

## Das Bildungs- und Teilhabepaket: Viel Verpackung, wenig Inhalt

### Einleitung:

Die Bundesregierung preist das so genannte Bildungs- und Teilhabepaket als wegweisenden Teil der Regelsatzreform 2011. Bundesarbeitsministerin von der Leyen nahm unmittelbar nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 zur Verfassungswidrigkeit der Regelsätze das Heft des Handelns in die Hand, indem sie erklärte, nicht mehr Geld zur Deckung des Existenzminimums sei das Gebot der Stunde, sondern Bildungsleistungen, die tatsächlich beim Kind ankommen. Was ist aus diesem politischen Ziel knapp zwei Jahre später geworden?

Nunmehr ist festzustellen, dass das „Bildungspaket“ gleichsam ein Sinnbild für das gesamte Hartz IV-System ist. So wie dieses war es ursprünglich (teilweise) gut gemeint, bleibt aber in der Praxis mit vielen, oft kaum behebbaren Konstruktionsfehlern behaftet. Wurde bei Einführung des Hartz IV-Systems die Notwendigkeit betont, auch erwerbslose Sozialhilfeempfänger in die Arbeitsförderung einzubeziehen, so zielte das „Bildungspaket“ auf die Behebung überdeutlich gewordener Defizite bei Bildung und sozialer Teilhabe von Kindern.

Faktisch wurde aber in beiden Fällen wenig erreicht. Das Bildungspaket wurde ebenso wie das gesamte Hartz IV-System auf eine „schiefe Ebene“ gesetzt und hat wenig auf der Haben-, viel jedoch auf der Sollseite zu verbuchen. Letztere zeichnet sich durch hohen Verwaltungsaufwand und einer Zersplitterung der Leistungsgewährung je nach zunehmend kommunal geprägter Umsetzung des Bundesgesetzes aus. Das weitgehend bundesfinanzierte Hartz IV-System – das Bildungspaket wird sogar komplett vom Bund getragen - rutscht weiter in Richtung eines vom Bund finanzierten kommunalen Fürsorgesystems.

Schlimmer noch: Nicht die Belange der Kinder und Leistungsberechtigten stehen bei Hartz IV-Entscheidungen im Vordergrund, sondern die finanziellen und machtpolitischen Interessen der drei beteiligten staatlichen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen). Im Geflecht der Verwaltungs-, Aufsichts- und Finanzierungsinteressen kommen berechnete sozial- und bildungspolitische Anliegen schnell unter die Räder. Fachpolitisch sinnvolle Lösungen wie Direktinvestitionen in die Infrastruktur rund um Kitas und Schulen, damit alle

### Gliederung:

1. Entstehung und Leistungsumfang des „Bildungspakets“
2. Kosten und Verwaltungsaufwand
3. Mittelabfluss im Jahr 2011
4. Verfassungsrechtliche Zweifel
5. Stand der Umsetzung
6. Fazit

Kinder profitieren, sind in diesem Geflecht nicht möglich. Hinzu kommen verfassungsrechtliche Hindernisse, wie das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bildungswesen oder die fehlende Möglichkeit der direkten Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen, die eine zielgerichtete Zusammenarbeit der staatlichen Akteure zusätzlich erschweren.

## 1. Entstehung und Leistungsumfang des „Bildungspakets“

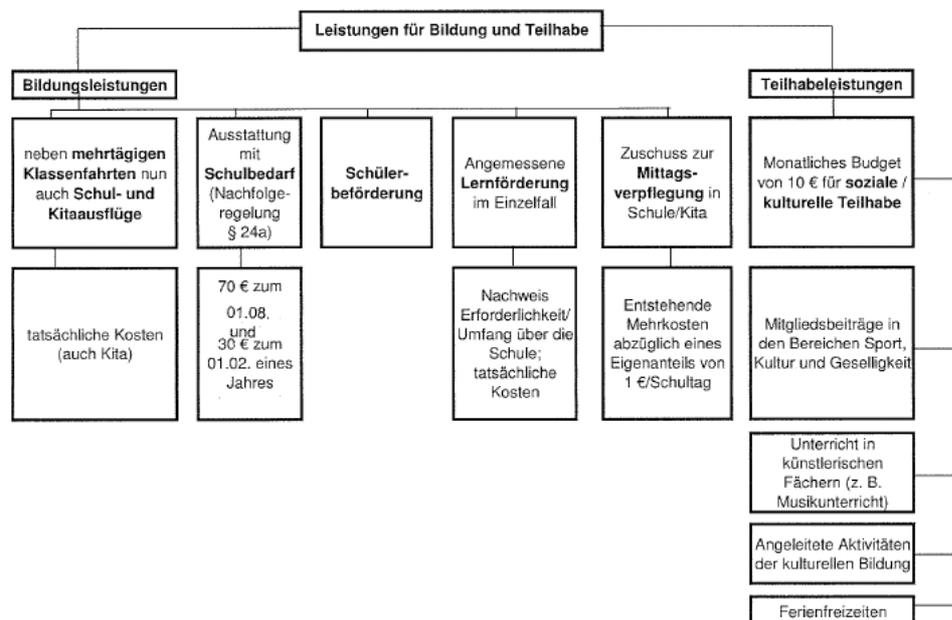
Nachdem das langwierige Vermittlungsverfahren zu den Regelsätzen Ende Februar 2011 mit einer faktischen Nulllösung endete – die Regelsätze für Alleinstehende wurden um fünf Euro angehoben, die für Kinder stagnierten – konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf das so genannte Bildungs- und Teilhabepaket. Dieses von der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in den Vordergrund geschobene Paket entpuppte sich bei näherem Hinsehen als Päckchen, wobei sich der Adressat noch aufwändig um die Abholung kümmern muss. D.h., die enthaltenen Leistungen müssen einzeln bei der Hartz IV-Behörde beantragt werden.

Zum Teil standen die Leistungen bereits vorher unter anderem Namen zur Verfügung. So hat das so genannte Schulbasispaket in Höhe von 100 Euro jährlich für Artikel des Schulbedarfs die gleiche Höhe wie sein Vorgänger (Schulbedarfspaket). Mit dem neuen Paket stehen sich die Kinder jedoch faktisch schlechter, da die bisher über den Regelsatz zusätzlich gewährten Leistungen für Schreibwaren und Zeichenmaterial in Höhe von 1,66 bis 2,21 Euro (je nach Alter des Kindes) mit Einführung des „Bildungspaketes“ gestrichen wurden. Auch Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten wurden bisher bereits gewährt. Gleiches gilt für außerschulische Lernförderung, wobei die Anspruchsvoraussetzungen nach wie vor sehr eng sind.

Leistungen teils  
„umetikettiert“

Teilweise haben sich Kinder mit dem „Bildungspaket“ sogar verschlechtert, etwa wenn ihnen ein Mittagessen in der Kita oder in der Schule bisher kostenfrei zur Verfügung gestellt wurde, jetzt aber ein Eigenanteil von 1 Euro zu leisten ist.

Grafik 1: Überblick über die Leistungen im Bildungspaket



## 2. Kosten und Verwaltungsaufwand

Das „Bildungs- und Teilhabepaket“ hat einen Umfang von 778 Mio. Euro (für Kinder im Hartz IV-Bezug oder mit Anspruch auf Kinderzuschlag bzw. Wohngeld (siehe Tabelle 4). Hinzu kommen Verwaltungskosten von kalkulierten 163 Mio. Euro<sup>1</sup> (entspricht rund 20% des „Nettobudgets“). D.h. die Overheadkosten sind bei der Erbringung der Leistungen, primär über Gutscheine, sehr hoch.

Verwaltungskosten entstehen nicht nur bei den Hartz IV-Behörden, sondern auch bei den Leistungsanbietern, die sogar zum Teil mit der Abrechnung gegenüber den Leistungsberechtigten direkt beauftragt werden (wie Caterer hinsichtlich des Schul- oder Kitamittagessens). Da die Leistungen nicht pauschal für die Institutionen wie Kita und Schule erbracht werden, sondern als individuelle Leistung einzelnen bedürftigen Kinder zugerechnet werden müssen, ergeben sich nach der Antragstellung die entsprechenden Prüf-, Dokumentations-, Statistik- und Abrechnungspflichten.

So wird die Notwendigkeit von Lernförderung durch den Lehrer attestiert, die Behörde prüft (nach unklaren und örtlich unterschiedlichen Kriterien) nicht nur die pädagogische Notwendigkeit, sondern auch Umfang und Kosten des Nachhilfeunterrichts. Die Leistung wird über Gutscheine erbracht - die Einlösung ist damit allerdings noch nicht gesichert - oder als Direktzahlung etwa an ein Nachhilfeeinstitut. Die Kommune bzw. die Hartz IV-Behörde rechnet ihren Aufwand dann mit dem Land ab, das seinerseits mit dem Bund. Der Umfang der dabei zu

<sup>1</sup> Allein im SGB II-Bereich wird mit knapp 140 Mio. Euro Verwaltungskosten gerechnet.

machenden statistischen Angaben ist eine der Administrierungsfragen, die zwischen Bund, Ländern und Kommunen noch abschließend verhandelt werden.

Der Verwaltungsaufwand ist dabei nicht einmalig, sondern in jedem Leistungsfall wiederholt mit dem Grundantrag auf Hartz IV-Leistungen (regelmäßig alle sechs Monate) zu stellen. Da Schuljahr und Bewilligungszeitraum fast immer auseinanderfallen, sind dies für Betroffene und Behörde separate Vorgänge. Häufig vorkommende Änderungen bei den persönlichen Verhältnissen wie Arbeitsaufnahme oder Änderungen des Einkommens verkomplizieren die Umsetzung weiter.

Durch das Gutscheinsystem wird – nolens volens? – erreicht, dass die tatsächlichen Kosten voraussichtlich unter dem Ansatz zurückbleiben. Denn nur ein geringer Teil der Anspruchsberechtigten beantragt tatsächlich die Leistungen. Und selbst wenn Gutscheine ausgestellt werden, ist unklar, inwieweit diese letztendlich eingereicht werden (vgl. Kapitel 4). Der Bund hat ausdrücklich im Gesetzentwurf erklärt, keine Gewährleistungspflicht hinsichtlich der Bereitstellung der Leistungen zu übernehmen. D.h., wenn Hartz IV-Behörden bzw. Kommunen keine Leistungen selbst oder über Dritte organisieren, bzw. keine vor Ort bereits vorhanden sind, geht das „Bildungspaket“ ins Leere, mit für den Bund erfreulichen finanziellen Folgen.

Kein Angebot vorhanden  
→ kein Anspruch

Der Bund tritt jedoch auch sonst keineswegs als generöser Finanzier auf. Faktisch hat er die Leistungen im Hartz IV-System gekürzt durch eine massive Beschneidung des Eingliederungsbudgets für Arbeitslose. Dieses den Hartz IV-Behörden zugewiesene Budget (Eingliederungstitel SGB II) wurde für das Jahr 2011 um rund 20 Prozent gekürzt und für 2012 erneut um etwa 17 Prozent. Auch bei den passiven Leistungen wurde der Rotstift angesetzt. So wird etwa durch die Anrechnung des Elterngeldes als Einkommen bei Hartz IV-Empfängern der Aufwand des Bundes um rund 400 Mio. Euro im Jahr reduziert. Wenn man noch weitere Kürzungen wie die Streichung der Rentenbeiträge für Hartz IV-Empfänger oder des befristeten Zuschlags beim Übergang vom Arbeitslosengeld I in ALG II hinzuzieht, hat der Bund faktisch die Ausgaben für Hartz IV-Empfänger in den letzten Jahren drastisch gekürzt. Die geringfügigen Verbesserungen für Kinder durch das „Bildungspaket“ sind durch Kürzungen bei den Erwachsenen – sowohl bei Eingliederungsmaßnahmen als auch bei der „passiven“ Alimentierung – mehr als ausgeglichen worden. Insofern ist der Begriff *Nulllösung* für die Regelsatzreform sogar ein Euphemismus.

Gegenfinanzierung durch  
Kürzungen

### 3. Mittelabfluss im Jahr 2011

Nach DGB-Berechnungen für rund 80% aller Jobcenter unter Berücksichtigung von BA-Daten flossen im Kalenderjahr 2011 rund 130 Mio. € für Leistungen im Rahmen des „Bildungspaketes“ ab. Gemessen an den eingeplanten 626 Mio. € entspricht der tatsächliche Mittelabfluss, auch wenn noch nicht alle Jobcenter berücksichtigt sind, lediglich einem Bruchteil der vorgesehenen Ausgaben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Daten von Optionskommunen und Jobcentern in getrennter Aufgabenverantwortung von Bundesagentur und Kommunen in den

Daten nicht enthalten sind. Hier ist mit nachträglichen Korrekturen nach oben, speziell in Bayern und Baden-Württemberg, zu rechnen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den nach Bundesländern geordneten Abfluss der Mittel. Dabei ist auch zu erkennen, dass der Mittelabfluss in Stadtstaaten wie Berlin im Vergleich zu Flächenstaaten wie Bayern und Baden-Württemberg zügiger erfolgt. Als Indiz für ein Stadt-Land-Gefälle lassen sich die Daten jedoch interpretieren.

**Tabelle 1: Ausgaben für „Bildungspaket“ in 2011 nach Ländern, in Mio. €, gerundet**

	<b>Kinder U 18 in Hartz IV</b>	
<b>Bund</b>	130	1.737.950
<b>Baden-Württemberg</b>	8	147.165
<b>Bayern</b>	9	153.639
<b>Berlin</b>	15	171.820
<b>Brandenburg</b>	4	49.451
<b>Bremen</b>	2	29.731
<b>Hamburg</b>	5	60.901
<b>Hessen</b>	7	84.964
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	4	52.844
<b>Niedersachsen</b>	13	160.663
<b>NRW</b>	36	468.729
<b>Rheinland-Pfalz</b>	4	78.663
<b>Saarland</b>	1	23.225
<b>Sachsen</b>	8	62.677
<b>Sachsen-Anhalt</b>	4	73.162
<b>Schleswig-Holstein</b>	6	67.129
<b>Thüringen</b>	3	53.188

Quelle: DGB-Berechnungen nach BA-Daten; ohne Optionskommunen und Träger in getrennter Aufgabenwahrnehmung

Auch die Daten zum Mittelabfluss zeigen eine höchst ungleiche Nutzung der einzelnen Leistungen im „Bildungspaket“. Die mit Abstand häufigste Leistung ist die Schulbedarfspauschale, die jeweils zum Schulhalbjahr zu beantragen ist. An zweiter Stelle folgen mehrtägige Klassenfahrten, die vom Ausgabevolumen her höher liegen als die laut Angaben der kommunalen Spitzenverbände häufiger beantragten Leistungen zum Mittagessen. Analog zu den Daten der kommunalen Spitzenverbände stehen Lernförderung und Schülerbeförderung am Ende der beantragten Leistungen. Auch die monatliche Teilhabepauschale von 10 Euro wird offensichtlich kaum genutzt.

Tabelle 2: Ausgaben für „Bildungspaket“ in 2011, in Mio. €, gerundet

<b>Bund, davon:</b>	130	100 %
- Schulausflüge	4	3 %
- mehrtägige Klassenfahrten	38	29 %
- Schulbedarf	60	46 %
- Schülerbeförderung	2	2 %
- Lernförderung	3	2 %
- Mittagessen in Kitas/Schulen	14	11 %
- Hortverpflegung	2	2 %
- Teilhabe	6	4,5 %

Quelle: DGB-Berechnungen nach BA-Daten; ohne Optionskommunen und Träger in getrennter Aufgabenwahrnehmung

Aktuell wird in Kommunen die Frage debattiert, wie mit Mitteln, die der Bund über die Länder an die Kommunen bereits für Leistungen des Bildungspaketes angewiesen hat, zu verfahren ist, wenn diese Gelder nicht verausgabt werden. Die geringe Nutzung der Leistungen macht solche nicht planmäßig abfließenden Mittel in vielen Kommunen wahrscheinlich. So sind z.B. in Köln von den in 2011 zugewiesenen Mitteln in Höhe von 15,8 Mio. Euro nur 5,4 Mio. ausgegeben worden. Unklar ist, ob die für 2011 nicht verausgabten Mittel an den Bund rückerstattet werden müssen. Für das Jahr 2012 ist eine solche nachträgliche Spitzabrechnung im Jahr 2013 vorgesehen (siehe Kap. 5). In einzelnen Kommunen wird offenbar davon ausgegangen, dass die Kommunen für 2011 diese Gelder nicht zurückerstatten müssen. Damit erhielten die Kämmerer eine willkommene Finanzierungsmöglichkeit zu Lasten des Bundes. Die kommunalen Haushalte würden letztlich auf Kosten der Kinder entlastet. Ein Vorgang, der sowohl finanz- wie sozialpolitisch höchst kritikwürdig ist.

#### 4. Verfassungsrechtliche Zweifel

Das Bildungspaket ist auch verfassungsrechtlich umstritten. Aus der nicht bestehenden Gewährleistungsverantwortung des Bundes ergibt sich, dass der eigentlich bestehende Anspruch der Kinder auf Teilhabeleistungen ins Leere gehen kann. Wenn zum Beispiel im ländlichen Raum Vereine oder Volkshochschulen für Kinder nicht erreichbar sind, sind diese zusätzlich „bestraft“, da sie das Teilhabebudget (10 Euro/Monat) nicht für ähnliche Zwecke, wie z.B. den Erwerb von Selbstlernmedien oder die Nutzung von computergestützten Netzwerken ausgeben können. Da der Regelsatz zudem noch gekürzt wurde um bisher enthaltene Ausgaben wie Schreib- und Zeichenmaterial, gilt dies umso mehr.

Verfassungsrechtliche Zweifel bestehen auch hinsichtlich der Höhe der Teilhabepauschale, die nicht ausreichend empirisch begründet ist. Prof. Johannes Münder und Irene Becker haben in einem Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung<sup>2</sup> auch diese Bedenken begründet. Zusätzlich monieren die Gutachter einen Eingriff in die vom Grundgesetz geschützte Entscheidungsfreiheit von Kindern und ihren Eltern, wenn nur bestimmte Bildungs- und Teilhabeangebote finanziert werden können. Warum soll z.B. ein Kind seinen Bildungsbedarf nicht durch Bücher und andere Medien selbst decken oder im privaten Umfeld Sport treiben können und dafür das Budget einsetzen?

## 5. Stand der Umsetzung

Die Inanspruchnahme der auf Antrag einzeln zu gewährenden Leistungen des Bildungspaketes gestaltet sich schleppend. Nach der Entscheidung des Vermittlungsausschusses Ende Februar 2011 mussten die Kommunen erst die notwendigen Verwaltungsvoraussetzungen schaffen. Die Leistungen können rückwirkend zum Jahresanfang 2011 beantragt werden, wobei hinsichtlich der Rückwirkung eine Reihe von strittigen Fragen hinsichtlich der Nachweispflicht erst mühsam ausgeräumt werden musste.

Genauere Daten zur Inanspruchnahme gibt es nicht. Es existieren jedoch Umfragen des Deutschen Städtetages und des Deutschen Landkreistages bei ihren Mitgliedern, die diese aber nur teilweise veröffentlichen. Die Bundesregierung ihrerseits hat im Zuge des anstehenden Vierten Armuts- und Reichtumsberichts eine eigene Befragung in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse im 1. Quartal 2012 erwartet werden.

Für die rund 2,5 Mio. leistungsberechtigten Kinder im Hartz IV-System (SGB II), in der Sozialhilfe (SGB XII) sowie in Haushalten von Wohngeld- oder Kinderzuschlagsberechtigten (WoG/KIZ) wurden insgesamt für rund 45 % der Kinder ein oder mehrere Anträge gestellt.

Die Ergebnisse für die Landkreise sind angeblich fast deckungsgleich mit denen der Städte, liegen im Detail jedoch nicht veröffentlicht vor. Laut Landkreistag<sup>3</sup> sind bis Oktober 2011 600.000 Anträge auf Leistungen aus dem „Bildungspaket“ gestellt worden. Daraus wird bei rund 1,3 Mio. berechtigten Kindern eine Inanspruchnahme von 45% errechnet und von der Bundesarbeitsministerin geschlussfolgert, dass „die Hälfte aller Kinder profitiert“<sup>4</sup>. Dies ist aber nur dann zutreffend, wenn zuvor die Zahl der Anträge um die Fälle bereinigt wurde, in denen für ein Kind mehrere Anträge gestellt wurden. Ansonsten existiert – anders als vom BMAS behauptet – doch ein „Stadt-Land-Gefälle“ bei der Inanspruchnahme. Dies wäre aufgrund des größeren Bildungs- und Kulturangebots in Städten auch zu erwarten.

<sup>2</sup> Sonderheft „Soziale Sicherheit“, September 2011. Siehe auch DGB arbeitsmarkt aktuell, Dezember 2011.

<sup>3</sup> Pressemeldung vom 1.11.11.

<sup>4</sup> Pressemeldung vom 2.11.11.

An der Umfrage des Städtetages haben sich 91 kreisfreie Städte mit gut 1 Mio. leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen über alle Rechtssysteme hinweg beteiligt. Diese haben rund 900.000 Anträge auf Leistungen aus dem Bildungspaket gestellt. Da Familien jedoch mehrere Anträge pro Kind stellen können, ist diese Zahl nicht identisch mit der Zahl der erreichten Kinder. Tatsächlich sind nach den Daten des Städtetags knapp 45 % aller leistungsberechtigten Kinder insofern erreicht, als für sie ein oder mehrere Anträge gestellt wurden. Aber auch diese Zahl suggeriert, dass die Leistungen flächendeckend ankommen. Tatsächlich wird jedoch überwiegend „nur“ das in Kitas und Schulen angebotene Mittagessen nachgefragt (siehe untenstehende Tabelle). Mit deutlichem Abstand folgen die eintägigen Schulausflüge; Leistungen zur Schülerbeförderung, bzw. zur Lernförderung (Nachhilfe) sind abgeschlagen, insbesondere da die Anspruchsvoraussetzungen eng sind. Beim Mittagessen wurden zudem bereits vor Inkrafttreten des Bildungspakets teils freie oder subventionierte Leistungen angeboten (z.B. über ein Landesprogramm in NRW, das jetzt eingestellt wird). Insofern handelt es sich nicht um zusätzliche Leistungen, sondern zum Teil um eine Umetikettierung bestehender Angebote.

Tabelle 3:

	<b>Anträge zum Bildungs- und Teilhabepaket in kreisfreien Städten in % der Antragsberechtigten (Stand: 15.10.2011)</b>					
	<b>Gesamt (Ein oder mehr Anträge)</b>	<b>Mittagessen</b>	<b>Klassenfahrten</b>	<b>Teilhabepauschale</b>	<b>Schülerbeförderung</b>	<b>Lernförderung</b>
Gesamt	45 %	-	-	-	-	-
SGB II	43 %	27 %	19 %	16 %	8 %	5 %
SGB XII	44 %	25 %	23 %	16 %	1 %	8 %
WoG/KIZ	50 %	21 %	19 %	15 %	6 %	4 %

Quelle: Deutscher Städtetag

Die Inanspruchnahme steigt im Zeitablauf. Bis Mitte Juni 2011 wurden in den kreisfreien Städten nur für 27% der leistungsberechtigten Kinder ein oder mehrere Anträge gestellt. Zu der inzwischen stärkeren Nutzung haben auch die aufwändige Werbung für das Bildungspaket sowie zahlreiche örtliche Aktionen, z.B. Telefonhotlines oder Infos über Schulkonferenzen, Runde Tische, etc. beigetragen haben. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass in der Zahl von 2,5 Mio. leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen auch Kinder im Kleinkindalter enthalten sind, für die viele Leistungen schon altersbedingt ausscheiden.

Die Administrierung des Bildungs- und Teilhabepakets erfolgt in den kreisfreien Städten in drei Formen der Aufgabenwahrnehmung. Ein Teil der Städte administriert die Leistung komplett innerhalb der Jobcenter, indem die Kommune ebenfalls Hartz IV-Träger ist. Ein anderer Teil administriert die Leistung komplett in der Kommunalverwaltung und die übrigen teilweise im Jobcenter und teilweise in der Kommunalverwaltung. Ein Königsweg der Umsetzung ist zumindest bisher nicht erkennbar. Sinnvoll erscheint eine Verknüpfung (nicht Ersetzung!) mit

bestehenden kommunalen Angeboten dergestalt, dass sie den Verwaltungsaufwand im „Bildungspaket“ mindert. So nutzen einige Städte die „Stadtpässe“ für einkommensschwache Familien als Entrée zum „Bildungspaket“. Die „Stadtpässe“ müssen allerdings ihrerseits alle sechs oder zwölf Monate wieder neu beantragt werden, zusätzlich zu den Anträgen zum „Bildungspaket“.

Trotz der Finanzverantwortung des Bundes, die dieser über die Unterkunftskostenanteile im Hartz IV-System umsetzt, besitzt der Bund keine Prüfbefugnisse. Die Länder müssen gewährleisten, dass die Ausgaben der Kommunen zu Recht erfolgen und den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen. Für das Jahr 2011 wurde den Kommunen pauschal eine um 5,4 Prozentpunkte höhere Bundesbeteiligung an den Hartz IV-Unterkunftskosten zugestanden. In 2012 muss jedoch der geleistete Aufwand spitz erfasst werden, wodurch erheblicher Aufwand entsteht. Die Leistungsbilanz 2012 ist Grundlage für die Neuberechnung der Unterkunftskostenquote im Jahr 2013. Überdies erfolgt eine nachträgliche Spitzabrechnung für das Jahr 2012. D.h. die Kommunen müssen mit nachträglichen Forderungen des Bundes im Fall von Überzahlungen rechnen.

Kommunales Risiko durch nachträgliche Abrechnung

Ebenfalls Teil des Kompromisses im Vermittlungsausschuss war eine befristete Ausweitung der Schulsozialarbeit zu Lasten des Bundes. Nach der Umfrage des Städtetages hat etwas mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte die Kapazitäten bei der Schulsozialarbeit in 2011 ausgeweitet oder beabsichtigt dies für die Zeit ab 2012. Hier ist jedoch kritisch, dass die Finanzierung des Bundes nur bis Ende 2013 gesichert ist, wie auch aus nachstehender Tabelle zu den finanziellen Auswirkungen des Vermittlungsausschussergebnisses hervorgeht. Gleiches gilt für das gemeinschaftliche Mittagessen in Kinderhorten.

Tabelle 4:

**Auswirkungen des Hartz IV-Kompromisses auf die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft**

	finanzielles Volumen in Mio.	Anstieg Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft in Prozent	
		bis 2013	bis 2014
<i>Leistungen</i>			
▪ Leistungen Bildung und Teilhabe insgesamt, davon	778	5,4	5,4
▪ Hartz IV	626	4,4	
▪ Kinderzuschlag	102	0,7	
▪ Wohngeld	50	0,3	
▪ Sonstiges	840	5,9	3,1
▪ davon Schulsozialarbeit u. Hortmittagessen (befristet bis 2013)	400	2,8	
▪ Neuberechnung Warmwasser	277	1,9	
▪ Verwaltungskosten Bildung und Teilhabe insgesamt	163	1,2	

Summe	1.618 (1.200 ab 2014)	11,3	8,5
-------	-----------------------	------	-----

Quelle: Erläuterungen des BMAS zur Anhebung der Bundesbeteiligung bei den Kosten der Unterkunft vom 21.02.2011, eigene Berechnungen

Die flächendeckend bestehenden Umsetzungsprobleme beim Bildungspaket, Verzögerungen bei der Ausstellung der Gutscheine und das personalaufwändige Verfahren sind zwischenzeitlich dokumentiert, u.a. in einem Antrag der Grünenfraktion im Deutschen Bundestag (Drucksache 17/8149), der auf einer eigenen Umfrage zur örtlichen Umsetzung des „Bildungs- und Teilhabepakets“ beruht. Da die Administrierung schwierig ist und offene Fragen bestehen, wurde eine Bund-Länder-AG speziell zum „Bildungspaket“ gegründet und zusätzlich ein öffentlichkeitswirksamer Runder Tisch bei der Bundesarbeitsministerin. Mit Fragen der Auslegung des Gesetzestextes sowie der Administrierung beschäftigt sich auch der Deutsche Verein, der in einem 30-seitigen Papier zur Auslegung des Bildungspakets „erste Empfehlungen“ ausspricht. Diese soll im weiteren Umsetzungsprozess fortgeschrieben werden und in einem zweiten Teil um Fragen der Zuständigkeit der Zusammenarbeit mit anderen Behörden sowie der Finanzierung ergänzt werden.

Umsetzungsfragen betreffen etwa die Dauer der Leistung, wenn der Anspruch auf Hartz IV während des Bewilligungszeitraums endet. Denn die 2,5 Mio. potentiell leistungsberechtigten Kinder erhalten nicht durchgehend Hartz IV-Leistungen, sondern innerhalb eines Bewilligungszeitraums von in der Regel sechs Monaten herrscht eine große Fluktuation durch Ab- und Zugänge. Die BA, die (richtigerweise) entgegen der ursprünglichen Planung nicht mit der Verwaltung des „Bildungspakets“ betraut wurde, ging in ihren Planungen von vier bis fünf Mio. Einzelbescheiden im Jahr aus.

Die im Zuge der Bund-Länder-AG verabredeten Verwaltungsvereinfachungen stehen erst am Anfang. Sie sehen insbesondere vor, dass durch einen so genannten Globalantrag dem Grunde nach bereits alle potentiellen Bildungspaketleistungen beantragt werden können und erst später (z.B. wenn die Klassenfahrt ansteht) der Bedarf konkretisiert wird. Auf diese Weise wird auch eine rückwirkende Leistungsgewährung und das „Ansparen“ auf Leistungen wie etwa Ferienfreizeiten (über das monatliche Teilhabebudget) möglich. Soweit die Kommunen auf die IT der Bundesagentur für Arbeit zugreifen, wird der Globalantrag voraussichtlich ab September 2012 über das IT-System standardmäßig mit dem Grundantrag auf Hartz IV-Leistungen verknüpft. Ein weiterer Schwerpunkt der Beratungen war die Erstattung von Leistungen, bei denen die Eltern bereits in Vorlage gegangen sind. Hier wurde sichergestellt, dass im Ausnahmefall eine Kostenerstattung an die Eltern erfolgte, wenn eine rechtzeitige Bedarfsdeckung durch Sach- oder Dienstleistung ohne Verschulden der Leistungsberechtigten nicht möglich war (z.B. kurzfristig angesetzte Schulausflüge).

Vereinfachungen im Verfahren

Selbst die am häufigsten genutzte Leistung „Mittagessen in Kitas und Schulen“ ist in der Umsetzung problematisch. Wo kein Mittagessen angeboten wird, gibt es auch keine Leistung, auch keinen „Ersatz“ für ein selbst besorgtes Essen. Diese Kinder haben dann „Pech gehabt“ und müssen sich rechnerisch von 1 Euro pro Mittag selbst ernähren. Dies entspricht dem im Regelsatz enthaltenen Anteil. Von

Kindern, die am gemeinschaftlichen Essen teilnehmen, muss dieser Eigenanteil vom Hartz IV-Träger oder von der Schule bzw. Caterer „eingesammelt“ werden. Für Hartz IV-Kinder (nicht aber für Kinder in der Sozialhilfe) gibt es eine ergänzende Regelung, dass der Eigenanteil von 1 Euro auch durch die Kommune oder einen Dritten getragen werden kann, ohne dass dies als Einkommen zu werten ist. Hier hängt es vom Wohnsitz und der Spendierfreudigkeit Dritter ab, ob Kinder davon profitieren oder nicht.

Ein weiteres Problem hinsichtlich der von Hartz IV-Behörden und Kommunen erwünschten stärkeren Pauschalierung der Leistungsgewährung ist die Zahl der Schul- bzw. Kitatage. Im Gesetz ist nur vorgesehen, dass die Zahl der monatlichen Schultage nach dem jeweiligen Landesgesetz zu Grunde zu legen ist. Für Kitas und Einrichtungen der Kindertagespflege – die sehr unterschiedliche „Schließzeiten“ haben – fehlt eine gesetzliche Regelung, mit der Folge, dass die Einrichtungen bzw. die Caterer „Strichlisten“ der Inanspruchnahme von Mittagessen führen und abrechnen müssen. Der Deutsche Verein spricht sich in dieser Frage für eine analoge Anwendung der für Schulen geltenden Regelung aus.

Das Beispiel „Mittagessen“ zeigt, dass selbst bei Gutwilligkeit bei allen Beteiligten erhebliche Reibungsverluste und Ungereimtheiten bei der Leistungsgewährung bestehen.

## 6. Fazit

Das „Bildungspaket“ liegt gewissermaßen quer zwischen den beteiligten Institutionen, die nun versuchen, es verwaltungsgängig zu machen und die positive Intention einer stärkeren Bildungsbeteiligung armer Kinder umzusetzen. Dabei entstehen jedoch große Reibungs- und Effektivitätsverluste in der Verwaltung, so lange zentrale Hindernisse wie das Kooperationsverbot im Bildungswesen nicht beseitigt sind. Es besteht die Gefahr von Fehlanreizen, wie etwa die geplante Beendigung der Übernahme von Schülerbeförderungskosten durch das Saarland zeigt. Hier war beabsichtigt, ab 2012 die Schülerbeförderungskosten über das „Bildungspaket“ beim Bund abzuladen.

Das Auseinanderfallen von Finanz- und Aufgabenverantwortung im Bildungswesen sowie eine bildungspolitische Kleinstaaterei, die sich etwa in der völlig unterschiedlichen Behandlung der Finanzierungsfrage von Schulbüchern zeigt, setzen sich verstärkt fort.

Aus Sicht des DGB sollte der Umsetzungsvorschlag des Bundesverfassungsgerichts Beachtung finden<sup>5</sup>, wonach der Bund (nur) so lange den fürsorgerechtlichen Bildungsbedarf von Kindern über das Hartz IV-System decken soll, bis eine einrichtungsbezogene Gewährung von Leistungen durch die Länder (z.B. durch ein Angebot von Nachhilfeunterricht) sichergestellt ist, die den vorhandenen Bedarf abdeckt.

In seiner derzeitigen Form weist das „Bildungspaket“ ein schlechtes Kosten-Nutzen Verhältnis auf. Aufgrund der verwaltungsaufwändigen Struktur ist der Nettoeffekt gering.

---

<sup>5</sup> Vgl. AZ: 1BVL1/09, Randziffer 197

Zudem bestehen Fehlanreize zur Substitution bestehender Leistungsangebote.

Der (finanz-)politisch motivierte Ansatz der Bundesregierung, höhere Regelsätze gegen Bildungsleistungen auszuspielen, ist schon im Grundsatz verfehlt. Bildung und soziale Teilhabe sind Teil des sozio-kulturellen Existenzminimums, aber kein Substitut. Wer z.B. Sport treiben will, braucht auch entsprechende Bekleidung.

### Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

Telefon: 030-24060 729

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Mail: [ais@dgb.de](mailto:ais@dgb.de)

verantwortlich: Annelie Buntenbach

Kontakt: Dr. Wilhelm Adamy, Ingo Kolf

Stand: April 2012

Der DGB gibt den Newsletter „Arbeitsmarkt aktuell“ heraus. Sie können diesen Newsletter und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link: <http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen des Newsletters benutzen Sie bitte folgenden Link:

<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>

### DGB-Ratgeber: Hilfen für Beschäftigte mit geringem Einkommen Wohngeld – Kinderzuschlag – Hartz IV



Niedrige Einkommen, Teilzeit, Minijob, Kurzarbeit für viele Beschäftigte reicht das Einkommen allein nicht. Doch Niedrigverdienern und Familien mit Kindern bietet der Staat Hilfen an. Zusätzlich zum Einkommen kann Wohngeld, Kinderzuschlag (zusätzlich zum Kindergeld) oder - wenn dies nicht reicht - Hartz IV bezogen werden. Der Ratgeber erläutert die Grundlagen für diese ergänzenden Hilfen, außerdem gibt es Berechnungshilfen und Checklisten, die helfen abzuschätzen, ob ein Antrag lohnt oder nicht. Durch die vorgelagerten Leistungen kann in vielen Fällen Hartz IV -Bedürftigkeit vermieden werden.

- - > DGB-Online-Bestellsystem: [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de)  
Broschüre DGB21345, 84 Seiten DIN A5, Einzelexemplar 1 Euro, ab

20 Stück 0,70 Euro jeweils zuzüglich Versandkosten.