Abrechnungen über SammelListen an, in denen jede einzelne leistungsberechtigte Person mit den zugehörigen Daten nachgewiesen wird. So kann beispielsweise ein Essensanbieter für jedes Kind, das er verpflegt, taggenau auflisten, wann und zu welchen Kosten die Verpflegung stattgefunden hat.

Nach § 29 Abs. 1 Satz 3 SGB II ist für den Rechtskreis des SGB II eine pauschale Abrechnung der kommunalen Träger mit Anbietern möglich. Die Vorschrift gilt für die Leistungen nach Bundeskindergeldgesetz gemäß § 6 Abs. 3 BKGG entsprechend. Die Möglichkeit der pauschalen Abrechnung beschränkt sich jedoch auf die Leistungserbringung durch Direktzahlung an Leistungsanbieter. Pauschalvereinbarungen haben unter anderem den Zweck, die Abrechnung wirtschaftlicher zu gestalten und den Verwaltungsaufwand zu minimieren. Sie eignen sich insbesondere für Fälle, in denen absehbar über einen längeren Zeitraum Leistungen für einen größeren Personenkreis bei einem bestimmten Anbieter erbracht werden. Pauschalabrechnungen bieten sich beispielsweise dann an, wenn beim gemeinschaftlichen Mittagessen regelmäßig wiederkehrende Kosten entstehen.

Direktzahlung an Leistungsanbieter oder Gutscheine

Nach § 29 Abs. 1 SGB II werden die BuT-Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach § 28 Abs. 2 und 5 bis 7 SGB II durch Sach- und Dienstleistungen erbracht, wobei die lokalen Leistungsträger darüber entscheiden können, ob dies über personalisierte Gutscheine oder Direktzahlungen an die Anbieter erfolgt. Kosten für eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten können alternativ durch Geldleistungen gedeckt werden.

Durch eine Direktzahlung an die Anbieter von Leistungen wird eine BuT-Leistung formal zur Dienstleistung. Direktzahlungen bieten sich an, wenn Leistungsanbieter, Leistungshöhe und Fälligkeit bekannt sind. Die leistungsberechtigte Person weist dann ihre Zahlungsverpflichtung mit einer Rechnung oder Teilnahmebestätigung des Anbieters nach. Direktzahlungen können mit Einzel- oder Sammelabrechnungen durch die Anbieter an den Leistungsträger kombiniert werden. Direktzahlungen können nach § 29 Abs. 3 SGB II für einen Bewilligungszeitraum im Voraus geleistet werden.

Durch personalisierte Gutscheine erhält die BuT-Leistung den Charakter einer Sachleistung. Danach gelten die Leistungen mit der Ausgabe des jeweiligen Gutscheins als erbracht. Darüber hinaus können Gutscheine für den gesamten Bewilligungszeitraum im Voraus ausgegeben werden. Dies kommt insbesondere bei monatlich wiederkehrenden Bedarfen wie dem Mitgliedsbeitrag im Sportverein in Betracht. Die Gültigkeit von Gutscheinen ist angemessen zu befristen.

Entscheidungen für das eine oder andere Verfahren können davon beeinflusst werden, dass nach § 29 Abs. 2 SGB II²² bzw. des § 34a Abs. 3 SGB XII beim Einsatz von Gutscheinen Leistungen mit Ausgabe des jeweiligen Gutscheins als erbracht gelten, während im Fall der Direktzahlung die Leistung nach § 29 Abs. 3 SGB II erst mit der tatsächlichen Zahlung als erbracht gilt.

²² § 29 Abs. 2 SGB II gilt für die Leistungen nach § 6b BKGG gem. § 6b Abs. 3 BKGG entsprechend.

III.4 Eintägige Ausflüge

III.4.1 Gesetzliche Regeln für (Schul-)Ausflüge

Eintägige Ausflüge in Kindertageseinrichtungen und Schulen wurden bis zur Einführung der BuT-Leistungen nicht mit sozialstaatlichen Mitteln gefördert. Zwar konnten Aufwendungen dafür von Fördervereinen, Stiftungen und privaten Spenden übernommen werden, damit war aber keine bundesweite Finanzierung derartiger Kosten gesichert. In der flächendeckenden Online-Erhebung 2013 (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014) hatten nur sieben Prozent der befragten Leistungsträger angegeben, es stünden alternativ oder ergänzend zu den BuT-Leistungen für eintägige Ausflüge in Kindertageseinrichtungen oder Schulen Mittel Dritter zur Verfügung. Dabei wurden neben einigen wenigen Stiftungen vor allem Fördervereine genannt.

Die BuT-Leistung für eintägige Ausflüge sieht nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 SGB II und den anderen Leistungsgesetzen vor, dass die tatsächlichen Aufwendungen für eintägige Ausflüge in Schulen und Kitas anerkannt werden. In den gesetzlichen Regeln wird nicht unterschieden, ob der Bildungs- oder Freizeitcharakter der jeweiligen Ausflüge im Vordergrund steht. Für die Anerkennung eines Bedarfs kommt es lediglich darauf an, dass der Ausflug von der jeweiligen Einrichtung organisiert wird und die Aufwendungen unmittelbar durch die Schule bzw. die Kindertageseinrichtung veranlasst wurden (vgl. Deutscher Verein 2012: 19).

Die Länder bestimmen in schulrechtlichen Richtlinien den Charakter von Schulausflügen, die dazu maximal verfügbaren Tage eines Schuljahres und verschiedene andere Aspekte ihrer Zielsetzung und Ausgestaltung. Eine sozialrechtliche Prüfung der Anerkennung eines Ausflugs im Sinne der BuT-Leistung muss sich jedoch nicht nach den jeweiligen schulrechtlichen Bestimmungen der Länder richten (vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW 2013: 24).

Im Hessischen Erlass für „Schulwanderungen und Schulfahrten“ vom 7. Dezember 2009 heißt es beispielsweise, „Schulwanderungen und Schulfahrten sind wichtige Elemente des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schulen. Als Teil der pädagogischen Konzeption fördern sie gemeinsame neue Erfahrungen und Erlebnisse, sie tragen dazu bei, das gegenseitige Verständnis zu vertiefen und den Gemeinschaftssinn zu fördern. (...) Art und Umfang der Veranstaltungen müssen aus dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule abgeleitet sowie altersgemäß und mit vertretbarem finanziellen Aufwand gestaltet werden.“ Als Formen eintägiger Ausflüge sind „eintägige Wanderungen“ und „Unterrichtsgänge und Fahrten in Verbindung mit Unterrichtsinhalten (z. B. Betriebserkundungen, Chor- und Orchesterreisen)“ aufgelistet. Pro Schuljahr können an den allgemeinbildenden Schulen in Hessen bis zu acht Unterrichtstage für eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten genutzt werden, wobei für die unterschiedlichen Klassenstufen jeweils detaillierte weitere Regeln gelten. An Berufsschulen in Teilzeitform können „zwei eintägige oder eine zweitägige allgemeinbildende oder berufsbezogene Veranstaltung je Schuljahr oder eine Studienfahrt mit berufsbezogenen Aspekten

oder eine Veranstaltung mit sportlichem Schwerpunkt bis zur Dauer von fünf Unterrichtstagen je Schülerjahrgang durchgeführt werden. (...) Schulwanderungen und Schulfahrten sind schulische Veranstaltungen; von der Teilnahme können Schülerinnen und Schüler nur aus wichtigen Gründen befreit werden.“ Über die schulinternen Grundsätze für Schulwanderungen entscheidet die Schulkonferenz „nach Anhörung des Schulelternbeirats, der Schülerversammlung und der Gesamtkonferenz“ (vgl. Hessisches Kultusministerium 2009).

Der Hessische Landkreistag (HLT) empfahl zur Umsetzung dieser BuT-Leistung im Jahr 2012: „Bei eintägigen Schul- und Kita-Ausflügen erfolgt in der Regel die Benachrichtigung der Eltern über einen Elternbrief. Aus dem Elternbrief ergeben sich in der Regel Ziel, Datum, Zeiten der An- und Abreise sowie Kostenhöhe des Ausflugs. Eine Überweisung ist auch hier nur auf das Konto des Anbieters (z. B. Schule, Kita, Klassenlehrerin, Reiseveranstalter etc.) möglich“. Ausflüge von Horten und anderen Einrichtungen, die eine Nachmittags- oder Ferienbetreuung für Schulkinder anbieten, fallen nach Ansicht des HLT bei Schüler/inne/n nicht unter die Rechtsgrundlage für die BuT-Leistung. Sie könnten aber „im Rahmen der sozialen und kulturellen Teilhabe übernommen werden (vgl. Hessischer Landkreistag 2012: 27 f.).

In der Sächsischen „Verwaltungsvorschrift zur Durchführung von Schulfahrten“ vom 7. April 2004 werden als mögliche Formen eintägiger Ausflüge aufgeführt: „Schulwanderungen (...), die vor allem dazu dienen, Natur, Kultur und Wirtschaft im regionalen Umfeld kennen zu lernen“ sowie eintägige (bzw. mehrtägige) Schulfahrten, „die als Bildungsveranstaltungen zu planen sind und die Schüler zum Beispiel an politische, historische, naturkundliche Stätten im In- und Ausland führen sollen. Darüber hinaus können ein- oder mehrtägige Fahrten aus besonderem Anlass wie zum Beispiel Chor- und Orchesterfahrten, Fahrten von Sportmannschaften durchgeführt werden“. Anders als in Hessen wird in Sachsen die Zahl der für Ausflüge und Fahrten nutzbaren Schultage pro Jahr nach Klassenstufen gestaffelt: In der Grundschule können bis zu fünf Unterrichtstage, in den Klassenstufen acht bis zehn können bis zu acht Unterrichtstage genutzt werden, in der Sekundarstufe II insgesamt bis zu zehn Unterrichtstage. An den berufsbildenden Schulen stehen je nach Schultyp zwischen maximal drei und zehn Unterrichtstagen für Ausflüge und Fahrten zur Verfügung. „Die Erziehungsberechtigten beziehungsweise volljährigen Schüler müssen vor Durchführung einer Schulfahrt eine schriftliche Erklärung abgeben, in der sie der geplanten Schulfahrt zustimmen und sich verpflichten, die entstehenden Kosten (...) zu tragen“ (vgl. Sächsischen Staatsministeriums für Kultus 2011).

In den „Richtlinien für Schulfahrten“ Nordrhein-Westfalens heißt es, Schulwanderungen und Schulfahrten „dienen ausschließlich Bildungs- und Erziehungszwecken und müssen einen deutlichen Bezug zum Unterricht haben, aus dem Schulprogramm erwachsen und im Unterricht vor- und nachbereitet werden“. Die Schulkonferenz legt „ein Fahrtenprogramm für das jeweilige Schuljahr fest, durch das die Anzahl, die Dauer sowie die Kostenobergrenze bestimmt werden“. Gegenstand von Schulfahrten können auch Veranstaltungen zu einzelnen Unterrichtsbereichen sein, beispielsweise Semina-

re zur Sucht- und Drogenvorbeugung und Veranstaltungen zur Berufsorientierung. „In das Fahrtenprogramm sind vorrangig Schulfahrten mit allen Schülerinnen und Schülern einer Klassen- bzw. Jahrgangsstufe aufzunehmen. Schulische Ausflüge sind grundsätzlich im Klassenverband oder im Kursverband durchzuführen, die Teilnahme ist verpflichtend. Der finanzielle Aufwand darf kein Grund dafür sein, dass eine Schülerin oder ein Schüler nicht teilnehmen kann“ (vgl. Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW 2013).

Nach der Arbeitshilfe „Bildungs- und Teilhabepaket“ des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen ist ein Leistungsanspruch grundsätzlich gegeben, wenn sich die Ausflüge „im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen bewegen“ und als Veranstaltung der Schule oder der Kindertageseinrichtung durchgeführt werden“. Letzteres sei „durch eine Bestätigung der Schule bzw. der Kindertageseinrichtung nachzuweisen, die dem Antrag beizufügen ist“ (MAIS NRW 2013: 23). Die Arbeitshilfe betont zudem, dass die BuT-Leistung für eintägige (Schul-) Ausflüge nach SGB II und SGB XII „rechtzeitig kindbezogen beantragt werden“ muss, was durch ein Ankreuzen in einem generellen BuT-Antrag geschehen solle. Bei Kinderzuschlags- und Wohngeldbeziehenden sei auch eine rückwirkende Antragstellung möglich. Die Kosten des Ausflugs könnten dann nachträglich abgerechnet werden, wobei eine Bestätigung der Schule oder der Kindertageseinrichtung über die Teilnahme und die Höhe der Kosten vorzulegen sei. Falls die Teilnahme an Schul- und Kindertagesausflügen nur durch Barzahlung durch die Eltern möglich ist, kann die BuT-Leistung als Geldleistung an die Leistungsberechtigten erbracht werden (vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW 2013: 24 f.).

Nach der Interpretation des Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales kann die BuT-Leistung auch in der Tagespflege erbracht werden (vgl. Bundestags-Drucksache 17/4095: 33).

III.4.2 Angebote und deren Anerkennung

Das Angebot an eintägigen Ausflügen entsteht in Schulen und Kitas in unregelmäßigen Abständen und unterschiedlicher Häufigkeit. Die BuT-Leistungsstellen der 29 Fallstudien-Kommunen interpretieren den Gestaltungsspielraum bei der Anerkennung von Aufwendungen für eintägige Ausflüge kaum unterschiedlich.

In einer Fallstudien-Kommune werden alle verpflichtenden Veranstaltungen in der Schulzeit außerhalb der Schule als Ausflug im Sinne der BuT-Leistungen anerkannt, die „die Unterrichts- und Erziehungsarbeit außerhalb des Lernorts Schule fortsetzen“. Darüber hinaus können im Einzelfall „freiwillige schulische Veranstaltungen unter Aufsicht einer Lehrkraft oder einer anderen von der Schule mit der Aufsicht beauftragten Person“, beispielsweise der „Besuch eines Konzerts mit einer freiwilligen Musik-AG der Schule“ und „Schulausflüge im Rahmen der ergänzenden Betreuung an Grundschulen (...) auch wenn diese in den Ferien stattfinden“, als Ausflug im Sinne der BuT-Leistungen anerkannt werden. Die Aufwendungen für diese Schulausflüge sind, mit

Ausnahme von Taschengeld, im tatsächlich entstandenen Umfang zu übernehmen. Im Gegensatz dazu werden nach den Handreichungen der kommunalen Leistungsstelle bei Kita-Ausflügen die Kosten für Verpflegung nicht übernommen.

In einer anderen Kommune heißt es dazu, die „Aufwendungen der Ausflüge werden nach Beantragung durch die Schule oder Kita in tatsächlicher Höhe anerkannt und erstattet. Eine erneute Bedarfsprüfung der Anspruchsberechtigten entfällt“. Um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, werden die Schulen und Kitas dazu angehalten, Kosten für Ausflüge erst ab einem Mindestbetrag von zwei Euro pro Ausflug und Kind geltend zu machen. Nehmen von der Schule angemeldete Kinder nicht am Ausflug teil, sind die Schulen und Kitas zu einer entsprechenden Meldung formlos per Mail verpflichtet. Die Rückforderung seitens der BuT-Stelle erfolgt ebenfalls formlos per Mail.

In einer weiteren Fallstudien-Kommune bestimmt die BuT-Richtlinie, dass als tatsächlichen Aufwendungen solche für „Beförderung, gemeinschaftliche Verpflegung, für Entgelte, für Eintritte und gemeinschaftliche Aktivitäten sowie für die Aufwendungen der Leistungsabrechnung“ anerkannt werden. In den meisten Fallstudien-Kommunen sind die Inhalte der Leistung noch allgemeiner definiert. Dort heißt es meist, dass „die tatsächlich anfallenden Kosten“ übernommen werden. In der Regel wird dann darauf hingewiesen, dass zu diesen Kosten nicht das Taschengeld oder im Vorfeld getätigte Ausgaben zählen, wobei als Beispiele dafür häufig Sportschuhe oder Badesachen angegeben werden.

Leistungsberechtigte aus den 29 Fallstudien-Kommunen berichteten von einem Spektrum zwischen Theater-, Museums- und Zirkusbesuch über Ausflüge zu Bauernhöfen und naturwissenschaftlichen Einrichtungen und Ausstellungen, in Freizeitparks, zu Projekt-Veranstaltungen und Messen. In den Schulklassen oder Kita-Gruppen ihrer Kinder wurden bis zu fünf Ausflüge im Jahr organisiert. Die Kosten für einen einzelnen Ausflug betragen zwischen 2,50 Euro und 30 Euro. Einzelne Ausflüge wurden auch so organisiert, dass keine Kosten entstanden. Für Jugendliche in berufsbildenden Schulen wurden nach den Schilderungen der Leistungsberechtigten Schulausflüge kaum mehr angeboten.

Einer Reihe von Leistungsberechtigten aus etwa einem Drittel der Fallstudien-Kommunen entstanden für die Finanzierung von Ausflügen zwar Kosten, diese wurden aber aus einer Gruppen- oder Klassenkasse finanziert. In der Folge erhielten sie keine Information darüber, was ein einzelner Ausflug kostete und konnten deshalb auch keinen Antrag auf die BuT-Leistung für die Ausflüge stellen. Die einzuzahlenden Beträge lagen zwischen zwei bis zehn Euro monatlich oder bei etwa 25 Euro im Halbjahr. Eine Leistungsberechtigte aus dieser Gruppe gab an, zu Beginn des Schuljahres werde in der Schule ihrer Kinder die Klassenkasse von allen Eltern mit einem fixen Betrag gefüllt. Die Beträge für eintägige Ausflüge werden zur Hälfte aus der Klassenkasse finanziert, deshalb sind die über die BuT-Leistung zusätzlich förderbaren Kosten nur noch halb so groß. Es lohne sich nicht, für den ausstehenden Restbetrag von unter zehn

Euro einen Antrag auf BuT-Leistungen zu stellen. Eine andere Befragte berichtete, dass „unsere Lehrerin sehr aktiv ist“, weshalb sie mit einem Aufwand von etwa zehn Euro monatlich für die Klassenkasse rechnete. Bei den kostenpflichtigen Aktivitäten gehe es häufig nicht um förderfähige Ausflüge, sondern „dann kommt jemand dahin und dann gibt es zwei, drei Stunden irgendwie Gesänge oder irgendwas wird vorgelesen.“

In den Fallstudien-Kommunen eines Landes wurde berichtet, dass nicht alle mit Kosten verbundenen Aktivitäten, die im Rahmen von Projekttagen in Kindertageseinrichtungen und Horten entstehen, als Ausflüge im Sinne der BuT-Leistungen anerkannt werden können, weil diese entsprechend der bildungspolitischen Richtlinien des Landes häufig in den Einrichtungen selbst, aber nicht außerhalb der Einrichtung entstehen.

In zwei Fallstudien-Kommunen entstanden häufiger keine Kosten für Ausflüge, weil Fördervereine, Stiftungen, die örtliche Sparkasse oder ein Sponsor die Kosten übernehmen. Auch von der Möglichkeit, kostenfreien Eintritt über kommunale Sozialpässe im Rahmen von Ausflügen zu nutzen, wurde berichtet. In diesen Fällen finden also Ausflüge statt, es entsteht aber kein Bedarf, eine BuT-Leistung zu beantragen. In einzelnen Fallstudien-Kommunen gab es aber auch Hinweise darauf, dass Kitas keine Ausflüge unternehmen oder Lehrkräfte in Schulen in sozialen Brennpunkten nur kostenlose Ausflüge in den sozialen Nahraum unternehmen, um die komplizierten bzw. zeitaufwändigen Nachweiseverfahren für die BuT-Leistungen zu vermeiden.

Wenn ein Angebot eines Schulausflugs entsteht, dann ist dies nach den schulrechtlichen Bestimmungen in der Regel verpflichtend zu nutzen. Wenn Kinder oder Jugendliche nicht daran teilnehmen wollen oder Eltern eine Teilnahme nicht finanzieren können, dann müssen die Kinder in der Zeit des Ausflugs in einer anderen Klasse am schulischen Unterricht teilnehmen. Eine Alternative dazu wäre nur, die Kinder für den Tag des Ausflugs krank zu melden. Entsteht das Angebot in einer Kita, gibt es keine vergleichbare Teilnahmepflicht. Dennoch wird auch hier in der Regel ein grundsätzliches Interesse der Eltern vorausgesetzt, ihre Kinder an diesen Ausflügen teilnehmen zu lassen und so eine ungebrochene Teilhabe am Leben in der Gruppe zu ermöglichen.

III.4.3 Motive für die Nicht-Beantragung der BuT-Leistung

Weniger als fünf Prozent der befragten Leistungsberechtigten berichteten, dass zumindest eines der Kinder schon mindestens einmal nicht an einem schulischen Ausflug teilgenommen hatte. Die Begründung war dann, dass die Eltern sich die Kosten des Ausflugs nicht leisten konnten. Ebenfalls etwa fünf Prozent der Befragten, mit sehr jungen Kindern oder erst kurzzeitigem Leistungsbezug, gaben an, dass noch keine Ausflüge stattgefunden hätten.

Unter der Mehrzahl der befragten Leistungsberechtigten, die ihre Kinder regelmäßig an den schulischen oder Kita-Ausflügen teilnehmen lassen, hatte ein erheblicher Teil keine BuT-Leistungen beantragt, weil die Befragten entweder nicht wussten, dass dies

möglich ist, weil ihnen der Aufwand dafür angesichts der niedrigen materiellen, aber hohen zeitlichen und emotionalen Kosten zu groß erschien oder weil die Eltern Stigmatisierungserfahrungen für sich oder die Kinder vermeiden wollten (siehe Abschnitt IV.2.4).

Mehr als zehn Prozent der befragten Leistungsberechtigten, die sich auf etwa die Hälfte der Fallstudien-Kommunen verteilen, wussten nicht, dass es die Möglichkeit der Förderung von eintägigen Ausflügen gibt.

So hatte beispielsweise eine Alleinerziehende ohne Schulabschluss mit vier Kindern zwischen neun und über 20 Jahren bisher nicht verstanden, dass sie für eintägige Ausflüge Leistungen beantragen kann, obwohl sie sich um die anderen Leistungen gekümmert hatte:

„Ich weiß nur, dass Klassenfahrten und so bewilligt werden, und das habe ich auch gemacht, und das wurde auch anstandslos übernommen, und jetzt so, Theater oder so, oder irgendwie, das weiß ich ehrlich gesagt nicht. Da denke ich immer, ach, da sagen die doch Nö, oder was weiß ich, das wusste ich nicht. Das habe ich bis jetzt immer selber gemacht.“

Eine in einem Paarhaushalt lebende, nicht in Deutschland geborene Mutter von fünf Kindern mit nicht anerkanntem ausländischem Abitur berichtete, dass sie von der Möglichkeit der Kostenerstattung für die Ausflüge über die BuT-Leistungen erst erfahren habe, als ihr ältestes Kind im Jahr 2012 in die Sekundarschule wechselte. Vorher hatte sie diese BuT-Leistung nicht beantragt und die Kosten selbst aufgebracht. Seither beantragt sie diese für jeden Ausflug ihrer Kinder.

Eine alleinerziehende Befragte, die ihre vier Kinder gelegentlich nicht mit auf Ausflüge schickt, begründete dies mit finanziellen Engpässen. Einen Antrag auf die BuT-Leistung hatte sie bisher nicht gestellt, obwohl sie seit drei Jahren ALG II-Leistungen erhält. Sie hat dies nicht begründet, aber angegeben, sie gehe davon aus, dass ihren Kindern schon peinlich sei, wenn sie aus finanziellen Gründen an Aktivitäten nicht teilnehmen oder mitmachen könnten. Wenn man die Aussagen dieser Befragten insgesamt betrachtet, dann ist anzunehmen, dass sie von der kleinteiligen Antragstellung überfordert ist. So beschrieb sie, die Antragsformulare seien schwer verständlich, und bei jeder Antragstellung sei etwas anderes zu tun. Sie habe das Gefühl, „dass es extra kompliziert gemacht wird“, unter anderem weil es „für alles einen anderen Sachbearbeiter gibt“ (Leistungsberechtigte).

Die befragten Leistungsberechtigten, die Erfahrungen mit der Beantragung der BuT-Leistung für eintägige Ausflüge gemacht hatten, berichteten sowohl über Positives wie auch über Probleme. In einer Vielzahl von Fällen hatten sich die Verfahren nach einer Weile eingespielt, und es wurde nicht mehr als kompliziert wahrgenommen, den BuT-Antrag zu stellen. Häufig wussten die Eltern auch, dass ein großer Teil des Aufwandes von den Schulen oder Kitas übernommen wird.

Eine verheiratete ALG II-Empfängerin mit ausländischem Hochschulabschluss und drei Kindern in Kita und Grundschule stellt vor jedem Ausflug ihrer Kinder einen BuT-Antrag. Sie braucht dafür die Information von der Schule oder Kita über die geplanten

Ausflüge mit Stempel und Unterschrift. Sie muss, anders als früher, weder das Geld vorverauslagen noch sich anschließend darum kümmern, einen Rückerstattungsantrag pünktlich zu stellen. Dies empfand sie als deutliche Verfahrenserleichterung.

Eine große Gruppe unter den befragten Leistungsberechtigten in nahezu allen Fallstudien-Kommunen und daneben viele der befragten Vertreter/innen von Schulen, Kitas und Beratungsstellen gaben dagegen an, der Aufwand zur Beantragung der BuT-Leistungen für eintägige Ausflüge sei unverhältnismäßig hoch. Häufig muss jeder eintägige Ausflug einzeln beantragt, belegt und abgerechnet werden. Aus mehreren Fallstudien-Kommunen wurde zudem berichtet, dass bei eintägigen Schulausflügen die individuellen Fahrkosten nicht immer über die BuT-Leistung übernommen werden. Solche und ähnliche (schlechte) Erfahrungen beeinflussten die Einschätzung der Befragten, ob der ohnehin schon als relativ hoch empfundene Aufwand für die Antragsstellung im Verhältnis zum tatsächlichen Nutzen der Leistung steht.

Für viele Befragte steht das Verhältnis zwischen Aufwand der Beantragung und der erstatteten Summe auch deshalb in keinem sinnvollen Verhältnis, da für die Antragstellung zusätzliche Kosten anfielen: für Briefumschläge und Briefmarken bei postalischer Antragstellung, für Parkplatz-Gebühren oder für ein ÖPNV-Ticket; hinzu kommen lange Wartezeiten in als unangenehm empfundener Atmosphäre, wenn Unterlagen persönlich abgegeben werden.

Eine Befragte mit drei Kindern in Grundschule und Kita, die Wohngeld und Kinderzuschlag erhielt, berichtete, dass für eine Abrechnung der Ausflüge bei der BuT-Stelle ein Beleg für jeden einzelnen Ausflug benötigt werde und sie sich angesichts des großen Aufwandes zur Beschaffung dieser Belege entschieden habe, sich die Teilnahme auch mit wenig Einkommen zu leisten. Eine andere Befragte sagte, sie habe so viel zu tun, dass sie es oft nicht schaffe, die Anträge zu stellen. Sie hatte deshalb schon mehrfach die Kosten nicht beantragt und diese dann aus eigener Tasche bezahlt, die Kinder aber immer mit zum Ausflug geschickt.

Häufig argumentierten die Befragten, bei Beträgen unter fünf oder unter zehn Euro würden sie auf eine Beantragung der Kostenübernahme bewusst verzichten, weil sie diese Summen als einen Beitrag zur Erhaltung des eigenen Selbstwertgefühls ansehen:

„Das krieg ich dann grad noch hin, und so häufig ist es ja auch nicht. Ich muss auch nicht jetzt wegen jedem Pieps da hinterherlaufen - ich mag das nicht, das ist nicht so mein Ding.“

Oder sie waren besorgt, mit einer zu häufigen Antragstellung die Arbeitsbeziehung zu den Fachkräften in den Leistungsstellen zu belasten:

„Ich will nicht zu viel zum Jobcenter laufen und da nerven, das mache ich nicht. (...) Ich bin ja nicht die Einzige in Deutschland, die Hartz IV bezieht.“

Ein Teil der Befragten traf Abwägungsentscheidungen zugunsten ihrer Selbstbehauptung gegen als strukturell empfundene Diskriminierung oder diskriminierende Selbstzuschreibungen. Sie berichteten davon, es beschädige ihre Würde stärker, für derart

kleine Beträge Sozialleistungen zu beantragen als zuzugeben, dass sie das Geld für eine Klassenfahrt nicht aufbringen können. So erzählte beispielsweise eine Befragte ohne Schulabschluss mit zwei Kindern in einer Förderschule:

„Das ist mir aber, sagen wir mal, ein bisschen zu peinlich, von wegen drei Euro. Eine Woche vorher kriege ich ein Schreiben, sie wollen jetzt, sagen wir mal, zum [X-]see fahren, sie brauchen jetzt drei Euro. Dann beantrage ich das nicht. (...) Solange wie ich es noch bezahlen kann, oder solange ich meinen Ex-Mann noch habe, dann kann der auch mal was bezahlen. Ich mach das nicht so gerne. Das bezahle ich dann halt lieber so. Nur wenn halt Klassenfahrten sind oder so, und das sind halt 100 Euro oder 200 Euro. Das kann ich nicht, das geht nicht. Dann frage ich Bildung und Teilhabe.“

Eine andere Befragte wollte „nicht alles beantragen“ und bezahlte eintägige Ausflüge grundsätzlich selbst. Der Verzicht auf kleinere Leistungen wird damit zu einer Art Deal mit der Gemeinschaft vor dem Hintergrund der ins Selbstverständnis eingegrabenen Anforderungen aus dem Gegenleistungsprinzip: Wer nicht zu denen gehöre, die den Sozialstaat ausnutzen, bliebe geachteter Teil der Gemeinschaft, auch wenn er oder sie arm ist. Ähnlich argumentierte eine teilzeiterwerbstätige Alleinerziehende mit abgeschlossener Ausbildung und mit drei Kindern. Sie beantrage diese BuT-Leistung nicht, weil sie es schlimm findet, auf ALG II angewiesen zu sein und deshalb die Inanspruchnahme von Leistungen so weit wie möglich vermeiden wolle.

In derartigen Erklärungen schwingen aber auch Stigmatisierungsängste mit. Sie wurden von den Leistungsberechtigten sowohl gegenüber der Leistungsstelle als auch der Schule oder Kita geäußert. Ein Teil der befragten Leistungsberechtigten berichtete, es sei ihnen der Leistungsstelle gegenüber peinlich, für sehr kleine Beträge einen BuT-Antrag zu stellen. Ein anderer Teil der Befragten empfand das Verfahren insofern als stigmatisierend, als es für sie „mit Scham verbunden“ sei, den Lehrkräften erklären zu müssen, dass und wie diese die entsprechenden Formulare und Nachweise ausfüllen sollten und dass sie Zahlungsbelege benötigten. So wurde in einem Fall berichtet, dass sich die Art der Bezahlung der Ausflüge zwischen den Kindern, die BuT-Leistungen erhalten, und anderen Kindern einer Gruppe oder Klasse unterscheidet. Während üblicherweise Bargeld eingesammelt wurde, überwies die zentrale BuT-Stelle des Sozialamts der *Stadt 10* in diesem Fall die Kosten direkt an die Schule (vor der Gesetzesänderung im August 2013). Diese auch für Außenstehende sichtbar unterschiedlichen Zahlungsmodalitäten waren bei eintägigen Ausflügen für eine Befragte ausschlaggebend dafür, sich auch weiterhin gegen eine BuT-Antragstellung zu entscheiden, obwohl sie zunächst bei der BuT-Stelle nach einer Förderung eines Ausflugs des Sohnes nachgefragt hatte.

III.4.4 Verfahren der Leistungserbringung

Bei der Gestaltung der Verfahren der Leistungserbringung nutzten die 29 untersuchten Fallstudien-Kommunen vorhandene Gestaltungsspielräume in unterschiedlicher Weise. In der Online-Erhebung 2013 hatten etwa zehn Prozent der befragten kommunalen Leistungsträger angegeben, dass die BuT-Anträge für eintägige Ausflüge auch direkt in Schulen oder Kitas gestellt werden können. In knapp einem Viertel der beteiligten

Kommunen konnte die Antragstellung durch Vorlage eines Berechtigungsausweises in der Schule oder Kita ausgelöst oder konkretisiert werden. Rund 90 Prozent der befragten kommunalen Leistungsträger gaben an, die Leistung als Direktzahlung an Schulen und Kitas zu erbringen. Etwa ein Drittel erbrachten nach eigenen Angaben auch die Kosten für eintägige Ausflüge in der Kindertagespflege. In der Minderheit der Fallstudien-Kommunen können die Ausflüge über einen Zeitraum oder über eine Gruppe bzw. Klasse gesammelt nachgewiesen werden. Im Folgenden werden einige Fallbeispiele für verschiedene kommunale Verfahren der Leistungserbringung angeführt.

Verfahren mit niedrigen Zugangshürden

Ein Beispiel für ein Verfahren mit relativ niedrigen Hürden für die Leistungsberechtigten, aber mittleren Hürden für Einrichtungen findet sich in der *Stadt 19*. Dort können BuT-Leistungen mit einem Globalantrag beantragt werden, auf dem alle BuT-Leistungen aufgeführt sind. Wenn absehbar ist, dass die BuT-Leistungsberechtigung dem Grunde nach anerkannt wird, dann erhalten die berechtigten Kinder einen speziellen BuT-Pass, für den ein Passbild des Kindes eingereicht werden muss und der als vereinfachter Berechtigungsnachweis für vier Leistungsarten, unter anderem die eintägigen Ausflüge, gilt. Bei Verlängerungsanträgen wird zunächst der BuT-Pass verlängert, später wird ein Bewilligungsbescheid über die konkret bewilligten Leistungen nachgereicht. Die Leistungsberechtigten legen diesen Pass in der Schule oder Kita vor, die Einrichtung kopiert den Pass oder erfasst dessen Gültigkeitsdauer in einer Liste, um jederzeit zu wissen, für welche Kinder sie eine BuT-Leistung über eine Abrechnung konkludent konkretisieren kann. Das Schulamt stellt den Schulen zu Beginn eines Schuljahres auf Basis der Erfahrungswerte des Vorjahres Mittel zur Eigenbewirtschaftung zur Verfügung, aus denen die Kosten der Einrichtungen für Ausflüge vorfinanziert werden können. Wenn diese Mittel auf dem Schulkonto zur Neige gehen, dann müssen die Schulen beim Schulamt bzw. die Kitas beim Jugendamt rechtzeitig weitere Mittel beantragen. Die Schulen rechnen zum Jahresende bzw. quartalsweise die Kosten für alle durchgeführten Ausflüge mit dem Schulamt ab. Dazu ist von der Lehrkraft für jeden einzelnen Ausflug jeweils mit Unterschrift und Schulstempel eine Sammelrechnung mit Angaben zu Fahrkosten, Nebenkosten, Anzahl der teilnehmenden Schüler/innen und der jeweiligen Zwischensummen zu erstellen, eine Sammelliste mit den Namen der Schüler/innen mit BuT-Leistungsberechtigung und deren Rechtskreis-Kennung zu füllen und der Zahlungsweg zu bestimmen.²³ Und letztlich ist von der Lehrkraft nach dem Ausflug mit Unterschrift zu bestätigen, dass das Geld vollständig verbraucht wurde oder in welchem Umfang es auf das angegebene Konto der Schulverwaltung rückerstattet wird. Auf Basis dieser Abrechnungen verbucht das Schulamt die Eigenbewirtschaftungsmittel der Schule mit den abgerechneten Summen der einzelnen Ausflüge und gleicht bei Bedarf die tatsächlich entstandenen Kosten aus. Die befragte Schullei-

²³ Zusätzlich musste bis Mitte 2014 die Schulleitung bzw. das Schulamt mit Unterschrift und Stellenzeichen bestätigen, dass das Geld auf dem definierten Weg ankam und man sich verpflichtet, nicht verbrauchte Mittel zurück zu erstatten (dazu waren in jedem Formular die Kontodaten doppelt einzutragen). Dieser Zwischenschritt wurde mit ab Frühjahr 2014 geltenden neuen Formularen eingespart.

tung beurteilte dieses Verfahren als für die Schulen sehr aufwändig. So müssen beispielsweise die Schulsekretariate vor Abgaben der Abrechnungen für jede/n Schüler/in prüfen, ob der BuT-Pass als Bewilligungsnachweis zum Zeitpunkt des Ausfluges noch gültig war. Dazu führen sie Listen mit allen Schüler/inne/n, die einen BuT-Pass vorgelegt haben und tragen dort regelmäßig Verlängerungen ein, wenn ein BuT-Pass erneut vorgelegt wird. Ist der Pass abgelaufen, müssten die Sekretariate prüfen, ob eine Verlängerung bewilligt wurde. In der Folge dieses Verfahrensaufwandes versuchten zumindest einige Schulen, die Kosten für die Ausflüge möglichst gering zu halten. Die befragte Schulleitung berichtete, dass einzelne Lehrkräfte nur noch kostenlose Ausflüge organisierten, um den Abrechnungsaufwand für die BuT-Leistungen zu vermeiden.

Die befragten Leistungsberechtigten in *Stadt 19* berichteten von Kosten für einzelne Ausflüge zwischen 2,50 und zwölf Euro. In der kommunalen Richtlinie heißt es, dass den Leistungsberechtigten im Direktzahlungsverfahren keine Kosten entstünden. Eine der befragten Leistungsberechtigten berichtete aber davon, dass sie schon Fahrkosten für die Ausflüge selbst bezahlen musste, wobei ihre Kinder kein Schülerticket besitzen. Die meisten Leistungsberechtigten berichteten, sie müssten sich nur darum kümmern, den BuT-Pass regelmäßig verlängern zu lassen. Sobald die Kinder diesen gültigen vereinfachten Berechtigungsnachweis in der Schule oder Kita vorlegen, kümmere sich die Einrichtung darum, die Kosten für die Ausflüge von den zuständigen Leistungsstellen erstattet zu bekommen, ohne dass die Eltern dazu Genaueres wissen müssen. Nicht alle Schulen und Kitas schienen sich allerdings an das vorgesehene Verfahren zu halten. Eine Befragte verauslagte für die etwa alle zwei bis drei Monate stattfindenden Ausflüge der Grundschule ihrer Kinder jedes Mal vier bis sechs Euro. Die Schule beantrage das Geld auf Basis der BuT-Pässe der Kinder bei der Leistungsstelle und erstatte die Ausgaben dann an die Eltern zurück.

In den Berichten der Leistungsberechtigten fand sich auch eine Konstellation der Organisation solcher Ausflüge in Schulen und Kitas, die dazu führt, dass formal kein Angebot im Sinne der BuT-Leistung entsteht. In einer privaten Kita müssen regelmäßig drei Euro in die Gruppenkasse eingezahlt werden, wovon die Kita Ausflüge finanziert, ohne sich an dem Verfahren der BuT-Leistungen zu beteiligen. Eltern, die bis zu fünf Euro in die Klassenkassen von Schulen einzahlen und deren Kinder zugleich einen gültigen BuT-Pass hatten, konnten nicht sagen, ob die Leistungen aus der Klassenkasse oder über den BuT-Pass finanziert werden. Da die Abrechnungen der Ausflüge in *Stadt 19* konkludent zwischen Schule und Leistungsstelle erfolgen, wusste ein Teil dieser Befragten auch nicht, dass die Kosten für Ausflüge über die BuT-Leistung finanzierbar wären. Solange das Kind aber einen gültigen BuT-Pass hat, sind derartige Informationsmängel kein Problem, weil die Schule die Leistung ohne Zutun der Eltern mit den Leistungsstellen verrechnen kann.

Wenn allerdings das Informationsdefizit so groß ist, dass entweder gar kein BuT-Pass beantragt oder er nicht verlängert wird, dann entstehen trotz des im Prinzip einfachen Verfahrens deutliche Zugangshürden – was nicht zuletzt daran liegt, dass sich die Leistungsstellen weitgehend darauf verlassen, dass Schulen und Kitas die Informations-

und Beratungspflichten anstelle der Leistungsstellen übernehmen. Für einzelne Befragte können sich so hohe Kosten, für ihre Kinder in der Folge Teilhabehürden ergeben. Eine nicht in Deutschland geborene Befragte hatte beispielsweise bis zur Befragung die Kosten für die Ausflüge ihres älteren Kindes in der Grundschule selbst bezahlt. Sie hatte nicht verstanden, dass sie den BuT-Pass regelmäßig verlängern lassen musste und ging davon aus, dass mit einer einmaligen Beantragung die Leistungen bei Bedarf für die gesamte Schulzeit gewährt würden. Als dies nicht passierte, bat sie weder jemanden um Aufklärung noch machten Schule, Kita oder das Jobcenter sie darauf aufmerksam, dass der Pass abgelaufen war. Da sie den BuT-Pass des Kindes nicht richtig nutzen konnte, glaubte sie, er würde auch dem jüngeren Kind in der Kita nichts nutzen und beantragte ihn deshalb gar nicht erst. Sie hatte massiv sparen müssen, um die Kosten für alle Leistungen für ihre beiden Kinder bezahlen zu können, für die sie eigentlich seit mehreren Jahren eine Erstattung über die BuT-Leistungen hätte erhalten können.²⁴

Ähnlich einfach für die Leistungsberechtigten ist das Verfahren in der *Stadt 03* geregelt. Hier müssen die Leistungsberechtigten keinen Globalantrag stellen. Als konkludente Antragstellung gilt, wenn sie in der Schule oder Kita vor einem Ausflug den Bewilligungsbescheid der Sozialleistung vorlegen, an welche die BuT-Leistung geknüpft ist. Der zentralen BuT-Stelle wird von der Einrichtung per Sammelliste übermittelt, welche Kinder am Ausflug teilgenommen haben, daraufhin werden der Einrichtung die Kosten erstattet. Von den befragten Leistungsberechtigten wurde aber auch berichtet, dass einzelne Schulen und Kitas sich nicht an dieses Verfahren halten. Sie schicken beispielsweise halbjährlich oder jährlich gesammelte Abrechnungen aller Ausflüge an die Eltern, die die Kostenerstattung dann selbst bei der Leistungsstelle geltend machen müssen.

Verfahren mit mittleren Zugangshürden für Leistungsberechtigte und hohem Aufwand für Schulen und Kitas

Ein Beispiel mit mittleren Zugangshürden für die Antragstellenden, aber mit hohem Verwaltungsaufwand für die Schulen, fand sich im *Landkreis 25*. Hier können eintägige Ausflüge im Unterschied zu allen anderen Leistungen global beantragt und bewilligt werden. Wegen der kleinen anfallenden Beträge, und weil sich die Ausflüge oft zum Schuljahresende häufen, wurde entschieden, dass die Ausflüge über Sammelabrechnungen aufgelistet werden können, um so den Verwaltungsaufwand zu verringern. Die Leistungsberechtigten erhalten daher zusammen mit dem BuT-Bewilligungsbescheid ein Formular, das sie bei der Schule oder Kita abgeben müssen, und in das alle Ausflüge des Bewilligungszeitraums eingetragen werden können. Das ausgefüllte Formular bekommen die Schüler/inne/n zurück, dann schicken es die Eltern zur Leistungsstelle. Je nach Bedarf können Leistungen im Voraus beantragt und an ein Konto der Einrichtung ausgezahlt oder im Nachhinein an die Einrichtung oder die Leistungsberechtigten

²⁴ Die Kosten für Ausgaben, die in diesem Fall über die Gesamtheit der BuT-Leistungen refinanziert gewesen wären, beliefen sich auf mehr als 700 Euro pro Jahr.

erstattet werden. Übernommen werden die tatsächlich anfallenden Kosten für alle eintägigen Ausflüge bei Klassen-, Kita-, und Hortfahrten. Dazu werden hier alle Kosten gezählt, welche zur ordnungsmäßigen Durchführung des Ausflugs notwendig sind, beispielsweise Verpflegungskosten, nicht aber Taschengeld für zusätzliche Ausgaben während des Ausflugs.

Die Schulen und Kitas tragen einen hohen Anteil des Verfahrensaufwandes. Die Schulen haben keine eigenen Konten. Deshalb wurde teilweise bei den Gemeindegassen Konten für jede Schule eingerichtet, auf die die Leistungsstellen die BuT-Leistungen für die einzelnen Kinder überweisen. Sobald die Abrechnungsliste für ein Kind eingereicht wurde, prüft die Leistungsstelle und weist dann eine Auszahlung für das einzelne leistungsberechtigte Kind auf ein Konto der Schule bei der Kasse der jeweiligen Gemeinde an. Das Schulsekretariat erhält per Mail eine Information dazu. Mit dieser Bewilligungsinformation, die von der Schule ausgedruckt und abgestempelt wird, kann die Schule die Auszahlung bei der Gemeinde veranlassen. Wenn das Schulsekretariat mehrere dieser Bewilligungen gesammelt hat, werden die einzelnen Zahlungsanforderungen bei der Gemeindegasse eingereicht und dort bearbeitet. Nach etwa einer Woche kann die Schule das Geld in bar bei der Gemeindegasse abholen. In der befragten Schule werden die Gelder dann an die jeweiligen Lehrkräfte der leistungsberechtigten Kinder übergeben, die gegenzeichnen, dass sie das Geld erhalten haben. Diese innerschulischen Auszahlungsbelege sind wiederum der Gemeindegasse vorzulegen und werden dort zu den einzeln geführten Akten der Kinder gelegt. Bei Rückforderungen läuft der Weg umgekehrt: Die Schulsekretärin geht mit dem Bargeld zum Rathaus und zahlt es in die Gemeindegasse ein, die es wieder an die Leistungsstelle zurück überweist.

Die Leistungsberechtigten in *Landkreis 25* äußerten sich fast durchgängig unzufrieden mit dem Verfahrensaufwand und sahen die Verantwortung dafür teils bei den Leistungsstellen und teils bei den Schulen und Kitas.

Eine Befragte berichtete, sie solle dem Jobcenter möglichst zu Schuljahresbeginn und bis spätestens November mitteilen, welche Ausflüge und Fahrten die Klassen bis zum Ende des Schulhalbjahres planen. Die Lehrkräfte würden aber häufig die Termine für die Ausflüge nicht kommunizieren und die notwendigen Daten nicht oder nicht rechtzeitig in die vorgesehenen Formulare eintragen. Deshalb müssten die Eltern in Vorleistung gehen, obwohl sie das nach Aussage der Leistungsstellen eigentlich nicht dürfen. Die Befragte hat darum gebeten, Abrechnungen und Bestätigungen über die Schulsekretärin zu bekommen, aber man habe ihr gesagt, das Sekretariat habe dafür keine Zeit. Teilweise wüssten auch die Kinder nicht, welche Lehrkraft welchen Ausflug plant:

„Am schlimmsten ist es, wenn sie es eine Woche vorher kriegen, so ‚bitte bis nächste Woche zehn Euro oder 20 Euro‘, weil das sind ja manchmal auch Summen, wo ich sage, die hat man nicht mal einfach so im Portemonnaie, gerade als Hartz-IV-Empfänger (...) Aber was ist wichtiger? Also verzichten wir wieder auf irgendwas anderes, (...) oder man verzichtet halt wirklich aufs Obst oder aufs Gemüse, weil man sagt ja, man möchte den Kindern aber das auch nicht alles nehmen.“

Mehrere Eltern konnten gemeinsam die Lehrerin dazu bewegen, alle Ausflugstermine für die nächste Zeit zu dokumentieren, sodass die Eltern die Kosten für die Fahrten

nach dem vorgesehenen Verfahren beantragen konnten. Als diese Hürde genommen war, funktionierte die Abrechnung nach Aussage einer Mutter „sehr gut“.

Eine Befragte hatte mit dem gE-Jobcenter und der Wohngeldstelle im Kreis sehr unterschiedlichen Erfahrungen gemacht. Beim Kreis könne man die Sachbearbeiter/innen telefonisch direkt erreichen, bekomme klare Auskunft und die Antragsformulare zugesandt, die Antragsbearbeitung dauere etwa zwei Wochen. Beim Jobcenter hingegen sei niemand für Nachfragen zu den BuT-Leistungen direkt zuständig, das Servicecenter liefere noch die besten Informationen. Die Antragsformulare müsse sie sich dort aber abholen, und die Antragsbearbeitung dauere bis zu sechs Wochen. Weil ihr der Aufwand für die Beantragung der Ausflüge angesichts dieser Erfahrungen zu groß war, finanzierte sie die Ausflüge ihrer Kinder selbst und stellte dazu keinen BuT-Antrag. Ein Paarhaushalt bezahle die Ausflüge der Grundschul Kinder bisher komplett selbst. Beide Eltern gingen arbeiten und hatten nicht ausreichend Zeit, um „ständig wegen Unterlagen aufs Amt zu gehen“. Sie fanden das Verfahren und die Wege für die Beantragung zu umständlich.

Eine Befragte berichtete, dass ein BuT-Antrag für zwei Tagesfahrten abgelehnt wurde. Sie hatte nicht verstanden, warum diese Leistung abgelehnt wurde, obwohl sie aus ihrer Sicht einen „ordnungsgemäßen Antrag“ gestellt hatte. Doch nahm sie die Entscheidung der Leistungsstelle hin, weil ihr eine Auseinandersetzung mit dieser „zu nervig“ erschien; sie fühlte sich gesundheitlich angeschlagen und hatte zu diesem Zeitpunkt „keine Kapazitäten“ für eine Auseinandersetzung.

In der Summe der Beschreibungen und Berichte entsteht für *Landkreis 25* der Eindruck, dass ein für die Leistungsberechtigten relativ einfach erscheinendes Verfahren durch die fehlende Bereitschaft von Schulen und Kitas, den Großteil des Verwaltungsaufwandes für die Erbringung der BuT-Leistung für die eintägigen Ausflüge zu erbringen, massiv erschwert wird. Ob angesichts der fehlenden Schulkonten hier deutliche Verfahrensverbesserungen durch bessere Kommunikation zwischen Leistungsstellen und Einrichtungen zu erzielen wären, scheint zumindest fraglich.

Verfahren mit hohen Zugangshürden für Leistungsberechtigte und mittlerem Aufwand für Schulen und Kitas

Ein Beispiel für ein Verfahren mit hohen Zugangshürden für die Antragstellenden und mittlerem Aufwand für die Einrichtungen ist die *Stadt 26*. Die Leistungssachbearbeitung ist nach Rechtskreisen getrennt dezentral organisiert, in allen drei Leistungsstellen liegt die BuT-Sachbearbeitung jeweils bei der Sachbearbeitung für die Sozialleistungen der jeweiligen Rechtskreise. Das für alle Leistungsarten, aber nicht für den Rechtskreis nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geltende Antragsformular ist auf der Homepage der Stadt, beim Bürgerservice im Rathaus oder im Jobcenter erhältlich. Im Jobcenter muss vor jedem Ausflug ein eigener BuT-Antrag eingereicht werden. Im Rechtskreis des SGB XII gilt nach dem Kenntnisgrundsatz ein Antrag dem Grunde nach als gestellt, sobald die Sachbearbeitung vom Bedarf erfährt. In der Wohngeldstelle des Sozi-

alamts eingehende BuT-Anträge werden durch eine zentrale Registratur erfasst und an die zuständige Sachbearbeitung verteilt.

Auf dem Hauptantragsformular ist jede einzelne gewünschte Leistung anzukreuzen. Sie wird dann dem Grunde nach bewilligt mit dem Hinweis, dass entsprechende Nachweise vorzulegen sind. Vor Antritt des eintägigen Ausflugs ist von den Leistungsberechtigten eine von der Einrichtung unterschriebene und gestempelte Bestätigung der Schule oder Kita einzureichen, in der „Inhalt und Ziel“ jedes einzelnen Ausflugs, sein Zeitpunkt und seine Kosten, der Zahlungstermin und eine Bankverbindung eines Kontos der jeweiligen Einrichtung anzugeben sind. Die bewilligten Mittel sind laut Formular „nur für den beantragten Zweck zu verwenden. Nicht benötigte Mittel sind zurückzuzahlen.“ Anerkannt werden die tatsächlichen Aufwendungen für Beförderung, gemeinschaftliche Verpflegung, für Entgelte, für Eintritte und gemeinschaftliche Aktivitäten, Aufwendungen der Leistungsabrechnung, nicht aber Taschengeld. Die Leistung wird bei Bewilligung als Direktzahlung an die Schule oder Kita „als Vorausleistung mit nachträglicher Abrechnung“ erbracht. Dazu ist neben der doppelten Antragstellung vor dem Ausflug laut Richtlinie eine „nachträgliche Bestätigung der Schule/Kindereinrichtung“ notwendig, „dass der/die Berechtigte die Leistung mit den bereit gestellten Mitteln in Anspruch genommen hat“. Eine „Sammelbestätigung“ unter Angabe von Name und Vorname des Berechtigten, Nummer der Bedarfsgemeinschaft und Bezeichnung der Einrichtung und der erbrachten Leistung ist möglich, was den Schulen und Kitas den Nachweis der Ausflüge erleichtert (vgl. BuT-Richtlinie der *Stadt 26*). Zwar können die Einrichtungen zwar nicht auf ein Sammelverfahren verpflichtet werden. Wenn diese von sich aus Sammelbelege ausstellen, um den Aufwand zu reduzieren, wird dies aber anerkannt.

„Also ich hatte schon Sammelrechnungen. Da hat die Schule für ein halbes Jahr gesammelt. Da war das Weihnachtsmärchen, da war eine Faschingsveranstaltung, da war, was weiß ich, irgendeine andere Veranstaltung dabei: drei Euro, fünf Euro, 1,50 Euro. Und dann kam zusammengefasst für das Kind die Rechnung von einem halben Jahr Ausflüge. (...) Und das hat die Klassenlehrerin gesammelt, hat das aufgeschrieben mit Quittung und allem und hat dafür ihre Unterschrift geleistet, dass das Geld vorausgezahlt wurde von den Eltern. Und dann haben wir das an die Eltern zurücküberwiesen.“ (Fachkraft)

In der Praxis wird vom Sozialamt angesichts der geringen Beträge auch anerkannt, wenn die Eltern die Kosten für Ausflüge vorverauslagen und anschließend ihre Ausgaben gegenüber der Leistungsstelle belegen können. Im Jobcenter wurde befragten Leistungsberechtigten hingegen gesagt, sie müssten den Einzelantrag auf die BuT-Leistung für eintägige Ausflüge vor dem Ausflug einreichen – obwohl dies laut Richtlinie nur für mehrtägige Fahrten gilt. Im Jobcenter wird bei eintägigen Ausflügen der Nachweis der Schule oder Kita über die entstehenden Kosten geprüft, dann erstellt die Leistungssachbearbeitung einen Bewilligungsbescheid, bucht die Bewilligungen in der Fachsoftware des gE-Jobcenters und veranlasst die Überweisung zum Zahlungstermin. In der Wohngeldstelle des Sozialamts wird separat zur Fachsoftware für die Wohngeld-Bearbeitung eine zweite Fachsoftware zur Bearbeitung der BuT-Anträge eingesetzt, weil die Wohngeld-Software die BuT-Leistungen nicht abbildet. Für die Be-

arbeitung eines Antrags auf einen eintägigen Ausflug muss die Sachbearbeitung zunächst in der Wohngeld-Software die Leistungsberechtigung prüfen und dann alle Falldaten in eine zweite Fachsoftware einpflegen, von der aus auch die Zahlungsanweisungen für den einzelnen Ausflüge gestartet werden. Anschließend sind die Anträge und die Bestätigungen der Schulen und Kitas in der jeweiligen Fallakte zu dokumentieren.

Ein Verfahrensproblem in *Stadt 26* stellte sich nach Berichten der Leistungsberechtigten dadurch, dass nicht alle Ausflüge über Elternbriefe, sondern häufig über kurze Mitteilungen in Hausaufgabenheften oder in anderer nicht beleghafter Form angekündigt werden. Leistungsberechtigte müssen dann für jeden einzelnen Ausflug zunächst um das Ausfüllen und Unterschreiben des Antragsformulars und nach dem Ausflug um einen Zahlungsbeleg bitten, den die Lehrkräfte offenbar nicht immer ohne Drängen ausstellen.

Andere Befragte berichteten hingegen von einer aktiven Unterstützung der Antragstellung durch Schule oder Kita. Teilweise hätten Lehrkräfte die Eltern auf die Möglichkeit der Beantragung der BuT-Leistung für Ausflüge hingewiesen und die Antrags- bzw. Nachweisformulare von sich aus ausgefüllt. Dann sei es, unabhängig davon, ob das Jobcenter oder die Wohngeldstelle zuständig ist, relativ unaufwändig, die BuT-Leistung zu erhalten.

Auch Befragte mit grundsätzlich guten Lese-Kompetenzen verstehen nicht immer, was mit eintägigen Ausflügen gemeint ist. So wurde von einer Familie berichtet, sie habe die Ausflüge der ersten Klasse ihres ältesten Kindes in Theater und Zoo selbst bezahlt und keinen Antrag auf die BuT-Leistung für Ausflüge gestellt, weil ihrer Auffassung nach ein Zoobesuch kein Ausflug war. Seit ihr zweites Kind in die Schule geht und dessen Lehrerin die BuT-Leistung besser erklärt habe, hätten sie den Leistungsinhalt verstanden. Seither beantragen sie auch kleine Summen regelmäßig.

Eine andere Befragte berichtete von hohem Aufwand für die Beantragung der BuT-Leistung: für den Besuch der Klasse ihres Kindes im Theater waren ein Eintritt von 2,50 Euro und Kosten für den ÖPNV von 2,40 Euro fällig. Während sie die Fahrkarten gar nicht abrechnen konnte, obwohl das Kind kein Schülerticket besaß, musste sie zur Beantragung der Eintrittskosten von der Klassenlehrerin eine Quittung besorgen, die diese aber erst auf mehrfache Erinnerung hin ausstellte. Mit der Quittung und einem Nachweisformular fuhr sie dann mit dem ÖPNV zu Kosten von 4,80 Euro zum Jobcenter und stellte vor Ort einen Antrag auf die BuT-Leistung, weil sie schon erlebt hatte, dass Anträge auf dem Postweg nicht im Jobcenter angekommen waren. Auf die Bewilligung dieses Antrags wartete sie mehrere Monate. Angesichts dieser Erfahrungen war ihre Motivation, auch künftig Anträge auf BuT-Leistungen für jeden einzelnen Tagesausflug der Schulklassen ihrer Kinder zu stellen, gering. Ähnlich argumentierten mehrere Leistungsberechtigte, die angaben, der zeitliche, materielle und emotionale Aufwand der Beantragung dieser Leistung rechne sich erst, wenn die Ausflüge mehr als etwa zehn Euro kosten würden.

Ein anderer befragter Leistungsberechtigter berichtete, dass ihm im Jobcenter gesagt wurde, er müsse die Anträge auf eintägige Ausflüge jeweils einzeln einen Tag vor dem Ausflug stellen. Dazu sieht er sich aber nicht in der Lage, weil er morgens erst das Kind in die Schule bringe, dann arbeiten gehe und anschließend die Zeit in der Regel zu kurz sei, um beim Jobcenter noch einen Antrag abgeben zu können. Außerdem sei der Aufwand unverhältnismäßig hoch, für einen Betrag von in der Regel fünf bis sieben Euro vor dem Ausflug einen Beleg von der Schule zu einzuholen, um dann den Antrag pünktlich abzugeben.

III.4.5 Hemmende und fördernde Faktoren der Inanspruchnahme

Eine adressatengerechte Information und Beratung kann die Motivation zur Beantragung der BuT-Leistungen erhöhen. Dies zeigte sich allein daran, dass einige der potenziell Leistungsberechtigten, die beim Erstkontakt mit dem Evaluationsteam noch nicht wussten, dass sie für die eintägigen Ausflüge eine BuT-Leistung beantragen können, in der Zeit bis zum realisierten Interview eine Antragstellung nachholten. Insgesamt deutet sich in den Ergebnissen der Befragung der Leistungsberechtigten an, dass direkte persönliche Beratung und ein gezieltes Nachfragen bei Nichtinanspruchnahme seitens der Leistungsstellen oder von Beratenden anderer Stellen die Aufmerksamkeit für die BuT-Leistung erhöhen kann. Eine Befragte berichtete, sie wollte die Kosten für die Ausflüge erst nicht beantragen. Nachdem die zuständige Sachbearbeiterin ihr jedoch zugeraten hatte, beantragte sie die Leistungen nun doch regelmäßig. Für andere Leistungsberechtigte hatte eine aktive Unterstützung durch Lehrkräfte oder Erziehende in Kindertageseinrichtungen die Antragstellung erleichtert. Eine befragte Schulsozialarbeiterin relativierte hingegen die Wirkung ihrer eigenen Beratungstätigkeit:

„...wenn es um fünf Euro für einen Tagesausflug geht und die einen dreiseitigen Antrag dafür ausfüllen müssen, der per Post zum Amt geschickt werden muss, der dann erst drei Monate bearbeitet wird, dann überlegen selbst die Eltern, die sehr, sehr wenig Geld haben, sich fünfmal, ob sie diesen Weg überhaupt gehen wollen. Ich habe das Gefühl dadurch, dass ich jetzt mittendrin sitze, sind es vielleicht ein paar mehr, weil sie sagen, ach, da klopf ich mal an die Tür, die füllt mir das aus, gibt mir den Zettel. Oder mittlerweile schicke ich es über die Schulpost, sodass da der Weg schon mal leichter geworden ist. Aber dann eben ganz im Alleingang, dann müssen sie vielleicht noch zum [Sozial-]Amt hinfahren. Dann geht das los, Bus und Bahn, fünf Kinder noch am Rockzipfel, also riesiger Aufwand.“

Wie bereits in der flächendeckenden Online-Erhebung 2013 benannten die befragten Leistungsstellen in den 29 Fallstudien-Kommunen einige Verfahrensproblem, die als hemmende und fördernde Faktoren auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistung für eintägige Ausflüge wirken können. So wurde mehrfach darauf verwiesen, dass die Anträge auf Übernahme der Kosten für die Ausflüge häufig sehr kurzfristig vor oder auch erst nach Durchführung der Ausflüge bei der Leistungsstelle eingingen und deshalb das eigentlich vorgesehene Sachleistungsprinzip nicht eingehalten werden könne. Direktzahlungen an Schulen oder Kindertagesstätten scheiterten dagegen teilweise daran, dass Schulen keine eigenen Konten eingerichtet hatten.

Gelegentlich könnten entstandene Kosten nicht erstattet werden, weil Leistungsberechtigten vergaßen, notwendige Folgeanträge zu stellen oder Zahlungsbelege nicht verfügbar waren. Weil vor den Weihnachts- und Sommerferien die Zahl der Anträge auf diese BuT-Leistung regelmäßig in die Höhe schieße, würde sich die Antragsbearbeitung dann immer wieder stauen.

Das Verhältnis zwischen den im Einzelfall zu gewährenden Kosten für Ausflüge und dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand wurde von den befragten Leistungsträgern als inadäquat bemängelt. Oft handele es sich bei den zu erstattenden Aufwendungen um Beträge unter fünf Euro, für die jeweils ein eigenes Verfahren in Gang gesetzt werden müsse. Dies führe für die Verwaltung zu einer enormen Belastung. Gleichzeitig würden Eltern auf die Beantragung solcher BuT-Leistungen verzichten, weil der Aufwand als nicht gerechtfertigt angesehen werde. Einige Kommunen berichteten darüber, dass die Abwicklung dieser BuT-Leistung aus diesem Grund über Fördervereine erfolge.

Die im Rahmen der flächendeckenden Online-Erhebung 2013 befragten Leistungsträger unterbreiteten verschiedene Verbesserungsvorschläge, deren Umsetzung in den Fallstudien-Kommunen im Jahr 2014 zumindest teilweise beobachtet werden konnte. Dazu gehörten die Ermöglichung der nachträglichen Rückerstattung an die Eltern, der Einsatz von Globalanträgen, Abrechnungen über SammelListen und Pauschalen, die Ermöglichung des Zahlungsverkehrs über Schul- oder Klassenkonten, eine Vereinfachung bei Antrags- und Abrechnungsverfahren und klare und einheitliche Regelungen zu Ausflügen in Schulferien. Ein weiterer Vorschlag aus der Online-Erhebung lautete, dass den Schulen bzw. Kindertagesstätten ein Budget zur Verfügung gestellt werden solle, so dass diese selbst darüber entscheiden könnten, für welche Kinder die Kosten übernommen werden. Schließlich war auch die Einführung einer Ausflugspauschale durch den Gesetzgeber vorgeschlagen worden.

III.5 Mehrtägige Fahrten

Die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten setzt eine institutionelle Anbindung und bereits vorhandene Teilhabe an Schule oder Kindertagesbetreuung voraus und ist im Wesentlichen abhängig von der Gestaltung schulischer Aktivitäten bzw. von Aktivitäten der Kindertageseinrichtungen. Die Nachfrage leitet sich direkt aus dem Besuch von Schule bzw. Kindertageseinrichtung und den in diesem Rahmen organisierten Angeboten ab.

III.5.1 Regelungen für mehrtägige Fahrten

Nach dem Urteil des Bundessozialgerichts vom 22. November 2011 (vgl. B 4 AS 204/10 R) hat der Leistungsträger „die tatsächlichen Kosten einer mehrtägigen Klassenfahrt ohne Beschränkung auf einen Höchstbetrag zu übernehmen, wenn die Veranstaltung im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen stattfindet und das Schulrecht selbst keine Kostenobergrenze vorsieht.“

Die Regelungen zu Inhalten, Umfang und Kostenrahmen von mehrtägigen Klassenfahrten werden schulrechtlich gesetzt und obliegen nicht sozialrechtlicher Ausgestaltung. Die Länder bestimmen, wie bei den eintägigen Ausflügen (vgl. Abschnitt III.4.1), in schulrechtlichen Richtlinien den Charakter von Schulfahrten, die dazu maximal verfügbaren Tage eines Schuljahres und verschiedene andere Aspekte ihrer Zielsetzung und Ausgestaltung. Eine sozialrechtliche Prüfung der Anerkennung einer Fahrt im Sinne der BuT-Leistung muss sich nach den jeweiligen schulrechtlichen Bestimmungen der Länder richten. Da die mehrtägigen Fahrten im Gegensatz zu eintägigen Ausflügen in der Regel nicht durch die Schulleitungen genehmigt werden müssen, wird zur Beantragung der entsprechenden BuT-Leistung, anders als bei den eintägigen Fahrten, der Nachweis benötigt, dass die Fahrt von der Schulleitung genehmigt wurde. Die Teilnahme an Schulfahrten ist meist als schulische Pflichtveranstaltung geregelt.

Manche Bundesländer begrenzen in ihren schulrechtlichen Richtlinien die Kosten für Klassenfahrten. Der Hessische Erlass für „Schulwanderungen und Schulfahrten“ vom 7. Dezember 2009 bestimmt beispielsweise, dass „die von den Eltern oder den volljährigen Schülerinnen und Schülern aufzubringenden Gesamtkosten – Fahrtkosten, Unterkunft, Verpflegung und Nebenkosten (...) bei Inlandsfahrten höchstens 150 [Euro] und bei Auslandsfahrten höchstens 225 [Euro] je Schülerin oder Schüler betragen“ sollen. „Bei langfristiger Ansparung dürfen die Gesamtkosten für die Eltern bzw. die volljährigen Schülerinnen und Schülern bei Inlandsfahrten 300 [Euro]“ und bei „Auslandsfahrten 450 [Euro] nicht übersteigen“. Unabhängig von diesen Obergrenzen haben die Schulen „darauf zu achten, dass die von den Eltern bzw. den volljährigen Schülerinnen und Schülern aufzubringenden Gesamtkosten sich (...) vorrangig an den finanziellen Möglichkeiten der Eltern bzw. der volljährigen Schülerinnen und Schüler orientieren“ (vgl. Hessisches Kulturministerium 2009). Andere Bundesländer bestimmen in ihren schulrechtlichen Richtlinien dazu lediglich, dass die Kosten im Rahmen bleiben müssen, und wer darüber entscheidet. Dann hängt es davon ab, wie die Ent-

scheidungs-gremien in den Schulen bei Diskussionen um Kostenobergrenzen für einzelne oder alle Fahrten einer Schule entscheiden.

Einige Länder bestimmen in diesen Richtlinien, dass Reiseziele der Fahrten vorrangig im eigenen Bundesland oder angrenzenden Regionen liegen sollten und Einrichtungen des Bundeslandes genutzt werden sollen. Auch dies hat Einfluss auf die Kosten mehrtägiger Fahrten.

Nehmen Kinder oder volljährige Jugendliche an einer Fahrt nicht teil, müssen sie in dieser Zeit am Unterricht in einer anderen Klasse teilnehmen. Damit wird die Nichtteilnahme doppelt sichtbar: in der eigenen Klasse fehlt der/die Schüler/in, in der Nachbar-klasse erscheint sie zu einem Zeitpunkt, zu dem sie eigentlich auf Fahrt sein sollte. Dadurch kann sich die diskriminierende Wirkung der Nichtteilnahme deutlich erhöhen.

III.5.2 Lokale Vorgeschichte der Förderung von mehrtägigen Fahrten in den Fallstudien-Kommunen

Aufgrund der gesetzlichen Regelungen in BSHG, SGB II und SGB XII verfügten alle Fallstudien-Kommunen über Vorerfahrungen mit der Förderung von Klassenfahrten durch die Jobcenter und Sozialämter. Bis 2004 wurden die Erstattung von Aufwendungen für Klassenfahrten nach § 12 Abs. 2 BSHG und seither nach § 23 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 SGB II (i. d. F. von 2005) bzw. § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB XII (i. d. F. von 2005) als einmalige Leistung bzw. Beihilfe gewährt. Von daher kann zumindest in diesen Rechtskreisen von einem vergleichsweise hohen Kenntnisstand über diese Leistung ausgegangen und „eine Nutzungsgewohnheit angenommen werden, die in einer verstärkten Inanspruchnahme auch im neuen Rahmen resultieren könnte“ (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 210).

In der großen Mehrheit der Standorte wurde berichtet, dass Fördervereine, Fonds oder ähnliche private Initiativen der Schulen bzw. der Kindertageseinrichtungen finanziell unterstützen. Diese Fördervereine haben vor der Einführung der BuT-Leistung für einen Teil der Schüler/innen Kosten für Klassenfahrten teilweise oder vollständig übernommen. Dies galt insbesondere für Kinder aus Familien mit niedrigen Einkommen, die keinen Anspruch auf Erstattung der Kosten nach SGB II oder XII hatten, im Einzelfall jedoch auch für Kinder, deren Familien dem Aufwand der Antragstellung nicht gewachsen waren. Befragte aus Leistungsstellen sahen der Bezuschussung oder Kostenübernahme durch Fördervereine oder ähnliche private Akteure allerdings Grenzen gesetzt. Der Umfang der Förderung hing von der Anzahl der bedarfsanmeldenden Personen sowie der finanziellen Ausstattung ab.

Die Fördervereine haben die regelmäßige Bezuschussung von Kosten für mehrtägige Klassenfahrten nach der Einführung der BuT-Leistungen eingestellt. Nach wie vor werde jedoch in Einzelfällen ein Zuschuss bewilligt, wenn zum Beispiel ein Antrag zu spät gestellt wurde und die Eltern das schon ausgegebene Geld nicht zurück erstattet bekommen. Auch gewähren Fördervereine Zuschüsse für Kinder, deren Eltern knapp

über den Einkommensgrenzen liegen und deshalb keinen Anspruch auf BuT-Leistungen haben.

Neben solchen privaten, an eine Einrichtung gekoppelten Initiativen, gab und gibt es in einigen Kommunen einrichtungsübergreifende Fonds, bei denen Zuschüsse für die Kosten von mehrtägigen Klassenfahrten beantragt werden konnten und zum Teil noch beantragt werden können. Hierbei kann es sich um Fonds handeln, die von privaten Stifter/innen/n gestellt werden oder um finanzielle Ressourcen, die Wohlfahrtsverbände aus Spendenbeständen zur Verfügung stellen. Wie auch die Fördervereine stehen sie aktuell entweder für nicht-leistungsberechtigte Kinder oder in Fällen, in denen Familien Schwierigkeiten mit der Antragstellung haben, als Fördermöglichkeiten zur Verfügung.

Vereinzelt wurde darüber berichtet, dass Kommunen und Gemeinden vor Einführung der BuT-Leistungen Zuschüsse für mehrtägige Fahrten gewährten. In zwei Kommunen wurde über eine Bezuschussung von Klassenfahrten aus Landesmitteln berichtet. Diese Leistungen wurden eingestellt.

Bei den befragten Leistungsberechtigten sind vorrangige bzw. alternative Förderleistungen bei mehrtägigen Fahrten kaum relevant. Vereinzelt hieß es, dass Kosten für Hortfahrten in den Ferien über das Jugendamt bzw. über eine Schule für Erziehungshilfen als Leistungen nach dem SGB VIII finanziert werden.

III.5.3 Angebot an mehrtägigen Fahrten und Motivation zur Nutzung der BuT-Leistung

Ohne ein verfügbares Angebot, nämlich eine anstehende Klassenfahrt nach schulrechtlichen Bestimmungen oder eine Kitafahrt kann keine Nachfrage nach der BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten entstehen.

Die individuelle Nachfrage nach Teilnahme an einer mehrtägigen Schul- oder Kitafahrt ergibt sich in der Regel direkt aus dem Besuch der Kindertagesstätte oder Schule, in der die mehrtägige Fahrt durchgeführt wird. Ob eine solche Fahrt angeboten wird, hängt zunächst vom Alter der Kinder ab. Kindergartenfahrten sind selten und auch in den Klassen eins bis drei an Grundschulen sind Klassenfahrten eher eine Ausnahme; häufiger finden Abschlussfahrten an den Grundschulen statt. Ab Klasse vier gehören an vielen Schulen – mehr oder weniger – regelmäßige Klassenfahrten zum pädagogischen Programm der Schulen, in weiterführenden Schulen mit Sekundarstufe II sind auch Schüleraustauschprogramme im Zusammenhang mit dem Erwerb von Fremdsprachenkompetenzen üblich. Teils werden Klassenfahrten gezielt in den Einstiegsklassen fünf oder sieben der weiterführenden Schulen durchgeführt, um dort früh den sozialen Zusammenhalt der Klasse zu fördern. Damit ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, dass Kinder im Verlaufe ihrer Schulzeit an mindestens einer mehrtägigen Klassenfahrt teilnehmen und die Eltern in die Situation kommen, die Kosten dafür finanzieren zu müssen.

Aus einigen Leistungsstellen liegen Angaben über die durchschnittlichen und maximalen Kosten, die in der Vergangenheit im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepaketes

beantragt und übernommen wurden, vor. Demnach unterscheidet sich die beantragte und bewilligte Kostenhöhe für Klassenfahrten sowohl innerhalb der Kommunen als auch zwischen diesen deutlich. Die Befragten erwähnten Beträge in einer Spanne von insgesamt 90 bis 2.000 Euro. Etwa ein Viertel der Kommunen berichteten über im Einzelfall geförderte Höchstbeträge von über 600 Euro für Klassen- oder Kursfahrten, eine Kommune darunter erwähnte einen Höchstbetrag von über 2.000 Euro für eine Fahrt nach New York. In drei Viertel der Fallstudien-Kommunen wurden aber geringere Kosten berichtet.

Die Kosten für mehrtägige Fahrten variieren auch nach den Berichten der Leistungsberechtigten, aber auf niedrigerem Niveau als von den Leistungsstellen berichtet. Während zweitägige Fahrten teils zwischen 50 und 80 Euro kosteten, lagen die Preise für die meisten von den Befragten beschriebenen Fahrten zwischen 100 und 250 Euro. Selten wurde von Fahrten berichtet, die teurer als 350 Euro sind.

Leistungsberechtigte, vereinzelt auch Schulen und Leistungsstellen, wiesen darauf hin, dass die faktischen Kosten für Klassenfahrten stets höher seien als die von der Schule veranschlagten und über die BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten refinanzierbaren Kosten. Solche zusätzlichen Kosten entstehen durch erforderliche Ausstattung, insbesondere aber Taschengeld, welches Eltern den Kindern mitgeben sollen. So berichtete eine Befragte, es werde von der Schule erwartet, dass sie ihrem Kind 20 Euro mitgibt. Ein anderer berichtete, dass bei einer Auslandsreise bestimmte Gastgeschenke verpflichtend gewesen seien. Für Auslandsreisen mussten von zwei befragten Familien mit Migrationshintergrund Pässe beantragt und finanziert werden, die Kostenübernahme wurde von den Leistungsstellen abgewiesen, obwohl diese zur Erstellung eines Visums und damit Teilnahme an der Klassenfahrt Bedingung waren.

Die befragten Leistungsberechtigten betrachteten die Teilnahme insbesondere an mehrtägigen Fahrten im Klassenverband als integralen Bestandteil des Schulbesuchs. Die Befragten erachteten die Teilnahme als Selbstverständlichkeit und entsprechend wollten die Eltern ihren Kindern eine Teilnahme ermöglichen. Sie berichteten, dass die Kinder sich die Teilnahme dringend wünschten und verwiesen auf die Teilhabewirkung, die mit der Teilnahme an mehrtägigen Fahrten verbunden sei bzw. umgekehrt auf den ausgrenzenden Effekt, den eine Nichtteilnahme nach sich ziehen würde. So berichtete eine Befragte, dass ihr ältester Sohn nach dem Übertritt in die weiterführende Schule an einer dreitägigen Klassenfahrt teilgenommen habe, in welcher die Kinder sich besser kennenlernen und Konfliktlösungskompetenzen erlernen sollten. Sie schätzte seine Teilnahme an Klassenfahrten unter dem Gesichtspunkt der sozialen Teilhabe und Integration in die Klassengemeinschaft daher als wesentlich ein. Eine andere Befragte vermutete, dass es „schrecklich“ für ihre Kinder wäre, wenn sie sagen müssten, dass sie nicht mitfahren können. Bereits die Nichtteilnahme sei ausgrenzend, wenn aber finanzielle Gründe dafür ausschlaggebend sind, sei dies für die Kinder doppelt problematisch und schambesetzt, da Kinder nicht offenlegen wollen, dass ihre Familien wenig Geld haben.

In den Erfahrungen der befragten Leistungsberechtigten wurde insgesamt die Teilnahme an Fahrten als normal, die Nichtteilnahme als die begründungsbedürftige Ausnahme beschrieben. Umso mehr fällt ins Gewicht, dass die Kosten von Klassenfahrten für Familien mit geringen Einkommen sehr hoch sind. Aus dem ‚selbstverständlichen‘ Bedürfnis einer Angebotsnutzung leitet sich der Bedarf nach einer Förderung durch BuT-Leistungen ab. Umgekehrt berichteten die meisten Befragten, dass die Möglichkeit der Förderung und die Teilnahmeentscheidung direkt zusammenhängen.

Erwägungen der Eltern, dass die Inanspruchnahme dieser BuT-Leistung möglicherweise negative Nebeneffekte haben könnte, fanden sich in den Interviews mit den Leistungsberechtigten nur vereinzelt, und sie werden noch seltener als hemmende Faktoren für die Beantragung dieser BuT-Leistung aufgeführt. Angesichts der relativ hohen Kosten für diese Fahrten und des ausgeprägten Teilnahmewunsches (wie auch der schulrechtlichen Teilnahmepflicht) treten andere Erwägungen in den Hintergrund.

In den Interviews genannte Gründe für eine Nichtteilnahme waren daher nicht finanzieller Art. Es handelte sich um teils akute, teils chronische Erkrankungen, die Probleme mit der Medikamenteneinnahme nach sich ziehen, in einem Fall um disziplinarische Gründe, das fehlende Interesse des Kindes, und in zwei Fällen hatten Eltern(teile) eine Teilnahme verboten. So erlaubte in einem Fall der Ex-Mann der Befragten die Teilnahme der Tochter aus religiösen Gründen nicht.

Ebenso wie die Leistungsberechtigten verwiesen die befragten Leistungsstellen auf die Notwendigkeit der Inanspruchnahme dieser BuT-Leistung aufgrund der relativ hohen Kosten. Wenn der Wunsch nach Teilnahme der Kinder an Gruppen- oder Klassenfahrten bestehe, dann seien die Eltern in der Regel auf diese BuT-Leistungen angewiesen.

III.5.4 Lokale Umsetzung der BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten

Die gewährten BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten unterscheiden sich vor allem bei den Klassenfahrten nach der Höhe der zu fördernden Kosten sowie nach der Art der geförderten Aktivitäten. Bei Klassenfahrten hängen Art und Umfang der zu fördernden Aktivitäten vor allem von schulischen Entscheidungen ab. Unterschiede zwischen den Fallstudien-Kommunen sind deshalb weitgehend in schulrechtlichen Regeln und schulischer Praxis begründet, nicht in Gestaltungsspielräumen der Leistungsstellen. Unterschiede in Art und Umfang der Fahrten ergeben sich vor allem aus Schulformen und Altersgruppen. Vereinzelt wurden anfangs in lokalen Richtlinien definierte bzw. geplante Höchstgrenzen in Bezug auf die maximale Anzahl der Fahrten im Jahr bzw. die Höhe der förderfähigen Kosten erwähnt. Diese Einschränkungen seien aber nach Gerichtsurteilen auf Bundes- und Landesebene oder auch durch Landesvorgaben zurückgenommen worden.

Die Leistungsstellen haben kaum Möglichkeiten, Kosten für Fahrten nicht zu übernehmen. Zwar können sie über die Interpretation und Reichweite der schulrechtlichen Bestimmungen diskutieren. Sobald die Schulleitungen aber bestätigt haben, dass die Fahrt nach schulrechtlichen Bedingungen genehmigt ist, ist die Bewilligung der BuT-

Leistung nicht mehr eine Frage des inhaltlichen Ermessens. Unterschiede zwischen den Kommunen bzw. den schulrechtlichen Bestimmungen der Länder bestehen vor allem in Bezug auf die Frage, welche Aktivitäten als Klassenfahrten mit Bildungscharakter bzw. inwieweit Aktivitäten außerhalb des Klassenverbandes ebenfalls schulrechtlich als Fahrt gelten und damit sozialrechtlich als förderfähig anzuerkennen sind. Dies betrifft vor allem Kurs- und Projektfahrten in der Oberstufe, Schüleraustausch, Chorreisen in Musikklassen sowie freiwillige Fahrtangebote für eine ausgewählte Anzahl an Schüler/innen eines Jahrgangs. Es wurde deutlich, dass die Übernahme von Kosten für solche Aktivitäten über BuT-Leistungen in manchen Leistungsstellen nach wie vor diskutiert wird, obwohl die Rechtsprechung dazu recht eindeutig ist. Andere Leistungsstellen beziehen sich auf eine mittlerweile gefestigte Entscheidungspraxis, vereinzelt wurde auch auf Landesvorgaben hingewiesen, die ein großzügigere Praxis bewirkt habe: „Wir mussten uns dann doch Rechtsprechungen beugen“.

Den vorliegenden Informationen zufolge werden Fahrten im Rahmen eines Schüleraustauschs ganz überwiegend finanziert, sofern dieser im Rahmen eines Klassenverbandes oder einer größeren Schülergruppe durchgeführt wird. Nach Aussagen einer Fachkraft aus *Landkreis 08* wüssten viele Leistungsberechtigte von diesen Fördermöglichkeiten aber nichts:

„Wir können sogar einen Schüleraustausch unter gewissen Umständen zahlen. Also das kann auch bis in die Tausend gehen, aber das wissen viele nicht, Gott sei Dank.“

Zu Projektfahrten, Kursfahrten und Sprachreisen äußerten sich ebenfalls manche Leistungsstellen von Fallstudien-Kommunen. Diese werden zumeist gefördert, lediglich in *Landkreis 25* wurde explizit berichtet, dass solche Aktivitäten nicht über BuT-Leistungen gefördert würden. Schulisch organisierte Fahrtangebote außerhalb des Klassenverbandes wie Skifreizeiten und Jahrgangsabschlussfahrten sowie Kosten für Chorreisen in Musikschulklassen sind nach Aussagen einzelner Leistungsstellen hingegen nicht über BuT-Leistungen zu finanzieren bzw. ihre Finanzierung ist strittig. Hier wird teilweise kein Bildungsauftrag der Schule, sondern eher ein Freizeitcharakter vermutet.

Einige Leistungsstellen berichteten von fallbezogenen engen Absprachen mit den für die jeweils anderen Rechtskreise zuständigen Leistungsstellen im Sinne einer einheitlichen Leistungserbringung vor Ort. In einer Kommune wurden zwischen den für BuT-Leistungen zuständigen Sachbearbeiter/innen im Jobcenter auf der einen und im Kreissozialamt auf der anderen Seite unterschiedliche Interpretationen der Vorgaben deutlich. Demnach sei die Bestätigung der Schule, dass es sich um eine Fahrt im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen handelt, im Rechtskreis SGB II bereits hinreichend für die Feststellung der Förderfähigkeit, in den anderen Rechtskreisen eine Mindestanforderung, die eine weitere inhaltliche Prüfung verlange. Dies wirkt sich vor allem bei Fahrtangeboten für einen ganzen Jahrgang mit einer begrenzten Anzahl an Plätzen aus. Während die Fachkräfte im Jobcenter auch solche Fahrten als förderfähig anerkennen, lehnen die Fachkräfte der Leistungsstelle im Sozialamt eine Förderung ab.

Unterschiede zwischen den von den Fallstudien-Kommunen ausgeübten Ermessensspielräumen werden hinsichtlich der Frage deutlich, ob Klassenfahrten in den Ferien förderfähig sind. Bei der Hälfte der in die Fallstudien-erhebung einbezogenen Kommunen ist dies scheinbar der Fall. Dagegen wiesen die Befunde aus der bundesweiten Onlineerhebung 2013 eine Mehrheit an Kommunen aus, die nur Fahrten während der Schulzeit als förderfähig anerkennen (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 113 f.). Nach Aussagen der Leistungsstelle eines Landkreises halte man sich nicht an die enge Auslegung der gesetzlichen Regelungen, die keine Kostenübernahme vorsähen, weil Fahrten zunehmend in die Ferienzeit verlegt würden, um den Schulstoff bewältigen zu können.

In der Befragung der Leistungsberechtigten wurde deutlich, dass die Abgrenzung zwischen mehrtägigen Fahrten außerhalb der Schulzeit und Ferienfahrten im Sinne der soziokulturellen Teilhabe sowohl den Leistungsberechtigten wie auch den Leistungsstellen nicht in jedem Fall klar ist. So schildert z.B. eine Befragte, dass ihre Tochter an einer Musikfreizeit teilgenommen habe. Diese wurde zwar von ihrem Gymnasium organisiert, fand aber in der Freizeit statt. Sie sei daher von der Leistungsstelle nicht als schulische Veranstaltung gewertet und daher nicht über BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten, sondern mit der BuT-Leistung für soziokulturelle Teilhabe gefördert worden. Solche Entscheidungen begrenzen zum einen die erstattungsfähige Summe von mehrtägigen Fahrten und führen zum anderen dazu, dass für das betreffende Kind das Budget für soziokulturelle Teilhabe nicht für andere Zwecke verwendet werden kann.

Kostenhöhe und Fahrtziele – vermutete Wechselwirkungen zwischen BuT-Leistung und Angebotsentwicklung

Vereinzelt wurden anfangs in lokalen Richtlinien definierte bzw. geplante Höchstgrenzen in Bezug auf die maximale Anzahl der Fahrten im Jahr bzw. die Höhe der förderfähigen Kosten erwähnt. Diese Einschränkungen seien aber nach Gerichtsurteilen auf Bundes- und Landesebene oder auch durch Landesvorgaben zurückgenommen worden. Fach- und Führungskräfte eines großen Teils der befragten Fallstudien-Kommunen kritisieren die ihres Erachtens hohen und steigenden Kosten für mehrtägige Fahrten, zu deren Übernahme durch BuT-Leistungen sie sich aufgrund der geltenden schulrechtlichen Bestimmungen gezwungen sehen: „Da gibt es überhaupt keine Grenzen und es wird bezahlt“. Viele Befragten in den Leistungsstellen wünschten sich Möglichkeiten, die förderfähigen Kosten durch strengere Kriterien hinsichtlich der Aktivitäten, Fahrtziele sowie eine Deckelung der Höhe sozialrechtlich oder auch schulrechtlich begrenzen. Sie schlugen beispielsweise vor, den Schulen und Kindergärten ein frei verfügbares Budget für Fahrten zur Verfügung zu stellen, mit dem sie wirtschaften müssten; dies diene der Kostendeckelung und der Reduktion des Verwaltungsaufwandes für Schulen und Leistungsstellen. Im Rahmen der Online-Erhebung 2013 (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 134) war die Kostenhöhe hingegen nur von drei Prozent der teilnehmenden Fallstudien-Kommunen problematisiert worden. Solche Berichte wurden vor allem in den Fallstudien-Kommunen vorgetragen, deren Hand-

lungsorientierungen eher einer restriktiven sozialstaatlichen Orientierung entsprechen (vgl. Abschnitt III.3.1). In Kommunen, in denen der Charakter der BuT-Leistungen als Rechtsanspruch aktiv reflektiert wurde, wurden solche Positionen teils wieder relativiert: „Man schluckt schon bei den Kosten, aber letztendlich trifft es ja nicht die Falschen“, argumentierte beispielsweise eine Führungskraft.

Aus einigen Leistungsstellen liegen Angaben über die durchschnittlichen und maximalen Kosten, die in der Vergangenheit im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepaketes beantragt und übernommen wurden, vor. Demnach unterscheidet sich die beantragte und bewilligte Kostenhöhe für Klassenfahrten sowohl innerhalb der Kommunen als auch zwischen diesen deutlich. Die Befragten erwähnten Beträge in einer Spanne von insgesamt 90 bis 2000 Euro. Etwa ein Viertel der Kommunen berichteten über im Einzelfall geförderte Höchstbeträge von über 600 Euro für Klassen- oder Kursfahrten, eine Kommune darunter erwähnte einen Höchstbetrag von über 2000 Euro für eine Fahrt nach New York.

In den Leistungsstellen wurde neben den Kosten der Fahrten auch deren Häufigkeit kritisch diskutiert. Dabei widersprechen sich die Aussagen innerhalb einzelner Leistungsstellen teilweise. Während beispielsweise eine Fachkraft der Meinung war „die fahren ja auch immer weiter weg, es wird alles immer teurer“, sah eine Führungskraft keine Veränderungen der Fahrten-Ziele oder Preise gegenüber früheren Jahren.

Kritische Befragte in den Leistungsstellen verglichen die Praxis der Klassenfahrten häufig mit ihren eigenen biografischen Erfahrungen: „London, Rom, Skifahrten. Das gab es in meiner Jugend nicht“. Viele Sachbearbeiter/innen und vereinzelt auch Leitungskräfte interpretierten die von ihnen kritisierte Angebotsentwicklungen als direkten Effekt der Rechtsprechung zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen, wonach Fahrten im Rahmen schulrechtlicher Bestimmungen in voller Höhe übernommen werden müssen. Hierdurch werde das Preisniveau insgesamt „nach oben geschoben“, da man nun auf arme Familien keine Rücksicht mehr nehmen müsse. Die Befragten vermuteten, dass die Kosten der Fahrten auf Elternabenden gar kein Thema mehr seien: weil „es sind ja keine Eltern da, die sich dagegen wehren“. „Weil der Wohngeldempfänger weiß, ich brauche hier nicht über die Kosten der Klassenfahrt diskutieren, ich weiß, ich kriege es bezahlt“, so vermutete eine andere Fachkraft, würde auf die Belange von Familien mit geringen Einkommen keine Rücksicht mehr genommen.

Diesen Vermutungen widersprechen Aussagen von befragten Schulen. Schulleitungen verwiesen beispielsweise darauf, dass die Kostengrenze sich daran orientiere, niemanden aufgrund der Kostenhöhe auszuschließen oder dass die Kosten für Klassenfahrten vor 2011 vom Jobcenter schon übernommen wurden und es keinen Grund für eine Kostensteigerung gäbe. In manchen Schulen fänden mehrtägige Fahrten zudem nur im Nahbereich statt, um gegebenenfalls Fehlverhalten von Kindern durch eine Beendigung der Teilnahme sanktionieren zu können.

Auch die Aussagen der Leistungsberechtigten stützen den in manchen Leistungsstellen vermittelten Eindruck sehr teurer Fahrten zu exotischen Zielen nicht. In der Regel

berichten die Befragten von maximal fünftägigen Ausflügen im Klassenverbund. Ziele in Deutschland sind häufig, vielfach befinden sich diese Ziele auch in der Nähe des Schulstandorts, häufig handelt es sich um Fahrten in Landschulheime. In den mittleren Jahrgangsstufen wird zuweilen über sportbezogene Klassenfahrten berichtet. In den höheren Klassen werden Klassenfahrten auch zu weiter entfernte Zielen in Deutschland durchgeführt. Mit Abschlussfahrten werden dann auch Ziele im Ausland angesteuert (genannt wurden Fahrten nach Kroatien und Spanien). Neben Fahrten im Klassenverbund berichteten einzelne Befragte von Schüleraustauschprogrammen, an denen ihre Kinder teilnehmen (möchten) und die in die USA, nach Frankreich, England oder China führen. Für diese müssen sich die Jugendlichen teilweise bewerben, teils entscheidet dann das Losverfahren. Über eine erfolgte Teilnahme ihrer Kinder an außereuropäischen Schüleraustauschprogrammen berichteten insgesamt nur zwei Befragte.

Die Kosten für mehrtägige Fahrten variieren auch nach den Berichten der Leistungsberechtigten, aber auf niedrigerem Niveau als von den Leistungsstellen berichtet. Während zweitägige Fahrten teils zwischen 50 und 80 Euro kosteten, lagen die Preise für die meisten von den Befragten beschriebenen Fahrten zwischen 100 und 250 Euro. Selten wurde von Fahrten berichtet, die teurer als 350 Euro sind.

Leistungsberechtigte, vereinzelt auch Schulen und Leistungsstellen, wiesen darauf hin, dass die faktischen Kosten für Klassenfahrten stets höher seien als die von der Schule veranschlagten und über die BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten refinanzierbaren Kosten. Solche zusätzlichen Kosten entstehen durch erforderliche Ausstattung, insbesondere aber Taschengeld, welches Eltern den Kindern mitgeben sollen. So berichtete eine Befragte, es werde von der Schule erwartet, dass sie ihrem Kind 20 Euro mitgibt, ein anderer berichtet, dass bei einer Auslandsreise bestimmte Gastgeschenke verpflichtend gewesen seien. Für Auslandsreisen mussten von zwei befragten Familien mit Migrationshintergrund Pässe beantragt und finanziert werden, die Kostenübernahme wurde von den Leistungsstellen abgewiesen, obwohl diese zur Erstellung eines Visums und damit Teilnahme an der Klassenfahrt Bedingung waren.

III.5.5 Information und Beratung zu mehrtägige Fahrten

Eine Besonderheit bei der Leistungsart stellt – vergleichbar am ehesten mit der Leistung für das gemeinschaftliche Mittagessen – die zentrale Rolle der Schulen und Kitas bei der Information, Beratung und Antragsstellung der BuT-Leistungen dar. Manche Leistungsstellen verwiesen darauf, dass in vielen Einrichtungen Verfahren entwickelt wurden, um mit den Informationen über anstehende Fahrten zugleich Informationen und Zugänge zu BuT-Leistungen zu vermitteln. Auch würden bei Elternabenden teilweise BuT-Anträge ausgegeben oder zumindest über Antragsmöglichkeiten informiert. Manche Lehrer/innen erinnerten die Eltern bzw. Kinder frühzeitig an die erforderliche Antragsstellung. In manchen Fallstudien-Kommunen wurde umgekehrt darauf hingewiesen, dass Schulen teilweise zu wenig über die Möglichkeiten der Antragsstellung

informierten. Dies sei vor allem bei Gymnasien der Fall. In zwei Fallstudien-Kommunen berichteten die Leistungsstellen, dass Schulen teilweise falsch über das anzuwendende Verfahren informiert seien und zum Beispiel Nachweise einreichten, ohne dass dazu Anträge vorlägen oder falsche Informationen an Eltern über das Antragsverfahren vermittelten.

Die Befragung der Leistungsberechtigten ergab, dass sie über die Möglichkeit, für Klassen- oder Gruppenfahrten BuT-Leistungen beantragen zu können, im Vergleich zu anderen BuT-Leistungsarten besser informiert sind. Unter den Befragten fanden sich kaum Leistungsberechtigte, die über die grundsätzliche Fördermöglichkeit von mehrtägigen Klassenfahrten nicht informiert waren – bei mehrtägigen Fahrten von Kitas war die Informationslage allerdings schlechter. Nichtsdestotrotz wurden erhebliche Unklarheiten und fehlendes Wissen vor allem im Hinblick auf besondere Fahrten wie Schüleraustausche und Hort- oder Kindergartenfreizeiten deutlich.

Eine befragte Alleinerziehende schilderte, dass ihr neunjähriger Sohn mit dem Schulhort eine zweitägige Fahrt unternommen habe. Obwohl die Fachkräfte in der Schule und im Hort wussten, dass sie ALG II bezog, sei sie nicht auf die Fördermöglichkeit aufmerksam gemacht worden. Eine rückwirkende Erstattung sei auf Nachfrage bei der Leistungsstelle leider nicht möglich gewesen. Allerdings wurde ihr das Verfahren für nachfolgende Fahrten erläutert.

Teils wissen die befragten Leistungsberechtigten nicht, ob die Erstattung von über die Klassenkasse angesparten Aufwendungen für Fahrten möglich ist. Eine Befragte schilderte, dass sie für die Klassenfahrt ihres Sohnes der Schule über mehrere Monate monatlich einen bestimmten Betrag überwiesen und damit die Gesamtkosten von 250 Euro angespart habe. Nun war sie unsicher, ob sie die Erstattung dieser Summe beantragen könne.

Auch in anderen Fällen wurde deutlich, dass Leistungsberechtigte teilweise falsche bzw. unvollständige Informationen hatten bzw. erhielten, was teilweise eine Antragsstellung verhinderte. Grundsätzlich ist der Gedanke für viele Leistungsberechtigte unvertraut, dass Kosten in voller Höhe übernommen werden. So war vielen Befragten nicht bekannt, dass auch teurere Fahrten wie Auslandsfahrten oder Schüleraustausche über BuT-Leistungen finanziert werden können und dass es keine Begrenzung auf eine maximale Anzahl geförderter Fahrten gibt. So war eine alleinerziehende Mutter von drei Kindern davon ausgegangen, dass für die älteste Tochter der möglicherweise anstehende Austausch mit einer Schule in den USA nicht über die BuT-Leistungen gefördert werden könne und war überrascht, eine andere Auskunft von ihrem Sachbearbeiter zu erhalten: „Aber da sagte er, das ist wie eine Klassenfahrt“.

Nur selten scheint den Leistungsberechtigten bewusst zu sein, dass sie einen Rechtsanspruch auf BuT-Leistungen haben. Manche Befragte gehen davon aus, dass die verschiedenen BuT-Leistungen konkurrieren. So berichtet eine Befragte, ihr sei die Kostenübernahme in Höhe von 160 Euro für eine Schulfahrt der Tochter bewilligt worden. Sie habe sich daher gegen einen Antrag auf Förderung einer Fahrt mit der Ju-

gendgruppe für 50 Euro entschieden. Vereinzelt werden auch falsche Informationen durch die Leistungsstellen vermittelt. So berichtete eine Befragte mit drei Kindern, von der Sachbearbeiterin darauf aufmerksam gemacht worden zu sein, dass sie in dem Halbjahr, in dem sie eine Klassenfahrt finanziert bekomme, vermutlich nicht auch den Sportverein gefördert bekommen könne. Sie müsse froh sein, dass für ihre drei Kinder die teuren Klassenfahrten übernommen wurden. Daraufhin hatte die Befragte in Aussicht auf zwei Klassenfahrten im laufenden Schuljahr vorsorglich die Vereinsmitgliedschaft eines Kindes gekündigt. In den beschriebenen Fällen war die falsche Information nicht hemmend für die Antragstellung der BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten, allerdings für die Inanspruchnahme anderer Leistungen, auf die ihre Kinder einen Rechtsanspruch haben.

III.5.6 Verfahren der BuT-Leistungserbringung für mehrtägige Fahrten

In der Online-Erhebung 2013 hatten etwa zehn Prozent der befragten Leistungsträger angegeben, dass die BuT-Anträge auch direkt in Schulen oder Kitas gestellt werden können. In jeder fünften beteiligten Kommune konnte die Antragstellung durch Vorlage eines Berechtigungsnachweises in der Schule oder Kita ausgelöst oder konkretisiert werden. Rund 95 Prozent der befragten Leistungsträger gaben an, die Leistung als Direktzahlung an Schulen und Kitas zu erbringen. In zwölf Prozent der Kommunen wurden Sammelabrechnungen anerkannt (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014).

Die 29 befragten Fallstudien-Kommunen gestalteten die Verfahren der Leistungserbringung in unterscheidbarer Weise.

Verfahren mit niedrigen Zugangshürden für Leistungsberechtigte

Zur Vereinfachung des Antragsverfahrens wurden in einzelnen Fallstudien-Kommunen Globalanträge oder konkludente Antragsverfahren sowie konkludente Bewilligungen über Sammelabrechnungen genutzt.

In *Landkreis 04* wird seit Anfang 2013 bei jedem Neuantrag und jedem Folgeantrag eines Haushalts mit Kindern auf eine Sozialleistung in einem der betreffenden Rechtskreise geprüft, ob grundsätzlich ein Anspruch auf BuT-Leistungen besteht. Wenn ja, dann wurde mit der Bewilligung der grundsätzlich zu BuT berechtigenden Sozialleistung auch ein BuT-Berechtigungsschein auf markant farbigem Papier versandt, weil damit auch der BuT-Antrag als konkludent gestellt galt. Der Leistungsanspruch wurde so dem Grunde nach anerkannt. Für eine konkludente Antragstellung reichte es beispielsweise auch aus, wenn die potenziell Leistungsberechtigten einen Elternbrief mit den Kosten für eine anstehende Fahrt vorlegten. Anträge konnten beim Sozialamt der Heimatgemeinde eingereicht werden, das diese an die zentrale BuT-Stelle beim Landkreis oder an das Jobcenter weiterleitete. Theoretisch konnten Anträge auch über die Kita oder die Schule bei der BuT-Stelle des Kreises eingereicht werden, doch das kam nach Aussagen dieser BuT-Leistungsstelle kaum vor, auch wenn die Schulen und Kitas aktiv auf eine mögliche Förderung hinweisen würden. In manchen Schulen wür-

den aber die Schulsozialarbeiter/innen aktiv BuT-Antragsformulare aus dem Internet herunterladen und für die potenziell Leistungsberechtigten die Antragstellung initiieren. Eine Schulsozialarbeiterin schilderte das Verfahren und ihre Rolle darin so:

„Wir haben eine Absprache mit dem Jobcenter und [Leistungsträger], dass wir Sammel-listen machen können, das heißt, die Lehrer bringen nur in Erfahrung, welche BuT-Nummer hat das Kind, also was steht auf der BuT-Berechtigung für eine Nummer drauf, und dann können wir einfach eine Liste machen mit Name des Kindes und BuT-Nummer und einmal den Elternbrief von den Lehrern oder von der Schule, wann die Fahrt stattfindet und was sie kostet und auf welches Lehrerkonto das Geld soll. Und dann können wir das als Liste, ohne für jedes Kind einen einzelnen Antrag ausstellen zu müssen, gesammelt ans Jobcenter schicken und dann wird es an die Lehrkraft überwiesen.“

Um ein solches konkludentes Antragsverfahren in Gang zu setzen, mussten die potenziell Leistungsberechtigten den Berechtigungsschein in der Schule oder Kita vorlegen und diese mussten die Geltungsdauer der Scheine nachhalten, da eine Fahrt erst Monate nach Bescheidung des Anspruchs dem Grunde nach zu bezahlen sein kann.

Wenn die Antragskonkretisierung für alle Kinder und Jugendlichen mit dem Berechtigungsschein über eine Sammel-liste der Einrichtung erfolgte, wurden die BuT-Leistungen über diese Liste auch zugleich gesammelt abgerechnet. Die für alle Rechtskreise jenseits des SGB II zuständige zentrale BuT-Stelle des Kreises zahlte die Aufwendungen direkt an die Einrichtung und verrechnete einen Teil der Aufwendungen mit dem Jobcenter. Die Leistungsberechtigten erhielten keinen separaten Bescheid. Wenn einzelne Kinder beispielsweise krankheitsbedingt nicht an einer solchen Fahrt teilgenommen hatten, dann meldeten die Lehrkräfte dies in der Regel an die BuT-Stelle, um die verauslagten Mittel zurück zu zahlen. Dann teilte die BuT-Stelle eine Bankverbindung mit und die Lehrkraft überwies diese Mittel. Wenn dem Grunde nach Leistungsberechtigte die Aufwendungen für die Fahrt selbst verauslagten und dies erst nach der Fahrt mit entsprechenden Belegen nachwiesen und eine Rückerstattung beantragten, dann wurden die verauslagten Kosten an die Eltern rückerstattet und ein Bescheid erstellt.

In den Fallstudien-Kommunen mit Sammel-listen-Verfahren waren in der Regel parallel auch Einzelanträge auf Gewährung der Kosten als Geldleistung oder auf Rückerstattung vorverauslagter Kosten an die Eltern möglich, zum Beispiel wenn Leistungsberechtigte in Vorleistung gehen wollten, um den Leistungsbezug ihrer Kinder nicht zu offenbaren.

Viele befragte Leistungsberechtigte aus Fallstudien-Kommunen mit niedrighwelligen Antragsverfahren schilderten, dass die Schulen ihrer Kinder grundsätzlich wesentliche Aufgaben im Prozess der Antragsstellung übernehmen und sie damit nicht viel zu tun haben. Teils mussten Leistungsberechtigte in den Schulen nur einen grundsätzlichen Berechtigungsschein vorlegen oder eine Unterschrift unter ein ihnen vorgelegtes Formular leisten und waren im Folgenden nicht weiter ins Verfahren eingebunden. Dass die Einrichtung „alles erledigt“ wurde als Erleichterung erlebt.

Verfahren mit vergleichsweise hohen Zugangshürden für die Leistungsberechtigten

Werden weder Globalanträge zur Anspruchssicherung noch konkludente Antragsverfahren über die Schulen oder Kitas genutzt oder werden enge Prüfkriterien bzw. Prüfzeiträume definiert, können vergleichsweise hohe Zugangshürden zur BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten entstehen.

Ein Beispiel dafür ist die *Stadt 10*. Hier mussten die potenziell Leistungsberechtigten auf jeden Fall vor Beginn der Fahrt einen Einzelantrag auf die BuT-Leistung stellen. Versäumten sie die Antragstellung vor Fahrtbeginn, so wurde die BuT-Leistung auch nicht nachträglich bewilligt. Zur Beantragung der BuT-Leistung für die mehrtägigen Fahrten mussten die Eltern das entsprechende Formular ausfüllen und der zentralen BuT-Stelle der Stadt in der Regel einen Elternbrief der Schule vorlegen, aus dem die wesentlichen Daten der Fahrt hervorgehen (Datum, Ziel und Kosten der Fahrt, Konten-daten der Schule oder Lehrkraft, Name der Schule und der Lehrkraft). Teilweise wurden die Einzelanträge in den Schulen gesammelt und dann von der Schule bei der BuT-Stelle eingereicht. Für jeden BuT-Antrag musste bei der zentralen BuT-Stelle der Stadt zudem jeweils ein Bescheid der Leistung vorgelegt werden, die zu BuT-Leistungen berechtigt – für den Erstantrag ebenso wie für alle Folgeanträge. Teilweise forderte die BuT-Stelle selbst den Bescheid für diese Sozialleistung an, meist wurde dies jedoch von den Leistungsberechtigten erledigt. Schwierigkeiten gab es dabei immer wieder bei der Anforderung des Bewilligungsbescheids vom Jobcenter. Bisherige Versuche, die Kooperation diesbezüglich zu verbessern, seien nur begrenzt erfolgreich gewesen.

Wenn die Aufwendungen für die Fahrt mehr als sechs Wochen vor Fahrtbeginn beantragt wurden, wurde der Antrag noch nicht bearbeitet. Die Prüfung begann erst vier bis sechs Wochen vor der Fahrt. Falls zu so einem frühen Zeitpunkt schon Anzahlungen fällig waren, dann konnten die potenziell Leistungsberechtigten eine Anzahlung beantragen. Wesentliche Prüfkriterien waren neben dem Vorliegen des Bewilligungsbescheids der Leistung, die zur BuT-Leistung berechtigt, ob die Höhe der Kosten im Rahmen der im Rahmen schulrechtlich definierter Grenzen lag, ob es sich um eine Klassenfahrt im engen Sinne handelte und ob auf den Unterlagen alle wesentlichen Informationen verzeichnet waren. Wenn diese wesentlichen Informationen fehlten, mussten sie von den Leistungsberechtigten nachgereicht werden, bevor die Bearbeitung des Antrags von Statten ging. Dazu fragte die BuT-Stelle diese Informationen bei den Leistungsberechtigten ab, die sich dazu an die Schulen wenden mussten. Wurde die Leistung bewilligt, so wurde das Geld für jeden Einzelfall auf das im Antrag angegebene Konto der Schule, des Hortes oder der zuständigen Fachkraft überwiesen. Ein eventuell im Voraus bezahlter Abschlag wurde verrechnet. In Ausnahmefällen war eine Rückerstattung an die Eltern möglich; in der Praxis schien dies kaum vorzukommen. Eine Überprüfung, ob die Fahrt stattgefunden hat oder ob die Leistungsberechtigten an ihr teilgenommen haben, erfolgte in der Regel nicht. Vertrauen sei eine wesentliche Grundlage des Verfahrens.

Ein Teil der befragten Leistungsberechtigten in *Stadt 10* berichtete von Schwierigkeiten, die sich aus dem Verfahren ergaben. So hatte eine Befragte erst nach einer Horthfahrt bei der BuT-Stelle nachgefragt, ob eine Erstattung der Aufwendungen möglich sei. Dies wurde abgelehnt, weil sie den Antrag vor Beginn der Fahrt hätte stellen müssen. In einem anderen Fall wurde berichtet, dass eine Lehrkraft das betreffende Kind mehrfach fragte, ob denn die Stadt die Klassenfahrt bezahle. Der Fälligkeitstermin lag mehr als sechs Wochen vor Fahrtantritt und die Lehrkraft wusste nicht, dass die BuT-Stelle erst vier bis sechs Wochen vor Fahrtantritt entscheidet. Die Lehrkraft musste deshalb lange selbst in Vorleistung gehen, das Kind wurde mehrfach damit konfrontiert, dass die Familie über unzureichendes eigenes Einkommen verfügt.

Schulen und Kitas mussten bzw. sollten Ankündigungen von mehrtägigen Fahrten an formalen Anforderungen der BuT-Stelle ausrichten, um die Antragstellung zu erleichtern und damit auch die Erstattung der oft von den Lehrkräften vorverauslagten Kosten zu beschleunigen. Zudem musste im eigenen Interesse geprüft werden, ob die Zahlung der BuT-Stelle für jedes Kind, für das einzeln ein Antrag gestellt wurde, tatsächlich eingegangen war. Da die Überweisungen der BuT-Stelle nicht immer eindeutig gekennzeichnet seien, waren dazu manchmal Rückfragen erforderlich. Wenn eine angekündigte mehrtägige Klassenfahrt ausfiel oder einzelne Kinder nicht teilnahmen, mussten die Einrichtungen entsprechende Mittel an die BuT-Stelle zurück überweisen.

In einzelnen Fallstudien-Kommunen mussten Leistungsberechtigte im Anschluss an die Fahrt Teilnahmebestätigungen und eine Bestätigung der tatsächlich angefallenen Kosten von der Schule ausfüllen lassen und einreichen. Damit war auch ein Mehraufwand der Einrichtungen verbunden. Teilnahmebestätigungen waren ansonsten nur erforderlich, wenn vorausgelegte Beträge an die Leistungsberechtigten rückerstattet wurden. Auch hier mussten die Quittungen bestimmten formalen Anforderungen der Leistungsstellen genügen. Davon betroffene Leistungsberechtigte kritisierten diese Nachweispflichten nach Abschluss einer Fahrt als „doppelten Aufwand“: Man müsse sich die Kosten sowohl vorab bescheinigen als auch im Nachhinein nachweisen lassen. Zugleich wurde dies als „unangenehm“ empfunden, da man den Lehrkräften für die entsprechenden Unterschriften „hinterherrennen“ müsse. Teilweise bekamen sie die Rückmeldung, dass die Lehrkräfte für so etwas eigentlich keine Zeit hätten.

Leistungsberechtigte aus Fallstudien-Kommunen, die detaillierte Einzelanträge einsetzen, berichteten über Verfahren, die eine gesonderte Mitwirkung von Lehrkräften und Eltern erforderten, und beschrieben diese als für sie kompliziert und aufwändig. Manche Leistungsstellen haben Formulare entwickelt, die Lehrkräfte immer ausfüllen und mit einem Stempel der Schule versehen müssen, wenn Leistungsberechtigte einen Antrag auf Kostenübernahme stellen wollen. Leistungsberechtigte geraten dann in die Rolle, den Schulen die Anforderungen der Leistungsstelle erläutern zu müssen und sind teils gezwungen, das Ausfüllen der Bescheide anzunehmen. In Einzelfällen berichteten Leistungsberechtigte, dass sie von den Fachkräften der Leistungsstelle angehalten wurden, weitreichende Informationen über die anstehenden Klassenfahrten ein-

zuholen (z. B. Auflistung der geplanten Aktivitäten oder genaue Informationen über die Unterkunft, genaue Fahrtzeit und die mitfahrenden Kinder), die zur Beurteilung der Frage, ob hier eine Fahrt nach schulrechtlichen Bestimmungen vorliegt, nicht in diesem Umfang notwendig erschienen. An der Schnittstelle zwischen Schule und Leistungsberechtigten ist in diesen Fällen häufig eine Mitwirkung der Kinder notwendig. Sie bringen nicht nur wie ihre Mitschüler/innen Informationen über anstehende Fahrten mit nach Hause; sie nehmen Formulare mit in die Schule, die von ihren Lehrkräften oder vom Sekretariat ausgefüllt werden müssen; über sie wird zuweilen angemahnt, dass Formulare noch nicht ausgefüllt vorliegen, und sie bringen Formulare wieder mit zurück. Zum Teil kritisierten die befragten Leistungsberechtigten diese Einbindung der Kinder, unter anderem wegen der damit verbundenen Stigmatisierungspotenziale.

III.5.7 Hemmende und fördernde Faktoren für die Inanspruchnahme für mehrtägige Fahrten

Nach Ansicht eines Großteils der Befragten aus den Leistungsstellen nimmt der überwiegende und zudem ein steigender Anteil der Leistungsberechtigten BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten in Anspruch. Vereinzelt gingen der Vertreter/innen der Leistungsstellen von einer nahezu vollständigen Nutzung der Leistungen aus. Diese positive Einschätzung der Leistungsanspruchnahme wurde auf Seiten der befragten Schulen und Kitas nicht immer geteilt, wobei auch diese in der Tendenz von einer hohen Inanspruchnahme im Vergleich zu anderen BuT-Leistungen ausgingen.

Nach Einschätzung von Befragten aus einzelnen Leistungsstellen unterscheiden sich die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen zwischen Wohngeldbeziehenden und SGB II Leistungsbeziehenden jedoch erheblich. Als Begründung wurde angeführt, dass Wohngeldbeziehende sich nicht als Sozialleistungsbeziehende ‚outen‘ wollen bzw. die Antragsstellung nicht ihrem Selbstverständnis entspreche. In einer Leistungsstelle wurde die Problematik angesprochen, dass für Asylbewerber/innen durch aufenthaltsrechtliche Bestimmungen („Residenzpflicht“) zum Zeitpunkt der Erhebung enge Grenzen für die Teilnahme an mehrtägigen Fahrten gesetzt waren.

Abbau von Schnittstellenproblemen durch Kooperation

Der Großteil der Leistungsstellen schilderte die Antragsbearbeitung im Bereich der mehrtägigen Fahrten als vergleichsweise „unproblematisch“, „einfach“, „nicht kompliziert“. Der Prüfaufwand sei gering, da die Leistung in der Regel nicht an besondere Voraussetzungen geknüpft sei: „Was soll man da noch groß prüfen?“. Geprüft würden im Wesentlichen formale Fristen oder andere notwendige Informationen zur Fahrt. Teilweise wurde darauf hingewiesen, dass Fahrten vor Einführung der BuT-Leistungen auch schon bewilligt worden seien und die entwickelte Praxis fortgesetzt worden sei.

Gaben in der flächendeckenden Online-Erhebung aller Kommunen nur 23 Prozent Probleme im Verwaltungsablauf an (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 114 f.), benannten in fast der Hälfte der Fallstudien-Kommunen die Leistungsstellen entspre-

chende Schwierigkeiten. So müssten häufig fehlende Informationen zu den geplanten Aktivitäten, Bestätigungen der Schulen, Hinweise zur gewünschten Zahlungsweise und Kontodaten eingeholt werden, um die Anträge bearbeiten zu können bzw. die Zahlungen vorzunehmen. Als häufiges Problem bewerteten die Leistungsstellen zudem, dass Anträge (zu) spät eingereicht werden, um eine fristgerechte Bearbeitung und Zahlungsanweisung innerhalb des Fälligkeitsrahmens zu gewährleisten. Teilweise würden Anträge und Unterlagen erst kurz vor oder sogar erst nach der Fahrt eingereicht. In manchen Fallstudien-Kommunen wurde über Ablehnungen aufgrund verspäteter oder unvollständiger Antragsstellung berichtet.

Generell räumte die große Mehrheit der Fallstudien-Kommunen der Bearbeitung von BuT-Anträgen für mehrtägige Fahrten unabhängig vom Rechtskreis eine hohe Priorität ein, um die Teilnahme an diese Fahrten zu ermöglichen. Bei Verzögerungen oder Verspätungen auf Seiten der Antragsstellenden, bei fehlenden Unterlagen oder noch nicht erfolgter Bewilligung der Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises bemühten sich viele Leistungsstellen durch Kontaktaufnahme mit anderen Ämtern, mit Leistungsberechtigten oder auch mit den Anbietern, die BuT-Leistungen noch rechtzeitig vor Fahrtantritt zu bewilligen und anzuweisen. So wurden in einzelnen Fallstudien-Kommunen bei Verzögerungen (verursacht durch Leistungsstelle oder durch Antragsstellende) Schulen darum gebeten, neue Fälligkeitstermine zu nennen, um eine fristgerechte Antragsbearbeitung doch noch zu ermöglichen, oder Lehrkräfte wurden informell über die verspäteten aber anstehenden Zahlungen informiert.

Eine Sachbearbeiterin aus einer Fallstudien-Kommune erläuterte, dass aufgrund langjähriger Kooperation mit Schulen diese auf die Verlässlichkeit von Zahlungen auch im Nachhinein vertrauen und Kinder auch ohne erfolgte Geldüberweisungen mitfahren ließen.

Einige Befragte aus den Leistungsstellen erwähnten und kritisierten datenschutzrechtliche Hürden für die Kontaktaufnahme mit Anbietern und das Einholen fehlender Informationen bei Dritten; sie müssten diese in der Regel über die Leistungsberechtigten erfragen, was den Ablauf verzögere. Andere Leistungsstellen haben hierfür Lösungen gefunden, zum Beispiel können Leistungsberechtigte dem Einholen entsprechender Informationen bei Dritten grundsätzlich vorab zustimmen.

Befragte aus Leistungsstellen begründen die möglichst zügige und reibungslose Bearbeitung und eine aus ihrer Sicht eher ‚großzügige‘ Nutzung ihres Ermessensspielraums neben einer sozialen Motivation damit, dass sie Aufwand, Widersprüche und Beschwerden vermeiden wollen:

„Das ist in unserem Interesse auch. Weil wenn wir es nicht zahlen, dann spricht der Kunde vor und dann haben wir wieder mehr Arbeit.“ (Fachkraft)

Gerade aufgrund der hohen Beträge hätten Anträge auf BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten ein hohes „Beschwerdepotenzial“. Die Bearbeitungszeiten inklusive Abrechnung/Zahlung gaben Leistungsstellen zwischen vier Arbeitstagen bis zu drei Wo-

chen an. In einzelnen Fallstudien-Kommunen waren die Bearbeitungszeiten im Bereich SGB II länger als in anderen Rechtskreisen.

Der Aufwand der Eltern für die Beantragung der BuT-Leistung hängt entscheidend davon ab, ob und welche Aufgaben Schulen und Kitas im Antragsverfahren übernehmen. So berichteten viele Leistungsstellen, die Einzelanträge einsetzten, dass einzelne Schulen und Kitas teilweise nicht nur auf BuT-Leistungen hinwiesen, sondern auch Antragsformulare austeilten, die Formulare soweit wie möglich sogar selbst ausfüllten, so dass sie den Eltern nur noch zur Unterschrift vorgelegt werden mussten. Die Fachkräfte in den betreffenden Einrichtungen sammelten die Anträge dann wieder ein und reichten sie zusammen mit den notwendigen Informationen über die anstehende Fahrt bei den Leistungsstellen gebündelt ein. Der Aufwand für die Eltern reduzierte sich also auch hier in manchen Fällen auf das Leisten einer Unterschrift. Allerdings lag dies nicht in den Verfahrensentscheidungen der Leistungsstellen begründet, sondern im Engagement der Schulen und Kitas, die lokalen Verfahrensprobleme zu erkennen und eigeninitiativ zu bearbeiten.

Vor diesem Hintergrund sahen einige Leistungsstellen es als ihre vorrangige Aufgabe an, Schulen und Kitas als Multiplikatoren zu informieren. Ihres Erachtens fördere dies die Beantragung der BuT-Leistung vor allem im Bereich der Klassenfahrten „ganz massiv“. Viele der befragten Schulen und Kitas sahen sich selbst explizit in einer Beratungs- und Vermittlungsfunktion und begründeten dies mit einer eigenen sozialen Motivation. Sie thematisierten ihre zentrale Rolle im Verfahren der Information, Beratung, Antragsstellung und Abrechnung sowie den damit verbunden Aufwand teilweise auch kritisch und merkten an, dass sie sowohl den Leistungsstellen als auch den Eltern vieles abnähmen, um die BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten zu ermöglichen: „Die Eltern verlassen sich jetzt voll auf die Schule.“ Sie betrachteten es jedoch nicht als ihre originäre Aufgabe und Rolle, „als Vermittler zwischen Sozialamt und den Eltern zu fungieren“. Eine Schulsekretärin beklagte die „enorme Mehrarbeit“: „Manche Tage hat man hier nur mit Anträgen zu tun“. Andere kritisierten, dass „das Sozialamt die Arbeit so von sich geschoben hat und hat das in die Schulen quasi auch so ein bisschen rein katapultiert“.

Strukturelle Diskriminierung durch Verfahren

Nur wenige Leistungsstellen berichteten, dass Eltern bzw. Kinder sich im Einzelfall durch Sorge vor Stigmatisierung von einer Antragsstellung für die BuT-Leistung für eine mehrtägige Fahrt abhalten ließen. Dies wurde vor allem für Wohngeldbeziehende vermutet. Zudem wurde berichtet, dass manche Lehrkräfte die Ansprache von Fördermöglichkeiten nicht immer diskret gestalteten und zum Beispiel offene Abfragen nach Förderbedarf im Klassenverband durchführten oder „Hartz IV-Kinder“ aufforderten, sich vorne bei der Lehrkraft die BuT-Anträge abzuholen.

Andere Leistungsstellen erwähnten hingegen, dass Schulen und Lehrkräfte Verfahren entwickelt hätten, um die Ansprache eines möglichen Bedarfes an BuT-Leistungen diskret zu handhaben.

Mehrere Leistungsstellen berichteten über Anfragen von Eltern nach Möglichkeiten der Vorauszahlung oder der Rückerstattung verauslagter Kosten, weil sie die Offenlegung ihrer Bedürftigkeit gegenüber Schulen und Kitas im Rahmen des Direktzahlungsverfahrens vermeiden wollen. In etwa der Hälfte der Fallstudien-Kommunen ist dies auf eigenen Wunsch ohne besondere Voraussetzungen möglich.

Generell gilt, dass alle schulbezogenen Verfahren, die nur für Kinder gültig sind, deren Eltern BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten beantragen, nicht nur besondere Anforderungen an Lehrkräfte mit sich bringen, sondern immer auch das Risiko bergen, dass in der Schule offenkundig wird, wer Sozialleistungen bezieht. Die volljährige Tochter einer leistungsberechtigten Familie kritisierte eine solche Vorgehensweise und deren Effekte. Obwohl die Kinder einen Elternbrief mit allen wesentlichen Informationen mit nach Hause bekommen, müssen die Familien sich in dieser Kommune ein Formular von der Schule ausfüllen lassen, in dem keine darüber hinausgehenden Informationen enthalten sind. So bekomme die ganze Klasse mit, dass die Eltern SGB II-Leistungen beziehen, schilderte die Befragte.

Ansonsten berichteten aber auch Leistungsberechtigte – im deutlichen Unterschied zu den eintägigen Ausflügen – nur sehr selten, dass befürchtete Stigmatisierungseffekte sie dazu bewogen hätten, die BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten nicht zu beantragen. In diesen Fällen bestanden teilweise vor Ort alternative Finanzierungsmöglichkeiten. So berichtet eine befragte Leistungsberechtigte, sie habe sich bewusst gegen eine Antragstellung von Leistungen für eintägige Ausflüge entschieden, aber für die Beantragung der Leistungen für Klassenfahrten:

„Da muss man [mit dem Geld] nicht direkt zum Lehrer gehen, das geht dann direkt auf das Konto der Schule. Ich glaube, das sieht jetzt nicht unbedingt jeder, wer das bezahlt hat auf dem Konto.“ (Leistungsberechtigte)

Nur vereinzelt berichten Leistungsberechtigte über Ablehnungen der BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten. Dabei wussten sie zuweilen nicht, warum Anträge abgelehnt wurden und waren teils irritiert, weil vergleichbare Anträge für das gleiche Kind oder ein anderes Kind bewilligt wurden. Wenn Leistungsberechtigte nicht nachvollziehen können, warum diese Leistung abgelehnt wird, dann kann ebenfalls der Eindruck struktureller Diskriminierung entstehen und in der Folge können Leistungsberechtigte entscheiden, nicht für alle Aufwendungen, die ihnen für ihre Kinder entstehen, die jeweiligen BuT-Anträge zu stellen.

So berichtete eine Befragte, dass Fahrten der Tochter zu Seminaren für die Schüler selbstverwaltung in einem Fall bezahlt wurden, in einem anderen nicht. In einem anderen Fall wurden die Kosten für die Kita-Abschlussfahrt in Höhe von 80 Euro für ein Kind der Familie übernommen, für das andere Kind nicht. Ein Teil der Ablehnungen wurde mit der Nicht-Erfüllung formaler Kriterien begründet. So erfolgte ein Teil der Ablehnungen, weil Eltern den Antrag erst stellten, nachdem sie die Fahrt schon finanziert hatten.

Ein Vater von drei Kindern berichtete, er habe BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten dreimal beantragt und daraufhin diese zweimal bewilligt und einmal nicht bewilligt bekommen. Ihm sei in diesem Fall gesagt worden, er hätte nicht in Vorleistung gehen dürfen. Dazu merkte er an, dass die Bearbeitungsdauer von Anträgen in der Leistungsstelle so lange ist, dass er vor der Klassenfahrt nicht mit einer Bewilligung hätte rechnen können. Wäre er nicht in Vorleistung gegangen, dann hätte seine Tochter nicht mitfahren können. Eine Ablehnung wurde mit nicht fristgerechter Beantragung begründet. Hier wurde der Antrag sehr kurzfristig vor der Klassenfahrt gestellt, weil das Kind die Schule gewechselt hatte und die Familie von der Klassenfahrt erst spät erfuhr. Die Familie legte Widerspruch ein, welchem stattgegeben wurde, weil die Beantragung aufgrund des Schulwechsels nicht früher erfolgen konnte.

Zeitlicher Abstand zwischen Information über eine Fahrt, Zahlungstermin und Fahrtbeginn

Bei der Prüfung der Leistungsberechtigung wurde in einigen Kommunen das Fälligkeitsdatum der Zahlung zu Grunde gelegt, in anderen Kommunen das Datum der Fahrt. Das Fälligkeitsdatum der Zahlung und der Termin der Fahrt liegen nach Angaben der Leistungsstellen oftmals weit auseinander. Dabei können sowohl Fälligkeitsdatum als auch Fahrtzeitpunkt außerhalb des aktuellen Bewilligungszeitraums liegen, selbst wenn zum Zeitpunkt der Information über die Fahrt eine Anspruchsberechtigung dem Grunde nach besteht. Dies kann bedeuten, die Antragsbearbeitung zu verschieben oder eine erneute Prüfung der Leistungsberechtigung kurz vor Fahrtantritt vorzunehmen.

Mehrere Leistungsberechtigte schilderten, dass Bearbeitungszeiten und das Erfordernis der vorherigen Abklärung der Anspruchsberechtigung mit dem spezifischen Zeithorizont bei der Planung und Finanzierung von Klassenfahrten konfligierten. Klassenfahrten wurden meist lange vor der Durchführung angekündigt (häufig länger als ein Jahr) und Eltern sollten schon früh die Kosten begleichen. Teilweise lag dann noch nicht der Bescheid über die Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises vor; dieser ist jedoch Voraussetzung für eine BuT-Antragstellung. Eine befragte alleinerziehende Mutter berichtete, sie habe bereits mehrfach BuT-Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten beantragt und bewilligt bekommen. Dabei erwies sich jedoch als Problem, dass die Lehrkraft die Leistungsberechtigte immer wieder – vermittelt über die Tochter – drängte, dafür zu sorgen, dass das Geld schnell überwiesen wird. Sie erhielt dann von der Leistungsstelle die Information, dass eine Entscheidung erst sechs Wochen vor der Fahrt möglich sei. Dieses Schreiben habe sie dann an den Lehrer weitergeleitet, der sich im Folgenden um alles gekümmert habe. Einzelne Leistungsberechtigte berichten von Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben können, dass insbesondere bei teuren Klassenfahrten zuweilen frühe Anzahlungen erforderlich seien. Solche Anzahlungen wurden nach Aussagen der Leistungsberechtigten zum Teil von Leistungsstellen erstattet. Teilweise wurde aber auch eine Erstattung abgelehnt mit der Begründung, auch für diese hätte ein Antrag vorliegen müssen. So berichtete eine Mutter von drei Kindern,

dass die Klassenfahrt eines ihrer Kinder nach Frankreich ein Jahr vorher angekündigt worden sei. Sie habe von der Leistungsstelle die Information erhalten, sie solle ein viertel Jahr vorher den Antrag stellen. Vorher sei jedoch eine Anzahlung in Höhe von 30 Euro erforderlich gewesen. Nach Antragstellung seien von der Leistungsstelle nur die dann noch fälligen Kosten für die Fahrt übernommen worden, nicht aber der Anzahlungsbetrag, da sie für diesen keinen Antrag gestellt habe.

Arten der Leistungsgewährung

Die von den meisten Leistungsstellen angestrebte Form der Leistungsgewährung ist die Direktzahlung an Schulen, Kitas und Horte. Als Herausforderung wurde von manchen Leistungsstellen und Schulen geschildert, dass Schulen manchmal (z. B. aufgrund landesgesetzlicher Regelungen) keine Konten zur Überweisung von Zahlungsbeträgen eingerichtet hatten und nun eine Lösung für die Direktüberweisung gefunden werden musste. Teilweise stellen Lehrkräfte ihre Privatkonten zur Verfügung (zum Beispiel in den *Landkreisen 04, 08, 16, 24 und 25* und in *Stadt 10*). Vereinzelt wurden auch Konten von Fördervereinen zur Abrechnung zur Verfügung gestellt, vereinzelt wurden mittlerweile in Absprache mit dem Landesschulamt Schulkonten eingerichtet (z. B. im *Landkreis 27*).

Auch die meisten Leistungsberechtigten berichteten, dass Leistungsstellen die erforderlichen Summen direkt an die Schule bzw. die Lehrkräfte überweisen. Mit diesem Verfahren kann für die Befragten eine Reihe von Problemen verknüpft sein. Wenn sich Schule und Lehrkräfte bei Zahlungsverzögerungen an die Leistungsberechtigten wenden, erlebten die Leistungsberechtigten ihre Einflussmöglichkeiten auf den Zahlungsfluss als gering. Sie wussten teilweise nicht, wann der Bescheid und die Zahlung erfolgten und konnten nicht sicher sein, dass das Geld tatsächlich vor Antritt der Fahrt überwiesen wurde. Das konnte unangenehme Mahnungen der Lehrkräfte – teils vermittelt über die Kinder – zur Folge haben, die zum Teil erwarteten, dass Eltern in Vorleistung gehen, wenn Leistungsstellen die Kosten nicht rechtzeitig überweisen. Teils hing von der Zahlung aber auch direkt die Teilnahme des Kindes an der Fahrt ab. Es wurde daher von vielen befragten Leistungsberechtigten berichtet, dass sie sich im Vorfeld von mehrtägigen Fahrten große Sorgen machten, ob Zahlungen rechtzeitig eintreffen. Einige hatten diesbezüglich bereits schlechte Erfahrungen gemacht. Konflikte mit Leistungsstellen hatten nicht selten mit der Bearbeitungsdauer von Anträgen zu tun.

Die Unsicherheit, ob eine Teilnahme möglich sein wird, beschrieben die Befragten als „Zitterpartie“, die auch bei den Kindern ankommt. So schilderte eine alleinerziehende Frau, sie habe für die Klassenfahrt ihrer Tochter den Antrag und die erforderliche Schulbescheinigung fünf Wochen vor der Klassenfahrt eingereicht. Die Klassenfahrt rückte näher, das Geld war aber noch nicht auf dem Konto der Lehrerin. Mehrmalige Anrufe bei der Leistungsstelle führten zu nichts. Daraufhin habe sie einen Anwalt beauftragt, um das Verfahren zu beschleunigen. Zwei Tage vor der Fahrt sei das Geld

dann schließlich auf dem Konto der Lehrkraft gewesen. Die Tochter sei traurig gewesen und habe geweint, weil sie befürchtet habe, nicht mitfahren zu dürfen. Diese Erfahrung hat die Mutter unter anderem davon abgehalten, Anträge für BuT-Leistungen für eintägige Fahrten zu stellen.

Häufiger berichteten Befragte, dass sie sowohl über den Zahlungsverkehr als auch über die Entscheidung der Leistungsstelle nicht informiert sind. Für Leistungsberechtigte kann es aufwändig sein, zu prüfen, ob Gelder bereits überwiesen wurden und sie sind nicht in der Lage, Zahlungen zu beschleunigen, insbesondere wenn sie mit ihrer Fachkraft nicht telefonisch direkt in Kontakt treten können. Eine Befragte berichtete, dass trotz rechtzeitiger Antragsstellung kurz vor Fahrtbeginn der Tochter noch keine Zahlung auf das Konto der Lehrerin erfolgt sei. Sie habe daraufhin mehrere Stunden im Jobcenter verbracht und sich von der Warteschlange in der Eingangszone über mehrere Sachbearbeitende bis hin zur zuständigen Fachkraft durchgefragt und darauf bestanden, dass diese in ihrer Anwesenheit den behaupteten Zahlungsausgang prüft. Dabei habe sich gezeigt, dass die Leistungsstelle noch nicht überwiesen hatte. Das Geld sei dann noch rechtzeitig vor der Klassenfahrt auf das Konto der Lehrkraft überwiesen worden.

Mit den Gesetzesänderungen, die zum August 2013 in Kraft getreten sind, gibt es eine Rechtsgrundlage für die nachträgliche Kostenerstattung (§ 30 SGB II sowie § 43b SGB XII, siehe Abschnitt II.2.3). Rückerstattungen an Leistungsberechtigte fanden nach Aussagen der Leistungsstellen in der Praxis wenig Anwendung, weil Eltern nicht in der Lage sind, die teilweise hohen Beträge vorab zu finanzieren. Die Fallstudien-Kommunen unterschieden sich allerdings darin, inwieweit und in welchen Fällen Rückerstattungen an Leistungsberechtigte möglich sind bzw. tatsächlich angewandt werden.

In etwa der Hälfte der Fallstudien-Kommunen fand diese Form der Leistungsgewährung nicht oder nur in sehr geringem Ausmaß und nur in begründeten Ausnahmefällen statt. Die genannten Ausnahmen bestanden in der Mehrzahl dieser Kommunen darin, dass eine Direktzahlung an die Anbieter nicht rechtzeitig möglich ist, dies aber nicht im Verschulden der Antragsstellenden lag, sondern durch Kurzfristigkeit in der Planung und Informationsweitergabe auf Seiten der Einrichtungen, aufgrund nicht vorhandener Schul- bzw. Klassenkonten oder wegen Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung durch die Leistungsstellen. Verspätete Anträge auf Rückerstattungen wurden hier hingegen meist abgelehnt. Eine Rückerstattung bei Verauslagung durch Leistungsberechtigte wurde oftmals mit dem Verweis darauf abgelehnt, dass der Bedarf nach erfolgter Zahlung bereits gedeckt sei und (entsprechend der gesetzlichen Regelung im § 30 SGB II) „Selbsthilfe“ nur in Ausnahmefällen „ohne eigenes Verschulden“ möglich sei.

In der anderen Hälfte der Fallstudien-Kommunen wurde die Rückerstattung vorausgelegter Kosten an Eltern zwar nicht als Regelfall, aber als eine reguläre Form der Leistungsgewährung dargestellt, die unabhängig von einem „Verschulden“ der Antragstellenden zum Einsatz kommen kann, wenn Antragstellende dies so wünschen, weil sie ihren Leistungsbezug nicht gegenüber der Einrichtung öffentlich machen wollten: „Es

gibt auch welche, die genieren sich, dieses Blatt in der Schule abzugeben. Und wenn dann eine Quittung kommt, dann überweisen wir das auch zurück.“ Teilweise wurde die Einführung des § 30 ins SGB II als Erleichterung für diese Art der Leistungsgewährung beschrieben, teilweise als Legalisierung einer bereits zuvor geübten Praxis.

Mehrere Leistungsberechtigte aus diesem Landkreis und im Bezug vom Wohngeld oder Kinderzuschlag berichten, dass sie für die Finanzierung mehrtägiger Fahrten generell in Vorleistung gehen müssten und sich die Kosten erst rückwirkend erstatten lassen könnten; damit seien erhebliche finanzielle Belastungen verbunden, insbesondere die Vorfinanzierung von teuren Fahrten sei ein Problem. Wenn dies mit langen Bearbeitungszeiten einhergehe bzw. Bewilligungen nicht zeitnah erfolgen, müssen Leistungsberechtigte zuweilen lange auf ihr Geld warten. Hier wird zum Teil der Wunsch nach Direktzahlung an die Lehrkräfte/Schulen geäußert. Andere Leistungsberechtigte beschrieben das Verfahren als unkompliziert, auch wenn sie das Geld vorstrecken müssen.

In manchen Fallstudien-Kommunen wurden im Hinblick auf Rückerstattungsmöglichkeiten an Leistungsberechtigte Unterschiede zwischen verschiedenen Rechtskreisen deutlich. Eine von Seiten der Leistungsstellen restriktive Praxis der Leistungsgewährung in Bezug auf die Möglichkeit der Direktzahlung an Leistungsberechtigte wird vereinzelt nur für den Rechtskreis SGB II beschrieben, wohingegen die für die anderen Rechtskreise zuständigen Stellen direkt mit den Leistungsberechtigten abrechneten (z. B. in den *Landkreisen 16 und 24*).

Hohe Kosten erhöhen die Motivation zur Inanspruchnahme trotz Hürden

Einzelne Leistungsstellen berichteten, dass für manche Eltern die Möglichkeit der Finanzierung von Klassenfahrten einen Anlass für die Beantragung von Wohngeld darstelle und seit der Einführung der BuT-Leistungen zunehmend Wohngeldanträge gestellt würden.

Die befragten Leistungsberechtigten, die die BuT-Leistung für mehrtägige Fahrten erhielten, wie auch jene, die sie beantragen wollten, wenn ihre Kinder älter sind, hoben diese Leistungsart bei der Bewertung der BuT-Leistungen häufig speziell hervor. Dabei ergibt sich die besondere Bedeutung einerseits aus den hohen Kosten von mehrtägigen Fahrten, die Leistungsberechtigte aus eigener Kraft kaum aufbringen können, andererseits aus der hohen Bedeutung, die die Befragten der Teilnahme ihrer Kinder an solchen Fahrten zuschreiben.

Die Beantragung von BuT-Leistungen für mehrtägige Fahrten markierte für manche den Einstieg in die Beantragung von BuT-Leistungen. Einige Befragte berichteten, sie hätten sich gezielt nach Fördermöglichkeiten erkundigt, seien auf die mögliche Beantragung von BuT-Leistungen hingewiesen worden und hätten daraufhin auch andere BuT-Leistungen beantragt.

Die Befragten aus den Leistungsstellen und in Schulen und Kitas bewerteten die aus ihrer Sicht gestiegene Anzahl an Kindern aus Familien mit unzureichendem Einkom-

men, die an mehrtägigen Fahrten teilnehmen, positiv. Von einzelnen Schulen wurde der Eindruck vermittelt, dass nun anders als in früheren Jahrgängen kein Kind mehr aus Kostengründen zurückbleiben müsse.

Trotz der häufigen Problemanzeigen war die Möglichkeit der Antragstellung durch Haushalte, die „knapp an der Sozialhilfe vorbeirutschen“ oder knapp über den Einkommensgrenzen für Wohngeld liegen, kaum präsent, nicht bekannt bzw. wurde sie von den Leistungsstellen als in der Praxis nicht relevant beschrieben. Lediglich in einer Fallstudien-Kommune wurde berichtet, dass eine Bedarfsauslösung für BuT-Leistungen im Zusammenhang mit mehrtägigen Klassenfahrten bereits vorgekommen sei. Diese Befunde spiegeln die Ergebnisse der bundesweiten Online-Erhebung 2013 (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 83 f.) wieder, wonach Leistungsstellen kaum Aktivitäten unternehmen, um gezielt „Schwellenhaushalte“ auf die Möglichkeit der Antragstellung anzusprechen.

Verfahrenshürden

Die Befragungen der Leistungsstellen und Dritten auf der einen Seite und die Aussagen der Leistungsberechtigten auf der anderen Seite ergeben in der Tendenz das ähnliche Bild, dass die Antragsbearbeitung der BuT-Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten, die möglichen Verfahrensschwierigkeiten und Lösungen keine starken Einflussfaktoren für die Inanspruchnahme dieser Leistungsart insgesamt darstellen. Im Einzelfall jedoch bedeuten Ablehnungen aufgrund von Verfahrensunklarheiten und Verzögerungen individuelle Härten und bewirken, dass BuT-Leistungen für Kosten mehrtägiger Fahrten nicht oder nicht in Gänze übernommen werden. Insbesondere die unterschiedlichen zeitlichen Abläufe der schulorganisatorischen Planung der Klassenfahrten und die Antragsstellung und Bearbeitung der BuT-Leistungen sind oftmals nicht miteinander kompatibel. Dies wurde häufiger von Leistungsberechtigten als von Leistungsstellen problematisiert.

Gerechtigkeitsdebatten

Anhand der Debatte um die Kosten von Klassenfahrten tritt zutage, dass in den Leistungsstellen um sozialstaatliche Normen und Gerechtigkeitsprinzipien gerungen wird. Die Übernahme der tatsächlichen Kosten in unbegrenzter Höhe wird von manchen Befragten in den Leistungsstellen, nicht nur in den Jobcentern, als starker Bruch mit der im sozialrechtlichen Rahmen üblichen und jahrelang praktizierten Handlungslogik der Kostenreduktion auf das materielle Existenzminimum wahrgenommen. Sie spiegelt aber auch wieder, dass regionale Arbeitsmärkte teilweise wenig existenzsichernde Beschäftigung bieten und die Erwerbseinkommen eines relevanten Teils der Beschäftigten nicht ausreichen, eine mehrköpfige Familie weit oberhalb des Existenzminimums zu versorgen.

III.6 Persönlicher Schulbedarf

III.6.1 Rechtliche Grundlagen

Vor 2004 war „die Beschaffung von besonderen Lernmitteln für Schüler“ als einmalige Leistung in der Sozialhilfe (§ 21 Abs. 1a Nr. 3 BSHG) förderbar. Diese Regel wurde aber nicht in das SGB II und das SGB XII übernommen. In seinem Urteil vom 13. Oktober 2006 stellte dagegen das Sozialgericht Berlin fest, dass der Schulbedarf zu den Mehrbedarfen gehöre, die über § 23 SGB II abzusichern seien (vgl. SG Berlin - S 37 AS 12025/05, 13. Oktober 2006). Zum August 2009 wurde mit dem „Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen“ (Familienleistungsgesetz) eine pauschalierte einmalige Leistung zur Deckung des persönlichen Schulbedarfs für Schüler/innen in Höhe von 100 Euro in § 24a SGB II und § 28a SGB XII eingeführt. Der Kreis der Leistungsberechtigten blieb allerdings auf Bezieherinnen und Bezieher von SGB II, SGB XII oder § 2 AsylbLG Leistungen beschränkt. Personen, die Wohngeld oder Kinderzuschlag erhielten, hatten keinen Anspruch auf diese Leistung. Mit der Einführung der BuT-Leistungen wurde diese Unterstützung auch auf die Haushalte ausgeweitet, die Wohngeld oder Kinderzuschlag erhalten. Ein Unterschied zu den bisherigen Leistungen nach § 24a SGB II besteht zudem darin, dass die BuT-Leistung bedarfsauslösend sein kann: „Leistungen für Bildung und Teilhabe unter Anerkennung dieses Bedarfs werden folglich auch erbracht, wenn sich die Leistungsberechtigung des Schülers erst aus der Gegenüberstellung der Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes einschließlich der Bildungs- und Teilhabebedarfe und dem zu berücksichtigendem Einkommen und Vermögen ergibt (vgl. § 19 Abs. 3 SGB II).“ (Deutscher Verein 2012: 24)

Die BuT-Leistung über den persönlichen Schulbedarf wird nach § 28 Abs. 3 SGB II in zwei Teilbeträgen über 70 Euro zum 1. August und 30 Euro zum 1. Februar eines jeden Jahres finanziell erstattet. Die Pauschale für Kosten für den persönlichen Schulbedarf wird zusammen mit dem Regelsatz an die Berechtigten überwiesen. Zum persönlichen Schulbedarf zählen nach der Gesetzesbegründung „neben Schulranzen, Schulrucksack und Sportzeug insbesondere die für den persönlichen Ge- und Verbrauch bestimmten Schreib-, Rechen- und Zeichenmaterialien (Füller, Kugelschreiber, Blei- und Malstifte, Taschenrechner, Geodreiecke, Hefte und Mappen, Tinte, Radiergummis, Bastelmaterial, Knetmasse)“ (vgl. BT-Drs. 17/3404 vom 26. Oktober 2010: 105). Der kommunalen Ausgestaltung des BuT-Schulbedarfs sind durch die genannten gesetzlichen Vorgaben weitaus stärkere Grenzen gesetzt als bei anderen BuT-Leistungen. Dennoch werden im Abschnitt III.6.3 einige empirische Befunde aufgezeigt, die auf Unterschiede in der Umsetzung der BuT-Lernförderung in den Fallstudien-Kommunen verweisen. Zunächst wird jedoch auf einige Besonderheiten hingewiesen, die sich bezüglich der lokalen Vorgeschichte von Leistungen für Lernmittel in einzelnen Kommunen identifizieren ließen.

III.6.2 Lokale Vorgeschichte in den Fallstudien-Kommunen

In *Stadt 10* existierte zwischen 2007 und 2009 ein kommunaler Bildungsfonds. Dabei wurden Mittel in den Haushalt eingestellt, die als einfache Zuwendungen (freiwillige Leistungen) der Kommune von Schulen beantragt werden konnten. Über den kommunalen Bildungsfonds konnten neben Kosten für Ausflüge auch Lehr- und Lernmaterial sowie Bastelmaterial, Koch- und Backzutaten für den Unterricht gefördert werden. Die Fördermittel wurden unter der Bedingung bewilligt, dass diese nur für den Zweck eingesetzt wurden, Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien zu unterstützen. Dafür erhielt die Schule eine Pauschale. Am Jahresende musste die Schule dann einen Verwendungsnachweis abgeben über die Zuwendung, aber ohne Einzelnachweise. In *Stadt 15* wurde berichtet, dass verschiedene Leistungen, die heute über BuT abdeckt sind, vor BuT zum Teil aus Spendenmitteln erbracht wurden, die etwa über den Förderverein der Schule akquiriert wurden. Ähnlich gab und gibt es in *Landkreis 29* Fördervereine der Schulen, die im Einzelfall hilfebedürftige Familien unterstützen, indem z.B. auch Honorar- und Materialkosten übernommen werden. Auch in *Landkreis 18* wurde auf private Spender/innen verwiesen, über die Kosten für Lernmittel im Einzelfall finanziert werden konnten. In *Landkreis 27* konnten und können Bücher über die im Schulgesetz verankerte Lernmittelverordnung als Klassensätze angeschafft und als Leihexemplare zur Verfügung gestellt werden.

In *Stadt 19* gab es vor BuT bereits ein „Schulstarterpaket“, finanziert durch das Land. Kinder und Jugendliche bis zum 25. Lebensjahr, die Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder Kinderzuschlag hatten, erhielten pro Schuljahr (jeweils zum 1. August) 100 Euro als pauschale Leistung. Ein ähnliches Modell fand sich seit 2009 in *Stadt 28*, wo mit dem Schulstarterpaket Schulranzen und andere Materialien finanziert werden konnten. Im Unterschied zu *Stadt 19* wurde die Leistung hier aber nur für Schüler vom 7. bis zum 14. Lebensjahr ohne gesonderten Nachweis gewährt. Ab der Jahrgangsstufe 10, spätestens aber ab Vollendung des 15. Lebensjahres, musste der Schulbesuch nachgewiesen werden.

In *Landkreis 25* wurde der Schulbedarf im Bereich des AsylbLG vor BuT als Einzelfallentscheidung auf Grundlage des § 6 „Sonstige Leistungen“ gewährt. Dieser Spielraum im Asylrecht sei von der Ausländerbehörde genutzt worden. Dabei habe man die Kosten nach Vorlage eines Nachweises erstattet und konnte so sichergehen, dass das Geld auch für Lernmittel verwendet wurde. Seit BuT erfolge nun eine pauschale Auszahlung, auch wenn die tatsächlichen Kosten höher sind. Beziehende/innen von Leistungen nach dem AsylbLG seien damit zum Teil schlechter gestellt worden.

III.6.3 Lokale Ausgestaltung der BuT-Leistung für persönlichen Schulbedarf

Bei der BuT-Leistung persönlicher Schulbedarf bestehen vergleichsweise wenige Spielräume für die lokale Ausgestaltung der Leistung. Im Rahmen der Befragungen in den 29 Fallstudien-Kommunen ließen sich dennoch einige Elemente identifizieren, die sich hinsichtlich ihrer lokalen Ausgestaltung unterschieden. So fanden sich unter-

schiedliche Vorgaben dazu, ob und in welchen Fällen weitere Nachweise wie eine Schulbescheinigung oder ein Nachweis über die Verwendung des persönlichen Schulbedarfs verlangt werden. Darüber hinaus wurde in wenigen Fallstudien-Kommunen für den persönlichen Schulbedarf auf die Möglichkeit einer rückwirkenden Antragsstellung und Auszahlung hingewiesen. Mehrere Kommunen äußerten sich schließlich über die jeweilige Praxis bei der Rückforderung der Leistung im Einzelfall. Abweichungen vom Modus der Direktzahlung des persönlichen Schulbedarfs an die Leistungsberechtigten mit dem Regelsatz finden sich in den 29 Fallstudien-Kommunen keine. Mehrere Befragte äußern allerdings die Vermutung, dass das Geld vielfach für andere Dinge verwendet werde und nicht bei den Kindern ankomme. Lediglich im *Landkreis 02* sprachen sich Sachbearbeiter/innen aber explizit dafür aus, den Schulbedarf entweder an die Schulen auszuzahlen oder über Gutscheine zu gewähren, die nur in den Schulen einlösbar sind. Andernfalls sahen die Befragten die Gefahr, dass die Leistung ansonsten in den täglichen Bedarf, die Stromnachzahlung oder „den Flatscreen für Papa“ (Fachkraft) fließen könnte.

Weitere Bescheinigungen

In *Landkreis 02*, *Landkreis 17* und *Landkreis 29* müssen die Leistungsberechtigten für die Inanspruchnahme des persönlichen Schulbedarfs grundsätzlich einen Schulbescheid vorlegen. Alle drei Kommunen wurden in Abschnitt III.1.1 einem der beiden „restriktiven“ Typen sozialpolitischer Handlungsorientierungen zugeordnet. Der überwiegende Teil der Fallstudien-Kommunen berichtete über eine differenzierte Praxis bezüglich der Vorlage eines Schulbescheids durch die Leistungsberechtigten. So müssen in *Landkreis 09* nur Kinder unter sechs und Jugendliche über 15 Jahre eine Schulbescheinigung vorlegen. In *Landkreis 23* braucht es laut der örtlichen BuT-Richtlinie keine Nachweise bei Kindern unter sieben und Jugendlichen über 15 Jahre. In *Landkreis 04*, *Stadt 10*, *Landkreis 25*, *Landkreis 27* und *Stadt 28* ist die Vorlage des Schulbescheids bei Erstbewilligung bzw. Einschulung und bei Jugendlichen über 15 Jahre notwendig. In den *Landkreisen 16* und *18* müssen ausschließlich Jugendliche ab 15 Jahren, in *Stadt 20* Jugendliche ab 16 Jahren eine Schulbescheinigung vorlegen. In *Stadt 19* gilt das für Jugendliche ab der 10. Jahrgangsstufe. In *Landkreis 16* prüft die Leistungsstelle darüber hinaus unregelmäßig in allen Altersgruppen, ob die Voraussetzungen für den Bezug des BuT-Schulbedarfs weiterhin bestehen. So fänden von Seiten der Sachbearbeiter/innen häufiger Prüfungen statt, wenn die Kinder nicht denselben Nachnamen haben wie die erziehungsberechtigte Person. Nach Angaben der befragten Fachkräfte werde auch bei ausländischen Bürgerinnen und Bürgern häufiger der Nachweis des Schulbesuchs gefordert. Schließlich werde überprüft, ob das Kind wirklich in die entsprechende Schule geht oder sich sonstige Veränderungen ergeben könnten, die den Leistungsbezug aufheben.

In einigen wenigen Fallstudien-Kommunen berichten die Interviewpartner/innen in den Leistungsstellen, dass die Leistungsberechtigten auf Nachfrage Nachweise über die Verwendung der BuT-Leistungen zum persönlichen Schulbedarf erbringen müssen.

Solche Aussagen fanden sich in *Stadt 19*, *Stadt 26* und *Landkreis 27*. So wird in *Stadt 19* in „begründeten Einzelfällen“ bei Bewilligung der Leistung ein Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Leistung gefordert. Dies kann der Fall sein, wenn im vorangegangenen Schuljahr Anhaltspunkte für eine Mangelausstattung vorgelegen haben, der Träger der Jugendhilfe sich wegen Vernachlässigung der elterlichen Sorge an die entsprechende Leistungsstelle wendet, zum Schuljahresbeginn ein Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II oder nach § 37 Abs. 1 SGB XII begehrt wird oder bereits in der Vergangenheit ein unwirtschaftliches Verhalten der Leistungsberechtigten bestanden hat. In *Stadt 26* werden die Leistungsberechtigten grundsätzlich darüber aufgeklärt, dass sie nach Aufforderung geeignete Nachweise wie Kaufbelege, Rechnungen, Quittungen und Kontenauszüge beibringen müssen. Und auch in *Landkreis 27* weist das Jobcenter darauf hin, dass Verwendungsnachweise verlangt werden und deshalb Kassenbelege grundsätzlich aufzubewahren sind. Eine Überprüfung findet allerdings nur in Ausnahmefällen statt.

Rückwirkende Antragsstellung und Auszahlung

Auf die Möglichkeit einer rückwirkenden Antragsstellung und Auszahlung bei der BuT-Leistung persönlicher Schulbedarf verwiesen Befragte aus *Landkreis 17*, *Stadt 19* und *Stadt 28*. In *Landkreis 17* wird dies damit erklärt, dass im Rechtskreis BKG die Wohngeldbescheide teilweise erst sehr spät an das BuT-Team übermittelt werden. In einem Fall sei der Schulbedarf deshalb rückwirkend für zwei Jahre ausgezahlt worden. Ebenfalls für den Rechtskreis BKG ist in *Stadt 19* seit kurzem eine rückwirkende Antragsstellung bis zu ein Jahr lang möglich. In *Stadt 28*, die in Abschnitt III.3.1 dem Typus „möglichst einfache Zugänge zu den Leistungen“ zugeordnet wurde, wird berichtet, dass Leistungsberechtigte zum Teil erst im Februar bei der Leistungsstelle vorsprechen, aber im August bereits Anspruch hatten. In solchen Fällen wird die Leistung rückwirkend erbracht. Demgegenüber gilt für *Landkreis 16* ausdrücklich, dass die Anträge innerhalb bestimmter Fristen gestellt werden müssen. Wer diese verstreichen lässt, kann zu einem späteren Zeitpunkt trotz Bedürftigkeit keine Ansprüche geltend machen. Bezüglich der sozialpolitischen Handlungsorientierungen gehört Landkreis 16 dem Typus „eher re-striktive Umsetzung, Gegenleistungen erwartet“ (vgl. III.3.1) an.

Rückforderung des Schulbedarfs im Einzelfall

In wenigen Kommunen wurde im Interview die jeweilige Praxis bezüglich der Rückforderung des persönlichen Schulbedarfs im Einzelfall thematisiert. So wurde in *Landkreis 01* berichtet, dass Rückforderungen von bereits gezahlten BuT-Leistungen insgesamt nur selten vorkommen. Ein Grund kann eine rückwirkend festgestellte fehlende Leistungsberechtigung sein. Selten würden Rückforderungen beim persönlichen Schulbedarf auftreten, wenn ein Jugendlicher die Schule abbricht. Von Rückforderungen wurde darüber hinaus in *Landkreis 25* und in *Stadt 28* berichtet. In *Stadt 28* wurde dies allerdings eher in Bezug auf die Vergangenheit berichtet. So erfolgt die Gewährung des

persönlichen Schulbedarfs inzwischen für alle Rechtskreise durch das Sozialamt. Im ersten Jahr nach Einführung der BuT-Leistungen war der Schulbedarf im SGB II jedoch noch nicht an die Kommune übertragen. Das führte häufiger zu Abstimmungsschwierigkeiten. Wenn in einer Familie etwa ein Kind im SGB II-Bezug und ein anderes im Wohngeldbezug war, wurde zum Teil doppelt gezahlt und dann wieder zurückgefordert. Dieses Problem wurde auch von anderen Fallstudien-Kommunen geschildert, in denen die Bearbeitung der BuT-Anträge für den persönlichen Schulbedarf im SGB II und BKGG bei zwei verschiedenen Stellen stattfindet, wie etwa auch in *Landkreis 08*. Dort berichteten Befragte des zentralen BuT-Teams von Problemen mit einer kleinen Gruppe von „Mischhaushalten“: Wechseln Familien innerhalb eines Schuljahres vom SGB II-Bezug zum Wohngeldbezug oder umgekehrt, kommt es gegebenenfalls zur doppelten Auszahlung des persönlichen Schulbedarfs. Das BuT-Team sei hier auf die Mitwirkung der Leistungsbezieher/innen oder eine schnelle Information aus den Wohngeldstellen und dem Jobcenter angewiesen. Das sei nicht immer gewährleistet. In solchen Fällen wird die Leistung in *Landkreis 08* allerdings ausdrücklich nicht zurückgefordert.

III.6.4 Wechselwirkungen zwischen dem Schulbedarf und anderen lokalen Leistungen zur Ausstattung mit Lernmitteln

Wechselwirkungen mit anderen lokalen Leistungen zu Ausstattung mit Lernmitteln finden sich zum einen in Bezug auf landesgesetzliche Regelungen. So wurde in einigen der untersuchten Fallstudien-Kommunen auf die bestehende Lernmittelfreiheit im betreffenden Bundesland hingewiesen.

In *Stadt 19* etwa werden die für den Unterricht erforderlichen Lernmittel von der Schule leihweise zur Verfügung gestellt. Die Eltern müssen sich aber an der Beschaffung von Lernmitteln beteiligen. Darunter fallen Schulbücher, ergänzende Druckschriften sowie andere Unterrichtsmedien und Arbeitsmittel. Pro Schuljahr beträgt der Eigenanteil für Lernmittel maximal 100 Euro bezogen auf den Neuwert. Wer Sozialleistungen bezieht, ist von der Zahlung dieses Eigenanteils befreit. In diesem Fall stellt die Schule nach Vorlage der entsprechenden Bescheinigung alle benötigten Lernmittel kostenlos zur Verfügung. Die befragten Leistungsberechtigten mit Schulkindern berichteten aber alle davon, dass sie trotzdem zwischen 40 und 60 Euro zu Schuljahresbeginn für Schulbücher zahlen mussten. Diese Beträge gehören nicht zu den Leistungen des persönlichen Schulbedarfs (siehe Abschnitt III.6.1), sie entstehen aber trotz der Regelung zur Lernmittelfreiheit. Sie fielen daher für die Leistungsberechtigten zusätzlich zu den Kosten für die Ausstattung mit Stiften, Taschenrechnern, Ranzen, Sportsachen an. Deshalb wurde die BuT-Leistung vor allem zu Schuljahresbeginn übereinstimmend als zu gering bezeichnet.

In *Landkreis 27* können Bücher über die im Schulgesetz verankerte Lernmittelverordnung als Klassensätze angeschafft und als Leihexemplare zur Verfügung gestellt werden. Diese Regelung gilt auch in *Landkreis 24*. Zusätzlich werden dort aufgrund eines

Gerichtsurteils seit 2012 auch Arbeitshefte vom Schulträger kostenlos zur Verfügung gestellt. Diese sind entsprechend nicht mehr über den persönlichen Schulbedarf zu finanzieren.

Darüber hinaus wurde vereinzelt über weitere Quellen zur Finanzierung von schulischen Lernmitteln berichtet. So existiert in *Landkreis 08* ein über einen kirchlichen Verband ehrenamtlich organisiertes mobiles Angebot, das im ganzen Kreisgebiet wöchentlich wechselnd Familienzentren und andere (kirchliche) Anlaufstellen anfährt und ein flankierendes Angebot für geringverdienende Haushalte bereithält. Diese müssen hierfür über eine Berechtigungskarte verfügen, die von verschiedenen Sozialdiensten und Beratungsstellen ausgestellt wird, oder über einen lokalen Stadtpass. Eine befragte Schulsozialarbeiterin in *Stadt 15* berichtete, dass Gelder aus dem Förderverein der Schule genutzt werden, um Schulbedarf zu finanzieren, den Eltern nicht bestreiten können. Auch werden etwa Zeichenmappen aus dem letzten Jahr an Schüler/innen weitergegeben. Schulsozialarbeiter/innen in *Landkreis 04* kritisierten, dass die BuT-Leistung persönlicher Schulbedarf nicht ausreichend sei. So sei etwa bei der Einschulung der gesamte Schulbedarf für ein ganzes Schuljahr bereits durch den Kauf des Schulranzens aufgebraucht. Darüber hinaus seien oftmals die Beiträge zur Klassenkasse oder das Kopiergeld ein Problem für die Eltern. Da der Betrag aus dem Schulbedarf „vorne und hinten nicht“ (Beratende) reiche, würden die Eltern darüber hinaus Spenden beantragen. Das komme in der Praxis häufiger vor.

Als Wechselwirkung mit anderen (wenn auch nicht lokalen) Leistungen ist der Hinweis aus *Stadt 26* zu sehen, wonach der Bezug von BAföG oder Berufsausbildungsbeihilfe bei 18- bis 25-jährigen BuT-Leistungsberechtigten ein Leistungsausschluss für BuT ist. So seien 20 Prozent der BAföG-Leistungen zur Deckung des Schulbedarfs bestimmt. Wenn ein höherer Bedarf an Lernmitteln besteht, könne – unter der Bedingung, dass die jungen Erwachsenen KdU-Leistungen erhalten – der persönliche Schulbedarf jedoch gewährt werden.

III.6.5 Die Sicht der Leistungsberechtigten auf die BuT-Leistung für persönlichen Schulbedarf

Probleme bei der Antragsstellung

Die Erfahrungen der Leistungsberechtigten mit der BuT-Leistung persönlicher Schulbedarf unterscheiden sich zunächst selbstverständlich entlang der Frage, ob für sie überhaupt eine Antragsstellung notwendig war. So spricht eine Mutter, die SGB II-Leistungen bezieht, in Bezug auf den persönlichen Schulbedarf ein „großes Lob“ (Leistungsberechtigte) aus. Das Geld wird vom Jobcenter automatisch überwiesen. Sie selbst muss nicht zusätzlich aktiv werden, um die Leistungen für ihre Kinder zu bekommen. Die Inanspruchnahme der Leistung sei daher unkompliziert. Eine zweite Befragte erklärt, dass sie die Leistungen zwar nicht direkt beantragen muss, da auf dem Antragsformular die Kreuze in dem entsprechenden Feld bereits gesetzt sind. Zugleich

muss die Befragte aber eine Schulbescheinigung für die Kinder vorlegen und muss sich zudem an eine bestimmte Frist halten, da sie das Geld sonst nicht bekommt. Einige weitere Befragte berichten, dass die Auszahlung der Leistungen auch im Jobcenter nicht immer reibungslos ablaufe. So bedürfe es manchmal eines Anrufs beim BuT-Team des Jobcenters oder man müsse sich mit dem Bescheid beim Jobcenter „in die Schlange“ stellen und den Bescheid reklamieren. Das hat in der Regel eine verspätete Auszahlung der Schulbedarfspauschale zur Folge. Hinzu kommen schließlich lokale Vorgaben, ob etwa für bestimmte Altersgruppen doch ein zusätzlicher Antrag zu stellen ist oder zusätzliche Nachweise über den Schulbesuch der Kinder zu erbringen sind. Für die befragten Leistungsberechtigten führten solche Regelungen oftmals zu Unsicherheiten bezüglich der gestellten Anforderungen und zu einem nicht nachvollziehbaren zusätzlichen Aufwand für die Inanspruchnahme der Leistung.

Die letztgenannten Probleme gelten ebenso für Leistungsberechtigte aus anderen Rechtskreisen. So wird etwa berichtet, dass die Auszahlung des persönlichen Schulbedarfs, die eigentlich antragsfrei mit der Regelleistung erfolgen sollte, erst auf nochmalige Nachfrage beim Amt ausgezahlt wurde. In einem anderen Fall war die Befragte von einem antragsfreien Verfahren ausgegangen, es stellte sich jedoch heraus, dass doch ein Antrag notwendig war. Diese Art von Irritation findet sich häufiger bei Rechtskreiswechseln oder wenn mehrere Kinder im Haushalt leben, die Sozialleistungen aus verschiedenen Rechtskreisen beziehen. Als sehr hilfreich lobt eine Befragte, dass sie bei ihrem Erstantrag auf BuT-Leistungen einen Anruf durch eine Mitarbeiterin der BuT-Stelle erhielt, ob sie nicht auch noch den persönlichen Schulbedarf beantragen wolle.

Höhe der Leistung

Einige Befragte verwiesen aber zugleich darauf, dass sie sich durch die Nutzung von besonderen Angeboten das Geld einteilen konnten. So berichtete eine Mutter von Zwillingen davon, die Schulranzen sowie weiteren Schulbedarf für die Kinder schon im Vorjahr nach der Einschulungszeit zum halben Preis gekauft zu haben. Sie geht davon aus, dass man sich trotz Hilfebezugs „auch ein bisschen selber helfen“ können muss. Eine andere Befragte betonte ebenfalls, dass sie bereits ein Jahr vor der Einschulung ihres Sohnes geplant und gespart hatte, um den Schulranzen zu finanzieren. Sie gab an, sich zu schämen, wenn ihr Sohn einen gebrauchten Schulranzen benutzen müsste. Zur Einschulung hatte sie ihrem Sohn weiteren Schulbedarf schenken lassen. Die Befragte problematisierte, dass für die Lernmittel in der Schule von den Lehrkräften zunächst bestimmte Markenartikel gefordert wurden. Durch Intervention des Schulvereins konnte dies geändert werden. Ähnlich argumentiert eine dritte Befragte, die das Problem benennt, mit dem BuT-Schulbedarf nicht alle Kosten decken zu können. Auch sie gibt an, dass die Lehrkräfte besondere Stifte oder Mappen wünschen, die von der ganzen Klasse genutzt werden sollen. Zumindest für einen Teil der notwendigen Anschaffungen schaffe der BuT-Schulbedarf jedoch Abhilfe. Ohne diese Leistung sei sie „aufgeschmissen“ (Leistungsberechtigte). Oft wird von vielen Kleinigkeiten gesprochen, die für sich genommen jeweils nicht teuer sind, aber insgesamt hohe Kosten verursachen.

Schließlich nennen einige Befragte weitere Quellen der Unterstützung, die dazu beitragen, dass der Bedarf an Lernmittel – wenn auch mit qualitativen Abstrichen – für ihre Kinder zur Verfügung stehe. Als eine solche Quelle wurde etwa der schulische Förderverein genannt, der bei Buchanschaffungen unterstützt. Darüber hinaus sind es aber auch Verwandte, die bei der Anschaffung von Schulbedarf unter die Arme greifen.

Ein Teil der Befragten schließlich sieht die Leistung des BuT-Schulbedarfs schlichtweg als nicht ausreichend an. Diese Einschätzung dürfte dabei nicht zuletzt mit dem Fehlen der oben genannten zusätzlichen Unterstützungsangebote zusammenhängen. So erläutert eine Befragte, dass die Pauschale für den persönlichen Schulbedarf „gar nicht“ ausreiche. Schon die Bücher hätten mehr gekostet. Um alles bezahlen zu können, müsse die Leistung für persönlichen Schulbedarf deshalb deutlich höher liegen. So würden allein die notwendigen Arbeitshefte 21 Euro pro Stück kosten. Hinzu kämen noch Stifte und anderes Schreibmaterial: „Also ich fand es zu wenig, muss ich ganz ehrlich sagen. Es deckt nicht den Bedarf, den sie tatsächlich haben.“ (Leistungsberechtigte) Eine andere Befragte bemerkt, dass die 70 Euro im Schulhalbjahr „gar nichts“ sind (Leistungsberechtigte). Eine dritte Befragte beziffert den tatsächlichen Bedarf für ihre 14-jährige Tochter auf über 300 Euro zu Beginn des Schuljahres. Hinzu komme, dass im Laufe des Schuljahres immer wieder Ausgaben anfallen, wie etwa Geld für die Klassenkasse oder Kopiergeld, die nicht Teil der BuT-Leistung sind. Eine Mutter sieht die finanziellen Forderungen am Gymnasium ihrer Kinder als „bodenlos“ an.

III.6.6 Hemmende und fördernde Faktoren für die Inanspruchnahme des BuT-Schulbedarfs

Hürden bei der Antragsstellung

Nach Ansicht einer Sachbearbeiterin aus dem Bereich WoGG/KiZ in *Stadt 19* ist der Antrag für den persönlichen Schulbedarf zu kompliziert. Für diese Leistung sollte kein gesonderter Antrag nötig sein, sondern wie im SGB II eine automatische Bewilligung erfolgen. Die Sachbearbeiter/innen aus dem Bereich BKG in *Stadt 26* sprechen sich dagegen ausdrücklich gegen ein antragsfreies Verfahren beim persönlichen Schulbedarf aus, weil die Leistungsstelle wissen möchte, was die Leistungsberechtigten beanspruchen wollen. Die Hürde der Antragsstellung wird dabei von den Befragten als gering eingeschätzt:

„Weil für uns als Sachbearbeiter ist es einfacher, dass der Bürger sagt, was will ich denn. Also es wurde ja hier schon vielfach diskutiert, dass auf diese Anträge verzichtet würde. Man kann natürlich schreiben, reichen sie den nach oder wir bewilligen Schulbedarf, weil wir wissen, das Kind hat ein Alter, da geht es noch in die Schule, aber trotzdem ändert sich manches und man weiß nicht, ach da kommt die Mutti ja, ich wollte doch aber noch das. Ja, wir hatten keinen Antrag. Also es ist schon schön, wenn derjenige uns dann sagt, was er überhaupt möchte. Und das ist nicht aufwendig, die paar Kreuze zu machen. Und wir schulen die Leute so ein bisschen, schulen sie dahingehend, Wohngeld auslaufen, Sie wissen, denken Sie dran, BuT. Ja. Ja, wir müssen ja irgendwie zusammenarbeiten mit den Menschen. Das klappt eigentlich.“ (Fachkraft)

Zwei von zehn Wohngeldleistungsberechtigten in *Stadt 26* würden keinen BuT-Antrag stellen, obwohl sie Kinder haben. In solchen Fällen erfolgt ein Anschreiben durch die Leistungsstelle als Erinnerung an den Anspruch. Einen anderen Weg, um die mögliche Hürde einer Antragsstellung zu umgehen, schildern Fachkräfte aus dem SGB XII in *Stadt 15*: Als fördernder Faktor der Inanspruchnahme kann ihrer Aussage nach gesehen werden, dass sie selbst ein Kreuz beim Schulbedarf oder bei den Klassenfahrten machen, wenn sie davon ausgehen, dass diese Leistung für das betreffende Kind eigentlich gebraucht wird, weil es etwa im letzten Jahr auch beantragt war oder das Kind in einer Klassenstufe ist, in der vermutlich eine Klassenfahrt stattfinden wird. Damit wollen die Fachkräfte nicht zuletzt mögliche spätere Widersprüche gegen den Bewilligungsbescheid vermeiden.

Wie insbesondere aus den Gesprächen mit Leistungsberechtigten deutlich wurde, wirkt das fehlende Wissen über den Zugang zum BuT-Schulbedarf als potenzielles Hemmnis bei der Inanspruchnahme. Selbst im SGB II, wo keine gesonderte Antragstellung notwendig ist, kommt es z. B. durch unklare Vorgaben bezüglich weiterer Nachweise zu Schwierigkeiten. In Rechtskreisen, in denen ein gesonderter Antrag gestellt werden muss, hängt die Inanspruchnahme neben dem Wissen der Leistungsberechtigten um die Antragsnotwendigkeit auch vom Wissen über das Verfahren der Antragstellung ab. In diesen Fällen erscheinen die Hürden bei der Inanspruchnahme des BuT-Schulbedarfs nicht geringer als in anderen BuT-Leistungsarten. In den meisten der Fallstudien-Kommunen bestehen diese Hürden vor allem bei der erstmaligen Antragstellung. Aber ein Wechsel des Rechtskreises (z.B. durch Arbeitsaufnahme bei ergänzendem Leistungsbezug) oder die Notwendigkeit weiterer Nachweise über den Schulbesuch bei älteren Kindern können für die Leistungsberechtigten zu einer Hürde werden, wenn sie nicht ausreichend über die damit einhergehenden Änderungen beim Zugang zu den BuT-Leistungen informiert sind.

Nutzen und Aufwand der Antragsstellung für den BuT-Schulbedarf

Ähnlich wie die Leistungsberechtigten (vgl. Abschnitt III.6.5) sehen auch viele Leistungsstellen, Anbieter und Beratende die BuT-Leistung persönlicher Schulbedarf als zu gering an. So kritisieren etwa Mitarbeiter/innen aus *Landkreis 01*, dass die Leistung insgesamt zu knapp bemessen ist und weder die anteilige Finanzierung einmaliger Bedarfe (z.B. Schulranzen) noch die laufenden Bedarfe an Schulmaterial deckt. Schulsozialarbeiter/innen in *Landkreis 04* kritisierten, der persönliche Schulbedarf reiche „für alles Mögliche gar nicht aus“. So sei bereits bei der Einschulung der gesamte Betrag für ein ganzes Schuljahr durch den Kauf des Schulranzens aufgebraucht. Darüber hinaus seien oftmals die Beiträge zur Klassenkasse oder das Kopiergeld für die Eltern ein Problem. Da der Betrag aus dem persönlichen Schulbedarf „vorne und hinten nicht“ reiche, würden die Eltern zusätzlich Spenden beantragen. Das komme häufig vor. Auch die Sachbearbeiter/innen des Jobcenters berichten, dass die Leistungen für den tatsächlichen Bedarf nicht ausreicht: „Von den bisschen Euro kann ich nicht den kompletten Schulbedarf des Kindes kaufen.“ (Fachkraft) Der Leiter eines Nachhilfeinsti-

tuts aus *Landkreis 04* erklärt: „Ich kenne Eltern, die ihre Kinder ganz bewusst nicht aufs Gymnasium geben, weil sie Angst vor den Kosten haben“. Damit setze sich die soziale Benachteiligung fort. Insgesamt sei der persönliche Schulbedarf zu niedrig angesetzt:

„Ja, das ist ein Witz, aber da liegt der Grund, dass viele Eltern sagen, das kriege ich auch noch gebacken, im Zweifelsfall putze ich zwei Stunden mehr, als dann offiziell zu sagen: Wir sind BuT-Empfänger oder wir sind Sozialhilfeempfänger.“ (Anbieter)

Auch in *Landkreis 05* wurde mehrfach die Problematik der Förderhöhe des Schulbedarfspakets angesprochen. Die Sachbearbeiter/innen bekommen zum Teil eindeutige Rückmeldungen durch Eltern:

„Also da hatte ich schon letzten Sommer, das wird diesen Sommer auch sein, verzweifelte Mütter oder Väter hier am Telefon, die nur gesagt haben, wir kriegen nur 70 Euro, mein Kind kommt in die Schule, wie soll ich das anstellen? Das geht nicht.“ (Fachkraft).

Einige Sachbearbeiterinnen in *Landkreis 05* plädieren deshalb für eine Erhöhung der Pauschale für den persönlichen Schulbedarf. Andere fordern, dass der BuT-Schulbedarf eigentlich einkommensunabhängig für alle Schulkinder gezahlt werden müsste, da in der jetzigen Form eine Ungleichbehandlung von Kindern aus Familien mit unterschiedlichen Einkommensverhältnissen stattfindet. Zumindest aber sollte die Einkommensgrenzen für die BuT-Förderung angehoben werden, damit sich der Kreis der Leistungsberechtigten erweitert. Ein weiterer Vorschlag lautet, Schulbudgets einzurichten, durch die jede Klasse über einen bestimmten Geldbetrag frei verfügen kann. In *Stadt 10* wird bestätigt, dass der pauschalierte persönliche Schulbedarf die tatsächlich entstehenden Kosten bei Einschulung, bei Schulwechsel und in der Sekundarstufe II nicht deckt. Hier wird darauf verwiesen, dass die Schulen selbst sich ein Budget wünschen, mit dem sie etwa Materialien an Schüler/innen ausgeben können. Hierfür gelte es, die Schulen entsprechend dem Anteil an bedürftigen Schüler/innen mit finanziellen Ressourcen auszustatten.

Nach Einschätzung der befragten Sachbearbeiter/innen aus *Stadt 28* wurden Leistungsberechtigte in der Vergangenheit vor allem über die häufig nachgefragten Leistungen wie persönlicher Schulbedarf und gemeinsames Mittagessen auch für andere Leistungsarten erreicht. Der Schulbedarf könnte in diesem Sinne als Zugang zu den anderen BuT-Leistungen wirksam sein. Dagegen berichtet der BuT-Koordinator aus *Landkreis 24*, dass manchen Menschen die BuT-Leistungen persönlicher Schulpaket und gemeinschaftliches Mittagessen genügen würde. Auch wenn versucht wird, auf die Inanspruchnahme weiterer Leistungsarten hinzuwirken, werde kein Interesse an weiteren Leistungen gezeigt. In *Landkreis 27* sind sowohl im Jobcenter als auch im Sozialamt ebenfalls Fälle bekannt, in denen Leistungsberechtigte auf Fördermöglichkeiten angesprochen wurden, mit Ausnahme des persönlichen Schulbedarfs aber keine weiteren Leistungen in Anspruch genommen haben. Auch eine Schulsozialarbeiterin aus *Landkreis 14* vermutet, dass die Eltern möglicherweise keine weiteren BuT-Leistungen beantragen, weil sie sich mit dem automatisch gewährten persönlichen Schulbedarf begnügen. Ein Vertreter einer Beratungsstelle in *Landkreis 18* spricht davon, dass außerhalb dieses Schulbedarfs kaum jemand die BuT-Leistungen nutzt. In *Landkreis 04*

wird schließlich durch die Sachbearbeitung beschrieben, dass es Leistungsberechtigte gibt, die ausdrücklich nur den persönlichen Schulbedarf beantragen wollen, weil dieser als Geldleistung gewährt wird:

„Also ich habe auch oft den Fall einfach, dass die Eltern, die hier den Antrag stellen, nur den Schulbedarf haben möchten. Also die 100 Euro im Jahr, 70 im August und 30 im Februar, und wenn man ihnen dann noch sagt, was wir noch alles haben, also zum Beispiel für das Mittagessen, für die Vereine, kriegt man oft die Antwort: 'Nee, nee, ich will nur die 100 Euro, mehr nicht'. Und dann, gut, stellt man die Beratung natürlich auch ein, weil man dann schon weiß, die wollen nur das Geld, was auf das Konto kommt, und mein Kind in den Verein schicke ich sowieso nicht, solche Antworten habe ich auch schon bekommen, ja dann kann man da auch nicht helfen. Dann macht man halt den Schulbedarf fertig mit den 100 Euro in dem Jahr und den Rest braucht man gar nicht zu beraten, weil die Eltern dann gleich auf stur schalten, wenn sie schon drinnen sind.“ (Fachkraft).

Auch Sachbearbeiter/innen in *Stadt 19* gehen davon aus, dass viele Leistungsberechtigte aus dem Rechtskreis BKGG nur den Antrag auf persönlichen Schulbedarf stellen, weil dieser vergleichsweise einfach ist und das Geld zudem ohne weitere Nachweise direkt auf ihr Konto kommt. Eine Schulsozialarbeiterin aus *Stadt 28* bestätigt, dass der persönliche Schulbedarf stark nachgefragt wird, weil es sich hier um eine konkrete Geldleistung handelt. Bei anderen Leistungen, wie Lernförderung oder soziokultureller Teilhabe, sei das nicht der Fall. Die Befragte war aber der Meinung, dass das Geld zweckgebunden ausgezahlt werden sollte, denn es zeige sich, dass trotz der BuT-Leistung Materialien für den Unterricht fehlen, wenn das Geld für andere Zwecke eingesetzt wird.

Scham als hemmender Faktor der Inanspruchnahme

Die Frage der Scham bei der Antragsstellung hängt eng mit der Höhe der Kosten für den persönlichen Schulbedarf zusammen. So geht etwa der Leiter eines Nachhilfeeinstituts in *Landkreis 04* davon aus, dass einige Eltern lieber die Kosten für Lernmaterial aus eigener Tasche zahlen, als sich als Leistungsbeziehende zu erkennen zu geben. Hier stellt sich also zum einen die Frage, ob solche Schamgrenzen durch eine Erhöhung der Pauschale abgebaut würden. Zum anderen ist aber entscheidend, wie sensibel das Personal in den Schulen mit der Antragsstellung umgeht:

„Wobei ich denke, das ist unter den Kindern fast nicht geheim zu halten, aber da werden Schulausflüge oder Büchergeld lieber selber bezahlt. Das kann aber auch daran liegen, wie die Verfahren in den Schulen ablaufen, wie feinfühlig oder empfindlich die Sekretärinnen oder aber Lehrer, die dafür zuständig sind, damit umgehen.“ (Anbieter).

Die Fachkräfte der Wohngeldstelle in *Stadt 26* berichteten, dass manche Leistungsberechtigte so wenige Sozialleistungen wie möglich in Anspruch nehmen wollten. Der persönliche Schulbedarf sei für diesen Personenkreis zum Teil gerade noch akzeptabel. Das vereinfachte Verfahren wird hier zugleich als Weg identifiziert, die Scham der Leistungsbezieher/innen bei der Antragstellung herabzusetzen, da diese sich so weniger in der Position eines Bittstellers sehen. Dazu trägt schließlich auch die Beratung durch die Sachbearbeiter/innen bei:

„Es gibt Leute, was wir vorhin schon hatten, die sich etwas schämen und sagen, ich will nicht bei der Klassenlehrerin, ich möchte mich nicht outen und sagen, ich kriege Sozialleistungen, aber der Schulbedarf, den kriegt man ja einfach so. Manchen ist die Sozialleistung Wohngeld schon zu viel. Das ist immer grade so das, was noch akzeptiert wird, wenn man grade mal wenig Geld hat, aber alles andere ist bei vielen schon, oh, ich will nichts vom Staat, bloß nicht, ich komme alleine zurecht. Solche Leute gibt es eben auch. Manche können wir doch überreden, dass wir dann so sagen, mit Engelszungen reden, Schulbedarf tut keinem weh, merken sie nicht, Kreuz, Unterschrift, Rest machen wir. Keiner sieht das. Sie kriegen es fast aufgedrückt.“ (Fachkraft)

III.7 Schülerbeförderung

In § 28, Abs. 4 SGB II und den anderen Leistungsgesetzen ist geregelt, dass Bildungs- und Teilhabeleistungen Schülerinnen und Schülern gewährt werden, die für den Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs auf Schülerbeförderung angewiesen sind. Dafür werden die erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt, soweit sie nicht von Dritten übernommen werden und es der leistungsberechtigten Person nicht zugemutet werden kann, die Aufwendungen aus dem Regelbedarf zu bestreiten.

III.7.1 Lokale Vorgeschichte, Verfügbarkeit vorrangiger Leistungen und Veränderungen der Förderrichtlinien durch Bildungs- und Teilhabeleistungen

Es gab auch vor Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen in allen Fallstudien-Kommunen Möglichkeiten, einkommensschwache Haushalte bei der Übernahme der Kosten für die Schülerbeförderung zu unterstützen. Die in den Schulgesetzen der Länder bestimmten Schulträger sind auch für die Organisation der Schülerbeförderung zuständig. In einigen Bundesländern regelt das Landesschulgesetz lediglich, dass die Schulträger bzw. die Kreise für die Schülerbeförderung zuständig sind, die Bedingungen für die Kostenerstattung werden dann z. B. in kommunalen Schülerbeförderungssatzungen geregelt (z. B. in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen). In anderen Bundesländern – wie in der Schülerfahrkostenverordnung in Nordrhein-Westfalen oder im Bayrischen Schulwegkostenfreiheitsgesetz – ist landeseinheitlich geregelt, dass unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. ab einer bestimmten Entfernung), die Kosten der Schülerbeförderung einkommensunabhängig übernommen werden. In anderen Ländern gilt bzw. galt eine landesweite einkommensabhängige Regelung (z. B. im Saarland). Ebenso finden sich Modelle einer kostenfreien Schülerbeförderung und Modelle mit Eigenbeteiligung. Landeseinheitliche Regelungen sind zugleich mit einer Finanzierung über das Land verknüpft.

Manche dieser landesweiten Regelungen blieben nach Einführung der BuT-Leistungen unverändert und sind nun als vorrangige Leistungen verfügbar, andere wurden im Zuge der Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen dahingehend geändert, dass Landes- oder Kommunalfinanzierungen für Schülerbeförderungskosten durch Bildungs- und Teilhabeleistungen substituiert werden können (vgl. DIJuF 2013: 14). In den Ländern, in denen kommunale Schülerbeförderungssatzungen die Bedingungen für eine Kostenübernahme regeln, hing es von Entscheidungen vor Ort ab, ob solche Satzungen verändert wurden. Auch wenn einige vorrangige Leistungen in der Folge der Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen auf Ebene der Länder und Kommunen abgebaut wurden, handelt es sich bei der Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung um die Leistungsart, bei der vorrangige Leistungen die größte Bedeutung aufweisen (vgl. SOFI u.a. 2014: 196).

Ein Beispiel für eine Substitution der bisherigen Kostenübernahmeregelungen für Schülerbeförderung ist die Regelung im Saarland. Vor Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen waren die Unterstützungsleistungen im Schulordnungs- und im Schülerförderungsgesetz geregelt. Das Schulordnungsgesetz – die gesetzliche Grundlage für Kostenübernahme für Schülerbeförderung im Primarbereich – blieb nach der Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistung unverändert, die Gemeinden als Schulträger der Grundschulen waren auch weiterhin für die Finanzierung der Schülerbeförderung für Grundschulen zuständig. Für weiterführende Schulen hingegen wurden in einer Neufassung des Schülerbeförderungsgesetzes vom 1. Januar 2012 Leistungsberichtigte aus den Rechtskreisen SGB II, SGB XII, BKGG und AsylbLG aus der Förderung ausgenommen.²⁵ Für diese Personengruppe gibt es nun für Schülerbeförderung keine vorrangigen Leistungen des Landes mehr, stattdessen muss die Bildungs- und Teilhabeleistung genutzt werden. Ähnliche Substitutionseffekte wurden mit der Änderung des Schulgesetzes für das Land Berlin bewirkt.

Auch einige der kommunalen Schülerbeförderungssatzungen wurden nach der Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen geändert. In zwei Fallstudien-Kommunen fanden sich Beispiele dafür. In einer wurden die Leistungsberechtigten nach SGB II, SGB XII, BKGG und AsylbLG in der entsprechenden kommunalen Satzung von der kommunalen Förderung ausgenommen, so dass deren Schülerbeförderungskosten abzüglich des Eigenanteils nunmehr aus Bildungs- und Teilhabeleistungen finanziert werden müssen. In einer anderen wurde in einer Satzungsänderung die Übernahme eines Teils der Kosten ab Klasse 11 für die Leistungsberechtigten nach SGB II, SGB XII, BKGG und AsylbLG ausgeschlossen, so dass auch diese über Bildungs- und Teilhabeleistungen erfolgen muss.

Im Ergebnis hat die BuT-Leistungsart Schülerbeförderung an den Fallstudien-Kommunen je nach landesrechtlichen Regelungen eine unterschiedlich große Bedeutung. In der folgenden Übersicht (vgl. Tab. III.5-1) ist dargestellt, welche Bedeutung vorrangige Leistungen an den jeweiligen Fallstudien-Kommunen haben und für welche Personengruppen diese relevant sind.

²⁵ Ausnahmen bestehen weiterhin für Kinder aus Pflegefamilien oder in Heimunterbringung, für Kinder, die eine Waisenrente beziehen und Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf.

Tab. III.7-1 Regelungen vorrangiger Leistungen bei Kosten der Schülerbeförderung

Bundesland	Überwiegend vorrangige Leistung	Vorrangige Leistung für wen
Schleswig-Holstein	Ja	Einkommensunabhängig bis Klasse 10 mit von den Kommunen festgelegten Eigenbeteiligungen
Niedersachsen	Ja	Einkommensunabhängig bis Klasse 10 an allg. Schulen, bis Klasse 12 an Förderschulen Geistige Entwicklung oder für Schüler/innen einer Berufseinstiegsschule, erste Klasse Berufsfachschule, soweit diese ohne Sekundarabschluss I (Realschulabschluss) besucht wird
Nordrhein-Westfalen	Ja	Einkommensunabhängig für Schüler/innen des Primarbereichs und der Sekundarstufen I und II, aber nur für die nächstgelegene Schule
Hessen	Ja	Einkommensunabhängig ohne Zuzahlung für Primarbereich und Sekundarstufe I
Baden-Württemberg	Nein	In Fallstudien-Kommunen nur wenige vorrangige Leistungen in kommunal definierten Ausnahmefällen
Bayern	Ja	Einkommensunabhängig bis Klasse 10 auf Basis des Gesetzes zur Kostenfreiheit des Schulweges. Für alle andere Schüler/innen, wenn Gesamtbetrag pro Familie und Schuljahr 370,- € überschreitet
Saarland	Nein	Einkommensunabhängig für Primarbereich und für Pflegekinder und Kinder in Heimunterbringung nach SGB VIII, Kinder mit Waisenrenten, Schüler/innen an Förderschulen und für Schüler/innen im Rechtskreis AsylbLG (falls keine Gleichstellung zu SGB XII)
Berlin	Nein	Nur für Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Einkommensunabhängig für Primarbereich, Sekundarstufe I und II
Sachsen	Ja	Einkommensunabhängig für Primarbereich, Sekundarstufe I und II mit Eigenanteil
Sachsen-Anhalt	Ja	Einkommensunabhängig kostenfrei für Schülerinnen und Schüler a) der allgemein bildenden Schulen bis einschließlich des 10. Schuljahrganges; die der Förderschulen darüber hinaus b) des schulischen Berufsgrundbildungsjahres und des Berufsvorbereitungsjahres c) des ersten Schuljahrganges derjenigen Berufsfachschulen, zu deren Zugangsvoraussetzungen kein mittlerer Schulabschluss gehört. Für andere Schüler/innen Zuschuss bei Beträgen über 100,- € im Jahr
Thüringen	Ja	Einkommensunabhängig kostenfrei bis Klasse 10, danach Eigenbeteiligung

In der überwiegenden Anzahl der Städte und Kreise werden die Kosten für Schülerbeförderung primär über vorrangige Leistungen gefördert. Dies führt zu meist geringen Inanspruchnahmequoten dieser BuT-Leistungsart. Dennoch war die BuT-Leistung zur Schülerbeförderung auch in den Fallstudien-Kommunen mit vorrangigen Leistungen relevant, weil sie im Einzelnen über die vorrangigen Leistungen hinausgehen kann. Sie ergänzt die bereits verfügbaren Leistungen, wenn z.B. in der Landesregelung die Definition der nächstgelegenen Schule bei vorrangigen Leistungen sehr eng, für die Bildungs- und Teilhabeleistung dagegen weiter gefasst ist. Komplementäre Wirkungen ergeben sich auch, wenn durch die Bildungs- und Teilhabeleistung die für vorrangige Leistungen erforderliche Eigenbeteiligung verringert werden kann. Hier kann es zu einer BuT-Antragstellung kommen, um die Differenz zwischen einem schulrechtlich gesetzten Eigenanteil und dem bei den Bildungs- und Teilhabeleistungen als Richtwert angegebenen Eigenanteil von fünf Euro im Monat erstattet zu bekommen.

Die bundesgesetzlich geregelte Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung trifft auf bereits langjährig etablierte und unterschiedlich ausgestaltete Fördersysteme in den Bundesländern und Kommunen. In den Ländern und Kommunen stehen im Bereich der Schülerbeförderung für verschiedene Anspruchsberechtigte verschiedene

Regelungen zur erforderlichen Mindestentfernung zur Schule, zu erforderlichen Eigenleistungen und zum Begriff der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs nebeneinander. Insgesamt sind die Fördermöglichkeiten und -bedingungen vielfältig.

Zudem sind aufgrund der unterschiedlichen Regelungen auf Landes- und kommunaler Ebene die Unterschiede in der Inanspruchnahme zwischen den Fallstudien-Kommunen sehr groß. Neben Fallstudien-Kommunen, in denen nur ein Prozent oder weniger der potenziell Leistungsberechtigten die Bildungs- und Teilhabeleistungen für Schülerbeförderung in Anspruch nehmen, gibt es andere, in denen die BuT-Leistung für Schülerbeförderung zu den am häufigsten in Anspruch genommene Leistungsarten jenseits des persönlichen Schulbedarfs zählt.

III.7.2 Motivation der Inanspruchnahme der BuT-Leistung für Schülerbeförderung auf Seiten der Leistungsberechtigten

Das individuelle Bedürfnis nach Schülerbeförderung ergibt sich im Wesentlichen aus der Raumstruktur in Verbindung mit der schulischen Infrastruktur (Größe der Landkreise, Dichte der Schulen) und der Schulwahl. Wie sich das individuelle Bedürfnis nach Mobilitätsunterstützung in tatsächliche Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen und schließlich in Inanspruchnahme der BuT-Leistung für Schülerbeförderung realisiert, ist in hohem Maße voraussetzungsvoll und ein komplexer Prozess.

Zunächst muss aus Sicht der Eltern und/oder Schüler/innen ein individuelles Bedürfnis nach Mobilitätsunterstützung vorliegen. Ob die besuchte Schule als für das Kind zu Fuß oder mit dem Fahrrad nicht oder nicht einfach erreichbar eingeschätzt wird, ist in vielen Fällen eindeutig, hängt jedoch bei grundsätzlich auch per Fahrrad oder zu Fuß bewältigbaren Distanzen von vielen Faktoren ab. Dabei spielen Einschätzungen zur Fähigkeit des Kindes, den Weg zu bewältigen (körperliche und geistige Fähigkeit / Orientierung, Alter, erforderliche Zeit), und zur Sicherheit des Schulwegs eine Rolle. Einschätzungen diesbezüglich sind zudem nicht konstant, sie hängen stark vom Alter des Kindes, aber auch von Jahreszeit (Dunkelheit) und Wetterlage ab. Auch die Verfügbarkeit eines (funktionsfähigen) Fahrrads kann relevant sein. Zugleich spielen die Interessen der Kinder eine Rolle, so z. B. deren Wunsch, den Weg mit Freundinnen und Freunden zurücklegen zu wollen.

Wenn ein solches individuelles Bedürfnis besteht, versuchen Leistungsberechtigte die Mobilität ihrer Kinder zu unterstützen. Üblicherweise werden der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) oder gesonderte Schulbuslinien in Anspruch genommen, auch wird über die Nutzung von Sammeltaxen, Taxen oder anderen Formen der privatwirtschaftlichen Beförderungsunterstützung für Kinder mit Behinderungen berichtet. Die ÖPNV-Nutzung ist für Leistungsberechtigte allerdings eingeschränkt oder ausgeschlossen, wenn der öffentliche Nahverkehr nicht gut erreichbar ist bzw. nur mit langen Wartezeiten genutzt werden kann; in diesen Fällen wird von der ausschließlichen oder ergänzenden Nutzung eines privaten PKWs berichtet. Von einzelnen Leistungsberechtigten aus Flächenlandkreisen wie auch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Leis-

tungsstellen wird daher das Dienstleistungsangebot des ÖPNV als Faktor für die tatsächliche Nutzbarkeit und Reichweite der durch das Bildungs- und Teilhabepaket geförderten Beförderungsmöglichkeiten angesprochen; Leistungsberechtigte und Mitarbeiter/innen von Leistungsstellen wiesen darauf hin, dass sich aufgrund der schlechten Busverbindungen oder der Lage der Bushaltestellen zur Wohnung bzw. zur Schule ein Monatsticket nicht lohne, da die Kinder mit dem Auto oder Fahrrad gebracht werden müssten, auch um einen sicheren Schulweg zu garantieren.

Ob es bei einer Nutzung von Schülerbeförderung bzw. dem ÖPNV auch zu einer Antragstellung für die BuT-Leistung für Schülerbeförderung kommt, hängt von einer Reihe weiterer Faktoren ab. Angesichts der beschriebenen vielen vorrangigen Leistungen führt ein individuelles Bedürfnis nach Schülerbeförderung nicht unbedingt zu einer Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung. In vielen Interviews berichteten Leistungsberechtigte, dass sie Leistungen für Schülerbeförderung erhalten. Teilweise wissen sie nicht genau, um welche Leistung es sich handelt. Teilweise wissen sie, dass es sich nicht um BuT-Leistungen handelt, können aber nicht genau benennen, auf welcher Grundlage sie die Leistung erhalten.

In einigen Interviews zeigte sich, dass der Informationsstand über die Leistung und das Wissen bzw. die Annahmen über Kriterien der Bewilligungspraxis auch einen maßgeblichen Einfluss darauf haben, ob Leistungen beantragt werden. Einige Leistungsberechtigte wussten von der Fördermöglichkeit über BuT-Leistungen zum Interviewzeitpunkt nichts, obwohl sie andere BuT-Leistungen bereits erfolgreich beantragt hatten. So berichtet beispielsweise eine Befragte, die seit über einem Jahr aufstockend Leistungen nach dem SGB II bezog und deren zweitältester Sohn auf eine weiter entfernt liegende Förderschule ging, dass sie die Fahrtkosten für das Busticket in Höhe von knapp 40 Euro monatlich selbst bezahlte. Sie wusste zum Zeitpunkt des Interviews nicht, dass es überhaupt die Möglichkeit gibt, BuT-Leistungen für die Schülerbeförderung zu beantragen. Andere schilderten im Interview, dass sie erst deutlich nach dem Bezug anderer Leistungsarten von der Fördermöglichkeit erfuhren.

Ebenfalls wichtig ist eine Transparenz der Förderkriterien, weil Leistungsberechtigte nur dann selbst einschätzen können, ob eine Antragstellung Aussicht auf Erfolg hat. So erwähnte eine Leistungsberechtigte, dass sie erst spät von einer Änderung der Bewilligungskriterien erfahren habe. Die zu Beginn der BuT-Umsetzung auch für Grundschulkinder geltende Mindestentfernung von drei Kilometer wurde auf einen Kilometer herabgesetzt und zudem wurde nicht mehr die Luftlinienentfernung, sondern der tatsächliche Schulweg sowie Sicherheitsaspekte berücksichtigt. Der erste Antrag der Befragten war nach der ursprünglichen Regel abgelehnt worden; daraufhin stellte sie auch später keinen neuen Antrag mehr. Erst als ein Kind beim Wechsel von der Grund- zur Sekundarschule einen deutlich längeren Schulweg hatte und sie daraufhin den neuen Antrag stellte, erwies sich, dass nun auch der kürzere Schulweg des jüngeren Bruders förderfähig war.

Demgegenüber kann eine gute Informationslage die Inanspruchnahme der Leistung fördern. So wird in einer Fallstudien-Kommune die Leistung für Schülerbeförderung offensiv als Fördermaßnahme für das Abitur beworben, ein entsprechendes Faltblatt wurde entwickelt mit dem Titel „Abitur soll nicht an Fahrtkosten scheitern“. Eine Befragte berichtete, dass sie auf das Faltblatt in der BuT-Stelle aufmerksam geworden sei, als sie aufgrund anderer Leistungen dort vorstellig wurde. Da ihr Sohn das Fachabitur anstrebte und für die Fahrt zur Praktikumsstelle auf den ÖPNV angewiesen war, stellte sie erfolgreich den Antrag.

III.7.3 Lokale Ausgestaltung der Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung: Entscheidungskriterien und -praxis

Das Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) kommt für 2013 zu dem Ergebnis, dass seit 2011 für 20 Prozent der grundsätzlich berechtigten Kinder und Jugendlichen Anträge für Bildungs- und Teilhabeleistungen für Schülerbeförderung gestellt wurden; dies ist eine ähnlich hohe Antragsquote wie für ein- und mehrtägige Ausflüge. Zugleich aber konnten nur 78 Prozent derer, die einen Antrag gestellt haben, die Leistung auch in Anspruch nehmen (vgl. IV. 1.4, Abbildung IV.1-4). Die Ursache war meist, dass der Antrag abgelehnt wurde (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 236, 253). Der Anteil der Ablehnungen an den Nichtinanspruchnahmen ist damit deutlich höher als bei allen anderen Leistungsarten, wo er zwischen 11 Prozent bei den mehrtägigen Ausflügen und 33 Prozent bei der Lernförderung lag (ebd.).

Dies wirft die Frage auf, worauf der große Anteil abgelehnter Anträge bei den Nichtinanspruchnahmen zurückzuführen ist, und in welchem Maße hier lokale Gestaltungsspielräume wirksam sind.

Der Besuch einer allgemeinbildenden oder berufsbildenden Schule, die Nicht-Gewährung einer Ausbildungsvergütung und das Nicht-Vorliegen vorrangiger Leistungen sind grundlegende Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung. Darüber hinaus sind die konkreten Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme der Schülerbeförderung von unbestimmten Rechtsbegriffen dominiert (vgl. Klerks 2011: 152 f.; Deutscher Verein 2011, 2012), die im Einzelnen einer Konkretisierung durch die zuständigen kommunalen Träger bzw. Länder oder die Sozialgerichte bedürfen (vgl. Bundestags--Drucksache 17/5633 2011: 16):

- Wann genau ist ein Schüler/eine Schülerin auf die Schülerbeförderung „angewiesen“?
- Was genau macht eine Schule zur „nächstgelegenen“ des „gewählten Bildungsgangs“?
- Welche Länge und Art des Schulwegs ist den Leistungsberechtigten zumutbar?
- Gibt es im Einzelfall individuell anzuerkennende Gründe dafür, dass die nächstgelegene Schule nicht besucht werden kann oder soll?

Ein Mangel an konkreten Regelungen und Definitionen der Begriffe „nächstgelegene Schule“ und „Erforderlichkeit“ wurde sowohl in der flächendeckenden Onlineerhebung 2013 wie auch in den untersuchten Fallstudien-Kommunen problematisiert. Die konkrete Ausgestaltung der Leistung entwickelt sich aufgrund fehlender Vorgaben vielfach anhand der konkreten Problemstellungen sowie der Rechtsprechung der Sozialgerichte weiter. Insgesamt gab es in den meisten untersuchten Fallstudien-Kommunen keine schriftlich fixierte Ausarbeitung der Anspruchsvoraussetzungen für die Schülerbeförderung. Die Mehrzahl der Fallstudien-Kommunen orientierte sich an den gültigen Landesrichtlinien für Schülerbeförderung und übernahm deren Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme auch für die BuT-Leistung für Schülerbeförderung. Aufgrund dieser Regeln wurde in einer Reihe von Fallstudien-Kommunen die Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung ausschließlich oder in erster Linie für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II und von berufsbildenden Schulen eingesetzt (siehe Abschnitt III.7.1, Tabelle III.7-1). In anderen Fallstudien-Kommunen wichen Bewilligungskriterien (nächstgelegene Schule bzw. Mindestdistanz zur Schule) von bestehenden Landesrichtlinien für die Schülerbeförderung ab. Teils ging die Finanzierung von Schülerbeförderung als BuT-Leistung nun über die Finanzierung hinaus, die aufgrund von Landesrichtlinien möglich ist. So ist z.B. in einem Bundesland nach dem Schulrecht nicht der Weg zur nächstgelegenen, sondern zur zuständigen Schule über Landesmittel zu fördern. Über die BuT-Leistung für Schülerbeförderung sind dagegen Aufwendungen für den Weg zur nächstgelegenen Schule zu übernehmen. Wenn sich Eltern dafür entscheiden, dass ihre Kinder die nächstgelegene Schule besuchen, diese aber nicht zugleich die zuständige Schule ist, dann können über die BuT-Leistung die Aufwendungen für den Schulweg erstattet werden.

Was genau die *nächstgelegene Schule des gewählten Bildungsgangs* im Bereich der Sekundarschulen ist, wurde in den untersuchten Kommunen unterschiedlich definiert. Einige folgten den Empfehlungen des Deutschen Vereins, der als Bildungsgang „die schulische Laufbahn zu dem jeweils gewählten Schulabschluss (z. B. Grund-, Haupt-, Realschule, Gymnasium, Gesamtschule, Gemeinschaftsschule, Fachoberschule)²⁶ definiert, andere Kommunen berücksichtigten darüber hinaus auch die inhaltliche Ausrichtung der Schule.

Im Grundschulbereich gab es unterschiedliche Auslegungen dazu, ob die nächstgelegene Schule die zuständige sein muss. Unterschiede zwischen den Fallstudien-Kommunen gab es dahingehend, ob Schulen mit besonderer pädagogischer Ausrichtung oder mit Schulversuchen, spezielle Formen sozialpädagogischer Begleitung sowie verschiedene Schularten als eigene Bildungsgänge anerkannt wurden. Ferner fanden sich Unterschiede bezüglich der Entscheidungen darüber, welche Relevanz individuelle Inklusionsunterstützung hat und wie mit den Aufwendungen für Fahrten in Schulen in privater Trägerschaft umzugehen ist, wenn diese nicht die nächstgelegenen sind. Im

²⁶ Im Hinblick auf die Entscheidung, ob auch besondere Schulformen, Schulen in besonderer Trägerschaft oder Schulen mit besonderem Profil herangezogen werden können, verweist der Deutsche Verein auf landesschulrechtliche Bestimmungen (vgl. Deutscher Verein 2012: 25 f.)

Sekundarschul-Bereich wurde darüber hinaus unterschieden, ob spezielle fachliche Schwerpunkte, spezielle Angebote beim Sprachunterricht und besondere individuelle Begabtenförderung einen eigenständigen Bildungsgang darstellen. In der Regel war die berufsfachliche Ausrichtung der allgemein- oder berufsbildenden Schule ein relevantes Kriterium für die Definition der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs (z. B. technisches oder wirtschaftliches Gymnasium). Von einigen Kommunen wurde berichtet, dass die fachliche Ausrichtung einen besonderen Bildungsgang kennzeichnet (z.B. musischer Schwerpunkt). Während einige Fallstudien-Kommunen Schulen in konfessioneller oder anderer freier Trägerschaft als besonderen Bildungsgang anerkannten, argumentierten andere, dass sich deren Bildungs- und Erziehungsziele nicht von staatlichen Schulen unterscheidet und erkannten deshalb keinen besonderen Bildungsgang an.

In einigen Fallstudien-Kommunen, typischerweise an der Grenze zu einem anderen Bundesland, in Grenzbereichen zwischen großen Flächenkreisen oder auch an den Außengrenzen der Bundesrepublik, führte eine weitere Distanz zur Schule oder die Lage der Schule in einer unmittelbar angrenzenden Region nicht zum Leistungsausschluss. Im Grundschul-Bereich wurde von Leistungsstellen argumentiert, für an der Kreisgrenze wohnende Kinder läge die nächstgelegene oder die am einfachsten und günstigsten erreichbare Schule nicht selten im nach Landesrecht nicht zuständigen Nachbarkreis. Im Sekundarschul-Bereich wurde von einer Leistungsstelle erläutert, dass die Aufnahmekriterien für den gleichen Schultyp in einem benachbarten Bundesland weniger streng seien, weshalb sich der Besuch dieses Bildungsgangs für einige nur dort realisieren lasse. In diesen Fällen wurden die gewählten Schulen als die nächstgelegene Schule des gewählten Bildungsgangs anerkannt.

In einigen der Fallstudien-Kommunen wurde von den Fachkräften der Leistungsstellen berichtet, von den Führungskräften angewiesen worden zu sein, den verfügbaren *Ermessensspielraum* möglichst weit zu interpretieren. Dies wird besonders in Fällen relevant, in denen die formal definierten Voraussetzungen für eine Leistungsgewährung nicht gegeben sind, die Nichtgewährung der Leistung aber eine besondere Härte für das Kind darstellen würde. So wurde aus einem Kreis berichtet, dass zur Vermeidung von Schulwechseln in Einzelfällen nach Umzügen noch bis zum Schuljahresende die Aufwendungen zum Besuch der bisherigen Schule anerkannt werden. Ähnliche Überlegungen gab es für Kinder, die aufgrund eines Frauenhausaufenthaltes vorübergehend nicht die nächstgelegene Schule besuchen können.

Einige der befragten Leistungsberechtigten berichteten, dass ihnen Bildungs- und Teilhabeleistungen für Schülerbeförderung bewilligt wurden. Bewilligt wurde meist nach Prüfung einfacher Kriterien (Distanz, Bildungsgang), teils wurden aber auch Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigt. So berichtete beispielsweise eine Befragte, dass trotz Unterschreitung der Mindestdistanz zur Schule ihr Antrag auf BuT-Leistungen für Schülerbeförderung bewilligt wurde, weil sie attestiert bekam, dass der zehnjährige

Sohn aufgrund von Problemen mit der Orientierung und Uhrzeiten eine organisierte Beförderung benötigte.

Dagegen lagen auch Berichte der Fach- und Führungskräfte der Leistungsstellen über ablehnende Einzelfallentscheidungen für die BuT-Leistung zur Schülerbeförderung vor. Folgende Beispiele verdeutlichen die Haltungen und die Auslegung der Vorschriften:

- Eine Schülerin hatte sich für eine Berufsfachschule entschieden, die nicht die nächstgelegene war. In der Berufsberatung hatte man der Schülerin gesagt, es sei egal, welche Schule sie wählt und zum Zeitpunkt ihrer Bewerbung sei nur die Aufnahme an dieser Schule möglich gewesen. Da sie aber keinen Nachweis erbringen konnte, dass sie an anderen Schulen abgelehnt wurde, wurde der Antrag auf die BuT-Leistung abgelehnt.²⁷
- In einem Fall hatte sich eine Schülerin für ein Gymnasium mit Schwerpunkt Mathematik entschieden; die anfallenden Kosten für Schülerbeförderung waren beträchtlich, da die Schule außerhalb des Landkreises lag. Hier wurde die Leistung von der BuT-Stelle abgelehnt, allerdings nicht, weil es sich nicht um die nächstgelegene Schule des Bildungsgangs handelt, sondern da eine Zwei im Zeugnis kein hinreichender Nachweis einer Begabung in Mathematik sei, obwohl der schulische Eignungstest bestanden wurde.
- In anderen Fällen fuhren Schüler/innen in eine Stadt außerhalb des Kreises, um dort auf der Abendschule das Abitur nachzuholen, weil andere allgemeinbildende Schulen kein entsprechendes Angebot vorhielten. Auch in diesen Fällen lehnt die Leistungsstelle eine Anerkennung der Fahrtkosten als BuT-Leistung ab.

Auch befragte Leistungsberechtigte beschrieben, dass in ihrem Fall eine Leistungsgewährung mit der Begründung abgelehnt wurde, dass die gewählte Schule nicht die nächstgelegene Schule sei. Die Befragten benannten in diesen Fällen individuelle Gründe für die Schulwahl, die bei der Entscheidung allerdings nicht in ihrem Sinne berücksichtigt wurden:

- Eine 19-jährige Schülerin berichtete, sie habe zunächst ein Fachgymnasium auf einer Berufsschule besucht, wollte aber den Schulbesuch nicht fortsetzen, weil sie dort diskriminiert wurde. Die Lehrerin an der dieser Schule habe ihr und einem anderen Schüler mit Migrationshintergrund am ersten Tag des Schulbesuchs gesagt, sie seien Türken und würden das Fachgymnasium daher sowieso nicht schaffen. Sie habe sich daraufhin an einer anderen Schule angemeldet. Auf Nachfrage wurde ihr gesagt, dass sie die Kosten für die Schülerbeförderung nicht erstattet bekomme, weil sie nicht die nächstgelegene Schule besucht. Die Kosten trägt die Familie nun selbst.
- Eine andere Befragte erklärte, dass sie täglich 2,60 Euro für die Busfahrt der ältesten Tochter zu ihrer seit mehreren Jahren besuchten Grundschule aufbringen müs-

²⁷ Auch ein Widerspruch wurde abgelehnt. Das von den Eltern angestrebte Klageverfahren war zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht entschieden.

se, weil das Monatsticket nicht mehr von der Kommune bezahlt wird. Sie wurde informiert, dass die Kosten nicht mehr übernommen werden, da es am Ort ebenfalls eine Grundschule gebe. Die Entscheidung konnte sie nicht nachvollziehen, da vom Jugendamt, der Familienhelferin und der Schule bestätigt worden sei, dass das Kind aufgrund eines erhöhten Förderbedarfs aus pädagogischen Gründen in die (weiter entfernte) Ganztagschule gehen bzw. dort verbleiben sollte. Das Kind war wegen des fünf Kilometer langen Schulwegs durch einen Wald auf den Bus angewiesen. Die Befragte hatte keinen Führerschein und kein Auto. Eine weitere Intervention der Familienhelferin habe jedoch keine Wirkung erzielt. Der Befragten sei mitgeteilt worden, dass die Bildungs- und Teilhabeleistung zur Schülerbeförderung in diesem Fall nicht greifen. Unverständlich war für die Befragte, dass von einer Abteilung der Kommune der Schulbesuch befürwortet, und zugleich von einer anderen die Kostenübernahme abgelehnt wurde.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt des lokalen Entscheidungsspielraums ist die Frage, wie lang der *zumutbare Schulweg* zur nächstgelegenen Schule des Bildungsgangs sein darf. Dabei bestimmen die Kommunen diese Distanz in der Regel als den kürzesten sicheren Weg zwischen Wohnort und Schule. Das Kriterium der Sicherheit scheint grundsätzlich gültig zu sein, jedoch nur in Ausnahmefällen zu abweichenden Förderentscheidungen zu führen.

Die in den Fallstudien-Kommunen erforderlichen Mindestdistanzen für die Förderung der Schülerbeförderungskosten als Bildungs- und Teilhabeleistung waren unterschiedlich und richteten sich häufig nach den Landesrichtlinien. In den Fallstudien-Kommunen betrug die zumutbare Distanz häufig drei Kilometer. Meist galten für unterschiedliche Schulstufen differenzierte Distanzen, die den altersbezogen unterschiedlichen Fähigkeiten von Kindern und Jugendlichen Rechnung tragen. So betrug die zumutbare Distanz in zwei der Fallstudien-Kommunen zwei Kilometer für die Grundschule und drei bis vier Kilometer für Schülerinnen und Schüler weiterführender Schulen. In einer anderen Fallstudien-Kommune wurde für den Weg zur berufsbildenden Schule ein Grenzwert von vier Kilometern angesetzt. Teilweise wurde zwischen Distanzen innerhalb und außerhalb von Ortschaften differenziert – so wurde in einem Kreis der Grenzwert von drei Kilometern in Ortschaften angesetzt, zwischen Ortschaften betrug er dagegen zwei Kilometer. In einer Fallstudien-Kommune war zunächst nur geregelt, dass der zumutbare Fußweg zwischen Wohnung und Schule generell drei Kilometer beträgt. Nur aus besonderen Gründen wie Krankheit oder Behinderung²⁸ sollte unter Berücksichtigung des Einzelfalls über eine Erweiterung des zumutbaren Fußwegs entschieden werden. Diese Regelung stand in der Kritik, da für Grundschul Kinder drei Kilometer zu lang seien. Zudem gebe es viele Fälle, bei denen zwar der gemessene Weg unter diesem Grenzwert liegt, die Kinder aber aus Gründen der persönlichen oder Verkehrssicherheit tatsächlich eine Wegstrecke oberhalb des Grenzwertes zurücklegen müssen. Deshalb gilt dort seit August 2013 für Grundschul Kinder eine Maximalentfer-

²⁸ In einer anderen Fallstudien-Kommune wurde berichtet, dass bei körperlicher und oder geistiger Behinderung keine Mindestdistanzen gelten.

nung von einem Kilometer, es ist anstelle der „Luftlinie“ der tatsächliche Fußweg zugrunde zu legen und Sicherheitsaspekte sind zu berücksichtigen.

Die Frage der zumutbaren Distanz wurde an vielen Standorten kontrovers diskutiert. Aus den Leistungsstellen wurde berichtet, dass immer wieder Anfragen und Beschwerden diesbezüglich formuliert werden. Einige Befragte berichteten, dass gerade bei Entfernungen, die knapp an der Grenze liegen, die Eltern regelrecht um die Leistungsbewilligung ‚kämpfen‘. Auch in den Leistungsstellen selbst stehen die Kriterien teilweise in der Kritik. So bewerteten Sachbearbeiter/innen einer Leistungsstelle die als zumutbar gesetzte Distanz von drei Kilometern als unangemessen hoch. Eine Sachbearbeiterin aus einer anderen Fallstudienkommune berichtete, dass aufgrund der engen Anwendung der 3-Kilometer-Entfernungsregel sehr viele Eltern vergeblich Bildungs- und Teilhabeleistungen beantragen: Ihre Kinder seien auf Schülerbeförderung angewiesen, hätten aber nur einen Schulweg von knapp unter drei Kilometer.

In wenigen Fallstudien-Kommunen berichteten Befragte in der Leistungsstelle davon, dass bei der Ermittlung der nächstgelegenen Schule auch die zeitliche Erreichbarkeit der Schule berücksichtigt wurde.²⁹ Die Kostenübernahme für den Schulweg galt in der Regel nicht nur für den reinen Schulbesuch, sondern auch für regelmäßige schulische Veranstaltungen wie Sport- oder Schwimm-Unterricht an anderen Orten als der Schule sowie für die Fahrt zu Praktikumsbetrieben.

Wenn Kinder aus freier Wahl eine andere als die nächstgelegene Schule besuchen und beide Schulen weiter als der zumutbare Schulweg von der Wohnung entfernt sind, stellt sich die Frage, ob und in welcher Höhe die Schülerbeförderungskosten als BuT-Leistung anerkannt werden können. Die Mehrheit der Fallstudien-Kommunen entschied in diesen Fällen, gar keine Kosten anzuerkennen. Eine Minderheit der untersuchten Fallstudien-Kommunen folgte bisher der Einschätzung des Bayrischen Sozialgerichts und erkannte in diesen Fällen die Aufwendungen für die Fahrtkosten zur nächstgelegenen Schule an.

Wohl auch aufgrund der teils nur minimalen Fallzahlen gibt es in der Regel zur Art des erstattungsfähigen Verkehrsmittels kaum Informationen. Nur ausnahmsweise ist in entsprechenden Richtlinien hinterlegt, dass Voraussetzung die Nutzung kostenpflichtiger Verkehrsdienstleistungen wie privater Schultransporte oder öffentlicher Verkehrsmittel wie Schulbusse, Linienbusse, S-Bahn oder Straßenbahn sei. Teilweise wird die Anerkennung der Kosten auch auf öffentliche Verkehrsmittel begrenzt. Aus zwei Fallstudien-Kommunen ist bekannt, dass auch Kosten für den Transport in einem Privatfahrzeug anteilig übernommen wurden, allerdings, so die Entscheidung eines Sozialgerichts in einem der Fälle, nur in Höhe der Kosten für öffentliche Verkehrsmittel eines vergleichbaren Wegs. Von den befragten Leistungsberechtigten, für die dies in Frage gekommen wäre, hatte allerdings keine/einer in Erwägung gezogen, die Erstattung für Schülerbeförderungskosten mit dem privaten PKW zu beantragen.

²⁹ In der Online-Erhebung hatten immerhin 101 Kommunen angegeben, dieses Kriterium zu berücksichtigen.

Schülertickets, deren Aufwendungen nach den Kriterien der BuT-Leistung anerkannt wurden, konnten in einem größeren Teil der Fallstudien-Kommunen auch jenseits des reinen Schulwegs durch die Schülerinnen und Schüler zeitlich und räumlich unbegrenzt für den ÖPNV genutzt werden. Seltener wurde von Tickets berichtet, die nur für bestimmte Strecken, Zeiten und Wochentage gültig waren und daher keine über die Schülerbeförderung hinausgehende Nutzung ermöglichten. Zwischen der über den Schulbesuch hinausgehenden Nutzungsmöglichkeit und der Erhebung eines Eigenanteils gibt es in einigen Fallstudien-Kommunen einen deutlichen Zusammenhang.

Der Gesetzgeber sieht vor, dass für die Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung dann von den Leistungsberechtigten ein Eigenanteil einzufordern ist, wenn die Schülerfahrkarte auch privat nutzbar ist. Begründet wurde dies damit, dass im Regelbedarf ein Betrag für Verkehrsdienstleistungen des öffentlichen Nahverkehrs eingerechnet ist (vgl. Bundestags-Drucksache 17/5633: 16). Die Berechnung des Eigenanteils, so die Begründung der Gesetzesänderung zum 1. August 2013, stellte sich allerdings in der Praxis für die Leistungsträger als „außergewöhnlich kompliziert“ heraus (vgl. Bundestags-Drucksache 17/12036: 7), insbesondere, wenn bei Wochen-, Monats- und Jahreskarten unklar ist, welche Anteile konkret für die Aufwendungen für den Weg zur Schule veranschlagt wurden. Zudem galt es insbesondere in den Fällen, in denen das Angebot des Personennahverkehrs nur eine Fahrkarte vorsieht, zu prüfen, wie weit das dadurch erschlossene Mobilitätsfeld reicht und in welchem Umfang Leistungsrechte von der Fahrkarte nicht abgedeckte Mobilitätsbedarfe haben. Ausgehend von Erfahrungen der kommunalen Träger setzte der Gesetzgeber daher einen Durchschnittswert von fünf Euro als zumutbaren Eigenanteil monatlich an, der „regelmäßig als zumutbar gelten kann und bei der Rechtsanwendung zu Grunde zu legen ist“. Damit sah der Gesetzgeber ausdrücklich die Option vor, „dass in Fällen, die von der Regel abweichen, eine andere Festsetzung des Eigenanteils möglich bleibt“ (vgl. Bundestags-Drucksache 17/12036: 7.).

In fast allen in die Untersuchung einbezogenen Fallstudien-Kommunen wurde im Jahr 2014 für die Förderung der tatsächlich anfallenden Schülerbeförderungskosten eine Zuzahlung von mindestens fünf Euro von den Leistungsberechtigten verlangt. Die Mehrheit der Fallstudien-Kommunen berichtete, dass sie auf die Erhebung eines Eigenanteils zu den BuT-Leistungen vor August 2013 verzichtet hätten, sich aber nun dazu gesetzlich verpflichtet sehen, beispielsweise weil in ihrem Geltungsbereich keine spezialisierten Monatstickets verkauft werden, die eine Freizeitnutzung ausschließen. Eine Fallstudien-Kommune hatte beim Bund nachgefragt, ob man auf den Eigenanteil verzichten dürfe, dies sei aber abschlägig beantwortet worden. Nicht nur die durch Einführung des Eigenanteils erfolgte Schlechterstellung wird kritisiert, sondern auch der damit verknüpfte größere Verwaltungsaufwand. Teilweise wurde mit der Einführung des Eigenanteils private Nutzungsmöglichkeit von Tickets ermöglicht, so z.B. in Ferienzeiten.

In einigen Fällen wurde die Höhe der Eigenbeteiligung nun auf fünf Euro festgelegt und vereinheitlicht, nachdem diese bis dahin in Abhängigkeit vom genutzten Ticket, der tatsächlichen Nutzung oder auch dem Alter variabel (und damit aufwändig) bestimmt wurde. Die Festlegung des Eigenanteils auf fünf Euro bedeutete aus Sicht dieser Kommunen eine erhebliche Verringerung des Aufwandes. Vereinzelt wurde dabei der Eigenanteil deutlich reduziert, in einer Kommune von maximal 20 Euro auf nun einheitlich fünf Euro. In einer Fallstudien-Kommune wurde ein vor August 2013 zu leistender höherer Eigenanteil von mehr als zehn Euro auch nach der Gesetzesänderung beibehalten, weil jenseits des auf die Stadt begrenzten Schülertickets keine zusätzlichen Mehraufwendungen entstünden und damit alle im Regelsatz enthaltenen Verbrauchsausgaben für Verkehrsdienstleistungen als Eigenanteil anzurechnen seien. In anderen Kommunen wurde der Eigenanteil altersabhängig und in Abhängigkeit davon, wie viele Schüler/innen zu einem Haushalt zählen, von null bis zwölf Euro gestaffelt.

In drei der untersuchten Fallstudien-Kommunen übernahmen die Kommunen den Eigenanteil an der BuT-Leistung für Schülerbeförderung aus freiwilligen kommunalen Mitteln entweder für alle oder für einen Teil der bedürftigen Schulkinder. In der Mehrheit der Fallstudien-Kommunen fielen jedoch aufgrund vorrangiger Leistungen ohnehin nur in sehr wenigen Fällen Fahrtkosten bzw. Zuzahlungen an. Wenn diese Zuzahlungen die vorgesehenen fünf Euro Eigenanteil bei Bildungs- und Teilhabeleistungen überstiegen, konnte die Differenz, die oft nur wenige Euro betrug, durch das Bildungs- und Teilhabepaket (komplementär) gefördert werden.

Insbesondere in einem großflächigen Landkreis wurde der tatsächliche private Nutzen von Monatstickets für die Leistungsberechtigten in Frage gestellt, weil etwa von den Leistungsberechtigten genutzte Freizeitangebote der Umgebung im Nachbarkreis lagen, für den das Schülerticket aber nicht galt. In einem Kreis wurde kritisiert, dass Leistungsberechtigte mit Kindern, die Förderschulen und vergleichbare Einrichtungen besuchen, zwar den Eigenanteil an den Kosten für spezielle Fahrdienste für die Förderschulen tragen müssen, diese Dienste aber nicht für Freizeitaktivitäten nutzen können.

III.7.4 Verfahren der Leistungserbringung für die BuT-Schülerbeförderung

Für die Kommunen stellte sich mit der Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen die Herausforderung, die BuT-Leistung für Schülerbeförderung in die lokalen Leistungsprozesse einzupassen und Verfahren zu entwickeln, wie die Leistung beantragt, bearbeitet, abgerechnet und gewährt werden kann. Für die Leistungsart Schülerbeförderung gelten dabei einige Besonderheiten.

Nach § 29 SGB II Abs. 1 Satz 3 und den vergleichbaren Regelungen für die anderen Rechtskreise wird die Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung als Geldleistung erbracht. Die Ergebnisse der Befragung der Leistungsträger aus dem Jahr 2013 ergaben entsprechend, dass nur 3,8 Prozent der befragten Kommunen Gutscheine bei der Leistungserbringung einsetzten. Da diese Art der Leistungsgewährung in den Fallstudien-Kommunen jedoch nicht zum Einsatz kam, lassen sich darüber kei-

ne Aussagen machen. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben ist die Varianz der Verfahren der Leistungserbringung deutlich geringer als bei anderen Leistungsarten. Ganz grundsätzlich ist im Gegensatz zu anderen Leistungsarten und ähnlich wie bei der Lernförderung eine konkludente Beantragung und Bewilligung allein durch Vorlage eines Berechtigungsausweises nicht möglich, weil immer der konkrete Bedarf im Einzelfall geprüft wird. Eine Antragstellung und -prüfung ist immer notwendig.

Es lässt sich grundsätzlich ein Verfahrenstyp der Leistungserbringung identifizieren, der in den meisten Fallstudien-Kommunen praktiziert wurde, wenngleich mit geringen Abweichungen in der konkreten Ausgestaltung. Bei diesem Verfahrenstyp entscheidet die jeweils zuständige Leistungsstelle anhand der Angaben im Globalantrag oder im spezifischen Antrag für Schülerbeförderung, ob eine Übernahme der Kosten möglich ist. Wenn der Antrag bewilligt wird, können die Leistungsberechtigten die Kosten für von ihnen zu erwerbende Fahrkarten nachweisen (in der Regel durch Vorlage der Tickets) und bekommen diese dann entsprechend der Vorgaben (siehe Abschnitt III.7.3) erstattet. In welcher Form in diesen Kommunen eine Antragstellung für die Leistungsart Schülerbeförderung notwendig war, hing von der grundsätzlichen Ausrichtung der Leistungsprozesse ab. Zuweilen wurde von zu wählenden Fristen berichtet.³⁰ Die Ämterzuständigkeiten entsprachen denen anderer Leistungsarten. Für die Antragstellung mussten Leistungsberechtigte verschiedene Unterlagen einreichen bzw. Informationen vorlegen:

- In den Fallstudien-Kommunen ohne Globalantrag musste ein spezifisches Antragsformular für die Erstattung der Kosten der Schülerbeförderung ausgefüllt und bei den zuständigen Ämtern eingereicht werden.
- In allen Standorten, in denen die Bildungs- und Teilhabeleistung Schülerbeförderung erst ab der Sekundarstufe II relevant ist, sowie in einigen anderen, musste eine Schulbescheinigung vorgelegt werden.
- In einigen Standorten, in denen prinzipiell vorrangige Leistungen verfügbar waren, mussten Bescheide der vorrangigen Leistungen vorgelegt werden.
- Wenn nicht die nächstgelegene Schule besucht wurde, mussten Begründungen vorgetragen werden, warum eine andere Schule ausgewählt wurde.

Die Erstattung der Kosten erfolgte entweder nach der Vorlage von Tickets (Jahres-, Monats- oder Einzeltickets) zu einem von den Leistungsberechtigten selbst gewählten

³⁰ So erläutert eine befragte Leistungsberechtigte, dass ihr Antrag auf die BuT-Leistung für Schülerbeförderung aus formalen Gründen abgelehnt worden sei. Bislang erhielt ihr Sohn die Förderung durch die Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung. Da die Mutter aufgrund von Informationen der Schulleitung davon ausging, dass ihr Sohn im neuen Schuljahr an einem anderen – für ihn fußläufig erreichbaren – Standort der Schule weiter beschult werde, habe sie zunächst keinen Antrag gestellt. Es habe sich dann aber herausgestellt, dass der Junge doch den anderen Schulstandort besuchen muss, weshalb nun die Notwendigkeit von Schülerbeförderung bestand. Ihr daher später eingereichter Antrag wurde abgelehnt, da sie nicht fristgerecht beantragt habe. Der Widerspruch der Mutter wurde abgelehnt. Dabei seien ihre Erklärungen nicht zur Kenntnis genommen worden, schildert die Frau. Nun müsse sie das Schülerticket in Höhe von 20 Euro monatlich selbst bezahlen.

Zeitpunkt. Es wurden entweder die kompletten Kosten für die Schülerbeförderung abzüglich des Eigenanteils erstattet oder ein Teil des bei vorrangigen Leistungen höheren Eigenanteils. Aus einzelnen Standorten wurde berichtet, dass die Auszahlung der Kosten besonders schnell erledigt werde, weil es sich um große Summen handelt, die die Leistungsberechtigten dringend benötigten. Nur ausnahmsweise wurden Kosten auch im Voraus überwiesen und waren im Nachhinein zu belegen.

Ein Beispiel für einen solchen Verfahrenstypus stellt *Landkreis 27* dar. Die Satzung für die Schülerbeförderung im *Landkreis 27* regelte die Übernahme der Fahrtkosten von Schülern bis zur 10. Klasse. Dabei war ein Eigenanteil von jährlich 100 Euro festgelegt. Diese Leistung galt als vorrangig zu BuT, weshalb nur sehr selten die BuT-Leistung für Schülerbeförderung bewilligt wurde. Grundsätzlich gingen die Möglichkeiten des Bildungs- und Teilhabepaketes über die der Satzung für die Schülerbeförderung im *Landkreis 27* hinaus. So konnte laut Verfahrensrichtlinie des Landkreises in Fällen, in denen „aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen (z.B. bei Mobbing oder bei Schulverweis) die nächstgelegene Schule nicht besucht werden“ kann, die „übernächste“ mögliche Schule an deren Stelle treten. Wünsche der Leistungsberechtigten bezüglich der konfessionellen und berufsfachlichen Ausrichtung der Schule wurden berücksichtigt. Auch wurde die reale Zeit zum Erreichen der Schule bei der Antragsprüfung einbezogen. Leistungsberechtigte müssen zur BuT-Leistung für Schülerbeförderung einen monatlichen Eigenbetrag von fünf Euro aus dem Regelsatz bestreiten.

Die Schülerbeförderung wurde mit einem Antragsformular beantragt, auf dem alle BuT-Leistungen angekreuzt werden können. Es handelte sich jedoch nicht um einen Globalantrag. Im Jobcenter wurden die einzelnen Leistungen in den Erst- und Weiterbewilligungsantrag nachträglich integriert, wodurch sich die Inanspruchnahme deutlich erhöht habe. Die Anträge konnten in den Außenstellen des Jobcenters und des Sozialamtes im Landkreis sowie beim Schulamt abgegeben werden. Grundsätzlich wurde vor der Prüfung einer Förderung durch BuT die Bewilligung bzw. Ablehnung vom Schulträger verlangt. Die Prüfung, ob Schülerinnen und Schüler gemäß der Satzung zur Schülerbeförderung im *Landkreis 27* auf Schülerbeförderung angewiesen sind, erfolgte also durch das Schulamt. Erst im Falle der Bestätigung des Bedarfs erfolgte die weitere Prüfung durch die zuständigen Leistungsstellen. Für die Abrechnung der BuT-Leistung für Schülerbeförderung waren durch die Leistungsberechtigten Nachweise über die entstandenen Kosten (Monatskarten) einzureichen. Nach Abzug des monatlichen Eigenbetrags von fünf Euro wurde das Geld direkt an die Leistungsberechtigten überwiesen.

Es gab einige Fallstudien-Kommunen, deren Verfahren sich grundsätzlich von dem geschilderten häufigsten Verfahrenstyp unterschieden. In diesen Kommunen mussten Leistungsberechtigte nicht die Kosten für das Ticket vorstrecken und bekamen diese von den Leistungsstellen erstattet, sondern sie wiesen bei Verkehrsbetrieben oder bei Schulen die Leistungsberechtigung nach, bezahlten den Eigenanteil und erhielten dort die Tickets. In zwei Fallstudien-Landkreisen gab es spezifische Tickets für Schü-

ler/innen, die in der Schule zu beantragen waren. Nach Vorlage des BuT-Bewilligungsnachweises erhielten leistungsberechtigte Schüler/innen das Ticket in der Schule gegen die Entrichtung des Eigenanteils. Die Schulen wiederum reichten die Anträge an die Kreise weiter. Die Kosten für die BuT-Leistungsberechtigten wurden intern zwischen den beteiligten Ämtern abgerechnet. Diese zusätzliche Schnittstelle wurde verwaltungsintern als im Einzelfall sehr aufwändig beschrieben.

Ein Beispiel für diesen Verfahrenstypus ist *Stadt 19*. Dort erhielten die Leistungsberechtigten nach Antragstellung auf Übernahme der Kosten einen Berechtigungsausweis, der auch für andere Leistungsarten genutzt werden konnte. Mit diesem Ausweis konnten sie bei den Verkehrsbetrieben ein Ticket erwerben und mussten dafür nur den Eigenanteil (siehe unten) entrichten. Die Verkehrsbetriebe rechneten ihre Kosten direkt mit der Kommune ab. Nur in Ausnahmefällen wurde in *Stadt 19* die BuT-Leistung für die Schülerbeförderung durch Zahlung an die leistungsberechtigte Personen erbracht. Die BuT-Leistungsberechtigten erhielten ein ermäßigtes Schülerticket, mussten dafür jedoch bei der Verkehrsgesellschaft ein Jahres-Abonnement für das Schülerticket buchen. Die Kommune berücksichtigte rechnerisch pro ermäßigtes Schülerticket im Abo einen Bedarf von 10 Euro im Monat, den sie den Verkehrsbetrieben erstattete. Die Differenz zum regulären Preis des Schülertickets in Höhe von monatlich zwölf Euro war als Eigenanteil von der Leistungsberechtigten zu zahlen. Dieser vergleichsweise hohe Eigenanteil wurde damit begründet, dass die Nutzung des ermäßigten Schülertickets auch für den privaten Bereich möglich ist und der Eigenanteil den im Regelsatz enthaltenen Verbrauchsausgaben für Verkehrsdienstleistungen entspricht.³¹

Die Regeln zum anerkannten Schulweg wurden in *Stadt 19* seit 2013 für Grundschüler deutlich gelockert. Zuvor galt ein Weg von drei Kilometern als zumutbar. Zudem wurde die Luftlinie zum Maßstab genommen. Einwände von Eltern, dass der kürzeste Schulweg gefährlich sei, da er z. B. durch einen im Winter dunklen Park oder über große Straßen ohne Fußgängerampeln führe, wurden anfangs nicht berücksichtigt. Seit 2013 gilt nun als zumutbarer Fußweg zwischen Hauptwohnung und besuchter Schule ein Kilometer für die Klassenstufen 1 bis 6 (Grundschule) und drei Kilometer für die Klassenstufen 7 bis 13 sowie die berufsbildenden Schulen. Für die Ermittlung der Länge des Schulweges ist nicht mehr die Luftlinie, sondern der tatsächlich zurückgelegte Fußweg zu Grunde zu legen. Im Jobcenter kontrollierten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Eingangszone mit einem IT-Routenplaner die Länge des Schulweges, wenn ein Antrag auf Schülerbeförderung gestellt wurde. In Fällen, in denen der sicherere Schulweg nicht der kürzeste ist, oblag die Entscheidung den zuständigen Fachkräften. Grundsätzlich wurde davon ausgegangen, dass die derzeit besuchte Schule

³¹ Leistungsberechtigte verweisen auf ein Problem dieses Verfahrens. So berichten Befragte, dass sie die nicht aus BuT-Mitteln förderfähigen monatlichen Tickets für 15 Euro kaufen und nicht die billigeren Tickets im Jahres-Abo, weil sie Angst haben, dass ihnen über das Jahr höhere Kosten entstehen, wenn der Bewilligungszeitraum unterbrochen wird und sie dann den regulären Preis für das Schülerticket weiter bezahlen müssen. Als Folge dieses Verfahrens zeigt sich also, dass Leistungsberechtigte ‚freiwillig‘ einen höheren Betrag aus dem Regelsatz zahlen, um unkalkulierbare Mehrkosten zu vermeiden.

die nächstgelegene Schule ist. Ein Wechsel auf eine Schule, die zu Fuß erreicht werden kann, war nicht erforderlich. Eine Prüfung, ob eine Grundschule als nächstgelegene Schule anzusehen ist, erfolgte nur bei Schulwechslern und Neuaufnahmen. Als nächstgelegene Schulen galten zudem alle Schulen mit besonderem Bildungsgang. Wegen des schulrechtlichen Anspruchs der freien Schulwahl durch die Erziehungsberechtigten, galt schließlich jede besuchte weiterführende allgemeinbildende oder berufliche Schule als nächstgelegene Schule im Sinne des Gesetzes.

Bereits in der Onlineerhebung 2013 wurde die Bearbeitung der Anträge für die Leistungsart Schülerbeförderung als die zweitaufwändigste bezeichnet (vgl. SOFI u. a. 2014: 142). Dabei war die Zahl der zu bearbeitenden Anträge in der Regel gering, aber die Bearbeitung erfordert eine umfangreiche Prüfung und Recherchearbeit. In allen Fallstudien-Kommunen, in denen die Leistungsvoraussetzungen für die Inanspruchnahme der BuT-Leistung für Schülerbeförderung nicht identisch mit den Leistungsvoraussetzungen für vorrangige Leistungen waren, musste nach Antragseingang zunächst geprüft werden, ob vorrangige Leistungen in Anspruch genommen werden könnten. Einige Fallstudien-Kommunen übertrugen diese Aufgabe indirekt auf die Leistungsberechtigten, indem diese mit dem Antrag einen Ablehnungsbescheid bezüglich möglicher vorrangiger Leistungen beibringen mussten. Kamen keine vorrangigen Leistungen zum Tragen, überprüften die für die Antragsbearbeitung zuständigen Mitarbeiter/innen der Leistungsstellen, ob die Entfernungen zwischen dem Wohnort und der Schule größer als die als zumutbar definierte Distanz war. Für die anschließende Überprüfung, ob es sich um die nächstgelegene Schule handelte, benötigten Sachbearbeiter/innen einen Überblick über die Schulen vor Ort, die erreichbaren Bildungsgänge und fachlichen Ausrichtungen. Sie mussten zudem beurteilen, ob die Wahl einer Schule, die nach der Entfernung nicht die nächstgelegene Schule ist, fachlich begründet ist oder nicht. In der Kooperation mit Ämtern, die für die Prüfung der vorrangigen Leistungen zuständig sind, konnte es hier zu Schnittstellenproblemen kommen. In einer Leistungsstelle wurde beispielsweise berichtet, dass im Rechtskreis AsylbLG geklärt werden müsse, welche Schulen in der Lage sind, Flüchtlinge als Bildungsquereinsteiger/innen zu unterrichten. Eine Befragte beschrieb, dass es zuweilen schwierig sei, Schulabschlüsse einzuordnen, also zu klären, wann ein Bildungsgang berufsqualifizierend ist und an welchen Schulen ein Betriebspraktikum gemacht wird. Wenn Schülerinnen und Schüler spezielle Schulen in der weiteren Umgebung besuchen, müsse geprüft werden, ob eine vergleichbare Schule auch in der Nähe existiert, ob eine Aufnahme dort prinzipiell möglich ist oder ob die Schule keine Schüler/innen mehr aufnimmt bzw. sich Aufnahmekriterien unterscheiden.

Eine Rückforderung von Leistungen wurde nur von wenigen Standorten berichtet. Da in den meisten Fällen mit einer nachträglichen Erstattung gearbeitet wurde, stellte sich die Problematik allenfalls etwa bei Schulabbrüchen. In einem Kreis wurde für den Rechtskreis BKG explizit formuliert, dass eine Rückforderung nicht vorgesehen sei. Wenn nach der Bewilligung einer Jahreskarte und der Auszahlung der damit verbundenen Kosten der Anspruch auf Wohngeld oder Kinderzuschlag erlösche, hätten die

Beteiligten „Glück gehabt“. Da im SGB II eine solche Rückforderung durchgeführt werden muss, verzichtete das dortige Jobcenter auf die Erstattung des gesamten Jahresbeitrages für die Fahrkarte in einer Summe und bezahlte nur monatliche Raten.

Anhand der Berichte aus verschiedenen Fallstudien-Kommunen wurde deutlich, dass die Kosten, die Eltern tatsächlich für die Sicherstellung der Schülerbeförderung aufbringen müssen, teilweise höher liegen als der lokal festgelegte Eigenanteil. Dies hängt damit zusammen, dass nur die kostengünstigste Variante einer Fahrkarte über die BuT-Leistung finanziert wird, auch wenn tatsächlich höhere Kosten für die Leistungsberechtigten entstehen und nachgewiesen werden können. Diese Praxis kann dazu führen, dass aus dem Regelsatz mehr Kosten für Schülertickets aufgebracht werden müssen als dort insgesamt für Fahrkosten vorgesehen sind. Es wurde berichtet, dass einige Leistungsberechtigte sich die Vorauszahlung für ein Monatsticket nicht leisten können und stattdessen Einzelfahrscheine erwerben, von den Leistungsstellen aber nur die Kosten für ein Monatsticket anerkannt bekommen. Umgekehrt kann es vorkommen, dass bei einer Reduktion von Schultagen durch Ferien und Feiertage unter Umständen die Kombination aus Wochen- und Einzeltickets als die kostengünstigste Variante errechnet wird und bei Vorlage einer Monatskarte nicht der volle Betrag erstattet wird. Leistungsberechtigte müssen in Kommunen mit derartigen Ticketstrukturen und Verfahrensregeln also für jeden Monat unter Berücksichtigung der Schultage die kostengünstigste Variante errechnen und das entsprechende Ticket kaufen, um Mehrkosten zu vermeiden.

Die Interviews mit den Leistungsberechtigten zeigten aber, dass die Entscheidung, welche Art von Ticket Eltern kaufen, auch mit individuellen Erwägungen zusammenhängen. So berichtete eine Leistungsberechtigte, sie habe die Fahrscheine für ihre mittlerweile 16-jährige Tochter, die eine etwa zwei Kilometer entfernte Gesamtschule besuchte, stets selbst bezahlt. Vom Jobcenter habe sie erst kürzlich erfahren, dass es Fördermöglichkeiten über das Bildungs- und Teilhabepaket gebe. Allerdings sei ihr gesagt worden, dass sie nur Einzeltickets einreichen könne. Da dies bedeuten würde, dass die Tochter täglich ihren Fahrschein entwerten müsste, entschied sie sich dafür, weiterhin selbst die 25 Euro für ein Monatsticket zu bezahlen. Der 15-jährige Sohn einer anderen Befragten brauche, so berichtete sie, für die Wintermonate ein Ticket. Da er häufig Dinge verliert, wolle sie ihm kein Monatsticket kaufen. Das Jobcenter erstatte jedoch nur Monatstickets. Als der Landkreis für die BuT-Leistungen zuständig war, habe sie auch Wochen- bzw. Einzeltickets einreichen können; dies könne sie heute nicht mehr.

In *Stadt 19*, in der ein Monatsticket im Jahres-Abonnement den Maßstab für die über die BuT-Leistung zu erstattenden Fahrkosten bildet, berichteten Leistungsberechtigte, dass sie monatliche Tickets kaufen und nicht die kostengünstigeren Tickets im Jahresabonnement, weil sie befürchten, dass ihnen über das Jahr deutlich höhere Kosten entstehen, falls der Bewilligungszeitraum unterbrochen wird und sie dennoch weiter vertraglich an das Jahresabonnement gebunden sind. Das bedeutete für sie, systema-

tisch monatlich aus dem Regelsatz einen höheren Eigenanteil für den ÖPNV aufbringen zu müssen als vorgesehen (siehe oben).

Für eine Reihe von Befragten war es problematisch, dass sie für die Bildungs- und Teilhabeleistung für Schülerbeförderung in Vorleistung gehen müssen. Dabei war die Höhe der vorzustreckenden Summe angesichts der Regelsatzhöhe ein Problem. Eine Befragte berichtete z. B., dass die für sie zuständige Leistungsstelle zwar nach Vorleistung zügig das Geld überweise, aber auch vier bis sechs Tage seien angesichts einer Summe von 100 Euro schwer zu überbrücken. Teils berichteten Befragte, dass die Leistungsstellen sich über das Problem der Vorleistung bewusst seien und versuchten, die individuellen Belastungen durch schnelle Überweisung gering zu halten. Dagegen liegt aber auch der Bericht einer Leistungsberechtigten vor, die aufgrund der Bearbeitungsdauer ihres Antrags zum Zeitpunkt des Interviews mit einer erheblichen Summe bereits über vier Monate in Vorleistung gegangen war. Sie berichtete, sie sei zwei Monate nach Antragsabgabe aufgefordert worden, eine Bescheinigung der Schule vorzulegen, dass die Schule die Kosten nicht übernimmt. Seither habe sie aber nichts mehr gehört.

Sowohl der Verfahrenstyp, der lediglich die Bezahlung des Eigenanteils bei Schulen oder Verkehrsbetrieben vorsieht, als auch die in Einzelfällen eingeräumte Möglichkeit der personenbezogenen Direktzahlung an den Verkehrsbetrieb sind geeignet, das Problem der Vorleistung zu lösen. Die personenbezogene Direktzahlung ist auch im Fall einer Privatinsolvenz wichtig. Eine befragte Leistungsberechtigte schilderte, welche Probleme das Geldleistungsprinzip bei Privatinsolvenz nach sich ziehen kann. Die Familie mit drei Kindern erhielt aufstockend SGB-II-Leistungen. Zwei der Kinder fahren mit dem ÖPNV in die Schule und erhielten BuT-Leistungen für Schülerbeförderung. Das Jobcenter überwies den Betrag abzüglich des Eigenanteils an die Eltern und diese gaben den Betrag an das Landratsamt weiter. Aufgrund der Privatinsolvenz der Eltern entstanden aber Probleme, weil die Eltern durch die Überweisung des Betrags auf ihr Konto die Pfändungsfreigrenzen überschritten. Daher mussten sie immer im Einzelnen darlegen, dass es sich nicht um ihr Einkommen, sondern um BuT-Leistungen handelte. In einer anderen Fallstudienkommune konnten Leistungsberechtigte nur dann eine Abonnementskarte erhalten, wenn sie eine Einzugsermächtigung erteilten. Weil das für Personen mit einem Schufa-Eintrag nicht möglich ist, unterschrieben sie bei der Leistungsstelle eine Abtretungserklärung für den Eigenanteil aus dem SGB II-Regelsatz, so dass es eine Erstattung der gesamten Kosten für die Schülerbeförderung an die Verkehrsbetriebe möglich wurde.

Nur vereinzelt berichteten Leistungsberechtigte, dass sie sich aufgrund von vermuteten Stigmatisierungspotenzialen gegen eine Antragstellung entschieden hatten. Dies ist plausibel, da im Zuge der Rückerstattung der Kosten an Leistungsberechtigte weder beim Kauf der Fahrkarte bei den Verkehrsbetrieben noch bei der Nutzung der Tickets offensichtlich wird, dass diese durch BuT-Leistungen gefördert werden. Bei den deutlich seltener angewandten Verfahren, bei denen die Vorlage des Leistungsbescheids,

des Bewilligungsbescheids oder eines Vergünstigungspasses notwendig ist, entstehen dagegen Stigmatisierungspotenziale, die den Befragten auch bewusst waren. Der 9-jährige Sohn einer Befragten fuhr etwa mit dem Bus zur Grundschule und zur Hausaufgabenbetreuung. Sie hatte erwogen, den vor Ort gültigen Vergünstigungspass für Kinder aus einkommensschwachen Familien zu beantragen, aber ihr gefiel nicht, dass ihr Sohn dadurch gegenüber Mitschüler/innen und deren Eltern als Kind einer Familie im Leistungsbezug erkennbar wird. Sie habe sich daher bisher gegen eine Antragstellung entschieden.

Die Einfachheit oder Schwierigkeit der Verfahrensregelungen zur Beantragung von Bildungs- und Teilhabeleistungen wurde von manchen Leistungsstellen als Faktor für die Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen für Schülerbeförderung angesprochen, manchmal im positiven Sinne, manchmal im negativen. So stellten Vertreter/innen einer Leistungsstelle das Antragsverfahren als fördernden Faktor für eine einfache Inanspruchnahme dar. Kinder und Jugendliche müssten in der Regel nur einen Bewilligungsbescheid über die Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises im Schulsekretariat vorlegen, um eine Fahrkarte ausgehändigt zu bekommen (siehe Abschnitt III.7.3). In einer Fallstudien-Kommune hingegen wurde das Verfahren von einer Jobcentermitarbeiterin als umständlich beschrieben. Die potenziell Leistungsberechtigten mussten etliche Unterlagen und ausgefüllte Formulare beibringen. Einige Leistungsberechtigte in einem untersuchten Landkreis berichteten, dass es zu ungewollten Unterbrechungen oder Verzögerungen der Beantragung gekommen war, da man fälschlicherweise davon ausgegangen sei, der BuT-Berechtigungsschein würde als Nachweis für die Beantragung bzw. Aushändigung einer Fahrkarte ausreichen.

Insgesamt lässt sich jedoch konstatieren, dass die Verfahren für die Leistungsberechtigten in der Regel nicht kompliziert sind. Nur in einem kleineren Teil der Fallstudien-Kommunen stellen sich die Verfahrenslösungen als nicht bürgerfreundlich dar. Da in den meisten Kommunen für den Regelfall vorrangige Leistungen zur Verfügung stehen, treffen diese erhöhten Verfahrensaufwände schließlich auch in diesen Kommunen nur für eine relativ geringe Anzahl von Fällen zu. Zugleich ist allerdings die Regelungsvielfalt zur Bestimmung des Bedarfs an der BuT-Leistung für Schülerbeförderung in den Fallstudien-Kommunen hoch und der Prüfaufwand zur Bewilligung einer BuT-Leistung für Schülerbeförderung sehr umfangreich.

III.8 Lernförderung

III.8.1 Gesetzliche Regeln für Lernförderung

Wie die Befunde in diesem Abschnitt verdeutlichen werden, weist die BuT-Lernförderung eine große Varianz hinsichtlich ihrer lokalen Ausgestaltung auf. Bei der Anspruchsprüfung sind eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen in § 28 Abs. 5 SGB II und den anderen Leistungsgesetzen zu interpretieren (vgl. Deutscher Verein 2011: 21ff.). Grundsätzlich gilt nach § 28 Abs. 5 SGB II:

„Bei Schülerinnen und Schülern wird eine schulische Angebote ergänzende angemessene Lernförderung berücksichtigt, soweit diese geeignet und zusätzlich erforderlich ist, um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen.“

In Bezug auf den „ergänzenden“ Charakter der Lernförderung wurde in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass die unmittelbaren schulischen Angebote in jedem Fall Vorrang haben und nur dann außerschulische Lernförderung in Betracht kommen soll, wenn solche schulischen Angebote nicht ausreichen (vgl. Bundesrats-Drucksache 661/10: 170). Als „angemessen“ gilt eine Lernförderung laut Gesetzesbegründung, „wenn sie im Rahmen der örtlichen Angebotsstruktur auf kostengünstige Anbieterstrukturen zurückgreift“ (ebd.: 171). „Geeignet“ ist Lernförderung, „wenn es möglich und erfolgversprechend ist, mit ihr bestehende Defizite zu kompensieren“ (ebd.: 170). Lernförderung soll dabei die Ausnahme darstellen, das heißt, sie soll in der Regel nur kurzzeitig erforderlich sein, „um eine vorübergehende Lernschwäche zu beseitigen“ (ebd.). Die Prüfung, ob ein Anbieter von Lernförderung geeignet ist, obliegt dem zuständigen Leistungsträger. Der Begriff der „Erforderlichkeit“ von Lernförderung ist bezogen auf das „wesentliche Lernziel, das sich wiederum im Einzelfall je nach Schulform und Klassenstufe aus den schulrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Landes ergibt.“ (ebd.) Als wesentliches Lernziel wird „regelmäßig die Versetzung in die nächste Klassenstufe beziehungsweise ein ausreichendes Leistungsniveau“ (ebd.) verstanden. Dagegen würden Verbesserungen zum Erreichen einer besseren Schulartempfehlung keinen regelmäßigen Grund für Lernförderung darstellen. Auch muss eine auf das Schuljahresende bezogene positive Prognose bezüglich der Frage bestehen, ob mit Hilfe der zusätzlichen Lernförderung die wesentlichen Lernziele erreicht werden können. Nur im Falle einer positiven Prognose ist Lernförderung zu gewähren. Schließlich darf von Seiten des Schülers/der Schülerin kein schuldhaftes Verhalten (z.B. unentschuldigtes Fehlen) in Verbindung mit fehlenden Anzeichen für eine „nachhaltige Verhaltensänderung“ vorliegen (ebd.). Die Lernförderung wird „zusätzlich“ zum regulären Schulunterricht erbracht.

Viele Kommunen beklagten bereits in der Online-Erhebung (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 121 ff.) unklare gesetzliche Vorgaben, die eine landesspezifische oder lokale Präzisierung der Konditionen der BuT-Lernförderung erzwingen. Zwischenzeitlich gibt es eine Reihe von Länderregelungen und Urteilen zur Ausgestaltung der

Lernförderung. So betont etwa das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen in seinen Vollzugshinweisen zur BuT-Lernförderung vom 31.05.2012, dass § 28 Abs. 5 SGB II bzw. § 34 Abs. 5 SGB XII nicht vorrangig Bildung und Teilhabe im Hinblick auf die Angebote gewerblich organisierter Nachhilfe ermöglichen und damit ein paralleles Fördersystem neben der Schule steuerfinanzieren soll. Stattdessen sei Lernförderung „im Bereich der vorrangigen schulischen Bildungsteilhabe zu gewährleisten“ (vgl. StMAS 2012: 2). Zugleich wird festgestellt, dass von der Schule zusätzlich initiierte Angebote oder schulnahe Angebote, wie etwa durch schulische Fördervereine durch BuT-Leistungen finanziert werden können. Das gilt auch für kostenpflichtige Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule. In den gemeinsamen Hinweisen zum Bildungs- und Teilhabepaket der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration von Dezember 2012 werden ebenfalls einige Konkretisierungen bezüglich der Ausgestaltung der Lernförderung vorgenommen. Auch hier wird zunächst auf den Vorrang unmittelbar schulischer Angebote hingewiesen. Zugleich wird betont, dass für das Kriterium der „Geeignetheit“ unerheblich ist, ob Lernförderung von gewerblichen oder nichtgewerblichen Anbietern erbracht wird. Im Einzelfall kann als geeignete Lernförderung auch eine Hausaufgabenhilfe in Betracht kommen (Niedersächsische Hinweise zum Bildungs- und Teilhabepaket 2012: 16f.). Im Regelfall bildet eine gefährdete Versetzung das Entscheidungskriterium für die „Erforderlichkeit“ zusätzlicher Lernförderung. Dies stelle aber ausdrücklich kein Ausschlusskriterium dar. So kann das „wesentliche Lernziel“ etwa auch in der Erreichung eines ausreichenden Lernniveaus liegen (ebd.: 17). Auch muss die gefährdete Versetzung nicht erst durch ein Zeugnis oder einen „Blauen Brief“ dokumentiert sein, sondern kann jederzeit im laufenden Schuljahr von den Lehrkräften prognostiziert werden. Dabei kann es Fälle geben, in denen diese Prognose bereits zu Beginn des Jahres getroffen wird (ebd.). Nicht als wesentliches Lernziel wird das Erreichen einer Empfehlung für eine bessere Schulart betrachtet (ebd.: 18) Auch sei eine Lerntherapie beispielsweise bei Lese- und Rechtschreibschwäche oder Dyskalkulie keine Lernförderung im Sinne des § 28 Abs. 1 SGB II (ebd.: 16).

In der Arbeitshilfe des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 01.08.2013 wird ausdrücklich hervorgehoben, dass auch Schülerinnen und Schüler, die formal nicht versetzungsgefährdet sind, Zugang zur Lernförderung erhalten sollen. Zudem soll die Erreichung eines höheren Lernniveaus gefördert werden, das „der Verbesserung der Chancen auf dem Ausbildungsmarkt, der weiteren Entwicklung im Beruf und damit der Fähigkeit dient, später den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können.“ (MAIS NRW 2013: 37). Als Kriterien werden hier genannt: die Herstellung der Sprachfähigkeit, Lese-Rechtschreibschwäche und Dyskalkulie³², das Erreichen einer besseren Schulformempfehlung, die Schulein-

³² Damit orientiert sich die Arbeitshilfe an der jüngeren Rechtsprechung. So hat das Landessozialgericht NRW in seinem Beschluss vom 20.12.2013 festgestellt, dass die Leistungen nach § 28 Abs. 5 SGB II nicht nur auf Nachhilfeleistungen im engeren Sinn begrenzt sind, sondern auch Lernförderung bei Legasthenie oder Lese- und/oder Rechtschreibschwäche umfassen. Das Landessozialgericht Nieder-

gangsphase und die Erprobungsstufe. Die Arbeitshilfe verweist darauf, dass sich aus dem Gesetzeswortlaut keine zeitliche Einschränkung der Lernförderung ergibt. Zur Vermeidung einer Vielzahl von Folgeanträgen und zur Sicherstellung hinreichender Erfolgsaussichten sind beim ersten Antrag je Fach in der Regel bereits 35, 25 oder 15 Zeitstunden pauschal zu bewilligen (ebd.: 38). Unter Verweis auf das Landesschulgesetz (§ 2 Absatz 8) wird jedoch betont, dass zusätzliche Ergänzungsstunden, Angebote zur Sprachförderung oder Hausaufgabenhilfen und Förderstunden vorrangig im Rahmen eines Ganztagsangebots zu erbringen sind. Lernförderung über BuT kommt daher grundsätzlich nur dort in Betracht, wo „eine weitere außerschulische Lernförderung erforderlich ist, die von der Schule nicht erbracht werden kann.“ (ebd.: 36). Schließlich sieht das Hamburger Schulgesetz eine nach Schulform und Jahrgangsstufen differenzierte Förderung von Schülerinnen und Schülern vor, die insbesondere im Bereich der Sekundarstufe über das Kriterium der Versetzungsgefährdung hinausgeht. Diese Regelung ist vor dem Hintergrund der Besonderheit zu sehen, dass im Rahmen des Programms „Fördern statt Wiederholen“ in allen Hamburger Schulen eine Wiederholung von Klassenstufen nur noch im Ausnahmefall stattfindet. Stattdessen werden auf der Basis einer Lehr- und Fördervereinbarung zwischen Schule, Schüler/in und Eltern notwendige Fördermaßnahmen festgelegt.

Damit zeigt sich, dass die BuT-Lernförderung eine besonderen rechtlichen Regelungen unterliegende Form der Förderung von Nachhilfeunterricht darstellt, deren Ausgestaltung im Kontext spezifischer Landesvorgaben erheblich variiert. Ausgestaltungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene betreffen neben Entscheidungen zur Anwendung von Hinweisen und Empfehlungen auf Landesebene vor allem Entscheidungen bezüglich der Ausgestaltung der Verfahren bei der Beantragung von BuT-Lernförderung wie z.B. die Art und die Anzahl der vorzulegenden Nachweise, die Förderung von Gruppen- und/oder Einzelangeboten, die Existenz und Höhe von Kostenobergrenzen, die Vorgaben, wer als Anbieter auftreten darf, die Prüfung der Geeignetheit von Anbietern sowie die Existenz und den Geltungsbereich vorrangiger Leistungen.

Die Förderung von Nachhilfe für Bezieher/innen von Sozialleistungen ist nicht gänzlich neu. Einige der untersuchten Fallstudien-Kommunen verwiesen darauf, dass seit 2010 auf Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 09. Februar 2010 zunächst im Einzelfall eine Förderung von Nachhilfe als atypischer Bedarf nach § 21 Abs. 6 SGB II möglich war. Bedingung hierfür war jedoch, dass es sich um langfristige, dauerhafte oder zumindest regelmäßig (d. h. innerhalb des Bewilligungszeitraums mehrfach) wiederkehrende Bedarfe handelte, die nicht aus dem Regelbedarf bestritten

sachsen-Bremen legte in seinem Urteil vom 28.02.2012 fest, dass der Leistungsträger die Kosten der Antragsteller für eine Therapie ihrer Lese- und Rechtschreibschwäche an einem Lehrinstitut zu übernehmen hat, da es das Erreichen der wesentlichen Lernziele gefährdet sah. Als Lernziel wurde dabei nicht nur die Versetzung, sondern z.B. auch das Erreichen eines ausreichenden Leistungsniveaus verstanden. Dies können auch dann gegeben sein, wenn die Schüler zwar im Fach Deutsch die Schulnote 3 erhalten haben, im Bereich der Rechtschreibung aber nur über ein unterdurchschnittliches Leistungsvermögen verfügen. Ähnlich argumentiert das Sozialgericht Marburg in seinem Urteil vom 01.11.2012, dass einer Bewilligung auch dann nichts entgegensteht, wenn die Antragstellerin im letzten Zeugnis im Fach Deutsch die Note 3 bekommen hat, da ihre Lese- und Rechtschreibfähigkeiten wegen des Nachteilsausgleiches nicht in die Zensur einfließt.

werden konnten. Ein Bedarf wurde nur anerkannt, sofern keine kostenlosen Förderprogramme oder Nachhilfestunden zur Verfügung standen:

„Bei Leistungsberechtigten wird ein Mehrbedarf anerkannt, soweit im Einzelfall ein unabweisbarer, laufender, nicht nur einmaliger besonderer Bedarf besteht. Der Mehrbedarf ist unabweisbar, wenn er insbesondere nicht durch die Zuwendungen Dritter sowie unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten der Leistungsberechtigten gedeckt ist und seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.“ (§ 21 Abs. 6 SGB II).

In einigen Fallstudien-Kommunen wurde angesprochen, dass „vor BuT“ eine Förderung von Nachhilfe nach dem SGB XII vorkommen konnte. Die befragten Führungskräfte in *Landkreis 01* schränkten allerdings ein, dass diese Möglichkeit der Gewährung von Leistungen im Einzelfall nur „rein theoretisch“ bestand, in der Praxis aber kaum Relevanz besaß. In *Stadt 15* berichteten Eltern, dass sie die Nachhilfe zunächst selbst bezahlten, die Quittungen dann beim Sozialamt einreichten und das Geld gegebenenfalls zurückerstattet bekamen.

Schließlich besteht die Möglichkeit der Förderung von Nachhilfe als Leistung der Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII als Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche insbesondere in Fällen von Dyskalkulie oder Legasthenie, die als vorrangige Leistungen bereits vor BuT bestanden haben. Diese Leistungen existieren weiter als vorrangige Leistungen gegenüber dem Bildungs- und Teilhabepaket.

III.8.2 Lokale Ausgestaltung der BuT-Lernförderung: Förderumfang und Verfahren

Im Unterschied zu anderen Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets besteht das Ziel bei der Lernförderung nicht darin, eine möglichst weitgehende Inanspruchnahme der Leistung durch die potenziell Leistungsberechtigten zu erreichen. Vielmehr kommt eine Inanspruchnahme im Falle der Lernförderung nur unter bestimmten Voraussetzungen in Frage. Auf der Grundlage einer Bedarfsprüfung wird festgestellt, ob diese Bedingungen zutreffen.

Grund- und Verfahrensentscheidungen, mit denen Zugangshürden zur Lernförderung höher oder niedriger gelegt werden, führen zu Unterschieden in der lokalen Ausgestaltung der BuT-Lernförderung. Zunächst ist zu entscheiden, ob als Bewilligungskriterien ausschließlich die Versetzungsgefährdung bzw. die Gefährdung des Schulabschlusses oder weitere, darüber hinausgehende Gründe anerkannt werden. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Verfahrensentscheidungen, die mehr oder weniger stark als Zugangshürden zur BuT-Lernförderung wirken können. Dazu zählt etwa die Zahl und Art der Unterlagen, die als Nachweise für die Notwendigkeit zusätzlicher Lernförderung erbracht werden müssen. In den untersuchten Fallstudien-Kommunen reichte die Spannweite von einem Nachweis (der Bestätigung durch die Fachlehrkraft) bis hin zu fünf Nachweisen. In letzteren Fällen waren etwa neben der Bestätigung durch die Fachlehrer/innen und Zeugnissen weitere Nachweise seitens der Schule (Bestätigung der Schulleitung, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern, Beschluss der

Zeugniskonferenz, Fördervereinbarungen zwischen Lehrkräften, Schüler/in und Eltern) sowie zum Teil auch mehrere Angebote von Lernförderanbietern vorzulegen. Über Anzahl und Art der Nachweise hinaus ist bei der Frage nach möglichen Zugangshürden aber auch zu berücksichtigen, ob es Einschränkungen bei der Wahl der Anbieter gibt, indem die Leistungsberechtigten den Anbieter entweder grundsätzlich nicht selbst auswählen können oder die Wahl durch Kostenobergrenzen faktisch eingeschränkt ist. Schließlich ist in Rechnung zu stellen, ob die Antragstellung direkt in der Schule erfolgen kann oder die Leistungsberechtigten zusätzliche Wege auf sich nehmen müssen, um den Antrag zu stellen.

Ausgangspunkt der diesem Abschnitt zugrunde gelegten Unterscheidung kommunaler Lösungen bei der Umsetzung der BuT-Lernförderung ist zunächst die jeweilige Grundentscheidung, ob ausschließlich die Versetzungsgefährdung bzw. die Gefährdung des Schulabschlusses oder weitere, darüber hinausgehende Bewilligungsgründe anerkannt werden. Hier zeigt sich zunächst, dass mehr als die Hälfte der Fallstudien-Kommunen ausschließlich die Versetzungsgefährdung bzw. der gefährdete Schulabschluss als Bewilligungsgrund anerkennt. Lediglich ein knappes Drittel der Fallstudien-Kommunen geht über diese enge Auslegung der gesetzlichen Vorgaben hinaus. Dabei wurden folgende Gründe genannt, die über die Versetzungsgefährdung hinaus einen Anspruch auf BuT-Lernförderung begründen können:

- Das Erreichen eines höheren Leistungsniveaus (auch ohne Versetzungsgefährdung),
- die Verbesserung der Chancen auf dem Ausbildungsmarkt,
- die Nichterfüllung der in den Rahmenplänen festgelegten Leistungsanforderungen,
- das Nicht-Erreichen der wesentlichen Lernziele, die zwischen Schüler/in und Lehrkraft individuell festgelegt werden,
- das Erreichen eines „ausreichenden“ Niveaus,
- das Erreichen notwendiger sozialer und fachlicher Grundkompetenzen, auch vor Abschluss der aktuellen Klassenstufe,
- das erfolgreiche Absolvieren der Schuleingangsphase und
- die Verbesserung sprachlicher Defizite bei Migrant/inn/en.

Des Weiteren lassen sich die untersuchten Fallstudien-Kommunen danach differenzieren, ob an die jeweilige Grundentscheidung eine eher restriktive oder eine eher niedrigschwellige Ausgestaltung der Verfahren bei der Inanspruchnahme von BuT-Lernförderung anschließt. So legen fast alle Fallstudien-Kommunen, in denen für die Bewilligung zwingend eine Versetzungsgefährdung oder ein gefährdeter Schulabschluss vorliegen muss, auch im weiteren Antragsverfahren hohe Hürden an. In einigen wenigen Fallstudien-Kommunen waren zwar die anerkannten Bewilligungsgründe eng gefasst, die Zugangshürden im weiteren Bewilligungsverfahren jedoch eher niedrigschwellig gestaltet. In den Fallstudien, die bei den anerkannten Bewilligungsgründen

über die Versetzungsgefährdung hinausgingen, waren bis auf eine Ausnahme die anschließenden Verfahren ebenfalls auf einen niedrigschwelligen Zugang ausgerichtet. Im Folgenden werden diese drei genannten Varianten bei der Umsetzung der BuT-Lernförderung jeweils an einer Fallstudien-Einheit exemplarisch dargestellt.

Durchgängig hohe Hürden beim Zugang zu BuT-Lernförderung

Die erste Gruppe von Kommunen ist durch eine restriktive lokale Ausgestaltung des Leistungsumfanges, der Zugangskriterien und der Nachweiserfordernisse einerseits und durch hohe Zugangshürden zum Verfahren der BuT-Lernförderung andererseits zu charakterisieren. Eine Parallele zwischen den betreffenden Fallstudien-Kommunen besteht in der Kritik an den unzureichenden Vorgaben von Seiten des Gesetzgebers und/oder der Landespolitik für die Ausgestaltung der Lernförderung. Vorhandene Gestaltungsspielräume werden dabei nicht für eine Ausweitung der Inanspruchnahme von BuT-Lernförderung genutzt, sondern die Umsetzung der BuT-Lernförderung erfolgt als Minimalvariante, oftmals mit dem ausdrücklichen Hinweis, sich nicht durch eine weitere Auslegung rechtlich angreifbar machen zu wollen. Auffällig ist dabei, dass in der Mehrzahl dieser Fallstudien-Kommunen zugleich vorrangige schulische Angebote der Lernförderung existieren. Die eher restriktive Gestaltung der BuT-Lernförderung und die Existenz vorrangiger Förderleistungen an den Schulen fallen also im überwiegenden Teil der Fallstudien-Kommunen der Variante A zusammen. Die erhöhten Hürden beim Zugang zur BuT-Lernförderung zeigen sich etwa darin, dass sich die betreffenden Leistungsstellen zur Bestätigung der Notwendigkeit der zusätzlichen Lernförderung umfangreiche Nachweise vorlegen lassen. Wiederholt werden allerdings auch die Entscheidungsprobleme bei der Frage angesprochen, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, damit Lernförderung gemäß BuT bewilligt werden kann. Das Problem sei hierbei, dass man sich einerseits als Behörde nicht zu eigenen fachpädagogischen Beurteilungen in der Lage sieht und sich demnach auf die Nachhilfeempfehlungen der Lehrkräfte stützen muss. Andererseits betrachtet man die Empfehlungen der Lehrkräfte oft als nicht kompatibel mit den gesetzlichen Vorgaben zur BuT-Lernförderung.

Exemplarisch für diese Variante bei der Umsetzung der BuT-Lernförderung sei der *Landkreis 02* angeführt. Nach Aussagen der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den BuT-Leistungsstellen des *Landkreises 02* wurde die ohnehin strenge Auslegung des Landes zur Umsetzung der BuT-Lernförderung durch die Umsetzung auf Kreisebene noch einmal verschärft. Neben einer Engführung des Kriteriums „Erreichen der wesentlichen Lernziele“ auf die Versetzung bzw. das Aufsteigen in die nächste Jahrgangsstufe und das Erreichen des Schulabschlusses wird insbesondere die Bedingung einer „vorübergehenden Lernschwäche“ betont. So sei etwa ein kurzzeitiger Bedarf nicht mehr gegeben, wenn die Lernschwäche „deutlich oberhalb eines Schuljahres nicht behoben werden kann“ (BuT-Leitfaden *Landkreis 02*: 30). Zudem wird bei einem Bedarf in mehr als zwei Fächern oder/und mehr als drei bis vier Stunden davon ausgegangen, dass ein nicht nur vorübergehendes Lerndefizit vorhanden ist. Ferner kann eine Lernförderung „dann nicht (mehr) geeignet sein, wenn das (wesentliche) Lernziel

objektiv nicht mehr erreicht werden kann. [...] Dies ist bei der Schulzeugnisnote ‚6‘ regelmäßig der Fall.“ (ebd.) In solchen Fällen sei ein Antrag auf Lernförderung abzulehnen. Schließlich sei zu „berücksichtigen, worin die Ursache der vorübergehende Lernschwäche zu erkennen ist und ob diese Ursache nunmehr beseitigt ist oder nur noch in unschädlicher Form vorliegt. Danach ist eine Erforderlichkeit nicht gegeben, wenn die Ursache in unentschuldigtem Fehlen oder vergleichbaren (selbstgesteuerten) Ursachen gelegen hat und darüber hinaus keine Anzeichen für eine nachhaltige Verhaltensänderung bestehen.“ (ebd.)

Als Nachweise für die Gefährdung der wesentlichen Lernziele werden für die Entscheidung über die Angemessenheit der Lernförderung folgende Unterlagen herangezogen: die Bestätigung der Lehrkräfte, Zeugnisse, die Bestätigung der Schulleitung, Einzelnachweise zu den zu fördernden Fächern sowie der Beschluss der Zeugniskonferenz. In Interviews wird konkretisiert, dass neben der Einschätzung des Lehrers mindestens zwei Klassenarbeiten aus dem laufenden Schulhalbjahr im selben Fach mit den Noten „mangelhaft“, mindestens eine Klassenarbeit aus dem laufenden Schulhalbjahr mit der Note „ungenügend“, das Halbjahreszeugnis sowie ein aktueller „blauer Brief“ mit dem Hinweis auf die Gefährdung der Versetzung beizubringen sind. Darüber hinaus müssen die Leistungsberechtigten der jeweils zuständigen Leistungsstelle drei verschiedene Angebote vorlegen. Zwar folgt die Leistungsstelle nach Aussage der Mitarbeiterin eines Lernförderers letztlich den Wünschen der Leistungsberechtigten. Dennoch wird durch dieses Verfahren eine zusätzliche Hürde auf dem Weg der Inanspruchnahme gelegt. Die Mitarbeiter/innen in den Leistungsstellen argumentieren in diesem Zusammenhang, dass es sich bei den BuT-Leistungen um öffentliche Gelder handele. Deshalb sei grundsätzlich Sparsamkeit beim Einsatz der Leistungen geboten, und es sei legitim, das verfügbare Angebot zu limitieren:

„Bei der Nachhilfe haben wir ganz klar gesagt, bringen Sie uns bitte Angebote, die Sie auch in Anspruch nehmen würden, wenn Sie es bezahlen müssten. Bringen Sie uns nicht den Privatlehrer, der 45 Euro möchte. Würden Sie den bezahlen? Und dann sagt die Mutter, nein, kann ich ja nicht. Ich sage, ja, soll es dann die Gemeinschaft können? Also dass man denen auch ein bisschen bewusst macht, hallo, wir drucken dieses Geld hier nicht im Keller. Das ist nicht anonym. Dafür arbeiten auch ganz viele Leute sehr viel.“
(Fachkraft)

Mehrere Leistungsberechtigte, die in Fallstudien-Kommunen mit durchgängig hohen Zugangshürden interviewt wurden, berichteten von der Vielzahl an Belegen und Nachweisen, die bei der Beantragung der Lernförderung an- bzw. nachgefordert wurden. Dies wird als der schwierigste Teil der Antragstellung gesehen, weil es viel Zeit kostete, die Nachweise zusammenzutragen. Eine Befragte vertrat wegen der vielen Nachweise die Einschätzung, dass die Verwaltung es den Menschen bewusst schwer machen wolle. Eine andere Befragte berichtete, dass zwar der Bedarf ihres Kindes zum Zeitpunkt des Interviews festgestellt war, sie jetzt aber noch drei oder vier Angebote einholen und der Leistungsstelle vorlegen musste. Erst dann sollte endgültig entschieden werden. Eine Mutter erläuterte, die Inanspruchnahme der Lernförderung sei „ein Kampf“ gewesen. Es gab die notwendigen Empfehlungen von den Lehrkräften, aber

das Jobcenter habe dies zunächst anders gesehen. Die Befragte war damit nicht einverstanden, denn die Sachbearbeiter/innen hatten aus ihrer Sicht keine fachlich-pädagogische Eignung, um über die Notwendigkeit von Lernförderung zu entscheiden.

Eine Befragte, deren Kind sehr schwach in der Schule war, wollte frühzeitig Nachhilfe organisieren, damit es den Anschluss behält. Als sie diesbezüglich im Jobcenter vorsprach, wurde ihr jedoch kein Antrag ausgehändigt, da die Zeugnisse des Kindes zu gut waren und die Versetzung nicht akut gefährdet war. Der Lehrer des Kindes hatte zwar bestätigt, dass Nachhilfe sinnvoll wäre, da das Kind absehbar mehr Schwierigkeiten bekommen würde. Eine akute Versetzungsgefährdung wollte er jedoch nicht bescheinigen, da sie noch nicht bestand. Nun helfe die Nachbarin dem Kind, während die Befragte im Gegenzug öfter mal auf die Kinder der Nachbarin aufpasst. Mehrfach beklagten Leistungsberechtigte, dass die Abhängigkeit der Bewilligung vom nachweislichen Bestehen einer Versetzungsgefährdung dazu führe, dass der Effekt einer Verbesserung nur von kurzer Dauer sei. Trotz Notenverbesserung sei seine Tochter ein halbes Jahr nach Beendigung der Lernförderung möglicherweise schon wieder versetzungsgefährdet, kritisierte ein Vater die fehlende Kontinuität der Förderung.

Eine Mutter erzählte, dass sie für ihren Sohn einen Antrag auf Lernförderung gestellt hatte, da bei diesem eine Leistungsverschlechterung in Mathematik vorhergesehen wurde. Auch durch die Lehrerin wurde das bestätigt („Hat viermal ganz dick angekreuzt, dass es wichtig ist“). Die Mutter hoffte, dass der Sohn gleich mit Beginn der 12. Klasse mit der Lernförderung beginnen konnte. Die Leistungsstelle lehnte jedoch mit der Begründung ab, dass der Sohn das Klassenziel (die Versetzung) bereits erreicht habe und es deshalb erst wieder zum Halbjahr der 12. Klasse möglich sei, einen Antrag zu stellen. Das sei zu spät, argumentierte die Mutter, denn es hänge von den bisher erbrachten Punkten in den Prüfungen ab, ob die Schüler/innen überhaupt zur Abschlussprüfungen zugelassen werden. Ihrem Widerspruch gegen die Entscheidung wurde entsprochen, und in der Folge bekam der Sohn bis zum Ende des laufenden Bewilligungszeitraums zwei Monate und eine Woche Lernförderung bewilligt. Ab November 2014 wäre eine weitere Antragsstellung notwendig gewesen, und die Mutter war sich sicher, dass diese abgelehnt wird. Sie zeigte sich erbost über die Bewilligungspraxis der Leistungsstelle: „Damit wird sowas von rumgegeizt.“ (Leistungsberechtigte). Eine andere Befragte, bei der ein Widerspruch gegen die Ablehnung der BuT-Lernförderung für ihre Tochter erfolglos war, kommentiert resigniert:

„Wenn einem das Geld fehlt, dass die Kinder gefördert werden, die sind dann wirklich gearscht, Tschuldigung. Wenn man es sich nicht leisten kann, bleibt die Bildung eben hinten dran.“ (Leistungsberechtigte)

Für ihren Sohn hatte dieselbe Befragte versucht, Fahrgeld zu beantragen, um ein geeignetes Nachhilfeinstitut zu erreichen. Auch diese sei jedoch abgelehnt worden.³³ Ein Vater bemängelte den „Ermessensspielraum“ bei der Gewährung der Lernförderung.

³³ Tatsächlich Aufwendungen können erstattet werden, wenn sie mit dem Schulbesuch im Zusammenhang stehen. Fahrtkosten zu Angeboten der Lernförderung zählen dabei nicht zu den erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen. Eine Übernahme von Fahrtkosten wäre hier lediglich im Einzelfall nach § 21 Abs. 6 SGB II möglich.

So habe die Tochter zunächst neun Stunden im Monat gewährt bekommen. Mit den Folgeanträgen wurden es dann kürzere Förderzeiträume, weil seitens der Leistungsstelle gesagt wurde, dass die Förderung zu teuer werde. Die Förderzeiträume variierten dabei unabhängig vom Zeitraum des zugrundeliegenden Wohngeldbescheids.

Durchgängig niedrige Hürden beim Zugang zu BuT-Lernförderung

Eine zweite Gruppe von Fallstudien-Kommunen ist durch eine relativ großzügige lokale Ausgestaltung des Leistungsumfangs, weite Zugangskriterien und geringe Nachweiserfordernisse einerseits und durch niedrige Zugangshürden zum Verfahren der BuT-Lernförderung andererseits zu charakterisieren. Ein gemeinsames Kennzeichen dieser Fallstudien-Kommunen ist, dass sie der Einschätzung der Lehrkraft bezüglich der Notwendigkeit zusätzlicher Lernförderung in der Regel ein größeres Gewicht beimessen. Diese Priorität ergibt sich nicht zuletzt aus dem Umstand, dass anerkannte Bewilligungsgründe, die über das Kriterium der Versetzungsgefährdung hinausgehen, durch die Leistungsstellen noch schwerer zu prüfen sind.

So wird etwa aus *Landkreis 04* berichtet, dass der Einschätzung der Lehrkraft in alle Regel gefolgt wird: „Wenn der Lehrer das so erklärt, dann ist das zu akzeptieren, da dürfen wir nichts anzweifeln.“ (Fachkraft) Auch bezüglich des Umfangs der Lernförderung richtet sich die bewilligende Stelle nach der Bescheinigung durch die Lehrkräfte. Als Nachteil dieses Verfahrens wird allerdings beschrieben, dass Lehrer/innen zum Teil erst davon überzeugt werden müssen, einen gegebenen Bedarf zu bescheinigen. Kennzeichnend für alle Fallstudien-Kommunen der Variante B ist dabei auch, dass in keiner der Kommunen vorrangige Förderleistungen in der Schule bestehen. Entsprechend entfällt auf Seiten der Leistungsstellen die Prüfung solcher vorrangigen Leistungen. Schließlich zeigt sich in den betreffenden Kommunen in der Regel entweder eine grundsätzliche Offenheit bezüglich der Kostenobergrenzen, der Anzahl der maximal förderfähigen Fächer- und monatlichen Stundenzahl oder diese Grenzen sind vergleichsweise hoch angesetzt.

Ein Vertreter dieser Variante ist *Landkreis 13*. Eine Schulsozialarbeiterin in *Landkreis 13* äußerte sich kritisch über die anfänglich restriktive Auslegung des Begriffs „wesentliches Lernziel“ durch die BuT-Stelle. Eine großzügigere Auslegung sei erst durch weitere Gerichtsurteile erzwungen und angewandt worden:

„Und es hat ewig gedauert, dass man jetzt sagt: Okay, wir fördern auch, wenn Note 3 da ist oder so etwas und es muss keine Versetzungsgefährdung sein, sondern Lernziele in einzelnen Fächern.“

Diese Änderung wurde vom zuständigen Fachdienstleiter beim Landratsamt bestätigt. So orientiere sich die Kommune bei der Umsetzung der BuT-Leistungen inzwischen weitgehend an den Empfehlungen des Deutschen Vereins und stehe über ein landesweites Netzwerk mit anderen Sozialverwaltungen im Austausch. Als Kriterium für die Gewährung einer Lernförderung galt nicht nur die akute Versetzungsgefährdung. Aber es musste begründet werden, welche Defizite mit Lernförderung genau behoben werden sollen, wenn keine Abschluss- und Versetzungsgefährdung vorliegt. Die Erforder-

lichkeit von Lernförderung wurde über eine Bestätigung der Lehrkraft sowie Zeugnisse nachgewiesen. Eine Prüfung im engeren Sinn fand anhand des Lehrerformulars zur Bestätigung des Bedarfs statt. Häufig komme es dabei zu Nachfragen, wenn der Antrag nicht korrekt ausgefüllt wurde oder Fragen hinsichtlich des erforderlichen zeitlichen Umfangs aufwarf. Für Nachfragen der Leistungsstelle direkt beim Lehrpersonal mussten sich Antragstellende explizit per Unterschrift bereit erklären. Das erleichtere und verkürze die Prüfungsdauer erheblich. In 15 Prozent der Fälle wollten Eltern dies aber nicht.

Laut Aussagen der zentralen BuT-Stelle wurden in der Regel maximal zwei Stunden in der Woche in zwei Fächern für ein halbes Jahr bewilligt. Die Sachbearbeiter/innen berichteten allerdings, dass sie häufig auf ein Jahr verlängern. Sie beschrieben als Problem, dass in vielen Fällen eigentlich eine dauerhafte Unterstützung über ein Jahr hinaus erforderlich sei. Das hänge vor allem von den Verhältnissen zu Hause ab. So seien es etwa Fälle, in denen „die Eltern nicht helfen können“, „kein Deutsch“ sprechen oder „selber auf der Förderschule gewesen“ (Fachkraft) sind, in denen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter nach eigener Aussage auch über einen längeren Zeitraum eine Lernförderung bewilligten.

Für 45 Minuten Gruppenunterricht wurden zehn Euro, für Einzelunterricht bis 25 Euro für Fachkräfte übernommen. Befähigte Oberstufenschüler sowie Personen mit „sonstiger Qualifikation“ erhielten weniger. Damit waren die Kostenobergrenzen im Unterschied zu vergleichbaren Fallstudien-Kommunen eher eng angesetzt (siehe unten). Einzelunterricht war in *Landkreis 13* auf Empfehlung der Lehrkraft möglich.

Mehrere Leistungsberechtigte aus den Fallstudien-Kommunen dieser Gruppe bestätigten, dass die Antragstellung „eher unkompliziert“ (Leistungsberechtigte) war.

Eine Befragte aus *Landkreis 04* beschrieb die Hürden für die Antragstellung als niedrig: Sie habe ihrer Tochter die Bestätigung zum Ausfüllen durch den Lehrer mitgegeben, dieser füllte den Vordruck schnell aus, und die Mutter schickte den Antrag per Post zum Jobcenter. Eine andere Befragte aus *Landkreis 04* erläuterte, dass die BuT-Berechtigung vom Jobcenter automatisch mit der Bewilligung der Grundsicherung an die Leistungsberechtigten ausgegeben wurde. Für die Beantragung der Lernförderung war zwar darüber hinaus die Empfehlung der Schule für Nachhilfeunterricht erforderlich. Die Informationen dazu stünden jedoch auf der Rückseite der BuT-Berechtigung, weshalb die Befragte das Verfahren als gut verständlich und einfach zu handhaben einstufte.

Im Detail wurde aber auch in den Fallstudien-Kommunen dieser Gruppe Kritik durch die Leistungsberechtigten geübt. So fand eine befragte Familie die Antragstellung in *Landkreis 13* eher kompliziert. Man müsse so viele Sachen und für die verschiedenen Leistungen immer wieder das Gleiche einreichen. Das Verfahren der Antragsstellung sei nicht transparent, Formulare würden öfter verändert: „Man liest und kapiert gar nicht“ (Leistungsberechtigte). Auch eine Befragte aus *Landkreis 14* schätzte die Antragstellung für Lernförderung im Vergleich zu anderen BuT-Leistungen als schwierig

ein. Sie musste gleichzeitig drei Fächer beantragen und dafür in ständigem Kontakt mit den Lehrern bleiben, von denen sie die Rückmeldung zur Stundenzahl und die Bedarfsbestätigung brauchte. Dabei sei es aufgrund eigener Arbeitszeiten oder Nicht-Anwesenheit der jeweiligen Lehrkräfte oft schwierig gewesen, Termine zu vereinbaren. Die Mutter musste den Antrag jedoch pünktlich ausfüllen, da sonst das Jobcenter die Kosten für den betreffenden Monat nicht mehr übernommen hätte. Einmal habe sie vergessen, den Antrag rechtzeitig abzugeben und Probleme gehabt, das Geld vom Jobcenter zurückerstattet zu bekommen.

Eine andere Mutter kritisierte die Abhängigkeit von den Empfehlungen der Lehrkräfte. Oft dauere es recht lange, bis die Lehrkräfte das Formular für die Nachhilfeempfehlung ausgefüllt haben. Zudem war sie zum Teil nicht mit den Lehrerempfehlungen einverstanden. Die Lehrkräfte hätten gesagt, dass ihre Tochter, die die vierte Klasse besuchte, nicht akut versetzungsgefährdet ist und deswegen auch keine Nachhilfe benötigt. Die Mutter vertrat aber die Meinung, dass man es nicht bis zur Versetzungsgefährdung kommen lassen sollte. Sie begründete dies auch damit, dass sie der Tochter in Deutsch nicht helfen könnte, weil sie selbst die Sprache nicht perfekt beherrsche. Deswegen sei sie zu den Lehrkräften gegangen und habe mit ihnen diskutiert, bis ihre Tochter endlich die Empfehlung für die Lernförderung bekommen hat. Laut den Lehrern sei es nicht schlimm, wenn die Tochter eine Klasse wiederholen müsse. Sie empfand dies aber nicht zuletzt vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen als Makel: „Egal, wie Du das erklärst, Du hast ein Jahr wiederholt, und dann heißt es, Du bist dumm, Du bist nicht gut, Du bist faul.“ (Leistungsberechtigte) Schließlich kritisierte die selbe Befragte, dass ihre Tochter immer nur „genau einen Gutschein“ für ein halbes Jahr bekommt. Sie sah darin ein Problem, weil die Tochter damit nicht die Möglichkeit hat, den Anbieter zu wechseln, wenn ihr der Nachhilfeunterricht nicht gefalle oder wenn ein Nachhilfelehrer wegen Krankheit vorübergehend ausfalle.

Enge Bewilligungsgründe, aber niedrige Zugangshürden im weiteren Verfahren

In einer dritten Gruppe von Kommunen wird eine restriktive lokale Ausgestaltung des Leistungsumfangs, der Zugangskriterien und der Nachweiserfordernisse einerseits mit niedrigen Zugangshürden zum Verfahren der BuT-Lernförderung andererseits kombiniert. Charakteristisch für diese Fallstudien-Kommunen ist, dass als Bewilligungsgründe zwar ausschließlich die Versetzungsgefährdung bzw. die Gefährdung des Schulabschlusses anerkannt sind, aber nur wenige zusätzliche Nachweise für die Erforderlichkeit zusätzlicher Lernförderung zu erbringen sind. In den betreffenden Fällen war nur die Bestätigung der Lehrkraft oder des Schulleiters sowie in *Landkreis 09* zusätzlich eine Fördervereinbarung vorzulegen. In einigen der betreffenden Fallstudien-Kommunen fanden sich allerdings Einschränkungen für die Leistungsberechtigten bei der Wahl der Anbieter. So konnten in *Stadt 28* etwa nur gewerbliche Anbieter oder die örtliche Volkshochschule gewählt werden. In *Stadt 19* wurden die Anbieter über die Schule organisiert, unter denen die Leistungsberechtigten nicht wählen konnten. Demgegenüber bestand in *Landkreis 09*, der im Folgenden als Fallbeispiel für diese Gruppe

dienen soll, eine ausdrückliche Offenheit bezüglich der Wahl der Anbieter durch die Leistungsberechtigten. Neben Schüler/innen älterer Jahrgänge, ehemaligen Lehrkräften, gewerblichen Anbietern und Studierenden konnten dort auch Eltern und aktive Lehrkräfte als Anbieter der BuT-Lernförderung auftreten. Die Geeignetheit der Anbieter wurde durch die kommunale BuT-Koordinationsstelle geprüft.

Im Unterschied zu allen anderen Leistungsarten wurde die Lernförderung in *Landkreis 09* vollständig vom zentralen BuT-Team im Fachbereich Jugend und Schule bearbeitet. Neben dem Globalantrag musste für die Lernförderung eine Fördervereinbarung mit der Schule sowie die Anlage „Lernförderbedarf“ eingereicht werden. Diese beinhaltete umfangreiche Angaben von Seiten der Lehrkraft. Hierin mussten die Klassenstufe, die Unterrichtsfächer, in denen der Lernförderbedarf besteht, der Zeitraum und der von der Lehrkraft empfohlene wöchentliche Umfang pro Fach angegeben werden. Die Schule musste bestätigen, dass aufgrund der Lernförderung eine positive Prognose besteht, dass die angestrebten Ziele erreicht werden können, dass die Leistungsschwäche nicht aufgrund unentschuldigter Fehlzeiten oder vergleichbarer Ursachen besteht und dass es keine geeigneten schulischen Angebote zur Lernförderung gibt. Abschließend musste die Schule eine Aussage treffen, ob an den oder die Anbieter/in von Lernförderung besondere Anforderungen gestellt werden. Die Anträge wurden an das zentrale BuT-Team adressiert, konnten aber auch über die Schulen selbst oder die für die Mindestsicherungsleistungen zuständigen Ämter dorthin weiter geleitet werden. Die Abrechnung der Lernförderung erfolgte nach Eingang der Rechnung durch den Leistungserbringer und wurde anhand der Anzahl der wahrgenommenen Termine entsprechend der im Gutschein eingetragenen Beträge ausgezahlt.

Im *Landkreis 09* hatte die Kommune entschieden, dass Lernförderung bereits ab den Herbstferien zu bewilligen ist, weil sie nicht erst dann einsetzen sollte, wenn die schulischen Leistungen so schlecht sind, dass eine Besserung kaum noch möglich ist. Bei der Prüfung der leistungsspezifischen Vorgaben wurde auf eine Überprüfung der Angaben der Schule verzichtet. Auch wenn der Teamleiter des zentralen BuT-Teams nicht immer ausschließen konnte, dass es eher um eine Verbesserung der Zensur als um die Erreichung der Klassenziele, wurde nur in Fällen der Unvollständigkeit oder Unverständlichkeit von Angaben mit den Schulen Kontakt aufgenommen. Die Kostenobergrenzen lagen in *Landkreis 09* für Gruppenunterricht bei 10 Euro und für Einzelunterricht bei 20 Euro (jeweils für eine Unterrichtseinheit à 45 Minuten). Damit waren sie im Vergleich zwischen den untersuchten Fallstudien-Kommunen eher niedrig (siehe unten).

Von Seiten der Leistungsberechtigten, die in einer der Fallstudien-Kommunen dieser Gruppe einen Antrag auf BuT-Lernförderung gestellt haben, wurde die Antragsstellung überwiegend als einfach eingeschätzt. So musste eine Befragte aus *Stadt 28* lediglich eine Bestätigung des Bedarfes und eine Empfehlung für den Förderumfang durch die Fachlehrerin vorlegen. Eine Befragte aus *Stadt 19* berichtete, dass die Schule den ausgefüllten Antrag an das Jobcenter geschickt hat. Das eigentlich Verfahren habe sich im Hintergrund abgespielt. Zugleich erläutert die Befragte aber, dass nicht immer

ein passendes Angebot vorhanden sei. Die BuT-Lernförderung wird in *Stadt 19* ausschließlich über Anbieter erbracht, die über die Schule organisiert werden. Weil die Schule aber kein passendes Angebot für ihr Kind hatte, wartete die Familie länger als ein Jahr darauf, dass das Kind einen Platz in einer Lernfördergruppe bekam. Eine zweite Befragte aus *Stadt 19* berichtete, dass sie für ihren Sohn zwischenzeitlich die Nachhilfe aus eigener Tasche bezahlt habe, da das Kriterium der Versetzungsgefährdung nicht gegeben war und deshalb eine Teilnahme am schulischen Lernförderangebot nicht möglich war.

Aus *Stadt 28* und *Landkreis 09* berichteten Befragte, dass eine BuT-Lernförderung bereits im ersten Schulhalbjahr bewilligt wurde. In einem Fall fand eine Bewilligung im alten Jahr gleich bis Ende des Schuljahres statt. Im anderen Fall erfolgte eine Bewilligung nach den Herbstferien. In diesem Fall bewertet es die Befragte jedoch als bedauerlich, dass eine Bewilligung nicht noch früher möglich war, denn dadurch gehe Zeit verloren, die gut für die Förderung hätte genutzt werden können.

Exkurs: Kostenobergrenzen für die BuT-Lernförderung

Bei den Kostengrenzen für die BuT-Lernförderung ließen sich zum Teil erheblich Unterschiede feststellen. Extremfälle nach unten waren die *Stadt 19*, wo nur 8 Euro für einen Gruppenunterricht von 90 Minuten gezahlt wurden, sowie der *Landkreis 25* mit ungefähr 10 Euro für einen 90-minütigen Gruppenunterricht. In vielen Kommunen galten niedrige Sätze für ältere Schüler/innen, die Nachhilfe erteilen. Für Personen mit nachweislichen Fachqualifikationen lagen die anerkannten Kosten dagegen zum Teil erheblich höher. Ein Extremfall nach oben war der *Landkreis 29*, wo keine Maximalbeträge festgelegt wurden und als bislang höchster Stundensatz für Gruppenunterricht 47 Euro für 90 Minuten angegeben wurden. Bei Einzelunterricht fand sich die niedrigste Kostenobergrenze in *Stadt 03* mit 8,30 für 45 Minuten. Die höchste Obergrenze lag bei 32,25 Euro für 45 Minuten in *Landkreis 17*.

Grob lassen sich die Fallstudien-Kommunen in drei Gruppen gliedern. So gab es Kommunen, die ihre Kostenobergrenzen für 45 Minuten Gruppenunterricht unter 10 Euro anlegen (bei gestaffelten Kostenobergrenzen wurde der mittlere Preis berücksichtigt). Das trifft auf *Landkreis 01*, *Stadt 03*, *Landkreis 04*, *Stadt 10*, *Stadt 19*, *Landkreis 25* sowie *Stadt 28* zu. Auffällig ist dabei, dass es sich (bis auf *Stadt 10*) dabei um Fallstudien-Kommunen handelt, die ansonsten bei der Umsetzung der BuT-Lernförderung auf niedrige Zugangshürden bedacht sind. Eine zweite Gruppe setzte die Kostenobergrenzen zwischen 10 und 15 Euro für 45 Minuten Einzelunterricht an, dazu gehören *Landkreis 02*, *Stadt 06*, *Landkreis 07*, *Landkreis 08*, *Landkreis 09*, *Landkreis 11*, *Landkreis 13*, *Stadt 15*, *Landkreis 17*, *Stadt 22* und *Stadt 26*. Eine dritte Gruppe setzt die maximalen Kosten bei über 15 Euro an. Das trifft auf *Landkreis 5*, *Stadt 20*, *Landkreis 23*, *Landkreis 27* und *Landkreis 29* zu. In den *Landkreisen 14* und *24* wurde lediglich auf eine Kostenfestlegung im Einzelfall verwiesen.

III.8.3 Wechselwirkungen zwischen BuT-Lernförderung und lokalen Angeboten der Nachhilfe

Ausgangspunkt für die Auswertungen in diesem Unterabschnitt ist die Frage, ob in den untersuchten Fallstudien-Kommunen aus Sicht der befragten Akteure ein ausreichendes lokales Angebot an mit BuT förderfähiger Lernförderung oder vergleichbarer vorrangiger Leistungen existiert. Dabei zeigt sich folgendes Bild: In 13 Fallstudien-Kommunen wurde von Seiten der Leistungsstellen, Anbieter und Multiplikator/inn/en auf ein ausreichendes lokales Angebot an förderfähigen Angeboten verwiesen. In sechs dieser Kommunen existierten dabei zur BuT-Lernförderung keine vorrangigen Leistungen. Das umfangreiche lokale Angebot ist in diesen Fällen darauf zurückzuführen, dass es sich ausnahmslos um große Großstädte bzw. großstädtisch geprägte Regionen handelte. Die übrigen sechs Kommunen waren kleine Großstädte oder Landkreise, in denen es vorrangige Leistungen (insbesondere kostenlose Nachhilfe an Schulen) gibt. In zehn Fallstudien-Kommunen wurde berichtet, dass kein ausreichendes lokales Angebot vorhanden ist. Dabei handelte es sich ausnahmslos um Landkreise. Vier dieser Kommunen verfügten über kein Angebot an vorrangigen Leistungen. Die übrigen sechs Kommunen hatten alle ein Angebot an vorrangiger kostenloser Nachhilfe an Schulen, die jedoch nicht als ausreichend angesehen wurde. Im Folgenden wird das lokale Angebot an über BuT-förderfähiger Lernförderung entlang der besagten Unterscheidungen genauer beschrieben.

Lokales Angebot reicht aus, es gibt keine vorrangigen Leistungen

Diese Konstellation trifft ausschließlich auf die Großstädte bzw. eine großstädtisch geprägte Region im Sample zu. Förderfähige Angebote existierten in allen Fällen in großer Zahl und waren gut erreichbar. Teilweise existierten kostenlose (nicht vorrangige) Angebote der Nachhilfe, die auch von BuT-Leistungsberechtigten genutzt werden konnten. Eine befragte BuT-Koordinatorin aus *Stadt 15* verwies darauf, dass die Existenz dieser Angebote zwar einen bestehenden Bedarf an Nachhilfe decke, sich aber negativ auf die Inanspruchnahme der BuT-Lernförderung auswirken könne. In *Stadt 03* und *Stadt 19* bestand die BuT-Lernförderung ausschließlich als Angebot in der Schule. In *Stadt 03* wurden Honorarkräfte mit der Erbringung der BuT-Lernförderung in der Schule beauftragt. Das Angebot stand potenziell an jeder Schule zur Verfügung. In *Stadt 19* waren zum Zeitpunkt der Erhebungen im Frühjahr 2014 noch nicht an allen Schulen im untersuchten Stadtbezirk die notwendigen Kooperationsvereinbarungen mit Anbietern von Lernförderungen geschlossen worden. Insgesamt wurde das über BuT förderfähige Angebot aber in allen sechs betreffenden Kommunen als ausreichend angesehen.

In keiner dieser sechs Fallstudien-Kommunen gab es gegenüber der BuT-Lernförderung vorrangige Leistungen. Einen Sonderfall stellte *Stadt 15* dar, wo Nachhilfe an Schulen (wie bereits vor BuT) zum Teil aus Spenden- und Stiftungsmitteln fi-

nanziert wurde. Dies trifft jedoch nur für Kinder und Jugendliche zu, die entweder keinen BuT-Anspruch haben oder diesen nicht geltend machen.

Sechs der betreffenden Fallstudien-Kommunen geben an, dass sich das förderfähige Angebot an Nachhilfe insgesamt ausgeweitet habe. In einer Einheit (*Stadt 28*) ist es nach Einschätzung der Befragten konstant geblieben. Im großstädtisch geprägten *Landkreis 04* gehen die befragten Führungskräfte aus dem Jobcenter davon aus, dass aufgrund von BuT ein neuer Markt entstanden sei und sich ein neuer Anbieterkreis aufgebaut habe. Das wurde jedoch als positiv bewertet. Kritisiert wurde jedoch nicht nur hier, dass Lernförderer ihre Preise an die bezuschussten Höchstgrenzen angepasst haben. Das gelte vor allem für große Lernförderanbieter, die über BuT einen höheren als den regulären Preis abrechnen würden. Auf der „Anbieterseite sind die Lernförderzentren wie Pilze aus dem Boden geschossen“, war auch in *Stadt 06* der Eindruck vieler Gesprächspartner/innen: Die Stundensätze der kommerziellen Lernförderinstitute hätten sich im Laufe der Zeit „genau auf das Maximalmaß, was wir bezahlen können, erhöht. Und insgesamt sind, würde ich sagen, mancher Lernförderanbieter hat sich darauf spezialisiert, BuT Kinder zu betreuen.“ (Anbieter) Einige Institute schlossen Langzeitverträge mit Eltern ab oder verlangten hohe Vorleistungen, um ein „Geschäft“ machen zu können. Auch in *Stadt 15* gingen mehrere befragte Mitarbeiter/innen in den Leistungsstellen sowie Schulsozialarbeiter/innen davon aus, dass aufgrund der BuT-Leistungen im Bereich der Lernförderung neue Anbieter entstanden sind. Zudem hätten sich Anbieter auf BuT-Lernförderung spezialisiert. Eine Befragte kritisiert, dass durch BuT „eine Nachhilfeindustrie produziert“ (Beratende) wurde und keiner kontrolliere, was die Anbieter machen. Diese Aussage hängt damit zusammen, dass in *Stadt 15* grundsätzlich keine Prüfung der Geeignetheit der Anbieter von BuT-Lernförderung erfolgt. In *Stadt 19* wurde ebenfalls berichtet, dass einzelne Anbieter von Lernförderung ihr Angebot stark auf die Fördermöglichkeiten von BuT ausgerichtet haben. Als die BuT-Lernförderung eingeführt wurde, seien Lernförderungsanbieter auf die Schulen zu gegangen und hätten ihre Leistung angeboten.

Darüber hinaus besteht in vier der betreffenden Fallstudien-Kommunen ein Angebot an schulischer Lernförderung. Das betrifft zum einen die *Städte 03* und *19*, wo die BuT-Lernförderung grundsätzlich in der Schule erbracht wird. Außerhalb der Schulen gibt es hier kein über BuT förderfähiges Angebot an Lernförderung und damit keinen externen Markt für die Leistung. Die Anbieter sind über die Schule organisiert, und die Leistungsberechtigten selbst können die Anbieter nicht wählen. In *Landkreis 04* ist über die BuT-Lernförderung ein vorher bereits vorhandenes Angebot an Nachhilfe in der Schule ausgeweitet worden. Dieses Angebot wird ebenfalls über externe Anbieter abgedeckt. Schließlich wurde in *Stadt 10* auf das Angebot der Nachhilfe in einem Stadtteil mit einem hohen Anteil an Familien mit Migrationshintergrund und Transferleistungsbezieher/innen hingewiesen. Dort ist im Zuge der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets ein Ladengeschäft entstanden, in dem Lernförderung für Kinder und Jugendliche angeboten wird. Das Angebot finanziert sich weitgehend über BuT, wird aber auch von ehrenamtlichem Engagement getragen.

Lokales Angebot reicht aus, es gibt vorrangige Leistungen

Diese Konstellation findet sich im Falle der kleineren Großstädte im Sample sowie einiger Landkreise. Übereinstimmend äußerten sich die befragten Akteure in der Einschätzung darüber, dass in Bezug auf alle Leistungsarten ausreichende Angebotsstrukturen vorhanden sind. Im Fall von *Landkreis 02* ist dies auf die unmittelbare Nachbarschaft zu *Stadt 03* zurückzuführen. So ist die nächste Stadt im Kreisgebiet von dort aus in wenigen Minuten zu erreichen. Viele Anbieter hätten sich daher im „Speckgürtel“ angesiedelt. Aber auch in den stärker ländlich geprägten Flächenkreisen vom Angebotsmuster B wurde von einem überwiegend flächendeckenden ortsnahen Angebot berichtet. In *Landkreis 05* wurde das vor allem auf die privaten Anbieter von Lernförderung zurückgeführt. In *Landkreis 05*, *Stadt 26* und *Landkreis 27* spielen darüber hinaus kostenlose schulische Angebote der Nachhilfe oder ehrenamtliche Hausaufgabenhilfe als vorrangige Leistungen eine wesentliche Rolle für die Verfügbarkeit eines ausreichenden Angebots.

In vier der betreffenden Fallstudien-Kommunen wurde davon ausgegangen, dass sich durch BuT die förderfähigen Angebote ausgeweitet haben. Im *Landkreis 02* seien jetzt insbesondere mehr gewerbliche Anbieter am Markt als 2011. Auch in *Landkreis 05* sind nach Auskunft der Mitarbeiter/innen des Jobcenters bei der gewerblichen Lernförderung neue Anbieter auf den Plan getreten. Überdies seien die bestehenden kommerziellen Anbieter deutlich gewachsen und hätten ihr Angebot vergrößert, weil sie mehr Zulauf wegen BuT bekommen haben. Die privaten Anbieter habe es schon immer gegeben, sie würden jetzt lediglich das veränderte Finanzierungsangebot mitnehmen. Die ortsnahe Erreichbarkeit der Lernförderangebote sei jedoch vor allem durch die privaten Anbieter gegeben. So könne sich beispielsweise auch die Nachbarstochter, die in der 12. Klasse ist, als Anbieterin anerkennen lassen. Die Leiterin eines Nachhilfeinstituts äußerte aber den Verdacht, dass es im Bereich der Lernförderung durch BuT zu einer Art Unterbietungswettbewerb gekommen sei, da private Anbieter die Lernförderung günstiger anbieten als kommerzielle Nachhilfeinstitute. Lernförderung, die in der Schule angeboten wird, habe nach Angaben der Mitarbeiter/innen aus dem Jobcenter in *Landkreis 05* generell abgenommen, da die Schulen dafür keine Kapazitäten mehr haben.

In *Stadt 20* berichteten Sachbearbeiter/innen von Lernförderanbietern, die nach eigener Aussage durch den Zuwachs von BuT-Schüler/innen inzwischen ihre maximalen Kapazitäten erreicht haben. Grundsätzlich reguliere sich der Markt der Anbieter selbst. Deshalb wurden auch keine Preisobergrenzen festgelegt, sondern die Preise werden im Rahmen von Vereinbarungen mit der BuT-Stelle festgelegt. Ein großer bundesweiter Nachhilfeanbieter forderte für BuT-Lernförderung einen extra Tarif und eine Mindeststundenzahl. Wenn die Bewilligung nicht zu diesem Tarif passt, wird die Dienstleistung durch den Anbieter abgelehnt. Schließlich haben sich in *Landkreis 27* laut Angaben der Leistungsstellen die Zahl der Anbieter und die Preise durch BuT nicht verändert. So seien es bei den großen Anbietern „auch nicht BuT-Leistungsempfänger, die die bedienen in großem Stile. Das sind ganz andere. Das sind die, bei denen die zwei

im Abitur kommen muss.“ (Führungskraft) Die Nachfrage nach BuT-Lernförderung habe dennoch kontinuierlich zugenommen. Auch ein Anbieter bestätigt diese Wahrnehmung: In den letzten zwei bis drei Jahren sei die Zahl ungefähr um 15-20 Prozent gestiegen, das entspricht ungefähr fünf bis zehn Kindern.

Lokales Angebot reicht nicht aus, es gibt keine vorrangigen Leistungen

Diese Konstellation findet sich in einem Teil der Landkreise im Sample. In allen betreffenden Kommunen wird auf das Problem der schwierigen Erreichbarkeit von Angeboten der BuT-Lernförderung in ländlichen Gegenden hingewiesen. Zugleich bestehen (bislang) keine ausreichenden schulischen Angebote, die eine wohnortnahe Lernförderung ermöglichen würden. In *Landkreis 01* gibt es Angebote kommerzieller Lernförderung in den städtischen Zentren des Kreises. Dafür müssten die Leistungsberechtigten aber zum Teil lange Anfahrtswege auf sich nehmen. Zwar sei die Beförderung zur Schule sichergestellt. Wenn aber die Lernförderung an einem anderen Ort stattfindet, sei das oft nicht möglich, weil der öffentliche Nahverkehr nicht ausreichend ausgebaut ist, zusätzliche Kosten für die Anfahrt entstehen oder die Angebote in einer angemessenen Zeit nicht erreicht werden können. Ausdrückliches Ziel ist es deshalb, die Lernförderung zukünftig verstärkt an den Schulen zu etablieren. Das sei bisher jedoch noch nicht genug gelungen. In den *Landkreisen 09* und *11* wurde eine ähnliche Problematik geschildert. Die schwierige Erreichbarkeit von Angeboten betrifft dabei jeweils die besonders ländlicher geprägten Kreisgebiete. Eine Besonderheit zeigt sich in *Landkreis 14*. Dort wurde deutlich, dass es insgesamt nur vergleichsweise wenige Bezieher/innen von Sozialleistungen gibt und es daher für die Nachhilfeanbieter weniger attraktiv sei, sich im Kreis anzusiedeln. Dies wurde von den Befragten allerdings eher als positiv im Sinne der Vermeidung eines Überangebotes bewertet.

In keiner der betreffenden Fallstudien-Kommunen benannten die Gesprächspartner/innen vorrangige Leistungen. In den *Landkreisen 09* und *11* hätten auch vorher keine vergleichbaren Leistungen für Nachhilfe bestanden. In *Landkreis 14* war vor BuT neben Leistungen nach § 21 Abs. 6 SGB II eine Förderung über einen Sozialfonds im Rahmen der „familienfreundlichen Gemeinde“ möglich, über den auch Sozialtarife für die Förderung von Nachhilfe gewährt wurden. Dieser existiert nach wie vor, greife aber nur noch dort, wo BuT-Leistungen nicht bzw. noch nicht greifen.

Bezüglich der Entwicklung der Angebotsstruktur unterscheiden sich die betreffenden Kommunen. Während in *Landkreis 14* auf die Kontinuität eines Angebots verwiesen wurde, gingen Befragte in *Landkreis 01* davon aus, dass sich die Nachfrage nach Lernförderung durch BuT erhöht habe und kommerzielle Anbieter ihre Kapazitäten an der erweiterten Nachfrage ausrichten. In *Landkreis 11* wurde ebenfalls eine Ausweitung der Kapazitäten auf Seiten der Anbieter beobachtet. So hätten die gewerblichen Anbieter von Lernförderung von Anfang an aktiv Werbung betrieben, so dass es sich inzwischen nach Angaben eines befragten Anbieters bei ungefähr 20 Prozent der Teilnehmenden um Kinder handelt, die über BuT gefördert werden. 2011 war es zunächst nur

ein Prozent gewesen. Insgesamt dominierte bei den Befragten in den *Landkreisen 01 und 11* dennoch die Einschätzung, dass das Angebot an über BuT förderfähiger Lernförderung unzureichend sei.

Lokales Angebot reicht nicht aus, es gibt vorrangige Leistungen

Zentral für dieses Angebotsmuster ist ebenfalls das Problem der schwierigen Erreichbarkeit der Angebote der BuT-Lernförderung. Diese Konstellation findet sich ausschließlich in einigen Landkreisen im Sample. Im Unterschied zu den im vorigen Unterabschnitt genannten Kommunen zeichnen sie sich dadurch aus, dass es zwar ein als unzureichend eingeschätztes Angebot an mit BuT förderfähigen Nachhilfeangeboten gibt, zugleich aber vorrangige Leistungen bestehen. Die Problembeschreibungen in den betreffenden Fallstudien-Kommunen ähnelten sich stark. In allen Landkreisen wurde die schwierige Erreichbarkeit der Angebote betont. In *Landkreis 17* stellten die Kosten für die Busfahrkarte, die nicht übernommen werden, ein Hindernis für die Erreichbarkeit der Angebote dar.

In allen betreffenden Fallstudien-Kommunen fanden sich kostenlose Angebote für Nachhilfe in Schulen als vorrangige Leistungen. So müssen in *Landkreis 24* die Schulen auf dem Antragsformular bzw. in der Anlage zum Antrag vermerken, ob sie ein eigenes Angebot haben oder nicht. Auch in *Landkreis 23* war die Voraussetzung für die Inanspruchnahme, dass die vorhandenen schulischen Angebote zur Lernförderung ausgeschöpft werden und nicht ausreichen, um die Lernzielgefährdung abzuwenden. In *Landkreis 17* soll Lernförderung nur im Ausnahmefall die Förderangebote ergänzen, die von Schulen und schulnahen Trägern (z.B. Fördervereine) organisiert werden. In *Landkreis 16* fragten die Sachbearbeiter/innen gegebenenfalls direkt bei den Schulen an, ob ein schulisches Angebot eingerichtet werden kann:

„Also das ist unsere Arbeit, da mit Fingerspitzengefühl und ein bisschen Diplomatie bei den Schulen rauszufinden, ob es denn nicht doch jemanden gäbe, der für 15 Euro in der Stunde da, auch ältere Schüler, und das ist natürlich dann auch so was z. B. so eine Studentin, ich weiß nicht mehr, Bafög war das dann, die gesagt hat, sie darf ja nicht mehr verdienen, dann wird es ja wieder gestrichen. Ich sage: Ja, wir sind jetzt nicht die Stelle, die jetzt da mit dem Finanzamt zusammen arbeitet, wir sind dann froh, dass es jemand macht.“ (Fachkraft)

In *Landkreis 17* wurde auf vorrangige Leistungen verwiesen, die über ein ehrenamtliches Nachhilfeprojekt bestehen. Dieses Projekt stellt eine alternative Möglichkeit der Nachhilfe zu den BuT-Leistungen der Lernförderung dar. Schülerinnen und Schüler aus höheren Klassen geben in diesem Projekt jüngeren Schüler/inne/n Nachhilfe. Dieses Angebot sei mit geringen Kosten verbunden und es werde darüber viel Bedarf abgedeckt. Zudem fand sich in *Landkreis 17* eine mögliche Förderung durch Stiftungsmitel oder einen Wohlfahrtsverband für Kinder in Wohngruppen.

Die Nachhilfeangebote an Schulen sind in den betreffenden Kommunen überwiegend neu entstanden. Lediglich in einer Fallstudien-Kommune (*Landkreis 16*) gab es bereits vor BuT kostenlose Nachhilfe an Schulen. In den *Landkreisen 17, 23, 24, 25* und *29* existierten vor BuT keinerlei vergleichbare Leistungen. Bezüglich der Angebotsentwick-

lung wird im *Landkreis 16* darauf hingewiesen, dass größere, kommerzielle Lernstudios ihr Angebot auf BuT erweitert haben und mit eigenen Konzepten gezielt Leistungsbe-rechtigte ansprechen. Einige Schulen scheinen dagegen ihre kostenlosen Fördermög-lichkeiten bzw. Fonds sogar eingeschränkt zu haben. Antragssteller/innen, die eine BuT-Ablehnung erhalten haben, wurden jedoch darauf hingewiesen, den Ablehnungs-bescheid der Schule vorzulegen, damit sie gegebenenfalls doch über ein schulisches Förderangebot unterstützt werden. Auch in *Landkreis 29* stellte sich das verfügbare Angebot an BuT-Lernförderung als begrenzt dar. Im Kreisgebiet gab es nur vier größe-re Anbieter. Deshalb würden verstärkt ehemaligen Lehrkräften als Anbieter in Betracht gezogen:

„Wir haben, wie ich schon gesagt hatte, auch ein sehr begrenztes Angebot letztendlich und wir müssen ja eigentlich froh sein, wenn sie die Sachen auch anbieten. Also es gibt ja dann auch Grundschullehrer für Mathe, Realschullehrer, ja, dass man das überhaupt decken kann. Also, wie gesagt, da sind schon die Eltern dann selber in der Pflicht, sich da die Einrichtung zu suchen, die ihren Ansprüchen gerecht wird, ja. Ich meine, bis jetzt haben sie immer alles gefunden, also ein Angebot konnten sie uns schon vorlegen dann, aber es sind momentan nur vier große Einrichtungen. [...] Nein, ein großes Angebot nicht, aber momentan reicht es gerade noch so.“ (Fachkraft)

Auch in *Landkreis 29* hätten Anbieter von Lernförderung mit der BuT-Einführung inten-siv um Absprachen mit der Leistungsstelle geworben und nach Einschätzung der Fachbereichsleiterin darauf gehofft, das eigene Angebot zu vergrößern. Vermutet wird, dass den Anbietern durch BuT Vorteile entstanden sind, weil dadurch mehr Kinder Leistungen nutzen können, die sie sich vorher nicht hätten leisten können. Ob dadurch Preise gestiegen sind, könne man aber nicht beurteilen. In *Landkreis 23* haben die BuT-Mitarbeiter/innen aus dem Jobcenter ausdrücklich keine Preiserhöhungen festge-stellt. Das wird aber auch darauf zurückgeführt, dass gewerbliche Anbieter hier grund-sätzlich nicht als Anbieter von Lernförderung in Frage kommen.

III.8.4 Hemmende und fördernde Faktoren für die Inanspruchnahme der BuT-Lernförderung

Als Hemmnis für die Inanspruchnahme der Lernförderung kann gelten, wenn eine gro-ße Zahl an Nachweisen beigebracht werden muss, um den Leistungsanspruch zu be-gründen. So zeigten etwa auch die Aussagen der Leistungsberechtigten in Abschnitt III.8.2, dass diese die Beschaffung zahlreicher Nachweise als Hürde bei der Antragstel-lung wahrnehmen. Erschwerend kommt in drei der untersuchten Fallstudien-Kommunen (*Landkreis 02, Stadt 26, Landkreis 27*) hinzu, dass die Leistungsberechtig-ten Kostenvoranschläge von Leistungsanbietern beibringen müssen. Diese Anforde-rung erhöht die Schwelle für die Antragsstellung zusätzlich. Zugleich zeigte sich in den Aussagen der Leistungsberechtigten, dass die Unterstützung durch Schulpersonal und Schulsozialarbeit durch Information über die notwendigen Nachweise sowie bei der Beschaffung dieser Nachweise die Zugangshürden herabsetzt.

Als fördernde Faktoren wurden in einigen Fallstudien-Kommunen vereinfachte An-tragsverfahren benannt. Im *Landkreis 04* müssen etwa Leistungsberechtigte beim Leis-

tungsanbieter lediglich eine BuT-Berechtigung vorlegen, die ihnen automatisch mit dem Grundleistungsbescheid zugeschickt wird. Wenn die BuT-Berechtigung und eine Bedarfsbestätigung der Schule vorliegen, dürfen die Schüler/innen ohne weitere Rücksprache mit der zuständigen Leistungsstelle in den Unterricht aufgenommen werden. Der Anbieter rechnet dann die Leistungen über ein Listenverfahren ab. Dieses vereinfachte Verfahren kam aber bislang nur bei zwei Nachhilfeinstituten im Landkreis zur Anwendung. In *Stadt 03* wird die Antragstellung über die Schulen abgewickelt. Die zuständige Behörde prüft lediglich die Leistungsberechtigung. Erbracht wird die BuT-Lernförderung dann ebenfalls in der Schule. In *Stadt 19* wird die Lernförderung ebenfalls über die Schule organisiert. Die Leistungsberechtigten müssen dafür einen Sozialpass vorlegen, der einmalig ausgestellt wird. Eine Hürde wird hier jedoch darin gesehen, dass die Leistungsberechtigten des Sozialpass halbjährlich und fristgerecht verlängern müssen, um Leistungen weiter in Anspruch zu nehmen.

Als hemmender Faktor der Inanspruchnahme wurde die Häufigkeit genannt, mit der die BuT-Lernförderung neu beantragt werden muss. So verwies etwa die Leiterin eines Nachhilfeinstituts in *Landkreis 05* darauf, dass eine vierteljährliche Bewilligung der Lernförderung beim Jobcenter notwendig sei, was sie als einen schwerwiegenden hemmenden Faktor wertete. Die Leistungsberechtigten müssten die Nachweise jedes Mal erneut erbringen. Und auch die Lehrer seien nicht begeistert, wenn sie zum wiederholten Male eine Begründung schreiben müssen. Als hemmender Faktor wurde es auch gesehen, wenn die Lernförderung erst ab dem zweiten Schulhalbjahr bewilligt wird. In den betreffenden Fallstudien-Kommunen werden Anträge im ersten Schulhalbjahr grundsätzlich abgelehnt. Andere Kommunen fördern bereits nach den Herbstferien, was jedoch von befragten Leistungsberechtigten ebenfalls als unzureichend gesehen wird. So stellten Leistungsberechtigte fest, dass für den Lernerfolg eine kontinuierliche Lernförderung notwendig sei. Immer wieder wurde deshalb auch kritisiert, dass die BuT-Lernförderung abgelehnt wird, weil keine akute Versetzungsgefährdung (mehr) besteht. Um dennoch eine Förderung zu ermöglichen, brachten einige der befragten Eltern (oder die Kinder) selbst das Geld für die Nachhilfe auf. Eine Besonderheit bestand in *Stadt 10*, wo die BuT-Lernförderung nur für maximal sechs Monate über die gesamte Schullaufbahn hinweg gefördert wird. Hier komme es vor, dass Eltern den Antrag auf BuT-Lernförderung zurückziehen, weil sie sich die Möglichkeit der Lernförderung für spätere Bedarfe (z.B. Schulabschluss verbessern) „aufheben“ wollen.

Mehrere Anbieter, Beratende und Leistungsberechtigte kritisierten, dass die Sachbearbeiter/innen in den Leistungsstellen über die Notwendigkeit von Lernförderung entscheiden, obwohl sie hierfür keine fachliche Kompetenz besitzen. Dies bestätigten zum Teil auch die Mitarbeiter/innen aus den Leistungsstellen selbst:

„Aber da gibt's einfach einen weiten Spielraum, wo man wirklich teilweise in das Leben eines Kindes eingreift und darüber urteilen muss selber, ist das jetzt – kann ich nicht, ich bin keine pädagogische Fachkraft, wir kriegen die Bestätigung von dem Lehrer und da steht zwar drin, die und die Note, die und die Nachweise, aber das ist alles schwammig, und dann das selber zu entscheiden, weil dann kommen natürlich die Eltern und sagen:

Sie haben jetzt durch Ihre Entscheidung, meinem Kind das abgeschnitten, dass es auf eine bessere Schule geht oder Nachhilfe bekommt.“ (Führungskraft)

Vielfach wurde davon ausgegangen, dass eine stärkere Zuständigkeit der Schulen für die Bestätigung der Notwendigkeit der zusätzlichen Lernförderung, vor allem aber auch für die Organisation der Leistungserbringung zu einer Verbesserung der Lernförderung und einer verbesserten Angebotsstruktur führen würde. Allerdings mangle es hier nach Aussage einiger Befragter auch am Willen und an der Initiative bei den Schulen, da sie vor dieser zusätzlichen Aufgabe zurückschrecken. In diesem Sinne berichten etwa Mitarbeiter/innen einer Abrechnungsstelle in *Stadt 15*, dass die Schulen den BuT-Leistungen teilweise genervt oder sogar ablehnend gegenüberstehen, da diese sich ihnen in erster Linie als Mehrarbeit darstellen. Schließlich hänge es, so die Aussage aus vielen der Fallstudien-Kommunen, maßgeblich vom Engagement einzelner Mitarbeiter/innen in den Schulen ab, ob BuT-Leistungen wie die Lernförderung mehr oder weniger in Anspruch genommen werden.

Von verschiedener Seite aus wurde Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in den Leistungsstellen vorgeworfen, Leistungen zur Lernförderung nicht zu bewilligen, um Kosten zu sparen. Dies spiegelte sich teilweise auch in den Aussagen der Mitarbeiter/innen in den Leistungsstellen wider. So bewillige in *Landkreis 27* vor allem das Jobcenter bei Lernförderung ausdrücklich restriktiv, in der Befürchtung, dass die Nachfrage sonst überhand nehmen könnte. In *Landkreis 29* habe man die Bewilligungspraxis zunächst bewusst eher restriktiv gehandhabt und musste sich im Nachhinein zum Teil der Rechtsprechung beugen. Hier vermutete die befragte Fachbereichsleiterin, dass Leistungsberechtigte aufgrund des Aufwands und des langwierigen und strengen Bewilligungsverfahrens abgeschreckt sein könnten, BuT-Lernförderung zu beantragen. In einigen Fallstudien fand sich schließlich auf Seiten der Sachbearbeiter/innen bezüglich der BuT-Lernförderung die Wahrnehmung eines Gerechtigkeitsproblems. So wurde kritisiert, dass Kinder von Leistungsberechtigten insbesondere gegenüber Kindern von Geringverdiener-Haushalten bevorzugt werden, wenn sie geförderte Nachhilfe erhalten. Inwieweit sich diese Haltung als hemmender Faktor bemerkbar macht, ist allerdings schwer zu beurteilen.

Als hemmender Faktor der Inanspruchnahme der BuT-Lernförderung wurde von Seiten mehrere Befragter aus verschiedenen Landkreisen das fehlende Angebot im ländlichen Raum angesprochen. So sei der öffentliche Nahverkehr im ländlichen Gebiet oft nicht gut ausgebaut, und Fahrtkosten werden nicht erstattet. Als Lösungen für dieses Problem wurden unter anderem diskutiert, die Lernförderung stärker an den Schulen anzusiedeln und verstärkt private Anbieter für die Lernförderung zu gewinnen, die gegebenenfalls auch Einzelunterricht zu Hause erteilen.

Grundsätzlich wurde wiederholt angemerkt, dass ein funktionierendes Alternativangebot in den Fallstudien-Kommunen dazu führt, dass Lernförderung weniger in Anspruch genommen wird. Das betrifft das Angebot an vorrangigen Leistungen, aber auch kostenlose lokale Angebote. In diesem Sinne können etwa auch Angebote im Rahmen der

Ganztagsbetreuung ein hemmender Faktor der Inanspruchnahme der BuT-Lernförderung sein.³⁴

Als angebotsseitige fördernde Faktoren der Inanspruchnahme lassen sich mehr oder weniger informelle Strategien des Umgangs mit den Vorgaben der Leistungsstelle auf Seiten der Anbieter identifizieren. So lassen etwa einige Anbieter die Kinder und Jugendlichen schon teilnehmen, wenn vermutet wird, dass die Leistungen bewilligt werden. Ein Anbieter von Lernförderung berichtete, dass die Eltern sehr dankbar darüber seien, dass die Leistungen bei akutem Bedarf in Anspruch genommen werden können, obwohl sie noch auf den Bescheid warten müssen.

Als grundsätzliches Problem bei allen Leistungen, bei denen Nachweise von Seiten der Schule zu erbringen sind, wurde immer wieder auf die Scham auf Seiten der Leistungsberechtigten verwiesen, sich gegenüber dem Schulsekretariat, der Lehrkraft und schlimmstenfalls der ganzen Klasse als Bezieherin oder Bezieher von Sozialleistungen erkennen geben zu müssen. Hier wurde vor allem darauf verwiesen, dass eine Sensibilität auf Seiten der schulischen Akteure vorhanden sein müsse, um diesbezügliche Hürden bei der Antragsstellung aus dem Weg zu räumen. Eine befragte alleinerziehende Mutter berichtete von der Scham ihres Sohnes. Der 17-jährige Gymnasiast brauche für ein erfolgreiches Abitur dringend Nachhilfe in Mathematik, in anderen Fächern sei er gut bis sehr gut. Er habe sich ein Jahr lang geweigert, Nachhilfe in Anspruch zu nehmen, weil er auf keinen Fall wollte, dass Schulkameraden erfahren, dass er vom Staat dafür Geld bekommt. Die Mutter musste der Lehrerin das Versprechen abnehmen, dass niemand davon erfahren würde. Von den Eltern (aber auch von Kindern und Jugendlichen selbst) wurde die Inanspruchnahme von Nachhilfe zum Teil eigenes Versagen wahrgenommen. Teilweise würden sich Eltern deshalb auch den Förderbedarf ihres Kindes nicht eingestehen.

Vielfach wurde die Inanspruchnahme von Lernförderung in Abhängigkeit vom Engagement der Eltern gesehen. So müssten die Leistungsberechtigten für die Inanspruchnahme der Leistung selbst aktiv werden. Ältere Jugendliche müssten selbst den Förderbedarf erkennen und sich darum kümmern. Das Problem wurde zum Teil im Verhalten der Leistungsberechtigten verortet: Diese seien zu bequem, um einen Antrag zu stellen. Schließlich wurde aber auch betont, dass die Leistungsberechtigten nicht nur um die Möglichkeit der Förderung und das Procedere der Antragsstellung wissen müssen, sondern auch eine mehr oder weniger ausgeprägte Fähigkeit im Umgang mit Behörden und grundlegende sprachliche Kompetenzen mitbringen müssen, um einen Antrag auf BuT-Leistungen zu stellen. Immer wieder wurde auf die sprachlichen

³⁴ Das Sozialgericht Speyer stellte in seinem Urteil vom 27.3.2012 fest, dass ein Antrag auf angemessene Lernförderung nach § 28 Abs. 5 SGB II nicht mit der Begründung abgelehnt werden kann, dass der Besuch einer Ganztagschule eine Lernförderung grundsätzlich ausschließt. Zwar sei bei Ganztagschulen davon auszugehen, dass ein größeres schulisches Förderangebot (z.B. Hausaufgabenbetreuung) besteht. Für die Gewährung einer ergänzenden angemessenen Lernförderung im Sinne von § 28 Abs. 5 SGB II sei jedoch in jedem Einzelfall eine individuelle Prüfung erforderlich und eine auf das Schuljahresende bezogene prognostische Einschätzung unter Einbeziehung der schulischen Förderangebote zu treffen.

Schwierigkeiten von Leistungsberechtigten mit Migrationshintergrund verwiesen, die eine Antragsstellung stark erschweren können.

Mehrere Befragte kritisierten, dass es für Kinder häufig mit Diskriminierungserfahrungen verbunden sei, wenn die Lehrkräfte bei der Antragstellung für einen Ausflug oder für Lernförderung einen unsensiblen Umgang zeigten, indem sie gegenüber den Mitschüler/innen des Kindes den Leistungsbezug der Eltern öffentlich machten (siehe oben). Thematisiert wurde auch, welche Rolle den Schulen bei der grundsätzlichen Realisierung von Lernförderleistungen zufällt. In einigen Schulen der *Stadt 06* kämen Lehrer/innen z.B. direkt auf die dort eingesetzten BuT-Berater/innen zu und schlugen Schüler für eine Lernförderung vor. Als „Hürde“ erweise es sich dagegen, wenn andere Lehrkräfte den Umfang der Nachhilfe begrenzen:

„Ich habe sogar Lehrer, die sagen, wenn es um Lernförderung geht, man kann ja ankreuzen, für wie viel Stunden die dann ... ach, 35, das ist ein bisschen viel. Wir fangen mal mit 20 an. Ja was soll das denn? Macht doch einfach die Höchstzahl, damit sich das auch lohnt fürs Kind und die Eltern nicht 20-Mal beantragen müssen. Aber die Einstellung gibt es halt.“ (Beratende)

Darüber hinaus wurde als hemmender Faktor benannt, dass auch die Lehrkräfte den Förderbedarf der Schüler/innen nicht eingestehen wollen, da dies als Versagen der Schule bzw. als persönliches Versagen der Lehrkraft gewertet werden könnte. Zudem stünde ein Teil der Lehrkräfte der Teilnahme an Nachhilfeunterricht grundsätzlich kritisch gegenüber, weil sie davon ausgehen, dass sich die Schüler/innen sich dann im Unterricht nicht mehr anstrengen oder „nachhilfeabhängig“ werden.

Eine Anbieterin von Lernförderung sah in der mangelhaften Information und Unterstützung der Eltern durch die Lehrkräfte die wesentliche Hürde für eine Inanspruchnahme der Lernförderung. Viele Eltern hielten ihre Kinder für zu gut in der Schule, um Lernförderung in Anspruch zu nehmen. Für die Eltern allein sei es schwierig, den Förderbedarf zu erkennen. Gerade bei jüngeren Kindern seien sich Eltern oft nicht sicher, wie sie Zensuren und Rückmeldungen der Lehrkräfte interpretieren sollen. Sie seien daher auf die Hinweise der Lehrkräfte angewiesen.

III.9 Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung

III.9.1 Versorgungsquoten bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung

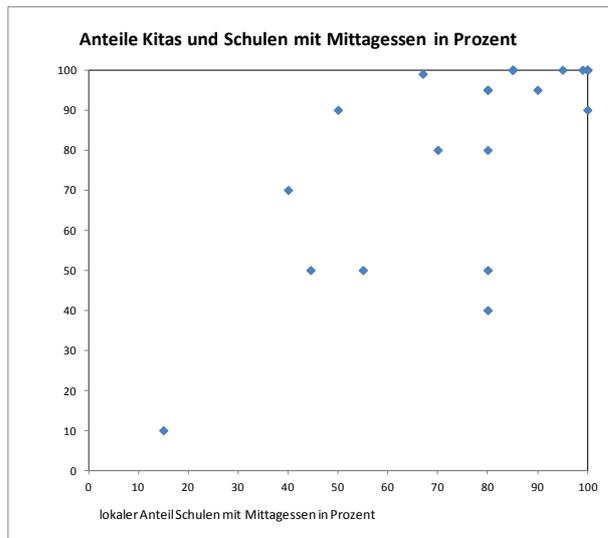
Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung kann nur grundsätzlich dort genutzt werden, wo Kitas, Tagespflegeeinrichtungen und Schulen ein solches Angebot vorhalten. Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes stand 2013 für gut 99 Prozent aller Kinder unter drei Jahren in Kindertagesstätten in den neuen Ländern einschließlich Berlin eine Mittagverpflegung zur Verfügung. In den alten Flächen-Ländern liegt die Quote landesdurchschnittlich zwischen knapp 52 Prozent in Baden-Württemberg und 86 Prozent im Saarland, die beiden Stadtstaaten wiesen mit 86 Prozent (Bremen) und 99 Prozent (Hamburg) eine deutlich höhere Versorgungsquote auf.³⁵ Auch der Anteil von Kindern in Ganztags-Grundschulen unterscheidet sich zwischen den Bundesländern erheblich. So besuchten im Schuljahr 2012/13 in Thüringen, Sachsen und Berlin zwischen 85 und 73 Prozent aller Schulkinder unter elf Jahren eine Ganztagsgrundschule. Hingegen lernte in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen je weniger als jedes vierte Kind in einer Ganztagsgrundschule. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt war die Nachmittagsbetreuung im Rahmen des Ganztagsbetriebs für je mehr als zwei Drittel der Kinder an einen Hort in Trägerschaft von Kindertageseinrichtungen delegiert.³⁶

In den 29 einbezogenen Kommunen verfügten im Jahr 2013 nach den Angaben aus den Leistungsstellen sehr unterschiedliche Anteile von Schulen bzw. Kitas über ein Angebot an gemeinschaftlichem Mittagessen (vgl. Abbildung III.7-1). In einer relevanten Gruppe von Kommunen stand in der großen Mehrzahl von Schulen und Kindertagesstätten eine Mittagsverpflegung zur Verfügung. Jeweils etwa ein Fünftel der Kommunen gaben an, dass maximal in der Hälfte der Schulen oder Kitas entsprechende Angebote zur Verfügung stehen. Auffällig war, dass rund ein Fünftel der Leistungsstellen dazu keine Angaben machen konnte. Dies erklärt sich unter anderem damit, dass in den Landkreisen die kreisangehörigen Gemeinden Schulträger sind und die bei der Kreisverwaltung angesiedelte BuT-Leistungsstelle deshalb keinen Überblick über die Angebotslandschaft hat.

³⁵ vgl. http://www.laendermonitor.de/fileadmin/contents/indikatoren/datenblaetter_2014/tab_2_lm14.jpg

³⁶ vgl. http://www.laendermonitor.de/fileadmin/contents/indikatoren/datenblaetter_2014/tab_41a1_lm14.jpg

Abb. III.9-1: Anteile von Kitas und Schulen in den 29 Fallstudien-Kommunen mit Angebot an gemeinschaftlichem Mittagessen 2013



Quelle: Online-Erhebung 2013, Frage IV.F.12 und IV.F.13, Antworten der Fallstudien-Kommunen³⁷

III.9.2 Lokale Vorgeschichte und alternative Förderstrukturen

Die Kosten für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Schulen und Kindertageseinrichtungen wurden vor der Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe nicht als Element staatlicher Sozialleistungen verstanden, die über das über das System der Grundsicherung oder das Bundeskindergeldgesetz zu gewährleisten waren, auch wenn dies spätestens seit 2007 politisch diskutiert wurde (vgl. Bundesrats-Drucksache 33/07). Deshalb förderten viele Kommunen einkommensabhängig insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen über ermäßigte Preise für das gemeinschaftliche Mittagessen in Schulen, Kitas und Horten. Für diese freiwilligen Leistungen setzten sie Mittel aus dem kommunalen Haushalt, von Stiftungen, aus EU-Förderprogrammen, Landesprogrammen oder von Fördervereinen ein.

So finanzierte beispielsweise Nordrhein-Westfalen im Rahmen seines Landesfonds „Kein Kind ohne Mahlzeit“ zwischen den Schuljahren 2007/08 und 2010/11 freiwillig 200 Euro pro Kind und Jahr für das Mittagessen in Ganztagschulen. Umgerechnet entsprach dies einem Euro pro Essen. Voraussetzung für eine solche Förderung war, dass die jeweiligen Kommunen eine einkommensabhängige Förderung von 50 Cent pro Essen bzw. 100 Euro pro Jahr aus eigenen Mitteln nachwiesen. Diese Förderung wurde als „Instrument zur Bekämpfung von Kinderarmut und zur Unterstützung der Kommunen und der bedürftigen Kinder und Jugendlichen“³⁸ aufgelegt, nachdem bei der Einführung von Ganztagschulen sichtbar geworden war, dass sich nicht alle Eltern

³⁷ Lesehilfe: Jedes Wertepaar bildet mindestens eine Fallstudien-Kommune ab. Wenn zwei oder mehrere Kommunen die gleichen Werte angegeben haben, dann sind sie in einem Wertepaar zusammengefasst.

³⁸ vgl. <http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/landesfonds-kein-kind-ohne-mahlzeit.html?cHash=3c1bcfd1250932e47efdb0065d94ccffgl>

die Kosten für ein warmes Mittagessen leisten konnten. Für die geförderten Kinder galten ähnliche Einkommensgrenzen wie bei den späteren BuT-Leistungen – Bezieher/innen von Kinderzuschlag waren einbezogen, Wohngeldbeziehende allerdings nicht, Ausnahmeregelungen waren möglich.

Hessen hatte über die Karl-Kübel-Stiftung zwischen 2008 und 2011 für Kinder aus einkommensschwachen Familien einen „Härtefonds zur Mittagessenversorgung an Hessischen Schulen“ aufgelegt. Die Stiftung verwaltete im Namen und für Rechnung des Landes die Mittel aus dem Härtefonds. Dazu beriet sie Ganztagschulen, unterstützte sie bei der Beantragung der Fördermittel und betrieb ein Programm-Controlling (vgl. Hessischer Landtag, Drucksachen 17/187 und 17/328, 18/1206). Die Schulen hatten „dafür Sorge zu tragen, dass die finanziell unterstützten Kinder, ohne diskriminiert zu werden, an den Mahlzeiten teilnehmen können“ (vgl. Hessischer Landtag, Drucksache 18/1962: 1).

Vor 2011 fanden sich in den Fallstudien-Kommunen folgende Varianten der Unterstützung von Familien bei der Finanzierung des Mittagessens in Kitas, Schulen und Horten:

- einkommensunabhängige Subventionen für jedes Mittagessen in Schulen oder Kitas, um allen Kindern und Jugendlichen die Teilnahme zu ermöglichen; teilweise nach Alter oder Einrichtungstyp gestaffelt (z. B. *Fallstudien-Kommunen 02, 03, 04, 19 und 29*);
- einkommensunabhängige Unterstützungsleistungen für Familien mit mehreren Kindern über so genannte Geschwister-Ermäßigungen (z. B. *Fallstudien-Kommunen 05 und 15*);
- einkommensabhängige Ermäßigungen für alle Kinder aus einkommensschwachen Haushalten für das Kita- und/oder das Schulmittagessen auf Antrag (z. B. *Fallstudien-Kommunen 01, 03, 04, 05, 06, 08, 19, 23 und 28*).

Für Kinder aus Familien, die als so genannte Härtefälle entweder bezüglich ihrer Einkommenssituation oder im Hinblick auf nichtmaterielle Hilfe bedürftig waren, wurden im Einzelfall und auf begrenzte Dauer die Kosten für das Mittagessen häufig vollständig übernommen (z. B. *Stadt 26*).

Seit der Einführung der BuT-Leistung besteht für die Kommunen und andere Finanziers weniger Grund, die Essensversorgung für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Haushalten in Schulen und Kitas zu subventionieren. Aus Sicht der lokalen Akteure reduziert jeder freiwillig eingesetzte kommunale Euro für die mit den BuT-Leistungen förderbaren Formen des Mittagessens den Umfang der Bundesmittel, die über die BuT-Leistungen vor Ort wirksam werden können. Daraus entstand ein klarer Anreiz, knappe lokale Ressourcen aus dem Bereich des geförderten Mittagessens in andere soziale Bereiche zu verlagern oder sie ganz einzusparen.

Die Bundesmittel für die BuT-Leistungen können für das gemeinschaftliche Mittagessen in Schulen, Kitas und der Kindertagespflege, nicht aber für die gleiche Leistung in

einem Hort eingesetzt werden, obwohl die Kinder auch im Hort in einer Gemeinschaft essen. Zudem können diese Bundesmittel nicht für Frühstück oder Vesper in Kitas oder Grundschulen eingesetzt werden. Diesen neuen Unterstützungsmöglichkeiten als Individualleistungen für Bedürftige passten sich die kommunalen wie auch die Landesförderprogramme an.

So wurde beispielsweise das erwähnte Landesprogramm „Kein Kind ohne Mahlzeit“ in Nordrhein-Westfalen Mitte 2011 eingestellt, nachdem die BuT-Leistungen für die gleiche Zielgruppe an die Stelle der freiwilligen Leistungen des Landes (und der Kommunen) getreten waren.³⁹ Seit Mitte 2011 wurde ein Teil der Landesmittel in einen Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“ umgewidmet. Er ist für die Förderung der Kosten für Mittagessen in Kitas, Horten, der Kindertagespflege und allen Schultypen für „Kinder und Jugendliche aus finanziell bedürftigen Familien“ eingerichtet, die keine BuT-Leistungen und keine Leistungen der wirtschaftlichen Jugendhilfe nach dem SGB VIII erhalten. Das Land erstattet den Kommunen auf Antrag einzelfallbezogen bis zu 80 Prozent der Kosten für das Mittagessen jenseits einer Eigenbeteiligung der Leistungsberechtigten von einem Euro und erwartet in der Regel, dass die Kommunen 20 Prozent der Förderung übernehmen.

Der „Härtefonds zur Mittagessenversorgung an Hessischen Schulen“ leistete für einen Übergangszeitraum von drei Monaten nach Einführung der BuT-Leistungen noch eine finanzielle Unterstützung für Schwellenhaushalte und jene Familien, die trotz Bedürftigkeit keinen Anspruch auf BuT-Leistungen hatten, und stellte dann seine Aktivitäten ein.

Sachsen-Anhalt hat in § 72a Schulgesetz bestimmt, dass die Schulträger an allen Schultagen „eine warme Vollwertmahlzeit für alle Schülerinnen und Schüler“ anzubieten haben. „Dabei soll ein sozial angemessener Preis gewährleistet werden. In besonderen Fällen sind Freitische zur Verfügung zu stellen.“⁴⁰ Um diese Vorgabe umzusetzen, die auch weiterhin gilt, müssen die Kommunen in ihren Satzungen Kriterien dafür definieren, wann ein Fall ein besonderer Fall im Sinne des Schulgesetzes ist. Über diese Kriterien können auch heute noch Personengruppen Vergünstigungen erhalten, die keinen Anspruch auf BuT-Leistungen haben.⁴¹

Die Kosten, die von den Familien für ein gemeinschaftliches Mittagessen in Schule oder Kita der Kinder aufgebracht werden müssen, schwanken zwischen den Fallstudien-Kommunen und innerhalb der Fallstudien-Kommunen zwischen den Kitas, Grundschulen und Sekundarschulen. Die häufig, aber nicht immer am Markt ermittelten Preise werden von den einen Kommunen gar nicht, von anderen Kommunen teils mehrfach subventioniert. Die Einzelpreise für ein Mittagessen lagen in den Fallstudien-Kommunen im Jahr 2014 bei etwa 1,80 Euro bis etwa 4,50 Euro. Abzüglich des Eigen-

³⁹ vgl. http://www.mais.nrw.de/04_Soziales/4_Soziales_Netz/Gegen_Kinderarmut/haertefallfonds/Merkblatt_Kommunen-7-Auflage.pdf

⁴⁰ vgl. http://www.mk.bildung-lsa.de/bildung/ge-schulgesetz_2009.pdf

⁴¹ In einer der kreisangehörigen Gemeinden einer der beiden Fallstudien aus Sachsen-Anhalt wurde beispielsweise definiert, ein besonderer Fall liegt vor, wenn eine Familie nicht unerheblich überschuldet ist, viele Kinder hat, Hilfen zur Erziehung erhält oder der Einrichtung Erkenntnisse über unausgewogene und nicht ausreichende häusliche Ernährung vorliegen.

anteils ergaben sich daraus monatlich durchschnittlich Aufwendungen von 16 bis 70 Euro, die für die bedürftigen Kinder und Jugendlichen durch die BuT-Leistung zu finanzieren wären.

Allerdings wurden diese Kosten in etwa der Hälfte der Fallstudien-Kommunen durch einkommensunabhängige oder einkommensabhängige, in der Regel freiwillige, kommunale Leistungen verringert. Ein Viertel der Fallstudien-Kommunen subventioniert die Mittagessen für alle Kinder und Jugendlichen, so dass der von den Eltern zu zahlende Preis für das gemeinschaftliche Mittagessen deutlich niedriger als der Marktpreis ist. Ein anderes Viertel der Kommunen gab an, den Eigenanteil zu den BuT-Leistungen ganz oder teilweise zu übernehmen. In einem dieser Fälle wurde der Eigenanteil bei Vorliegen einer sozialpädagogischen Notlage über eine Stiftung finanziert, in zwei Fällen gebiete dies ein Landesgesetz, in den anderen Fällen investierten die Kommunen hier freiwillig.

Die vor 2011 eingesetzten Mittel zur Förderung einkommensschwacher Familien wurden in der Mehrzahl der Fallstudien Kommunen entweder ganz eingestellt und mit den BuT-Mitteln substituiert bzw. reduziert oder auf andere Bereiche verlagert. Nur in wenigen Fällen wurden diese Mittel trotz der Möglichkeiten der Förderung über die BuT-Leistungen konstant gehalten. In der Mehrheit der Fallstudien-Kommunen bewirkte nach Ansicht der Leistungsstellen die Einführung eines Rechtsanspruchs auf die BuT-Leistungen, dass der Kreis der Leistungsberechtigten im Vergleich zu vorherigen kommunalen Unterstützungsmodellen deutlich erweitert wurde.

Aus *Stadt 19* und *Stadt 06* wurde berichtet, dass einkommensunabhängige kommunale Zuschüsse zu den Kosten des Mittagessens so hoch waren, dass die Leistungsberechtigten nur einen geringen Anreiz hatten, die BuT-Leistungen in Anspruch zu nehmen. Um diesen Anreiz zu erhöhen, wurden die Subventionen zurückgefahren, womit die Kosten, die für das Mittagessen zu zahlen sind, für alle Familien stiegen.

III.9.3 Angebot: Mittagsverpflegung als Element der Kindertages- und Ganztagsbetreuung

Unabhängig von der Einführung der BuT-Leistungen, aber parallel zu ihnen, hat sich mit dem Ausbau von Ganztagschulen der Anteil von Schulen und Kindertageseinrichtungen erhöht, die ein gemeinschaftliches Mittagessen anbieten. Gleiches gilt für die zunehmende Durchsetzung des Anspruchs auf mehr als halbtägige Betreuung in Kindertagesstätten und der Kindertagespflege. Zumindest in einigen Regionen haben unter anderem die Mittel aus dem Konjunkturpaket II zum Ausbau der Infrastrukturen für die Mittagsversorgung beigetragen. Häufig werden Betreuung und Mittagsverpflegung ‚im Paket‘ angeboten, und die Nutzung des Mahlzeitangebots setzt die Teilnahme an der Ganztagsbetreuung voraus.

Bei der Bewertung der Kosten des gemeinsamen Mittagessens in Kindertagesstätten und Tagespflege sind daher die bundesweit sehr unterschiedlichen Gebührenregelungen für die Kinderbetreuung in Einrichtungen zu berücksichtigen. In einigen Regionen

werden auf Antrag die Kita-Gebühren und die Hort-Gebühren für die Nachmittagsbetreuung von Grundschüler/innen einkommensabhängig ganz oder teilweise erlassen, in anderen Regionen wird das letzte Kindergartenjahr einkommensunabhängig aus Landesmitteln finanziert.⁴² In anderen Regionen müssen auch Menschen, die grundsätzlich BuT-Leistungen in Anspruch nehmen können, teils erhebliche Gebühren für die Kinderbetreuung leisten, die im Regelsatz des SGB XII bzw. den Regelleistungen des SGB II nicht enthalten sind.

In Mecklenburg-Vorpommern gewährt das Land den Jugendhilfeträgern beispielsweise finanzielle Mittel dafür, dass sie einkommensschwachen Haushalten die Kita-Gebühren und den Eigenanteil an den Verpflegungskosten erlassen.

In drei Großstädten und einem Landkreis wurde von potenziell Leistungsberechtigten berichtet, dass für die Nachmittagsbetreuung in der Grundschule Kosten anfielen, die nicht über die BuT-Leistungen gedeckt werden konnten. In zwei dieser Kommunen war die gebundene Ganztagschule jenseits der Kosten für das Mittagessen kostenfrei, während im offenen Ganztagsbetrieb und in der so genannten verlässlichen Halbtagsgrundschule Betreuungsgebühren fällig wurden. Und während im offenen Ganztagsbetrieb warmes Mittagessen und eine Hausaufgabenbetreuung angeboten wurden und dieser bis 16 Uhr geöffnet war, bot die bis 13:30 Uhr geöffnete verlässliche Halbtagsgrundschule weder Mittagessen noch Hausaufgabenbetreuung an, kostete aber trotzdem Gebühren.

Eine Befragte, deren Kinder im gebundenen Ganztagsbetrieb betreut wurden, verzichtete auf einen BuT-Antrag, weil nur zehn Euro pro Monat für das Mittagessen anfielen. Eltern, deren Kinder eine der anderen beiden Schulformen nutzten, sprachen dagegen von sehr hohen Kosten. Eine Befragte schickt ihr Kind gar nicht in die Nachmittagsbetreuung der Grundschule, weil diese monatlich zusätzlich zum Eigenanteil für das gemeinschaftliche Mittagessen 60 Euro kosten würde:

„Und diese 60 Euro werden von niemanden erstattet. Ich habe nachgefragt, ich habe, also man hat auch in der Grundschule jemanden hingesetzt zu Bildung und Teilhabe, die einem da weiterhelfen sollte. Nein, das ist nicht drin, weil das nicht als Förderung ist, sondern das ist nur eine Nachmittagshausaufgabenbetreuung, also Nachmittagsbetreuung und Hausaufgabenbetreuung und alles und das wäre nicht drin. [Name des Kindes] würde da so gerne hingehen, ich kann es mir aber nicht erlauben, diese 60 Euro dafür. Das geht einfach nicht! Wenn ich sagen würde, okay, ich gebe die 20 Euro dazu für Essen, ja. Aber noch mal 60 Euro, dass wir auf 80 Euro kommen, das habe ich einfach nicht, das ist nicht machbar für uns.“ (Leistungsberechtigte)

Eine Mutter aus einer anderen Kommune mit drei Kindern im Grundschulalter berichtete, sie könne sich nur für ein Kind die offene Ganztagschule leisten, weil die Betreuungsgebühr pro Kind fast 50 Euro koste. Die beiden jüngeren Kinder müssten deshalb nach dem Unterricht nach Hause kommen. Sie wolle sie aber später gern in die Ganztagsbetreuung geben, wenn sie sich das leisten könne. In diesem Schuljahr sei dies

⁴² Mindestens ein beitragsfreies Kita-Jahr gibt es in Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Bayern und Mecklenburg-Vorpommern finanzieren einkommensunabhängige Ermäßigungen für spezielle Zeiträume der Kinderbetreuung (vgl. http://www.laendermonitor.de/fileadmin/contents/indikatoren/datenblaetter_2014/tab_37_lm14.jpg)

jedoch nicht möglich, auch weil die Einschulung des Jüngsten deutlich mehr als die 70 Euro Schulbedarf gekostet habe, die sie vom Jobcenter erhalten habe.

Ein Bedarf potenziell Leistungsberechtigter an der BuT-Leistung für das gemeinschaftliche Mittagessen kann nur entstehen, wenn es ein entsprechendes Angebot gibt: nur wenn ein Kind in eine Kita oder Schule geht, die eine Mittagsversorgung anbietet, für die den Eltern Kosten entstehen, stellt sich die Frage, ob man dieses gemeinschaftliche Mittagessen nutzen und dafür die BuT-Leistung in Anspruch nehmen möchte.

In den Fällen der befragten Leistungsberechtigten stand nicht immer ein Angebot zur Verfügung, oder das vorhandene Dienstleistungsangebot wurde nicht als Mittagessen im Sinne der BuT-Leistung anerkannt:

In einer Kommune dauert die Grundschulzeit bis zur sechsten Klasse, der Hort kann aber nur bis zur vierten Klasse genutzt werden. Deshalb verlieren die Kinder die Möglichkeit zum gemeinschaftlichen Essen und zur Hausaufgabenhilfe im Hort, sobald sie in die fünfte Klasse kommen. In der gleichen Kommune beteiligten sich nach den Erfahrungen von Leistungsberechtigten private Kitas nicht an den Verfahren der BuT-Leistungserbringung. Sie wiesen die Kosten für das Mittagessen nicht separat in ihren Beiträgen aus und erkannten den in der Kommune angewandten vereinfachten Berechtigungsnachweis für die BuT-Leistungen nicht an. Eltern, die ihre Kinder in Ermangelung von Alternativen in diese Kitas gaben, konnten daher die Leistungen für Bildung und Teilhabe nicht in Anspruch nehmen.

Probleme mit der Anerkennung der Mittagsverpflegung in Einrichtungen in freier Trägerschaft schilderten auch befragte Eltern aus mehreren anderen Kommunen. In *Landkreis 04* konnte das Nachmittagsangebot eines freien Jugendhilfe-Trägers nicht über die BuT-Leistung finanziert werden, obwohl es eine Mittagsverpflegung einschloss. In einer Fallstudien-Kommune berichtete eine Befragte, dass ein Kind einmal wöchentlich Mittagessen von der Koch-AG der Schule erhalte. Dafür seien 30 Euro im Halbjahr zu zahlen. Auch dieses Angebot werde von der Leistungsstelle nicht als Mittagsverpflegung anerkannt. Und in einem anderen Fall beteiligen sich die befragten Eltern daran, im privaten Kindergarten ihres Kindes zu kochen. Deshalb wussten sie, dass die Stadt nicht bereit war, das Mittagessen als Angebot im Sinne der BuT-Leistungen anzuerkennen:

„Es ist eine Katastrophe, weil wir im Kindergarten selbst kochen und die Leistungen nicht genehmigt werden. Das heißt, wir kriegen diesen Betrag, den wir für das Kochen benötigen, nicht ausbezahlt, weil die Sachbearbeiterin der Meinung ist, dass man für 20 Kinder keine 30 Euro zum Essenkochen benötigt. Mit solchen Dingen müssen wir uns rumschlagen. (...) Die wollten uns damals vom Amt zwingen, von dem Essen, das wir kochen, jede Rechnung, sozusagen jede Einzelrechnung mit denen abzurechnen. (...) Also sogar den Teelöffel Öl hätten die berechnet. Wir hätten das ausrechnen müssen, wie viel Teelöffel Öl ... das ist eine Frechheit. (...) Und daraufhin habe ich gesagt, das mache ich nicht mehr, dann kriege ich das Geld nicht, weil, ich kann nicht mehr. Irgendwann kann ich nicht mehr. Und ich kann gerade gar nicht mehr. Bei mir ist wirklich aus. Diese Demütigungen, die da permanent passieren, sind unerträglich.“ (Leistungsberechtigte)

In einigen Fallstudien-Kommunen hatten Kinder von Nichterwerbstätigen keinen Anspruch auf einen Platz in der Nachmittagsbetreuung in Kita oder Grundschule. Die Verteilungsregeln unter Bedingungen knapper Ressourcen bevorzugten hier Erwerbstätige. Eine Leistungsberechtigte mit mehreren Kindern berichtete, dass einem der Kinder der Platz in der Ganztagsbetreuung des Kindergartens gekündigt wurde, als ein Elternteil nicht mehr erwerbstätig war. Damit entfiel auch die Möglichkeit, am Mittagessen teilzunehmen. Eine Befragte eines Schwellenhaushalts berichtete, dass ihre beiden Kinder in der Kita so lange Mittagessen erhielten, wie sie als alleinerziehende ALG II-Beziehende mit Teilzeit-Erwerbstätigkeit einen Anspruch auf einen Ganztagsplatz geltend machen konnte. Als sie nach einer Heirat kein ALG II mehr erhielt, wurden ihr trotz gleichbleibender Nebentätigkeit die Ganztagsplätze aberkannt. Sie schickte die Kinder trotzdem weiter zum Mittagessen in der Kita, bevor sie sie abholte, und bezahlte die nicht ermäßigten Kosten dafür selbst. Nach einem Wechsel in der Kita-Leitung dürfen die Kinder ohne Ganztagsplatz nun nicht mehr am Mittagessen teilnehmen, auch wenn die Eltern die vollen Kosten dafür weiterhin übernehmen. Die die nicht in Deutschland geborene Befragte wünscht sich sehr, dass ihre Kinder dort wieder mitessen dürfen, weil diese sich aus der Gruppe ausgeschlossen fühlen, wenn sie vor dem Mittag nach Hause gehen müssen.

Umgekehrt berichteten auch einige befragte ALG II-Beziehende, dass sie von den für Arbeitsvermittlung zuständigen Fachkräften des Jobcenters dazu verpflichtet wurden, eine Ganztagsbetreuung für ihre Kinder zu beantragen, um entweder ganztags vermittelbar zu sein oder eine Teilzeiterwerbstätigkeit ausweiten zu können.

Eine Alleinerziehende berichtete, dass erst die Nachmittagsbetreuung ihres Erstklässlers ihr eine sinnvolle Organisation ihrer Erwerbstätigkeit ermögliche. Anfangs habe sie auf einen Hortplatz warten müssen. Jetzt sei der Platz vorhanden, für den sie als ALG II-Beziehende zusätzlich zum Eigenanteil für das Mittagessen ermäßigt rund 40 Euro Betreuungsgebühr im Monat zahle:

„Jetzt kann er also am Essen teilnehmen und das tut er auch und findet er ganz toll. Und ich finde, also das Essen finde ich da nicht so klasse, aber ich bin sehr froh da drum. Erstens bietet es mir die Möglichkeit arbeiten zu können. Wenn ich ihn um zwölf aus der Schule holen müsste, dann bräuchte ich gar nicht anfangen. (...) . Und was ganz wichtig für ihn war die soziale Integration dadurch. Viele Kinder aus seiner Klasse gingen essen, eigentlich die meisten. Und das erste Halbjahr, da er hat sich sehr, sehr darauf gefreut, dass er endlich teilnehmen konnte und essen konnte und auch hinterher dann die Schulkinderbetreuung mitmachen konnte, weil er da mit seinen Leuten und seinen Freunden zusammen sein konnte. Und das, also finde ich ganz toll.“ (Leistungsberechtigte)

III.9.4 Individuelle Wahlentscheidungen

Wenn ein wählbares Angebot vorhanden ist, dann wird die Nachfrage stark davon geprägt, wie Eltern und Kinder die familiäre Verpflegung insgesamt organisieren. Neben der institutionellen Mittagsverpflegung kommt eine Mahlzeit im familiären Haushalt, der Einkauf von Speisen an Imbiss, im Kiosk oder in der Bäckerei, eine Mittagsverpflegung durch eine mehr oder weniger privat organisierte Elterninitiative oder durch die Mit-

nahme von Broten in Betracht. Möglich ist auch, dass es gar keine Mittagsverpflegung gibt.

Die Entscheidung wird von den potenziell Leistungsberechtigten aufgrund einer Vielzahl an Kriterien getroffen: Wer hat wann Zeit und welche Kompetenzen? Wie lange dauert der Schultag? Wer möchte in der Familie wann mit wem essen (und zusammen sein)? Welchen Stellenwert hat die Verpflegung am Mittag oder wird alternativ abends gekocht? Auf welche Qualität und wie viel Geschmack des Essens wird Wert gelegt? Wie sind Qualität und Geschmack des Essens bei den zur Wahl stehenden Möglichkeiten? Welche Kosten entstehen im Verhältnis zur Leistung? Sie bewegt sich damit in einem Feld, das durch sehr individuelle familiären Entscheidungen über vielfältige, nicht nur monetäre Fragen abgesteckt ist (vgl. Evers u.a. 2010).

Ein relevanter Teil der potenziell Leistungsberechtigten berichtete davon, dass trotz eines verfügbaren Angebots darauf verzichtet wurde, die Kinder beim gemeinsamen Mittagessen anzumelden. Lieber wolle man beim gemeinsamen Essen in der Familie Familienzeit schaffen. Oder man war nicht sicher, dass in der Nachmittagsbetreuung auch wirklich alle Hausaufgaben erledigt werden. Andere Haushaltsangehörige aßen mittags ohnehin zuhause und die Kinder schlossen sich an. Manche erachteten die Qualität der gemeinschaftlichen Essensversorgung als nicht angemessen, oder sie fürchteten, dass die Kinder nicht satt werden könnten. Zum Teil entsprach die Atmosphäre beim Mittagessen oder in der Nachmittagsbetreuung insgesamt nicht den Vorstellungen der Eltern bzw. Kinder: In der Kantine sei es ihnen zu laut, begründete ein Schüler, dass sein Bruder und er nicht am Mittagessen teilnahmen. Die Schlage an der Essensausgabe sei ihnen zu lang, und am Ende bliebe nicht genug Zeit zum Essen. Die Familie aß nach der Schule gemeinsam.

Das Bemühen, auch hohe Zugangshürden zur entsprechenden BuT-Leistung zu nehmen, und den Kindern die Teilnahme am gemeinschaftlichen Mittagessen unbedingt zu ermöglichen, wurde in anderen Fällen mit dem Wunsch der Kinder begründet, gemeinsam mit ihren Freunden Zeit am Nachmittag zu verbringen. Die Eltern wollen in diesen Fällen Exklusion vermeiden. Dieses Motiv kann aber, je nach den bevorzugten Aktivitäten der jeweiligen Peergroup auch zum gegenteiligen Handeln führen: Die Kinder wollten nicht am gemeinschaftlichen Mittagessen teilnehmen, weil ihre Freunde oder Freundinnen das auch nicht taten.

Gerade Befragten, die bei sich selbst Unterstützungsdefizite wegen eigener Schwierigkeiten mit der Sprache oder eigener Überlastung durch schwierige Lebensumstände wahrnehmen, war oft wichtiger als das Mittagessen, dass ihre Kinder institutionelle Unterstützungsangebote der Hausaufgabenhilfe, Sprachtraining, Sportangebote oder schulische Arbeitsgemeinschaften nutzten, die an eine Nachmittagsbetreuung gekoppelt waren. Einem befragten Elternpaar von drei Kindern war nur ein Betreuungsplatz angeboten worden, weshalb sie entscheiden mussten, welches Kind diese Chance bekommen sollte:

„Da die erste Gruppe nur für ein Kind Platz hatte, habe ich gedacht, mein Jüngster geht jetzt zuerst da rein, weil der [ältere Sohn] macht seine Hausaufgaben meistens zu Hause

oder in der Schule. Und der [Name], der macht dann immer noch Faxen zu Hause, und dann habe ich gedacht, dann geht er zuerst in einer Betreuung rein.“ (Leistungsberechtigte)

Mehrere Befragte mit älteren Kindern berichteten, dass sie vor 2011 für das Mittagessen in den Schulen oder Kitas ihrer Kinder selbst aufkommen mussten. In einigen dieser Fälle hatte die BuT-Leistung für das gemeinschaftliche Mittagessen der Kinder die mentale Belastung der Eltern deutlich reduziert:

„Ich habe [seit 2011] ja nicht mehr Geld mehr oder weniger, aber ich habe diese Sorgen nicht mehr: Wie bezahl ich das oder wie bekomme ich mein Kind da mit hin?“ (Leistungsberechtigte)

III.9.5 Wesentlich für die Inanspruchnahme: Information und einfache Verfahren

Wenn im Ergebnis all dieser Abwägungen die Kinder an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung teilnehmen wollen, dann ist eine zweite Entscheidung zu treffen: will oder muss die Familie dafür die BuT-Leistung in Anspruch nehmen? Die BuT-Leistung Mittagsverpflegung soll die finanziellen Mehrkosten ausgleichen, die damit verbunden sind, wenn ein Kind an einem Mittagessen in Schule oder Kita teilnimmt. Die BuT-Leistung steuert damit eine der Entscheidungsvariablen (Geld) in Richtung einer bestimmten Entscheidungsvariante (gemeinsame Mittagsverpflegung in Schule/Kita).

Voraussetzung für eine Bewertung der Kostenersparnis durch die Beantragung der BuT-Leistung vor dem Hintergrund des eigenen Budgets ist vollständiges, richtiges und aktuelles Wissen über Zugangswege zu dieser Leistung.

In einem erheblichen Umfang fanden sich bei der Befragung der Leistungsberechtigten Hinweise darauf, dass sie nicht ausreichend bzw. nicht ihrer Aufnahmefähigkeit entsprechend informiert und beraten wurden.

Die nicht in Deutschland geborene Alleinerziehende, die aus einem Mangel an Information alle Ausflüge selbst zahlte, weil der BuT-Pass für eines ihrer Kinder abgelaufen und nicht verlängert worden war, trug zum Zeitpunkt der Befragung auch die Kosten der Mittagsverpflegung für je ein Kind in Kita und Grundschule in Höhe von insgesamt rund 90 Euro monatlich vollständig selbst. Da der Pass für das Schulkind zwar vorhanden, aber abgelaufen war, berechnete der Essensanbieter für das Schulkind den vollen Beitrag. Für das Kita-Kind hingegen hatte sie bisher gar keine BuT-Leistungen beantragt, weil sie wegen der Erfahrung mit den Leistungen für das ältere Kind den Wert des BuT-Passes nicht verstanden hatte – und ohne BuT-Pass wurde auch in der Kita der volle Betrag für das Mittagessen abgezogen.

Ein Elternpaar trug seit längerer Zeit die Kosten für das Mittagessen des jüngsten behinderten Sohnes allein. Ihnen war zwar klar, dass es Fördermöglichkeiten gab, doch hatte die Mutter das Antragsverfahren für die BuT-Leistung nicht verstanden. Sie erinnerte das Verfahren als kompliziert, konnte aber nicht mehr genau sagen, was sie hätte tun müssen, um Leistungen zu erlangen. Sie hoffte nun darauf, dass die Einführung einer Bildungskarte den Zugang ihres Kindes zur Mittagsverpflegung in absehbarer

Zeit erleichtern werde. Die Karte werde sie wohl bei der nächsten Weiterbewilligung erhalten.

Auch die lokalen Verfahren der Leistungserbringung bestimmen wesentlich darüber mit, ob die BuT-Leistung für das gemeinschaftliche Mittagessen in Anspruch genommen wird. Sie unterscheiden sich insbesondere danach, wo, wie oft und wie die potenziell Leistungsberechtigten einen Antrag auf die BuT-Leistung stellen müssen, wer sie dabei unterstützen soll, ob neben den BuT-Leistungsstellen Schul- oder Jugendamt in die Antragstellung und Abrechnung der BuT-Leistung für das Mittagessen eingebunden sind, ob die antragsbearbeitende Stelle einen zumindest lesenden Zugriff auf den Bewilligungsbescheid der Sozialleistung hat und ob die Anbieter pauschale oder taggenaue Abrechnungen vorlegen müssen.

Wenn der Zugang zur Antragstellung einfach gestaltet ist, die Abrechnung unkompliziert ist, Stigmatisierungsängste ernst genommen werden und beispielsweise im Einzelfall auf Wunsch der Eltern eine Rückerstattung vorverauslagter Kosten statt Direktzahlung an die Anbieter vereinbart werden kann, dann nehmen die potenziell Leistungsberechtigten die Beantragung der BuT-Leistung eher in Angriff, als wenn das Verfahren sie an verschiedenen Stellen vor Hürden stellt: weil mehrere und zum Teil weite Wege erforderlich sind, um alle Unterschriften und Unterlagen beizubringen, wenn Bewilligungsbescheide nicht nachvollziehbar und Abrechnungen kompliziert sind und wenn ein hohes Risiko besteht, das Kostenrisiko einer Teilnahme am gemeinschaftlichen Mittagessen nicht gut im Griff zu haben.

Im *Landkreis 14* bestanden für die potenziell Leistungsberechtigten geringe Zugangshürden zur Gewährung der BuT-Leistungen und wenig Verfahrenshürden beim Einsatz der BuT-Leistung zur Begleichung der Kosten für das Mittagessen in Schule oder Kita. Die Verfahren sollten nach Aussagen der zuständigen Führungskräfte der Kreisverwaltung und des gE-Jobcenters so weit wie möglich im Backoffice zwischen den Leistungsstellen und Anbietern abgewickelt und die Leistungsberechtigten mit möglichst wenig Bringpflichten belastet werden, um die Hürden für die Inanspruchnahme gering zu halten. Anträge auf das gemeinschaftliche Mittagessen⁴³ konnten deshalb auch in den Schulen und Kindertagesstätten abgegeben werden und wurden dann über die zuständigen Schulverwaltungsämter des Kreises oder der Gemeinden an die BuT-Leistungsstellen weitergeleitet. Zur Fristwahrung wurde ein Globalantrag genutzt. Bei den kreiseigenen Schulen galt ein Antrag auf die BuT-Leistung für das Mittagessen als konkludent gestellt, wenn ein Bewilligungsbescheid für ALG II, Wohngeld, Kinderzuschlag, Hilfe zum Lebensunterhalt oder Asylbewerberleistungen in der Schule vorgelegt wurde. Bei den Schulen in Trägerschaft von Gemeinden und freien Trägern konnte nicht konkludent beantragt werden. Stattdessen wurden nach Vorlage eines Bewilligungsbescheids in den Einrichtungen entsprechende BuT-Anträge ausgefüllt und von der Schule oder Kita an die zuständige BuT-Stelle gesandt. In beiden Fällen wurden die Kinder aber sofort zum Mittagessen angemeldet. Nach der Bewilligung der BuT-

⁴³ Gleiches gilt auch für die Anträge für die BuT-Leistungen für ein- und mehrtägige Ausflüge sowie die Schülerbeförderung.

Leistungen erhielten die Schulen und Kitas eine Kopie des Bewilligungsbescheids, aus dem sich die Laufzeit der Förderung ergab. Es blieb offen, wie in Fällen verfahren wurde, in denen sich erst durch den Bedarf an einer BuT-Leistung ein Leistungsanspruch ergäbe. Diese fallen jedenfalls auf dem von den Schulen und Kitas angewandten Weg durch das Raster der Leistungsstellen. Je nach Organisation der Mittagsversorgung rechneten Schulen, Kitas, Essensanbieter oder Gemeinden als Träger der Einrichtung monatlich oder quartalsweise ab. Es konnten sowohl Pauschalen als auch taggenau die einzelnen Mittagessen abgerechnet werden, je nachdem, welches System die Essensanbieter vor 2011 etabliert hatten. Größere Essensanbieter legen eine aggregierte Sammelrechnung vor, während die Einzellisten dazu von den Schulsekretariaten geführt werden und auch dort verblieben. Das Abrechnungsverfahren wurde von den Leistungsstellen als relativ unaufwändig und zügig beschrieben. Die Sachbearbeitung der Leistungsstellen prüften bei der Abrechnung, ob der Bewilligungszeitraum die abgerechneten Leistungen abdeckte. Allerdings wurde ein Teil des Verwaltungsaufwandes damit an die Schulsekretariate verlagert.

Die befragten Leistungsberechtigten aus dieser Fallstudien-Kommune berichteten weder über Informationsmängel noch über Verfahrensprobleme, die sie an einer Inanspruchnahme der BuT-Leistung für das gemeinschaftliche Mittagessen ihrer Kinder hindere. Wenn hier Kinder nicht am Mittagessen teilnahmen, dann weil entweder keine Nachfrage oder kein Angebot vorhanden waren.

Die konkludente Antragstellung in Schule oder Kita wurde auch in *Stadt 03* als ein wesentlicher Faktor beschrieben, um die Inanspruchnahme der BuT-Leistung so einfach wie möglich zu machen. Eine konkludente Antragstellung in der Form, dass jedem Bewilligungsbescheid einer grundsätzlich zu BuT berechtigenden Sozialleistung ein Gutschein für die BuT-Leistung für das Mittagessen beigelegt wird, erwies sich in *Landkreis 09* als förderlich für die Inanspruchnahme. In *Landkreis 01* wurde ein Kartensystem für die Administration der BuT-Leistungen genutzt. Hier wurde bei jeder Bewilligung eines Folgeantrags auf eine der Sozialleistungen, denen die BuT-Leistungen zugeordnet sind, auch der BuT-Pass für die Kinder konkludent verlängert. Dies setzte aber voraus, dass die Leistungsberechtigten einen gültigen BuT-Pass haben.

Die Verwendung eines vereinfachten Berechtigungsnachweises, dessen Verlängerung eines eigenen BuT-Antrags bedarf und auf dessen Vorlage hin die Kinder in der Kita oder Schule zum ermäßigten Preis essen können, kann zwar Verfahrensprobleme reduzieren, die sich aus der Notwendigkeit ergeben, diverse Nachweise für den BuT-Antrag zu erbringen. Wenn Eltern den BuT-Verlängerungsantrag aber nicht rechtzeitig stellen bzw. die Leistungsberechtigung nicht rechtzeitig vorweisen können, dann stellen die Essensanbieter nicht die ermäßigten Monatsbeiträge in Rechnung. Damit steigt bei einem solchen Verfahren im Vergleich zu konkludenter Antragstellung das Risiko für die Eltern, dann einen erheblich höheren Betrag pro Monat und Kind zahlen zu müssen. Wegen dieses Risikos entschieden manche Eltern, die Kinder nicht zum Mittagessen in Schule oder Hort anzumelden, insbesondere dann, wenn der Leistungs-

stelle von den Befragten insgesamt ein geringes Vertrauen in Hinblick auf eine zuverlässige Antragbearbeitung entgegengebracht wurde.

In einigen Fallstudien-Kommunen konnte die BuT-Leistung für das Mittagessen in Kitas auch bei der Stelle des Jugendamtes beantragt werden, die für die Bearbeitung der Anträge auf Plätze und Gebührenermäßigungen in der Kinderbetreuung zuständig ist. Wenn dort Anträge nicht nur abgegeben werden können, sondern diejenigen, die eigentlich nur wegen der Gebührenermäßigung dort vorsprechen, auch aktiv zur BuT-Leistung beraten werden, dann lassen sich auf diese Weise Informationsdefizite potenziell Leistungsberechtigter und damit die Zugangshürden zu der BuT-Leistung deutlich reduzieren.

In *Landkreis 29* bestanden für die potenziell Leistungsberechtigten hohe Zugangshürden zur Gewährung der BuT-Leistungen und zusätzlich weitere Verfahrenshürden beim Einsatz der BuT-Leistung zur Begleichung der Kosten für das Mittagessen in Schule oder Kita. Für die formale Antragstellung war ein Hauptantrags-Formular auszufüllen, das sich die potenziell Leistungsberechtigten mit Ausnahme der Berechtigten SGB XII in der zentralen BuT-Leistungsstelle des Kreis-Jobcenters abholen mussten.⁴⁴ Zusätzlich war ein separater Antrag rechtzeitig vor der Anmeldung zum Essen von den Eltern auszufüllen, zu unterschreiben und in der BuT-Stelle des Jobcenters bzw. beim Sozialamt abzugeben. Die BuT-Stelle prüfte nach Antragsingang, ob eine Leistung gewährt werden kann und gab dann für jeden Monat einen Gutschein ohne konkreten Geldwert aus. Der Gutschein konnte von den Leistungsberechtigten beim Essensanbieter eingereicht und von diesem dann mit dem Jobcenter oder Sozialamt des Kreises abgerechnet werden. Mit der Entscheidung für einen Gutschein wollte der Kreis nach Aussage der Führungskräfte verhindern, den Eltern das Geld bar in die Hand zu geben. Alternativ bestehe auch die Möglichkeit der Direktzahlung an den Essensanbieter. Aus den Hinweisen im Antragsformular ist nicht erkennbar, in welchen Fällen welche Form der Leistungsgewährung eingesetzt wird, und auch in der Befragung der Leistungsstellen wurden dazu keine eindeutigen Kriterien genannt. Der Kreis kommt damit nach eigener Aussage unterschiedlichen Abrechnungspraktiken der Essensanbieter entgegen. Für die Leistungsberechtigten waren die verschiedenen Abrechnungsverfahren hingegen wenig transparent. Dies kann insbesondere dann, wenn verschiedene Kinder eines Haushalts Essen von Anbietern mit verschiedenen Abrechnungsverfahren erhalten, zu Verunsicherung der Eltern über die einzuhaltenden Verfahrensschritte führen. Wenn die Bewilligungszeiträume wegen häufig wechselnder Einkommensverhältnisse sehr kurz sind, wenn Leistungsberechtigte mit gültigem BuT-Hauptantrag ihren zusätzlich BuT-Antrag für das Mittagessen nicht rechtzeitig stellen oder wenn

⁴⁴ Für die BuT-Leistungen nach dem SGB II, dem Bundeskindergeldgesetz und dem Asylbewerberleistungsgesetz ist zentralisiert das kommunale Jobcenter zuständig. Es betreibt zwei Geschäftsstellen im Flächenkreis, in deren Eingangsbereichen BuT-Anträge ausgegeben und angenommen werden. In einer dieser Geschäftsstellen sitzt die spezialisierte Sachbearbeitung für die BuT-Leistungen, die potenziell Leistungsberechtigte bei Bedarf berät, Anträge intern nach Rechtskreisen getrennt bearbeitet und für die Zahlbarmachung zuständig ist. Die BuT-Leistungen nach dem SGB XII werden im Sozialamt des Kreises von der für die Sozialhilfe zuständigen Sachbearbeitung im Rahmen der allgemeinen Fallbearbeitung erbracht.

Leistungsbescheide sehr spät im Monat erteilt werden, müssen Leitungsberechtigte in Vorleistung gehen. Bei regelmäßig kurzen Bewilligungsdauern müssten sie nach der Verfahrenslogik des Kreises häufig einen neuen Antrag auf Rückerstattung von Vorleistungen im Rahmen berechtigter Selbsthilfe stellen. Im diesen Fällen boten die Fachkräfte der Leistungsstellen den Leistungsberechtigten eine Rückerstattung auf der Grundlage gesammelter Belege an. Doch dies reduziert zwar den Aufwand der Verwaltung, schafft für die Leistungsberechtigten aber hohe finanzielle Belastungen und senkt deren Spielraum, mit knappen finanziellen Ressourcen zu wirtschaften. Kinder und Jugendliche mussten den Essensanbietern für jeden Monat einen Essens-Gutschein vorlegen. In einigen Einrichtungen, vor allem in Kindertageseinrichtungen, wurden diese Gutscheine eingesammelt, so dass sie nicht einzeln abgegeben werden mussten. In anderen Einrichtungen, meist in Schulen, musste der Monats-Gutschein täglich bei der Essenausgabe vorgezeigt werden, und er sollte dabei von den Anbietern abgestempelt werden.

„Ich habe einen Stempel gekriegt und sollte auf dem Gutschein auf jeden Tag, an dem das Kind gegessen hat, einen Stempel setzen. Und das für 200 Kinder oder entsprechend 50 mit BuT, da hab ich mich geweigert. Ich hab gesagt, man muss mir glauben, wenn ich die Anzahl 14, also die Anzahl der Mittagessen [in die Abrechnungsliste] reinschreibe. Das war dann auch o. k.“ (Anbieter)

Einige Schulen nutzten Chipkartensysteme der Essensanbieter für die Abrechnung der Mittagessen. Dann müssen die Schüler/innen bzw. die Eltern die Gutscheine einmalig einreichen, der Anbieter setzt einen Kostenvermerk auf der Karte und die Schüler/innen erhalten ihr Mittagessen wie alle anderen bargeldlos und diskriminierungsfrei. Dies ist aber nicht die Regel. Würden alle Schulen derartige Systeme einführen, dann stiegen die Kosten des Mittagessens für alle deutlich an, weil die Investition in derartige Systeme auf den Preis pro Essen umgelegt würde.

Die Essensanbieter sammeln am Monatsende die abgestempelten Mittagessens-Gutscheine ein und reichen ihre Sammelabrechnungen für alle Rechtskreise beim Kreis-Jobcenter ein. Die zuständigen Fachkräfte prüfen die Gutscheine auf Gültigkeit und buchen für jedes einzelne Kind die entstandenen Kosten nach Rechtskreisen getrennt in die Fachsoftware. Für die Abrechnung des Eigenanteils der Leistungsberechtigten kommen verschiedene Verfahren zum Einsatz:

„Also der eine kriegt eine Rechnung am Ende des Monats, der andere muss es am Ende der Woche bar mitbringen, und der nächste muss das Geld am Montag schon bar in einer Essenstüte haben. (...) Und manche haben eine Art Guthabenkonto, die überweisen da 30 Euro auf und wenn noch was stehen bleibt am Ende des Monats, haben sie für den nächsten Monat eine Gutschrift.“ (Fachkraft)

Mit dem Gutscheinverfahren wollte die Leistungsverwaltung dieser Vielfalt gerecht werden. Da viele Essensanbieter die Gutscheine nicht rückwirkend zum Monatsbeginn, sondern nur für die Zukunft akzeptierten, müssen die Leistungsberechtigten zu Beginn eines Bewilligungszeitraums aber regelmäßig in Vorkasse gehen. Dann muss die Leistungsstelle zwei unterschiedliche Bescheide ausstellen: einen mit einem Nachweisformular für eventuelle Rückerstattungen für den Monat der Bewilligung und einen über

die Gutscheine für die Folgemonate. Wenn dann vorverauslagte Mittel nachgewiesen werden, muss ein zweiter Bescheid über die Anerkennung dieser Kosten erstellt werden.

Die befragten Leistungsberechtigten in *Landkreis 29* gaben mehrheitlich an, dass mindestens ein Teil ihrer Kinder regelmäßig am Mittagessen in Schule oder Kita teilnimmt und dafür auch BuT-Leistungen beantragt und gewährt werden. Zwei Befragte berichteten, dass sie trotz bewilligter BuT-Leistung für den vollen Preis des Mittagessens in Vorleistung gehen müssten, weil Essensanbieter die BuT-Abrechnung nicht in der vom Kreis erwarteten Form bewerkstelligen könnten. In einem der Fälle dauerte zudem die Bearbeitung der BuT-Anträge beim Kreis mindestens vier Wochen. Um die Vorleistungen erstattet zu bekommen, reichte es nicht, die Belege beim Kreis-Jobcenter einzureichen, sondern eine Mutter musste dafür erneut ein Formular vom Essensanbieter ausfüllen lassen.

Für eine Einrichtung wurde beschrieben, dass die Gutscheine gesammelt abgegeben werden und die Leistungsberechtigten monatlich nachträglich eine Spitzabrechnung der Eigenanteile zum Mittagessen erhalten. In Strichlisten wurde vermerkt, welche Kinder wann am Mittagessen teilgenommen haben.

In einem Fall wusste die Familie, die seit Mitte 2013 potenziell leistungsberechtigt war, bis Anfang 2014 nicht, dass sie einen entsprechenden BuT-Antrag stellen konnte. Seit sie von der Schulsekretärin darauf hingewiesen wurde, nutzt sie die Möglichkeit, einen Teil der Kosten zu refinanzieren. In einem Fall wurde beschrieben, dass die Nutzung des Essens in der Schule „umständlich“ sei, weil der Unterricht nicht immer bis zur Mittagspause dauere oder davor Freistunden lägen. Die Abrechnung der taggenauen Kosten sei kompliziert, weshalb das Kind nicht zum gemeinsamen Mittagessen angemeldet wurde. Es isst dann entweder sein Pausenbrot, nimmt einen Imbiss außerhalb der Schule ein oder isst zu Hause. Wenn die Eltern mittags ebenfalls zu Hause sind, dann wird auch gekocht.

Mehrere Befragte berichteten demnach von Problemen mit dem Verfahren der BuT-Leistungen: von fehlender Information durch die Leistungsstellen, von langen Bearbeitungsdauern und der Notwendigkeit, deswegen oder wegen komplizierter Abrechnungsverfahren in Vorleistung gehen zu müssen und davon, dass wegen des komplizierten Abrechnungsverfahrens auf die Anmeldung zum gemeinsamen Mittagessen ganz verzichtet wurde. In zwei Fällen wurde davon berichtet, dass Kita-Leitungen oder Schulsekretariate die entscheidungsrelevanten Informationen für die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen geliefert hatten. Nahezu alle Befragte gaben an, dass sie die Anträge möglichst persönlich in der zentralen BuT-Stelle des Kreis-Jobcenters abgeben. Problematisch ist aber in diesem Flächenkreis, dass der Weg zur zentralen BuT-Stelle für die meisten Leistungsberechtigten relativ weit ist.

Ähnliche Berichte fanden sich in Fallstudien-Kommunen mit vergleichbaren Zugangshürden zu den BuT-Leistungen.

So wurde von einer befragten Familie berichtet, man habe zwar einen BuT-Antrag gestellt und der sei auch bewilligt, aber die Leistungsberechtigten zahlten trotzdem den vollen Preis für das Mittagessen an den Anbieter, weil die Verrechnung zwischen Leistungsstelle und Anbieter nicht funktioniere. Der Anbieter sei ein freier Träger der Jugendhilfe, der Hausaufgabenbetreuung und Mittagessen anbiete sowie alle anderen Aufgaben eines Hortes erfülle, aber verwaltungstechnisch kein Hort sei. Deshalb muss sie in Vorleistung gehen und sich dafür Quittungen vom Anbieter ausstellen lassen. Diese lege sie dann dem Jobcenter vor, das die Leistungen an den Anbieter erstatten solle, der diese an dann die Eltern rückerstatten solle. Das passiere aber seit mehr als einem Jahr nicht und sie hätte keinerlei Einblick in die Gründe dafür.

Insbesondere dann, wenn die Zuständigkeiten für die BuT-Leistungserbringung zentralisiert wurden, ohne dass es Multiplikator/inn/en und dezentrale Beratungsangebote gibt, können Schnittstellenprobleme beim Zugang der Leistungsberechtigten zu Information und Beratung einerseits sowie zur Antragstellung andererseits entstehen. Für die nicht zuständigen Sachbearbeiter/inne/n der sonstigen Leistungen des jeweiligen Rechtskreises sind die BuT-Leistungen dann nur eine Annex-Leistung zu ihrer eigentlichen Aufgabe. Und zur Beantragung der BuT-Leistungen können doppelte Wege erforderlich sein. Je nachdem, wie die Leistungsstellen die konkreten Verfahren gestalten, werden diese Hürden von den Leistungsberechtigten mehr oder weniger gut überwunden.

Verfahrenshürden werden weiterhin zum Problem, wenn die Kinder Grundschulen mit gebundenem Ganztagsbetrieb besuchen und dort die Pflicht zur Teilnahme am gemeinschaftlichen Mittagessen besteht. Hier können die Leistungsberechtigten nicht wählen, ihre Kinder bei unkalkulierbar erscheinenden Verfahrenshürden bei der Beantragung der BuT-Leistungen eben nicht zum gemeinschaftlichen Mittagessen anzumelden. Wenn in diesen Fällen die Eltern keine oder nicht regelmäßig BuT-Leistungen beantragen, beispielsweise, weil sie überfordert sind oder nicht wissen, wie es geht, dann müssen sie den nicht ermäßigten Betrag bezahlen.

Anbieter von Ganztagsbetreuung, die zugleich Anbieter der Mittagsverpflegung waren, rechneten mit Zahlungsausfällen: Fünf bis zehn Prozent der Kosten seien uneinbringlich, und gerichtliche Mahnverfahren hätten wenig Sinn. Zwar schließen die meisten Träger mit den Eltern einen privatrechtlichen Vertrag über die Leistung der Mittagsverpflegung und versuchen zum Teil, die Eigenanteile über ein Lastschriftverfahren einzuziehen, doch komme es auch zu Monatsbeginn häufig vor, dass Konten keine Deckung aufweisen:

„Wenn man permanent merkt, die Konten sind nicht gedeckt, das sind dann die sehr zeitaufwändigen Fälle, weil dann geht es nur über Einzelsprache, ok, wann haben Sie denn Geld, wann bringen Sie es uns vorbei? Dann ist man in einem sehr, sehr anderem Beziehungsverhältnis.“ (Beratender)

Forderungen der Anbieter setzen die Eltern dann unter Druck, auch wenn die Kinder nicht überall sofort vom Essen ausgeschlossen werden. Doch sprachen sowohl Leistungsstellen wie die Anbieter und Leistungsberechtigte davon, dass Kinder aufgrund

von Schulden dauerhaft aus der Betreuung und damit auch aus der Mittagsverpflegung ausgeschlossen werden.

Eine leistungsberechtigte Mutter zweier Kinder hatte für die Betreuung ihres Sohnes monatlich 62 Euro aufzubringen, 20 Euro für den Eigenanteil am Mittagessen, 29 Euro als Beitrag und 13 Euro als Zuzahlung zum Frühstück. Mit diesen Zahlungen war sie in Rückstand geraten.

„Ja, wir hatten Probleme mit dem Kindergarten. Ich habe, ich war im Zahlungsverzug, weil, wie gesagt, ich bekomme ja von der ARGE, das ist nicht wirklich viel, ja und dann musste ich leider zum Kindergeld erst den Kindergarten zahlen, und dadurch bin ich halt dann wirklich im Zahlungsverzug gewesen und dadurch.“ (Leistungsberechtigte)

Für die Einrichtung, eine Elterninitiative, war dieser „Vertragsbruch“ auch durch ein Ratenzahlungsangebot nicht zu heilen, man kündigte ihr daraufhin umgehend den Platz. Zum Zeitpunkt des Interviews war sie auf der Suche nach einer neuen Einrichtung für den fünfjährigen Sohn, der aufgrund einer Entwicklungsverzögerung eigentlich besonderer Förderung bedürfte. Da nun auch ihre Tochter in den Kindergarten kommen sollte, stand sie zugleich vor der Frage, wie sie in absehbarer Zukunft doppelte Beiträge aufbringen sollte.

Die Mehrzahl der Fallstudien-Kommunen erbrachte die BuT-Leistung für das gemeinschaftliche Mittagessen als Direktzahlung an die Essensanbieter und ermöglichte in Ausnahmefällen eine Rückerstattung vorverauslagter Aufwendungen an die Eltern. Etwa jede sechste der Fallstudien-Kommunen setzte bei der Gewährung von Zuschüssen für das gemeinschaftliche Mittagessen einen Gutschein ein. Die Grundsatzentscheidung, ob die Leistung über einen Gutschein oder über Direktzahlung an den Leistungsanbieter erbracht wird, ist für die Inanspruchnahme dieser BuT-Leistung nicht relevant. Das liegt zum einen daran, dass zwar prinzipiell mit einem Gutschein Wahlmöglichkeiten eröffnet werden, beim gemeinschaftlichen Mittagessen in Schule oder Kita aber nicht die Wahl zwischen verschiedenen Anbietern besteht. Zum anderen liegen, wie oben beschrieben, die eigentlichen Zugangshürden in der konkreten Verfahrensweise. Die Zugangshürden können sowohl bei einer Entscheidung für einen Gutschein als auch bei einer Entscheidung für Direktzahlungen niedrig liegen. So werden beispielsweise in zwei Fallstudien-Kommunen die Verfahren als Direktzahlung beschrieben. In einem Fall kann der Antrag auf die BuT-Leistung für gemeinsame Mittagsverpflegung konkludent direkt in der Schule durch Vorlage des Bewilligungsbescheids für die Sozialleistung gestellt werden. Da hier auch der Eigenanteil von der Kommune übernommen wird und die Eltern keinen zivilrechtlichen Vertrag mit dem Essensanbieter eingehen müssen, wird die BuT-Leistung eigentlich als Sachleistung erbracht. Im anderen Fall müssen die Eltern zunächst bei der Leistungsstelle einen Globalantrag auf BuT-Leistungen stellen und legen dann einen BuT-Pass als vereinfachten Berechtigungsnachweis beim Anbieter vor. Zusätzlich müssen sie einen zivilrechtlichen Vertrag mit dem Essensanbieter schließen, um darüber den Eigenanteil zu erbringen. Eine andere Fallstudien-Kommune übersendet direkt mit dem Bewilligungsbescheid für die Sozialleistung des jeweiligen Rechtskreises auch einen so genannten

Gutschein für die BuT-Leistung für gemeinschaftliches Mittagessen an die Leistungsberechtigten. Diesen Gutschein legen die Eltern dann in der Schule vor und müssen zusätzlich ebenfalls einen zivilrechtlichen Vertrag mit dem Anbieter zur Finanzierung des Eigenanteils schließen. In den ersten beiden Fällen gelten die BuT-Leistungen laut § 29 Abs. 3 SGB II dann als erbracht, wenn die Zahlung an den Anbieter erfolgt ist. Im Fall des Gutscheins gilt die BuT-Leistung hingegen schon dann als erbracht, wenn der Gutschein verschickt ist – und zwar unabhängig davon, ob die Eltern ihn in der Schule abgeben und einen Vertrag über ein Mittagessen in Schule oder Kita abschließen.

Selbst wo formale Zugangshürden zur BuT-Leistung niedrig liegen, können im weiteren Verfahren der Nutzung einmal bewilligter Leistungen neue Hürden durch strukturelle Diskriminierungspotenziale und Stigmatisierungserfahrungen oder -ängste entstehen.

Ihre Kinder würden grundsätzlich gern in der Mensa der Sekundarschulen essen, erzählte eine Mutter, doch es sei vor allem dem mittleren ihrer drei Kinder unangenehm, als BuT-leistungsberechtigt aufzufallen, weil sie bis 2013 einen Zettel und seit 2014 eine Berechtigungskarte vorzeigen müssen, um ermäßigtes Essen zu erhalten:

„Ich habe eine Karte gekriegt und die habe ich vorgezeigt in der Mensa. (...) Und dann haben sie ihr [der Tochter] ab und zu auch mal eine Laugenstange so dazu mitgegeben und das wollte sie dann aber auch nicht. Ihr war das dann eben peinlich, weil das total auffällig ist. Das ist dann auch so ein bisschen, Almosen, so hier hast du mal ein Brötchen extra. (...) Als wenn man Zuhause nichts zu essen kriegt. Das ist schon ein bisschen schwierig, finde ich.“

In einem anderen Fall weigerte sich der Sohn einer befragten Leistungsberechtigten, am Schulmittagessen teilzunehmen, weil er nicht wollte, dass die Mitschüler/innen von seiner Bedürftigkeit erfahren.

„Seit mehr als einem Jahr sage ich: Nachhilfe brauchst du. Er schämt sich, weil dieses läuft über Papier und die Kinder sehen, dass er das macht. Er schämt sich und sagt: Nein, nein! Ein Jahr hat es gedauert, bis ich von Lehrerin einen Bescheid unterschrieben bekommen habe, dafür dass er schwach ist, und endlich habe ich dieses Problem gelöst. (...) Wenn ich sehe, mein Sohn macht sich Druck, seelisch, und er schämt sich, warum soll ich weiter drängen. Nachhilfe ja (...), weil er will studieren, das braucht er unbedingt, aber wegen Mittagessen? Nein, nein! Zwei, drei Euro kann ich auch geben.“ (Leistungsberechtigte)

Eine weitere Befragte schilderte, dass sich das jugendliche Kind in der Schulkantine als bedürftig zu erkennen geben müsse, wenn sie die BuT-Leistung in Anspruch nehmen wolle und deshalb behauptete, ihr schmecke das Essen dort nicht:

„...weil sie sich in der Essensausgabe immer als BuT-Kind outen muss, was ihr so peinlich ist, dass sie sagt, dass es ihr nicht schmeckt und sie lieber woanders isst. Sie geht dann in die Stadt zum Metzger oder zum Dönerstand und holt sich dort etwas zu essen.“ (Leistungsberechtigte)

Zusammengefasst muss eine wesentliche Aufgabe der lokalen Umsetzung der BuT-Leistung für das Mittagessen somit darin bestehen, dass Leistungsstellen, Schulen, Kitas und Essensanbieter sich darüber verständigen, wo möglicherweise strukturelle Diskriminierungspotenziale im lokalen Verfahren liegen, wie diese reduziert werden können und wie eine entsprechende Sensibilisierung der beteiligten Akteure hergestellt werden kann.

Die Untersuchung der Erbringung der BuT-Leistung für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung hat weitere Leistungsmängel der lokalen Sozial- und Jugendhilfepolitik offenbart, die jenseits der Inanspruchnahme der BuT-Leistungen problematisch sind und zudem die Wirkung der BuT-Leistungen begrenzen: in einem Teil der Kommunen wird der Rechtsanspruch auf eine Kinderbetreuung noch immer so eng ausgelegt, dass nur Erwerbstätige einen Anspruch auf eine zumindest kurze Ganztagsbetreuung haben. Dies widerspricht zum einen § 24 SGB VIII, nach dem die Kommunen verpflichtet sind, ein „bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen“ vorzuhalten und zum anderen der Kann-Regel des § 16a SGB II, nach der Kinderbetreuung auch dann erbracht werden kann, wenn sie „für die Eingliederung der oder des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in das Erwerbsleben erforderlich“ ist.

Und auch ein Mangel im Verfahren der Ermittlung des Existenzminimums wurde sichtbar: Im Statistikmodell, nach dem die Regelsätze berechnet sind, werden die Gebühren für die Betreuung in Kindertagesstätten nicht berücksichtigt. Dies liegt vermutlich daran, dass die 20 Prozent der ärmsten dort berücksichtigten Haushalte ihre Kinder mit den gleichen Argumenten nicht in die Kinderbetreuung schicken, wie das potenziell Leistungsberechtigte nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung nicht tun: weil sie sich die Betreuungsgebühren nicht leisten können. Damit unterliegt das Statistikmodell aber einem Zirkelschlussfehler, auf den andere an anderer Stelle bereits hingewiesen haben (vgl. Becker 2011, Martens u.a. 2008).

III.10 Soziokulturelle Teilhabe

Nach § 28 Abs. 7 SGB II und den anderen Rechtsgrundlagen gewährt der Gesetzgeber Leistungsberechtigten bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. In der Begründung heißt es, dass im Rahmen des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ein Anspruch auf gesellschaftliche Teilhabe besteht. Mit der Einführung dieser Leistung sollen Kinder und Jugendliche stärker in Gemeinschaftsstrukturen integriert, die Persönlichkeit und individuelle Entwicklung gefördert und damit die Chancengleichheit hergestellt werden (vgl. BT-Drs. 17/3404 2010: 106). § 28 Abs.7 S.1 SGB II legt fest, dass Leistungen in Höhe von monatlich bis zu 10 Euro übernommen werden können für 1. Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, 2. Unterricht in künstlerischen Fächern (zum Beispiel Musikunterricht) und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung und 3. die Teilnahme an Freizeiten. Daneben können Bedarfe für weitere tatsächliche Aufwendungen berücksichtigt werden, wenn diese im Zusammenhang mit der Aktivität stehen und es dem Leistungsberechtigten im begründeten Ausnahmefall nicht zugemutet werden kann, diese aus dem Regelbedarf zu bestreiten (§ 28 Abs.7 S.2 SGB II). Nach § 29 Abs.1 SGB II können die Leistungen als Gutschein oder Direktzahlung an den Anbieter erbracht werden.

Die Leistung für soziokulturelle Teilhabe kann genutzt werden, wenn seitens der Leistungsberechtigten Nachfrage nach dieser Leistung besteht, diese im Sinne des Gesetztexts förderfähig ist und ein entsprechendes Angebot verfügbar ist. Der Aspekt der Förderfähigkeit ist durch den gesetzlichen Rahmen und einschlägige Gerichtsurteile definiert, relevant für die Inanspruchnahme der Leistung ist aber darüber hinaus, wie in den Kommunen dieser Rahmen ausgestaltet ist (siehe Abschnitt III.10.2). Weiterhin müssen Angebote verfügbar sein, das heißt für Leistungsberechtigte zugänglich, und der Anbieter muss eine Vergütung über die BuT-Leistungsstellen akzeptieren.

Art und Qualität der Leistungserbringung haben wesentlichen Einfluss auf den Erfüllungsaufwand, der Leistungsstellen, Anbietern und Leistungsberechtigten durch die Leistung entsteht. Darüber hinaus interveniert die Leistung in bestehende Förderstrukturen im Bereich der Jugendhilfe in den Kommunen (vgl. DIJuF 2013: 9). Es kann deshalb angenommen werden, dass sich die Förderlandschaft seit Einführung der Leistung verändert hat. Über den monatlichen Höchstbetrag von 10 Euro besteht zudem ein möglicher Anreiz für Anbieter, die Angebotspreise entsprechend zu gestalten und bisherige Fördermöglichkeiten ab- oder umzubauen (siehe Abschnitt III.10.4).

III.10.1 Veränderungen in der Förderlandschaft

In den Fallstudien-Kommunen trifft die soziokulturelle Teilhabe auf ganz unterschiedliche lokale Förderstrukturen und Instrumente, die es auch vor der BuT-Einführung gegeben hat. Dabei handelt es sich zum einen um Förderstrukturen aus öffentlichen Mitteln, häufig als freiwillige kommunale Leistung erbracht, seltener aus Landesmitteln sowie aus Mitteln des ESF finanziert. In einigen Fallstudien-Kommunen gab und gibt

es kommunale Sozialpass- oder Ausweissysteme, die den Inhabern ermäßigte Mitgliedsbeiträge oder Eintrittsgelder gewähren (z.B. *Stadt 28*), spezielle Programme zur Vereinsförderung und Mitgliedergewinnung (z.B. *Stadt 03*) sowie die Bezuschussung von Beiträgen für den Musikschulunterricht (z.B. *Stadt 06*) oder von Theaterbesuchen. Zum anderen ermöglichten und ermöglichen private oder gemeinnützige Institutionen, Fördervereine sowie private Spenden- oder Stiftungsmittel Kindern aus sozial schwachen Familien Mitgliedschaften oder Freizeitaktivitäten. Darüber hinaus gibt es in vielen Vereinen gestaffelte Beitragssätze und Ermäßigungen für Bezieher von Sozialleistungen oder Familien mit vielen Kindern.

Sowohl für die öffentlich finanzierte als auch die private Förderlandschaft gilt, dass die Einführung der Leistungen für soziokulturelle Teilhabe entweder zur Substitution, Verschiebung oder Anpassung dieser freiwilligen Leistungen geführt hat.

Unterschieden werden kann hier nach Fallstudien-Kommunen, in denen freiwillige kommunale Leistungen als vorrangig zu BuT gelten und demnach auch bei der Bewilligung geprüft werden, sowie andere Kommunen, in denen weiterhin kommunale Fördertöpfe z.B. für Freizeitprojekte oder Ferienfahrten zu Verfügung stehen, die jedoch nicht als vorrangig geprüft werden (z.B. *Stadt 28*). Je nach Aktivität sind kommunale Leistungen auch mit BuT-Leistungen kompatibel. Das bedeutet im Fall einer öffentlich geförderten Musikschule, die Kindern aus einkommensschwachen Haushalten Beitragsnachlässe von 50 Prozent gewährt, dass der verbleibende Beitrag mit 10 Euro aus BuT-Leistungen gefördert werden kann (z.B. *Landkreis 09, Landkreis 29*). Auch wenn beide Leistungen theoretisch kombinierbar sind, ist das für die betreffenden Anbieter der Leistung nicht unbedingt praktikabel. So müssen sich Leistungsberechtigte gegebenenfalls entscheiden, ob sie die Förderangebote der Kommune nutzen oder die BuT-Leistung in Anspruch nehmen möchten, denn eine Verrechnung beider Leistungen ist für die Verwaltung des Anbieters zu aufwändig (z.B. *Landkreis 05*). Einzelne Fallstudien-Kommunen nutzten die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets, um bestehende kommunale Leistungen verstärkt für Haushalte einzusetzen, die keine Sozialleistungen beziehen, aber nur über ein geringes Einkommen verfügen (z.B. *Stadt 03*).

In anderen befragten Kommunen wurden freiwillige kommunale Förderungen durch BuT-Leistungen ersetzt oder ganz zurückgefahren. Um nicht doppelt zu subventionieren, wurden die Satzungen bestehender Sozialpasssysteme angepasst, so dass BuT-Leistungen als vorrangig gelten. Diese Praxis bedeutet in einigen Fällen eine Schlechterstellung der Leistungsberechtigten, die vormals bestehende Vergünstigungen und Ermäßigungen nicht mehr nutzen können, weil ihnen aufgrund ihrer BuT-Berechtigung kein Sozialpass mehr ausgestellt wird (z.B. *Landkreis 08, Landkreis 25*). Für Nicht-Leistungsberechtigte im Sinne des Bildungs- und Teilhabepakets gelten die bestehenden Vergünstigungen dagegen in der Regel weiter (z.B. *Stadt 03, Landkreis 25*). Es ist kein Fall bekannt, in dem bestehende Sozialpasssysteme durch BuT komplett abgeschafft wurden.

Auch in Gemeinden wurden bestehende Förderstrukturen abgebaut (z.B. *Landkreis 08*, *Landkreis 14*, *Landkreis 17*). So kritisiert etwa eine politische Führungskraft aus *Landkreis 14*, dass die Gemeinden sich zum Teil aus der Finanzierung von Leistungen zurückgezogen haben:

„Eigentlich sollte die Bundesleistung jetzt nicht dazu führen, dass die Gemeinden sich zurückziehen, aber das können Sie natürlich einem Bürgermeister nicht vorschreiben. Sie können nur als Landkreis dafür werben, dass er sein freiwilliges Engagement weiterhin aufrecht erhält und sich nicht etwas einspart, weil der Bund jetzt an die Stelle tritt, sondern wir hätten uns dann auch gewünscht, dass eine Gemeinde entweder dabei bleibt oder sagt, okay, das Geld gebe ich jetzt an anderer Stelle auch für soziale Zwecke aus. Also solche Überlegungen kommen ja dann auch und solche Gespräche haben wir dann auch geführt.“ (Politische Führung)

In einem Landkreis wurde von einer Musikschule berichtet, die SGB II-Leistungsbeziehenden Beiträge erlassen hat, diese Regelung wurde mit BuT aber „angepasst“ und gilt nicht mehr.

Zum Teil haben die BuT-Leistungen auch Förderprogramme abgelöst, die aus Mitteln des ESF finanziert waren. Das führte je nach kommunaler Praxis allerdings zu ganz unterschiedlichen Reaktionen. Während auf der einen Seite argumentiert wurde, dass die Vereine leicht für BuT zu gewinnen waren, weil ESF-Programme ausgelaufen waren (z.B. *Landkreis 02*), hat es in anderen Kommunen zu großem Unwillen bei den Anbietern geführt, die bisher vergleichsweise unkompliziert Förderungen erhalten hatten und sich jetzt mit BuT auf ein als komplizierter wahrgenommenes neues Verfahren einstellen mussten (z.B. *Stadt 19*).

Im Gegensatz zu kommunalen Förderungen handelt es sich bei privat- und gemeinnützigen Fördermöglichkeiten um freiwillige Leistungen, die meist lokal begrenzt sind. Diese werden nachrangig zu BuT-Leistungen behandelt, da darauf kein individueller Rechtsanspruch besteht. Diese Leistungen wurden größtenteils entweder beibehalten, angepasst oder auf andere Bereiche verlagert. So wurden vormals durch Fördervereine, Spenden- oder Stiftungsgelder finanzierte Mitgliedsbeiträge zwar als BuT-Leistungen abgerechnet, die privaten Mittelgeber hatten ihre Förderungen jedoch nicht eingestellt, sondern auf andere Aktivitäten verlagert. So konnten jetzt beispielsweise Kosten für Ausrüstung und Trainingsfahrten finanziert werden (z.B. *Landkreis 01*, *Landkreis 02*). Diese Entwicklung wurde als positiv bewertet, denn so können Kosten auch außerhalb des BuT-Leistungsspektrums übernommen werden. Durch die Einführung der BuT-Leistungen sei es deshalb nicht zu einer Substitution dieser Förderstrukturen gekommen, sondern zu einer als notwendig erachteten quantitativen Ausweitung, die den Kommunen wieder neue Spielräume eröffnet hat. (z.B. *Landkreis 13*).

In Gesprächen mit Verantwortlichen auf kommunaler Ebene wurde häufig die Vermutung geäußert, dass vormals beitragsfreie Angebote der Vereine nun kostenpflichtig abgerechnet würden. Dies lässt sich in den untersuchten Kommunen nicht bestätigen. Festgestellt werden kann jedoch, dass Preis- und Angebotsstrukturen zum Teil angepasst wurden. Ein Verein in *Landkreis 02*, dessen Mitgliedsbeitrag zwölf Euro monatlich beträgt, gewährte Mitgliedern aus einkommensschwachen Haushalten vor BuT

einen 50- prozentigen Preisnachlass. Seit BuT rechnet man dagegen für Leistungsbe-rechtigte 10 Euro monatlich beim Leistungsträger ab. Viele Vereine begründen diese Praxis mit dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der ihnen durch die Bearbeitung der BuT-Leistung entsteht. In der Mehrzahl der untersuchten Fälle geben die Befragten an, dass Einkommensstaffelung, Ermäßigungen und Familienbeiträge weiterhin bestehen (z.B. *Stadt 15*). Darüber hinaus gab und gibt es in vielen Vereinen und anderen freien gemeinnützigen Einrichtungen häufig informelle Regelungen, die Mitgliedern aus ein-kommensschwachen Haushalten die Teilnahme auch kostenfrei ermöglichen, Fahrt-kosten werden übernommen oder Ausrüstungsgegenstände vom Verein gestellt (z.B. *Landkreis 13, Landkreis 18, Landkreis 24*).

In vielen befragten Kommunen wurde allerdings die Einschätzung geteilt, dass durch die Einführung der Leistungen für soziokulturelle Teilhabe nicht unbedingt neue Mit-glieder in den Vereinen gewonnen werden konnten:

„Dieser Wunschgedanke, dass aus diesem Teilhabepaket jetzt die Mitglieder zu uns strömen in Massen, und wir die nicht bedienen können, den können wir gleich abhaken. Also das muss ich wirklich sagen, es sind interessierte Kinder, größtenteils waren die, die schon wirklich lange da waren, die dann irgendwann, die Eltern festgestellt haben: Aha, ich kann ja hier noch Geld dafür kriegen.“ (Anbieter)

III.10.2 Lokale Ausgestaltung der BuT-Leistung für soziokulturelle Teilhabe

Die Fallstudien-Kommunen legten bestehende Spielräume unterschiedlich aus und gestalteten den Leistungsumfang ausgehend vom Gesetzestext zum Teil sehr unter-schiedlich. Dabei reagierten sie auch unterscheidbar auf vorliegende Gerichtsurteile. Ähnlich wie auch bei den Bewilligungskriterien der Lernförderung (siehe Abschnitt III.8) sind bei der soziokulturellen Teilhabe nach Einschätzung vieler Befragter unbestimmte Rechtsbegriffe gegeben, die es genauer zu spezifizieren gilt. In vielen untersuchten Kommunen wurde Konkretisierungsbedarf von Seiten des Gesetzgebers gesehen, um das eigene Verwaltungshandeln abzusichern (z. B. *Landkreis 11, Landkreis 27*). Auch hatten einige Fallstudien-Kommunen eine schnellere Unterstützung durch Arbeitshilfen oder andere Formen inhaltlicher Interpretation seitens der jeweiligen Landesministerien erwartet. Wo diese ausblieben, entwickelten die Kommunen eigene Prüfkriterien und Prüfverfahren. Der weitaus größte Teil der Aussagen zur lokalen Ausgestaltung der BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe bezog sich dabei auf Bewilligungskriterien und die Anerkennung eines förderfähigen Angebots.

Einige Fallstudien-Kommunen haben in ihren Dienstanweisungen oder Arbeitshilfen konkrete Kriterienkataloge für die Bewilligung der BuT-Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe erstellt, zum Teil wurden hierfür Arbeitshilfen der Länder (z.B. *Landkreis 09, Landkreis 17, Landkreis 18, Landkreis 24*) oder die Empfehlungen des Deutschen Ver-eins (z.B. *Landkreis 13*) verwendet. In *Landkreis 16* wurde von einer eigens für die soziokulturelle Teilhabe angelegten Übersicht berichtet, die laufend um bewilligte und abgelehnte Leistungen aktualisiert wurde. In anderen Fällen existierten Anbieterlisten, auf deren Grundlage die Bewilligung erfolgte. Bei Grundsatzentscheidungen und fragli-

chen Einzelfällen wurde unter Umständen die Leitungsebene hinzugezogen. Die juristische Unbestimmtheit führte zum Teil zu aufwändigen Abstimmungsprozessen zwischen den Verwaltungseinheiten, wenn vor Ort über die Rechtskreise hinweg eine einheitliche Bewilligungspraxis gewährleistet werden soll.

Auf der gesetzlichen Grundlage von § 28 Abs.7 SGB II wurden mehr oder weniger aufwändige Prüfverfahren für die BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe installiert. Während man in *Landkreis 14* auf eine Prüfung weitgehend verzichtete und in der Regel das bewilligte, was der Leistungsberechtigte beantragt hatte, wurde in *Landkreis 02* in einem dreistufigen Verfahren geprüft, ob eine Aktivität als Leistung der soziokulturellen Teilhabe förderfähig war (siehe Abschnitt III.10.3). Ein strittiger Punkt waren wiederholt physio- und ergotherapeutische Angebote. In *Landkreis 27* waren z.B. Babyschwimmkurse, Konzentrationstraining und vergleichbare Angebote förderfähig, wenn es sich um institutionell organisierte Aktivitäten handelte. Diese seien vom Begriff des „Mitgliedsbeitrags“ erfasst. In *Landkreis 25* war die Praxis in den Leistungsstellen sehr unterschiedlich – während man im Sozialamt Babymassagen bewilligte, wurden diese im Jobcenter abgelehnt, weil der Gemeinschaftscharakter der Aktivität nicht gegeben sei.

Grundsätzlich galt überall, dass Kosten für Angebote in schulischer Verantwortung nicht aus BuT-Leistungen übernommen werden. Das wurde durch das Urteil des Bundessozialgerichts vom 10. September 2013 noch einmal bekräftigt.⁴⁵ Demnach sind auch kostenpflichtige Angebote in Ganztagschulen nicht förderfähig. Diese Entscheidung hatte in mehreren Kommunen Auswirkungen auf die Förderpraxis.

Wurden in *Landkreis 08* bis zur Entscheidung des BSG Kosten für schulische Arbeitsgruppen übernommen, musste die Bandbreite der förderfähigen Leistungen nach dem Urteil eingeschränkt werden. Seither wurden nur noch außerschulische Bedarfe übernommen. Im Jobcenter bedauerte man diese Umstellung, denn das Urteil führe zum Ausschluss benachteiligter Kinder. Einige Schulen versuchten, das Angebot stärker als außerschulisches Angebot zu profilieren „damit diese Kinder wieder reinfallen.“ (Fachkraft) In *Landkreis 04* berief man sich ebenfalls auf das BSG-Urteil. Vorher waren sogenannte „Musikbandklassen“ förderfähig. Jetzt würden Leistungen nur noch für Aktivitäten im Freizeitbereich außerhalb der Schule bewilligt:

„Dann hat es im letzten Jahr dieses Urteil gegeben, dass Teilhabe wirklich nur für die Freizeit, für den privaten Bereich genutzt werden kann und nicht für solche Projekte in der Schule. Seitdem hagelt es natürlich auch Ablehnungen und Diskussionen mit den Schulsozialarbeitern: ‚Ja wieso, Sie haben das doch bisher immer bewilligt?‘“ (Fachkraft)

In der Mehrzahl der befragten Kommunen wurden Kosten für Angebote in schulischer Verantwortung (Arbeitsgemeinschaften oder Wahlfächer) nicht übernommen, kosten-

⁴⁵ Das BSG stellte in einem Urteil vom 10.09.2013 fest, dass Kosten für Angebote in schulischer Verantwortung nicht aus BuT-Leistungen übernommen werden, weil der Gesetzgeber nur auf außerschulische Angebote gezielt habe (vgl. BSG, 10.09.2013, B 4 AS 12/13 R: Rn 23f.): „Die Deckung von Bedarfen für den Schulunterricht, die der Durchführung des Unterrichts selber dienen“, liegt nach Ansicht des BSG „in der Verantwortung der Schule und darf von den Schulen oder Schulträgern nicht auf das Grundsicherungssystem abgewälzt werden. Dies gilt auch für die Leihgebühren für ein Musikinstrument, das zum Besuch des musischen Zweigs einer Schule genutzt werden muss“ (ebd.: Rn 27)

pflichtige Angebote externer Akteure an Schulen und Kitas waren dagegen förderfähig (z.B. *Landkreis 01, Landkreis 09, Landkreis 14, Landkreis 27*). In der Praxis bereite die Abgrenzung schulisch/außerschulisch jedoch Schwierigkeiten. In *Landkreis 08* erhöhte sich der Bearbeitungsaufwand. In mindestens zwei befragten Kommunen schien man dagegen auf diese Prüfung ganz zu verzichten. Dort wurden Kosten und Gebühren etwa auch ausdrücklich für Englischkurse in Schulen und Kitas übernommen (*Stadt 28, Landkreis 29*).

Der „Gemeinschaftscharakter“ ist in den meisten befragten Kommunen ein relevantes Prüfkriterium. Nur in einigen Fallstudien-Kommunen schien er für die Bewilligungspraxis keine Rolle zu spielen. So wurden in *Stadt 28* Eintrittsgelder für Schwimmbäder grundsätzlich übernommen (siehe Abschnitt III.10.3). Demgegenüber wurden in *Landkreis 17* zwar Beiträge für einen Schwimmverein gezahlt, die Eintrittsgelder in die Schwimmhalle jedoch als nicht förderfähig abgelehnt. Probleme bei der Prüfung bereiteten individuelle Sportarten wie Boxen oder Fitnesstraining, hier sei der Gemeinschaftsaspekt nicht unmittelbar erkennbar. In *Stadt 19* übernahm man dafür anfallende Gebühren dann, wenn nachgewiesen werden konnte, dass es sich um ein gruppenbezogenes Angebot handelte.

Der Gemeinschaftscharakter einer Aktivität war auch hinsichtlich der Förderung von Einzelunterrichtsstunden relevant. Während man diesbezüglich in *Landkreis 16* mit einer Förderung Schwierigkeiten hatte und Anträge ablehnt, wurde z.B. in *Landkreis 02* argumentiert, dass Einzelunterricht die Voraussetzung für gemeinsames Musizieren sei, weshalb die Kosten übernommen würden (siehe Abschnitt III.10.3).

Seit dem 01. August 2013 können auch Kosten für Ausrüstungsgegenstände übernommen werden, sofern sie in Zusammenhang mit der Teilnahme an förderfähigen Aktivitäten stehen. Nach Aussagen der befragten Akteure in den Leistungsstellen wird diese Möglichkeit aber in der Mehrzahl der befragten Kommunen kaum nachgefragt. Das dürfte zum Teil an fehlender Informiertheit der Leistungsberechtigten liegen. Verbleibende Restbeträge seien aber auch zu gering, um davon noch Kosten für Ausrüstung zu übernehmen. Weil der monatliche Höchstbetrag durch die Mitgliedschaft im Verein in der Regel schon ausgeschöpft sei, bewarben in *Landkreis 02* weder der Kreis noch das Jobcenter die Übernahme von Ausrüstungsgegenständen:

„Aber einfach die Hinzuzählung seit 1.8., dass jetzt auch mit demselben Betrag auch noch Zubehör gekauft werden kann. Also das ist ein Witz. Wir haben auch keine Anträge. Wir verkaufen das auch im Übrigen nicht, weil wir uns nicht blamieren wollen. Wir finden das lächerlich.“ (Führungskraft)

In *Landkreis 09* wurden nur Kosten, die in Zusammenhang mit der bewilligten Leistung stehen, übernommen. Sollte ein Kind Leistungen der soziokulturellen Teilhabe für Musikunterricht erhalten und von einem verbleibenden Restbetrag noch Geld für Fußballschuhe beantragen, werde abgelehnt.

In *Stadt 19* können über die 10 Euro hinaus maximal 90 Euro für zusätzliche Kosten übernommen werden. Hier standen den Leistungsberechtigten unter Hinzuziehung eines Eigenanteils von 30 Euro insgesamt 120 Euro für Aufwendungen zur Verfügung.

Diese Fördermöglichkeit wird jedoch nicht aktiv beworben. Man interpretiere die Regelung im Sinne des Gesetzestextes als „über die 10 Euro hinaus“ und nicht im Sinne der Gesetzesbegründung:

„Begründung und Gesetz passen hier nicht überein. Und wir haben gesagt, für uns ist nicht die Begründung entscheidend, sondern das Gesetz. Und das Gesetz sagt: Neben den Leistungen nach Satz eins haben die Anspruchsberechtigten einen Anspruch auf Leistungen nach Satz zwei. [...] Das Kuriose an der Sache ist, dass die Regelung eigentlich geschaffen wurde, weil es hieß, die zehn Euro im Monat reichen nicht aus, weil es in der Regel mit einem Vereinsbeitrag oder einem Kursbeitrag nicht getan ist. Sondern das Problem scheitert in der Regel nicht am Kursbeitrag, sondern an den Zusatzkosten die entstehen, nämlich dem Kauf von Sportbekleidung, Ausrüstungsgegenständen, Leihgebühren, Musikinstrumenten. Das ist ja eigentlich das Grundproblem, warum diese Leistungen nicht in dem Maße in Anspruch genommen wurden, wie sich das alle vorgestellt hatten. Und deshalb sollte es diese Regelung geben, nämlich Ausrüstungsgegenstände zu finanzieren.“ (Führungskraft).

Neben der Anerkennung eines förderfähigen Angebots waren die Bewilligungszeiträume und damit verbunden die Gültigkeit ausgestellter Berechtigungsnachweise in den befragten Kommunen unterschiedlich ausgestaltet. In der Mehrzahl wurden BuT-Leistungen entsprechend der Bewilligungsdauer der Grundleistung gewährt. Zudem konnten Leistungen für soziokulturelle Teilhabe in etwa der Hälfte der Fallstudien-Kommunen über den Zeitraum der Bewilligung angespart werden. Nur einige Kommunen ermöglichten, den angesparten Betrag auf den nächsten Bewilligungszeitraum zu übertragen.

Sehr unterschiedlich war auch der Umgang der Leistungsstellen mit verbleibenden Restbeträgen ausgestaltet. In einigen Kommunen ging man davon aus, dass Leistungsberechtigte selbst im Überblick behalten, welche Beträge bereits abgerufen wurden. Eine Ausnahme stellt hier etwa das Kartensystem in *Landkreis 01* dar, wo Leistungsberechtigte über eine Online-Schnittstelle den aktuell verfügbaren Betrag einsehen können. In anderen Fallstudien-Kommunen wurde mit Bewilligung mitgeteilt, welche Restbeträge noch zur Verfügung standen. Im *Landkreis 25* musste dieser verbleibende Betrag allerdings wieder neu beantragt werden. Andernfalls – so die Befürchtung – könnten Vereine eigenmächtig Leistungen abrechnen, ohne dass das vom Leistungsberechtigten gewollt sei.

Eine Grundsatzentscheidung bei der lokalen Ausgestaltung ist die Wahl zwischen Direktzahlungen und Gutscheinen als Art der Leistungsgewährung (siehe Abschnitt III.10.3). Im Unterschied zu Direktzahlungen sind Gutscheine bei der Antragstellung und Bearbeitung weniger aufwändig, denn die Leistung wird erst zu einem späteren Zeitpunkt konkretisiert. Allerdings können Schwierigkeiten zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich bei der Abrechnung der Leistung auftauchen. Unter anderem in *Landkreis 04* wurde berichtet, dass Gutscheine vom Leistungsberechtigten bei mehreren Anbietern vorgelegt wurden, was dazu führte, dass der Gutschein mehrfach abgerechnet wurde. Die so entstandenen Forderungen wurden bisher übernommen, nicht zuletzt als vertrauensbildende Maßnahme gegenüber den Vereinen. Auch in *Landkreis 26* hatte man Gutscheine eingeführt, die fälschungssicher sein sollen, um derartigen

Missbrauch zu verhindern. Zum Teil würden Leistungsberechtigte aber vergessen, Gutscheine abzugeben, oder der Anbieter rechne Leistungen zu spät ab. In der Bearbeitung sei der Gutschein schließlich aufwändig, wenn er für mehrere Aktivitäten genutzt werden soll. Wenn von Anfang an klar war, dass der Betrag von zehn Euro monatlich auf verschiedenen Aktivitäten verteilt werden soll, wurden Leistungsberechtigte im *Landkreis 26* gebeten, zwei Anträge zu stellen. In anderen Fällen wurde der Originalgutschein dem ersten Anbieter vorgelegt, der den entsprechenden Betrag einträgt, sich eine Kopie macht und das Original wieder aushändigt, welches einem zweiten Anbieter vorgelegt werden kann.

Neben Gutscheinen und Direktzahlung an den Anbieter spielte nach Angaben der befragten Kommunen die Kostenrückerstattung an Leistungsberechtigte seit der Gesetzesänderung 2011 eine größere Rolle bei der Erbringung der Leistungen für soziokulturelle Teilhabe. In *Landkreis 13* etwa legte man das Gesetz sehr großzügig aus. Leistungsberechtigte konnten nach Vorlage einer Quittung Jahresbeiträge für Vereine erstattet bekommen. Man sei sich in der Leistungsstelle darüber bewusst, dass mit dieser Praxis das Sachleistungsprinzip aufgeweicht würde, die Zweckgebundenheit würde jedoch nicht in Frage gestellt:

„Wohlwissentlich, dass es eigentlich vom Gesetz her sehr schwierig ist, dieses Handling, weil ja eigentlich Sachleistungen zu erbringen sind. Aber wo ist mein Ziel der Bildung und Teilhabe? Ich will die Kinder fördern, ich will sie integrieren, mitmachen, Spaß haben, dann muss ich unter Umständen auch mal im Einzelfall diesen Weg gehen.“ (Führungskraft)

Eine Rückerstattung komme dann in Frage, wenn sich der Verein weigert, mit der Leistungsstelle abzurechnen, aber auch, wenn Eltern auf einer Rückerstattung bestünden, weil sie ihre Kinder nicht „outen“ wollen. Im Sinne der Förderung der Kinder wurde in diesen Fällen vom Sachleistungsprinzip abgewichen. In anderen Kommunen waren Rückerstattungen an die Eltern nur im gesetzlich definierten Rahmen und begründeten Ausnahmefällen möglich. Traf dies nicht zu, wurde die Leistung abgelehnt. In zwei Kommunen (*Landkreis 16, Stadt 19*) wurde berichtet, dass es zu Ablehnungen von Anträgen auf Leistungen für soziokulturelle Teilhabe gekommen sei, weil Eltern eigenmächtig in Vorleistung gingen, ohne diese Praxis vorher mit der Leistungsstelle abzustimmen. Man argumentierte hier, dass der Leistungsberechtigte zum Zeitpunkt der Fälligkeit zahlungsfähig war, und demnach eine nachträgliche Kostenübernahme nicht mehr notwendig sei.

Hoher Aufwand entstand, wenn Leistungen zurückgefordert werden, weil der Anbieter überzahlt wurde. Während dafür in einigen Kommunen aufwändige Verfahren installiert wurden, die zum Teil aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken vermittelt über den Leistungsberechtigten abgewickelt wurden, verzichtete man in anderen Fallstudien-Kommunen (z.B. *Stadt 15*) grundsätzlich auf Rückforderungen. In *Stadt 28* wurden nur Beträge über zehn Euro zurückgefordert.

In einigen Fallstudien-Kommunen wurde ausdrücklich von lokalen Vorgaben berichtet, dass bestehende Gestaltungsspielräume im Interesse der Kinder und der Nutzung der

BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe großzügig auszulegen seien. In *Landkreis 29* etwa sollten im Unterschied zu anderen Leistungsarten die BuT-Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe ausdrücklich großzügig bewilligt werden, um Ausgrenzungen der Kinder und Jugendlichen vorzubeugen. Auch in *Landkreis 10* ging man ganz bewusst sehr kulant mit nicht fristgerecht eingereichten Unterlagen um.

III.10.3 Verfahren der Leistungserbringung für die soziokulturelle Teilhabe

Wie auch im Falle anderer BuT-Leistungen hängt für die soziokulturelle Teilhabe die Ausgestaltung der Verfahren zunächst davon ab, ob sich Kommunen für Einzelanträge, einen Globalantrag oder ein konkludentes Verfahren entschieden haben. An diese Verfahren schließen wiederum verschiedene Arten der Leistungsgewährung (Direktzahlung, Gutscheine, Kostenübernahmeerklärungen, Rückerstattung an Leistungsberechtigte) an.

Die Mehrheit der befragten Kommunen erbrachte die Leistungen für soziokulturelle Teilhabe als Direktzahlung an den Anbieter. Dieses Verfahren setzt im Unterschied zu einem Gutscheinsystem (siehe unten) voraus, dass sich der/die Leistungsberechtigte zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits für ein konkretes Angebot und einen entsprechenden Anbieter entschieden hat. Je nach Verfahrensorganisation wird nach erfolgter Prüfung der Bewilligungsbescheid entweder dem Leistungsberechtigten zu Vorlage beim Anbieter ausgestellt oder direkt an den Anbieter versandt. Mit diesem Nachweis kann der Anbieter seine Kosten in Höhe des bewilligten Beitrags der Leistungsstelle in Rechnung stellen oder die Zahlungen werden mit Ausgabe des Bewilligungsbescheids direkt angewiesen.

Nicht ganz die Hälfte der Kommunen erbrachte Leistungen mittels Gutschein oder Kostenübernahmeerklärungen. Die meisten Fallstudien-Kommunen nutzten personalisierte Papiergutscheine mit oder ohne konkreten Geldwert. Zwei der befragten Kommunen stellten Leistungsberechtigten Guthaben auf einer Karte zur Verfügung, die sie bei einem Anbieter ihrer Wahl einsetzen konnten. Voraussetzung dafür war allerdings jeweils, dass der Anbieter für das Verfahren registriert ist. In *Landkreis 01* verwendete man eine Karte, die als Berechtigungsnachweis bei einem registrierten Leistungsanbieter vorgelegt werden kann, der über die persönliche Identifikationsnummer der Leistungsberechtigten auf der Karte seine Beiträge im Online-System des Kartenbetreibers abrechnet. Der Kartenbetreiber rechnet die Kosten wiederum mit den Leistungsstellen ab und bucht die Ausgaben auf das Konto des Anbieters. Die Leistungsstelle prüft die einzelnen Zahlungsposten auf der Abrechnung des Kartenbetreibers. Im Falle der Teilhabeleistungen konnten alternativ auch die Leistungsberechtigten selbst die Beiträge für den Verein auf dessen Konto überweisen. Bei Weiterbewilligung einer Sozialleistung, die grundsätzlich zu BuT berechtigt, wurden automatisch zehn Euro je Bewilligungsmonat als Guthaben auf die Karte gebucht.

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Entscheidungen der lokalen Ausgestaltung, die als potenzielle Hürden beim Zugang zu BuT-Leistung für die soziokulturelle Teilha-

be wirken können. Dazu zählt etwa die Frage, ob bei der Antragstellung zusätzliche Nachweise erforderlich sind. So war in der Mehrzahl der befragten Kommunen für die Antragstellung eine zusätzliche Anlage erforderlich, meist in Form eines Bestätigungsformulars, auf der entweder der Leistungsberechtigte selbst oder der Anbieter die zu bewilligende Aktivität und damit verbundene Kosten benennen musste. Schließlich wurde bereits im Abschnitt III.10.2 darauf verwiesen, dass in den Fallstudien-Kommunen für die BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe unterschiedliche aufwändige Prüfverfahren installiert und Entscheidungen darüber getroffen wurden, welche Angebote als förderfähig gelten. Im Folgenden wird anhand ausgewählter Fallbeispiele auf die Zusammenhänge zwischen den jeweiligen Verfahrensentscheidung und dem Zugang zur BuT-Leistung für die soziokulturelle Teilhabe eingegangen. Diese Form der Darstellung erhebt nicht den Anspruch, die Gesamtheit der empirisch erfassten Differenz in den Verfahren der Leistungserbringung im Bereich der soziokulturellen Teilhabe abzubilden, sondern geht exemplarisch auf einige besonders prägnante Fälle ein.

Niedrige Zugangshürden im Verfahren

Ein Beispiel für ein niedrighschwelliges Verfahren im Bereich der BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe findet sich in *Stadt 03*. Dort existierte ein dezentrales, konkludentes Verfahren der Antragsstellung: Ein förmlicher Antrag in Schriftform war nicht notwendig. Die Beantragung der Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe erfolgte stattdessen unter Vorlage des Leistungsbescheids beim Leistungsanbieter. Die Bewilligung erfolgte dann durch eine zentrale Bearbeitungsstelle, die auch die Abrechnung mit den Anbietern vornahm (siehe Abschnitt III.3). Das Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE) hatte alle BuT-Leistungen bis auf die mehrtägigen Klassenfahrten und den Schulbedarf an die Kommune übertragen. Für die Prüfung der Leistungsberechtigung für Antragstellerinnen und Antragsteller aus dem SGB II musste deshalb von der zentralen Bearbeitungsstelle über eine IT-Plattform ein Datenabgleich mit dem Jobcenter durchgeführt werden. Für alle anderen Rechtskreise bestand ein direkter Zugriff auf die Fachverfahren in den zuständigen kommunalen Ämtern. Die BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe wurde als personenbezogene Direktzahlung an Anbieter erbracht. Ein Ansparen der Leistung über den Bewilligungszeitraum hinaus war möglich.

Von Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zentralen Bearbeitungsstelle wurde der Aufwand für dieses Verfahren als sehr hoch eingeschätzt. Allerdings entstand dieser erhöhte Aufwand vor allem im Backoffice. Der Zugang für die Leistungsberechtigten wurde dagegen überwiegend als niedrighschwellig bewertet. Ein erhöhter Aufwand bestand aber auch auf Seiten der Anbieter, die einen Teil der Verfahrenslast trugen. Ausgenommen davon waren jene Sportvereine, die über einen großen lokalen Sportverband organisiert waren. Diese rechneten die Leistungen nicht selbst mit der zentralen Bearbeitungsstelle ab, sondern dies übernahm für sie der Verband.

Aufgrund des konkludenten Verfahrens kam es vor, dass Leistungsberechtigte den Betrag von monatlich zehn Euro bei zwei verschiedenen Anbietern in Anspruch nehmen wollten. Wenn dies erstmalig geschah, wurden Anbieter und Leistungsberechtigte darauf hingewiesen, die Kosten wurden aber aus freiwilligen kommunalen Leistungen übernommen. Beim zweiten Mal wurde dann die Zahlung verweigert. Die Sportvereine, die Mitglied in dem oben genannten Verband sind, genossen zudem die Sonderregelung, dass Sie die BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe für ein ganzes Jahr abrechnen konnten. Dieses Verfahren hatte jedoch zur Folge, dass die Vereine zum Teil den Vereinsbeitrag für Kinder erhielten, die nicht mehr leistungsberechtigt waren. In diesen Fällen erfolgte wiederum eine anteilige Verrechnung mit freiwilligen kommunalen Leistungen. Das Verfahren in *Stadt 03* war also nicht zuletzt dadurch gekennzeichnet, dass die Kommune erhebliche zusätzliche freiwillige Leistungen aufbrachte, um die Zugangshürden zu den BuT-Leistungen der soziokulturellen Teilhabe niedrig zu gestalten.

Ein zweites Beispiel für niedrige Zugangshürden im Verfahren fand sich in *Stadt 28*. Im Unterschied zu *Stadt 03* gab es hier jedoch bei der Antragsstellung kein konkludentes Verfahren. In *Stadt 28* existierte eine zentrale BuT-Stelle beim Sozialamt. Dort wurden alle Anträge auf BuT-Leistungen für alle Rechtskreise gestellt. Die zentrale BuT-Stelle war auch für die vollständige Bearbeitung der BuT-Anträge sowie die Abrechnung der Leistungen zuständig. Zudem betrieb die zentrale BuT-Stelle eine Telefon-Hotline und bot einen offenen Zugang zu persönlicher Beratung. Die BuT-Leistungen nach dem SGB II wurden vom Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung vollständig an die Kommune übertragen.

Beantragt wurden die BuT-Leistungen über einen Globalantrag. Bei Bewilligung wurde den Leistungsberechtigten ein personalisierter Gutschein ausgestellt. Der Gutschein war ab dem Ausstellungsdatum ein Jahr gültig und musste in diesem Zeitraum abgerechnet werden. Das heißt, dass Gutscheine auch gesammelt werden und gesammelt eingereicht werden konnten. Wurde der Gutschein innerhalb des Gültigkeitszeitraums nicht beim Anbieter eingelöst, verfiel er. Wenn der Gutschein für eine Aktivität nicht ausgeschöpft wurde, bekam der Antragsteller/die Antragstellerin nach Abrechnung des ersten Gutscheins einen weiteren Gutschein über den Restbetrag mit dem Ausstellungsdatum des ursprünglichen Gutscheins. Auf Wunsch konnten die Leistungsberechtigten die Gutscheine auch von vorneherein splitten und erhielten dann z. B. einen Gutschein über 40 Euro und einen weiteren über 20 Euro ausgestellt.

Auch die Rückerstattung bei Vorkasse war möglich, wenn eine berechtigte Selbsthilfe vorlag oder wenn der Anbieter auf Barzahlung bestand. Dafür waren geeignete Nachweise, Originalquittung oder Kontoauszug vorzulegen. Das Geld wurde dann auf das Konto des Leistungsberechtigten erstattet.

BuT-Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe konnten in *Stadt 28* auch über den Bewilligungszeitraum hinaus angespart und die bewilligte Summe konnte beliebig eingesetzt werden. Dies ermöglichte z. B. auch die Abrechnung von Quartals- oder Jahresbeiträ-

gen. Von Anbieterseite wurde betont, dass es gerade für Freizeitaktivitäten, die nicht regelmäßig stattfinden, gut und wichtig sei, dass der Gutschein flexibel über das Jahr hinweg eingesetzt werden kann.

Der „Gemeinschaftscharakter“ der Aktivitäten, die über die BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe als förderbar gelten, spielte in *Stadt 28* eine untergeordnete Rolle. So konnten etwa auch Eintrittsgelder für Schwimmbäder übernommen werden. Während in der Mehrzahl der befragten Kommunen Kosten für Angebote in schulischer Verantwortung (Arbeitsgemeinschaften oder Wahlfächer) nicht übernommen wurden, kostenpflichtige Angebote externer Akteure an Schulen und Kitas aber förderfähig waren, wurden Kosten und Gebühren in *Stadt 28* auch für Englischkurse in Schulen und Kitas übernommen.

Erhöhte Zugangshürden im Verfahren

Als Exemplarisch für erhöhte Zugangshürden im Verfahren werden im Folgenden *Landkreis 02* und *Stadt 15* dargestellt. Beide Fallstudien-Kommunen zeichneten sich dadurch aus, dass der Zugang zur BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe nicht durchgängig restriktiv angelegt war, es aber einzelne Elemente im Verfahren gab, die als erhöhte Zugangshürden wirkten. In *Landkreis 02* nahm das gE-Jobcenter alle Aufgaben zur Erbringung der Leistungen für Bildung und Teilhabe im SGB II wahr (siehe Abschnitt III.3). Das Jobcenter hatte fünf Leistungszentren im Kreisgebiet. Zuständig für die Bearbeitung der Anträge waren dort jeweils die für die berechtigende Sozialleistung zuständigen Leistungssachbearbeiterinnen und -sachbearbeiter. Die Abrechnung der Gutscheine erfolgte dagegen durch einen Mitarbeiter in der Kreiszentrale des Jobcenters. Für alle anderen Rechtskreise erfolgten die Antragstellung, die Bearbeitung der Anträge sowie die Abrechnung mit den Anbietern beim Sozialamt. Dort existierte eine zentrale BuT-Stelle beim Sitz der Kreisverwaltung. Da die zentrale BuT-Stelle nicht für die berechtigenden Sozialleistungen zuständig war, war dort bei Antragsstellung der entsprechende Bewilligungsbescheid einzureichen. Im Vergleich zum weiter oben skizzierten Verfahren in *Stadt 28* zeigen sich potentielle Zugangshürden im *Landkreis 02* also zunächst darin, dass die Zuständigkeit auf zwei (auch räumlich getrennte) Leistungsstellen verteilt war, in denen auch die Verfahren unterschiedlich organisiert waren.

Dies spiegelt sich auch in unterschiedlichen Kritikpunkten auf Seiten der Leistungsberechtigten wieder. So kritisierten mehrere Befragte, dass es im Jobcenter für die BuT-Leistungen keine festen Ansprechpartner gäbe. Wenn die Anträge persönlich abgegeben werden, erfolge dies in der Eingangszone des Jobcenters. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dort würden aber nicht gleichermaßen ausführlich zur Antragstellung beraten. Die Zuständigkeiten für die Antragsbearbeitung würden von Antrag zu Antrag wechseln. Die festen Ansprechpartner im Fallmanagement würden sich dagegen für nicht zuständig erklären. Im Falle der zentralen BuT-Stelle im Sozialamt benannte eine Befragte die Schwierigkeit, dass die Anträge dezentral nicht zu erhalten waren.

Die Leistungserbringung erfolgte bei der BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe in Form von Gutscheinen. Eine Ausnahme seien ca. 10 Prozent Anbieter, die auf Direktzahlungen bestehen. Eingesetzt wurden Papier-Gutscheine über einen festen Geldwert. Diese waren mit Wasserzeichen versehen, um Fälschungen zu erschweren. Jobcenter und Sozialamt benutzten unterschiedliche Gutscheine, die jedoch ähnlich aussehen. Das Jobcenter schloss Verträge mit Anbietern zur Teilnahme am Gutscheinverfahren ab. Sofern Anbieter nicht explizit widersprechen, galten die Verträge auch für die Abrechnung mit dem Sozialamt. Nur Anbieter, mit denen ein solcher Vertrag abgeschlossen wurde, konnten die BuT-Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe abrechnen. In der Regel war es jedoch unproblematisch, wenn Leistungsberechtigte einen Anbieter wählten, der noch nicht für das Verfahren registriert war.

Von den Leistungsanbietern aus *Landkreis 02* wurde das Gutscheinverfahren allerdings als aufwändig beschrieben. Anbieter berichteten, dass sie den Gutscheinen der Eltern zum Teil „hinterherlaufen“ mussten. Um Zahlungsausfälle zu vermeiden, seien einige Anbieter deshalb dazu übergegangen, die Beiträge weiter bei den Leistungsberechtigten abzubuchen. Gutscheine wurden abgerechnet, sobald sie vorliegen, und die Leistung wurde, sobald sie von den Leistungsstellen überwiesen wird, an die Eltern zurück erstattet. Besonderen Aufwand verursachte die Rückbuchung von bereits ausgezahlten Vereinsbeiträgen an die Leistungsstellen, wenn die Vereinsmitgliedschaft durch die Eltern im laufenden Bewilligungszeitraum gekündigt wurde.

In *Landkreis 02* wurde in einem dreistufigen Verfahren geprüft, ob eine Aktivität als BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe förderfähig ist. Das war dann der Fall, wenn es sich um eine Aktivität handelte, die auf einer Mitgliedschaft in einem Verein beruht. Dabei wurde der Begriff der „Mitgliedschaft“ jedoch weit auszulegen. Auch Aufnahme- und Kursgebühren fielen darunter.⁴⁶ Angeleitete Aktivitäten im Bereich Kunst und Kultur galten ebenfalls als förderfähig. Schließlich konnte eine Förderung aber nur in Betracht kommen, wenn der Gemeinschaftsaspekt der Aktivität in Abgrenzung zum Unterhaltungscharakter im Vordergrund steht. Allerdings wurde hier hinsichtlich der Förderung von Einzelunterrichtsstunden für den Musikunterricht argumentiert, dass Einzelunterricht die Voraussetzung für gemeinsames Musizieren sei, weshalb die Kosten übernommen würden.

Ein zweites Beispiel für erhöhte Zugangshürden im Verfahren fand sich in *Stadt 15*. Dort existierten in den Stadtbezirken dezentrale Leistungszentren, in denen die Leistungsstellen für den überwiegenden Teil der Sozialleistungen unter einem Dach zusammengefasst waren. Auch die Beantragung der BuT-Leistungen erfolgte überwie-

⁴⁶ In diesem Sinne urteilte das Sozialgericht Darmstadt im Fall eines Schwimmkurses für Babys, dass der Begriff „Mitgliedsbeitrag“ in § 28 Abs. 7 Nr. 1 SGB II nicht „formaljuristisch, in dem Sinne zu verstehen“ sei, „dass nur die Mitgliedschaft in eingetragenen Vereinen und Verbänden in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit gefördert werden soll, da nur diese nach ihren Beitragsordnungen Mitgliedsbeiträge erheben können. Vielmehr ist der Begriff (...) nach dem dargestellten Sinn und Zweck der Vorschrift weit, im Sinne sämtlicher Gebühren und Beiträge für institutionell organisierte Aktivitäten in den genannten Bereichen, zu verstehen. Die Angebote müssen somit nicht zwingend von eingetragenen Vereinen und Verbänden, sondern können auch von kommerziellen Anbietern erbracht werden“ (vgl. SG Darmstadt, 27.03.2012, S 1 AS 1217/11).

gend in diesen Leistungszentren. Allerdings waren die Zuständigkeiten für Antragsstellung, Antragsbearbeitung und Abrechnung auf eine Vielzahl unterschiedlicher Stellen übertragen. Hintergrund für diese Entscheidung sei es gewesen, dass sehr schnell ein Verfahren implementiert werden musste, das einen möglichst unbürokratischen Zugang zu den Leistungen ermöglichen sollte. Deshalb habe man die Aufgaben bei Stellen angesiedelt, die entweder bereits vorher eine vergleichbare Aufgabe wahrgenommen haben oder die über die technischen Voraussetzung verfügten, diese zusätzlichen Aufgaben zu übernehmen. Das habe zu einem Verfahren geführt, dass für die Verwaltung kompliziert ist. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den befragten Leistungsstellen sprachen in diesem Zusammenhang von einem „Verwaltungswahnsinn“ oder „Mordverwaltungsaufwand“ durch die Bildungs- und Teilhabeleistungen. Der Aufwand entstehe jedoch im Hintergrund. Für die Eltern seien dagegen die Hürden für die Inanspruchnahme bewusst niedrig gelegt worden.

In der Regel gaben die Leistungsberechtigten den Antrag für die BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe bei den für die begründende Sozialleistung zuständigen Fachkräften ab. Eine Ausnahme bildeten Leistungsberechtigte nach BKG, deren Anträge an eine Sachbearbeiterin oder einen Sachbearbeiter aus dem Sozialamt weitergeleitet wurde, wo die Anträge bearbeitet und die Leistungen abgerechnet wurden. Dies führte zu dem Problem, dass die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erst dann einen Antrag von Wohngeldbezieher/inne/n bewilligen konnten, wenn der Bescheid aus dem Wohngeldamt vorlag. Das dauerte jedoch zum Teil bis zu einem halben Jahr. Für Leistungsberechtigte nach dem Kinderzuschlag erfolgte die Bewilligung durch die Wohngeldstelle zum Teil nur vorläufig für zwei Monate. Dann mussten die Eltern bereits nach zwei Monaten einen neuen BuT-Antrag stellen. Da die bewilligende Stelle für die BuT-Leistungen in diesem Fall nicht die bewilligende Stelle für die begründende Sozialleistung war, bestand zudem jenseits von BuT keinerlei Kontakt zu den betreffenden Leistungsberechtigten. Auch die Leistungsberechtigten selbst wussten nicht, von wem ihr Antrag bearbeitet wird. Die befragten Sachbearbeiter aus dem Sozialamt gaben dabei selbstkritisch zu, dass diese Anonymität in Verbindung mit der grundsätzlich hohen Arbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dazu führe, dass BuT-Anträge aus dem Bereich BKG unbearbeitet blieben. Im Jobcenter lag die Zuständigkeit für die Antragsbearbeitung und Abrechnung im Bereich der BuT-Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe grundsätzlich bei den für die begründende Sozialleistung zuständigen Leistungssachbearbeitern.

Ein Globalantrag existierte in Stadt 15 nicht. Die Leistungsgewährung erfolgte für die BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe als Direktzahlung an Anbieter. Eine Rückerstattung an Leistungsberechtigte war „in begründeten Ausnahmefällen“ möglich. Die Leistungsberechtigten mussten bei der Antragsstellung einen Nachweis für die entstehenden Kosten beibringen. Ein Anbieter wies darauf hin, dass damit jedoch ein finanzielles Risiko auf Seiten der Leistungsberechtigten entstehen könne, weil bereits Kosten auflaufen, die Bewilligung aber noch nicht vorliegt. So bleibe unsicher, ob das Kind am Ende tatsächlich Leistungen erhalten wird. Wenn die Leistungen nicht bewilligt werden,

müssten die Eltern den vollen Beitrag zahlen, da sie darüber auch den Vertrag abgeschlossen haben. Inzwischen wirkt der Anspruch auf die BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe in Stadt 15 allerdings auf den Beginn des Bewilligungszeitraums zurück.

Insgesamt zeigte sich im Falle von Stadt 15, dass ein Verfahren, das ausdrücklich den Anspruch eines niedrighschwelligigen Zugangs zu den Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket erhebt, mit erhöhten Zugangshürden aufgrund einer Unübersichtlichkeit von Zuständigkeiten und einer Vielzahl von Schnittstellen einhergehen kann. Dabei wurde sowohl von Leistungsberechtigten und Leistungsanbietern als auch von Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Leistungsstellen darauf verwiesen, dass es nicht zuletzt der Entscheidung einzelner Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter obliegt, ob und inwieweit Zugangshürden bei der Inanspruchnahme von BuT-Leistungen wirksam werden.

Folgeverfahren: Was löst BuT für die Verwaltung beim Anbieter aus

Unabhängig davon, ob es sich um einen Gutschein handelt oder Leistungen direkt an den Anbieter erstattet werden, müssen Anbieter soziokultureller Teilhabeleistungen ihre eigenen Abrechnungsverfahren anpassen. Der damit verbundene Mehraufwand ist je nach Verfahrensorganisation unterschiedlich hoch. Im Regelfall werden Leistungen monatlich ausgezahlt. Diese monatlichen Zahlungseingänge sind in vielen Fällen nicht deckungsgleich mit den Abrechnungszeiträumen der Anbieter, so rechnen Sportvereine ihre Beiträge jährlich oder Musikschulen halbjährlich ab. Notwendig werden deshalb zusätzliche Kontrollroutinen, um Zahlungseingänge zu überprüfen, Umstellung der Abbuchungsverfahren und zum Teil aufwändige Verrechnungsprozesse. Demgegenüber gibt es Gutschein- und Direktzahlungsverfahren, die dem Anbieter eine sehr flexible Rechnungsstellung ermöglichen. So zeigte sich wiederholt, dass Leistungsstellen auf die Wünsche von Anbietern reagieren, indem sie ihre Auszahlungstermine und die Art der Auszahlung an die Abrechnungsweise der Anbieter anpassen.

In *Landkreis 24* konnten Anbieter innerhalb des festgelegten Gültigkeitszeitraums des Gutscheins die Leistungen flexibel anfordern. So konnten Leistungen monatlich, quartalsweise, halbjährlich oder auch jährlich ausgezahlt werden. Im Unterschied dazu setzte man z.B. in *Landkreis 09* Gutscheine ein, die nur monatlich abgerechnet werden. Anbieter müssen bei der ersten Abrechnung den Gutschein mit einreichen. Wenn es sich um eine Bewilligung über mehrere Monate handelt, müssen diese bei den Folgeabrechnungen nicht mehr beigefügt werden. Dem Anbieter ist frei gestellt, ob er eine Liste von mehreren Kindern und Jugendlichen einreicht oder jeder Gutschein einzeln abgerechnet wird.

Je nach Verfahren sind Anbieter der Leistungen für soziokulturelle Teilhabe vor ganz unterschiedliche Probleme gestellt. Für die BuT-Leistungen müssen viele Vereine ihre Verfahren von Einzugsermächtigung auf Rechnungen umstellen. Im ungünstigsten Fall müssen drei Mal im Jahr Rechnungen gestellt werden, um den kompletten Jahresbei-

trag abzurufen. In *Stadt 15* zeigte sich dagegen, dass Anbieter wieder zum Einzugsverfahren zurückkehrten. Hier waren es wiederum die Leistungsstellen, die ihre Verfahren auf die Wünsche der Anbieter ausrichteten, indem sie wieder direkt mit den Anbietern abrechneten. Auch aus Sicht der befragten Fachkräfte wurde eine Vorauszahlung durch die Leistungsberechtigten dabei als der oftmals bessere Weg gesehen. Nicht alle Leistungsberechtigten seien jedoch finanziell in der Lage, das Geld vorzustrecken. Zudem würden Leistungsbezieher/innen dem Verein gegenüber behaupten, dass sie kein Konto haben. Das Beispiel eines Anbieters aus *Landkreis 04* verdeutlicht die Komplexität der Verfahren, die auf Anbieterseite aufgrund der Bildungs- und Teilhabeleistungen entstehen können. So erhielt der betreffende Anbieter von Leistungsberechtigten Gutscheine, mit denen er Mitgliedsbeiträge abrechnen konnte. Dafür wurde der Eingang des Gutscheins erfasst und der Beitrag für den entsprechend bewilligten Zeitraum errechnet. In der Vereinsdatei musste diese Änderung des Zahlensystems erfasst und die Abbuchung unterbrochen werden. Nach Ablauf des Zeitraums musste der Bankeintrag wieder aktiviert werden, sofern kein neuer Gutschein vorgelegt wurde. Teilweise wurde dies auch bei den Leistungsberechtigten nachgefragt. Die Zahlungseingänge von den Leistungsstellen mussten überwacht werden, zum Teil musste telefonisch nachgefragt und erinnert werden. Die so in Rechnung gestellten Beträge wurden als Gesamtbetrag überwiesen, der dann wieder aufgeteilt und in den Mitgliedskonten verbucht werden musste.

III.10.4 Lokale Angebote zur soziokulturellen Teilhabe

Grundsätzlich entscheiden die Leistungsberechtigten, ob sie Angebote im Bereich soziokultureller Freizeitgestaltung nutzen wollen. Diese Entscheidung ist von den Interessen der Kinder und Jugendlichen beeinflusst, aber auch von verfügbaren Angeboten und Alternativen dazu. Wenn ein potenziell in Frage kommendes Angebot ausgewählt ist, dann kommen unter anderem Verfahrens-, Kosten- und Mobilitätsfragen ins Spiel. So können Vereinsaktivitäten mit Aufwendungen jenseits von Beiträgen und Ausstattungsgegenständen verbunden sein. Das betrifft z.B. die Erwartung, dass Eltern ihre Kinder regelmäßig zum Training bringen oder zu Wettkämpfen begleiten, aber auch Aufwendungen für Trainingslager, Wettkampfgebühren, Weihnachtsfeiern, Vereinsfeste und den regelmäßigen Weg zur Sporthalle. Musische oder künstlerische Freizeitaktivitäten können ebenfalls mit Aufwendungen verbunden sein, die jenseits von Kursgebühren liegen. Vor allem die Beschaffung von Instrumenten, Noten, Künstlerbedarf und anderen Ausstattungsgegenständen, aber auch Aufwendungen für Eintrittsgelder und Fahrtkosten für den gemeinsamen Besuch von Galerien, Museen oder Konzerten, Teilnahmegebühren für Wettbewerbe oder Aufwendungen für Kostüme oder Schutzkleidung können die Entscheidungen beeinflussen, ein bestehendes Angebot zu nutzen. Ob dafür dann eine BuT-Leistung zur Förderung der soziokulturellen Teilhabe beantragt wird, ist eine weitere Stufe der individuellen Wahlentscheidung. Sie wird von Alternativangeboten genauso beeinflusst wie von der Wahrnehmung der potenziell Leistungsberechtigten zum Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag.

Aus verschiedenen Gründen kann eine fehlende Nachfrage nach Leistungen der soziokulturellen Teilhabe bestehen. Das wurde von Befragten mit Kleinkindern häufig als Grund für einen Nicht-Beantragung angegeben. In anderen Fällen waren Kinder und Jugendliche bereits durch den Schulunterricht ausgelastet oder hatten kein Interesse an der Leistung. In wieder anderen Fällen konnten Bedarfe auch durch kostenlose Angebote gedeckt werden. Hier wurden Angebote der Freiwilligen Feuerwehr oder sogenannte „Schnupper“-Angebote genannt, die kostenfrei waren. Auch standen in Kommunen mit hoher Dichte von Ganztagsbetreuungseinrichtungen viele Aktivitäten kostenlos zur Verfügung. So konnte in Musik-AGs im Hort oder in der Ganztagschule ein Instrument kostenlos erlernt werden. Auch Kunst- und Sportangebote waren dort vielfach niedrighschwellig zugänglich. So erklärte eine befragte Leistungsberechtigte, dass ihre Kinder bereits durch das Sportangebot des Schulvereins ausgelastet seien, sie die Teilhabe aber anspare, um bei Bedarf noch darauf zugreifen zu können. Eine fehlende Nachfrage ergab sich auch aus individuellen Gründen der Kinder, wie mangelndes Interesse, ständig wechselnde Interessen oder weil bekundet wird, die Lust am Sportverein oder dem Musikunterricht verloren zu haben. Andere Kinder und Erziehungsberechtigte entdeckten die Leistungsart gerade erst für sich und schauten sich nach passenden Angeboten um.

Die Einführung der Leistungen für soziokulturelle Teilhabe hat nicht nur Auswirkungen auf die kommunale Förderlandschaft, sondern auch auf die vorhandenen Angebotsstrukturen in den Kommunen gehabt. In der Wahrnehmung der befragten Akteure in den Fallstudien-Kommunen ergab sich ein uneinheitliches Bild in Bezug auf die Quantität der Angebote, ihre Erreichbarkeit und Preisentwicklungen. Während in Städten meist genügend Auswahl an Sport- und Freizeitangebote vorhanden waren, wurden in ländlichen Regionen oder großen Flächenlandkreisen Mobilitätshürden problematisiert. Musikschulen oder besondere Sportarten seien in den Kreisstädten angesiedelt und um dort teilnehmen zu können entstanden den Leistungsberechtigten Fahrtkosten, die in der Regel nicht förderfähig sind. Das führte dazu, dass Leistungsberechtigte in ihrer Angebotswahl eingeschränkt waren und Angebote nicht genutzt werden konnten, auch wenn eine Nachfrage danach vorhanden war. In anderen ländlichen Kommunen war die Erreichbarkeit aufgrund einer größeren Auswahl an Anbietern und eines gut ausgebauten ÖPNV-Netzes kein Problem.

Mehrheitlich wurde von einem umfangreichen Sport- und Freizeitangebot in den Fallstudien-Kommunen berichtet. Diese Einschätzungen stützten sich jedoch hauptsächlich auf subjektive Wahrnehmungen. Genaue Kenntnisse der Angebotslandschaft lagen den befragten Akteuren in den Leistungsstellen zumeist nicht vor. In einigen Fallstudien-Kommunen existierten jedoch Anbieterlisten. Dies war etwa der Fall, wo die Anbieter einen Vertrag mit der Leistungsstelle abschließen müssen, um BuT-Leistungen abrechnen zu können (z.B. *Landkreis 02*) oder aufgrund eines Kartensystems eine Anmeldung im System notwendig war (z.B. *Landkreis 01*). In anderen Kommunen wurden für Abrechnungszwecke Anbieterlisten geführt, in denen Zahlungsmodalitäten erfasst werden (z.B. *Landkreis 25*).

In einer Fallstudien-Kommune wurde berichtet, dass aufgrund des niedrigen Leistungsumfangs Vereine und Einrichtungen keine Kapazitäten zur Verfügung standen, um neue Kinder aufzunehmen, geschweige denn bestehende Angebote auszubauen. Für einen solchen Ausbau brauche es nach Ansicht einer befragten Führungskraft aber kommunale Förderungen:

„Der Sportverein, der plötzlich fünf, sechs Kinder mehr aufnehmen soll pro Mannschaft, braucht entsprechende Kapazitäten. Und die allein aus den Beiträgen, die vom Staat gefördert werden, zu bezahlen, das funktioniert nicht. Die Musikschule, wenn ich an unsere Kreismusikschule denke, die hat beschränkte Kapazitäten. Da kommt niemand mehr hinzu in den Größenordnungen. Von da kann man auch nicht erwarten, dass das Paket umfassend auf alle Anwendung findet. [...] Wenn man möglichst mehreren Leuten Zugang verschaffen will, muss man auch dafür Sorge tragen, gerade bei Teilhabe, den Vereine verwenden, die Chance zu geben, sich zu erweitern entsprechend. Und das können die nicht ohne gesellschaftliche Unterstützung, sei es finanzielle aus dem Kreistag, also Kreishaushalt oder aus dem Landeshaushalt oder Bundeshaushalt.“ (Führungskraft)

Ein nennenswerter Anstieg der Nachfrage und damit verbunden auch ein Ausbau bestehender Angebote war nach Einschätzung vieler Befragter vor allem in den Bereichen nicht zu erwarten, in denen die Differenz zwischen tatsächlichem Beitrag und dem bewilligten Leistungsumfang sehr hoch ist. Auch dort, wo Angebote nach BuT-Einführung weiterhin kostenfrei zur Verfügung standen und zum Beispiel durch gut ausgebaute Ganztagsbetreuung viele Aktivitäten abgedeckt waren, war die Inanspruchnahme der Leistungen für soziokulturelle Teilhabe gering.

In Einzelfällen wurde auch von Preissteigerungen seit Einführung der BuT-Leistungen berichtet. In *Landkreis 02* hatte ein Verein, der sozial schwachen Mitgliedern aus eigenen Mitteln einen 50 prozentigen Preisnachlass gewährt hat, diesen Beitrag angehoben und rechnete nun für Leistungsberechtigte zehn Euro monatlich beim Leistungsträger ab. Auch in anderen Fällen hatte man Beitragssätze „aufgerundet“. Viele Vereine begründeten diese Praxis mit dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der ihnen durch die Bearbeitung der BuT-Leistung entsteht. In einem Landkreis wurde von einem Anbieter berichtet, der einen eigenen Fahrdienst eingerichtet hat, um Kindern im ländlichen Gebiet die Teilnahme an Aktivitäten zu ermöglichen. Der Vereinsbeitrag war bereits vor BuT sehr niedrig, jetzt rechnete er zusätzlich dazu die Fahrtkosten als BuT-Leistung ab.

III.10.5 Hemmende und fördernde Faktoren für die Inanspruchnahme der BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe

Unwissen über die BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe oder den Umfang der Leistung kann einen erheblichen Einfluss auf die Inanspruchnahme oder Nicht-Nutzung haben. Viele der befragten Leistungsberechtigten wussten nichts von Möglichkeit, die Leistung über einen längeren Zeitraum ansparen zu können. Auch über das förderfähige Leistungsspektrum waren sich viele Befragte unsicher: Eine Leistungsberechtigte ging davon aus, dass sie die Leistung auch für gemeinsame Freizeitaktivitäten wie Kino oder Schwimmbad nutzen konnte. Eine weitere Befragte wusste nicht, dass sie Ferienfreizeiten beantragen kann. Ein Großteil der Befragten wusste nichts von der Mög-

lichkeit der Finanzierung von Ausrüstungsgegenständen. Ein nicht geringer Teil der befragten Leistungsberechtigten berichtet schließlich sogar, bislang gar nichts über die Leistung gewusst zu haben. Als problematisch wurde angeführt, dass die Möglichkeiten einer Nutzung der Leistung stark von Zufällen und dem Engagement Einzelner abhängt. So gab eine befragte Anbieterin in *Landkreis 09* an, häufig die erste zu sein, die den Familien von der Möglichkeit erzählt, dass das Angebot mit zehn Euro im Monat förderbar ist.

Auch der notwendige Aufwand bei der Antragsstellung kann eine relevante Hemmschwelle für die Nutzung der Leistung zur soziokulturellen Teilhabe sein. Tendenziell ist das Gutscheilverfahren für den Leistungsberechtigten weniger aufwändig. Bei Direktabrechnung mit dem Anbieter müssen dagegen Bedarfe schon zum Zeitpunkt der Antragstellung konkretisiert werden. In *Stadt 15* mussten die Leistungsberechtigten bei der Antragsstellung einen Nachweis für die entstehenden Kosten beibringen. Damit konnte aber auch ein finanzielles Risiko auf Seiten der Leistungsberechtigten entstehen, weil bereits Kosten aufliefen, die Bewilligung aber noch nicht vorlag. Man wisse nicht, ob das Kind am Ende tatsächlich Leistungen erhalten wird. Wenn die Leistungen nicht bewilligt werden, müssten die Eltern den vollen Beitrag zahlen, da sie darüber auch den Vertrag abgeschlossen haben.

In *Landkreis 04* stellte man fest, dass die Inanspruchnahme der BuT-Teilleistung zur soziokulturellen Teilhabe mit Einführung der Gutscheine zugenommen hat. Unklar war dabei jedoch, ob dadurch wirklich mehr Kinder in Sportvereine gingen oder einfach nur mehr Leistungen als vorher abgerechnet wurden. Viele der befragten Sportvereine konnten keinen Anstieg der Nachfrage seit BuT feststellen, weder sei die Zahl der Mitglieder gestiegen, noch habe sich die Mitgliederstruktur verändert.

Sowohl von Seiten der Leistungsstellen, der befragten Anbieter und Beratenden als auch der Leistungsberechtigten selbst wurde der Leistungsumfang stark kritisiert. Der Höchstbetrag von zehn Euro monatlich sei „deutlich zu niedrig, um tatsächlich eine Teilhabe ernsthaft (...), um überhaupt von Teilhabe reden zu können, die Begrifflichkeit finde ich dann einfach falsch bei den Beiträgen, die da locker gemacht werden. Das ist Quatsch.“ (Fachkraft). Mit der Leistung könnten zwar Mitgliedsbeiträge im Bereich des Breitensports abgedeckt werden – wobei das Geld für Ausrüstungsgegenstände, Wettkampfgebühren oder Trainingslager dann nicht mehr zur Verfügung stehe. In den Bereichen Kunst und Kultur seien die Beitragssätze allerdings deutlich höher, hier müssten Leistungsberechtigte aus eigenen Mitteln zusätzliche Kosten übernehmen. Nach Einschätzung eines Anbieters in *Landkreis 05* seien Kinder aus ärmeren Familien systematisch benachteiligt, wenn es um anspruchsvollen Musikunterricht und das Erlernen eines Instruments geht. Das sei mit den Leistungen der soziokulturellen Teilhabe nicht zu schaffen. Auch ein befragter Mitarbeiter des Jobcenters bekräftigte, dass damit kein klassischer Klavierunterricht zu finanzieren sei. Mitarbeiter/innen der Leistungsstelle in *Landkreis 29* berichteten, dass Eltern aufgrund der hohen Differenzbeträge ihren Kindern die Teilnahme nicht ermöglichen können:

„Und ich meine, wenn wir dann schon in der Lage sind, sogar vielleicht den ganzen Zeitraum auszuschöpfen, also meistens sind es im SGB II eh nur dann die 60 Euro anteilig, dann ist das auch schon ein geringer Betrag. Und bei mir im günstigsten Fall bei Wohngeld, wenn sie das ganze Jahr kriegen 120 Euro, aber wenn es 200 Euro kostet, sagen die Eltern auch: Das ist trotzdem zu viel, das geht nicht. [...] Da treten viele zurück.“ (Fachkraft)

Darüber hinaus entstehende Folgekosten, die im Zusammenhang mit der Aktivität stehen, wurden je nach Nutzung bestehender Gestaltungsspielräume in den Kommunen übernommen oder nicht übernommen. Dazu zählten Fahrtkosten oder Wettkampfgelühren. In *Landkreis 17* wurden zwar Beiträge für einen Schwimmverein übernommen, in dem das leistungsberechtigte Kind Mitglied war, die Eintrittsgelder in die Schwimmhalle wurden jedoch als nicht förderfähig abgelehnt.

Nach Einschätzung einer Mitarbeiterin einer Beratungsstelle sei die Leistung unrealistisch konzipiert und gehe an den häufig wechselnden Interessen der Kinder und Jugendlichen vorbei. Auch eine Mutter berichtete, dass Aktivitäten innerhalb eines Vereins für Jugendliche oftmals nicht attraktiv seien und eine sportliche Betätigung jenseits kostenpflichtiger Angebote stattfinde, zum Beispiel die selbstorganisierte Fußballmannschaft oder das Skaten mit Freunden. Auch hier fielen jedoch Kosten an, die nicht übernommen werden können. Das förderfähige Leistungsspektrum wird häufig als Einschränkung erlebt, wenn z. B. Schwimmbad- oder Zoobesuche insbesondere bei Familien mit Kleinkindern nicht übernommen werden können. Vor allem für diese Gruppe der Leistungsberechtigten verfallen die Leistungen häufig ungenutzt, weil kein entsprechendes förderfähiges Angebot zur Verfügung steht.

Mit der BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe kann in der Regel nur eine Aktivität wahrgenommen werden. Wenn Kinder regelmäßig einen Sportverein oder Musikschule besuchen, können Leistungen für eine häufig kostspielige Ferienfreizeit nicht übernommen werden. In einer Leistungsstelle plädierte man deshalb dafür, Leistungen für zwei Aktivitäten oder mehr zu übernehmen.

Von den Leistungsberechtigten wurden Fälle problematisiert, in denen es durch Leistungsstellen Ablehnungen z. B. wegen verspäteter Antragsstellung oder nicht förderbare Leistungen gegeben hatte. Nicht nachvollziehbar waren für die Leistungsbeziehenden Ablehnungen zu gängigen BuT-Leistungen, wie Musikunterricht, weil dieser in einem Musikinstitut und nicht in einer Musikschule stattfinde, oder der Beitrag für einen Schwimmkurs, weil dieser kommerziell sei. Berichtet wurde von einem abgelehnten Antrag für einen Musikschulbeitrag mit der Begründung, dass die Eltern sich die restlichen Kosten nicht leisten könnten. Eine Mutter erklärte, von vereinzelt Sachbearbeitern in der Leistungsstelle herablassend behandelt zu werden, weil sie Teilhabeleistungen von „nur“ 2,50 Euro im Monat beantragt hat. Dafür sei ihr ein schlechtes Gewissen gemacht worden.

Viele Leistungsberechtigte nahmen eine Verbesserung der soziokulturellen Teilhabe durch die BuT-Leistung wahr, da sie sich den Verein oder eine Ferienfreizeit andernfalls nicht hätten leisten können. In den Gesprächen mit befragten Leistungsberechtigten berichten Eltern aber zugleich von zu hohen Kosten für Ballett, Tennis oder Mal-

kurse, aber auch für ‚klassische‘ Vereinsaktivitäten und im Besonderen für Musikschulen. In mehreren Fällen wurde berichtet, dass zusätzliche Kosten nicht aus eigenen Mitteln aufgebracht werden können und Kinder deshalb Angebote, für die sich interessieren, nicht nutzen können. Eine Leistungsberechtigte mit fünf Kindern erzählte von ihrem Sohn, der in seinem Verein neben dem Mitgliedsbeitrag 80 Euro zusätzlich für Ausstattung zahlen musste, die sie nicht finanzieren konnte. Ein Vater berichtete, 300 Euro Schulden angehäuft zu haben, weil er seiner Tochter den Flötenunterricht nicht verwehren wollte. Fahrtkosten zu Vereinen, die nicht über BuT abgerechnet werden können, bedeuteten für mehrere Befragte ein finanzielles und logistisches Problem. Entweder mussten Kinder mit dem eigenen PKW gefahren werden oder waren auf den ÖPNV angewiesen, der vor allem in ländlichen Regionen unregelmäßig fährt und in den Abendstunden die Verbindung bereits früh einstellt.

Immer wieder nannten Leistungsberechtigte Freizeitaktivitäten, an denen leistungsrechtliche Kinder Interesse haben, die mitunter auch mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, aber nicht in das Leistungsspektrum der soziokulturellen Teilhabe fallen, wie etwa Skaten, Fahrrad fahren oder Fitnesstraining. Mehrfach wurde der Wunsch geäußert, dass auch Freizeitangebote für die ganze Familie sowie Ausflüge ins Kino, Schwimmbad, Theater oder Fahrtkosten übernommen werden sollten. Vor allem aber wurde der Betrag von zehn Euro als zu gering kritisiert. „Es ist gut gemeint, aber es reicht halt nicht.“ (Leistungsberechtigte)

Zugleich standen geringe Vereinsbeiträge oder die Höhe der BuT-Leistung an sich für Befragte in keinem Verhältnis zum Aufwand des Antragsverfahrens, so dass Leistungsberechtigte von einer Antragsstellung absahen.

Das Sachleistungsprinzip im Bereich der BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe wurde von vielen befragten Leistungsberechtigten als praktikabel beschrieben und häufig auch deshalb positiv bewertet, weil man anderen Erziehungsberechtigten Leistungsmissbrauch oder einen unzweckmäßigen Umgang mit Geld unterstellt:

„Wo ich ja einfach ein Verfechter des Bildungspakets bin, weil das wirklich auch ankommt bei den Kindern. Man könnte natürlich auch sagen, hier, ich geb dir 500 Euro pro Jahr für die Kinder, ja, das wäre nicht so sinnvoll. [...] Ich will den Leuten auch gar nichts Böses unterstellen, aber so ist es schon vom Prinzip her gut angedacht. Das es dann wirklich auch den Kindern zu Gute kommt.“ (Leistungsberechtigte)

Nach Einschätzung einiger Fachkräfte gab es viele Fälle, in denen die Eltern das Geld für andere Zwecke genutzt hätten. Durch die Gutscheine oder die unmittelbare Begleichung der Rechnungen bei dem Anbieter, komme das Geld dagegen wirklich den Kindern zu Gute. Im Gegensatz dazu würden es nicht wenige Leistungsbeziehende begrüßen, das Geld selbst verwalten zu können, um Stigmatisierung (siehe unten) zu verhindern und selbstbestimmt zu bleiben:

„Also ich meine, es wird ja von mir auch verlangt, dass ich selbstständig irgendwelche Formulare ausfüllen kann. Das heißt, ich bin ja zurechnungsfähig. Aber andererseits sagt der Staat zu mir, ich bin nicht zurechnungsfähig, das Geld richtig für meine Kinder auszugeben. Das ist demütigend und stellt § 1 Grundgesetz wieder infrage. Also tut mir Leid, das ist für mich nicht akzeptabel. Und man kann auch nicht immer sagen, und das finde

ich auch unmöglich, alle Familien, die SGB II kriegen, sind ja sowieso alle asozial, die versaufen und verrauchen das Geld für die Kinder.“ (Leistungsberechtigte)

Eine Reihe von Leistungsberechtigten hatte schließlich schlechte Erfahrungen bei der Abrechnung der BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe gemacht. Nur vereinzelt konnten Leistungsbeziehende ein bevorzugtes Abrechnungsverfahren wählen. Bei einigen wurde das Verfahren der Rückerstattung oder der Vorabüberweisung auf das eigene Konto durch die Leistungsstellen praktiziert, was aber auch zu Problemen mit den Leistungsanbietern führen konnte. Eine Befragte berichtete, in Vorleistung gegangen zu sein und seit Monaten darauf zu warten, dass der Verein den Gutschein beim Jobcenter einlöst und ihr den Vereinsbeitrag zurückerstattet. Ähnliche Erfahrungen hatte eine Erziehungsberechtigte mit einer Musikschule gemacht und sich sehr über die Intransparenz durch den Verein geärgert. Eine weitere Befragte kritisiert das komplizierte Abrechnungsverfahren zwischen Leistungsstelle, Musikschule und ihr als Leistungsbeziehende.

Wie bereits oben erläutert, stellte das Offenlegen des Leistungsbezugs für einige Leistungsberechtigte ein Grund dar, auf die Antragsstellung von BuT-Leistungen im Allgemeinen und der BuT-Leistung zur soziokulturellen Teilhabe im Speziellen zu verzichten. So war es im Zuge des Antragsverfahrens zumeist notwendig, dass Leistungsberechtigte ihren Leistungsbezug gegenüber Dritten offenlegen. Dies wurde vor allem im ländlichen Raum problematisiert, da viele Leistungsberechtigte sich schämten und Nachteile befürchteten. Deshalb verzichtete man lieber auf eine Inanspruchnahme der Leistung. So berichtete ein Mitarbeiter eines Jobcenters:

„Gerade so in den kleinen Ortschaften sagen sie dann: Ja, da weiß dann jeder, dass ich hier Leistung beziehe – und das wollen sie dann aber nicht. Das ist auf jeden Fall auch ein hemmender Faktor. [...] Also dieses Schamgefühl, das ist auch, glaube ich, ein großer Punkt. Wenn sie es nicht unbedingt müssen, machen sie es auch nicht.“ (Fachkraft)

Auch ein Sportverein in der *Stadt 15* stellte fest, dass manche Eltern sich nicht trauen würden, den Vereinsbeitrag über BuT abzurechnen, sondern den Beitrag lieber selbst bezahlen. Obwohl der Verein sich in einem „sozialen Brennpunkt“ befand und auf seiner Homepage und in den Unterlagen bei der Anmeldung offensiv für BuT warb, sei die Resonanz darauf eher zurückhaltend.

Zwar gab es auch viele Erziehungsberechtigte, die sich wenig Sorgen darüber machten oder zumindest einen guten Umgang mit dem ‚Outing‘ als Leistungsbezieher/innen gefunden hatten, weil es im Umfeld mehrere Leistungsbeziehende gab oder der Verein diskret mit der Lebenssituation der Eltern und Kinder umging und Unterstützung anbot. Zugleich war es vielen Befragungspersonen und auch Kindern und Jugendlichen unangenehm, sollte der Leistungsbezug im Verein oder bei anderen Eltern/Kindern bekannt werden. So befürchtete eine Befragte, dass ihre Kinder im Sportverein ausgelacht werden könnten, wenn dort der Leistungsbezug bekannt würde. Und ein Vater berichtete, dass es im Verein seines Kindes Bemerkungen wegen des Leistungsbezugs der Familie gegeben habe. Erst als er Beschwerde einlegte, gab es eine Entschuldigung durch den Vereinsvorstand. Eine weitere Befragungsperson erzählte, dass die Kursleiterin im Tanzkurs der Tochter den Leistungsbezug der Familie vor der

Gruppe offen gelegt und die Tochter sich von der Anleiterin deswegen auch benachteiligt gefühlt habe, weswegen die Familie das Angebot nicht mehr nutze. Eine andere Befragte empfand es als „peinlich“ und berichtete, dass sie nur das Nötigste in Anspruch nehme. Das seien vor allem größere Beträge, die sich nicht vermeiden lassen. Beiträge zum Verein seien dagegen Beträge, die die Befragte eher „verkräftet“, um sich dem Antragsverfahren nicht stellen zu müssen.

IV Inanspruchnahme durch Leistungsberechtigte

IV.1 Kenntnis, Antragstellung und Nutzung der Leistungsarten im zeitlichen Verlauf

Die Leistungen zur Förderung von Bildung und Teilhabe werden nicht von allen grundsätzlich Leistungsberechtigten geltend gemacht. Auf der Grundlage der im Zeitraum Februar bis September 2012 erhobenen sechsten Welle der IAB-Befragung Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) wurde im ersten Zwischenbericht gezeigt, dass etwa ein Jahr nach Einführung der Rechtsansprüche annähernd 40 Prozent der grundsätzlich Berechtigten mindestens eine Leistung des Bildungs- und Teilhabepakets beantragt und 34 Prozent der grundsätzlich Berechtigten mindestens eine Leistung genutzt haben, wobei die Antrags- wie auch die Nutzungsquoten zwischen den einzelnen Leistungsarten sehr unterschiedlich ausfallen (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 214ff). Bildungs- und Teilhabeleistungen wurden mit einer höheren Wahrscheinlichkeit für Kinder und Jugendliche beantragt, die in Haushalten von Alleinerziehenden, von Langzeitbeziehern von Arbeitslosengeld II, von Müttern mit eher schlechten Deutschkenntnissen sowie in Haushalten mit mindestens drei Minderjährigen leben (Achatz u.a. 2014)⁴⁷. Ob mit den genannten Quoten der vorhandene Förderbedarf bereits umfassend gedeckt wird, oder ob diese eher auf verdeckte Teilhabedefizite, administrative Zugangshürden oder auf einen freiwilligen Leistungsverzicht hinweisen, kann allerdings auf der Grundlage von Querschnittsinformationen über einen relativ kurzen Zeitraum nur begrenzt aufgeklärt werden.

Im zweiten Zwischenbericht werden deshalb auf der Grundlage der sechsten (2012) und siebten Welle (2013) von PASS sowohl die Entwicklung des Kenntnisstandes und der Antrags- und Nutzungsquoten als auch Veränderungen des individuellen Antragsverhaltens im Zeitraum 2011 bis 2013 untersucht. Des Weiteren widmet sich dieser Bericht der Frage nach den individuellen Gründen, die Förderleistungen nicht zu beantragen.

⁴⁷ In dieser Studie wurde der Einfluss von individuellen und haushaltsbezogenen Merkmalen von grundsätzlich leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen auf die Wahrscheinlichkeit untersucht, seit Januar 2011 mindestens einen Antrag gestellt zu haben.

IV.1-1: Ergebnisse im Überblick

Entwicklung des Kenntnisstandes

- Etwa ein Jahr nach der Einführung hatten 74 Prozent der grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalte schon einmal vom Bildungs- und Teilhabepakete gehört; bis 2013 stieg diese Quote auf 84 Prozent.
- Weiterhin statistisch bedeutsam bleiben die unterdurchschnittlichen Kenntnisquoten von Haushalten mit Migrationshintergrund, von Haushalten mit eher geringen Deutschkenntnissen und von Haushalten ohne Schulkinder.
- Einige Teilgruppen der leistungsberechtigten Haushalte konnten im Zeitverlauf ihre Informationsdefizite im Vergleich zum Vorjahr abbauen (z.B. Paar-Haushalte, Haushalte aus Westdeutschland).
- Haushalte mit Schulkindern weisen mit 90 Prozent die höchste Kenntnisquote auf.

Antragstellung und Nutzung des Bildungs- und Teilhabepakets seit der Einführung

- Die Hälfte der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen (51 Prozent) hat bis 2013 mindestens eine Leistung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket beantragt.
- Die kumulierte Nutzungsquote (mindestens eine Leistung bis 2013 genutzt) liegt bei 45 Prozent.
- Der Antragstellung und die Nutzung der unterschiedlichen Leistungsarten variiert weiterhin stark.
- Bis 2013 liegen die kumulierten Nutzungsquoten für die gemeinsame Mittagsverpflegung bei 35 Prozent, für ein- und mehrtägige Ausflüge bei jeweils ca. 20 Prozent, für soziokulturelle Teilhabe und Schülerbeförderung bei jeweils ca. 15 Prozent sowie für die Lernförderung bei 5 Prozent.

Individuelle Muster des Antrags- und Nutzungsverhaltens im Zeitverlauf

- Es werden insgesamt sechs Muster des Antrags- und Nutzungsverhaltens von wiederholtbefragten leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen unterschieden.
- Ungefähr ein Drittel der Leistungsberechtigten beantragte (32 Prozent) bzw. nutzte (37 Prozent) seit 2011 noch keine der Leistungsarten. Dies sind insbesondere jüngere Kinder. Die kontinuierliche Nichtinanspruchnahme stellt das häufigste Muster dar.
- Ein Viertel der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen beantragten bzw. nutzten im Dreijahres-Zeitraum mehrfach mindestens eine der sechs Leistungsarten (sog. kontinuierliche Nutzer). Dieses Muster ist häufiger bei Kindern und Jugendlichen zu beobachten, die in Ostdeutschland bzw. in einem Haushalt mit besonders niedrigem Pro-Kopf-Einkommen leben oder mit einem alleinerziehenden Elternteil aufwachsen.
- Wechsel im Antrags- bzw. Nutzungsverhalten bei andauernder Leistungsbe-rechtigung sind insgesamt seltener zu beobachten.

Individuelle Gründe der Nichtinanspruchnahme

- Die Gründe der Nichtinanspruchnahme von Leistungen sind aus der Sicht der Nichtantragsteller vielfältig.
- Die Mehrzahl der Haushalte begründet ihre Nichtinanspruchnahme mit einem fehlenden Bedarf an Förderleistungen.
- Ca. ein Drittel der Haushalte ohne Antrag geben an, dass sie nicht wussten, an welche Stelle sie sich wenden müssen.
- Die fehlende Verfügbarkeit von förderfähigen Angeboten gewinnt insbesondere bei den Haushalten, die 2013 keinen Antrag stellten, an Bedeutung. Insgesamt 24 Prozent der Nichtantragsteller haben diesen Grund genannt.
- Das Antragsverfahren selbst stellt für ca. 20 Prozent der Leistungsberechtigten eine Hürde dar, da es als zu umständlich angesehen wird.
- Erlebte oder erwartete Stigmatisierung spielt als Begründung für einen Leistungsverzicht nur eine untergeordnete Rolle.

IV.1.2 Datengrundlage PASS

Als Datengrundlage für die Analysen zur Kenntnis, Antragstellung und Nutzung des Bildungs- und Teilhabepakets aus der Sicht der Leistungsberechtigten wird das Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) herangezogen. Die Studie wird seit 2006 vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt und hat sich mittlerweile als wichtige Datenbasis für die Arbeitsmarkt-, Sozialstaats- und Armutforschung in Deutschland etabliert (Trappmann u.a. 2013; Trappmann u.a. 2010).

Da bereits der erste Zwischenbericht eine ausführliche Darstellung der Ziele und Fragestellungen im Allgemeinen sowie Erläuterungen zu Erhebungsinhalten und zur Grundgesamtheit der sechsten Befragungswelle enthält (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 44-49), werden im Folgenden vor allem die Charakteristika der siebten Erhebungswelle vorgestellt.

Erhebungsinhalte zum Bildungs- und Teilhabepaket (Welle 7, 2013)

Die Erhebungsinhalte zur Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets wurden in Welle 7 (2013) im Vergleich zu Welle 6 (2012) im Rahmen des Haushaltsinterviews nur geringfügig geändert⁴⁸. Als zentrale Aspekte für die Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets werden in beiden Wellen die Kenntnis sowie die Antragstellung und Nutzung der Förderleistungen seit der Einführung im Jahr 2011 erfasst. Die Informationen werden für grundsätzlich Leistungsberechtigte (Kind/Schülerinnen und Schüler unter 25 Jahren in Haushalten mit Bezug von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Wohngeld und Kinderzuschlag) für sechs Leistungsarten⁴⁹ (gemeinsame Mittagsverpflegung, ein- und

⁴⁸ Ein Fragebogenauszug befindet sich im Anhang; für einen detaillierten Überblick zu den Erhebungsinhalten von PASS insgesamt vgl. Beste u.a. 2013.

⁴⁹ Die Leistungsart persönlicher Schulbedarf wird in PASS nicht eigens abgefragt, da diese an Bedarfsgemeinschaften gemäß SGB II, in denen Schüler leben, antragsfrei als Pauschale zusammen mit den Regelleistungen ausgezahlt wird (vgl. Abschnitt III.6.1).

mehrtägige Ausflüge und Fahrten, Lernförderung, Schülerbeförderung, soziokulturelle Teilhabe) beim Haushaltsvorstand im Rahmen des Haushaltsinterviews erhoben.

In der siebten Welle erhalten Erst- und Wiederholtbefragte unterschiedlich formulierte Fragen, da für Wiederholtbefragte bereits Angaben aus der sechsten Welle vorliegen und diese lediglich aktualisiert werden müssen. In diesen Fällen wird die Technik des sogenannten dependent interviewing eingesetzt, d.h. die Informationen werden in der jeweils aktuellen Erhebungswelle in Abhängigkeit von Angaben der Vorwelle erhoben. So werden beispielsweise für Wiederholtbefragte Vorwelleninformationen für die Filtersteuerung genutzt und die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets nur bei jenen erneut abgefragt, die im Interview der sechsten Welle angaben, noch nichts vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört zu haben. Des Weiteren werden bei Panelteilnehmern Informationen zur Antragstellung und Nutzung lediglich für die Zeit seit dem letzten Interview erfasst, um Doppelnennungen zu vermeiden und den relevanten Berichtszeitraum zu verkürzen. Neubefragte werden hingegen zur Antragstellung und Inanspruchnahme seit Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets im Januar 2011 befragt.⁵⁰

Anregungen und Vorschläge zur Verbesserung der Antragstellung und zu weiteren Angeboten, die im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets gefördert werden sollten, wurden in der siebten Welle nicht mehr erfragt. Ergebnisse hierzu enthält bereits der erste Zwischenbericht (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 252ff).

Grundgesamtheit und Untersuchungspopulation (Welle 6 und Welle 7)

Die nachfolgenden Analysen stützen sich auf Daten aus den beiden Erhebungswellen. Je nach Fragestellung wird die siebte Welle für Querschnittsbetrachtungen herangezogen; Längsschnittanalysen nutzen die Informationen aus beiden Wellen. Die Merkmale der Untersuchungspopulation werden im Folgenden kurz beschrieben (für Welle 6 siehe auch Evaluation Bildung und Teilhabe 2014).

Der Erhebungszeitraum der sechsten Welle – die Datenbasis des ersten Zwischenberichts – erstreckte sich von Februar bis September 2012. Hier wurden insgesamt 14.619 Personen ab dem 15. Lebensjahr in 9.513 Haushalten befragt (Berg u.a. 2013: 19ff.). Im Rahmen der siebten Welle (2013) wurden im entsprechenden Zeitraum insgesamt 14.449 Personen ab 15 Jahren in 9.509 Haushalten interviewt (Berg u.a. 2014). Darunter befinden sich insgesamt 7.889 Haushalte, die zu beiden Zeitpunkten an der PASS-Studie teilgenommen haben.

Die Untersuchungspopulation besteht aus grundsätzlich leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren bzw. aus Schülerinnen und Schülern unter 25 Jahren, die in Haushalten leben, die im Referenzzeitraum mindestens eine der folgenden

⁵⁰ Der Fragetext für Wiederholtbefragte lautet beispielsweise: „Wurde für [Name Person X] seit dem letzten Interview im [Datum] ein Antrag gestellt, um finanzielle Unterstützung für eintägige Ausflüge in Schule oder Berufsschule zu erhalten?“ Der vergleichbare Fragetext für Neubefragte lautet: „Wurde für [Name Person X] seit Januar 2011 ein Antrag gestellt, um finanzielle Unterstützung für eintägige Ausflüge in Schule oder Berufsschule zu erhalten?“

Leistung bezogen haben: Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Kinderzuschlag oder Sozialhilfe nach SGB XII. Die Gruppe der Leistungsberechtigten gemäß § 2 Asylbewerberleistungsgesetz wird aufgrund des Stichprobendesigns und der dadurch zu erwartenden geringen Fallzahlen in PASS nicht explizit erfasst⁵¹.

Die Untersuchungspopulation der Welle 6 besteht aus 3.103 Kindern und Jugendlichen in 1.780 Haushalten. Für Welle 7 wurden insgesamt 1.699 Haushalte mit Kindern interviewt, die angaben, seit 2012 eine der vier genannten Transferleistungen bezogen zu haben. In diesen Haushalten lebten 2.954 Kinder und Jugendliche, für die Informationen zur Antragstellung und Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen erhoben wurden.⁵²

An beiden Erhebungen nahmen 3.479 Haushalte mit Kindern und Jugendlichen teil, die mindestens zu einem Zeitpunkt dem Grunde nach leistungsberechtigt waren (Panelpopulation). Aus diesen Haushalten liegen für insgesamt 5.888 Kinder und Jugendliche in der relevanten Altersgruppe Informationen aus beiden Erhebungswellen vor.

Tabelle IV.1-1 und Tabelle IV.1-2 geben einen Überblick über die Fallzahlen der Subpopulationen der teilnehmenden bzw. grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalte und der darin lebenden Kinder und Jugendlichen in den beiden Erhebungswellen.

Tab. IV.1-1: Anzahl grundsätzlich leistungsberechtigter Haushalte in Welle 6 und 7

Welle 6	Welle 7			
	Nicht leistungsberechtigt	Leistungsberechtigt	Nicht teilgenommen (a)	Insgesamt
Nicht leistungsberechtigt	976	66	[279]	1042
Leistungsberechtigt	151	1155	474	1780
Nicht teilgenommen (a)	179	478	0	657
Insgesamt	1306	1699	474	3479

Anmerkung (a): Eine Nichtteilnahme von Haushalten in Welle 6 und Teilnahme in Welle 7 kann durch zwei Sachverhalte erklärt werden. Zum einen handelt es sich um sogenannte Aussetzer-Haushalte, die nur in Welle 6 nicht erreicht wurden bzw. nicht teilgenommen haben, aber dafür in den vorangegangenen Wellen und in Welle 7. Zum anderen können diese Haushalte auch zur sogenannten Neuzugänge-Stichprobe gehören, die erstmals in Welle 7 in PASS befragt wurden. Die Nichtteilnahme in Welle 7 und Teilnahme in Welle 6 ist ausschließlich durch Panelmortalität begründet. Die 279 Haushalte, die in Welle 6 nicht grundsätzlich leistungsberechtigt waren und in Welle 7 nicht teilgenommen haben, wurden aus der Panelpopulation ausgeschlossen.

Quelle: PASS 6. und 7. Welle; eigene Berechnungen

Analog zum Vorgehen im ersten Zwischenbericht wurden die Angaben über die Merkmale der Kinder und Jugendlichen (z.B. Alter oder Geschlecht) um Informationen auf Haushaltsebene (z.B. Haushaltstyp und Region) sowie um Informationen der Eltern, unter anderem zur Bildung und zu den Sprachkenntnissen, ergänzt. Für Jugendliche ab 15 Jahren, die selbst interviewt wurden, beinhaltet der Datensatz zusätzlich deren eigene Angaben, z.B. zum schulischen Abschluss.

⁵¹ Auch wenn diese Gruppe aufgrund allgemein steigender Asylbewerberzahlen zunehmend an Bedeutung gewinnen wird, bestehen bspw. in Zusammenhang mit der Stichprobenziehung, den Fallzahlen oder auch sprachlichen Barrieren erhebliche Schwierigkeiten, Asylbewerberinnen und Asylbewerber in PASS und auch in anderen allgemeinen Bevölkerungsumfragen zu berücksichtigen.

⁵² In der sechsten Welle lebten in allen befragten Haushalten insgesamt 5.222 Kinder und Jugendliche bzw. Schüler/innen unter 25 Jahren und in der siebten Welle 5.052 Kinder und Jugendliche bzw. Schüler/innen unter 25 Jahren.

Tab. IV.1-2: Anzahl grundsätzlich leistungsberechtigter Personen in Welle 6 und 7

Welle 6	Welle 7			
	Nicht leistungsberechtigt	Leistungsberechtigt	Nicht erfasst (a)	Insgesamt
Nicht leistungsberechtigt	1573	98	[448]	1671
Leistungsberechtigt	229	2083	836	3103
In Welle nicht erfasst (a)	296	818	0	1114
Insgesamt	2098	2954	836	5888

Anmerkung (a): Die Nichterfassung von Personen in Welle 6 aber in Welle 7 kann zum einen auf der Haushaltsebene erklärt werden (sogenannte Aussetzer-Haushalte bzw. Neuzugänge-Haushalte). Zum anderen können dies aber auch Kinder aus Panelhaushalten sein, die zwischen den Wellen in den Haushalt zugezogen sind bzw. geboren wurden. Die Nichterfassung in Welle 7 und Erfassung in Welle 6 kann auf Haushaltsebene durch die Panelmortalität begründet sein und auf Personenebene durch Auszug bzw. Nicht-Zugehörigkeit zur relevanten BuT-Altersgruppe. Die 448 Kinder und Jugendlichen, die in Welle 6 nicht grundsätzlich leistungsberechtigt waren und in Welle 7 nicht erfasst wurden, wurden aus der Panelpopulation ausgeschlossen.

Quelle: PASS 6. und 7. Welle; eigene Berechnungen

Tab. IV.1-3: Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – (haushalts-)strukturelle Merkmale

	Welle 7				Welle 6			
	Insgesamt		BuT-Anspruch		Insgesamt		BuT-Anspruch	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
<i>Region</i>								
West	3915	83,8	2215	76,2	4072	84,0	2341	76,9
Ost	1137	16,2	739	23,8	1150	16,0	762	23,1
<i>Haushaltstyp</i>								
Paar-Haushalt	3194	82,5	1526	60,1	3229	80,7	1535	58,7
Alleinerziehende	1520	14,0	1214	35,5	1581	14,9	1299	35,3
Sonstiger Haushaltstyp	338	3,4	214	4,4	412	4,4	269	6,0
<i>Sozialhilfe</i>								
	<i>seit 2012</i>				<i>seit 2011</i>			
Nein	4863	98,1	2738	91,8	4968	97,4	2849	89,1
Ja	216	1,9	216	8,2	254	2,6	254	10,9
<i>Wohngeld/ Kinderzuschlag</i>								
	<i>seit 2012</i>				<i>seit 2011</i>			
Nein	4389	91,6	2291	63,4	4456	91,5	2337	64,7
Ja	663	8,4	663	36,6	766	8,5	766	35,3
<i>ALG-II-Bezug</i>								
	<i>seit 2012</i>				<i>seit 2011</i>			
Nein	2472	84,4	481	33,6	2584	84,0	470	33,2
Ja	2569	15,2	2472	66,4	2633	16,0	2633	66,8
<i>Haushaltseinkommen</i>								
Unteres Einkommensquintil	2283	23,4	1944	61,0	2403	24,5	2076	60,1
Obere Einkommensquintile	2724	76,6	990	39,0	2771	75,5	1003	39,9
Insgesamt	5052	100	2954	100	5222	100	3103	100

Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Die Tabellen IV.1-3 und IV.1-4 geben einen Überblick über die Querschnittsinformationen für Welle 6 und 7 mit den wichtigsten soziodemographischen Merkmalen der Untersuchungspopulation auf Personenebene, differenziert nach strukturellen Merkmalen sowie nach Merkmalen des Kindes und der Eltern.

Tab. IV.1-4: Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – Merkmale des Kindes und der Eltern

	Welle 7				Welle 6			
	Insgesamt		BuT-Anspruch		Insgesamt		BuT-Anspruch	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
<i>Altersgruppe (a)</i>								
Unter 8 Jahre	2002	34,2	1304	46,0	2047	38,0	1312	46,5
8 bis unter 13 Jahre	1300	29,3	758	28,9	1416	27,9	851	27,9
13 bis unter 16 Jahre	883	18,3	466	15,0	900	16,4	497	14,1
16 Jahre unter älter	867	18,1	426	10,1	859	17,7	443	11,5
<i>Geschlecht</i>								
Männlich	2589	51,8	1506	49,4	2647	51,2	1543	48,8
Weiblich	2463	48,2	1448	50,6	2575	48,8	1560	51,2
<i>Betreuung Kita/ Schulkind</i>								
Keine Betreuung	578	9,5	413	14,0	629	11,6	432	15,8
In Betreuung	4212	90,5	2393	86,0	4349	88,4	2528	84,2
<i>Migrationshintergrund des Kindes</i>								
Nein	3644	80,3	1928	66,5	3701	77,9	1956	61,2
Ja	1408	19,7	1026	33,5	1521	22,1	1147	38,8
<i>Deutschkenntnisse der Eltern (a)</i>								
Gering	36	0,3	32	0,8	42	0,4	38	1,0
Zufriedenstellend	270	2,7	235	6,8	284	3,0	240	8,0
(Sehr) gut	738	9,0	563	22,4	817	11,3	649	24,6
Muttersprache	3900	88,0	2062	70,0	3963	85,4	2111	66,4
<i>Bildungsniveau der Eltern (a)</i>								
Ohne/Niedrig	1471	18,8	1146	38,5	1577	19,2	1258	41,0
Mittel	1739	30,8	1027	33,0	1749	30,3	1023	28,6
Hoch	1742	48,9	721	27,0	1796	49,4	761	29,5
Unbekannt	100	1,5	60	1,5	100	1,2	61	1,0
Insgesamt	5052	100	2954	100	5222	100	3103	100

Anmerkung (a): Die Kategorien wurden im Vergleich zu Welle 6 teilweise anders zusammengefasst und unterscheiden sich in diesen Fällen von der Darstellung im ersten Zwischenbericht.

Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

IV.1.3 Entwicklung des Kenntnisstandes

Im ersten Zwischenbericht wurde bereits die Bedeutung der Kenntnis als Grundvoraussetzung der Inanspruchnahme von Leistungen erläutert.⁵³ Etwa ein Jahr nach der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets war dessen Bekanntheitsgrad unter den leistungsberechtigten Haushalten mit einer Quote von 74 Prozent zwar bereits hoch, aber noch steigerungsfähig. Informationsdefizite wiesen insbesondere leistungsberechtigte Haushalte aus Westdeutschland, mit Migrationshintergrund, mit eher geringen Deutschkenntnissen sowie Paarhaushalte und Haushalte mit Kleinkindern auf (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 197ff).

Auf der Grundlage der siebten Welle wird nun untersucht, inwieweit sich der Kenntnisstand zum Bildungs- und Teilhabepaket insgesamt erhöht hat und ob es gelungen ist, Informationsdefizite unter den leistungsberechtigten Haushalten abzubauen.

Aufgrund des Längsschnittcharakters von PASS werden in der siebten Welle nur jene Haushalte zum Kenntnisstand befragt, die entweder 2013 erstmals befragt wurden (v.a. Neuzugänge in den Bezug von Arbeitslosengeld II) oder die in der Vorwelle angegeben haben, dass sie das Bildungs- und Teilhabepaket nicht kennen. Die folgenden Auswertungen beruhen daher auf den Angaben aus beiden Wellen (bereits in Welle 6 vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört bzw. in Welle 7 erneut/erstmalig zum Kenntnisstand befragt).

Für das Jahr 2013 ergibt sich eine Kenntnisquote von insgesamt 84 Prozent aller leistungsberechtigten Haushalte. Dies ist – im Vergleich zu den Angaben 2012 - ein Zuwachs um 10 Prozentpunkte. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass der Anstieg teilweise auch durch die PASS-Erhebung selbst zustande kommen kann. Panelhaushalte, die in Welle 6 angaben, nichts vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört zu haben, erhielten durch die Befragung selbst Informationen zu den neuen Leistungen. Die Wahrscheinlichkeit der Kenntnis steigt demnach für diese Gruppe bei der wiederholten Befragung 2013. Um einen solchen Befragungseffekt auszuschließen, werden die Kenntnisquoten von zwei Befragtengruppen verglichen, die jeweils erstmals befragt wurden und eine ähnliche Zusammensetzung aufweisen. Hierzu bietet sich die Gruppe der Neuzugänge in den beiden Wellen an. Es zeigt sich ein Anstieg der Quote von 61 Prozent (Welle 6) auf 64 Prozent (Welle 7). Unter dem Gesichtspunkt der Verallgemeinerung hat der Vergleich jedoch den Nachteil, dass die Neuzugänge-Stichprobe(n) lediglich eine Subgruppe von grundsätzlich leistungsberechtigten umfassen, und zwar Haushalte, die erstmals SGB-II-Leistungen bezogen haben. Dennoch macht der Vergleich deutlich, dass der Anstieg der Kenntnisquoten aller leistungsberechtigten Haushalte nicht ausschließlich auf Befragungseffekte zurückzuführen ist, sondern auch teilweise als echter Zuwachs interpretiert werden kann.

Aus den Ergebnissen der sechsten Welle geht hervor, dass sich der Informationsstand zwischen den leistungsberechtigten Gruppen deutlich unterscheidet (Evaluation Bil-

⁵³ Im Rahmen von PASS wird die Kenntnis auf Haushaltsebene erhoben. Alle folgenden Auswertungen beziehen sich daher auf grundsätzlich leistungsberechtigte Haushalte.

derung und Teilhabe 2014: 197ff). Für die siebte Welle werden deshalb die Kenntnisquoten erneut nach (haushalts-)strukturellen Merkmalen differenziert, um mögliche Verbesserungen des Kenntnisstandes bei den Teilgruppen feststellen zu können.

Zwischen 2012 und 2013 verbessert sich die Kenntnislage insbesondere bei jenen Leistungsempfängergruppen, die einen geringen Kenntnisstand aufgewiesen haben. Der höchste Zuwachs (20 Prozentpunkte) zeigt sich bei den leistungsberechtigten Haushalten mit Sozialhilfebezug (vgl. Abbildungen IV.1-1 und IV.1-2), so dass zwischen den verschiedenen Rechtskreisen kaum mehr Unterschiede im Kenntnisstand bestehen. Vergleichbar hohe Zuwächse sind auch bei den Haushalten mit geringen Deutschkenntnissen festzustellen. Aufgrund der sehr geringen Kenntnisquoten im Jahr 2012 bilden sie jedoch immer noch das Schlusslicht und können den Abstand zu den Haushalten mit (sehr) guten Deutschkenntnissen nicht aufholen. Gruppen mit geringen Deutschkenntnissen weisen weiterhin die geringsten Kenntnisquoten auf und unterscheiden sich signifikant von jenen mit (sehr) guten Deutschkenntnissen. Diese Entwicklung lässt sich auch bivariat für die Gruppe der Haushalte mit bzw. ohne Migrationshintergrund zeigen. Zwar kann das Informationsdefizit der leistungsberechtigten Haushalte mit Migrationshintergrund deutlich minimiert werden (Kenntnisquote Welle 6: 61 Prozent und Welle 7: 72 Prozent), jedoch bleiben die Abstände zwischen Migranten-Haushalten und Haushalten ohne Migrationshintergrund weiterhin statistisch bedeutsam. Zumal auch bei den Haushalten ohne Migrationshintergrund die Kenntnisquote auf insgesamt 89 Prozent ansteigt und somit weiterhin überdurchschnittlich ist.

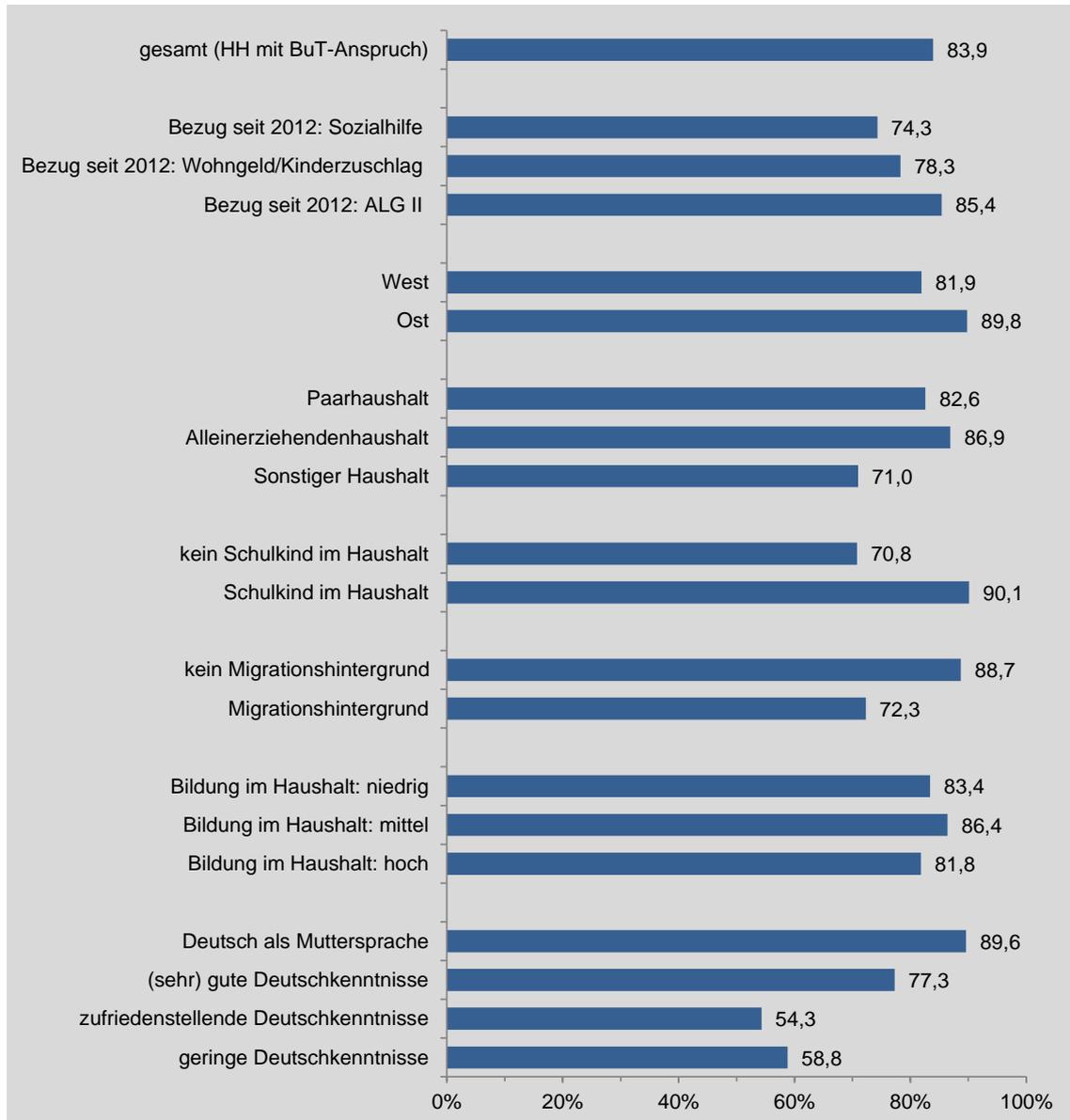
Leistungsberechtigte Paarhaushalte konnten ihren geringen Kenntnisstand stark verbessern. Für 2013 kann eine Quote von 83 Prozent ermittelt werden. Dies entspricht einem Zuwachs von 15 Prozentpunkten. Sie unterscheiden sich nicht mehr signifikant von Alleinerziehenden-Haushalten, auch wenn diese immer noch eine leicht überdurchschnittliche Kenntnisquote aufweisen.

Die Haushalte in Westdeutschland konnten ihr Informationsdefizit ebenfalls deutlich abbauen. Im Jahr 2012 wies diese Gruppe mit 69 Prozent noch eine der geringsten Quoten auf, mittlerweile kennen 82 Prozent der leistungsberechtigten Haushalte in Westdeutschland das Bildungs- und Teilhabepaket. In Ostdeutschland ist die Quote nur geringfügig um zwei Prozentpunkte angestiegen, so dass 2013 die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland nicht mehr statistisch bedeutsam sind.

Lediglich eine Gruppe mit bereits hoher Kenntnisquote konnte ihren Informationsvorsprung weiter steigern: 90 Prozent aller leistungsberechtigten Haushalte mit Kindern im schulpflichtigen Alter hatten 2013 bereits vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört. Sie weisen damit auch gleichzeitig die höchste Kenntnisquote der betrachteten Subgruppen auf. Die Vergleichsgruppe der Haushalte ohne Schulkinder liegt mit einer Quote von 71 Prozent immer noch darunter, wenngleich der Zuwachs innerhalb eines Jahres etwa acht Prozentpunkte betrug. Dieses Ergebnis unterstreicht zum einen die Relevanz und den Erfolg der Schule als Ort der Informationsverbreitung und –vermittlung. Zum anderen sind die hohen Kenntnisquoten für grundsätzlich leistungsberechtigte

Haushalte mit Schulkindern sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass die Mehrzahl der geförderten Aktivitäten im schulischen Kontext stattfinden.

Abb. IV.1-1: Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets von grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalten im Jahr 2013



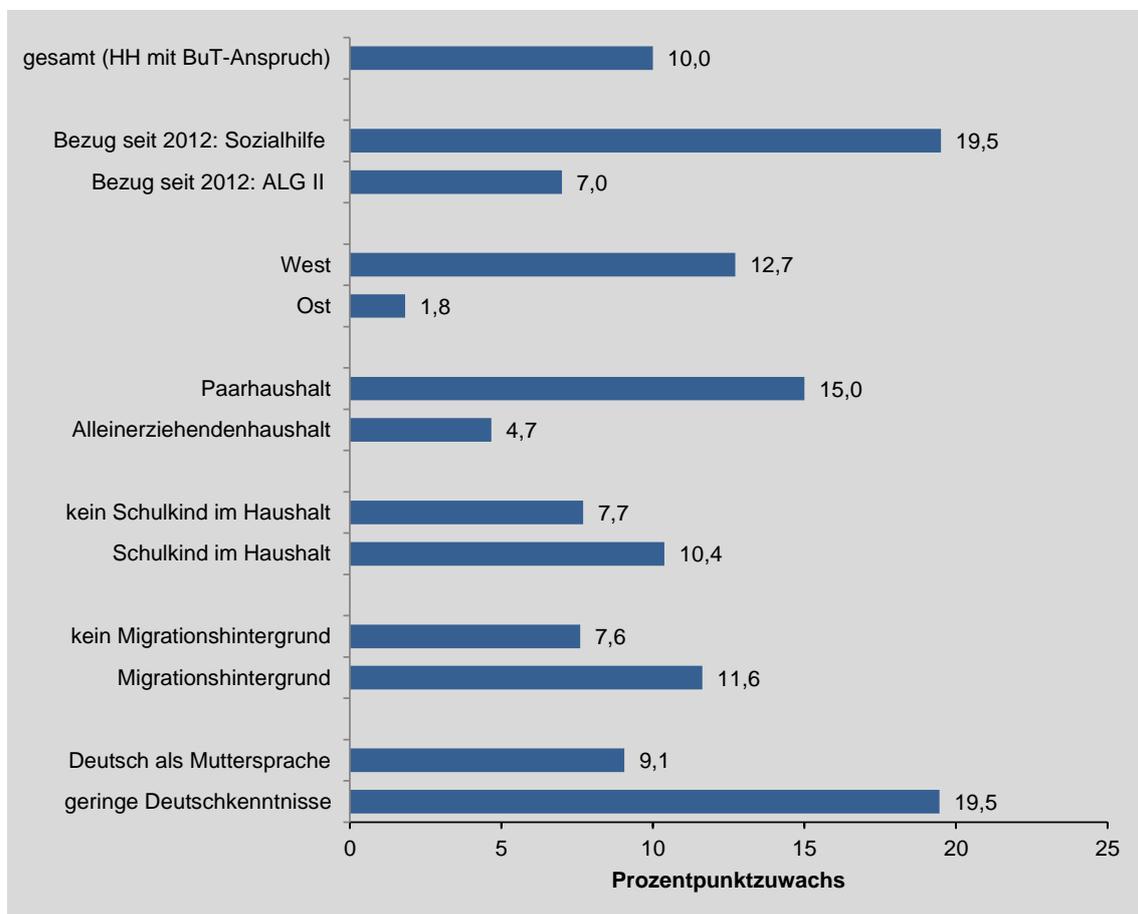
Basis: Haushalte, in denen grundsätzlich leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche leben (N=1699)

Quelle: PASS 7. Welle; eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Inwieweit der Abbau von Informationsdefiziten und damit einhergehend die Zunahme der Kenntnis durch eine veränderte Nutzung von Informationsquellen begründet ist, kann auf der Grundlage von PASS nur ansatzweise geklärt werden. Vergleichbar zur Abfrage der Kenntnis werden im Rahmen der siebten Welle auch die Informationsquellen lediglich für die Gruppe von Befragten erhoben, für die bislang noch keine Informationen aus der Vorwelle vorliegen. Somit lassen sich Hinweise zu möglichen Veränderungen von Welle 6 auf Welle 7 lediglich mit einem Vergleich zwischen den beiden

ALG-II-Neuzugängestichproben (d.h. Erstmalsbefragten) ermitteln, auch wenn diese nur eine Subgruppe der grundsätzlich Leistungsberechtigten sind⁵⁴. Hierbei zeigt sich, dass im Erhebungsjahr 2013 Haushalte mit neuem ALG-II-Bezug häufiger angeben, dass sie durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsstellen informiert wurden als noch ein Jahr zuvor (36 Prozent gegenüber 28 Prozent). Damit sind 2013 die Leistungsstellen selbst die am zweithäufigsten genannte Informationsquelle bei der betrachteten Subgruppe. Bekannte bzw. Verwandte als Informationsquelle nehmen danach mit 30 Prozent der Nennungen den dritten Platz ein. Am weitesten verbreitet bleibt die Informationsvermittlung über die Medien (Fernsehen, Radio, Zeitung). Ansonsten ergeben sich auf der Basis des Subgruppen-Vergleichs keine Unterschiede bei der Nutzung von Informationsquellen zwischen den beiden Befragungszeitpunkten.

Abb. IV.1-2: Zuwachs der Kenntnisquote für grundsätzlich leistungsberechtigte Haushalte nach ausgewählten Merkmalen (Prozentpunktdifferenz 2013 – 2012)



Quelle: PASS 6. und 7. Welle; eigene Berechnungen

⁵⁴ Insgesamt zeigen sich bis auf eine Ausnahme keine grundlegenden Unterschiede bei der Relevanz der Informationsquellen zwischen der betrachteten Subgruppe der ALG-II-Neuzugänge und der Gesamtheit der grundsätzlich Leistungsberechtigten in der sechsten Welle: Die Schule/Kita wird als Informationsquelle seltener von dieser Subgruppe angegeben (13 Prozent gegenüber 25 Prozent bei allen Leistungsberechtigten). Ansonsten ändert sich die Rangfolge bei der Relevanz der Informationsquellen nicht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kenntnisquote bezogen auf alle leistungsberechtigten Haushalten mit insgesamt 84 Prozent im Vergleich zur Vorwelle moderat gestiegen ist, auch unter Berücksichtigung von methodischen Einschränkungen. Vor allem Gruppen, die ein Jahr nach der Einführung lediglich geringe Kenntnisquoten aufwiesen, konnten ihren Rückstand (teilweise) aufholen. Eine Ausnahme bilden Haushalte mit Schulkindern, die ihre gute Ausgangslage noch weiter ausbauen konnten und nun mit 90 Prozent die höchste Kenntnisquote aufweisen. Dies ist sicherlich in Zusammenhang mit den mehrheitlich schulgebundenen Leistungsarten zu sehen, aber auch mit der Bedeutung von Schulen als zentrale Orte der Informationsvermittlung. Hinsichtlich der regionalen Verteilung des Haushaltstyps und des Rechtskreises unterscheiden sich die Subpopulationen in ihrem Kenntnisstand nun nicht mehr signifikant. Statistisch bedeutsam bleiben jedoch die Unterschiede für Haushalte mit eher geringen Deutschkenntnissen, Haushalte mit Migrationshintergrund sowie Haushalte ohne Schulkinder⁵⁵. Diese Gruppen weisen weiterhin einen unterdurchschnittlichen Informationsstand auf.

IV.1.4 Antragstellung und Nutzung

Frühere Evaluationsstudien zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe (Apel/Engels 2013, BMFSFJ 2013) berichten für den Zeitraum 2012 bis 2013 einen leichten Anstieg der Inanspruchnahme. Verbesserungen des Kenntnisstands, eine positive Bewertung der Förderleistungen durch grundsätzlich leistungsberechtigte Nutzer wie auch Vereinfachungen und die Routinisierung von Antrags- und Bearbeitungsverfahren durch die zuständigen Leistungsstellen könnten Steigerungen bei Antragstellung und Nutzung der Leistungsarten im genannten Zeitraum befördert haben⁵⁶.

Erkenntnisse über die zeitliche Entwicklung der Inanspruchnahme beruhen in diesen Studien auf jeweils unterschiedlichen Stichproben wie auch auf unterschiedlichen Erhebungsdesigns⁵⁷. Auf der Grundlage von PASS werden ebenfalls Veränderungen bei der Beantragung und Nutzung der Förderleistungen im Zeitraum 2011 bis 2013 in den Blick genommen (für Details zur Datengrundlage siehe Abschnitt IV.1.1). Ein Vorteil der Panelstruktur der PASS-Daten liegt vor allem darin, die Dynamik der Inanspruchnahme abbilden zu können. Beantragung und Nutzung von Bildungs- und Teilhabeleistungen können sich bspw. ändern, wenn sich finanziellen Ressourcen der Familie verbessern, wenn sich der tatsächliche Bedarf oder das individuelle Interesse ändert, wenn sich neue Möglichkeiten ergeben, die geförderten Aktivitäten zu realisieren oder auch, wenn diese wegfallen.

⁵⁵ Dies zeigen sowohl die bivariaten Auswertungen wie auch eine durchgeführte logistische Regression zur Erklärung des Kenntnisstandes.

⁵⁶ Zum 01.08.2013 trat das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und anderer Gesetze in Kraft, das eine Vereinfachung der Antragstellung und Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets regelt.

⁵⁷ Die Ergebnisse von Apel/Engels (2013) beruhen auf zwei Querschnittserhebungen im jährlichen Abstand. Bei der vom Familienministerium in Auftrag gegebenen Panelstudie (BMFSFJ 2013) wurden Familien mit Kinderzuschlag im halbjährigen Abstand drei Mal befragt.

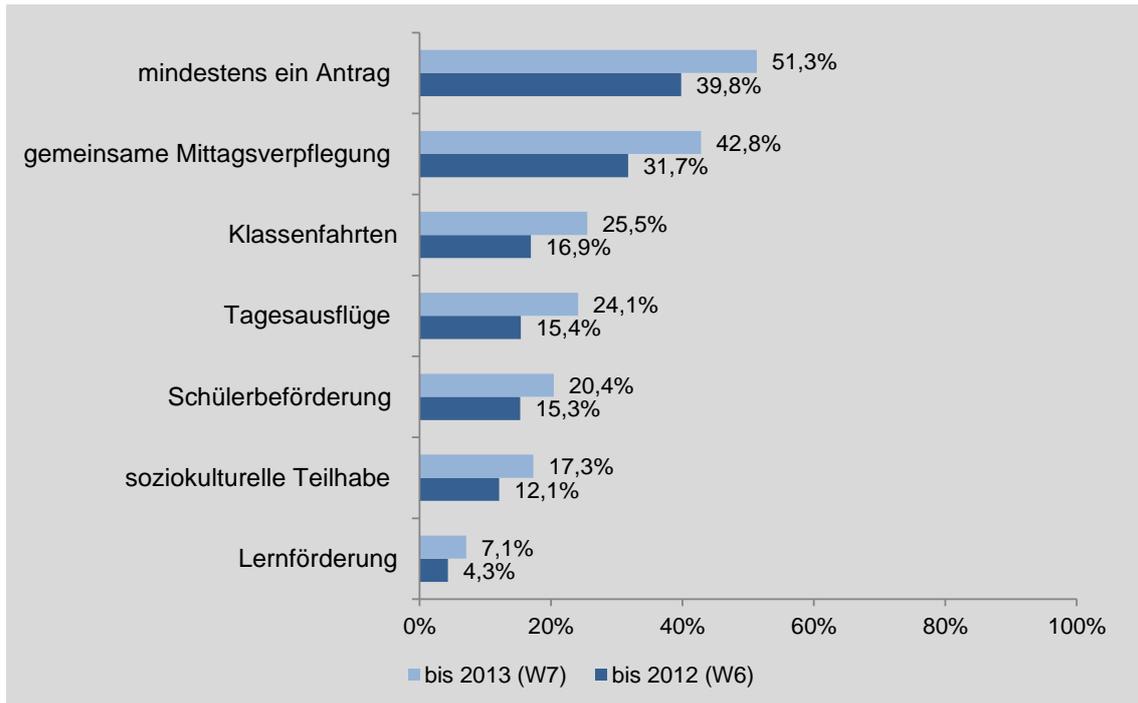
Antrags- und Nutzungsquoten seit Januar 2011

Im Folgenden werden zunächst Antrags- und Nutzungsquoten der Bildungs- und Teilhabeleistungen berichtet, die sich auf den gesamten Zeitraum seit ihrer Einführung im Januar 2011 beziehen. Die Quoten für die Erhebungsjahre 2012 (sechste Welle PASS) und 2013 (siebte Welle PASS) informieren darüber, in welchem Ausmaß Antragstellung und Nutzung im zeitlichen Verlauf kumulieren. Sie geben somit Aufschluss über den Deckungsgrad von Beantragung und Nutzung, der bei den grundsätzlich Berechtigten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht wurde⁵⁸.

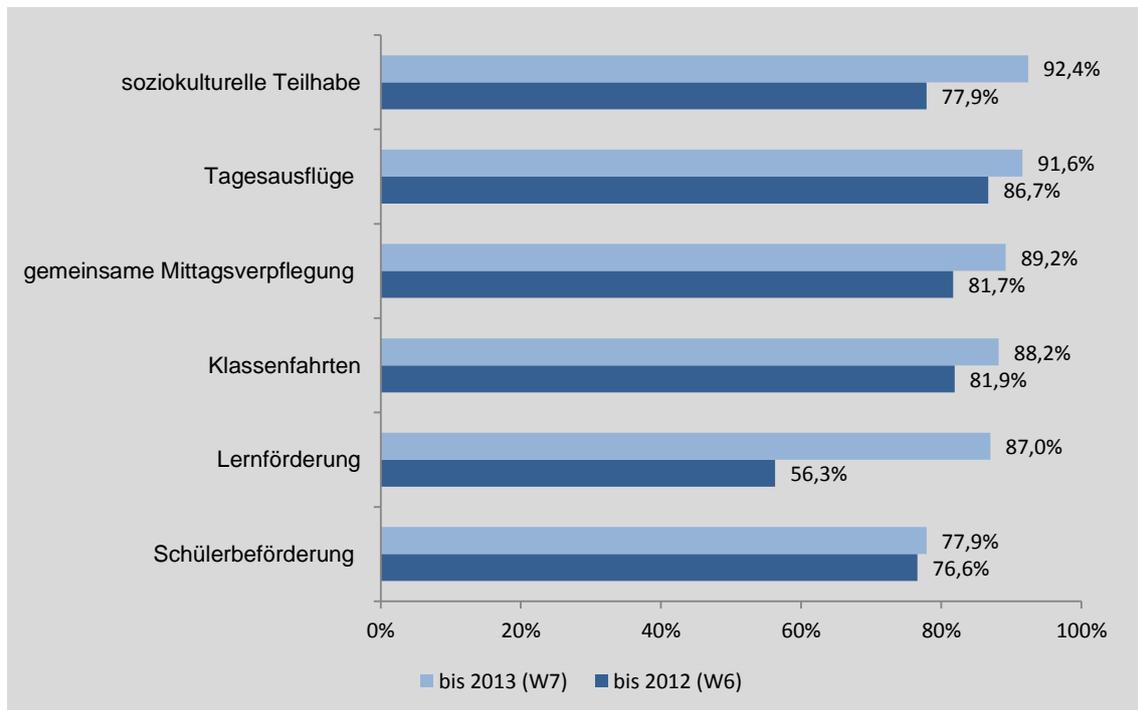
Aus Abbildung IV.1-3 geht hervor, für welchen Anteil der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen im Zeitraum Januar 2011 bis zum Zeitpunkt des Interviews im Jahr 2012 bzw. 2013 Anträge gestellt wurden, die Bedarf bzw. Interesse an den genannten Förderleistungen signalisieren. Abbildung IV.1-3 zeigt deutlich: Ob Bildungs- und Teilhabeleistungen nachgefragt werden, ist auch eine Frage der Zeit. Wurde bis 2012 für annähernd 40 Prozent der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen mindestens ein Antrag gestellt, so wurde bis 2013 bereits für mehr als die Hälfte der entsprechenden Kinder und Jugendlichen mindestens eine Leistung nachgefragt. Dabei ist für die insgesamt häufiger beantragten Leistungsarten wie gemeinsame Mittagsverpflegung eine etwas stärkere Verbreitung der Nachfrage zu erkennen als bspw. nach einer Kostenübernahme für angeleitete Aktivitäten zur soziokulturellen Teilhabe. Betrachtet man zusätzlich die Anzahl der Anträge pro Kind, dann zeigt sich, dass insbesondere der Anteil von Kindern und Jugendlichen zunahm, für die mehrere Anträge für jeweils verschiedene Leistungsarten gestellt wurden. So verdoppelte sich der Anteil von grundsätzlich Berechtigten, die vier bis sechs verschiedene Leistungsarten beantragt haben, von annähernd 4 Prozent in der sechsten Welle auf etwas mehr als 8 Prozent in der siebten Erhebungswelle.

Mit dem zunehmenden Deckungsgrad bei der Antragstellung geht auch eine Zunahme der tatsächlichen Nutzung der verschiedenen Leistungsarten einher. Die Abbildungen IV.1-4 und IV.1-6 zeigen die entsprechenden Quoten zunächst bezogen auf Antragsteller und danach auf alle grundsätzlich Leistungsberechtigten. Wer Leistungen für Bildung und Teilhabe beantragt, kann die entsprechenden Aktivitäten in der Mehrheit der Fälle auch nutzen, so ein Ergebnis des ersten Zwischenberichts (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014, Abb. IV.3-17). Insgesamt konnte anhand der geprüften personen- und haushaltsbezogenen Einflussfaktoren kaum Selektivität beim Übergang von der Antragstellung zur Nutzung festgestellt werden. Jedoch war über einen Teil der Anträge zum Zeitpunkt des Interviews der sechsten Welle noch nicht entschieden worden. Mit Ausnahme von Lernförderung und Schülerbeförderung waren die Ablehnungsquoten sehr gering.

⁵⁸ Ein Vergleich von zeitpunktbezogenen Quoten im Querschnitt unterschätzt im Unterschied dazu bspw. die tatsächliche Nutzung, weil kurze Nutzungsphasen in geringerem Umfang erfasst werden.

Abb. IV.1-3: Antragsquoten für Leistungen seit 1/2011

Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Abb. IV.1-4: Nutzungsquoten für Leistungsarten seit 1/2011, Basis Antragsteller

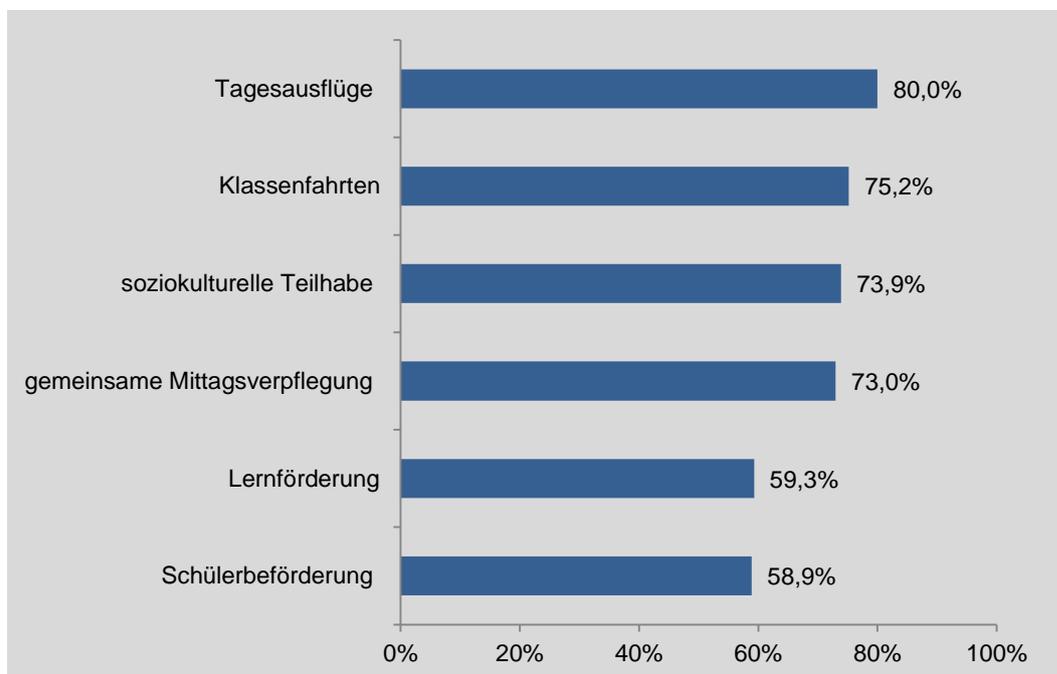
Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Im Zeitraum 2011 bis 2013 wird der Deckungsgrad bei der Nutzung der Leistung durch Antragsteller tendenziell ausgebaut (vgl. Abbildung IV.1-4). Allerdings ist dieser Zuwachs nur bei den am seltensten beantragten Leistungsarten soziokulturelle Teilhabe

und Lernförderung ausgeprägt und statistisch signifikant. Hier ist zudem zu beachten, dass die Anteilswerte bei der Lernförderung auf vergleichsweise geringen Fallzahlen beruhen (99 Schüler/innen in Welle 6 und 115 Schüler/innen in Welle 7).

Die folgende Abbildung IV.1-5 zeigt zusätzlich die Quoten für die aktuelle Nutzung der einzelnen Leistungsarten im Jahr 2013 – also mit zeitlichem Bezug zur aktuellen Situation bzw. auf das aktuelle Schuljahr⁵⁹. Bei allen Leistungsarten liegt die zum Erhebungszeitraum 2013 aktuelle Nutzungsquote unterhalb der Quoten für den gesamten Beobachtungszeitraum von 2011 bis 2013, was nochmals die Unterschiede zwischen einer Querschnittsbetrachtung (aktuelle Nutzung 2013) und einer zeitraumbezogenen Betrachtung (Nutzung seit 1/2011 im Jahr 2013) verdeutlicht. Die Unterschiede weisen zudem auf eine Fluktuation bei Antragstellung und Nutzung im zeitlichen Verlauf hin.

Abb. IV.1-5: Quoten aktuelle Nutzung von Leistungsarten 2013, Basis Antragsteller



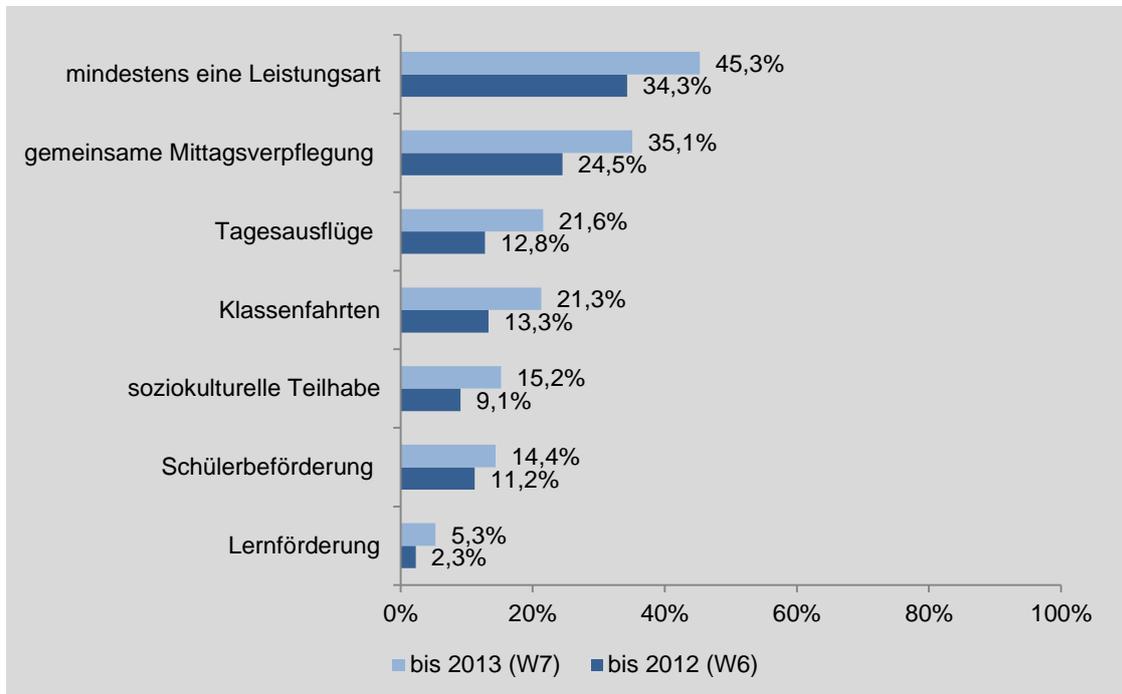
Quelle: PASS 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Abbildung IV.1-6 bildet die Nutzungsquoten für die einzelnen Leistungsarten wie auch insgesamt für die Nutzung mindestens einer Leistung bezogen auf die Anzahl aller grundsätzlich Leistungsberechtigten ab. Etwas weniger als die Hälfte der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen (45 Prozent) haben ca. drei Jahre nach der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets mindestens eine der Leistungen tatsächlich genutzt; ein Jahr zuvor traf dies auf annähernd ein Drittel zu. Die im Zeitverlauf zunehmende Verbreitung der Nutzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe bezogen auf alle grundsätzlich Leistungsberechtigten ist hier für alle Leistungsarten statistisch

⁵⁹ In Welle 7 wurde mit einer zusätzlichen Frage erhoben, ob Kinder und Jugendliche, für die seit 2011 Förderleistungen beantragt wurden, auch derzeit bzw. im aktuellen Schuljahr eine finanzielle Unterstützung für die einzelnen Leistungsarten erhalten.

signifikant, auch wenn der Zuwachs bei den insgesamt selten genutzten Leistungsarten nur gering ausfällt.

Abb. IV.1-6: Nutzungsquoten für Leistungsarten seit 1/2011, Basis grundsätzlich Leistungsberechtigte



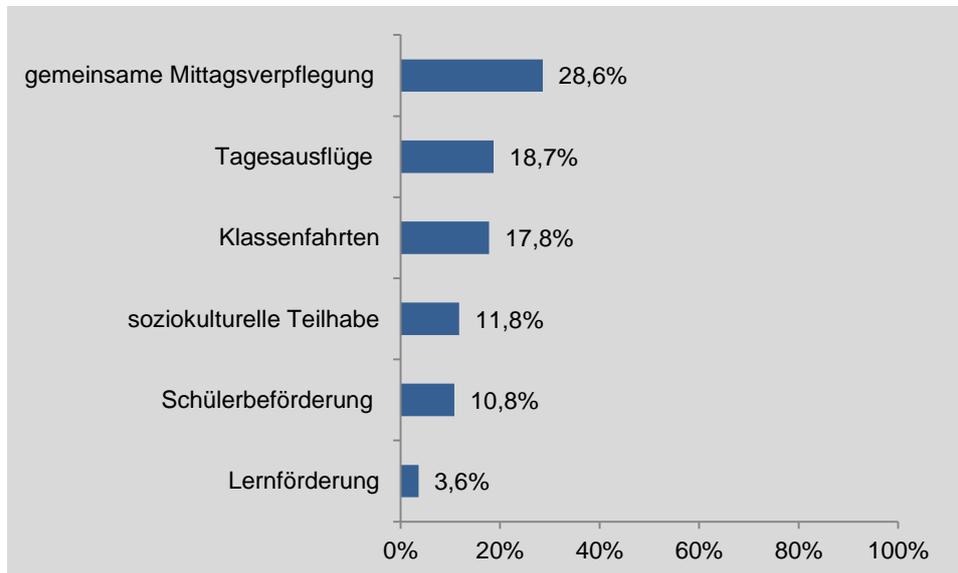
Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

In der Rangfolge der Nutzungshäufigkeit gewinnt die Inanspruchnahme von Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe etwas an Bedeutung, diese Leistungsart rückt vom fünften auf den vierten Platz vor. Ansonsten ändert sich die Reihenfolge zwischen den beiden Beobachtungszeiträumen nicht. Die gemeinsame Mittagsverpflegung wird weiterhin am häufigsten von den berechtigten Kindern und Jugendlichen in Anspruch genommen. Bis 2013 erhielten 35 Prozent aller Leistungsberechtigten mindestens einmal eine Finanzierung der gemeinsamen Mittagsverpflegung in Schule, Hort und Kindertagesstätte. Die Lernförderung bleibt in dieser Betrachtung die Leistungsart, die am seltensten genutzt wird. Abbildung IV.1-7 ergänzt wieder das gesamte Nutzungsprofil um die aktuellen Quoten für das Jahr 2013.

Auf der Grundlage der kumulierten Quoten von Antragstellung und Nutzung zeichnet sich etwa drei Jahre nach Einführung der Leistungen zur Förderung von Bildung und Teilhabe ein mittlerweile hoher Deckungsgrad bei Antragstellung und Nutzung ab. Dies gilt vor allem, wenn nicht nur einzelne Leistungsarten zur Bewertung herangezogen werden, die auf unterschiedliche Altersgruppen und spezifische Bedarfe zielen und unter Umständen nur für eine begrenzte Zeit gewünscht, erforderlich oder verfügbar sind. Festzuhalten ist, dass sich die Nachfrage nach mindestens einer Leistungsart im zeitlichen Verlauf verbreitet. Dies geht jedoch mit Wechseln zwischen Inanspruchnahme und Nichtinanspruchnahme auf individueller Ebene einher. Die individuellen An-

trags- bzw. Nutzungsmuster im zeitlichen Verlauf werden im folgenden Abschnitt beschrieben.

Abb. IV.1-7: Quoten aktuelle Nutzung von Leistungsarten 2013, Basis grundsätzlich Leistungsberechtigte



Quelle: PASS 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Individuelle Muster des Antrags- und Nutzungsverhaltens im Zeitverlauf

Dieser Abschnitt gibt Auskunft darüber, ob die Förderleistungen über die Zeit kontinuierlich nachgefragt bzw. genutzt wurden und in welchem Umfang zwischen den Erhebungswellen Wechsel des Antrags- und Nutzungsverhaltens stattgefunden haben. Die berichteten Quoten beziehen sich hier ausschließlich auf Kinder und Jugendliche, für die Informationen für beide Erhebungswellen vorliegen und deren Haushalte zu mindestens einem Zeitpunkt Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Kinderzuschlag oder Wohngeld bezogen haben, somit dem Grunde nach leistungsberechtigt für Bildungs- und Teilhabeleistungen waren (sog. Panelpopulation; siehe Abschnitt IV.1.1).

Die zeitlichen Muster der (Nicht-)Inanspruchnahme werden im Folgenden nicht für die einzelnen Leistungsarten, sondern für die zusammenfassenden Maßzahlen „mindestens eine Leistung beantragt bzw. genutzt“ untersucht. Hierfür werden die Informationen zur (Nicht-)Inanspruchnahme und zur Leistungsberechtigung kombiniert.

Bei drei Verhaltensmustern sind die Kinder und Jugendlichen über den gesamten Zeitraum seit Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets grundsätzlich leistungsberechtigt:

- (1) Antrag/Nutzung bis 2012 und 2013 (längerfristige Inanspruchnahme)
- (2) Antrag/Nutzung erstmals 2013 (erstmalige Inanspruchnahme nach 2012)
- (3) Antrag/Nutzung nur bis 2012 (Verzicht auf längerfristige Inanspruchnahme)

Beim vierten Muster sind die Kinder und Jugendlichen nur für einen begrenzten Zeitraum grundsätzlich leistungsberechtigt, Bildungs- und Teilhabeleistungen wurden währenddessen beantragt bzw. genutzt:

(4) Antrag/Nutzung, nur bis 2012 oder 2013 berechtigt (Inanspruchnahme bei einmaliger Leistungsberechtigung)

Zusätzlich werden zwei Muster der Nichtinanspruchnahme unterschieden, die ebenfalls die Information einbeziehen, ob die Kinder und Jugendlichen grundsätzlich leistungsberechtigt waren.

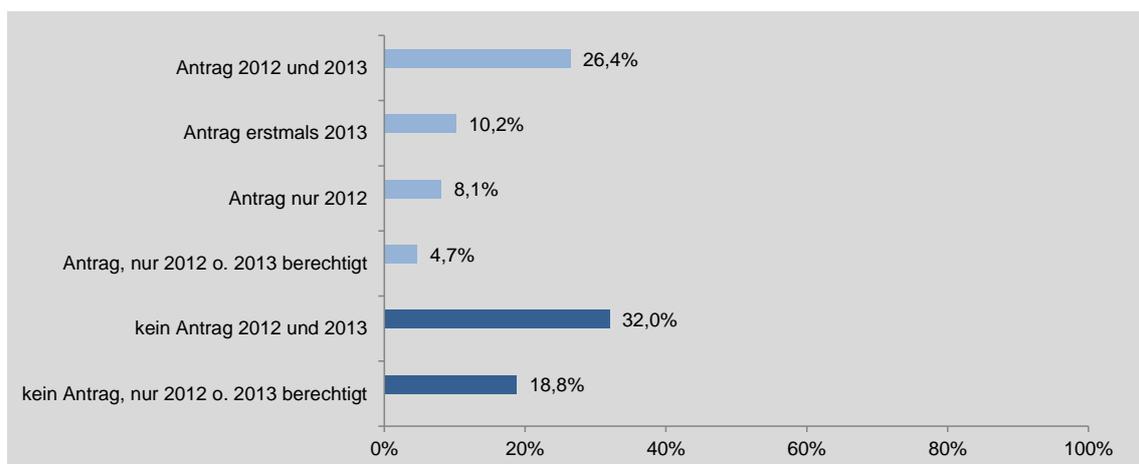
(5) kein Antrag/Nutzung seit 2011 (vollständiger Verzicht)

(6) kein Antrag/Nutzung, nur bis 2012 oder 2013 berechtigt (Nichtinanspruchnahme bei einmaliger Leistungsberechtigung)

In den Abbildungen werden die Anteilswerte der ersten Verhaltensmuster der Inanspruchnahme jeweils hellblau dargestellt und um die Informationen über die Nichtinanspruchnahme (dunkelblaue Balken) ergänzt.

Für ein Viertel der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen (26 Prozent) wird sowohl 2012 als auch 2013 mindestens eine Leistungsart beantragt (vgl. Abbildung IV.1-8) und in etwas geringerem Umfang auch abgerufen (vgl. Abbildung IV.1-9). Bei etwa jedem zehnten grundsätzlich leistungsberechtigten Kind werden Förderleistungen erst im Jahr 2013 beantragt oder in etwas geringerem Umfang genutzt, während eine geringfügig kleinere Gruppe zwar bis 2012 noch Leistungen in Anspruch nimmt, Antragstellung bzw. Nutzung dann aber beendet. Die kleinste Gruppe von annähernd fünf Prozent ist nur zu einem Erhebungszeitpunkt grundsätzlich leistungsberechtigt und beantragt oder nutzt dann im entsprechenden Zeitraum auch mindestens eine der Leistungsarten.

Abb. IV.1-8: Antragsverhalten von Wiederholtbefragten 2012 und 2013 (mindestens eine Leistung beantragt)



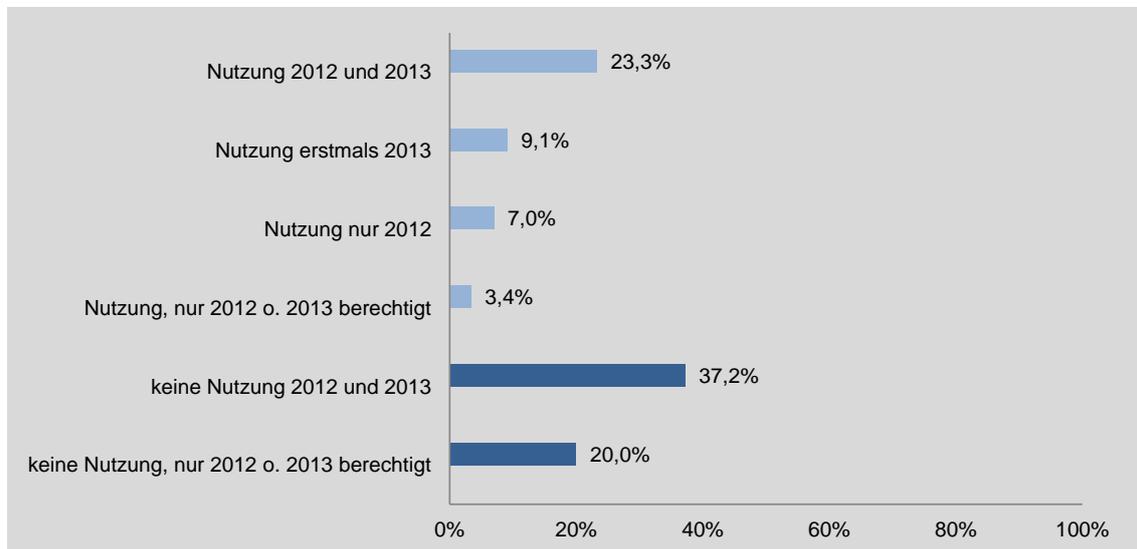
Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Das häufigste Muster bei Beantragung wie auch Nutzung ist jedoch bei den grundsätzlich Leistungsberechtigten eine über die beiden Erhebungswellen kontinuierliche

Nichtinanspruchnahme. Etwa ein Drittel dieser Kinder und Jugendlichen beantragte (32 Prozent) bzw. nutzte (37 Prozent) seit 2011 noch keine der Leistungsarten. Zudem ist etwa ein Fünftel der Kinder und Jugendlichen nur zu einem Zeitpunkt berechtigt, verzichtet aber auf die Förderleistung oder es bieten sich im Umfeld keine Möglichkeiten, diese in Anspruch zu nehmen.

Vier der in Abbildung IV.1-8 dargestellten Muster des Antragsverhaltens im zeitlichen Verlauf werden im Folgenden noch genauer untersucht: eine längerfristige Nachfrage nach mindestens einer Leistungsart (Antrag 2012 und 2013), der vollständige Verzicht auf Bildungs- und Teilhabeleistungen seit 2011 (kein Antrag 2012 und 2013), eine erstmalige Beantragung im Jahr 2013 (Antrag erstmals 2013) und der Verzicht auf einen Folgeantrag (Antrag nur bis 2012).

Abb. IV.1-9: Nutzungsverhalten von Wiederholtbefragten 2012 und 2013 (mindestens eine Leistung genutzt)

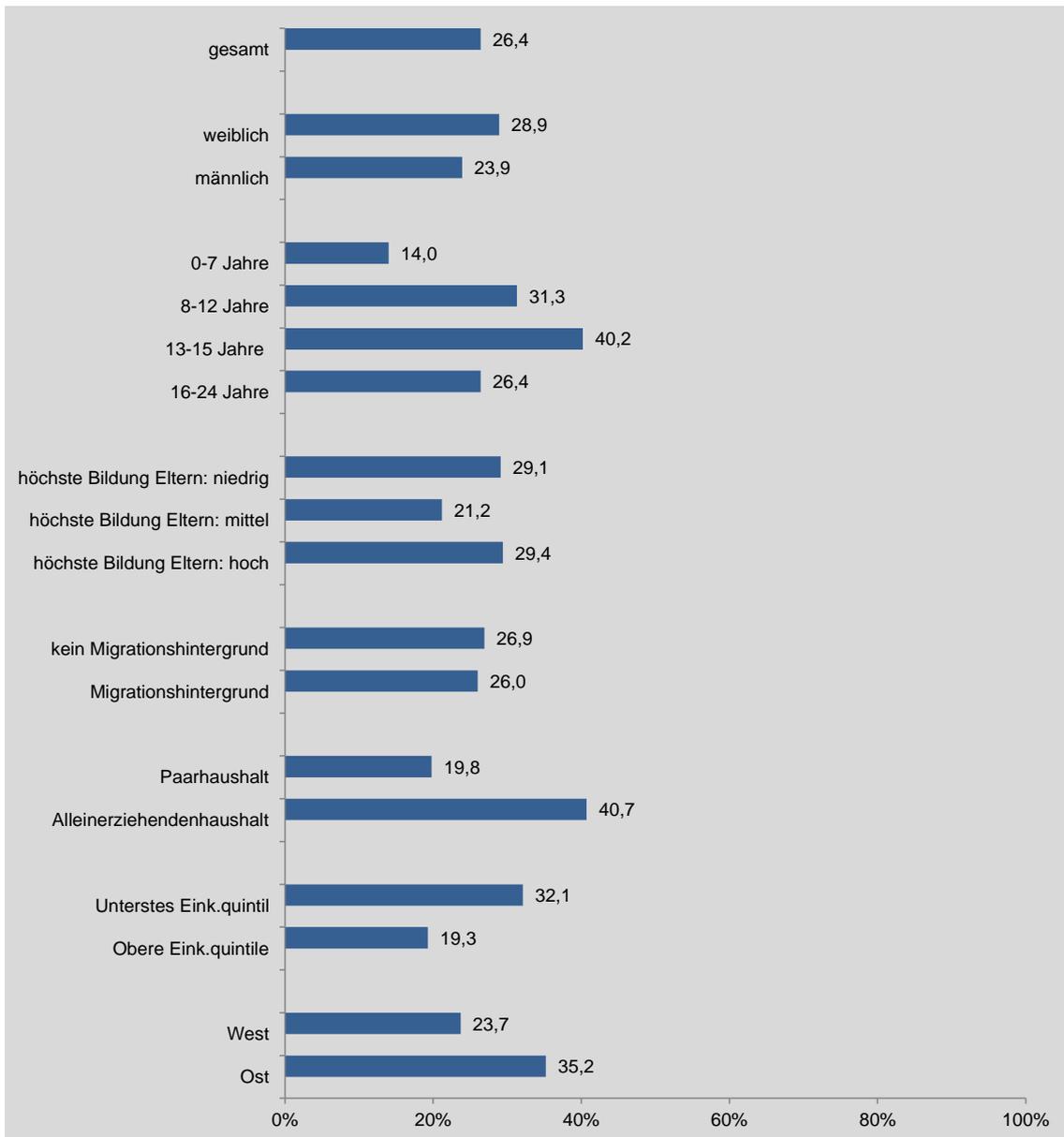


Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Abbildung IV.1.-10 zeigt die nach individuellen und haushaltsbezogenen Merkmalen der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen differenzierten Anteilswerte für eine längerfristige Nachfrage nach mindestens einer Leistungsart.

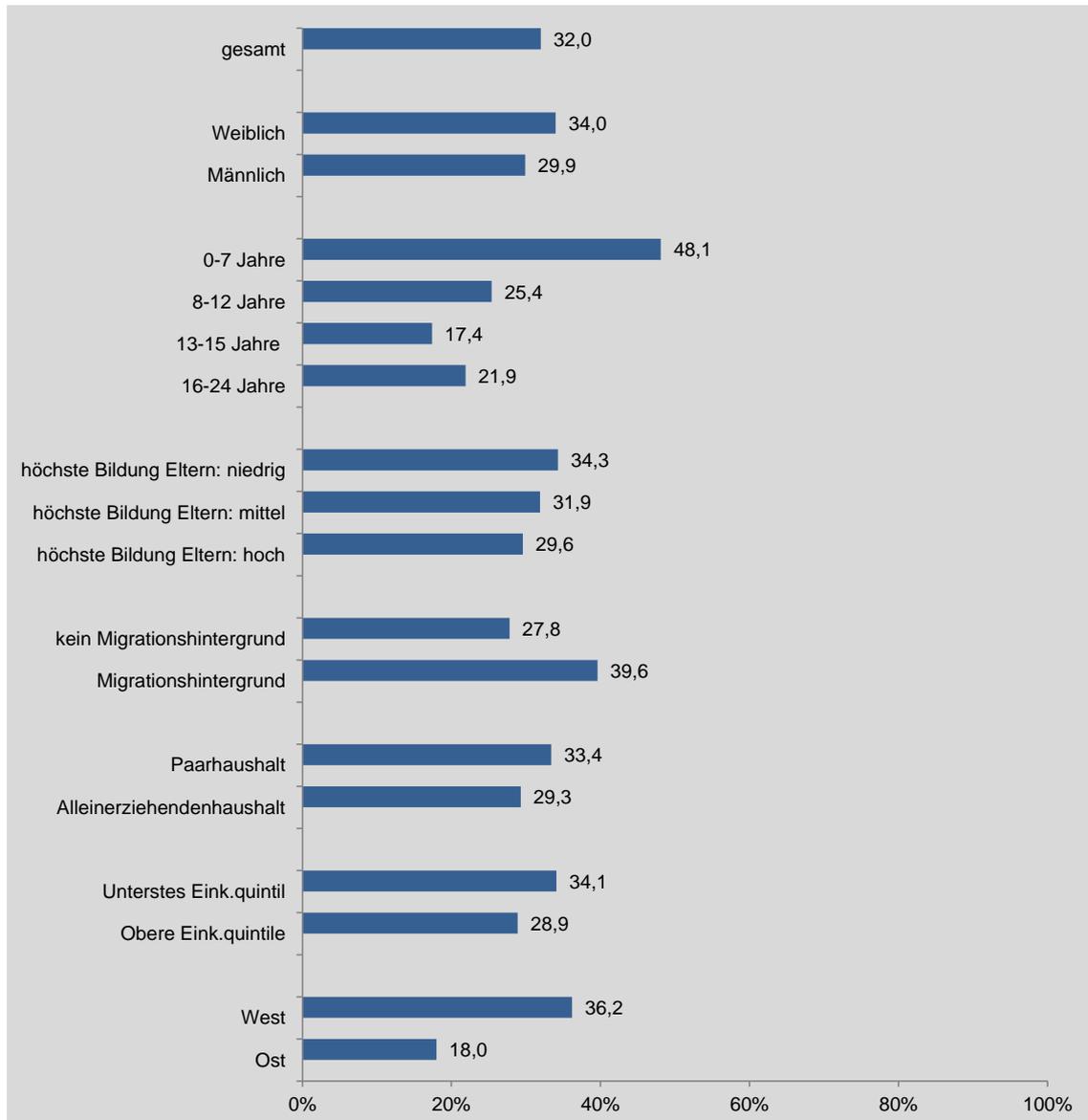
Das Spektrum der geförderten Leistungen für Bildung und Teilhabe kann nur von Schülerinnen und Schülern unter 18 Jahren in vollem Umfang ausgeschöpft werden, da Leistungen wie Lernförderung oder Schülerbeförderung nur von dieser Gruppe und angeleitete Aktivitäten zur Förderung der soziokulturellen Teilhabe nur von Kindern und Jugendlichen bis zum 17. Lebensjahr beantragt werden können. Dementsprechend haben Kinder und Jugendliche der mittleren beiden Altersgruppen in deutlich höherem Ausmaß bereits wiederholt mindestens eine Leistung beantragt, als jüngere Kinder und junge Erwachsene.

Abb. IV.1-10: Längerfristige Nachfrage – mindestens eine Leistungsart bis 2012 und 2013 beantragt



Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, N=755

Abb. IV.1-11: Vollständiger Verzicht – 2012 und 2013 keine Leistungen beantragt



Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, N=766

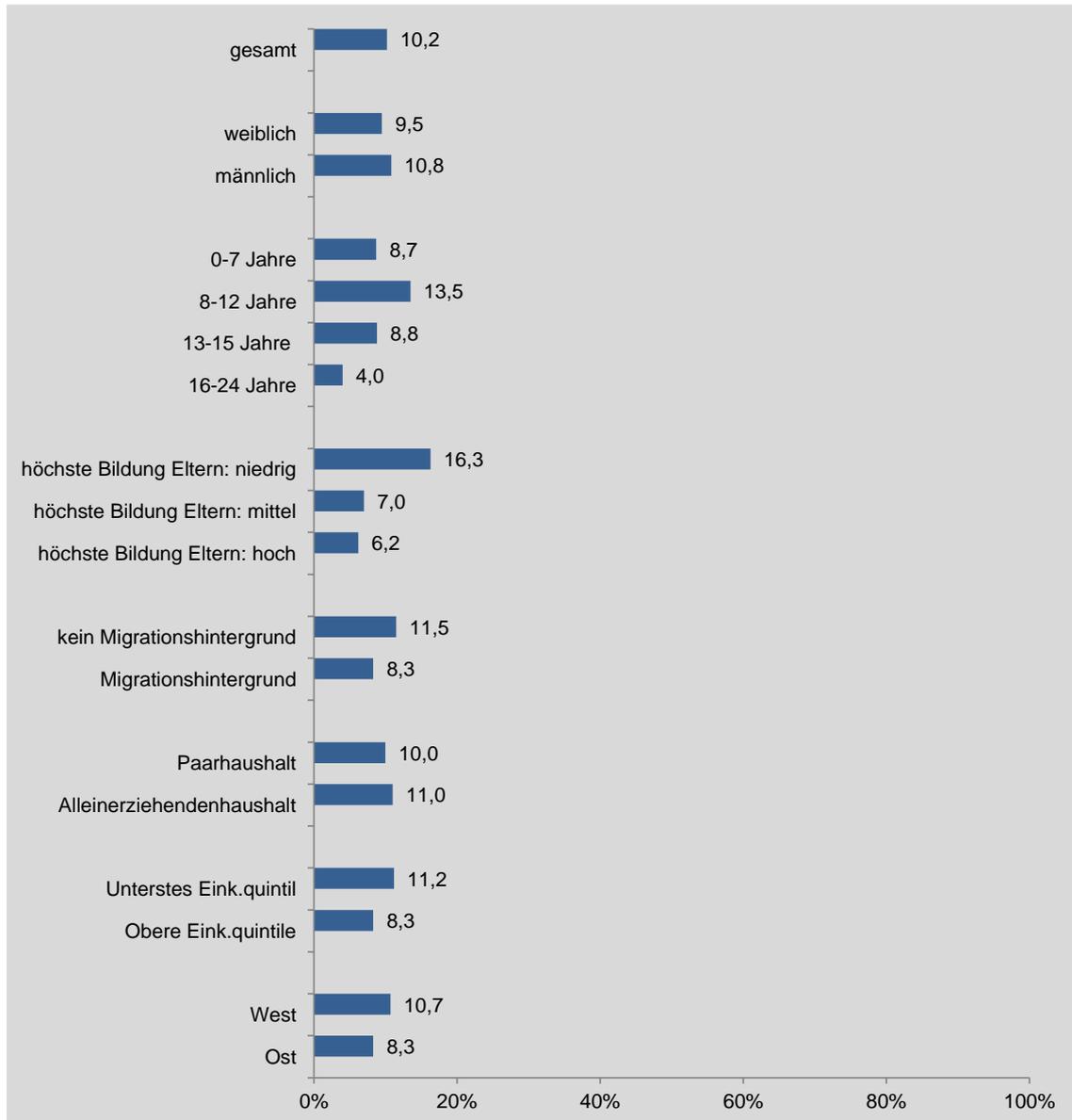
Von größerem Interesse sind hier jedoch Merkmale, die nicht unmittelbar mit den Bedingungen des Zugangs zu Bildungs- und Teilhabeleistungen korrespondieren. Ein kontinuierliches Interesse an den geförderten Aktivitäten ist häufiger bei Kindern und Jugendlichen zu finden (32 Prozent), deren Familien stärkeren finanziellen Einschränkungen unterliegen (Haushalte im untersten Einkommensquintil⁶⁰). Im Vergleich dazu beträgt der entsprechende Anteilswert von Kindern und Jugendlichen aus den darüber

⁶⁰ Quintile unterteilen die gesamte Verteilung des gewichteten Pro-Kopf-Haushaltseinkommens in Abschnitte von jeweils 20 Prozent. Gut ein Drittel der leistungsberechtigten Haushalte liegen mit ihrem Pro-Kopf-Einkommen in den oberen Einkommensquintilen (siehe auch Tabelle IV.1-3), mehrheitlich im zweiten Quintil. Bei einem geringen Anteil von Haushalten fällt das aktuelle Einkommen in höhere Quintile. Grundsätzlich muss berücksichtigt werden, dass sich die Einkommensangaben und die Leistungsberechtigung nicht auf den gleichen Zeitpunkt beziehen müssen. Das Haushaltseinkommen wird für den vergangenen Monat erhoben, die Leistungsberechtigung wird für den jeweiligen Referenzzeitraum (Welle 6: seit Januar 2011; Welle 7: seit Januar 2012) erhoben.

liegenden Einkommensgruppen 19 Prozent (obere Einkommensquintile, siehe Abbildung IV.1.-10). Außerdem scheint das Interesse an Förderleistungen besonders ausgeprägt zu sein, wenn Kinder und Jugendliche bei alleinerziehenden Eltern leben (41 Prozent) im Vergleich zu ihren Altersgenossen, die mit Vater und Mutter aufwachsen (20 Prozent). Ein kontinuierliches Antragsverhalten zeichnet sich zudem bei grundsätzlich Leistungsberechtigten in Ostdeutschland ab (35 Prozent; Westdeutschland 24 Prozent) und ebenso bei einem hohen wie auch bei einem niedrigen Bildungsniveau der Eltern im Vergleich zur Referenzgruppe mit einem mittleren Bildungsniveau. Allerdings sind diese Unterschiede in der zweidimensionalen Betrachtung nicht statistisch signifikant.

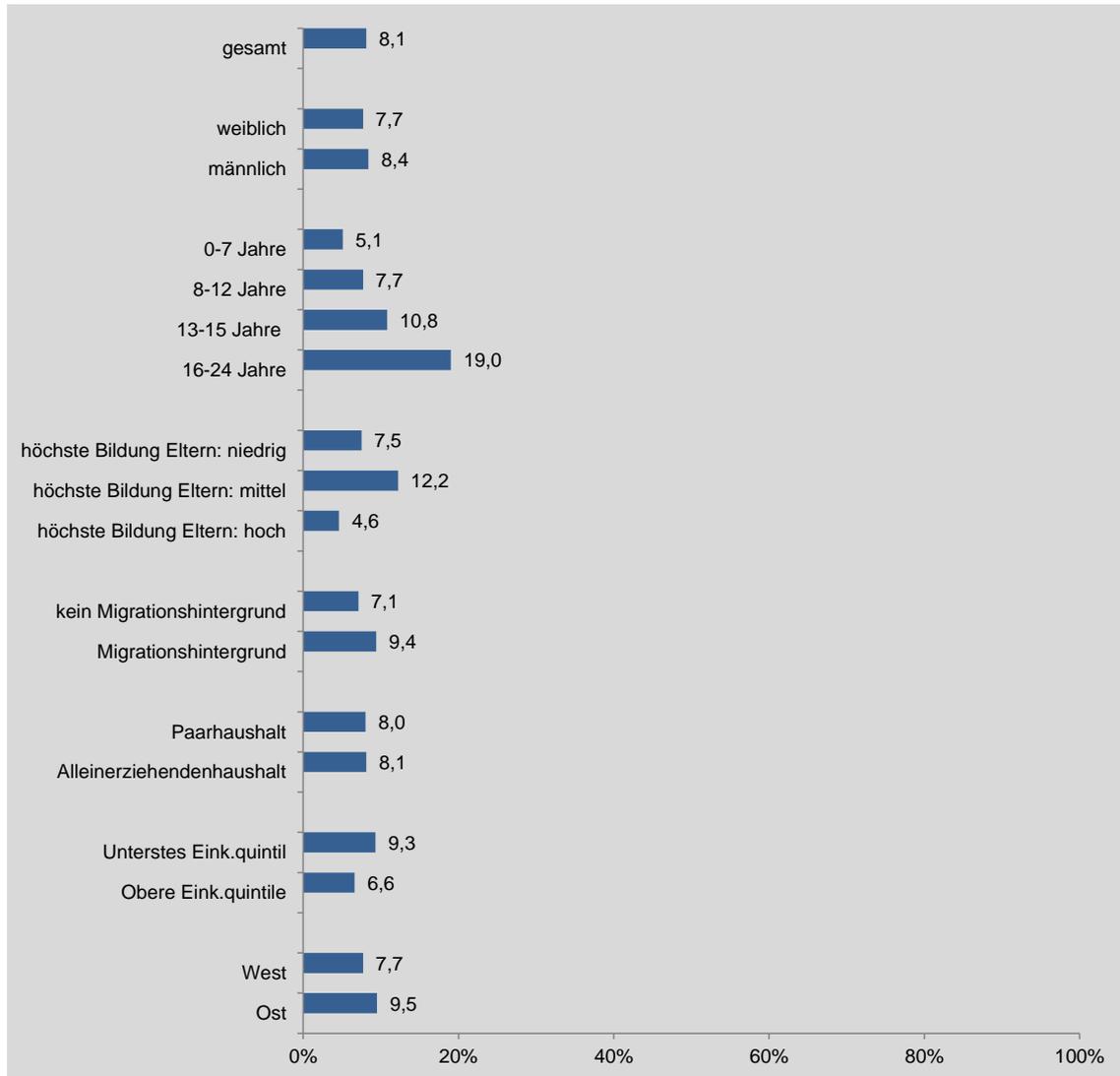
Ein vollständiger Verzicht auf Bildungs- und Teilhabeleistungen ist ebenfalls stark altersgebunden (Abbildung IV.1-11). Für fast die Hälfte der leistungsberechtigten Kinder bis zum 7. Lebensjahr wurde im Zeitraum 2011 bis 2013 gar keine Leistungsart beantragt. Erhöht sich im frühen Schulalter das Spektrum an Fördermöglichkeiten, dann sinken die entsprechenden Anteilswerte deutlich. Dies bestätigen auch die im Vergleich zu den anderen Altersgruppen höheren Anteilswerte der 7- bis 12-Jährigen bei den erstmaligen Anträgen im Jahr 2013 (Abbildung IV.1-12). Kinder und Jugendliche, die selbst, oder deren Eltern nach Deutschland zugewandert sind, haben im Vergleich zu ihren deutschen Altersgenossen in der zweidimensionalen Betrachtung eine höhere, statistisch signifikante Verzichtsquote. Ob sich allerdings der Zusammenhang von Migrationshintergrund und Antragsverhalten bestätigt oder ob dieser durch weitere Merkmale beeinflusst wird, muss eine multivariate Analyse aufklären.

Abb. IV.1-12: Leistungen erstmals 2013 beantragt



Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, N=281

Eine vergleichsweise kleine Gruppe von Leistungsberechtigten (insgesamt 8 Prozent) verzichtet im Jahr 2013 auf Bildungs- und Teilhabeleistungen, obwohl zuvor (bis 2012) mindestens ein Antrag gestellt wurde (Abb. IV.1-13). Eine Ausnahme bilden hier die jungen Erwachsenen mit einem Anteilswert von 19 Prozent. Ein möglicher Grund dafür ist, dass insgesamt häufig genutzte Leistungsarten wie eine gemeinsame Mittagsverpflegung in Einrichtungen von jungen Erwachsenen nicht mehr gewünscht wird. Zudem entfällt ab dem 18. Lebensjahr die Möglichkeit, Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe in der Gemeinschaft (bspw. Mitgliedschaften in Sportvereinen oder Musikunterricht) zu beantragen. Darüber hinaus variieren die hier betrachteten Anteilswerte kaum nach den übrigen personen- und haushaltsbezogenen Merkmalen.

Abb. IV.1-13: Leistungen nur bis 2012 beantragt

Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte, N=236

Die Abbildungen geben lediglich Aufschluss über bivariate Zusammenhänge zwischen den beschriebenen Mustern des Antragsverhaltens und jeweils einzelner weiterer Merkmale. Mittels multivariater Modellschätzungen wird im Folgenden der gleichzeitige Einfluss aller Faktoren geprüft, so dass der Zusammenhang zwischen den einzelnen Merkmalen und den jeweiligen Verhaltensmustern um den Einfluss der weiteren Faktoren bereinigt wird. Tabelle IV.1-5 berichtet die Schätzergebnisse für die vier Muster des Antragsverhaltens. Zusätzlich wurde hier der Einfluss der Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets in der Vorwelle kontrolliert.

Die Tabelle gibt die durchschnittlichen marginalen Effekte wieder (Spalten dy/dx). Ein Effekt von 0,12 der Altersgruppe der 8- bis 12-Jährigen auf ein kontinuierliches Antragsverhalten sagt z.B. aus, dass Kinder in dieser Altersspanne im Vergleich zur Referenzgruppe der 0- bis 7-Jährigen im Durchschnitt der Stichprobe eine um 12 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, sowohl 2012 als auch 2013 mindestens eine Bildungs- und Teilhabeleistung beantragt zu haben.

Welche Faktoren korrelieren mit den vier Mustern des Antragsverhaltens, wenn alle einbezogenen Merkmale kontrolliert werden? Neben dem Alter der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen und der Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets erweisen sich die finanziellen Ressourcen des Haushalts wie auch die Bildungsressourcen der Eltern als einflussreich. Liegt das Haushaltseinkommen im untersten Fünftel der gesamten Einkommensverteilung, dann besteht im Vergleich zu höheren Einkommensgruppen eine um neun Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, dass Bildungs- und Teilhabeleistungen fortgesetzt beantragt werden, um damit schul- und freizeitbezogene Aktivitäten der Kinder zu finanzieren. Ein mittlerer formaler Bildungsabschluss der Eltern reduziert die Wahrscheinlichkeit für fortgesetzte Anträge um neun Prozentpunkte im Vergleich zu Eltern mit einem niedrigen Bildungsniveau. Ein hohes elterliches Bildungsniveau erhöht hingegen tendenziell die Wahrscheinlichkeit einer kontinuierlichen Beantragung, wenngleich der Effekt hier nicht statistisch signifikant ist. Allerdings ist ein Wechsel des Antragsverhaltens über die Zeit (Antrag erstmals 2013, Antrag nur bis 2012) signifikant seltener bei einem hohen elterlichen Bildungsniveau. Dass Eltern mit einerseits hohen und andererseits niedrigen Bildungsressourcen eine intensive Nutzung von Bildungs- und Teilhabeleistungen anstreben, kann durch unterschiedliche bildungs- und freizeitorientierte Motive und Präferenzen für einzelne Leistungsarten begründet sein. Für eine differenzierte Analyse der einzelnen Leistungsarten reichen die gegebenen Fallzahlen allerdings nicht aus. Ein zeitlich andauerndes Interesse an Bildungs- und Teilhabeleistungen bestätigt sich auch für Gruppen mit einer generell höheren Akzeptanz der Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Die Wahrscheinlichkeit für ostdeutsche Kinder und Jugendliche übersteigt diejenige der westdeutschen um elf Prozentpunkte. Die entsprechende Wahrscheinlichkeit von Kindern aus Paarhaushalten liegt um 17 Prozentpunkte unter der von Kindern alleinerziehender Eltern.

Nach Kontrolle der Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets bestätigt sich der Zusammenhang zwischen Migrationshintergrund und Antragsverhalten in der multivariaten Betrachtung nur für das Muster eines Verzichts auf einen Folgeantrag. Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund haben im Vergleich zu ihren Altersgenossen ohne Migrationshintergrund eine um 5 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, nach 2012 keinen erneuten Antrag mehr gestellt zu haben.

Mit den untersuchten Merkmalen kann das Muster eines vollständigen Verzichts auf Bildungs- und Teilhabeleistungen für den gesamten Zeitraum zwischen 2011 und 2013 nur begrenzt aufgeklärt werden. Lediglich das Alter der Kinder und Jugendlichen, die Kenntnis des Leistungspakets und die Wohnregion erweisen sich in der multivariaten Analyse als einflussreich. Die folgende Analyse der subjektiven Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Förderleistungen soll hier weiteren Aufschluss geben.

Tab. IV.1.-5: Muster des Antragsverhaltens von wiederholtbefragten Leistungsberechtigten, Modellschätzungen

	Antrag bis 2012 und 2013		Kein Antrag bis 2012 und 2013		Antrag erstmals 2013		Antrag nur bis 2012	
	dy/dx	Sign.	dy/dx	Sign.	dy/dx	Sign.	dy/dx	Sign.
Männlich	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Weiblich	0,044		0,037		-0,000		-0,005	
Altersgruppe								
0-7 Jahre	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
8-12 Jahre	0,120	***	-0,227	***	0,019		0,016	
13-15 Jahre	0,206	***	-0,316	***	-0,027		0,037	
16-24 Jahre	0,102	**	-0,281	***	-0,036		0,013	***
Bildung Eltern								
Ohne/niedrig	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Mittel	-0,092	**	0,028		-0,087	**	0,042	
Hoch	0,072		-0,083		-0,091	**	-0,035	*
Kein Migrationshintergrund	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Migrationshintergrund	0,069		0,040		-0,021		0,047	**
Lebensform								
Alleinerziehendenhaushalt	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Paarhaushalt	-0,167	***	-0,004		0,005		0,023	
Sonstige	-0,298	***	0,065		-0,026		0,026	
Obere Eink.quintile	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Unteres Eink.quintil	0,092	*	0,047		0,025		0,024	
Keine Kenntnis	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Kenntnis	0,259	***	-0,213	***	0,051		0,071	**
West	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Ost	0,113	***	-0,163	***	-0,024		0,011	
Fallzahl		2287		2287		2287		2287
Prop > F		0,0000		0,0000		0,0063		0,0028

Quelle: PASS 6. und 7. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * = $p < 0,1$; ** = $p < 0,05$; *** = $p < 0,01$

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (Spalten dy/dx)

Abkürzungen: Ref. = Referenzgruppe; Sig. = Signifikanzniveau

IV.1.5 Individuelle Gründe der Nichtinanspruchnahme

Die Auswertungen zu den subjektiven Gründen der Nichtinanspruchnahme erfolgen aus erhebungstechnischen Gründen nicht mehr aus der Perspektive der Kinder und Jugendlichen, sondern aus der Perspektive der Haushalte, in denen diese Kinder leben. Einleitend sollen daher die bereits dargestellten Quoten der Antragstellung und Nutzung auf der Ebene der Kinder und Jugendlichen um jene auf der Haushaltsebene ergänzt werden. Von Nichtinanspruchnahme auf Haushaltsebene wird dann gesprochen, wenn für kein Kind im Haushalt eine der abgefragten Leistungsarten des Bildungs- und Teilhabepakets beantragt bzw. genutzt wird.

Bis zum Befragungszeitpunkt im Jahr 2012 hat mehr als die Hälfte (55 Prozent) der grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalte keine der hier erfassten Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket beantragt. Für die siebte Welle sinkt die Quote der

(kumulierten) Nichtantragstellung auf Haushaltsebene seit Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets auf 43 Prozent. Die entsprechenden Quoten der Nichtinanspruchnahme sind für leistungsberechtigte Haushalte geringfügig höher.

Bereits im ersten Zwischenbericht wurde das Phänomen der Nichtinanspruchnahme trotz Leistungsberechtigung kurz skizziert und bisherige Forschungsergebnisse zum Ausmaß und den möglichen Ursachen der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II berichtet (z.B. Becker/Hauser 2005; Wilde/Kubis 2005, Mika 2006 sowie Bruckmeier/Wiemers 2010; siehe auch Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 197ff). Die Studien nennen neben einer fehlenden Kenntnis vor allem mangelnde oder falsche Informationen zu den Anspruchsvoraussetzungen, eine geringe Leistungshöhe sowie bürokratische Hürden und Angst vor Stigmatisierung als mögliche Ursachen.

Tab. IV.1-6: Angaben zu Gründen der Nichtantragstellung, Basis leistungsberechtigte Haushalte

	W7		W6	
	Kein Antrag im Referenzzeitraum		Seit 2011 kein Antrag gestellt	
	Anzahl	%	Anzahl	%
Leistungsberechtigte Haushalte	821	50,6%	883	55,2
Insgesamt	821	100%	883	100%
Gründe genannt	671	88,3	667	68,4
Keinen Grund genannt	46	3,7	45	13,5
Nicht zu Gründen befragt (a)	104	8,0	161	18,1

Anmerkung (a): Die Haushaltsvorstände nutzen bei allen Fragen zur Antragstellung ausschließlich ungültige Angaben (weiß nicht, keine Angabe) oder Sondercodes (z.B. „nutzt keinen öffentlichen Nahverkehr“; „ist kein/e Schüler/in Kinderbetreuung“) bzw. die Kinder/Jugendlichen sind aufgrund der Altersgrenze für einzelne Leistungsarten nicht leistungsberechtigt (siehe Fußnote 1).

Quelle: PASS 6. und 7. Welle; eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Wurde im ersten Zwischenbericht ausführlich die Bedeutung der Kenntnis für die Nachfrage nach den Förderleistungen untersucht, werden in den nun folgenden Analysen subjektive Motive und Gründe beleuchtet, die eine Nichtinanspruchnahme von Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets erklären können. Solche subjektiven Gründe werden in der PASS-Befragung für den gesamten Haushalt anhand von vier (ab Welle 7: fünf) Statements erhoben, wobei Mehrfachangaben erlaubt waren⁶¹. Diese Aussagen (vgl. Tabelle IV.1-7 für den genauen Wortlaut) sollen das Spektrum an Gründen für eine Nichtantragstellung möglichst umfassend abdecken. Deshalb wurden mögliche nicht erwähnte Gründe zusätzlich offen erfasst, d.h. die befragten Haushaltsvorstände konnten im Anschluss an die vorgegebenen Aussagen mit ihren eigenen Worten weitere Motive nennen.

Das erste Statement begründet die Nichtinanspruchnahme mit dem fehlenden Bedarf: Eine finanzielle Förderung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket wird für die im Haus-

⁶¹ Der genaue Fragetext lautet: „Aus welchen Gründen wurde keiner der eben genannten Anträge auf finanzielle Unterstützung gestellt? Ich lese Ihnen mögliche Gründe vor. Sagen Sie mir bitte, ob diese zutreffen oder nicht zutreffen. Wurden keine Anträge gestellt, ...“

halt lebenden Kinder und Jugendlichen nach eigener Einschätzung nicht benötigt. Das zweite Statement erfasst, ob förderfähige Angebote in der Gegend fehlen, weshalb kein Antrag gestellt wird. Das dritte Statement zielt auf fehlende Informationen ab, die zur Beantragung notwendig sind, also Unkenntnis darüber, an welche Stelle man sich wenden muss, um einen Antrag zu stellen. Die vierte Aussage nennt ein umständliches Antragsverfahren als Begründung für die Nichtantragstellung. Ab Welle 7 wird zusätzlich die Angst vor Stigmatisierung (niemand soll wissen, dass man Hilfeleistungen vom Staat erhält) als Motiv der Nichtantragstellung abgefragt.

Zuerst werden die deskriptiven Ergebnisse für die beiden Querschnitte dargestellt. In Welle 6 hatten bis zum damaligen Interviewzeitpunkt 55 Prozent aller leistungsberechtigten Haushalte für keines ihrer im Haushalt lebenden Kinder eine der sechs⁶² abgefragten Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets beantragt. Nimmt man diese Gruppe als Basis, liegt von ca. zwei Drittel dieser Haushalte (68 Prozent) mindestens ein Motiv der Nichtinanspruchnahme vor. Weitere 14 Prozent der in der sechsten Welle leistungsberechtigten Haushalte ohne Antragstellung gaben keinen Grund an. Die verbleibenden 18 Prozent wurden wegen der Filtersteuerung nicht zu den Motiven der Nichtinanspruchnahme befragt. Es kann angenommen werden, dass gerade in dieser Gruppe ein Großteil ebenfalls keinen Bedarf am Bildungs- und Teilhabepaket sieht und daher auf einen Antrag verzichtet hat.⁶³

In Welle 7 hatten 51 Prozent der leistungsberechtigten Haushalte im Referenzzeitraum (seit letztem Interview bzw. seit Januar 2011) keinerlei Anträge zum Bildungs- und Teilhabepaket gestellt. Von diesen Haushalten gaben 88 Prozent mindestens einen Grund für die Nichtantragstellung an. 4 Prozent wurden zwar dazu befragt, stimmten aber bei keinem der genannten Gründe zu und haben sich auch nicht über die offene Nachfrage dazu geäußert. Die verbleibenden 8 Prozent wurden aufgrund der Filtersteuerung nicht zu den Motiven befragt (siehe Fußnote 17).

Bei der Analyse der Gründe werden für die leistungsberechtigten Haushalte ohne Antrag in Welle 7 zwei Gruppen differenzierter betrachtet, da davon auszugehen ist, dass sich die Motivlagen dieser beiden Gruppen unterscheiden. Zum einen - erstmalig oder wiederholt befragte - Haushalte, die noch nie einen Antrag seit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets gestellt haben. Dies sind insgesamt 84 Prozent der leistungsberechtigten Haushalte ohne Antragstellung zum Befragungszeitpunkt in Welle 7 (2013). Die verbleibenden 16 Prozent sind zum anderen (wiederbefragte) Haushalte, die zumindest in der Vorwelle einen Antrag gestellt hatten. Sie verzichteten also 2013

⁶² Die Leistungsart persönlicher Schulbedarf wird in PASS nicht eigens abgefragt, da diese an Bedarfsgemeinschaften gemäß SGB II, in denen Schüler leben, antragsfrei als Pauschale zusammen den Regelleistungen ausgezahlt wird.

⁶³ Aufgrund der Filtersteuerung in PASS wurde für eine Gruppe von Haushalten die Fragensequenz zu den Motiven der Nichtinanspruchnahme nicht erhoben, obwohl sie keinen Antrag gestellt haben. Dabei handelt es sich um Haushaltsvorstände, die bei allen Fragen zur Antragstellung ausschließlich ungültige Angaben (weiß nicht, keine Angabe) oder Sondercodes (z.B. „nutzt keinen öffentlichen Nahverkehr“; „ist kein/e Schüler / in Kinderbetreuung“) nutzen bzw. deren Kinder aufgrund der Altersgrenze für einzelne Leistungen nicht leistungsberechtigt waren. Dies betrifft in Welle 6 insgesamt 116 Fälle. In Welle 7 waren es insgesamt 104 Fälle, die aufgrund der Filterführung diese Fragen nicht erhielten. Des Weiteren wurden 44 Fälle in Welle 6 fälschlicherweise nicht zu den Gründen befragt.

auf eine weitere Förderung trotz grundsätzlicher Leistungsberechtigung und hatten nur bis 2012 einen Antrag gestellt.

Da Mehrfachangaben möglich waren, ist zunächst von Interesse, wie viele unterschiedliche Gründe genannt wurden. Knapp die Hälfte der zur Nichtinanspruchnahme befragten Haushalte gibt genau einen Grund an, ein weiteres Drittel nennt einen weiteren⁶⁴. Eher selten werden drei (ca. 10 Prozent) oder mehr Gründe (unter 5 Prozent) angegeben.

Tab. IV.1-7: Subjektive Gründe der Nichtantragstellung

	W7		W6		Differenzierte Gruppen in W7			
	Seit 2011/letztem Interview kein Antrag gestellt		Seit 2011 kein Antrag gestellt		Seit 2011 noch nie Antrag gestellt		Nur bis 2012 Antrag gestellt	
Es wurde kein Antrag gestellt,	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
weil eine finanzielle Förderung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket nicht benötigt wird.	322	54,1	322	47,3	261	53,5	61	56,9
weil Sie nicht wissen, an welche Stelle Sie sich wenden müssen, um Anträge zu stellen.(a)	235	46,7	266	31,5	206	47,4	29	42,9
weil das Antragsverfahren zu umständlich ist.	163	18,5	179	22,9	130	17,1	33	25,4
weil es keine förderfähigen Angebote in der Gegend gibt.	117	23,7	110	13,7	89	25,0	28	17,6
weil niemand erfahren soll, dass Ihr Haushalt Hilfeleistungen vom Staat bezieht.	47	3,5	3	0,1	44	3,8	3	2,0
aus anderen Gründen ...	129	16,2	139	24,1	103	15,9	26	17,7

Anmerkung (a): Inklusive der offenen Angaben, die als Grund eine allgemeine Unkenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets nennen.

Quelle: PASS 6. und 7. Welle; eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Für die Befragungsjahre 2012 (Welle 6) und 2013 (Welle 7) sind die Anteilswerte für die einzelnen Motive ähnlich. Auch die Motivlagen zur Nichtinanspruchnahme zwischen den beiden differenzierten Gruppen auf Basis der Welle 7 (noch nie Antrag gestellt, nur bis 2012 Antrag gestellt) unterscheiden sich – entgegen der Annahme – kaum.

Am häufigsten wird für die Nichtantragstellung ein fehlender Bedarf für die Leistungen angegeben. Ungefähr die Hälfte der leistungsberechtigten Haushalte ohne Antrag stimmt dieser Begründung zu (Welle 6: 47 Prozent; Welle 7: 54 Prozent). Offen bleiben hier jedoch die Gründe für einen fehlenden Bedarf: Besteht kein Bedarf, weil kein Interesse an förderfähigen Angeboten besteht oder diese nicht benötigt werden (z.B. Lernförderung), weil für genutzte Angebote keine Kosten anfallen (z.B. bei der Teilnahme an kostenlosen angeleiteten Aktivitäten) oder weil beispielsweise die Kosten für die

⁶⁴ Die (ungewichteten) Verteilungen zu den beiden Befragungszeitpunkten sind vergleichbar.

Teilnahme von den Haushalten selbst übernommen werden (können). Die qualitativen Befragungen von Leistungsberechtigten im Rahmen der Implementationsanalyse (SO-FI u.a.) legen nahe, dass die Hintergründe vielschichtig sind und dass ein breites Spektrum von Motiven vorliegt. Bi- und multivariate Analysen von PASS zeigen zusätzlich, dass zum Zeitpunkt der sechsten Welle insbesondere Haushalte in Ostdeutschland und Haushalte mit hoher Bildung einen fehlenden Bedarf als Motiv der Nichtantragstellung angegeben haben. In der siebten Welle wird dieses Motiv der Nichtinanspruchnahme vor allem bei ALG-II-Beziehern angegeben. Der Bildungseffekt ist nur noch schwach signifikant.

Ungefähr ein Drittel (32 Prozent) der Haushalte haben keine Leistungen beantragt, weil sie ca. ein Jahr nach der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets (Querschnitt Welle 6) nicht wussten, an welche Stelle sie sich wenden müssen. In dieser Gruppe ist auch der allgemeine Informationsstand (Schon einmal vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört?) sehr gering. Die Kenntnisquote liegt hier nur bei 41 Prozent. Zum Vergleich: bei allen leistungsberechtigten Haushalten lag sie 2012 bei 74 Prozent (siehe Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 200 ff.), bei allen leistungsberechtigten Haushalten ohne Antrag bei 69 Prozent.

Ein Jahr später gewinnt das Motiv der fehlenden Kenntnis an Bedeutung: 47 Prozent aller leistungsberechtigten Haushalte, die seit Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets noch keinen Antrag gestellt haben, geben an, nicht zu wissen, an welche Stelle sie sich wenden müssen. Auch bei der kleinen Gruppe der Haushalte, die zwar 2012 einen Antrag gestellt haben, aber nicht mehr im Folgejahr, wird dieser Grund noch häufig angeführt. Um aufzuklären, warum diese Begründung an Gewicht gewinnt, obwohl der Kenntnisstand insgesamt gestiegen ist, bedarf es jedoch weiterführender Analysen.

Das umständliche Antragsverfahren nannten ca. ein Fünftel der leistungsberechtigten Haushalte ohne Antrag als Grund. Diese Begründung wird ein Jahr später seltener genannt. Es kann erwartet werden, dass dieses Motiv aufgrund der gesetzlichen Änderungen im August 2013 und der damit einhergehenden Vereinfachungen im Antragsverfahren weiter an Bedeutung verlieren wird.

Etwa jeder zehnte Haushalt (14 Prozent) ohne Antrag gab in der Erhebung von 2012 an, dass es keine förderfähigen Angebote in der Nähe gäbe, die einen Antrag sinnvoll erscheinen lassen. Dieses Motiv gewinnt in der Folgewelle noch an Bedeutung. 24 Prozent der Nichtantragsteller haben hier zugestimmt.

Als weit weniger bedeutend für die Nichtinanspruchnahme erscheint nach Einschätzung der Mehrzahl der Leistungsberechtigten dagegen eine mögliche Stigmatisierung aufgrund des Leistungsbezugs; lediglich vier Prozent der Nichtantragsteller stimmen dieser Aussage zu.

Weitere, offen erfasste Gründe nannten immerhin noch 24 Prozent der Befragten in Welle 6 und ca. 18 Prozent der Befragten in Welle 7, obwohl für die Auswertungen

Angaben, die ähnliche Begründungen wie die vorgegebenen Statements enthielten, bereits nachträglich den entsprechenden Aussagen zugeordnet wurden⁶⁵.

Aufgrund dieses hohen Anteils der sonstigen Gründe in beiden Wellen sollen diese abschließend noch detaillierter dargestellt werden. Insgesamt 33 Nennungen in Welle 6 und 48 Nennungen in Welle 7 bezogen sich auf (angenommene) fehlende Anspruchsvoraussetzungen. So begründeten die Befragten ihre Nichtantragstellung u.a. damit, dass ihr Einkommen zu hoch sei (auch wenn sie nach eigenen Angaben irgendwann im Befragungszeitraum mindestens eine der vier Transferleistungen erhalten hatten) bzw. dass sie glauben, die Anspruchsvoraussetzungen allgemein nicht zu erfüllen. Bei einigen Befragten wurde (in der Vorwelle) bereits ein Antrag abgelehnt und deshalb kein erneuter Antrag gestellt. Ebenfalls sehr häufig wurde bei den offenen Angaben genannt, dass das Kind für eine Nutzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (noch) zu jung sei, was im weitesten Sinne als Hinweis auf einen fehlenden Bedarf interpretiert werden kann. Dies gaben 35 (Welle 6) bzw. 30 Haushalte (Welle 7) als Begründung an. Deutlich seltener wurde angegeben, dass man nicht vom Staat abhängig sein möchte bzw. dass eine Antragstellung unangenehm wäre. In Welle 6 nannten dies 20 Haushalte, in Welle 7 waren es noch 7 Nennungen. Dieser starke Rückgang der Nennungen kann eventuell auch durch das neu aufgenommene Item zu Stigmatisierungsängsten erklärt werden, das ähnliche Haltungen abdeckt.

Mit jeweils etwa 10 Nennungen pro Welle wurden drei weitere Motive angesprochen. Erstens, dass sich die Antragstellung nicht lohnt bzw. der Eigenanteil zu hoch ist. Zweitens, dass der Antrag in Kürze gestellt wird. Und drittens, dass man bislang keine Zeit oder kein Interesse hatte, sich damit zu beschäftigen.

Insgesamt 27 Nennungen (Welle 6) bzw. 18 Nennungen (Welle 7) waren so spezifisch, dass sie nicht weiter zusammengefasst wurden. Das Spektrum reichte von gesundheitlichen Gründen über mangelnde Zeit, an angeleiteten Aktivitäten teilzunehmen bis hin zu falschen Informationen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Motive für eine Nichtinanspruchnahme von Leistungen für Bildung und Teilhabe sehr unterschiedlich gelagert sind. Der Großteil der Haushalte begründet die Nichtinanspruchnahme mit dem fehlenden Bedarf an den Förderleistungen. Auch wenn die dahinterliegenden Gründe offen bleiben, kann diese Art des freiwilligen Verzichts als unproblematisch interpretiert werden, sofern Leistungen dann nachgefragt werden und auch zugänglich sind, wenn aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen Bedarf entsteht (z.B. Teilnahme an einer mehrtägigen Klassenfahrt oder ganztägiger Besuch einer Kindertagesstätte mit gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung).

Handlungsbedarf - für unterschiedliche Akteursgruppen - signalisieren jedoch ohne Zweifel die anderen Motive der Nichtbeantragung. So macht der hohe Anteil derjenigen, die aufgrund der mangelnden Kenntnis zum Antragsverfahren auf die finanzielle

⁶⁵ Ursprünglich gab es in dieser Kategorie insgesamt 240 Nennungen in Welle 6 und 233 Nennungen in Welle 7, wobei jeweils ca. 50 Nennungen nachträglich den vorgegebenen Items zugeordnet wurden.

Förderung verzichten (müssen), deutlich, dass hier noch weitere Anstrengungen für eine umfassendere Informationspolitik unternommen werden müssen.

Auch im Hinblick auf die fehlende Verfügbarkeit von förderfähigen Angeboten werden Defizite aufgezeigt, die einer Inanspruchnahme entgegenstehen. Die Ergebnisse der qualitativen Befragungen können dies untermauern. Geben sie doch hier Hinweise darauf, dass in ländlichen Regionen teilweise Angebote ganz fehlen bzw. sich nur an spezifische Gruppen richten.

Des Weiteren sind die wahrgenommenen administrativen Hürden bei der Erklärung der Nichtinanspruchnahme von Leistungen ein nicht zu vernachlässigendes Motiv. Wenngleich hier die Relevanz im Zeitverlauf etwas abgenommen hat und sicherlich die gesetzlichen Änderungen im August 2013 zusätzlich greifen müssten, welche die Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets vereinfachen sollten.

IV.1.6 Zusammenfassung: Kenntnis, Antragstellung und Nutzung der Leistungsarten im zeitlichen Verlauf

Im Mittelpunkt dieses Abschnitts stehen die Entwicklung des Kenntnisstandes, der Antragstellung sowie der Nutzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen aus der Perspektive der Leistungsberechtigten. Mit dem Datenbestand der IAB-Studie „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ werden des Weiteren subjektive Gründe für eine Nichtinanspruchnahme in den Blick genommen.

Auf der Grundlage von zwei Erhebungswellen kann der Zeitraum seit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets bis 2013 (Befragungsjahr der 7. Welle) genauer untersucht werden. Neben dem Vergleich von Quoten im Querschnitt der beiden Befragungswellen werden auch Längsschnittbetrachtungen vorgenommen und somit individuelle Veränderungen des Inanspruchnahmeverhaltens offengelegt.

(1) Entwicklung des Kenntnisstandes

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Kenntnisquote für 2013 bezogen auf alle grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalte von 74 Prozent (Welle 6) auf insgesamt 84 Prozent (Welle 7) gestiegen, wengleich bei der Interpretation methodische Einschränkungen berücksichtigt werden müssen. Zwischen den Befragungswellen konnten bei einer Vielzahl von Teilgruppen Informationsdefizite abgebaut werden. Weiterhin statistisch bedeutsam bleiben jedoch die unterdurchschnittlichen Kenntnisquoten für Haushalte mit Migrationshintergrund, mit eher geringen Deutschkenntnissen und für Haushalte ohne Schulkinder. Hier reichte der Zuwachs nicht aus, um den Informationsrückstand zu den jeweiligen Vergleichsgruppen aufzuholen. Zumal Haushalte mit Schulkindern ihre bereits gute Ausgangslage in Welle 6 ein Jahr später noch weiter ausbauen konnten. Sie weisen nun mit 90 Prozent die höchste Kenntnisquote für eine Teilgruppe auf. Die Nutzung von Informationsquellen und ihre Entwicklung im Zeitverlauf kann lediglich eingeschränkt untersucht werden. Dennoch weist die Analyse einer Subpopulation darauf hin, dass vor allem die Informationsvermittlung durch Mitarbeiterinnen und Mit-

arbeiter der Leistungsstellen verstärkt von den Leistungsberechtigten wahrgenommen wurde.

(2) Antragstellung und Nutzung des Bildungs- und Teilhabepakets seit der Einführung

Die Betrachtung von kumulativen Quoten der Antragstellung und Nutzung seit Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets zeigt, dass ca. die Hälfte der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen zwischen 2011 und 2013 mindestens eine Leistung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket beantragt haben. Die kumulierte Nutzungsquote liegt mit 45 Prozent, bezogen auf alle grundsätzlich Leistungsberechtigten, knapp darunter. Weiterhin ist festzustellen, dass der Deckungsgrad für die einzelnen Leistungsarten weiterhin stark variiert. Die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung stellt über die drei Jahre hinweg die am häufigsten genutzte Förderung dar. Insgesamt 35 Prozent aller leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen haben seit 2011 diese Leistung in Anspruch genommen. Zum aktuellen Befragungszeitpunkt nutzten 29 Prozent die Förderung. Das Schlusslicht bildet mit einer kumulierten Nutzungsquote von 5 Prozent weiterhin die Lernförderung, für die strengere Anspruchsvoraussetzungen gelten. Dazwischen liegen die Förderung von ein- und mehrtätigen Ausflügen (kumulierte Nutzungsquoten von jeweils ca. 20 Prozent) und die Leistungen für soziokulturelle Teilhabe und Schülerbeförderung (Nutzungsquoten von jeweils 15 Prozent).

(3) Individuelle Muster des Antrags- und Nutzungsverhaltens im Zeitverlauf

Für wiederholtbefragte Kinder und Jugendliche in Welle 6 und 7 wird zusätzlich das individuelle Antrags- und Nutzungsverhalten für mindestens eine Leistungsart im Zeitverlauf betrachtet. Die verwendeten zeitlichen Muster kombinieren die Informationen zur Nutzung bzw. Nichtinanspruchnahme aus beiden Befragungswellen.

Das häufigste Muster besteht in einer kontinuierlichen Nichtinanspruchnahme seit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets: Ungefähr ein Drittel der Leistungsberechtigten beantragte (32 Prozent) bzw. nutzte (37 Prozent) seit 2011 noch keine der Leistungsarten. Vertiefende Analysen zeigen, dass dies insbesondere jüngere Kinder (unter 8 Jahre) betrifft.

Ein Viertel der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen sind hingegen kontinuierliche Nutzer des Bildungs- und Teilhabepakets. Sie beantragten bzw. nutzten im Dreijahres-Zeitraum mehrfach mindestens eine der sechs Leistungsarten. Diese kontinuierliche Förderung ist häufiger bei Kindern und Jugendlichen zu finden, die in Ostdeutschland bzw. in einem Haushalt mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen leben oder mit einem alleinerziehenden Elternteil aufwachsen.

Wechsel im Antrags- bzw. Nutzungsverhalten bei andauernder Leistungsberechtigung sind insgesamt seltener zu beobachten. So waren ca. 10 Prozent der betrachteten Kinder und Jugendlichen bereits seit Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets grundsätzlich leistungsberechtigt, nutzten die Förderung jedoch erst im dritten Jahr nach der Einführung. Diese zeitliche Verzögerung im Antragsverhalten ist bei Kindern

und Jugendlichen aus Familien mit einem höheren Bildungsniveau signifikant seltener (im Vergleich zu Kindern, deren Eltern keinen oder einen niedrigen formalen Bildungsabschluss aufweisen). Noch seltener verzichten grundsätzlich Leistungsberechtigte auf eine wiederholte Nutzung/Beantragung im Jahr 2013, wenn sie bereits zuvor mindestens einen Antrag gestellt haben. Dieses Muster trifft insgesamt auf 8 Prozent der Leistungsberechtigten zu, häufig handelt es sich um junge Erwachsene.

(4) Individuelle Gründe der Nichtinanspruchnahme

Die Betrachtung der subjektiven Gründe der Nichtinanspruchnahme von Förderleistungen sollte abschließend Aufschluss darüber geben, ob vor dem Hintergrund der ermittelten Antrags- und Nutzungsquoten davon auszugehen ist, dass der vorhandene Förderbedarf umfassend gedeckt wird und somit alle Kinder und Jugendlichen erreicht werden, für die das angebotene Leistungsspektrum gewünscht, erforderlich und auch zugänglich ist.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Nichtinanspruchnahme von Leistungen auf verschiedenen gelagerte Gründe zurückzuführen ist, die wiederum für unterschiedliche Akteursgruppen und in unterschiedlichem Ausmaß und Richtungen Handlungsbedarf implizieren.

Die Mehrzahl der Haushalte begründet ihre Nichtinanspruchnahme mit einem fehlenden Bedarf an Förderleistungen. Solch ein freiwilliger Verzicht legt zunächst keinen Handlungsbedarf nahe. Es muss aber gewährleistet werden, dass Leistungen dann nachgefragt werden (können), wenn neue Bedarfe entstehen. Direkter Handlungsbedarf ergibt sich zum einen mit Blick auf jene Leistungsberechtigten, die das Bildungs- und Teilhabepaket aufgrund administrativer Zugangshürden nicht in Anspruch nehmen. So gaben ca. ein Drittel der Haushalte ohne Antrag an, dass sie nicht wussten, an welche Stelle sie sich wenden müssen. Auch das Antragsverfahren selbst stellt für einen – wenn auch geringeren – Teil der Leistungsberechtigten eine Hürde dar; es wird als zu umständlich angesehen. Zum anderen ergeben sich Hinweise auf verdeckte Teilhabedefizite, die zu einer Nichtinanspruchnahme der Leistungen führen. Die fehlende Verfügbarkeit von förderfähigen Angeboten gewinnt insbesondere bei den Haushalten, die 2013 keinen Antrag stellten, an Bedeutung. Insgesamt 24 Prozent der Nichtantragsteller haben dem Grund zugestimmt. Der Verzicht auf Leistungen wegen einer erlebten oder erwarteten Stigmatisierung spielt bei den Befragten dagegen nur eine untergeordnete Rolle.

IV.2 Ergebnisse der qualitativen Befragung Leistungsberechtigter

IV.2.1 Wichtigste Befragungsergebnisse

- Nur ein knappes Drittel der Leistungsberechtigten fühlt sich „gut“ oder „eher gut“ über die BuT-Leistungen informiert.
- In ca. 75 Prozent der befragten Familienhaushalte nimmt mindestens ein Kind das gemeinsame Mittagessen in der Schule bzw. in Kita oder Hort ein. Fast 90 Prozent der Kinder, die in der Schule essen, erhalten dafür eine BuT-Leistung.
- Nur etwa 30 Prozent der Kinder in den Haushalten der befragten Leistungsberechtigten haben ein Monatsticket für Bus oder Bahn. Ein Zehntel der Kinder, die zum Zeitpunkt der Befragung nicht über ein Monatsticket verfügten, würden eigentlich ein solches benötigen.
- Mehr als die Hälfte der Kinder, die an eintägigen Ausflügen teilnehmen, und fast 90 Prozent der Kinder, die an mehrtägigen Ausflügen teilnehmen, erhalten dafür eine BuT-Leistung.
- Die Hälfte der Kinder, die aktuell bezahlte Nachhilfe nutzen, erhalten eine BuT-Leistung zur Lernförderung.
- Mehr als die Hälfte der Kinder sind Mitglied in einem Verein oder nehmen außerhalb von Vereinen in organisierter Form an Freizeitaktivitäten teil.
- Die BuT-Leistungen zum persönlichen Schulbedarf werden von nahezu allen Familien mit Schulkindern im Haushalt auch in Anspruch genommen.
- Die Leistungsberechtigten bewerten BuT-Leistungen überwiegend positiv, gleichwohl im Detail auch kritisch. Trotz dieser Leistungen sieht ein großer Teil der Leistungsberechtigten ihre Kinder in Bezug auf die Teilhabe als benachteiligt an.

IV.2.2 Datengrundlage

Das Teilprojekt Qualitative Implementationsanalyse hat zwischen Juli und Dezember 2014 in allen 29 Kommunen, in denen Fallstudien erstellt werden, qualitative Interviews mit Leistungsberechtigten durchgeführt. Das Ziel dieser Erhebung bestand darin, zum einen das Nutzungsverhalten sowie die Perspektive der Leistungsberechtigten auf die Bildungs- und Teilhabeleistungen und die von ihnen erfahrenen Teilhabeeffekt zu erfassen, zum anderen Einschätzungen der Leistungsberechtigten in Bezug auf die in den Fallstudien-Kommunen gewählten Verfahren und die Art der Leistungserbringung zu erhalten. Die qualitative Befragung der Leistungsberechtigten ist ein integraler Bestandteil der einzelnen Fallstudien. Gleichzeitig können mit der übergreifenden Auswertung der Interviews aus allen 29 einbezogenen Kommunen Einschätzungen der Leistungsberechtigten zu den BuT-Leistungen zusammenfassend dargestellt werden.

Aus diesem Grund werden Daten aus der Befragung der Leistungsberechtigten in diesem Zwischenbericht sowohl in Abschnitt III verwendet, wo es um die Umsetzungspraxis in den Fallstudien-Kommunen geht, als auch in diesem Unterabschnitt zusammenfassend dargestellt.

Die Leistungsberechtigten wurden in den 29 Kommunen durch das Evaluationsteam zusammen mit örtlichen Akteuren – den Leistungsstellen, den Anbietern, Beratungsstellen, Schulen, Kindertageseinrichtungen usw. – für die Interviews gewonnen. Über ein Informationsschreiben, das Familien mit einem Leistungsanspruch auf die Bildungs- und Teilhabeleistungen zur Verfügung gestellt wurde, wurden die Leistungsberechtigten aufgefordert, sich an einer Befragung zu beteiligen. Sie erhielten eine Telefonnummer, E-Mail- und Post-Adresse, unter der sie ihre Bereitschaft zur Beteiligung erklären konnten. Voraussetzung war, dass sie eine Einverständniserklärung zur Teilnahme an der Befragung unterzeichneten. Aus diesem Personenkreis wurde in jeder Kommune eine Gruppe von maximal 10 zu befragenden Personen ausgewählt, die zwischen einem telefonisch oder am Ort interviewt werden wollten. Für die Auswahl waren dem für die Kommune zuständigen Team Kriterien⁶⁶ vorgegeben, nach denen die Gesamtstichprobe dem bundesweiten Potenzial der Leistungsberechtigten entsprechen sollte. Sofern es auf der Ebene einer Kommune nicht gelang, diese Kriterien annähernd zu erfüllen, wurde dies durch die Sampleziehung in anderen Kommunen auszugleichen versucht.

Für die persönlichen und telefonischen Interviews wurden Varianten eines einheitlichen Leitfadens zugrunde gelegt (Anhang A.III-6). Die Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend über ein Online-Dokumentationstool erfasst. Die erfassten Daten wurden zum einen in numerische Daten umgewandelt und ausgezählt, zum anderen in MAXQDA kodiert und inhaltsanalytisch ausgewertet.

Das Sample der befragten Leistungsberechtigten umfasst insgesamt 246 Interviews. In den Haushalten der befragten Personen leben insgesamt 555 Kinder, über deren Nutzungs- und Inanspruchnahmeverhalten Informationen erhoben wurden. Befragt wurden in der Mehrheit der Fälle die Mütter, in weniger als einem Fünftel der Fälle wurden Väter befragt.

In der Stichprobe sind Haushalte Alleinerziehender zu etwa 60 Prozent, Paarhaushalte zu etwa 40 Prozent vertreten.⁶⁷ Die Kinder verteilen sich zu gleichen Teilen auf beide Familientypen. In den befragten Haushalten Alleinerziehender leben durchschnittlich 2,2 Kinder, in den befragten Paarhaushalten durchschnittlich 2,8.

Da teilweise mehrere Sozialleistungen gleichzeitig bezogen werden, kommt es bei der Zuordnung der Haushalte, aus denen die Befragungsperson kommt, zu den grundsätzlich zu BuT berechtigenden Sozialleistungen zu Mehrfachnennungen:

⁶⁶ Das Sample wurde nach folgenden Merkmalen strukturiert: Sozialleistungen, an welche die BuT-Leistungen geknüpft sind, Art des Haushaltes, Zahl der Kinder im Haushalt, Migrationshintergrund.

⁶⁷ Damit sind Alleinerziehende hier stärker vertreten als in der 7. Welle des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS, vgl. oben: 4.1.2), jedoch etwa entsprechend ihrem Anteil an den Familien im SGB-II-Bezug.

- 73 Prozent der befragten Leistungsberechtigten kommen aus Haushalten, die Arbeitslosengeld II beziehen.
- In 27 Prozent der befragten Leistungsberechtigten wird Wohngeld bezogen, in 9 Prozent Kinderzuschlag.
- Der Rechtskreis der Sozialhilfe ist mit 2 Prozent der einbezogenen Haushalte in der Stichprobe vertreten.

87 Prozent der befragten Leistungsberechtigten kommen aus Haushalten, die nur eine dieser Sozialleistungen beziehen. Bei 13 Prozent der Befragten treffen im Haushalt mehrere Leistungen zusammen, z.B. Wohngeld und Kinderzuschlag oder Arbeitslosengeld II und (Kinder-) Wohngeld.

Damit sind in der Gesamtstichprobe der Leistungsberechtigten auf der Ebene der Kinder und Jugendlichen Beziehende von Arbeitslosengeld II leicht unterproportional, Beziehende von Wohngeld und Kinderzuschlag hingegen leicht überproportional erfasst. Leistungsbeziehende nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die in der Grundgesamtheit der potenziell leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen im Jahr 2012 insgesamt 1,7 Prozent ausmachten (vgl. oben: II.3, Tabelle II.3-1), sind im Sample der befragten Leistungsberechtigten nicht vertreten.⁶⁸

Rund ein Viertel der befragten Leistungsberechtigten leben in Haushalten mit einem Migrationshintergrund⁶⁹, drei Viertel kommen aus Haushalten ohne Migrationshintergrund. Die in die Befragung einbezogenen Kinder verteilen sich ebenfalls im Verhältnis von 75 zu 25 Prozent auf Haushalte ohne und mit Migrationshintergrund. In neun von zehn einbezogenen Haushalten lebt mindestens ein Schulkind. In etwa einem Zehntel der Haushalte leben nur Kinder im Kita-Alter bzw. Jugendliche, die eine Berufsschule besuchen.

In weniger als einem Viertel der einbezogenen Haushalte lebt nur ein Kind. Bei zwei Fünfteln der Familien leben zwei Kinder im Haushalt, bei etwa einem Viertel sind es eben drei Kinder. Haushalte mit vier und mehr Kindern sind mit 15 Prozent vertreten.

IV.2.3 Wie sind Leistungsberechtigte über die BuT-Leistungen informiert

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Leistungsberechtigten zu großen Teilen immer noch unzureichend über ihren Leistungsanspruch informiert sind und aus diesem Grund nicht alle Leistungen, auf die sie einen gesetzlichen Anspruch haben, auch geltend machen können.

⁶⁸ Die Befragung Berechtigter mit Leistungen nach AsylbLG gelang auf diesem Weg nicht. Geprüft wird, ob dies in der bevorstehenden zweiten Erhebungswelle an einzelnen Standorten in einem anderen Format realisiert werden kann.

⁶⁹ Ein Haushalt wurde dann als Haushalt mit Migrationshintergrund definiert, wenn mindestens eines der folgenden Merkmale zutrifft: Vater und/oder Mutter haben keine deutsche Staatsangehörigkeit, Vater und/oder Mutter sind nicht in Deutschland geboren, mindestens ein im Haushalt lebendes Kind ist nicht in Deutschland geboren.

Wie und wann sind die Leistungsberechtigten auf die BuT-Leistungen aufmerksam geworden?

Die Leistungsberechtigten wurden gebeten, sich zu erinnern, aus welcher Quelle sie zum ersten Mal etwas über die Bildungs- und Teilhabeleistungen erfahren haben. Die meisten der Befragten – knapp 40 Prozent – haben erstmals über die Presse, Rundfunk und Fernsehen bzw. das Internet davon erfahren, dass es Bildungs- und Teilhabeleistungen gibt. Jeweils ca. ein Viertel der Befragten wurden entweder von Freunden, Verwandten oder Bekannten bzw. in Schule, Kindergarten oder Kindergrüppe darauf aufmerksam gemacht. Ebenfalls ein Viertel der befragten Leistungsberechtigten erfuhr erstmals von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eines Amtes über die Bildungs- und Teilhabeleistungen, und ca. 8 Prozent wurden durch den Erhalt eines Anschreibens darüber informiert. Dabei zeigten sich deutliche Unterschiede in Abhängigkeit vom erreichten höchsten Bildungsabschluss: Während mehr als die Hälfte der Befragten mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss die Erstinformation über die BuT-Leistungen aus Internet, Presse, Rundfunk oder Fernsehen erhielten, waren es bei den Befragten ohne Schulabschluss nur ca. ein Fünftel, die sich erstmals aus diesen Quellen informierten. Umgekehrt erhielten mehr als zwei Drittel der Personen ohne Schulabschluss die erste Information über die Bildungs- und Teilhabeleistung entweder durch Freunde und Bekannte oder durch die Schule bzw. Kita, während dies nur auf ein Viertel der Befragten mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss zutraf. Diese Unterschiede verweisen darauf, dass unterschiedliche Gruppen der Leistungsberechtigten über unterschiedliche Kommunikationswege erreicht werden.

Bezogen auf die Sozialleistungen, denen die BuT-Leistungen zugeordnet sind, zeigte sich, dass Empfänger/innen von Sozialhilfe mit ca. 45 Prozent am häufigsten die Erstinformation über die Leistungsstelle (Ansprache oder Anschreiben) erhielten, während dies auf Bezieher/innen von Kinderzuschlag zu weniger als einem Viertel zutraf. Bei Haushalten, die Arbeitslosengeld II bzw. Wohngeld beziehen, wurden etwas weniger als 30 Prozent erstmals durch die Leistungsstellen auf die BuT-Leistungen aufmerksam gemacht.

Viele der Befragten hatten bereits die Diskussionen in den Medien vor Verabschiedung des Gesetzes verfolgt. Ein Teil der Leistungsberechtigten hatte sich daraufhin umgehend in den Leistungsstellen gemeldet und wollten gleich nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung Anträge auf Bildungs- und Teilhabeleistungen stellen. Dabei sahen sich diese Leistungsberechtigten teilweise damit konfrontiert, dass die Sachbearbeiter/innen in den Leistungsstellen weder auskunfts- noch handlungsfähig waren und selbst noch nicht wussten, wie das neue Gesetz in ihrem Amt praktisch umgesetzt werden würde. Die Mitarbeiter/innen in den Leistungsstellen seien oft „überfordert“ gewesen, eine Zuständigkeit für die BuT-Leistungen habe meist noch nicht bestanden, und Schule und Kindereinrichtungen wussten zunächst auch nichts darüber, wie die Leistungen erstattet werden sollten. So sei meist eine gewisse Zeit verstrichen, bevor die Bildungs- und Teilhabeleistungen beantragt und in Anspruch genommen werden konnten. Eine Leistungsberechtigte erinnerte sich, dass Jobcenter und Wohngeldstelle die Leistungsbe-

rechtigten erst etwa 4 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes in einem automatisierten Rundschreiben darauf hingewiesen hatten, dass man die BuT-Leistungen beantragen kann. Auch in den Schulen seien die Informationen relativ spät angekommen.

„Als in der Schule die Info kam, waren schon drei Monate verstrichen. Drei Monate nach Inkrafttreten von BuT kamen die ersten Infos in der Schule an.“ (Leistungsberechtigte)

Andere Leistungsberechtigte berichteten, dass sie erst sehr spät überhaupt von ihrem Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen erfahren haben. Teilweise sind sie nur zufällig auf diese Informationen gestoßen bzw. wurden nicht durch die Leistungsstellen, sondern durch Anbieter darauf aufmerksam gemacht. Immerhin ein knappes Viertel der Befragten äußerte sich kritisch und teilweise sehr enttäuscht darüber, dass sie durch die Sachbearbeiter/innen in den Leistungsstellen gar nicht, nicht rechtzeitig oder nicht ausreichend über ihren Rechtsanspruch auf die BuT-Leistungen aufgeklärt worden waren.

„Vom Jobcenter bin ich enttäuscht, weil sie geben einem absolut überhaupt keine Auskunft. Es sei denn man geht hin und sagt: Meine Tochter macht eine Klassenfahrt. Dann auf einmal kommen sie an, ja Frau [Name], gehen Sie mal da und da hin. Anstatt einen gleich mal zu informieren. Da fühle ich mich nicht gut genug beraten.“ (Leistungsberechtigte)

„Derjenige, der ja ein Anspruch auf das Bildungspaket hat vom Jobcenter, der hat ihn ja, wenn er dann den Antrag gestellt hat, wenn man ihn das dann gesagt hat. Das ist ja auch so eine Sache. Wenn man sagt, man braucht einen Antrag für SGB II wird nicht automatisch gesagt, haben sie Kinder und brauchen sie, [...] aber da wird nicht gesagt, ach ja sie können ja auch den Antrag fürs Bildungspaket und das finde ich eine Schweinerei. Also das finde ich ist auch Pflicht, weil das ist ja von oben auch so gesagt worden.“ (Leistungsberechtigte/r)

Ein Teil der Befragten berichtete, dass sie die Informationen von der Leistungsstelle erst dann bekommen hatten, als sie selbst aktiv nach den Bildungs- und Teilhabeleistungen nachgefragt hatten.

„Also ich habe nicht vom Amt irgendwie einen Brief bekommen, erst ganz später, wo ich die selber angeschrieben habe, was das ist, Teilhabepaket, weil ich es halt online gelesen habe, und dann haben sie mir halt so einen Brief geschickt, wo das halt so ein bisschen erläutert war, aber sonst hätte ich das nicht erfahren.“ (Leistungsberechtigte)

Andere Leistungsberechtigte erzählten, dass sie in der Leistungsstelle zwar einen Antrag ausgehändigt bekommen, aber keinerlei Erläuterung oder gar Beratung dazu erhalten hatten. In den Interviews wurde deutlich, dass ein Teil der Leistungsberechtigten zwar formal informiert worden war, diese - meist schriftlichen - Informationen aber teilweise nicht oder nicht richtig oder nicht vollständig verstanden hatten. Teilweise haben Leistungsberechtigte die Informationen missinterpretiert und sind irrtümlich davon ausgegangen, dass sie keinen Anspruch auf BuT-Leistungen hätten.⁷⁰ In mehreren Fällen ist es vorgekommen, dass zwar einige der möglichen BuT-Leistungen beantragt und bewilligt worden waren, gleichzeitig über andere BuT-Leistungen jedoch keinerlei

⁷⁰ In manchen Interviews wurde deutlich, dass die meisten Eltern über das Thema ‚übersteigendes Einkommen‘ gar nicht informiert sind und davon ausgehen, dass bereits eine geringfügige Überschreitung des Einkommens zu einem kompletten Verlust aller Ansprüche auf Bildungs- und Teilhabeleistungen führt. Dies führt teilweise zu großen Unsicherheiten bei aktuell BuT-Berechtigten, insbesondere bei Personen mit Wohngeldanspruch.

Kenntnis bestand. Eine Mutter dachte, sie können sich aus den verschiedenen über BuT finanzierbaren Leistungen nur eine aussuchen. Dies zeigt, dass selbst dort, wo Leistungsberechtigte die Bildungs- und Teilhabeleistungen im Grunde kannten, ihre Kenntnisse darüber so lückenhaft waren, dass sie ihren Anspruch nicht ausschöpfen konnten.

Viele der Befragten erklärten, dass es keineswegs für alle Eltern ausreichend sei, ein Antragsformular oder einen kurzen Flyer zu bekommen. Es sei nicht leicht, die Regelungen zu verstehen. Je nach Kompetenz und Engagement der Eltern seien die Informations- und Beratungsbedarfe und -notwendigkeiten unterschiedlich. Offen blieb, welche Akteure die ggfs. notwendige breitere individuelle Beratung übernehmen sollten. Mehrere Befragte äußerten, dass „der Staat“ seiner „Informationspflicht“ bereits Genüge tut, „wenn er in den Behörden seine Prospekte auslegt“. Andere Leistungsberechtigte meinten, die Leistungsstellen sollten stärker und umfassender beraten. Ein weiterer Vorschlag war, die professionelle Sozialarbeit auszuweiten, damit die Informations-, Beratungs- und Betreuungsaufgaben zur Sicherung des Kindeswohls und der Teilhabe an Bildung und Kultur besser erfüllt werden können.

Viele Leistungsberechtigte äußerten sich nicht nur kritisch zum Verhalten der Leistungsstellen, sondern vermuteten sogar, dass sie durch diese absichtlich nicht oder nicht ausreichend über ihre Ansprüche informiert würden. Mehrere Befragte sagten, es wirke eher so, als ob die Sachbearbeiter/innen in den Leistungsstellen versuchen würden, möglichst wenige Leistungen zur Auszahlung zu bringen.

„Die tut so, als würde sie das aus ihrer Tasche bezahlen. Also ich musste mir da auch schon Äußerungen gefallen lassen, wo ich manchmal gesagt habe: Eigentlich geht das gar nicht.“ (Leistungsberechtigte)

„Das ist ja auch Sinn der Sache. Der Staat will ja auch Geld sparen und ist ja froh, wenn nicht so viele das Bildungspaket nehmen.“ (Leistungsberechtigte)

Im Einzelfall zeigte sich, dass die Leistungsberechtigten von den Mitarbeiter/innen der Leistungsstellen entweder tatsächlich falsch informiert wurden oder aber die erhaltenen Informationen falsch verstanden hatten. So hatte sich eine Mutter nach der Finanzierung des Schulmittagessens beim Jobcenter erkundigt. Dabei sei ihr erklärt worden, dass die Klassenfahrten evtl. dann nicht über die BuT-Leistungen finanziert würden, wenn die Kinder darüber hinaus auch noch in einem Verein mitmachen.

Ein größerer Teil der Befragten ist nur zufällig auf die Information zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen gestoßen – sei es, dass Freunde oder Bekannte sie darauf aufmerksam machten, sei es durch einen konkreten Anlass wie eine Klassenfahrt oder die Anmeldung der Kinder in einem Verein.

„Aber man muss es erst einmal herausfinden. Also ich habe es ja auch nur erfahren, wo ich meinen Jungen, also meinen Sohn, angemeldet habe beim Fußball [...] Aber hätten die mir das nicht gesagt, hätte ich es auch nicht gewusst.“ (Leistungsberechtigte)

Für die Leistungsberechtigten, die nicht rechtzeitig über ihren Leistungsanspruch informiert worden waren, bedeutete dies, dass sie Teilhabeleistungen entweder nicht in Anspruch nehmen konnten oder diese über längere Zeit selbst finanzieren mussten,

obwohl sie eine Erstattung hätten beantragen können. Eine befragte Person erzählte beispielsweise von einer Mutter von drei Kindern, die schon ein Jahr Arbeitslosengeld II bezogen hatte und nicht vom Bildungs- und Teilhabepaket wusste. Dies hatte dazu geführt, dass ihre Kinder nicht an den vom Kindergarten durchgeführten Fahrten teilnahmen, weil die Mutter das nicht finanzieren konnte.

Ein Teil der Befragten wurde erst durch das Evaluationsteam über ihre Ansprüche auf BuT-Leistungen informiert. So gab es einzelne Familien, die im Rahmen der Interviewakquisition für die Implementationsanalyse auf die Bildungs- und Teilhabeleistungen aufmerksam geworden waren. Ein relevanter Teil der befragten Leistungsberechtigten erfuhr im Rahmen der Befragung Neues über die eigenen Leistungsansprüche. Dies betraf insbesondere die Ansparmöglichkeit für die Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe und die Möglichkeit, nicht nur Vereinsbeiträge, sondern auch Sachkosten über BuT zu finanzieren.

Aktuelle Informiertheit über die BuT-Leistungen und die Verfahren vor Ort

Auf die Frage „Und fühlen Sie sich aktuell über die Angebote zur BuT-Förderung gut oder nicht gut informiert?“ bezeichnete sich jeweils ein knappes Drittel der Befragten als „gut“ oder zumindest „eher gut“ informiert, ein reichliches Drittel hingegen fühlte sich entweder als „nicht gut“ oder „eher nicht gut“.

Dabei fühlen sich Wohngeld- und Kinderzuschlagsbeziehende etwas besser informiert als Leistungsberechtigte nach SGB II. Ca. 17 Prozent der Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II, aber nur rund 5 Prozent der Wohngeld bzw. Kinderzuschlag Beziehenden gaben an, über die BuT-Leistungen „nicht gut informiert“ zu sein.

Tendenziell fühlen sich Befragte aus Haushalten mit mehreren Kindern besser informiert als Haushalte mit nur einem Kind. Den mit Abstand besten Informationsstand berichten Befragte, in deren Haushalt vier und mehr Kinder leben. Es ist anzunehmen, dass mit wachsender Kinderzahl sowohl die Informationsmöglichkeiten (mehrere Schulen bzw. Kitas, mehrere Anbieter von Teilhabeleistungen usw.) steigen, als auch eine umfassendere Erfahrung mit dem Bezug von Sozialleistungen vorliegt.

Demgegenüber hat der Migrationshintergrund keinen signifikanten Einfluss auf die Informiertheit über die BuT-Leistungen. Dies könnte auch daran liegen, dass ausländische Leistungsberechtigte häufig über Kontakte zu Migrationsberatungsstellen berichteten, sodass sie neben den Leistungsstellen über weitere professionelle Ansprechpartner verfügen.

Auch der Bildungsstand der Eltern hat nur einen schwachen Einfluss auf den berichteten Informationsstand der Leistungsberechtigten. Lediglich Befragte mit Hoch- und Fachschulabschluss fühlen sich überdurchschnittlich gut informiert. Personen mit abgeschlossener Ausbildung berichten hingegen tendenziell eine schlechtere Informiertheit über BuT als Befragte ohne berufliche Ausbildung.

Auf die Frage, an wen sie sich mit Fragen zu den BuT- Leistungen wenden würden, nannte insgesamt ein reichliches Viertel der Befragten die Sachbearbeiter/innen in der zentralen BuT-Stelle oder in den Leistungsstellen. Jeweils weniger als ein Zehntel der Interviewten würde sich bei Bedarf eher an Beratungsstellen, das Internet, die Schule bzw. Kinderbetreuungseinrichtung sowie Freunde, Bekannte und Verwandte wenden. Ca. fünf Prozent der Leistungsberechtigten sagten jedoch, sie wüssten nicht, an wen sie sich wenden könnten. Diese Personen haben mehrheitlich kein Vertrauen in die Auskünfte, die sie in den zuständigen Leistungsstellen erhalten. Befragte mit Migrationshintergrund äußerten, dass sie die Unterstützung von Deutsch sprechenden Freunden und Bekannten in Anspruch nehmen würden. Anscheinend gelingt es in den Leistungsstellen nicht immer, sich bei der Beratung auf die Zielgruppe derjenigen einzustellen, deren Deutschkenntnisse eingeschränkt sind.

IV.2.4 Nutzung von Teilhabeleistungen und Inanspruchnahme von BuT

Bei der Auswertung der Fragen, die sich auf die Nutzung der Bildungs- und Teilhabeangebote beziehen, wird jeweils danach differenziert, ob die Kinder und Jugendlichen die Dienstleistungen nutzen, d. h. in der Schule Mittag essen, bezahlten Nachhilfeunterricht erhalten usw., und ob sie für diese Leistungen einen Anspruch auf BuT-Leistungen geltend gemacht haben.

Eintägige Ausflüge

Fast vier Fünftel der durch die Befragung erfassten Kinder nehmen an eintägigen Ausflügen mit der Kindereinrichtung oder der Schule teil. Mehr als die Hälfte von ihnen erhalten dafür eine BuT-Leistung. Allerdings war es bei der Mehrheit der Befragten – mehr als zwei Drittel der Eltern, deren Kinder an eintägigen Ausflügen teilnehmen – offenbar schon vorgekommen, dass sie die Kostenerstattung nicht beantragt hatten, obwohl es möglich gewesen wäre.

- Es handelt sich oft um sehr kleine Beträge, deren Erstattung einen hohen Antragsaufwand bedeutet. In Abwägung von Aufwand und Nutzen hat man sich gegen eine Beantragung von BuT-Leistungen entschieden und die Finanzierung der eintägigen Ausflüge selbst übernommen. Viele Leistungsberechtigte äußerten ihr Unverständnis darüber, dass trotz der teilweise sehr geringen Summen ein aufwändiges Verfahren erforderlich ist. Der Erstattungsaufwand sollte in diesen Fällen reduziert werden, damit Aufwand und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Hinzu kommt, dass unter Umständen auch noch Fahrt- bzw. Portokosten anfallen, um den Antrag in der Leistungsstelle abzugeben oder dorthin zu schicken.

„Das mach ich nicht, das ist mir zu viel Aufwand. Erst mal bekommt man das nicht so rechtzeitig, diese Informationen über irgendwelche Ausflüge oder was weiß ich Unternehmungen, und dann, wenn man das bekommt, dann muss man in der Schule irgendwie im Sekretariat einen Antrag stellen oder irgendwas also ein Formular mit Kosten, dass die das direkt an die Schule zahlen ... Vom Aufwand her, ich schaffe es nicht. [...] Ich muss dann irgendwann sagen: Okay, also es ist dann zwar verlorenes Geld, aber ich muss auch auf meine Gesundheit Rücksicht nehmen.“ (Leistungsberechtigte)

- Die Leistungsberechtigten hatten keine Information darüber, dass die eintägigen Ausflüge über Bildungs- und Teilhabeleistungen finanziert werden können, bzw. sie haben erst hinterher von der Möglichkeit erfahren, einen BuT-Antrag dafür zu stellen. Außerdem wussten viele der Befragten nicht, dass sie eine Erstattung für die Kosten der eintägigen Ausflüge auch noch rückwirkend in der BuT-Stelle hätten beantragen können.
- Wenn man selbst für so kleine Beträge einen Antrag stellen und sich in der Klasse als Sozialleistungsempfänger/in outen muss, sei dies unangenehm oder sogar peinlich. Aus diesem Grund haben manche Leistungsberechtigte die Kosten lieber selbst übernommen, obwohl ihnen eine Erstattung über die Bildungs- und Teilhabeleistungen eigentlich lieber gewesen wäre.

„Es ist blöd, dass ich das dem Lehrer dann erklären muss, dass die... das ist ein bisschen mit Scham so verbunden...“ (Leistungsberechtigte)

„Das ist mir aber, sagen wir mal, ein bisschen zu peinlich - von wegen drei Euro. [...] Dann beantrage ich das nicht. [...] Solange, wie ich es noch bezahlen kann, oder solange ich meinen Ex-Mann noch habe, dann kann der auch mal was bezahlen. Ich mach das nicht so gerne. Das bezahle ich dann halt lieber so.“ (Leistungsberechtigte)

- Die Leistungsberechtigten wissen zwar um ihren Anspruch und wären auch in der Lage, eine BuT-Leistung zu beantragen, wünschen dies aber nicht. Sie argumentieren, dass man nicht jede Sozialleistung auch in Anspruch nehmen muss- zumal dann, wenn man sie nicht zwingend benötigt.

„...weil ich einfach nicht jeden kleinen Euro-Betrag beantragen will. Weil ich denke, dass ich das auch selber tragen könnte. Weil ich das auch nicht ausnützen möchte. Also ich bin sehr dankbar, dass es das gibt. [...] Ich will es nicht überstrapazieren. Ich komme mir dann auch bisschen komisch vor manchmal. Also, ich hab den Anspruch - ja, das weiß ich auch, aber ich hab halt irgendwo so eine Einstellung.“ (Leistungsberechtigte)

Sofern Kinder nicht an eintägigen Ausflügen der Schule oder der Kindereinrichtung teilnehmen, war dies fast immer darin begründet, dass diese bislang keine Ausflüge angeboten hatten. Dies betraf in der Regel die Kita-Kinder. Allerdings gaben einzelne Leistungsberechtigte auch an, dass ihre Kinder an Ausflügen im Rahmen der Ferienbetreuung deshalb nicht teilnahmen, weil die Familien die Kosten dafür nicht aufbringen konnten und eine Erstattung der Ferienaktivitäten über die BuT-Leistungen nicht möglich war.

Mehrtägige Ausflüge

Für ungefähr die Hälfte der durch die Befragung erfassten Kinder gaben die Leistungsberechtigten an, dass sie an mehrtägigen Ausflügen mit der Kindereinrichtung oder der Schule teilnehmen. Sofern die Kinder nicht daran teilnehmen, lag der Grund fast immer darin, dass die Kitas und Schulen (noch) keine mehrtägigen Fahrten angeboten hatten. Im Einzelfall konnten die Kinder aus gesundheitlichen Gründen nicht mitfahren, in einem Fall hatte das Kind vom Lehrer ein „Klassenfahrtverbot“ auferlegt bekommen, in einem anderen Fall hatten es die Eltern nicht erlaubt. In keinem einzigen Fall konnte

ein Kind deshalb nicht mitfahren, weil es für die Fahrt keine finanzielle Förderung gegeben hatte.

Vor Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen war dies anders. So wurde in mehreren Fällen berichtet, dass Kinder früher nicht mit auf Klassenfahrt gehen konnten, weil die Eltern keine finanzielle Unterstützung dafür bekommen konnten. Dies sei für die betroffenen Kinder „sehr schlimm“ gewesen. Andere Leistungsberechtigte erinnerten sich, dass man früher vom Jobcenter einen Zuschuss zu Klassenfahrten bekommen konnte oder dass die Stadt oder der Schulförderverein im Bedarfsfall eine Unterstützung gewährten. Mitunter wurden einkommensschwache Familien auch durch den Klassenverbund unterstützt:

„Damals habe ich gesagt: Das geht nicht. Und da hatten sie dann in der Klasse zusammengelegt, dass er mitfahren konnte. Das fand ich schön. Der hätte sonst nicht mitfahren können zur Klassenfahrt.“ (Leistungsberechtigte)

Fast 90 Prozent der Kinder, die nach Auskunft der Leistungsberechtigten an mehrtägigen Ausflügen teilnehmen, erhalten dafür eine BuT-Leistung. Anders als bei eintägigen Ausflügen wird bei mehrtägigen Fahrten die Kostenerstattung fast immer beantragt. Grund dafür sind die teilweise sehr hohen Kosten für die Klassenfahrten. Ein Verzicht auf die Erstattung dieser Leistung ist den meisten Familien nicht möglich. Viele der Befragten gaben an, dass ihre Kinder ohne die Finanzierung durch die Bildungs- und Teilhabeleistungen nicht oder nicht immer an den Klassenfahrten teilnehmen könnten.

Persönlicher Schulbedarf

Nahezu alle Leistungsberechtigten mit Schulkindern im Haushalt nehmen die BuT-Leistungen zum Schulbedarf auch in Anspruch. Nur im Einzelfall hatten Leistungsberechtigte mit Wohngeldbezug keinen Antrag auf diese Leistungen gestellt.

Ein großer Teil der befragten Leistungsberechtigten beschreibt jedoch, dass das Geld nicht ausreicht, die tatsächlichen Aufwendungen für die (gesamten) Schulmaterialien zu decken. Obwohl viele der Befragten die Schulbücher nur ausleihen, übersteigen die Kosten für Hefte, Umschläge, Stifte, Lineal, Zirkel, Taschenrechner Sportbekleidung usw. oft schon den Gesamtbetrag von 100 Euro. Bei Schulanfänger/innen kommen noch die Kosten für den Schulranzen, Federtasche usw. hinzu. Ein häufig genannter Punkt sind Kopierkosten, die im Laufe des Schuljahres immer wieder anfallen und sich leicht auf 25 Euro und mehr summieren. Einige Schulen oder Lehrer stellen bestimmte Anforderungen an das Material, d. h. es müssen bestimmte (Marken-) Produkte sein. Günstigere Angebote können die Leistungsberechtigten dann nicht nutzen, was „richtig ins Geld geht“. In manchen Schulen wird Wert darauf gelegt, dass die Kinder auch zu Hause an einem Computer arbeiten. Dazu sagt eine Mutter, deren Tochter bald auf das Gymnasium geht und dort einen Laptop benötigt:

„Wovon sollen wir ALG-II-Empfänger einen Laptop bezahlen?! Das Ding, das sind fast 1.000 Euro, die habe ich nicht. [...] Ich muss mir das jetzt mal irgendwie zusammensparen, glaube ich. Das ist nämlich auch nicht im BuT-Paket drin.“ (Leistungsberechtigte)

Ebenso setzten viele Schulen voraus, dass die Kinder zu Hause das Internet und einen Drucker nutzen können, was zum einen nicht immer möglich ist und zum anderen ebenfalls nicht unerhebliche Kosten verursacht.

„Einen Computer haben wir ohnehin zuhause. [...] Problematisch ist die Anforderung der Schule, dass zuhause viel ausgedruckt werden muss. [...] Es wird vorausgesetzt, dass man einen Computer, Internet und einen Drucker zuhause hat, dabei ist das Ausdrucken sehr teuer. Das finde ich schlimm.“ (Leistungsberechtigte)

Ungünstig sei zudem, dass der persönliche Schulbedarf nicht komplett zu Beginn des Schuljahres ausgezahlt wird. So müssten die Leistungsberechtigten faktisch „in Vorleistung“ gehen, da das Geld bereits im September benötigt wird.

Von mehreren Leistungsberechtigten wird das Thema „Klassenkasse“ angesprochen. So ist es in vielen Schulen üblich, dass die Eltern monatlich oder halbjährlich einen bestimmten Betrag in die Klassenkasse einzahlen. Pro Kind kommen da mitunter 40 bis 60 Euro pro Halbjahr zusammen. Für eine Reihe von Leistungsberechtigten ist dies eine finanzielle Belastung, die sie nicht ‚abwählen‘ können, ohne ihre Kinder bloßzustellen. Gleichzeitig werden diese Gelder teilweise für Zwecke genutzt, die über BuT-Leistungen finanziert werden könnten (z.B. Ausflüge). Da die Ausgaben jedoch aus der Klassenkasse bestritten werden, können die Leistungsberechtigten dafür keinen BuT-Antrag stellen.

Schülerbeförderung

Nur etwa 30 Prozent der Kinder in den Haushalten der befragten Leistungsberechtigten haben ein Monatsticket für Bus oder Bahn. Die Finanzierung dieses Monatstickets erfolgt auf unterschiedliche Weise (BuT-Leistung, Landes- und kommunale Förderung, Schulförderverein, private Finanzierung). Allerdings konnten die Leistungsberechtigten häufig nicht genau erklären, wie das Monatsticket finanziert wird. Sie wussten mitunter nur, dass es dafür eine Förderleistung gibt, die sie bei der Stadt bzw. dem Landkreis, in der BuT-Leistungsstelle, beim Jugendamt oder in der Schule beantragt hatten. Etwas mehr als ein Zehntel der Leistungsberechtigten gaben an, dass sie das Monatsticket selbst finanzierten, also keinerlei Förderung dazu erhielten.

Von denjenigen Leistungsberechtigten, deren Kinder das Monatsticket über die Bildungs- und Teilhabeleistungen finanziert bekamen, sagten zwei Drittel, dass sie dafür eine Zuzahlung leisten mussten. Diese Zuzahlung beträgt in den meisten Fällen fünf Euro im Monat bzw. 50 Euro im Jahr, d. h. fünf Euro für zehn Monate. Genannt wurden aber auch deutlich höhere Summen. Das Monatsticket kann häufig nur zehn Monate im Jahr über die BuT-Leistungen finanziert werden, da die Kinder in den Sommerferien keinen Schulweg haben.

Als Grund dafür, dass die Kinder kein Monatsticket für Bus und Bahn haben, wurde ganz überwiegend der fehlende Bedarf angegeben: Die Kinder gingen noch nicht zur Schule, würden kostenlos vom Schulbus oder vom Fahrdienst in die Schule gebracht oder könnten die Schule problemlos zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichen. Ein kleinerer Teil der Eltern fährt die Kinder regelmäßig mit dem Auto in die Schule oder Kita.

Allerdings bezeichnete ein Zehntel derjenigen Leistungsberechtigten, deren Kind/er zum Zeitpunkt der Befragung nicht über ein Monatsticket verfügt/en, diese als unverorgt. Meist war eine Förderung durch die Bildungs- und Teilhabeleistungen zwar beantragt, aber nicht bewilligt worden, da die Kinder entweder nicht die nächstgelegene Schule besuchten oder der Schulweg als so kurz bewertet wurde, dass er keinen Anspruch auf BuT-Leistungen begründete. Dass die Kinder bei Wind und Wetter mit dem Fahrrad in die Schule fahren mussten, belastete einige Betroffene: Wenn die Kinder zumindest tageweise – etwa bei schlechtem Wetter – die öffentlichen Transportmittel nutzen, finanzieren die Eltern diese Tickets selbst. Hinzu kommt, dass kleinere Kinder durch die Eltern begleitet werden müssen, die im Fall der Nutzung der öffentlichen Transportmittel selbst auch ein Ticket für Bus oder Bahn benötigen und dies nicht immer finanzieren können. Die Antworten zeigen, dass trotz der BuT-Leistungen zur Schülerbeförderung weiter Lücken bestehen, die im Einzelfall für die Familien zu Problemen und Belastungen führen.

Für Kinder ohne Monatsticket ergeben sich darüber hinaus Probleme bei der Wahrnehmung von Freizeitangeboten, die die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs erfordern. Dies betrifft auch Kinder, die zwar ein Monatsticket haben, dieses aber nur für den Schulbus nutzen können. Teilweise können die Kinder Freizeitangebote aufgrund fehlender Mobilität - z.B. wenn auf dem Land zu den notwendigen Zeiten keine Busse fahren - oder fehlender Finanzierungsmöglichkeiten für den öffentlichen Nahverkehr nicht nutzen.

Lernförderung

Nach Auskunft der befragten Leistungsberechtigten erhalten 17 Prozent der in die Befragung einbezogenen Kinder bezahlten Nachhilfeunterricht. Allerdings benötigen weitere sechs Prozent der Kinder eigentlich eine bezahlte Nachhilfe, können eine solche aktuell aber nicht bekommen. Nach Aussagen der Befragten würde der Bedarf an Lernförderung bei insgesamt knapp einem Viertel der Kinder liegen.

Eine BuT-Leistung zur Lernförderung erhalten nach Angaben der befragten Leistungsberechtigten acht Prozent der Kinder. Dies bedeutet, dass nur die Hälfte der Kinder, die aktuell bezahlte Nachhilfe erhalten, dafür eine Bildungs- und Teilhabeleistung in Anspruch nehmen. Für die andere Hälfte der Kinder, die bezahlten Nachhilfeunterricht erhalten, finanzieren die Eltern den Unterricht auf andere Weise. Überwiegend bezahlen die Eltern die Nachhilfe aus der eigenen Tasche. In einzelnen Fällen erfolgt die Finanzierung über das Jugendamt oder andere Förderquellen. Sofern Eltern den Nachhilfeunterricht selbst finanzieren, fällt ihnen dies zum großen Teil sehr schwer. So sagt eine Mutter:

„Ich hab mir das Geld vom Mund abgespart, also regelrecht, hab kaum noch was gegessen, nur damit die Nachhilfe bekommen haben in Mathe.“ (Leistungsberechtigte)

Sofern die Eltern den Nachhilfeunterricht selbst bezahlten, geschah dies meist deshalb, weil ein Antrag auf Lernförderung durch Bildungs- und Teilhabeleistungen abge-

lehnt worden war und sie keine Alternativen zur Finanzierung oder Förderung gefunden hatten. So wird zwar von einem Teil der Kinder das kostenlose Nachhilfeangebot der Schule genutzt, dies allein wurde von den Eltern aber nicht als ausreichend eingeschätzt. Obwohl die Preise für die Nachhilfe für die betroffenen Familien eine erhebliche finanzielle Belastung sind, nehmen die Eltern dies in Kauf, weil sie der Schulbildung ihrer Kinder eine hohe Priorität beimessen. Sie sehen sich deshalb „gezwungen“, den Nachhilfeunterricht aus eigener Tasche zu bezahlen. So möchte beispielsweise eine langzeitarbeitslose Mutter ihre Tochter dabei unterstützen, ihren Traum, später einmal Polizistin zu werden, zu realisieren. Die Tochter leidet an Dyskalkulie, braucht aber zu Realisierung ihres Berufswunsches mindestens eine Drei in Mathematik. Ihr BuT-Antrag auf Lernförderung wurde abgelehnt, sie solle sich ans Jugendamt wenden. Das Jugendamt hat den Antrag ebenfalls abgelehnt. Die Mutter sagt, sie habe „darum gekämpft“, dass ihre Tochter Nachhilfeunterricht bekommen kann. Leider habe sie keine Förderung erhalten. Nun bezahlt die Mutter die Nachhilfe - immerhin 156 Euro monatlich - aus eigener Tasche.

„Mir bleibt nichts anderes übrig. Ich weiß, dass sie das braucht, die Nachhilfe in Mathematik. Und ihre Noten sind besser geworden.“ (Leistungsberechtigte)

Aber längst nicht alle Eltern können es sich leisten, im Fall eines negativen Bewilligungsbescheids die Kosten für den aus ihrer Sicht notwendigen Nachhilfeunterricht für ihre Kinder selbst zu übernehmen. Ein Beispiel dafür ist eine alleinerziehende Mutter, die mit ihrer Tochter an einer Mutter-Kind-Kur teilnahm. Aufgrund dieser Kur hatte die Tochter drei Wochen lang den Unterricht in der Schule versäumt und benötigte aus diesem Grund Unterstützung in Form von Nachhilfeunterricht. Im ersten Halbjahr wurde die Lernförderung über die BuT-Leistungen bewilligt, im zweiten Halbjahr jedoch nicht mehr. Der Folgeantrag wurde abgelehnt, obwohl der Bedarf weiter bestand und von der Schule bestätigt worden war. Der Grund für die Ablehnung war rein formaler Natur:

„Da es im Gymnasium keine Zwischenzeugnisse gibt, konnte ich nicht nachweisen, dass sich die Noten durch die Nachhilfe gebessert haben.“ (Leistungsberechtigte)

Diese Mutter hatte nicht die finanziellen Möglichkeiten, den Nachhilfeunterricht für ihre Tochter selbst zu bezahlen. Die Tochter erhielt im zweiten Halbjahr keine weitere Förderung, konnte am Schuljahresende nicht versetzt werden und musste die Klasse wiederholen.

In Bezug auf die BuT-Leistung Lernförderung haben viele der interviewten Leistungsberechtigten die Leistungsvoraussetzungen kritisch hinterfragt. Sie verstehen nicht, dass nur im Fall der Versetzungsgefährdung ein Anspruch besteht, dass Leistungen immer nur für einen relativ kurzen Zeitraum bewilligt werden können, dass eine Lernförderung zu Beginn des Schuljahres nicht möglich ist und dass die Förderung versagt werden kann, wenn die Nachhilfe sich nicht sofort auch in besseren Schulnoten niederschlägt. Hinzu kommt, dass die Inanspruchnahme der Lernförderung für die Kinder unter Umständen mit Fahrtkosten verbunden ist, die jedoch nicht mit übernommen werden.

Mittagessen

Das Mittagessen wird in ca. 75 Prozent der Haushalte von mindestens einem der im Haushalt lebenden Kinder in der Schule bzw. in der Kita oder im Hort eingenommen. Von den Haushalten, die diese Leistung in Anspruch nehmen, gaben mehr als vier Fünftel an, dass die Finanzierung des Mittagessens über das Bildungs- und Teilhabepaket erfolgt. Insgesamt bekommt die Hälfte der in der Befragung erfassten Kinder eine BuT-Leistung zum Mittagessen, das sind fast 90 Prozent der Kinder, die in der Schule essen. Für zehn Prozent der Kinder, die in der Einrichtung Mittag essen, wird eine andere Finanzierung genutzt. Diejenigen Befragten, die für das Mittagessen ihrer Kinder keine Finanzierung über BuT erhielten, gaben dafür folgende Gründe an:

- Die Eltern wussten nicht, dass sie Anspruch auf eine BuT-Leistung haben und haben aus diesem Grund keinen Antrag gestellt.
- Die Antragstellung lohnt sich nicht, weil es viel Aufwand ist für relativ kleine Beträge.
- Der Essensanbieter akzeptiert keine Abrechnung über BuT.
- Die Anträge wurden zwar gestellt, sind aber nicht rechtzeitig eingereicht worden bzw. im Amt irgendwie verloren gegangen.
- Die Eltern wollen nicht jede Leistung, auf die sie Anspruch haben, auch abrufen und zahlen deshalb selbst für das Essen.
- Das Essengeld ist in den Kita-Gebühren enthalten und wird nicht separat ausgewiesen. Aus diesem Grund kann kein BuT-Antrag gestellt werden.
- Das Mittagessen von Schüler/inne/n im Hort kann nicht (mehr) über BuT finanziert werden, da das Essen nicht im schulischen Kontext eingenommen wird.

Ca. 85 Prozent derjenigen, die für das Mittagessen ihrer Kinder eine BuT-Leistung erhalten, müssen dazu einen Eigenbeitrag leisten. Dieser Eigenbeitrag betrug in der Regel 1 Euro pro Essen. Probleme wurden dort berichtet, wo Eltern ihre Kinder vom Mittagessen nicht abmelden können, also in Bezug auf die Mittagesseneinnahme ihrer Kinder keine Wahlfreiheit haben, was in der Regel in Kitas und Ganztagschulen der Fall ist. Das führt dazu, dass Familien finanzielle Probleme bekommen, wenn die BuT-Leistung ausläuft oder wenn vergessen wird, rechtzeitig einen Folgeantrag auf die Bildungs- und Teilhabeleistungen zu stellen.

Knapp zwei Drittel derjenigen befragten Leistungsberechtigten, deren Kinder in der Schule bzw. Kindereinrichtung das Mittagessen einnehmen, sind damit im Großen und Ganzen zufrieden, ein knappes Fünftel sagt hingegen, das Essen schmecke nicht oder sei nicht abwechslungsreich genug oder sei nicht von guter Qualität.

Von den Befragten, deren Kinder aktuell nicht in der Schule bzw. in der Kita oder im Hort Mittag essen, sagt ein knappes Viertel, dass sie es lieber hätten, ihre Kinder könnten in der Schule ein - qualitativ gutes und gut schmeckendes - warmes Mittagessen

bekommen. Die Mehrheit der Haushalte ohne Nutzung des Schulmittagessens hat diesen Wunsch jedoch nicht.

Eine Reihe von Gründen kann den Ausschlag dafür geben, das in den Schulen bzw. Kitas und Horteinrichtungen angebotene Mittagessen nicht zu nutzen:

- Es gibt zwar ein Mittagsangebot, aber das Essen schmeckt den Kindern nicht.
- Es gibt kein Angebot für ein Schulmittagessen. Teilweise wurde hinzugefügt, dass es Angebote nur für Kinder in Ganztagsbetreuung gibt. Sofern die Kinder keinen Ganztagsplatz haben, dürfen sie auch nicht am Mittagessen teilnehmen. Ein Teil der Eltern erläutert, dass sie sich zwar das Mittagessen - ggfs. über die BuT-Leistungen finanziert - finanziell leisten könnten, nicht aber die Ganztags- bzw. Nachmittagsbetreuung ihrer Kinder. Die Betreuung am Nachmittag sei vergleichsweise teuer, und vor allem gebe es dafür keinerlei Fördermöglichkeit.
- Die Kinder kommen nach der Schule direkt nach Hause und haben keinen Nachmittagsunterricht. Sie können deshalb zu Hause essen und benötigen kein Schulmittagessen.
- Man möchte lieber mit den Kindern zusammen zu Hause essen. Dies sei eine „Familienzeit“, auf die man nicht verzichten wolle. Man habe ohnehin nur wenig Zeit, die man zusammen mit den Kindern verbringt. Mitunter wurde ergänzend dazu gesagt, dass man Wert legt auf gesundes und qualitativ gutes Essen oder dass man gern kocht.
- Die Kinder wollen nicht als Sozialleistungsempfänger/innen identifiziert werden. Dies würde jedoch geschehen, wenn sie beim Schulmittagessen eine Karte/einen Sozialpass vorzeigen müssten. Sie verzichten deshalb lieber auf das Mittagessen in der Schule.
- Die Atmosphäre in der Schulmensa ist zu hektisch. Man muss oft sehr lange in der Schlange stehen und dann unter Zeitdruck essen, weil die Pausenzeit recht kurz ist. Teilweise gibt es auch nicht mehr alle Essensangebote, wenn man nach langem Warten endlich dran ist.
- Das Kind ist am Nachmittag in privater Betreuung (Tagesmutter) bzw. in einer Einrichtung bei einem privaten Träger. Da eine Betreuung durch eine Privatperson und/oder einen privaten Träger von der BuT-Stelle nicht akzeptiert wird, kann das Mittagessen nicht über BuT finanziert werden.
- Aus kulturellen bzw. gesundheitlichen Gründen muss das Essen bestimmten Anforderungen genügen. Dies kann entweder nicht gewährleistet werden, oder die Eltern vertrauen nicht auf die Aussage des Essensanbieters, dass das (gewählte Wahl-) Essen den gewünschten Merkmalen entspricht, also z.B. kein Schweinefleisch enthält.

Soziokulturelle Teilhabe

Die befragten Leistungsberechtigten gaben mehrheitlich an, dass ihr/e Kind/er Mitglied in einem Verein sind oder außerhalb von Vereinen in organisierter Form an Freizeitaktivitäten teilnehmen. Mit Abstand am häufigsten werden dabei Sportvereine bzw. sportliche Aktivitäten genannt, an zweiter Stelle folgen musische und künstlerische Aktivitäten, unter denen das Spielen eines Musikinstruments dominiert. Diese Freizeitaktivitäten finanzieren in den meisten Fällen, zumindest teilweise, die Bildungs- und Teilhabeleistungen. Einige der Leistungsberechtigten mussten ihren Kindern aufgrund der großen Diskrepanz zwischen möglicher Finanzierung über BuT-Leistungen und tatsächlich anfallenden Kosten die Teilnahme an den eigentlich gewünschten Freizeitaktivitäten ganz oder teilweise versagen.

Die Leistungsberechtigten berichten über folgende Fälle:

- Die Kinder nehmen an einer oder mehreren Freizeitaktivitäten teil. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen decken alle Kosten ab.
- Die Kinder nehmen an einer oder mehreren Freizeitaktivitäten teil. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen decken die Kosten aber nur teilweise ab, da die Preise den maximalen Betrag für die Förderung von soziokultureller Teilhabe in Höhe von 10 Euro pro Monat übersteigen. Den notwendigen Restbetrag zahlen die Eltern selbst.
- Die Kinder nehmen an einer oder mehreren Freizeitaktivitäten teil. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen decken die Kosten aber nur teilweise ab, da die Eltern nur für einen Teil der Freizeitaktivitäten einen Antrag auf BuT-Leistungen gestellt haben. Der BuT-Leistungsanspruch in Höhe von maximal 10 Euro pro Monat wird nicht ausgeschöpft.
- Die Kinder nehmen an keiner organisierten Freizeitaktivität teil. Die Eltern sparen jedoch den nicht genutzten BuT-Anspruch auf Teilhabeleistungen an, d. h. die BuT-Leistungen für die soziokulturelle Teilhabe sind beantragt und bewilligt worden.
- Die Kinder nehmen an keiner organisierten Freizeitaktivität teil. Die Eltern haben keine BuT-Leistungen für die soziokulturelle Teilhabe beantragt.

Sofern Kinder und Jugendliche an keinerlei organisierten Freizeitaktivitäten teilnehmen, ist dies nach Aussagen der befragten Leistungsberechtigten überwiegend darauf zurückzuführen, dass die Kinder (noch) kein entsprechendes Interesse daran entwickelt bzw. geäußert haben. Dabei wurde in einigen Gesprächen allerdings auch deutlich, dass die Eltern es teilweise als entlastend empfanden, wenn ihre Kinder entsprechende Bedarfe (noch) nicht angemeldet hatten. Nicht alle Eltern waren über die Möglichkeit informiert, Freizeitaktivitäten ihrer Kinder über Bildungs- und Teilhabeleistungen zu finanzieren. Teilweise – so die Vermutung einiger befragter Eltern – nehmen die (älteren) Kinder Rücksicht auf die Eltern und thematisieren ihre Wünsche in Kenntnis auf die finanzielle Lage der Familie erst gar nicht.

Ein relevanter Teil der befragten Leistungsberechtigten machte explizit auf bestehende Hindernisse beim Zugang ihrer Kinder zu Teilhabeleistungen aufmerksam.

Eltern berichteten über Engpässe im Angebot. Dies betrifft vor allem leistungsberechtigte Haushalte, die auf dem Land leben. Hier gibt es in der Regel nur ein sehr begrenztes Angebot an organisierten Freizeitmöglichkeiten vor Ort. Um sportlichen oder musischen Aktivitäten nachgehen zu können, müssen die Kinder in benachbarte Orte oder in die Stadt fahren, was mit erheblichem Aufwand und zusätzlichen Kosten verbunden ist und im Einzelfall an dem öffentlichen Personennahverkehr scheitert, der zu den notwendigen Zeiten nicht zur Verfügung steht. Eltern berichteten auch, dass Kinder nicht in den gewünschten Verein aufgenommen werden konnten, weil es dort keine Plätze mehr gab. Manche Kinder stehen bei Vereinen auf Wartelisten.

Ein häufig genanntes Hindernis für die Teilnahme an organisierten Freizeitaktivitäten sind die hohen Kosten. Die mögliche Finanzierung durch die Bildungs- und Teilhabeleistungen ist in vielen Fällen nicht ausreichend. Zwar liegen die Vereinsbeiträge meist nah an dem Betrag von zehn Euro, der über BuT finanziert werden kann, sodass hier entweder keine oder nur eine geringe Zuzahlung durch die Eltern erforderlich ist – allerdings auch nur dann, wenn die Kinder nur in einem einzigen Verein Mitglied sind. Die Leistungsberechtigten nennen allerdings auch deutlich höhere monatliche Beiträge, z.B. in der Musikschule, in Tanzvereinen, beim Tennis, beim Reiten usw. Für die Musik- und Tanzschulen wurden häufig regelmäßige Kosten von um die 50 Euro pro Monat genannt. Das Reiten kostet häufig um die 10 Euro pro Stunde.

„Ich würde mein Kind gern in die Musikvorschule schicken. Das sind aber 55 Euro im Monat. Da sind 10 Euro im Monat Unterstützung zu wenig.“ (Leistungsberechtigte/r)

„Die Mittlere möchte gerne Ballett machen, die Ältere möchte gerne reiten, aber beides ist zu teuer. Ich muss dann immer über die potenziellen Kosten für drei Kinder nachdenken. Der Ballettunterricht würde 30 Euro kosten. Die Große würde gerne Klavier lernen, das kostet aber 72 Euro im Monat, auch Gitarre kostet 50 Euro, das Kind würde es gerne machen und ich würde es ihr gerne ermöglichen, aber das geht nicht, das ist viel zu teuer.“ (Leistungsberechtigte)

Die Auswahl der Freizeitaktivitäten richtet sich in manchen Familien deshalb auch danach, was finanzierbar ist. Eine Leistungsberechtigte machte auf dieses Problem aufmerksam.

„Ja, weil [Name des Sohnes] wird wirklich zum Fußball gezwungen. Genau, weil das billigste ist nun mal Fußball. Und das geht so nicht, also, das kann man nicht machen. [...] Weil man kann nicht immer sagen: du machst nur Fußball, die Mädchen bitte nur zum was weiß ich, Cheerleading – ist das Billigste, mehr kriegst du nicht.“ (Leistungsberechtigte)

Zu den monatlichen Beiträgen kommen meist noch viele weitere Kosten hinzu: In Sportvereinen sind es die Sportbekleidung, die Sportschuhe, ggfs. weitere Ausrüstungsgegenstände (Boxhandschuhe, Tennisschläger, Schlittschuhe, Bogen, Pfeile usw.), die Fahrten zu den Wettkämpfen, mitunter auch Trainingslager und ähnliches. Im Fall des Musikunterrichts benötigen die Kinder das jeweilige Instrument, welches entweder gekauft oder gegen Gebühr ausgeliehen werden muss, darüber hinaus Notenhefte, Notenständer usw.

„Wir brauchen im Sommer Schuhe, Fußballschuhe, dann halt Schützer, die Stutzen, die gehen ja auch immer richtig schnell kaputt. Okay, wenn sie jetzt Punktspiel oder so haben, das haben wir dann von der Mannschaftskasse gesammelt oder die Eltern haben halt noch was dazugezahlt und sie haben Trikots bekommen, aber so in Sachen Trainingsanzug und das müssen sie alles... Und sie wachsen da ja auch sehr schnell heraus. [...] Wenn sie halt noch kleiner sind, spielen sie in der Halle und brauchen wieder Hallenschuhe, das ist ja dann wieder anders, die dürfen nur eine helle Sohle haben, und die Bälle sind halt kleiner, die Fußballbälle, und das ist schon teuer...“ (Leistungsberechtigte)

Ein großes Problem bei der Nutzung von organisierten Freizeitaktivitäten stellen auch die Mobilitätsanforderungen und Fahrtkosten dar. Zum einen müssen die Kinder regelmäßig zum Trainings- bzw. Übungsort gelangen können. Zum anderen finden darüber hinaus Veranstaltungen an anderen Orten statt, wie z.B. Wettkämpfe oder Auftritte. Beides stellt die Eltern vor organisatorische und finanzielle Anforderungen, die in vielen Fällen nicht leicht zu bewältigen sind. Teilweise können die Eltern es nicht absichern, ihre Kinder regelmäßig zum Sportverein oder in die Musikschule zu bringen. Dies dürfte einer der Gründe dafür sein, dass kleinere Kinder relativ selten einer organisierten Freizeitaktivität nachgehen. Teilweise übersteigen aber auch allein die Fahrtkosten die Möglichkeiten der Eltern.

„Es gibt hier vor Ort in der Gemeinde wenig Angebote. Wenn man in die Stadt fahren würde, ist es richtig teuer.“ (Leistungsberechtigte)

Leistungsberechtigte, die ihre Kinder mit dem Auto hinbringen und abholen können, verweisen darauf, dass dies mit hohen Kosten verbunden ist, für die es keine Finanzierung gibt.

„Der eine Sohn war im Box-Club. Der ist aber 12 Kilometer entfernt. Den mussten wir immer abholen, weil er sonst abends nicht mehr mit dem Bus nach Hause gekommen wäre. Wir haben dann versucht, die Fahrtkosten über BuT zu beantragen, aber das wurde abgelehnt.“ (Leistungsberechtigte)

Eine Mutter, die auf dem Land lebt und kein Auto hat, berichtet:

„Dann gibt es Wettkämpfe. [...] Ich muss immer sehen, dass ich dann jemanden finde, der mich mit dem Auto mitnimmt. [...] Wo ich dann immer sage: Muss ich jetzt wieder betteln. Der Verein stellt zwar einen Transport, der Bus kostet aber pro Person 5 Euro hin und 5 Euro zurück. Dann sind 20 Euro schon immer weg. Sie ist halt erst zehn, da ist es besser, die Mutter fährt mit.“ (Leistungsberechtigte)

Nahezu alle Leistungsberechtigten sind der Meinung, dass die Bildungs- und Teilhabeleistungen, die man für die soziokulturelle Teilhabe bekommen kann, viel zu niedrig sind. Häufig wurde wörtlich formuliert, dies sei lediglich „ein Tropfen auf den heißen Stein“.

„Diese 10 Euro werden das nicht deichseln. Also ich kann ihn dann natürlich anmelden und mich freuen, dass es nicht ganz so teuer ist, aber den Rest trage ich selber, auch die Fahrten dahin. [...] Also ich finde, das ist noch nicht so ganz ausgereift. [...] Die es kriegen, sagen: Das ist ein Tropfen auf den heißen Stein. Und dann noch dieses ganze Gerenne. Man muss sich ja teilweise auch noch frei nehmen, damit man das überhaupt alles hinkriegt.“ (Leistungsberechtigte)

Die Möglichkeit, BuT-Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe anzusparen und beispielsweise für Sachkosten oder Ferienfreizeiten zu nutzen, ist den meisten befragten Leistungsberechtigten nicht bekannt gewesen. Nur im Einzelfall hatten Befragte davon

bereits Gebrauch gemacht. So berichtete ein alleinerziehender Vater, er habe die Fußballschuhe für seine beiden Söhne über die angesparte Teilhabeleistung finanziert, sodass er sie bei Vereinseintritt damit ausrüsten konnte. Dies habe für beide Kinder 150 Euro gekostet. Leider sei der Antrag auf die Jogginganzüge aber mit der Begründung abgelehnt worden, „dass man die ja auch privat nutzen könnte“ (Leistungsberechtigter). Sehr viele der befragten Leistungsberechtigten waren hingegen überrascht, von den Interviewenden zu erfahren, dass eine solche Möglichkeit gesetzlich vorgesehen ist. Ein Teil von ihnen hatte die maximal beanspruchbare Teilhabeleistung noch nicht ausgeschöpft, aber Ausgaben für Instrumente und Sportbekleidung selbst getragen, d. h. ihren Rechtsanspruch auf BuT-Leistungen allein aufgrund mangelnder Kenntnis nicht vollständig geltend gemacht.

Ein von vielen Befragten angesprochenes Thema waren Freizeitaktivitäten im Rahmen der Familie, wie Kino-, Tierpark- oder Schwimmbadbesuche, Ausstellungen, individuelle Familienfahrten u. ä.. Hier gibt es nach Aussagen der befragten Leistungsberechtigten einen erheblichen ungedeckten Bedarf.

„Meine Kleine würde auch gern mal ins Kino gehen. Das ist einfach zu teuer, das auch irgendwie zu stemmen. Also wir waren ein Mal. [...] Das war wahnsinnig teuer. [...] Also man muss bei so kleinen Kindern auch mal gucken, was denen so gefällt. [...] Zum Beispiel auch Basteln. Aber das wird wohl, soweit ich weiß, auch nicht gefördert. [...] Deshalb kann ich diesen Teilhabe-Gutschein leider nicht nutzen.“ (Leistungsberechtigte)

Gleiches trifft auf Ferienfreizeiten, Jugendcamps und Ähnliches zu. Diese Angebote sind für viele Familien viel zu teuer. Viele Leistungsberechtigte berichteten, dass ihre Kinder daran nicht teilnehmen können. Andere erzählten, dass sie ihre Kinder an Tagen mit kostenpflichtigen Ausflügen unter einem Vorwand tageweise von den Ferienfreizeiten abmeldeten, weil sie diese Kosten nicht tragen können.

IV.2.5 Bewertung der BuT-Leistungen und ihrer Teilhabewirkungen

Die befragten Leistungsberechtigten bewerten die Bildungs- und Teilhabeleistungen ausgesprochen positiv. Sie sehen darin eine große Hilfe für sich und ihre Kinder und äußerten überwiegend explizit „Dankbarkeit“ dafür, dass es diese staatliche Unterstützung für sie gibt. Übereinstimmend wird eingeschätzt, dass sich die finanzielle Lage der Haushalte durch die Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen tendenziell verbessert hat.

„Natürlich, keine Frage! [...] Also, meine Kinder machen durch BuT jetzt nicht mehr oder weniger im Bereich Bildung und Kultur. Finanziell hat sich die Situation aber natürlich verbessert.“ (Leistungsberechtigte)

Teilweise rechneten die befragten Leistungsberechtigten im Interview vor, in welcher Höhe das Haushaltsbudget durch die BuT-Leistungen entlastet wird. Damit stehen diese Summen nun für andere Ausgaben zur Verfügung, viele sagten, sie müssten für die Kinder nun nicht so viel „woanders abzwacken“.

„Ich denke, finanziell hilft das schon ganz gut irgendwie, gerade so die mehrtägigen Klassenfahrten, das Mittagessen, überhaupt das Schulpaket, auch wenn es manchmal nicht

so ausreichend ist. Aber das ist ja besser, als wenn man es gar nicht hätte, also das hilft.“ (Leistungsberechtigte)

Auf die kulturelle Lebenssituation hatten die BuT-Leistungen hingegen nur in einem Teil der Familien eine verändernde Wirkung. Dies betraf die Haushalte, in denen es den Kindern erst durch die BuT-Leistungen möglich war, in einem Verein Mitglied zu werden oder bezahlte Nachhilfe in Anspruch zu nehmen, mit auf die Klassenfahrt zu gehen usw. Ein kleinerer Teil der Befragten berichtete, dass ihre Kinder „nun Dinge machen können, die sie ansonsten vielleicht nicht machen könnten“. Allerdings sagen viele dieser Leistungsberechtigten auch, dass mit der Nutzung von BuT-Leistungen Folgekosten verbunden sind (Sportausrüstung, Fahrtkosten usw.), so dass sich die finanzielle Situation der Familie letztlich nicht verbessert hat.

„Für die Kinder ist es besser, aber die finanzielle, materielle Situation hat sich nicht wirklich verändert.“ (Leistungsberechtigte)

Teilweise wiesen die befragten Leistungsberechtigten auch darauf hin, dass mit der Einführung der BuT-Leistungen lediglich frühere Fördermöglichkeiten ersetzt wurden. Partiiell hätten sich die Bedingungen dadurch sogar verschlechtert, weil beispielsweise früher das Schulmittagessen und das Schülerticket komplett kostenfrei waren, nunmehr dafür aber Eigenanteile zu bezahlen sind.

Wie wichtig die Bildungs- und Teilhabeleistungen für die Familien sind, zeigt sich an den Antworten der Leistungsberechtigten auf die Frage, was es für sie und ihre Kinder bedeuten würde, wenn es die BuT-Leistungen nicht gäbe:

- Etwa ein Viertel der Befragten geht davon aus, dass sie ihren Kindern ohne die BuT-Leistungen die gleichen Teilhabechancen ermöglichen könnten. Die Eltern würden dann woanders sparen. Klassenfahrten würden ja sehr früh bekannt gegeben, sodass man das Geld dafür über einen längeren Zeitraum ansparen müsste. Aus den Antworten dieser Leistungsberechtigten wird deutlich, dass die Teilhabechancen ihrer Kinder für sie oberste Priorität haben und sie deshalb alles ihnen Mögliche tun würden, um zu vermeiden, dass ihre Kinder von schulischen und Freizeitaktivitäten ausgeschlossen werden. Es wäre in jedem Fall schwer, müsste jedoch „irgendwie“ geschafft werden:

„Also, die Kinder würden die Leistungen dennoch in Anspruch nehmen. Das müsste ich irgendwie aufbringen. Also ich will sie auf keinen Fall ausschließen. Das ist ja sonst ein Nachteil für die Kinder. Die sehen dann, die anderen sind eine Woche weg [auf Klassenfahrt], das wäre nicht gut, wenn sie nicht mitfahren könnten.“ (Leistungsberechtigte)

Teilweise wird in Erwägung gezogen, die Großeltern oder andere Verwandte um Unterstützung zu bitten, wenn es zur Absicherung der Teilhabeleistungen der Kinder erforderlich sein sollte.

- Die Mehrheit der befragten Leistungsberechtigten geht jedoch davon aus, dass ihre Kinder ohne die BuT-Leistungen Einschränkungen erfahren müssten. Gerade die teuren Leistungen wie Klassenfahrten und Monatstickets könnten sie sich viele der Befragten „vermutlich nicht mehr leisten“, und auch bei der soziokulturellen Teilhabe und beim Mittagessen müsste vielfach reduziert werden.

„Also das wären Mega-Gedanken, die ich mir dann machen müsste. Und meine Kinder würden DEFINITIV keine fünf Tage die Woche das Mittagessen kriegen. Also ich wüsste nicht, wie ich das zahlen soll.“ (Leistungsberechtigte)

„Ohne BuT? Nein, das geht gar nicht. Also Schulbedarf, da müsste ich irgendeine Spende beantragen oder irgendwas, aber ich könnte es selber nicht finanzieren. Ich habe drei Schulkinder, das ist nicht billig. [...] Ich habe ja drei Kinder. Wenn die jetzt alle drei ins Schullandheim fahren müssten, dann könnte ich das auch nicht zahlen. [...] Das wäre eigentlich traurig für die Kinder, denn die freuen sich auf sowas. [...] Die Kinder wären dann ausgeschlossen...“ (Leistungsberechtigte)

Trotz der insgesamt sehr positiven Bewertung der Bildungs- und Teilhabeleistungen schätzten die befragten Leistungsberechtigten die aktuelle Teilhabesituation ihrer Kinder tendenziell kritisch ein. Nur eine Minderheit sieht ihre Kinder gegenüber Kindern aus Familien, die keine Sozialleistungen beziehen müssen, als nicht benachteiligt an. Die Leistungsberechtigten verweisen darauf, dass die BuT-Leistungen in ihrer Reichweite begrenzt sind. Am wenigsten ist dies beim Mittagessen und bei den Ausflügen und Klassenfahrten der Fall. Aber bei Schulbedarf, Schülerbeförderung, Lernförderung und insbesondere bei der soziokulturellen Teilhabe bleiben teilweise deutliche Lücken bestehen. Hinzu kommt, dass die Bildungs- und Teilhabeleistungen viele kulturelle Aktivitäten nicht abdecken. Die Leistungsberechtigten nennen unter anderem die Ferien- und Urlaubsgestaltung, individuelle Ausflüge mit der Familie, Theater- und Ausstellungsbesuche, Kindergeburtstagsfeiern u. ä. Vielen Eltern falle es schwer, ihren Kindern zu erklären, dass sie ihnen diese Dinge nicht oder nicht im gewünschten Maße ermöglichen können. Die Unterschiede zu anderen Kindern aus finanziell besser gestellten Familien seien unübersehbar.

Die Benachteiligung liegt nach Einschätzung der Leistungsberechtigten vor allem in der Einkommenssituation ihrer Haushalte. Dies kompensieren die BuT-Leistungen nur teilweise. Die ohnehin bestehende Benachteiligung wird mitunter noch dadurch verstärkt, dass die Eltern den Bezug von BuT-Leistungen als stigmatisierend empfinden. Ein Teil der befragten Leistungsberechtigten verzichtete allein aus diesem Grund auf die Beantragung von BuT-Leistungen. Für einen relevanten Teil der Befragten stellt es ein Problem dar, dass der Bezug von Bildungs- und Teilhabeleistungen teilweise nicht erfolgen kann, ohne sich als Sozialleistungsempfänger zu 'outen'.

IV.2.6 Wünsche und Verbesserungsvorschläge

Die Leistungsberechtigten wurden in den Interviews danach gefragt, welche Wünsche und Verbesserungsvorschläge sie zu den BuT-Leistungen und zu den damit verbundenen Verfahren und Leistungsprozessen haben. Diese Frage beantworteten die Leistungsberechtigten mit einer Vielzahl unterschiedlichster Kommentare, Ideen, Wünsche und Vorschläge. Ein größerer Teil der Veränderungswünsche bezog sich auf die Sozialleistungen, die dem Grunde nach zu den BuT-Leistungen berechtigen; sie werden hier nicht behandelt. Auch Des Weiteren wurde eine Reihe von Detailvorschlägen zu den Verfahren vor Ort formuliert, auf die in diesem Abschnitt ebenfalls nicht eingegangen werden soll. Im Folgenden werden nur die Kommentare und Ideen zusammenfas-

send dargestellt, die sich auf die BuT-Leistungen selbst beziehen und ihre allgemeine Ausgestaltung betreffen.

Bildungs- und Teilhabeleistungen im Allgemeinen

Ein größerer Teil der Leistungsberechtigten hinterfragte die allgemeinen Zugangsvoraussetzungen zu den BuT-Leistungen, die durch den Bezug einer grundsätzlich zu BuT-Leistungen berechtigenden Sozialleistung definiert sind. Diese seien zu eng, da es darüber hinaus viele Familien gibt, die nur über relativ geringe Einkommen verfügen, gleichwohl aber keine der betreffenden Sozialleistungen beziehen.⁷¹ Für Kinder aus diesen Haushalten sollten die BuT-Leistungen ebenfalls nutzbar sein, alle Kinder sollten die gleichen Rechte haben.

„Aber es gibt wirklich Leute, die arbeiten, die können am Ende des Monats sich nicht das leisten, was die Leute [mit] Hartz IV oder Wohngeld sich leisten können.“ (Leistungsberechtigte)

Weitergehende Vorschläge bezogen sich darauf, Bildungs- und Teilhabeleistungen generell kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise würde man nicht nur alle Kinder erreichen, sondern darüber hinaus auch Stigmatisierung vermeiden und den enormen Abrechnungs- und Verwaltungsaufwand sparen.

In den Interviews zeigte sich, dass es für einen Teil der Leistungsberechtigten ein Problem ist, sich als BuT-Leistungsempfänger/in ‚outen‘ zu müssen. In einigen Fällen verzichteten die Eltern aus diesem Grund auf die Beantragungen der BuT-Leistungen.

Für einen Teil der Leistungsberechtigten stellte die Finanzierung der Ganztags- bzw. Nachmittagsbetreuung für ihre Kinder ein Problem dar. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen decken diese Kosten bislang nicht ab, weshalb ein Teil der Kinder am Nachmittag keine Einrichtung besuchen und deshalb auch nicht am Schulmittagessen teilnehmen kann. Die befragten Leistungsberechtigten schlugen deshalb vor, diese Betreuungskosten ebenfalls über die Bildungs- und Teilhabeleistungen finanzierbar zu machen.

Information und Beratung

Gewünscht wird eine bessere, vollständige und für die Zielgruppe verständliche Information über die BuT-Leistungen und die dazu gehörigen Verfahren. Dazu gehöre auch, dass die Leistungsberechtigten zeitnah über Gesetzesänderungen bzw. Neuregelungen informiert werden. Dies sei im Hinblick auf die Gesetzesänderung vom August 2013 nur in Ausnahmefällen geschehen. Wichtig sei, dass die Informationen in einer einfachen und verständlichen Sprache verfasst sind. Die Leistungsstellen, aber auch die Schulen und Kindertagesstätten sollten stärker und umfassender beraten. Es sollte

⁷¹ Aus den Interviews wurde deutlich, dass den Leistungsberechtigten Regelungen zum Umgang mit übersteigendem Einkommen meist nicht bekannt sind. Insofern sind ihre Einschätzungen zu den aktuellen Zugangsmöglichkeiten zu BuT-Leistungen teilweise defizitär.

darüber nachgedacht werden, eine zentrale Informationsstelle zu den BuT-Leistungen einzurichten.

Dies allein reiche jedoch nicht aus, da es unter den BuT-Leistungsberechtigten Personen gibt, die darüber hinaus auch eine individuelle Unterstützung bei der Beantragung von BuT-Leistungen benötigen. Es wurde deshalb vorgeschlagen, die professionelle Sozialarbeit auszuweiten, damit die Informations-, Beratungs- und Betreuungsaufgaben zur Sicherung des Kindeswohls und der Teilhabe an Bildung und Kultur besser erfüllt werden können.

Verfahren

Viele Leistungsberechtigte wünschten sich „weniger Bürokratie“ bei den Verfahren. Die Eltern sehen die Folgeanträge teilweise dann als überflüssig an, wenn sich zwischenzeitlich keine Änderungen der Lebens- und Einkommenssituation ergeben haben. Es sollte über Pauschalierungen oder die generelle Vereinbarung von Direktzahlungen beim Mittagessen und bei Klassenfahrten und Schulausflügen nachgedacht werden.

Ein Teil der Leistungsberechtigten sprach sich dafür aus, die BuT-Leistung in Form von Geld auszus zahlen, um potentiell stigmatisierende Verfahren in Schulen und Vereinen zu vermeiden.

Eine Reihe von Leistungsberechtigten wünschte sich, dass die Beantragung und Bewilligung der BuT-Leistungen nicht über die Jobcenter erfolgen sollte. Hier wurden viele schlechte Erfahrungen berichtet. Vor allem aber sollten Bildungs- und Teilhabeleistungen für die Kinder nicht durch dieselbe Stelle bearbeitet werden wie die Grundsicherungsleistungen für die Bedarfsgemeinschaften, um die es oft Konflikte und Streitigkeiten gibt.

Schulbedarf

In Bezug auf den Schulbedarf thematisierten die Leistungsberechtigten vor allem, dass die tatsächlichen Kosten deutlich höher sind als die 100 Euro, die über die BuT-Leistungen jährlich zur Verfügung stehen. Dies sollte entsprechend angepasst werden. Die Leistungen sollten den tatsächlichen Bedarf abdecken. Dies bedeutet auch, dass die Leistungen zum Schulbedarf je nach Schulklasse unterschiedlich sein könnten. Bei Einschulung oder für die höheren Klassen müssten sie deutlich höher sein. Angesichts der inzwischen gängigen Praxis in den Schulen sollte „Kopiergeld“ in die Leistungen zum Schulbedarf hinein gerechnet werden.

Moniert wird jedoch auch, dass die Schulen bzw. die Lehrkräfte teilweise nicht genügend im Blick hätten, dass manche Familien bestimmte Kosten für Schulmaterialien nur mit großer Mühe decken können. Manche Forderungen der Schule werden als unnötig angesehen, wie z. B. die Empfehlung, nur bestimmte Markenprodukte zu kaufen.

Schülerbeförderung

Der Zugang zur BuT-Leistung Schülerbeförderung ist aus Sicht vieler Leistungsberechtigter derzeit zu restriktiv geregelt. Dies betrifft zum einen die Definition von 'zumutbaren Schulwegen', Vorgaben zur nächstgelegenen Schule usw., zum anderen aber auch Einschränkungen der Gültigkeit der Schülerfahrkarten sowie die bislang weitgehend nicht akzeptierten Bedarfe für die Mobilität im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Freizeitaktivitäten. Kinder aus Familien mit geringem Einkommen seien deshalb trotz der BuT-Leistung zur Schülerbeförderung häufig benachteiligt und in ihrer Mobilität eingeschränkt.

Vorgeschlagen wird unter anderem, für alle Kinder ab der 5. Klasse ein kostenfreies Schülerticket bereitzustellen, mit dem alle relevanten Wege - nicht nur die von und zur Schule - mit Bus oder Bahn zurückgelegt werden können. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass ggfs. auch ein angrenzender Landkreis oder eine nahe liegende kreisfreie Stadt mit dem Ticket erreichbar sein sollte.

Lernförderung

In Bezug auf die BuT-Leistung Lernförderung haben viele der interviewten Leistungsberechtigten die Leistungsvoraussetzungen kritisch hinterfragt. Sie verstehen nicht, dass nur im Fall der Versetzungsgefährdung ein Anspruch besteht, dass Leistungen immer nur für einen relativ kurzen Zeitraum bewilligt werden können, dass eine Lernförderung zu Beginn des Schuljahres nicht möglich ist und dass die Förderung versagt werden kann, wenn die Nachhilfe sich nicht sofort auch in besseren Schulnoten niederschlägt.

Mittagessen

In Bezug auf das Mittagessen wurde gewünscht, die Ungleichbehandlung von Kindern die im Hort essen, und solchen, die in der Gesamtschule essen, zu beenden. Viele Vorschläge bezogen sich darauf, allen Kindern den Zugang zu einem kostenfreien Mittagessen zu ermöglichen.

„Mittagsverpflegung, da sollten meines Erachtens alle Kinder einfach mitmachen können. Das ist, also mir ging es richtig teilweise schlecht, wenn ich mein Kind mal abhole, wenn ich da Kinder sehe, die sitzen dann da und gucken, das ist total doof. Ich meine, was passiert bei denen dann im Kopf?“ (Leistungsberechtigte)

Soziokulturelle Teilhabe

Die Leistungsberechtigten bewerten die Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe mehrheitlich als nicht ausreichend. Die Freizeitaktivitäten von Kindern und Jugendlichen sollten mehr gefördert werden. Darum sollten die Leistungen in der Höhe aufgestockt und breiter nutzbar gemacht werden. Derzeit reichten die BuT-Leistungen meist nur, um den Mitgliedsbeitrag in *einem* (einzigen) Verein zu finanzieren. Viele Kinder haben aber mehrere Interessen und sollten die Möglichkeit haben, auch in zwei oder

drei Vereinen aktiv zu sein. Die für diese BuT-Leistung geltende Altersgrenze von 18 Jahren sollte angehoben werden, damit auch ältere Schüler/innen davon Gebrauch machen können.

Finanziert werden sollten nicht nur Vereinsbeiträge, sondern auch die Kosten bzw. Leihgebühren für Musikinstrumente und andere Ausrüstungsgegenstände, ohne die die Freizeitaktivitäten nicht genutzt werden können, sowie darüber hinaus auch kulturelle Freizeitaktivitäten der Familien. Ausdrücklich einbezogen werden sollten Aktivitäten in den Ferien, z.B. durch einen Ferienpass oder Ähnliches, womit die Kinder das Schwimmbad besuchen, an Ausflügen der Ferienbetreuung teilnehmen, zu günstigeren Konditionen Eintritt in Freizeitparks erhalten könnten usw. Ferienfahrten der Kinder sollten - ebenso wie Klassenfahrten - über BuT finanziert werden können.

Neben der Erhöhung des Leistungsumfangs wird von vielen Leistungsberechtigten auch eine stärkere Förderung der Angebotsseite gewünscht. Die Vorschläge beziehen sich zum einen auf die Sicherung eines breiteren Angebots - insbesondere im ländlichen Raum, zum anderen auf eine stärkere finanzielle Förderung der Anbieter. Ein Teil der Leistungsberechtigten sieht hierin einen besseren Weg zur Sicherung der Teilhabe für Kinder. Wenn die Vereine besser ausgestattet und finanziert würden, könnten alle Kinder die Angebote zu günstigen Preisen oder sogar kostenfrei nutzen.

V Ergebnisse zum Erfüllungsaufwand

Nachfolgend wird im Zuge des Teilprojekts „Messung des Erfüllungsaufwands“ durch das Statistische Bundesamt die Höhe des Erfüllungsaufwands (Zeit- und Kostenaufwände) dargestellt, welcher den Leistungsberechtigten, Leistungsanbietern, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) entsteht. Nachdem überblicksartig die Projektergebnisse (Abschnitt V.1) präsentiert worden sind, werden die Grundlagen und Vorarbeiten zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands erörtert (Abschnitt V.2). So werden zunächst die Projektziele (Abschnitt V.2.1) benannt. Weiterhin wird der Ablauf der Vorbefragungen aufgezeigt (Abschnitt V.2.2). Im Wesentlichen geht es bei alledem darum, dass im Vorfeld der Haupterhebung einführende Gespräche mit unterschiedlichen Akteuren geführt wurden, um die Abläufe und Arbeitsprozesse der Akteure im Kontext des Bildungspakets kennenzulernen. Auf der Basis dieser Vorgespräche konnten sodann die Erhebungsbögen für die späteren Befragungen zum Zeit- und Kostenaufwand der einzelnen Akteure entwickelt werden. Die Vorgehensweise bei der Erhebung des Erfüllungsaufwands wird gleichfalls transparent gemacht (Abschnitt V.2.3). Zusätzlich sollen die methodischen Grundlagen geschildert werden, um ein hinreichendes Verständnis für die Methodik des Erfüllungsaufwands zu erzeugen (Abschnitt V.2.4). Schließlich werden der Berechnungsweg und die wesentlichen Hypothesen zur Abschätzung der Fallzahlen erklärt, welchen neben den Zeit- und Kostenaufwänden eine zentrale Bedeutung bei der Berechnung des Erfüllungsaufwands zukommt (Abschnitt V.2.5). In den Abschnitten V.3 bis V.6 erfolgt die Darstellung des ermittelten Erfüllungsaufwands für die genannten vier Akteure. Dort werden die unterschiedlichen Zeit- und Kostenaufwände tabellarisch und grafisch abgebildet. Zudem werden unter anderem Hintergründe beleuchtet, warum und bei welchen Aktivitäten die einzelnen Zeitaufwände entstehen. Hierbei wird der Erfüllungsaufwand differenziert nach den sieben BuT-Leistungsarten (eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten, persönlicher Schulbedarf, Schülerbeförderung, Lernförderung, gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und soziokulturelle Teilhabe) ausgewiesen. Darüber hinaus wurden die interviewten Akteure vom Statistischen Bundesamt dazu befragt, inwieweit sie gegebenenfalls Ideen zur Verringerung des Erfüllungsaufwands haben. Eine qualitative oder quantitative Beschränkung bzw. Einschätzung dieser Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge erfolgte nicht. Die Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge werden abschließend in Abschnitt V.7 vorgestellt.

V.1 Projektergebnisse im Überblick

Der laufende Erfüllungsaufwand pro Jahr ist für die Leistungsberechtigten, Leistungsanbieter, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen ermittelt worden. Es handelt sich um diejenigen Akteure, die maßgeblich an der Umsetzung des Bildungspakets beteiligt sind.

Die Berechnung des Erfüllungsaufwands erfolgt grundsätzlich aus der Multiplikation von Zeitaufwand pro Fall, Periodizität (Antrags- und Abrechnungshäufigkeit), Lohnsatz und Fallzahlen. Die Lohnsätze wurden akteurs- und leistungsartspezifisch festgelegt. Bei den Leistungsberechtigten werden die Zeitaufwände nicht monetarisiert. Zusätzlich wurden gegebenenfalls anfallende Sachkosten berücksichtigt.

Tab. V.1-1: Zeitaufwand nach Akteuren je Leistungsart

	Bezug	Leistungs- berechtigte*	Leistungs- anbieter*	Leistungs- stellen*	Schul- und Kita- verwaltungen*
		<i>Min.</i>			
Eintägige Ausflüge	<i>pro Fall</i>	33,7	8,8	30,2	–**
	<i>pro Jahr</i>	67,3	17,5	60,3	–**
Mehrtägige Fahrten	<i>pro Fall</i>	37,6	9,0	33,1	–**
	<i>pro Jahr</i>	37,6	9,0	33,1	–**
Schulbedarf	<i>pro Fall</i>	30,6	0	14,7	0
	<i>pro Jahr</i>	54,2	0	26,5	0
Schülerbeförderung	<i>pro Fall</i>	35,6	0	32,5	0
	<i>pro Jahr</i>	63,1	0	87,5	0
Lernförderung	<i>pro Fall</i>	76,7	41,9	42,6	8,0
	<i>pro Jahr</i>	153,3	83,9	85,3	16,0
Mittagsverpflegung	<i>pro Fall</i>	35,6	10,6	38,0	3,5
	<i>pro Jahr</i>	63,1	94,0	108,5	6,2
Teilhabe	<i>pro Fall</i>	45,6	22,5	37,6	0
	<i>pro Jahr</i>	80,8	72,8	74,9	0

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Aufwände entstehen einzig in der Funktion als Leistungsanbieter.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Um den *Zeitaufwand* zu ermitteln, sind die Leistungsberechtigten und die Mitarbeiter/innen von Leistungsanbietern, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen mittels eines Erhebungsbogens telefonisch oder vor Ort befragt worden. Aus der Multiplikation des Zeitaufwands pro Fall mit der jeweiligen Periodizität ergibt sich der Zeitaufwand pro Fall und Jahr.

In Tabelle V.1-1 wird ersichtlich, dass die höchsten Zeitaufwände pro Jahr bei den Leistungsarten Lernförderung (Leistungsberechtigte sowie Schul- und Kitaverwaltungen) bzw. gemeinschaftliche Mittagsverpflegung (Leistungsanbieter und Leistungsstellen) anfallen. Dieses Ergebnis ist bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung allerdings der hohen Abrechnungshäufigkeit geschuldet. Wird dagegen der Zeitaufwand pro Fall betrachtet, stellt sich für alle vier Akteure die Leistungsart Lernförderung als am zeitintensivsten dar.

Keine Zeitaufwände entstehen bei den Leistungsanbietern für die Leistungsart Schülerbeförderung sowie bei den Schul- und Kitaverwaltungen für die Leistungsarten persönlicher Schulbedarf, Schülerbeförderung und soziokulturelle Teilhabe (Nullaufwand). Weiterhin fällt kein Zeitaufwand bei den Leistungsanbietern für die Leistungsart persönlicher Schulbedarf an, weil diese dort nicht involviert sind. Entsprechend verhält es sich bei den Schul- und Kitaverwaltungen hinsichtlich der Leistungsarten eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten, insoweit Schulen und Kitas definitorisch für diese beiden Leistungsarten ausschließlich als Leistungsanbieter im Zusammenhang mit dem Bildungspaket auftreten können.

Tab. V.1-2: Fallzahlen nach Akteuren und Prozessblöcken

	Leistungs- berechtigte	Leistungs- anbieter	Leistungs- stellen	Schul- und Kita- verwaltungen
Eintägige Ausflüge				
Antragstellung	399.208	399.208	399.208	-*
Antragsbearbeitung	-*	-*	399.208	-*
Abrechnung	-*	345.980	345.980	-*
Mehrtägige Fahrten				
Antragstellung	452.436	452.436	452.436	-*
Antragsbearbeitung	-*	-*	452.436	-*
Abrechnung	-*	345.980	345.980	-*
Schulbedarf				
Antragstellung	351.481	351.481	1.563.566	351.481
Antragsbearbeitung	-*	-*	1.563.566	-*
Abrechnung	-*	-*	1.513.665	-*
Schülerbeförderung				
Antragstellung	249.505	249.505	249.505	249.505
Antragsbearbeitung	-*	-*	249.505	-*
Abrechnung	-*	199.604	199.604	-*
Lernförderung				
Antragstellung	66.535	66.535	66.535	66.535
Antragsbearbeitung	-*	-*	66.535	-*
Abrechnung	-*	33.267	33.267	-*
Mittagsverpflegung				
Antragstellung	851.644	851.644	851.644	596.151
Antragsbearbeitung	-*	-*	851.644	-*
Abrechnung	-*	638.733	638.733	-*
Teilhabe				
Antragstellung	319.367	319.367	319.367	319.367
Antragsbearbeitung	-*	-*	319.367	-*
Abrechnung	-*	239.525	239.525	-*

*Prozessblock kommt bei dem Akteur nicht vor.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Zusätzlich zum Zeitaufwand sind die *Fallzahlen* bei der Berechnung des Erfüllungsaufwands von zentraler Bedeutung. Für die beiden Prozessblöcke Antragstellung und Abrechnung gibt es unterschiedliche Fallzahlen, weil nicht jede Antragstellung positiv beschieden bzw. nicht jede bewilligte Leistung tatsächlich genutzt wird. Darüber hinaus

ist für die Leistungsstellen mit der Antragsbearbeitung ein weiterer Prozessblock relevant. Die Fallzahlen für diesen Prozessblock sind identisch mit den Fallzahlen für den Prozessblock Antragstellung.

Für die Leistungsberechtigten, Leistungsanbieter sowie Schul- und Kitaverwaltungen sind die höchsten Fallzahlen bei der Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung ausgewiesen (siehe Tab. V.1-2). Dagegen ist bei den Leistungsstellen der persönliche Schulbedarf die Leistungsart mit der höchsten Fallzahl. Die niedrigsten Fallzahlen sind bei der Leistungsart Lernförderung zu finden.

Tab. V.1-3: Erfüllungsaufwand pro Jahr nach Akteuren je Leistungsart

	Leistungsberechtigte		Leistungsanbieter	Leistungsstellen	Schul- und Kitaverwaltungen
	Zeitaufwand	Sachkosten	Erfüllungsaufwand*		
	<i>Tsd. Std.</i>	<i>Tsd. EUR</i>	<i>Tsd. EUR</i>		
Eintägige Ausflüge	448	1.836	3.745	15.370	-**
Mehrtägige Fahrten	284	1.176	2.112	9.465	-**
Schulbedarf	318	1.244	0	26.689	0
Schülerbeförderung	262	1.546	0	13.032	0
Lernförderung	170	732	2.469	3.461	828
Mittagsverpflegung	895	3.580	24.566	53.266	1.918
Teilhabe	430	2.106	10.948	14.752	0
Insgesamt*	2.806	12.220	43.839	136.035	2.747

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Aufwände entstehen einzig in der Funktion als Leistungsanbieter.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Beim *Erfüllungsaufwand* pro Jahr stellt sich die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung für alle Akteure als die Leistungsart mit dem höchsten Erfüllungsaufwand dar (siehe Tab. V.1-3), was vor allem den hohen Fallzahlen geschuldet ist. Für die Leistungsarten persönlicher Schulbedarf und Schülerbeförderung entsteht bei den Leistungsanbietern sowie den Schul- und Kitaverwaltungen keinerlei Erfüllungsaufwand. Gleiches gilt bei den Schul- und Kitaverwaltungen für die Leistungsart soziokulturelle Teilhabe. Für die Leistungsarten eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten fällt bei den Schul- und Kitaverwaltungen kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand an, weil sie hier lediglich als Leistungsanbieter auftreten. Der niedrigste Erfüllungsaufwand bei allen Akteuren ist für die Leistungsart Lernförderung zu konstatieren. Hierfür zeichnet vor allem die geringste Fallzahl verantwortlich.

Nachfolgend werden die zentralen Ergebnisse für die jeweiligen Akteure kompakt im Überblick dargestellt:

Leistungsberechtigte

- Der Erfüllungsaufwand für die Leistungsberechtigten beträgt rund 2,8 Mill. Stunden (inkl. Wege- und Wartezeiten) und rund 12,2 Mill. Euro im Jahr.
- Die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung löst die höchsten Sachkosten in Höhe von rund 3,6 Mill. Euro pro Jahr aus.
- Als zeitaufwändigste Leistungsart erweist sich die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung mit rund 895 Tsd. Stunden pro Jahr.
- Die Beantragung der Lernförderung verursacht bei den Leistungsberechtigten mit 153,3 Minuten pro Fall und Jahr (mit Wege- und Wartezeiten) den höchsten Zeitaufwand.
- Je Antragsstellung ist für alle Leistungsarten eine Wegezeit in Höhe von 9,4 Minuten und eine Wartezeit in Höhe von 3,3 Minuten zu beziffern.
- Die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung weist mit rund 852 Tsd. die höchste Fallzahl auf.
- Die Leistungsberechtigten empfinden die Antragstellung bei allen Leistungsarten überwiegend als einfach oder eher einfach.
- Die Bearbeitungsdauer wird von der Mehrheit der Leistungsberechtigten bei allen sieben Leistungsarten als zügig oder eher zügig eingeschätzt.

Leistungsanbieter

- Den Leistungsanbietern entsteht im Kontext des Bildungspakets ein Erfüllungsaufwand von rund 43,8 Mill. Euro pro Jahr.
- Die Sachkosten haben mit einem Anteil von 5,4 Prozent (rund 2,4 Mill. Euro) im Vergleich zu den Personalkosten eine untergeordnete Bedeutung für den Erfüllungsaufwand pro Jahr.
- Mit rund 24,6 Mill. Euro erzeugt die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung 56 Prozent des gesamten Erfüllungsaufwands pro Jahr.
- Der höchste Zeitaufwand pro Fall und Jahr wird mit 94 Minuten durch die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung hervorgerufen.
- Die höchsten Fallzahlen von rund 852 Tsd. Antragstellungen und rund 639 Tsd. Nutzungen entfallen auf die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung.
- Keinerlei zusätzlicher Zeit- und Kostenaufwand ergibt sich durch die Leistungsart Schülerbeförderung; es liegen ausschließlich Sowieso-Kosten vor.

Leistungsstellen

- Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Umsetzung des Bildungspakets beträgt für die Leistungsstellen rund 136 Mill. Euro pro Jahr.
- Mit rund 97,5 Mill. Euro pro Jahr bestehen knapp 72 Prozent des Erfüllungsaufwands aus Personalkosten.
- Die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung ist mit rund 53,3 Mill. Euro für 39,2 Prozent des gesamten Erfüllungsaufwands verantwortlich.
- Mit 108,5 Minuten pro Fall und Jahr beanspruchen Anträge auf gemeinschaftliche Mittagsverpflegung den höchsten Zeitaufwand.
- Die Leistungsart persönlicher Schulbedarf weist mit rund 1.564 Tsd. Anträgen und rund 1.514 Tsd. Nutzungen die höchsten Fallzahlen auf.
- Die Bearbeitung von Folgeanträgen ist für alle Leistungsarten weniger zeitaufwändig als die Bearbeitung von Erstanträgen.
- Die Verfahrensdauer vom Eingang des Antrags bis zur Bescheidung hängt entscheidend von der Vollständigkeit der Antragsunterlagen ab.

Schul- und Kitaverwaltungen

- In Schul- und Kitaverwaltungen entsteht ein Erfüllungsaufwand von rund 2,7 Mill. Euro pro Jahr.
- Den höchsten Erfüllungsaufwand löst die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung mit rund 1,9 Mill. Euro pro Jahr aus.
- Den höchsten Zeitaufwand erzeugt die Leistungsart Lernförderung mit 16 Minuten pro Fall und Jahr.
- Der gesamte Erfüllungsaufwand pro Jahr besteht aus Personalkosten; Sachkosten fallen nicht an.
- Mit rund 596 Tsd. weist die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung die höchste Fallzahl auf.
- Bei den Leistungsarten persönlicher Schulbedarf, Schülerbeförderung und soziokulturelle Teilhabe sind die Schul- und Kitaverwaltungen in der Regel nicht involviert, weshalb sich dort keine Zeit- und Kostenaufwände ergeben.
- Schulen und Kitas werden bei den Leistungsarten eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten einzig als Leistungsanbieter tätig.

V.2 Vorbereitung und Durchführung der Messung des Erfüllungsaufwands

V.2.1 Projektziele

Auf der Grundlage des Arbeitsprogramms „Bessere Rechtsetzung“ vom 28. März 2012 führt die Bundesregierung in ausgewählten Lebens- und Rechtsbereichen Untersuchungen zum Erfüllungsaufwand durch. Ziel des vorliegenden Projekts des Statistischen Bundesamtes ist die Ermittlung des laufenden Erfüllungsaufwands, der den Normadressaten Bürger/innen, Wirtschaft und Verwaltung bei der Umsetzung des Bildungspakets nach §§ 28, 29 SGB II, §§ 34, 34a SGB XII, § 6b BKGG sowie § 2 AsylbLG entsteht. Das Bildungs- und Teilhabepaket begründet einen Rechtsanspruch auf sieben Leistungsarten:

- Eintägige Schul- und Kitaausflüge
- Mehrtägige Klassen- und Gruppenfahrten
- Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf
- Schülerbeförderung
- Lernförderung
- Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung
- Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben

Die Untersuchung des laufenden Erfüllungsaufwands erfolgt für die vier maßgeblich an der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets beteiligten Akteure: Leistungsbererechtigte, Leistungsanbieter, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen. Die Zeit- und Kostenaufwände werden separat für die vom Statistischen Bundesamt identifizierten Prozessblöcke Antragstellung, Antragsbearbeitung und Antragsabrechnung ausgewiesen. Darüber hinaus soll bei den Leistungsstellen die Zeitdauer von der Antragstellung bis zur Bescheidung der einzelnen Leistungen ermittelt werden.

Die Identifizierung von Vereinfachungsvorschlägen stellt eine weitere Zielsetzung des Teilprojekts dar. Hierdurch werden bestehende und zukünftige Handlungsoptionen für die untersuchten Prozesse sichtbar gemacht.

V.2.2 Vorbereitung der Messung

Vorbefragungen

Um den Untersuchungsgegenstand inhaltlich zu erfassen und ein geeignetes Messkonzept entwickeln zu können, wurden Vorbefragungen durchgeführt. Aufgrund der Vielfalt der kommunalen Umsetzung des Bildungspakets war es erforderlich, zunächst typische Prozessabläufe und regelmäßig anfallende Aktivitäten zu identifizieren.

Gleichzeitig galt es, die unterschiedlichen Rollen der beteiligten Akteure zu analysieren und in den Gesamtprozess einzuordnen.

Die Vorbefragungen stützten sich auf drei Säulen:

- Vor-Ort-Interviews,
- telefonische Interviews,
- Internetrecherchen.

Von den insgesamt 25 leitfadengestützten Vor-Ort-Interviews wurden sechs mit Leistungsstellen (Landratsämter, Jobcenter) und zwölf mit Leistungsanbietern (Schulen, Kitas, Musikschulen, Vereinen, Catering-Unternehmen) geführt. Sieben Schulsozialarbeiter/innen gaben stellvertretend für die Leistungsberechtigten Auskünfte zur Antragstellung. Zusätzlich fanden 45 telefonische Interviews mit Anbietern von BuT-Leistungen statt. Ein Vergleich bundesweiter ausgewählter Antragsformulare ergänzte die vorbereitenden Tätigkeiten.

Als Ergebnis der Vorbefragungen bestätigte sich, dass in die anschließende Hauptbefragung vier Akteure – die Leistungsberechtigten, Leistungsanbieter, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen⁷² – einzubeziehen sind. Als weiteres Resultat der Vorbefragungen konnte, trotz der Umsetzungsvielfalt bei BuT, ein allgemeingültiger Prozessablauf identifiziert werden, der sich in folgende Prozessblöcke gliedern lässt:

- Antragstellung (alle Akteure),
- Antragsbearbeitung (nur Leistungsstellen),
- Abrechnung (Leistungsberechtigte, Leistungsanbieter und Leistungsstellen).

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Antrags-, Bearbeitungs- und Abrechnungsspezifika der einzelnen Leistungsarten einen Einfluss auf die Höhe des Erfüllungsaufwands haben. Dagegen sind die Unterschiede zwischen den Rechtskreisen meist organisatorisch bedingt. Einzige Ausnahme bildet die Leistungsart persönlicher Schulbedarf, deren Beantragung lediglich im Rechtskreis Bundeskindergeldgesetz (§ 6b BKG) erforderlich ist. Weil der Erfüllungsaufwand nicht trennscharf den Rechtskreisen zugeordnet werden kann, ist eine Messung der laufenden Zeit- und Kostenaufwände für die Hinwirkungspflichten gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 ff. SGB II nicht möglich.

Hervorzuheben ist eine Besonderheit im Prozessblock Antragstellung, weil die Beantragung unter Umständen nicht bzw. nicht vollständig durch die Leistungsberechtigten selbst erfolgt. Vielmehr werden an dieser Stelle aktive Unterstützungsleistungen durch andere Akteure erbracht. Diese Hilfestellungen werden im Folgenden als „stellvertretender Bürgeraufwand“ bezeichnet. Die damit verbundenen Aufwände sind denjenigen Akteuren zuzurechnen, welche die Unterstützungsleistungen erbringen.

⁷² In diesem Projekt wird unter Kitaverwaltung die organisatorische Arbeit in einer Kita verstanden, die (anders als in Schulen) nicht in einem separaten Sekretariat erbracht, sondern üblicherweise von der Kitaleitung übernommen wird.

Die bundesweit durchgeführte Analyse der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Anträge auf BuT-Leistungen ergab, dass allein aus dem Umfang und der Gestaltung der Antragsformulare keine verlässlichen Rückschlüsse auf den damit verbundenen Zeitaufwand gezogen werden können. Auch die verschiedenen Antragstypen (beispielsweise Sammelantrag und Einzelantrag) differieren im Hinblick auf die Anzahl der geforderten Informationen und Nachweise nur geringfügig.

Entwicklung der Leitfäden und Erhebungsbögen

Auf Grundlage der erlangten Praxiseinblicke sind im Anschluss an die Vorbefragungen Erhebungsbögen entwickelt worden, die sich sowohl nach Akteuren als auch nach Leistungsarten voneinander unterscheiden. Für die Leistungsstellen und Leistungsanbieter wurden zur Erhebung allgemeiner und struktureller Daten zusätzlich Vorabfragebögen konzipiert (siehe Anhänge A.V-1 und A.V-3 bis A.V-7). Zur Erfassung der Zeit- und Kostenaufwände erfolgte die Erstellung spezifischer Erhebungsbögen in Anlehnung an den chronologischen Prozessablauf. Den Prozessblöcken Antragstellung, Antragsbearbeitung und Abrechnung wurden dabei detaillierte Prozessschritte zugewiesen (siehe Anhänge A.V-2 und A.V-8). Dieses Vorgehen ist gewählt worden, um eine vollständige und vergleichbare Erfassung der einzelnen Arbeitsschritte zu gewährleisten.

Insoweit nach der Methodik des erweiterten Standardkosten-Modells die Ausweisung der Zeitaufwände nach Aktivitäten erfolgt, war es unverzichtbar, eine entsprechende Möglichkeit der Zuordnung zu schaffen. Während in der Vorspalte des Erhebungsbogens die einzelnen Prozessschritte aufgelistet wurden, enthielt die Kopfzeile alle relevanten Aktivitäten (Beratung, Unterstützung bei der Antragstellung, Erstellung von Nachweisen⁷³, Sachbearbeitung, Prüfung, interne Kommunikation, externe Kommunikation, Datenübermittlung und Archivierung).

Beispielhafte Zuordnung der Aktivitäten bei der Messung in den Leistungsstellen: Beim Prozessschritt 2.6. „Rückfragen/Nachforderung fehlender Angaben, Unterschriften bzw. Nachweise beim Leistungsberechtigten“ sind Aufwände bei den Aktivitäten Sachbearbeitung, externe Kommunikation, Datenübermittlung und Archivierung denkbar. Es ist jedoch nicht möglich, dass der Aktivität „Prüfung“ Zeiten zugewiesen werden, weil diese etwa unter dem Prozessschritt 2.3. „Vollständigkeitsprüfung der Angaben im Antragsformular und der beizufügenden Nachweise“ zu erfassen wären.

Für die Leistungsberechtigten sowie die Schul- und Kitaverwaltungen wurden separate Leitfäden für Telefoninterviews entworfen (siehe Anhänge A.V-10 bis A.V-16 und A.V-17 bis A.V-19), die sich in mehrere Themenblöcke gliedern und Fragen zu allgemeinen Aspekten sowie zum Zeit- und Kostenaufwand enthalten.

⁷³ Die Erstellung von Nachweisen ist nur für die Leistungsanbieter relevant.

Auswahl der Kommunen

In Abstimmung mit dem Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) wurde vom Statistischen Bundesamt deren angewandte Methodik zur Kommunenauswahl übernommen. Daher ist jeder der vom SOFI ausgewählten 29 Kommunen ein statistischer Zwilling zugeordnet worden.

Statistische Zwillinge weisen die gleichen Ausprägungen in denjenigen Merkmalen auf, die bei dieser Erhebung von Interesse sind und von denen angenommen wird, dass sie einen Einfluss auf die Ergebnisse haben könnten.

Für die Fallauswahl des SOFI waren insgesamt acht Merkmale maßgeblich:

- Zugehörigkeit zu einem Bundesland,
- Städtestruktur (Arten der kommunalen Gebietskörperschaften in Zusammenhang mit einer Klasseneinteilung nach Einwohnerzahlen),
- Aufgabenwahrnehmung nach SGB II (gemeinsame Einrichtung bzw. zugelassener kommunaler Träger),
- Ämterzuständigkeit (Formen der Organisation bezüglich der Anzahl der bei der Bescheiderstellung involvierten Ämter, z. B. zentralisiert in einem Amt für alle Rechtskreise, dezentralisiert in mehreren Ämtern),
- Information und Beratung der Leistungsberechtigten (Formen der Hinwirkungspflichten wie z. B. besondere Beratungsangebote, Beratung bei der Antragstellung der Grundleistung),
- dezentrale Antragstellung (Möglichkeit der Antragstellung auch in nicht bescheidenden Stellen, z. B. in Schulen/Kitas oder Gemeindeämtern),
- Leistungsgewährung in Gutscheinform (Ausgabe der Gutscheine an die Leistungsberechtigten als Form der Abrechnung),
- Vorhandensein eines Kartensystems für Leistungsempfänger (Nachweis für die BuT-Berechtigung und Leistungsgewährung).

Zur Bestimmung eines statistischen Zwillings für jede Kommune wurde eine Übereinstimmung von sieben der acht aufgeführten Merkmale angestrebt. Das Merkmal Bundesland ist bei der Fallauswahl ausgeschlossen worden, da sich unter Berücksichtigung dieses Merkmals kaum statistische Zwillinge gefunden hätten. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass sich die Zeit- und Kostenaufwände zwischen den Bundesländern grundsätzlich nicht voneinander unterscheiden. Um trotzdem eine Befragung im gesamten Bundesgebiet zu gewährleisten, wurde auf eine regionale Streuung der Kommunen geachtet (Nord, Süd, Ost, West).

Für zehn der 29 von SOFI ausgewählten Kommunen konnte mindestens ein statistischer Zwilling mit sieben übereinstimmenden Merkmalen gefunden werden. Bei den verbleibenden 19 Kommunen wurde sukzessiv auf die Übereinstimmung einzelner Va-

riablen verzichtet. Das Resultat ist eine Liste mit 29 Kommunen, die zum Teil Übereinstimmungen mit sieben, zum Teil aber auch nur mit sechs oder fünf Merkmalen aufweisen.

Für Kommunen mit mehreren statistischen Zwillingen musste eine Methode zur objektiven Auswahl gefunden werden. Dazu wurden zusätzlich diejenigen Merkmale herangezogen, die mutmaßlich einen Einfluss auf den Erfüllungsaufwand haben. So ist etwa die Potenzialdichte in den Kommunen einbezogen worden, also der prozentuale Anteil der BuT-Berechtigten an allen Einwohnern unter 25 Jahre.

V.2.3 Vorgehensweise bei der Messung

Messung des Erfüllungsaufwands bei den Leistungsstellen

Geplante Kommunen:	10 bis 15
Realisierte Kommunen:	13
Realisierte Interviews:	20

Ziel war es, zehn bis 15 der 29 ausgewählten Kommunen zu interviewen. Die Teilnahmebereitschaft wurde zunächst bei denjenigen Kommunen erfragt, welche als statistische Zwillinge die meisten Übereinstimmungen mit den vom SOFI ausgewählten Kommunen aufwiesen. Im Ergebnis signalisierten 13 Kommunen ihre Befragungsbereitschaft. Vom 24. Februar bis 12. Mai 2014 wurden dort Vor-Ort-Interviews geführt.

Wer wurde befragt?

Der Erfüllungsaufwand ist jeweils für alle zuständigen Leistungsstellen einer Kommune ermittelt worden. Je nach kommunaler Organisationsform haben die Befragungen entweder bei einer zentralen BuT-Stelle oder bei mehreren Leistungsstellen (z. B. Landratsamt und Jobcenter) stattgefunden. Interviewt wurden diejenigen Mitarbeiter/innen, die in den Leistungsstellen unmittelbar mit der Bearbeitung der BuT-Anträge betraut sind. Zur Vorbereitung der Interviews wurden bereits im Vorfeld der Vorabfragebogen und der Erhebungsbogen zur Verfügung gestellt.

Wie wurde befragt?

Zum Einstieg in die Interviews sind mit Hilfe des Vorabfragebogens (siehe Anhang A.V-1) aufwandsrelevante Faktoren ausfindig gemacht worden, um diese in der nachgelagerten Zeit- und Kostenerhebung berücksichtigen zu können. Konkret wurden Unterschiede zwischen den Leistungsarten, Erst- und Folgeanträgen sowie Rechtskreisen erfragt, die für die spätere Berechnung des Erfüllungsaufwands erforderlich waren. Darüber hinaus sollte Arbeitsaufwand sichtbar gemacht und quantifiziert werden, der außerhalb der Antragsbearbeitung einen Erfüllungsaufwand verursachen könnte, aber nicht Bestandteil des Erhebungsbogens ist. Dazu gehören beispielsweise die Durchführung von Schulungen mit BuT-relevanten Themen, Pressearbeit oder die Kooperation mit Leistungsanbietern.

Die Sachbearbeiter/innen wurden weiterhin gebeten, die Gesamtverfahrensdauer in Werktagen zu schätzen oder, sofern dies möglich war, dem Statistischen Bundesamt hierzu eine anonymisierte stichprobenartige Auswertung eigener Daten zur Verfügung zu stellen. Soweit diese Auswertung in Wochentagen geführt worden ist, erfolgte eine Umrechnung in Werktage. Als Unterscheidungskriterien wurden die Leistungsart sowie die Vollständigkeit der eingereichten Antragsunterlagen gewählt, da diesen nach Erkenntnissen aus den Vorbefragungen der bedeutendste Einfluss auf die Bearbeitungsdauer zugeschrieben wird. Zur späteren Berechnung des gesamten Erfüllungsaufwands pro Jahr war es ferner erforderlich, das Mengenverhältnis von Erst- zu Folgeanträgen bestimmen zu lassen.

Die Verfahrensdauer, also die Zeitdauer vom Eingang des vollständigen Antrags bis zur Bescheidung (in Werktagen), stellt keinen Erfüllungsaufwand dar. Sie kann gegebenenfalls mit der tatsächlichen Antragsbearbeitungszeit (in Minuten) verglichen werden, um auf diese Weise das Potenzial zur Verfahrensbeschleunigung aufzuzeigen, wenn beispielsweise Liege- und Wegezeiten innerhalb von Behörden reduziert würden. Darüber hinaus können diese Angaben der Wartezeit bis zur Bescheidung gegenübergestellt werden, die von den Leistungsberechtigten subjektiv eingeschätzt wurde.

Zu Beginn der Zeit- und Kostenerhebung wurde erörtert, ob bzw. inwieweit der im Erhebungsbogen vorgegebene Prozess den tatsächlichen Ablauf in der Praxis der Kommune abbildet. Außerdem ist die Gelegenheit eingeräumt worden, evtl. fehlende Prozessschritte zu beschreiben und die hierfür anfallenden Zeiten zu quantifizieren.

Entlang des Erhebungsbogens wurden anschließend für jeden einzelnen der 22 Prozessschritte die Zeit- und Kostenaufwände erhoben und Abweichungen erfragt. Typische Fragestellungen hierbei waren:

- Kommt dieser Prozessschritt vor? Wenn ja, in wie viel Prozent aller Fälle?
- Wie hoch ist der Zeitaufwand pro Fall für die Ausführung des Prozessschritts?
- Fallen Kosten an? Um welche Kosten handelt es sich? Wie hoch sind die Kosten pro Fall?
- Auf welche Aktivitäten entfällt der bezifferte Zeitaufwand?
- Unterscheidet sich der Aufwand zwischen den Leistungsarten?
- Bestehen Unterschiede im Zeitaufwand zwischen Erst- und Folgeantrag?
- Existieren Abweichungen aufgrund der Rechtskreise?

Zur Erhöhung der Datenbasis des SOFI wurden zwei zusätzliche Fragen gestellt (siehe Anhang A.V-1), und zwar zu

- Schwerpunkten, die in den Kommunen bei der Gestaltung der Leistungsprozesse gesetzt wurden (Frage 9) und zu
- Sachverhalten, die sich hemmend oder fördernd auf die Inanspruchnahme der Leistungen auswirken (Frage 10).

Übersicht V.2-1: Prozessblöcke und Prozessschritte in den Leistungsstellen

1.	Antragstellung
1.1	Beratung von Leistungsberechtigten
1.2	Aktive Unterstützung der Leistungsberechtigten bei der Antragstellung
1.3	Erinnerung an erforderliche Neubeantragung
2.	Antragsbearbeitung
2.1	Interne Verteilung des eingehenden Antrags nach Zuständigkeit
2.2	Ggf. Weiterleitung des eingehenden Antrags an die zuständige Behörde
2.3	Vollständigkeitsprüfung der Angaben im Antragsformular und beizufügender Nachweise
2.4	Inhaltliche Bearbeitung des Falls (z. B. Prüfung der Anspruchsberechtigung)
2.5	Abstimmung mit anderen Stellen/Behörden bzgl. vorrangiger Leistungen
2.6	Ggf. Rückfragen/Nachforderungen fehlender Angaben, Unterschriftsleistungen bzw. Nachweise
2.7	Einpfelegen der Daten in die Fachanwendung
2.8	Anlegen/Ergänzen einer Handakte
2.9	Ausfertigung des Bescheids
2.10	Ggf. Erstellung von Gutscheinen
2.11	Versand des Bescheids und ggf. der Gutscheine an Leistungsberechtigte
2.12	Versand eines Informationsschreibens über die Bewilligung an den Anbieter
2.13	Ablage in der Handakte, elektronische Archivierung
3.	Abrechnung
3.1	Ggf. interne Weiterleitung der Rechnungen an die zuständige Stelle
3.2	Prüfung von zur Abrechnung eingereicherter Nachweise
3.3	Einpfelegen der Daten in die Fachanwendung
3.4	Überweisung an Leistungsanbieter
3.5	Überweisung/Auszahlung an Leistungsberechtigte
3.6	(Elektronische) Dokumentation der Abrechnung

Zum Abschluss des Interviews wurde den Mitarbeiter/innen der Leistungsstellen die Gelegenheit eingeräumt, Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge zu benennen.

Messung bei den Leistungsanbietern

Geplante Kommunen:	6 - 7
Realisierte Kommunen:	7
Geplante Interviews:	90 - 105 (ca. 15 pro Kommune)
Realisierte Interviews:	102

Die telefonische Befragung der Leistungsanbieter wurde in sieben der 13 Ausgangskommunen durchgeführt. Die Auswahl der Kommunen ist anhand einer Zufallsstichprobe vorgenommen worden. Dafür wurde mittels einer nach Regionen (Nord, Süd, Ost, West) geschichteten Grundgesamtheit eine Quotenauswahl getroffen, um eine regionale Streuung zu gewährleisten.

Wer wurde befragt?

Bei Leistungsanbietern handelt es sich zum einen um Schulen und Kitas, die typischerweise die Leistungsarten eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten anbieten, aber auch für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung zuständig sein können. Auskunftgebende waren hierbei insbesondere die Kita-Leitungen sowie die Mitarbei-

ter/innen der Schulsekretariate. Teilweise wurden auch Lehrer/innen zu Schulausflügen und Klassenfahrten befragt. Zum anderen standen Sportvereine, Musik- und Tanzschulen für die Leistungsart soziokulturelle Teilhabe, Catering-Unternehmen für die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sowie Nachhilfeinstitute für die Leistungsart Lernförderung im Fokus der Befragungen. Insgesamt konnten 102 Telefoninterviews realisiert werden. Der Befragungszeitraum erstreckte sich vom 16. Juni bis zum 30. Oktober 2014.

Wie wurde befragt?

Analog zu den Befragungen der Leistungsstellen kamen ein Vorabfragebogen sowie ein Erhebungsbogen (siehe Anhänge A.V-3 bis A.V-7 und A.V-8) zur Ermittlung der Zeit- und Kostenaufwände zum Einsatz. Mit dem Vorabfragebogen wurden Informationen zur Anzahl der betreuten Kinder, zur Anzahl der BuT-Kinder sowie gegebenenfalls der Gruppen oder Klassen erhoben. Abhängig von der Leistungsart waren zur Berechnung des Erfüllungsaufwands mitunter weitere Angaben notwendig, zum Beispiel die Art der Abrechnung bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung (Pauschalabrechnung, Spitzabrechnung, Einzelabrechnung, Sammelabrechnung) oder die Anzahl der Gruppen- und Kitaausflüge pro Jahr. Ergänzend wurde um Auskunft darüber gebeten, ob aufwandsrelevante Unterschiede in der Zusammenarbeit mit den Leistungsstellen verschiedener Rechtskreise bestehen. Damit sollten erneut insbesondere die Ergebnisse aus der Vorbefragung überprüft werden. Hiernach bestätigte sich, dass der Rechtskreis selbst keine Unterschiede in den Zeit- und Kostenaufwänden verursacht.

Die Aufwandsmessung war bei den Leistungsanbietern ausschließlich für die Prozessblöcke Antragstellung und Abrechnung erforderlich. Dabei wurden sowohl die Tätigkeiten einbezogen, die sie in ihrer originären Rolle als Leistungsanbieter vornehmen, als auch jene, die sie stellvertretend für die Leistungsberechtigten (stellvertretender Bürgeraufwand) ausführen. Die Erhebungsbögen sind in Hinblick auf die einzelnen Arbeitsschritte inhaltlich an die Leistungsarten angepasst worden. So kommt beispielsweise der Prozessschritt „Einsammeln des Eigenanteils von einem Euro“ nur bei der Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung vor. Wie bei den Leistungsstellen wurden für jeden Prozessschritt die Zeitaufwände der jeweils betroffenen Aktivitäten erfasst. Zusätzlich erfolgte die Erhebung der jeweiligen Häufigkeiten und der Sachkosten.

Übersicht V.2-2: Prozessblöcke und Prozessschritte bei den Leistungsanbietern

1.	Antragstellung
1.1	Beratung über BuT-Leistungen
1.2	Unterstützung bei der Antragstellung
1.3	Erstellung von erforderlichen Nachweisen
1.4	Übermittlung der Nachweise an Leistungsberechtigte
1.5	Übermittlung der Nachweise an Leistungsstelle
1.6	Rücksprache/Kommunikation mit der Leistungsstelle und/oder den Leistungsberechtigten
1.7	Ggf. Rücksprache/Kommunikation mit Lehrer/innen
1.8	Erinnerung an erforderliche Neubeantragung
2.	Abrechnung
2.1	Erfassung und Pflege der Daten von Leistungsberechtigten in Listen oder Programmen
2.2	Regelmäßige Erfassung/Kontrolle der Inanspruchnahme der Leistung
2.3	Erstellung/Zusammenstellung der abzurechnenden Belege
2.4	Einreichung/Versand der abzurechnenden Belege an die Leistungsstelle
2.5	Aushändigung/Versand der Rechnungen an Leistungsberechtigte
2.6	Rücksprache/Kommunikation mit der Leistungsstelle bzgl. Abrechnung
2.7	Rücksprache/Kommunikation mit den Leistungsberechtigten bzgl. Abrechnung
2.8	Ggf. Einsammeln des Eigenanteils von 1 Euro von den Leistungsberechtigten
2.9	Überwachung des ggf. doppelten Zahlungseingangs
2.10	Ggf. Rückerstattung an Leistungsberechtigte

Nach Abschluss der Zeit- und Kostenerhebungen konnten die Leistungsanbieter ihre Vorschläge für Vereinfachungen und Verbesserungen bei der Umsetzung des Bildungspakets unterbreiten.

Messung bei den Leistungsberechtigten

Geplante Kommunen:	6 - 7
Realisierte Kommunen:	7
Geplante Interviews:	90 - 105 (ca. 15 pro Kommune)
Realisierte Interviews:	82

Die Zielvorgabe für die Befragung der Leistungsberechtigten bestand darin, pro Kommune 15 telefonische Interviews zu führen und dabei alle Leistungsarten zu berücksichtigen.

Wer wurde befragt?

Über die vorhandenen Kontakte zu den kommunalen Leistungsstellen konnten aus datenschutzrechtlichen Gründen keine Kenntnisse darüber erlangt werden, welche Leistungsberechtigten überhaupt BuT-Leistungen beantragt haben. Diese Problematik war bereits bei der Befragung der Leistungsstellen bekannt, so dass schon zu diesem Zeitpunkt gemeinsam nach praktikablen und datenschutzrechtlich möglichen Lösungen gesucht wurde. Vor-Ort-Befragungen durch das Statistische Bundesamt schieden auf Grund von Kosten-Nutzen-Erwägungen ebenso aus wie ein Massenversand von Fragebögen an die BuT-Berechtigten durch die Leistungsstellen, denn es musste mit einer insgesamt sehr niedrigen Rücklaufquote gerechnet werden. Im Ergebnis wurde folgen-

des Verfahren favorisiert und gemeinsam mit sieben Kommunen realisiert: Die Leistungsstellen übernehmen für das Statistische Bundesamt die Kontaktierung der Leistungsberechtigten. Als Unterstützung bei der Ansprache und zur Information der Leistungsberechtigten wird den Leistungsstellen eine festgelegte Anzahl kuvertierter und frankierter Fragebögen inklusive eines Anschreibens an die Leistungsberechtigten zur Verfügung gestellt.

Die mit BuT betrauten Sachbearbeiter/innen informierten daraufhin die BuT-Berechtigten persönlich, telefonisch oder schriftlich über die geplante Befragung und übermittelten ihnen die relevanten Unterlagen. Das Anschreiben an die Leistungsberechtigten (siehe Anhang A.V-9) enthielt neben allgemeinen Informationen zum Projekt insbesondere eine Rufnummer des Statistischen Bundesamtes, unter welcher das Interview direkt geführt bzw. ein Befragungstermin vereinbart werden konnte. Nahezu wöchentlich erhielten die Leistungsstellen eine anonymisierte Übersicht über die realisierten und noch fehlenden Interviews je Leistungsart. Diese regelmäßige Rückkopplung war notwendig, damit die Leistungsstellen gezielt Leistungsberechtigte ansprechen konnten, sofern einige Leistungsarten in den Telefoninterviews unterrepräsentiert waren. Dank des Engagements der Leistungsstellen konnten schließlich 82 Interviews mit Leistungsberechtigten realisiert werden. Die Befragungen wurden vom 14. Juli bis zum 15. Oktober 2014 durchgeführt.

Wie wurde befragt?

Die Erhebungsbögen waren für die verschiedenen Leistungsarten inhaltlich identisch, sie wurden lediglich sprachlich an die konkrete Leistungsart angepasst und in vier Blöcke gegliedert (siehe Anhänge A.V-10 bis A.V-16). Block A enthielt allgemeine Fragen zur Antragstellung, zum Beispiel zur Art der bedarfsauslösenden Grundleistung oder zum empfundenen Schwierigkeitsgrad des Antragsformulars. Danach folgten im Block B Fragen zum Zeitaufwand. Hier wurden für neun Aktivitäten Zeitaufwände erhoben (siehe nachfolgende Übersicht), die bei den Leistungsberechtigten anfallen könnten. Zusätzlich sind Wege- und Wartezeiten sowie die Einschätzung der Dauer von der Antragstellung bis zum Erhalt des Leistungsbescheids von den Leistungsberechtigten erfragt worden. Sofern die Leistungsberechtigten diese Dauer in Wochentagen angegeben haben, erfolgte eine Umrechnung in Werkzeuge. Darüber hinaus wurden im Telefoninterview die anfallenden Kosten ermittelt (Block C) und abschließend den Leistungsberechtigten die Gelegenheit eingeräumt, Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge zu schildern (Block D). Die Leistungsberechtigten sind gegebenenfalls zu mehreren Leistungsarten befragt worden.

Übersicht V.2-3: Aktivitäten bei den Leistungsberechtigten

1.	Sich über die beantragte Leistungsart informieren (z. B. durch Internetrecherche)
2.	Beratung/Unterstützung in Anspruch nehmen
3.	Für die Antragsstellung notwendige Nachweise und Informationen zusammenstellen
4.	Antragsformular ausfüllen
5.	Schreiben aufsetzen (z. B. Briefe oder Fax)
6.	Antrag und Nachweise übermitteln
7.	Bezahlen (z. B. Überweisung)
8.	Unterlagen kopieren, abheften, abspeichern
9.	Ggf. Abrechnung mit den Leistungsstellen

Messung bei den Schul- und Kitaverwaltungen

Geplante Kommunen:	6 - 7
Realisierte Kommunen:	7
Geplante Interviews:	90 - 105 (ca. 15 pro Kommune)
Realisierte Interviews:	117

Wer wurde befragt?

Zur Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung konnten in den Kitaverwaltungen regelmäßig die Kita-Leitungen Auskunft erteilen. Bei den Schulverwaltungen wurden zu den Leistungsarten gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und Schülerbeförderung vornehmlich die Mitarbeiter/innen der Schulsekretariate befragt. Die Interviews zur Lernförderung richteten sich überwiegend an die Lehrkräfte. Der Befragungszeitraum erstreckte sich vom 13. Juni bis 29. August 2014.

Wie wurde befragt?

Die Befragungen der Schul- und Kitaverwaltungen waren ebenfalls als telefonische Interviews konzipiert. Mit den Schulverwaltungen wurden Befragungen zu den drei Leistungsarten gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, Lernförderung und Schülerbeförderung durchgeführt. Die Kitaverwaltung ist nur zur gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung interviewt worden, weil sie die anderen beiden Leistungsarten typischerweise nicht unterstützt.

Nach der einleitenden Abfrage von Strukturdaten und der Ermittlung des Anteils der BuT-berechtigten Kinder folgte der Block „Allgemeine Fragen“. Dieser sollte Erkenntnisse darüber liefern, welche Aufgaben bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets in den Schul- und Kitaverwaltungen anfallen und wer diese in der Regel wahrnimmt. Anschließend folgten für acht Aktivitäten (siehe nachfolgende Übersicht) die Abfragen nach dem Zeit- und Kostenaufwand. Am Ende der Befragung wurde die Möglichkeit eingeräumt, Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge zu äußern.

Übersicht V.2-4: Aktivitäten in den Schul- und Kitaverwaltungen

1.	Beratung
2.	Unterstützung bei der Antragstellung
3.	Erstellung von Nachweisen
4.	Sachbearbeitung und Prüfung
5.	Interne Kommunikation
6.	Externe Kommunikation
7.	Datenübermittlung
8.	Archivierung

V.2.4 Methodische Grundlagen

In diesem Abschnitt werden die methodischen Grundlagen beschrieben. Dabei wird zunächst der Erfüllungsaufwand definiert, um danach auf die methodischen Spezifika bei den Leistungsberechtigten, Leistungsanbietern, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen einzugehen. Es folgt die Beschreibung der Periodizitäten.

Definition des Erfüllungsaufwands

Der Erfüllungsaufwand ist in § 2 Abs. 1 NKRK legal definiert: „Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.“

Gemäß der Definition entsteht Erfüllungsaufwand immer dann, wenn die Befolgung einer bundesrechtlichen Verpflichtung bei den Adressaten einer Regelung unmittelbar zu Kosten, Zeitaufwand oder beidem führt. Derartige rechtliche Verpflichtungen werden als Vorgaben bezeichnet. Vorgaben können alle möglichen Handlungen zur Befolgung von Gesetzen umfassen. Dazu zählen auch Verpflichtungen zur Kooperation mit Dritten sowie zur Überwachung und Kontrolle von Handlungen, numerischen Werten oder Verhaltensweisen.

Die Vorgaben sind von den Normadressaten zu befolgen, um nicht gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder Ansprüche auf staatliche Leistungen zu verlieren. Die Leistungsberechtigten müssen in der Regel ihre Rechte geltend machen, um mögliche Geld- oder Sachleistungen aus dem Bildungspaket in Anspruch nehmen zu können. In Folge der Beantragung von BuT-Leistungen kann bei allen vier Akteuren Erfüllungsaufwand entstehen.

Eine wichtige Eigenschaft von Vorgaben ist darüber hinaus, dass ihre Wirkung auf die Normadressaten unmittelbar sein muss. Das bedeutet, dass Erfüllungsaufwand nur dann entsteht, wenn die Auswirkungen auf den Zeit- und Kostenaufwand eine direkte Folge der Erfüllung der jeweiligen Vorgabe sind. Mittelbare Folgen, entgangene Gewinne oder Wettbewerbsverzerrungen fallen somit nicht unter den Erfüllungsaufwand.

Zielgröße der Erfüllungsaufwandsmessung sind allerdings nicht alle erdenklichen Aufwände, die mit der Erfüllung einer rechtlichen Vorgabe verbunden sein können, sondern nur diejenigen, die den Normadressaten durch eine „normaleffiziente“ Bearbei-

tung der Vorgabe entstehen. Normaleffizient bedeutet, dass die Adressaten zwar danach streben, eine Vorgabe möglichst effizient zu erfüllen, dies aber im Regelfall nicht vollständig erreichen. Insofern ausschließlich der Zeitaufwand des normaleffizienten Falls ermittelt wird, sind die effizientesten und ineffizientesten Vorgehensweisen („Ausreißer“) von der Betrachtung ausgeschlossen.

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands ist zu prüfen, ob es sich bei dem erwarteten Aufwand um sogenannte Sowieso-Kosten handelt. Dies ist der Fall, wenn eine Vorgabe zu keiner messbaren Verhaltens- oder Aufwandsänderung bei den Normadressaten führt. Dann ist davon auszugehen, dass durch die (Neu-)Regelung kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand bzw. keine diesbezügliche Entlastung entsteht.

Beispiel: Aufwände und Kosten, welche den Leistungsstellen durch das Führen eines Bankkontos zur Abrechnung von BuT-Leistungen entstehen, sind Sowieso-Kosten, weil sie im Zuge ihrer allgemeinen Tätigkeit ohnehin ein solches Konto führen müssen.

Von den gesetzlichen Vorgaben im Zusammenhang mit BuT sind vier Akteure unmittelbar betroffen, welche den drei Normadressaten zugeordnet werden können:

- Leistungsberechtigte (Normadressat Bürger/innen) können Leistungen aus dem Bildungspaket in Anspruch nehmen, die in der Regel beantragt werden müssen⁷⁴.
- Leistungsanbieter (Normadressat Wirtschaft oder Verwaltung) stellen die Angebote zur Verfügung, die im Rahmen des Bildungspakets von den Leistungsberechtigten genutzt werden können.
- Leistungsstellen (Normadressat Verwaltung) nehmen unter Einsatz von Personal und Sachmitteln die Anträge der Leistungsberechtigten entgegen, bearbeiten diese und rechnen die Leistungen ab.
- Schul- und Kitaverwaltungen (Normadressat Verwaltung) unterstützen die Leistungsberechtigten und Leistungsanbieter bei der Umsetzung des Bildungspakets.

Im Rahmen der Untersuchung wird der Erfüllungsaufwand für alle vier Akteure, getrennt nach Leistungsarten, berechnet.

Berechnungsmodell des Erfüllungsaufwands

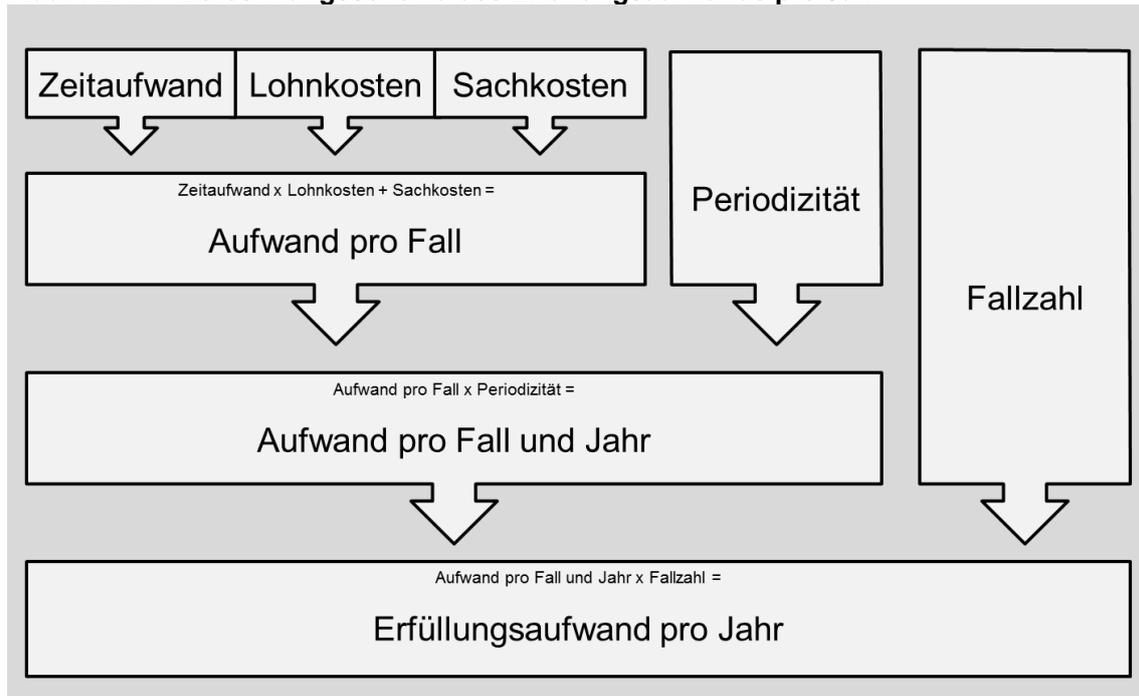
Zur Berechnung des Erfüllungsaufwands wird zunächst der Aufwand pro Fall ermittelt. Der Aufwand pro Fall bildet diejenigen Kosten ab, die den Normadressaten durch die einmalige Erfüllung einer Vorgabe entstehen. Um den Aufwand pro Fall zu bestimmen, wird der Zeitaufwand durch die Multiplikation mit dem ausgewählten Lohnsatz monetarisiert und mit gegebenenfalls anfallenden Sachkosten addiert. Der Zeitaufwand kann dabei aus bis zu drei Komponenten bestehen: Bearbeitungszeit sowie Wege- und War-

⁷⁴ Eine Antragstellung für die Leistungsart Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf ist nur im Rechtskreis BKGG erforderlich, so dass Erfüllungsaufwand auch nur für Leistungsberechtigte dieses Rechtskreises anfällt. Für die Rechtskreise SGB II, SGB XII und AsylbLG besteht kein Antragerfordernis.

tezeiten. Die Sachkosten können unterschiedliche Kostenarten umfassen, zum Beispiel Porto- oder Fahrtkosten.

Zum Teil müssen Vorgaben mehrfach im Jahr erfüllt werden, woraus sich die sogenannte Periodizität ergibt. Aus der Multiplikation von Aufwand pro Fall und Periodizität resultiert der Aufwand pro Fall und Jahr. Der Erfüllungsaufwand pro Jahr ergibt sich wiederum aus der Multiplikation des Aufwands pro Fall und Jahr mit der Fallzahl der jährlichen Antragstellungen und Nutzungen (siehe Abb. V.2-1).

Abb. V.2-1: Berechnungsschema des Erfüllungsaufwands pro Jahr



Quelle: Darstellung des Statistischen Bundesamtes.

Nachfolgend werden die zentralen Variablen des Aufwands pro Fall beschrieben:

- Bearbeitungszeit: Die Bearbeitungszeit ergibt sich aus den Zeitaufwänden für das Erfüllen einzelner Prozessschritte, beispielsweise die benötigte Zeit zum Ausfüllen von notwendigen Antragsformularen (Leistungsberechtigte) oder das Prüfen der Nachweise (Leistungsstellen). Diese Zeitaufwände der verschiedenen Prozessschritte werden wiederum den standardisierten Aktivitäten zugeordnet.⁷⁵ Sie bilden die kleinste Einheit des Prozesses der Vorgabe ab. Aus den Bearbeitungszeiten der Aktivitäten wird der jeweilige Median⁷⁶ errechnet und über alle Prozessschritte addiert. Durch die Auswahl des Medians wird gewährleistet, dass mögliche Ausrei-

⁷⁵ Eine Liste der Standardaktivitäten findet sich im „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands“ auf S. 21, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Download/ErfuellungsaufwandHandbuch.pdf> [Stand: 28.02.2015].

⁷⁶ Der Median halbiert die Werte einer nach ihrer Größe geordneten Folge von Mess- oder Rangwerten, so dass 50 Prozent über und 50 Prozent unter dem Median liegen. Im Unterschied zum arithmetischen Mittel wird er durch Ausreißerwerte nicht beeinflusst, da seine Größe nur von den mittleren Werten einer geordneten Verteilung abhängt.

ßer in den ermittelten Zeitangaben die Ergebnisse nicht verzerren. Der Median ist derjenige Mittelwert, welcher am besten den gesuchten normaleffizienten Fall abbildet.

- Wartezeiten: Diese wurden ebenfalls mit Hilfe des Median berechnet. Die Angaben werden entsprechend der Verteilung in der Stichprobe gewichtet. Gibt beispielsweise die Hälfte aller Befragten eine Wartezeit in Höhe von 10 Minuten an und die andere Hälfte der Befragten hat überhaupt keine Wartezeiten, so wird für die Berechnung der gewichtete Wert von 5 Minuten berücksichtigt. Indem der erhobene Zeitaufwand auf alle Leistungsberechtigten umgerechnet wurde, sind auch Befragte berücksichtigt, welche keinerlei Wartezeit hatten oder die Antragstellung online bzw. telefonisch durchgeführt haben.
- Wegezeiten: Der Berechnung liegt ein vom Statistischen Bundesamt entwickeltes Modell zugrunde. Danach ergeben sich für Behörden unterschiedlicher Verwaltungsebenen spezifische standardisierte Wegezeiten:
 - Kommunalverwaltung, durchschnittliche Wegezeit: 15 Minuten,
 - Kreisverwaltung, durchschnittliche Wegezeit: 22 Minuten,
 - Regierungsbezirk, durchschnittliche Wegezeit: 59 Minuten.

Im Projekt wurden von den Befragten nur die Behördenebenen Kommunalverwaltung und Kreisverwaltung angegeben. Diese Werte wurden ebenfalls gewichtet, je nachdem, ob die Befragten bei der entsprechende Stelle vor Ort waren.

- Lohnsatz: Lohnsätze der Wirtschaft können je nach Tätigkeit und Wirtschaftsabschnitt unterschiedlich hoch sein. Zur Bestimmung der zu verwendenden Lohnsätze hat das Statistische Bundesamt zudem standardisierte Werte für die unterschiedlichen Qualifikationsniveaus berechnet (niedrig, mittel, hoch)⁷⁷. Bei der Verwaltung wurde ähnlich verfahren, die Qualifikationsstufen wurden an die Laufbahngruppen (einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst) angepasst⁷⁸. Bei der jeweiligen Ergebnisdarstellung des Erfüllungsaufwands wird angegeben, welcher Lohnsatz konkret verwendet wurde.
- Sachkosten: Zu den Sachkosten können Portokosten oder sonstige Sachkosten zählen.

Projektspezifische Besonderheiten des Berechnungsmodells

Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands erfolgt nach dem beschriebenen Berechnungsverfahren. Bei der Berechnung des Erfüllungsaufwands ist der Zeit- und Kostenauf-

⁷⁷ Siehe Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands, S. 45, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Download/ErfuellungsaufwandHandbuch.pdf> [Stand: 28.02.2015].

⁷⁸ Siehe Leitfaden zur Darstellung und Ermittlung des Erfüllungsaufwands, S. 46, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Download/ErfuellungsaufwandHandbuch.pdf> [Stand: 28.02.2015].

wand relevant, der den einzelnen Akteuren bei der Umsetzung des Bildungspakets von der Antragstellung bis zur Abrechnung entsteht. Dies bildet der Aufwand pro Fall und Jahr ab, welcher sich in unterschiedliche Analyseebenen unterteilen lässt (siehe Abb. V.2-2). Die übergeordnete Ebene bilden die jeweiligen Leistungsarten, darunter befinden sich die Prozessblöcke, die Prozessschritte und schließlich die einzelnen Aktivitäten.

Abb. V.2-2: Schema zur Berechnung der Bearbeitungszeit pro Leistungsart

Analyseebene	Beispiel	Berechnung
Leistungsart	Eintägige Ausflüge	Summe Prozessblöcke
Prozessblock	Antragstellung	Summe Prozessschritte
Prozessschritt	Erinnerung an erforderliche Neubeantragung	Summe Aktivitäten
Aktivität	Unterstützung bei der Antragstellung	Median

Quelle: Darstellung des Statistischen Bundesamtes.

Der Aufwand jeder Leistungsart lässt sich drei Prozessblöcken zuordnen: Antragstellung, Antragsbearbeitung und Antragsabrechnung. Dabei ist nicht jeder Prozessblock für jeden Akteur relevant. Die Antragsbearbeitung fällt etwa ausschließlich bei den Leistungsstellen an. Der Aufwand dieser Prozessblöcke gliedert sich in Prozessschritte, welche sich wiederum in einzelne Aktivitäten unterteilen. Die Summe der Zeiten der jeweils notwendigen Aktivitäten bildet den Gesamtzeitaufwand des Prozessschritts.

Die Zeitangaben der Befragten zu den Aktivitäten bilden die kleinste erfasste Einheit ab. In der Befragung wurden die Zeiten differenziert nach Rechtskreisen erhoben. Die normaleffizienten Zeiten ergeben sich aus dem nach Rechtskreis gewichteten arithmetischen Mittel der Mediane. Damit ist sichergestellt, dass die üblichen Bearbeitungszeiten pro Fall und Leistungsart (Zeit einer Aktivität pro Fall) erfasst sind und die Zeitaufwände der einzelnen Rechtskreise gemäß ihrem Vorkommen in die Berechnung mit einbezogen werden.

Je nach Akteur können sich Besonderheiten bei der Erfassung des Erfüllungsaufwands ergeben. Auf diese wird im Folgenden eingegangen:

Leistungsberechtigte (Normadressat Bürger/innen)

Bei den Leistungsberechtigten wird der Erfüllungsaufwand in Stunden oder Minuten pro Jahr ausgewiesen, eine Monetarisierung der Zeitaufwände findet nicht statt. Pro-

zessschritte wurden bei den Leistungsberechtigten aufgrund der niedrigeren Komplexität nicht identifiziert, die Erhebung erfolgte unmittelbar entlang der Aktivitäten.

Entstanden den Leistungsberechtigten im Rahmen der Antragstellung Wege- und Wartezeiten, wurden diese gewichtet im Zeitaufwand berücksichtigt. Bei der Bestimmung der Wegezeit ergab sich, dass 75 Prozent der Befragten die Beantragung der Leistungen auf Kreisebene (22 Minuten) und die restlichen 25 Prozent auf Kommunalebene (15 Minuten) vornehmen. Somit ergibt sich als gewichtetes arithmetisches Mittel der beiden Wegezeiten eine durchschnittliche Wegezeit von 20,25 Minuten. Als durchschnittliche Wartezeit aus den in der Untersuchung angegebenen Werten wurden 8 Minuten ermittelt. Bei 85 Prozent der Leistungsberechtigten fielen nach eigener Aussage keine Wartezeiten an.

Leistungsanbieter (Normadressat Wirtschaft oder Verwaltung)

Für die Leistungsanbieter wurden die Zeitaufwände und Sachkosten in der vorliegenden Untersuchung für die beiden Prozessblöcke Antragstellung und Abrechnung ermittelt. Für jeden Prozessschritt ist neben dem Zeit- und Kostenaufwand auch erhoben worden, wie häufig dieser Prozessschritt vorkommt. Die Summen der Zeitaufwände je Prozessschritt wurden mit dieser Häufigkeit multipliziert.

Die verwendeten Lohnsätze richten sich nach dem mittleren Qualifikationsniveau. Zusätzlich wurde bedacht, dass die Tätigkeiten in verschiedenen Wirtschaftsabschnitten anfallen können. So unterscheiden sich beispielsweise die Lohnkosten in einer Kantine vom üblichen Stundensatz in Nachhilfeinstituten.

Leistungsstellen (Normadressat Verwaltung)

Der Erfüllungsaufwand der Leistungsstellen wurde für die Prozessblöcke Antragstellung, Antragsbearbeitung und Antragsabrechnung erhoben. Die Antragsbearbeitung kommt als Prozessblock lediglich bei den Leistungsstellen vor. In den Berechnungen werden die Aufwände der Leistungsstellen berücksichtigt, die in direktem Zusammenhang mit dem Verwaltungshandeln stehen. Die Berechnungen erfolgen analog dem Vorgehen bei den Leistungsanbietern. Zudem ist das Verhältnis von Erst- zu Folgeanträgen in den Befragungen mit den Leistungsstellen erfragt worden. Die Zeiten der Erst- und Folgeanträge wurden separat berechnet und gingen gewichtet in die Berechnung einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer nach Prozessblock ein. Wege- und Wartezeiten fallen prinzipiell beim Normadressaten Verwaltung nicht an.

Der Monetarisierung des Personalaufwands liegt die vom Statistischen Bundesamt entwickelte Lohnkostentabelle der Verwaltung zugrunde.⁷⁹ Der ermittelte durchschnittliche Lohnsatz beträgt 27,90 Euro, insoweit überwiegend Sachbearbeiter/innen des mittleren Dienstes der Kommunen mit der Antragsbearbeitung betraut sind.

⁷⁹ Siehe Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands, Seite 46, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Download/ErfuellungsaufwandHandbuch.pdf> [Stand: 28.02.2015].

Für die Ermittlung des gesamten Erfüllungsaufwands der Verwaltung werden zusätzlich die jährlichen Kosten für einen Arbeitsplatz als Sachkosten einbezogen. Zur Festsetzung dieser Kosten wird auf die Berechnung der Sachkostenpauschale eines Arbeitsplatzes in der Bundesverwaltung des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) zurückgegriffen. Für das Jahr 2013 beträgt diese 17.650 Euro pro Jahr und Arbeitsplatz.⁸⁰ Darin enthalten sind unmittelbar dem Büroarbeitsplatz zurechenbare Sachkosten (Raumkosten und laufende Sachkosten) und sonstige Sachgemeinkosten (Kapitalkosten und sonstige jährliche Investitionskosten). Bei durchschnittlich 133,35 Arbeitsstunden pro Monat beläuft sich die Sachkostenpauschale auf 11,03 Euro pro Stunde.

Schul- und Kitaverwaltungen (Normadressat Verwaltung)

Dieser Akteur unterstützt die Leistungsberechtigten und Leistungsanbieter nur bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung und Lernförderung. Die Berechnungen verlaufen ähnlich der Darstellungen bei den Leistungsberechtigten, allerdings erfolgt hier eine Monetarisierung des Zeitaufwands, indem die ermittelte Bearbeitungszeit mit dem Lohnsatz multipliziert wird. Die Zeitaufwände konnten direkt anhand der Aktivitäten abgefragt werden.

Für die Lohnsätze der Schul- und Kitaverwaltungen wurde jeweils auf den Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht zurückgegriffen. Bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung fand das mittlere Qualifikationsniveau Verwendung, da an dieser Stelle in der Regel die Mitarbeiter/innen des Schulsekretariats bzw. die Kitaleitungen tätig werden. Bei der Leistungsart Lernförderung ist zu beachten, dass vor allem die Lehrer/innen (hohes Qualifikationsniveau) einen Zeitaufwand aufweisen. Entsprechend der Zeitaufwände sind die Lohnsätze gewichtet berücksichtigt worden.

Bestimmung der Periodizitäten

Durch die Multiplikation der entstehenden Aufwände pro Fall (bzw. Zeitaufwände der Bürger/innen) mit den Periodizitäten werden die Aufwände pro Fall und Jahr ermittelt. Dieses Ergebnis wird mit der jeweiligen Fallzahl multipliziert, um die jährliche Belastung der Akteure im Bundesgebiet zu bestimmen.

Bestimmung der Periodizität pro Leistungsart

Die Periodizität ist die Häufigkeit, mit welcher der jeweilige Prozessblock pro Jahr von einem BuT-Akteur ausgeführt wird. Wie häufig eine Leistung beantragt werden muss, kann sich zwischen den Leistungsarten und Rechtskreisen unterscheiden. Jede Antragstellung zieht in der Regel eine Antragsbearbeitung nach sich, so dass beide Periodizitäten identisch sind. Je nach Leistungsart erfolgen jedoch Leistungsabrechnungen in anderen Intervallen, wodurch sich diese Periodizitäten unterscheiden können. Bei-

⁸⁰ Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 15. Mai 2014: Personalkosten, Sachkosten und Kalkulationszinssätze in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Berlin, Seite 8.

spielsweise könnten Leistungen halbjährlich beantragt, aber monatlich abgerechnet werden.

Periodizität der Antragsstellung und -bearbeitung

Bei den regelmäßig anfallenden Leistungen (persönlicher Schulbedarf, Schülerbeförderung, gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und soziokulturelle Teilhabe) ist der Bewilligungszeitraum der BuT-Leistungen an die Bewilligung der entsprechenden sozialen Grundleistung gebunden. Da diese überwiegend jährlich bzw. halbjährlich erfolgt, muss die Häufigkeit nach Rechtskreisen gewichtet werden. Im Ergebnis beträgt die Periodizität diese Leistungen im Schnitt 1,77.

Die fallbezogenen Leistungen (eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten, Lernförderung) werden nach Bedarf beantragt. Bei diesen Leistungen beruhen die Periodizitäten in erster Linie auf den Angaben der befragten Leistungsstellen; die Ergebnisse wurden allerdings durch die Interviews bei den anderen Akteuren validiert.

Tab. V.2-3: Periodizität der Antragstellung und Antragsbearbeitung nach Leistungsart

	Periodizität
Eintägige Ausflüge	2,00
Mehrtägige Fahrten	1,00
Schulbedarf	1,77
Schülerbeförderung	1,77
Lernförderung	2,00
Mittagsverpflegung	1,77
Teilhabe	1,77

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Periodizität der Leistungsabrechnung

Die Periodizität der Abrechnung zwischen Leistungsstellen und Leistungsanbietern bzw. Leistungsberechtigten ist ebenfalls von der Leistungsart abhängig. Bei den fallbezogenen Leistungsarten ist die Abrechnungshäufigkeit identisch mit den Periodizitäten der Antragstellung und Antragsbearbeitung, da die Leistungsabrechnung pro Antrag erfolgt. Dementsprechend wird entweder jährlich (Periodizität: 1,00) oder halbjährlich (Periodizität: 2,00) abgerechnet.

Die Periodizität der Abrechnungsvorgänge der regelmäßigen Leistungsarten weicht dagegen von den Antragstellungs- bzw. Antragsbearbeitungsintervallen ab. Die Höhe der Abrechnungshäufigkeit wurde bei den vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Befragungen der Leistungsstellen ermittelt und in den Interviews mit den anderen Akteuren validiert. Die Abrechnungen erfolgen je nach Leistungsart monatlich (Periodizität: 12,00), vierteljährlich (Periodizität: 4,00) oder halbjährlich (Periodizität: 2,00).

Tab. V.2-4: Periodizität der Leistungsabrechnung nach Leistungsart

	Periodizität
Eintägige Ausflüge	2,00
Mehrtägige Fahrten	1,00
Schulbedarf	2,00
Schülerbeförderung	12,00
Lernförderung	2,00
Mittagsverpflegung	12,00
Teilhabe	4,00

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

V.2.5 Bestimmung der Fallzahlen

Grundannahme bei der Ermittlung der Fallzahl ist, dass jeder Antrag der Leistungsberechtigten auf eine Leistungsart sowohl einem Fall in den Leistungsstellen als auch bei einem der Leistungsanbieter sowie den Schul- und Kitaverwaltungen entspricht. Ein BuT-Antrag kann somit bei allen vier Akteuren Erfüllungsaufwand verursachen. Die Höhe der Fallzahl nach Leistungsart unterscheidet sich zwischen den Prozessblöcken. Letztlich wird nicht jeder Antrag bewilligt, was dazu führt, dass zwar die Prozessblöcke Antragstellung und Antragsbearbeitung die gleichen Fallzahlen aufweisen, die Fallzahlen jedoch im Prozessblock Abrechnung geringer sind.

Die Anzahl der Anträge auf BuT-Leistungen ist noch in keiner Statistik bundesweit erfasst. Daher beruht die Berechnung der Fallzahlen auf einer Modellrechnung. Diese basiert auf bestimmten Annahmen und greift auf mehrere Statistiken zurück, beispielsweise auf das Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die während des Projekts durchgeführten Befragungen des Statistischen Bundesamtes, verschiedene Bundesstatistiken sowie weitere Quellen.

Zunächst wird die Anzahl der BuT-berechtigten Kinder und der Schüler/innen bestimmt, um hieraus die Fallzahlen zu den Anträgen, Antragsbearbeitungen und Abrechnungen zu berechnen.

Anzahl an BuT-berechtigten Kindern

Die Anzahl der BuT-berechtigten Kinder bildet die maximale Anzahl der möglichen Antragstellungen je Leistungsart ab. Während Leistungen für Lernförderung für Kinder und Jugendliche bis zum 25. Lebensjahr beantragt werden können, stehen Leistungen zur Teilhabe nur Kindern bis einschließlich dem 18. Lebensjahr zu. Zur Vereinfachung beschränkt sich die Modellrechnung auf die Anzahl der Kinder unter 18 Jahre, da nicht jede verwendete Statistik das Merkmal „Anzahl der Haushaltsmitglieder unter 25 Jahre“ beinhaltet. Dies führt zu einer Unterschätzung der Fallzahl. Insofern aber aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen die Voraussetzungen für eine Antragsberechtigung für Kinder zwischen 18 und 25 Jahren kaum gegeben sind (Auszubildende mit Gehalt oder Studenten sind beispielsweise nicht antragsberechtigt), ist die Abweichung als gering

einzuschätzen.⁸¹ Die Leistungsarten Lernförderung, persönlicher Schulbedarf und Schülerbeförderung stehen nur Kindern zur Verfügung, die auf eine Schule gehen. Daher beschränkt sich die maximale Anzahl der möglichen Antragstellungen für die drei Leistungsarten auf die Anzahl der BuT-berechtigten Schüler/innen unter 18 Jahre.

Um die Anzahl der BuT-berechtigten Kinder und Schüler/innen zu erhalten, wird zunächst die Anzahl der minderjährigen Kinder aller BuT-relevanten Rechtskreise ermittelt. Aufgrund der fehlenden statistischen Angaben über die Anzahl der minderjährigen Kinder, deren Eltern Wohngeld oder Kinderzuschlag beziehen, muss diese Zahl anhand der Anzahl der Haushalte in diesen beiden Rechtskreisen berechnet werden. Hierzu wird die Zahl der betroffenen Haushalte mit der durchschnittlichen Zahl der Kinder pro Haushalt multipliziert. Die durchschnittliche Anzahl der Kinder pro Haushalt wurde für den Rechtskreis Wohngeld aus dem Mikrozensus 2012 (1,98 Kinder pro Haushalt) und für den Kinderzuschlag aus den Statistiken der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit (2,63 Kinder pro Haushalt) entnommen.

Sozialleistungen nach Kapitel 4 SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) stehen nur Personen zu, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Kinder, die in SGB XII-Haushalten leben, erhalten die Hilfe zum Lebensunterhalt nach Kapitel 3 SGB XII und sind demnach bereits in dieser Statistik erfasst. Die Ausweisung der Anzahl der Haushalte mit minderjährigen Kindern erübrigt sich somit für das Kapitel 4 SGB XII.

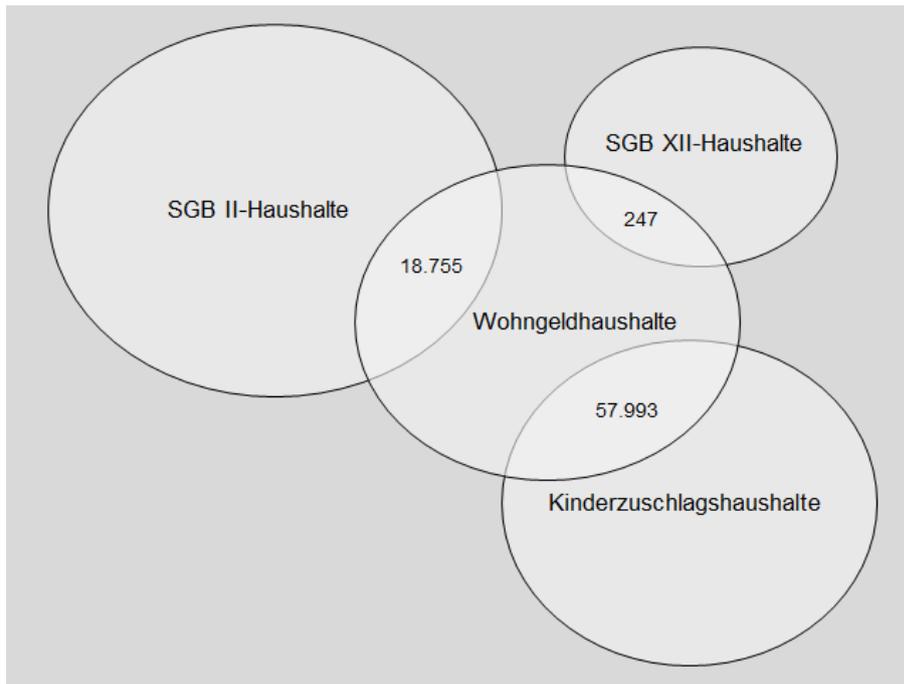
Für Asylbewerber/innen ergab sich der Anspruch auf BuT-Leistungen zunächst aus § 2 AsylbLG, wonach nur jene Asylbewerber/innen einen Rechtsanspruch auf diese Leistungen haben, die bereits über einen Zeitraum von 48 Monaten Unterstützung nach § 3 AsylbLG erhielten. Diesbezüglich verfügen die Leistungsstellen jedoch über einen Ermessensspielraum (vgl. oben II.2-2).

Die Statistiken der einzelnen Rechtskreise werden unabhängig voneinander geführt, wodurch es zu Doppelzählungen der Haushalte kommen kann. Überschneidungen existieren im Bereich der Haushalte mit Wohngeldempfängern, in denen auch SGB II-, SGB XII- oder Kinderzuschlagsempfänger/innen leben können. Dies ist der Fall, wenn Kinder, deren Eltern bzw. Elternteile SGB II oder SGB XII empfangen, ein eigenes Einkommen (beispielsweise aufgrund von Unterhaltszahlungen) erhalten. Dieses Einkommen berechtigt sie zur Beantragung von Wohngeld. Ebenfalls gibt es Überschneidungen bei den Wohngeld- und Kinderzuschlagsempfänger/inne/n.

Die Schnittmenge der Wohngeldhaushalte mit SGB II-, SGB XII- und Kinderzuschlagshaushalten wird aus der Anzahl der Wohngeldhaushalte herausgerechnet, um eine mit der Überschneidung der Rechtskreise verbundene Überschätzung der Haushalte zu vermeiden.

⁸¹ Eine Auswertung des PASS des IAB ergab, dass der Anteil der BuT-leistungsberechtigten Kinder zwischen 18 und 25 Jahren 5,3 Prozent entspricht. Darüber hinaus sinkt die Wahrscheinlichkeit mit zunehmendem Alter, dass auch tatsächlich ein Antrag gestellt wird.

Abb. V.2-5: Anzahl der Haushalte nach Rechtskreisen mit möglichen Mischhaushalten (Schnittmengen)



Quelle: Darstellung des Statistischen Bundesamtes.

Der Anteil der Mischhaushalte aus Wohngeld und SGB II konnte aus den Daten des Mikrozensus ermittelt werden, für die Schnittmenge aus Wohngeldhaushalten und SGB XII-Haushalten wurde das gleiche Verhältnis angenommen. Bezogen auf die Anteile aller Haushalte ergeben sich rund 19 Tsd. Mischhaushalte aus Wohngeldhaushalten und SGB II- bzw. SGB XII-Haushalten.

Der gleichzeitige Erhalt von Wohngeld und Kindergeschlag ist eine häufigere Kombination. Zur Berechnung dieser Schnittmenge wird die vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik durchgeführte Umfrage zum Bildungs- und Teilhabepaket herangezogen.⁸² Nach den Daten der hier erhobenen repräsentativen Stichprobe von 2012 ergibt sich eine Anzahl von rund 58 Tsd. Mischhaushalten aus Wohngeldhaushalten und Kindergeschlagshaushalten.

Aus den berechneten Schnittmengen der Wohngeldhaushalte mit den SGB II-, SGB XII- und Kindergeschlagshaushalten ergibt sich eine Summe von insgesamt rund 77 Tsd. Mischhaushalten (siehe Abb. V.2-5). Um die Doppelzählung dieser Haushalte zu korrigieren, müssen sie von der Gesamtzahl der Haushalte des Rechtskreises Wohngeld abgezogen werden. Von ursprünglich 340 Tsd. Wohngeldhaushalten fließen somit 263 Tsd. Haushalte in die Summe aller Haushalte von BuT-Leistungsberechtigten ein. Für die Hochrechnung mit der durchschnittlichen Anzahl der Kinder pro Haushalt von 1,98 (Quelle: Mikrozensus 2012) ergeben sich 520.300 BuT-berechtigte Kinder aus dem Rechtskreis Wohngeld.

⁸² Apel und Engels (2013), Endbericht zur Umfrage zur Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakts, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, S.15.

Tab. V.2-6: Bereinigte Summe aller BuT-berechtigten Kinder unter 18 Jahren

	Rechtskreise insgesamt	Davon				
		SGB XII ⁸³	SGB II ⁸⁴	Wohngeld ⁸⁵	Kinderzuschlag ⁸⁶	AsylbLG ⁸⁷
BuT-berechtigte Haushalte mit minderjährigen Kindern	1.457.279	14.207	1.078.897	262.778 ⁸⁸	76.307	25.090
BuT-berechtigte Kinder unter 18 Jahren	2.661.388	27.907	1.861.422	520.300 ⁸⁹	200.687 ⁹⁰	51.072
BuT-berechtigte Schüler unter 18 Jahren ⁹¹	1.663.368	17.442	1.163.389	325.188	125.429	31.920

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle V.2-6 zeigt, dass 2012 insgesamt rund 2,7 Mill. minderjährige Kinder (davon 1,7 Mill. Schüler/innen) berechtigt waren, BuT-Leistungen zu beziehen. Dies entspricht bei 13,1 Mill. Kindern⁹² unter 18 Jahren einem Anteil von 20,4 Prozent der entsprechenden Altersgruppe.

Fallzahl der Antragstellung und Antragbearbeitung

Nicht jedes Kind, das zur Beantragung einer BuT-Leistung berechtigt ist, macht von diesem Anspruch Gebrauch. Um den Anteil der Kinder zu ermitteln, für welche tatsächlich eine Leistung beantragt wurde, können Ergebnisse aus dem PASS des IAB herangezogen werden. In diesem Panel wurde ermittelt, für wie viele der BuT-berechtigten Kinder tatsächlich Leistungs- bzw. Förderungsanträge gestellt wurden (Tabelle V.2-7). Um die entsprechende Anzahl der Kinder zu ermitteln, wurden die aus dem PASS-Panel berechneten Anteile der Antragsstellungen für jede Leistungsart mit der oben genannten Gesamtanzahl der BuT-berechtigten Kinder bzw. Schüler/innen unter 18 Jahren multipliziert.

⁸³ Sozialhilfestatistik 2012, Statistisches Bundesamt.

⁸⁴ Statistik der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II 2012, Bundesagentur für Arbeit.

⁸⁵ Statistik der Wohngeldhaushalte 2012, Statistisches Bundesamt.

⁸⁶ Statistik über Kinderzuschlagsfälle, Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit 2012.

⁸⁷ Statistik über Asylbewerberleistungen 2012, Statistisches Bundesamt.

⁸⁸ Anzahl der Wohngeldhaushalte abzüglich der Mischhaushalte mit SGB II und SGB XII, Wohngeldstatistik 2012 und eigene Berechnung.

⁸⁹ Anzahl der Kinder unter 18 wurde auf Grundlage der durchschnittlichen Kinderzahl pro Familie (1,98) und der Zahl der Haushalte hochgerechnet, Mikrozensus 2012.

⁹⁰ Anzahl der Kinder unter 18 wurde auf Grundlage der durchschnittlichen Kinderzahl pro Familie (2,63) und der Zahl der Haushalte hochgerechnet, Familienkasse der Bundesagentur 2012.

⁹¹ Anzahl der BuT-berechtigten Schüler/innen wurde anhand des Anteils der Schüler/innen unter 18 Jahren an allen Kindern unter 18 Jahre berechnet. Dieser Anteil beträgt 0,625. Statistik der allgemeinbildenden Schulen 2012/13 und Fortschreibung des Bevölkerungsstands 2012 auf Grundlage des Zensus 2011, Statistisches Bundesamt.

⁹² Fortschreibung des Bevölkerungsstands 2012 auf Grundlage des Zensus 2011, Statistisches Bundesamt.

Beispiele: Für 15 Prozent aller leistungsberechtigten Kinder wurde ein Antrag auf eintägige Ausflüge gestellt. Multipliziert mit den 2,7 Mill. berechtigten Kindern ergibt sich eine Fallzahl von rund 399 Tsd. Und für 4 Prozent aller leistungsberechtigten Schüler/innen wurde ein Antrag auf Lernförderung gestellt. Multipliziert mit den 1,7 Mill. Berechtigten ergibt sich eine Fallzahl von rund 67 Tsd.

Tab. V.2-7: Anteil und Fallzahl der Antragstellungen nach Leistungsarten und Jahr

	Anteil der Antragstellungen	Fallzahl der Antragstellungen
Eintägige Ausflüge	0,15	399.208
Mehrtägige Fahrten	0,17	452.436
Schulbedarf ⁹³	0,94	1.563.565
Schülerbeförderung	0,15	249.505
Lernförderung	0,04	66.535
Mittagsverpflegung	0,32	851.644
Teilhabe	0,12	319.367

Quelle: PASS 2012; Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Eine Studie des Deutschen Städtetags zeigt, dass bei der Anzahl der Antragsstellungen der Leistungen zwischen verschiedenen Rechtskreisen keine hohe Varianz besteht.⁹⁴

Fallzahlen bei Schul- und Kitaverwaltungen

Zur Berechnung der Fallzahlen der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung musste vom aufgezeigten Verfahren abgewichen werden, denn Schulen und Kitas bereiten die Mittagsverpflegung nicht immer selbst zu, sondern stellen diese über Cateringunternehmen zur Verfügung. Im Folgenden werden dementsprechend nur die Schulen und Kitas berücksichtigt, welche die Mittagsmahlzeiten nicht selbst zubereiten, weil lediglich in diesem Falle Unterstützungsleistungen von den Schul- und Kitaverwaltungen erbracht werden. Andernfalls wären Schulen und Kitas selbst Leistungsanbieter der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung. Die Fallzahl wurde aus zwei Studien der Bertelsmann-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung ermittelt und beträgt rund 600.000.⁹⁵ Die Fallzahl muss weiter aufgeteilt werden, weil sich die Aufwände von Schul- und Kitaverwaltungen unterscheiden. Als Maß der Gewichtung dient die Verteilung der Kinder: 25 Prozent (rund 150.000) der Kinder sind einer Kita zuzuordnen, die restlichen 75 Prozent (rund 450.000) den Schulen.

Fallzahl der Leistungsabrechnung

Zur Bestimmung der Anzahl der Abrechnungsvorgänge zwischen Leistungsstellen, Leistungsanbietern und Leistungsberechtigten kann nicht auf die Anzahl der Anträge

⁹³ Die Anzahl der Kinder, für welche persönlicher Schulbedarf beantragt wurde, ist nicht im PASS enthalten (vgl. BMFSFJ 2012).

⁹⁴ Umfrage des Deutschen Städtetages bei den kreisfreien Städten zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets.

⁹⁵ Siehe Evers u.a. 2010.

zurückgegriffen werden, da nicht jeder Antrag bewilligt wird. Aber auch die Anzahl der bewilligten Fälle wäre nicht hinreichend, denn eine bewilligte Leistung wird nicht zwangsläufig in Anspruch genommen. Für den Prozessblock Leistungsabrechnung ist also die Anzahl der tatsächlichen Nutzungen von Bedeutung, weil nur in diesen Fällen Aufwände verursacht werden.

Der Anteil der BuT-berechtigten Kinder bzw. Schüler/innen, die Leistungen tatsächlich in Anspruch genommen haben, kann ebenfalls dem PASS-Panel entnommen werden. Diese Anteile pro Leistungsart werden auf die Gesamtanzahl der BuT-berechtigten Kinder bzw. Schüler/innen übertragen.

Tabelle V.2-8 stellt die Quote sowie die Fallzahlen der Nutzungen nach Leistungsarten dar, die sich aus der Multiplikation des Anteils der Nutzungen mit der Gesamtzahl der BuT-Berechtigten ergibt.

Tab. V.2-8: Anteil und Fallzahl der Nutzungen nach Leistungsarten und Jahr

	Anteil der Nutzungen	Fallzahl der Nutzungen
Eintägige Ausflüge	0,13	345.980
Mehrtägige Fahrten	0,13	345.980
Schulbedarf	0,91	1.513.664
Schülerbeförderung	0,12	199.604
Lernförderung	0,02	33.267
Mittagsverpflegung	0,24	638.733
Teilhabe	0,09	239.525

Quelle: PASS-Panel 2012, Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

V.3 Erfüllungsaufwand der Leistungsberechtigten (Normadressat Bürger/innen)

Im Folgenden wird der Erfüllungsaufwand der Leistungsberechtigten dargestellt. Nach einer Betrachtung des Gesamterfüllungsaufwands (Abschnitt V.3.1) wird der Erfüllungsaufwand pro Fall sowie pro Fall und Jahr beschrieben. Ursächlich für diese grundsätzliche Unterscheidung sind die leistungsartspezifischen Antragshäufigkeiten im Jahr (Abschnitt V.3.2). In Abschnitt V.3.3 wird der Zeitaufwand nach den projektspezifischen Aktivitäten ausgewiesen und erläutert. Auf diese Weise lässt sich zeigen, welche Aktivitäten bei den Leistungsberechtigten hohe Zeitaufwände hervorrufen. Anschließend werden die Sachkosten sowie die Wege- und Wartezeiten dargelegt (Abschnitt V.3.4). Zusätzlich wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Leistungsberechtigten die Beantragung von BuT-Leistungen als schwierig empfinden. Die Ergebnisse hierzu sind in Abschnitt V.3.5 zu finden. Weiterhin steht die Bearbeitungsdauer von der Antragstellung bis zum Erhalt des Bescheids und deren Bewertung durch die Leistungsberechtigten im Fokus (Abschnitt V.3.6). Abschließend wird der sogenannte stellvertretende Bürgeraufwand dargestellt, der bei den anderen Akteuren anfällt (Abschnitt V.3.7).

V.3.1 Erfüllungsaufwand im Überblick

Der Erfüllungsaufwand, welcher den Leistungsberechtigten bei der Beantragung von Leistungen aus dem Bildungspakets entsteht, beträgt rund 2,8 Mill. Stunden (inkl. Wege- und Wartezeiten) und rund 12,2 Mill. Euro im Jahr (siehe Tab. V.3-1). Die zeit- und kostenaufwändigste Leistungsart pro Jahr ist mit rund 895 Tsd. Stunden und rund 3,6 Mill. Euro die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung. Dies erklärt sich zuvorderst mit der höchsten Fallzahl (rund 852 Tsd.) aller Leistungsarten, denn die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung weist mit 63,1 Minuten pro Fall und Jahr einen eher mittleren Zeitaufwand auf. Bei der Lernförderung verhält sich das Zusammenspiel der Faktoren Zeitaufwand und Fallzahl dagegen umgekehrt: So ist für die Beantragung der Lernförderung mit insgesamt rund 170 Tsd. Stunden und rund 732 Tsd. Euro der geringste Zeit- und Kostenaufwand ermittelt worden. Trotzdem stellt die Leistungsart Lernförderung für den einzelnen Leistungsberechtigten mit 153,3 Minuten pro Fall und Jahr das mit Abstand zeitaufwändigste Antragsverfahren dar. Ursächlich für diese scheinbar widersprüchliche Feststellung ist erneut die Fallzahl, die bei der Lernförderung mit nur rund 67 Tsd. am niedrigsten ist.

Bei den anderen Leistungsarten (eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten, Schulbedarf, Schülerbeförderung und Teilhabe) sind die Fallzahlen auf einem ähnlichen Niveau. Beim Zeitaufwand pro Fall und Jahr bestehen zwischen Teilhabe (80,8 Minuten) und den mehrtägigen Fahrten (37,6 Minuten) die größten Unterschiede. Bei den mehrtägigen Fahrten liegt dies vor allem daran, dass diese Leistung nur einmal jährlich beantragt wird (Antragshäufigkeit: 1,00). Der Aspekt der Periodizität und deren Einfluss auf den Erfüllungsaufwand werden im nächsten Abschnitt ausführlich erörtert.

Tab. V.3-1: Zeitaufwand und Sachkosten nach Leistungsart

	Gesamtzeitaufwand pro Fall und Jahr	Sachkosten pro Fall und Jahr	Fallzahl	Zeitaufwand insgesamt pro Jahr*	Sachkosten insgesamt pro Jahr*
	<i>Min.</i>	<i>EUR</i>		<i>Std.</i>	<i>Tsd. EUR</i>
Eintägige Ausflüge	67,3	4,60	399.208	447.514	1.836
Mehrtägige Fahrten	37,6	2,60	452.436	283.754	1.176
Schulbedarf ⁹⁶	54,2	3,54	351.481	317.594	1.244
Schülerbeförderung	63,1	6,20	249.505	262.252	1.546
Lernförderung	153,3	11,00	66.535	169.953	732
Mittagsverpflegung	63,1	4,20	851.644	895.153	3.580
Teilhabe	80,8	6,59	319.367	429.896	2.106
Insgesamt*	..**	..**	..**	2.806.116	12.220

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

V.3.2 Zeitaufwand pro Fall sowie pro Fall und Jahr

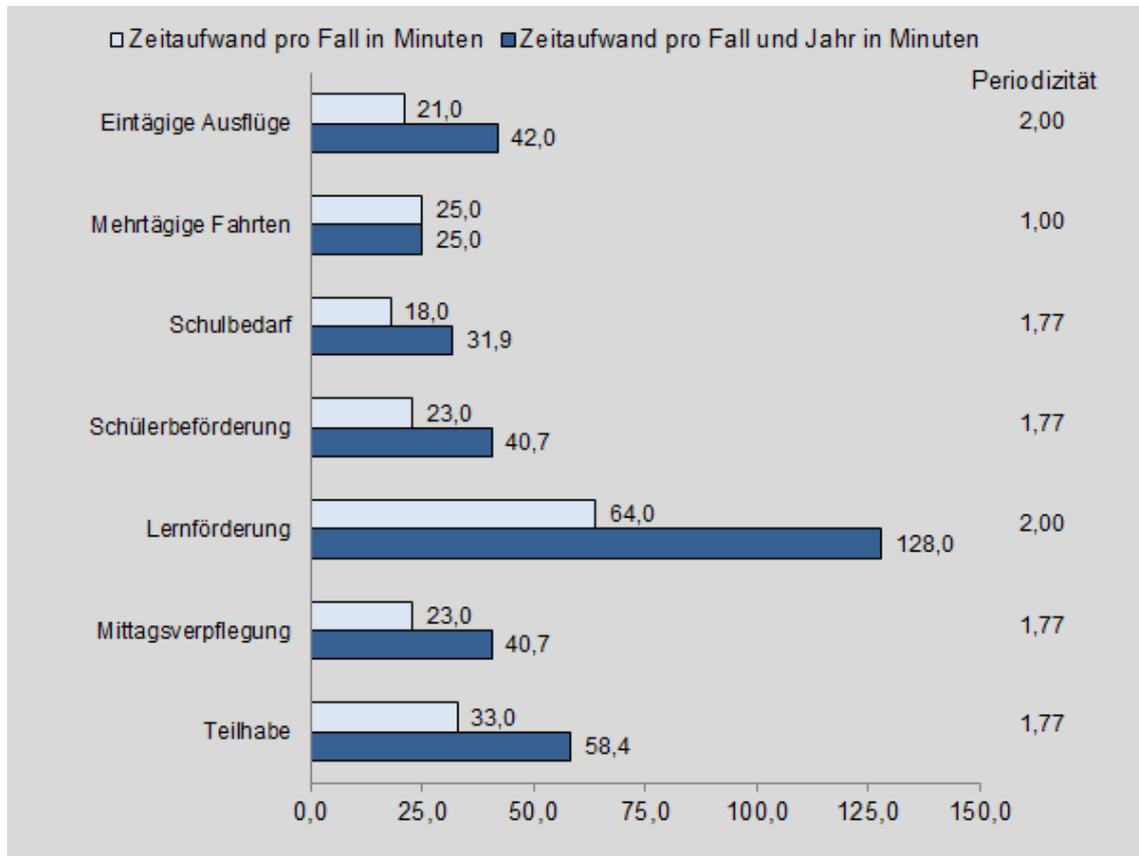
Abbildung V.3-2 veranschaulicht die Unterschiede zwischen dem Zeitaufwand pro Fall und dem Zeitaufwand pro Fall und Jahr, die sich aus der Multiplikation mit der jeweiligen Antragshäufigkeit der Leistungsart pro Jahr ergeben. Bei regelmäßig anfallenden Leistungsarten (persönlicher Schulbedarf, Schülerbeförderung, gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und soziokulturelle Teilhabe) werden die Antragshäufigkeiten durch die Bezugszeiträume der Grundleistung bestimmt, während es sich bei eintägigen Ausflügen, mehrtägigen Fahrten und Lernförderung um fallbezogene Leistungsarten handelt (siehe Abschnitt V.2.5). So haben die Leistungsberechtigten in den Befragungen überwiegend angegeben, dass sie beispielsweise für eintägige Ausflüge zweimal pro Jahr einen BuT-Antrag gestellt haben. Insoweit sich dies im Median mit den Aussagen der Leistungsstellen und Leistungsanbieter deckt, wurden die Zeitaufwände pro Fall mit der Periodizität 2,00 multipliziert, um den Zeitaufwand pro Fall und Jahr zu erhalten. Aus 21 Minuten pro Antragstellung werden in der Folge 42 Minuten für die beiden Antragstellungen im Jahr.

Die Leistungsberechtigten erteilten zu der Antragshäufigkeit allerdings gleichermaßen uneinheitliche Auskünfte: Bei mehrtägigen Fahrten reichten die Aussagen von „einmal in vier Jahren“ (Antragshäufigkeit: 0,25) über „jedes Jahr einmal“ (Antragshäufigkeit: 1,00) bis zu „zwei Fahrten pro Jahr“ (Antragshäufigkeit: 2,00). Wird aus der Vielzahl der Antworten jedoch der Median ermittelt, so nehmen BuT-Kinder einmal pro Jahr an einer mehrtägigen Fahrt teil. Diese Antragshäufigkeit in Höhe von 1,00 stimmt im Median mit den Angaben der befragten Leistungsstellen und Leistungsanbieter

⁹⁶ Eine Antragstellung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf ist nur im Rechtskreis BKGG erforderlich, so dass Erfüllungsaufwand auch nur für Leistungsberechtigte dieses Rechtskreises anfällt. Für die Rechtskreise SGB II, SGB XII und AsylbLG besteht kein Antragserfordernis und die Überweisung der Geldleistungen in Höhe von 70 Euro und 30 Euro wird selbsttätig von den Leistungsstellen vorgenommen. Entsprechend ist die Fallzahl bei den Leistungsberechtigten (562.370) deutlich geringer als bei den Leistungsstellen (2.502.773) (vgl. Abschnitt V.5), bei denen auch ohne Antragserfordernis für die Rechtskreise SGB II, SGB XII und AsylbLG (geringe) Zeitaufwände entstehen.

überein, weshalb sie als valide einzuschätzen ist⁹⁷. Mithin entspricht bei den mehrtägigen Fahrten der Zeitaufwand pro Fall (25 Minuten) dem Zeitaufwand pro Fall und Jahr (siehe Abb. V.3-2).

Abb. V.3-2: Zeitaufwand pro Fall und Zeitaufwand pro Fall und Jahr



Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Werden zunächst die Zeitaufwände pro Fall miteinander verglichen, hat die Lernförderung mit 64 Minuten den höchsten Zeitaufwand und der persönliche Schulbedarf mit 18 Minuten den geringsten. Für einen Antrag auf Lernförderung benötigen die Leistungsberechtigten somit mehr als dreimal so viel Zeit wie für einen Antrag auf persönlichen Schulbedarf. Während Anträge für eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten, Schülerbeförderung und gemeinschaftliche Mittagsverpflegung Zeitaufwände zwischen 21 und 25 Minuten verursachen, hebt sich die soziokulturelle Teilhabe mit 33 Minuten etwas nach oben ab. Auch beim Zeitaufwand pro Fall und Jahr bleibt die grundsätzliche Reihenfolge der erforderlichen Zeitaufwände bei den Leistungsarten erhalten. Die einzige Ausnahme bilden die mehrtägigen Fahrten (25 Minuten), welche aufgrund ihrer geringen Antragshäufigkeit (1,00) im jährlichen Zeitaufwand hinter dem persönlichen Schulbedarf (31,9 Minuten) zurückbleiben. Durch die niedrige Antragshäufigkeit nehmen mehrtägige Fahrten in allen Auswertungen eine Sonderrolle ein.

⁹⁷ Entsprechend ist bei allen Leistungsarten verfahren worden.

V.3.3 Aktivitäten

Um die Ursachen dafür zu ergründen, warum die Zeitangaben zwischen den Leistungsarten unterschiedlich ausfallen, werden die bislang betrachteten Zeitaufwände nach einzelnen Aktivitäten aufgeschlüsselt. Erst dadurch werden Unterschiede im Detail sichtbar.

Insofern Unterschiede im Zeitaufwand pro Fall und Jahr zwischen den Leistungsarten nicht nur durch die Zeitaufwände für die Leistungsarten selbst, sondern gleichfalls durch die unterschiedlichen Antragshäufigkeiten bedingt sein können, wird aus Gründen der Transparenz und besseren Vergleichbarkeit bei der nachfolgenden Betrachtung auf den Zeitaufwand pro Fall abgestellt (siehe Tabelle V.3-3). Zur Vollständigkeit enthält Tabelle V.3-3 gleichfalls die Angaben für die Zeitaufwände pro Fall und Jahr.

Tab. V.3-3: Zeitaufwand in Minuten nach Aktivitäten (Median)⁹⁸

	Bezug	Insgesamt*	Davon					
			Sich informieren /Beratung bzw. Unterstützung in Anspruch nehmen	Nachweise zusammenstellen	Antrag ausfüllen /Schreiben aufsetzen	Antrag und Nachweise übermitteln	Unterlagen kopieren, archivieren	Bezahlen /Abrechnung mit Leistungsstelle
Eintägige Ausflüge	<i>pro Fall</i>	21,0	4,0	5,0	5,0	5,0	2,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	42,0	8,0	10,0	10,0	10,0	4,0	0,0
Mehrtägige Fahrten	<i>pro Fall</i>	25,0	4,0	5,0	8,0	5,0	3,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	25,0	4,0	5,0	8,0	5,0	3,0	0,0
Schulbedarf ⁹⁹	<i>pro Fall</i>	18,0	2,0	4,0	5,0	5,0	2,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	31,9	3,5	7,1	8,9	8,9	3,5	0,0
Schülerbeförderung	<i>pro Fall</i>	23,0	5,0	5,0	5,0	5,0	3,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	40,7	8,9	8,9	8,9	8,9	5,3	0,0
Lernförderung	<i>pro Fall</i>	64,0	20,0	20,0	15,0	6,0	3,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	128,0	40,0	40,0	30,0	12,0	6,0	0,0
Mittagsverpflegung	<i>pro Fall</i>	23,0	5,0	5,0	6,0	5,0	2,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	40,7	8,9	8,9	10,6	8,9	3,5	0,0
Teilhabe	<i>pro Fall</i>	33,0	5,0	15,0	5,5	5,0	2,5	0,0
	<i>pro Jahr</i>	58,4	8,9	26,6	9,7	8,9	4,4	0,0

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

⁹⁸ Bei der Befragung wurden die Aktivitäten „sich informieren“ und „Beratung bzw. Unterstützung in Anspruch nehmen“, „Antrag ausfüllen“ und „Schreiben aufsetzen“ sowie „Bezahlen“ und „Abrechnung mit Leistungsstelle“ getrennt voneinander befragt, um bei den Leistungsberechtigten Zeitaufwände für die unterschiedlichen Wege der Informationsbeschaffung zu erheben. Da die Leistungsberechtigten beide Aktivitäten jedoch nicht trennscharf quantifizieren konnten, wurden die ermittelten Zeiten in der Datenaufbereitung jeweils zusammengelegt.

⁹⁹ Die Antragstellung ist für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf nur im Rechtskreis BKGG erforderlich, so dass Erfüllungsaufwand auch nur für Leistungsberechtigte dieses Rechtskreises anfällt.

Bei der „Zusammenstellung der Nachweise“ lassen sich die Leistungsarten Lernförderung und soziokulturelle Teilhabe mit 20 bzw. 15 Minuten benötigtem Zeitaufwand hervorheben. Für die Lernförderung müssen mehrere antragsergänzende Nachweise von den Leistungsberechtigten beigebracht werden. Zu nennen ist zunächst der Nachweis über die Notwendigkeit der Lernförderung. Hierfür ist das Einreichen eines Formblattes notwendig, welches zuvor die Lehrer/innen ausfüllen müssen. Aber auch Zeugniskopien, Kostenvoranschläge von Nachhilfeinstituten oder Qualifikationsnachweise der Lehrkräfte (etwa Studierende, ehemalige Lehrer/innen) können von den Leistungsstellen verlangt werden. Bei Teilhabe ist insbesondere ein Nachweis über die Kosten einer Mitgliedschaft bzw. einer Veranstaltung in der jeweiligen Einrichtung erforderlich, den die Leistungsanbieter erstellen. Die anderen Leistungsarten weisen einen ähnlichen Zeitaufwand in Höhe von 4 bis 5 Minuten pro Fall auf, das Zusammenstellen der Nachweise ist dort also weniger zeitintensiv als bei der Lernförderung und der Teilhabe¹⁰⁰.

Methodischer Hinweis: Die Zeitwerte stellen den Medianwert der Befragungen dar. Dieser statistische Mittelwert bildet ein normaleffizientes Verhalten am besten ab (siehe Abschnitt V.2.4). Die Spannweite für die Aktivität „Nachweise zusammenstellen“ liegt bei eintägigen Ausflügen bei 0 bis maximal 90 Minuten, d. h. manche Leistungsberechtigte brauchen deutlich länger, während andere Leistungsberechtigte gar keinen Zeitaufwand dafür benötigen. Dennoch werden im Median 5 Minuten als Zeitaufwand ausgewiesen, da beim Median derjenige Zeitwert entscheidend ist, der in der Mitte der Beobachtungsreihe steht. Ausreißer nach oben oder unten werden somit ausgeschlossen.

Auch das „Ausfüllen der Anträge“ (inklusive dem Aufsetzen von Schreiben) erweist sich bei der Lernförderung als zeitintensiver (15 Minuten). Dies ist nicht zuletzt mit der höheren Komplexität dieser Leistungsart bei der Antragstellung zu erklären. Mit 8 Minuten ist das Ausfüllen eines Antrags für mehrtägige Fahrten ebenfalls zeitaufwändiger. Hier bietet sich aufgrund der inhaltlichen Nähe ein Vergleich zum Zeitaufwand der Leistungsart eintägige Ausflüge (5 Minuten) an. Es kann angenommen werden, dass mehrtägige Fahrten an dieser Stelle zeitaufwändiger sind, weil die höheren Gesamtkosten dieser Fahrten detaillierter in den Antragsunterlagen dargestellt werden müssen.

Die „Übermittlung der Antragsunterlagen“ (Anträge und Nachweise) verursacht für alle Leistungsarten nahezu den gleichen Zeitaufwand in Höhe von 5 bis 6 Minuten. Ebenso liegen beim „Kopieren und Archivieren“ der Unterlagen alle Leistungsarten auf einem Zeitniveau von 2 bis 3 Minuten. Die Aktivität „Bezahlen sowie Abrechnung mit der Leis-

¹⁰⁰ Alle Leistungsarten erfordern eigene Nachweise: Beispielsweise müssen die Leistungsberechtigten bei eintägigen Ausflügen ein Informationsschreiben der Schulen bzw. Kitas über die Einzelheiten des geplanten Ausflugs und/oder einen Nachweis der voraussichtlich und tatsächlich entstandenen Kosten einreichen. In einigen Fällen wird zudem von den Leistungsstellen eine Teilnahmebestätigung verlangt. Das Nachweiserfordernis ist bei den mehrtägigen Fahrten entsprechend. Bei der Schülerbeförderung ist ein Nachweis über die tatsächlichen Aufwendungen erforderlich (etwa eine Kopie der Fahrkarte). Sofern die Nachweise nicht direkt von den Leistungsanbietern im Rahmen ihrer Abrechnung an die Leistungsstellen übermittelt werden, ist für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung teilweise eine Auflistung der Tage, an denen Mahlzeiten eingenommen worden sind, sowie ein Nachweis oder eine Aufstellung über die Kosten notwendig.

tungsstelle“ weist im Median keinerlei Zeitaufwand auf. Dies ist dem methodischen Umgang mit Sowieso-Kosten (siehe Abschnitt V.2.4) geschuldet, denn die Leistungsberechtigten müssen selbstverständlich im Kontext der meisten Leistungsarten Zahlungen vornehmen. Jedoch sind diese Zahlungen auch ohne Bezug einer BuT-Leistung fällig, d. h. die Leistungsberechtigten müssten beispielsweise einen eintägigen Ausflug oder eine Teilhabeleistung sowieso bezahlen. Bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung entsteht durch die Begleichung des Eigenanteils in Höhe von 1 Euro ebenso kein zusätzlicher Zeitaufwand für die Leistungsberechtigten. Sie entrichten anstelle des eigentlichen Preises der Mahlzeit nunmehr den Eigenanteil. Die notwendige Abrechnung mit der Leistungsstelle wird im Wesentlichen von den Leistungsanbietern abgewickelt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Lernförderung insbesondere bei der Inanspruchnahme von Beratungs- und Unterstützungsleistungen (inkl. sich informieren), der Zusammenstellung der erforderlichen Nachweise und dem Ausfüllen des Antrags (inkl. Schreiben aufsetzen) durch deutlich höhere Zeitaufwände von den restlichen Leistungsarten abhebt. Bei der soziokulturellen Teilhabe wiederum ist die Beschaffung der Nachweise besonders zeitaufwändig. Diese Aktivitäten sorgen dafür, dass die Beantragung von Lernförderung und Teilhabeleistungen beim Leistungsberechtigten die höchsten Zeitaufwände verursachen. Für den persönlichen Schulbedarf (nur Rechtskreis BKGG) hat sich im Ergebnis gezeigt, dass ein mit den anderen Leistungsarten vergleichbarer Zeitaufwand entsteht.

V.3.4 Sachkosten, Wege- und Wartezeiten

Die Leistungsberechtigten wurden befragt, wie und wohin sie die Antragsunterlagen für BuT-Leistungen übermitteln. Demnach wird die Antragstellung nahezu ausschließlich persönlich oder auf dem Postweg vorgenommen; nur in wenigen Fällen werden die Antragsunterlagen online oder mittels Faxgerät übersandt. Die Übermittlung der Anträge und Unterlagen erfolgt überwiegend an die zuständigen Leistungsstellen (z. B. Landratsamt oder Jobcenter), seltener werden sie beispielsweise im örtlichen Rathaus abgegeben. Besuchen die Leistungsberechtigten im Rahmen der Antragstellung oder einer sonstigen Antragsunterstützung eine Behörde, entstehen ihnen dabei Wegezeiten. Müssen die Leistungsberechtigten in der Behörde auf ihren gegebenenfalls vereinbarten Termin warten, fallen zusätzlich Wartezeiten an. Diese Wege- und Wartezeiten (siehe hierzu Abschnitt V.2.3) verursachen weitere Zeitaufwände, die neben dem Zeitaufwand für die Antragstellung im engeren Sinne zu berücksichtigen sind.

Bei der Ermittlung der Wege- und Wartezeiten ist nicht zwischen den Leistungsarten unterschieden worden, weil diese keinerlei Einfluss auf die Höhe der entstehenden Wege- und Wartezeiten haben. Aus diesem Grund wurde der Median über alle Beobachtungen hinweg ermittelt. Die Unterschiede bei den Wege- und Wartezeiten pro Jahr entstehen durch die Multiplikation mit den leistungsspezifischen Antragshäufigkeiten (Periodizitäten). Die Wegezeit pro Fall beträgt je Leistungsart 9,4 Minuten (gewich-

tet), die Wartezeit pro Fall liegt bei 3,3 Minuten (gewichtet). Beide Minutenangaben können bei den mehrtägigen Fahrten direkt abgelesen werden, weil sie nur einmal im Jahr stattfinden (Antragshäufigkeit: 1,00). Darüber hinaus veranschaulicht Tabelle V.3-4, dass sich aus der Summe des Zeitaufwands, der Wegezeit und der Wartezeit (jeweils pro Fall und Jahr) der Gesamtzeitaufwand pro Fall und Jahr ergibt, welcher bereits in Tabelle V.3-1 dargestellt worden ist.

Beispiel: Die Wegezeit pro Fall in Höhe von 9,4 Minuten und die Wartezeit pro Fall in Höhe von 3,3 Minuten führen bei der Schülerbeförderung mit einer Antragshäufigkeit von 1,77 zu einer Wegezeit pro Fall und Jahr in Höhe von 16,6 Minuten ($9,4 \text{ Minuten} \cdot 1,77$) und einer Wartezeit pro Fall und Jahr in Höhe von 5,8 Minuten ($3,3 \text{ Minuten} \cdot 1,77$).

Tab. V.3-4: Wege- und Wartezeiten pro Fall und Jahr nach Leistungsart

	Zeit- aufwand pro Fall und Jahr insgesamt*	Davon			Antrags- Häufigkeit (nachricht- lich)
		Zeitaufwand pro Fall und Jahr	Wegezeit pro Fall und Jahr	Wartezeit pro Fall und Jahr	
	<i>Min.</i>				
Eintägige Ausflüge	67,3	42,0	18,7	6,6	2,00
Mehrtägige Fahrten	37,6	25,0	9,4	3,3	1,00
Schulbedarf ¹⁰¹	54,2	31,9	16,6	5,8	1,77
Schülerbeförderung	63,1	40,7	16,6	5,8	1,77
Lernförderung	153,3	128,0	18,7	6,6	2,00
Mittagsverpflegung	63,1	40,7	16,6	5,8	1,77
Teilhabe	80,8	58,4	16,6	5,8	1,77

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Darüber hinaus veranschaulicht Tabelle V.3-4, dass sich aus der Summe des Zeitaufwands, der Wegezeit und der Wartezeit (jeweils pro Fall und Jahr) der Gesamtzeitaufwand pro Fall und Jahr ergibt, welcher bereits in Tabelle V.3-1 dargestellt worden ist.

Bei der Fahrt zum Landratsamt, Jobcenter oder einem anderen für die Antragstellung relevanten Akteur können den Leistungsberechtigten darüber hinaus Sachkosten entstehen¹⁰², insbesondere in Form von Fahrkarten für den öffentlichen Personennahverkehr oder Kosten für Kraftstoff. Genauso fallen Sachkosten für Brief- und Portokosten an, wenn Anträge oder für die Antragstellung erforderliche Nachweise per Post übersandt werden. Als Form des Briefversands wählen die Leistungsberechtigten mitunter ein Einschreiben, um die Zustellung der Unterlagen sicherzustellen und den Versand im Nachhinein belegen zu können. Notwendige Ausgaben für das Kopieren der Nachweise, das Führen von Telefonaten bei Rückfragen oder andere Kosten (z. B. Parkscheine) wurden ebenfalls als Sachkosten berücksichtigt. In Tabelle V.3-5 werden die Befragungsergebnisse zu den Sachkosten für die einzelnen Leistungsarten dargestellt. Die Sachkosten können sich – im Gegensatz zu den Wege- und Wartezeiten – zwischen den Leistungsarten unterscheiden. Zur besseren Übersicht sind aus diesem Grund neben den Sachkosten pro Fall und Jahr auch die Sachkosten pro Fall aufgeführt.

¹⁰¹ Die Antragstellung ist für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf nur im Rechtskreis BKGG erforderlich, so dass Erfüllungsaufwand auch nur für Leistungsberechtigte dieses Rechtskreises anfällt.

¹⁰² An dieser Stelle sind fortwährend Sowieso-Kosten zu berücksichtigen: Fahren beispielsweise die Leistungsberechtigten kostenpflichtig mit dem öffentlichen Personennahverkehr zur Schule, um ihr Kind dort abzuholen und beschaffen dabei erforderliche Nachweise von der Schule, so handelt es sich bei den Fahrtkosten um Sowieso-Kosten. Den Leistungsberechtigten wären die Fahrtkosten auch ohne die Nachweisbeschaffung entstanden. Fahren die Leistungsberechtigten dagegen ausschließlich zur Schule, um die Nachweise zu beschaffen, so liegen keine Sowieso-Kosten vor und die entstehenden Kosten müssen bei der Berechnung des Erfüllungsaufwands berücksichtigt werden.

Tab. V.3-5: Sachkosten nach Leistungsart

	Sachkosten pro Fall	Antragshäufigkeit (nachrichtlich)	Sachkosten pro Fall und Jahr*
	EUR		EUR
Eintägige Ausflüge	2,30	2,00	4,60
Mehrtägige Fahrten	2,60	1,00	2,60
Schulbedarf ¹⁰³	2,00	1,77	3,54
Schülerbeförderung	3,50	1,77	6,20
Lernförderung	5,50	2,00	11,00
Mittagsverpflegung	2,37	1,77	4,20
Teilhabe	3,72	1,77	6,59

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Insgesamt bestätigt sich auch hinsichtlich der Sachkosten das bei den Zeitaufwänden gezeichnete Bild von den Leistungsarten: Bei der Beantragung der Lernförderung entstehen den Leistungsberechtigten mit 11,00 Euro die höchsten Sachkosten pro Fall und Jahr. Mit 2,60 Euro pro Fall und Jahr sind die Kosten für die Antragstellung bei mehrtägigen Fahrten am niedrigsten. Ursächlich dafür ist die Antragshäufigkeit von 1,00. Werden dagegen die Sachkosten für eine Antragstellung miteinander verglichen, verursacht die Beantragung des persönlichen Schulbedarfs (nur im Rechtskreis BKG) mit 2,00 Euro die geringsten Kosten pro Fall¹⁰⁴. Die anderen Leistungsarten bewegen sich dazwischen mit Kostenbelastungen von 2,30 Euro bis 3,72 Euro pro Fall bzw. 4,60 Euro bis 6,59 Euro pro Fall und Jahr.

Die Unterschiede in der Höhe der Sachkosten ergeben sich vor allem durch die unterschiedlichen Antrags- und Nachweiserfordernisse, die bereits im vorherigen Abschnitt erörtert worden sind. Letztlich ist analog zu den Zeitaufwänden vor allem die Anzahl und die Komplexität der Nachweiserfordernisse eine Quelle unterschiedlicher Kostenbelastungen. Denn die sich daraus möglicherweise ergebenden Rückfragen der Leistungsstellen oder der Leistungsanbieter müssen von den Leistungsberechtigten schriftlich, telefonisch oder persönlich beantwortet werden. Regelmäßig entstehen den Leistungsberechtigten durch die Beantwortung dieser Rückfragen und Nachforderungen weitere Kosten.

V.3.5 Schwierigkeit der Antragstellung

Bislang wurde der Erfüllungsaufwand betrachtet, der den Leistungsberechtigten bei der Beantragung von BuT-Leistungen entsteht. Doch wie haben die Leistungsberechtigten die Antragstellung empfunden? War diese aus der Sicht der Betroffenen eher leicht

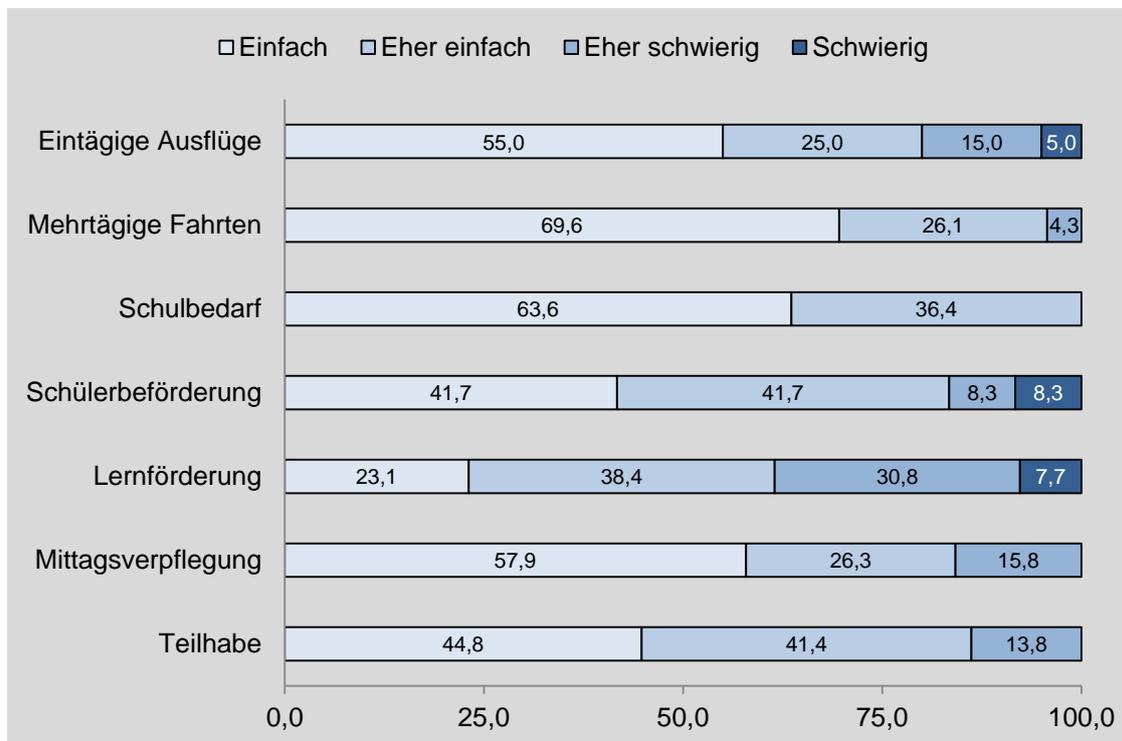
¹⁰³ Die Antragstellung ist für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf nur im Rechtskreis BKG erforderlich, so dass Erfüllungsaufwand auch nur für Leistungsberechtigte dieses Rechtskreises anfällt.

¹⁰⁴ Auch hinter diesen Medianergebnissen verbergen sich Streuungen, welche die Vielfalt der Kostenbelastungen bei der Antragstellung verdeutlichen: So wurden etwa bei der Lernförderung im Maximum Kosten in Höhe von 10,80 Euro, bei den mehrtägigen Fahrten in Höhe von 12 Euro und beim persönlichen Schulbedarf in Höhe von 7 Euro angegeben. Im Minimum teilten die Leistungsberechtigten mit, dass ihnen keine Kosten bei der Antragstellung entstanden sind.

oder eher schwierig? Abbildung V.3-6 gibt auf diese Frage eine Antwort und stellt die Ergebnisse der Interviews für alle Leistungsarten dar.

Die Leistungsberechtigten geben überwiegend an, die Antragstellung als „einfach“ oder mindestens „eher einfach“ zu empfinden. Mehrheitlich beurteilen sie die Beantragung von eintägigen Ausflügen, mehrtägigen Fahrten, persönlichem Schulbedarf und gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung als „einfach“ und bei Schülerbeförderung, Lernförderung und soziokultureller Teilhabe als „eher einfach“. Werden die Angaben dieser beiden Ausprägungen summiert, liegen die Einschätzungen zwischen 100 Prozent (persönlicher Schulbedarf) und 61,5 Prozent (Lernförderung).

**Abb. V.3-6: „Wie einfach oder schwierig war die Antragstellung für Sie?“¹⁰⁵
(Anteil in Prozent)**



Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

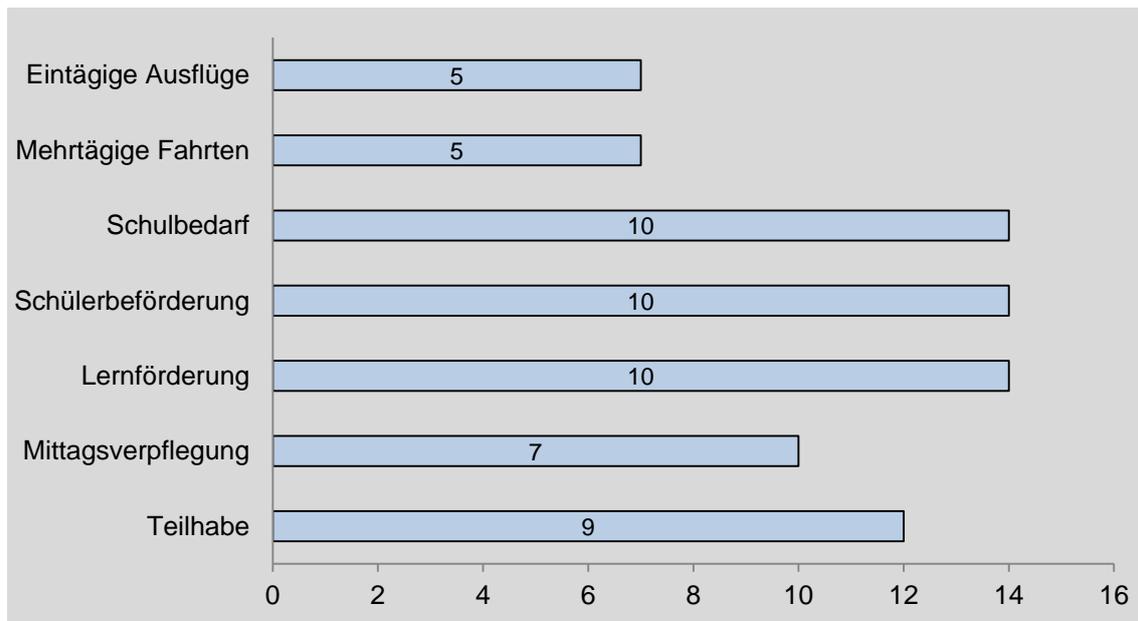
Damit rücken erneut zwei Leistungsarten in den Fokus, die bereits in den bisher dargestellten Ergebnissen eine besondere Rolle gespielt haben und sich nun auch bei der Beurteilung der Schwierigkeit der Antragstellung widerspiegeln: Persönlicher Schulbedarf weist den geringsten Zeitaufwand pro Fall auf und wird demzufolge als die relativ „einfachste“ Leistungsart empfunden. Die Lernförderung dagegen hat hohe Zeit- und Kostenaufwände und wird von insgesamt 38,5 Prozent der Leistungsberechtigten als mindestens „eher schwierig“ wahrgenommen. Das Stimmungsbild bei den anderen fünf Leistungsarten ist eindeutig: Zwischen 80 Prozent (eintägige Ausflüge) und 95,7 Prozent (mehrtägige Fahrten) der Befragten schätzen die jeweilige Antragstellung

¹⁰⁵ Die Antragstellung ist für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf nur im Rechtskreis BKGG erforderlich, so dass Erfüllungsaufwand auch nur für Leistungsberechtigte dieses Rechtskreises anfällt.

als „einfach“ oder „eher einfach“ ein. Weiterhin zeigt sich, dass die Antwortkategorie „schwierig“ nur bei drei Leistungsarten (Schülerbeförderung, Lernförderung und eintägigen Ausflügen) und in geringem Maße (5,0 bis 8,3 Prozent) besetzt ist.

V.3.6 Einschätzung der Bescheidungsdauer durch die Leistungsberechtigten

Abb. V.3-7: „Wie viele Tage mussten Sie nach der Antragstellung bis zum Leistungsbescheid warten?“¹⁰⁶ (Darstellung in Werktagen)



Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Die Leistungsberechtigten schätzten, wie viele Tage sie nach der Antragstellung auf die Bescheidung der jeweiligen Leistung warten mussten (siehe Abb. V.3-7). Eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten weisen mit jeweils 5 Werktagen die kürzeste Bescheidungsdauer auf. Persönlicher Schulbedarf, Schülerbeförderung und Lernförderung haben mit 10 Tagen dagegen die längste Bearbeitungszeit aus Sicht der Leistungsberechtigten. Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung (7 Tage) und soziokulturelle Teilhabe (9 Tage) bewegen sich dazwischen.

Hinter den ausgewiesenen Medianwerten verbergen sich allerdings nicht unerhebliche Streuungen in den Einschätzungen. So beträgt beispielsweise die Spannweite bei eintägigen Ausflügen 1 bis zu 54 Werktagen oder beim persönlichen Schulbedarf 5 bis zu 86 Tage. Die jeweiligen Mediane von 5 bzw. 10 Werktagen machen indessen deutlich, dass eine Wartezeit von 54 oder 86 Werktagen ausgesprochene Ausnahmefälle darstellen.

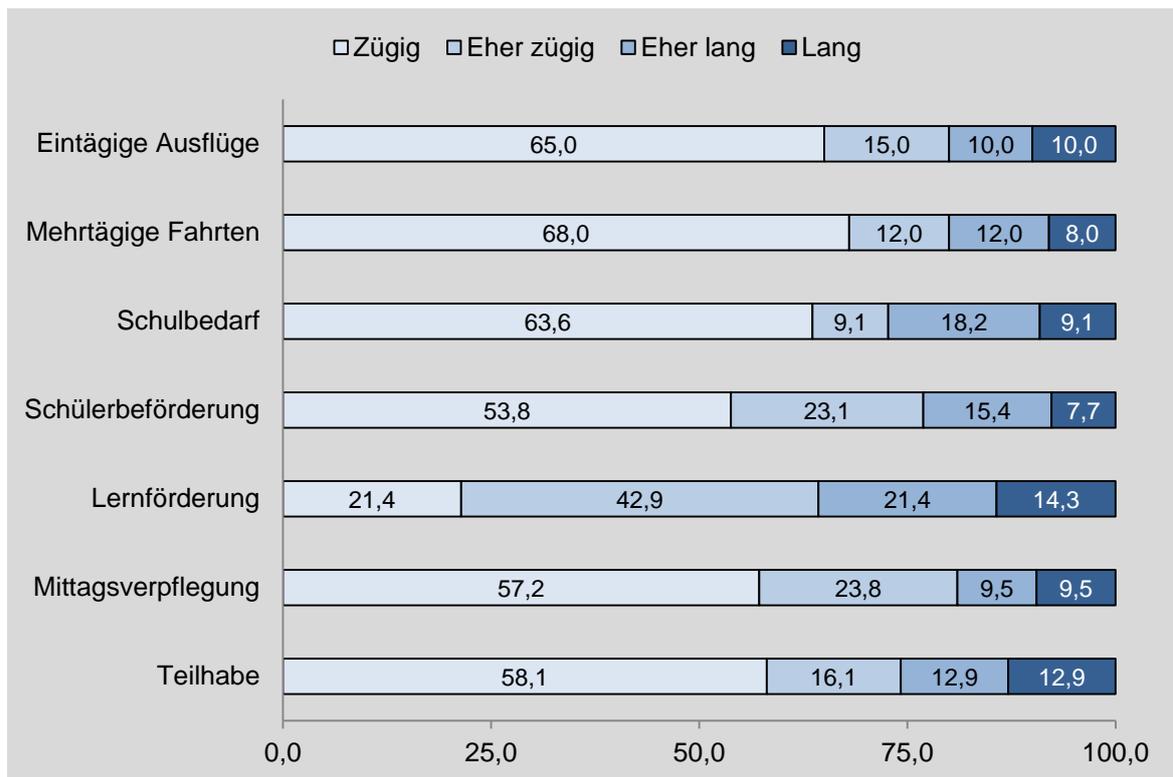
Zum Zeitpunkt der Abgabe der Antragsunterlagen (inklusive der Nachweise) sind diese nicht immer vollständig. Dies bedeutet, dass insbesondere die Anzahl der zu erbringenden Nachweise und die daraus möglicherweise resultierende (Un-)Vollständigkeit

¹⁰⁶ Die Antragstellung ist für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf nur im Rechtskreis BKGG erforderlich, so dass Erfüllungsaufwand auch nur für Leistungsberechtigte dieses Rechtskreises anfällt.

des Antrags für eine längere oder kürzere Bearbeitungsdauer mitverantwortlich sind. Inwieweit Liege- und Wartezeiten der Anträge innerhalb der Leistungsstelle für eine längere Bearbeitungsdauer mitverantwortlich sind, kann nicht quantifiziert werden.

In einem zweiten Schritt wurden die Leistungsberechtigten um ihre Einschätzung gebeten, ob sie die angegebene Bescheiddauer als „(eher) zügig“ oder als „(eher) lang“ beurteilen (Abb. V.3-8). Eine deutliche Mehrheit der Leistungsberechtigten bewertet bei allen Leistungsarten die Bearbeitungsdauer der Anträge als „zügig“ oder „eher zügig“. Mit Ausnahme der Lernförderung wird die Dauer der Bescheidung mehrheitlich als „zügig“ beurteilt, bei der Lernförderung ist mit 42,9 Prozent die Kategorie „eher zügig“ am stärksten besetzt. Überhaupt sind die Ergebnisse bei der Lernförderung vergleichsweise heterogen. 14,3 Prozent der Leistungsberechtigten halten die Bearbeitungsdauer hier für „lang“ und 21,4 Prozent für „eher lang“. Damit schätzen in der Summe 35,7 Prozent der Leistungsberechtigten die Bescheiddauer der Lernförderung als „lang“ oder „eher lang“ ein. Für die sonstigen Leistungsarten haben lediglich 20 bis 27,3 Prozent der Leistungsberechtigten die Bearbeitungsdauer als „lang“ oder „eher lang“ beurteilt.

Abb. V.3-8: „War es eine zügige Bearbeitung? Oder fanden Sie, dass Sie lange auf die Antwort warten mussten?“ (Anteil in Prozent)



Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Die obigen Ergebnisse zu der Bescheiddauer in Werktagen bestätigen die Bewertungen der Leistungsberechtigten über die Länge der Bearbeitungszeit: Eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten und gemeinschaftliche Mittagsverpflegung weisen mit 5 bzw. 7 Tagen die geringste Anzahl von Werktagen bis zur Bescheidung auf und die drei Leistungsarten werden auch am häufigsten als „zügig“ oder „eher zügig“ empfunden. Persönlichem Schulbedarf, Schülerbeförderung und Lernförderung wurde dagegen mit 10 Werktagen die höchste Bescheiddauer zugewiesen. Auch die Bearbeitungsdauer dieser Leistungsarten wird, neben der soziokulturellen Teilhabe, als am längsten wahrgenommen, wenngleich sich die Lernförderung nochmals deutlich von den anderen Leistungsarten absetzt.

V.3.7 Stellvertretender Bürgeraufwand

Eine Besonderheit bei der Messung des Erfüllungsaufwands ist der stellvertretende Bürgeraufwand (siehe Abschnitt V.2.2). Demnach fällt Zeitaufwand im Rahmen der Antragstellung unter Umständen nicht oder nicht ausschließlich bei den Leistungsberechtigten an. Vielmehr übernehmen die Leistungsanbieter, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen bestimmte Tätigkeiten, die originär den Leistungsberechtigten obliegen. Damit einhergehende Zeitaufwände werden nicht den Leistungsberechtigten, sondern jeweils den beteiligten Akteuren zugerechnet, weil dort die Zeit- und Kostenaufwände entstehen.

Tab V.3-8: Stellvertretender Bürgeraufwand nach Akteuren und Leistungsarten

	Personalaufwand					
	Leistungsanbieter		Leistungsstellen		Schul- und Kitaverwaltungen	
	Std.	Tsd. EUR	Std.	Tsd. EUR	Std.	Tsd. EUR
Eintägige Ausflüge	33.267	1.038	7.984	223	-**	-**
Mehrtägige Fahrten	21.114	659	4.524	126	-**	-**
Schulbedarf	0	0	2.606	73	0	0
Schülerbeförderung	0	0	8.317	232	0	0
Lernförderung	9.980	311	2.551	71	2.218	104
Mittagsverpflegung	24.130	562	28.388	792	49.679	1.550
Teilhabe	11.710	367	10.646	297	0	0
Insgesamt*	100.201	2.937	65.016	1.814	51.897	1.654

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Aufwände entstehen einzig in der Funktion als Leistungsanbieter.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Beim stellvertretenden Bürgeraufwand sind mehrere Aktivitäten denkbar, welche die anderen Akteure für die Leistungsberechtigten übernehmen können. Allerdings ist einzig die Aktivität „Unterstützung bei der Antragstellung“ eindeutig als stellvertretender Bürgeraufwand identifizierbar und entsprechend subsumierbar. Aus diesem Grund basiert Tabelle V.3-9 alleine auf denjenigen Zeitaufwänden dieser Aktivität. Im Ergebnis entsteht den Leistungsanbietern ein stellvertretender Bürgeraufwand in Höhe von rund 2,9 Mill. Euro, den Leistungsstellen von rund 1,8 Mill. Euro und den Schul- und Kitaverwaltungen von rund 1,7 Mill. Euro.

V.4 Erfüllungsaufwand der Leistungsanbieter (Normadressat Wirtschaft oder Verwaltung)

In diesem Abschnitt wird der Erfüllungsaufwand betrachtet, der den Leistungsanbietern im Rahmen der Antragstellung¹⁰⁷ und der Abrechnung von BuT-Leistungen entsteht. Eine Besonderheit stellt die große Heterogenität der Anbieterlandschaft dar. Unterschiede zwischen den Anbietern bestehen nicht nur hinsichtlich der angebotenen BuT-Leistungen; das Spektrum ist auch im Hinblick auf Organisationsgrößen und -strukturen breit gefächert. Nicht zuletzt können die Leistungsanbieter als einziger Akteur sowohl dem Normadressaten Wirtschaft (z. B. Catering-Unternehmen) als auch dem Normadressaten Verwaltung (z. B. Schulen) angehören¹⁰⁸. Um dieser Verschiedenartigkeit Rechnung zu tragen, wird es neben einem allgemeinen Abschnitt zum Gesamterfüllungsaufwand gesonderte Unterabschnitte zu den einzelnen Leistungsarten geben. Im ersten Abschnitt (Abschnitt V.4.1) stehen die zentralen Ergebnisse der Leistungsanbieter im Fokus. Es wird veranschaulicht, welchen Anteil die untersuchten Leistungsarten am Erfüllungsaufwand haben und welche Faktoren, wie beispielsweise Zeitaufwände, Periodizitäten (Antrags- und Abrechnungshäufigkeiten) oder Fallzahlen, die Höhe des Erfüllungsaufwands in besonderem Maße beeinflussen. Die Abschnitte V.4.2 bis V.4.7 beschreiben den Erfüllungsaufwand, der durch die einzelnen Leistungsarten erzeugt wird. Neben allgemeinen aufwandsrelevanten Informationen zur Leistungsart erfolgt eine detaillierte Darstellung der anfallenden Aktivitäten und der damit einhergehenden Zeit- und Kostenaufwände.

V.4.1 Ergebnisse im Überblick

Tabelle V.4-1 stellt den Erfüllungsaufwand für die fünf¹⁰⁹ anbieterrelevanten Leistungsarten dar. Dabei wird nach den Prozessblöcken Antragstellung und Abrechnung unterschieden. Das Bildungspaket verursacht bei den Leistungsanbietern einen Erfüllungsaufwand von rund 43,8 Mill. Euro pro Jahr. Rund 41,5 Mill. Euro entfallen hiervon auf Personalkosten, während die Sachkosten rund 2,4 Mill. Euro betragen.

¹⁰⁷ Wenn im Folgenden von „Antragstellung“ die Rede ist, sind damit überwiegend die Unterstützungsleistungen gemeint, die im Zuge der Antragstellung der Leistungsberechtigten anfallen.

¹⁰⁸ Zum Normadressaten Wirtschaft sind grundsätzlich alle Einheiten zu zählen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, zum Bruttoinlandsprodukt beitragen und dem Privatsektor zuzurechnen sind. Neben Unternehmen werden gleichfalls Vereine, Kirchen, Stiftungen, karitative Organisationen und der ehrenamtliche Sektor dem Normadressaten Wirtschaft zugeordnet. Demzufolge wurden die Leistungsanbieter von Mittagsverpflegung (z. B. Catering-Unternehmen), Teilhabe (z. B. Musik- und Tanzschulen, Vereine) und Lernförderung (z. B. Nachhilfeeinstitute) zum Normadressaten Wirtschaft gezählt. Bei Lernförderung wird auch der privaten Nachhilfe (z. B. durch Schüler/innen oder Studierende) ein wirtschaftliches Interesse unterstellt. Dagegen werden Schulen und Kitas, die eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten und gegebenenfalls Mittagsverpflegung anbieten, unter dem Normadressaten Verwaltung subsumiert, denn die wirtschaftliche Tätigkeit steht hier nicht im Vordergrund.

¹⁰⁹ Für die Leistungsart Schülerbeförderung stellte sich im Laufe der Hauptbefragung heraus, dass den Leistungsanbietern, vorwiegend kommunale Verkehrsbetriebe des öffentlichen Personennahverkehrs, kein zusätzlicher Aufwand durch das Bildungspaket entsteht. Im Kontext der Leistungsanbieter spielt die Leistungsart Schulbedarf keine Rolle. Es handelt sich hierbei um eine Geldleistung, deren Auszahlung direkt von den Leistungsstellen an die Leistungsberechtigten erfolgt.

Tab. V.4-1: Erfüllungsaufwand nach Leistungsarten

	Zeitaufwand pro Fall und Jahr	Lohnsatz ¹¹⁰	Sachkosten pro Fall und Jahr	Fallzahl	Erfüllungsaufwand pro Jahr*	Davon	
						Personalkosten pro Jahr	Sachkosten pro Jahr
	Min.	EUR				Tsd. EUR	
<i>Eintägige Ausflüge</i>	17,5	31,20	0,32	-**	3.745	3.619	126
Antragstellung	17,0	31,20	0,32	399.208	3.655	3.529	126
Abrechnung	0,5	31,20	0,00	345.980	90	90	0
<i>Mehrtägige Fahrten</i>	9,0	31,20	0,03	-**	2.112	2.101	11
Antragstellung	8,7	31,20	0,03	452.436	2.058	2.047	11
Abrechnung	0,3	31,20	0,00	345.980	54	54	0
<i>Lernförderung</i>	83,9	31,20	2,00	-**	2.469	2.336	133
Antragstellung	51,2	31,20	2,00	66.535	1.904	1.771	133
Abrechnung	32,7	31,20	0,00	33.267	565	565	0
<i>Mittagsverpflegung</i>	94,0	23,27	1,25	-**	24.566	23.757	809
Antragstellung	5,7	23,27	0,05	851.644	1.917	1.874	43
Abrechnung	88,3	23,27	1,20	638.733	22.649	21.883	766
<i>Teilhabe</i>	72,8	31,35	5,00	-**	10.948	9.670	1.277
Antragstellung	13,4	31,35	1,00	319.367	2.555	2.236	319
Abrechnung	59,4	31,35	4,00	239.525	8.392	7.434	958
Insgesamt*	-**	-**	-**	-**	43.839	41.483	2.357

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung handelt es sich mit rund 24,6 Mill. Euro um die mit Abstand kostenintensivste Leistungsart für die Leistungsanbieter. Dies ist den höchsten Fallzahlen (rund 852 Tsd. bzw. 639 Tsd.) und dem höchsten Zeitaufwand von 94,0 Min. pro Fall und Jahr geschuldet. Die jährlichen Sachkosten nehmen zudem mit rund 809 Tsd. Euro die zweithöchste Stelle ein. Vergleichsweise gering stellt sich dagegen der Lohnsatz dar, der mit 23,27 Euro circa ein Viertel niedriger als bei den anderen Leistungsarten liegt.

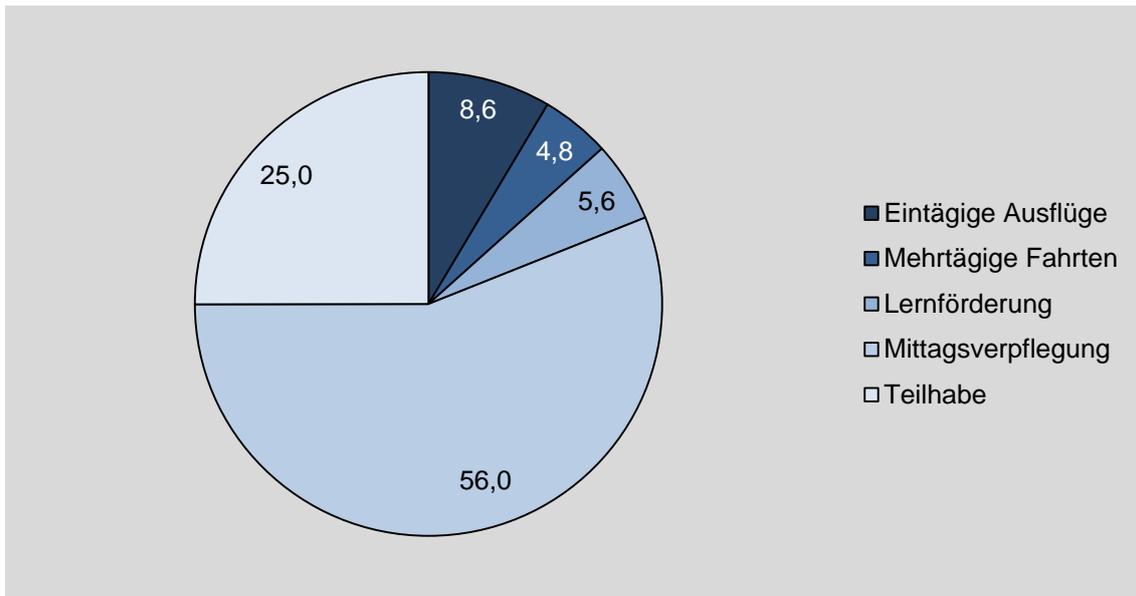
Der geringste Erfüllungsaufwand entfällt auf mehrtägige Fahrten und verursacht mit rund 2,1 Mill. Euro weniger als ein Zehntel derjenigen Kosten, welche für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung ermittelt wurden. Obwohl die Fallzahlen bei mehrtägigen Fahrten am zweithöchsten liegen (rund 452 Tsd. bzw. rund 346 Tsd.) und sich der Lohnsatz mit 31,20 Euro auf mittlerem Niveau bewegt, sorgen letztlich die geringen

¹¹⁰ Der Lohnsatz ist für eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten und Lernförderung identisch und liegt bei 31,20 Euro. Er entspricht dem Lohnsatz im Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht, mittleres Qualifikationsniveau. Der für die Leistungsart soziokulturelle Teilhabe berechnete Lohnsatz bewegt sich mit 31,35 Euro in ähnlicher Größenordnung und bildet zu jeweils 50 Prozent sowohl den Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht (z. B. für Musik- und Tanzschulen) als auch den Wirtschaftsabschnitt Kunst, Unterhaltung und Erholung (z. B. für Sportvereine), jeweils mittleres Qualifikationsniveau, ab. Lediglich für die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung liegen die berechneten Lohnkosten mit 23,27 Euro niedriger. Sofern Schulen und Kitas als Anbieter auftreten, findet ebenfalls der Lohnsatz für den Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht, mittleres Qualifikationsniveau, mit 31,20 Euro Anwendung. Erfolgt die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung durch ein Catering-Unternehmen, wird jedoch mit den Lohnkosten des Wirtschaftsabschnitts Gastgewerbe (mittleres Qualifikationsniveau) gerechnet, die 19,30 Euro betragen und in den errechneten Lohnsatz eingehen.

jährlichen Zeit- und Sachkostenaufwände (9 Minuten und 0,03 Euro pro Fall und Jahr) für diesen niedrigen Erfüllungsaufwand.

Abbildung V.4-2 veranschaulicht nachfolgend die unterschiedlichen Anteile der Leistungsarten am Erfüllungsaufwand. Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und soziokulturelle Teilhabe sind demnach für mehr als 80 Prozent des gesamten Erfüllungsaufwands der Leistungsanbieter verantwortlich.

Abb. V.4-2: Prozentuale Verteilung des Erfüllungsaufwands



Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Bei der Betrachtung der jährlichen Zeitaufwände fallen zwei Gruppen von Leistungsarten ins Auge, die vergleichsweise hohe bzw. niedrige Zeitwerte aufweisen: Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung (94 Minuten), Lernförderung (83,9 Minuten) und soziokulturelle Teilhabe (72,8 Minuten) verursachen die höchsten zeitlichen Aufwände pro Fall und Jahr, während eintägige Ausflüge (17,5 Minuten) und mehrtägige Fahrten (9 Minuten) deutlich weniger Zeit in Anspruch nehmen. Woran liegt das?

Maßgeblich für die Höhe der Zeitaufwände pro Jahr sind zwei Aspekte:

- der Zeitaufwand pro Fall, der für eine Antragstellung und eine Abrechnung anfällt, und
- die jährliche Periodizität, mit der diese Zeitaufwände multipliziert werden müssen, um den jährlichen Zeitaufwand zu berechnen (siehe Abschnitt V.2.4).

So wird der Zeitwert für die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Höhe von 94 Minuten pro Fall und Jahr entscheidend durch die monatliche Abrechnungshäufigkeit bedingt. Der Zeitaufwand für einen Abrechnungsvorgang, der mit 7,4 Minuten ermittelt wurde, entsteht somit zwölfmal pro Jahr und erzeugt allein für den Prozessblock Abrechnung einen Zeitaufwand von 88,3 Minuten pro Fall und Jahr. Im Vergleich dazu liegt der Zeitaufwand für die Antragstellung, welche durchschnittlich 1,77 Mal im

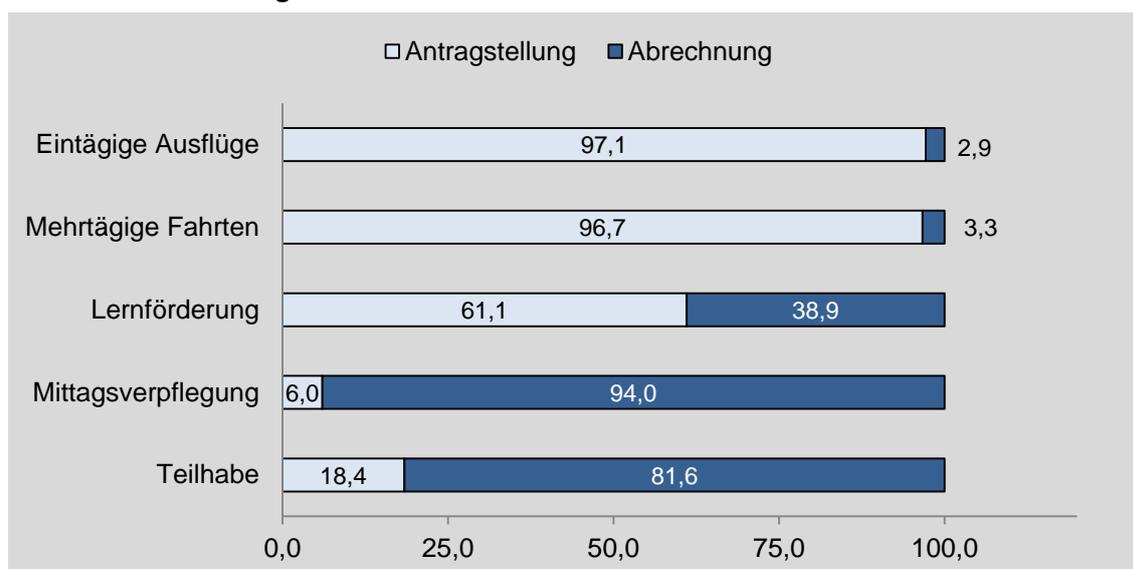
Jahr anfällt, bei insgesamt 5,7 Minuten pro Fall und Jahr. 94 Prozent des Zeitaufwands entstehen hier also im Bereich der Abrechnung.

Ähnlich verhält es sich bei der Leistungsart soziokulturelle Teilhabe (72,8 Minuten pro Fall und Jahr). Aufgrund des vierteljährlichen Abrechnungsintervalls wird die Zeit für den einzelnen Abrechnungsvorgang (14,9 Minuten) vierfach berücksichtigt und beträgt 59,4 Minuten pro Fall und Jahr. Der mit 7,6 Minuten ohnehin geringere Zeitaufwand für eine Antragstellung ist lediglich mit der jährlichen Häufigkeit 1,77 zu multiplizieren und ergibt 13,4 Minuten pro Fall und Jahr. Dies hat zur Folge, dass knapp 82 Prozent des Zeitaufwands für die Leistungsart soziokulturelle Teilhabe auf den Prozessblock Abrechnung entfallen.

Bei der Lernförderung (83,9 Minuten pro Fall und Jahr) gilt sowohl für die Antragstellung als auch für die Abrechnung ein halbjährlicher Rhythmus, so dass die Periodizität einen geringfügigeren Einfluss auf den Erfüllungsaufwand hat. Maßgeblich bei dieser Leistungsart sind hingegen die Zeitaufwände pro Fall, die sich für eine Antragstellung auf 25,6 Minuten und für einen (Einzel-)Abrechnungsvorgang auf 16,3 Minuten belaufen. Anders als bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung und soziokulturellen Teilhabe entstehen bei der Lernförderung knapp zwei Drittel des Zeitaufwands im Prozessblock Antragstellung.

Bei den beiden Leistungsarten eintägige Ausflüge sowie mehrtägige Fahrten ist in einem noch stärkeren Maße als bei der Lernförderung zeitlicher Aufwand im Bereich der Antragstellung (siehe Abb. V.4-3) zu finden. Aufgrund eines hohen Sowieso-Kosten-Anteils (siehe Abschnitt V.2.4) liegen die jährlichen Zeiten für die Abrechnung sehr niedrig. Daraus resultieren entsprechend geringe Anteile von 2,9 bzw. 3,3 Prozent für den Prozessblock Abrechnung.

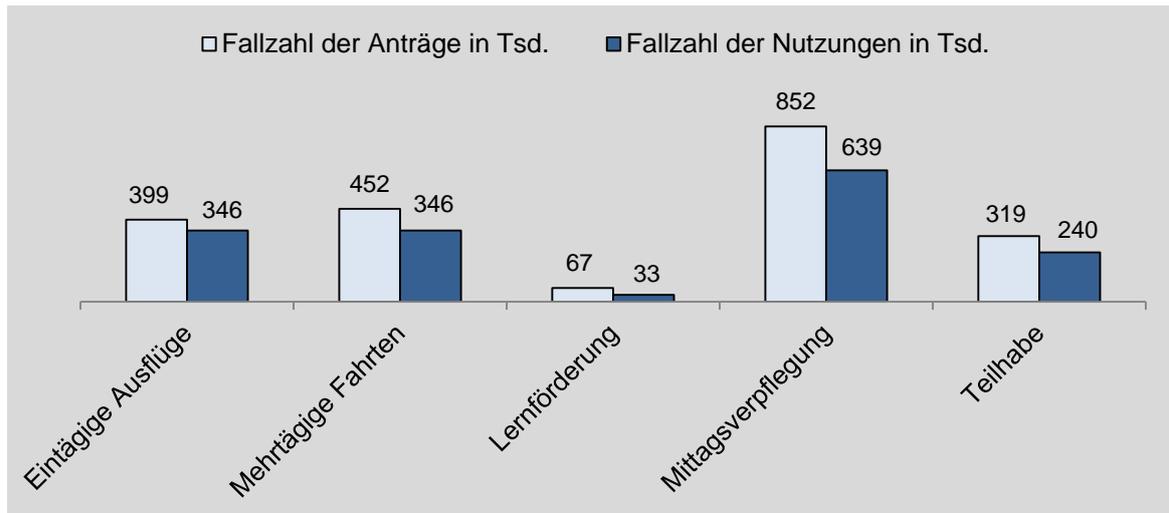
Abb. V.4-3: Prozentualer Anteil der Prozessblöcke am Zeitaufwand pro Fall und Jahr je Leistungsart



Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Zur Berechnung des Erfüllungsaufwands der Leistungsanbieter werden für jede Leistungsart zwei Fallzahlen benötigt: die Fallzahl der Anträge (Prozessblock: Antragstellung) und die der Nutzungen (Prozessblock: Abrechnung). Diese Unterscheidung ist erforderlich, weil es lediglich in 50 Prozent (Lernförderung) bis 86,7 Prozent (eintägige Ausflüge) aller Antragsfälle zu einer tatsächlichen Nutzung und infolgedessen zu einer Abrechnung kommt (siehe Abb. V.4-4). Die Fallzahl der Nutzungen ist mithin immer geringer als die Fallzahl der Antragstellungen.

Abb. V.4-4: Jährliche Fallzahlen für Anträge und Nutzungen in Tsd.

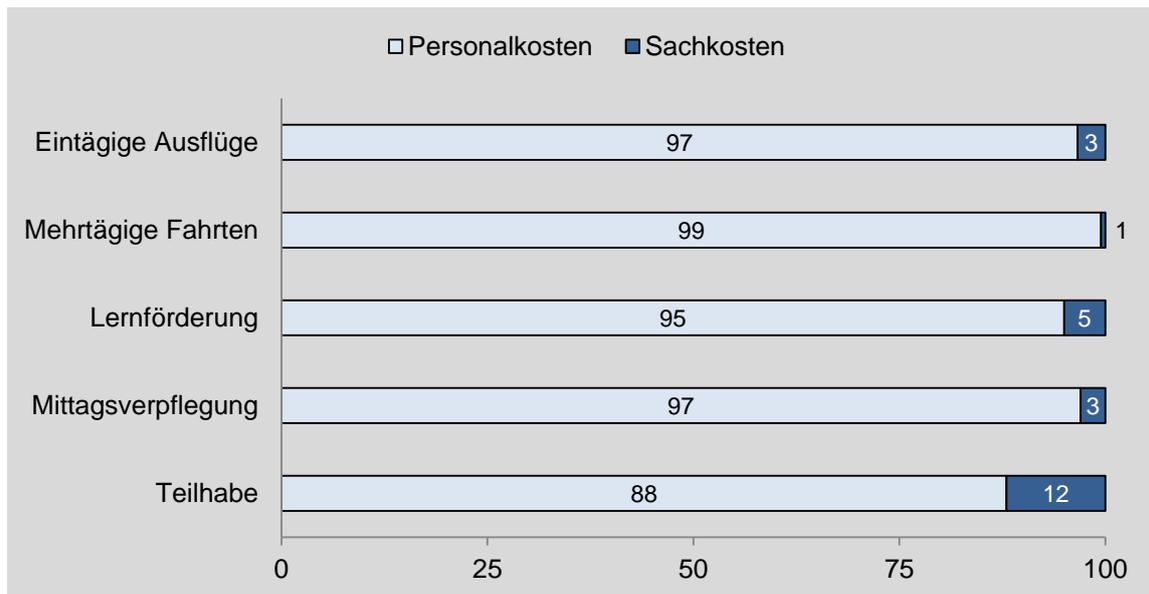


Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Mit 852 Tsd. Antragstellungen und 639 Tsd. Nutzungen verfügt die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung über die mit Abstand höchsten Fallzahlen. Die wenigsten Fälle weist mit 67 Tsd. Antragstellungen bzw. 33 Tsd. Nutzungen die Leistungsart Lernförderung auf. Die Anspruchsvoraussetzungen sind vermutlich ursächlich dafür, dass nur in jedem zweiten beantragten Fall Lernförderung auch tatsächlich bewilligt, genutzt und abgerechnet wird. Die drei übrigen Leistungsarten bewegen sich hinsichtlich der Fallzahlen etwa auf ähnlichem Niveau.

Der Einfluss der Sachkosten auf den Erfüllungsaufwand ist bei den Leistungsanbietern verhältnismäßig gering (siehe Abb. V.4-5) und fällt beim Gesamterfüllungsaufwand wenig ins Gewicht. Die Leistungsart soziokulturelle Teilhabe weist dabei mit 12 Prozent (rund 1,3 Mill. Euro) anteilig die höchsten Sachkosten auf. Lediglich 1 Prozent (rund 11 Tsd. Euro) der Kosten stellen sich bei den mehrtägigen Fahrten als Sachkosten dar. Bei den anderen drei Leistungsarten liegt der Sachkostenanteil zwischen 3 und 5 Prozent.

Abb. V.4-5: Prozentualer Anteil der Personal- und Sachkosten am Erfüllungsaufwand je Leistungsart



Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Nach dem Überblick zum Erfüllungsaufwand werden nunmehr die einzelnen Leistungsarten und deren jeweilige Zeit- und Kostenaufwände betrachtet.

V.4.2 Anbieter von eintägigen Ausflügen (Schulen und Kitas)

Tab. V.4-6: Erfüllungsaufwand

	Zeit- aufwand pro Fall und Jahr	Lohn- satz ¹¹¹	Person- kosten pro Fall und Jahr	Sach- kosten pro Fall und Jahr	Erfül- lungsauf- wand pro Fall und Jahr	Fallzahl	Erfül- lungsauf- wand pro Jahr*
	<i>Min.</i>	<i>EUR</i>					<i>Tsd. EUR</i>
Antragstellung	17,0	31,20	8,84	0,32	9,16	399.208	3.655
Abrechnung	0,5	31,20	0,26	0,00	0,26	345.980	90
Insgesamt*	17,5	-**	9,10	0,32	9,42	-**	3.745

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Für die Leistungsart eintägige Schul- und Kitaausflüge entsteht den Schulen und Kitas als Leistungsanbieter ein Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 3,7 Mill. Euro pro Jahr, der zu über 97 Prozent dem Prozessblock Antragstellung zuzurechnen ist.

¹¹¹ Der Lohnsatz für eintägige Ausflüge liegt bei 31,20 Euro. Er entspricht dem Lohnsatz im Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht, mittleres Qualifikationsniveau.

Tab. V.4-7: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Antragstellung

	Zeitaufwand* pro Fall		Zeitaufwand* pro Fall und Jahr ¹¹²	
	<i>Min.</i>			
Beratung		0,5		1,0
Unterstützung bei der Antragstellung		2,5		5,0
Erstellung von Nachweisen		5,0		10,0
Sachbearbeitung		0,0		0,0
Prüfung		0,0		0,0
Interne Kommunikation		0,0		0,0
Externe Kommunikation		0,0		0,0
Datenübermittlung		0,5		1,0
Archivierung		0,0		0,0
Insgesamt*		8,5		17,0
Sachkosten insgesamt in EUR:	Pro Fall:	0,16	Pro Fall und Jahr:	0,32

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Als zeitintensivste Aktivität erweist sich mit einer Dauer von 10 Minuten pro Fall und Jahr die Erstellung von Nachweisen, welche die Leistungsstellen zur Antragsbearbeitung einfordern. Insbesondere wurden von den Befragten Zeitaufwände für das Ausfüllen von leistungsartspezifischen Anlagen zum Antrag genannt. Sowieso-Aufwände (siehe Abschnitt V.2.4) der Schulen und Kitas sind nicht Bestandteil des erhobenen Zeitaufwands. Sofern die Leistungsstellen allerdings separate Bescheinigungen verlangen, die zusätzliche Arbeitsschritte erforderlich machen, finden diese in den Zeitaufwänden Berücksichtigung. Die Unterstützung bei der Antragstellung durch die Leistungsanbieter umfasst hauptsächlich die Hilfestellung beim Ausfüllen des Antrags (stellvertretender Bürgeraufwand). Der Zeitwert im Median beträgt pro Fall und Jahr 5 Minuten.

Individuelle Beratungen finden hier weniger statt. Die Schulen und Kitas erbringen Beratungsleistungen vorwiegend auf Elternabenden und informieren somit mehrere BuT-Berechtigte gleichzeitig. Dass teilweise nur in bestimmten Klassenstufen zum Bildungspaket beraten wird, ist bei der Ermittlung der Zeitaufwände beachtet worden. Die Werte wurden in diesen Fällen anteilig erhoben.

Beispiel: Bei einem 60-minütigen Elternabend, auf dem 5 Minuten über eintägige Schul- und Kitaausflüge informiert wird und den 20 BuT-Berechtigte besuchen, wird ein Zeitaufwand von 0,25 Minuten pro Fall berücksichtigt (5 Minuten/20 BuT-Berechtigte).

Die Aktivität Datenübermittlung beinhaltet sowohl Zeiten für die persönliche Aushändigung der Nachweise (Leistungsberechtigte) als auch für deren Übersendung (Leistungsberechtigten oder Leistungsstelle) und beansprucht 1 Minute pro Fall und Jahr.

¹¹² Die jährliche Antragshäufigkeit beträgt 2,00 (siehe hierzu Abschnitt V.2.4).

Tab. V.4-8: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Abrechnung

	Zeitaufwand* pro Fall		Zeitaufwand* pro Fall und Jahr ¹¹³	
	<i>Min.</i>			
Sachbearbeitung		0,3		0,5
Prüfung		0,0		0,0
Interne Kommunikation		0,0		0,0
Externe Kommunikation		0,0		0,0
Datenübermittlung		0,0		0,0
Archivierung		0,0		0,0
Insgesamt*		0,3		0,5
Sachkosten insgesamt in EUR	Pro Fall	0,00	Pro Fall und Jahr	0,00

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Im Prozessblock Abrechnung fällt lediglich Sachbearbeitungsaufwand für die nachträgliche Erstellung einer Teilnahmebestätigung des BuT-berechtigten Kindes an. Für den Abrechnungsprozess wurde von allen Befragten geschildert, dass sich der Aufwand für BuT-Kinder im Regelfall nicht vom Aufwand für nicht BuT-berechtigte Kinder unterscheidet. Somit entstehen beim Abrechnungsvorgang überwiegend Sowieso-Kosten, die unberücksichtigt bleiben müssen (siehe Abschnitt V.2-4).

V.4.3 Anbieter von mehrtägigen Klassen- und Gruppenfahrten (Schulen und Kitas)

Tab. V.4-9: Erfüllungsaufwand

	Zeit- aufwand pro Fall und Jahr	Lohn- satz ¹¹⁴	Personal- kosten pro Fall und Jahr	Sach- kosten pro Fall und Jahr	Erfül- lungsauf- wand pro Fall und Jahr	Fallzahl	Erfül- lungsauf- wand pro Jahr*
	<i>Min.</i>	<i>EUR</i>					<i>Tsd. EUR</i>
Antragstellung	8,7	31,20	4,52	0,03	4,55	452.436	2.058
Abrechnung	0,3	31,20	0,16	0,00	0,16	345.980	54
Insgesamt*	9,0	-**	4,68	0,03	4,71	-**	2.112

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Der Erfüllungsaufwand für die Leistungsart mehrtägige Klassen- und Gruppenfahrten beträgt für die Leistungsanbieter, d. h. für Schulen und Kitas, rund 2,1 Mill. Euro pro Jahr. Fast 97 Prozent der Aufwände entstehen davon im Prozessblock Antragstellung.

Erfüllungsaufwand für mehrtägige Fahrten entsteht fast ausschließlich in Schulen. Kitas spielen als Leistungsanbieter hingegen eine deutlich untergeordnete Rolle. So-

¹¹³ Die jährliche Abrechnungshäufigkeit beträgt 2,00 (siehe hierzu Abschnitt V.2.4).

¹¹⁴ Der Lohnsatz für mehrtägige Fahrten liegt bei 31,20 Euro. Er entspricht dem Lohnsatz im Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht, mittleres Qualifikationsniveau.

fern sie überhaupt mehrtägige Gruppenfahrten anbieten, finden diese vor allem als Abschlussfahrt für Vorschulkinder statt.

Tab. V.4-10: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Antragstellung

	Zeitaufwand* pro Fall		Zeitaufwand* pro Fall und Jahr ¹¹⁵	
	<i>Min.</i>			
Beratung	0,5		0,5	
Unterstützung bei der Antragstellung	2,8		2,8	
Erstellung von Nachweisen	5,0		5,0	
Sachbearbeitung	0,0		0,0	
Prüfung	0,0		0,0	
Interne Kommunikation	0,0		0,0	
Externe Kommunikation	0,0		0,0	
Datenübermittlung	0,5		0,5	
Archivierung	0,0		0,0	
Insgesamt*	8,7		8,7	
Sachkosten insgesamt in EUR	Pro Fall	0,03	Pro Fall und Jahr	0,03

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Mit einer Dauer von 5 Minuten pro Fall und Jahr stellt sich die Nachweiserstellung als aufwändigste Aktivität dar. Sowieso-Aufwände der Schulen, wie z. B. das obligatorische Erstellen eines „Elternschreibens“ zur Klassenfahrt, sind nicht Bestandteil des dargestellten Zeitaufwands. Verlangen die Leistungsstellen jedoch eine dezidierte Kostenaufstellung oder eine separate Bestätigung, dass die Klassenfahrt schulrechtlichen Bestimmungen entspricht, so handelt es sich um zusätzliche Arbeitsschritte, die dem BuT-relevanten Erfüllungsaufwand zuzurechnen sind. Ebenfalls wurden diejenigen Zeiten einbezogen, die für das Ausfüllen von Anlagen zum Antrag oder ähnlichem aufzuwenden sind. Der Zeitaufwand pro Fall und Jahr für die Unterstützung bei der Antragstellung von BuT-Leistungen liegt bei 2,8 Minuten. Unter dieser Aktivität wird hauptsächlich die Hilfestellung beim Ausfüllen des Antrags verstanden (stellvertretender Bürgeraufwand).

Der Zeitaufwand für Beratungsleistungen in Höhe von 0,5 Minuten pro Fall und Jahr beinhaltet sowohl Einzelberatungen als auch anteilig berücksichtigte Gruppenberatungen. Die Schulen informieren oftmals auf Elternabenden über die Möglichkeit, leistungsberechtigten Kindern eine anstehende Klassenfahrt mithilfe einer BuT-Förderung zu finanzieren. Auf diesem Wege werden mehrere Leistungsberechtigte gleichzeitig in Kenntnis gesetzt.

¹¹⁵ Die jährliche Antragshäufigkeit beträgt 1,00 (siehe hierzu Abschnitt V.2.4). Aufgrund dieser niedrigen Antragshäufigkeit nehmen die mehrtägigen Fahrten bei den Auswertungen eine Sonderrolle ein, weil damit die Zeitaufwände pro Fall den Zeitaufwänden pro Fall und Jahr entsprechen.

Tab. V.4-11: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Abrechnung

	Zeitaufwand* pro Fall		Zeitaufwand* pro Fall und Jahr ¹¹⁶	
	<i>Min.</i>			
Sachbearbeitung		0,3		0,3
Prüfung		0,0		0,0
Interne Kommunikation		0,0		0,0
Externe Kommunikation		0,0		0,0
Datenübermittlung		0,0		0,0
Archivierung		0,0		0,0
Insgesamt*		0,3		0,3
Sachkosten insgesamt in EUR	Pro Fall	0,00	Pro Fall und Jahr	0,00

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Der zusätzliche, durch BuT verursachte Zeitaufwand für den Prozessblock Abrechnung liegt bei 0,3 Minuten je Fall und Jahr. In den Befragungen wurde deutlich, dass es sich bei der Leistungsabrechnung nahezu vollständig um Sowieso-Kosten handelt, die in fast gleicher Höhe auch bei nicht BuT-Berechtigten anfallen. Zusatzaufwand kann entstehen, wenn von den Leistungsstellen eine nachträgliche Bescheinigung über die Teilnahme an der mehrtägigen Fahrt verlangt wird. Sachkosten fallen bei der Abrechnung nicht an.

V.4.4 Anbieter von Schülerbeförderung (Anbieter des ÖPNV)

Leistungsanbieter bei der Schülerbeförderung sind grundsätzlich die kommunalen Verkehrsbetriebe des öffentlichen Personennahverkehrs. Alle befragten Leistungsanbieter gaben an, dass ihnen durch das Bildungspaket keinerlei zusätzliche zeitliche oder monetäre Kosten entstehen, weil aufwandsrelevante Aktivitäten (beispielsweise Beratung oder Fahrkartenabrechnung) gegenüber allen Kunden in gleichem Maße erbracht werden. Folglich handelt es sich hier um Sowieso-Kosten (siehe Abschnitt V.2.4). Gegenüber den Leistungsstellen erwächst den Leistungsanbietern ebenfalls kein Zeit- oder Kostenaufwand, weil die Leistungsart Schülerbeförderung grundsätzlich als Geldleistung zwischen den Leistungsstellen und Leistungsberechtigten abgerechnet wird. In mehreren Bundesländern existiert zudem eine generelle Fahrtkostenfreiheit für Schüler/innen (bis einschließlich 10. Klasse). Aufgrund der Nachrangigkeit von BuT-Leistungen hat die Schülerbeförderung dort ohnehin keine bzw. nur eine sehr geringe Relevanz.

¹¹⁶ Die jährliche Abrechnungshäufigkeit beträgt 1,00 (siehe hierzu Abschnitt V.2.4).

V.4.5 Anbieter von Lernförderung (Nachhilfeinstitute et al.)

Tab. V.4-12: Erfüllungsaufwand

	Zeit- aufwand pro Fall und Jahr	Lohn- satz ¹¹⁷	Personal- kosten pro Fall und Jahr	Sach- kosten pro Fall und Jahr	Erfül- lungsauf- wand pro Fall und Jahr	Fallzahl	Erfül- lungsauf- wand pro Jahr*
	<i>Min.</i>	<i>EUR</i>					<i>Tsd. EUR</i>
Antragstellung	51,2	31,20	26,62	2,00	28,62	66.535	1.904
Abrechnung	32,7	31,20	16,98	0,00	16,98	33.267	565
Insgesamt*	83,9	-**	43,60	2,00	45,60	-**	2.469

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Die Leistungsart Lernförderung verursacht bei den Leistungsanbietern einen Erfüllungsaufwand von rund 2,5 Mill. Euro pro Jahr. Mehr als drei Viertel des Erfüllungsaufwands entfallen dabei auf den Prozessblock Antragstellung.

Tab. V.4-13: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Antragstellung

	Zeitaufwand* pro Fall	Zeitaufwand* pro Fall und Jahr ¹¹⁸		
	<i>Min.</i>			
Beratung	7,5	15,0		
Unterstützung bei der Antragstellung	4,5	9,0		
Erstellung von Nachweisen	10,0	20,0		
Sachbearbeitung	0,5	1,0		
Prüfung	0,1	0,2		
Interne Kommunikation	0,0	0,0		
Externe Kommunikation	1,0	2,0		
Datenübermittlung	1,0	2,0		
Archivierung	1,0	2,0		
Insgesamt*	25,6	51,2		
Sachkosten insgesamt in EUR	Pro Fall	1,00	Pro Fall und Jahr	2,00

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Im Prozessblock Antragstellung entstehen Zeitaufwände bei nahezu allen Aktivitäten. Mit 20 Minuten pro Fall und Jahr fällt der höchste Zeitaufwand für die Erstellung von Nachweisen an. Es handelt sich weitgehend um schriftliche Angebote, die von den Lernförderern individuell für jedes leistungsberechtigte Kind erstellt werden und beispielweise Angaben zu den Nachhilfefächern, zur Anzahl der erforderlichen Unterrichtseinheiten, zu den Preisen je Einheit und zur Unterrichtsform enthalten.

¹¹⁷ Der Lohnsatz für Lernförderung liegt bei 31,20 Euro. Er entspricht dem Lohnsatz im Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht, mittleres Qualifikationsniveau.

¹¹⁸ Die jährliche Antragshäufigkeit beträgt 2,00 (siehe hierzu Abschnitt V.2.4).

Die Leistungsart Lernförderung erfordert ein hohes Maß an Abstimmung zwischen Leistungsanbietern und Leistungsberechtigten. Der Zeitaufwand für die Aktivität Beratung, in der Regel sind es Einzelberatungen, liegt aufgrund der Individualität der Leistung bei 15 Minuten pro Fall und Jahr. Beratungsbedarf kann beispielsweise hinsichtlich der Ausgestaltung des Unterrichts, der Dauer der Leistungsgewährung oder der Begrenzung der Wochenstunden bestehen. Zusätzlich unterstützen die Leistungsanbieter beim Ausfüllen des BuT-Antrags. Dies schlägt sich in einem Zeitaufwand von durchschnittlich 9 Minuten pro Fall und Jahr nieder (stellvertretender Bügeraufwand).

Tab. V.4-14: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Abrechnung

	Zeitaufwand* pro Fall		Zeitaufwand* pro Fall und Jahr ¹¹⁹	
	<i>Min.</i>			
Sachbearbeitung		10,3		20,7
Prüfung		1,0		2,0
Interne Kommunikation		0,0		0,0
Externe Kommunikation		5,0		10,0
Datenübermittlung		0,0		0,0
Archivierung		0,0		0,0
Insgesamt*		16,3		32,7
Sachkosten insgesamt in EUR	Pro Fall	0,00	Pro Fall und Jahr	0,00

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Bei der Abrechnung dominiert die Aktivität Sachbearbeitung mit 20,7 Minuten pro Fall und Jahr. Unberücksichtigt blieben hierbei sämtliche Aufwände für Rechnungserstellung und Versand, wenn sie in gleichem Maße für nicht BuT-berechtigte Schüler/innen anfallen und deshalb als Sowieso-Kosten (siehe Abschnitt V.2.4) zu behandeln sind. Die Befragungen haben ergeben, dass es jedoch nicht unüblich ist, wenn ausschließlich für BuT-Leistungsberechtigte individuelle Rechnungen erstellt werden, während die Abrechnung außerhalb der BuT-Leistungen in einem größeren Umfang standardisiert erfolgt. Mitunter werden von den Leistungsstellen im Abrechnungsverfahren zusätzliche Auskünfte, wie etwa lückenlose Anwesenheitsnachweise, verlangt.

Ursächlich für den 10-minütigen Zeitaufwand, der pro Fall und Jahr für externe Kommunikation anfällt, sind hauptsächlich Rücksprachen mit den Leistungsstellen. Dabei werden z. B. Fragen zu Abrechnungsmodalitäten, fehlenden Angaben bei der Rechnungsstellung, verspäteten bzw. ausbleibenden Zahlungseingängen oder gekürzten Rechnungsbeträgen geklärt. Außerdem kommt es vor, dass Nachhilfeinstitute mangels rechtzeitig beigebrachter Bewilligungsbescheide bzw. ohne Kenntnis der Beantragung der BuT-Leistung bereits Nachhilfe erteilen. Sobald der Bewilligungsbescheid dem Leistungsanbieter vorliegt, kommt es in denjenigen Fällen zu Mehraufwand, bei denen sich die Kostenübernahmeerklärung der Leistungsstellen nicht auf alle bereits in An-

¹¹⁹ Die jährliche Abrechnungshäufigkeit beträgt 2,00 (siehe hierzu Abschnitt V.2.4).

spruch genommenen Leistungen erstreckt. In der Folge können zeitintensive Gespräche mit den Leistungsberechtigten oder auch den Leistungsstellen erforderlich sein. Gegebenenfalls müssen die Nachhilfeinstitute etwaige Zahlungsansprüche gegenüber den Leistungsberechtigten durchsetzen, wodurch Zeitaufwand für Sachbearbeitung und externe Kommunikation ausgelöst wird.

Die überwiegende Anzahl der befragten Anbieter beschrieb die anfallenden Sachkosten als Sowieso-Kosten, weil sie in gleichem Maße beim Rechnungsversand an nicht BuT-Berechtigte entstehen. Folglich liegen die Sachkosten im Prozessblock Abrechnung in der Medianbetrachtung bei null.

V.4.6 Anbieter von gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung (Schulen, Kitas und Catering-Unternehmen)

Tab. V.4-15: Erfüllungsaufwand

	Zeitaufwand pro Fall und Jahr	Lohnsatz ¹²⁰	Personalkosten pro Fall und Jahr	Sachkosten pro Fall und Jahr	Erfüllungsaufwand pro Fall und Jahr	Fallzahl	Erfüllungsaufwand pro Jahr*
	<i>Min.</i>	<i>EUR</i>					<i>Tsd. EUR</i>
Antragstellung	5,7	23,27	2,21	0,05	2,26	851.644	1.917
Abrechnung	88,3	23,27	34,25	1,20	35,45	638.733	22.649
Insgesamt*	94,0	-**	36,46	1,25	37,71	-**	24.566

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Der Erfüllungsaufwand für die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung beträgt für die Leistungsanbieter, d. h. Schulen, Kitas und Catering-Unternehmen, rund 24,6 Mill. Euro pro Jahr. Knapp über 92 Prozent des Erfüllungsaufwands entfallen auf den Prozessblock Abrechnung. Die Prozessabläufe der Anbieter von gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung können stark variieren, denn bei der Kontrolle der Inanspruchnahme der Leistung, dem Einsammeln des Eigenanteils oder der Art der Abrechnung (Spitz- oder Pauschalabrechnung) können erhebliche organisatorische Unterschiede bestehen. Damit gehen unterschiedliche Zeitaufwände einher, die sich bei der Berechnung des Medians allerdings nivellieren.

¹²⁰ Sofern Schulen und Kitas als Anbieter auftreten, findet der Lohnsatz in Höhe von 31,20 Euro (Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht, mittleres Qualifikationsniveau) Anwendung. Erfolgt die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung durch ein Catering-Unternehmen, wird jedoch mit den Lohnkosten von 19,30 Euro (Wirtschaftsabschnitts Gastgewerbe, mittleres Qualifikationsniveau) gerechnet. Nach der Gewichtung entspricht der Lohnsatz für die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung 23,27 Euro.

Tab. V.4-16: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Antragstellung

	Zeitaufwand* pro Fall		Zeitaufwand* pro Fall und Jahr ¹²¹	
	<i>Min.</i>			
Beratung		1,4		2,6
Unterstützung bei der Antragstellung		0,9		1,7
Erstellung von Nachweisen		0,6		1,0
Sachbearbeitung		0,0		0,0
Prüfung		0,0		0,0
Interne Kommunikation		0,0		0,0
Externe Kommunikation		0,1		0,1
Datenübermittlung		0,2		0,4
Archivierung		0,0		0,0
Insgesamt*		3,2		5,7
Sachkosten insgesamt in EUR	Pro Fall	0,03	Pro Fall und Jahr	0,05

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Für Beratungsaktivitäten im Zuge der Antragstellung liegt der Zeitaufwand pro Fall und Jahr bei 2,6 Minuten. Die Schulen und Kitas nutzen hierfür vor allem Informationsveranstaltungen. Die Catering-Unternehmen hingegen weisen eher in Form von telefonischen Beratungen bzw. Aushängen und Flyern auf das Bildungspaket hin.

Die Anbieter gaben überwiegend an, im Bedarfsfall bei der Beantragung von BuT-Leistungen zu unterstützen und hierfür 1,7 Minuten pro Fall und Jahr aufzuwenden. Diese Aktivität umfasst zum einen die Hilfestellung beim Ausfüllen des BuT-Antrags, zum anderen die Erinnerung an die erforderliche Neubeantragung der Leistung bei Ablauf des Bewilligungszeitraumes (stellvertretender Bürgeraufwand).

Tab. V.4-17: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Abrechnung

	Zeitaufwand* pro Fall		Zeitaufwand* pro Fall und Jahr ¹²²	
	<i>Min.</i>			
Sachbearbeitung		4,4		52,5
Prüfung		2,8		33,2
Interne Kommunikation		0,0		0,0
Externe Kommunikation		0,0		0,0
Datenübermittlung		0,1		1,6
Archivierung		0,1		1,1
Insgesamt*		7,4		88,3
Sachkosten insgesamt in EUR	Pro Fall	0,10	Pro Fall und Jahr	1,20

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

¹²¹ Die jährliche Antragshäufigkeit beträgt 1,77 (siehe hierzu Abschnitt V.2.4).

¹²² Die jährliche Abrechnungshäufigkeit beträgt 12,00 (siehe hierzu Abschnitt V.2.4).

Der organisatorische Ablauf im Prozessblock Abrechnung zeichnet sich durch zahlreiche Varianten aus. Es gibt sowohl alternative Abrechnungsarten mit den Leistungsstellen (Pauschal- oder Spitzabrechnung) als auch verschiedene Formen der Rechnungserstellung (Einzel- oder Sammelabrechnung).

Die Sachbearbeitung beansprucht mit 52,5 Minuten pro Fall und Jahr den höchsten jährlichen Zeitaufwand im Abrechnungsprozess. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Zeit für eine monatliche Abrechnung nur ein Zwölftel, also 4,4 Minuten pro Fall, beträgt. Unter Sachbearbeitung sind hier mehrere Prozessschritte zu subsumieren. So ist zunächst eine Erfassung der BuT-relevanten Daten im Abrechnungssystem erforderlich (z. B. Beginn und Ende des Bewilligungszeitraumes). Sachbearbeitungsaufwand kann den Leistungsanbietern aber auch durch das Einsammeln des Eigenanteils in Höhe von 1,00 Euro pro Mittagessen entstehen. Sofern die Schulen und Kitas selbst die Mittagsmahlzeiten zubereiten, werden die genannten Tätigkeiten durch hauseigenes Personal wahrgenommen. Wird die Verpflegung allerdings über ein Catering-Unternehmen bezogen, übernehmen entweder deren Mitarbeiter/innen vor Ort oder die Schul- und Kitaverwaltungen in ihrer Rolle als Unterstützer diese Dienstleistung (siehe Abschnitt V.6).

Nicht zuletzt zählt der zusätzliche Aufwand bei der Rechnungserstellung typischerweise zur Sachbearbeitung. Dieser kann beispielsweise entstehen, wenn der Eigenanteil per Rechnung erhoben wird oder die Leistungsstellen besondere Abrechnungsanforderungen stellen (z. B. Beifügung aller Originalgutscheine). Die Zahlungseingänge von den Leistungsstellen, die teilweise in einer Gesamtsumme überwiesen werden, müssen jeweils den einzelnen BuT-Kindern zugeordnet werden. Mitunter rechnen Anbieter von gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung (insbesondere Catering-Unternehmen) mit mehreren Leistungsstellen in unterschiedlichen Kommunen ab und müssen in der Folge verschiedenste Abrechnungsmodalitäten beachten. Jene Zeiten für die Rechnungserstellung, die ohne das Bildungspaket sowieso angefallen wären, bleiben unberücksichtigt.

Mit 33,2 Minuten pro Fall und Jahr weist die Aktivität Prüfung den zweithöchsten Zeitwert des Abrechnungsblocks auf. Der Zeitaufwand je monatlichem Rechnungslauf beträgt 2,8 Minuten pro Fall und umfasst ebenfalls mehrere Prozesse. Sofern die Abrechnung für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung spitz erfolgt, muss üblicherweise die tägliche Teilnahme an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung kontrolliert und in Listen festgehalten werden. Darüber hinaus gaben die befragten Leistungsanbieter an, dass sie aufgrund des Eigenanteils von 1,00 Euro gegebenenfalls zwei Zahlungseingänge überprüfen müssen. Ein solcher doppelter Zahlungseingang verursacht zusätzlichen Aufwand.

Bei den Sachkosten handelt es sich ausschließlich um Portokosten. Die Abrechnungen werden häufig in Form von Sammellisten übermittelt, so dass sich die Kosten in diesen Fällen auf mehrere BuT-berechtigte Kinder einer Einrichtung verteilen.

V.4.7 Anbieter von soziokultureller Teilhabe (Vereine, Musikschulen et al.)

Tab. V.4-18: Erfüllungsaufwand

	Zeit- aufwand pro Fall und Jahr	Lohn- satz ¹²³	Personal- kosten pro Fall und Jahr	Sachkos- ten pro Fall und Jahr	Erfül- lungsauf- wand pro Fall und Jahr	Fallzahl	Erfül- lungsauf- wand pro Jahr*
	<i>Min.</i>	<i>EUR</i>					<i>Tsd. EUR</i>
Antragstellung	13,4	31,35	7,00	1,00	8,00	319.367	2.555
Abrechnung	59,4	31,35	31,04	4,00	35,04	239.525	8.392
Insgesamt*	72,8	-**	38,04	5,00	43,04	-**	10.948

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Der gesamte Erfüllungsaufwand für die Leistungsart soziokulturelle Teilhabe beträgt für die Leistungsanbieter rund 10,9 Mill. Euro pro Jahr. Mehr als drei Viertel des Aufwands entstehen im Prozessblock Abrechnung. Es handelt sich um die Leistungsart mit der heterogensten Anbietergruppe (etwa Sportvereine, Musikschulen, Tanzschulen, Pfadfinder oder Anbieter von Theaterprojekten). Der dargestellte Aufwand wird – insbesondere bei Vereinen – teilweise ehrenamtlich geleistet.

Tab. V.4-19: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Antragstellung

	Zeitaufwand* pro Fall	Zeitaufwand* pro Fall und Jahr ¹²⁴		
	<i>Min.</i>			
Beratung	2,0	3,5		
Unterstützung bei der Antragstellung	1,2	2,2		
Erstellung von Nachweisen	2,8	5,0		
Sachbearbeitung	0,0	0,0		
Prüfung	0,0	0,0		
Interne Kommunikation	0,0	0,0		
Externe Kommunikation	0,1	0,2		
Datenübermittlung	1,4	2,5		
Archivierung	0,0	0,0		
Insgesamt*	7,6	13,4		
Sachkosten insgesamt in EUR	Pro Fall	0,56	Pro Fall und Jahr	1,00

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Die Erstellung von Nachweisen nimmt mit 5 Minuten pro Fall und Jahr die meiste Zeit in Anspruch. Hierbei handelt es sich im Regelfall um das Ausfüllen der leistungsartbezogenen Anlagen zum BuT-Antrag. Darüber hinaus kann diese Aktivität das Anfertigen

¹²³ Der Lohnsatz für die Leistungsart soziokulturelle Teilhabe beträgt 31,35 Euro und bildet zu jeweils 50 Prozent sowohl den Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht (z. B. für Musik- und Tanzschulen) als auch den Wirtschaftsabschnitt Kunst, Unterhaltung und Erholung (z. B. für Sportvereine), jeweils mittleres Qualifikationsniveau, ab.

¹²⁴ Die jährliche Antragshäufigkeit beträgt 1,77 (siehe hierzu Abschnitt V.2.4).

von Kopien beinhalten, sofern die Kursanmeldung oder eine Bestätigung der Vereinsmitgliedschaft in den Leistungsstellen vorzulegen sind.

Der Beratungsaufwand liegt bei 3,5 Minuten pro Fall und Jahr. Die Angaben der Befragten zur Regelmäßigkeit und Dauer von Beratungen schwanken zwischen 0 und 30 Minuten pro Fall nicht unbeträchtlich. Somit findet Beratung in einigen Fällen gar nicht statt, während andere Leistungsanbieter vor jedem Probetraining oder jeder Probestunde eine Beratung vornehmen, um die potenziell Berechtigten über ihre Beantragungsmöglichkeiten zu informieren.

Der Zeitaufwand für die Unterstützung bei der Antragstellung beträgt 2,2 Minuten pro Fall und Jahr. Im Wesentlichen umfasst dieser Zeitaufwand die Hilfestellung beim Ausfüllen der Antragsunterlagen sowie eine gegebenenfalls notwendige Erinnerung an eine Neubeantragung der BuT-Leistung (stellvertretender Bürgeraufwand).

Der zeitliche Aufwand für Datenübermittlung in Höhe von 2,5 Minuten pro Fall und Jahr sowie die Sachkosten von 1,00 Euro sind hauptsächlich dem postalischen Versand der Antragsunterlagen und erstellten Nachweise an die Leistungsberechtigten oder Leistungsstellen geschuldet. Mit diesem Vorgehen möchten die Leistungsanbieter sicherstellen, dass die Eltern die Unterlagen erhalten und sie nicht im Rucksack des Kindes verloren gehen. Einige Leistungsanbieter informieren nach Erhalt der Kostenübernahmeerklärung die Leistungsberechtigten schriftlich über die (auf den Bewilligungszeitraum bezogene) Senkung des monatlichen Mitgliedsbeitrags um bis zu 10 Euro.

Tab. V.4-20: Zeitaufwand und Sachkosten für den Prozessblock Abrechnung

	Zeitaufwand* pro Fall		Zeitaufwand* pro Fall und Jahr ¹²⁵	
	<i>Min.</i>			
Sachbearbeitung		8,8		35,3
Prüfung		4,6		18,5
Interne Kommunikation		0,0		0,0
Externe Kommunikation		0,0		0,0
Datenübermittlung		1,1		4,2
Archivierung		0,3		1,4
Insgesamt*		14,9		59,4
Sachkosten insgesamt in EUR	Pro Fall	1,00	Pro Fall und Jahr	4,00

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Das Spektrum der Abrechnungsmodalitäten mit den Leistungsstellen bzw. den Leistungsberechtigten ist breit gefächert. Welcher Aufwand mit der Abrechnung einhergeht, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Wird der gesamte Beitrag durch den BuT-Zuschuss abgedeckt oder nicht? Wird nur mit einem oder mit mehreren Beteiligten abgerechnet? Handelt es sich um regelmäßig oder einmalig anfallende Kosten?

¹²⁵ Die jährliche Abrechnungshäufigkeit beträgt 4,00 (siehe hierzu Abschnitt V.2.4).

Als besonders zeitintensiv stellt sich die Aktivität Sachbearbeitung mit 35,3 Minuten pro Fall und Jahr (8,8 Minuten pro Abrechnungsvorgang) dar. Enthalten sind beispielsweise die Aufwände für das Anlegen und die Pflege von separaten Listen oder Ordnern, die oft zu Wiedervorlagezwecken für die Aktualisierung der Bewilligungszeiträume geführt werden. Zusätzliche Aufwände bei der Rechnungsstellung entstehen ferner, wenn die Kosten für die Teilhabeleistung höher liegen als der BuT-Zuschuss. In diesen Fällen tragen die Leistungsberechtigten eigenständig ihre anteiligen Kosten. Die Leistungsanbieter müssen sodann gleichzeitig mit den Leistungsberechtigten und den Leistungsstellen abrechnen. Treten die Leistungsberechtigten in Vorleistung, so hat der Leistungsanbieter nach Eingang der Zahlung durch die Leistungsstelle mit der Rückerstattung an den Leistungsberechtigten eine zusätzliche zeitliche Belastung.

Prüfungsaufwand von 18,5 Minuten pro Fall und Jahr, also 4,6 Minuten im Quartal, kann entstehen, wenn doppelte Zahlungseingänge von Leistungsberechtigten sowie Leistungsstellen geprüft werden müssen oder sich die Bewilligungszeiträume der Grundleistung von den üblichen Abrechnungsintervallen der Leistungsanbieter unterscheiden. Die zum Teil ehrenamtlichen Strukturen innerhalb vieler Vereine könnten eine Ursache für die verhältnismäßig hohen Zeitaufwände sein.

Ursächlich für den Zeitaufwand von 4,2 Minuten pro Fall und Jahr bei der Datenübermittlung und die Sachkosten von 4,00 Euro ist insbesondere der Versand von ausgefüllten Gutscheinen. Zusätzlich können Portokosten anfallen, wenn der monatliche Mitgliedsbeitrag den BuT-Zuschuss in Höhe von 10 Euro übersteigt und die Leistungsanbieter doppelt mit den Leistungsstellen und Leistungsberechtigten abrechnen müssen.

V.5 Leistungsstellen (Normadressat Verwaltung)

Nachfolgend wird der Erfüllungsaufwand dargestellt, welcher den Leistungsstellen durch die Umsetzung des Bildungspakts entsteht¹²⁶. Dieser umfasst sämtliche administrativen Arbeitsschritte von der Antragstellung über die Antragsbearbeitung bis zum Abrechnungsverfahren. Beginnend mit der Darstellung der zentralen Ergebnisse (Abschnitt V.5.1) werden danach die Fallzahlen vorgestellt, die einen hohen Einfluss auf die Höhe des Erfüllungsaufwands haben (Abschnitt V.5.2). In den darauf folgenden Abschnitten wird der erhobene Zeitaufwand in den Fokus gerückt. Zunächst soll in Abschnitt V.5.3 auf die unterschiedlichen Zeitaufwände pro Fall sowie pro Fall und Jahr eingegangen werden. Um die Tätigkeiten hinter den ermittelten Zeitaufwänden sichtbar zu machen, werden sie nach den einzelnen Aktivitäten aufgeschlüsselt (Abschnitt V.5.4). Inwieweit Erst- und Folgeanträge in den Leistungsstellen unterschiedlich hohe Zeitaufwände verursachen, wird in Abschnitt V.5.5 betrachtet. Abschließend soll die Dauer von der Antragstellung bis zur Bescheidung aufgezeigt werden (Abschnitt V.5.6).

V.5.1 Erfüllungsaufwand im Überblick

Tab. V.5-1: Erfüllungsaufwand nach Leistungsarten

	Erfüllungsaufwand pro Fall und Jahr	Zeitaufwand pro Fall und Jahr	Lohnsatz ¹²⁷	Sachkosten pro Fall und Jahr	Erfüllungsaufwand pro Jahr*	Davon	
						Personealkosten pro Jahr*	Sachkosten pro Jahr*
	EUR	Min.	EUR	Tsd. EUR			
Eintägige Ausflüge	39,12	60,3	27,90	11,08	15.370	11.015	4.355
Mehrtägige Fahrten	21,48	33,1	27,90	6,09	9.465	6.783	2.682
Schulbedarf	17,16	26,5	27,90	4,86	26.689	19.127	7.562
Schülerbeförderung	56,79	87,5	27,90	16,09	13.032	9.340	3.692
Lernförderung	55,34	85,3	27,90	15,68	3.461	2.481	981
Mittagsverpflegung	70,37	108,5	27,90	19,94	53.266	38.174	15.092
Teilhabe	48,61	74,9	27,90	13,77	14.752	10.573	4.180
Insgesamt*	-**	-**	-**	-**	136.035	97.492	38.543

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

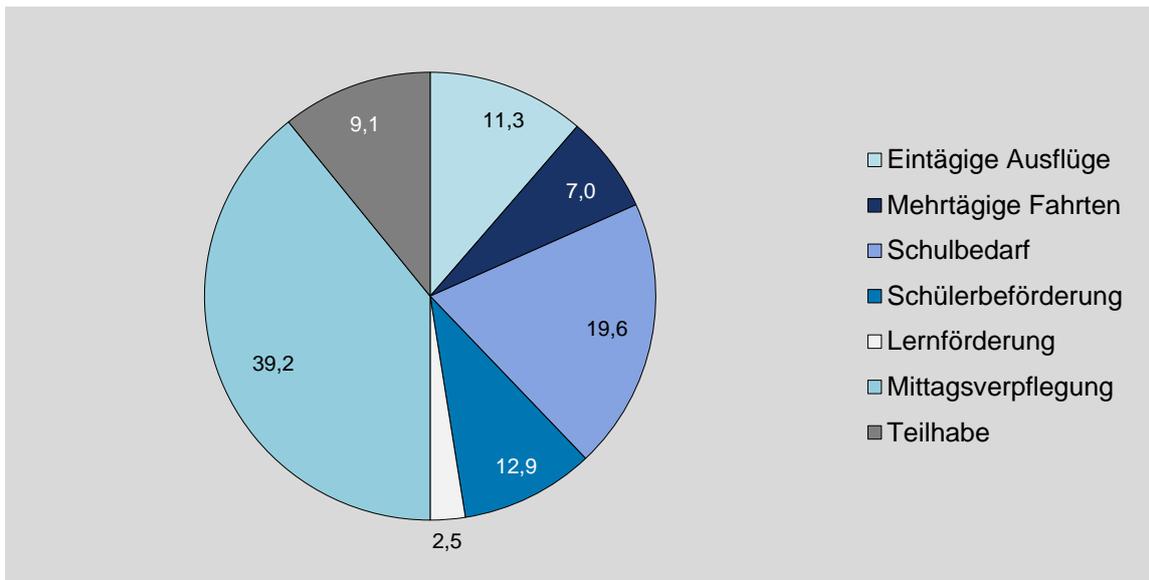
Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Umsetzung des Bildungspakets beträgt für die Leistungsstellen rund 136 Mill. Euro (siehe Tab. V.5-1) pro Jahr. Davon verursacht die Bearbeitung von Anträgen auf gemeinschaftliche Mittagsverpflegung mit rund 53,3 Mill. Euro und auf persönlichen Schulbedarf mit rund 26,7 Mill. Euro die höchsten Kosten. Diese beiden Leistungsarten sind für 58,8 Prozent des gesamten Erfüllungsaufwands in den Leistungsstellen verantwortlich (siehe Abb. V.5-2). Lernförderung (rund 3,5 Mill.

¹²⁶ Die Leistungsstellen wurden befragt (siehe Abschnitt V.2.3), inwieweit ihnen außerhalb der Antragsbearbeitung Erfüllungsaufwand entsteht (z. B. durch Schulungen oder Kooperationen). Dies ist im Median der befragten Leistungsstellen nicht der Fall, wodurch keine weiteren Kosten ausgewiesen werden.

¹²⁷ Der Lohnsatz beträgt 27,90 Euro (mittlerer Dienst, Verwaltung, kommunale Ebene).

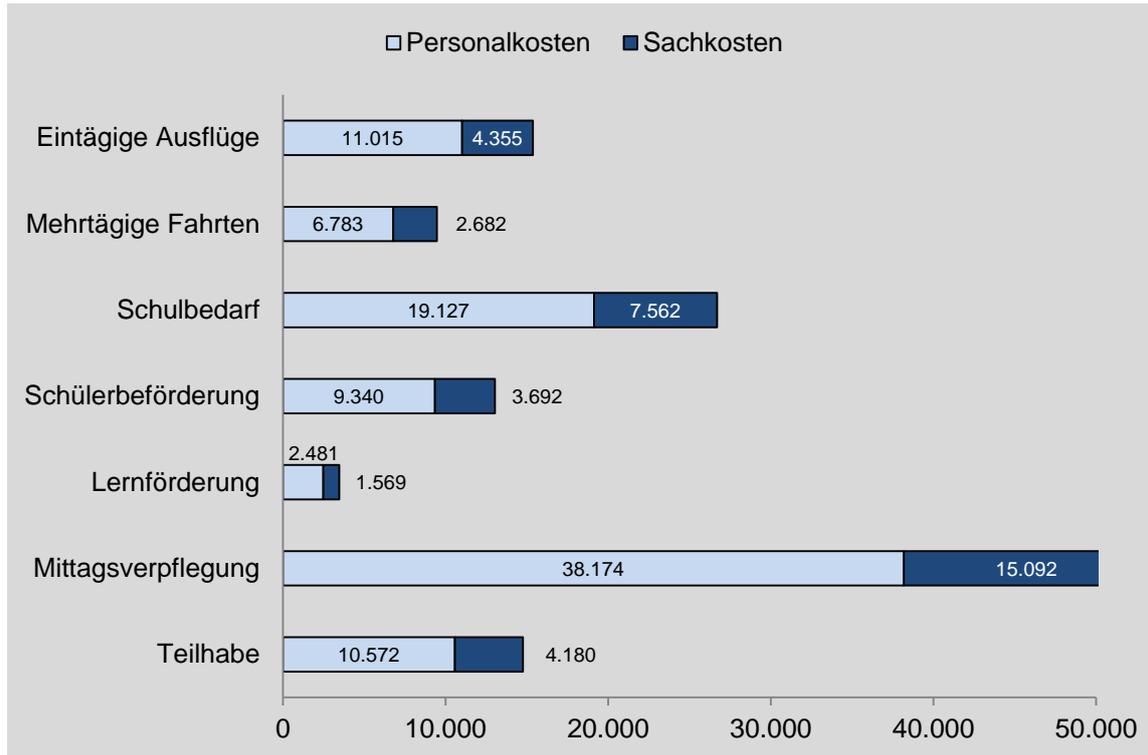
Euro) und mehrtägige Fahrten (rund 9,5 Mill. Euro) bewirken dagegen den niedrigsten Erfüllungsaufwand und machen gemeinsam lediglich 9,5 Prozent der Kosten aus. Für die Leistungsarten Schülerbeförderung, eintägige Ausflüge und soziokulturelle Teilhabe ist ein in der Höhe ähnlicher Erfüllungsaufwand zwischen jeweils 15,4 Mill. und 13,0 Mill. Euro ausgewiesen.

Abb. V.5-2: Anteil der Leistungsarten am Erfüllungsaufwand der Leistungsstellen in Prozent



Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Bei den Leistungsstellen wird die Höhe des Erfüllungsaufwands überwiegend durch die Personalkosten bestimmt. Mit rund 97,5 Mill. Euro fallen 71,7 Prozent der Kosten als Personalkosten an, wogegen die Sachkosten rund 38,5 Mill. Euro (28,3 Prozent) betragen. Das Verhältnis von Personal- zu Sachkosten ist für alle Leistungsarten konstant, weil die Zeitaufwände jeweils mit dem Lohnsatz in Höhe von 27,90 Euro pro Stunde und mit dem aus der Sachkostenpauschale errechneten Stundensatz in Höhe von 11,03 Euro pro Stunde multipliziert werden (siehe hierzu Abschnitt V.2.4).

Abb. V.5-3: Personal- und Sachkosten pro Jahr in Tsd. Euro

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Ausgangspunkt für die Berechnungen der Personal- und Sachkosten ist somit der in den Leistungsstellen erhobene und in Tabelle V.5-1 aufgeführte Zeitaufwand pro Fall und Jahr. Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung (108,5 Minuten), Schülerbeförderung (87,5 Minuten) und Lernförderung (85,3 Minuten) beanspruchen den höchsten Zeitaufwand pro Fall und Jahr. Die deutlich geringsten Zeitaufwände sind bei dem persönlichen Schulbedarf (26,5 Minuten) und den mehrtägigen Fahrten (33,1 Minuten) zu finden.

Hervorzuheben sind an dieser Stelle die Leistungsarten Lernförderung und Schulbedarf, weil sich hier das Verhältnis von Zeitaufwand und Erfüllungsaufwand geradezu umkehrt: So verursacht Lernförderung zwar den dritthöchsten Zeitaufwand pro Fall und Jahr (85,3 Minuten), der berechnete Erfüllungsaufwand pro Jahr ist mit rund 3,5 Mill. Euro aber am niedrigsten. Dagegen lösen Anträge auf Schulbedarf in den Leistungsstellen den geringsten Zeitaufwand pro Fall und Jahr (26,5 Minuten) aus und weisen gleichzeitig den zweithöchsten Erfüllungsaufwand pro Jahr (rund 26,7 Mill. Euro) auf. Die Ursache für dieses scheinbar gegensätzliche Ergebnis ist in der Berechnungsmethode des Erfüllungsaufwands zu finden. Denn neben dem zugrundeliegenden Zeitaufwand pro Fall und Jahr (sowie der daraus resultierenden Personal- und Sachkosten) sind für die Höhe des Erfüllungsaufwands die leistungsart- und prozessblockspezifischen Fallzahlen maßgeblich (siehe Abschnitt V.5.2).

Der betrachtete Gesamterfüllungsaufwand pro Jahr lässt sich in die drei Prozessblöcke Antragstellung, Antragsbearbeitung und Antragsabrechnung aufteilen. Auf diese Weise sind weitere leistungsartspezifische Besonderheiten erkennbar.

Tab. V.5-4: Erfüllungsaufwand nach Prozessblöcken

	Erfüllungs- aufwand pro Jahr*	Davon					
		Antragstellung		Antragsbearbeitung		Antragsabrechnung	
	Tsd. EUR	Tsd. EUR	%	Tsd. EUR	%	Tsd. EUR	%
Eintägige Ausflüge	15.370	1.373	8,9	12.376	80,5	1.621	10,5
Mehrtägige Fahrten	9.465	713	7,5	7.924	83,7	828	8,7
Schulbedarf	26.689	1.257	4,7	20.973	78,6	4.459	16,7
Schülerbeförderung	13.032	926	7,1	7.553	58,0	4.554	34,9
Lernförderung	3.461	350	10,1	2.892	83,6	220	6,4
Mittagsverpflegung	53.266	3.267	6,1	30.007	56,3	19.992	37,5
Teilhabe	14.752	1.207	8,2	11.227	76,1	2.319	15,7
Insgesamt*	136.035	9.092	6,7	92.951	68,3	33.993	25,0

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Der Prozessblock Antragstellung beinhaltet insbesondere den Zeit- und Kostenaufwand, der durch die Beratung der Leistungsberechtigten, deren Unterstützung bei der Antragstellung oder Erinnerung an eine erforderliche Neubeantragung der BuT-Leistung entsteht. Charakteristisch für die Leistungsstellen ist der Prozessblock Antragsbearbeitung; bei keinem anderen Akteur ist er vorzufinden. Inhaltlich umfasst die Antragsbearbeitung zahlreiche und unterschiedliche Prozessschritte. So prüfen die Leistungsstellen etwa die Antragsunterlagen und Nachweise, holen schriftlich oder fernmündlich alle erforderlichen Informationen bei den Leistungsberechtigten oder Leistungsanbietern ein, erfassen die Daten in den EDV-Programmen und erstellen die Bescheide. Schließlich werden im Prozessblock Antragsabrechnung hauptsächlich Rechnungen oder eingelöste Gutscheine geprüft und Geldüberweisungen an die Leistungsanbieter oder Leistungsberechtigten veranlasst.

Die Antragsbearbeitung verursacht für alle Leistungsarten den höchsten Erfüllungsaufwand (siehe Tab. V.5-4). Mehrtägige Fahrten, Lernförderung und eintägige Ausflüge weisen in diesem Prozessblock mit jeweils über 80 Prozent die höchsten Anteile auf. Anders verhält es sich bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung und Schülerbeförderung, die darüber hinaus einen auffällig hohen Erfüllungsaufwandsanteil im Prozessblock Abrechnung besitzen (37,5 bzw. 34,9 Prozent). Dies ist insbesondere den höheren Abrechnungshäufigkeiten geschuldet, da Mittagsverpflegung und Schülerbeförderung monatlich abgerechnet werden (siehe hierzu Abschnitt V.2.3).

Für den Prozessblock Antragstellung ist auf den anteilig höchsten Erfüllungsaufwand (10,1 Prozent) bei der Lernförderung aufmerksam zu machen, der auf einen vergleichsweise hohen Beratungs- und Unterstützungsaufwand in den Leistungsstellen hindeutet. Im Gegensatz dazu hat der persönliche Schulbedarf mit 4,7 Prozent anteilig die geringsten Zeit- und Kostenaufwände in diesem Prozessblock. Dies erklärt sich unter anderem durch die Besonderheit, dass für den persönlichen Schulbedarf eine Antragstellung einzig im Rechtskreis BKGG notwendig ist. Dementsprechend besteht für die Rechtskreise SGB II, SGB XII und AsylbLG kein Antragserfordernis; die Über-

weisung der Geldleistungen wird von den Leistungsstellen zweimal pro Jahr selbsttätig vorgenommen. Beratungs- und Unterstützungsbedarf fällt in diesen Rechtskreisen also nicht an. Aus der Gewichtung dieser unterschiedlichen Rechtskreise resultiert der geringe Anteil am Erfüllungsaufwand.

Wie bereits beschrieben, wird die Höhe des Erfüllungsaufwands maßgeblich durch die Multiplikation des jeweils leistungsartspezifischen Zeitaufwands pro Fall, der Antrags- bzw. Abrechnungshäufigkeiten (Periodizität) und der dazugehörigen Fallzahlen bestimmt. Diese drei Faktoren werden nachfolgend, beginnend mit den Fallzahlen, ausführlicher betrachtet.

V.5.2 Fallzahlen

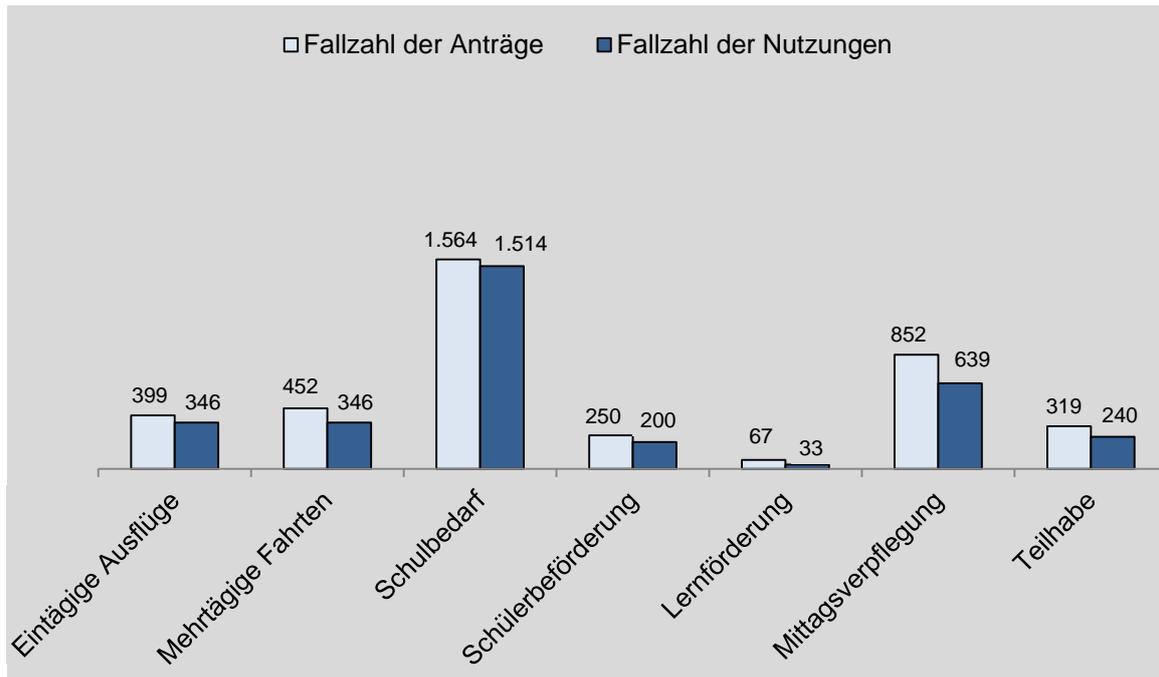
Tab. V.5-5: Fallzahlen der Anträge und Nutzungen pro Jahr

	Antragstellung	Antragsbearbeitung	Antragsabrechnung
	<i>Anträge</i>		<i>Nutzungen</i>
Eintägige Ausflüge	399.208	399.208	345.980
Mehrtägige Fahrten	452.436	452.436	345.980
Schulbedarf	1.563.566	1.563.566	1.513.665
Schülerbeförderung	249.505	249.505	199.604
Lernförderung	66.535	66.535	33.267
Mittagsverpflegung	851.644	851.644	638.733
Teilhabe	319.367	319.367	239.525

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Für die Leistungsstellen sind die Fallzahlen in den Prozessblöcken Antragstellung und Antragsbearbeitung identisch. Hiervon unterscheidet sich jedoch die Fallzahl im Prozessblock Antragsabrechnung, denn nicht alle Anträge werden bewilligt bzw. nach einer positiven Bescheidung von den Leistungsberechtigten tatsächlich in Anspruch genommen. Ohne die tatsächliche Nutzung der BuT-Leistung erfolgt in den Leistungsstellen mithin keine Abrechnung. Entsprechend der sozialen Wirklichkeit sind die Gründe für einen Verzicht auf eine Nutzung sehr heterogen. So kann etwa ein BuT-Kind aufgrund einer Erkrankung nicht am Ausflug teilnehmen, die Mittagsverpflegung muss aus privaten Erwägungen kurzfristig anders organisiert werden oder das leistungsberechtigte Kind verliert das Interesse an der Mitgliedschaft im örtlichen Sportverein. Im Ergebnis ist die Fallzahl im Prozessblock Antragsabrechnung für alle Leistungsarten niedriger als in den Prozessblöcken Antragstellung und Antragsbearbeitung.

In den Prozessblöcken Antragstellung und Antragsbearbeitung weist der persönliche Schulbedarf mit rund 1,6 Mill. die deutlich höchste Fallzahl auf. Schon aus diesem Grund kommt dieser Leistungsart für die Höhe des Gesamterfüllungsaufwands eine besondere Bedeutung zu. Die Fallzahl bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung ist mit rund 851,6 Tsd. die zweithöchste und dennoch um fast die Hälfte niedriger als beim Schulbedarf (siehe Abb. V.5-6). Die Fallzahlen für eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten, Schülerbeförderung und Teilhabe liegen zwischen rund 452,4 Tsd. und rund 249,4 Tsd. Einzig Lernförderung fällt mit einer Fallzahl von rund 66,5 Tsd. deutlich ab.

Abb. V.5-6: Jährliche Fallzahlen für die Anträge und Nutzungen in Tsd.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Im Prozessblock Antragsabrechnung bleibt die dargestellte Rangfolge der Fallzahlen zwischen den Leistungsarten grundsätzlich erhalten. Auffällig ist, dass beim persönlichen Schulbedarf die Fallzahl bei der Abrechnung nahezu unverändert hoch ist; knapp 97 Prozent der Antragstellungen werden demnach auch abgerechnet. Bei der Lernförderung erfolgt eine Abrechnung hingegen lediglich in 50 Prozent der Fälle; weil nur jeder zweite Antrag bewilligt bzw. von den Leistungsberechtigten tatsächlich in Anspruch genommen wird. Mit Blick auf die Ergebnisse in Tab. V.5-4 kann damit erklärt werden, warum bei der Lernförderung die Antragsabrechnung mit 6,4 Prozent unter allen Leistungsarten den geringsten Anteil am Erfüllungsaufwand aufweist. Die sonstigen Leistungsarten werden zwischen 75 und 86,7 Prozent positiv beschieden und in Anspruch genommen, was sich in den Fallzahlen der Antragsabrechnung widerspiegelt.

V.5.3 Zeitaufwand pro Fall sowie pro Fall und Jahr

Im vorherigen Abschnitt wurde bereits festgestellt, dass die Lernförderung die niedrigsten und der persönliche Schulbedarf die höchsten Fallzahlen in den Prozessblöcken Antragstellung und Antragsbearbeitung aufweisen. Die Fallzahlen können letztlich also nicht erschöpfend erklären, warum die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung den höchsten Erfüllungsaufwand pro Jahr aufweist (siehe Tab. V.5-1). Deshalb werden nunmehr die beiden weiteren Multiplikatoren Zeitaufwand und Antrags- bzw. Abrechnungshäufigkeiten (Periodizitäten) betrachtet.

Tabelle V.5-7 stellt die Zeitaufwände pro Fall sowie pro Fall und Jahr für die drei Prozessblöcke dar. Der Zeitaufwand pro Fall beschreibt denjenigen Zeitaufwand, welcher für eine Antragstellung, eine Antragsbearbeitung und eine Antragsabrechnung ent-

steht. Durch die Multiplikation der Zeitaufwände mit den jeweiligen Antrags- und Abrechnungshäufigkeiten errechnet sich der Zeitaufwand pro Fall und Jahr. Aus diesem Grund ist mit dem Zeitaufwand pro Fall alleine noch keine Aussage über den jährlichen Erfüllungsaufwand möglich. Andererseits stellt der Zeitaufwand pro Fall eine plakative Vergleichbarkeit zwischen den Leistungsarten her, weil er die unterschiedlichen Periodizitäten unberücksichtigt lässt und lediglich den Zeitaufwand für einen „Durchgang“ (je eine Antragstellung, Antragsbearbeitung und Abrechnung) beschreibt.

Tab. V.5-7: Zeitaufwand der Leistungsstellen nach Prozessblöcken

	Zeitaufwand pro Fall*	Häufigkeit pro Jahr (nachrichtlich)	Zeitaufwand pro Fall und Jahr*
	<i>Min.</i>		<i>Min.</i>
Eintägige Ausflüge	30,2	-**	60,3
Antragstellung	2,7	2,00	5,3
Antragsbearbeitung	23,9	2,00	47,8
Abrechnung	3,6	2,00	7,2
Mehrtägige Fahrten	33,1	-**	33,1
Antragstellung	2,4	1,00	2,4
Antragsbearbeitung	27,0	1,00	27,0
Abrechnung	3,7	1,00	3,7
Schulbedarf	14,7	-**	26,5
Antragstellung	0,7	1,77	1,2
Antragsbearbeitung	11,7	1,77	20,7
Abrechnung	2,3	2,00	4,5
Schülerbeförderung	32,5	-**	87,5
Antragstellung	3,2	1,77	5,7
Antragsbearbeitung	26,4	1,77	46,7
Abrechnung	2,9	12,00	35,2
Lernförderung	42,6	-**	85,3
Antragstellung	4,1	2,00	8,1
Antragsbearbeitung	33,5	2,00	67,0
Abrechnung	5,1	2,00	10,2
Mittagsverpflegung	38,0	-**	108,5
Antragstellung	3,3	1,77	5,9
Antragsbearbeitung	30,7	1,77	54,3
Abrechnung	4,0	12,00	48,2
Teilhabe	37,6	-**	74,9
Antragstellung	3,3	1,77	5,8
Antragsbearbeitung	30,6	1,77	54,2
Abrechnung	3,7	4,00	14,9

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll.

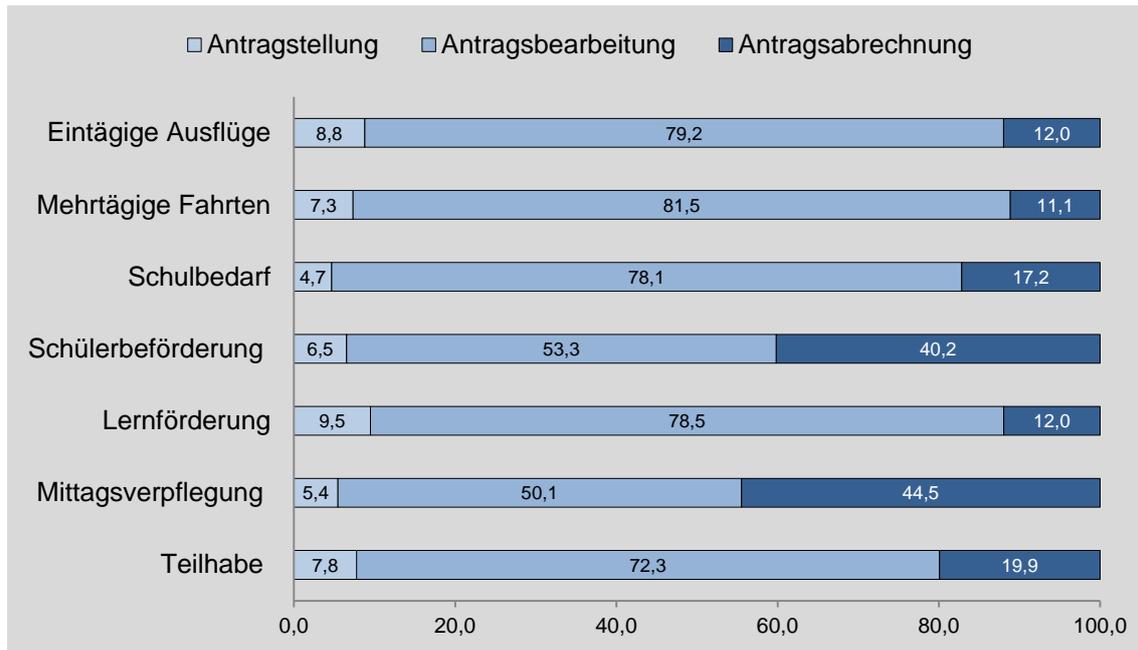
Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Werden zunächst also die Zeitaufwände pro Fall betrachtet, so stellt sich die Lernförderung mit 42,6 Minuten als die zeitaufwändigste Leistungsart dar. Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung (38 Minuten) und soziokulturelle Teilhabe (37,6 Minuten) weisen ebenfalls überdurchschnittliche Zeitaufwände auf. Anträge auf persönlichen Schulbe-

darf lösen mit 14,7 Minuten dagegen in den Leistungsstellen den geringsten Zeitaufwand aus. Damit beansprucht diese Leistungsart lediglich etwas mehr als ein Drittel desjenigen Zeitaufwands, welchen die Leistungsstellen für die Bearbeitung eines Antrags auf Lernförderung aufwenden.

Mit Blick auf die Zeitaufwände pro Fall und Jahr verschiebt sich das dargestellte Bild. So erzeugt die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung mit 108,5 Minuten pro Fall und Jahr den deutlich höchsten Zeitaufwand in den Leistungsstellen. Ursächlich dafür ist vor allem die monatliche Abrechnungshäufigkeit im Jahr. Mit der gleichen Abrechnungshäufigkeit verursacht die Schülerbeförderung im Jahr den zweithöchsten Zeitaufwand pro Fall und Jahr (87,5 Minuten). Danach folgt die Lernförderung mit 85,3 Minuten pro Fall und Jahr, die beim Zeitaufwand pro Fall am aufwändigsten gewesen ist. Die Abrechnung bei der soziokulturellen Teilhabe erfolgt quartalsweise, wodurch sich ein Zeitaufwand von 74,9 Minuten bei dieser Leistungsart ergibt. Persönlicher Schulbedarf (26,5 Minuten) und mehrtägige Fahrten (33,1 Minuten) rufen den geringsten Zeitaufwand pro Fall und Jahr in den Leistungsstellen hervor, was allerdings ungleichen Umständen geschuldet ist. Der persönliche Schulbedarf hat den geringsten Zeitaufwand pro Fall (14,7 Minuten), welcher mit eher durchschnittlichen Antrags- und Abrechnungshäufigkeiten multipliziert wird. Die mehrtägigen Fahrten weisen im Kalenderjahr zwar einen höheren Zeitaufwand pro Fall als der persönliche Schulbedarf auf, finden aber nur einmal im Jahr statt und besitzen daher mit dem Faktor 1,00 die niedrigste Antrags- und Abrechnungshäufigkeit. Aus diesem Grund besteht bei mehrtägigen Fahrten zwischen Zeitaufwand pro Fall und Zeitaufwand pro Fall und Jahr keinerlei Unterschied, weshalb diese Leistungsart bei allen Auswertungen zum Erfüllungsaufwand eine Sonderrolle einnimmt.

In der Abbildung des Zeitaufwands pro Fall und Jahr nach Prozessblöcken (siehe Abb. V.5-8) wird der geschilderte hohe Anteil in der Antragsabrechnung für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung (44,5 Prozent) und Schülerbeförderung (40,2 Prozent) erkennbar. Ansonsten bestätigen sich grundsätzlich die Ergebnisse bezüglich der Relationen zwischen den Prozessblöcken und Leistungsarten (siehe Tab. V.5-4).

Abb. V.5-8: Zeitaufwand pro Fall und Jahr nach Prozessblöcken in Prozent

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

V.5.4 Aktivitäten

Die Sachbearbeitung erzeugt bei allen Leistungsarten die mit Abstand höchsten Zeitaufwände in den Leistungsstellen (Tab. V.5-9). Zur Sachbearbeitung gehören Verwaltungstätigkeiten wie etwa die interne Zuständigkeitsverteilung eingehender Anträge, das Anlegen bzw. Ergänzen einer Hand- oder elektronischen Akte, die inhaltliche Bearbeitung eines Antrags, das Nachfordern fehlender Unterlagen, das Einpflegen der Daten in die IT-Fachanwendung, das Erstellen der Bescheide (und gegebenenfalls der Gutscheine) und die Überweisung von Geldleistungen an die Leistungsanbieter oder Leistungsberechtigten.

Die zweithöchsten Zeitaufwände finden sich (außer beim persönlichen Schulbedarf) in der Aktivität Prüfung wieder, welche im Wesentlichen bei drei Prozessschritten erfolgt: bei der Eingangsprüfung, der Vollständigkeitsprüfung der Antragsunterlagen und bei der inhaltlichen Bearbeitung des Antrags (zum Beispiel Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Nachweise). Diese Tätigkeiten verursachen einen ähnlichen Zeitaufwand.

Tab. V.5-9: Zeitaufwand in Minuten nach Aktivitäten (Median)

	Bezug	Insgesamt*	Davon							
			Beratung	Unterstützung	Sachbearbeitung	Prüfung	Interne Kommunikation	Externe Kommunikation	Datenübermittlung	Archivierung
Eintägige Ausflüge	<i>pro Fall</i>	30,2	2,1	0,6	20,2	4,2	0,0	0,0	1,6	1,6
	<i>pro Jahr</i>	60,3	4,1	1,2	40,3	8,4	0,0	0,0	3,1	3,2
Mehrtägige Fahrten	<i>pro Fall</i>	33,1	1,9	0,6	22,5	5,1	0,0	0,1	1,3	1,7
	<i>pro Jahr</i>	33,1	1,9	0,6	22,5	5,1	0,0	0,1	1,3	1,7
Schulbedarf	<i>pro Fall</i>	14,7	0,6	0,1	10,2	1,2	0,0	0,0	1,1	1,5
	<i>pro Jahr</i>	26,5	1,1	0,2	18,4	2,1	0,0	0,0	1,8	2,8
Schülerbeförderung	<i>pro Fall</i>	32,5	2,1	1,1	21,8	4,5	0,0	0,2	1,4	1,5
	<i>pro Jahr</i>	87,5	3,8	2,0	58,5	12,0	0,0	0,3	2,4	8,6
Lernförderung	<i>pro Fall</i>	42,6	2,9	1,1	25,0	7,6	0,6	2,1	1,7	1,7
	<i>pro Jahr</i>	85,3	5,8	2,3	49,9	15,1	1,1	4,2	3,5	3,3
Mittagsverpflegung	<i>pro Fall</i>	38,0	2,2	1,1	27,2	4,4	0,0	0,0	1,6	1,5
	<i>pro Jahr</i>	108,5	3,9	2,0	70,8	20,9	0,0	0,0	2,9	7,9
Teilhabe	<i>pro Fall</i>	37,6	2,2	1,1	26,1	4,9	0,0	0,0	1,7	1,7
	<i>pro Jahr</i>	74,9	3,8	2,0	50,6	11,1	0,0	0,0	3,0	4,5

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Bei einigen Aktivitäten kommen die Besonderheiten der Leistungsarten zum Ausdruck. Auffällig ist zum Beispiel der Zeitaufwand für interne und externe Kommunikation bei Lernförderung (2,7 Minuten pro Fall), der in diesem Maße bei keiner anderen Leistungsart ausgewiesen ist. Datenübermittlung und Archivierung tragen hingegen über alle Leistungsarten hinweg nur einen relativ geringen Anteil zum Zeitaufwand pro Fall bei.

Nachfolgend werden die Prozessblöcke (Antragstellung, Antragsbearbeitung und Antragsabrechnung) im Detail betrachtet. Dabei werden nicht nur die Zeitaufwände der Aktivitäten separat dargestellt, sondern auch Eigenheiten der jeweiligen BuT-Leistung berücksichtigt. Erneut stehen hierbei zunächst die Zeitaufwände pro Fall im Vordergrund. Sofern sich Besonderheiten aus der Multiplikation mit den Antrags- und Abrechnungshäufigkeiten beim Zeitaufwand pro Fall und Jahr ergeben, werden diese anschließend für jeden einzelnen Prozessblock erläutert.

Tab. V.5-10: Zeitaufwand in Minuten nach Aktivitäten (Prozessblock Antragstellung)

	Bezug	Insgesamt*	Davon							
			Beratung	Unterstützung	Sachbearbeitung	Prüfung	Interne Kommunikation	Externe Kommunikation	Datenübermittlung	Archivierung
Eintägige Ausflüge	<i>pro Fall</i>	2,7	2,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	5,3	4,1	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mehrtägige Fahrten	<i>pro Fall</i>	2,4	1,9	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	2,4	1,9	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Schulbedarf	<i>pro Fall</i>	0,7	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	1,2	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Schülerbeförderung	<i>pro Fall</i>	3,2	2,1	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	5,7	3,8	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lernförderung	<i>pro Fall</i>	4,1	2,9	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	8,1	5,8	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mittagsverpflegung	<i>pro Fall</i>	3,3	2,2	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	5,9	3,9	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Teilhabe	<i>pro Fall</i>	3,3	2,2	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<i>pro Jahr</i>	5,8	3,8	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Im Prozessblock Antragstellung werden im Median einzig Zeiten für die Beratung und Unterstützung ausgewiesen. Die Zeitaufwände ergeben sich durch Beratungsgespräche mit den Leistungsberechtigten, in denen die Leistungsstellen etwa über das Bildungspaket als solches, die allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen, Fristregelungen oder die leistungsspezifischen Besonderheiten und Nachweispflichten informieren. Zeitaufwände durch die Unterstützung bei der Antragstellung können durch gemeinsames Ausfüllen der Antragsunterlagen entstehen. Oftmals werden durch diese praktische Hilfestellung insbesondere Sprach- oder Verständnisprobleme der Leistungsberechtigten im Hinblick auf die Antragsformulare überwunden. Ebenso zählt die Erinnerung der Leistungsberechtigten an eine erforderliche Wiederbeantragung der Leistung nach Ablauf des Bewilligungszeitraums zu den Unterstützungshandlungen im Kontext der Antragstellung (stellvertretender Bürgeraufwand).

Aus der leistungsartspezifischen Komplexität bei der Antragstellung resultieren unterschiedliche Zeitaufwände für die Unterstützung und Beratung. Dabei muss beachtet werden, dass sich der ausgewiesene Zeitaufwand aus der Multiplikation zweier Größen

ergibt: dem Anteil derjenigen, die überhaupt Beratung und Unterstützung in Anspruch nehmen, und der durchschnittlichen Beratungs- und Unterstützungsdauer in Minuten.

Praxisbeispiel: Eine befragte Leistungsstelle hat in den Interviews die Einschätzung abgegeben, dass im Falle der Lernförderung bei einem Erstantrag in etwa 80 Prozent aller Fälle eine Beratung stattfindet, die im Schnitt 22,5 Minuten Zeitaufwand in Anspruch nimmt. Bei einem Folgeantrag dagegen findet eine Beratung nur in etwa 20 Prozent aller Fälle mit einem Zeitaufwand von durchschnittlich 5 Minuten statt. Daraus ergibt sich nach der Gewichtung der Erst- und Folgeanträge von 25 zu 75 Prozent ein Zeitaufwand von 5,25 Minuten für alle Fälle¹²⁸.

Den jeweils höchsten Beratungs- und Unterstützungsbedarf decken die Leistungsstellen bei der Lernförderung ab, insoweit hier mit 4,1 Minuten der höchste Zeitaufwand pro Fall entsteht. Sie ist mit ihren Antragsvoraussetzungen, Antragserfordernissen und Nachweispflichten für die Leistungsberechtigten vergleichsweise kompliziert, weshalb die Antragstellung auf Lernförderung ebenfalls auf der Seite der Leistungsberechtigten den höchsten Zeitaufwand verursacht (siehe Abschnitt V.3). Die fünf Leistungsarten gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, soziokulturelle Teilhabe, Schülerbeförderung, eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten verursachen einen mittleren Zeitaufwand pro Fall zwischen 3,3 bis 2,4 Minuten. Persönlicher Schulbedarf löst dagegen mit 0,7 Minuten pro Fall die geringsten Zeitaufwände für Beratungs- und Unterstützungsleistungen in den Leistungsstellen aus. Dies liegt einerseits an den geringeren Anforderungen bei der Antragstellung, ist aber andererseits ebenso dem Umstand geschuldet, dass eine Beantragung ausschließlich im Rechtskreis des BKGG erforderlich ist. In den Rechtskreisen SGB II, SGB XII und AsylbLG fallen aufgrund des fehlenden Antragserfordernisses keinerlei Zeitaufwände für Beratung oder Unterstützung an. Somit ist der geringe Zeitaufwand auch eine Folge der Gewichtung zwischen den fünf Rechtskreisen (siehe Abschnitt V.2.4).

Bei der Betrachtung der Zeitaufwände pro Fall und Jahr sind keine Verschiebungen in den dargestellten Rangfolgen bei den Zeitaufwänden pro Fall festzustellen. Mit der Antragshäufigkeit von 1,00 nehmen einzig mehrtägige Fahrten die bereits erwähnte Sonderrolle ein, woraus bei einem Vergleich der Zeitaufwände pro Fall und Jahr per se relativ geringere Zeitaufwände resultieren. Dieser Effekt kann gleichfalls in den Prozessblöcken Antragsbearbeitung und Antragsabrechnung beobachtet werden.

¹²⁸ Berechnungsweg: $(0,8 \cdot 22,5 \text{ Minuten} \cdot 1 + 0,2 \cdot 5 \text{ Minuten} \cdot 3) / 4$.

Tab. V.5-11: Zeitaufwand in Minuten nach Aktivitäten (Prozessblock Antragsbearbeitung)

	Bezug	Insgesamt*	Davon							
			Beratung	Unterstützung	Sachbearbeitung	Prüfung	Interne Kommunikation	Externe Kommunikation	Datenübermittlung	Archivierung
Eintägige Ausflüge	<i>pro Fall</i>	23,9	0,0	0,0	18,1	3,2	0,0	0,0	1,6	1,0
	<i>pro Jahr</i>	47,8	0,0	0,0	36,3	6,4	0,0	0,0	3,1	2,0
Mehrtägige Fahrten	<i>pro Fall</i>	27,0	0,0	0,0	20,5	4,1	0,0	0,1	1,3	1,0
	<i>pro Jahr</i>	27,0	0,0	0,0	20,5	4,1	0,0	0,1	1,3	1,0
Schulbedarf	<i>pro Fall</i>	11,7	0,0	0,0	8,4	1,2	0,0	0,0	1,1	1,0
	<i>pro Jahr</i>	20,7	0,0	0,0	14,9	2,1	0,0	0,0	1,9	1,8
Schülerbeförderung	<i>pro Fall</i>	26,4	0,0	0,0	19,8	4,1	0,0	0,2	1,4	0,9
	<i>pro Jahr</i>	46,7	0,0	0,0	35,0	7,3	0,0	0,3	2,4	1,7
Lernförderung	<i>pro Fall</i>	33,5	0,0	0,0	22,9	5,2	0,6	2,1	1,7	1,0
	<i>pro Jahr</i>	67,0	0,0	0,0	45,7	10,5	1,1	4,2	3,5	2,0
Mittagsverpflegung	<i>pro Fall</i>	30,7	0,0	0,0	25,0	3,1	0,0	0,0	1,6	1,0
	<i>pro Jahr</i>	54,3	0,0	0,0	44,2	5,5	0,0	0,0	2,9	1,8
Teilhabe	<i>pro Fall</i>	30,6	0,0	0,0	24,0	3,9	0,0	0,0	1,7	1,0
	<i>pro Jahr</i>	54,2	0,0	0,0	42,5	6,9	0,0	0,0	3,0	1,8

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Im Prozessblock Antragsbearbeitung wenden die Leistungsstellen den überwiegenden Teil des Zeitaufwands für die Aktivität Sachbearbeitung auf. Die zweithöchsten Zeitaufwände finden sich in der Prüfung wieder; Datenübermittlung, Archivierung und die weiteren Aktivitäten fallen aufgrund ihrer geringen Zeitaufwände weniger ins Gewicht.

Die Bearbeitung der Anträge auf Lernförderung erfordert den höchsten Zeitaufwand, während Anträge auf persönlichen Schulbedarf den niedrigsten beanspruchen. Überhaupt verlaufen die Relationen zwischen den Leistungsarten nahezu übereinstimmend zu denen in der Antragstellung. Dies geht zum einen auf die identischen Häufigkeiten für die Prozessblöcke Antragstellung und Antragsbearbeitung zurück, deutet zum anderen aber auch darauf hin, dass sich eine grundsätzliche Hierarchie im Zeitaufwand zwischen den Leistungsarten identifizieren lässt. Denn die Unterschiede in den Zeitaufwänden resultieren aus den leistungsspezifischen Eigenheiten und Besonderheiten:

Lernförderung ist beispielsweise mit 33,5 Minuten pro Fall am zeitaufwändigsten, weil die inhaltliche Fallbearbeitung überdurchschnittlich anspruchsvoll ist. So kann sich für die Leistungsstellen die Feststellung schwierig gestalten, ob wesentliche Lernziele der-

art gefährdet sind, dass eine Lernförderung notwendig ist. Die Einschätzung, ob im konkreten Fall eine Lernförderung zur Abhilfe geeignet ist und in welchem Umfang die Lernförderung folglich bewilligt werden muss, stellt sich zuweilen als Herausforderung dar. Zwar liegen den Leistungsstellen entsprechende Einschätzungen der Fachlehrer/innen oder Schulleitungen vor, doch erweist sich die Lernförderung in Vielzahl und Komplexität der Fallkonstellationen als außergewöhnlich vielschichtig. Teilweise fordern die Leistungsstellen zusätzlich Zeugniskopien und Leistungsnachweise an, um diese in ihre Entscheidung einzubeziehen. Zudem müssen Ausschlussgründe (zum Beispiel bei Verwendung der Lernförderung als reine Hausaufgabenbetreuung oder bei Vorliegen von Dyskalkulie oder Legasthenie) geprüft oder die Qualifikation privater Anbieter (etwa Studierende, ehemalige Lehrer/innen) kontrolliert werden. Aus diesen Gründen können den Leistungsstellen für die Bearbeitung von Anträgen auf Lernförderung höhere Zeitaufwände bei der Sachbearbeitung und Prüfung entstehen. Als Ausdruck dieser Komplexität kann ebenso die interne Kommunikation in Höhe von 0,6 Minuten pro Fall interpretiert werden. Somit ist insbesondere bei Anträgen auf Lernförderung das gemeinsame Besprechen eines unklaren Sachverhalts im Kollegium oder eine Rücksprache mit den Vorgesetzten erforderlich. Auch entsteht in einem größeren Umfang Klärungsbedarf mit Leistungsberechtigten, Lehrkräften oder Nachhilfeeinrichtungen, der in der Regel fernmündlich gedeckt wird. Es ergibt sich folglich ein Zeitaufwand für externe Kommunikation in Höhe von 2,1 Minuten pro Fall.

Die bereits im Prozessblock Antragstellung genannten fünf Leistungsarten gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, soziokulturelle Teilhabe, Schülerbeförderung, mehrtägige Fahrten und eintägige Ausflüge weisen im Prozessblock Antragsbearbeitung erneut ähnliche Zeitaufwände auf, obwohl sich die Tätigkeiten in der Antragsbearbeitung leistungsartspezifisch unterscheiden. So verschicken die Leistungsstellen bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung (insgesamt 30,7 Minuten pro Fall) gegebenenfalls eine Kostenübernahmeerklärung an die Leistungsanbieter. Gleichfalls ist in den Leistungsstellen das voneinander abweichende Verfahren seitens der Leistungsanbieter bei der Bereitstellung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung (beispielsweise Wertmarken und Chipkarten) zu berücksichtigen. Bei soziokultureller Teilhabe (30,6 Minuten pro Fall) müssen die Leistungsstellen abwägen, inwieweit die beantragten Leistungen die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben tatsächlich fördern. Aufgrund der Vielfalt der in diesem Bereich infrage kommenden Aktivitäten und Leistungsanbieter können teilweise zeitintensive Prüfungen, Einzelfallentscheidungen und Subsumtionen unter die gesetzlichen Vorschriften notwendig sein.

Für Anträge auf Schülerbeförderung (26,4 Minuten pro Fall) muss neben der Vorrangigkeit anderer (Beförderungs-)Leistungen geprüft werden, ob die Schüler/innen die nächstgelegene Schule besuchen und auf eine Schülerbeförderung angewiesen sind. Dafür wird einerseits die Entfernung von der Wohnanschrift bis zur nächstgelegenen Schule mithilfe eines Stadtplans recherchiert; ein Ermessenspielraum entsteht hier regelmäßig nicht. Zusätzliche Zeitaufwände können andererseits in den Leistungsstellen entstehen, wenn den Kindern der Weg zur Schule und zurück zu Fuß zwar zumut-

bar ist, jedoch besondere Gründe (z. B. Gefährlichkeit des Schulwegs) eine Ausnahmeentscheidung rechtfertigen. Eine solche Entscheidung muss zeitaufwändig (ggf. in Anlehnung an landesspezifische Verordnungen) geprüft und begründet werden. Dabei fällt ebenso externe Kommunikation mit den Leistungsberechtigten oder den örtlichen Schulbehörden in Höhe von 0,2 Minuten pro Fall an.

Für Anträge auf mehrtägige Fahrten (27 Minuten pro Fall) und eintägige Ausflüge (23,9 Minuten pro Fall) müssen die Informationsschreiben der Schulen bzw. Kitas über die geplanten Ausflüge bzw. Fahrten geprüft werden. Aus diesen Schreiben sind die Einzelheiten, Kosten und der Zeitpunkt der Ausflüge bzw. Fahrten erkennbar. Bei mehrtägigen Fahrten ist zusätzlich zu kontrollieren, ob im konkreten Fall den schulrechtlichen Bestimmungen entsprochen worden ist. Für beide Leistungsarten spielen das Datum der Beantragung und der Zeitpunkt des Ausflug- bzw. Fahrttermins eine wichtige Rolle, denn diese Anträge werden teilweise mit wenig Vorlaufzeit von den Leistungsberechtigten abgegeben oder eintägige Ausflüge kurzfristig angesetzt. Aus diesen Gründen müssen die Leistungsstellen derartige Anträge aus Dringlichkeitserwägungen vorziehen. Eine aufwändige Prüfung oder Sachbearbeitung kann durch Grenzfälle (etwa Schüleraustausch, Kosten durch Leihgebühren) entstehen.

Die geringsten Zeitaufwände entstehen mit 11,7 Minuten pro Fall für Anträge auf persönlichen Schulbedarf. In den Rechtskreisen SGB II, SGB XII und AsylbLG (ohne Antragserfordernis) müssen grundsätzlich weder der Bezug der notwendigen Grundleistung überprüft noch die Daten ins EDV-System eingetragen werden. Aus diesem Grund gestaltet sich der Zeitaufwand pro Fall in diesen Rechtskreisen niedrig. Im Rechtskreis BKG (mit Antragserfordernis) fällt gleichfalls verhältnismäßig wenig Aufwand für Sachbearbeitung und Prüfung an, weil die Antragserfordernisse eher unkompliziert sind. Im Wesentlichen sind von den Leistungsstellen die Anspruchsvoraussetzungen (Grundleistung) zu prüfen, der Bewilligungszeitraum festzusetzen und alle erforderlichen Daten ins EDV-System einzupflegen, damit in der späteren Abrechnung die Zahlung angewiesen werden kann. Aus der Gewichtung der Aufwände der Rechtskreise ergibt sich der ausgewiesene Zeitaufwand.

Die Aktivität Datenübermittlung, die insbesondere bei schriftlichen Rückfragen und Nachforderungen oder beim Versand von Bescheiden, Gutscheinen und Informationsschreiben entsteht, umfasst überwiegend das Versandfertigmachen von Briefen. Der Zeitaufwand hierfür beträgt für alle Leistungsarten pro Fall zwischen 1,1 und 1,7 Minuten. Archivierungsvorgänge wurden für alle Leistungsarten mit jeweils knapp 1 Minute pro Fall erhoben und beschreiben inhaltlich alle Aktivitäten im Zusammenhang mit der papierförmigen oder digitalen Akten- und Dokumentenablage.

Die Zeitaufwände pro Fall und Jahr liegen entsprechend der jeweiligen Antragshäufigkeiten der Leistungsarten höher als der Zeitaufwand pro Fall. Verschiebungen in den Rangfolgen der Leistungsarten sind analog zum Prozessblock Antragstellung nicht zu erkennen. Mehrtägige Fahrten stellen aufgrund der geringen Antragshäufigkeit den erwähnten Ausnahmefall dar.

Tab. V.5-12: Zeitaufwand in Minuten nach Aktivitäten (Prozessblock Antragsabrechnung)

	Bezug	Insgesamt*	Davon							
			Beratung	Unterstützung	Sachbearbeitung	Prüfung	Interne Kommunikation	Externe Kommunikation	Datenübermittlung	Archivierung
Eintägige Ausflüge	<i>pro Fall</i>	3,6	0,0	0,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,6
	<i>pro Jahr</i>	7,2	0,0	0,0	4,0	2,0	0,0	0,0	0,0	1,2
Mehrtägige Fahrten	<i>pro Fall</i>	3,7	0,0	0,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,7
	<i>pro Jahr</i>	3,7	0,0	0,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,7
Schulbedarf	<i>pro Fall</i>	2,3	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
	<i>pro Jahr</i>	4,5	0,0	0,0	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1
Schülerbeförderung	<i>pro Fall</i>	2,9	0,0	0,0	2,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,6
	<i>pro Jahr</i>	35,2	0,0	0,0	23,6	4,7	0,0	0,0	0,0	7,0
Lernförderung	<i>pro Fall</i>	5,1	0,0	0,0	2,1	2,3	0,0	0,0	0,0	0,7
	<i>pro Jahr</i>	10,2	0,0	0,0	4,2	4,7	0,0	0,0	0,0	1,3
Mittagsverpflegung	<i>pro Fall</i>	4,0	0,0	0,0	2,2	1,3	0,0	0,0	0,0	0,5
	<i>pro Jahr</i>	48,2	0,0	0,0	26,6	15,5	0,0	0,0	0,0	6,1
Teilhabe	<i>pro Fall</i>	3,7	0,0	0,0	2,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,7
	<i>pro Jahr</i>	14,9	0,0	0,0	8,1	4,2	0,0	0,0	0,0	2,6

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Im Prozessblock Antragsabrechnung entstehen Zeitaufwände zwischen 5,1 Minuten (Lernförderung) und 2,3 Minuten (persönlicher Schulbedarf) pro Fall. Zeitaufwand in der Prüfung und Sachbearbeitung wird maßgeblich durch die Kontrolle kostenbegründender Nachweise und die anschließende Anweisung bzw. Freigabe entsprechender Zahlungen in der Fachanwendung erzeugt. Die Heterogenität möglicher Nachweise ist aufgrund der Vielfalt der Leistungsarten, der Anbieterlandschaft sowie der Abrechnungsmodi (Spitz- oder Pauschalabrechnungen, Einzel- oder Sammelrechnungen) groß. So werden den Leistungsstellen Nachweise in Form von eingelösten Gutscheinen, Kopien und Belegen über tatsächliche Aufwendungen (eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten, Schülerbeförderung), Rechnungsstellungen der Leistungsanbieter (z. B. Lernförderung), Auflistungen der Essenstage (gemeinschaftliche Mittagsverpflegung) oder etwa Belege über Vereinsmitgliedschaften (soziokulturelle Teilhabe) vorgelegt. Bei den Leistungsarten Schülerbeförderung und gemeinschaftliche Mittagsverpflegung ist dabei in der Regel der gesetzliche Eigenanteil zu berücksichtigen. Die Zahlung an die Leistungsanbieter erfolgt auf das Konto der Einrichtung, des Vereins

oder dergleichen. Auf eigens zur Organisation und Abrechnung eingerichtete Sonderkonten von Schulen werden bei eintägigen Ausflügen oder mehrtägigen Fahrten gleichfalls Zahlungen angewiesen. Alle Abrechnungsvorgänge werden archiviert, so dass auch für diese Aktivität geringfügiger Zeitaufwand entsteht.

Für die Bearbeitung der Anträge auf persönlichen Schulbedarf benötigen die Leistungsstellen über alle Rechtskreise hinweg knapp 2,3 Minuten pro Fall für den gesamten Abrechnungsvorgang. Der hauptsächliche Zeitaufwand in der Sachbearbeitung entsteht durch die Anweisung der konkreten Zahlungen jeweils zum 1. August (70 Euro) und 1. Februar (30 Euro). Die pauschale Zahlung erfolgt direkt an den Leistungsberechtigten. Zeitaufwand für Prüfung fällt nicht an, weil keinerlei Gutscheine, Rechnungen oder Kostenbelege eingereicht werden müssen.

Im Prozessblock Abrechnung steigt der Zeitaufwand pro Fall und Jahr im Vergleich zum Zeitaufwand pro Fall bei einigen Leistungsarten erheblich an. Demnach sind gemeinschaftliche Mittagsverpflegung mit 48,2 Minuten und Schülerbeförderung mit 35,3 Minuten am zeitaufwändigsten. Dies liegt an der Periodizität, denn beide Leistungsarten werden monatlich abgerechnet. Dadurch ist der Zeitaufwand pro Fall und Jahr im Vergleich zum Zeitaufwand pro Fall um den Faktor 12 erhöht. Bei der Leistungsart soziokulturelle Teilhabe, die mit 14,9 Minuten den dritthöchsten Zeitaufwand pro Fall und Jahr aufweist, vervierfacht sich der Zeitaufwand pro Fall im Jahresbezug. Bedingt durch diese erhöhten Abrechnungshäufigkeiten beanspruchen insbesondere gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und Schülerbeförderung vergleichsweise hohe Anteile am Erfüllungsaufwand pro Jahr im Prozessblock Abrechnung (siehe Tab. V.5-4). Die Zeitaufwände bei den anderen Leistungsarten (eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten, persönlicher Schulbedarf und Lernförderung) erhöhen sich in ähnlichen Relationen wie im Prozessblock Antragstellung und Antragsbearbeitung.

V.5.5 Erst- und Folgeanträge

Die Leistungsstellen wurden in den Interviews bei jedem Prozessschritt dazu befragt, inwieweit sich die Zeitaufwände eines Erstantrags von dem eines Folgeantrags unterscheiden. Unter einem Erstantrag wird eine erstmalige Beantragung einer BuT-Leistung verstanden. Ein Folgeantrag beschreibt somit einen Antrag, der nach zumindest einer erfolgten BuT-Antragstellung im selben oder für einen neuen Bewilligungszeitraum¹²⁹ gestellt wird.

Wie in Tabelle V.5-13 ersichtlich, ist die Bearbeitung von Folgeanträgen für alle Leistungsarten pro Fall weniger zeitaufwändig als von Erstanträgen. Dieses Ergebnis ist dadurch zu erklären, dass bei Folgeanträgen mehrere Arbeitsschritte in den Leistungsstellen entfallen. Beispielhaft können hierbei das Anlegen einer Handakte oder das Einpflegen der personenbezogenen Daten des Leistungsberechtigten in die Fachanwendung für die Antragsbearbeitung bzw. Antragsabrechnung unterbleiben. Bei einem

¹²⁹ Der Bewilligungszeitraum umfasst beispielsweise im Rechtskreis SGB II grundsätzlich 6 Monate (§ 41 Abs. 1 Satz 4 SGB II) und im Rechtskreis SGB XII in der Regel zwölf Monate (§ 44 Abs. 1 Satz 1 SGB XII).

Folgeantrag muss die Handakte lediglich ergänzt werden und es kann auf die bereits gespeicherten Daten im EDV-System zurückgegriffen werden.

Die Zeitaufwände können sich bei einem Folgeantrag reduzieren, indem der Zeitaufwand pro Fall sinkt oder die dazugehörige Häufigkeit des Prozessschrittes abnimmt. Denn bei einem Erstantrag ist etwa der Beratungsbedarf der Leistungsberechtigten höher und folglich werden prozentual mehr Leistungsberechtigte beraten. Jedoch sind manche Aktivitäten bei Folgeanträgen ähnlich zeitaufwändig wie bei Erstanträgen. Zu nennen sind hier die Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen, das Verfassen und Versenden eines Bescheids, das Ausstellen von Gutscheinen oder die Archivierung.

Tab. V.5-13: Bearbeitungszeit für Erst- und Folgeanträge pro Fall

	Antragstyp		Differenz*	
	Erstantrag	Folgeantrag	Min.	Prozent
	Min.			
Eintägige Ausflüge	35,8	28,3	7,5	20,9
Mehrtägige Fahrten	38,1	31,5	6,6	17,4
Schulbedarf	19,1	13,2	5,9	30,8
Schülerbeförderung	40,6	29,9	10,7	26,4
Lernförderung	53,1	39,2	13,9	26,2
Mittagsverpflegung	45,0	35,7	9,3	20,6
Teilhabe	44,1	35,5	8,6	19,6

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Der Zeitaufwand pro Fall ist sowohl für Erst- als auch für Folgeanträge bei der Lernförderung mit 53,1 bzw. 39,2 Minuten am höchsten. Anträge auf persönlichen Schulbedarf stellen sich beim Erst- und Folgeantrag pro Fall mit Abstand als am wenigsten zeitaufwändig dar. Die anderen Leistungsarten bewegen sich mit ihren jeweiligen Zeitaufwänden zwischen diesen beiden Leistungsarten.

Bezogen auf die jeweilige Leistungsart reduziert sich der Zeitaufwand pro Fall beim persönlichen Schulbedarf am stärksten. Ein Folgeantrag für persönlichen Schulbedarf ist um 30,8 Prozent weniger zeitaufwändig als der Erstantrag. Eine Ursache dafür ist der geringe Ausgangswert von 19,1 Minuten bei den Erstanträgen, so dass sich durch das Entfallen einiger Prozessschritte eine verhältnismäßig hohe Zeitersparnis ergibt. Überdurchschnittliche Differenzen zwischen Erst- und Folgeanträgen ergeben sich auch bei der Schülerbeförderung (26,4 Prozent) und der Lernförderung (26,2 Prozent). Bei den übrigen vier Leistungsarten können Folgeanträge zwischen 17,4 und 20,9 Prozent schneller als Erstanträge bearbeitet werden.

V.5.6 Dauer der Bescheidung

Im Rahmen der durchgeführten Befragungen haben die Leistungsstellen die Verfahrensdauer vom Eingang des Antrags bis zur Bescheidung eingeschätzt (Tabelle V.5-14). Hierbei wurde nach Vollständigkeit der eingereichten Antragsunterlagen

unterschieden, weil in der Vorbefragung deren regelmäßige Unvollständigkeit als Ursache für eine längere Verfahrensdauer identifiziert worden ist.

Tab. V.5-14: Verfahrensdauer von der Antragstellung bis zur Bescheidung (Median)

	Verfahrensdauer		Differenz*	
	Vollständigkeit des Antrags	Unvollständigkeit des Antrags		
	Werktage		Tage	%
Eintägige Ausflüge	2,0	15,7	13,7	87,3
Mehrtägige Fahrten	2,0	11,3	9,3	82,3
Schulbedarf	2,0	18,6	16,6	89,2
Schülerbeförderung	3,3	17,0	13,7	80,6
Lernförderung	5,0	17,5	12,5	71,4
Mittagsverpflegung	2,5	17,5	15,0	85,7
Teilhabe	2,0	17,5	15,5	88,6

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Die Verfahrensdauer wurde bei Vollständigkeit des Antrags von den Leistungsstellen mit einem Zeitraum zwischen zwei (eintägige Ausflüge, mehrtägige Fahrten, persönlicher Schulbedarf, soziokulturelle Teilhabe) und fünf Werktagen (Lernförderung) angegeben. Diese Bescheidungsdauer erhöht sich deutlich, wenn die Antragsunterlagen unvollständig abgegeben werden. In der Folge müssen, telefonisch oder schriftlich, bei den Leistungsberechtigten fehlende Angaben im Antragsformular, ausgefüllte Antragsanlagen oder Nachweise nachgefordert werden. Insbesondere die daraus entstehende Wartezeit bis zur Vorlage aller erforderlichen Unterlagen verlängert die Verfahrensdauer auf zwischen 11,3 (mehrtägige Fahrten) und 18,6 (persönlicher Schulbedarf) Werktagen. Zwischen der Verfahrensdauer bei Vollständigkeit des Antrags und der Verfahrensdauer bei Unvollständigkeit des Antrags bestehen somit erhebliche Differenzen. Bis zu 89,2 Prozent (16,6 Tage) kann ein Antrag auf persönlichen Schulbedarf von den Leistungsstellen schneller beschieden werden, wenn die Antragsunterlagen vollständig sind. Bei der Lernförderung beträgt dieser Wert immerhin noch 71,4 Prozent (12,5 Tage). Die erhöhten Verfahrensdauern verdeutlichen, dass die Leistungsstellen eine Bescheidung so lange nicht vornehmen können, bis ihnen alle notwendigen Antragsunterlagen vorliegen.

Die Leistungsberechtigten haben die Dauer von der Antragstellung bis zur Bescheidung auf zwischen 5 und 10 Werktagen eingeschätzt (siehe Abschnitt V.3.6). Im Vergleich zu den Auswertungen der Leistungsstellen liegen diese Schätzungen in etwa im Mittel zwischen der Verfahrensdauer bei Vollständigkeit des Antrags und der Verfahrensdauer bei Unvollständigkeit des Antrags. Insofern die Leistungsberechtigten die Schätzungen ausschließlich retrospektiv und subjektiv vornehmen können, weil das Datum der Beantragung bzw. des Erhalts des Bescheids in der Regel nicht schriftlich dokumentiert wurde, ist im Ergebnis den Einschätzungen der Leistungsstellen eine höhere Güte zuzuschreiben.

V.6 Schul- und Kitaverwaltungen (Normadressat Verwaltung)

Nachfolgend wird der Erfüllungsaufwand dargestellt, der den Schul- und Kitaverwaltungen durch verschiedene Unterstützungsleistungen bei der Umsetzung des Bildungspakets entsteht. Mit den Schulverwaltungen (inklusive Lehrer/innen) wurden Befragungen lediglich zu den Leistungsarten gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, Lernförderung und Schülerbeförderung durchgeführt. Schulen und Kitas werden bei den Leistungsarten eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten nicht als Unterstützer, sondern als Leistungsanbieter tätig. Bei den Leistungsarten persönlicher Schulbedarf und soziokulturelle Teilhabe sind Schul- und Kitaverwaltungen in der Regel an keiner Stelle involviert, weshalb ihnen dort keine Zeit- und Kostenaufwände erwachsen.

Für die Leistungsart Schülerbeförderung gab allerdings die überwiegende Mehrheit der Befragten an, dass sie keine Unterstützungsleistungen erbringen und ihnen daher keinerlei Zeit- und Kostenaufwände entstehen. Damit fällt in den Schulverwaltungen im Median kein Erfüllungsaufwand für diese Leistungsart an. Die Kitaverwaltungen sind dagegen lediglich zur gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung interviewt worden, weil die anderen beiden Leistungsarten für Kitas keine Relevanz haben. Die Zeit- und Kostenaufwände werden für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung getrennt nach Schul- und Kitaverwaltungen abgebildet.

Hinweis: Bei der Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung können definitiv in diesem Projekt Schulen und Kitas entweder die Rolle des Akteurs Schul- und Kitaverwaltungen oder die des Leistungsanbieters übernehmen. Schulen oder Kitas agieren ausschließlich als Leistungsanbieter von gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung, wenn sie das Mittagessen selbst zubereiten. Im Gegensatz hierzu erledigen Schul- und Kitaverwaltungen als Akteur unter anderem organisatorische und unterstützende Tätigkeiten, die als Hilfestellungen gegenüber Leistungsanbietern oder Leistungsberechtigten erbracht werden. In diesem Fall bereiten die Schulen und Kitas die Mittagessmahlzeiten jedoch nicht selbst zu, sondern haben ein Catering-Unternehmen damit beauftragt. Werden die unterstützenden Tätigkeiten gegenüber den Leistungsberechtigten erbracht, wurde der damit verbundene Aufwand als stellvertretender Bürgeraufwand definiert.

V.6.1 Erfüllungsaufwand im Überblick

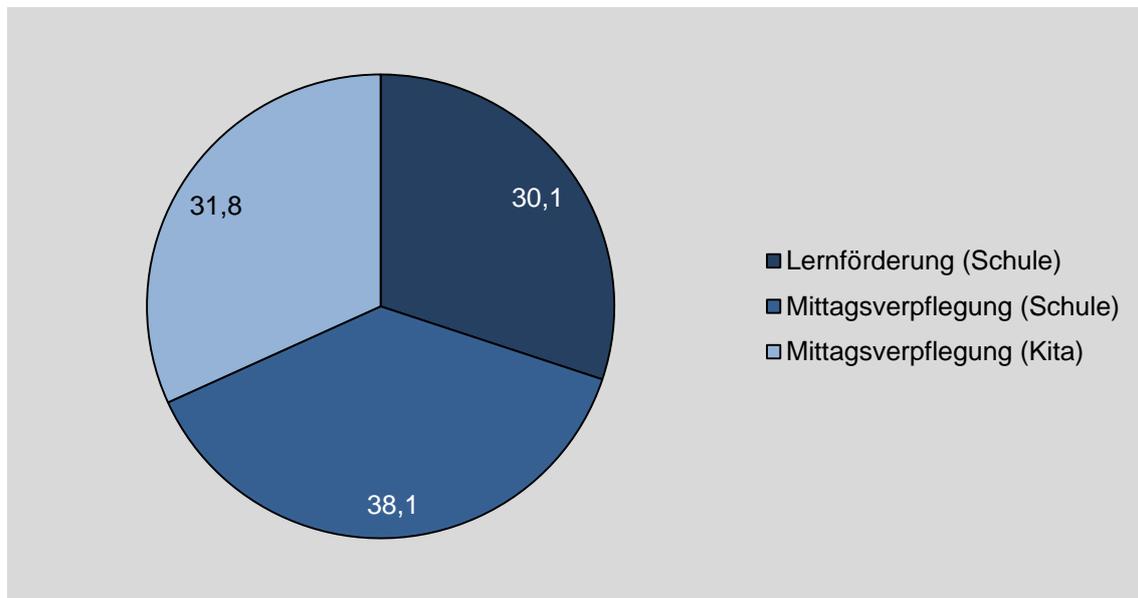
Für die Schul- und Kitaverwaltungen ist ein Erfüllungsaufwand von rund 2,7 Mio. Euro ermittelt worden. Knapp über 30 Prozent der Kosten fallen bei der Lernförderung an (siehe Abb. V.6-2). Hier entsteht mit 16 Minuten pro Fall und Jahr ebenso der höchste Zeitaufwand. Die restlichen Kosten teilen sich bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung zwischen den Schulverwaltungen (1.046 Tsd. Euro) und Kitaverwaltungen (872 Tsd. Euro) auf. Der Zeitaufwand für die Unterstützungsleistungen beträgt in den Kitas 11,3 Minuten pro Fall und Jahr und ist damit mehr als doppelt so hoch wie in den Schulen, für welche ein Zeitwert von 4,5 Minuten pro Fall und Jahr errechnet wurde. Sachkosten werden für keine Leistungsart ausgewiesen.

Tab. V.6-1: Erfüllungsaufwand nach Leistungsarten

	Zeitaufwand	Lohnsatz ¹³⁰	Fallzahl	Erfüllungsaufwand*	Davon	
					Personal-kosten	Sachkos-ten
	Min.	EUR		Tsd. EUR		
Lernförderung (Schule)	16,0	46,69	66.535	828	828	0,0
Mittagsverpflegung (Schule)	4,5	31,20	447.113	1.046	1.046	0,0
Mittagsverpflegung (Kita)	11,3	31,20	149.038	872	872	0,0
Insgesamt*	-**	-**	-**	2.747	2.747	0,0

*Abweichungen sind rundungsbedingt. **Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Abb. V.6-2: Anteil der Leistungsarten am Erfüllungsaufwand pro Jahr in Prozent

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

V.6.2 Aktivitäten

In der Tabelle V.6-3 werden die Zeitaufwände für die Unterstützungsleistungen nach den einzelnen Aktivitäten aufgeschlüsselt dargestellt. Es sind Unterschiede zwischen den beiden Leistungsarten sowie innerhalb der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung zwischen der Schulverwaltung auf der einen und der Kitaverwaltung auf der anderen Seite erkennbar.

Bei der Lernförderung ist die Erstellung von Nachweisen die zeitintensivste Aktivität. Demnach verbringen Lehrer/innen 5 Minuten pro Fall und Jahr mit dem Ausfüllen der Bescheinigung, um den individuellen Förderbedarf der Schüler/innen gegenüber den

¹³⁰ Als Lohnsatz bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung wurde 31,20 Euro (Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht, mittleres Qualifikationsniveau) angegeben. Der Lohnsatz für Lernförderung ist höher, weil hier insbesondere die Lehrer/innen und nur anteilig die Schulverwaltung tätig werden. Daher wurde entsprechend der unterschiedlichen Tätigkeiten eine Gewichtung zwischen dem genannten Lohnsatz in den Schul- und Kitaverwaltungen und dem Lohnsatz in Höhe von 48,90 Euro (Wirtschaftsabschnitt Erziehung und Unterricht, hohes Qualifikationsniveau) vorgenommen. Nach der Gewichtung entspricht der Lohnsatz für die Lernförderung 46,69 Euro.

Leistungsstellen zu dokumentieren. Daneben werden regelmäßig Zeugnisse oder Ergebnisse von Leistungskontrollen zur Beurteilung herangezogen sowie Kopien von den Nachweisunterlagen angefertigt, wodurch außerdem 2 Minuten pro Fall und Jahr bei Sachbearbeitung und Prüfung entstehen können.

Tab. V.6-3: Zeitaufwand pro Fall und Jahr in Minuten nach Aktivitäten (Median)

	Insgesamt*	Davon							
		Beratung	Unterstützung	Nachweiserstellung	Sachbearbeitung/Prüfung	Interne Kommunikation	Externe Kommunikation	Datenübermittlung	Archivierung
Lernförderung (Schule)	16,0	1,0	2,0	5,0	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0
Mittagsverpflegung (Schule)	4,5	1,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,5	1,0
Mittagsverpflegung (Kita)	11,3	3,5	5,0	0,0	1,0	0,0	0,8	0,0	1,0

*Abweichungen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Die bereits bei den anderen Akteuren (Leistungsberechtigte, Leistungsanbieter und Leistungsstellen) festgestellte höhere Komplexität der Lernförderung (siehe Abschnitte V.3 bis V.5) bestätigt sich auch bei den Schulverwaltungen, insoweit für interne sowie für externe Kommunikation jeweils ein Zeitaufwand in Höhe von 2 Minuten pro Fall und Jahr anfällt. Demnach tauschen sich Lehrer/innen intern im Kollegium und extern mit Leistungsberechtigten, Leistungsstellen oder Lernförderinstituten zu Inhalt, Dauer oder konkreter Ausgestaltung der Lernförderung aus. Auch die Unterstützung bei der Antragsstellung verursacht bei der Lernförderung zusätzlich einen Zeitaufwand von 2 Minuten pro Fall und Jahr (stellvertretender Bürgeraufwand). Dieser Zeitaufwand enthält ein etwaiges Erinnern der Eltern an eine Neubeantragung der Lernförderung.

Bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung besteht zwischen Schul- und Kitaverwaltungen insgesamt ein Unterschied im Zeitaufwand von 6,8 Minuten pro Fall und Jahr, der sich maßgeblich in den Aktivitäten Beratung und Unterstützung bei der Antragstellung zeigt. In den Schulverwaltungen wurde für Beratung ein Zeitaufwand in Höhe von 1 Minute pro Fall und Jahr erhoben, für die Unterstützung bei der Antragstellung (stellvertretender Bürgeraufwand) fällt keinerlei Zeitaufwand an. Im Kontrast dazu entstehen in den Kitaverwaltungen die größten Zeitaufwände bei der Beratung (3,5 Minuten pro Fall und Jahr) und der Unterstützung bei der Antragstellung (5 Minuten pro Fall und Jahr). Diese Unterschiede könnten unter anderem darauf zurückführbar sein, dass in den Kitas ein regelmäßigerer, zum Teil täglicher Kontakt zu den Eltern besteht, da diese ihre Kinder in der Regel persönlich zur Kita bringen bzw. von der Kita abholen. Dadurch bietet sich im Vergleich zu den Schulverwaltungen eher die Gelegenheit, die Eltern für die Möglichkeit einer Beantragung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung zu sensibilisieren und gegebenenfalls anschließend ausführlicher zu beraten bzw. bei der Antragstellung zeitintensiver zu unterstützen.

Die Sachbearbeitung und Prüfung in Höhe von 1 Minute pro Fall und Jahr (Kitaverwaltung) bzw. 2 Minuten pro Fall und Jahr (Schulverwaltung) wird unter anderem für das Führen und Pflegen von Listen verwandt, um die tatsächliche Teilnahme an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung für den Leistungsanbieter zu dokumentieren. Zugleich wird teilweise der zu zahlende Eigenanteil für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung unterstützend eingesammelt, was ebenfalls zur Sachbearbeitung zu zählen ist. Die sonstigen Zeiten (externe Kommunikation, Datenübermittlung und Archivierung) liegen bei maximal 1 Minute pro Fall und Jahr.

V.7 Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge

V.7.1 Übersicht über die Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge

Ein weiteres Projektziel besteht darin, bei den Leistungsberechtigten, Leistungsanbietern, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge zu erheben. Zahlreiche Hinweise konnten vom Statistischen Bundesamt aufgenommen werden. Alle Angaben wurden als Sprachnotizen während des Interviews erfasst. Die Befragten wurden weder in der Anzahl der Vorschläge beschränkt, noch hat eine Bewertung derselben stattgefunden. Ausgewiesen werden ausschließlich Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge, die einen Vorschlagscharakter erkennen lassen. Identische oder sehr ähnliche Vorschläge sind unter Angabe der Nennungshäufigkeit zusammengefasst worden. Vorschläge, die für alle Leistungsarten Gültigkeit beanspruchen, werden mit „Allgemein“ kenntlich gemacht. Auf eine bestimmte Leistungsart bezogene Vorschläge sind der entsprechenden Leistungsart zugewiesen worden. Die insgesamt 259 Vorschläge verteilen sich wie folgt:

Mit den 82 Leistungsberechtigten wurden 171 Interviews zu den unterschiedlichen Leistungsarten geführt. 32 Interviews (18,7 Prozent) enthalten keine Vorschläge und in 55 Interviews (32,2 Prozent) wurde ausdrücklich angegeben, dass kein Vereinfachungs- oder Verbesserungsbedarf besteht. Aus den restlichen 84 Interviews resultieren die insgesamt 81 Vorschläge. Mit den Leistungsanbietern sind 102 Interviews geführt worden, aus denen insgesamt 50 Verbesserungsvorschläge hervorgingen. Die insgesamt 20 befragten Leistungsstellen haben 75 Vorschläge unterbreitet. Schließlich sind mit den Schul- und Kitaverwaltungen 117 Interviews geführt und 53 Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge erhoben worden.

Die Vorschläge werden nach Akteuren dargestellt und fünf Hauptkategorien zugeordnet:

- Hinweise, die konkret auf eine Änderung der gesetzlichen Regelungen abzielen, wurden in der Hauptkategorie „Gesetzliche Regelungen“ zusammengeführt.
- Zur „Organisation des Verwaltungsprozesses“ zählen Vorschläge, wenn sie eine Verringerung des Verwaltungsaufwands, eine zentrale BuT-Stelle oder eine bessere Information und Erreichbarkeit der Leistungsstelle anregen. Diese Hauptkategorie enthält die meisten Vorschläge.
- In der Hauptkategorie „Unterstützung bei BuT-Leistungen“ finden sich alle Vorschläge, in denen die Interviewten mehr Unterstützung bei der Umsetzung des Bildungspakets fordern.
- In der Hauptkategorie „Antragsverfahren“ sind alle Hinweise zu Antragsformen, Formularen und Nachweispflichten gesammelt.
- Die abrechnungsbezogenen Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge sind der Hauptkategorie „Abrechnungsverfahren“ zugewiesen worden.

Übersicht V.7-1: Übersicht der Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge

Hauptkategorie mit Unterthemen	LB*	LA*	LS*	SKV*
Gesetzliche Regelungen (n=49)	11	5	26	7
Konkretisierung gesetzlicher Regelungen	0	0	21	0
Erweiterung des Leistungsumfangs	8	2	5	6
Verlängerung der Bewilligungszeiträume	3	3	0	1
Organisation des Verwaltungsprozesses (n=80)	18	22	28	12
Verringerung des Verwaltungsaufwands	11	13	22	3
Zentrale BuT-Stelle	0	1	2	2
Weitergabe von Informationen	0	7	4	3
Verbesserung der Erreichbarkeit der Leistungsstellen	7	1	0	4
Unterstützung bei BuT-Leistungen (n=37)	11	6	5	15
Unterstützung durch Leistungsanbieter	2	0	5	0
Unterstützung durch Leistungsstellen	9	6	0	15
Antragsverfahren (n=60)	35	6	4	15
Ein Antrag für alle Leistungsarten	4	0	0	0
Erleichterung von Folgebeantragungen	4	0	0	0
Vereinheitlichung der Formulare	2	1	2	0
Antragsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung	8	4	0	14
Konkludente Antragsform	0	0	2	1
Reduzierung der Nachweispflichten	17	1	0	0
Abrechnungsverfahren (n=33)	6	11	12	4
Einführung von Pauschalen	0	2	5	0
Vereinheitlichung des Verfahrens	0	1	0	3
Abrechnungsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung	0	6	5	1
Direkte Abrechnungsmodalitäten	6	2	2	0
Vorschläge insgesamt (N=259)	81	50	75	53

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

*LB = Leistungsberechtigte; LA = Leistungsanbieter; LS = Leistungsstellen; SKV = Schul- und Kitaverwaltungen.

Übersicht V.7-1 stellt die Hauptkategorien mit ihren Unterkapiteln detailliert und differenziert nach Akteuren dar. Es sind Schwerpunkte der Vorschläge in Abhängigkeit zum Akteur erkennbar:

- Die Leistungsberechtigten unterbreiten insbesondere Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge für eine bessere Erreichbarkeit der Leistungsstellen (Hauptkategorie Organisation des Verwaltungsprozesses) und bzgl. des Antragsverfahrens.
- Die Leistungsanbieter streben mit ihren Hinweisen an, den Verwaltungsaufwand zu verringern, den Informationszugang zu verbessern (Hauptkategorie Organisation des Verwaltungsprozesses) und das Abrechnungsverfahren (Hauptkategorie Abrechnungsverfahren) zu vereinfachen.

- Die Leistungsstellen unterbreiten im Schwerpunkt Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge zur Verringerung des Verwaltungsaufwands (Hauptkategorie Organisation des Verwaltungsprozesses). Weiterhin betrifft eine Vielzahl der Vorschläge das Abrechnungsverfahren sowie die Konkretisierung gesetzlicher Regelungen (Hauptkategorie Gesetzliche Regelungen).
- Die Schul- und Kitaverwaltungen fordern vor allem mehr Unterstützung von den Leistungsstellen ein und äußerten Vorschläge zur Vereinfachung der Anträge sowie zur Beschleunigung des Verfahrens (Hauptkategorie Antragsverfahren).

V.7.2 Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge der Leistungsberechtigten

Übersicht V.7-2: Gesetzliche Regelungen

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Erweiterung des Leistungsumfangs	Persönlicher Schulbedarf	Die Geldleistung beim persönlichen Schulbedarf ist zu niedrig und sollte erhöht werden.
	Schülerbeförderung	Die Kilometergrenze sollte für Kinder im Grundschulalter herabgesetzt werden.
	Lernförderung	Die Leistungsstellen sollten nicht so hohe Anforderungen für die Leistungsart Lernförderung vorgeben.
		Die Beantragung der Lernförderung sollte frühzeitiger möglich sein und nicht erst, wenn es vielleicht schon zu spät ist (2 Nennungen).
	Soziokulturelle Teilhabe	Teilhabeleistungen sollten über das 18. Lebensjahr des Kindes hinaus erweitert werden (2 Nennungen).
		Ausrüstungskosten, wie z. B. Turnschuhe oder Bälle, sollten ebenfalls erstattet werden.
Verlängerung der Bewilligungszeiträume	Persönlicher Schulbedarf	Die Geldleistung beim persönlichen Schulbedarf sollte einmalig in Höhe von 100 Euro und im Juni ausgezahlt werden, weil zu diesem Zeitpunkt die Bücherbestellungen für das folgende Schuljahr erfolgen.
	Soziokulturelle Teilhabe	Die Zahlung sollte durch die Leistungsstellen jährlich vorgenommen werden, so dass der Sportverein einmal jährlich komplett abbuchen kann. Hier besteht ein Problem, weil die Bewilligungszeiträume nicht parallel zu den Abbuchungen der Sportvereine verlaufen.
		Die Teilhabeleistungen sollten halbjährlich ausgezahlt werden.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-3: Organisation des Verwaltungsprozesses

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Verringerung des Verwaltungsaufwands	Allgemein	Ein personeller Wechsel der Zuständigkeit in der Leistungsstelle sollte bekannt gegeben werden, da durch das Suchen der aktuell zuständigen Person viel Zeit verloren geht (2 Nennungen).
		Die Bearbeitungsdauer der Anträge sollte verkürzt werden (2 Nennungen).
		Der Leistungsbescheid der Grundleistung sollte nicht vorgelegt werden müssen, weil dies nicht notwendig ist. Die benötigten Daten müssten in den Behörden vorhanden sein, wodurch kein weiterer Nachweis erforderlich wird.
		Hinweise der Leistungsberechtigten auf den Antragsunterlagen sollten von den Leistungsstellen beachtet werden.
		Die Nachfragen der Leistungsstellen sollten zweck- und zielgerichteter gestellt werden.
		Wenn die Bearbeitung der BuT-Anträge länger dauert, sollten die Leistungsberechtigten darüber informiert werden.
	Mehrtägige Fahrten	Bei mehrtägigen Fahrten (z. B. Klassenfahrten) sollten die Anträge aufgrund der terminlichen Dringlichkeit vorrangig bearbeitet werden.
Verbesserung der Erreichbarkeit der Leistungsstellen	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Die Leistungsstellen sollten sich nach der Bewilligung direkt mit der Schule in Verbindung setzen und diese bestätigen. Der Umweg über die Leistungsberechtigten sollte vermieden werden.
	Soziokulturelle Teilhabe	Nachfragen bzgl. der Nachweise oder anderen Informationen sollten die Leistungsstellen direkt an den Leistungsanbieter (z. B. Verein) richten, um die Leistungsberechtigten damit nicht zu belasten.
Verbesserung der Erreichbarkeit der Leistungsstellen	Allgemein	Es sollte eine Antragstellung und eine Antragsbescheidung im Onlineverfahren möglich sein (4 Nennungen).
		Die Antragsformulare sollten auch per Download verfügbar sein.
		Bei Problemen mit dem Ausfüllen des Antragsformulars sollten die Leistungsstellen persönlich, telefonisch oder über E-Mail erreichbar sein.
		Es sollte mehr persönlicher Kontakt der Leistungsstellen mit den Leistungsberechtigten stattfinden, um das Antragsverfahren durch Hilfestellungen zu vereinfachen.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-4: Unterstützung bei BuT-Leistungen

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Unterstützung durch Leistungsanbieter	Allgemein	Die Beantragungsmöglichkeit und deren Voraussetzungen sollten stärker bekannt gemacht werden. Es sollten spezielle Informationsblätter für Schulen und Kindergärten erstellt werden, um sich bereits dort informieren zu können.
		Antragsformulare sollten in der Schule vorliegen bzw. vorgehalten werden.
Unterstützung durch Leistungsstellen	Allgemein	Auf dem Wohngeldbescheid oder anderen Bewilligungsbescheiden der Grundleistung sollte auf die BuT-Leistungen aufmerksam gemacht werden, denn viele Menschen wissen nicht von den Beantragungsmöglichkeiten.
		Es sollten in den Behörden mehr Flyer ausliegen, um sich besser über das Bildungspaket informieren zu können. Auch sollten die Anlaufstellen für Erstanträge stärker bekannt gemacht werden.
		In der jeweiligen Leistungsstelle sollte auf die Möglichkeit der Beantragung von BuT-Leistungen stärker hingewiesen werden, weil die Verbreitung der notwendigen Informationen nicht ausreichend ist.
		Die Leistungsberechtigten sollten von den Leistungsstellen direkt angesprochen und über die BuT-Leistungen informiert werden.
		Es sollte in einem stärkeren Maße Aufklärung über die Möglichkeiten der Beantragung von BuT-Leistungen stattfinden.
		Die Informationen zu BuT sollten auf allen Kanälen erfolgen, also auch durch Werbung im Fernsehen und im Radio.
	Lernförderung	Über die Beantragungszeiträume und die dazugehörigen Fristen sollte in einem größeren Umfang informiert werden.
		Es sollten zur Erleichterung der Beantragung die Adressen von Nachhilfeeinrichtungen oder Lehrkräften zur Verfügung gestellt werden.
		Insbesondere bei der Lernförderung sollte eine Checkliste mit den notwendigen Beantragungsschritten und Unterlagen erstellt werden.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-5: Antragsverfahren

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Ein Antrag für alle Leistungsarten	Allgemein	Wenn die Leistungsberechtigten mehrere Kinder haben, sollten Sammelanträge für diese Kinder und für alle Leistungsarten möglich sein, um den hohen Aufwand für das Ausfüllen der einzelnen Anträge zu verringern (2 Nennungen).
		Für alle Leistungsarten sollte es einen einzigen Antrag geben, anstatt jeweils so viele Einzelanträge stellen zu müssen (2 Nennungen).
Erleichterung von Folgebeantragungen	Allgemein	Der Folgeantrag sollte formlos gestellt werden können.
		Es sollte nicht immer ein neuer Antrag gestellt werden müssen, sondern nur die Grundleistung nachzuweisen sein.
		Entweder sollte der Bewilligungszeitraum für BuT-Leistungen auf ein Jahr erhöht werden oder an den Bewilligungszeitraum der jeweiligen Grundleistung angepasst werden.
		Bei Folgeanträgen sollten keine überflüssigen Nachweise von den Leistungsstellen verlangt werden.
Vereinheitlichung der Formulare	Allgemein	Es sollte eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Anträge erfolgen, um das Antragsverfahren weniger kompliziert zu machen (2 Nennungen).
Antragsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung	Allgemein	Die Formulierungen in den Anträgen und Vordrucken sollten einfacher werden (3 Nennungen).
		Die Wortwahl sollte vereinfacht werden, um die Anträge leichter verständlicher zu machen.
		Um die Lesbarkeit zu erhöhen sollte eine größere Schrift in den Antragsunterlagen verwendet werden.
		Es sollten die Kontodaten im Antrag direkt einzutragen sein.
		Es sollten nicht die gleichen Daten mehrfach von den Leistungsstellen abgefragt und nachgefordert werden.
		Die Felder im Vordruck sollten mit persönlichen Angaben (z. B. Name, Anschrift) vorbelegt werden.
Reduzierung der Nachweispflichten	Allgemein	Die Nachweispflichten sollten reduziert werden, weil sie sehr zeitaufwändig sind (8 Nennungen).
		Schulbescheinigungen sollten bis zum 14. Lebensjahr nur einmalig vorgelegt werden (3 Nennungen).
		Doppelte Nachweisanforderungen sollten von den Leistungsstellen unterlassen werden, da dies unnötigen Aufwand erzeugt (2 Nennungen).
		Schulbescheinigungen sollten bis zum Ende der Schulzeit ausgestellt und von den Leistungsstellen als Nachweis akzeptiert werden.
		Beigebrachte Nachweise sollten in den Leistungsstellen vorgehalten und nicht unnötig nachgefordert werden.
		Es sollten Ganzjahresschulbescheinigungen eingeführt werden, um unnötige Schulbescheinigungen bei Kindern unter 15 Jahren zu vermeiden.
	Soziokulturelle Teilhabe	Die Vorlage des Kontoauszugs sollte als Nachweis ausreichend sein.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-6: Abrechnungsverfahren

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Direkte Abrechnungsmodalitäten	Allgemein	Die generelle Vorkasse der Leistungsberechtigten sollte abgeschafft werden (3 Nennungen).
		Auf dem Antragsformular sollte ein zusätzliches Feld aufgeführt werden, dass die Leistung bereits gezahlt worden ist, damit die Zahlung an die Berechtigten und nicht mehr an die Leistungsanbieter erfolgt.
	Soziokulturelle Teilhabe	Die Zahlung sollte direkt an die Leistungsberechtigten erfolgen, ansonsten stehen diese als „Bittsteller“ bei den Vereinen und müssen wiederholt nachfragen, ob der Zahlungseingang mittlerweile erfolgt ist.
		Es sollten bei der soziokulturellen Teilhabe die 10 Euro pauschal an die Leistungsberechtigten ausgezahlt werden. Die Auszahlung sollte also unabhängig davon erfolgen, wie hoch der Mitgliedsbeitrag tatsächlich ist.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

V.7.3 Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge der Leistungsanbieter

Übersicht V.7-7: Gesetzliche Regelungen

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Erweiterung des Leistungsumfangs	Lernförderung	Es sollte keine Reglementierung der wöchentlichen Stundenzahl für das jeweilige Fach erfolgen, wodurch ausgefallener Unterricht (z. B. durch Krankheit oder durch Eigenverschulden des Kunden) nicht nachgeholt werden kann und der Lernerfolg gefährdet wird.
		Die leistungsberechtigten Kinder sollten Unterstützung schon im ersten Schulhalbjahr in Anspruch nehmen können, Anträge zum ersten Halbjahr werden bislang kategorisch abgelehnt, obwohl der Hilfebedarf ggf. bereits zu diesem Zeitpunkt besteht.
Verlängerung der Bewilligungszeiträume	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	BuT-Anträge auf gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sollten mit einem Bewilligungszeitraum von einem Jahr gewährt werden.
		Die Bewilligungszeiträume sollten langfristiger ausgestaltet werden.
		Die Bewilligungszeiträume sollten nicht unterschiedlich sein.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-8: Organisation des Verwaltungsprozesses

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Verringerung des Verwaltungsaufwands	Allgemein	Der Verwaltungsaufwand bei den Leistungsanbietern sollte gesenkt werden (6 Nennungen).
		Der Prozessablauf sollte zwischen den Akteuren optimiert werden (3 Nennungen).
	Eintägige Ausflüge Mehrtägige Fahrten Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Die Schulen und Kitas sollten den BuT-Antrag für die Leistungsberechtigten unkompliziert bei den Leistungsstellen stellen dürfen, weil die Leistungsberechtigten die Antragsformulare aufgrund von Sprachschwierigkeiten nur sehr schwer verstehen und daraus ein hoher Bedarf an Unterstützungsleistungen resultiert (2 Nennungen).
	Lernförderung	Ein nationales Verfahren zur Anerkennung von BuT-Anbietern für Lernförderung sollte eingeführt werden, in dessen Rahmen eine Art Zertifikat ausgestellt wird. Dieses Dokument sollte in allen Bundesländern anerkannt und gültig sein, wodurch umfangreiche Nachweispflichten entfielen.
Die Fragen der Leistungsanbieter zu den gewährten Bewilligungen sollten in den Leistungsstellen einfacher und unbürokratischer beantwortet werden.		
Zentrale BuT-Stelle	Allgemein	Die Zuständigkeiten sollten nicht auf so viele Behörden verteilt sein, weil dann die Zuständigkeiten unklar sind.
Weitergabe von Informationen	Allgemein	Es sollte eine Liste der Zuständigkeiten und der jeweiligen Ansprechpartner/innen erstellt werden. Dies würde die Kommunikation erleichtern (2 Nennungen).
		Die Leistungsstellen sollen die Leistungsanbieter in die Abläufe der Behörden einweisen, damit sie besser verstehen können, was die Leistungsstellen erwarten.
		Es sollte eine Art Checkliste für alle Beteiligten verfasst werden, die gegebenenfalls im Internet aufgerufen. Dort sollte nachverfolgt werden können, welchen Bearbeitungsstand der Antrag aktuell aufweist.
		Die Informationspolitik der Leistungsstellen über jedwede Änderung im Ablauf sollte verbessert werden.
	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Ein Wechsel in den personellen Zuständigkeiten sollte bekannt gegeben werden, um unklare Zuständigkeiten und daraus resultierende Verzögerungen bei der Zustellung der Nachweise zu verhindern.
Soziokulturelle Teilhabe	Die Leistungsstellen sollten mehr mit Leistungsanbietern kommunizieren, um Missverständnissen vorzubeugen.	
Verbesserung der Erreichbarkeit der Leistungsstellen	Allgemein	Die Erreichbarkeit der BuT-Stellen sollte erhöht werden.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-9: Unterstützung bei BuT-Leistungen

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Unterstützung durch Leistungsstellen	Allgemein	BuT sollte noch mehr bekannt gemacht werden, weil viele Eltern nicht wissen, dass ihnen Leistungen nach dem Bildungspaket zustehen (3 Nennungen).
		Es sollten mehr Eltern auf die Antragsmöglichkeiten aktiv hingewiesen werden (2 Nennungen).
		Die Leistungsstellen sollten die Leistungsberechtigten beim ersten Kontakt über die Beantragungsmöglichkeiten von BuT-Leistungen informieren.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-10: Antragsverfahren

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Vereinheitlichung der Formulare	Lernförderung	Eine bundeseinheitliche Regelung bei der Antragstellung sollte eingeführt werden, weil es eine Erleichterung für alle Beteiligten wäre.
Antragsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung	Allgemein	BuT-Anträge sollten nicht ausschließlich persönlich gestellt werden müssen, besonders in ländlichen Gegenden ist die Erreichbarkeit der zentralen Leistungsstelle für viele Leistungsberechtigte sehr aufwändig.
		Die Anträge sollten vereinfacht werden, weil das Ausfüllen des Antrags zu kompliziert ist.
	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Die Bearbeitungszeit sollte reduziert werden.
Reduzierung der Nachweispflichten	Lernförderung	Eine lange Bearbeitungszeit der BuT-Anträge sollte vermieden werden, weil dadurch Folgeprobleme entstehen, beispielsweise wenn der Leistungsberechtigte in Vorleistung gehen und sich später die Beiträge erstatten lassen muss.
		Es sollten die Nachweispflichten bei der Antragstellung reduziert werden (z. B. Bestätigung der Schule, Kostenvoranschläge, Qualifikationsnachweis, Kooperationsverträge), weil sie den Eltern die Antragstellung erschweren.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-11: Abrechnungsverfahren

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Einführung von Pauschalen	Allgemein	Die Abrechnung über Pauschalen sollte stärker eingeführt werden, weil sie vorteilhaft und effizient ist.
	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Eine Pauschalierung sollte bei der Abrechnung vorgenommen werden, weil dies einfacher wäre.
Vereinheitlichung des Verfahrens	Lernförderung	Das Abrechnungsverfahren sollte bundesweit oder zumindest innerhalb einer Kommune vereinheitlicht werden, da es bislang sehr unterschiedliche Vorgaben diesbezüglich gibt (z. B. bzgl. der Forderung eines Kooperationsvertrages, eines unterschriebenen Teilnahmenachweises oder einer Mitteilung zum Lernstand).
Abrechnungsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung	Lernförderung	Das Onlineverfahren sollte bei der Abrechnung vermieden werden, weil es sehr aufwändig ist. (2 Nennungen).
		Bislang müssen die Gutscheine der Leistungsstellen an der Rechnung befestigt werden. Dies sollte nicht zu einer Bedingung der Abrechnung gemacht werden, denn alle Informationen sollten im EDV-System der Behörde gespeichert sein.
		Stundenweise Abrechnungen sind sehr kompliziert und zeitaufwändig, weshalb besser eine Monatspauschale zu Abrechnungszwecken eingeführt werden sollte.
	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Bei Abrechnungen sollte nicht unnötig und doppelt geprüft werden, weil daraus eine lange Bearbeitungszeit resultiert. Eine einmalige Datenprüfung reicht aus.
		Die Geldbeträge sollten nicht als Gesamtsumme für überwiesen werden, da die Zuordnung und Verbuchung je Schüler/in sehr aufwändig ist.
Direkte Abrechnungsmodalitäten	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Mit dem Bescheid der Grundleistung sollte automatisch die BuT-Berechtigung für die Teilnahme an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung ausgewiesen werden, weil Gutscheine oftmals sehr spät in der Einrichtung eintreffen.
		Die Abrechnung sollte nicht mit den Schulen, sondern direkt mit den BuT-Berechtigten erfolgen.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

V.7.4 Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge der Leistungsstellen

Übersicht V.7-12: Gesetzliche Regelungen

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Konkretisierung gesetzlicher Regelungen	Allgemein	Gesetzgeber sollte die BuT-Gesetze klarer ausformulieren, da keine einschlägige und einheitliche Rechtsprechung als Orientierungsmöglichkeit existiert und zeitaufwändige Entscheidungen nötig sind.
		Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollte eindeutige Hinweise geben, um die Rechtsunklarheit bei der Bescheidung von Anträgen zu beseitigen.
	Mehrtägige Fahrten	Der Begriff der Klassenfahrten sollten konkreter definiert und in der Höhe gesetzlich gedeckelt werden (3 Nennungen).
	Lernförderung	Der Kreis-, Landes- oder Bundesgesetzgeber sollte einheitliche Anweisungen geben, die vor allem als Entscheidungshilfe dienen sollen (3 Nennungen).
		Es sollte durch konkrete Vorgaben bezüglich der Erforderlichkeit der Lernförderung eine Rechtssicherheit geschaffen werden (3 Nennungen).
		Es sollte gesetzlich definiert werden, was „kurzzeitig“ bei der Lernförderung bedeutet (2 Nennungen).
		Eine Definition des Bewilligungszeitraums sollte erfolgen, Lehrer/innen nutzen gerne die maximale Bewilligungszeit von 12 Monaten.
		Konkrete Weisungen und gesetzliche Vorgaben sollten erfolgen, um die Verwendung der Rechtsbegriffe zu erleichtern. Es sollte klarere Vorgaben bei der Prüfung von Anträgen auf Lernförderung geben.
		Die Zielgruppe sollte im Gesetz klar definiert werden (z. B. „versetzungsgefährdete Kinder“).
		Die Lernförderung sollte vereinfacht werden, indem die gesetzlichen Vorgaben konkretisiert werden und beispielsweise ab der Schulnote „ausreichend“ eine bestimmte Geldsumme für die Lernförderung gewährt werden kann.
		Für die Leistungsstellen sollte geregelt sein, inwieweit die Einschätzung der Lehrer/innen bindend ist.
	Bei Lernförderung sollte die Dauer und der Umfang gesetzlich geregelt werden. Gegebenenfalls sollten landeseinheitliche Regelungen erfolgen.	
Soziokulturelle Teilhabe	Es sollte definiert werden, was „Kultur“ ist und welche Angebote für die Leistungsart soziokulturelle Teilhabe geeignet sind, da hier durch Unklarheiten zusätzlicher Prüfaufwand entsteht (2 Nennungen).	
Erweiterung des Leistungsumfangs	Eintägige Ausflüge	Die Förderung sollte auch Schulprojekte umfassen, die scheinbar vergessen worden sind.
	Persönlicher Schulbedarf	Im Jahr der Einschulung sowie im Jahr des Schulüberganges sollte wegen der hohen Kosten der Betrag von 100 Euro im Jahr verdoppelt werden.
	Soziokulturelle Teilhabe	Der Betrag von 10 Euro ist zu gering, weshalb die Fördersumme erhöht werden sollte (2 Nennungen).
		Eine regelmäßige Erhöhung der Teilhabeleistungen sollte erwogen werden, weil auch die Preise und Beiträge der Leistungsanbieter steigen.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-13: Organisation des Verwaltungsprozesses

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Verringerung des Verwaltungsaufwands	Allgemein	BuT sollte abgeschafft werden, weil teilweise Fördervereine an den Schulen oder diverse Förderprogramme im Bereich der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung oder soziokulturellen Teilhabe vorher existierten. Das Antragsverfahren bei BuT stellt somit eine bürokratische Belastung dar, die es vorher teilweise gar nicht gab (3 Nennungen).
		Das Bildungs- und Teilhabepaket sollte abgeschafft werden, da die Kosten höher sind als der Nutzen.
		In das BA-System „Allegro“ sollte ein BuT-Modul integriert werden, neben den Erinnerungen an die Neubeantragungen von SGB II auch gleichzeitig eine Erinnerung an die mögliche Neubeantragung von BuT generiert werden könnten.
		Wenn ein SGB II-Antrag gestellt wird, sollten auf diesem Vordruck die BuT-Leistungen beantragt werden können. So wird sichergestellt, dass den Leistungsberechtigten keine Leistungen verloren gehen.
	Eintägige Ausflüge	Die Leistungsart eintägige Ausflüge sollte entweder abgeschafft oder pauschaliert werden, weil die Anträge aufgrund zu geringer Auszahlungsbeträge entweder nicht gestellt werden oder der bürokratische Aufwand für die Leistungsstellen und die Leistungsberechtigten in keinem angemessenen Verhältnis zur Leistungshöhe steht (5 Nennungen).
	Lernförderung	Die Lernförderung sollte besser in den Schulen entschieden und vorgenommen werden, die Prüfung und Einzelfallentscheidung in den Leistungsstellen ist inhaltlich kaum möglich. Die Schulen sollten eigene Förderprogramme anbieten (3 Nennungen).
	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Es sind zu viele Anträge notwendig. Alle Kinder sollten pauschal und ohne Prüfung gemeinschaftliche Mittagsverpflegung kostenlos erhalten (2 Nennungen).
		Der Verwaltungsaufwand sollte für die Leistungsanbieter gesenkt werden, welcher von den Leistungsanbietern als unverhältnismäßig hoch empfunden wird (2 Nennungen).
Soziokulturelle Teilhabe	Das Antragsverfahren sollte vereinfacht werden, denn es steht in keinem Verhältnis zur Leistung in Höhe von 10 Euro, weshalb oftmals die Leistungsberechtigten keinen Antrag stellen (4 Nennungen).	
Zentrale BuT-Stelle	Allgemein	BuT-Leistungen sollten zentralisiert werden.
		Es sollte eine zentrale BuT-Stelle eingeführt werden, im Stadtgebiet bestehen zu weite Wege.
Weitergabe von Informationen	Allgemein	Schulpersonal sollte durch Informationsveranstaltungen stärker eingebunden werden.
		Es sollten allgemeine und deutschlandweit gültige Handlungsleitfäden für BuT entwickelt werden.
		Bescheide oder eine Information der erfolgten Bewilligung sollten direkt an die Leistungsanbieter verschickt werden, weil die Bescheide von den Eltern zu spät bei den Leistungsanbietern vorgelegt werden.
	Lernförderung	Über die Kultusministerien sollten Vorgaben an die Lehrer/innen in den Schulen erfolgen, damit diese kompetent die Befürwortung oder Ablehnung von Lernförderung vornehmen können.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-14: Unterstützung bei BuT-Leistungen

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Unterstützung durch Leistungsanbieter	Allgemein	Schulen sollten für die Weitergabe von Informationen verantwortlich sein und verpflichtet werden, über BuT-Leistungen zu informieren (2 Nennungen).
		Die Hinwirkungspflicht der Schulämter sollte gesetzlich geregelt werden.
	Leistungsanbieter sollten noch stärker auf BuT-Beantragung hinweisen.	
	Soziokulturelle Teilhabe	Die Berechtigten sollten darüber informiert werden, dass auch Ausstattungsgegenstände (z. B. Turnschuhe, Bälle) abrechenbar sind.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-15: Antragsverfahren

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Vereinheitlichung der Formulare	Allgemein	Der Antrag sollte vereinheitlicht und die Trennung nach Rechtskreisen aufgehoben werden.
		Es sollte bundeseinheitliche Formulare zur Beantragung von BuT-Leistungen geben.
Konkludente Antragsform	Allgemein	Das Antragsverfahren sollte zu Gunsten der konkludenten Antragstellung abgeschafft werden.
	Eintägige Ausflüge	Aufgrund der Geringfügigkeit der Beträge sollte gänzlich auf die Antragstellung verzichtet werden.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-16: Abrechnungsverfahren

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Einführung von Pauschalen	Allgemein	Zum flexibleren Mitteleinsatz sollte für jedes potenziell berechnete Kind jährlich ein gewisses Budget festgelegt werden (ohne Lernförderung).
		Pauschalen sollten eingerichtet werden, damit der Prüfaufwand verringert wird.
	Lernförderung	Ein Stundensatz sollte zur Bezahlung der Lehrkräfte (z. B. 20 Euro pro Stunde) gesetzlich festgelegt werden, um für Rechtsklarheit zu sorgen.
		Es sollten Höchstsätze definiert werden, weil die Leistungsanbieter bisher alles abrechnen können.
		Für Lernförderung sollten pauschalierte Leistungen eingeführt werden.
Abrechnungsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Der Eigenanteil von 1 Euro bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung sollte gestrichen werden, weil er für alle Akteure zu aufwändig ist (5 Nennungen).
Direkte Abrechnungsmodalitäten	Persönlicher Schulbedarf	Die Geldleistung sollte direkt an die Schulen gezahlt werden, um Schulmaterial zu bezahlen und eine missbräuchliche Verwendung zu verhindern.
	Soziokulturelle Teilhabe	Es sollten weniger Direktzahlungen vorgenommen werden, eine Zahlung unmittelbar an die Leistungsberechtigten nach Nachweis der Zahlung wäre einfacher. Dies würde den Zeitaufwand für Vereine verringern, da beiderseitige Rückfragen ausbleiben.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

V.7.5 Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge der Schul- und Kitaverwaltungen

Übersicht V.7-17: Gesetzliche Regelungen

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Erweiterung des Leistungsumfangs	Lernförderung	Alle Kinder, die Lernförderung bräuchten, sollten einen Anspruch haben, dies ist aktuell nicht gegeben.
		Die Lernförderung sollte nicht erst im zweiten Halbjahr einsetzen. Wissensdefizite können im zweiten Halbjahr nicht mehr aufgearbeitet werden, es sollte daher eine ganzjährige Förderung erfolgen.
		Das finanzielle Budget sollte bei der Lernförderung angehoben werden, weil es zu knapp bemessen ist.
	Schülerbeförderung	Es sollten alle Kinder grundsätzlich frei und kostenlos fahren dürfen.
	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Die Kriterien für die Leistungsberechtigung sollten ausgeweitet werden.
Die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sollte für alle kostenlos angeboten werden, was aufgrund des derzeitigen bürokratischen Aufwands insgesamt sogar günstiger wäre.		
Verlängerung der Bewilligungszeiträume	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sollte für ein Kalenderjahr bewilligt werden, weil die Bewilligungszeiträume sehr unterschiedlich sind und die Eltern die Neubeantragung des Folgeantrags oftmals vergessen.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-18: Organisation des Verwaltungsprozesses

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Verringerung des Verwaltungsaufwands	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Der Eigenanteil in Höhe von 1 Euro sollte abgeschafft werden, da er einen zu hohen Aufwand verursacht.
		Es sollte ein Pass für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung eingeführt werden, auf dem notiert ist, dass die Leistungsberechtigten für 1 Euro mitessen können.
	Lernförderung	Der hohe bürokratische Aufwand in den Schulen sollte verringert werden.
Zentrale BuT-Stelle	Allgemein	Es sollten weniger Behörden an dem Gesamtprozess beteiligt werden (2 Nennungen).
Weitergabe von Informationen	Allgemein	Der Informationsaustausch zwischen Schule und Leistungsstelle sollte verbessert werden (3 Nennungen).
Verbesserung der Erreichbarkeit der Leistungsstellen	Allgemein	Anträge sollten online verfügbar sein (2 Nennungen).
		Die Zuständigkeiten und Ansprechpartner/innen sollten in den Leistungsstellen klar benannt werden.
		Die telefonische Erreichbarkeit der Leistungsstellen sollte erhöht werden, es ist dauernd besetzt.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-19: Unterstützung bei BuT-Leistungen

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Unterstützung durch Leistungsstellen	Allgemein	Die Eltern sollten besser über das Bildungspaket informiert werden, weil sie teilweise gar nichts von ihren Beantragungsmöglichkeiten wissen (10 Nennungen).
		Antragsverfahren und Abrechnung sollten ausschließlich zwischen Leistungsberechtigten und Leistungsstellen abgewickelt werden, die Schulen und Kitas sollten somit entlastet werden. Es sollte lediglich eine Rückmeldung zur Bewilligung erfolgen (3 Nennungen).
		Die Leistungsstellen sollten die Schulen und Kitas informieren, wenn die Leistungsberechtigten nicht mehr durch BuT bezuschusst werden (2 Nennungen).

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-20: Antragsverfahren

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Antragsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung	Allgemein	Die Antragsformulare sollten sprachlich und inhaltlich vereinfacht werden, sie stellen teilweise sprachlich unüberbrückbare Hürden dar (insbesondere bei Leistungsberechtigten mit Migrationshintergrund). Nicht überwundene Sprachprobleme erhöhen den Zeitaufwand bei allen beteiligten Akteuren (13 Nennungen).
	Lernförderung	Die Antragsformulare sollten für die Leistungsberechtigten sprachlich und inhaltlich vereinfacht werden.
Konkludente Antragsform	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	BuT-Leistungen sollten ohne Antragstellung bewilligt werden, da die Beantragung zu bürokratisch ist.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

Übersicht V.7-21: Abrechnungsverfahren

Thematik	Leistungsart	Vorschlag
Vereinheitlichung des Verfahrens	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Es sollten einheitliche Regelungen für die Landkreise und Bundesländer bzgl. der Abrechnungsmodalitäten (z. B. Häufigkeit, Form) eingeführt werden (3 Nennungen).
Abrechnungsvereinfachung, Verfahrensbeschleunigung	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sollte wieder jährlich abgerechnet werden, die monatliche Abrechnung ist durch die zu erstellenden Nachweise viel aufwändiger.

Quelle: Erhebungen des Statistischen Bundesamtes.

VI Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Endbericht des Teilprojekts „Messung des Erfüllungsaufwands“ (Statistisches Bundesamt)

VI.1 Gesamtforschungsvorhaben „Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe“

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat 2013 ein umfassendes Forschungsvorhaben zur Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes in Auftrag gegeben. Das gesamte Forschungsprojekt ist auf einen Zeitraum von drei Jahren (bis 2016) angelegt.

In dem Forschungsprojekt wird untersucht, welche Zusammenhänge und Faktoren die Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe beeinflussen sowie ob und wie die Leistungen bei den Leistungsberechtigten ankommen.

Das Gesamtforschungsprojekt besteht aus drei Teilprojekten:

- Einer Implementationsstudie, die durch das Soziologische Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) und Partnern durchgeführt wird. Hier wurde zunächst eine bundesweite Online-Befragung zur Umsetzung des Bildungspaketes in den Kommunen durchgeführt, der eine weitere Erforschung in vertiefenden Fallstudien folgte.
- Auswertungen zur Inanspruchnahme des Bildungspaketes im Rahmen des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS), das vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführt wird.
- Die Messung des Erfüllungsaufwandes für die Leistungsstellen, Leistungsberechtigten, Leistungsanbieter sowie Schul- und Kitaverwaltungen durch das Statistische Bundesamt (StBA).

Das Teilprojekt „Messung des Erfüllungsaufwands“ wurde bereits abgeschlossen. Das StBA hat dem BMAS seinen Endbericht im Frühjahr 2015 vorgelegt. Der Endbericht des Gesamtforschungsvorhabens wird erst im Frühjahr 2016 erwartet. Erst dann wird ein umfassendes Gesamtbild zur Inanspruchnahme und Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets vorliegen.

Diese Stellungnahme bezieht sich insofern nur auf den Teilbericht zur Messung des Erfüllungsaufwandes.

VI.2 Zum Teilprojekt „Messung des Erfüllungsaufwands“

VI.2.1 Zum Modell „Messung Erfüllungsaufwand“

Auf der Grundlage des Arbeitsprogramms „Bessere Rechtsetzung“ vom 28. März 2012 führt die Bundesregierung in ausgewählten Lebens- und Rechtsbereichen Untersuchungen zum Erfüllungsaufwand durch. Einer der zu untersuchenden Bereiche war die „Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT)“.

Ziel des Teilprojektes des Statistischen Bundesamtes (StBA) war die Ermittlung des laufenden Erfüllungsaufwands, der den Normadressaten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung entsteht. Die Identifizierung von Verbesserungsvorschlägen stellte eine weitere Zielsetzung des Teilprojekts dar.

Zur Ermittlung des administrativen Aufwands der Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe wurde im Rahmen des Projekts die Methodik zur „Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ angewandt. Für den Erfüllungsaufwand gilt die Definition gemäß § 2 Absatz 1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK): „Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.“

Diese Definition erfolgte vor dem Hintergrund, dass im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren seit Herbst 2011 in Regelungsentwürfen der Bundesregierung dargestellt wird, welche Auswirkungen ein Vorhaben auf diese drei genannten Normadressatengruppen (hier die vier Akteure: Leistungsberechtigte, Leistungsanbieter, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen) haben wird.

Das Bildungs- und Teilhabepaket wurde vor 2011 von der Bundesregierung als Gesetzesinitiative eingebracht. Daher erfolgte beim Gesetzgebungsverfahren auch keine Angabe zu den erwartbaren Auswirkungen im Sinne der o. g. Definition. Zudem wurde das Gesetz im Vermittlungsverfahren noch in relevanten Punkten geändert.

Somit liegen keine Schätzungen vor, die mit den jetzt erhobenen Ergebnissen vergleichbar wären. Lediglich im Bereich der kommunalen Leistungsstellen können vergleichende Aussagen getroffen werden (s. u. unter II.3), allerdings mit der Einschränkung, dass diese nicht nach der Methodik des Erfüllungsaufwands ermittelt wurden und die im Vermittlungsverfahren erfolgten Änderungen zusätzlich berücksichtigt werden müssten.

IV.2.2 Zur Messmethode

In Abstimmung mit dem Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), das die Implementationsanalyse durchführt, wurde vom StBA dessen angewandte Methodik zur Kommunenauswahl in wesentlichen Teilen übernommen. Das SOFI führte Fallstudien in 29 ausgewählten Kommunen durch. Die Befragung und Erhebung des StBA

erfolgte je nach Akteursgruppe in mindestens sieben bis max. 13 Kommunen (Stichproben).

Da keine amtliche Statistik zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen vorliegt, hat das Statistische Bundesamt die Fallzahl der Inanspruchnahme aus Schätzdaten berechnet, die unter anderem auf amtlichen Statistiken und den Ergebnissen des PASS basieren.

Der Erhebungszweck zwischen beiden Teilprojekten unterscheidet sich deutlich: Während das SOFI gerade die heterogene Umsetzungspraxis in den Kommunen darstellt und kategorisiert, bilden die (Mess-)Ergebnisse zum Erfüllungsaufwand den Median und somit den mittleren Erfüllungsaufwand in den befragten Kommunen ab. Der Erfüllungsaufwand wurde auf Basis der Fallzahlen und der in den Befragungen ermittelten Zeit- und Kostenfaktoren ermittelt und stellt damit einen Schätzwert dar.

Es gibt eine Vielzahl von Verfahren zur Fallbearbeitung in den einzelnen Kommunen, wie der aktuelle Zwischenbericht zur Implementationsstudie zeigt. Diese Heterogenität der Fallbearbeitung kann in der Modellberechnung nicht berücksichtigt werden. Die Vielfältigkeit in der Umsetzungspraxis und die dadurch entstehenden unterschiedlichen Erfüllungsaufwände werden mit der Methodik des Erfüllungsaufwands nicht wiedergegeben. Die durchschnittlich angesetzte Höhe beruht zudem auf wenigen, nicht unbedingt repräsentativ ausgewählten Kommunen.

Außerdem dürften sich im Zeitverlauf in der Verwaltungspraxis Lerneffekte ergeben, die zu Einsparungen beim Erfüllungsaufwand führen. Viele kommunale Stellen haben umfangreiche Erfahrungen mit der Bearbeitung und Bewilligung von ähnlichen Leistungen. Dies führt zu effizienteren und schnelleren Bearbeitungsabläufen. Nach der Methodik des Erfüllungsaufwands wird nach zwei Jahren von einer normal-effizienten Bearbeitung ausgegangen. Soweit einzelne Rechtsänderungen zum Zeitpunkt der Untersuchung noch keine zwei Jahre in Kraft waren, können Lerneffekte unterzeichnet sein.

VI.2.3 Zu den Messergebnissen

Das StBA hat den laufenden Erfüllungsaufwand pro Jahr für die Leistungsberechtigten, Leistungsanbieter, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen ermittelt. Es handelt sich um diejenigen Akteure, die maßgeblich an der Umsetzung des Bildungspakets beteiligt sind.

Folgende Erfüllungsaufwände wurden bei der Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen gemessen:

- Der jährliche Gesamtaufwand für die kommunalen Leistungsstellen aller Rechtskreise beträgt rund 136 Mio. Euro.
- Für die Leistungsberechtigten wurde ein Erfüllungsaufwand von jährlich rund 2,8 Mio. Stunden für Antragstellung, Wege- und Wartezeiten sowie Sachkosten (z.B. Fahrt- und Portokosten) in Höhe von rund 12,2 Mio. Euro errechnet.

- Für die Anbieter von Leistungen wurde ein jährlicher Gesamtaufwand von rund 43,8 Mio. Euro (davon rund 41,4 Mio. Euro Personalaufwand) errechnet.

Der Umsetzungsaufwand der Bildungs- und Teilhabeleistungen ist aufgrund des Sachleistungsprinzips naturgemäß höher als bei einer Geldleistung. Der ermittelte tatsächliche Aufwand ist nicht überraschend und entspricht in den wesentlichen Bereichen den bisherigen Erwartungen. Der für die kommunalen Leistungsstellen errechnete Gesamtaufwand von rund 136 Mio. Euro liegt in der Größenordnung, in der der Bund die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (BBKdU) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zum finanziellen Ausgleich der Verwaltungskosten des Bildungspakets im Jahr 2011 dauerhaft - zusätzlich zum variablen und jährlich an die Gesamtausgaben für BuT-Leistungen anzupassenden Teil der BBKdU nach § 46 Absatz 6 SGB II - angehoben hat (1,2 Prozentpunkte). 1,2 Prozentpunkte entsprachen im Jahr 2014 rund 166 Mio. Euro.

Angaben bzw. Schätzungen zum Aufwand der Leistungsberechtigten und -anbieter wurden im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zum Bildungs- und Teilhabepaket nicht vorgenommen, so dass keine unmittelbaren Vergleichsgrößen zu diesen Gruppen vorliegen. Vergleiche bzw. vergleichbare Werte zu anderen Projekten zur Messung des Erfüllungsaufwandes können nicht hergestellt werden. Dafür sind die jeweiligen Projekte zu unterschiedlich.

Das Verfahren zur Erbringung von BuT-Leistungen wird u. a. auch durch seine Heterogenität als aufwändig empfunden. Diese Heterogenität ist allerdings auch Ausfluss der politischen Grundentscheidung, die Umsetzungsverantwortung in die Hände der Kommunen zu geben. Diese Grundentscheidung begrenzt angesichts der verfassungsrechtlich abgesicherten Eigenständigkeit der Kommunen die Möglichkeiten, die dem Gesetzgeber zur Verwaltungsvereinfachung zur Verfügung stehen. Zu bedenken ist auch, dass die politische Grundentscheidung für Sachleistungen (Gutscheinausgabe an den Leistungsberechtigten oder Direktzahlung an den Leistungsanbieter) notwendigerweise einen größeren Umsetzungsaufwand erfordert. Mit der Entscheidung, dem Leistungsberechtigten im Regelfall weder pauschal noch nach konkreter Abrechnung Geld zukommen zu lassen, soll eine zielgenaue Bedarfsdeckung sichergestellt werden.

VI.3. Einordnung und Bewertung der Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge:

Ein weiteres Projektziel der Messung des Erfüllungsaufwandes bestand darin, bei den Leistungsberechtigten, Leistungsanbietern, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen durch Befragungen Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge zu erheben. Die zahlreichen Hinweise wurden vom StBA aufgenommen. Eine Bewertung durch das StBA hat dabei nicht stattgefunden.

Die aufgeführten Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge sind sehr vielfältig und reichen von Hinweisen, die konkret auf eine Änderung der gesetzlichen Regelung

gen abzielen, bis zu Hinweisen zu Antragsformen, Formularen und Nachweispflichten. Insgesamt lassen sich die Hinweise und Vorschläge wie folgt kategorisieren:

- Kategorie „Gesetzliche Regelungen“: Hier handelt es sich um Hinweise, die konkret auf eine Änderung der gesetzlichen Regelungen abzielen.
- Kategorie „Organisation des Verwaltungsprozesses“: Hierzu zählen Vorschläge, wenn sie eine Verringerung des Verwaltungsaufwands, eine zentrale BuT-Stelle oder eine bessere Information und Erreichbarkeit der Leistungsstelle anregen. In dieser Kategorie zur kommunalen Umsetzungspraxis finden sich die meisten Vorschläge.
- Kategorie „Unterstützung bei BuT-Leistungen“: Hier finden sich alle Vorschläge wieder, in denen die Interviewten mehr Unterstützung bei der Umsetzung des Bildungspakets fordern.
- Kategorie „Antragsverfahren“: Hier sind alle Hinweise zu Antragsformen, Formularen und Nachweispflichten gesammelt.
- Kategorie „Abrechnungsverfahren“: Hier werden abrechnungsbezogene Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge aufgelistet.

Damit wird die ganze Bandbreite der Zuständigkeiten im Bereich des Bildungs- und Teilhabepakets aufgezeigt: Bei den Vorschlägen richten sich einige an den Bund (Bundesgesetzgeber bzw. das BMAS), die restlichen Vorschläge betreffen Kompetenzen und Zuständigkeiten der Länder und der kommunalen Ebene.

Zu den an den Bund adressierten Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen nimmt das BMAS wie folgt Stellung:

Die Umsetzung und Durchführung der BuT-Leistungen war auch jenseits dieser Evaluation von vorneherein einem qualitativ und quantitativ ausgeprägten Monitoring unterworfen. Unter anderem sind in der Arbeitsgruppe Bildung und Teilhabe des Bund-Länder-Ausschusses nach dem SGB II im Jahr 2012 Möglichkeiten einer Verwaltungsvereinfachung ausgelotet worden. Im Ergebnis sind mit dem Bund konsentierete Lösungsvorschläge in ein Gesetzgebungsverfahren eingemündet und mit Wirkung vom 1. August 2013 umgesetzt worden. Dabei ging es u. a. um die Möglichkeit, die Leistungen für Klassenfahrten und Ausflüge im Ausnahmefall nicht als Sach-, sondern als Geldleistung zu erbringen. Erhebliche Vereinfachungen in der Umsetzung wurden auch durch Einführung der Erstattungsmöglichkeit bei berechtigter Selbsthilfe (§ 30 SGB II) bewirkt.

Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass Bund und Länder zum 1. August 2013 einvernehmlich Vereinfachungen bewirkt haben, darüber hinaus aber keinen Konsens über weitere Vereinfachungsmöglichkeiten erzielen konnten. Dieser Befund muss bei der Frage nach der eventuellen Prüfung weiterer Vereinfachungsmöglichkeiten Beachtung finden.

Einen erheblichen Vereinfachungseffekt im Bereich des Bildungs- und Teilhabepakets ist aus Sicht des BMAS allerdings im Hinblick auf die vom Bund angestrebte Verlänge-

zung des Regelbewilligungszeitraums zu erwarten. Die regelhafte Bewilligung über einen Zeitraum von 12 Monaten würde grundsätzlich die Umsetzung von bestimmten Leistungen (z.B. der Teilhabeleistungen nach § 28 Abs. 7 SGB II) vereinfachen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Gesetzgeber einen Erfüllungsaufwand einkalkuliert hat, um dem hohen Anspruch an die Zweckbindung und Zielorientierung der Bildungs- und Teilhabeleistungen durch das „Sachleistungsprinzip“ gerecht zu werden. Politisch handelt es sich bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen um das Ergebnis eines langen Verhandlungsprozesses zwischen Bund und Ländern. Bund und Länder haben sich bewusst dafür entschieden, dass die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zum Bildungs- und Teilhabepaket und die konkrete Ausführung der BuT-Leistungen von den Kommunen wahrgenommen werden und die Aufsichtsverantwortung bei den Ländern liegt. Das BMAS wird sich sinnvollen und fachlich begründeten Vereinfachungs- und/oder Verbesserungsvorschlägen zur Weiterentwicklung des Bildungs- und Teilhabepakets nicht verschließen, soweit diese auch mit Rücksicht auf die fiskalischen Implikationen konsensfähig sind.

Literaturverzeichnis

- Achatz, J., Becher, I., Wenzig, C. (2014): Use of Education and Inclusion Subsidies for Children of Low-income Families: Who is left behind? Vortrag anlässlich des XVIII Weltkongresses der International Sociological Association, Research Committee 19 on Poverty, Social Welfare, and Outcomes of Children; Yokohama, 14.07.2014.
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration [Niedersächsische Hinweise zum Bildungs- und Teilhabepaket] (2012): Gemeinsame Hinweise zum Bildungs- und Teilhabepaket, Dezember 2012, Hannover.
- Apel, H.; Engels, D. (2013): Umfrage zur Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Endbericht. Köln, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen [StMAS] (2012): Vollzug des SGB II, SGB XII, BKGG; hier: Lernförderung nach § 28 Abs. 5 SGB II (ggf. i.V.m. § 6b BKGG), § 34 Abs. 5 SGB XII, 31.05.2012.
- Becker, I.; Hauser, R. (2005): Dunkelziffer der Armut: Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin: Edition Sigma.
- Becker, I. (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts. In: Soziale Sicherheit extra Sonderheft September 2011: 9-62.
- Becker, P. 2012: Die neuen Leistungen für Bildung und Teilhabe im SGB II. In: Sozialgerichtsbarkeit 04/12, S. 185-192.
- Berg, M.; Cramer, R.; Dickmann, C.; Gilberg, R.; Jesske, B.; Kleudgen, M.; Bethmann, A.; Fuchs, B.; Trappmann, M.; Wurdack, A. (2013): Codebuch und Dokumentation des 'Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung' (PASS), FDZ Datenreport, Welle 6, 06/2013, Nürnberg.
- Berg, M.; Cramer, R.; Dickmann, Ch.; Gilberg, R.; Jesske, B.; Kleudgen, M.; Bethmann, A.; Fuchs, B.; Huber, M.; Trappmann, M.; (2014): Codebuch und Dokumentation des 'Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung' (PASS), FDZ Datenreport, Welle 7, 02/2014, Nürnberg.
- Beste, J.; Eggs, J.; Gundert, S.; Wenzig, C. (2013): Instruments and interview programme. In: Bethmann, A.; Fuchs, B.; Wurdack, A. (Hrsg.): User Guide "Panel Study Labour Market and Social Security" (PASS), FDZ Datenreport, Welle 6, 07/2013, Nürnberg, S. 23–26.
- Bundesagentur für Arbeit (Statistik) (2014): Arbeitsmarkt in Zahlen (Sonderauswertung). Bestand an Personen in Bedarfsgemeinschaften, erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach ausgewählter Altersstruktur, Deutschland nach Kreisen (Gebietsstand des jeweiligen Stichtags) Dezember 2012 und April 2014. Datenstand: November 2014. Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit (Statistik) (2014a): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Leistungen für Bildung und Teilhabe – Füllgrad- und Qualitätsanalysen. 1. Quartal 2014. Nürnberg.

- Bundesagentur für Arbeit (Statistik) (2014b): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Leistungen für Bildung und Teilhabe – Füllgrad- und Qualitätsanalysen. 2. Quartal 2014. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Statistik) (2013): Melderegeln zur Datensatzbeschreibung XSozial-BA-SGBII – BuT, Version 1.1.0. Stand: 20.12.2013. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Statistik) (2013a): Methodenbericht Bildung und Teilhabe. Füllgrad- und Qualitätsanalysen. Dezember 2013. Nürnberg.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ] (Hrsg.) (2012): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag. Monitor Familienforschung, Ausgabe 30, Berlin.
- Bundesrats-Drucksache 661/10: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, 21.10.2010.
- Bundestags-Drucksache 17/3404: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, 26. Oktober 2010.
- Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e V [DIJuF] (2013): Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche nach SGBII: eine Strukturkritik.
- Bundesverfassungsgericht (2010): Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 3/09, 4/09.
- Bruckmeier, K.; Wiemers, J. (2010): A New Targeting – A New Take Up? Non-Take-Up of Social Assistance in Germany after Social Policy Reforms. In: DIW Berlin. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 294.
- Deutscher Bundestag (2013): Gesetzentwurf des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze. 17. Wahlperiode, 09. 01. 2013. Bundestags-Drucksache 17/12036.
- Deutscher Bundestag (2010): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. 17. Wahlperiode, 26. 10. 2010. Berlin, Bundestags-Drucksache 17/3404.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2012): Zweite Empfehlung des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Berlin.
- Deutscher Verein (2011): Leistungen für Bildung und Teilhabe – Erste Empfehlungen zur Auslegung der neuen Regelungen im SGB II und XII sowie im Bundeskindergeldgesetz, DV 44/11 AF III vom 7. Dezember 2011, Berlin.
- Deutscher Verein (2012): Zweite Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Berlin: Deutscher Verein.
- Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (2014): Erster Zwischenbericht 28.2.2014. Teilprojekt „Qualitative Implementationsanalyse“: Bartelheimer, P.; Kaps, P.; Kotlenga, S.; Marquardsen, K.; Pagels, N.; Tobsch, V.. Teilprojekt: „Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung“: Achatz, J.; Becher, I.; Wenzig, C.; Barg, A.; Klawitter, M. Teilprojekt „Messung des Erfüllungsaufwandes“: Heinen, J.; Brinkwerth, S.; Gonsior, A.; Wulf, H.; Baumgärtner, L. (2014). Göttingen; Nürnberg; Bonn.
- Evers, A.; Hämel, Kerstin; Pfeifer, V. (2010). Essensangebote an Schulen. Unterschiedliche Konzepte, unterschiedliche Akzeptanz? Eine empirische Studie an

weiterführenden Schulen in drei hessischen Regionen. Arbeitspapier 192. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

- Hessischer Landkreistag (2012): Praktische Arbeitshilfe „Bildungs- und Teilhabepaket“. Förderung von bedürftigen Kindern im Leistungsbezug des SGB II, SGB XII, Wohngeld und Kinderzuschlag in Hessen. 2. Auflage, Juni 2012.
- Hessisches Kulturministerium (2009): Schulwanderungen und Schulfahrten. Erlass vom 07. Dezember 2009. I.2 – 170.000.107 – 69 - Gült. Verz. Nr. 7200.
- Martens, R.; Schneider, U.; Merk, H. (2008): Was Kinder brauchen. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII. Berlin: Der PARITÄTISCHE Gesamtverband.
- Mika, T. (2006): Informationsdefizite und Schonung Angehöriger. Hauptgründe für Verzicht auf Sozialhilfe. In: Informationsdienst soziale Indikatoren (ISI). Nr. 35, S. 7–10.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen [MAIS NRW] (2013): Arbeitshilfe „Bildungs- und Teilhabepaket“, 5. Auflage, Stand: 1. August 2013, Düsseldorf.
- Ministerium für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen (MSW NRW) (2013): Richtlinien für Schulfahrten. Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 19. März 1997, (GABI. NW. I: 101), zuletzt geändert durch: Runderlass vom 26. April 2013 (ABl. NRW: 232).
- Sächsischen Staatsministeriums für Kultus (2011): Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Durchführung von Schulfahrten (VwV-Schulfahrten), Az.: 36-6535.10/41 vom 7. April 2004. Zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 16. Dezember 2011 (SächsABl. SDr. S. S 1776).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012): Soziale Mindestsicherung in Deutschland“. Wiesbaden. Download: http://www.statistikportal.de/statistikportal/soziale_mindestsicherung_2010.pdf.
- Trappmann, M.; Beste, J.; Bethmann, A.; Müller, G. (2013): The PASS panel survey after six waves. In: Journal of Labour Market Research. Jg. 46, Nr. 4, S. 275–281.
- Trappmann, M.; Gundert, S.; Wenzig, C.; Gebhardt, D. (2010): PASS: a household panel survey for research on unemployment and poverty. In: Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Jg. 130, Heft 4, S. 609–622.
- Wilde, J.; Kubis, A. (2005): Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe. Eine empirische Untersuchung des Unerwarteten. In: Jahrbücher für Sozialökonomie und Statistik. Bd. 225, Heft 3, S. 347–373.