

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

Schlussbericht

Göttingen, Nürnberg, Mai 2016

Impressum

Teilprojekt „Qualitative Implementationsanalyse“

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V., Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA), Berlin, Petra Kaps. Evaluation und Politikberatung, Berlin, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V., Göttingen.

Projektleitung: Dr. Peter Bartelheimer

Beiträge des Teilprojekts: Berichtsteile I, III, IV, V.

Bearbeitung dieses Berichts: Dr. Peter Bartelheimer, Jutta Henke, Petra Kaps, Sandra Kotlenga, Dr. Kai Marquardsen, Barbara Nägele, Dr. Alexandra Wagner, unter Mitarbeit von Dr. Nina Söhn.

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 II

Bearbeitung dieses Berichts: Juliane Achatz, Dr. Claudia Wenzig

Göttingen, Nürnberg, im Mai 2016

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	10
I. Umsetzung und Inanspruchnahme in der Evaluation.....	12
I.1 Die Leistungen für Bildung und Teilhabe	13
I.1.1 Was steckt im „Bildungspaket“	13
I.1.2 Wer ist potenziell leistungsberechtigt?.....	15
I.1.3 Ziele der Gesetzgebung und Entwicklung des Rechtsrahmens	18
I.2 Bildung und Teilhabe als kommunale Gestaltungsaufgabe.....	19
I.2.1 Teilhabe von Kindern und Jugendlichen als Sicherungsziel.....	20
I.2.2 Rechtskreisübergreifende Leistungen	21
I.2.3 Verschiedenartigkeit der Leistungen.....	22
I.2.4 Hinwirkung	24
I.2.5 Umsetzung des Sachleistungsprinzips	25
I.3 Wie aufwändig sind die Leistungen für Bildung und Teilhabe	26
I.4 Implementation, Inanspruchnahme und Teilhabe	30
I.4.1 Was beeinflusst Inanspruchnahme.....	30
I.4.2 Grenzen der Wirkungsanalyse	32
II. Längsschnittbefragung von Leistungs-berechtigten und Wohnbevölkerung (PASS)	34
II.1 Fragestellungen und Datengrundlage.....	38
II.1.1 Zentrale Fragestellungen und Analyseperspektiven	38
II.1.2 Datengrundlage Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS).....	39
II.2 Soziale Stratifizierung von förderfähigen Aktivitäten im zeitlichen Verlauf.....	45
II.3 Kenntnis, Antragstellung und Nutzung von BuT-Leistungen im Zeitraum 2011-2014	50
II.3.1 Entwicklung des Kenntnisstandes im Zeitraum 2011-2014.....	50
II.3.2 Antragstellung und Nutzung im Zeitraum 2011 bis 2014.....	57
II.3.3 Wurden Angebote bereits vor der finanziellen Förderung genutzt?.....	71
II.4 Bewertung des BuT-Pakets aus der Sicht der Leistungsberechtigten und Antragstellenden	75
II.5 Diskussion.....	84
III. Teilhabeerwartungen und ermöglichte Teilhabe	87
III.1 Teilhabeerwartungen und Bedarfe der Leistungsberechtigten	88

III.1.1	Teilhaberwartungen und Bedarfe aus Sicht der Eltern.....	88
III.1.2	Teilhaberwartungen und Bedarfe aus Sicht der Jugendlichen	91
III.2	Bewertung der Leistungen für Bildung und Teilhabe und Möglichkeiten ihrer Inanspruchnahme.....	93
III.2.1	Allgemeine Bewertung.....	93
III.2.2	Bewertung einzelner Leistungsarten.....	94
III.3	Selbsteinschätzung der aktuellen Teilhabesituation.....	99
IV.	Implementationsanalyse	101
IV.1	Methoden und Erhebungsprogramm	101
IV.2	Kommunale Verfahren für Bildungs- und Teilhabeleistungen: Was unterscheidet sie?	106
IV.2.1	Einbezogene Kommunen	106
IV.2.2	Landespolitische Rahmenbedingungen der BuT-Umsetzung	109
IV.2.3	Entscheidungen zur Aufbauorganisation	126
IV.2.4	Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren	137
IV.2.5	Information und Hinwirkung	157
IV.2.6	Zusammenfassende Darstellung der Zusammenhänge zwischen den Typisierungsdimensionen	167
IV.3	Anbieter und Dritte.....	173
IV.3.1	Anbieter und unterstützende Dritte in der Evaluation	174
IV.3.2	Grundsätzliche Zustimmung zur Ausgestaltung von BuT.....	175
IV.3.3	Was hat sich für die Anbieter durch BuT verändert?	176
IV.3.4	Verfahrensaufwände	177
IV.3.5	Anbieter als Adressaten von Hinwirkung	184
IV.3.6	Alternative Fördermöglichkeiten	186
IV.4	Was wirkt wie auf Inanspruchnahme durch Leistungsberechtigte?	187
IV.4.1	Kenntnis	187
IV.4.2	Aufwand und Nutzen	194
IV.4.3	Teilhabepräferenzen.....	200
IV.4.4	Sichtbare Hilfebedürftigkeit.....	206
IV.5	Bewertungen und Empfehlungen nach Akteursgruppen	213
IV.5.1	Bewertungen und Verbesserungsvorschläge der Leistungsberechtigten	213
IV.5.2	Bewertungen und Empfehlungen der Leistungsstellen	217

IV.5.3	Bewertungen und Verbesserungsvorschläge durch Anbieter.....	219
IV.5.4	Bewertung und Empfehlungen der Länder	220
V.	Empfehlungen aus der Implementationsanalyse	228
V.1	Aufbauorganisation.....	228
V.2	Hinwirkung und Beratung	229
V.3	Antragserfordernis und Antragsverfahren	233
V.4	Bewilligungszeiträume	236
V.5	Kostenerstattung als Form der Leistungserbringung.....	237
V.6	Leistungsarten.....	237
V.7	Grundsätzliche Gestaltungsfragen.....	242
	Glossar	244
	Literaturverzeichnis.....	251

Tabellenverzeichnis

Tab. I.1-1: Potenziell leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche 2011 bis 2013.....	17
Tab. I.1-2: Kommunale Quoten potenziell BuT-Leistungsberechtigter nach Quintilen (31.12.2013)	18
Tab. I.3-1: Zeitaufwand nach Akteuren je Leistungsart	27
Tab. I.3-2: Erfüllungsaufwand pro Jahr nach Akteuren je Leistungsart.....	28
Tab. II.1-1: Fallzahlen zur Leistungsberechtigung – Haushalte mit Kindern und Kinder/ Jugendliche im BuT-Alter (Welle 6 – 8).....	42
Tab. II.1-2: Anzahl der Haushalte und Kinder/Jugendliche bei Längsschnittbetrachtung - differenziert nach Leistungsberechtigung (Welle 6 – 8).....	42
Tab. II.1-3: Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – (haushalts-)strukturelle Merkmale	42
Tab. II.1-4: Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – Merkmale des Kindes und der Eltern	43
Tab. II.2: Partizipationsunterschiede im Zeitverlauf (Prozentpunktdifferenz Leistungsberechtigte – Nichtleistungsberechtigte)	47
Tab. II.3-1: Einflussgrößen der Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets im Jahr 2014	56
Tab. II.3-2: Muster des Antragsverhaltens von wiederholt befragten Leistungsberechtigten, Modellschätzungen	68
Tab. II.3-3: Nutzung von Angeboten vor Antragstellung des Bildungs- und Teilhabepaketes bei Erstantragstellenden (Befragungsjahre 2012 und 2014)	73
Tab. II.4-1: Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets – differenziert nach Nutzung (Befragungsjahr 2014)	78
Tab. II.4-2: Modellschätzung zur Aussage „Alles in allem sind die zusätzlichen Leistungen eine gute Unterstützung für mein Kind“ (volle Zustimmung)....	81
Tab. II.4-3: Modellschätzung zur Aussage „Die zusätzlichen Leistungen sollten besser als Geldbetrag ausbezahlt werden, über den frei verfügt werden kann“ (Zustimmung)	82
Tab. IV.1-1: Gesprächsprogramm für Fallstudien (erste Untersuchungswelle).....	103
Tab. IV.1-2: Gesprächsprogramm für Fallstudien (zweite Untersuchungswelle).....	104
Tab. IV.2-1: In Fallstudien einbezogene Kommunen.....	108
Tab. IV.2-2: Regeln zu Schulfahrten	110
Tab. IV.2-3: Regeln zur Lernmittelfreiheit.....	111

Tab. IV.2-4: Landesrechtliche Regeln zum Mittagessen in Schulen	113
Tab. IV.2-5: Regeln zum Aufwand der Schülerbeförderung in den Bundesländern	114
Tab. IV.2-6: Regeln zur Zuständigkeit für Wohngeld in den Bundesländern.....	116
Tab. IV.2-7: Regeln zur Verteilung der BuT-Mittel des Bundes im Land.....	121
Tab. IV.2-8: Leistungsartübergreifende Typisierung der 29 Fallstudien-Kommunen	141
Tab. IV.2-9: In Fallstudien einbezogene Kommunen nach Typen der Aufbau-, Verfahrens- und Hinwirkungstypen	168
Tab. IV.3-1: Anbieterfragebögen nach Akteursgruppen	175
Tab. IV.3-2: Bewertung zu Kooperationsbeziehung und Hinwirkung der Kommune	184
Tab. IV.3-3: Hemmnisse bei der Inanspruchnahme	185
Tab. IV.3-4: Wahrgenommene Defizite	185
Tab. IV.3-5: Unterstützung von Leistungsberechtigten bei der Inanspruchnahme.....	186

Abbildungsverzeichnis

Abb. I.2-1:	Leistungen für Bildung und Teilhabe im Dreiecksverhältnis.....	26
Abb. II.2:	Partizipationsunterschiede nach Art der Aktivität (Querschnitt 2014) ...	49
Abb. II.3-1:	Zuwachs der Kenntnisquote für grundsätzlich leistungsberechtigte Haushalte nach ausgewählten Merkmalen (Prozentpunktedifferenz 2013 - 2012 und 2014 - 2013).....	54
Abb. II.3-2:	Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets von grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalten im Jahr 2014	55
Abb. II.3-3:	Antragsquoten für Leistungen seit 1/2011	59
Abb. II.3-4:	Anteilswerte nach Anzahl beantragter Leistungsarten pro Kind seit 1/2011	60
Abb. II.3-5:	Nutzungsquoten für Leistungsarten seit 1/2011, Basis Antragstellende	61
Abb. II.3-6:	Quoten aktuelle Nutzung von Leistungsarten im Querschnitt 2013 und 2014, Basis Antragstellende.....	62
Abb. II.3-7:	Nutzungsquoten für Leistungsarten seit 1/2011, Basis grundsätzlich Leistungsberechtigte	63
Abb. II.3-8:	Quoten aktuelle Nutzung von Leistungsarten im Querschnitt 2013 und 2014, Basis grundsätzlich Leistungsberechtigte	64
Abb. II.3-9:	Antragsverhalten von wiederholt Befragten 2012 bis 2014 (mindestens eine Leistung beantragt)	66
Abb. II.3-10:	Nutzungsverhalten von wiederholt Befragten 2012 bis 2014 (mindestens eine Leistung genutzt).....	66
Abb. II.4:	Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets aus der Sicht der Leistungsberechtigten 2013 und 2014.....	76
Abb. IV.2-1:	Von den Ländern genutzte Aufsichtsmittel nach SGB II	116
Abb. IV.2-2:	Von den Ländern genutzte Aufsichtsmittel nach BKGG	117
Abb. IV.2-3:	Steuernde Aktivitäten der Landesregierungen.....	118
Abb. IV.2-4:	Monitoringsystem zu den BuT-Leistungen auf Landesebene	121
Abb. IV.2-5:	Dreiecksverhältnis zwischen kommunalem Leistungsträger, Leistungsberechtigten und Leistungsanbietern bezogen auf die Verfahren der Antragstellung, Leistungsgewährung und Abrechnung von BuT-Leistungen	138

Übersichtsverzeichnis

Übersicht I.1-1: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Leistungsarten	24
Übersicht IV.2-1: Aufbauorganisation in den 29 Fallstudien-Kommunen.....	135

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) führte von 2013 bis 2016 ein mehrdimensionales Forschungsvorhaben durch, um die Inanspruchnahme und die kommunale Umsetzung dieser als „Bildungspaket“ bekannten Leistungen zu evaluieren: Wird die Intention des Gesetzgebers erfüllt? Kommen die Leistungen bei den Leistungsberechtigten an? Und welche Faktoren beeinflussen dies? Das Gesamtforschungsvorhaben bestand aus drei eigenständigen Teilprojekten:

- Eine qualitative Implementationsstudie unter Leitung des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI) untersuchte die unterschiedlichen kommunalen Lösungen zur Leistungserbringung, die Gestaltung des Dreiecksverhältnisses zwischen Kommunen, Anbietern und Leistungsberechtigten sowie die Bedingungen, unter denen letztere ihre Leistungsansprüche geltend machen.
- Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) verfolgte in einer Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung, wie sich Beantragung und Nutzung der Leistungen von 2012 bis 2014 bundesweit entwickelten.
- Das Statistische Bundesamt (StBA) fragte danach, welcher Erfüllungsaufwand (Zeit- und Kostenaufwand) den Leistungsberechtigten, Leistungsanbietern, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen bei der Umsetzung der BuT-Leistungen typischerweise entsteht.

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 beiden Teilprojekte Qualitative Implementationsanalyse (SOFI und andere) und Längsschnittbefragung (IAB) legen hier ihren gemeinsamen Abschlussbericht in einer nichtöffentlichen Entwurfsfassung vor. Das Teilprojekt Erfüllungsaufwand (StBA) wurde bereits im Februar 2015 abgeschlossen. Die Ergebnisse sind im zweiten gemeinsamen Zwischenbericht zur Evaluation (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015) ausführlich dokumentiert und im vorliegenden Bericht unter I.3 kurz zusammengefasst.

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

Wesentliche Ergebnisse der Evaluation sowie die Empfehlungen, die sich an die Implementationsstudie anschließen, liegen in einer kürzeren Fassung dieses Berichts vor¹.

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 und Nürnberg im Mai 2016

¹ Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (2016): Ergebnisse der Implementationsanalyse und der Längsschnittbefragung – Kurzfassung und Empfehlungen. Göttingen; Nürnberg

I. Umsetzung und Inanspruchnahme in der Evaluation

Der Abschnitt führt in den Gegenstand der Evaluation ein, benennt Fragestellungen und wesentliche Untersuchungskonzepte: Was sind die Leistungen für Bildung und Teilhabe? Wer ist potenziell leistungsberechtigt? Welche Ziele verfolgte die Gesetzgebung, und vor welche Aufgaben stellte sie die Kommunen bei der Umsetzung? Wovon hängt die Inanspruchnahme ab? Zudem werden die Ergebnisse des bereits 2015 abgeschlossenen Teilprojekts des Statistischen Bundesamts zum errechneten Erfüllungsaufwand für Leistungsberechtigte, Leistungsanbieter zusammengefasst.

In aller Kürze

Wer ist potenziell leistungsberechtigt?

- 2013 bezogen etwa 2,5 Millionen Kinder und Jugendliche bis 18 Jahren eine der Sozialleistungen, die grundsätzlich zu Bildungs- und Teilhabeleistungen berechtigen; das entspricht 19 Prozent aller Minderjährigen. Weitere 600.000 junge Erwachsene (10 Prozent der Altersgruppe) könnten als Schülerinnen und Schüler noch bis zum Alter von 25 Anspruch auf Bildungsleistungen haben. Insgesamt kommen also etwa 3,1 Millionen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene grundsätzlich für Leistungen in Betracht.
- Drei Viertel von ihnen (75 Prozent) erhalten Leistungen nach dem SGB II, ein Fünftel (20 Prozent) Wohngeld. Hinzu kommen weitere Kinder und Jugendliche mit Kinderzuschlag, die nicht wohngeldberechtigt sind. Die Zahl der Asylbewerber/innen ist in diesen Altersgruppen bereits von 2011 bis 2013 deutlich gestiegen.
- Der Ausgleich von Bildungs- und Entwicklungschancen fordert die Kommunen unterschiedlich stark: In dem Fünftel der Kommunen mit dem geringsten potenziellen Bedarf an BuT-Leistungen liegt die Quote eines bedarfsbegründenden Transferbezugs bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren im Mittel um 6,7 Prozent, für alle jungen Menschen bis unter 25 Jahren im Mittel um 5,6 Prozent. Im Quintil der Kommunen mit den höchsten Potenzialquoten liegt der Mittelwert bei 32,1 Prozent (bis unter 18 Jahren) bzw. 27,1 Prozent (bis unter 25 Jahren). In diesen Kommunen kann also mehr als ein Viertel der minderjährigen Bevölkerung potenziell BuT-leistungsberechtigt sein.

Bildung und Teilhabe als kommunale Gestaltungsaufgabe

- Die Kommunen haben eine neue Sozialleistung zu gestalten, die eine Reihe von Eigenheiten aufweist: Sie erweitert das Zielsystem monetärer Transfers, sie ist rechtskreisübergreifend geregelt, umfasst dabei sehr unterschiedliche Leistungen und greift mit Hinwirkungsgebot und Sachleistungsprinzip in das Beziehungsgefüge lokaler Sozialpolitik ein.
- Die Kommunen konnten die Gemeinsamkeiten der Leistungen für Bildung und Teilhabe als neuer Sozialleistung betonen, oder sie konnten diese als Erweiterung des Leistungskatalogs in den einzelnen einbezogenen Rechtskreisen aufassen.

Individuelle Sachleistungen sind aufwändig

- Für die Gruppe der Leistungsberechtigten ermittelte das Statistische Bundesamt (StBA) einen Erfüllungsaufwand von rund 2,8 Millionen Stunden (einschließlich Wege- und Wartezeiten) und rund 12 Millionen Euro im Jahr.
- Für die Leistungsanbieter wurde ein Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 44 Millionen Euro pro Jahr hochgerechnet.
- Schul- und Kitaverwaltungen entsteht durch unterstützende Tätigkeiten ein Erfüllungsaufwand von rund 2,7 Millionen Euro pro Jahr.
- Für die Leistungsstellen wurde ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 136 Millionen Euro pro Jahr ermittelt, der zu knapp 72 Prozent aus Personalkosten besteht.
- Für alle beteiligten Akteursgruppen entsteht bei der individuellen Förderung der gemeinschaftlichen Mittagverpflegung der größte Aufwand.

I.1 Die Leistungen für Bildung und Teilhabe

I.1.1 Was steckt im „Bildungspaket“

Seit 1. Januar 2011 haben Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene aus Familien mit geringen Einkommen, wenn sie in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege betreut werden, und Schülerinnen und Schüler bis zum Alter von 25 Jahren, wenn sie keine Ausbildungsvergütung erhalten, einen eigenständigen Rechtsanspruch auf bis zu sieben zweckgebundene Leistungen für Bildung und Teilhabe (kurz auch: BuT-Leistungen)²:

- Kostenübernahme für ein- und mehrtägige Ausflüge und Fahrten mit der Schule, mit Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege;

² Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 25.02.2011, BGBl I S. 453. Die Rechtsansprüche ergeben sich aus § 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. Siehe auch: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Grundversicherung/Leistungen-zur-Sicherung-des-Lebensunterhalts/Bildungspaket/bildungspaket.html>.

- Pauschalen für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (70 Euro zum 1. August und 30 Euro zum 1. Februar eines Jahres);
- Mehraufwendungen für die Schülerbeförderung zur nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs, sofern sie nicht von anderer Seite gewährt werden und die Übernahme aus dem Regelbedarf nicht zugemutet werden kann³; im Regelfall haben Leistungsberechtigte einen Eigenbeitrag von fünf Euro zu leisten⁴;
- angemessene außerschulische Lernförderung, um wesentliche Lernziele zu erreichen;
- Mehraufwendungen bei Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in der Schule, Kita oder Kindertagespflege;
- bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs: Berücksichtigung von Aufwendungen für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft bis zu einem monatlichen Höchstbetrag von 10 Euro (etwa für Mitgliedsbeiträge, Unterricht, kulturelle Bildung und Teilnahme an Freizeiten; sowie ggf. für notwendige Ausrüstungsgegenstände)⁵.

Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene können diese Leistungen zur Sicherung ihres spezifischen soziokulturellen Existenzminimums grundsätzlich stets dann in Anspruch nehmen, wenn sie Sozialgeld oder Arbeitslosengeld II (Alg II) nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende, SGB II), Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten oder wenn ihre Eltern den Kinderzuschlag (KiZ) nach Bundeskindergeldgesetz (BKGG) oder Wohngeld beziehen. Ein Anspruch auf BuT-Leistungen nach SGB II oder SGB XII kann aber auch bei Kindern und Jugendlichen aus Haushalten entstehen, die weder Wohngeld noch KiZ noch Grundsicherungsleistungen erhalten, jedoch die spezifischen Bildungs- und Teilhabebedarfe des Kindes oder Jugendlichen nicht decken können (sog. Bedarfsauslösung).

Die Bildungs- und Teilhabeleistungen sind gesondert zu beantragen. Lediglich in den Rechtskreisen des SGB II und SGB XII sind die persönlichen Schulbedarfspauschalen bereits im Antrag auf die Regelleistung enthalten. Anträge können bei Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld nur schriftlich, sonst auch konkludent (z. B. über Teilnahmelisten) gestellt werden. Auch Globalanträge, die bereits ohne Vorliegen eines konkreten Bedarfs für einen Bewilligungszeitraum und 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 auch Geldleistungen möglich. Die übrigen Bedarfe sollen durch Sachleistungen (z.B. durch Gutscheine oder Direktzah-

³ In der parlamentarischen Beratung wurde der ursprüngliche Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/3404) um diesen Leistungsbestandteil erweitert (BT-Drs. 17/4095).

⁴ Diese Regelung zum Eigenanteil trat erst zum 1. August 2013 in Kraft (Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 7. Mai 2013, BGBl. I S. 1167).

⁵ Die Möglichkeit, Ausrüstungsbedarfe zu berücksichtigen, besteht seit 1. August 2013.

lungen an Anbieter) gedeckt werden. Aufwendungen, für die Leistungsberechtigte in Vorleistung treten, werden ihnen unter bestimmten Voraussetzungen erstattet.⁶

Der Bund erstattet den Kommunen die tatsächlichen Aufwendungen für die Bildungs- und Teilhabeleistungen nach SGB II und BKGG.⁷ (Dies sind auch die beiden Rechtskreise mit den meisten Leistungsberechtigten.) Für die Jahre 2011 bis 2013 stellte er den Ländern übergangsweise zusätzliche Mittel zur Verfügung, die insbesondere für Schulsozialarbeit und außerschulisches Hortmittagessen von Schulkindern einzusetzen waren. Auch wenn die Schulsozialarbeit in den Schulen vielfach bei der Beantragung der BuT-Leistungen unterstützt, blieb sie Ländersache und wurde nicht Teil des „Bildungspakets“.

I.1.2 Wer ist potenziell leistungsberechtigt?

Wie viele Kinder und Jugendliche Ansprüche auf Leistungen für Bildung und Teilhabe geltend machen könnten, lässt sich nur näherungsweise bestimmen. Statistisch erfasst ist nur der Bezug der Sozialleistungen, in deren Rechtskreisen Teilhabebedarfe anerkannt werden. Diese Bezugsgröße, im Folgenden als „Potenzial“ bezeichnet, ist jedoch in mehrerer Hinsicht unscharf. Zu den Problemen bei der statistischen Erfassung der Inanspruchnahme vgl. unten: I.4.

In der Wohngeldstatistik ist eine Altersdifferenzierung der Kinder und Jugendlichen, die Wohngeld beziehen, erst seit 2013 möglich.⁸ Auf Haushaltsebene können sich der Bezug von Wohngeld und Leistungen nach SGB II oder SGB XII überschneiden. Keine veröffentlichte Statistik weist aus, wie häufig der Kinderzuschlag erst gemeinsam mit dem Wohngeld eine Alternative zum Leistungsbezug nach SGB II darstellt. Wie viele Kinder und Jugendliche im jeweiligen Rechtskreis weitere Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, also ob sie eine Kindertagesbetreuung erhalten oder eine Schule besuchen bzw. ob sie Ausbildungsvergütung beziehen, ist statistisch ebenso wenig erfasst wie der Vorrang anderer Leistungen, etwa zur Schülerbeförderung, in den Ländern und Kommunen. Und Familien, die erst durch die Anerkennung der Bildungs- und Teilhabebedarfe ihrer Kinder Ansprüche auf Leistungen nach SGB II oder SGB XII erhalten würden, diese Ansprüche aber nicht geltend machen, werden in der Statistik der Sozialleistungen naturgemäß nicht ausgewiesen.

Der Bezug der grundsätzlich berechtigenden Sozialleistungen (vgl. Tabelle I.1-1) bietet aber einen Anhaltspunkt für den potenziellen Bedarf an Leistungen für Bildung und

⁶ „Berechtigte Selbsthilfe“ im Sinne von § 30 SGB II bzw. § 34 SGB XII.

⁷ Das sog. „Revisionsverfahren“ nach § 46 Abs. 5 bis 8 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 die BuT-Leistungen nach § 28 SGB II und § 6b Bundeskindergeldgesetz 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. (Vgl. unten: IV.2.2.)

⁸ Bis 2012 erfasste die Wohngeldstatistik die Personen unter 25 Jahren, für die der Haushalt Kindergeld bezog. Ab 2013 werden Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren und junge Erwachsene von 18 bis unter 25 Jahren erfasst; durch die Umstellung kommt es noch zu Untererfassungen.

Teilhabe. Für 2013 ergibt sich eine Größenordnung von 2,5 Millionen Kindern und Jugendlichen bis unter 18 Jahren, die grundsätzlich für alle sieben BuT-Leistungen Bedarf haben könnten; das entspricht 19 Prozent aller Minderjährigen. Bei weiteren 600.000 junge Erwachsenen im Alter von 18 bis unter 25 Jahren (10 Prozent der Altersgruppe) können aus Altersgründen soziale oder kulturelle Gemeinschaftsaktivitäten nicht mehr gefördert werden, sie könnten aber als Schülerinnen und Schüler noch Anspruch auf Bildungsleistungen haben. Insgesamt kommen also etwa 3,1 Millionen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene grundsätzlich für Leistungen in Betracht. Drei Viertel von ihnen (75 Prozent) erhalten Leistungen nach dem SGB II, ein Fünftel (20 Prozent) Wohngeld. Hinzu kommen weitere Kinder und Jugendliche mit Kinderzuschlag, die nicht wohngeldberechtigt sind.

In der Bevölkerungsumfrage des *Teilprojekts Längsschnitbefragung* 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. unten: Abschnitt III).

Für das 2015 abgeschlossene *Teilprojekt Messung des Erfüllungsaufwands* diente 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. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 359 ff.). Anhand des Mikrozensus wurde der Doppelbezug von Leistungen in „Mischhaushalten“ berücksichtigt. Das Statistische Bundesamt schätzte die maximale Zahl der bundesweit Antragsberechtigten im Alter bis unter 18 Jahren für 2012 auf rund 2,7 Mill. oder rund 20 Prozent der Altersgruppe, dies schließt etwa 200.700 Minderjährige ein, für die nur Kinderzuschlag, nicht aber Wohngeld geleistet wird.

Im Teilprojekt *Qualitative Implementationsanalyse* soll die Berechnung von Potenzialquoten auf Ebene der 402 Kreise und kreisfreien Städte zeigen, dass der Ausgleich von Bildungs- und Entwicklungschancen die kommunale Sozialpolitik unterschiedlich stark fordert. Tabelle I.1-2 weist die Spannweite der beiden Potenzialquoten in den 402 Kommunen der Bundesrepublik für 2013 nach Quintilen aus.⁹ In dem Fünftel der Kommunen mit dem geringsten potenziellen Bedarf an BuT-Leistungen liegt die Quote bedarfsbegründenden Transferbezugs bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren im Mittel um 6,7 Prozent, für alle jungen Menschen bis unter 25 Jahren im Mittel um 5,6 Prozent. Im Quintil der Kommunen mit den höchsten Potenzialquoten liegt der Mittelwert bei 32,1 Prozent (bis unter 18 Jahren) bzw. 27,1 Prozent (bis unter 25 Jahren). In diesen Kommunen kann also mehr als ein Viertel der minderjährigen Bevölkerung potenziell BuT-leistungsberechtigt sein. (Zu den Potenzialquoten in den Kommunen, für die Fallstudien erstellt wurden, siehe unten: Tab. IV.2-1.)

⁹ Die Statistiken für alle Rechtskreise liegen auf Kreisebene zuletzt für 2013 vollständig vor.

Tab. I.1-1: Potenziell leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche 2011 bis 2013

	Bevölkerung der Altersgruppe	Mit Sozialleistungen insgesamt	Davon nach Rechtskreisen			
			SGB II	SGB XII	Wohngeld ²	Asyl-bLG
Kinder und Jugendliche bis unter 18 Jahren (Stichtag 31.12.)						
2011	13.142.952	k.A.	1.852.431	26.589	k.A.	43.973
2012	13.090.887	2.460.163	1.861.422	27.619	(520.300) ¹	50.822
2013	13.043.484	2.515.405	1.881.096	29.047	536.798	68.518
Potenzialquoten in Prozent						
2011		k.A.	14,1	0,2	k.A.	0,3
2012		18,8	14,2	0,2	k.A.	0,4
2013		19,2	14,4	0,2	k.A.	0,5
Jugendliche und junge Erwachsene von 18 bis unter 25 Jahren (Stichtag 31.12.)						
2011	6.480.077	k.A.	525.029	19.938	k.A.	23.799
2012	6.384.802	k.A.	502.473	19.639	k.A.	27.004
2013	6.255.286	617.373	485.805	19.548	72.615	39.405
Potenzialquoten in Prozent						
2011		k.A.	8,1	0,3	k.A.	0,4
2012		k.A.	7,9	0,3	k.A.	0,4
2013		9,9	7,8	0,3	1,2	0,6
Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis unter 25 Jahren (Stichtag 31.12.)						
2011	19.623.029	3.111.217	2.377.460	46.527	619.458	67.772
2012	19.475.689	3.085.090	2.363.895	47.258	596.111	77.826
2013	19.298.770	3.132.832	2.366.901	48.595	609.413	107.923
Potenzialquoten						
2011		15,9	12,1	0,2	3,2	0,3
2012		15,8	12,1	0,2	3,1	0,4
2013		16,2	12,3	0,3	3,2	0,6
Anteile der Rechtskreise in Prozent						
2011		100,0	76,4	1,5	19,9	2,2
2012		100,0	76,6	1,5	19,3	2,5
2013		100,0	75,6	1,6	19,5	3,4

Anmerkungen: 1) Die Zahl der Wohngeldbeziehenden unter 18 Jahren wurde vom Statistischen Bundesamt für das Teilprojekt Erfüllungsaufwand für 2012 anhand des Mikrozensus geschätzt. Auf der gleichen Grundlage schätzte das Statistische Bundesamt die Zahl der Minderjährigen, die Kinderzuschlag ohne Wohngeldberechtigung beziehen, für 2012 auf 200.700. 2) Personen der Altersgruppe in reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten. Wohngeldzahlen für 2013 sind wegen veränderter Erhebungsmerkmale eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar, vgl. Fn. 8).

Quellen: Statistisches Bundesamt: Regionaldatenbank Deutschland, GENESIS-Online, Sozialhilfestatistik, Wohngeldstatistik. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Sonderauswertungen. Eigene Berechnung.

Tab. I.1-2: Kommunale Quoten potenziell BuT-Leistungsberechtigter nach Quintilen (31.12.2013)

	Bis unter 18 Jahren			Bis unter 25 Jahren		
	SGB II, Wohngeld, SGB XII, AsylbLG			SGB II, Wohngeld, SGB XII, AsylbLG		
	Potenzialquoten je Quintil					
	Von bis	Mittelwert	Von bis	Mittelwert
1. Quintil	2,2	8,8	6,7	1,8	7,5	5,6
2. Quintil	8,8	14,6	11,7	7,5	13,8	9,7
3. Quintil	14,6	19,2	17,0	13,9	16,4	14,2
4. Quintil	19,2	26,0	22,2	16,4	21,7	18,7
5. Quintil	26,2	45,0	32,1	21,7	37,4	27,1

Erläuterungen: Siehe Tab. I.1.-1. Untererfassung des Wohngeldbezugs auf Kreisebene: Personen in reinen Wohngeldhaushalten für Nordrhein-Westfalen geschätzt, Angaben zu Mischhaushalten fehlen für Nordrhein-Westfalen, Berlin und Brandenburg.

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

Anmerkung: Diese Tabelle wird in der Überarbeitung auf das Nachweisjahr 2013 umgestellt, wenn die Statistischen Ämter die Wohngelddaten 2013 auf Kreisebene geliefert haben.

I.1.3 Ziele der Gesetzgebung und Entwicklung des Rechtsrahmens

In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zur Ermittlung der Regelbedarfe stellte das Bundesverfassungsgericht fest, der verfassungsrechtlich geschützte Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums umfasse „auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“. Da Kinder „keine kleinen Erwachsenen“ seien, habe sich ihr Existenzminimum „an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist“. Seien bei schulpflichtigen Kindern die „notwendigen Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten“ nicht gedeckt, drohe ihnen der „Ausschluss von Lebenschancen“. Das Gericht sah die Gefahr, dass „ohne hinreichende staatliche Leistungen ihre Möglichkeiten eingeschränkt werden, später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können“.¹⁰

Das Gesetz, mit dem die Bildungs- und Teilhabeleistungen rückwirkend zum 1.1.2011 eingeführt wurden¹¹, sollte diesen besonderen Bedarfen Rechnung tragen. Diese, so die Gesetzesbegründung, haben für Kinder und Jugendliche eine „Schlüsselfunktion“, um „Chancengerechtigkeit“ herzustellen und „Ausgrenzungsprozesse“ zu vermeiden. Ziel der Leistungen ist es daher, Kindern und Jugendlichen aus „besonders förderungsbedürftigen Haushalten“ „ein gleichberechtigtes Maß an Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ zu gewährleisten und ihnen „gleichartige(n)“ Zugang zu „Bildung im schulischen und außerschulischen Bereich“ zu ermöglichen. Gesonderte, zielgerichtete

¹⁰ BVerfG: Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09, BvL 3/09, BvL 4/09; hier: Rdnr. 135, 191 f.

¹¹ Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 25.02.2011; BGBl I S. 453.

und zweckgebundene Leistungen hierzu sollen die pauschalierten Regelleistungen ergänzen. Um sicherzustellen, „dass die Leistungen bei den Kindern und Jugendlichen auch tatsächlich ankommen“, sollen sie großenteils „unbar“ gewährt werden. Der Regierungsentwurf sah Regelungen zu Gutscheinen vor, die als „eigenständige Leistungsform ... weder der Geld- noch der Sach- oder der Dienstleistung unmittelbar zugeordnet werden können“, und alternativ dazu Kostenübernahmeerklärungen zur Direktabrechnung mit Anbietern (BT-Drs. 17/3404: 42, 107, 91, 109).

Sollten nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf die Bundesagentur bzw. die Jobcenter die Leistungen für den Rechtskreis des SGB II und die Familienkasse die Leistungen für Familien mit Kinderzuschlag nach einem bundeseinheitlichen Verfahren erbringen, wurden sie im Vermittlungsverfahren den Kommunen für alle Rechtskreise als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen (BT-Drs. 17/4719). Wo das Gesetz Sach- und Dienstleistungen vorsieht, nennt es nun „insbesondere“ personalisierte Gutscheine und Direktzahlung, jedoch werden diese nicht abschließend bestimmt,¹² und den Kommunen bleibt die Wahl der Leistungsform überlassen.

Zu zwei Zeitpunkten wurde seit Beginn der Evaluation im Jahr 2013 der rechtliche Rahmen für die kommunale Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe weiterentwickelt. Zum 1. August 2013 traten eine Reihe gesetzlicher Änderungen in Kraft, die den Verwaltungsvollzug vereinfachen und die Inanspruchnahme durch Berechtigte erleichtern sollen.¹³ Seit März 2015 haben alle vom Asylbewerberleistungsgesetz erfassten Kinder und Jugendlichen Anspruch auf BuT-Leistungen analog zu den Regelungen im SGB XII.¹⁴

Mit dem „Bildungspaket“ ist eine in mehrerer Hinsicht neuartige Sozialleistung entstanden. Ihre konkrete Ausgestaltung wurde zu einer Aufgabe lokaler Sozialpolitik. Die Vielzahl der kommunalen Lösungen ist Gegenstand der Implementationsanalyse. Wie sie bei den Leistungsberechtigten ankommt, wurde im Teilprojekt Implementationsanalyse unter anderem in qualitativen Interviews mit Leistungsberechtigten und im Teilprojekt Längsschnittbefragung in einer Repräsentativerhebung untersucht.

I.2 Bildung und Teilhabe als kommunale Gestaltungsaufgabe

Vor welchen Entscheidungsfragen die Kommunen Anfang 2011 bei der Umsetzung der neuen Bildungs- und Teilhabeansprüche standen und wie Leistungsstellen, Anbieter

¹² § 29 SGB II bzw. § 34a SGB XII; § 6b BKGG verweist auf die Regelung im SGB II.

¹³ 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.

¹⁴ Das Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2187) trägt einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 02/11) 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.

und potenziell Leistungsberechtigte darüber denken, ergibt sich aus einer Reihe von Eigenheiten der neuen Sozialleistung: Sie erweitert das Zielsystem monetärer Transfers, sie ist rechtskreisübergreifend geregelt, umfasst dabei sehr unterschiedliche Leistungen und greift mit Hinwirkungsgebot und Sachleistungsprinzip in das Beziehungsgefüge lokaler Sozialpolitik ein.

I.2.1 Teilhabe von Kindern und Jugendlichen als Sicherungsziel

Der Anspruch, die Bildungsteilhabe und soziale Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu fördern, berührt zum einen Zuständigkeiten der Länder für Bildungspolitik und der Kommunen¹⁵ für Daseinsvorsorge. Zum anderen findet mit den darauf bezogenen Leistungen zum Teil neue Bedarfe und Teilhabeziele eine neue Zielbestimmung Eingang in die existenzsichernden Leistungssysteme¹⁶ und in die Rechtskreise Kindergeld und Wohngeld. Auch wenn ein „ursachenorientierter, an Bildungszielen ausgerichteter Teilhabeansatz“ bereits der sozialpolitischen Orientierung vieler Kommunen entsprach (Walter 2011: 39), begründet die Bezugnahmen auf Teilhabe einen Perspektivenwechsel: von Einkommensschwellen zur Ermöglichung von Aktivitäten. Was bei Kindern und Jugendlichen im untersten Einkommensbereich ein „gleichberechtigtes Maß an Teilhabe“ und „gleichartiger“ Zugang zu Bildung bedeutet, und was die BuT-Leistungen dazu beitragen können, den Ausschluss von einer für Heranwachsende gesellschaftlich üblichen Lebensführung zu vermeiden, wirft für alle beteiligten Akteure normative Fragen auf, die bei der Regelsatzbemessung nach dem Statistikmodell Sache von Expertinnen und Experten bleiben.

Während die kommunale Teilhabeplanung für Menschen mit Beeinträchtigungen mit dem Rechtsanspruch auf „volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“ aus der UN-Behindertenrechtskonvention einen unstrittigen normativen Bezugspunkt hat, sind bei der Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe Fach- und Führungskräfte der Leistungsstellen, Anbieter und Leistungsberechtigte neu in ihren sozialpolitischen Orientierungen und in ihrem Aufgabenverständnis gefordert: Diskussionen darüber, wie viel Teilhabe im Rahmen der Mindestsicherung angemessen sind, wie die Bedarfe gedeckt werden, und Hinweise auf Haushalte mit niedrigem Einkommen, die nicht leistungsberechtigt sind, begleiten die Umsetzung und haben Einfluss darauf, wie sie auf die Inanspruchnahme hinwirken (Schlussbericht: III.2.5).

Anders als viele Bedarfspositionen, die in den existenzsichernden Regelleistungen mit durchschnittlichen monatlichen Verbrauchsausgaben berücksichtigt werden, können besondere Bildungs- und Teilhabebedarfe – etwa die Kosten einer Klassenfahrt – nicht durchgängig pauschaliert und nicht beliebig abgestuft werden. Die Gesetzgebung trägt

¹⁵ Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nach Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz eine bundesgesetzliche Regelung erfordert.

¹⁶ Gleichzeitig mit den BuT-Leistungen wurde die Verbesserung der sozialen Teilhabe in § 48b Abs. 3 SGB II als viertes Steuerungsziel in die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeführt, jedoch noch nicht im System der Zielsteuerung operationalisiert (Kaltenborn/Kaps 2012: 139 ff.).

dem durch eine Zweckbindung der Leistungen, durch die Übernahme tatsächlicher Kosten und durch das Sachleistungsprinzip Rechnung. Die Gesetzesbegründung begrenzt zudem das Sicherungsziel darauf, die „materielle Basis für Chancengerechtigkeit“ und „den Zugang zu vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe“ herzustellen (BT-Drs. 17/3404). Doch bereits im Gesetzgebungsverfahren wurde diskutiert, dass individuelle Teilhabeleistungen der Ergänzung durch Infrastrukturen bedürfen (BT-Drs. 17/4095, BR-Drs. 789/10). Auch wenn sich im Untersuchungszeitraum viele kommunale Verwaltungsverfahren zur Umsetzung etabliert und bewährt haben, blieben diese Orientierungsfragen bei allen beteiligten Akteursgruppen in der Diskussion.

I.2.2 Rechtskreisübergreifende Leistungen

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe sind als gleichartige Ansprüche in mehreren bestehenden Leistungsgesetzen geregelt. Sie beanspruchen damit einerseits Eigenständigkeit im System sozialer Sicherung. Andererseits beruhen sie nicht auf einem eigenen Leistungsgesetz, sondern sind bestehenden Sozialleistungen mit unterschiedlichen Leistungslogiken und jeweils eigenen Governancestrukturen zugeordnet.

SGB II und SGB XII regeln existenzsichernde Leistungen: Sie sollen Bedarfe decken, die zum verfassungsrechtlich geschützten soziokulturellen Existenzminimum gehören. Auf sie bezog sich die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, besondere kinder- und altersspezifische Bedarfe zu berücksichtigen, die das Gesetzgebungsverfahren auslöste. Auch die Mindestsicherungsleistungen AsylbLG und Kinderzuschlag orientieren sich in der Höhe am Existenzminimum. Dagegen handelt es sich beim Wohngeld um ein System sozialer Förderung, das auf ergänzende Unterstützung bei bestimmten Belastungen, aber nicht auf Bedarfsdeckung zielt (Zacher 2001: 362, 669; Berlit 2013).¹⁷

Während im AsylbLG ein erheblicher Teil der Grundleistungen als Sachleistung erbracht werden kann, bleiben diese im SGB II und SGB XII auf gesetzlich besonders geregelte Bedarfe beschränkt. Überwiegend werden Geldleistungen erbracht, deren Höhe – mit Ausnahme von Kosten der Unterkunft – aus dem statistischen Ausgabenverhalten unterer Einkommensgruppen abgeleitet sind. In diesen Mindestsicherungssystemen verlangen die Bildungs- und Teilhabeleistungen eine stärker individualisierte Ermittlung nicht pauschal zu bemessender Mehrbedarfe und schaffen neue Tatbestände für Sachleistungen. Dagegen sind Sachleistungen dem Kinderzuschlag und Wohngeld fremd. Für Kinder und Jugendliche mit Wohngeld mussten die Länder zunächst festlegen, ob die Wohngeldstelle oder eine andere Leistungsstelle für diese Aufgabe zuständig wird.

Während in den anderen Rechtskreisen Leistungsansprüche ohnehin durch Antrag geltend gemacht werden müssen, besteht im SGB XII ein Anspruch auf Sozialhilfe,

¹⁷ Erst im Vermittlungsverfahren wurde der Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe auf alle Kinder und Jugendlichen in Familien mit Wohngeld ausgeweitet (BT-Drs. 17/4719).

sobald dem Träger der Bedarf bekannt wird. Für die Bildungs- und Teilhabeleistungen musste daher in § 34 a SGB XII das Antragserfordernis als Ausnahme vom Kenntnisgrundsatz geregelt werden.

Die Kommunen mussten daher 2011 in einem Realexperiment entscheiden, wie sie die möglichst rasche Umsetzung des „Bildungspakets“ in einem mehr oder weniger „versäulten“ Verwaltungsaufbau organisieren, in dem für jede der berechtigenden Sozialleistungen eine eigene Leistungsverwaltung besteht, die noch dazu entsprechend der jeweiligen Gebietsstruktur mehrstufig ausdifferenziert sein kann. Dabei konnten sie sich stärker von einer Lesart leiten lassen, die Gemeinsamkeiten der Leistungen für Bildung und Teilhabe als neuer Sozialleistung betont, oder sie konnten diese als Erweiterung des Leistungskatalogs in den einzelnen einbezogenen Rechtskreisen auffassen. Die unterschiedlichen Lösungen werden in der Implementationsanalyse nach dem jeweiligen Grad der rechtskreisübergreifenden Konzentration, der aufgabenbezogenen Integration bzw. Spezialisierung und der sozialräumlichen Zentralisierung unterschieden (vgl. unten: III.2.3).

I.2.3 Verschiedenartigkeit der Leistungen

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 die Bezugnahme auf die vom Bundesverfassungsgericht genannten besonderen Bedarfe von Kindern und jungen Erwachsenen gemeinsam ist. Nicht ihre sachliche Zusammengehörigkeit verbindet sie, sondern die gemeinsame Rechtsnorm. Übersicht II-2-1 stellt Gemeinsamkeiten und Unterschiede gegenüber.

Antragserfordernis: Individuelle Bedarfe werden auf Antrag anerkannt. Teilweise ausgenommen ist jedoch der Schulbedarf, den Leistungsberechtigte nach SGB II, SGB XII und AsylbLG ohne gesonderten Antrag zusammen mit den anerkannten Regelbedarfen erhalten.

Form der Leistungserbringung: Die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf und die Kosten für Schülerbeförderung werden grundsätzlich durch Geldleistungen erbracht; bei Ausflügen und Fahrten können sich die kommunalen Leistungsstellen für Geldleistungen entscheiden. Außerschulische Lernförderung, gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sind als Sach- und Dienstleistungen zu erbringen.

Teilhabeziele: Die Leistungen für Ausflüge und Fahrten, Schulbedarf, Schülerbeförderung und Mittagsverpflegung setzen Bildungsteilhabe bereits 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: Die Leistungen sind unterschiedlich stark individualisiert. 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.

Entscheidungsspielraum: 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, wie hoch sie ausfallen und wann sie fällig werden, und sie können auch nicht zwischen „Anbietern“ wählen. Eltern und Kinder können sich im Bereich der persönlichen Lebensführung für oder gegen Teilnahme am Mittagessen in Schule oder Kita entscheiden; den Anbieter dagegen können sie nicht wählen. Dem Antrag auf Lernförderung geht auch eine individuelle Einschätzung der Eltern voraus, ob persönliche Bildungsziele gefährdet sind. 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? Sind diese Voraussetzungen 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. Auch die Prüfung, ob der Anbieter geeignet ist, hat größeres Gewicht. Entscheidungen zur Lernförderung sind daher weitaus schwieriger zu administrieren als die anderen BuT-Leistungen, sie können am ehesten strittig werden.

Übersicht I.1-1: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Leistungsarten

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 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).

Die Besonderheiten dieser Leistungsarten ziehen Verfahrensunterschiede nach sich und machen die Inanspruchnahme unterschiedlich aufwändig. Dadurch entsteht bei der Wahl der Leistungsform und der Verfahren eine große Vielfalt kommunaler Lösungen.

I.2.4 Hinwirkung

§ 4 Abs. 2 Satz 2 ff. SGB II formuliert einen besonderen, weitreichenden Auftrag an die Leistungsverwaltung, den Zugang der Kinder und Jugendlichen zu geeigneten vorhandenen Teilhabeangeboten zu gewährleisten. Dazu sollen sie mit Anbietern der Leistungen zusammenwirken und Eltern unterstützen. Auch im SGB XII gilt mit § 11 ein

besonderes Beratungs- und Unterstützungsgebot für alle Leistungen der Sozialhilfe. Das im SGB II normierte „Hinwirkungsgebot“ geht jedoch über die Verpflichtungen hinaus, die nach § 14 bis 17 SGB I für die Leistungsträger aller Rechtskreise gelten: nämlich zu Sozialleistungen zu beraten, auf vollständige Anträge hinzuwirken und den Zugang zu den Leistungen möglichst einfach zu gestalten.

In der Beziehung der Kommunen zu den potenziell Leistungsberechtigten greift das Hinwirkungsgebot auf ein Sozialstaatsverständnis aus der Zeit des Sozialstaatsausbaus zurück, das Bürgernähe als „ein aktives Zugehen des Staates auf den Bürger“ begreift, „um die Hilfe buchstäblich an ihn heranzutragen“ (Ehrenberg/Fuchs 1981: 62 f.). Für viele Führungs- und Fachkräfte bedeutete dies ein „Umschwenken“ vom Steuerungsziel, die Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt zu begrenzen, zur Ausschöpfung des vom Bund refinanzierten Leistungskatalogs. Eine Führungskraft spricht von einer „Schere im Kopf“:

„Das war ja auch immer die politische Vorgabe: Senkung der Hilfe zum Lebensunterhalt. Möglichst wenig Geld ausgeben. Und jetzt ist das BuT-Paket gekommen, und wir haben gesagt: Hallo, jetzt haben wir etwas, ganz schlank, für euch, für eure Kinder. Jedes Mal, wenn ich in der Dienstbesprechung bin mit den Multiplikatoren, sage ich: Denkt an die berühmte Schere! ‚Ja, ja, wissen wir ja schon, wir sollen BuT ausgeben.‘ Ich sage: ‚Macht ihr das auch wirklich? Schaltet ihr um in dem Moment, in dem es um BuT-Leistungen geht?‘“

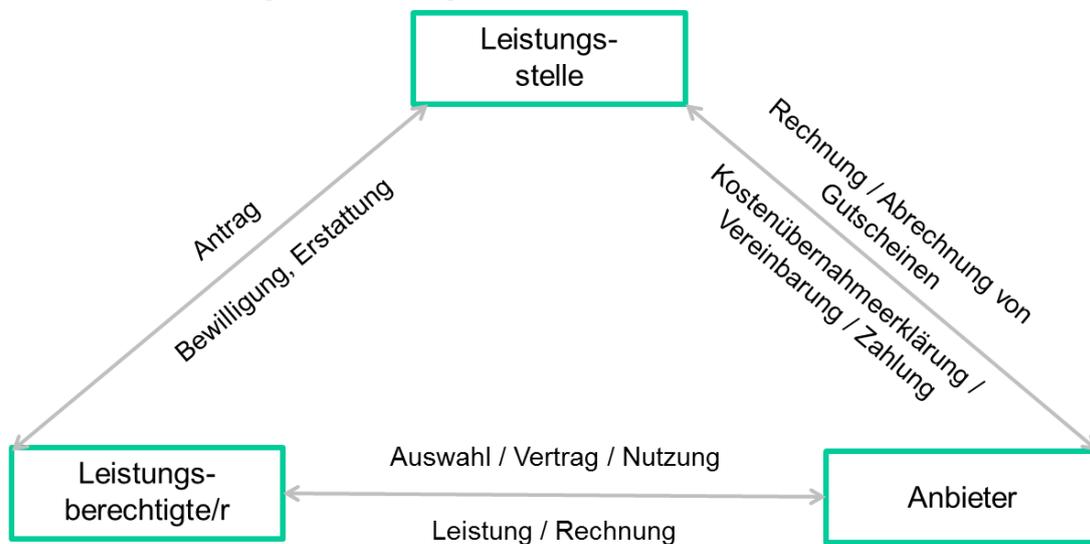
Auch in der Beziehung zu den Schulen, Kitas und Trägern von Gemeinschaftsaktivitäten entstehen mit dem Hinwirkungsgebot neue Aufgaben der Information, Vernetzung und Vereinbarung, die bisher nicht in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Sozialverwaltung fielen und daher nicht eingeübt sind. Die Gesetzesbegründung beschränkt Hinwirkung zwar ausdrücklich auf Zugang zu geeigneten vorhandenen bestehenden Angeboten und grenzt sie von einem „Sicherstellungsauftrag“ und von der „Bereitstellung einer Angebotsstruktur ... im Rahmen der Daseinsvorsorge“ ab (BT-Drs. 17/3404). In der lokalen Netzwerkarbeit lassen sich beide Aufgaben jedoch nicht vollständig getrennt behandeln.

I.2.5 Umsetzung des Sachleistungsprinzips

Die gesetzgeberische Entscheidung für das Sachleistungsprinzip setzt Leistungsträger, Leistungsberechtigte und Anbieter zueinander in ein Dreiecksverhältnis: Das „Grundverhältnis“ (Pattar 2012) bleibt der Anspruch der Leistungsberechtigten gegenüber den BuT-Leistungsstellen: Junge Menschen haben einen Anspruch auf Deckung ihrer finanziellen Bedarfe, die sich aus ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Leistungsanbietern ergeben. Bei der Bedarfsdeckung tritt jedoch die Leistungsstelle in ein Verhältnis zum Anbieter: sie übernimmt die Kosten (Direktzahlung) oder löst die beim Anbieter eingereichten Gutscheine ein (vgl. Abb. I.2-1). Die Beziehungen der drei Akteure weisen nicht alle Merkmale eines sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses auf, wie es z.B. in § 17 SGB II für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder in den §§ 75 ff. SGB XII für soziale Einrichtungen und Dienste normiert ist, und im Gesetzgebungsverfahren wurde den Kommunen der Spielraum gegeben, diese Dreiecksbeziehung unter-

schiedlich auszugestalten.¹⁸ Sie können insbesondere das Antragserfordernis für die Leistungsberechtigten vereinfachen und die Beziehung zu den Anbietern auch vereinbarungsfrei gestalten. Die im Rahmen der Implementationsanalyse beobachteten Formen der Leistungserbringungen und Verfahrensregelungen (vgl. unten: III.2.4) haben Auswirkungen auf die Beziehung zu Anbietern und Leistungsberechtigten. Doch gleich wie es ausgestaltet wird: Das Sachleistungsprinzip hat notwendig zur Folge, dass sehr unterschiedliche Einrichtungen und Akteure – Kitaleitungen, Schulsekretariate, Caterer, Lernförderer, Vereinskassierer – in die Erfüllung eines Sozialleistungsanspruchs einbezogen werden (vgl. unten: IV.3) und sich die Leistungsberechtigten ihnen gegenüber als hilfebedürftig offenbaren müssen (vgl. unten: IV.4.4).

Abb. I.2-1: Leistungen für Bildung und Teilhabe im Dreiecksverhältnis



Quelle: Implementationsanalyse; eigene Darstellung.

I.3 Wie aufwändig sind die Leistungen für Bildung und Teilhabe

Das Statistische Bundesamt (StBA) hat im Teilprojekt Messung des Erfüllungsaufwandes von 2013 bis 2015 ermittelt, welcher Aufwand Leistungsberechtigten, Leistungsanbietern, Leistungsstellen sowie Schul- und Kitaverwaltungen bei der Realisierung der Ansprüche aus dem „Bildungspakets“ entsteht.¹⁹ Dabei wird der mittlere Aufwand, der bei den vier Akteursgruppen im Sommer 2014 durch Befragung zu allen Prozessschritten erhoben wurde, bundesweit hochgerechnet.

Für die Leistungsberechtigten werden Zeitaufwand und Sachkosten ausgewiesen; die Aufwände der anderen Akteure werden mit einem mittleren Lohnsatz in Geldgrößen

¹⁸ Die im Vermittlungsverfahren beschlossenen Änderungen haben zur Folge, dass die ursprüngliche Gesetzesbegründung (BT-Drs. 17/3404) nicht mehr für alle Formen und Verfahren der Leistungserbringung herangezogen werden kann, um die gesetzgeberische Intention zu rekonstruieren.

¹⁹ Das Verfahren beruht auf dem Standardkostenmodell, welches das StBA im Rahmen des Arbeitsprogramms „Bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung vom 28. März 2012 verwendet, um den Erfüllungsaufwand in ausgewählten Lebens- und Rechtsbereichen durchführt.

vergleichbar gemacht. In den Zeitaufwand geht einerseits ein, wie viel Zeit und Sachmittel einzusetzen sind, um einen Antrag für die jeweilige Leistungsart zu stellen, zu bearbeiten und abzurechnen (vgl. Tabelle II-3-1). Zum anderen wird berücksichtigt, dass die verschiedenen Leistungsarten unterschiedlich häufig beantragt werden muss.²⁰ Schul- und Kitaverwaltungen werden in zwei Rollen berücksichtigt: als Anbieter und als unterstützende Dritte. Der Erfüllungsaufwand (siehe Tabelle I.3-2) ist somit definiert als Produkt von Zeitaufwand pro Fall, Antrags- und Abrechnungshäufigkeit pro Jahr, Lohnsatz und Fallzahlen. Methoden und Ergebnisse sind im zweiten Zwischenbericht des Evaluationsprojekts (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 332 f.) ausführlich dokumentiert.

Tab. I.3-1: 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
Gemeinschaftliche 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
Soziokulturelle 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. In: Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 332.

Beim Erfüllungsaufwand pro Jahr stellt sich die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung für alle Akteure als die Leistungsart mit dem höchsten Erfüllungsaufwand dar, was vor allem den hohen Fallzahlen geschuldet ist. Die Lernförderung hingegen ist die pro Fallbearbeitung aufwändigste Leistungsart. Weil aber nur in wenigen Fällen Lernförderung beantragt wird, ist der ermittelte Wert für den Erfüllungsaufwand insgesamt relativ gering.

Für die Leistungsart persönlicher Schulbedarf entstehen vor allem den Leistungsstellen relativ hohe Aufwände, die sich durch die zweimal jährliche Auszahlung für hohe Fallzahlen, insbesondere auch durch regelmäßige Anspruchsprüfungen erklären.

²⁰ Während das gemeinschaftliche Mittagessen beispielsweise einmal je Bewilligungszeitraum beantragt, aber in der Regel monatlich abgerechnet werden muss, wird eine mehrtägige Fahrt nicht in jedem Bewilligungszeitraum beantragt, weil der Bedarf nicht jedes Mal gegeben ist, und wenn die Leistung bewilligt ist, wird sie nur einmal abgerechnet.

Bei der Schülerbeförderung entsteht nach den Erhebungen des StBA den lokalen Anbietern des Öffentlichen Nahverkehrs bzw. des Schulbusbetriebs sowie den Schul- und Kitaverwaltungen kein Erfüllungsaufwand. Die Fallstudien in 29 Kommunen (vgl. Abschnitt IV und Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 199 ff.) zeigen jedoch für die Schülerbeförderung ein anderes Bild.²¹

Der Erfüllungsaufwand der Leistungen für soziokulturelle Teilhabe ist pro Fall und daher auch insgesamt relativ hoch.

Tab. I.3-2: 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
Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	895	3.580	24.566	53.266	1.918
Soziokulturelle 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. In: Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 332.

Für die Gruppe der Leistungsberechtigten wurde ein Erfüllungsaufwand von rund 2,8 Millionen Stunden (einschließlich Wege- und Wartezeiten) und rund 12 Millionen Euro im Jahr ermittelt. Die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung löst nach den Daten des Statistischen Bundesamtes die höchsten Sachkosten in Höhe von rund 3,6 Millionen Euro pro Jahr aus. Als pro Jahr insgesamt zeitaufwändigste Leistungsart erwies sich die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung mit rund 895.000 Stunden. Die Beantragung der Lernförderung verursacht bei den Leistungsberechtigten mit rund 153 Minuten pro Fall und Jahr (mit Wege- und Wartezeiten) den höchsten Zeitaufwand. Je Antragstellung wurde für alle Leistungsarten im Median eine Wegezeit von rund neun Minuten und eine Wartezeit in Höhe von rund 3 Minuten ermittelt. Die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung weist mit insgesamt rund 852.000 Anträgen bzw. monatlichen Abrechnungen die höchste Fallzahl auf.

²¹ Die Schulen geben teilweise Schülertickets aus, in anderen Fällen müssen sie Bestätigungen erstellen, dass sie keine vorrangig finanzierten Schülertickets ausgeben. In wieder anderen Fällen müssen die Betreiber des ÖPNV Ticketermäßigungen für BuT-Leistungsberechtigte gegenüber den Leistungsstellen abrechnen.

Für die Leistungsanbieter wurde ein Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 44 Millionen Euro pro Jahr hochgerechnet. Die Sachkosten spielen hier mit einem Anteil von rund fünf Prozent im Vergleich zu den Personalkosten eine untergeordnete Bedeutung für den Erfüllungsaufwand pro Jahr. Der höchste Zeitaufwand pro Fall und Jahr für die Gruppe der Anbieter wurde mit 94 Minuten für die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung ermittelt. Die höchsten Fallzahlen (rund 852.000 Antragstellungen und rund 639.000 Nutzungen) entfielen auf die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung.

Schul- und Kitaverwaltungen entsteht durch unterstützende, koordinierende bzw. vermittelnde Tätigkeiten ein Erfüllungsaufwand von rund 2,7 Millionen Euro pro Jahr, der mit rund 1,9 Millionen Euro im Jahr zum größten Teil auf die Koordination bei der Abrechnung der BuT-Leistungen für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung entsteht. Für die Leistungsarten eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten ist Schul- und Kitaverwaltungen kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand zugeordnet, weil sie hier als Leistungsanbieter auftreten. 16 Minuten pro Fall und Jahr wenden sie für die Feststellung und formale Bestätigung des Lernförderbedarfes auf. Die Annahme des StBA, dass ihnen bei der soziokulturellen Teilhabe keine Aufwände entstehen, stimmte in den kommunalen Fallstudien für Ferienfreizeiten so nicht.

Für die Leistungsstellen wurde ein jährlicher Erfüllungsaufwand für die Umsetzung des von rund 136 Millionen Euro pro Jahr ermittelt, der zu knapp 72 Prozent aus Personalkosten besteht. Die Leistungsart gemeinschaftliche Mittagsverpflegung ist mit rund 53 Mill. Euro für rund 39 Prozent des gesamten Erfüllungsaufwands der Leistungsstellen verantwortlich. Mit rund 108 Minuten pro Fall und Jahr beanspruchten demnach Anträge auf gemeinschaftliche Mittagsverpflegung den höchsten Zeitaufwand. Für die Leistungsart persönlicher Schulbedarf wurden mit rund 1,5 Millionen Anträgen und rund 1,5 Millionen Nutzungen die höchsten Fallzahlen ermittelt. Die Bearbeitung von Folgeanträgen durch die Leistungsstellen 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.

Alle in die Evaluation einbezogenen Akteure klagten über den hohen Aufwand bei der Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen. Zugleich besteht ein weithin geteilter Konsens darüber, dass die Mehrbedarfe für Teilhabe zweckgebunden und in der Mehrzahl der Leistungsarten als individualisierte Sachleistung gedeckt werden sollten. Der hohe Verwaltungsaufwand kann durch vereinfachte Verfahren und kommunale Lösungen begrenzt und zwischen Verwaltung, Leistungsberechtigte und Anbieter unterschiedlich verteilt werden, bleibt aber eine notwendige Folge des eingeschlagenen Regelungswegs (Sell 2011: 35, Walter 2011: 45). In diesem Sinne nimmt auch das BMAS zu den Ergebnissen des Statistischen Bundesamts zum Erfüllungsaufwand Stellung: Der Umsetzungsaufwand sei „aufgrund des Sachleistungsprinzips naturgemäß höher als bei einer Geldleistung“, und der ermittelte tatsächliche Aufwand entspreche „in den wesentlichen Bereichen den bisherigen Erwartungen“ (BMAS, in: Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 435). Wie dieses Prinzip lokal umgesetzt wird, entscheidet im konkreten Fall wesentlich darüber, welche Personengruppe welchen Teil der Ge-

samtaufwendungen für die Umsetzung der BuT-Leistungen zu schultern hat. Diese Unterschiede sind Gegenstand der Implementationsstudie (vgl. unten: III.).

I.4 Implementation, Inanspruchnahme und Teilhabe

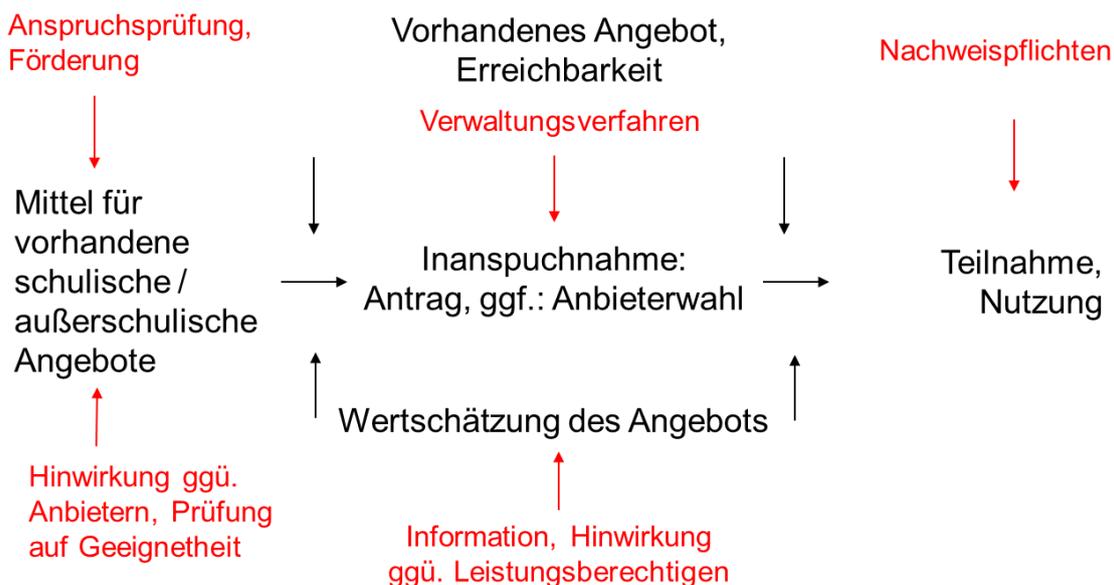
I.4.1 Was beeinflusst Inanspruchnahme

Die Evaluation soll zeigen, ob die mit der Gesetzgebung intendierten Leistungen für Bildung und Teilhabe bei den grundsätzlich Leistungsberechtigten ankommen und welche Faktoren dies beeinflussen. Bei der vergleichenden Untersuchung der unterschiedlichen kommunalen Lösungen zur Leistungserbringung geht es nicht um den besten Organisationsaufbau und die besten Verfahren für die Verwaltung, sondern um einen möglichst ‚barrierefreien‘ Zugang der Berechtigten zu den Leistungen und zu damit geförderten Aktivitäten. An welchen Stellen Organisation und Verfahren der kommunalen Leistungsverwaltung auf die Inanspruchnahme wirken können, ist in der schematischen Darstellung (Abbildung II.4-1) rot gekennzeichnet.

Die Förderung erweitert die „materielle Basis“ (BT-Drs. 17/3404: 104) und damit den persönlichen Entscheidungsspielraum für Bildungsbeteiligung und Teilnahme an Gemeinschaftsaktivitäten. Gefördert werden unter individuellen Voraussetzungen, die von der Leistungsstelle zu prüfen ist, der Zugang zu vorhandenen Angeboten und deren Nutzung. Die BuT-Leistungsverwaltung soll nicht sicherstellen, dass die örtlichen Angebotsstrukturen ausreichende Teilhabemöglichkeiten bieten (dies tun Kommunen und Länder auf anderen Wegen), doch soll sie darauf hinwirken, dass die Kitas, Schulen, Träger und Vereine ihre Angebote für diesen Förderweg öffnen (zu Hinwirkung vgl. unten: IV.2.5). Für sie endet die Förderung mit der Übernahme oder Erstattung der Kosten.

Da die BuT-Leistungen zu beantragen sind und der besondere Teilhabebedarf nachzuweisen ist, müssen die grundsätzlich Leistungsberechtigten ihren Anspruch aktiv geltend machen. In Abbildung I.4-1 wird daher die Inanspruchnahme der Leistungen aus der Perspektive der Leistungsberechtigten als Handlungs- und Entscheidungssituation aufgefasst. Sie müssen die Verfahren anstoßen, die zur Leistung führen können.

Abb. I.4-1: Wie die Leistungsverwaltung Inanspruchnahme beeinflussen kann



Quelle: Implementationsanalyse; eigene Darstellung.

Ob Leistungsberechtigte dies tun, hängt zunächst davon, wie gut sie die Leistungen, die Anspruchsvoraussetzungen und ggf. die Antragsverfahren kennen. Soweit es sich um verpflichtende schulische Aktivitäten handelt und der Anbieter, etwa der Caterer für das Mittagessen feststeht, können sie lediglich im Einzelfall entscheiden, auf die Antragstellung oder auf die Teilnahme zu verzichten. Bei der Inanspruchnahme anderer Leistungen kommen Bewertungen des Angebots und Wahlentscheidungen ins Spiel. Bei der Schulwahl können sich Eltern gegen die nächstgelegene Schule entscheiden, müssen dann aber auf ihren Anspruch auf Kostenübernahme für die Schülerbeförderung verzichten. 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, 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: Tanzkurs oder Breitensport oder Feuerwehr? Was Kinder und Jugendliche wertschätzen, wird auch von der Lebensweise, dem Migrationshintergrund und dem Bildungsniveau der Eltern beeinflusst. Solche Wahlentscheidungen sind bei Direktzahlung vor der Antragstellung getroffen, in Gutscheilverfahren kann der Anbieter auch noch später gewählt werden.

In die Entscheidung für Inanspruchnahme gehen aber auch Abwägungen zu Aufwand und Nutzen ein. Sie werden wesentlich davon beeinflusst, wie die kommunale Leistungsverwaltung die Verfahren ausgestaltet hat (vgl. unten: IV.2): Welche Prozessschritte und Wege fallen an? Wie muss ich mich gegenüber Anbietern als bedürftig offenbaren? Nur wenn diese Abwägungen für Antragstellung ausgehen, wirken die Leistungen für Bildung und Teilhabe in dem intendierten Sinne, d.h. erschließen sie den Leistungsberechtigten zusätzliche Teilhabechancen.

Mit der Kostenübernahme bzw. Kostenerstattung ist das gesetzgeberische Ziel erfüllt, wirtschaftliche Nachteile beim Zugang zu Bildungs- und Teilhabeaktivitäten auszugleichen. Die tatsächliche Teilhabewirkung tritt erst in der Nutzung ein, d.h. in der Interaktion zwischen Leistungsberechtigten und Anbietern, und sie ist noch schwerer zu messen als Inanspruchnahme.²² Wie diese die Leistungsbeziehung ausgestalten, und wie intensiv die Berechtigten die Angebote nutzen, ist in der Regel nicht mehr Sache der Leistungsstelle; lediglich in begründeten Einzelfällen kann sie einen Nachweis über die „zweckentsprechende“ Verwendung verlangen.²³

Die Implementationsanalyse systematisiert nicht nur die Vielfalt der kommunalen Verfahren (vgl. unten: IV.2), sondern sie geht der Frage nach, wie die örtlichen Strukturen die individuellen Faktoren der Inanspruchnahme (Kenntnis, Wahl und erwarteten Nutzen, Offenbarung der Hilfebedürftigkeit) beeinflussen.

I.4.2 Grenzen der Wirkungsanalyse

Die Frage, was die Inanspruchnahme positiv oder negativ beeinflusst, bewegt nicht nur das Evaluationsteam, sondern auch die Leistungsstellen. Jeder ihre Organisations- und Verfahrensentscheidungen liegen auch Annahmen darüber zugrunde, wie die Leistungen die Berechtigten am besten erreichen können. Da die kommunalen Lösungen der Leistungserbringung je nach örtlichen Rahmenbedingungen und für verschiedene Rechtskreise und Gruppen von Leistungsberechtigten unterschiedlich wirken dürften, würde eine „realistische Evaluation“ (zum Konzept: Pawson/Tilly 1997) zur Überprüfung dieser Annahmen eine differenzierte und aussagefähige Leistungsstatistik erfordern.

Mit Ausnahme des BKGG wurden für alle Rechtskreise, in denen BuT-Leistungen erbracht werden, Merkmale und Anforderungen für eine Leistungsstatistik definiert. Die sehr unterschiedlichen Verfahrensweisen der Kommunen vergleichbar zu erfassen, stellt jedoch die amtliche Statistik und die Statistik der Bundesagentur für Arbeit immer noch vor große Schwierigkeiten. Lediglich für die Jobcenter werden inzwischen regelmäßig statistische Leistungsdaten auf Kreisebene veröffentlicht (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015). Da die Jobcenter die BuT-Leistungen zum Teil auf die kommunalen Träger übertragen und nicht alle kommunalen Verfahren personengenaue Angaben liefern, werden immer noch viele Leistungsträger wegen unplausibler Daten von der Darstellung ausgeschlossen. Auch die veröffentlichten Daten zu Bildung und Teilhabe im SGB II weichen z. Tl. um Größenordnungen von den Daten ab, die von den Kommunen für die Fallstudien der Implementationsstudie zur Verfügung gestellt wurden. Eine vergleichende Betrachtung von Inanspruchnahmequoten ist daher zurzeit

²² Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung spricht die Schwierigkeiten an, „zwischen Teilhabechancen (z.B. Bereitstellung schulischer Angebote) und den nachgelagerten Teilhabeergebnissen (z.B. Schulabschluss) zu unterscheiden“. „Vorhandene Indikatoren“ könnten „Teilhabeergebnisse messen, nicht aber „die tatsächlich bereitgestellten Möglichkeiten“ oder „institutionelle Einflüsse auf die Chancenlage“ (Bundesregierung 2013: 23).

²³ Die Regelung in § 29 Abs. 4 SGB II bzw. § 34a Abs. 5 SGB XII gilt für die Leistungen nach § 6b BKGG gemäß § 6b Abs. 3 BKGG entsprechend.

für den zahlenmäßig größten Rechtskreis immer noch nicht möglich. Für das SGB XII und das AsylbLG werden noch gar keine Daten veröffentlicht.

Auch für die 29 kommunalen Fallstudien der Implementationsanalyse konnten keine interkommunal vergleichbaren Leistungsdaten zusammengestellt werden. Ausgaben werden entsprechend den jeweiligen Landesregelungen (vgl. unten: IV.2.2) für die Rechtskreise SGB II und BKGG erfasst, da diese die Grundlage für die Kompensationsleistungen des Bundes bilden. Dagegen haben viele Kommunen Schwierigkeiten, das Potenzial der Kinder und Jugendlichen mit Sozialleistungsbezug (vgl. oben: II.1.2) nach Alter und Rechtskreisen als Bezugsgröße auszuweisen. Was sie als Inanspruchnahme dokumentieren, orientiert sich nicht immer an fachlich begründeten statistischen Standards, sondern folgt aus den gewählten Verwaltungsverfahren und den genutzten IT-Verfahren. Daher werden teils Anträge, teils bewilligte oder erbrachte Leistungen erfasst. Nur ein Teil der Kommunen erfasst Leistungsfälle auf der Personenebene. Schließlich wird Leistungsbezug häufig nicht auf Monatsebene, sondern über längere Zeiträume kumuliert erfasst. Aus beiden Gründen kommt es systematisch zu Mehrfachzählungen. (Zu den Problemen einer BuT-Leistungsstatistik vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 60 ff.)

Quantitative Aussagen über die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen waren daher nur dem Teilprojekt Längsschnittbefragung möglich (vgl. dazu unten: III). Auch das Statistische Bundesamt stützte sich bei der Hochrechnung des Erfüllungsaufwands (vgl. oben: II.3) auf diese Daten. Sie sind bundesweit repräsentativ, können jedoch nicht regional ausgewertet werden. Daher ist eine wirkungsorientierte, evidenzbasierte Evaluation der verschiedenen kommunalen Lösungen, d.h. eine Überprüfung dieser mehr oder weniger expliziten Wirkungsannahmen durch Vergleich von Inanspruchnahmequoten, derzeit nicht möglich.

In der Implementationsanalyse werden Wirkungsannahmen und Wirkungszusammenhänge vielmehr qualitativ identifiziert und durch einen multiperspektivischen Ansatz überprüft (vgl. unten: IV.1). In den 29 Kommunen, für die Fallstudien erstellt wurden, wurden Leistungsstellen, Leistungsberechtigte und Anbieter interviewt. Das qualitative Material wurde durch eine Online-Befragung von Anbietern ergänzt (vgl. ebd.). Damit lassen sich Bewertungen der Verfahren durch die Leistungsberechtigten, Aussagen der Anbieter und Leistungsstellen über die Inanspruchnahme aufeinander beziehen. Ihre Perspektiven können einander stützen oder widersprechen.

II. Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung (PASS)

Auf der Grundlage der Längsschnittbefragung „Panel: Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) wurden in den Befragungsjahren 2012 bis 2014 Informationen zur sozialen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen sowie zu Kenntnis, Antragstellung, Nutzung und Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets aus der Sicht der Leistungsberechtigten erhoben. Damit lassen sich sowohl Aussagen zu den jeweiligen Befragungsjahren einer Welle (Querschnittsanalysen) wie auch Aussagen zum befragten Zeitraum (Analyse individueller Veränderungen) treffen.

In aller Kürze

Soziale Stratifizierung von förderfähigen Aktivitäten im zeitlichen Verlauf

- Kinder und Jugendliche, die dem Grunde nach BuT-leistungsberechtigt sind, und Gleichaltrige aus finanziell besser abgesicherten Familien nehmen in unterschiedlichem Ausmaß an Aktivitäten teil, die nach den rechtlichen Vorgaben als Bildungs- und Teilhabeleistungen potenziell förderfähig sind.
- Im Zeitraum 2012 bis 2014 verändern sich die Partizipationsunterschiede der beiden Teilgruppen nur geringfügig.
- Die Entwicklung der Aktivitäten der *soziokulturellen Teilhabe* bildet hier die einzige Ausnahme. Hier zeichnet sich vor allem bei potenziell BuT-leistungsberechtigten Kindern zwischen dem ersten und zweiten Messzeitpunkt eine Steigerung der Teilnahme an angeleiteten, gruppenorientierten Aktivitäten ab, die sich danach aber nicht weiter fortsetzt.
- Beide Gruppen beteiligen sich vor allem an sportlichen Aktivitäten. Die Beteiligungsquote liegt bei potenziell leistungsberechtigten Kindern mit 71 Prozent deutlich und statistisch signifikant unter der Quote von finanziell besser Abgesicherten (87 Prozent).

Entwicklung des Kenntnisstandes 2011 bis 2014

- Etwa ein Jahr nach der Einführung hatten 74 Prozent der grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalte schon einmal vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört; bis 2013 stieg diese Quote auf 84 Prozent und stabilisierte sich im aktuellen Untersuchungsjahr (2014) bei 87 Prozent.
- Seit Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets konnten die Informationsdefizite von leistungsberechtigten Haushalten mit eher geringen Deutschkenntnissen und von leistungsberechtigten Haushalten ohne Schulkinder nicht abgebaut werden. Diese Gruppen müssen verstärkt in den Fokus von Informationskampagnen und Öffentlichkeitsarbeit gerückt werden.
- Bei einigen Teilgruppen ist es im Zeitverlauf gelungen, die vorhandenen Informationsdefizite abzubauen (z.B. Haushalte aus Westdeutschland, Haushalte mit Sozialhilfebezug).
- Haushalte mit Schulkindern, Haushalte von Alleinerziehenden und Haushalte aus dem Rechtskreis SGB XII weisen am Ende des Untersuchungszeitraumes die höchsten Kenntnisquoten auf. Sie liegen im Jahr 2014 jeweils bei über 90 Prozent.

Antragstellung und Nutzung von Bildungs- und Teilhabeleistungen im Zeitraum 2011 bis 2014

- Mehr als die Hälfte der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen (57 Prozent) hat im Zeitraum 2011 bis 2014 mindestens eine Bildungs- und Teilhabeleistung beantragt, 52 Prozent haben mindestens eine Leistungsart genutzt.
- Der Anteil der Heranwachsenden, die vier bis sechs verschiedene Leistungsarten beantragen, war anfänglich zwar niedrig (4 Prozent), verdoppelte sich jedoch signifikant von Jahr zu Jahr und erreichte bis zum Jahr 2014 einen Anteilswert von 16 Prozent.
- Die Antragstellung und Nutzung der unterschiedlichen Leistungsarten variiert weiterhin stark.
- Von 2011 bis 2014 nutzten 43 Prozent der grundsätzlich Leistungsberechtigten die Förderung für eine *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung*, jeweils 29 Prozent für *ein- oder mehrtätige Ausflüge*, jeweils 21 Prozent für *soziokulturelle Teilhabe* und *Schülerbeförderung* und 8 Prozent für eine *Lernförderung*.
- Die aktuellen Nutzungsquoten im Querschnitt der Jahre 2013 und 2014 weisen auf eine zweigeteilte Entwicklung hin. Während die Nutzungshäufigkeit bei *ein-tägigen Ausflügen*, *mehrtägigen Fahrten* und bei der *Schülerbeförderung* zwischen den beiden Messzeitpunkten moderat zunimmt, bleibt sie bei der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung*, bei *soziokulturellen Aktivitäten* und bei der *Lernförderung* nahezu konstant.

Individuelle Muster des Antrags- und Nutzungsverhaltens im Zeitverlauf

- Es werden insgesamt fünf Verlaufsmuster des individuellen Antrags- und Nutzungsverhaltens von wiederholt befragten leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen unterschieden.
- Ungefähr ein Fünftel (20 Prozent) der Leistungsberechtigten beantragte und etwa ein Viertel (26 Prozent) nutzte von 2011 bis 2014 noch keine der Leistungsarten. Dies sind insbesondere jüngere Kinder.
- Eine ein- oder zweimalige Inanspruchnahme stellt im Beobachtungszeitraum das häufigste Muster dar.
- Ein Fünftel der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen signalisiert mit einer dreimaligen Beantragung ein anhaltendes Interesse an Bildungs- und Teilhabeleistungen.
- Die stetige Beantragung ist bei Kindern und Jugendlichen wahrscheinlicher, die in Ostdeutschland leben, in einem Haushalt mit besonders niedrigem Pro-Kopf-Einkommen oder mit einem alleinerziehenden Elternteil aufwachsen. Zudem begünstigt sowohl ein hoher als auch ein niedriger Bildungshintergrund der Eltern im Vergleich zu einem mittleren die längerfristige Beantragung.

Wurden Angebote bereits vor der finanziellen Förderung genutzt?

- Die Frage, ob das Bildungs- und Teilhabepaket neue Teilhabechancen eröffnet kann angesichts vielschichtiger Motivlagen der Nutzer mit PASS nur näherungsweise beantwortet werden.
- Bei den Leistungsarten *eintägige Ausflüge*, *gemeinsame Mittagsverpflegung* und *soziokulturelle Teilhabe* zeigt sich die Tendenz, dass die überwiegende Mehrheit (70 - 80 Prozent) der Erstantragstellenden die jeweiligen Angebote auch bereits vor der Beantragung genutzt hat. Ob die Kosten für diese Angebote bislang selbst getragen wurden, ob an kostenfreien Aktivitäten teilgenommen wurde oder ob andere Unterstützungsleistungen in Anspruch genommen wurden, kann mithilfe von PASS nicht beantwortet werden.
- *Außerschulische Lernförderung*, *mehrtägige Fahrten* und *Schülerbeförderung* wurden dagegen eher erstmalig mit dem Antrag auf finanzielle Förderung genutzt: Ca. 40 bis 55 Prozent der Erstantragstellenden gaben hier an, die jeweiligen Angebote noch nicht genutzt zu haben.

Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets aus der Sicht der Leistungsempfänger

- Das Bildungs- und Teilhabepaket wird aus der Sicht der leistungsberechtigten Haushalte sehr positiv bewertet.
- Jeweils ca. 85 Prozent der leistungsberechtigten Haushalte sehen die zusätzlichen Leistungen als eine gute Unterstützung für Kinder an und sind der Meinung, dass sich der Aufwand lohnt, die Leistungen zu beantragen.
- Bei der Frage, ob die zusätzlichen Leistungen besser als Geldbetrag ausgezahlt werden sollten, über den frei verfügt werden kann, gibt es ein uneinheitliches Bild. Ca. 25 Prozent der grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalte plädieren für einen frei verfügbaren Geldbetrag, drei Viertel der Haushalte sind eher dagegen.
- Insgesamt zeigt sich, dass Haushalte, die das Bildungs- und Teilhabepaket bereits einmal genutzt haben, es gleichzeitig auch besser bewerten. Auch wird häufiger gegen einen frei verfügbaren Geldbetrag gestimmt. Dieses gleiche Muster zeigt sich auch bei den Haushalten mit hohem Bildungsniveau und Haushalten, die Deutsch als Muttersprache sprechen, wenn sie das Bildungs- und Teilhabepaket bereits nutzen.
- Haushalte mit geringem Pro-Kopf-Einkommen stehen dem Bildungs- und Teilhabepaket kritischer gegenüber. Sie bewerten es weniger als gute Unterstützung (im Vergleich zu allen anderen Gruppen) und äußern auch signifikant häufiger, die zusätzlichen Leistungen besser als frei verfügbaren Geldbetrag auszusahlen.

II.1 Fragestellungen und Datengrundlage

II.1.1 Zentrale Fragestellungen und Analyseperspektiven

Im Mittelpunkt der Auswertungen auf der Grundlage der PASS-Studie standen im dreijährigen Evaluationsprojekt folgende Fragestellungen:

(1.) Stratifizierung der sozialen und kulturellen Teilhabe im Kindes- und Jugendalter

Hierbei wird untersucht, inwieweit sich Leistungsberechtigte und Nichtleistungsberechtigte hinsichtlich der Teilnahme an sozialen und kulturellen Aktivitäten unterscheiden, und ob eine „Partizipationslücke“ besteht, die auf eine Benachteiligung hinweist. Zudem wird untersucht, inwieweit sich Partizipationsunterschiede zwischen den betrachteten Gruppen und auf individueller Ebene im Zeitverlauf verändern und individuelle und haushaltsbezogene Merkmale die Teilnahme an förderfähigen Aktivitäten beeinflussen.

In dieser Analyse werden fünf prinzipiell förderfähige Aktivitäten betrachtet: *gemeinschaftliches Mittagessen* in Schulen oder Betreuungseinrichtungen, *eintägige Ausflüge und mehrtägige Fahrten*, *außerschulische Lernförderung* sowie *angeleitete, gruppenbezogene Aktivitäten in Kursen oder Vereinen*.

(2.) Kenntnis als zentrale Voraussetzung der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets

Um Erkenntnisse über eine mögliche Selektivität bei der Antragstellung bzw. Nutzung des Bildungs- und Teilhabepakets zu erhalten, werden die Determinanten der Kenntnis leistungsberechtigter Haushalte über den gesamten dreijährigen Befragungszeitraum untersucht. Welche leistungsberechtigten Haushalte sind gut informiert? Welche Gruppen weisen Informationslücken auf? Und können diese im Zeitverlauf abgebaut werden?

Zusätzlich wurde bereits im ersten Zwischenbericht die Nutzung verschiedener Informationsquellen beleuchtet, wobei auch nach unterschiedlichen Gruppen von Leistungsberechtigten differenziert wird (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014).

(3.) Antragstellung und Inanspruchnahme: Nutzung²⁴ der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket

Im Vordergrund steht hier die Frage, wer die Leistungsarten des Bildungs- und Teilhabepakets beantragt und auch tatsächlich in Anspruch genommen hat. Aufgrund des mehrjährigen Befragungszeitraumes lassen sich differenzierte Antragstellungs- und Nutzungsquoten ausweisen, die auch Veränderungen des individuellen Antragsverhaltens im Zeitraum 2011 bis 2014 berücksichtigen können.

²⁴ Die Implementationsstudie verwendet Inanspruchnahme als Oberbegriff für Antragstellung, Nutzung und Teilnahme an Leistungen (vgl. 1. Zwischenbericht, Begriffsklärungen in I.4.1). Entsprechend der Formulierung im Frageprogramm des PASS wird in der Auswertung der Befragungsdaten Antragstellung und Inanspruchnahme im Sinne tatsächlicher Nutzung unterschieden.

Neben den reinen Antragstellungs- und Nutzungsquoten steht im Mittelpunkt der Analyse auch die Frage nach hemmenden und fördernden Faktoren der Antragstellung/Nutzung. Daher werden immer auch die zentralen Einflussgrößen der Nutzung bzw. Nicht-Nutzung betrachtet und offen gelegt. Weitere Anhaltspunkte zu möglichen hemmenden Faktoren liefern zum einen die Analyse der individuellen Gründe der Nichtinanspruchnahme, die für alle leistungsberechtigten Haushalte ohne Antragstellung erhoben werden (siehe insbesondere Evaluation Bildung und Teilhabe 2015). Zum anderen können im Rahmen von PASS auch Gründe für die Nichtinanspruchnahme von bereits beantragten Leistungen für Bildung und Teilhabe analysiert werden (siehe v.a. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014).

Im Rahmen der Antragstellung und Nutzung des Bildungs- und Teilhabepakets wird ebenfalls der Frage nachgegangen, inwieweit durch das Bildungs- und Teilhabepaket neue Teilhabechancen eröffnet wurden. Eine Beantwortung dieser Frage ist auf der Grundlage von PASS jedoch nur näherungsweise möglich, v.a. weil die Motivlagen der Befragten für die Nutzung bzw. Nichtnutzung der Aktivitäten vor der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets nicht offengelegt werden können.

(4.) Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets aus der Sicht der Leistungsberechtigten

Eine Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets kann auf der Grundlage der Längsschnittbefragung von Leistungsberechtigten aus unterschiedlichen Blickwinkeln vorgenommen werden. Zum einen werden Verbesserungsvorschläge und Wünsche von den Leistungsberechtigten selbst erhoben. Diese beziehen sich dabei sowohl auf das Antragsverfahren wie auch auf mögliche Aktivitäten, die durch das Bildungs- und Teilhabepaket zusätzlich gefördert werden sollten (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014). Zum anderen werden die Leistungsberechtigten gebeten, das Bildungs- und Teilhabepaket anhand von mehreren vorgegebenen Aussagen zu bewerten, wobei zwischen Nutzer/innen und Nichtnutzer/innen unterschieden werden kann.

Die Fragestellungen wurden mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung auch bereits in den vorangegangenen Zwischenberichten untersucht (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014 und 2015). Zentrale Ergebnisse aus den früheren Analysen werden daher im Rahmen des Abschlussberichtes an verschiedenen Stellen wieder aufgegriffen.

II.1.2 Datengrundlage Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS)

Die nachfolgenden Analysen zur sozialen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen sowie zur Kenntnis, Antragstellung, Nutzung und Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets basieren auf dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS)“. In der Studie, die seit 2006 vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt wird, werden jährlich ungefähr 15.000 Personen in ca. 10.000 Haushalten befragt. Im Mittelpunkt stehen dabei die individuellen Zu- und Abgänge in den und aus dem Grundsicherungsbezug und ihre Determinanten, die materielle und soziale Lage von Leistungsempfängern sowie

die Evaluation von sozialpolitischen Maßnahmen. Aufgrund des besonderen Stichprobendesigns – Befragung von Grundsicherungsleistungsempfänger/innen und der Wohnbevölkerung – und eines breit angelegten Fragenspektrums können über die SGB-II-Forschung hinaus auch weiterreichende Forschungsfragen beantwortet werden. Die Datenbasis mit ihren derzeit verfügbaren acht Panelwellen hat sich daher als wichtige Quelle für die Arbeitsmarkt-, Sozialstaats- und Armutsforschung in Deutschland etabliert (Trappmann u.a. 2013; Trappmann u.a. 2010).

Für den vorliegenden Schlussbericht wurde die zum Zeitpunkt der Berichtslegung verfügbare 8. Welle der Längsschnittbefragung ausgewertet; somit beziehen sich die Daten auf die Befragungsjahre 2012 bis 2014.

Erhebungsinhalte zum Bildungs- und Teilhabepaket (Wellen 6-8: Befragungsjahre 2012-2014)

Im PASS werden sowohl Haushaltinhaltsinformationen als auch Informationen von einzelnen Haushaltsmitgliedern mittels eigener Fragebögen erhoben. Das Haushaltsinterview umfasst jene Themenbereiche, die den Haushalt insgesamt betreffen oder sich auf die Situation der Haushaltsmitglieder unter 15 Jahren beziehen. Im Personeninterview steht dagegen die persönliche Lebenssituation im Vordergrund (für einen detaillierten Überblick zu dem Frageprogramm vgl. Beste u.a. 2013).

Zunächst wird in jedem Haushalt das sogenannte Haushaltsinterview mit dem Haushaltsvorstand durchgeführt. Anschließend werden alle Mitglieder ab 15 Jahren im Haushalt mithilfe des Personenfragebogens interviewt. Die Interviews werden dabei entweder telefonisch (CATI) oder persönlich-mündlich (CAPI) durchgeführt. Für fremdsprachige Teilnehmer/innen besteht auch die Möglichkeit, auf Russisch oder Türkisch befragt zu werden.

Die relevanten Module zur Kenntnis, Inanspruchnahme und Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets und zur Sozialen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen sind Teil des Haushaltsfragebogens. Sie wurden im dreijährigen Befragungsverlauf nur geringfügig geändert.²⁵

Mit dem über drei Befragungswellen hinweg konstanten Fragebogenmodul „Soziale Teilhabe von Kindern und Jugendlichen“ wird für jedes Kind bzw. für jede/n Schüler/in unter 25 Jahren in den Befragungsjahren 2012-2014 erhoben, ob sie an den relevanten Bildungs- und Teilhabedimensionen partizipieren. Als relevante Teilhabedimensionen wird für jedes Haushaltsmitglied in der relevanten Altersgruppe über den Haushaltsvorstand die Teilnahme an einem warmen Mittagessen in Kita/Hort/Schule, an ein- oder mehrtägigen Ausflügen, an außerschulischer Nachhilfe oder an organisierten Aktivitäten wie Kursen oder der Mitgliedschaft in Vereinen erhoben. Diese Informationen werden zunächst für alle Kinder erhoben, so dass in den späteren Analysen die soziale

²⁵ Der Fragebogen der 8. Welle von IAB-PASS ist im Internet zum Download zugänglich: (Link: http://doku.iab.de/fdz/pass/Frageboegen_Deutsch_W8.zip). Die Fragen zum Bildungs- und Teilhabepaket finden sich im Haushaltsfragebogen, S.73 bis 112.. In den Zwischenberichten sind jeweils die Fragebögen für Welle 6 und 7 dokumentiert.

Teilhabe von Kindern und Jugendlichen aus grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalten mit jenen aus finanziell gesicherten Haushalten verglichen werden kann.

Als zentrale Aspekte für die Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets werden in allen drei Wellen die Kenntnis sowie die Antragstellung und Nutzung der Förderleistungen seit der Einführung im Jahr 2011 erfasst. Wiederholt befragte Haushalte werden jeweils zu dem Zeitraum seit dem letzten Interview befragt.²⁶

Die Informationen zum Antrags- und Nutzungsverhalten für grundsätzlich Leistungsrechtige (Kind/Schülerinnen und Schüler unter 25 Jahren in Haushalten mit Bezug von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Wohngeld oder Kinderzuschlag) werden einzeln für die folgenden sechs Leistungsarten erhoben²⁷: *gemeinsame Mittagsverpflegung, ein- und mehrtägige Ausflüge und Fahrten, Lernförderung, Schülerbeförderung, soziokulturelle Teilhabe*. Die Leistungsart *persönlicher Schulbedarf* wird in PASS nicht eigens abgefragt, da diese an Bedarfsgemeinschaften gemäß SGB II, in denen Schüler leben, antragsfrei als Pauschalbetrag zusammen mit den Regelleistungen ausgezahlt wird.

Um eine Bewertung aus Sicht der Leistungsberechtigten zu erhalten, wurden in Welle 6 (2012) Anregungen und Vorschläge zur Verbesserung der Antragstellung und zu weiteren Angeboten, die im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets gefördert werden sollten, erhoben. In der siebten und achten Befragungswellen wurden den Leistungsberechtigten zur Bewertung anstelle dessen vier Aussagen zum Bildungs- und Teilhabepaket vorgelegt.

Grundgesamtheit und Untersuchungspopulation (Wellen 6 - 8: Befragungsjahre 2012-2014)

Die nachfolgenden Analysen stützen sich auf Daten aus allen drei Erhebungswellen. Je nach Fragestellung werden jeweils die Querschnittsbetrachtungen (insbesondere der achten Welle) herangezogen, aber auch Informationen aus allen Erhebungswellen für Längsschnittdaten genutzt. Die Merkmale der Untersuchungspopulation werden im Folgenden kurz beschrieben (für Welle 6 und Welle 7 siehe auch ausführlicher Evaluation Bildung und Teilhabe 2014 und 2015).

Die Erhebungszeiträume erstreckten sich jeweils von Februar bis September eines Befragungsjahres. In Welle 6 (2012) wurden insgesamt 14.619 Personen ab dem 15. Lebensjahr in 9.513 Haushalten befragt (Berg u.a. 2013: 19ff.). In Welle 7 (2013) wurden insgesamt 14.449 Personen ab 15 Jahren in 9.509 Haushalten interviewt (Berg u.a. 2014). Und für Welle 8 (Befragungsjahr 2014) konnten Informationen von 13.460 Personen in 8.998 Haushalten erhoben werden (Berg u.a. 2015). Insgesamt haben 6.625 Haushalte zu allen drei Zeitpunkten an der PASS-Studie teilgenommen.

²⁶ Siehe ausführlicher 2. Zwischenbericht Kapitel IV.1.2 (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015).

²⁷ Siehe ausführlicher 1. Zwischenbericht Abschnitt IV.6.1 (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014).

Tab. II.1-1: Fallzahlen zur Leistungsberechtigung – Haushalte mit Kindern und Kinder/Jugendliche im BuT-Alter (Welle 6 – 8)

	Welle 8	Welle 7	Welle 6
Haushalte mit Kindern/Jugendliche im BuT-Alter			
insgesamt	2705	3005	3101
nicht leistungsberechtigt	1204	1306	1321
leistungsberechtigt	1501	1699	1780
Kinder/Jugendliche im BuT-Alter			
insgesamt	4525	5052	5.222
nicht leistungsberechtigt	1927	2098	2219
leistungsberechtigt	2598	2954	3103

Quelle: PASS 6. bis 8. Welle; eigene Berechnungen

An allen drei Erhebungswellen nahmen insgesamt 1.782 leistungsberechtigte und nicht-leistungsberechtigte Haushalte mit Kindern und Jugendlichen teil (Panelpopulation). Aus diesen Haushalten liegen von drei Erhebungswellen für insgesamt 2922 Kinder und Jugendliche in der relevanten Altersgruppe Informationen vor. Innerhalb dieser Panelpopulation waren zu mindestens einen Zeitpunkt 1.046 Haushalte mit 1.749 Kindern und Jugendlichen BuT-leistungsberechtigt (vgl. Tabelle II.1-2).

Tab. II.1-2: Anzahl der Haushalte und Kinder/Jugendliche bei Längsschnittbetrachtung - differenziert nach Leistungsberechtigung (Welle 6 – 8)

	An drei Wellen teilgenommen (Panelpopulation)	An genau zwei Wellen teilgenommen	An genau einer Welle teilgenommen
<i>Haushalte mit Kindern/Jugendlichen im BuT-Alter</i>			
insgesamt	1782	1072	1321
Mind. 1x leistungsberechtigt	1046	739	918
Nie leistungsberechtigt	736	333	403
<i>Kinder/Jugendliche im BuT-Alter</i>			
insgesamt	2922	1895	2243
Mind. 1x leistungsberechtigt	1749	1333	1583
Nie leistungsberechtigt	1173	562	660

Quelle: PASS 6. bis 8. Welle; eigene Berechnungen

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 Leistung bezogen haben: Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Kinderzuschlag oder Sozialhilfe nach SGB XII. Die Gruppe der Leistungsberechtigten gemäß § 2 Asylbewerberleistungsgesetz wird aufgrund des Stichprobendesigns von PASS und der dadurch zu erwartenden geringen Fallzahlen in PASS nicht explizit erfasst²⁸.

²⁸ 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.

Tab. II.1-3: Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – (haushalts-)strukturelle Merkmale

	Welle 8				Welle 7		Welle 6	
	Insgesamt		BuT-Anspruch		Insgesamt	BuT-Anspruch	Insgesamt	BuT-Anspruch
	Anzahl	%	Anzahl	%	%	%	%	%
<i>Region</i>								
West	3466	83,1	1949	78,2	83,8	76,2	84,0	76,9
Ost	1059	16,9	649	21,8	16,2	23,8	16,0	23,1
<i>Haushaltstyp</i>								
Paarhaushalt	2865	81,3	1342	59,9	82,5	60,1	80,7	58,7
Alleinerziehende	1359	15,1	1066	36,4	14,0	35,5	14,9	35,3
Sonstiger Haushaltstyp	301	3,6	190	3,7	3,4	4,4	4,4	6,0
<i>Sozialhilfe</i>								
	Seit 2013				Seit 2012		Seit 2011	
Nein	4291	97,8	2364	90,3	98,1	91,8	97,4	89,1
Ja	234	2,2	234	9,7	1,9	8,2	2,6	10,9
<i>Wohngeld/ Kinderzuschlag</i>								
	Seit 2013				Seit 2012		Seit 2011	
Nein	3979	92,4	2052	66,5	91,6	63,4	91,5	64,7
Ja	546	7,6	546	33,5	8,4	36,6	8,5	35,3
<i>ALG-II-Bezug</i>								
	Seit 2013				Seit 2012		Seit 2011	
Nein	2334	84,5	414	31,4	84,4	33,6	84,0	33,2
Ja	2181	15,5	2181	68,6	15,2	66,4	16,0	66,8
<i>Haushaltseinkommen</i>								
Unteres Einkommensquintil	2137	23,2	1839	67,1	23,4	61,0	24,5	60,1
Obere Einkommensquintile	2352	76,8	751	32,9	76,6	39,0	75,5	39,9
Insgesamt	4525	100	2598	100	100	100	100	100

Quelle: PASS 6. – 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Die Untersuchungspopulation der Leistungsberechtigten umfasst in Welle 8 insgesamt 1.501 Haushalte, in denen 2.598 potenziell leistungsberechtigte Kinder leben. In insgesamt 2.705 der PASS-Haushalte lebten zum Befragungszeitpunkt der 8. Welle 4.525 Kinder und Jugendliche bzw. Schüler/innen unter 25 Jahren. Damit nimmt die Fallzahl der grundsätzlich leistungsberechtigten und nichtleistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen im Zeitverlauf etwas ab (vgl. Fallzahlen Welle 6 und 7 in Tabelle II.1-1).

Die Tabellen II.1-3 und II.1-4 geben auf der Basis des Querschnitts von Welle 8 einen Überblick zu den wichtigsten soziodemographischen Merkmalen der Untersuchungspopulation auf Personenebene, differenziert nach strukturellen Merkmalen sowie nach Merkmalen des Kindes und der Eltern. Für die vorangegangenen Wellen werden jeweils die Anteilswerte berichtet (detaillierte Fallzahlen in der 6. und 7. Welle siehe Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 278ff.).

Die Angaben über die Merkmale der Kinder und Jugendlichen (z.B. Alter oder Geschlecht) wurden wie in den vorangegangenen Berichten 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.

Tab. II.1-4: Untersuchungspopulation (Kinder und Jugendliche unter 25 Jahre) – Merkmale des Kindes und der Eltern

	Welle 8				Welle 7		Welle 6	
	Insgesamt		BuT-Anspruch		Insge- samt	BuT- An- spruch	Insge- samt	BuT- An- spruch
	Anzahl	%	Anzahl	%	%	%	%	%
<i>Altersgruppe (a)</i>								
Unter 8 Jahre	1853	36,4	1195	46,8	34,2	46,0	46,0	46,5
8 bis unter 13 Jahre	1129	27,3	636	25,4	29,3	28,9	28,9	27,9
13 bis unter 16 Jahre	785	20,9	396	18,0	18,3	15,0	15,0	14,1
16 bis unter 25 Jahre	758	15,4	371	9,8	18,1	10,1	10,1	11,5
<i>Geschlecht</i>								
Männlich	2350	52,9	1350	50,9	51,8	49,4	51,2	48,8
Weiblich	2175	47,1	1248	49,1	48,2	50,6	48,8	51,2
<i>Betreuung Kita/ Schulkind</i>								
Keine Betreuung	517	10,4	367	14,1	9,5	14,0	11,6	15,8
In Betreuung	3752	89,6	2105	85,9	90,5	86,0	88,4	84,2
<i>Migrationshintergrund des Kindes</i>								
Nein	3204	82,3	1621	66,8	80,3	66,5	77,9	61,2
Ja	1321	17,7	977	33,2	19,7	33,5	22,1	38,8
<i>Deutschkenntnisse der Eltern (a)</i>								
Gering	41	0,2	40	0,8	0,3	0,8	0,4	1,0
Zufriedenstellend	226	2,1	190	5,9	2,7	6,8	3,0	8,0
(Sehr) gut	734	8,4	565	21,2	9,0	22,4	11,3	24,6
Muttersprache	3417	89,3	1742	72,2	88,0	70,0	85,4	66,4
<i>Bildungsniveau der Eltern (a)</i>								
Ohne/Niedrig	1226	16,6	954	39,1	18,8	38,5	19,2	41,0
Mittel	1535	51,4	877	31,1	30,8	33,0	30,3	28,6
Hoch	1669	51,4	718	29,0	48,9	27,0	49,4	29,5
Unbekannt	95	1,5	49	0,8	1,5	1,5	1,2	1,0
Insgesamt	4525	100	2598	100	100	100	100	100

Quelle: PASS 6. – 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

II.2 Soziale Stratifizierung von förderfähigen Aktivitäten im zeitlichen Verlauf

Außerunterrichtliche Aktivitäten von Schulen wie auch nicht schulgebundene, organisierte Angebote im Bereich Bildung, Kultur und Sport sind für Heranwachsende wichtige soziale Erfahrungsräume. In der wissenschaftlichen Literatur wird die These vertreten, dass vor allem gemeinschaftliche Aktivitäten sowohl die sozialen Beziehungen zu Gleichaltrigen und das Gefühl der Zugehörigkeit, als auch die Entwicklung der persönlichen Identität positiv beeinflussen können (Oswald 2008). Allerdings sind die Beteiligungschancen an diesen Aktivitäten sozial ungleich verteilt. Studien zu diesem Thema haben wiederholt nachgewiesen, dass Kinder und Jugendliche aus Familien mit geringem Einkommen im Vergleich zu ihren Altersgenossen aus finanziell besser abgesicherten Familien unterdurchschnittlich an solchen Aktivitäten partizipieren²⁹ (Hille/Arnold/Schupp 2014, Mahoney u.a. 2005, Schmiade/Spieß 2010, Weininger/Lareau/Conley 2015). Wie Kinder und Jugendliche fehlende Partizipationsmöglichkeiten erleben und bewältigen, zeigen qualitative Studien. Kein Geld zu haben, um sich an sozialen Aktivitäten von Gleichaltrigen oder an Schulausflügen zu beteiligen, zählt beispielsweise zu den Hauptsorgen von Kindern aus Familien mit unzureichendem Einkommen (Attree 2006, Ridge 2009).

Die im Jahr 2011 implementierten Leistungen zur Förderung von Bildung und Teilhabe stellen zweckgebundene Mittel zur Verfügung, um finanziell bedingte Zugangshürden bei einer festgelegten Auswahl von Aktivitäten zu kompensieren und altersspezifische Bedarfe von Heranwachsenden aus finanziell hilfebedürftigen Familien besser abzudecken. In welchem Ausmaß bei den förderfähigen Aktivitäten Partizipationsnachteile bestehen und wie sich diese im zeitlichen Verlauf entwickeln, ist deshalb ein Thema der Begleitforschung zur Implementation von Bildungs- und Teilhabeleistungen.

Im Folgenden wird die soziale Stratifizierung der Teilnahme von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen an einer *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung*, an *Ausflügen* oder *Fahrten* von Schulen und Betreuungseinrichtungen, an der Nutzung einer *außerschulischen Lernförderung* und an der Beteiligung an nicht schulgebundenen, angeleiteten sportlichen und kulturellen Aktivitäten betrachtet. Dazu werden die Teilnahmequoten von Kindern aus Familien, die Sozialleistungen erhalten, die grundsätzlich zu Bildungs- und Teilhabeleistungen berechtigen³⁰, mit den Quoten von Kindern aus Familien ohne Bezug von entsprechenden Sozialleistungen verglichen. Theoretische Vorüberlegungen zu den Bestimmungsgründen weisen in Richtung von drei Faktorenbündeln: Finanzierbarkeit, Erwünschtheit und Verfügbarkeit entsprechender Angebote gelten in der Forschungsliteratur als grundlegende Faktoren, die eine Teilnah-

²⁹ Der Begriff Partizipation meint im vorliegenden Zusammenhang die aktive Teilnahme an freizeit- und bildungsorientierten Aktivitäten, die teilweise auch die Mitwirkung in Institutionen (bspw. Vereine) ermöglicht. In der einschlägigen Literatur wird der Begriff z.T. spezifischer definiert (vgl. von Schwanenflügel 2015).

³⁰ Im Datenbestand PASS wird der Bezug von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe sowie Wohngeld und Kinderzuschlag erfasst, nicht jedoch der Bezug von Renteleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

me an bildungsfördernden und soziokulturellen Aktivitäten beeinflussen (Achatz/Wenzig 2015, Mahoney u.a. 2005: 13 ff.). Erstens begrenzt die familiäre Ressourcenausstattung die Möglichkeiten, direkte und indirekte Kosten für die Teilnahme an sozialen, kulturellen und bildungsbezogenen Angeboten für Kinder und Jugendliche zu übernehmen. Neben den Kosten bspw. für Fahrten, Kurse oder Sportausrüstungen können hier auch zeitliche Restriktionen der Eltern eine Rolle spielen. Die Förderleistungen für Bildung und Teilhabe setzen hier an, indem sie betroffenen Familien mehr Spielraum geben, soziokulturelle Aktivitäten ihrer Kinder zu finanzieren. Zweitens sind vor allem für die Teilnahme an soziokulturellen und bildungsfördernden Aktivitäten auch kulturelle und bildungsbezogene Orientierungen und Erziehungspraktiken von Bedeutung. Die Teilnahme an bestimmten Aktivitäten muss also nicht nur finanzierbar, sondern von Eltern und Kindern auch gewünscht sein. Ein Beispiel ist die Mittagsverpflegung, die von manchen Familien aus ganz unterschiedlichen Gründen bevorzugt zu Hause eingenommen wird (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 237 f.) Und drittens steht die Nutzung von gewünschten Angeboten mit regional und sozialräumlich unterschiedlichen Gelegenheitsstrukturen und Zugängen zu Angeboten der öffentlichen Vorsorge im Bereich Bildung, Kultur oder der Verkehrsanbindung des Wohnorts in Zusammenhang (vgl. Kemper/Weishaupt 2011).

Der erste Zwischenbericht enthält eine deskriptive Analyse der Partizipationsunterschiede zwischen Kindern und Jugendlichen aus Familien mit unzureichendem Einkommen und finanziell besser Abgesicherten auf der Grundlage der sechsten Welle von PASS (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 166 ff). Wie gezeigt, bestehen im Jahr 2012 bei vier der fünf hier untersuchten Aktivitäten – mit Ausnahme der *Lernförderung* – statistisch signifikante Teilnahmeunterschiede zwischen den beiden Gruppen. Die Prozentpunktdifferenzen variieren ohne Kontrolle weiterer Einflussgrößen zwischen einem Teilnahmevorsprung der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen bei der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* in Höhe von 13 Prozentpunkten und einem Teilnahmerückstand von rund -31 Prozentpunkten gegenüber den nichtleistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen bei *angeleiteten soziokulturellen Aktivitäten* (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 169). Wird in multivariaten Modellschätzungen nach weiteren einflussreichen Merkmalen kontrolliert, dann bestätigen sich statistisch bedeutsame Partizipationsnachteile von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit Sozialleistungsbezug bei *mehrtägigen Fahrten* und bei angeleiteten *soziokulturellen Aktivitäten*, während die Unterschiede bei der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* und bei den *Tagesausflügen* auf den Einfluss der zusätzlich berücksichtigten Merkmale zurückzuführen sind.

Darüber hinaus haben die Modellschätzungen weitere relevante Assoziationen aufgedeckt (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 196). Erstens wirken Ganztagsschulen und ganztägige Betreuungseinrichtungen teilweise als egalisierende Institutionen: In beiden Subgruppen haben Kinder, die diese Institutionen besuchen, eine höhere Wahrscheinlichkeit, an einer *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* teilzunehmen, als ihre Altersgenossen in anderen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen. In der Sub-

gruppe der Kinder aus Familien mit Sozialleistungsbezug ist der Zusammenhang mit dem Besuch von Ganztageseinrichtungen auch bei den *Tagesausflügen* festzustellen. Zweitens weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die Teilnahme an angeleiteten soziokulturellen Aktivitäten nicht vorrangig eine Frage des Geldes ist, sondern dass der Bildungshintergrund und die bildungs- und freizeitbezogenen Orientierungen im Elternhaus hier als treibende oder hemmende Kräfte wirken. Drittens steigert ein höheres Pro-Kopf-Einkommen des Haushalts in der Subgruppe der Sozialleistungsbezieher/innen sowohl die Wahrscheinlichkeit der Kinder und Jugendlichen, an einer bezahlten *Lernförderung* als auch an *Tagesausflügen* und *Klassenfahrten* teilzunehmen. Da eine Beteiligung an diesen Aktivitäten im Unterschied zur *soziokulturellen Teilhabe* mit dem verfügbaren Haushaltseinkommen zusammenhängt, könnte hier eine finanzielle Förderung am besten greifen. Dass das verfügbare Haushaltseinkommen die Teilnahmewahrscheinlichkeit bei den genannten Aktivitäten beeinflusst, obwohl sie durch Bildungs- und Teilhabeleistungen prinzipiell förderfähig sind, hat mehrere Gründe. Zum einen geht aus den aktuellen Ergebnissen zur Inanspruchnahme von *Lernförderung* als BuT-Leistung hervor, dass Eltern die Kosten dafür teilweise selbst tragen, wenn ein BuT-Antrag abgelehnt wurde (vgl. Kapitel III.6.2 ff). Zudem werden Bildungs- und Teilhabeleistungen von den grundsätzlich Berechtigten zum Teil nicht genutzt, weil die Fördermöglichkeiten bzw. -voraussetzungen nicht bekannt sind. Zudem wird auf eine Förderung manchmal bewusst verzichtet, wenn der damit verbundene Aufwand den erwarteten Nutzen aufgrund einer geringen Förderhöhe übersteigt.

Tab. II.2: Partizipationsunterschiede im Zeitverlauf (Prozentpunktdifferenz Leistungsberechtigte – Nichtleistungsberechtigte)

	Zeitpunkt	Teilnahmequoten (%)		Prozentpunktdifferenz (II-I)
		Ohne Sozialleistungsbezug (I)	Mit Sozialleistungsbezug (II)	
Mittagsverpflegung	t1	37,3	50,6	13,3
	t2	39,8	52,0	12,2
	t3	41,5	55,0	13,5
Lernförderung	t1	13,2	10,7	-2,5
	t2	12,2	10,1	-2,1
	t3	12,8	12,4	-0,4
Tagesausflüge	t1	92,5	87,6	-4,9
	t2	91,0	86,9	-4,1
	t3	92,0	84,4	-7,6
Klassenfahrten	t1	68,3	57,4	-10,9
	t2	70,2	54,9	-15,3
	t3	69,4	55,3	-14,1
Soziokulturelle Aktivitäten	t1	64,7	33,7	-30,7
	t2	67,2	40,2	-27
	t3	68,1	42,2	-25,9

Quelle: PASS, 6. bis 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte; t1 = Welle 6, t2 = Welle 7; t3 = Welle 8

Die Frage nach der sozialen Stratifizierung der Beteiligung an den hier untersuchten Aktivitäten wird auf der Grundlage der letzten drei Wellen von PASS erneut aufgegriffen, um die Entwicklung der Beteiligungsquoten im Zeitverlauf verfolgen zu können. Tabelle II.2 zeigt die jährlichen Teilnahmequoten von Kindern und Jugendlichen aus Familien, die Sozialleistungen beziehen, die grundsätzlich zu Bildungs- und Teilhabeleistungen berechtigen (Subgruppe II) und von Kindern aus Familien ohne Sozialleistungsbezug (Subgruppe I). Die letzte Spalte gibt die jeweilige Prozentpunktdifferenz in den Jahren 2012 bis 2014 (Zeitpunkte t1 bis t3) wieder.

Auch zu den späteren Erhebungszeitpunkten besteht bei der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* ein statistisch signifikanter Teilnahmevorsprung von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit Sozialleistungsbezug, der annähernd dem Ausmaß der sechsten Welle von PASS entspricht. Gleiches gilt für den Teilnehmerückstand bei *Tagesausflügen* und *Klassenfahrten* und für die sehr geringe, nicht signifikante Differenz bei der *Lernförderung*.

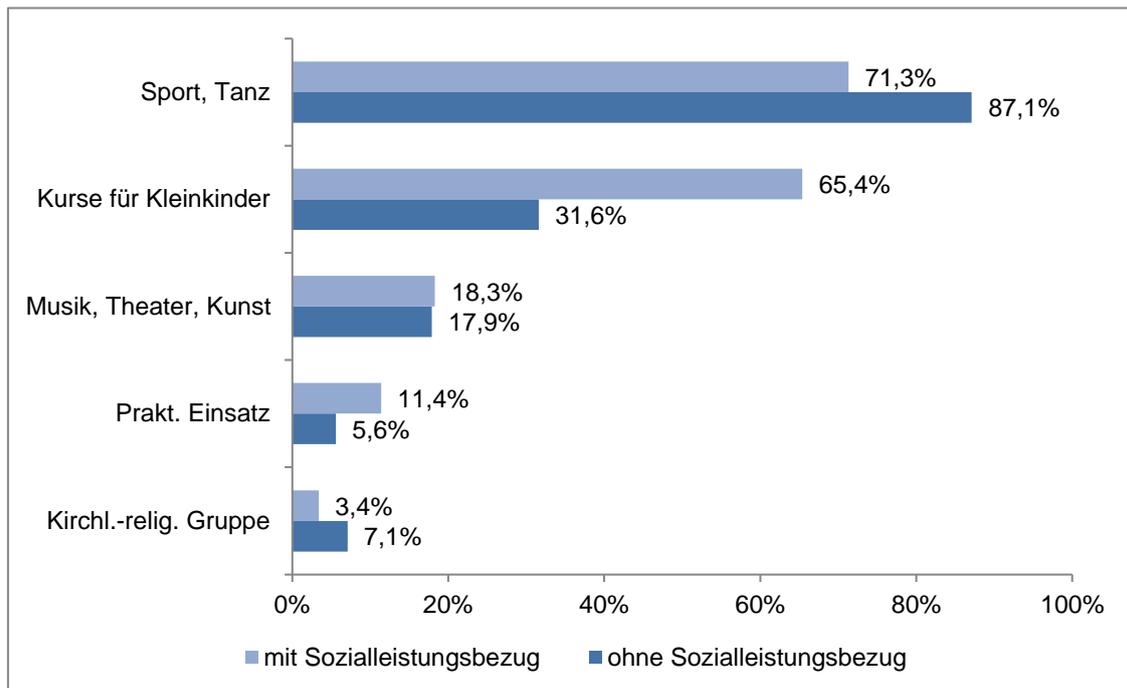
Im zeitlichen Verlauf sind zwar tendenzielle Veränderungen zwischen den Wellen zu erkennen. Bei *Tagesausflügen* und *Klassenfahrten* erhöht sich der Teilnehmerückstand der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen geringfügig, bei der *Lernförderung* zeichnet sich eine schwache Angleichung ab. Diese Veränderungen über die Zeit sind jedoch nicht statistisch bedeutsam. Die Entwicklung der Beteiligungsquoten bei angeleiteten Aktivitäten der *soziokulturellen Teilhabe* bildet hier die einzige Ausnahme. In der Subgruppe der Kinder aus Familien mit Sozialleistungsbezug erhöht sich die Beteiligungsquote zunächst signifikant von etwa 34 Prozent im Jahr 2012 auf 40 Prozent im Jahr 2013. Ein Jahr später steigt die Beteiligungsquote aber nur noch um 2 Prozentpunkte auf 42 Prozent an. In der Vergleichsgruppe findet ebenfalls ein geringerer, jedoch statistisch nicht signifikanter Anstieg statt. Daraus resultiert zwar im Jahr 2014 eine tendenzielle Annäherung des Partizipationsabstands zwischen den beiden Subgruppen. Der Partizipationsrückstand von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit Sozialleistungsbezug ist mit 26 Prozentpunkten aber immer noch deutlich höher als bei den anderen Aktivitäten.

Wird die Teilnahme an angeleiteten Aktivitäten nach Art der Aktivität aufgeschlüsselt, finden sich sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede in den Partizipationsmustern. Im Rahmen der Erhebung wurden die möglichen Beteiligungsarten über die Kategorien Sport/Tanz, Musik/Theater/Kunst, praktischer Einsatz/Helfertätigkeit, kirchlich/religiös orientierte Gruppen, Kurse für Kleinkinder und die Mitgliedschaft in politisch-gesellschaftlich orientierten Gruppen erfasst. Aufgrund der geringen Fallzahlen beim politisch-gesellschaftlichen Engagement werden in der folgenden Abbildung II.2 lediglich die Partizipationsunterschiede bei den übrigen Aktivitäten auf der Grundlage des Querschnitts der achten Welle von PASS gezeigt. Im Querschnittsvergleich der drei Wellen variieren die Beteiligungsquoten nur gering.

Von den Kindern und Jugendlichen, die sich in ihrer Freizeit an angeleiteten Aktivitäten beteiligen, sind beide Vergleichsgruppen in annähernd gleichem Ausmaß (etwa 18

Prozent) im musisch-kreativen Bereich aktiv³¹. In geringem Umfang beteiligen sich 3 Prozent der Heranwachsenden aus Familien mit Sozialleistungsbezug und 7 Prozent der finanziell besser Abgesicherten an Gruppenaktivitäten, die von Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften organisiert werden. Auch Aktivitäten mit praktischem Einsatz in Organisationen wie Feuerwehr, Rettungsschwimmer oder Pfadfinder finden bei Kindern aus Familien mit geringem Einkommen (11 Prozent) und auch bei Kindern aus der Vergleichsgruppe (6 Prozent) eher weniger Anklang.

Abb. II.2: Partizipationsunterschiede nach Art der Aktivität (Querschnitt 2014)



Quelle: PASS, Welle 8, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Ein deutlich größeres Engagement besteht bei sportlichen Aktivitäten. Die Beteiligungsquote liegt hier allerdings bei Kindern aus Familien mit geringem Einkommen mit 71 Prozent deutlich und statistisch signifikant unter der Quote von 87 Prozent bei der Vergleichsgruppe. Ausgeprägte signifikante Partizipationsunterschiede bestehen zudem bei den Kursen für Kleinkinder, die von 65 Prozent der Kinder aus einkommensschwachen Familien und etwa 32 Prozent der Kinder aus der Vergleichsgruppe wahrgenommen werden. Allerdings basieren die Anteilswerte auf geringen Fallzahlen (60 Kinder aus Familien mit Sozialleistungsbezug, 86 Kinder aus Familien ohne Sozialleistungsbezug) und die Konfidenzintervalle der Quoten sind sehr breit, d.h. die geschätzten Anteilswerte sind wenig präzise. Insofern reichen die Befunde hier nicht aus, um auf eine deutlich höhere frühkindliche Beteiligung in Leistungsbezieherfamilien zu schließen.

³¹ Bei dieser Frage konnten mehrere Antwortkategorien angegeben werden. Die Prozentuierungsbasis für die einzelnen Kategorien sind alle unter 18-Jährigen, die gegenwärtig an angeleiteten Aktivitäten in einem Verein oder Gruppe teilnehmen. Lediglich die Anteilswerte bei Kursen für Kleinkinder beziehen sich auf unter 4-Jährige.

Zwischenfazit

Über den betrachteten Zeitraum hinweg sind nur geringe Veränderungen der Teilnahmequoten von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit Sozialleistungsbezug und solchen ohne Sozialleistungsbezug festzustellen. Soweit statistisch bedeutsame Partizipationsunterschiede zwischen den beiden Gruppen vorhanden sind, bestehen diese in annähernd gleichem Ausmaß fort. Aus diesem Grund wurden hier die multivariaten Analysen zu den Bestimmungsgründen der gruppenspezifischen Teilnahme an förderfähigen Aktivitäten aus dem ersten Zwischenbericht nicht erneut repliziert.

Die Entwicklung der Teilnahme an angeleiteten, gruppenorientierten Aktivitäten bildet hier die einzige Ausnahme. Hier zeichnet sich vor allem bei Kindern aus Familien mit Sozialleistungsbezug zwischen dem ersten und zweiten Messzeitpunkt ein deutlicher Zuwachs der Teilnahmequote ab, entsprechend verringert sich der Partizipationsabstand zur Vergleichsgruppe. Vom zweiten zum dritten Messzeitpunkt erhöht sich aber die Quote nur noch geringfügig. Nach einem anfänglichen Aktivierungsschub scheint sich die positive Entwicklung nicht weiter fortzusetzen. Im zeitlich entsprechenden Querschnittsvergleich der aktuellen Nutzung von Fördermitteln aus dem Bildungs- und Teilhabepaket ist eine konstante Nutzungsquote für diese Aktivitäten in den Jahren 2013 und 2014 erkennbar (vgl. Abb. II.3-8). Es ist denkbar, dass die Möglichkeit einer finanziellen Förderung bei grundsätzlich leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen anfänglich zu einer verstärkten Teilnahme an förderfähigen Aktivitäten geführt hat, die aber nicht über längere Zeiträume aufrechterhalten wurde, bspw. weil sich Interessen geändert haben oder weil Aktivitäten wie Kursteilnahmen von vorneherein zeitlich begrenzt waren.

II.3 Kenntnis, Antragstellung und Nutzung von BuT-Leistungen im Zeitraum 2011-2014

II.3.1 Entwicklung des Kenntnisstandes im Zeitraum 2011-2014

Studien zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen zeigen, dass es Personen gibt, die Unterstützung bedürfen und auch die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, jedoch die ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch nehmen (zum Ausmaß und Ursachen der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe/ALG II siehe z.B. Becker/Hauser 2005; Wilde/Kubis 2005; Bruckmeier/Wiemers 2010).

Als mögliche Ursachen(komplexe) für die Nichtinanspruchnahme treten in den oben genannten empirischen Studien insbesondere eine geringe Anspruchshöhe, tatsächliche und vermutete bürokratische Hürden oder Stigmatisierungängste in den Vordergrund. Noch bevor diese Aspekte in einem Abwägungsprozess zum Tragen kommen, muss der Leistungsberechtigte jedoch zunächst die Leistung und ihre Anspruchsregelungen kennen. Die Kenntnis ist demnach die Grundvoraussetzung für eine Inanspruchnahme. Dies unterstützen beispielsweise Analysen auf der Basis des Niedrigeinkommenspanels NIEP: Sie zeigen, dass neben einer geringen Anspruchshöhe

auch die fehlende Kenntnis und die falsche Information über einzelne Anspruchsvoraussetzungen zur Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen führen (Mika 2006; Becker/Hauser 2005).

Im Falle von spezifischen Leistungen – dazu zählen auch die spezifischen Bildungs- und Teilhabebedarfe von Kindern und Jugendlichen sowie jungen Erwachsenen – wird der Kenntnis eine noch stärkere Bedeutung zugesprochen als bei allgemeinen Sozialleistungen, da hier zusätzliches Wissen zu den Anspruchsvoraussetzungen notwendig ist (vgl. van Oorscot 1991; Daponte u.a. 1999).

Im Folgenden wird daher die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets als zentrale Voraussetzung der Inanspruchnahme genauer beleuchtet.

Die Kenntnis wird in der PASS-Befragung im Rahmen des Haushaltsinterviews regelmäßig abgefragt und somit vom Haushaltsvorstand erhoben. Daher beziehen sich die nachfolgenden Auswertungen auf Haushalte insgesamt (und nicht auf einzelne Haushaltsmitglieder), in denen die leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen sowie jungen Erwachsenen vor Vollendung des 25. Lebensjahres leben.

Aufgrund des Längsschnittcharakters von PASS werden in der siebten und achten Welle nur jene Haushalte zum Kenntnisstand befragt, die im jeweiligen Befragungsjahr entweder 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.

In den vorangegangenen Zwischenberichten wurde die Kenntnis als Grundvoraussetzung der Inanspruchnahme bereits eingehend untersucht und erste Veränderungen im Zeitverlauf betrachtet. Ziel dabei war es, Erkenntnisse zur möglichen Selektivität bei der Antragstellung bzw. Inanspruchnahme zu liefern. Des Weiteren wurde analysiert, ob sich bestimmte Gruppen von leistungsberechtigten Haushalten in ihrem Informationsgrad unterscheiden und ob anfängliche Informationsdefizite im Zeitverlauf abgebaut werden konnten.

Um ein Gesamtbild zum Kenntnisstand der leistungsberechtigten Haushalte zu erhalten, werden im Rahmen des Abschlussberichts nun die wichtigsten Ergebnisse aus den Zwischenberichten zusammengefasst und um aktuelle Analysen auf der Grundlage der achten Befragungswelle erweitert.

Im Mittelpunkt der Analyse stehen folgende (haushalts-)strukturelle Merkmale, die den Kenntnisstand beeinflussen können: die Lebensform und Haushaltszusammensetzung, die Region, das formale Bildungsniveau und der Migrationshintergrund bzw. Sprachkenntnisse sowie die Rechtskreiszugehörigkeit. Diese wurden jeweils in allen drei Querschnittsanalysen als erklärende Merkmale herangezogen, um auch mögliche Veränderungen im Zeitverlauf betrachten zu können:

Hinsichtlich der Lebensform wurde in den Analysen zwischen Paarfamilie und Alleinerziehenden unterschieden. In Bezug zur Haushaltszusammensetzung wurde betrachtet, ob ein Schulkind im Haushalt lebt. Dieser Aspekt zielt auf die größere Relevanz und

den Nutzen des Bildungs- und Teilhabepaketes für Familien mit Schulkindern ab, da mehr und kostenintensivere Leistungsarten für diese Gruppe verfügbar sind. Es kann also angenommen werden, dass diese Gruppe besser informiert ist. Alleinerziehende können als wichtige familienpolitische Gruppe angesehen werden, die bei der Einführung neuer sozialpolitischer Leistungen häufig gezielt informiert und über Anspruchsvoraussetzungen aufgeklärt wird. Zusätzlich wird als strukturelles Merkmal die Region (Ost-West) betrachtet, die in der multivariaten Analyse als Kontrollmerkmal einbezogen werden soll.

Des Weiteren wurden das formale Bildungsniveau (gemessen am höchsten Bildungsabschluss im Haushalt), der Migrationshintergrund sowie die Deutschkenntnisse im Haushalt herangezogen. Hinsichtlich der formalen Bildung wird vermutet, dass der Informationsgrad mit dem Bildungsniveau steigt, da das Bildungsniveau und das Bewusstsein bzgl. individueller Rechtsansprüche positiv korreliert sind. Schlechtere Deutschkenntnisse – so die Annahme – können den Informationszugang und die Quellen einschränken und können daher eher ein Hemmnis darstellen, sich umfassend über die Leistungen und ihre rechtlichen Regelungen zu informieren.

Ebenfalls sollte untersucht werden, ob leistungsberechtigte Haushalte in Abhängigkeit des jeweiligen Rechtskreises einen unterschiedlichen Kenntnisstand aufweisen. So könnte eine unterschiedliche Informationspolitik der verschiedenen Sozialleistungsträger bei der Implementation des Bildungs- und Teilhabepaketes den Kenntnisstand beeinflussen, was beispielsweise das gesetzlich verankerte Hinwirkungsgebot im SGB II (§ 4 Abs. 2 SGB II) nahe legt (siehe auch Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 91ff).

Deskriptive Analysen zeigen, dass etwa ein Jahr nach der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes dessen Bekanntheitsgrad unter den leistungsberechtigten Haushalten mit einer Quote von 74 Prozent zwar bereits hoch war, aber noch steigerungsfähig (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 197ff.). Im darauffolgenden Jahr 2013 stieg die Quote auf 84 Prozent an (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 280). Im Befragungsjahr 2014 – also drei Jahre nach der Einführung – liegt die Kenntnisquote für leistungsberechtigte Haushalte bei nunmehr 87 Prozent. Demnach hat sich die Quote innerhalb der leistungsberechtigten Haushalte von 2013 auf 2014 stabilisiert und seit dem ersten Befragungszeitpunkt ein Jahr nach der Einführung auch signifikant erhöht. Des Weiteren ist feststellbar, dass drei Jahre nach Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes die leistungsberechtigten Haushalte keinen Wissensvorsprung gegenüber nicht-leistungsberechtigten Haushalte mehr aufweisen. Auch bei Nichtleistungsberechtigten liegt die Quote bei knapp 90 Prozent. Es kann also drei Jahre nach seiner Einführung von einem in der Bevölkerung insgesamt hohen Bekanntheitsgrad des Bildungs- und Teilhabepaketes ausgegangen werden.

Betrachtet man die Entwicklung im Zeitverlauf, muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass eine Zunahme der Kenntnis auch durch das Paneldesign der PASS-Erhebung selbst zustande kommen kann. Beispielsweise erhielten Panelhaushalte, die in Welle 6 angaben, nichts vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört zu haben, durch

die Befragung selbst Informationen zu den Leistungen. Die Wahrscheinlichkeit der Kenntnis steigt demnach für diese Gruppe bei der wiederholten Befragung in 2013 bzw. in 2014.

Um einen solchen Befragungseffekt auszuschließen, wurden bereits im Rahmen des zweiten Zwischenberichts die Kenntnisquoten von den beiden ALG-II-Neuzugänge-Stichproben³² miteinander verglichen. Sie wurden jeweils erstmals befragt und weisen eine ähnliche Zusammensetzung auf. Von Welle 6 (Befragungsjahr 2012) auf Welle 7 (Befragungsjahr 2013) zeigte sich ein geringer Anstieg von 61 Prozent auf 64 Prozent. In Welle 8 (Befragungsjahr 2014) hatten dann lediglich 57 Prozent der leistungsberechtigten Haushalte aus der Neuzugängestichprobe vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört. Die Prozentunterschiede zwischen den verschiedenen Befragungsjahren sind jedoch statistisch nicht signifikant.

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. Daher wird für weitere Analysen wieder auf die Gesamtgruppe der leistungsberechtigten Haushalte zurückgegriffen.

Aus den Ergebnissen der sechsten und siebten Welle geht hervor, dass sich der Informationsstand zwischen den leistungsberechtigten Gruppen deutlich unterscheidet. Etwa ein Jahr nach der Einführung wiesen insbesondere grundsätzlich leistungsberechtigte Haushalte aus Westdeutschland, mit Migrationshintergrund, mit eher geringen Deutschkenntnissen sowie Paarhaushalte und Haushalte mit Kleinkindern Informationsdefizite auf (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 197ff). Im darauffolgenden Jahr konnten einige Teilgruppen der leistungsberechtigten Haushalte ihre Defizite im Vergleich zum Vorjahr abbauen (z.B. Haushalte in Westdeutschland). Statistisch bedeutsam blieben jedoch die unterdurchschnittlichen Kenntnisquoten von Haushalten mit Migrationshintergrund, mit eher geringen Deutschkenntnissen und von Haushalten ohne Schulkinder (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 284)

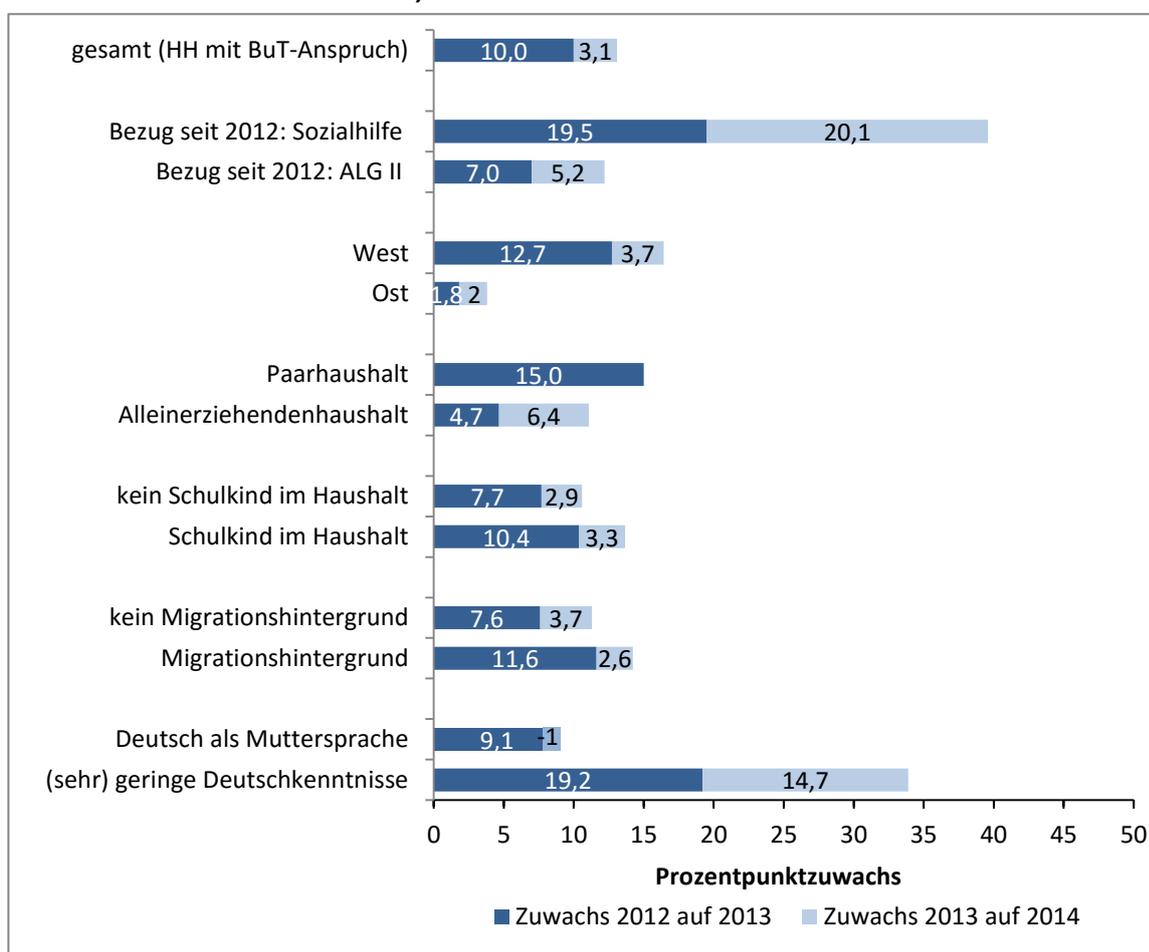
Auch für die achte Welle werden deshalb zunächst die Kenntnisquoten erneut nach (haushalts-)strukturellen Merkmalen differenziert, um Veränderungen des Kenntnisstandes bei den Teilgruppen feststellen zu können.

Die späteren Analysen zeigen, dass der Kenntnisstand innerhalb der untersuchten Teilgruppen im Vergleich zum Vorjahr als weitgehend stabil angesehen werden kann; er unterscheidet sich nicht signifikant zum Vorjahr. Die Zuwächse im Kenntnisstand der einzelnen Teilgruppen belaufen sich auf ca. 5 Prozentpunkte (oder weniger). Damit liegen sie in der Größenordnung des allgemeinen Kenntniszuwachses bezogen auf alle leistungsberechtigten Haushalte (3 Prozentpunkte-Zuwachs von 84 Prozent auf 87 Prozent).

³² In PASS wird jährlich die SGB-II-Leistungsempfänger-Stichprobe um Neuzugänge aufgefrischt (ca. n=1000). Diese Leistungsempfänger bezogen zum Stichtag erstmalig Grundsicherungsleistungen.

Es gibt jedoch zwei Gruppen, die von diesem Muster abweichen: Zum einen die Gruppe der leistungsberechtigten Haushalte mit Sozialhilfebezug³³. Sie hatten bereits in der Vorwelle mit 20 Prozentpunkten die höchsten Zuwächse verzeichnet und auch von 2013 auf 2014 steigt der Kenntnisstand nochmals um weitere 20 Prozentpunkte auf insgesamt 94 Prozent an. Blickt man auf die verschiedenen Rechtskreise, sind sie mittlerweile die Gruppe mit dem besten Kenntnisstand. Zur Erinnerung: Ca. ein Jahr nach der Befragung wiesen sie mit 55 Prozent noch eine der geringsten Quoten auf. Hier kann angenommen werden, dass die Leistungsstellen im Rechtskreis des SGB XII erst mit zeitlicher Verzögerung auf die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets reagiert haben, aber dann eine erfolgreiche und flächendeckende Informationspolitik umsetzen konnten.

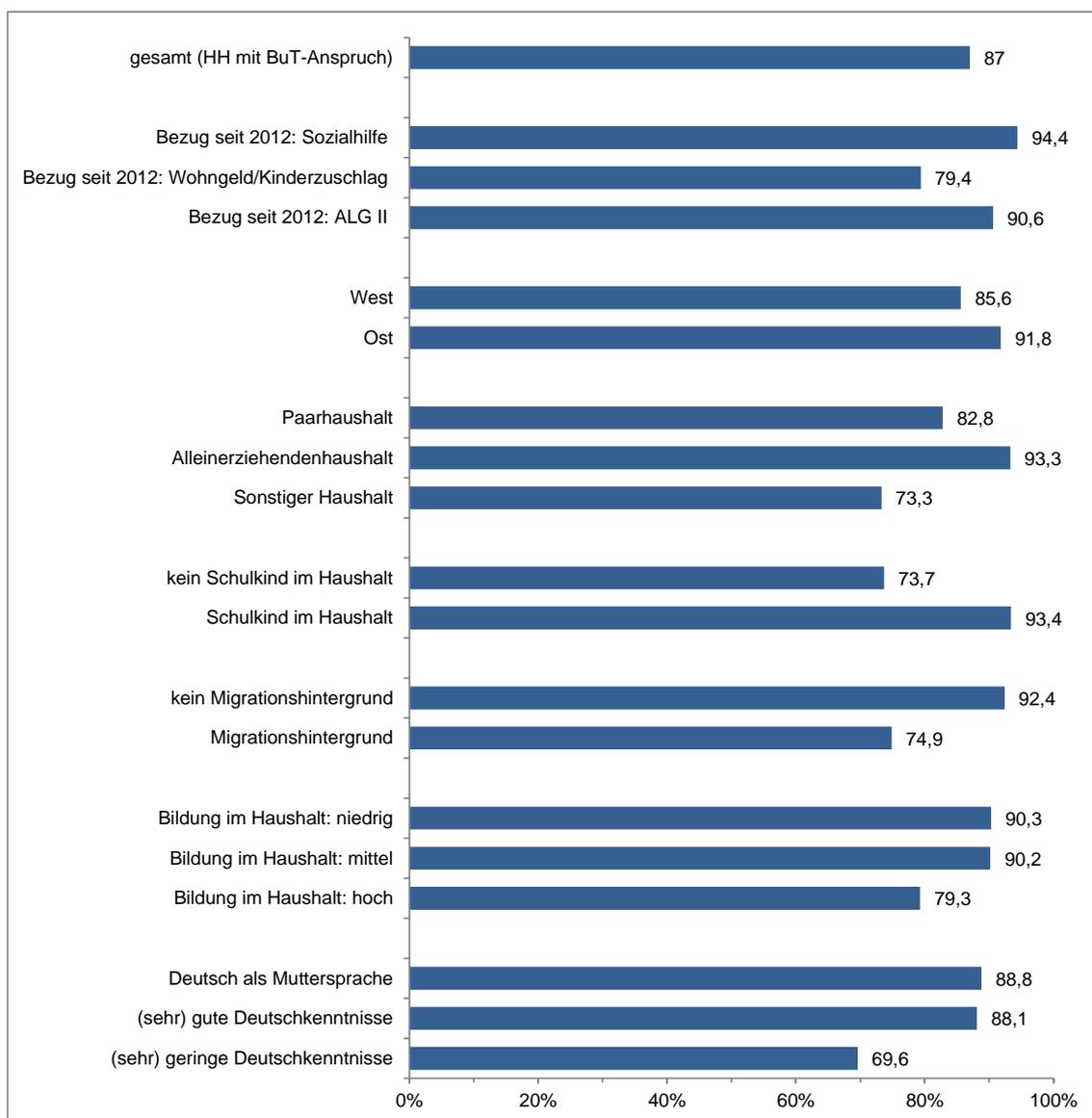
Abb. II.3-1: Zuwachs der Kenntnisquote für grundsätzlich leistungsberechtigte Haushalte nach ausgewählten Merkmalen (Prozentpunktedifferenz 2013 - 2012 und 2014 - 2013)



Quelle: PASS, 6. bis 8. Welle; eigene Berechnungen

³³ Bei dieser Gruppe muss vorab für die Interpretation der Ergebnisse jedoch darauf hingewiesen werden, dass sie in PASS eher geringe Fallzahlen (pro Welle ca. n=130) aufweist und somit die Vertrauensintervalle eher groß sind.

Abb. II.3-2: Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets von grundsätzlich leistungsrechtlichen Haushalten im Jahr 2014



Basis: Haushalte, in denen grundsätzlich leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche leben (N=1501)
Quelle: PASS 8. Welle; eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Zum anderen zeigt sich, dass Haushalte mit (sehr) geringen und auch mit (sehr) guten Deutschkenntnissen im Vergleich zu Haushalten, in denen Deutsch als Muttersprache gesprochen wird, seit 2013 besonders stark hinsichtlich der Kenntnis aufholen konnten. 88 Prozent der Haushalte, in denen (sehr) gut Deutsch gesprochen wird, haben vom Bildungs- und Teilhabepaket bis zur dritten Befragungswelle gehört (siehe Abbildung II.3-2). Dies ist eine Zunahme um 11 Prozentpunkte. Damit unterscheiden sich diese nun nicht mehr von Haushalten, in denen Deutsch als Muttersprache gesprochen wird. Beide Quoten liegen bei knapp 90 Prozent. Ihre Kenntnisquote konnten zwar auch Haushalte steigern, in denen (sehr) geringe Deutschkenntnisse vorhanden sind. Jedoch reichte der Zuwachs von 15 Prozentpunkten aufgrund der sehr niedrigen Anfangsquote nicht aus, um den Abstand bedeutsam zu verkleinern (siehe Abbildung II.3-

1). Auch drei Jahre nach der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets weisen Haushalte mit (sehr) geringen Deutschkenntnissen signifikante Informationsdefizite auf und unterscheiden sich von Haushalten mit besseren Deutschkenntnissen.

Auch anderen leistungsberechtigten Gruppen mit Informationsdefiziten in der Vorwelle gelang es bis zur Befragung in 2014 nicht, ihre Wissenslücken zu verringern. Selbst wenn der Kenntnisstand bei vielen Teilgruppen von leistungsberechtigten Haushalten angestiegen ist, reichte der Zuwachs bei diesen Gruppen nicht aus, um den Abstand zwischen den jeweiligen Gruppen zu verkleinern. Neben Haushalten mit (sehr) geringen Deutschkenntnissen bzw. Haushalten mit Migrationshintergrund weisen auch weiterhin Haushalte ohne Schulkinder unterdurchschnittlich geringe Kenntnisquoten auf (siehe Abbildung II.3-2).

Trotz eines eher moderaten Zuwachses der Kenntnisquote bei Alleinerziehenden-Haushalten (plus 6 Prozentpunkte), konnte diese Gruppe jedoch erneut ihren Informationsvorsprung ausbauen. 93 Prozent der Alleinerziehenden-Haushalte hatten bis zum Befragungszeitpunkt der achten Welle bereits vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört. Der Kenntnisstand ist verglichen mit den Paarhaushalten und mit den „sonstigen“ Haushalten, wie beispielsweise Mehr-Generationenhaushalten signifikant höher (vgl. Abb. II.3-2). Dies begründet sich jedoch v.a. auch darin, dass die Bekanntheit innerhalb der beiden Vergleichsgruppen von der siebten auf die achte Welle nicht nennenswert angestiegen ist (vgl. Abb. II.3-1).

Tab. II.3-1: Einflussgrößen der Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets im Jahr 2014

Haushalte mit ...	Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets		
	dy/dx	Signifikanz	Std. Err.
... Wohnort in Ostdeutschland	0,212		0,0396
... ALG-II-Bezug seit 2013	0,080		0,047
... Sozialhilfe seit 2013	0,079		0,047
... Bezug von Wohngeld/Kinderzuschlag seit 2013	-0,009		0,035
... Niedrigem Bildungsniveau	-0,016		0,038
... Hohem Bildungsniveau	-0,036		0,062
... (Sehr) geringen Deutschkenntnissen	-0,151	*	0,064
... Deutscher Muttersprache	0,022		0,056
... Alleinerziehenden	0,081	*	0,035
... Schulkind im Haushalt	0,160	***	0,042
N	1456		

Quelle: PASS 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet
 Signifikanzniveaus: * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001
 Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Die zunächst bivariaten Ergebnisse können auch in einer durchgeführten multivariaten logistischen Regression zu möglichen Einflussfaktoren der Kenntnis weitgehend bestätigt werden. So wurde auf Basis der 8. Welle analog zum Vorgehen im ersten Zwischenbericht ein Modell für alle leistungsberechtigten Haushalte geschätzt, das die Kenntnis (vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört: ja/nein) erklären soll (vgl. Tabelle

II.3-1; Modellspezifikationen siehe ausführlicher Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 202). Als zentrale Einflussgrößen der Kenntnis erweist sich somit auch unter Kontrolle der anderen einbezogenen Faktoren der Haushaltstyp, die Deutschkenntnisse im Haushalt sowie, ob im Haushalt ein Schulkind lebt. So steigt die Wahrscheinlichkeit der Kenntnis in der Gruppe der Haushalte mit Schulkind – unter Kontrolle der anderen Einflussfaktoren – um 16 Prozentpunkte an im Vergleich zu Haushalten ohne Schulkinder. Sind die deutschen Sprachkenntnisse im Haushalt (sehr) gering, dann sinkt hingegen die Wahrscheinlichkeit der Kenntnis im Durchschnitt der Stichprobe um 15 Prozentpunkte. Des Weiteren haben Alleinerziehenden-Haushalte eine um 8 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, 2014 bereits vom Bildungs- und Teilhabepaket gehört zu haben, als andere Haushaltskonstellationen (wie z.B. Paarhaushalte oder Mehrgenerationenhaushalte).

Zwischenfazit

Zusammenfassend kann zum Kenntnisstand des Bildungs- und Teilhabepakets festgehalten werden, dass die Kenntnisquote für 2014 bezogen auf alle leistungsberechtigten Haushalte mit insgesamt 87 Prozent im Vergleich zu 2013 weitgehend stabil geblieben ist. Nur bei zwei Teilgruppen von Leistungsberechtigten – Haushalten mit Sozialhilfebezug und Haushalten mit (sehr) guten Deutschkenntnissen – ergeben sich überdurchschnittlich hohe Zuwächse. Stabilität zeigt sich jedoch auch bei den Gruppen mit Informationsdefiziten. Dies sind vor allem Haushalte mit geringen Deutschkenntnissen und Haushalte ohne Schulkinder. Die insgesamt eher geringen Zuwächse innerhalb der verschiedenen Teilgruppen können die vorhandenen Informationsdefizite bei den bereits bekannten Teilgruppen von leistungsberechtigten Haushalten nicht signifikant abbauen. Die derzeitigen Bemühungen reichen demnach immer noch nicht aus, um den Wissensrückstand dieser beiden Gruppen bedeutsam zu verkleinern. Da die Defizite in der Kenntnis schon seit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets bestehen, sollten neue Wege der Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit beschritten werden, um die Informationslücken zu minimieren. Zumal zu erwarten ist, dass die Gruppe von leistungsberechtigten Haushalten mit eher geringen Deutschkenntnissen im Zuge der allgemeinen Zunahme von (Flucht-)Migrant/inn/en in die relevanten Rechtskreise noch mehr an Bedeutung gewinnen wird. Gerade daher sollten weiter geeignete Informationsstrategien ausgelotet werden, um zu verhindern, dass Leistungsberechtigte mit geringen Deutschkenntnissen aufgrund mangelnder Kenntnis von den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets dauerhaft ausgeschlossen werden.

II.3.2 Antragstellung und Nutzung im Zeitraum 2011 bis 2014

Die Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen war in der Fachöffentlichkeit von einer kritischen Diskussion, bspw. über zu niedrig angesetzte finanzielle Zuwendungen oder zu hohe bürokratische Hürden für die Inanspruchnahme dieser Förderleistungen, begleitet (vgl. u.a. Deutscher Verein 2015). Das Bildungspaket folgt dem Sachleis-

tungsprinzip, um die Mittel zielgerichtet im Sinne der Gewährung von Bildungs- und Teilhabechancen einsetzen zu können. Es ist damit verwaltungsaufwändiger, so dass die Ausgestaltung dazu beitragen könnte, dass die rechtlich verankerten Fördermöglichkeiten trotz bestehenden Bedarfs nicht in Anspruch genommen werden und weiterhin Lücken bei der sozialen Mindestsicherung des Bildungs- und Teilhabebedarfs von Kindern und Jugendlichen bestehen bleiben. Die Begleitforschung zum Bildungs- und Teilhabepaket geht deshalb auch der Frage nach, in welchem Umfang grundsätzlich Leistungsberechtigte die finanzielle Förderung in Anspruch nehmen möchten und in welcher Intensität sie diese tatsächlich nutzen. Aufbauend auf den Ergebnissen der ersten beiden Zwischenberichte werden im Folgenden sowohl die Beantragung als auch die faktische Nutzung der Leistungen in den Blick genommen³⁴. Dazu werden im Anschluss an den zweiten Zwischenbericht folgende Maßzahlen mit den Daten der achten Welle von PASS fortgeschrieben.

- (1) Die kumulierten Antrags- und Nutzungsquoten geben Aufschluss darüber, in welchem Umfang die Förderleistungen seit deren Einführung im Jahr 2011 bis zum jeweiligen Erhebungsjahr von PASS beantragt oder genutzt wurden. Sie informieren somit über den sukzessiv steigenden Deckungsgrad der Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen durch den Personenkreis der potenziell Leistungsberechtigten im jeweiligen Beobachtungszeitraum. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich der Förderbedarf auf einzelne Anlässe wie *Ausflüge* oder *Fahrten* beschränken oder zeitlich begrenzt sein kann, etwa wenn das Ziel einer *Lernförderung* erreicht ist, eine *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* nach einem Schul- oder Betreuungswechsel nicht mehr zur Verfügung steht oder kein Interesse mehr an der Teilnahme an *soziokulturellen Aktivitäten* besteht.
- (2) Zusätzlich werden ab der siebten Erhebungswelle die Quoten der aktuellen Nutzung der Leistungsarten sowohl von Antragstellenden als auch von grundsätzlich Leistungsberechtigten berichtet. Diese Anteilswerte beziehen sich auf den Zeitpunkt des Interviews (gegenwärtig) oder auf das aktuelle Schuljahr. Sie informieren über die Entwicklung der Nutzung im Querschnittsvergleich von Stichtagen (bei der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* und der *soziokulturellen Teilhabe*) bzw. Jahreszeiträumen (bei *Ausflügen*, *Fahrten*, *Lernförderung* und *Schülerbeförderung*). Hier können kurze Nutzungsphasen zwischen den Erhebungswellen und einzelne Bedarfe, die sich erst nach dem Interviewzeitpunkt ergeben, tendenziell untererfasst werden.
- (3) Weiterhin wird für die sogenannte Panelpopulation das individuelle Antrags- und Nutzungsverhalten im Zeitverlauf untersucht. Dabei handelt es sich um jene Kinder und Jugendlichen, für die Informationen für alle drei Erhebungswellen vorliegen und deren Familien zumindest temporär Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Kinderzuschlag und/oder Wohngeld bezogen haben. Hier sind vor allem die Muster einer über den gesamten Beobachtungszeitraum stetigen Beantragung und Nutzung bzw. eines

³⁴ Der erste Zwischenbericht beinhaltet hierzu eine detaillierte Analyse der Beantragung und Nutzung der einzelnen Leistungsarten (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014, Abschnitt V.3)

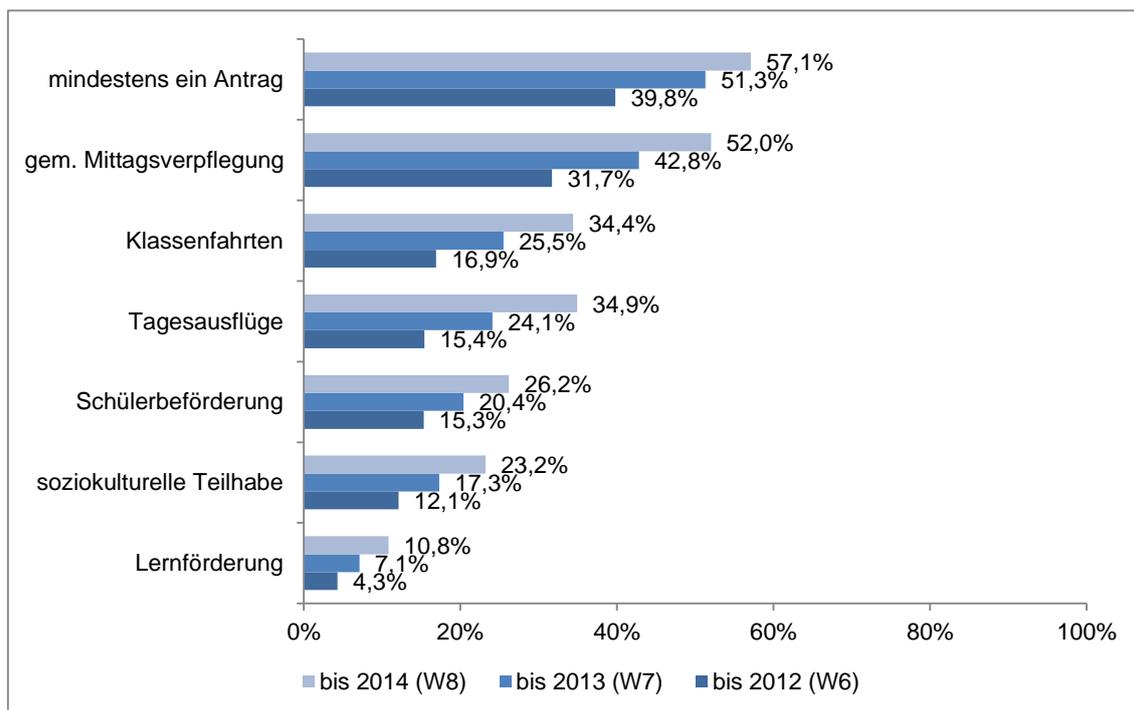
über einen längeren Zeitraum erfolgenden Verzichts auf Bildungs- und Teilhabeleistungen von Interesse.

Antrags- und Nutzungsquoten seit Januar 2011

Die folgende Abbildung II.3-3 gibt die Entwicklung der kumulierten Antragsquoten für die einzelnen Leistungsarten (ausgenommen *persönlicher Schulbedarf*) im Zeitraum seit der Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen im Januar 2011 bis zum Interviewzeitpunkt der drei Erhebungswellen wieder.

Der Anteil der potenziell leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen, für die mindestens eine Bildungs- und Teilhabeleistung beantragt wurde, erreichte bis zum Jahr 2014 einen Wert von 57 Prozent. Mit Blick auf den Verbreitungsgrad der einzelnen Leistungsarten ändert sich die Reihenfolge im zeitlichen Verlauf nicht. Jedoch fiel die Zunahme zwischen den letzten beiden Wellen etwas geringer aus als in den Vorjahren. Bei den am häufigsten beantragten Förderleistungen für eine *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung*, für *eintägige Ausflüge* und *mehrtägige Fahrten* nahm allerdings die Verbreitung etwas stärker zu als bei der Finanzierung von Schülerbeförderungskosten, Möglichkeiten zur *soziokulturellen Teilhabe* und einer *außerschulischen Lernförderung*.

Abb. II.3-3: Antragsquoten für Leistungen seit 1/2011

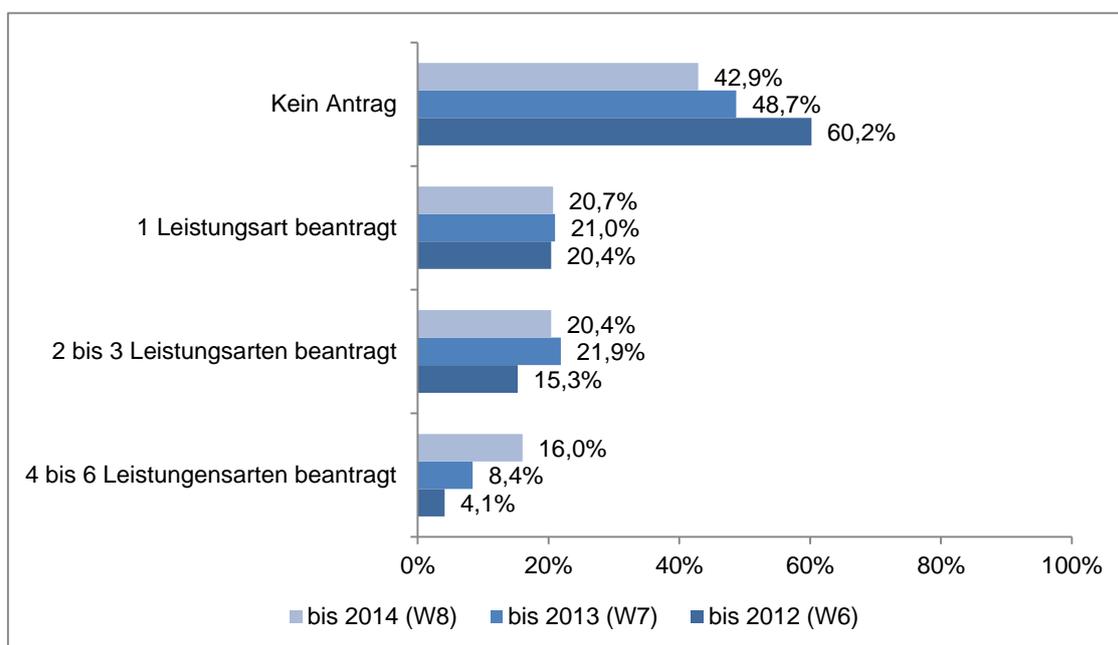


Quelle: PASS, 6. bis 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Im zeitlichen Verlauf signalisierten aber nicht nur immer mehr grundsätzlich leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche Bedarf für diese finanziellen Hilfen. Wie aus Abbildung II.3-4 hervorgeht, nahmen gleichzeitig Mehrfachanträge für verschiedene Leistungsarten pro Kind weiter zu.

So haben etwa ein Fünftel der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen in den Jahren 2013 und 2014 finanzielle Unterstützung für jeweils zwei bis drei verschiedene Leistungsarten beantragt. Die Antragsquoten für vier bis sechs verschiedene Leistungsarten pro Kind waren zwar niedrig, sie verdoppelten sich jedoch signifikant von Jahr zu Jahr und lagen in der achten Erhebungswelle bereits bei 16 Prozent. In diesem Personenkreis sind Mädchen, 8- bis 24-Jährige (im Vergleich zu unter 8-Jährigen), Kinder und Jugendliche, die mit einem Elternteil im Haushalt leben (im Vergleich zu Paarhaushalten), Kinder und Jugendliche aus ostdeutschen Bundesländern (verglichen mit der Wohnregion Westdeutschland) und solche aus einem durchschnittlichen Wohnumfeld (im Vergleich zu einem als sehr gut oder gut eingestuftem Wohnumfeld) mit einer höheren Wahrscheinlichkeit vertreten als die jeweilige Referenzgruppe.

Abb. II.3-4: Anteilswerte nach Anzahl beantragter Leistungsarten pro Kind seit 1/2011



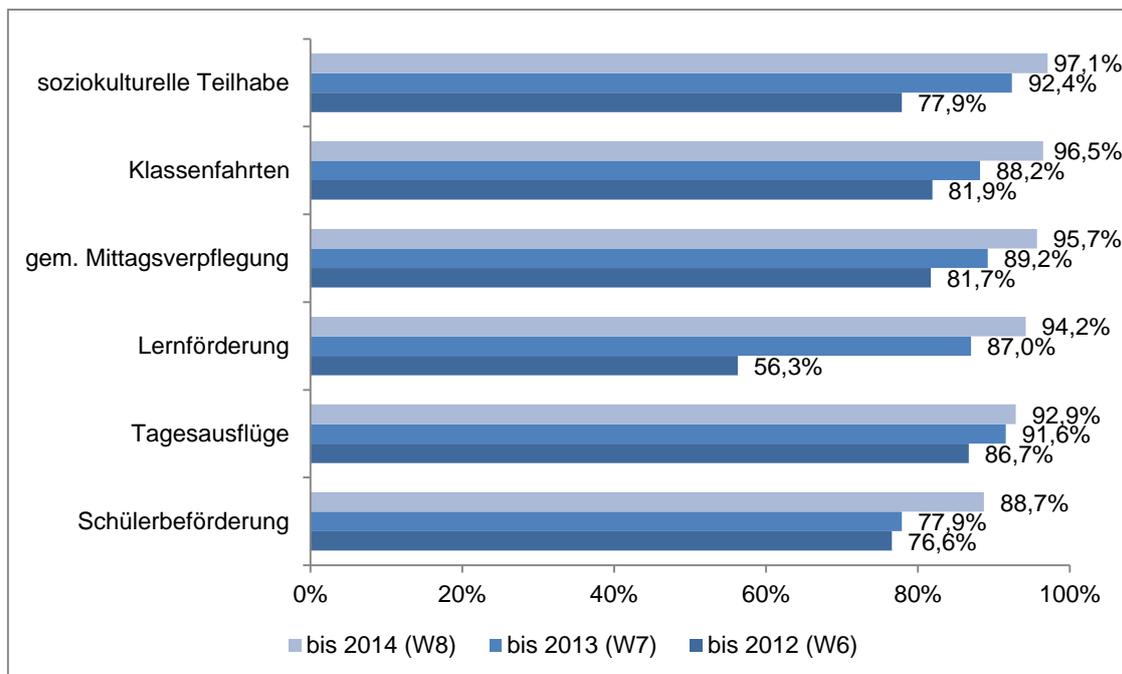
Quelle: PASS, 6. bis 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Ergänzend zu den Antragsquoten werden im Folgenden auch die Anteilswerte der tatsächlichen Nutzung der Leistungsarten bezogen auf Antragstellende und im Anschluss daran auf alle grundsätzlich Leistungsberechtigten berichtet. Die Nutzungsanteile fallen durchweg etwas niedriger aus als die entsprechenden Anteile der Beantragung. Dies ist teilweise auf die zu den jeweiligen Erhebungszeitpunkten noch nicht abgeschlossene Antragsbearbeitung zurückzuführen. Zudem werden in geringem Umfang Anträge abgelehnt (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014). Lediglich bei der *Lernförderung* und der *Schülerbeförderung* lag die Ablehnungsquote etwas höher, da in diesen Fällen spezifische Anspruchsvoraussetzungen zu erfüllen sind (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014).

Parallel zur Entwicklung der Antragsquoten verbreitete sich im Zeitraum 2011 bis 2013 auch die tatsächliche Nutzung der Leistungsarten (Abb.II.3-5). Bis zum Jahr 2014 überschritten die Nutzungsquoten der Antragstellenden bei fast allen Leistungsarten 90 Prozent, bei der *Schülerbeförderung* lag die entsprechende Quote mit 89 Prozent nur knapp darunter. Bei der Berechnung der Quoten für längere Beobachtungszeiträume fallen zeitliche Verzögerungen zwischen Beantragung und Nutzung weniger ins Gewicht, was die höheren Nutzungsquoten der späteren Erhebungszeitpunkte mit erklärt.

Die Schlussfolgerung aus den früheren Evaluationsberichten zu den Nutzungsquoten der Antragstellenden gilt nach wie vor: Wer Leistungen für Bildung und Teilhabe beantragt, erhält dafür in der überwiegenden Mehrheit der Fälle auch die gewünschte Förderung. Der Kreis der Kinder und Jugendlichen, für die zwar Anträge gestellt wurden, ohne diese Förderleistungen auch zu nutzen, war in der achten PASS-Erhebung so klein, dass aufgrund der geringen Fallzahlen keine differenzierte Auswertung der Ablehnungsgründe mehr erfolgen kann³⁵.

Abb. II.3-5: Nutzungsquoten für Leistungsarten seit 1/2011, Basis Antragstellende



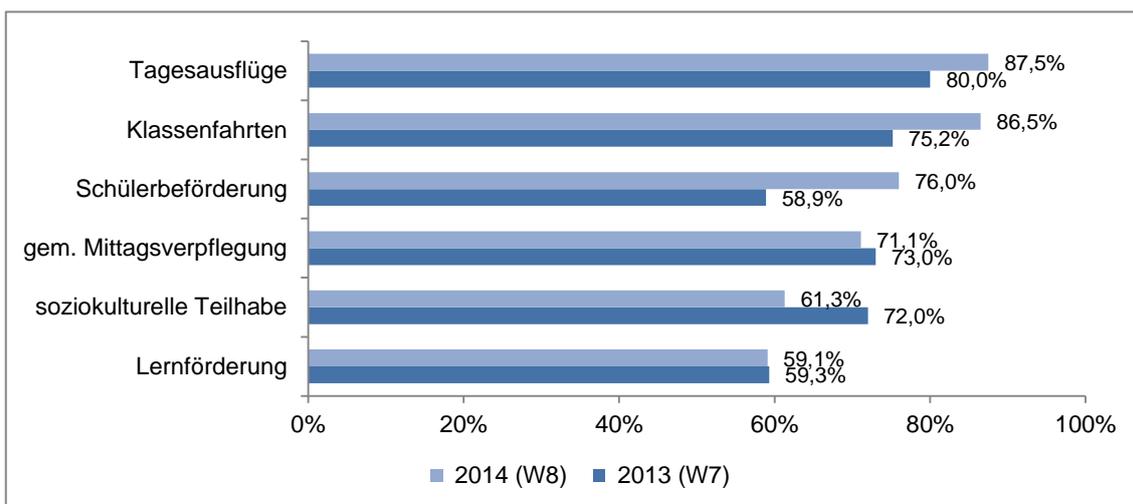
Quelle: PASS, 6. bis 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Betrachtet man die Anteilswerte, die das Nutzungsverhalten der Antragsteller/innen für die gegenwärtige Situation zum Zeitpunkt der Erhebung bzw. für das jeweils aktuelle Schuljahr abbilden, dann zeigt sich ein etwas differenzierteres Bild (Abb.II.3-6). Die finanziellen Hilfen für *Tagesausflüge* und *Klassenfahrten* wurden am häufigsten genutzt. Beide Anteilswerte nahmen zwischen der siebten und achten Welle zu, allerdings ist dieser Zuwachs nur bei den *mehrtägigen Klassenfahrten* statistisch signifikant.

³⁵ Individuelle Gründe der Nichtinanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen werden im zweiten Zwischenbericht eingehender untersucht (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015, Abschnitt IV.1.5).

Bei der *Schülerbeförderung* fiel die Zunahme der aktuellen Nutzung zwischen den beiden Jahren zwar besonders deutlich aus (17 Prozentpunkte), war jedoch statistisch nicht signifikant. Die Kostenübernahme für die *Schülerbeförderung* erfolgt nur, sofern keine vorrangigen Fördermöglichkeiten über landesrechtliche oder kommunale Regelungen bestehen. Vor diesem Hintergrund wurde im ersten Zwischenbericht für den Zeitraum von Januar 2011 bis zum Erhebungszeitpunkt 2012 eine vergleichsweise hohe Ablehnungsquote (85 Prozent der Antragsteller/innen) ermittelt, während der Anteil der noch nicht entschiedenen Anträge annähernd 5 Prozent betrug (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 248). Eine mögliche Erklärung für die höheren Anteilswerte der aktuellen Nutzung der Antragstellenden in den Folgejahren ist deshalb, dass mittlerweile die konkreten Anspruchsvoraussetzungen bei potenziell Leistungsberechtigten besser bekannt sind, so dass weniger Anträge ohne Aussicht auf Erfolg gestellt werden. Allerdings ist auch nicht auszuschließen, dass nach der Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe vorrangige Möglichkeiten der Kostenübernahme teilweise eingestellt wurden, so dass die *Schülerbeförderung* in diesen Regionen nur mehr über Bildungs- und Teilhabeleistungen gefördert werden kann.

Abb. II.3-6: Quoten aktuelle Nutzung von Leistungsarten im Querschnitt 2013 und 2014, Basis Antragstellende



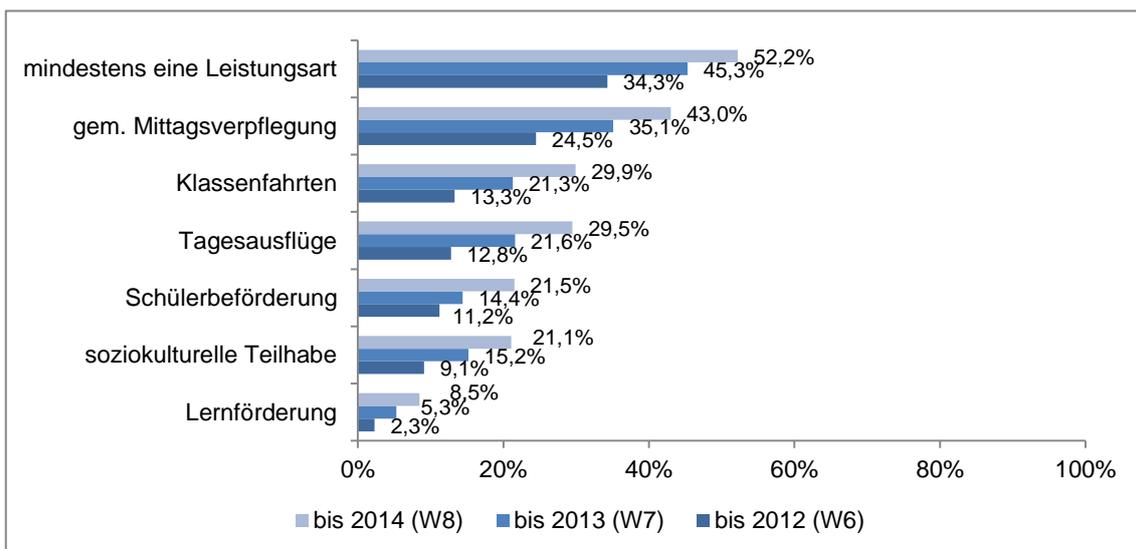
Quelle: PASS, 6. bis 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Die *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* wurde in beiden Jahren im Umfang von 73 Prozent (2013) und 71 Prozent (2014) der Antragstellenden im annähernd gleichen Umfang genutzt, wobei auch hier davon auszugehen ist, dass noch nicht über alle Anträge entschieden wurde und die faktische Nutzung somit etwas höher sein kann. Die Nutzungsquoten der *Lernförderung* fallen zu beiden Messzeitpunkten von allen Leistungsarten mit 59 Prozent der Antragstellenden am niedrigsten aus. Dieser Anteilswert lag nur geringfügig über dem entsprechenden Wert aus der ersten Welle, der sich allerdings auf einen längeren Zeitraum von Januar 2011 bis zum Erhebungszeitpunkt von PASS im Jahr 2012 bezog. Die im Vergleich zu anderen Leistungsarten niedrigere

Nutzung ist in Zusammenhang mit der eher restriktiven Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen zu sehen, wobei die Bedarfsprüfung in der Verwaltungspraxis der Kommunen unterschiedlich streng gehandhabt wird (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 207 ff.). Nach der Gesetzesbegründung soll eine *Lernförderung* nur in Ausnahmefällen bewilligt werden, bspw. wenn keine vorrangigen Angebote verfügbar sind. Ebenso ist die Bewilligung in der Verwaltungspraxis oft an weitere Voraussetzungen wie Nachweise für die Notwendigkeit der *Lernförderung* gebunden. Die dafür erforderliche Bearbeitungszeit kann die Zeit bis zur Bewilligung und somit auch die tatsächliche Inanspruchnahme nach der Antragstellung verzögern. So lag nach den Ergebnissen des ersten Zwischenberichts bei den Antragsteller/inne/n ohne Nutzung der *Lernförderung* bei etwas mehr als der Hälfte noch keine Entscheidung über den Antrag vor. Bei nahezu einem Drittel waren die Anträge abgelehnt worden (Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 247).

Bei einer Leistungsart sank die Nutzungsquote der Antragstellenden zwischen den beiden Messzeitpunkten, jedoch ist auch dieser Rückgang nicht statistisch bedeutsam. Im Erhebungsjahr 2014 erhielten 61 Prozent der Antragstellenden im Vergleich zu 72 Prozent im Vorjahr auch aktuell eine finanzielle Unterstützung für die *soziokulturelle Teilhabe*. Gleichzeitig lag die kumulierte Nutzungsquote der Antragsteller/innen für den Zeitraum Januar 2011 bis zum letzten Erhebungszeitpunkt bei 97 Prozent. Dies lässt darauf schließen, dass die finanziellen Leistungen nur zum Teil längerfristig, bspw. zur Finanzierung einer Vereinsmitgliedschaft, in Anspruch genommen wurden. Teilweise dürfte es sich um die Förderung von Aktivitäten mit begrenzter Laufzeit handeln, etwa von Kursen oder auch von Ferienfreizeiten.

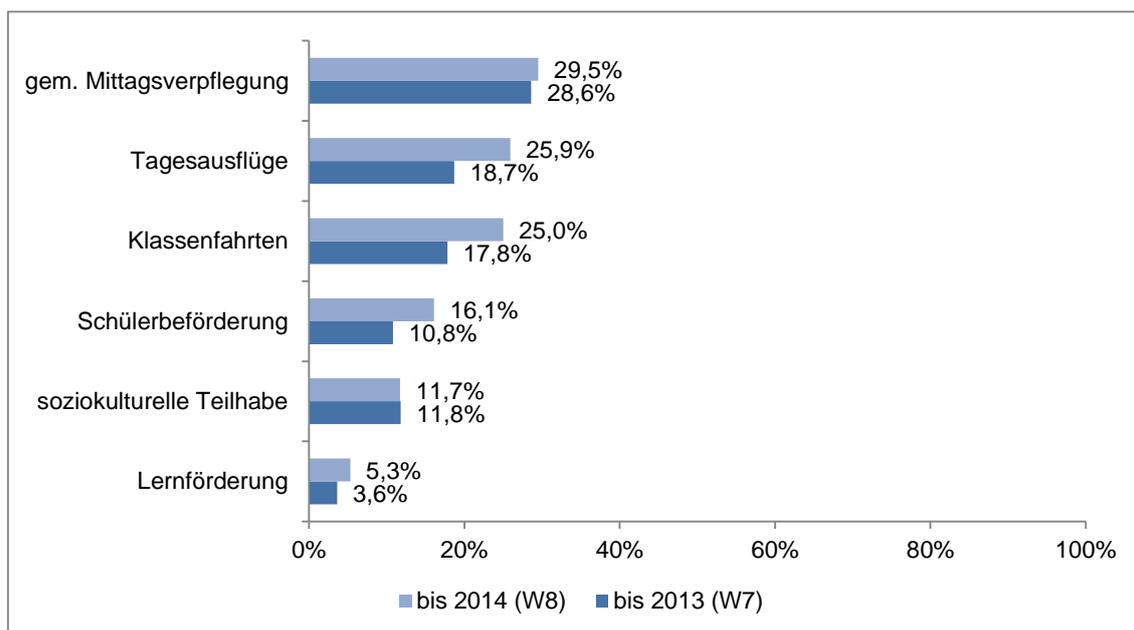
Abb. II.3-7: Nutzungsquoten für Leistungsarten seit 1/2011, Basis grundsätzlich Leistungsberechtigte



Quelle: PASS, 6. bis 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Abbildung II.3-8 stellt zusätzlich die aktuellen Nutzungsquoten von Leistungsarten im Querschnitt der Erhebungswellen 2013 und 2014 dar. Daraus erschließt sich, ob sich die Inanspruchnahme der Leistungsarten durch die zum Erhebungszeitpunkt grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen über die Zeit verändert hat. Hier zeigt sich eine zweigeteilte Entwicklung. Während die Nutzungshäufigkeit bei *ein-tägigen Ausflügen, mehrtägigen Fahrten* und bei der *Schülerbeförderung* zwischen den beiden Messzeitpunkten statistisch signifikant zunahm, werden bei der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung*, bei *soziokulturellen Aktivitäten* und bei der *Lernförderung* die Anteilswerte des Vorjahres nahezu repliziert.

Abb. II.3-8: Quoten aktuelle Nutzung von Leistungsarten im Querschnitt 2013 und 2014, Basis grundsätzlich Leistungsberechtigte



Quelle: PASS, 6. bis 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Individuelle Muster des Antrags- und Nutzungsverhaltens im Zeitverlauf

Während im letzten Abschnitt die Entwicklung der Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen durch Antragstellende und grundsätzlich Leistungsberechtigte über die Zeit im Mittelpunkt stand, werden im Folgenden die zeitlichen Muster der Inanspruchnahme im individuellen Verlauf in den Blick genommen. Aus dieser Perspektive sollen insbesondere das Ausmaß und die Bestimmungsgründe einer kontinuierlichen oder lediglich temporären Beantragung und Nutzung oder eines Verzichts auf Förderleistungen untersucht werden. Der Einfluss von sozioökonomischen Merkmalen und Informationen über Wohnregion und Wohnumfeld sollen Aufschluss geben, ob die Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen über die Zeit sozial selektiv erfolgt. Diese Analyse bezieht sich ausschließlich auf die Teilgruppe von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, für die Informationen für alle drei Erhebungswellen vorliegen und deren Haushalte in diesem Zeitraum zumindest zeitweise Sozialleis-

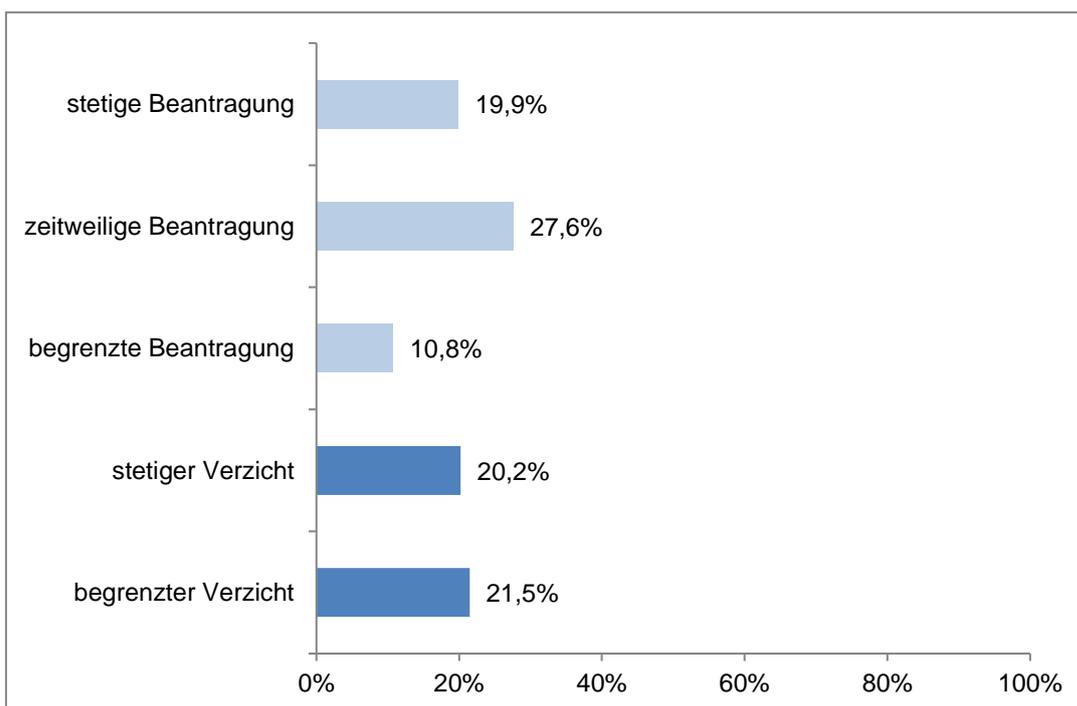
tungen bezogen haben, die grundsätzlich zu Bildungs- und Teilhabeleistungen berechnen (sogenannte Panelpopulation, vgl. Abschnitt II.1.2). Die Kategorisierung der Verlaufsmuster wird anhand der zusammenfassenden Maßzahlen der Beantragung und Nutzung von mindestens einer Leistungsart gebildet und mit Informationen zum Bezug von BuT-berechtigenden Sozialleistungen kombiniert. Auf diese Weise kann auch das Antragsverhalten von Heranwachsenden abgebildet werden, die nicht während des gesamten Beobachtungszeitraums grundsätzlich leistungsberechtigt waren. Im Beobachtungszeitraum von 2011 bis 2014 können folgende Muster der Beantragung im zeitlichen Verlauf unterschieden werden:

- (1) dreimalige Beantragung/Nutzung bei kontinuierlicher Berechnung (stetige Inanspruchnahme)
- (2) ein- bis zweimalige Beantragung/Nutzung bei kontinuierlicher Berechnung (zeitweilige Inanspruchnahme)
- (3) ein- bis zweimalige Beantragung/Nutzung bei lediglich temporärer Berechnung (begrenzte Inanspruchnahme)
- (4) keine Beantragung/Nutzung bei kontinuierlicher Berechnung (stetiger Verzicht)
- (5) keine Beantragung/Nutzung bei lediglich temporärer Berechnung (begrenzter Verzicht)

Die Abbildungen II.3-9 und II.3-10 stellen die jeweiligen Verteilungen des Antrags- und Nutzungsverhaltens im zeitlichen Verlauf dar. Ein Fünftel der grundsätzlich leistungsberechnigten Kinder und Jugendlichen signalisiert mit einer dreimaligen Beantragung ein längerfristiges Interesse an der Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen, etwa ein Siebtel nutzt im entsprechenden Zeitraum mindestens eine der Leistungsarten. Die Differenz der Anteilswerte von Beantragung und Nutzung ist auch hier auf Wartezeiten bis zur Bewilligung und in geringerem Umfang auf eine Ablehnung der Anträge zurückzuführen. Eine ein- bis zweimalige Beantragung bzw. Nutzung mindestens einer Leistungsart bei kontinuierlichem Bezug von Sozialleistungen ist mit etwas mehr als einem Viertel der wiederholt Befragten das häufigste Bezugsverlaufsmuster. Eine vergleichsweise kleine Gruppe bezog nur zeitweise Sozialleistungen und beantragte (11 Prozent) bzw. nutzte (8 Prozent) in diesem Zeitraum auch Bildungs- und Teilhabeleistungen, während ein größerer Teil bei zeitlich begrenztem Sozialleistungsbezug gar keinen Antrag auf Bildungs- und Teilhabeleistungen stellte (21 Prozent) bzw. keine der Leistungen nutzte (25 Prozent).

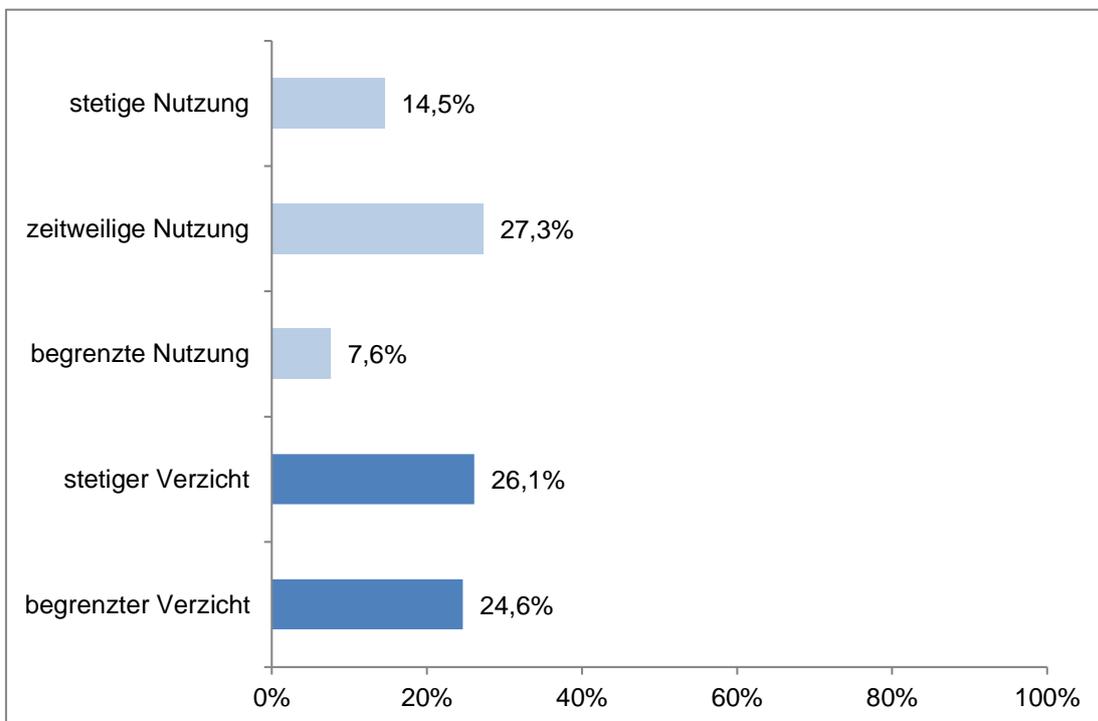
Im Vergleich zu den Ergebnissen des zweiten Zwischenberichts (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 289 ff.) verliert das Muster des vollständigen Verzichts auf Beantragung (32 Prozent der wiederholt Befragten in Welle 7) und Nutzung (37 Prozent der wiederholt Befragten in Welle 7) bei fortwährendem Bezug von Sozialleistungen an Bedeutung. Unter den Bezugsverlaufsmustern im Zeitraum 2012 bis 2014 beantragten 20 Prozent der wiederholt Befragten keine der Leistungsarten und 26 Prozent nutzten keine der Fördermöglichkeiten.

Abb. II.3-9: Antragsverhalten von wiederholt Befragten 2012 bis 2014 (mindestens eine Leistung beantragt)



Quelle: PASS, 6. bis 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Abb. II.3-10: Nutzungsverhalten von wiederholt Befragten 2012 bis 2014 (mindestens eine Leistung genutzt)



Quelle: PASS, 6. bis 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Der Zusammenhang von personen- und haushaltsbezogenen Merkmalen mit den individuellen Verlaufsmustern des Antragsverhaltens soll im Folgenden die Unterschiede

der Inanspruchnahme weiter aufklären. Mit deskriptiven multivariaten Modellen³⁶ wird der gleichzeitige Einfluss des Geschlechts, des Alters, des Bildungshintergrunds der Eltern, des Migrationshintergrunds³⁷, der Lebensform, eines Haushaltseinkommens im untersten Quintil der Einkommensverteilung, der Wohnregion Ostdeutschland, der subjektiv eingestuften Qualität des Wohnumfelds und der Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets geschätzt.

Tabelle II.3-2 gibt die Ergebnisse der Modellschätzungen für die fünf Verlaufsmuster wieder. In den Spalten dy/dx wird der durchschnittliche marginale Effekt der einbezogenen Merkmale im Vergleich zur jeweiligen Referenzgruppe berichtet. In der Modellschätzung zur stetigen Beantragung bedeutet beispielsweise eine Effektstärke von 0,063 für Mädchen, dass diese im Vergleich zu Jungen im Durchschnitt der Stichprobe eine um sechs Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, in jedem Jahr des Beobachtungszeitraums mindestens eine Bildungs- und Teilhabeleistung beantragt zu haben.

Die Bezugsverlaufsmuster einer stetigen Beantragung und dementsprechend auch ein stetiger Verzicht spiegeln die altersgebundenen institutionellen Zugangsregeln wider. So steigt die Wahrscheinlichkeit einer fortwährenden Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen mit dem Beginn des Schulalters, da nur Schüler/-innen bis zum 17. Lebensjahr das gesamte Spektrum der Förderleistungen ausschöpfen können. Vor diesem Hintergrund haben 8- bis 12-Jährige eine um 18 Prozentpunkte und 13- bis 15-Jährige eine um 22 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit als Kinder bis zum 7. Lebensjahr, im betrachteten Dreijahreszeitraum kontinuierlich mindestens eine der Förderleistungen beantragt zu haben. Entsprechend geringer ist in der mittleren und älteren Altersgruppe die Wahrscheinlichkeit, längerfristig auf eine Förderung zu verzichten.

Neben der Unkenntnis von Rechtsansprüchen auf Sozialleistungen (vgl. dazu Abschnitt II.3.2) sind auch die Akzeptanz oder die grundsätzliche Ablehnung von staatlichen Hilfen maßgebliche Gründe für die Inanspruchnahme von Leistungen (van Oorschot 1991). So wird in Ostdeutschland die staatliche Zuständigkeit für individuelle Wohlfahrt durchschnittlich stärker bejaht als in Westdeutschland (Ulrich 2008), was zu einer höheren Bereitschaft der Inanspruchnahme von Sozialleistungen in diesem Landesteil beitragen kann. Darüber hinaus eröffnen eine breiter ausgebaute Infrastruktur für eine außerfamiliäre Betreuung und die größere Verbreitung von Ganztagschulen in Ostdeutschland tendenziell mehr Gelegenheiten, an förderfähigen Aktivitäten wie einer *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* oder an *Ausflügen* und *Fahrten* teilzunehmen, was ebenfalls eine höhere Antragswahrscheinlichkeit von Kindern und Jugendlichen in Ostdeutschland begünstigt (vgl. auch Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 220 ff.).

³⁶ Mit logistischen Regressionen wird die Chance, ein bestimmtes Verlaufsmuster aufzuweisen im Unterschied zu den jeweils anderen Verlaufsmustern, geschätzt.

³⁷ Als Zuwanderer werden Heranwachsende eingestuft, die entweder selbst oder deren Eltern bereits nach Deutschland zugewandert sind.

Tab. II.3-2: Muster des Antragsverhaltens von wiederholt befragten Leistungsberechtigten, Modellschätzungen

	Stetige Beantragung		Zeitweilige Beantragung		Begrenzte Beantragung		Stetiger Verzicht		Begrenzter Verzicht	
	dy/dx	Sign.	dy/dx	Sign.	dy/dx	Sign.	dy/dx	Sign.	dy/dx	Sign.
Männlich	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Weiblich	0,063	**	-0,037		0,042	*	0,046		-0,113	***
Altersgruppe										
0-7 Jahre	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
8-12 Jahre	0,180	***	-0,041		0,068		-0,210	***	0,020	
13-15 Jahre	0,222	***	0,006		0,020		-0,293	***	0,051	
16-24 Jahre	0,142	***	-0,069		0,066		-0,252	***	0,083	
Bildung Eltern										
Mittel	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Ohne/niedrig	0,089	**	-0,047		-0,059		-0,030		0,044	
Hoch	0,113	**	-0,120	*	-0,084	*	0,019		0,098	*
Kein Migrationshintergrund	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Migrationshintergrund	0,066		0,047		-0,041		0,065		-0,171	***
Lebensform										
Paarhaushalt	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Alleinerziehendenhaushalt	0,184	***	-0,056		0,050		0,075		-0,195	***
Andere Haushaltsform ^o	-0,017		0,023		0,004		-0,194	*	0,101	
Obere Einkommensquintile	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Unteres Einkommensquintil	0,122	***	0,215	***	-0,053		0,040		-0,286	***
Keine Kenntnis	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Kenntnis	0,209	*	0,120		0,181	*	-0,203	**	-0,145	*
West	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
Ost	0,101	**	-0,070		0,056		-0,104	*	-0,074	
Qualität Wohnumfeld										
(Sehr) gut	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-	Ref.	-
(Sehr) schlecht	-0,002		0,045		-0,179	**	0,048		-0,181	**
Durchschnittlich	0,084	**	-0,021		0,009		-0,056		-0,054	
Fallzahl	1709		1709		1709		1709		1709	
Prop > F	0,0000		0,0070		0,0045		0,0000		0,0000	

Quelle: PASS, 6. bis 8. 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; Sign. = Signifikanzniveau

^o andere Haushaltsformen beinhalten Mehrgenerationenhaushalte, Wohngemeinschaften und Alleinlebende

Die Schätzergebnisse zeigen, dass in Ostdeutschland lebende Kinder und Jugendliche im Vergleich zu ihren Altersgenossen aus Westdeutschland eine um zehn Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, Bildungs- und Teilhabeleistungen längerfristig zu beantragen. Neben der Wohnregion wurde in dieser Analyse zusätzlich der mögliche Einfluss der wahrgenommenen Qualität des Wohnumfelds kontrolliert. Die subjektive Einstufung als sehr gut/gut, durchschnittlich oder sehr schlecht/schlecht dient hier als Ersatzindikator für die wohnortnahe Verfügbarkeit von Freizeitangeboten, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen und Verkehrsanbindungen. Kinder und Jugendliche aus einem als durchschnittlich eingestuften Wohnumfeld haben auch nach Kontrolle wichtiger sozialstruktureller Merkmale (soziale Herkunft, Haushaltseinkommen) eine um acht Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, sich längerfristig um Bildungs- und Teilhabeleistungen zu bemühen, als Heranwachsende aus besseren Wohngebieten. Der Vorsprung besteht tendenziell³⁸ auch im Vergleich zu den Altersgenossen aus einem als sehr schlecht oder schlecht beurteilten Wohnumfeld, was zumindest für einen moderaten Zusammenhang von längerfristiger Inanspruchnahme mit der Verfügbarkeit von wohnortnahen Angeboten förderfähiger Aktivitäten spricht.

Den Ergebnissen der qualitativen Fallstudien zur Evaluation von Bildungs- und Teilhabeleistungen zufolge sind individuelle Entscheidungen über eine Inanspruchnahme der einzelnen Leistungsarten von vielschichtigen persönlichen Motiven, lokalen Angebotsstrukturen und der regional unterschiedlichen Ausgestaltung der administrativen Verfahren beeinflusst (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 135 ff.). Ergänzend dazu geht die quantitative Analyse auf der Grundlage von PASS der Frage nach, ob der Bildungshintergrund der Eltern, der Migrationshintergrund der Kinder und Jugendlichen, die finanzielle Lage des Haushalts und die Lebensform mit dem Antragsverhalten assoziiert sind. Die Ergebnisse dazu sollen Aufschluss geben, ob die Inanspruchnahme über einen längeren Zeitraum sozial selektiv erfolgt. Selektivität kann vor dem Hintergrund von Kosten-Nutzen-Abwägungen zustande kommen, da soziale Gruppen unterschiedlich von einer stetigen Beantragung von Förderleistungen profitieren können. Je häufiger Anträge gestellt werden, desto höher fallen damit verbundene Kosten, bspw. um Informationen über Bewilligungsvoraussetzungen und Angebote einzuholen, Nachweise zu erbringen oder zusätzliche Wege- und Nebenkosten wie Sportkleidung abzudecken, ins Gewicht. Wird der Aufwand gegenüber der zu erwartenden Leistungshöhe als unverhältnismäßig eingeschätzt oder besteht der finanzielle Hilfebedarf nur vorübergehend, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass bewusst auf Bildungs- und Teilhabeleistungen verzichtet wird. Vor dem Hintergrund dieser theoretischen Erwägungen ist zu erwarten, dass Personengruppen wie Alleinerziehende oder solche mit niedrigen Bildungsabschlüssen, die häufig lange Bezugsdauern von Sozialleistungen aufweisen (vgl. u.a. Achatz/Trappmann 2011), stärker dazu neigen, Bildungs- und Teilhabeleistungen zu beantragen. Ebenso ist zu erwarten, dass Haushalte, die aufgrund ihres unzureichenden Einkommens einen höheren Nutzen aus den Bildungs-

³⁸ Die Wahrscheinlichkeit für eine längerfristige Inanspruchnahme liegt hier ebenfalls um annähernd acht Prozentpunkte höher, bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 0,15.

und Teilhabeleistungen realisieren können, die Förderleistungen umfassender in Anspruch nehmen wollen.

Die Ergebnisse der Modellschätzungen stützen diese Annahmen nur teilweise. Für Kinder und Jugendliche aus Haushalten von Alleinerziehenden ergibt sich kein ganz eindeutiges Bild. Im Vergleich zu Kindern aus Paarhaushalten haben sie zwar eine um 18 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, längerfristig Mittel zur Förderung von Bildung und Teilhabe zu beantragen. Aber auch bei zeitlich begrenztem Bezug von Sozialleistungen besteht entgegen der Überlegungen zu einer Kosten-Nutzen-Abwägung eine um 19 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, auf eine Beantragung zu verzichten. Auch für Kinder und Jugendliche aus Familien mit einem Pro-Kopf-Einkommen im unteren Einkommensquintil im Vergleich zu Altersgenossen aus Familien mit einem darüber liegenden Einkommen, bestätigt sich dieser Zusammenhang. Sie haben im Vergleich zur Referenzgruppe (obere Einkommensquintile) eine um 12 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit einer längerfristigen und eine um 21 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit einer zumindest zeitweiligen Beantragung von Bildungs- und Teilhabeleistungen. Doch auch bei nur zeitlich begrenztem Bezug von Sozialleistungen verzichten Familien im unteren Einkommensquintil signifikant seltener (28 Prozentpunkte) auf eine Beantragung von Bildungs- und Teilhabeleistungen im Vergleich zu Familien mit einem höheren Pro-Kopf-Einkommen. Somit scheint auch bei nur vorübergehendem finanziellem Hilfebedarf der subjektiv empfundene Nutzen für die potenziell Leistungsberechtigten stärker ins Gewicht zu fallen als der mit einer Antragstellung verbundene Aufwand.

Weiterhin ist der Bildungshintergrund der Eltern mit dem Antragsverhalten korreliert, allerdings sind die Zusammenhänge differenzierter. Zum einen beantragen Eltern, die keinen oder höchstens einen niedrigen Bildungsabschluss besitzen, im Vergleich zu solchen mit einem mittleren Abschluss mit einer um neun Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit längerfristig Bildungs- und Teilhabeleistungen für ihre Kinder.³⁹ Zum anderen streben auch Eltern mit hohen Bildungsressourcen mit einer um elf Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit eine längerfristige Nutzung der Förderleistungen an, während eine nur zeitweilige Beantragung weniger wahrscheinlich ist (12 Prozentpunkte im Vergleich zur Referenzgruppe). Bei nur vorübergehendem Sozialleistungsbezug ist in diesem Personenkreis ein Verzicht auf die Beantragung von Bildungs- und Teilhabeleistungen wahrscheinlicher (rund zehn Prozentpunkte). Es ist denkbar, dass diese Eltern aufgrund ihrer hohen Bildungsressourcen erwarten, vorübergehende finanzielle Engpässe überwinden zu können, so dass sie gewünschte Aktivitäten der Kinder aus eigenen Mitteln finanzieren.

³⁹ Aus den Angaben zum Bildungshintergrund der Eltern wurde der jeweils höchste Bildungsabschluss gebildet.

Zwischenfazit

Die individuellen Antrags- und Nutzungsverläufe von grundsätzlich Leistungsberechtigten können mit dem Datenbestand von PASS für die Dauer von insgesamt vier Jahren abgebildet werden. In dieser Zeitspanne verliert der Anteil von Heranwachsenden, die über den gesamten Beobachtungszeitraum keine der Leistungsarten beantragen oder nutzen an Bedeutung, während vor allem der Anteil der Kinder und Jugendlichen deutlich zunimmt, die mindestens ein- bis zweimal Anträge stellen und tatsächlich nutzen. Der Anteil der längerfristig Interessierten geht in dieser Zeitspanne nur geringfügig zurück.

Die Analyse der sozialen Selektivität des Inanspruchnahmeverhaltens bestätigt im Wesentlichen die vorläufigen Ergebnisse des zweiten Zwischenberichts. Längerfristig Interessierte sind überproportional Kinder und Jugendliche im Schulalter, für die das gesamte Spektrum der Leistungsarten prinzipiell zugänglich ist. Dieser Befund ist insbesondere mit Blick auf die Analyse der subjektiven Gründe der Nichtinanspruchnahme aus dem zweiten Zwischenbericht von Bedeutung, wonach die Mehrzahl der Haushalte ihre Nichtinanspruchnahme mit einem fehlenden Bedarf begründet (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015, S. 300). Mit Blick auf die Ergebnisse zu den Bezugsverläufen ist zu erwarten, dass zumindest für einen Teil der jüngeren Kinder zu einem späteren Zeitpunkt noch Förderleistungen beantragt werden.

Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass die fortgesetzte Förderung von Bildung und Teilhabe mit einer höheren Wahrscheinlichkeit Zielgruppen erreicht, deren finanzielle Ressourcen besonders knapp sind oder die aufgrund einer niedrigen Bildungsausstattung oder alleiniger Erziehungsverantwortung ein höheres Risiko haben, für einen längeren Zeitraum auf Sozialleistungen angewiesen zu sein. Auch bei lediglich temporärem Bezug von Sozialleistungen, die grundsätzlich zu Bildungs- und Teilhabeleistungen berechtigen, neigen stärker unterprivilegierte Gruppen weniger dazu, auf Anträge zu verzichten. Dies kann als Indiz dafür gelten, dass von diesem Personenkreis der subjektiv empfundene Nutzen dieses Leistungspaketes höher einschätzt wird, als der mit einer Beantragung einhergehende, teilweise hohe Aufwand. Diese Interpretation wird auch durch die Ergebnisse der qualitativen Fallstudien gestützt, wonach grundsätzlich Leistungsberechtigte Anträge stellen, wenngleich sie die administrativen Verfahren als umständlich und aufwändig kritisieren (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015).

II.3.3 Wurden Angebote bereits vor der finanziellen Förderung genutzt?

Neben einer finanziellen Entlastung von grundsätzlich leistungsberechtigten Haushalten soll die Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes auch dazu beitragen, grundsätzlich neue Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche zu eröffnen. D.h. jenen Kindern eine Teilnahme zu ermöglichen und finanziell zu unterstützen, die bislang aufgrund finanzieller Schwierigkeiten auf bestimmte Aktivitäten (beispielsweise auf eine Mitgliedschaft im Verein oder an der Teilnahme an mehrtägigen Schulfahrten) verzich-

ten mussten. Kritiker des Bildungs- und Teilhabepaketes führen in diesem Zusammenhang auch häufig das Argument an, dass finanzielle Fördermöglichkeiten mit der Einführung der neuen Leistungen lediglich mit bestehenden Fördermöglichkeiten ersetzt wurden und daher keine neuen Teilhabechancen für Kinder geschaffen wurden.

Die nachfolgenden Analysen sollen daher die Frage aufgreifen, ob das Bildungs- und Teilhabepaket neue Teilhabechancen eröffnet, oder ob es eher zu einem Wechsel von finanziellen Fördermöglichkeiten kommt.

Im Rahmen von PASS wird jeweils bei den Erstantragstellenden⁴⁰ des Bildungs- und Teilhabepaketes erhoben, ob sie bereits vor der Beantragung an der jeweiligen Aktivität teilgenommen haben (z.B. gemeinsames Mittagessen oder Mitgliedschaft im Verein) oder dies bislang noch nicht genutzt haben. Die nachfolgenden Auswertungen beziehen sich immer auf zwei Untersuchungsgruppen. Zum einen jene Kinder und Jugendliche, die in der 6. Befragungswelle (2012) angegeben haben, seit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes bereits eine Leistungsart beantragt und tatsächlich genutzt zu haben. Und zum anderen Kinder- und Jugendliche, die in der 8. Befragungswelle (2014) zum ersten Mal angegeben haben, dass sie eine Leistungsart des Bildungs- und Teilhabepaketes beantragt und genutzt haben.

Die Interpretation der ermittelten Anteilswerte stößt jedoch schnell an ihre Grenzen. Zum einen sind die Fallzahlen eher niedrig, da jeweils nach den Einzelleistungen unterschieden wird. Zum anderen kann mithilfe von PASS nicht eindeutig geklärt werden, warum eine Aktivität vor der Beantragung noch nicht genutzt wurde. Die Nicht-Nutzung kann unterschiedliche Gründe haben, die wiederum die Frage nach einer Eröffnung von Teilhabechancen unterschiedlich bewerten lässt. Dieser Interpretationsspielraum soll durch einige Beispiele illustriert werden. Ein Jugendlicher ist – möglicherweise aus finanziellen Gründen – bislang kein Mitglied im Fußballverein seines Wohnortes. 2014 wird er Mitglied und beantragt eine finanzielle Förderung durch das Bildungs- und Teilhabepaket. Hier kann davon ausgegangen werden, dass dem Jugendlichen aufgrund der finanziellen Unterstützung neue Teilhabechancen eröffnet wurden. Möglicherweise zeigt der Jugendliche aber erst aufgrund seines Alters Interesse am Vereinsleben, was dann nicht im Sinne einer Eröffnung von Teilhabechancen interpretiert werden kann. Das gleiche gilt beispielhaft, wenn ein Jugendlicher neuerdings Nachhilfe in Anspruch nehmen muss, weil sich seine schulischen Leistungen verschlechtert haben und dann eine finanzielle Förderung zur *Lernförderung* beantragt. Bei diesen Motivlagen kann somit nicht gefolgert werden, dass das Bildungs- und Teilhabepaket Teilhabechancen eröffnet. Vielmehr entwickelte sich - weitgehend unabhängig von den finanziellen Fördermöglichkeiten des Bildungs- und Teilhabepaket - ein neuer Bedarf für den Leistungsberechtigten; beispielsweise aufgrund des Alters oder aufgrund schlechter schulischer Leistungen.

⁴⁰ Erstantragstellende sind jene Kinder und Jugendliche, die in der aktuellen Befragungswelle eine Förderung für eine Aktivität beantragt haben und in Anspruch nehmen, aber vorher die Leistungsart noch nicht genutzt haben. Für Personen, die aktuell die Leistungsart *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* erstmalig nutzen lautet beispielsweise die konkrete Frage: Hat [Name PersonX] schon am Mittagessen teilgenommen, bevor der Antrag gestellt wurde?

Trotz dieses Interpretationsspielraumes sollen nachfolgend die Ergebnisse kurz skizziert werden, um zu zeigen, inwieweit Angebote bereits vor einer finanziellen Förderung durch das Bildungs- und Teilhabepaket genutzt wurden oder erst mit Antragstellung auch eine erstmalige Nutzung einhergeht. Es zeigt sich, dass die Nutzung vor der finanziellen Förderung zwischen den einzelnen Leistungsarten wie auch im Zeitverlauf (Vergleich 2012 und 2014) variieren.

Tab. II.3-3: Nutzung von Angeboten vor Antragstellung des Bildungs- und Teilhabepaketes bei Erstantragstellenden (Befragungsjahre 2012 und 2014)

	Welle 6 (2012)		Welle 8 (2014)	
	Angebote vor Antragstellung noch nicht genutzt	Angebote vor Antragstellung bereits genutzt	Angebote vor Antragstellung noch nicht genutzt	Angebote vor Antragstellung bereits genutzt
Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung (a)	22,0	78,0	31,4	68,7
	n=130	n=454	n=45	n=77
Eintägige Ausflüge (b)	20,5	79,5	17,7	83,3
	n=77	n=334	n=36	n=93
Mehrtägige Fahrten (c)	37,5	62,5	55,9	44,1
	n=157	n=328	n=54	n=55
Außerschulische Nachhilfe (d)	54,8	45,2	[83,8]	[16,3]
	n=35	n=32	n=9	n=4
Schülerbeförderung (e)	47,0	53,0	30,7	69,3
	n=95	n=125	n=32	n=22
Soziokulturelle Teilhabe (f)	19,1	81,0	19,9	80,1
	n=58	n=234	n=21	n=50

(a) Der Fragetext lautet: Hat [...] schon am Mittagessen teilgenommen, bevor der Antrag gestellt wurde?

(b) Der Fragetext lautet: Hat [...] schon an eintägigen Ausflügen teilgenommen, bevor der Antrag gestellt wurde?

(c) Der Fragetext lautet: Hat [...] schon an mehrtägigen Ausflügen teilgenommen, bevor der Antrag gestellt wurde?

(d) Der Fragetext lautet: Hat [...] schon Nachhilfestunden erhalten, bevor der Antrag gestellt wurde?

(e) Der Fragetext lautet: Wurden Zeitkarten des öffentlichen Nahverkehrs für den Schulweg von [...] vor der Beantragung allein von Ihrem Haushalt finanziert?

(f) Der Fragetext lautet: Hat [...] schon im Verein oder einer Gruppe mitgemacht, bevor der Antrag gestellt wurde?

Quelle: PASS 6. bis 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Am häufigsten wird bei der Leistungsart *Lernförderung* angegeben, dass mit der Beantragung auch zum ersten Mal außerschulische Nachhilfe vom Leistungsberechtigten wahrgenommen wird. Jedoch basieren die Anteilswerte auf sehr kleine Fallzahlen, da die Leistungsart von den Leistungsberechtigten insgesamt sehr selten genutzt wird. Die Nutzungsquoten lagen 2012 bei insgesamt 2 Prozent und 2014 bei 9 Prozent bezogen auf alle Leistungsberechtigten seit Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes (siehe Kapitel II.3.2). Von den Erstantragstellenden (n=77) im Jahr 2012 gab mehr als die Hälfte an, eine außerschulische Nachhilfe vorher noch nicht genutzt zu haben (vgl. Tabelle II.3-3). Um für 2014 eine vergleichbare Aussage treffen zu können, werden nun lediglich die Kinder und Jugendlichen herangezogen, die zum Befragungszeitpunkt der

8. Welleangaben, erstmals finanzielle Unterstützung zur *Lernförderung* beantragt zu haben.⁴¹ Dies trifft jedoch bei dieser Leistungsart nur bei 13 Fällen zu, wovon bei neun Erstantragstellenden nach eigenen Angaben vorher noch keine außerschulische Nachhilfe genutzt wurde⁴². Ob die finanzielle Unterstützung die Teilnahme an *außerschulischer Lernförderung* erst ermöglichte, kann daher nicht abschließend geklärt werden. Denn möglich ist auch, dass vor der Beantragung noch kein Bedarf bestand und deswegen bislang kein Angebot zur *außerschulischen Lernförderung* genutzt wurde. Erste Hinweise, die diese Argumentation zusätzlich stützen, liefern auch die Ergebnisse zu möglichen Gründen der Nichtinanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets im Allgemeinen. Hier zeigte sich, dass ein fehlender Bedarf als häufigster Grund bei der Nichtinanspruchnahme von Leistungen angeführt wurde. Ungefähr die Hälfte der leistungsberechtigten Haushalte ohne Antrag (Welle 6: 47 Prozent, Welle 7: 54 Prozent) begründete die Nichtinanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets damit, dass bislang keine finanzielle Förderung benötigt wird (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 301).

Betrachtet man die Leistungen für *mehrtägige Fahrten* geben 38 Prozent der Erstantragstellenden ca. ein Jahr nach der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets an, dass sie vorher an keiner mehrtätigen Fahrt teilgenommen haben. Im Jahr 2014 sind es 56 Prozent der Erstantragstellenden (die Prozentunterschiede zwischen den beiden Zeitpunkten sind statistisch nicht signifikant). Da mehrtägige Fahrten von den Schulen in der Regel einmalig für einzelne Jahrgänge angeboten werden, wäre eine mögliche Begründung für die erstmalige Nutzung, dass vor der Beantragung einfach noch kein Angebot für die Leistungsberechtigten existierte. Auch hier kann demnach eine mögliche Eröffnung von Teilhabechancen durch das Bildungs- und Teilhabepaket nicht eindeutig interpretiert werden, selbst wenn ungefähr die Hälfte mit der Beantragung auch erstmals das mehrtätigen Schulfahrten teilgenommen hatte.

Weitaus geringer sind die Anteile einer Nutzung vor der finanziellen Förderung bei der *Schülerbeförderung*. So gaben kurz nach Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets 47 Prozent der Erstantragstellenden der Leistungsart „Schülerbeförderung“ an, dass sie die Zeitkarten des öffentlichen Nahverkehrs für den Schulweg allein finanziert haben. Der Anteil nimmt im Zeitverlauf weiter ab (8. Welle: 31 Prozent). Grundsätzlich kann hier auch immer als Begründung ein geänderter Bedarf angeführt werden, der unabhängig von der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets gesehen werden muss. Zum Beispiel wenn erst wegen eines Schulwechsels ein weiterer Schulweg zustande kommt.

Bei den anderen Leistungsarten - *eintägige Ausflüge*, *gemeinsame Mittagsverpflegung* und *soziokulturelle Teilhabe* - ist der Anteil weitaus geringer. Ungefähr 20 Prozent der Erstantragstellenden für die Leistungsarten nutzen die jeweiligen Angebote erst im

⁴¹ Dies können zum einen wiederholt Befragte sein, die erst 2014 ihren ersten Antrag gestellt haben oder auch neu Befragte, die irgendwann seit 2011 einen Antrag gestellt haben.

⁴² Aufgrund der geringen Fallzahlen sind die gewichteten Anteilswerte mit großer Unsicherheit zu interpretieren.

Zuge der finanziellen Förderung durch das Bildungs- und Teilhabepakets. Die bedeutet im Umkehrschluss, dass zwischen 70 und 80 Prozent bereits vor der finanziellen Förderung an vergleichbaren Angeboten teilnahmen. Ob mögliche Kosten dafür selbst getragen wurden, ob bislang kostenfreie Angebote genutzt wurden oder ob andere Unterstützungsleistungen in Anspruch genommen wurden, kann mithilfe von PASS nicht beantwortet werden.

Zwischenfazit

Es zeigt sich zusammenfassend, dass die Fragen, ob das Bildungs- und Teilhabepaket neue Teilhabechancen eröffnet wurden, mithilfe von PASS nur näherungsweise beantwortet werden können. Hauptschwierigkeit dabei ist (neben sehr kleinen Fallzahlen), dass die Motivlagen der Befragten für die Nutzung bzw. Nicht-Nutzung der Aktivitäten vor der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets nicht offengelegt werden können. Als mögliche Motive können hier beispielsweise auf der einen Seite mangelnde Gelegenheiten oder kein Interesse oder auf der anderen Seite die Nutzung kostenloser Angebote oder Nutzung anderer finanzieller Fördermöglichkeiten angeführt werden. Dennoch zeigt sich, dass bei drei Leistungsarten (*eintägige Ausflüge*, *gemeinsame Mittagsverpflegung* und *soziokulturelle Teilhabe*) die überwiegende Mehrheit der Erstantragstellenden die jeweiligen Angebote auch bereits vor der Beantragung genutzt hat. Bei diesen Aktivitäten erscheint die Initialnutzung aufgrund des Bildungs- und Teilhabepakets eher gering. *Außerschulische Lernförderung*, *mehrtägige Fahrten* und *Schülerbeförderung* hingegen nutzten jeweils ca. die Hälfte (oder mehr) der Erstantragstellenden vor der BuT-Betrtragung noch nicht. Neben einer Eröffnung der Teilhabechancen durch das Bildungs- und Teilhabepaket können aber auch davon unabhängige Motivlagen zur Interpretation herangezogen werden. Hierbei rückt v.a. ein Aspekt in den Vordergrund, der auch bereits im Rahmen der allgemeinen Gründe der Nichtinanspruchnahme sehr häufig genannt wurde; und zwar, dass vor der Beantragung noch keine Gelegenheit, kein Bedarf oder keine Notwendigkeit für die Nutzung der jeweiligen Angebote seitens der Leistungsberechtigten bestand.

II.4 Bewertung des BuT-Pakets aus der Sicht der Leistungsberechtigten und Antragstellenden

Auf der Basis von handlungstheoretischen Ansätzen zeigen sich auch subjektive Einstellungen, Wahrnehmungen und Bewertungen der Leistungen als wichtige hemmende oder fördernde Faktoren für eine Inanspruchnahme (z.B. Becker/Hauser, 2005: 154 ff.). Es kann angenommen werden, dass die (weitere) Nutzungswahrscheinlichkeit steigt, wenn man das Bildungs- und Teilhabepaket als sinnvoll und als gute finanzielle Unterstützung erfährt und einschätzt. Steht man den Leistungen skeptisch gegenüber, wird sich dies auch in einem geringeren Antragsverhalten widerspiegeln.

Im Rahmen der Längsschnittbefragung sollten alle leistungsberechtigten Haushalte mithilfe von vorgegebenen Aussagen das Bildungs- und Teilhabepaket insgesamt bewerten.

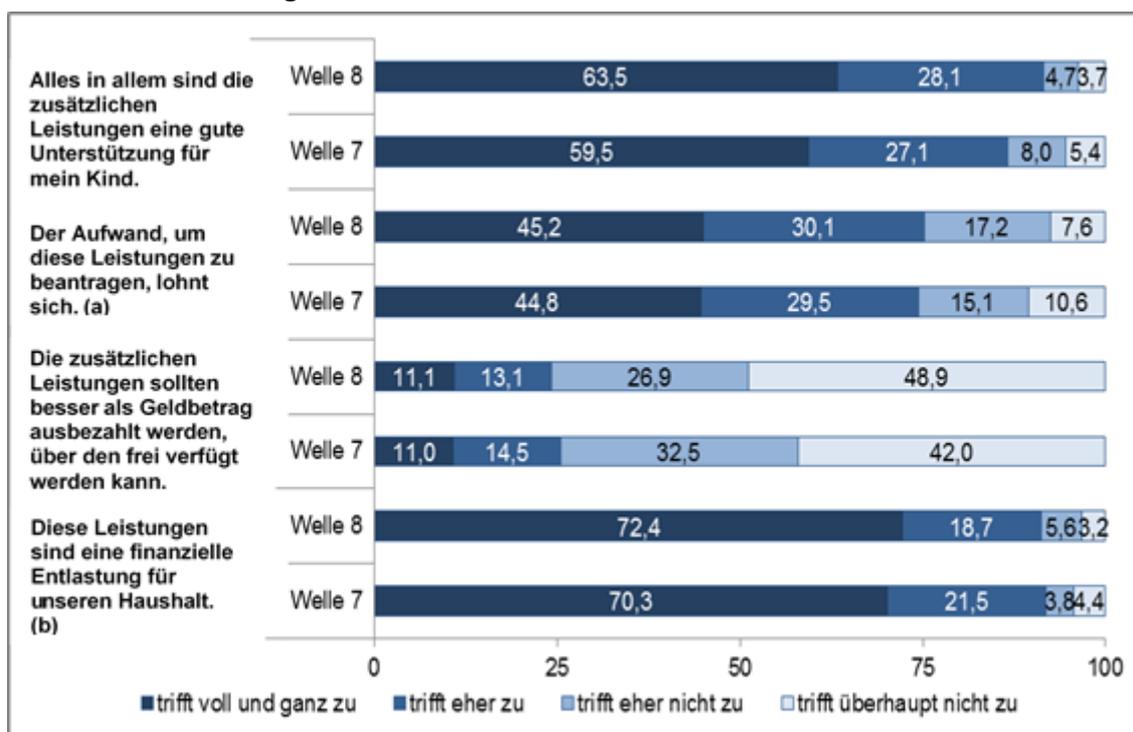
Die Aussagen lauteten:

- Alles in allem sind die zusätzlichen Leistungen eine gute Unterstützung für Kinder (Gesamtbewertung)
- Die zusätzlichen Leistungen sollten besser als Geldbetrag ausbezahlt werden, über den frei verfügt werden kann.
- Der Aufwand, um diese Leistung zu beantragen, lohnt sich⁴³.

Zusätzlich konnten Haushalte, die mindestens eine Leistung beantragt haben, noch folgende Aussage bewerten:

- Diese Leistungen sind eine finanzielle Entlastung für unseren Haushalt.

Abb. II.4: Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets aus der Sicht der Leistungsberechtigten 2013 und 2014



Basis: Haushalte, in denen grundsätzlich leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche leben (W7: N=1699; W8: N=1501)

Anmerkungen

(a) Diese Aussage wurde für die Analysen positiv umformuliert. Im Original lautet die Aussage: „Der Aufwand, um diese Leistungen zu beantragen, lohnt sich nicht.“

(b) Item wird nur für Haushalte, die mindestens eine Leistung beantragt haben gestellt (W7: N= 883; W8: N=791).

Quelle: PASS 7. und 8. Welle; eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

⁴³ Diese Aussage wurde für die Analysen positiv umformuliert. Im Original lautet die Aussage: „Der Aufwand, um diese Leistungen zu beantragen, lohnt sich nicht.“

Die befragten Haushalte konnten ihre Bewertung anhand einer vierstufigen Skala von 'trifft voll und ganz' bis 'trifft überhaupt nicht' zu abstimmen. Die Items wurden sowohl in der 7. Welle (2013) wie auch in der 8. Welle (2014) allen Leistungsberechtigten – Antragsteller/innen und Nichtantragsteller/innen – vorgelegt.

Insgesamt zeigt sich bei den Leistungsberechtigten ein sehr positives Bild bei der Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets in beiden Befragungsjahren. Ca. 85 Prozent der leistungsberechtigten Haushalte sehen die zusätzlichen Leistungen als eine gute Unterstützung, wobei sogar jeweils ca. 60 Prozent der Aussage in beiden Jahren voll und ganz zustimmen (siehe Abbildung II.4).

Als weiteres Bewertungskriterium wurde das Kosten-Nutzen-Kalkül abgefragt. Dass administrative Hürden im Allgemeinen als hemmender Faktor der Inanspruchnahme angesehen werden können, zeigen sowohl die qualitativen und quantitativen Ergebnisse im Rahmen des 2. Zwischenberichts (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015). So begründeten im Befragungsjahr 2013 knapp ein Fünftel der leistungsberechtigten Haushalte die Nichtantragstellung mit einem umständlichen Antragsverfahren (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 300). Auch in den qualitativen Fallstudien gaben Leistungsberechtigte als Begründung der Nichtnutzung an, dass sich der Aufwand der Antragstellung in Anbetracht der Höhe der finanziellen Förderung nicht lohne. Das Argument wurde insbesondere bei den Leistungsarten *Mittagessen* oder *eintägige Ausflüge* genannt (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 313 und 316).

Ein ähnliches Bild ergibt sich nun auch bei der Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets anhand des Aufwandes. Ein Viertel aller leistungsberechtigten Haushalte gibt an, dass sich der Aufwand der Beantragung nicht lohnen würde, wobei ca. 10 Prozent von einem fehlenden Nutzen ausgehen. Knapp drei Viertel der leistungsberechtigten Haushalte widersprechen jedoch dieser Aussage. Beispielsweise stimmten in der 8. Welle 45 Prozent der Leistungsberechtigten voll und ganz und 30 Prozent eher zu, dass sich der Aufwand lohne (in Welle 7 waren die Anteile vergleichbar).

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes wurde eingehend diskutiert, wie die die Forderung eines existenzsichernden und altersspezifischen Bedarfs am besten umgesetzt werden sollte. Eine Alternative war auch, den Regelbedarf im SGB II für Kinder und Jugendliche neu zu berechnen und anzupassen und somit leistungsberechtigten Haushalten einen höheren, nicht zweckgebundenen Geldbetrag zur Verfügung zu stellen. Die Leistungsberechtigten wurden daher in PASS nach ihrer Einschätzung gefragt, ob die Leistungen zur Bildung und Teilhabe besser als frei verfügbarer Geldbetrag (beispielsweise im Rahmen der Regelsätze) ausbezahlt werden sollten.

Dem stimmen insgesamt 11 Prozent der Leistungsberechtigten voll und ganz und ca. 15 Prozent eher zu. Die überwiegende Mehrheit der Befragten lehnt jedoch den Vorschlag eines frei verfügbaren Geldbetrages ab. Knapp die Hälfte lehnt den Vorschlag voll und ganz ab und ca. ein Drittel der Befragten stimmen dem eher nicht zu (siehe Abbildung II.4).

Ausschließlich bei den Antragsteller/innen wurde noch erhoben, ob die Leistungen als finanzielle Entlastung angesehen werden. Dem stimmten fast drei Viertel der Leistungsbezieher zu (72 Prozent in Welle 8 und 70 Prozent in Welle 7). Für ungefähr jeden fünften Haushalt traf dies eher nicht zu und unter 5 Prozent gaben an, dass dies überhaupt nicht zuträfe.

Insgesamt zeigt sich also eine positive Einschätzung der Leistungsberechtigten zum Bildungs- und Teilhabepaket. Solch eine ausgesprochen positive Bewertung unter den Leistungsberechtigten wurde bereits bei den qualitativen Fallstudien berichtet und unterstreicht noch einmal die hohen Anteilswerte in der PASS-Befragung. Auch in den qualitativen Interviews äußerte eine Vielzahl der Leistungsberechtigten explizit Dankbarkeit, dass es die staatlichen Unterstützungsleistungen gibt (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 324).

In einem zweiten Schritt wird nun untersucht, inwieweit sich Nutzer/innen und Nicht-Nutzer/innen in ihrer Bewertung unterscheiden, um weitere Hinweise zu möglichen fördernden oder hemmenden Faktoren der Inanspruchnahme zu erhalten. Da sich die Angaben zwischen den beiden Befragungsjahren kaum unterscheiden, sollen nachfolgend nur die Ergebnisse aus Welle 8 (2014) berichtet werden (siehe Tabelle II.4-1).

Tab. II.4-1: Bewertung des Bildungs- und Teilhabepakets – differenziert nach Nutzung (Befragungsjahr 2014)

	Bildungs- und Teilhabepaket noch nie genutzt („Nicht-Nutzer“)				Bildungs- und Teilhabepaket bereits genutzt („Nutzer“)			
	Aussage trifft ...				Aussage trifft ...			
	voll und ganz zu	eher zu	eher nicht zu	überhaupt nicht zu	voll und ganz zu	eher zu	eher nicht zu	überhaupt nicht zu
Alles in allem sind die zusätzlichen Leistungen eine gute Unterstützung für mein Kind.	54,8	38,1	4,4	2,7	68,5	22,2	4,9	4,3
Der Aufwand, um diese Leistungen zu beantragen, lohnt sich (a)	33,8	40,3	20,0	6,0	51,2	24,7	15,7	8,4
Die zusätzlichen Leistungen sollten besser als Geldbetrag ausbezahlt werden, über den frei verfügt werden kann.	11,4	22,9	20,3	45,4	10,9	7,3	30,8	51,0
Diese Leistungen sind eine finanzielle Entlastung für unseren Haushalt.(b)	---	---	---	---	75,2	17,5	5,2	2,2

(a) Diese Aussage wurde für die Analysen positiv umformuliert. Im Original lautet die Aussage: „Der Aufwand, um diese Leistungen zu beantragen, lohnt sich nicht.“

(b) Item wird nur für Haushalte, die mindestens eine Leistung beantragt haben, gestellt.

Quelle: PASS 7. und 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtete Anteilswerte

Unterschieden werden dabei zum einen leistungsberechtigte Haushalte, die bis zur Befragung 2014 im Haushalt das Bildungs- und Teilhabepaket mindestens einmal genutzt haben (unabhängig von der konkreten Leistungsart). Die Vergleichsgruppe sind

jene Haushalte, die zwar leistungsberechtigt waren, aber vom Bildungs- und Teilhabepaket bislang noch keinen Gebrauch gemacht haben.

Hierbei zeigt sich, dass Nutzer/innen das Bildungs- und Teilhabepaket bei allen Aspekten noch signifikant positiver bewerten als die Nicht-Nutzer/innen tun. Diese Unterschiede zeigen sich immer dann, wenn die Zustimmung differenziert in den vier Stufen (voll und ganz, eher, eher nicht und überhaupt nicht) betrachtet wird. Differenziert man nur zwischen Zustimmung und Nichtzustimmung zeigen sich jedoch keine signifikanten Unterschiede zwischen Nutzer/innen und Nicht-Nutzer/innen hinsichtlich ihrer Bewertungen.

So steigt die volle Zustimmung hinsichtlich der Gesamtbewertung – ist eine gute Unterstützung für Kinder – auf 67 Prozent in der Gruppe der Nutzer/innen. Zum Vergleich: bei allen Leistungsberechtigten lag der Wert bei 64 Prozent und bei den Nicht-Nutzer/innen liegt er immer noch bei 55 Prozent. Differenziert man nicht mehr zwischen den Zustimmungsabstufungen zeigt sich, dass ca. 90 Prozent der leistungsberechtigten Haushalte – unabhängig davon, ob sie das Bildungs- und Teilhabepaket bereits einmal genutzt haben – der Meinung sind, dass die Leistungen eine gute Unterstützung für Kinder sind.

Auch hinsichtlich des Aufwandes bescheinigen die Haushalte, die bereits das Bildungs- und Teilhabepaket genutzt haben, den Leistungen die bessere Bewertung. 51 Prozent der Haushalte, die in den vergangenen Jahren das BuT-Paket mindestens einmal genutzt haben, sind der Meinung, dass sich der Aufwand lohnt. Bei den Nicht-Nutzer/innen liegt die volle Zustimmung bei 34 Prozent. Fasst man jedoch beide Zustimmungsausprägungen wiederum zusammen, meinen ca. drei Viertel der leistungsberechtigten Haushalte, dass sich der Aufwand lohnt. Und zwar ganz unabhängig davon, ob sie das Bildungs- und Teilhabepaket bereits aktiv genutzt haben oder nicht.

Es zeigt sich ebenfalls, dass die leistungsberechtigten Haushalte in der Mehrheit keine grundsätzliche Änderung der Auszahlungsmodalitäten wünschen. Dass die finanzielle Förderung nur erfolgen soll, wenn konkrete Angebote aus dem Spektrum des Bildungs- und Teilhabepakets tatsächlich genutzt wird, vertritt ebenfalls die deutliche Mehrheit bei den leistungsberechtigten Haushalten. 51 Prozent der Nutzer/innen und auch 45 Prozent der Nichtnutzer/innen widersprechen stark, dass die zusätzlichen Leistungen besser als Geldbetrag ausbezahlt werden sollen, über den dann frei verfügt werden kann. Weitere 31 Prozent (bei den Nichtnutzer/innen: 20 Prozent) widersprechen dem Vorschlag „eher“. Lediglich ungefähr jeder zehnte Haushalt würde sich jedoch wünschen, dass die finanzielle Unterstützung zur Teilhabe- und Bildungsangebot nicht an die entsprechende tatsächliche Teilnahme (z.B. am Mittagessen oder Ausflug) geknüpft und abgerechnet werden muss, sondern ein festgesetzter Betrag frei verfügbar ist.

Bei diesem Aspekt zeigen sich durchaus stärkere Bewertungsdifferenzen zwischen den beiden untersuchten Gruppen. Bei den Nicht-Nutzer/innen sind es ca. 34 Prozent, die sich eher einen frei verfügbaren Geldbeitrag wünschen, in der Gruppe der tatsäch-

lichen Nutzer/innen geben dies lediglich 18 Prozent an. Im Umkehrschluss kann dies als ein Hinweis auf eine mögliche Begründung für die Nichtnutzung des Bildungs- und Teilhabepakets interpretiert werden.

Die vierte Aussage erhielt lediglich die Teilgruppe, die bereits einen Antrag gestellt haben bzw. die Leistungen genutzt haben. Hierbei wird auch noch einmal das sehr positive Bild seitens der Nutzer/innen des Bildungs- und Teilhabepakets deutlich. Drei Viertel der Haushalte, die bereits das Bildungs- und Teilhabepaket genutzt haben, stimmen der Aussage „Diese Leistungen sind eine finanzielle Entlastung für unseren Haushalt“ voll und ganz zu, weitere 18 Prozent stimmen ihr eher zu. Mehr als 90 Prozent schätzen das Bildungs- und Teilhabepaket demnach als finanzielle Entlastung ein. Lediglich 7 Prozent bewerten dies nicht so. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass wahrscheinlich ist, dass vor der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets eventuelle Kosten für die genutzten Aktivitäten (Mitgliedschaften in Vereinen, außerschulische Nachhilfe oder Mittagsverpflegung in der Schule) selbst getragen wurden. Durch die finanzielle Unterstützung werden nun finanzielle Ressourcen im Haushalt frei, was als Entlastung angesehen wird.

Abschließend sollen nun noch detaillierter untersucht werden, ob sich bestimmte Gruppen von Leistungsempfängern in ihrer Bewertung unterscheiden. Im Folgenden sollen zwei Bewertungsaspekte⁴⁴ herausgegriffen werden: die Gesamteinschätzung wie auch der Aspekt der Auszahlungsmodalitäten. In einem weiteren Analyseschritt wird daher untersucht, inwieweit bestimmte (haushalts-)strukturelle Merkmale diese beiden Bewertungsaspekte beeinflussen. Das zugrunde gelegte Modell wird hierzu für drei Gruppen getrennt geschätzt, um unterschiedliche Wirkmechanismen offenlegen zu können: einmal für die gesamte Stichprobe (Modell I, gesamt) als auch getrennt für Haushalte, die mindestens einmal das Bildungs- und Teilhabepaket genutzt haben (Modell II, Nutzer) wie auch für Haushalte, die noch nie Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets genutzt haben (Modell III, Nicht-Nutzer). Die Tabelle II.4-2 enthält jeweils die durchschnittlichen marginalen Effekte (AME). Zum Beispiel bedeutet der Wert 0,184, dass die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit der Aussage voll und ganz zuzustimmen für Haushalte mit BuT-Inanspruchnahme um 18,4 Prozentpunkte steigt im Vergleich zu Haushalten ohne Inanspruchnahme und zwar unter Kontrolle aller anderen einbezogenen Merkmale (vgl. Tabelle II.4-2). Datengrundlage ist wie bei der einleitenden bivariaten Betrachtung wiederum ausschließlich die 8. Befragungswelle von PASS.

Zur differenzierten Analyse der Gesamtbewertung wurde die starke Zustimmung („trifft voll und ganz zu“) als zu erklärende Variable in die Schätzmodelle aufgenommen. Zur Erinnerung: 64 Prozent der leistungsberechtigten Haushalte stimmten der Aussage „Alles in allem sind die zusätzlichen Leistungen eine gute Unterstützung für mein Kind“ voll und ganz zu.

⁴⁴ Bei den beiden verbleibenden Bewertungsaspekten zeigen sich kaum signifikante Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Leistungsempfängergruppen.

Die multivariante Analyse zeigt, dass Haushalte, die das Bildungs- und Teilhabepaket bereits mindestens einmal genutzt haben, es auch signifikant positiver bewerten. So steigt die Wahrscheinlichkeit den Aspekt „Die Leistungen sind eine gute Unterstützung für Kinder“ voll und ganz zuzustimmen um durchschnittlich 18 Prozentpunkte, wenn der Haushalt bereits die Leistungen genutzt hat (Modell I, gesamt; Tabelle II.4-2). Dies legen bereits die bivariaten Ergebnisse nahe. Die Richtung des Einflusses kann jedoch nicht eindeutig geklärt werden kann. Haushalte mit einer positiven Einstellung könnten auch das Bildungs- und Teilhabepaket häufiger nutzen (Selektivität der Inanspruchnahme).

Tab. II.4-2: Modellschätzung zur Aussage „Alles in allem sind die zusätzlichen Leistungen eine gute Unterstützung für mein Kind“ (volle Zustimmung)

Haushalte mit ...	Modell I („gesamt“)		Modell II („Nutzer“)		Modell III („Nicht-Nutzer“)	
	dy/dx	Std. Err.	dy/dx	Std. Err.	dy/dx	Std. Err.
... BuT-Inanspruchnahme	0.184	** 0.063				
... Wohnort in Ostdeutschland	-0.066	0.051	-0.072	0.061	-0.041	0.079
... ALG-II-Bezug seit 2013	0.111	0.112	0.300	* 0.139	-0.163	0.119
... Sozialhilfe seit 2013	0.049	0.087	0.052	0.101	0.045	0.122
... Bezug von WoGG/Kinderzuschlag seit 2013	0.137	0.090	0.174	0.105	0.099	0.121
... niedrigem Bildungsniveau	-0.128	0.070	-0.035	0.067	0.026	0.114
... hohem Bildungsniveau	0.043	0.075	0.149	* 0.076	-0,142	0.096
... (Sehr) geringen Deutschkenntnissen	-0.007	0.121	0.028	0.028	-0.058	0.186
... Deutsch als Muttersprache	0.015	0.062	0.136	* 0.061	-0.175	0.103
... Alleinerziehenden	-0.227	0.055	-0.038	0.050	-0.038	0.090
... Schulkind im Haushalt	-0.126	* 0.062	0.007	0.061	-0.255	** 0.074
... geringem Einkommen	-0.028	0.068	-0.143	* 0.066	0.081	0.100
N	1327		871		456	

Quelle: PASS 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet
 Signifikanzniveaus: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$
 Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Des Weiteren zeigt sich, dass Haushalte mit Schulkindern signifikant seltener das Bildungs- und Teilhabepaket uneingeschränkt positiv bewerten (Wahrscheinlichkeit voll und ganz zuzustimmen sinkt um 13 Prozentpunkte). Dieser Effekt bleibt bei der Teilgruppe der Nicht-Nutzer/innen bestehen (als einzige Einflussgröße im Modell III), jedoch verschwindet der Effekt bei der Teilgruppe der Haushalte, die das Bildungs- und Teilhabepaket genutzt haben (Modell II). Schätzt man die Einflussgrößen der Gesamtbewertung nur für die Gruppe der Haushalte, die das Bildungs- und Teilhabepaket tatsächlich genutzt haben, zeigt sich hingegen, dass sich Haushalte mit Arbeitslosengeld-II-Bezug, Haushalte mit hohem Bildungsniveau und Haushalte mit muttersprachlichen Deutschkenntnissen signifikant positiv äußern als die jeweiligen Referenzgruppen. Die Wahrscheinlichkeit voll und ganz zuzustimmen sinkt in dieser Gruppe jedoch für Haus-

halte, die eher ein geringes Pro-Kopf-Einkommen zur Verfügung haben (d.h. sich im untersten Einkommensquintil befinden), und zwar durchschnittlich um 14 Prozentpunkte bei Kontrolle der anderen einbezogenen Merkmale.

Als zweiter Aspekt soll die Einstellung zu den Auszahlungsmodalitäten herausgegriffen werden. Diese wurde mit der Bewertung der Alternative abgebildet, ob die Leistungen zur Bildung und Teilhabe besser als frei verfügbarer Geldbetrag ausgezahlt werden sollten (beispielsweise im Rahmen der Regelsätze). Nun soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich die Leistungsberechtigten bei ihrer Beurteilung unterscheiden. Die deskriptiven Analysen zeigten, dass im Befragungsjahr 2014 23 Prozent der Leistungsberechtigten dem Alternativvorschlag voll und ganz oder eher zugestimmt haben. Drei Viertel widersprachen, dass ein frei verfügbarer Geldbetrag besser wäre.

Mit Hilfe der drei Modelle werden nun die Einflussgrößen der Zustimmung (voll und ganz oder eher) zum Alternativvorschlag geschätzt, also dass man lieber einen bestimmten Geldbetrag frei zur Verfügung hätte (Tabelle II.4-3).

Tab. II.4-3: Modellschätzung zur Aussage „Die zusätzlichen Leistungen sollten besser als Geldbetrag ausbezahlt werden, über den frei verfügt werden kann“ (Zustimmung)

Haushalte mit ...	Modell I (gesamt)		Modell II („Nutzer“)		Modell III („Nicht-Nutzer“)				
	dy/dx	Std. Err.	dy/dx	Std. Err.	dy/dx	Std. Err.			
... BuT-Inanspruchnahme	-0.170	***	0.471						
... Wohnort in Ostdeutschland	0.0245		0.041	0.001	0.045	0.037	0.071		
... ALG-II-Bezug seit 2013	-0.122		0.072	-0.152	0.010	-0.112	0.120		
... Sozialhilfe seit 2013	-0.143	*	0.057	-0.093	0.067	-0.195	0.109		
... Bezug von WoGG/Kinderzuschlag seit 2013	0.021		0.055	-0.030	0.067	0.074	0.090		
... niedrigem Bildungsniveau	0.080		0.057	0.034	0.044	0.167	0.106		
... hohem Bildungsniveau	-0.089		0.053	-0.131	*	0.057	-0.159	0.097	
... (Sehr) geringen Deutschkenntnissen	-0.126		0.066	-0.160	*	0.069	-0.000	0.115	
... Deutsch als Muttersprache	-0.248	***	0.045	-0.186	***	0.044	-0.342	***	0.077
... Alleinerziehenden	-0.008		0.044	-0.004		0.039	0.010		0.084
... Schulkind im Haushalt	0.024		0.050	-0.110		0.049	0.066		0.073
... geringem Einkommen	0.121	*	0.061	0.187	**	0.058	0.056		0.119
N	1327		863		464				

Quelle: PASS 8. Welle, eigene Berechnungen, gewichtet

Signifikanzniveaus: * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001

Logistische Regression, durchschnittliche marginale Effekte (AME)

Blickt man zunächst auf das Gesamtmodell (Modell I) zeigt sich, dass die Haushalte, die das Bildungs- und Teilhabepaket in seiner jetzigen Form bereits nutzen auch signifikant häufiger den Alternativvorschlag ablehnen. Die Wahrscheinlichkeit der Zustimmung sinkt in dieser Gruppe um durchschnittlich 17 Prozentpunkte (bei Kontrolle der anderen Einflussfaktoren). Ebenfalls widersprechen Haushalte, in denen deutsche Mut-

tersprachler leben oder die Sozialhilfe beziehen, eher der Alternativvariante (vgl. Tabelle II.4-3). Befürworter sind jedoch unter den Leistungsberechtigten jene Haushalte, die ein geringes Pro-Kopf-Einkommen zur Verfügung haben. Bei diesen Haushalten steigt die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit der Zustimmung für einen frei verfügbaren Geldbetrag um 12 Prozentpunkte.

Betrachtet man die Einflussgrößen nur für die Gruppe der tatsächlichen Nutzer/innen zeigen sich vergleichbare Muster (Modell II; Tabelle II.4-3). BuT-Haushalte mit geringem Einkommen würden eher präferieren, einen festen Betrag zur freien Verfügung zu erhalten. Wohingegen unter den Haushalten, die das Bildungs- und Teilhabepaket aktiv nutzen, sich mehrere Gruppen seltener für den Alternativvorschlag aussprechen und somit im Umkehrschluss eher die gegenwärtige Förderlösung befürworten. Dies sind Haushalte, die entweder (sehr) geringe oder muttersprachliche Deutschkenntnisse aufweisen, wie auch Haushalte mit einem hohen Bildungsniveau. Bei allen drei Gruppen sinkt die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit den Alternativvorschlag zuzustimmen, unter Kontrolle der einbezogenen Einflussfaktoren.

Die Einflusskraft der muttersprachlichen Deutschkenntnisse bleibt auch für die Gruppe der Nicht-Nutzer/innen stabil (Modell III; Tabelle II.4-3). Die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung bzgl. eines freiverfügbaren Geldbetrages sinkt bei den Haushalten mit Deutsch als Muttersprache und ohne Nutzung der Leistungen durchschnittlich um 34 Prozentpunkte.

Zwischenfazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Bildungs- und Teilhabepaket aus der Sicht der Leistungsberechtigten sehr positiv bewertet wird. 85 Prozent der leistungsberechtigten Haushalte sehen die zusätzlichen Leistungen als eine gute Unterstützung für Kinder an. Ein vergleichbarer Prozentsatz ist der Meinung, dass sich der Aufwand die Leistungen zu beantragen, lohnt. Weniger einstimmig wird jedoch der Aspekt gesehen, ob die zusätzlichen Leistungen besser als Geldbetrag ausgezahlt werden sollten, über den frei verfügt werden kann. Ca. ein Viertel der leistungsberechtigten Haushalte würde sich einen frei verfügbaren Geldbetrag wünschen. Drei Viertel lehnt jedoch die Idee ab und plädiert im Umkehrschluss eher für die derzeitige Fördermodalitäten.

Die bi- und multivariaten Analysen machten auch deutlich, dass sich die Bewertungen zwischen bestimmten leistungsberechtigten Gruppen unterscheiden. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass Haushalte, die das Bildungs- und Teilhabepakete bereits einmal genutzt haben, es gleichzeitig auch besser bewerten bzw. Haushalte mit einer positiven Einstellung zum Bildungs- und Teilhabepaket es auch eher nutzen. Des Weiteren zeigt sich innerhalb der Haushalte mit BuT-Inanspruchnahme, dass insbesondere Haushalte mit hoher Bildung und muttersprachlichen Deutschkenntnissen das Bildungs- und Teilhabepaket insgesamt positiver bewerten wie auch eher dem Alternativvorschlag widersprechen, die zusätzlichen Leistungen als frei verfügbaren Geldbe-

trag auszubezahlen. Wohingegen Haushalte mit einem geringen Pro-Kopf-Einkommen dem Bildungs- und Teilhabepaket – auch wenn die zusätzlichen Leistungen genutzt werden – eher kritischer gegenüber stehen. Sie stimmen signifikant seltener zu, dass die Leistungen eine gute Unterstützung sind und hätten auch lieber einen Geldbetrag zur freien Verfügung als dass die finanzielle Unterstützung zweckgebunden und nur bei Nutzung der Angebote ausgezahlt wird.

II.5 Diskussion

Die Einführung von neuen sozialpolitischen Maßnahmen wirft immer auch die Frage auf, ob die damit verfolgten Ziele erreicht werden. Die im Jahr 2011 eingeführten Bildungs- und Teilhabeleistungen sollen Kindern und Jugendlichen aus Familien mit unzureichendem Einkommen ein Mindestmaß an sozialer und kultureller Teilhabe ermöglichen und den Zugang zu vorhandenen Bildungsangeboten erleichtern. Die Förderleistungen sollen zudem dazu beitragen, die Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten zu verbessern, so dass Nachteile gegenüber Heranwachsenden, die nicht auf Sozialleistungen angewiesen sind, verringert werden.

Ziel der Begleitforschung zur Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets auf der Grundlage von PASS ist, den Einfluss von individuellen und haushaltsbezogenen Merkmalen besser zu verstehen, die eine Inanspruchnahme dieser Förderleistungen verringern oder erhöhen. Außerdem wird untersucht, in welchem Ausmaß bei den förderfähigen Aktivitäten Partizipationsunterschiede im Vergleich zu nichtleistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen bestehen und wie sich diese seit der Einführung der Förderleistungen entwickeln. Dazu wurden die Veränderungen der Teilnahme an förderfähigen Aktivitäten und die Kenntnis des Bildungs- und Teilhabepakets in der Gesamtbevölkerung sowie die Entwicklung der Inanspruchnahme der Förderleistungen durch grundsätzlich Leistungsberechtigte, ihre Bestimmungsgründe und auch die subjektive Bewertung der Fördermöglichkeiten untersucht.

Insgesamt zeigt sich, dass der Partizipationsrückstand von potenziell leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen aus Haushalten mit unzureichendem Einkommen nicht bei allen prinzipiell förderfähigen Aktivitäten vorhanden ist, dass er unterschiedlich stark ausgeprägt ist und teilweise durch den Besuch von Ganztageseinrichtungen aufgefangen werden kann. Nur bei der Teilnahme an angeleiteten gemeinschaftlichen Aktivitäten der *soziokulturellen Teilhabe* ist zwei Jahre nach der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets eine tendenziell zunehmende Beteiligung der Heranwachsenden mit Sozialleistungsbezug festzustellen, wobei hier dennoch ein beträchtlicher Rückstand erhalten bleibt. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass eine finanzielle Förderung zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Verbesserung der sozialen Teilhabe ist. Dies wird auch durch die Forschungsliteratur zur sozialen Partizipation im Kindes- und Jugendalter untermauert. Hier wirken auch räumlich selektive Angebotsstrukturen und sozial selektive Nachfragestrukturen, die bei der so-

zial- und bildungspolitischen Ausgestaltung von Teilhabechancen berücksichtigt werden müssten (z.B. Kemper/Weishaupt 2011).

Mit Blick auf die Inanspruchnahme der Förderleistungen durch grundsätzlich Leistungsberechtigte zeichnen sich im zeitlichen Ablauf einige positive Entwicklungen ab. Der Kenntnisgrad von Bildungs- und Teilhabeleistungen ist sukzessive angestiegen, so dass sich die Chance von grundsätzlich Leistungsberechtigten erhöht, ihre Rechtsansprüche bei vorhandenem Bedarf auch geltend zu machen. Jedoch sind bei den Leistungsberechtigten auch drei Jahre nach der Einführung mehr Information über Rechtsansprüche und ggf. Hilfestellung, wo und wie diese geltend gemacht werden können, immer noch ein Thema. Deutliche Informationsdefizite weisen Familien mit geringen Deutschkenntnissen auf. Die Entwicklung geeigneter Informationsstrategien für diese Gruppe erscheint auch deswegen bedeutsam, da aufgrund der aktuellen Zuwanderung der Anteil der Familien mit Migrationshintergrund und geringen Deutschkenntnissen in den relevanten Rechtskreisen zunehmen wird.

Auch beantragen und nutzen immer mehr Heranwachsende im dreijährigen Untersuchungszeitraum zumindest zeitweise eine der Leistungsarten und eine immer größer werdende Teilgruppe nimmt mehrere Leistungsarten in Anspruch. Wer Bildungs- und Teilhabeleistungen beantragt, kann diese in der Regel auch nutzen, d.h. die Selektivität zwischen Antragstellung und tatsächlicher Nutzung der Förderleistungen ist gering ausgeprägt. Allerdings zeigen die Nutzungsquoten der grundsätzlich Leistungsberechtigten im Querschnitt der Jahre 2013 und 2014 auch, dass die Anteilswerte lediglich bei drei von insgesamt sechs untersuchten Leistungsarten zwischen den beiden Jahren moderat ansteigen, bei den anderen jedoch gleich bleiben. Leistungen für Aktivitäten der *soziokulturellen Teilhabe* und für *außerschulische Lernförderung* werden nach wie vor am seltensten genutzt.

Aus sozialpolitischer Perspektive positiv zu bewerten ist sicher auch das Ergebnis, dass die Förderleistungen in höherem Ausmaß von Zielgruppen in Anspruch genommen werden, die als besonders unterstützungsbedürftig gelten. Dies trifft vor allem auf Leistungsempfänger zu, die ein hohes Risiko haben, über längere Zeiträume auf Sozialleistungen angewiesen zu sein, z.B. Alleinerziehende, Haushalte mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen oder mit geringem Bildungshintergrund. Obwohl das Bildungs- und Teilhabepaket von den grundsätzlich Leistungsberechtigten insgesamt sehr positiv wahrgenommen wird, fällt die Bewertung bei diesen Teilgruppen vor dem Hintergrund ihrer Lebenssituation dennoch deutlich kritischer aus.

Auf der Grundlage der quantitativen Befragungsdaten konnte somit ein differenziertes Bild der Kenntnis, Inanspruchnahme und Bewertung von Bildungs- und Teilhabeleistungen gezeichnet werden. Außerdem ermöglicht PASS, die soziale Teilhabe der Leistungsberechtigten im Unterschied zur Vergleichsgruppe von nichtleistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen zu betrachten. Abschließend sollen aber auch die Grenzen der Analysemöglichkeit von PASS aufgezeigt werden. So kann die zentrale Frage, ob die tatsächlichen Bedarfe von unterprivilegierten Kindern und Jugendlichen gedeckt

werden können, nur näherungsweise beantwortet werden. Wie aus den qualitativen Fallstudien hervorgeht, existieren auf kommunaler Ebene vielfältige administrative Interpretations- und Anerkennungsregeln von Bedarf, die sich nicht mit den Vorstellungen der grundsätzlich Leistungsberechtigten decken müssen. Diese Vielfalt kann in einer standardisierten Erhebung nicht abgebildet werden. Auch wenn die Ergebnisse auf eine lediglich partielle Allokation von Bildungs- und Teilhabeleistungen hinweisen, widerspricht das nicht zwangsläufig der Verfügbarkeit von bedarfsgerechten Unterstützungsangeboten, da lokale Angebote zumindest teilweise kostenfrei verfügbar sind oder von den Leistungsberechtigten einfach nicht gewünscht werden. Offen bleibt zudem die Frage, ob die Fördermöglichkeiten über das Bildungs- und Teilhabepaket ausreichen, um bspw. Formen der Ausgrenzung innerhalb von Schulen und Einrichtungen zu vermeiden, und um das subjektive Wohlbefinden der Heranwachsenden zu verbessern. Dies zu beantworten erfordert umfassende, thematisch auf diese Problemstellung zugeschnittene Erhebungen.

III. Teilhabeerwartungen und ermöglichte Teilhabe

In Ergänzung zu den Ergebnissen aus der PASS-Befragung werden im Folgenden Ergebnisse aus der Befragung der Leistungsberechtigten der Implementationsanalyse (vgl. Abschnitt IV) gespiegelt, die der Frage nachgehen, welche Vorstellungen potenziell BuT-leistungsberechtigte Jugendliche und Eltern zu ihren eigenen Teilhabeerwartungen und Teilhabechancen bzw. den Teilhabechancen ihrer Kinder haben.

In aller Kürze

- Leistungsberechtigte Eltern und Jugendliche haben sehr ähnliche Teilhabeerwartungen und Teilhabewünsche.
- Gesundes Essen, gutes Wohnen und ordentliche saubere Kleidung gehören aus ihrer Sicht nicht nur zu einem in Würde geführten Leben, sondern werden gleichzeitig als entscheidende Voraussetzungen dafür beschrieben, dass die Kinder auch soziale Kontakte zu den Mitschüler/inne/n, Freunden und Bekannten pflegen können.
- Das bildungsmäßige Fortkommen wird als äußerst wichtig angesehen. Bildungschancen dürften auf keinen Fall durch die schwierige finanzielle Situation des Haushalts beschränkt werden. Die Teilnahme an allen schulischen Veranstaltungen inklusive der *Ausflüge* und *mehrtägigen Fahrten* seien für die Teilhabe ihrer von hoher Bedeutung.
- Es wird gewünscht, dass die Kinder ihren Wünschen und Neigungen entsprechende Freizeitaktivitäten wählen und dabei Kontakte zu gleichaltrigen Kindern pflegen können. Neben organisierten Freizeiten möchte man gern auch privat etwas mit den Kindern unternehmen können, wie Kino-, Theater- und Museumsbesuche, Ausflüge in Erlebnisparks, Tierpark- und Schwimmbadbesuche. Man wünschte sich, gemeinsam mit den Kindern in den Urlaub fahren zu können, was vielen Leistungsberechtigten jedoch aktuell nicht gelingt.
- Die Jugendlichen hoben zusätzlich hervor, es sei ganz wichtig, „dass man gute Klamotten trägt“. Auch gehörten Computer und ein einfaches Smartphone inzwischen zur üblichen Ausstattung – nicht zuletzt weil dies auch in der Schule oft vorausgesetzt wird. Zur Sicherung der Mobilität werden ein Fahrrad sowie ein Fahrticket benötigt. Nicht zuletzt brauchten Jugendliche Geld, wenn sie auch jenseits der Aktivitäten in Vereinen ihre Freizeit mit Freunden verbringen möchten.
- Die Leistungen für Bildung und Teilhabe wurden von allen Befragten sehr positiv bewertet. Sie seien eine gute Unterstützung für die Kinder und Jugendlichen und ihre Familien. Ein Teil der befragten Eltern schätzte ein, dass ihre Kinder ohne die Leistungen nach BuT Einschränkungen hinnehmen müssten. Einige Leistungsberechtigte sagten klar, dass sie die eher teureren Leistungen nicht selbst bezahlen könnten.
- Trotz der insgesamt positiven Bewertung der BuT-Leistungen schätzten die Leistungsberechtigten die aktuelle Teilhabesituation ihrer Kinder eher kritisch ein. Die BuT-Leistungen seien in ihrer Reichweite begrenzt und könnten die Benachteiligung von Kindern aus Haushalten mit Sozialleistungsbezug nur zu einem kleinen Teil kompensieren.

Dazu wurden zum einen die Eltern in Einzelinterviews befragt, zum anderen wurden Jugendliche in Gruppendiskussionen zu Reflexionen darüber angeregt, was junge

Menschen sich wünschen bzw. aus ihrer Sicht für die Teilhabe an der Gesellschaft benötigen. Die befragten Familien äußerten sich vor dem Hintergrund ihrer materiellen Lebenslage und ihrer Erfahrungen mit dem Bezug bedürftigkeitsgeprüfter Sozialleistungen. Ihre Aussagen stehen daher in einem größeren Erfahrungszusammenhang und beziehen sich nicht nur auf die Bedarfe, die mit den Bildungs- und Teilhabeleistungen gedeckt werden sollten.

III.1 Teilhabeerwartungen und Bedarfe der Leistungsberechtigten

III.1.1 Teilhabeerwartungen und Bedarfe aus Sicht der Eltern

Alle befragten Eltern äußerten großes Interesse daran, ihren Kindern bestmögliche Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen zu gewähren. Auch wenn sich die Antworten auf die Frage nach den Teilhabeerwartungen im Detail voneinander unterschieden, zeigte sich große Übereinstimmung in den Grundaussagen und in Bezug auf die geäußerten Bedarfe. Die Antworten zeigen, dass zur Teilhabesicherung eine Absicherung von Grundbedürfnissen auf einem Mindestniveau nicht ausreichend ist.

Es beginnt beim gesunden Essen, guten Wohnen und ordentlicher, sauberer Kleidung. Dies sind Dinge, die nicht nur für sich genommen als wichtig erachtet werden, weil sie zu einem gesunden und in Würde geführten Leben gehören, sondern sie wurden gleichzeitig als entscheidende Voraussetzung dafür beschrieben, dass die Kinder auch soziale Kontakte zu den Mitschüler/inne/n sowie Freunden und Bekannten pflegen können. Wenn die Wohnung nicht geeignet ist, um andere Kinder einzuladen, stellt dies ein ernstes Hemmnis für soziale Beziehungen zur Peer-Group dar und kann im Extremfall dazu führen, dass sich Kinder aus Scham eher zurückziehen und Kontakte zu anderen Kindern meiden. Ebenso ist es den Eltern wichtig, dass ihre Kinder auch in Bezug auf die Kleidung nicht besonders aufzufallen, was nicht bedeutet, dass die Kleidung teuer sein muss oder gar 'Markenklamotten' getragen werden müssten. Aber die Kleidung sollte nicht nur sauber, nicht zu abgetragen und funktional sein, sondern die Kinder und Jugendlichen sollten sich darin auch wohl fühlen – dies sei wichtig für das Selbstwertgefühl. Sofern man anhand der Kleidung als 'arm' oder 'anders' identifiziert werde, könne dies auch zu einem (Selbst-) Ausschluss aus der Gruppe führen. Deshalb versuchen die befragten Eltern alles zu tun, um ihre Kinder so zu kleiden, dass sie sich äußerlich nicht von den anderen Kindern unterscheiden – auch wenn es finanziell nicht immer einfach ist. In den Interviews wurde deutlich, dass die Kinder oft sehr bescheiden sind, was die Kleidung betrifft – weil sie um die die finanziellen Probleme der Eltern wissen. Dies zu sehen schmerzt die Eltern. Sie erzählen, dass sie auf unterschiedliche Weise versuchen, modische Kleidung zu günstigen Preisen zu bekommen, beispielsweise auf dem Flohmarkt, über den Tausch mit Bekannten, deren Kinder ihrer Kleidung entwachsen sind oder im Sozialkaufhaus.

„Also ich leiste mir wirklich so schon nichts irgendwie, ja, ich freue wenn ich meinen Kindern mal was zum Anziehen holen kann so außer der Reihe, wenn ich denen einen Pulli holen kann, freue ich mich, da freue ich mich mehr als meine Kinder, ja.“

Eine Mutter sagt über sich selbst, sie gebe sich „nicht die Blöße, wie eine Hartz-Empfängerin auszusehen“, und eine andere Leistungsberechtigte berichtet stolz, man sehe ihrer Tochter „nicht an, dass ihre Mutter arbeitslos ist.“

Für die meisten Eltern ist das bildungsmäßige Fortkommen ihrer Kinder äußerst wichtig. Sie möchten auf keinen Fall, dass die Bildungs- und Entwicklungschancen der Kinder durch die schwierige finanzielle Situation des Haushalts beschränkt werden. Oft sagen sie sinngemäß: ‚Die Kinder können ja nichts dafür‘. Ein größerer Teil der befragten Eltern hat selbst eine gute Bildung genossen und ist aufgrund von bestimmten Lebensereignissen wie Krankheit, Scheidung, Konkurs des eigenen Unternehmens o. ä. in die Situation des Sozialleistungsbezugs geraten. Diese Eltern wollen ihren Kindern zumindest ähnliche Entwicklungschancen bieten. Aber auch für die Eltern, die selbst nur niedrige Bildungsabschlüsse haben, ist der Bildungserfolg ihrer Kinder sehr wichtig. Häufig verbinden sie damit den Wunsch, dass es den Kindern aufgrund der besseren Bildungsabschlüsse später auch materiell besser geht und sie nicht von Sozialleistungen leben müssen.

„Aber mein Sohn [...] soll er auch studieren, auf eigenen Füße stehen, wissen Sie, nicht von Jobcenter oder so abhängig sein.“

Alle Eltern bewerten es als gut, wenn die Schule ihren Kindern viel an Bildung vermittelt und auch über das Pflichtprogramm hinaus kulturelle Teilhabe ermöglicht. Gleichwohl ist dies mitunter für die Eltern auch schwierig, weil die schulischen Aktivitäten mit nicht unerheblichen zusätzlichen Kosten verbunden sind. Im Einzelfall wurden diese Kosten zwar auch kritisch hinterfragt, allerdings möchte man sich in der Regel – auch mit Rücksicht auf das eigene Kind – nicht als Familie in schwieriger finanzieller Situation zu erkennen geben und die zusätzlichen Ausgaben thematisieren. Man möchte auch keine Diskussion über die geplanten (und an sich ja unterstützungswerten) Bildungsvorhaben der Schule beginnen. Die Eltern möchten die Teilhabe der Kinder keineswegs beeinträchtigen und fügen sich dem Mehrheitsvotum in der Elternversammlung, auch wenn dies mit finanziellen Belastungen für ihre Familie verbunden ist (*vgl. Empfehlungen 19 und 20*).

„Da unsere Lehrerin sehr aktiv ist, was Theatergänge, Zoobesuche, Vorlesungen und all so was betrifft, habe ich da im Durchschnitt mindestens zehn Euro im Monat, die ich für die Klassenkasse aufbringen muss. [...] Da sitzt man am Elternabend, da wird gefragt: Wer möchte die und die Bücher? Soll ich die bestellen für alle? Ja, da melde ich mich nicht und sage dann: Ah, nee, ich nicht. [...] Und letztendlich, mehr als die Hälfte ist dafür und damit ist es angenommen.“

Auch in der Freizeit sollen die Kinder aus Sicht der Eltern Entwicklungsmöglichkeiten haben. Die Spannweite der Wünsche und Erwartungen ist dabei breit und reicht von der Ausübung von Leistungssport über die Mitgliedschaft in Musikschulen und Vereinen und die Teilnahme an organisierten Freizeiten bis hin zum gemeinsamen Herumtollen in der Natur und dem gemeinsamen Spiel mit Freunden. Wo die Präferenzen liegen, hängt dabei primär von den Wünschen und Neigungen der Kinder ab. Den Eltern ist aber wichtig, dass die Kinder entsprechende Angebote bzw. die erforderliche Infrastruktur dafür vorfinden und dass die Angebote auch finanzierbar sind. Manchmal

reicht es dafür aus, die Turnhalle im Dorf in der Freizeit für Ballspiele nutzen zu dürfen. Eltern wünschten sich beispielsweise

„einen Treff für die Kinder, wo die wirklich anstatt auf der Straße sind, da können die backen...“ und „dass es mehr so soziale Einrichtungen gibt – so wie es früher die Jugendtreffs gab – wo Leute, Mitarbeiter waren, die dann für die Kinder da waren, Freizeitgestaltung noch so ein bisschen. Das gibt es heute alles gar nicht mehr für die Kinder.“

Eine Mutter mit Migrationshintergrund berichtete, dass ihre Tochter „so gut wie keine Freunde“ hatte und sich sehr einsam fühlte. Sie habe ihr Kind dann ins Migrationshaus zur Freizeitgestaltung geschickt, wo sie Kontakte zu Gleichaltrigen fand. Eine andere Mutter sagte, wenn sie die finanziellen Möglichkeiten hätte, würde sie sich selbständig machen und etwas für Kinder schaffen: Abenteuerspielplätze oder ähnliches, sodass die Kinder allein herumtoben können und die Eltern entlastet werden.

Vielfach angesprochen wurde, dass Eltern gern auch privat mit ihren Kindern etwas unternehmen, wie Kino-, Theater- und Museumsbesuche, Ausflüge in Erlebnisparks, Tierpark- oder Schwimmbadbesuche. Dies seien Dinge, die die Kinder sehr gern machen (würden). Teilweise wurde deutlich, dass die Möglichkeiten hierzu aufgrund der damit verbundenen Kosten sehr begrenzt sind, zumal für solche Aktivitäten in der Regel neben den Eintrittspreisen Fahrt- und Verpflegungskosten anfallen. Dies sind deshalb eher seltene, aber für die Familien sehr wichtige Ereignisse, von denen die Kinder oft lange zehren. Soweit das möglich ist, nutzen Eltern dafür verfügbare kostenlose Angebote.

Ein großer Teil der Befragten benannte es als Defizit, dass sie gar nicht oder nur sehr selten und dann meist auch nur für ein paar Tage mit den Kindern verreisen können. Viele Familien hatten jahrelang keinen Urlaub gemacht, obwohl sie es sehr gern tun würden. Vor allem aber sei es für die Kinder nicht einfach zu sehen, dass ihre Klassenkameraden in den Ferien regelmäßig wegfahren, sie selbst aber die Ferien immer zu Hause verbringen. Es wird als Exklusion erfahren, wenn Kinder gar keine Urlaubsreisen unternehmen können. Auch Ferienfreizeiten können diese Lücke nur bedingt schließen. Nur ein sehr kleiner Teil der Befragten meinte, dass es ihnen bzw. ihren Kindern keinerlei Probleme bereite, nicht verreisen zu können.

„...das wäre auch mal so ein Traum, ja. Was weiß ich, mal in Urlaub oder nur einmal im Jahr in Urlaub irgendwie so.“

Allen Eltern ist es wichtig, dass ihre Kinder Anlässe wie Kindergeburtstage, Weihnachten und Ostern ebenso wie die anderen Kinder begehen können und dabei nicht benachteiligt sind. Die Eltern sparen dafür, dass die Kinder Geschenke bekommen oder Geburtstagsgeschenke mitbringen können, wenn sie bei Freunden eingeladen sind. Da diese Anlässe bekannt sind, könne man sich darauf einrichten. Das gemeinsame Erlebnis der Feier ist von hoher Bedeutung für die sozialen Kontakte der Kinder.

III.1.2 Teilhabeerwartungen und Bedarfe aus Sicht der Jugendlichen

In drei Fokusgruppen wurden Jugendliche danach gefragt, was junge Menschen sich wünschen bzw. was sie aus ihrer Sicht für die Teilhabe an der Gesellschaft benötigen. Die Antworten der Jugendlichen aller Fokusgruppen deckten sich weitgehend und stimmten auch mit dem überein, was die leistungsberechtigten Eltern als Teilhabeerwartungen formuliert hatten. Dies sei auch nicht verwunderlich, sagte einer der befragten Jugendlichen:

„Die Kinder wollen das Wichtigste im Leben haben und wir haben das Wichtigste im Leben für die Kinder aufgeschrieben. Das ist nicht ganz gleich, wahrscheinlich will jeder ein bisschen was anderes, aber das ist relativ gleich.“

Man war sich einig, dass die Grundbedürfnisse Essen, Wohnen und Kleiden gesichert sein müssen. Dazu gehörten auch Medikamente, Brillen, Krankenversicherung usw. und Geld für das Essen in der Schule bzw. für das Brötchen, das man sich beim Bäcker holen geht. Und es sei „ganz wichtig, dass man gute Klamotten trägt“.

Ebenso wichtig sei das Lernen, d. h. es werden Schulbücher, Hefte, Stifte, Kopiergeld usw. benötigt. Ihren Beobachtungen nach „fängt das ja schon in der Schule an, dass sie nicht richtig ausgerüstet sind für den Unterricht“, man brauche sehr viel Schulmaterial und oft auch zusätzliche Dinge (vgl. *Empfehlung 20*).

„Da sollte jeder in der Klasse ein Buch für 21 € kaufen. Und manche erledigen das schnell, aber andere regen sich darüber auf, dass das wirklich teuer ist für ein Buch und man gar keine Wahl hat, sondern das bezahlen muss. Ob man mit dem Preis einverstanden ist oder nicht.“

Eigentlich braucht jeder Jugendliche auch einen Computer, „weil es bei den Abschlussprüfungen so ist, dass man was mit Powerpoint machen muss und da ist ein Computer eigentlich Pflicht meistens.“ Und ein Teil der Kommunikation mit der Schule läuft nur noch über Emails, die „Krankmeldung für die Lehrer muss man ja auch über Email Bescheid sagen.“ Für manche Kinder sei es auch ein Problem, dass man für die Schule etwas ausdrucken muss, aber zu Hause keinen Drucker hat. Erforderlich sei ggfs. auch Nachhilfe oder weitere Unterstützung beim Lernen, denn das koste sonst sehr viel Geld.

„Die finde ich dann auch wirklich wichtig. Wenn man schlecht in der Schule ist, muss man besser werden.“

„Man sollte schon dafür sorgen, dass ärmere und reichere Familien die gleiche Schulbildung haben. Klar gibt's dann noch reichere Familien, die ihre Kinder auf Privatschulen schicken, aber 'ne Mindestbildung sollte für Schüler mindestens sein.“

Man benötigt Geld für *Schulausflüge* und *Klassenfahrten* – das sei „übertrieben wichtig“ – und eigentlich auch für den „Klassenpulli“ bzw. die „Schuluniform“, was aber weniger wichtig sei. Ein Jugendlicher berichtete, dass er an der Abschlussfahrt seiner Klasse nicht teilnehmen konnte.

„Die konnte meine Mama beziehungsweise ich aber nicht bezahlen und dann musste ich halt daheim bleiben. Das war traurig. Ich konnte zwar ausschlafen, aber ist halt traurig, weil's die letzte Woche ist, die man mit der Klasse verbringt.“

In der Freizeit möchten die Jugendlichen ihren Hobbys nachgehen können, z.B. im Sportverein, wofür man allerdings neben dem Mitgliedsbeitrag auch Fußballschuhe brauche und Geld für die Fahrten zu den Wettkämpfen und ins Trainingslager. Die Jugendlichen problematisierten, dass es auch sehr teure Hobby gibt, wie z. B. Paintball (ein Mannschaftssport, bei dem sich Spieler mit Markierern mit Farbkugeln beschießen) oder Lasertag (ein Spiel, bei dem mit ungefährlichen Laserstrahlen oder Infrarot-signalen bestimmte Ziele markiert werden) und sind sich einig, dass so etwas nicht durch den Staat gefördert werden muss. In jedem Fall aber sollten nicht nur Aktivitäten in Vereinen durch die öffentlichen Gelder finanziert werden, denn viele Freizeitaktivitäten fänden außerhalb der Vereine statt.

„Also wenn man jetzt mal raus aus dem Vereinskram geht, sondern wirklich mal komplett auf der privaten Basis bleibt. Dass man da auch Leute unterstützt. Das wär mir zum Beispiel auch wichtig, dass man nicht immer nur für Vereine sorgt, denn das gehört ja auch zur Teilhabe.“

Das Jugendzentrum, in dem die Jugendlichen viel Zeit verbringen, gefällt ihnen, weil dort eine „gute Atmosphäre“ ist und man „hier viele Leute kennenlernt“, „ein guter Ort zum Abhängen.“

Auch ein „Fortbewegungsmittel“ sei wichtig, also „ein Fahrrad gehört dazu“, sei sogar „unglaublich wichtig“, ebenso wie die Fahrkarten, die man braucht, um in die Schule und „von A nach B“ zu kommen. Hier bemerkten die Jugendlichen, dass nicht alle Schüler/innen von der Schule ein Ticket bekamen, da manche dafür einen zu kurzen Schulweg hatten. Man brauche aber so ein Ticket, denn Mobilität sei einfach „sehr wichtig“ (*Empfehlung 17*).

Auch das Feiern sei wichtig, man möchte „schöne Geburtstage haben“ und am Wochenende weggehen. Auch das sei schließlich Teilhabe.

„Wenn alle Deine Freunde feiern gehen und Du nicht feiern gehen kannst, weil Du kein Geld hast, ist das schon irgendwie Scheiße.“

Uneinig waren sich die Jugendlichen zunächst darüber, ob es wichtig ist, ein Smartphone zu haben. Die Diskussion ergab dann, es müsse „nicht das neueste sein“, aber es „gehört heutzutage dazu, das ist leider schon fast ein Grundbedürfnis.“ Man werde schon komisch angeguckt, wenn man kein Smartphone hat. Jugendliche seien von der Kommunikation ausgeschlossen, wenn sie nicht per Email und SMS kommunizieren können. So etwa ab der fünften Klasse brauche man schon ein Handy.

„Das wichtigste ist natürlich halt, dass man telefonieren und SMS schreiben kann. Das rettet einen in Alltagssituationen oft.“

Die Jugendlichen stellten fest, dass alles zusammen gar nicht so wenig Geld kostet. Über Sachleistungen könnten viele der genannten Teilhabewünsche nicht realisiert werden. Man brauche Geld, um am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilhaben zu können. „Geld ist wesentlich.“

III.2 Bewertung der Leistungen für Bildung und Teilhabe und Möglichkeiten ihrer Inanspruchnahme

III.2.1 Allgemeine Bewertung

Die befragten Leistungsberechtigten bewerten die Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen insgesamt ausgesprochen positiv. Die Intention, etwas für die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu tun, wird explizit gewürdigt. Die Mehrheit der Befragten sieht darin eine gute Hilfe für sich und ihre Kinder, teilweise sagten die Eltern, sie seien „dankbar“ für diese Leistungen.

Auf die Frage, was es für sie und ihre Kinder bedeuten würde, wenn es die BuT-Leistungen nicht gäbe, antworteten ca. ein Viertel der Befragten, dass sie ihren Kindern ohne die BuT-Leistungen zwar vermutlich die gleichen Teilhabechancen ermöglichen könnten, dies aber für sie erhebliche schwerer wäre, da sie dann gezwungen wären, bei anderen Ausgaben zu sparen. Häufig sagten sie, das müsste dann „irgendwie“ geschafft werden – ohne konkret sagen zu können, wie dieses „irgendwie“ umgesetzt werden könnte – es ginge vielleicht, aber „nur unter großen finanziellen Schwierigkeiten“. Dann würden beispielsweise „die Weihnachtsgeschenke kleiner ausfallen“. Eine Mutter sagte: „Meine Kinder kriegen alles, und wenn ich hungern 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. Aber „das würde schon sehr an den Topf des absolut Nötigen dran gehen“. 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 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.“

Eine Mutter sagte, dann müsste sie für den *Schulbedarf* „irgendeine Spende beantragen oder irgendwas, aber ich könnte es selber nicht finanzieren“, schließlich habe sie „drei Schulkinder, das ist nicht billig!“.

Der enorme Druck, der auf den Eltern mit niedrigem Einkommen lastet, wird in der Aussage einer Mutter deutlich, die sich gar nicht vorstellen mag, wie sie ohne die BuT-Leistungen zurechtkommen sollte:

„Ja ich wüsste nicht, wie ich ihr [der Tochter] das erklären sollte, dass sie jetzt nicht zum Turnverein gehen kann oder dass sie jetzt nicht Klavierunterricht nehmen kann.“

Was die finanzielle Situation der Haushalte betrifft, wurde mehrheitlich eingeschätzt, dass sich diese durch die Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen etwas verbessert hat. Teilweise rechneten die befragten Leistungsberechtigten im Interview vor, in welcher Höhe das Haushaltsbudget durch die BuT-Leistungen entlastet wird. Damit steht ein Teil des Haushaltseinkommens nun für andere Ausgaben zur Verfügung. Viele Eltern sagten, sie müssten nun nicht so viel „woanders abzwacken“, um die Teilhaber der Kinder zu finanzieren. Teilweise wiesen die befragten Leistungsberechtigten allerdings 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 entrichten sind. Andere Leistungsberechtigte sagten, dass mit der Nutzung von BuT-Leistungen auch Folgekosten verbunden sind (Sportausrüstung, Fahrtkosten usw.), so dass sich zwar die Teilhabesituation der Kinder, nicht aber die finanzielle Situation der Familie verbessert habe.

III.2.2 Bewertung einzelner Leistungsarten

Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung

Der größte Teil der befragten Leistungsberechtigten äußerte ein Interesse daran, dass ihre Kinder ein warmes Mittagessen bekommen. Nur ein Teil dieser Wünsche konnte jedoch realisiert werden. Ausschlaggebend dafür waren unterschiedliche Faktoren: Einige Leistungsberechtigte berichteten, dass es an einem qualitativ guten Angebot fehle, d. h. diese BuT-Leistung nicht in Anspruch genommen werden kann, weil die Kita oder die Schule entweder gar kein warmes Mittagessen anbietet oder die zeitlichen und räumlichen Umstände nicht zu den Bedürfnissen der Kinder passten. Ein im Hort eingenommenes Mittagessen wurde in mehreren Fällen aufgrund des fehlenden schulischen Kontextes nicht als nach BuT förderfähig akzeptiert, was bei den Leistungsberechtigten auf Irritationen und Unverständnis stieß. Einige kostenpflichtige Angebote, etwa Mittagessen von Koch-Arbeitsgemeinschaften oder Elterninitiativen in Schulen oder Kitas, wurden nicht als *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* im Sinne der BuT-Leistung anerkannt, obwohl die Kinder hier das Mittagessen in einer betreuten Gemeinschaft einnehmen. Im gebundenen Ganztagsbetrieb ist das gemeinschaftliche Mittagessen in der Regel verpflichtender Bestandteil des Schultags und kann nicht abgewählt werden. Im offenen und teilgebundenen Ganztagsbetrieb kann die Mittagsverpflegung zwar gewählt werden, aber auch mit Zusatzkosten für Betreuungsgebühren verbunden sein, die weder durch die BuT-Leistungen noch durch den Regelbedarf der Grundsicherung gedeckt sind. Für eine Reihe von Leistungsberechtigten waren diese hohen Kosten ein Grund, sowohl auf die Nachmittagsbetreuung als auch auf das gemeinschaftliche Mittagessen in diesem Rahmen zu verzichten (vgl. *Empfehlung 16*). Einzelne Kindertageseinrichtungen wiesen die Kosten für das Mittagessen nicht separat aus, weshalb Eltern diese Kosten nicht als BuT-Leistung geltend machen konnten.

Schülerbeförderung

Nur eine Minderheit der Kinder in den Haushalten der befragten Leistungsberechtigten haben ein Monatsticket für Bus oder Bahn, welches in der Regel auch in der Freizeit genutzt werden kann. Einige Eltern finanzieren das Monatsticket für ihre Kinder selbst, ohne dafür eine Förderung zu erhalten, andere hatten die entsprechende BuT-Leistung bewilligt bekommen und brauchten nur den entsprechenden Eigenanteil selbst zu bezahlen.

Ein relevanter Teil der befragten Leistungsberechtigten berichtete jedoch, dass ihre Kinder eigentlich ein *Schülerticket* benötigen würden, eine Förderung über BuT aber nicht möglich sei bzw. die von ihnen gestellten Anträge auf die BuT-Leistung nicht bewilligt worden waren. Die Gründe für die Ablehnungen lagen meist darin, dass die Kinder entweder nicht die nächstgelegene Schule des jeweiligen Schultyps besuchten oder aber der Schulweg zu kurz war, um einen Anspruch auf BuT-Leistungen begründen zu können.

Sofern trotz subjektiven Bedarfs kein Leistungsanspruch auf *Schülerbeförderung* als BuT-Leistung geltend gemacht werden kann, kommen die Kinder entweder zu Fuß bzw. mit dem Fahrrad in die Schule oder die Eltern finanzieren – regelmäßig oder sporadisch, z.B. in Abhängigkeit vom Wetter – die Fahrscheine für den öffentlichen Personennahverkehr selbst. Dies ist mit entsprechendem finanziellen Aufwand oder physischen Belastungen für die Kinder verbunden.

Die Interviews mit den Leistungsberechtigten zeigten, dass sie teilweise die Prüfkriterien für die Voraussetzungen einer BuT-Förderung des *Schülertickets* nicht nachvollziehen konnten oder die Ermessensentscheidungen als realitätsfern und deshalb diskriminierend erlebten. 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. Die Nützlichkeit und die Inanspruchnahme der Förderung der Mobilität von Schülerinnen und Schülern über die BuT-Leistung würden aus Sicht der Befragten zudem deutlich steigen, wenn die Anwendbarkeit dieser BuT-Leistung auf Teilhabeaktivitäten in der Freizeit ausgeweitet würde (vgl. *Empfehlung 17*).

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 folgten musische und künstlerische Aktivitäten, unter denen das Spielen eines Musikinstruments dominiert. Diese Freizeitaktivitäten wurden in den meisten Fällen – zumindest teilweise – über die Leistungen für Bildungs- und Teilhabe finanziert. Ein Teil der Eltern stellte nur für einen Teil des tatsächlichen Aufwands Anträge und schöpfte den Leistungsanspruch nicht für alle tatsächlichen Kosten aus.

Diese BuT-Leistungsart hat jedoch eine begrenzte Reichweite, da sie bei zehn Euro monatlich gedeckelt ist. Für eine Reihe von Freizeitaktivitäten ist dieser Betrag nicht ausreichend. Ein Teil der Eltern zahlte notwendige weitere Ausgaben für die Aktivitäten ihrer Kinder wie Ausstattungen, Reisekosten oder Teilnahmegebühren für Wettkämpfe aus ihren Regelleistungen. Andere versagten ihren Kindern die Teilnahme an eigentlich gewünschten Aktivitäten ganz oder teilweise, weil sie sich nicht in der Lage sahen, diese Zusatzkosten zuverlässig zu bestreiten. Sofern die Eltern Kosten, die zehn Euro übersteigen, nicht aus eigener Tasche zahlen können, können die Kinder diese Aktivitäten nicht nutzen, obwohl sie das gern würden. Dann kann kein BuT-Bedarf entstehen, obwohl ein entsprechendes Teilhabe-Bedürfnis besteht.

Zu den monatlichen Vereinsbeiträgen kommen meist noch viele weitere Kosten hinzu: In Sportvereinen sind es die Sportbekleidung, die Sportschuhe und weitere Ausrüstungsgegenstände wie Boxhandschuhe, Schutzausrüstung, Federball- oder Tennisschläger, Schlittschuhe, Skates, Bogen, Pfeile usw., die Fahrten zu den Wettkämpfen, mitunter auch Trainingslager und Wettkampfgebühren. Im Fall des Musikunterrichts benötigen die Kinder das jeweilige Instrument, welches entweder gekauft oder gegen Gebühr ausgeliehen werden muss, darüber hinaus Notenhefte, Notenständer usw. Nahezu alle Leistungsberechtigten sind der Meinung, dass die Pauschale für *soziokulturelle Teilhabe* viel zu niedrig bestimmt ist. Häufig wurde wörtlich formuliert, dies sei lediglich „ein Tropfen auf den heißen Stein“ (vgl. *Empfehlung 21*).

Hinzu kommt ein teilweise begrenztes Angebot, vor allem in ländlichen Gebieten. Um hier sportlichen oder musischen Aktivitäten nachgehen zu können, müssten die Kinder in benachbarte Orte oder in die Stadt fahren, was mit erheblichem Aufwand und zusätzlichen Kosten verbunden ist und im Einzelfall am öffentlichen Personennahverkehr scheitert, der zu den notwendigen Zeiten nicht zur Verfügung steht.

Ein großes Problem bei der Nutzung von organisierten Freizeitaktivitäten stellen 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 schon die Fahrtkosten die finanziellen Möglichkeiten der Eltern. Hier erweist sich als ein Problem, dass viele Anbieter von soziokulturellen Freizeitaktivitäten ihre Preise nach Einführung der BuT-Leistung an dieser ausgerichtet haben. Die spätere Öffnung der BuT-Leistung für *soziokulturelle Teilhabe* für die Finanzierung von Ausrüstungsgegenständen und Fahrtkosten führte dann nicht mehr dazu, dass die Preise wieder reduziert wurden, um den Kindern auch den Kauf der Fahrkarte zu ermöglichen, sondern diese Kosten sind nun zusätzlich zu bestreiten. Lediglich in Berlin werden über die Teilhabepauschale hinaus weitere Leistungen für Ausstattungen und Fahrtkosten zu Freizeitaktivitäten erstattet.

Ein Teil der Leistungsberechtigten empfand die Tatsache, dass mit dieser BuT-Leistung nur gemeinschaftlich organisierte Gruppenaktivitäten gefördert werden, als herabwürdigend. Sie interpretierten die Voraussetzungen für diese BuT-Leistung in der Weise, dass ihre Anstrengungen, trotz Einkommensarmut ein lebendiges Familienleben zu organisieren, dadurch gering geschätzt werde, dass familiäre und individuelle Freizeitaktivitäten wie Kino-, Zoo- oder Schwimmbad-Besuche nicht finanziert werden.

Lernförderung

Durch die Einführung dieser BuT-Leistung haben viele Eltern erstmals die Möglichkeit, ihren Kindern jenseits der schulischen Angebote *Lernförderung* zu ermöglichen. Da die Kosten relativ hoch sind und über einen längeren Zeitraum anfallen, können einkommensarme Haushalte diese Dienstleistung meist nicht aus eigener Tasche finanzieren, d.h. ohne BuT-Förderung kann Lernhilfe in der Regel nicht genutzt werden. Gleichwohl zahlten einige Befragte, deren Kinder bezahlte Nachhilfe in Anspruch nahmen, diese Leistung aus eigener Tasche, in einzelnen Fällen erfolgte die Finanzierung auch über das Jugendamt oder andere Förderquellen. Sofern die in die Implementationsstudie 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 Förderangeboten der Schule. Diese 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.

Die Interviews mit den Leistungsberechtigten zeigten eine relativ große Diskrepanz zwischen selbst eingeschätztem Bedarf an *Lernförderung* und der Bewilligung von BuT-Leistungen. Ein Teil der Kinder würde nach Aussagen der Eltern eigentlich eine bezahlte Nachhilfe benötigen, kann eine solche aktuell aber nicht bekommen, weil ein Antrag auf BuT entweder nicht unterstützt oder durch die Leistungsstelle abgelehnt worden ist. Bei dieser BuT-Leistung scheint eine große Barriere für die Inanspruchnahme darin zu liegen, dass die durch die Kommune definierten Kriterien für eine Bewilligung relativ teilweise restriktiv gefasst sind.

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 bestehe, dass Leistungen immer nur für einen relativ kurzen Zeitraum bewilligt werden, dass eine *Lernförderung* zu Beginn des Schuljahres nicht möglich sei und dass die Förderung versagt werden könne, 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 (*vgl. Empfehlung 22*).

Mehrtägige Fahrten

In der Regel nehmen die Kinder der befragten Leistungsberechtigten an *mehrtägigen Fahrten* der Kindereinrichtung oder der Schule teil. Die Eltern erklärten ausnahmslos, dass ihnen die Teilnahme ihrer Kinder an Klassenfahrten sehr wichtig sei. Sie würden es als Ausschluss empfinden, wenn ihre Kinder nicht an der Klassenfahrt teilnehmen könnten und schätzten deshalb sehr, dass über die BuT-Leistungen die weitgehend vollständige Übernahme der Kosten dieser Fahrten gewährleistet ist. 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.

Allerdings wiesen Leistungsberechtigte, vereinzelt auch Schulen und Leistungsstellen, 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. Zusätzlichen Kosten entstehen durch erforderliche Ausstattung, insbesondere aber durch das Taschengeld, welches Eltern den Kindern mitgeben sollen. Auch verpflichtende Gastgeschenke bei Austauschfahrten oder gegebenenfalls anfallende Kosten für die Ausstellung von Pässen für Auslandsreisen können nicht über die BuT-Leistungen finanziert werden.

Eintägige Ausflüge

Eintägige Ausflüge finden in der Mehrzahl der Kindertageseinrichtungen und Schulen regelmäßig statt. Allerdings war es bei der Mehrheit der Befragten – mehr als zwei Drittel der Eltern, deren Kinder bis zum Zeitpunkt der Befragung an *eintägigen Ausflügen* teilnahmen – offenbar schon vorgekommen, dass sie die Kostenerstattung nicht beantragt hatten, obwohl es möglich gewesen wäre. Im Einzelfall hatten Leistungsberechtigte bewusst auf die Geltendmachung ihres Anspruchs verzichtet, weil sie der Meinung waren, dem Sozialstaat „nicht unnötig auf der Tasche liegen“ zu wollen (vgl. *Empfehlung 19*).

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. Die Leistungshöhe wurde aber als meist nicht ausreichend beschrieben, um alle Kosten für Schulmaterialien zu decken. Ein großer Teil der befragten Leistungsberechtigten beschrieb jedoch, dass die Schulbedarfs-Pauschale nicht ausreiche, die tatsächlichen Aufwendungen für die Schulmaterialien zu decken. Obwohl viele der Befragten durch landesrechtliche Regelungen ermöglichte Kostenreduktionen durch die Ausleihe von Schulbüchern nutzten, übersteigen die Kosten für Hefte, Umschläge, Stifte, Lineal, Zirkel, Taschenrechner, Taschen und Sportbekleidung oft den Gesamtbetrag von 100 Euro. Bei der Einschulung kommen noch die Kosten für eine Grundausstattung hinzu. Häufig entstehen im Laufe des Schuljahres zusätzliche Kopierkosten für Arbeitsmateri-

alien der Schulen. 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. Für beides sind aber in den Regelleistungen der Grundsicherung keine entsprechend angemessenen Aufwendungen vorgesehen (vgl. *Empfehlung 20*). 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 werde.

Von mehreren Leistungsberechtigten wurde problematisiert, dass in Schulen und Kitas Geld für Arbeitsmaterialien über Einzahlungen in Gruppen- oder Klassenkassen finanziert werden müssen. 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, beispielsweise auch für Ausflüge. Da die Ausgaben jedoch aus der Klassenkasse bestritten werden, können die Leistungsberechtigten dafür keinen BuT-Antrag stellen.

III.3 Selbsteinschätzung der aktuellen Teilhabesituation

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, als nicht benachteiligt an. Dies liege daran, 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 Finanzierungslücken bestehen. Ein Teil der Kinder den gewünschten Aktivitäten deshalb nicht nachgehen.

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. 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 Ungleichheit ist nicht aufgehoben“. Daran hätten auch die Leistungen zu Bildung und Teilhabe nichts geändert.

Auch die befragten Jugendlichen gaben eine kritische Einschätzung zur Reichweite der Leistungen für Bildung und Teilhabe:

„Also ich hätte nicht gedacht, dass es doch relativ eingegrenzt ist. Im Bereich Bildung stimme ich erst mal zu, aber im Bereich Teilhabe komme ich nicht so auf eins mit dem Programm. Überhaupt nicht. Wir lassen jetzt wirklich mal das Feiern weg, aber zum Beispiel Sachen wie ein Fahrrad oder so was, da sollte man auch mal einfach ne Unterstützung bekommen. Oder halt bei den normalen Freizeitaktivitäten mit Freunden, weil man es nur bezuschusst kriegt, wenn man im Verein ist. Aber wenn Du mal privat was mit Freunden machst, dann kriegst Du dafür halt kein Geld. Das finde ich halt nicht richtig, dass es da so Grenzen zwischen Verein und Freizeit gibt. Klar muss man es irgendwie nachweisen. [...]“

Die Benachteiligung liegt nach Einschätzung der Leistungsberechtigten vor allem in der Einkommenssituation ihrer Haushalte. Eine Leistungsberechtigte fasst zusammen, was ein relevanter Teil der Befragten fühlte: „Hat man nicht so viel Geld, ist man ein Niemand.“ Dies können die BuT-Leistungen nur zu einem kleinen Teil kompensieren. Hier wäre eine Prüfung der Regelbedarfe angebracht.

Die in diesem Abschnitt dargestellten Teilhabeerwartungen und Einschätzungen der Leistungsberechtigten gehen insgesamt über das hinaus, was durch die Leistungen für Bildung und Teilhabe abgedeckt wird. Die Teilhabewünsche sind deutlich umfassender als die durch die BuT-Leistungen gebotenen Fördermöglichkeiten. Kinder und Jugendliche erfahren trotz BuT-Leistungsbezug Ausgrenzung und Beschränkung in ihrer soziokulturellen Teilhabe. Im folgenden Abschnitt wird näher betrachtet, worin die unterschiedliche Inanspruchnahme der BuT-Leistungen begründet ist und wie Leistungslogik und unterschiedliche Verwaltungsverfahren in den Kommunen die Inanspruchnahme beeinflussen.

IV. Implementationsanalyse

Die qualitative Implementationsstudie wurde im Zeitraum zwischen Mai 2013 und März 2016 durchgeführt. Im Februar 2014 und im Februar 2015 wurde jeweils ein Zwischenbericht durch das Forschungsteam erstellt. Die Implementationsstudie beruhte auf einem Fallstudienansatz: In ausgewählten Kommunen wurde umfassend untersucht, welche institutionellen und individuellen Faktoren sich in der lokalen Ausgestaltung der BuT-Leistungen fördernd oder hemmend auf die Inanspruchnahme auswirken.

In aller Kürze

- Ausgangspunkt der Implementationsanalyse war eine Online-Erhebung bei den kommunalen Leistungsstellen, an der sich 340 Kommunen beteiligten. Daraus wurden mittels einer symptomatisch repräsentativen Fallauswahl 29 Kommunen ausgewählt, in denen vertiefende Fallstudien durchgeführt wurden.
- In den ausgewählten Fallstudien-Kommunen wurden in einer ersten Erhebungswelle insgesamt 265 Experteninterviews mit 479 Gesprächspartner/innen sowie 246 Interviews mit Leistungsberechtigten geführt. In den Haushalten der befragten Personen lebten insgesamt 555 Kinder.
- In 16 der 29 Fallstudien wurde eine zweite Erhebungswelle zu ausgewählten Vertiefungsthemen durchgeführt. Dabei wurden weitere 80 Interviews mit 161 Personen geführt.
- Ab August 2015 fand eine Online-Erhebung bei Anbietern und beratenden Dritten in allen 29 Kommunen statt.
- Ab Oktober 2015 wurden in einer teilstandardisierten schriftlichen Erhebung die zuständigen Länderministerien befragt.

IV.1 Methoden und Erhebungsprogramm

Für die Auswahl der Kommunen gab es zum einen die Vorgabe des Auftraggebers, dass alle Flächenländer berücksichtigt werden sollten. Zum anderen ging es aus methodischer Sicht darum, sicherzustellen, dass sich die ganze Vielfalt kommunaler Lösungen für die sozialpolitische Aufgabe der kommunalen Umsetzung der BuT-Leistungen 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. Zur Vorbereitung der Online-Erhebung fand im Juni 2013 ein zweitägiger Workshop mit kommunalen Expert/inn/en statt. Dieser diente dem Evaluationsteam dazu, die verschiedenen Organisations- und Verfahrenslösungen im Bereich der BuT-Leistungen einzuordnen und zu verstehen. Auf dieser Grundlage wurde der Erhebungsbogen für die Online-Befragung als webbasiertes Erhebungs-Tool programmiert und nach einem technischen Pretest durch das Forschungsteam online bereitgestellt. Der den Kommunen vorgelegte Fragenkatalog enthielt 257 Fragen und beinhaltete fünf zentrale Abschnitte: Fragen zu den leistungsgewährenden Stellen, zur bereichsübergreifenden Organisation und Koordination, zur Datenerfassung und Statistik, zu den

einzelnen BuT-Leistungsarten sowie zur Bewertung der BuT-Leistungen durch die Leistungsstellen. Auf Basis eines bundesweiten Adressverteilers wurden alle Landrätinnen und Landräte der Kreise, die Direktorinnen und Direktoren der Regionalverbände, die Regierenden Bürgermeister der Stadtstaaten sowie die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte per Email um Beteiligung ihrer Kommune an der Online-Erhebung gebeten. Bis zum Abschluss der Befragung im November 2013 hatten sich 340 Kommunen beteiligt.

Die Daten aus der Online-Erhebung ermöglichten es, Kommunen nach bestimmten Kriterien auf die Durchführung einer Fallstudie anzusprechen. Für bestimmte 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) sowie für Unterschiede in der Umsetzung der BuT-Leistungen, die sich in der bundesweiten Online-Erhebung abzeichneten, wurden Quoten gebildet, für die bei der Ansprache kommunaler Leistungsstellen zu kontrollieren war (siehe Abschnitt IV.2.1).

Die fallbezogenen Erhebungen in den 29 ausgewählten Fallstudien-Kommunen beinhalteten mehrere aufeinander aufbauende Erhebungsschritte: In der ersten Untersuchungswelle erfolgten ab Frühjahr 2014 leitfadengestützte Experteninterviews mit allen Akteursgruppen, die für die jeweiligen Organisations- und Verfahrenslösungen potenziell relevant sind. Neben politisch Verantwortlichen, Führungs- und Fachkräften in den Leistungsstellen und Anbietern waren das beispielsweise auch Schulen und Kitas, Beratungsstellen und Schulsozialarbeit. Das Gesprächsprogramm für diese erste Untersuchungswelle findet sich in Tabelle IV.1-1. Ziel der Experteninterviews war es, die jeweiligen Organisations- und Verfahrenslösungen vollständig abzubilden und die Erfahrungen der beteiligten Akteure mit den unterschiedlichen Lösungen zu erheben.

In einem zweiten Schritt wurden in allen 29 Fallstudien-Kommunen die Leistungsberechtigten in problemzentrierten Interviews befragt. 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 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. In jeder Kommune wurde eine Gruppe von maximal zehn zu befragenden Personen ausgewählt. Mit diesen wurde telefonisch oder vor Ort ein problemzentriertes Interview durchgeführt. Das Sample der befragten Leistungsberechtigten umfasste insgesamt 246 Interviews. Die Leistungsberechtigten kamen zu 73 Prozent aus Haushalten mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II. 27 Prozent der befragten Leistungsberechtigten bezogen Wohngeld, 9 Prozent Kinderzuschlag. Der Rechtskreis der Sozialhilfe (SGB XII) war mit 2 Prozent der einbezogenen Haushalte in der Stichprobe vertreten. Leistungsbeziehende nach dem Asylbewerberleistungsgesetz waren

im Sample nicht vertreten. Rund ein Viertel der befragten Leistungsberechtigten lebte in Haushalten mit einem Migrationshintergrund. In den Haushalten der befragten Personen lebten insgesamt 555 Kinder (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 311f.).

Tab. IV.1-1: Gesprächsprogramm für Fallstudien (erste Untersuchungswelle)

	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, Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 87.

Ab Juni 2015 führte das Evaluationsteam der Implementationsstudie in 16 der 29 Fallstudien eine zweite Erhebungswelle durch. In dieser zweiten Welle wurden dynamische Veränderungen in Bezug auf die Organisation, die Verfahren, das Angebot und die Inanspruchnahme im Zeitverlauf erfasst. Zudem wurden in thematischen Schwerpunkten spezielle Aspekte des Angebots und der Nachfrage der Leistungen für Bildung und Teilhabe vertiefend erörtert. Themen der Einzel- und Gruppeninterviews in der zweiten Untersuchungswelle waren unter anderem Kartensysteme, Verfahrensände-

rungen, bedarfsauslösende Ausgestaltung der BuT-Leistungen, BuT in der Jugendhilfe sowie BuT im Rechtskreis AsylbLG. Darüber hinaus wurden Fokusgruppeninterviews zu verschiedenen Vertiefungsthemen durchgeführt. Dies erfolgte teilweise auf der Grundlage von Fallvignetten, die auf Basis der bis dahin gewonnenen empirischen Ergebnisse konstruiert wurden. Ziel dieses Vorgehens war es, die befragten Personen anhand einer Fallschilderung zu Beurteilungen des geschilderten Sachverhalts anzuregen. Themen der Fokusgruppeninterviews waren unter anderem: Handlungsorientierungen in den Leistungsstellen, schwer erreichbare Leistungsberechtigte und BuT aus Sicht von Jugendlichen. Das Gesprächsprogramm der zweiten Untersuchungswelle findet sich in Tabelle IV.1-2. Teil der zweiten Untersuchungswelle waren darüber hinaus zwei dezentral durchgeführte Experten-Workshops mit Vertreter/inne/n aus 29 Kommunen, in dem eine thematische Vertiefung zu den Vor- und Nachteilen zentraler und dezentraler Leistungserbringung sowie über BuT-Leistungen für Migrant/inn/en stattfand. Ergänzend wurden Veränderungen im Zeitverlauf in den übrigen 13 Fallstudieneinheiten über telefonische Nachbefragungen mit den Ansprechpartner/inne/n in den Leistungsstelle erfasst.

Tab. IV.1-2: Gesprächsprogramm für Fallstudien (zweite Untersuchungswelle)

	Anzahl der Interviews	Anzahl Gesprächspartner/innen ⁽¹⁾	Einzelinterviews	Gruppeninterviews	Fokusgruppen
politische Führung/ kommunale Verwaltungsspitzen	2	8	-	2	-
Leistungsstellen (Fach- und Führungskräfte, Sachbearbeiter/innen)	53	110	24	15	14
Anbieter (mit Schulen und Kitas)	8	11	7	-	1
Leistungsberechtigte	7	17	3	3	1
Sonstige Gespräche	10	16	5	5	-
Summen	80	161	39	25	16

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

Ein weiterer Schritt der fallbezogenen Erhebungen war eine Online-Erhebung bei Anbietern und beratenden Dritten. So wurden ab August 2015 in den 29 Kommunen insgesamt 4.777 Schulen, Kitas, Träger bzw. Fachkräfte der Schulsozialarbeit, Anbieter von *Lernförderung* und von Aktivitäten im Bereich der *soziokulturellen Teilhabe* sowie Beratungsstellen angeschrieben und dazu eingeladen, sich an einer webbasierten Online-Befragung zu beteiligen. Die Einladung erfolgte in der Regel über Email, in 247

Fällen auch postalisch. In jeder Kommune sollten alle Schulen angeschrieben werden. Darüber hinaus wurden in der Regel 20 Kindertagesstätten, 20 Anbieter von Teilhabeaktivitäten, zehn Anbieter von Lernförderung, zehn Fachkräfte der Schulsozialarbeit sowie möglichst alle relevanten Beratungsstellen zur Teilnahme eingeladen. Die Fragebögen waren auf die jeweilige Adressat/inn/engruppe zugeschnitten. Bis Mitte Oktober 2015 wurden nach Abzug der Adressen, die nicht korrekt ermittelt werden konnten, 4691 Anbieter bzw. unterstützende Dritte erreicht. Im Durchschnitt wurden also je Kommune etwa 160 Einrichtungen und Einzelpersonen angesprochen, wobei jedoch insbesondere die Zahl der Schulen, die für die Befragung in Betracht kamen, zwischen den Kommunen sehr unterschiedlich ausfiel. Die Befragten antworteten formal anonym, wurden jedoch um die Angabe ihrer Postleitzahl gebeten.

Von den 1240 begonnenen Erhebungsbögen (Bruttoausschöpfung: 26,3 Prozent) konnten 978 für die Auswertung berücksichtigt werden (Nettoausschöpfung: 20,8 Prozent). 262 Erhebungsbögen waren von den Adressat/inn/en lediglich zur Ansicht geöffnet und ohne Eingaben wieder geschlossen worden. In die Auswertung einbezogen sind 145 Kindertageseinrichtungen, 454 Schulen, 45 Fachkräfte der Schulsozialarbeit, 75 Anbieter von Lernförderung, 170 Vereine und andere Träger soziokultureller Angebote sowie 89 Beratungsstellen. Befragten aus den Bereichen Schulsozialarbeit und Lernförderung beteiligten sich mit 27,6 Prozent bzw. 32,8 Prozent besonders stark, die Anbieter von Teilhabeleistungen mit 16,8 Prozent unterdurchschnittlich.

940 Erhebungsbögen konnten über die Postleitzahl einer Fallstudie zugeordnet werden. Für die einbezogenen Kommunen fielen die Teilnahmequoten sehr unterschiedlich aus: die Spannweite reichte von 4 Prozent bis 32 Prozent. In einigen Kommunen, die sich durch besonders aktive Hinwirkung auszeichneten, lag die Auskunftsbereitschaft deutlich über dem Durchschnitt. Wegen der beschränkten Fallzahlen (im Mittel 32 Antworten je Fallstudie) wurden Auswertungen für die 29 Kommunen nur projektintern zur Validierung des Gesprächsmaterials verwendet. Für die Auswertungen in Kapitel III.2 wurden die Kommunen vielmehr auf der Grundlage der qualitativen Befunde aus den Untersuchungswellen 1 und 2 gruppiert.

Als letzter Erhebungsschritt wurden ab Oktober 2015 auf der Ebene der Bundesländer in einer teilstandardisierten schriftlichen Erhebung die zuständigen Länderministerien befragt. Ziel dieser Erhebung war es, nach der Rolle der Landespolitik und ihren Veränderungen in Bezug auf die Bildungs- und Teilhabeleistungen zu fragen, um die unterschiedlichen landespolitischen Regelungen als externe Rahmenbedingungen für die kommunalen Organisations- und Verfahrenslösungen zu erfassen.

Die Auswertung der erhobenen Daten folgt dem Prinzip der schrittweisen Verdichtung des Materials. Für alle Interviews wurden entweder Postscripte oder ausführlichere Gesprächsmemos angefertigt. Ein wesentlicher Teil der Interviews wurde vollständig transkribiert. Memos und Transkripte wurden in Projekte der Textanalyse-Software MAXQDA eingepflegt und inhaltsanalytisch codiert. Für die einzelnen Fallstudien-Kommunen wurden die zentralen Befunde aus allen Datenquellen in Fallstudienprofilen

nach inhaltlichen Kategorien gruppiert. Im nächsten Schritt wurden die Materialsammlungen für die einzelnen Fallstudien systematisch untereinander verglichen, um Kriterien für die Gruppierung und Typisierung der unterschiedlichen kommunalen Umsetzungsstrategien und Verfahrenslösungen zu gewinnen.

IV.2 Kommunale Verfahren für Bildungs- und Teilhabeleistungen: Was unterscheidet sie?

IV.2.1 Einbezogene Kommunen

Die Auswahl der 29 Fallstudien-Kommunen stellt eine symptomatisch repräsentative Fallauswahl dar. Sie beruht auf den Daten der ersten Online-Erhebung, die zwischen Ende Juli und November 2013 durchgeführt wurde (siehe Abschnitt IV.1). Die Informationen aus der Online-Erhebung zu den BuT-Leistungsprozessen bei den kommunalen Leistungsstellen wurden im Zuge der Auswertung zu einer Reihe typisierender Organisationsmerkmale verdichtet. Die verdichteten Organisationsvariablen dienen dazu, die Varianz in den Ausgangsdaten zu beschreiben, die dem weiteren Auswahlverfahren zugrunde liegen sollten (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 85ff.). Die Anforderungen an das Auswahlverfahren für die Implementationsstudie waren dabei komplex: Die 29 Fallstudien sollten nicht nur Organisationsmerkmale berücksichtigen; auch alle Flächen-Bundesländer, Städte und Landkreise sowie Jobcenter in gemeinsamer und kommunaler Trägerschaft sollten in angemessenem Verhältnis vertreten sein. Die Quotenstichprobe für die Fallstudien berücksichtigte folgende Merkmale:

- Status der Kommune: Bundesland, Art des Leistungsträgers, Aufgabenwahrnehmung im SGB II
- Organisationsvariablen: Wie werden Leistungsberechtigte informiert? Welche Ämter sind zuständig? Ist eine dezentrale Antragstellung möglich? Gibt es Gutscheine in wenigstens einer Leistungsart? Werden Kartensysteme eingesetzt?

Beginnend mit den ersten Status- und Organisationsvariablen wurde die Sample-Lösung schrittweise so optimiert, dass sich für alle einbezogenen Merkmale möglichst geringe Abweichungen von den Verteilungen in der Online-Erhebung ergaben. Da sich die Güte der Auswahl danach bemisst, wie weit die gefundene Sample-Lösung die Varianz der befragten Kommunen abbildet, wurde nach Abschluss der Auswahl die Verteilung in der Grundgesamtheit und der gebildeten Stichprobe für zwei weitere Kontrollvariablen ermittelt: für den Anteil der Kommunen mit geringer Potenzialdichte⁴⁵ und für die Anteile an den in der multivariaten Analyse identifizierten Clustern. Für die symptomatisch repräsentative Fallauswahl waren folgende Merkmale (oder Variablen) maßgeblich:

⁴⁵ Die Potenzialdichte setzt die Zahl der Bezieher/innen sozialer Mindestsicherung bis unter 25 Jahren zum 31.12.2011 ins Verhältnis zu den Einwohner/innen bis unter 25 Jahren (Mai 2011, Zensus), vgl. die Erläuterungen in III.1. Kontrolliert wurde für die Anzahl der Kommunen, deren Potenzialdichte um mehr als eine Standardabweichung unter dem Mittelwert lag.

- Bundesland
- Kommunaltyp
 - Landkreis mit/ohne Delegation
 - kreisfreie Stadt unter 100.000 Einwohner, unter 500.000, über 500.000 Einwohner
 - Regionalverband
 - Stadtstaat
- Status des Jobcenters:
 - gemeinsame Einrichtung (gE) mit Übertragung, teilweise mit Übertragung, ohne Übertragung
 - zugelassener kommunaler Träger (zkT)
- Hinwirkung : Informationswege, Beratung, Kooperation mit Multiplikator/inn/en
- Organisation: Verfahren der Antragstellung, Bewilligung, Abrechnung
- Steuerung und Verwaltung: Gremium, rechtskreisübergreifendes Konzept, zentrale Verwaltungseinheit für alle Rechtskreise, Kooperation mit Anbietern, Nutzung von Gestaltungsspielräumen
- Art der Leistungserbringung: Gutschein, Direktzahlung, Kartensysteme
- Rahmenbedingungen: Vorrangige Leistungen, Änderung der Angebotslandschaft, Potentialdichte

In die Auswahl einbezogen wurden 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, acht Kommunen haben alle oder die meisten Aufgaben an den kommunalen Träger übertragen. Darüber hinaus wurden in der Fallauswahl regionale Unterschiede beim potenziellen Bedarf abgebildet. So wurden durch Gruppierung der Kommunen nach der Quote potenziell Berechtigter Quintile gebildet, die bei der Auswahl berücksichtigt wurden. *Tabelle IV.2-1* zeigt die in die Fallstudien einbezogenen Kommunen nach diesen Auswahlmerkmalen.

Um für die Fallstudien-Kommunen die zugesicherte Anonymität wahren zu können, wurde für den vorliegenden Schlussbericht eine gegenüber dem zweiten Zwischenbericht (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015) abweichende Nummerierung angewandt. So werden *Städte* und *Landkreise* unabhängig voneinander mit einer fortlaufenden, aber zufälligen Nummerierung aufgeführt. In der Kurzzeiterweise wird für Städte das Kürzel „S“ und für Landkreise und Regionalverbände das Kürzel „K“ verwendet mit derselben fortlaufenden Nummerierung verwendet.

Tab. IV.2-1: In Fallstudien einbezogene Kommunen

Leistungsträger			Potenziell Leistungsberechtigte 31.12.2013 in %		
Kürzel im Bericht	Job-center	Übertragung von BuT nach § 44b SGB II	Bis unter 18 Jahre	Bis unter 25 Jahre	
K1	gE	nein	19,4	17,1	4. Quintil
K2	gE	nein	16,0	14,0	3. Quintil
K3	gE	teilweise	25,9	21,8	4. Quintil
K4	zkT	–	15,8	13,2	3. Quintil
K5	gE	nein	18,6	16,4	3. Quintil
K6	zkT (2012)	–	13,8	12,1	2. Quintil
K7	zkT	–	22,9	18,9	4. Quintil
K8	gE	überwiegend	13,0	11,5	2. Quintil
K9	gE	nein	15,4	13,6	3. Quintil
K10	gE	überwiegend	9,5	7,9	2. Quintil
K11	gE	nein	8,4	7,1	1. Quintil
K12	gE	nein	6,9	5,7	1. Quintil
K13	gE	überwiegend	22,3	19,0	4. Quintil
K14	zkT	–	9,9	8,4	2. Quintil
K15	gE	überwiegend	22,7	21,1	4. Quintil
K16	gE	nein	28,8	25,7	5. Quintil
K17	zkT (2012)	–	23,1	20,4	4. Quintil
K18	gE	nein	28,2	25,6	5. Quintil
K19	zkT (2012)	–	31,4	28,5	5. Quintil
K20	zkT (2012)	–	17,3	14,7	3. Quintil
S1	gE	teilweise	26,3	21,7	5. Quintil
S2	gE	überwiegend	31,8	26,7	5. Quintil
S3	gE	überwiegend	30,5	23,5	5. Quintil
S4	gE	teilweise	14,1	10,9	2. Quintil
S5	gE	teilweise	36,5	30,8	5. Quintil
S6	gE	überwiegend	32,2	25,7	5. Quintil
S7	gE	nein	38,0	28,5	5. Quintil
S8	gE	nein	39,1	34,2	5. Quintil
S9	gE	vollständig	33,2	26,4	5. Quintil

Erläuterungen: Potenzialquoten berücksichtigen Leistungsberechtigte nach SGB II. Wohngeld (auf Kreisebene untererfasst, vgl. Erläuterung zu Tab. I.1-2), SGB XII, AsylbLG. Vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 81.

Quelle: Statistische Quellen wie zu Tab. I.1-1 und I.1-2. Eigene Darstellung.

Im Verlauf der Auswertung wurden die einbezogenen Fallstudien-Kommunen nach ihrer Aufbauorganisation (vgl. Abschnitt IV.2.3), ihren Verfahren der Leistungserbringung (vgl. Abschnitt IV.2.4) und ihren Hinwirkungsaktivitäten (vgl. Abschnitt IV.2.5) zu Typen verdichtet. Die Konstruktion der Typen wird in den betreffenden Abschnitten erläutert. Einen Überblick darüber, welchen Typen der Aufbauorganisation, der Verfahren bei der Antragstellung, Leistungsgewährung und Abrechnung sowie der Hinwirkung die in die Fallstudien einbezogenen Kommunen zugeordnet wurden, gibt *Tabelle IV.2-9* (vgl. Abschnitt IV.2.6)

IV.2.2 Landespolitische Rahmenbedingungen der BuT-Umsetzung

Die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen ist unter anderem von der kommunalen Umsetzung externer Rahmenbedingungen für soziokulturelle und Bildungs-Infrastrukturen beeinflusst. Wesentlich dafür sind die Steuerungsaktivitäten der Länder. Deshalb wurden Ende 2015 alle Bundesländer dazu befragt, wie sie die Kommunen bei der Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen begleiten. Die Ergebnisse dieser Befragung, weiterer Recherchen zu landesrechtlichen Vorgaben und Reflexionen der Kommunen zum Einfluss dieser Bedingungen auf ihre Aktivitäten zur Umsetzung der BuT-Leistungen werden im Folgenden dargestellt.

In aller Kürze

- Die Länder beeinflussen über landesrechtliche Regeln (zum Schulrecht, zur Leistungsträgerschaft und zur Delegation von Aufgaben der Kreise an kreisangehörige Gemeinden), durch finanzielle Anreize (Kofinanzierung von Dienstleistungen und Projekten für soziale und Bildungsinfrastrukturen durch Landes- und ESF-Mittel, Regeln zur Verteilung der Mittel des Bundes für die BuT-Leistungen innerhalb eines Landes) sowie durch Information (Arbeitshilfen und fachliche Empfehlungen, Moderation der Kommunikation zwischen allen beteiligten Akteuren, Fachveranstaltungen, Beratungs- und sonstige Aufsichtsaktivitäten) die Umsetzung der BuT-Leistungen durch die Kommunen.
- Die Kommunen wünschen in der Regel eine aktive fachliche Unterstützung durch ihre Landesbehörden, insbesondere bei der Auslegung komplizierter Ermessenstatbestände und bei der Interpretation von Gerichtsurteilen. In Ländern, die sich fachlich wenig in die Umsetzung der BuT-Leistungen einbringen, wurde von Kommunen eine stärkere Unterstützung gewünscht.
- Die Landesregeln zur Verteilung der BuT-Mittel zwischen den Kommunen eines Landes setzen unterschiedliche Handlungsanreize für die Kommunen, sich für die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen zu engagieren.

Die Erbringung der BuT-Leistungen liegt in kommunaler Trägerschaft. Damit liegt auch die konkrete Umsetzung der Aufgabe im Entscheidungskorridor der Kommunen. Diese Entscheidungen werden aber von vielfältigen Aspekten des jeweiligen Landesrechts, der Aufsichtspraxis der zuständigen Landesoberbehörden, der Moderation durch die Landesministerien und die kommunalen Spitzenverbände sowie anderer Akteure auf Landesebene beeinflusst. Wie die Länder dies tun, wurde 2015 in einer Befragung der zuständigen Ministerien erhoben.⁴⁶

Landesrecht strukturiert Angebot für Bildung und Teilhabe

Das Landesrecht beeinflusst in vielfältiger Form die Aktivitäten und Dienstleistungen, deren Kosten potenziell Leistungsberechtigten über die BuT-Leistungen erstattet werden können.

⁴⁶ Zugleich strukturieren Entscheidungen der Sozialgerichte die Ermessensausübung bei der Umsetzung der BuT-Leistungen.

So bestimmen die Länder in schulrechtlichen Richtlinien den Charakter von Schulausflügen und Schulfahrten, die dazu maximal verfügbaren Tage eines Schuljahres bzw. die Häufigkeit und verschiedene andere Aspekte ihrer Zielsetzung und Ausgestaltung. Nach dem Hessischen Erlass für „Schulwanderungen und Schulfahrten“ vom Dezember 2009 beispielsweise können pro Schuljahr an den allgemeinbildenden Schulen bis zu acht Unterrichtstage für Ausflüge und Fahrten genutzt werden, für die Klassenstufen gelten jeweils detaillierte weitere Regeln. 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.“ Das Landesrecht legt die Ausgestaltung der „schulinternen Grundsätze für Schulwanderungen“ dann in die Verantwortung der Schulkonferenz, die dazu den Schulelternbeirat, die Schülerversammlung und die Gesamtkonferenz anzuhören hat (vgl. Hessisches Kulturstministerium 2009). In Nordrhein-Westfalen gibt das Landesrecht keine Anzahl oder Dauer möglicher Ausflüge und Fahrten pro Jahr vor. Hier ist die Verantwortung an die Schulkonferenz delegiert. Sie legt „ein Fahrtenprogramm für das jeweilige Schuljahr fest, durch das die Anzahl, die Dauer sowie die Kostenobergrenze bestimmt werden“ (vgl. „Richtlinie für Schulfahrten“ Nordrhein-Westfalen).

Die Mehrzahl der Bundesländer hat im Schulrecht geregelt, dass für alle den schulrechtlichen Bestimmungen entsprechenden Ausflüge und Fahrten Teilnahmepflicht besteht. In anderen Ländern ist die Entscheidung über eine Teilnahmepflicht in die Verantwortung der Schulen delegiert (vgl. *Tabelle IV.2-2*). Wenn Schülerinnen und Schüler nicht an diesen Fahrten teilnehmen, dann müssen sie in der Regel in dieser Zeit am Unterricht in einer anderen Klasse teilnehmen.

Drei Bundesländer begrenzen in ihren schulrechtlichen Richtlinien die Kosten für Klassenfahrten auf maximal 450 Euro pro Fahrt. Die anderen Bundesländer bestimmen in ihren schulrechtlichen Richtlinien dazu maximal, dass die Kosten im Rahmen bleiben müssen, und wer darüber entscheidet. Dann hängt es davon ab, wie die Entscheidungsgremien in den Schulen bei Diskussionen um Kostenobergrenzen für einzelne oder alle Fahrten einer Schule entscheiden. Manche Länder sehen dazu geheime Abstimmungen vor, um die Offenlegung von niedrigen Einkommensverhältnissen zu vermeiden.

Tab. IV.2-2: Regeln zu Schulfahrten

Regel	Länder	Sonderregelungen für potenziell BuT-Leistungsberechtigte
Schulfahrten sind immer teilnahmepflichtig	BW, HH, HB, HE, MV, NRW, SH, SN, ST, TH	MV: Die wirtschaftliche Situation darf die Teilnahme an Ausflügen und Fahrten nicht behindern. Fahrten sind in der Elternversammlung abzusprechen, mögliche finanzielle Förderungen sind darzustellen.

Regel	Länder	Sonderregelungen für potenziell BuT-Leistungsberechtigte
		TH: Die Kostenbeteiligung darf keine soziale Ausgrenzung zur Folge haben.
Schule entscheidet über Teilnahmepflicht an Schulfahrten	BY	BY: Es sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, Kindern aus finanziell schlechter gestellten Familien die Teilnahme zu ermöglichen. Die Erziehungsberechtigten sind über die Möglichkeit der Unterstützung in geeigneter Weise zu informieren; die Abwicklung der Unterstützung hat diskret zu erfolgen.
Keine Teilnahmepflicht laut Schulrecht	B, BB, NI, RP, SL	RP, SL: Kosten müssen tragbar sein. Niemand darf aus finanziellen Gründen von der Teilnahme ausgeschlossen sein.
Preise für Fahrten sind durch Landesrecht gedeckelt	HH, HB, HE	nein

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Schulgesetzen und Richtlinien, Erlassen und anderen Vorschriften der Länder zu Schulfahrten

Tab. IV.2-3: Regeln zur Lernmittelfreiheit

Regel	Länder	Sonderregelungen für potenziell BuT-Leistungsberechtigte
Lernmittel müssen von Familien gekauft werden, einkommensunabhängig definierter Eigenanteil	B, BB, NRW	B, BB: Kein Eigenanteil zu erbringen von BuT-Leistungsberechtigten nach SGB II, SGB XII und AsylbLG, darüber hinaus kein oder reduzierter Eigenanteil für weitere Gruppen NRW: Kein Eigenanteil für SGB XII
Lernmittel können ausgeliehen werden	HH, NI, ST, SL, RP	keine Gebühren: HH, NI, SL, RP (einkommensabhängig) ermäßigte Gebühren: ST
Volle/weitgehende Lernmittelfreiheit (kostenlose Leihe)	BW, BY, HB, HE, MV, SH; SN, TH	BY: keine Gebühr für kostenpflichtige langfristig zu nutzende Lernmittel

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Schulgesetzen und Lernmittelverordnungen der Länder

Die Länder regeln im Schulgesetz und entsprechenden Verordnungen, ob und in welchem Umfang Schülerinnen und Schülern Kosten für Lernmittel wie Schulbücher und Drucksachen entstehen. Dabei lassen sich drei Typen unterscheiden (vgl. *Tabelle IV.2-3*). Einkommensunabhängige und weitgehend vollständige Lernmittelbefreiungen reduzieren nicht nur die Kosten für Schüler/innen und Eltern, sondern auch die Notwendigkeit, Bedürftigkeit zu offenbaren. Die Beantragung einer einkommensabhängigen Befreiung vom Eigenanteil oder von Leihgebühren für Lernmittel schafft hingegen derartige Offenbarungssituationen, auch wenn die finanziellen Erleichterungen solcher einkommensabhängigen Unterstützungsleistungen durchaus relevant sind.

Zusätzliche Aufwände für eine individuelle, schulische Angebote ergänzende angemessene *Lernförderung*, die geeignet und zusätzlich erforderlich ist, um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen, können für potenziell Leistungsberechtigten über die *BuT-Lernförderung* finanziert werden. Sie sind nachrangig zu schulischen Angeboten der individuellen Förderung. Ihr Einsatz ist unter anderem davon abhängig, wie die wesentlichen Lernziele bestimmt werden.

An Ganztagschulen ist individueller Förderunterricht grundsätzlich Bestandteil des Schulprogramms und somit vorrangig zur *BuT-Lernförderung*. In allen anderen Schulen gibt es landesrechtliche Regelung für Förderunterricht.

In Hamburg sieht das Schulgesetz beispielsweise eine besondere individuelle Förderung für jene Schülerinnen und Schüler vor, die in den Rahmenplänen festgelegte Leistungsanforderungen in einem oder mehreren Fächern bzw. Lernbereichen nicht erreichen. Dann schließen Schule und Schüler/in unter Einbeziehung der Sorgeberechtigten eine Lern- und Fördervereinbarung ab, in der die gegenseitigen Pflichten und die individuellen Fördermaßnahmen neben der Teilnahme am regulären Unterricht vereinbart werden (vgl. § 45 Hamburgisches Schulgesetz und „Verordnung über die besondere Förderung von Schülerinnen und Schülern gemäß § 45 des Hamburgischen Schulgesetzes“). Die *BuT-Lernförderung* ist in dieses System eingebunden. Die Kosten für die Umsetzung der Lern- und Fördervereinbarung wird für BuT-Leistungsberechtigte aus der *BuT-Lernförderung* finanziert, für alle anderen Schülerinnen und Schüler aus freiwilligen Leistungen des Landes. In Thüringen (vgl. § 47 ThürSchulO) und Sachsen (vgl. § 13 SOGS und SOGY, § 21 SOMIA) werden in den Schulordnungen besondere Fördermaßnahmen zur individuellen Förderung bei entsprechendem Bedarf konkretisiert, die den BuT-Leistungen zur *Lernförderung* vorrangig sind. In diesen Fällen kann die BuT-Leistung der *Lernförderung* allerdings dann zum Einsatz kommen, wenn schulische Angebote und Fördermaßnahmen ausgeschöpft sind. Derartige Fördermaßnahmen sind der *BuT-Lernförderung* zwar grundsätzlich vorgelagert, stehen aber zumeist zugleich unter Finanzierungsvorbehalt.

Beim *gemeinschaftlichen Mittagessen* insbesondere in Schulen stellt sich zunächst die Frage, ob die Schule eine Mittagsversorgung überhaupt anbietet und welche Regelungen das Schulrecht des Bundeslandes dazu getroffen hat.

Mittagessen soll zumeist entweder in allen Schulen, allen Grundschulen oder in allen Ganztagschulen angeboten werden. Aber nur im gebundenen Ganztagsbetrieb oder nur in Grundschulen wird es von einzelnen Ländern schulrechtlich mit einer Teilnahmepflicht belegt (vgl. *Tabelle IV.2-4*). So regelt das Schulgesetz Berlin, dass Grundschulen und Integrierte Sekundarschulen bis einschließlich Jahrgangsstufe 10 als Ganztagschulen zu betreiben sind, in denen ein Mittagessen angeboten werden soll. Diese Soll-Vorschrift wird für den Primärbereich konkretisiert, indem dort das gemeinsame Mittagessen Bestandteil der ergänzenden Förderung und Betreuung im Rahmen des Ganztags ist. Nur in der gebundenen Ganztagschule der Primärstufe aber sind die Eltern verpflichtet, ihre Kinder am schulischen Mittagessen teilnehmen zu lassen. Im offenen Ganztagsbetrieb besteht hingegen keine Pflicht zu Teilnahme (vgl. § 19 SchulG für das Land Berlin). In Sachsen-Anhalt sollen nach § 72a SchulG LSA die Träger aller Schultypen täglich eine warme Vollwertmahlzeit für alle Schülerinnen und Schüler zu einem sozial angemessenen Preis vorsehen. Eine Verpflichtung zur Teilnahme am Mittagessen besteht hier hingegen in keiner Schulform.

Tab. IV.2-4: Landesrechtliche Regeln zum Mittagessen in Schulen

Regel	Länder	Sonderregelungen des Landesrechts für potenziell BuT-Leistungsberechtigte
In allen Schultypen (bis Jahrgang 10 oder 13) soll Mittagsverpflegung bereitgestellt werden	BB, ST, TH	ST: Freitische für Härtefälle
Ganztagsschulen (bis Jahrgang 13 möglich) müssen oder sollen Mittagessen anbieten. Für einzelne Gruppen (alle Grundschüler/innen oder alle Schüler/innen im gebundenen Ganztagsbetrieb oder alle Grundschüler/innen im gebundenen Ganztagsbetrieb) besteht Teilnahmepflicht	B, HB, NI, MV, NRW, RP,	nein
Ganztagsschulen bis Jahrgang 10 oder 13 müssen Mittagessen anbieten, keine Teilnahmepflicht	HH, HE, SL, SH	HH: Zuschuss für Leistungsberechtigte
Ganztagsschule nur in Grundschulen und Förderschulen möglich, für Grundschüler/innen ist Mittagessen im Ganztagsbetrieb Teil der Schulpflicht	BW	nein
Mittagessen an allen Grundschulen als Kann-Leistung bei Bedarf und nach Haushaltsslage	BY	nein
Keine landesrechtlichen Regeln	SN	nein

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Schulgesetzen und Vorgaben zu Ganztagschulen der Länder

Diese landesrechtlichen Regeln beeinflussen den Versorgungsgrad der Einrichtungen mit Angeboten für gemeinschaftliches Mittagessen ebenso wie die landesrechtlichen Regelungen zum Rechtsanspruch auf eine Kindertagesbetreuung und zu den Kosten der Kinderbetreuung (vgl. Bertelsmann Stiftung 2015: 6 ff.). 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 Mittagversorgung zur Verfügung. In den alten Flächen-Ländern lag 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.⁴⁷ 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.⁴⁸

⁴⁷ vgl. http://www.laendermonitor.de/fileadmin/contents/indikatoren/datenblaetter_2014/tab_2_lm14.jpg

⁴⁸ vgl. http://www.laendermonitor.de/fileadmin/contents/indikatoren/datenblaetter_2014/tab_41a1_lm14.jpg

Tab. IV.2-5: Regeln zum Aufwand der Schülerbeförderung in den Bundesländern

Regel	Länder	Sonderregelungen für potenziell BuT-Leistungsberechtigte
Einkommensunabhängige Kostenfreiheit in Abhängigkeit vom Schulweg (weitgehend) auch oberhalb Jahrgang 10	NRW, MV, TH, RP	NRW: Kostengrenze 50 bzw. 100 Euro, Eigenanteil bei Nutzung des Tickets jenseits Schulweg RP: nur für allgemeinbildende Schulen > Jahrgang 10
Einkommensunabhängige Kostenfreiheit in Abhängigkeit vom Schulweg bis Jahrgang 10 bzw. bis Ende der Schulpflicht, volle Kosten oberhalb Jahrgang 10	NI, HE	Keine: HE, NI > Jahrgang 10
Einkommensunabhängige Kostenfreiheit in Abhängigkeit vom Schulweg bis Jahrgang 10, Reduktion von Kosten oberhalb Jahrgang 10	BY, ST	BY: pro Jahr und Familie von 420 Euro > Jahrgang 10 wird reduziert ST: 100 Euro Eigenanteil/Jahr pro Schüler/in > Jahrgang 10
Einkommensunabhängige Kostenfreiheit in Abhängigkeit vom Schulweg nur für Grund- und Förderschulen	SL	nein
Grundsätzlich keine Einkommensunabhängige Kostenfreiheit.	B, HB, HH	BY: Ermäßigung für Leistungsberechtigte in Abhängigkeit vom Schulweg HH: Kostenfreiheit für Leistungsberechtigte in Abhängigkeit vom Schulweg
Keine Vorgabe zu Kostenfreiheit durch Landesrecht, Kreis regelt per Satzung	BB, BW, SH, SN	
Keine Vorgaben zum zeitlichen bzw. inhaltlichen Umfang der Beförderungspflicht	BB, BW, BY, RP, SL, SH, SN, TH	nein
Beförderung soll zum Erreichen u.a. auch Ganztagsangebote und außerschulische Angebote am Schulort etc. befähigen	B, (NRW), ST	B: Schülerticket kann auch gefördert werden, wenn Weg zu soziokulturellem Teilhabeangebot Beförderung notwendig macht NRW: ausgeweitete Tickets ermöglicht, dann Eigenanteil notwendig
Beförderungspflicht auf Unterrichtszeit der Schulformen begrenzt.	MV	nein

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Schulgesetzen und Vorgaben zur Schülerbeförderung der Länder

Im Bereich der *Schülerbeförderung* ist wesentlich, welche Regelungen das Land zur Finanzierung der dafür anfallenden Kosten durch die Träger der *Schülerbeförderung* getroffen hat und für welche Schultypen und Jahrgänge diese zutreffen (vgl. *Tabelle IV.2-5*). Jede Finanzierungsvorgabe nach Landesrecht führt zu einer im Sinne der BuT-Leistungen vorrangigen Leistung, weil dann den potenziell Leistungsberechtigten keine oder geringere Aufwände entstehen.

Relevant ist dabei auch, welche Vorgaben das Landesrecht zum Umfang der Beförderungspflicht macht. Wird nur die Beförderung zum Unterricht der nächstgelegenen oder

zuständigen Schule abgesichert, nicht aber außerunterrichtliche Veranstaltungen der Schule oder das Nachmittagsangebot in Ganztagschulen, dann sind Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Haushalten im Bereich außerunterrichtlicher Teilhabe umso geringer, je weiter die Wege zum Erreichen dieser Angebote sind (vgl. *Empfehlung 17*). Umfasst die Beförderungspflicht hingegen auch die Teilnahme an außerunterrichtlichen Veranstaltungen der Schule sowie an außerschulischen Betreuungsangeboten am Schulort, dann steigen die Teilhabechancen dieser Kinder an außerschulischen bzw. schulischen Nachmittagsangeboten auch ohne die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen.

Landesrecht strukturiert Zuständigkeit für die BuT-Leistungen

Rechtliche Vorgaben der Länder zu den lokalen Zuständigkeiten für Wohngeld, Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, SGB II und Asylbewerberleistungen prägen die Möglichkeiten, die Zuständigkeiten für die BuT-Leistungen in diesen Rechtskreisen lokal zu verorten.

So hatten bis Ende 2015 drei Länder die kreisangehörigen Städte und Gemeinden für die Erbringung des Wohngeldes zuständig erklärt. Fünf weitere Länder hatten neben Kreisen und kreisfreien Städten entweder allen, nur großen oder genau bestimmten kreisangehörigen Gemeinden die Zuständigkeit für das Wohngeld zugeschrieben. Alle Länder hatten zugleich die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der BuT-Leistungen nach § 6b BKGG bestimmt (vgl. *Tabelle IV.2-6*).

In den Ländern, in denen die Zuständigkeit nicht bei den gleichen kommunalen Instanzen liegt, ist zusätzlich die Delegationsregel für die Aufbauorganisation der BuT-Leistungserbringung relevant. So können in Niedersachsen die kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Erbringung der BuT-Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz herangezogen werden. In Bayern und Mecklenburg-Vorpommern können die gemeindlichen Wohngeldstellen nicht zur Erbringung der BuT-Leistungen herangezogen werden. Das hat zur Folge, dass dort Wohngeld und die zugehörigen BuT-Leistungen immer getrennt voneinander erbracht werden müssen.⁴⁹ In Nordrhein-Westfalen ist die Heranziehung der gemeindlichen Wohngeldstellen durch Satzung im Benehmen mit den kreisangehörigen Gemeinden möglich. Vom Land wird eine Heranziehung aber nur empfohlen, wenn die Leistungserbringung dann trotzdem „bei so großen Arbeitseinheiten erledigt werden kann, dass etwa ein fachlicher Austausch oder eine Vertretungsregelung unter mehreren Bediensteten, die mit Bildungs- und Teilhabeleistungen befasst sind, problemlos möglich ist“ (vgl. NRW-Arbeitshilfe Bildung und Teilhabe, 5. Aufl. 2013: 67).

⁴⁹ In Bayern wurde diese Regel zu Anfang 2016 geändert. Seitdem sind für beide Leistungen die Kreise und kreisfreien Städte zuständig.

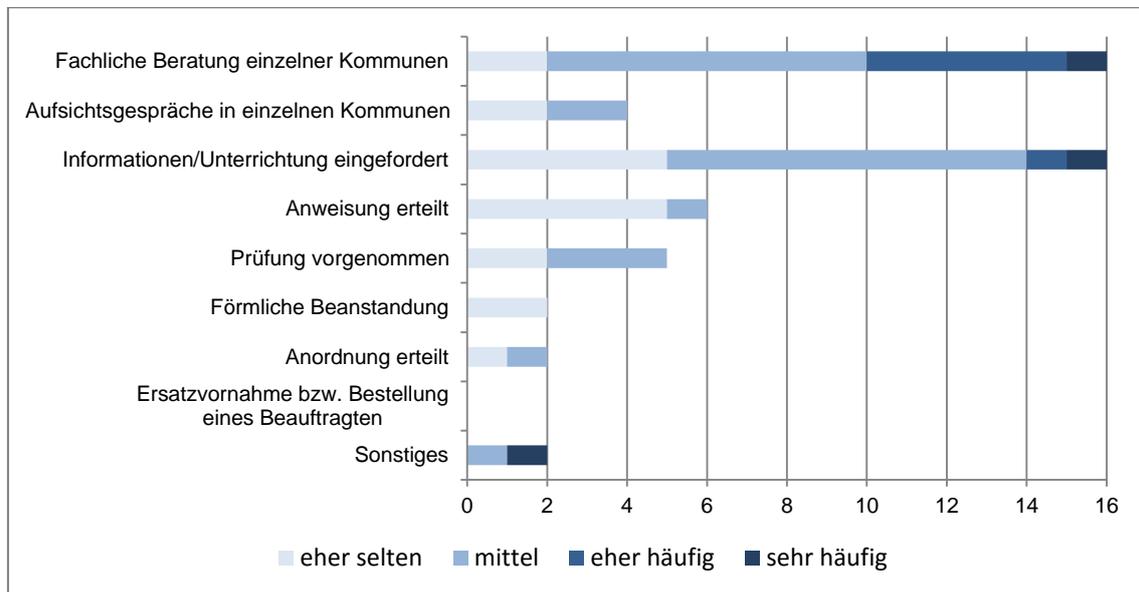
Tab. IV.2-6: Regeln zur Zuständigkeit für Wohngeld in den Bundesländern

Regel: Wer ist Leistungsträger für Wohngeld	Länder	Identisch mit Trägerschaft für BuT-Leistung nach § 6b BKGG im Land
Landkreise und kreisfreie Städte	BW, BB, HE, SL, SN, (B, HH)	Ja, alle sieben Länder (Berlin und Hamburg = Bezirke)
Landkreise und kreisfreie Städte plus bestimmte kreisangehörige Gemeinden	NI, RP, ST, SH, TH	Nein: in allen fünf Ländern sind ausschließlich Landkreise und kreisfreie Städte für BuT nach § 6b BKGG zuständig
Städte und Gemeinden	BY, NRW, MV	Nein, BuT bei Landkreisen und Kreisfreien Städten: NRW, MV, BY bis 2015 BY: Ab 2016 sind Landkreise und kreisfreie Städte zuständig, seitdem identische Trägerschaft
In Stadtstaat Senat	HB	Nein, BuT bei Städten

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Landesverfassungen und Ausführungsgesetzen zum Bundeskindergeldgesetz und Wohngeldgesetz der Länder

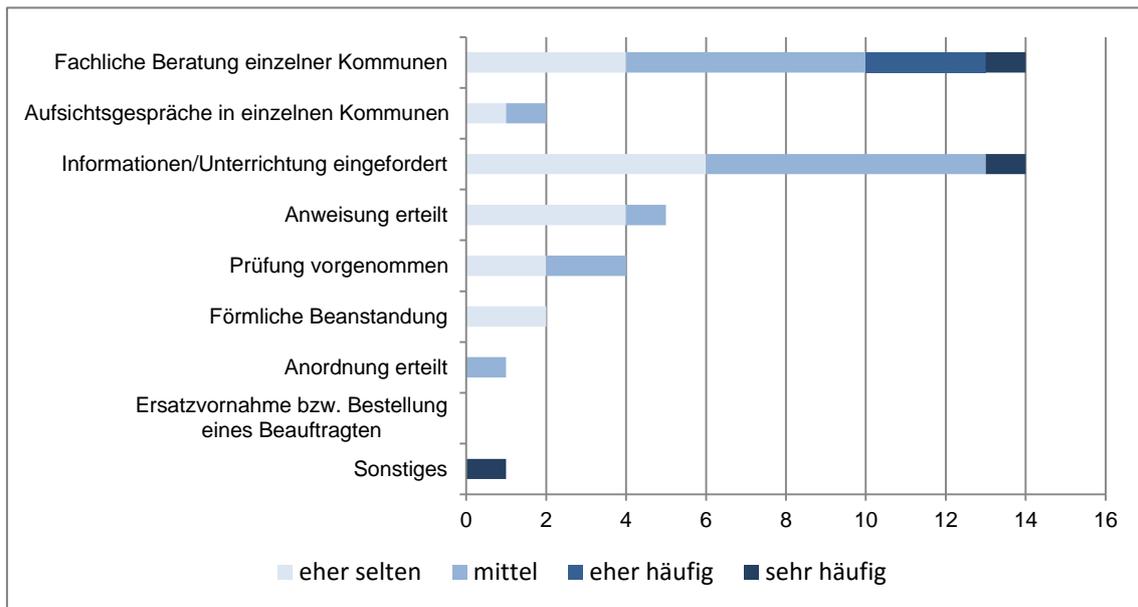
Aufsicht durch die zuständigen Landesbehörden unterstützt insbesondere die Ermessensauslegung

Die Praxis der Steuerung und Aufsicht durch die zuständigen Landesbehörden beeinflusst die Art und Weise sowie die Intensität der BuT-Leistungserbringung in den Kommunen des Landes.

Abb. IV.2-1: Von den Ländern genutzte Aufsichtsmittel nach SGB II

Quelle: BuT-Länderbefragung 2015, F13 Aufsichtsmittel: Wie häufig haben Ihre Landesbehörden gegenüber den Kommunen als Leistungsträgern in den Jahren 2012 bis 2015 die folgenden Aufsichtsmittel eingesetzt? Bitte machen Sie in jedem Tabellenfeld ein Kreuz. Summe der Nennungen, N=16. Zur besseren Lesbarkeit sind die Nennungen zu „nie“ nicht abgebildet.

Abb. IV.2-2: Von den Ländern genutzte Aufsichtsmittel nach BKG



Quelle: BuT-Länderbefragung 2015, F13 Aufsichtsmittel: Wie häufig haben Ihre Landesbehörden gegenüber den Kommunen als Leistungsträgern in den Jahren 2012 bis 2015 die folgenden Aufsichtsmittel eingesetzt? Bitte machen Sie in jedem Tabellenfeld ein Kreuz. Summe der Nennungen, N=16. Zur besseren Lesbarkeit sind die Nennungen zu „nie“ nicht abgebildet.

Fünf Länder üben in allen Rechtskreisen ausschließlich Rechtsaufsicht über die Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe aus (Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). Vier Bundesländer üben mindestens für die BuT-Leistungen nach dem SGB II auch Fachaufsicht aus (Berlin, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen). Zwei Länder definieren eine fachaufsichtliche Zuständigkeit mindestens nach dem Bundeskindergeldgesetz (Hamburg und Hessen). Bei den acht Ländern, die Fachaufsicht nach dem SGB XII ausüben, erstreckt sich diese auf die Grundsicherung im Alter und bei dauerhaft voller Erwerbsminderung.

Die Aufsichtsbehörden nutzen unterschiedliche Aufsichtsmittel, vor allem die fachliche Beratung einzelner Kommunen und die Einforderung von Informationen bzw. Unterrichtung. Nur in wenigen Fällen wurden bisher Aufsichtsgespräche mit einzelnen Kommunen geführt, Anweisungen erteilt oder Prüfungen vorgenommen (vgl. Abbildungen IV.2-1 und IV.2-2).

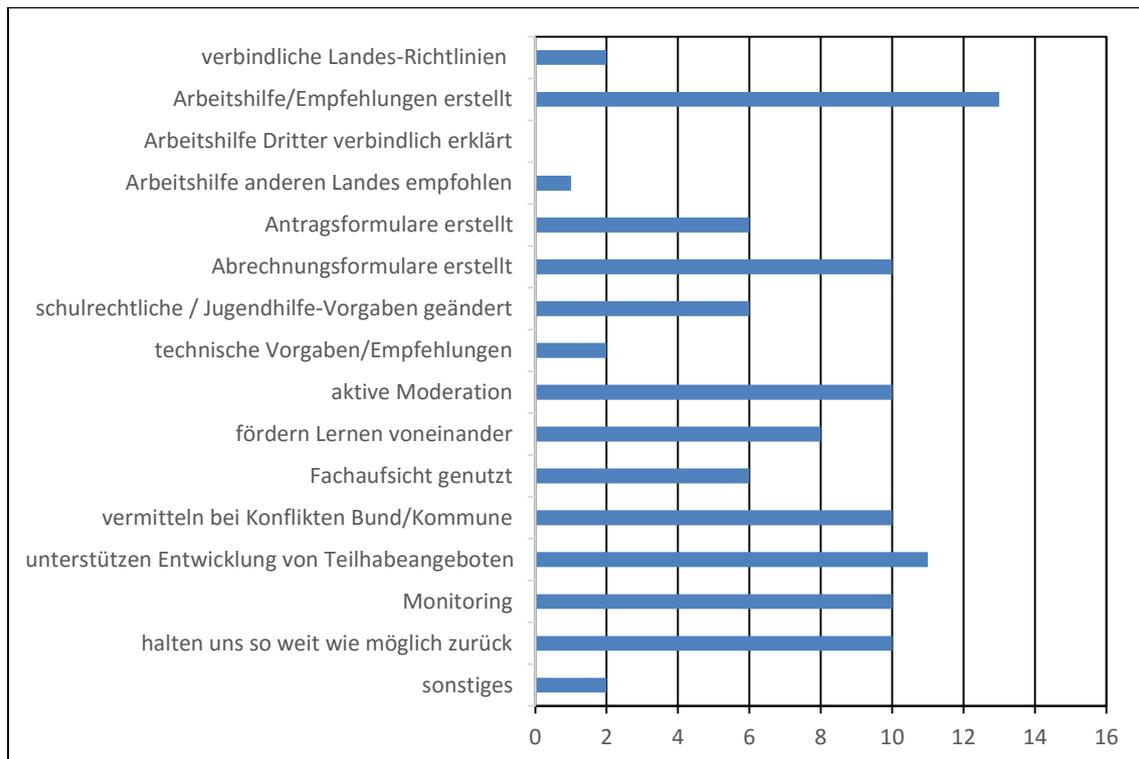
Fachliche Beratung einzelner Kommunen erfolgte entweder aufgrund von Anfragen der örtlichen Leistungsträger oder aus Anlass von Beschwerden der Leistungsberechtigten bei der Aufsichtsbehörde. Gegenstand der Anfragen waren dabei alle BuT-Leistungsarten und Verfahrensfragen. Die Klärung von Fragen zur Rechtsauslegung betraf dabei vor allem die BuT-Leistungen für *Schülerbeförderung*, *Mittagessen* und *Lernförderung*. Information und Unterrichtung wurden meist in Reaktion auf Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern, aber auch in Reaktion auf Petitionen, Schreiben von Abgeordneten und Landtagsanfragen.

Anlässe für vereinzelte schriftliche Weisungen waren beispielsweise die Umsetzung der Leistungen für *mehrtägige Klassenfahrten* in einem Jobcenter und eine Anweisung

des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Grundsicherung im Alter und bei dauerhaft voller Erwerbsminderung, die an die Kommunen weitergeleitet wurde. Beanstandungen wurden im Zusammenhang von Petitionen betroffener Bürger/innen eingesetzt. Teilweise wurden die Nachweise über die BuT-Ausgaben im Zusammenhang mit der Abrechnung dieser Aufwendungen mit dem Bund auf Sinnhaftigkeit, Schlüssigkeit und Richtigkeit übergeprüft. In seltenen Fällen wurden bzw. werden BuT-Fragen auch im Rahmen regelmäßiger Aufsichtsgespräche in einzelnen Kommunen angesprochen.

Jenseits der Aktivitäten im Rahmen der Aufsicht steuern die Länder die BuT-Umsetzung auf verschiedene andere Weise (vgl. *Abbildung IV.2-3*).

Abb. IV.2-3: Steuernde Aktivitäten der Landesregierungen



Quelle: BuT-Länderbefragung 2015, F4: Inwieweit treffen die folgenden Aussagen für Ihr Bundesland zu? Bitte machen Sie in jeder Zeile genau ein Kreuz, Summe Nennungen „trifft zu“, N = 16.

Da BuT-Leistungen kommunale Selbstverwaltungsaufgaben sind, erstellen die meisten Flächenländer Arbeitshilfen, die von den Kommunen in der Regel auch genutzt werden. Ein Flächenland lädt stattdessen gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden regelmäßig die kommunalen BuT-Koordinator/inn/en und die zuständigen Koordinator/inn/en der Jobcenter zu einem Erfahrungsaustausch ein, in dem Fragen der Rechtsauslegung und der Umsetzung diskutiert werden. Das Land gibt dort seine Rechtsauffassung zur Kenntnis. Zur rechtskonformen Umsetzung der *Lernförderung* wurde hier zudem ein Workshop mit Sozialrichter/inne/n durchgeführt, in dem offene Fragen erörtert wurden. Ein Flächenland hat vollständig auf die Erstellung von Handlungsempfehlungen oder Arbeitshilfen verzichtet, weil die Aufgaben im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung liegen. Die Fallstudien-Kommunen dieses Landes sind

damit nicht zufrieden, sie orientieren sich ersatzweise an den Arbeitshilfen anderer Bundesländer. Ein Flächenland empfiehlt den Kommunen zusätzlich zu einer eigenen Arbeitshilfe die Empfehlungen Nordrhein-Westfalens und des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

Fünf Länder gaben an, Formulare für die einheitliche Bestätigung der Schule über die Notwendigkeit von *Lernförderung* erstellt zu haben. Zwei Stadtstaaten gaben darüber hinaus an, den Leistungsträgern weitere Formulare zur Verfügung gestellt zu haben.

Unter den zehn Bundesländern, die Formulare zur Abrechnung der verausgabten BuT-Mittel definiert haben, wurde darauf verwiesen, dass die Kommunen auf diese Weise gleichartig strukturierte Angaben über Zahlbeträge und Fallzahlen je BuT-Leistungsart sowie über die Höhe ihrer KdU-Aufwendungen machen.

Technische Vorgaben oder Empfehlungen der Bundesländer erstrecken sich auf verschiedene Aspekte der Ablauforganisation bei der Erbringung der BuT-Leistungen. So hat Mecklenburg-Vorpommern zur Erhöhung der Inanspruchnahme und zur Reduktion der Verwaltungsaufwendungen die Einführung von Kartensystemen empfohlen. Niedersachsen hat die Kommunen über verschiedene technische und organisatorische Instrumente lediglich informiert, aber keine Empfehlung abgegeben. Niedersachsen und Schleswig-Holstein gaben an, den gegenseitigen Austausch der Leistungsträger über geeignete technische Verfahren bzw. Strategien zu fördern. Hamburg fordert von den Schulen, bei der Bezahlung der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* ein Bezahlungssystem zu verwenden, das die Diskriminierung von Leistungsberechtigten ausschließt.

Informationsaustausch und Koordinierung unterstützen den fachlichen Austausch der BuT-Leistungsträger

In zehn Bundesländern werden nach den Angaben der BuT-Länderbefragung 2015 aktuell regelmäßige Arbeitstreffen organisiert, in denen die zuständigen Landesministerien mit den kommunalen Leistungsträgern und anderen Akteuren wie den kommunalen Spitzenverbänden, den Jobcentern bzw. der jeweiligen Regionaldirektion der BA die Umsetzung der BuT-Leistungen koordinieren. Teilweise werden diese Treffen von den fachlich zuständigen Landesministerien geleitet, teilweise von den kommunalen Spitzenverbänden.

In Form von fachlichen Erfahrungsaustauschen oder regelmäßigen Arbeitsgruppentreffen wurden und werden dabei spezielle, oft von der kommunalen Praxis eingebrachte Fachthemen erörtert. Dabei ging und geht es besonders häufig um die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Kernbereich der Leistungserbringung und um organisatorische und rechtliche Fragen der Verfahrensvereinfachung, der lokalen Zuständigkeiten und von Schnittstellenlösungen. Daneben wurden als Themen solcher Arbeitstreffen häufig genannt: die Abstimmung bzw. Aktualisierung fachlicher Weisungen oder Handlungsempfehlungen des Landes bzw. der kommunalen Spitzenverbände, die Verbesserung der Hinwirkung durch Öffentlichkeitarbeit und die Einbindung der Anbieter so-

wie Fragen der Finanzierung der BuT-Leistungen. Darüber hinaus nutzten einzelne Länder Auswertungen der statistischen Daten zu Inanspruchnahmen bzw. zur Ausgabenentwicklung für die BuT-Leistungen dazu, mit den Leistungsträgern einen fachlichen Austausch über Wege zur Erhöhung der Inanspruchnahme zu führen.

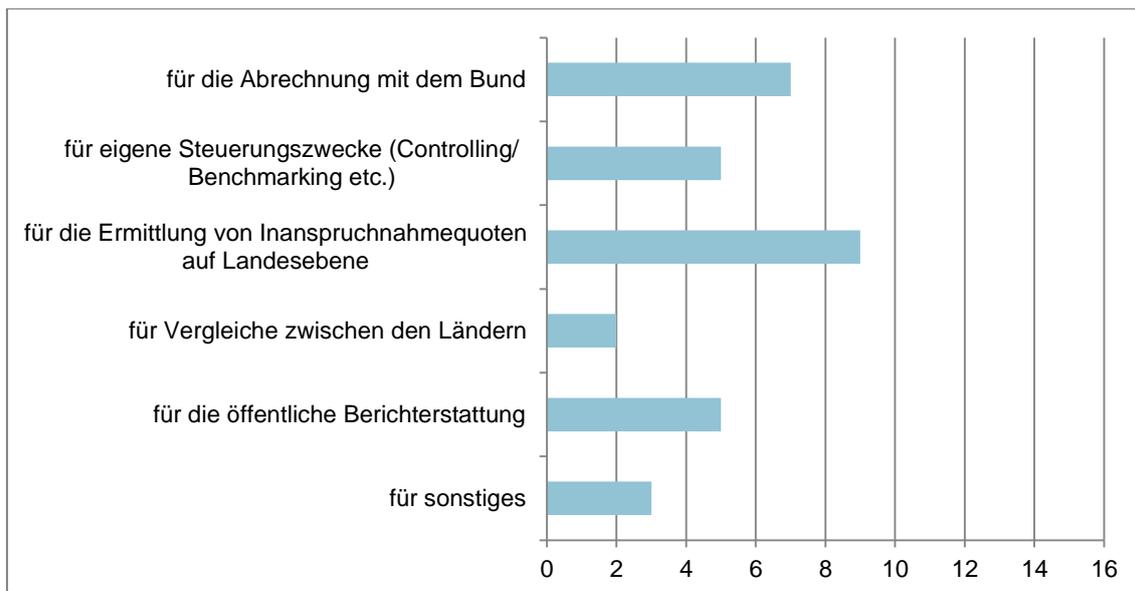
Unter den BuT-Leistungsarten bestand der größte Bedarf an fachlichem Austausch im Bereich der rechtlichen Auslegung der *BuT-Lernförderung* und deren Abgrenzung zu schulrechtlichen Fördermöglichkeiten. Daneben wurde auch von rechtlichem Beratungsbedarf der Leistungsträger zur Abgrenzung der *BuT-Schülerbeförderung* von landesrechtlichen Bestimmungen und zur Bestimmung des Eigenanteils für diese Leistung sowie in Bezug auf die Abgrenzung der BuT-Förderung für *soziokulturelle Teilhabe* und *Ausflüge* im Bereich der Ganztagsbetreuung berichtet.

Neun Bundesländer gaben in der Befragung 2015 an, neben regelmäßigen Arbeitstreffen mit den Leistungsstellen die Umsetzung der BuT-Leistungen zielgerichtet auch auf Fachveranstaltungen mit Trägern der Jugendhilfe und Kita-Trägern, Wohlfahrtsverbänden, Beratungsstellen, Vereinen, der Schulaufsicht sowie mit Schulleitungen und Elternvertretungen erörtert zu haben. Wichtige Themen dabei waren auch hier die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Kernbereich der Leistungserbringung, insbesondere im Bereich der *Lernförderung*, organisatorische und rechtliche Fragen der Verfahrensgestaltung und der Einbindung von Anbietern, Schulen und Kitas in die BuT-Umsetzung sowie die Optimierung von Hinwirkungsaktivitäten zur Erhöhung der Inanspruchnahme der BuT-Leistungen.

Interministerielle Arbeitsgremien bestanden bzw. bestehen über diese fachlichen Koordinationsaktivitäten hinaus dort, wo wegen geteilter Zuständigkeiten für die Umsetzung von SGB II, SGB XII, Bundeskindergeldgesetz und Asylbewerberleistungsgesetz Abstimmungsbedarf zwischen verschiedenen Ministerien vorhanden war oder ist.

Monitoring auf Landesebene strukturiert die Erfassung von Daten vor Ort

Zehn Bundesländer haben ein Monitoring für die Umsetzung der BuT-Leistungen entwickelt. Fast alle diese Länder nutzen das Monitoring für die Ermittlung von Inanspruchnahme-Quoten auf Landesebene, sieben Länder für die Abrechnung der BuT-Kosten nach dem SGB II und dem Bundeskindergeldgesetz mit dem Bund. Je fünf Länder nutzen dieses Monitoring-System für eigene Steuerungszwecke und / oder für die öffentliche Berichterstattung. Je zwei Länder nutzen diese Daten auch für einen Vergleich der BuT-Umsetzung zwischen den Ländern bzw. für die Prüfung der landesinternen Mittelverteilung. Ein Land nutzt sie darüber hinaus für die Beantwortung parlamentarischer Anfragen und Medienanfragen, für die eigene politische Meinungsbildung und als Basis für die Entwicklung politischer Forderungen (vgl. *Abbildung IV.2-4*).

Abb. IV.2-4: Monitoringsystem zu den BuT-Leistungen auf Landesebene

Quelle: BuT-Länderbefragung 2015, F9: Hat das Bundesland ein Monitoringsystem auf Landesebene aufgebaut, mit dem die Umsetzung bzw. Inanspruchnahme der BuT-Leistungen in den Kommunen jährlich oder unterjährig beobachtet wird? Wenn ja: Wofür haben Sie dieses System bisher genutzt? Summe Nennungen „trifft zu“ (Mehrfachnennungen möglich), N=16.

Regeln zur Finanzierung der BuT-Leistungen erzeugen widersprüchliche Handlungsanreize

Die Regeln zur Verteilung der Mittel des Bundes innerhalb eines Landes setzen einen finanziellen Handlungsanreiz für die Leistungsträger, auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen hinzuwirken. Werden die Mittel nicht nach dem kommunalen Anteil der tatsächlichen Kosten an den tatsächlichen Kosten aller Leistungsträger des Landes verteilt, so besteht ein Anreiz, gerade nicht in hohe Inanspruchnahme zu investieren, weil dann nicht alle Aufwendungen für die BuT-Leistungen erstattet werden (vgl. Tabelle IV.2-7).

Tab. IV.2-7: Regeln zur Verteilung der BuT-Mittel des Bundes im Land

Verteilung der Zweckmittel BuT des Bundes	Länder
Weitergabe wie KdU-Regel	BY, BB, SN
Abschlag nach KdU-Regel, nachträgliche Verrechnung auf Basis der tatsächlichen Kosten des Jahres im Folgejahr	BW, HB, NI
Abschlag unter Berücksichtigung der Kosten des Vorjahres, nachträglich Verrechnung auf Basis der tatsächlichen Kosten des Jahres im Folgejahr	HE, NRW, MV, SL, SH, ST, RP, TH, (B), (HH)

Quelle: BuT-Länderbefragung 2015, F 7: Nach welcher Berechnungsregel verteilen Sie die Bundesmittel für die BuT-Leistungen nach SGB II und BGGG (Revision der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung nach § 46 Abs. 5, 6 und 7 SGB II) auf die Kommunen? eigene Zusammenstellung.

Nach § 46 Abs. 6 SGB II ist die Kostenerstattung des Bundes für die BuT-Leistungen anteilig an die Ausgaben für die Kosten für Unterkunft und Heizung gebunden. Würde dieser Verteilungsschlüssel innerhalb des Landes gleichermaßen angewandt, dann würden diejenigen Kommunen mit hoher Inanspruchnahme oder niedrigen Mietpreisen

finanziell im Verhältnis zu Kommunen mit niedriger Inanspruchnahme bzw. hohen Mietkosten benachteiligt.

Vor allem im Sinne des Hinwirkungsgebots engagierte Fallstudien-Kommunen in den Ländern, die die Mittel nach der Verteilungsregel des § 46 Abs. 5 und 6 SGB II unverändert weitergeben, beklagten den negativen Anreizeffekt. Teilweise geraten sie unter Druck der kommunalen Kämmerer, die Hinwirkung auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen zurückzufahren, um die dadurch entstehenden Verluste im kommunalen Haushalt zurückzufahren (vgl. *Empfehlung 6*).

Über die Jahre wechselnde Aufwendungen werden durch den Bund erst bei der Ermittlung des Kostenanteils im Folgejahr berücksichtigt. Das führt dazu, dass die kommunalen Leistungsträger bei steigender Inanspruchnahme teilweise lange in Vorleistung gehen müssen. Damit entsteht, so berichteten insbesondere Kommunen in Haushaltnotlage, ein Negativanreiz, sich für eine Erhöhung der Inanspruchnahme der BuT-Leistungen im SGB II und Bundeskindergeldgesetz zu engagieren. Um diesen unsachgerechten Anreiz abzuschwächen, wendet die Mehrheit der Bundesländer eine Berechnungsregel an, die sich auf die absoluten, und nicht die relativen BuT-Ausgaben bezieht.

Zur Ermittlung der BuT-Aufwendungen der Kommunen nach SGB II und Bundeskindergeldgesetz müssen die Kommunen ihre Kosten und die Länder die summierten Kosten an den Bund melden. Dazu strukturieren die Länder die notwendigen Meldungen der Kommunen. Ein Bundesland erfasst nur die jährlichen Gesamtkosten gesammelt über beide Rechtskreise. Drei Länder erfassten die jährlichen Gesamtkosten getrennt nach beiden Rechtskreisen. Sechs Länder erfassen die Kosten für jede Leistungsart separat für beide Rechtskreise. Und drei Länder erfassen darüber hinaus auch die Kosten für das SGB XII bzw. das Asylbewerberleistungsgesetz.

Im SGB II entwickelten sich die Aufwendungen für die BuT-Kosten zwischen 2012 und 2014 in allen Bundesländern positiv. Der stärkste Anstieg lag bei 41 Prozent, der geringste lag bei sechs Prozent. Die Aufwendungen für die BuT-Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz sanken zwischen 2012 und 2014 in sechs Ländern um ein bis zehn Prozent. In sieben Bundesländern stiegen diese Aufwendungen zwischen 2012 und 2014 um zwei bis 37 Prozent. In einem Land stiegen die Aufwendungen über beide Rechtskreise um 40 Prozent, in einem anderen nur um fünf Prozent.

Kofinanzierung von Dienstleistungen durch Landes- und ESF-Mittel strukturiert die soziokulturelle und Bildungs-Infrastruktur mit

14 Bundesländer gaben in der BuT-Länderbefragung 2015 an, dass sie aus eigenen Mitteln unabhängig von den BuT-Leistungen Angebote, Dienstleistungen oder Sachmittel zur Förderung der soziokulturellen oder Bildungs-Teilhabe von Kindern und Jugendlichen finanzieren. Generell wurde auf Mittel zur Finanzierung der Lernmittelfreiheit in Schulen, zur Subventionierung des gemeinsamen Mittagessens in Schulen und Kindertageseinrichtungen, zur teilweisen oder vollständigen Reduktion von Gebühren der

Kindertagesbetreuung, zur Förderung kostenloser schulischer Ganztagsangebote und zur Erstattung von Schülerbeförderungskosten verwiesen.

Brandenburg beispielsweise hat vor 2011 einen Schulsozialfonds eingerichtet, aus dem seit der Einführung der BuT-Leistungen ergänzend zu diesen weiterhin andere kostenpflichtige Ganztagsangebote für bedürftige Kinder finanziert werden können.⁵⁰ Durch die Nachrangigkeit des Schulsozialfonds gegenüber den BuT-Leistungen entstehen bei seiner Umsetzung zusätzliche Verwaltungs- bzw. Beratungsaufgaben für die schulischen Lehrkräfte, weil eine Beantragung einer Förderung zum Teil erst nach der Ablehnung eines BuT-Antrags möglich ist. Hier zeigt sich exemplarisch, wie die BuT-Leistungen mit den zuvor bereits und auch weiterhin bestehenden dezentralen Fördermöglichkeiten verknüpft sind.

Daneben unterstützen einige Länder Kinder und Jugendliche an der Grenze der potenziellen BuT-Leistungsberechtigung materiell oder infrastrukturell.

Nordrhein-Westfalen schließt nach eigenen Angaben mit dem Härtefallfonds „Alle Kinder essen mit“ eine Förderlücke in den BuT-Leistungen. Kinder und Jugendliche, die in Kindertageseinrichtungen und Schulen an einer gemeinsamen Mittagsverpflegung teilnehmen, aber keine BuT-Leistungen erhalten, obwohl sich ihre Familien in einer ähnlich schwierigen finanziellen Situation befinden wie die BuT-Leistungsberechtigten, können hier finanzielle Unterstützung erhalten. Ebenso kann aus dem Härtefallfonds das gemeinsame Mittagessen für Kinder, die in Horten betreut werden, finanziert werden. Im Rahmen des Programms „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW biegen vor“ wird unter anderem soziale Arbeit an Schulen gefördert. Diese Schulsozialarbeit hat nicht nur den Auftrag, zu den BuT-Leistungen zu beraten, sondern insgesamt stabilisierend auf die Persönlichkeitsentwicklung der Kinder und Jugendlichen und ihr Lebensumfeld einzuwirken und damit den Einstieg in Ausbildung und Beruf zu verbessern. Mit Unterstützung des Landesprogramms „JeKits – Jedem Kind Instrumente, Tanzen, Singen“ kooperieren Grundschulen mit außerschulischem Partnern bei der kulturellen und musischen Bildung. Mit dem Programm „Kulturrucksack NRW“ werden die Kommunen darin unterstützt, allen Kindern und Jugendlichen zwischen 10 und 14 Jahren kostenlose und deutlich kostenreduzierte Angebote in einem breiten Spektrum kreativer Projekten und Mitmachangebote zu eröffnen.

Niedersachsen fördert mit dem Projekt „Mitten drin“ nachhaltige und strukturelle Angebote zur Förderung von Mobilität und Vernetzung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen im strukturschwachen Raum – sowohl im Bereich von Ferien- und Freizeitangeboten als auch im Bereich der *Lernförderung*.

In Hamburg sind in einer „Rahmenvereinbarung Regionale Kooperationen zwischen Schule und Jugendhilfe für die Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit besonders herausforderndem Verhalten“ landesweit geltende inhaltliche und finanzielle Eckpunkte für regionale Kooperationsangebote zwischen Schule und Jugendhilfe

⁵⁰ Außerdem sind förderfähig Lern- und Arbeitsmittel, die in diesem Land von der Lernmittelfreiheit ausgenommen sind, und die Nutzung höherwertiger technischer Hilfsmittel.

definiert, um Unterstützungsleistungen zur Schulbildung und zur sozialpädagogischen Betreuung von Kindern und Jugendlichen, deren Beschulung im Regelunterricht aufgrund ihres herausfordernden Verhaltens gefährdet ist, zu verzahnen.

Im Land Berlin gibt es ein Bonus-Programm für Schulen mit einem Anteil von mindestens 50 Prozent an Schülerinnen und Schülern, die von der Zuzahlung zu Lernmitteln befreit sind. In dessen Rahmen werden Schulsozialarbeit, Unterrichtsentwicklung, Unterstützung im Lernprozess oder schulische Projekte in den Bereichen Musik, Kunst, Theater und Sport unterstützt.

Baden-Württemberg fördert im Rahmen der außerschulischen Jugendbildung Maßnahmen der Jugenderholung und Jugendgruppenfahrten sowie Seminare und praktische Maßnahmen der außerschulischen Jugendbildung.

Im Saarland sollen so genannte Schoolworker vor Ort den Schulen das Angebot der Jugendhilfe zugänglich zu machen. Der Vermittlung an andere Hilfeinstanzen wird dabei Vorrang eingeräumt gegenüber einer intensiven Einzelfallbetreuung.

Schleswig-Holstein fördert Schulsozialarbeit an Grundschulen und Schulische Assistenz zur Unterstützung der inklusiven Schule.

Thüringen fördert die Planung, Bereitstellung und Förderung von bedarfsgerechten Angeboten der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und des Kinder- und Jugendschutzes und entsprechende Maßnahmen in und außerhalb von Schulen im Sinne einer schulbezogenen Jugendarbeit und schulbezogenen Jugendsozialarbeit (Schulsozialarbeit).

Vier Länder gaben an, mit eigenen Mitteln Beratungs- oder Informationsangebote zur Unterstützung potenziell Leistungsberechtigter bei der Geltendmachung des Rechtsanspruchs auf BuT-Leistungen zu fördern. So unterstützt beispielsweise Thüringen die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Erarbeitung von Armutspräventionsstrategien und der Verbesserung und Vernetzung der erforderlichen sozialen Infrastruktur. Dies schließt bei erkennbaren Bedarfen in den Familien auch die Information über die Bildungs- und Teilhabeleistungen und die Vermittlung an die dafür zuständigen Ansprechpartner/innen ein.

Neun Länder gaben darüber hinaus an, ESF-Förderprogramme zu nutzen, um die Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen unabhängig von den BuT-Leistungen zu fördern.

Berlin und Brandenburg benannten hierbei Projekte zur Berufsorientierung und zur Erhöhung der Berufswahlkompetenz von Schülerinnen und Schülern. Berlin fördert daneben die betriebspädagogische Begleitung an beruflichen Schulen und Jugendfreiwilligendienste, Brandenburg fördert berufspädagogischer Maßnahmen der Jugendhilfe und dezentrale Koordinierungsstellen zur Unterstützung von Jugendlichen, Eltern, Lehrkräften und Betrieben beim Übergang der Jugendlichen von der Schule in den Beruf.

Mit dem Hamburger ESF- Projekt „Schulmentoren – Hand in Hand für starke Schulen“ sollen unter anderem Schülerinnen und Schüler, Eltern und Ehrenamtliche zu Mento-

rinnen und Mentoren ausgebildet werden. Durch die Vermittlung von Wissen über das Ausbildungssystem sollen die beruflichen Chancen von Kindern erhöht werden. Mit dem Programm „dual&inklusiv: Berufliche Bildung in Hamburg“ soll Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Behinderungen oder mit sonderpädagogischem Förderbedarf die Teilhabe im Übergangssystem Schule-Beruf ermöglicht werden. Im Projekt „Frühstart für Erfolg“ sollen mit Hilfe von Elterninitiativen und Migrantenselbstorganisationen vor allem Eltern mit Migrationshintergrund über die frühkindliche Förder- und Bildungslandschaft sowie regionale Angebote der Familienbildung informiert und an sie herangeführt werden.

In Hessen werden mit Unterstützung durch den ESF abschlussgefährdete Hauptschüler/innen in den sogenannten PuSch-Klassen unterrichtet, in denen sie sozialpädagogisch begleitet werden und Betriebspraktika durchlaufen. Zudem werden Berufsorientierungsmaßnahmen für Haupt- und Realschüler gefördert.

Schleswig-Holstein fördert Berufsorientierung, die Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen, die Umsetzung der Ausbildung im Handwerk und der Ausbildung von jugendlichen Strafgefangenen sowie die Herstellung der Ausbildungsfähigkeit im Übergang von Schule zu Beruf für Schülerinnen und Schüler ab Klasse 8 und für Auszubildende über ESF-Mittel.

Mit dem ESF-Programm „Projekte zur Vermeidung von Schulversagen und zur Senkung des vorzeitigen Schulabbruchs“ werden in Sachsen-Anhalt bedarfsorientierte Schulsozialarbeit, regionalen Netzwerkstellen gegen Schulversagen und bildungsbezogene Angebote zur Vermeidung von Schulversagen finanziert. Auch Mecklenburg-Vorpommern finanziert Schulsozialarbeit über den ESF.

Thüringen gab an, mit ESF-Mitteln Maßnahmen zur Senkung des Anteils an Schülerinnen und Schülern der Schwerpunktschulen zu fördern, die die Schule ohne Abschluss verlassen. Zudem soll Familien- und Kinderarmut bekämpft bzw. vorgebeugt, die Partizipation Hilfebedürftiger an den Leistungen der Sozial- und Bildungsinfrastruktur sowie deren bedarfsgerechter Entwicklung gefördert werden.

Sachsen fördert Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung, zur Vermeidung von Schulabbrüchen, zur Inklusion, produktionschulorientierte Qualifizierung und Beschäftigung für benachteiligte junge Menschen sowie Schülercamps.

Die Angaben zu den Förderprogrammen der Länder in der BuT-Länderbefragung 2015 sind erkennbar nicht abschließend. Sie geben aber trotzdem einen guten Überblick über die Felder, in denen die Länder Ressourcen zur Verfügung stellen und Infrastrukturen fördern, die vor Ort bei Organisationsentscheidungen zur Umsetzung der BuT-Leistungen berücksichtigt werden bzw. die im Sinne der BuT-Leistungen vorrangig zu nutzende Leistungen darstellen.

IV.2.3 Entscheidungen zur Aufbauorganisation

Die Umsetzung von BuT im SGB II liegt in Verantwortung der Kommunen. Zu ihrer Zuständigkeit gehörte die Entscheidung, entweder neue BuT-Organisationseinheiten aufzubauen oder bestehende Strukturen für die Verwaltung der Leistungen zu nutzen. In diesen Entscheidungen zur kommunalen Aufbauorganisation schlugen sich *Aufgabenverständnis* und die *Organisationsmaximen* der kommunalen Träger nieder. Untersucht wurde, ob sich die jeweiligen Verwaltungsstrukturen eher an den Bedürfnissen der leistungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger orientierten, oder nach Lösungen gesucht wurden, mit denen sich der Verwaltungsaufwand für die Leistungsstellen minimieren ließ.

In aller Kürze

- Beim Aufbau der BuT-Leistungsverwaltung trugen die rechtlichen Rahmenbedingungen, lokale Entwicklungspfade, das Aufgabenverständnis und die Organisationsmaximen der Sozialverwaltung auf unterschiedliche Weise und mit unterschiedlichem Gewicht zur Differenzierung lokaler Modelle bei.
- Die Aufbauorganisation in den untersuchten Kommunen unterscheidet sich danach, ob die Aufgabenerledigung
 - rechtskreisübergreifend konzentriert oder nach Rechtskreisen getrennt,
 - aufgabenbezogen spezialisiert oder aufgabenbezogen integriert und
 - sozialräumlich zentral oder dezentral organisiert ist.
- Fassten die Leistungsträger BuT als neue Sozialleistung auf, die sich von den zu BuT berechtigenden Leistungen grundsätzlich unterschied und die nach einer besonderen Logik zu verwalten war, dann suchten sie nach rechtskreisübergreifenden Verwaltungslösungen und bauten eigene BuT-Organisationseinheiten auf.
- Verstanden sie BuT als Bestandteil, Ergänzung und Erweiterung bestehender „Grundleistungen“, schien es ihnen folgerichtig, BuT systematisch in die nach Rechtskreisen unterschiedlichen Ämter- und Behördenstrukturen zu integrieren.
- Ein Viertel der untersuchten Kommunen optierte für eine weitgehende rechtskreisübergreifende Konzentration, nur in zwei Kommunen wird vollständig integriert gearbeitet.
- Rechtskreisübergreifend organisierte BuT-Stellen nehmen neben der BuT-Bearbeitung Aufgaben der Hinwirkung und Beratung, Multiplikatoren- und Öffentlichkeitsarbeit, Qualitätssicherung und Statistik wahr. Je stärker die BuT-Sachbearbeitung dezentralisiert wird und integriert arbeitet, desto wichtiger werden Koordinationsfunktionen und Kooperationsstrukturen.

Die Entscheidung, BuT für den Rechtskreis des SGB II in die Hände der Kreise und kreisfreien Städte zu legen, fiel kurzfristig und überraschend. Als der Gesetzentwurf ins Vermittlungsverfahren ging, war die Federführung der Bundesagentur für Arbeit (BA) noch unbestritten, und es schien klar, dass die Familienkasse die zuständige Leistungsstelle werden würde – so klar, dass die BA im Dezember 2010 bereits Entwürfe für die mit Anbietern zu schließenden Verträge freigab. Erst im Vermittlungsausschuss

entschied sich, dass die Kreise und kreisfreien Städte für BuT zuständig werden würden, und erst zu diesem Zeitpunkt wurde der berechtigte Personenkreis auch auf „Wohngeldkinder“ ausgeweitet. Da das Gesetz zudem rückwirkend zum 1.1.2011 in Kraft trat, hatten die Kommunen unter großem Zeitdruck Entscheidungen zur Aufbauorganisation zu treffen: sofern es im Vorfeld dazu Überlegungen gegeben hatte, waren diese aber obsolet geworden, und bei weitem nicht alle offenen Fragen waren zufriedenstellend geklärt.

Man konnte davon ausgehen, dass die BuT-„Wahrnehmungskompetenz“ (Luik 2013: 1084) für den Rechtskreis des SGB II bei den gemeinsamen Einrichtungen liegen würde. Ob es sich bei der Erbringung der Leistungen zur Bildung und Teilhabe aber um eine „einzelne Aufgabe“ im Sinne des § 44b Absatz 4 SGB II handelte, mit deren Wahrnehmung die Trägerversammlung gemeinsamer Einrichtungen auch die kommunalen Träger beauftragen konnte, war umstritten und bei Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht abschließend beraten und entschieden (Bt-Drs.17/5633).⁵¹

Während bei Jobcentern, Familienkassen und Kreisverwaltungen bereits „kistenweise Anträge“ (K11) eingingen, war die Zuständigkeit für leistungsberechtigte Kinder nach dem BKGG noch nicht abschließend geklärt.

Zwar deutete sich an, dass in den meisten Bundesländern kreisfreie Städte und Landkreise zuständig werden würden, doch blieb die Trägerschaft durch Landesrecht noch festzulegen. Wurden sie zuständig, schloss sich die Frage an, ob Kreise und kreisfreie Städte die „Aufgaben des Bildungs- und Teilhabepakets für die Kinder von Wohngeld- und Kinderzuschlagsempfängern auf das Jobcenter übertragen“ durften (Städtetag NRW: 14). Das BMAS lehnte diese Aufgabenübertragung für die gemeinsamen Einrichtungen ab, die Länder vertraten zum Teil andere Auffassungen.

Landkreise standen vor der Frage, in welchem Umfang die großen, mittleren und kleinen kreisangehörigen Städte, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden und Gemeinden als eigenständige Leistungsstellen für einen oder mehrere Rechtskreise in die Leistungserbringung eingebunden werden sollten, wobei die jeweiligen Landesausführungsgesetze insbesondere zum SGB XII und zum Asylbewerberleistungsgesetz und früher getroffene Delegationsentscheidungen die organisatorischen Varianten begrenzen, zwischen denen eine Wahl möglich war.

Aus der Länderperspektive war Vielfalt unausweichlich und gewollt, und nur das „absolut Notwendige“ sollte geregelt werden: „Die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets soll auf die vorhandenen Strukturen aufsetzen. Darum sollen die Kommunen, die die örtlichen Strukturen selbst am besten kennen, die näheren Festlegungen zur Umsetzung treffen.“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 17/2273) Aus Sicht der Kommunen, denen die Zuständigkeit kurzfristig zufiel, waren die Intentionen der

⁵¹ „Bund und Länder sind bestrebt, bis Ende April 2011 ein gemeinsames Verständnis dazu zu erzielen, ob, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen die Durchführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen als ‚einzelne Aufgabe‘ im Sinne des § 44b Absatz 4 SGB II betrachtet werden und somit durch die Kommune wahrgenommen werden könnte.“

Gesetzgebung in vielen Einzelheiten nicht hinlänglich klar und fehlte es an rechtzeitigen und ausführlichen Richtlinien zur Umsetzung.⁵²

Wir haben ja immer gedacht, es kommt so ein fertiges Gerüst, aber ... man hat so einen groben Rahmen gestrickt und dann hat man der Kommune gesagt, nun sieh' mal zu, wie du es machst.“ (S3)

Abzuwarten, bis alle Fragen geklärt waren, kam für viele der Expert/inn/en, die sich in Interviews an die Einführungsphase erinnerten, wegen der hohen Antragszahlen aber nicht in Betracht. Auch ohne „Weisungen“ habe man damals beschlossen: „Wir müssen handeln.“ (Führungskraft, K16)

Dass daraufhin nur in wenigen der 29 vertieft untersuchten Fallstudien-Kommunen vergleichbare Verwaltungsstrukturen entstanden, war verschiedenen Faktoren geschuldet, die differenzierend auf die lokalen Entscheidungen zur Aufbauorganisation wirkten:

Zunächst ließen die beschriebenen *rechtlichen Rahmenbedingungen* unterschiedlich große Spielräume, um organisatorische Entscheidungen zu treffen. Und da die BuT-Leistungen in ein langjährig etabliertes Feld der lokalen Sozialpolitik intervenieren, waren die organisatorischen Grundentscheidungen auf der Basis *lokaler Entwicklungspfade* zu treffen, in denen sich zudem tradierte sozialpolitische Haltungen der lokalen Akteure spiegeln (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 91).

Für die sieben zugelassenen kommunalen Träger entfiel etwa die Abstimmung mit dem zweiten Träger im Jobcenter, der Bundesagentur für Arbeit. Obwohl es rechtlich noch ein „bisschen unklar“ war, „ob das geht“ (K6), siedelten drei dieser Träger die Zuständigkeit für die BuT-Leistungen frühzeitig im Jobcenter an (K4, K6, K20). In *Stadt 7* setzte dagegen die Arbeitsagentur dem Wunsch der Kommune, der gemeinsamen Einrichtung die Aufgabe zu übertragen, ihr Veto entgegen.

Fünf der acht Landkreise, in denen einzelne oder alle kreisangehörige(n) Städte und Gemeinden für die Erbringung von Sozialhilfearbeiten nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII und zum Teil auch für die Leistungserbringung nach dem AsylbLG herangezogen waren, kamen zu dem Schluss, dass die Delegation auch BuT-Leistungen umfasste, und beließen die erweiterte Aufgabenerbringung bei ihren Gemeinden. In einem Fall (K3) ermöglichte zwar die Delegationssatzung grundsätzlich, die Gemeinden auch als BuT-Leistungsstellen heranzuziehen, diese aber protestierten dagegen. Und in zwei weiteren Landkreisen (K1 und K2) hätte entweder die kurz erwogene Übertragung der Zuständigkeiten für den Rechtskreis BKGG an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden oder deren Heranziehung für BuT in den Rechtskreisen SGB XII und AsylbLG eine Änderung der Delegationssatzung nach sich gezogen: man verzichtete darauf, um bei der Neuordnung der Verwaltungsstruktur keine Zeit zu verlieren. In den 12 Landkreisen ohne Delegation waren keine entsprechenden Abstimmungen erforderlich. Allerdings verfügten eine ganze Reihe dieser Kreise – wie auch die Jobcenter in vielen Regionen – über ein Netz dezentraler Nebenstellen, um

⁵² Als positive Ausnahme bewerteten viele kommunale Expert/inn/en die Arbeitshilfe des Landes Nordrhein-Westfalen, die in einer ersten Auflage bereits 2011 erschien.

die Versorgung von Bürgerinnen und Bürgern „in der Fläche“ zu gewährleisten, und sie entschieden unterschiedlich (abhängig etwa von erwartbaren Fallzahlen und voraussichtlichen Stellenanteilen für die Verwaltung), wo künftig die BuT-Antragstellung und -Bearbeitung möglich sein sollte oder nicht.

Es spielte schließlich auch eine Rolle, dass die Leistungen zur Bildung und Teilhabe nur als „Paket“ neu waren. Wo es vor 2011 den BuT-Leistungen vergleichbare Fördermöglichkeiten gegeben hatte, waren auch die Zuständigkeiten für ihre Administration bereits in der Verwaltung verortet. Die Förderung bei *Klassenfahrten* war in den Jobcentern geübte Praxis (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 116), die nicht unbedingt verändert zu werden brauchte – zwei Fallstudien-Kommunen erklärten damit, dass die Bearbeitung von Klassenfahrten im Rechtskreis des SGB II von einer ansonsten weitreichenden Übertragung von Aufgaben an den Kreis oder die kreisfreie Stadt ausgenommen wurde (S1, K3): „Das haben wir schon immer gemacht, und das lief auch reibungslos.“

Andere Leistungen waren vor BuT ganz außerhalb der Jobcenter, Sozialämter oder Wohngeldstellen angesiedelt: Schulverwaltungs- oder Jugendämter prüften und bearbeiteten Anträge auf *Schülerbeförderung* oder waren für die Bezuschussung von Mittagessen in den (kommunalen) Einrichtungen zuständig. Für die BuT-Träger lag es nahe zu prüfen, ob diese Organisationseinheiten ihre Funktionen behalten und auf die Bearbeitung von Bildungs- und Teilhabeleistungen ausdehnen sollten. Zwar ging nur *Kreis 15* so weit, eine zentrale BuT-Stelle beim Schulverwaltungsamt einzurichten. Aber auch in *Kreis 9* liegen Koordination sowie die Zuständigkeit für Berechtigte nach dem BKGG heute beim Jugendamt, und in acht weiteren Fallstudien-Kommunen wurden immerhin bestimmte Prüf- oder Abrechnungsaufgaben in die Zuständigkeit von Schul- und Jugendämtern gegeben bzw. dort belassen.

In der oben beschriebenen offenen Entscheidungssituation erwiesen sich jedoch andere Faktoren als ausschlaggebend für die Regelung von Zuständigkeitsfragen und den Zuschnitt von Organisationseinheiten. Bereits im zweiten Zwischenbericht konnte gezeigt werden, dass sich in den Entscheidungen zur BuT-Aufbauorganisation wesentlich das *Aufgabenverständnis* und die *Organisationsmaximen* der kommunalen Träger niederschlugen: Orientierten sie ihre Verwaltungsstrukturen eher an den Bedürfnissen der leistungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger, oder suchten sie nach Lösungen, mit denen sich der Verwaltungsaufwand für die Leistungsstellen minimieren ließ?⁵³ Nach abgeschlossener Analyse lässt sich diese Unterscheidung nun noch genauer fassen. Denn welcher Organisationslösung auch immer die Kommunen den Vorzug gaben, sie argumentierten in entscheidenden Fragen ähnlich, und hinter ihren Abwägungen zum voraussichtlichen Aufwand stand in allen Fällen eine Grundsatzposition, die dem hybri-

⁵³ Für den Verwaltungswissenschaftler Hermann Hill, bei dem auch der Begriff Organisationsmaximen entlehnt wurde, stellen diese Aspekte zwei sich ergänzende Anforderungen an die Funktionsfähigkeit der Verwaltung dar: Effizienz, „in einem weiteren Sinn verstanden als schnelle, wirtschaftliche, sachlich richtige und rechtmäßige Aufgabenerledigung“ sei Teil der „Bürgernähe“, diese, „verstanden vor allem als anliegens- und adressatengerechtes, akzeptanz- und integrationsförderndes Verwaltungshandeln“ lasse die Verwaltung zugleich effizient handeln. (Hill:1993)

den Charakter der Bildungs- und Teilhabeleistungen geschuldet war: Fassten die Leistungsträger BuT als neue Sozialleistung auf, die sich von den zu BuT berechtigenden Leistungen grundsätzlich unterschied und die nach einer besonderen Logik zu verwalten war, dann erforderte die Umsetzung der gesetzlichen Änderungen auch die Einrichtung eigener Organisationseinheiten und es war angezeigt, nach rechtskreisübergreifenden Verwaltungslösungen zu suchen. Verstanden sie BuT dagegen als Bestandteil, Ergänzung und Erweiterung bestehender „Grundleistungen“, war es folgerichtig, BuT systematisch in die nach Rechtskreisen unterschiedlichen Ämter- und Behördenstrukturen zu integrieren.

Unterschiede in der Aufbauorganisation der untersuchten BuT-Leistungsträger werden hier über drei Merkmale erfasst.

- *Rechtskreisübergreifende Konzentration*: In welchem Umfang wurde die Leistungserbringung, die vier Rechtskreise berührt (SGB II, BKGG, SGB XII und AsylbLG), gebündelt? Wurden rechtskreisübergreifende Zuständigkeiten geschaffen?
- *Aufgabenbezogene Integration bzw. Spezialisierung*: Wurde die Aufgabenerledigung den Sachbearbeiter/inne/n übertragen, die auch für die Bearbeitung der berechtigenden Sozialleistungen zuständig sind (aufgabenbezogene Integration: z.B. bei der Wohngeldstelle, Sozialamt), oder wurde eine spezialisierte Sachbearbeitung eingerichtet (aufgabenbezogene Spezialisierung)?
- *Sozialräumliche Zentralisierung*: Wie viele verschiedene Leistungsstellen sind an der Erbringung der BuT-Leistungen im Gebiet der Kommune beteiligt?

Rechtskreisübergreifende Konzentration

Kommunen, die sich dafür entschieden, die BuT-Leistungserbringung rechtskreisübergreifend in einer neu aufgebauten und zentralen Organisationseinheit zu konzentrieren, begründeten dies damit, dass auch die Bildungs- und Teilhabeleistungen „neu“ im Leistungssystem waren.

Eine „Zersplitterung“ der BuT-Administration kam für sie nicht in Betracht, „Gleiches“ sollte keinesfalls „an mehreren Stellen“ gemacht werden. „Doppelstrukturen“ sollten vermieden werden. Hatte das BMAS zunächst davor gewarnt, die grundgesetzlich geregelte und gewünschte Erbringung der Leistungen nach dem SGB II „aus einer Hand“ durch eine Aufgabenübertragung an die Kreise und kreisfreien Städte zu gefährden (Arbeitshilfe NRW, Anlage X3: 99), so war aus Sicht dieser Kommunen „einheitliches Verwaltungshandeln“, das Leistungsberechtigten und Anbietern Verfahrenssicherheit bot, nur durch die Konzentration der Aufgaben über alle Rechtskreise hinweg sicherzustellen: „So aus einer Hand hat man immer eine Übersicht.“ (S9) Ein kommunaler Träger wollte mit einer Konzentration auch der eigenen Verwaltung den Aufwand ersparen, für andere Leistungsstellen Richtlinien erarbeiten und eine „gleichgelagerte Leistungsgewährung“ sicherstellen zu müssen. Für Kooperationspartner – Schulen, Kitas oder Vereine – sei die Aufgabenkonzentration „eine übersichtliche Sache“. Insbeson-

dere aber habe man Familien „nicht zumuten wollen, an vier, fünf verschiedenen Standorten Leistungen zu beantragen“ (S6). Mit der Konzentration verbänden Kommunen die Hoffnung auf eine höhere Dienstleistungsqualität für die Leistungsberechtigten: auf kürzere Bearbeitungszeiten, einheitliche Antragsverfahren und feste Ansprechpersonen, die überall bekannt seien. Insbesondere für Familien, deren Einkommensverhältnisse sich häufiger ändern, oder für die sog. „Wohngeldmischhaushalte“ sei eine kontinuierliche Betreuung sichergestellt. In *Stadt 2* wurden die Aufgaben erst konzentriert, als nach Lösungen für eine schleppende Inanspruchnahme gesucht wurde. Dort hätten „die Träger immer in zwei verschiedene Richtungen denken“ müssen, und die Familien seien „mal hier und mal dahin gegangen.“ Drei weitere Leistungsstellen führten von Anfang an hohe oder steigende Inanspruchnahmequoten und eine niedrige Zahl an Widerspruchsverfahren ebenfalls explizit auf die Konzentration der Aufgabenerledigung zurück.

Nach Rechtskreisen getrennte Aufgabenwahrnehmung

Für kommunale Träger, die eine nach Rechtskreisen getrennte Aufgabenwahrnehmung wählten, veränderte die BuT-Einführung zwar die Rechtsgrundlage für die Erbringung kommunaler Teilhabeleistungen, doch da es diese in anderer Form auch vorher gegeben hatte, entschieden sie, möglichst viele der vor 2011 bereits bestehenden Strukturen und Verfahren für die Erbringung der BuT-Leistungen weiter zu nutzen.

„Und als wir uns dann in der Tat mal einen Überblick gemacht haben in der Form, dass wir gesagt haben, okay, was ist denn wirklich neu, und was machen wir denn schon, waren wir erst mal der Meinung, so viel neu ist da gar nicht für uns als Kommune.“ (Führungskraft, K14)

In den Entscheidungen zur Aufbauorganisation kam dies insbesondere zum Tragen, wo teils ausdifferenzierte Strukturen der Erbringung freiwilliger, kommunaler Leistungen oder Kooperationen mit Schulen und Teilhabe-Anbietern bereits bestanden. Einige Kommunen hielten administrativ auch deshalb „den Ball flach“, um die Einrichtung neuer Personalstellen zu begrenzen. Die meisten Kommunen betonten aber vor allem die „Nähe zur Grundleistung“, an die „gekoppelt“ sie BuT-Leistungen für jeden Rechtskreis „aus einer Hand“ erbringen wollten. In den Stellen, wo „die Leistungsberechtigten auch ihre Grundleistung in Anspruch nehmen“, könne die BuT-Verwaltung „gut mit erledigt werden“. Auch die Kommunen, die für eine nach Rechtskreisen getrennte Aufbauorganisation optierten, nahmen wahr, dass es für Leistungsberechtigte schwer sein könne, „auseinander zu definieren“, an welche Stelle man sich wenden müsse. Doch da BuT-Entscheidungen auf die „Grundleistung zurückwirken“ könnten, und da Leistungsberechtigte zudem ohnehin „alle sechs Monate“ in die ihnen bekannte und vertraute Leistungsstelle kommen, um Leistungen zu beantragen, sei es die „beste Entscheidung“, auch die BuT-Verwaltung dort zu verorten. Auch weil es an tauglichen Verfahren für einen rechtskreisübergreifenden Datenabgleich fehle, erspare man ihnen damit insbesondere, mit Bescheidkopien und Nachweisen über ihren Sozialleistungs-

anspruch, der einer anderen Leistungsstelle vorzulegen sei, „von A nach B“ geschickt zu werden.

Aufgabenbezogene Spezialisierung

Nicht nur in Fallstudien-Kommunen, in denen eine vollständige Konzentration der Aufgabenerledigung stattfand, sondern auch dort, wo die Aufbauorganisation nach Rechtskreisen getrennt war, konnten kommunale Träger oder einzelne Leistungsstellen sich für eine aufgabenbezogene Spezialisierung entscheiden und die BuT-Sachbearbeitung in die Hände dafür allein zuständiger Fachkräfte legen.

„Das Wissen ist natürlich dann hier an einer Stelle. Und da müsste man dann eben hundert Leute gleich schulen, bis die auf dem gleichen Wissensstand wären.“ (Führungskraft, K15)

Aus zwei Gründen geschah dies besonders häufig für den Rechtskreis des BKGG: Erstens wurde mit der BuT-Einführung die Zuständigkeit für den Personenkreis der „6b-Kinder“ (gemeint ist hier der Leistungsanspruch nach §6b BKGG) bei Landkreisen und kreisfreien Städten verortet, doch nicht in allen Bundesländern war eine Delegation dieser Aufgabe an Wohngeldstellen, die bei Gemeinden bereits bestanden, überhaupt möglich (vgl. Abschnitt IV.2.2). Zweitens nahm man in diesem Rechtskreis Rücksicht darauf, dass Wohngeld-Sachbearbeitungen „mit der Leistungsbewilligung solcher Sozialleistungen keine Erfahrungen“ (S5) hatten. In anderen Rechtskreisen wurde der Wunsch nach Spezialisierungen damit begründet, es sei schwierig, Fachkräften zu vermitteln, „dass Bildungs- und Teilhabeleistungen mit zum Lebensunterhalt oder zum Existenzminimum von Kindern gehören.“ (S4) Die ‚normale‘ Leistungssachbearbeitung im SGB II sei mit ständig erforderlichen Rückfragen zu unvollständigen Antragsunterlagen überlastet. Vermittlungsfachkräfte im SGB II wiesen darauf hin, es sei nicht ihre „erste Aufgabe“, sich „um das Wohl jedes Kindes zu kümmern“ (S8). Darüber hinaus wurde geltend gemacht, dass die BuT-Verwaltung aufgrund der spezifischen Ausgestaltung der einzelnen Leistungsarten „Spezialistenwissen“ erfordere, und „schwierige Aufgaben“ wie etwa die Prüfung der Leistungsvoraussetzungen für eine *Lernförderung*, die Erfüllung statistischer Anforderungen oder die Beratung von Leistungsberechtigten, Anbietern und Kooperationspartner/inne/n würden von den höher „motivierten“ Spezialist/inn/en besser bewältigt. Diese seien darauf orientiert, BuT „als die wichtigste Aufgabe anzusehen ... und da die Zahlen auch nach oben zu treiben.“ (K3) Eine größere Routine führe zur schnelleren Bearbeitung von Anträgen: „Die können sich einfach besser absprechen, wie sie vorgehen, und das Wissen ist einfach gebündelter an der Stelle.“ (K20) Und auch über eine nach Rechtskreisen getrennte, jedoch spezialisierte Aufgabenerledigung ließe sich eine weitgehend einheitliche Verwaltung erreichen.

Aufgabenbezogene Integration

Für die meisten Befürworter einer nach Rechtskreisen getrennten Aufgabenwahrnehmung folgte aus der „Nähe“ der BuT-Leistungen „zur Grundleistung“ die Entscheidung, die BuT-Sachbearbeitung aufgabenbezogen zu integrieren.

„BuT ist ganz normal Bestandteil des Alg-II-Antrags. Sicherlich ein paar Anlagen mit dabei und ein paar Besonderheiten. Aber ein getrenntes Bearbeiten ist ungünstig, weil, jeder Mitarbeiter hat doch so seine Fälle. Und macht diesen Fall also ganzheitlich. Inklusiv BuT-Leistungen.“ (Führungskraft, K9)

Eine Integration vermeide Doppelarbeit: „Wenn schon eine Akte besteht, wäre es jetzt unnützlich, diese auseinanderzuziehen.“ (S7) Da „keine zusätzlichen Informations- und keine zusätzlichen Kommunikationswege“ entstünden, würden verwaltungsinterne Schnittstellen minimiert. In einer der wenigen Leistungsstellen, welche die BuT-Bearbeitung für den Rechtskreis des BKG integriert bei der Wohngeldstelle erbracht, war das „Kernargument“, dass man auf diese Weise die Eckdaten der Leistungsgewährung im Blick habe: „Und damit sind Daten und Unterlagen da, damit sind Informationen zu Zeiträumen da, wie lange Wohngeld bezogen wird als Grundvoraussetzung für die Leistung BuT.“ (S8) Besondere qualifikatorische Anforderungen an die Fachkräfte wurden in diesen Fallstudien-Kommunen nicht gesehen. Da die Zugangsvoraussetzungen für BuT „sehr einfach“ seien und es nicht darum gehe, „ausgebuffte Rechtsfragen“ zu beurteilen, könne man die Verwaltung „nach gewissen Standards gut abwickeln“. (K4) Solche Standards zu setzen und gemeinsam mit den Fachkräften zu überprüfen, war in einigen Kommunen Leitungsaufgabe und bei fachlichen Koordinator/inn/en angesiedelt. Andere Leistungsstellen hatten sogenannte BuT-Multiplikator/inn/en geschult, die ihren Kolleg/inn/en im Bedarfsfall fachliche Unterstützung bieten sollten. Vorteile der Integration wurden auch dort ausgemacht, wo rechtskreisspezifische Besonderheiten zu beachten waren: z.B. bei der besonderen Situation von Asylbewerber/innen. Vor allem aber wurde hervorgehoben, dass Fachkräfte und Leistungsbeziehende ohnehin in Kontakt stünden, was Leistungsberechtigten den Gang zu den verschiedenen zuständigen Stellen erspare. Man könne „vermeiden, dass wir die Leute dann auch immer hin und her schicken wegen des Bildungspakets.“ (K14)

Sozialräumliche Zentralisierung

BuT-Leistungen sozialräumlich zentralisiert nur in einer Organisationseinheit im Zuständigkeitsgebiet zu bearbeiten, folgte bei einigen Leistungsträgern der Entscheidung, die Aufgabenwahrnehmung rechtskreisübergreifend zu bündeln. In der Regel wurde das neugeschaffene BuT-Team in der Haupt- oder einer Nebenstelle der Stadt- oder Kreisverwaltung angesiedelt. In anderen Kommunen trug dagegen eine bestehende „Tradition der Delegation“ (K7) häufig zu der Entscheidung für eine nach Rechtskreisen getrennte und integrierte Sachbearbeitung bei, die in Nebenstellen des Jobcenters, Anlaufstellen der Kreisverwaltungen und zum Teil auch bei den Verwaltungen der kreisangehörigen Gemeinden ihren Ort fand.

Positionierten sich die Leistungsträger in aller Regel relativ eindeutig zu den Fragen von Konzentration und Spezialisierung, so wogen sie im Hinblick auf die sozialräumliche Verortung der BuT-Stellen die Vor- und Nachteile ihrer jeweiligen Lösungen ab. Nur eine zentrale Anlaufstelle erlaubte etwa einigen Fallstudien-Kommunen die Spezialisierung, die sie fachlich für unbedingt erforderlich hielten. Andererseits bedeutete

dies in Flächenkreisen, dass Leistungsberechtigte unter Umständen längere Wege auf sich nehmen mussten.

Das gleiche Problem sahen auch Leistungsträger mit mehreren Leistungsstellen, die aber alle in der Kreisstadt lagen. Zwar bemühten sich die von einem Standort aus arbeitenden Kommunen darum, ein dezentrales Netz von Multiplikator/inn/en in Gemeindeämtern und Schulen, bei Vereinen und Wohlfahrtsverbänden aufzubauen, und Zentralisierung hieß nicht, dass Beratung und Antragstellung nur in der zentralen Leistungsstelle möglich waren. Doch sie sahen sich vom Informationsstand und der Beratungsbereitschaft dieser Multiplikator/inn/en abhängig. Je nach „Engagement der Gemeinde“ würden Leistungsberechtigte dort beim Ausfüllen der Unterlagen unterstützt oder mit ihrem Anliegen lediglich an die zentrale Leistungsstelle verwiesen.

Kommunen, die dezentrale Strukturen vorhielten, waren einerseits zwar überzeugt, dass diese Lösung „für die Bürger schöner“ sei, weil man die Menschen dort ansprechen könne, „wo sie auch auflaufen“. Andererseits problematisierten einige von ihnen, dezentrale Strukturen müssten besonders „übersichtlich“ gestaltet werden, sie seien teuer und organisatorisch anspruchsvoll, und was die Verfügbarkeit von Informationen, die Einarbeitung neuer Mitarbeiter/innen oder das fachliche Profil angehe, seien sie zentralen Lösungen unterlegen (Kommunalworkshop, vgl. *Empfehlung 1*).

Organisationsentscheidungen der einbezogenen Kommunen

In der folgenden Übersicht werden die 29 untersuchten Fallstudien-Kommunen nach zwei Merkmalen der beschriebenen Organisationsentscheidungen gruppiert: nämlich erstens nach der *rechtskreisübergreifenden Konzentration* bzw. *der nach Rechtskreisen getrennten Aufgabenwahrnehmung* sowie zweitens nach der *aufgabenbezogenen Spezialisierung* bzw. *Integration*. Kommunen, die nur in einzelnen Rechtskreisen spezialisiert arbeiten, wurden danach unterschieden, ob sie die Leistungserbringung für mehr oder für weniger als die Hälfte aller potenziell leistungsberechtigten Kinder spezialisiert bzw. integriert erbringen.

- Etwa ein Viertel der Kommunen, nämlich *Städte 2, 3, 6 und 9* und die drei *Kreise 2, 8 und 15*, konzentrierten die Verwaltung der Bildungs- und Teilhabeleistungen rechtskreisübergreifend in einer neuen Organisationseinheit mit spezialisierten Fachkräften.
- Im eher kleinen *Kreis 14*, einem zKT, sowie in der *Stadt 8* wurde die Aufgabenerledigung nach Rechtskreisen getrennt vollständig in die Sachbearbeitungen der jeweiligen Rechtskreise integriert.⁵⁴
- Drei Fallstudien-Kommunen, die *Kreise 10, 13 und 20*, haben ihre Organisationseinheiten weitgehend spezialisiert und für die beiden großen Rechtskreise SGB II und BKGG sowie jeweils einen der beiden kleinen Rechtskreise zusammengeführt.

⁵⁴ Dennoch gibt es in *Kreis 14* nur zwei eher zentrale Anlaufstellen: das Jobcenter und die Kreisverwaltung am gleichen Ort, in der unterschiedliche Ämter für BuT zuständig sind.

- In vier weiteren Kreisen entschied man sich für eine überwiegend aufgabenbezogene Spezialisierung, blieb aber durchgängig bei der nach Rechtskreisen getrennten Aufbauorganisation. In den *Kreisen 11, 16, 17 und 18* betraf die Spezialisierung beide großen Rechtskreise.
- In 13 Fallstudien-Kommunen wurde die Sachbearbeitung schließlich nur für die kleineren Rechtskreise spezialisiert und entweder nur für einige Rechtskreise (*Städte 1 und 4* und *Kreise 2, 4, 9, 12 und 19*) oder in keinem der Rechtskreise (*Städte 5 und 7* sowie *Kreise 1, 3, 5 und 7*) konzentriert. Einen Sonderfall in dieser Gruppe stellt die *Stadt 1* dar. Hier wurden zwar Aufgaben des Jobcenters an die Kommune übertragen. Die Aufgabenerledigung innerhalb der praktizierten konkludenten Verfahren lässt sich aber am ehesten als leistungsartbezogen integriert beschreiben: Leistungsberechtigte erhalten zwar BuT-Leistungen nicht dort, wo sie ihre übrigen Unterstützungsleistungen beziehen, doch sind Antragsverfahren und Erbringung dezentral organisiert und außer den Leistungsstellen ist eine Vielzahl weiterer Akteure in die Aufgabenerledigung eingebunden.

Übersicht IV.2-1: Aufbauorganisation in den 29 Fallstudien-Kommunen

Rechtskreisübergreifende Konzentration / Aufgabenbezogene Spezialisierung	Vollständig spezialisiert	für > 50 % der LB spezialisiert	für < 50 % der LB spezialisiert	Vollständig integriert
In allen Rechtskreisen	S2, K6, S3, K8, S6, K15, S9			
In einigen Rechtskreisen		K10, K13, K20	K2, S1, K4, K9, S4, K12, K19	
In keinem der Rechtskreise		K11, K16, K17, K18	K1, K4, K5, K7, S5, S7	K14, S8

Insgesamt erbrachte die große Mehrheit der Fallstudien-Kommunen, nämlich 24 von 29 Kreisen und kreisfreien Städten, die Leistung für den Rechtskreis des BKGg aus den oben beschriebenen Gründen aufgabenbezogen spezialisiert in einer meist neu geschaffenen Organisationseinheit. Um darüber hinaus Aufgaben rechtskreisübergreifend zu konzentrieren und dort eine eigenständige BuT-Leistungsverwaltung aufzubauen, mussten die daran interessierten Kommunen weitere organisatorische Veränderungen anstoßen: Sieben Jobcenter (gE) übertrugen Aufgaben nach § 44b Abs. 4 SGB II auf die Kommune.⁵⁵ Die Auszahlungen für *Schulbedarf* wurden nur in einem

⁵⁵ Dass sich nur knapp zwei Drittel der Landkreise und kreisfreien Städte am juristischen „Regelfall“ orientierte, dem nach die Zuständigkeit für die BuT-Leistungen nach dem SGB II bei den Jobcentern liegen sollte, hatte schon die zu Beginn dieses Evaluationsvorhabens durchgeführte bundesweite Online-Erhebung ergeben (Erster Zwischenbericht, Tab. III.1-5). 37 Prozent der Kommunen mit Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung hatten Teilaufgaben nach § 44b Abs. 4 SGB II an die Kommune übertragen, in rund einem Sechstel aller Kommunen mit Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung wurden alle Aufgaben außer der Auszahlung des Schulbedarfspakets durch die Kommune wahrgenommen.

Fall mit übertragen. In *Kreis 06* wurden durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden die BuT-Leistungen von der Delegation für die Rechtskreise des AsylbLG und des SGB XII ausgenommen und an den Kreis zurückgegeben. In der Zuständigkeit der neuen Organisationseinheiten liegt in aller Regel nicht nur die fachliche Arbeit, sondern auch die Zuständigkeit für Hinwirkungsaktivitäten, Multiplikatoren- und Öffentlichkeitsarbeit, für die Erarbeitung von Richtlinien, die Beobachtung von Rechtsprechung und Gesetzgebung, die Beratung von Anbietern und Leistungsberechtigten sowie für Statistik.⁵⁶

Diese Aufgaben müssen in Kommunen, die sich gegen eine Konzentration entscheiden, anders verteilt werden, weshalb koordinierenden Funktionen besondere Bedeutung und den für die einzelnen Rechtskreise zuständigen Leitungskräften besondere Verantwortung zukommt. Von ihnen hängt es ab, ob sich auch innerhalb der nach Rechtskreisen getrennten Aufgabenwahrnehmung einheitliche Verfahrensstandards und eine vergleichbare Leistungspraxis etablieren lassen, und ob BuT auf der Grundlage geteilter Überzeugungen verwaltet wird. Sechs Fallstudien-Kommunen hatten die Leistungserbringung auf über 10 und bis zu 36 Leistungsstellen verteilt, die für einen Teil des anspruchsberechtigten Personenkreises zuständig sind: Vor allem in Großstädten und großen Flächenkreisen mit vielen Leistungsstellen und einer durchgängig dezentralen Leistungserbringung muss besonderes Augenmerk auf der Qualitätssicherung liegen. Nicht in allen Kommunen wurde dieser Gestaltungsaufgabe die gleiche Bedeutung beigemessen, und nicht überall war die Zusammenarbeit so eng wie in *Kreis 2*, wo die Verantwortlichen sich regelmäßig in einem „Spezialistenkreis“ trafen und der Überzeugung waren: „Wir können uns eigentlich nicht noch mehr austauschen.“ (vgl. *Empfehlung 1.*)

Die Organisationsprozesse innerhalb der untersuchten Kommunen sind nicht abgeschlossen. Vielmehr schien es zum Ende der zweiten Erhebungswelle, als würden Aufbauorganisation und Leistungsprozesse in vielen Fallstudien-Kommunen fünf Jahre nach Einführung der BuT-Leistungen einer kritischen Prüfung unterzogen. Vor dem Hintergrund, dass im Rechtskreis des AsylbLG zum Zeitpunkt der Befragungen die Fallzahlen deutlich stiegen, dass im Rechtskreis SGB II eine steigende Zahl von Neuzugängen durch anerkannte Flüchtlinge erwartet wurde, und abzusehen war, dass sich auch durch die zu Beginn des Jahres 2016 in Kraft tretende Wohngeldnovelle der Kreis der Anspruchsberechtigten und damit auch die Gruppe der potenziell Leistungsberechtigten im Rechtskreis BKGG erweitern würde, lebte in einigen der untersuchten Kommunen die Diskussion um die ‚richtige‘ Aufbauorganisation wieder auf. Im Rahmen der letzten Workshops mit kommunalen Praktikern der Fallstudien-Kommunen, die begleitend zur Implementationsstudie im Herbst 2015 durchgeführt wurden, war eine Tendenz zur aufgabenbezogenen Spezialisierung und der Aufwertung von Koordinationsaufgaben festzustellen.

⁵⁶ Kommunen, die rechtskreisübergreifend konzentriert und spezialisiert arbeiten, genügen häufiger oder besser den Anforderungen an eine zuverlässige Leistungsstatistik.

IV.2.4 Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren

Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben in den Rechtskreisen, nach denen die BuT-Leistungen gewährt werden, ist die Ausgestaltung der Verfahren bei der Antragstellung, Leistungsgewährung und der Abrechnung der Bildungs- und Teilhabeleistungen Aufgabe der kommunalen Leistungsträger. Diese wurden in den Fallstudien vertiefend untersucht und auf Grundlage der Befunde typisiert.

In aller Kürze

- Die kommunalen Leistungsträger gestalten das Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsstellen, Leistungsanbietern und Leistungsberechtigten aus, indem sie verschiedene Verfahrenslösungen für die Antragstellung, Leistungsgewährung und Abrechnung von BuT-Leistungen finden und praktizieren.
- Eine Verfahrensvereinfachung für Leistungsstellen und Anbieter stellt die Pauschalierung von BuT-Leistungen dar. Eine Verfahrensvereinfachung für die Leistungsstellen besteht im Falle konkludenter Verfahren. Dabei wird ein Teil des Verfahrensaufwands von der Leistungsstelle zu den Anbietern bzw. Schulen und Kitas verlagert.
- Verfahrensvereinfachungen wie eine konkludente Antragstellung in der Schule oder eine konkludente Konkretisierung eines Globalantrags durch Anbieter oder Schulen und Kitas befördern die Nutzung der BuT-Leistungen.
- Verfahrensrisiken wie kurze Bewilligungszeiträume, lange Bearbeitungsdauern, fehlende Ansprechpartner für den Fall von Nachfragen und eine intensive Einbindung von Eltern und Kindern in den Datenaustausch zwischen Leistungsstellen und Anbietern erschweren die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen.

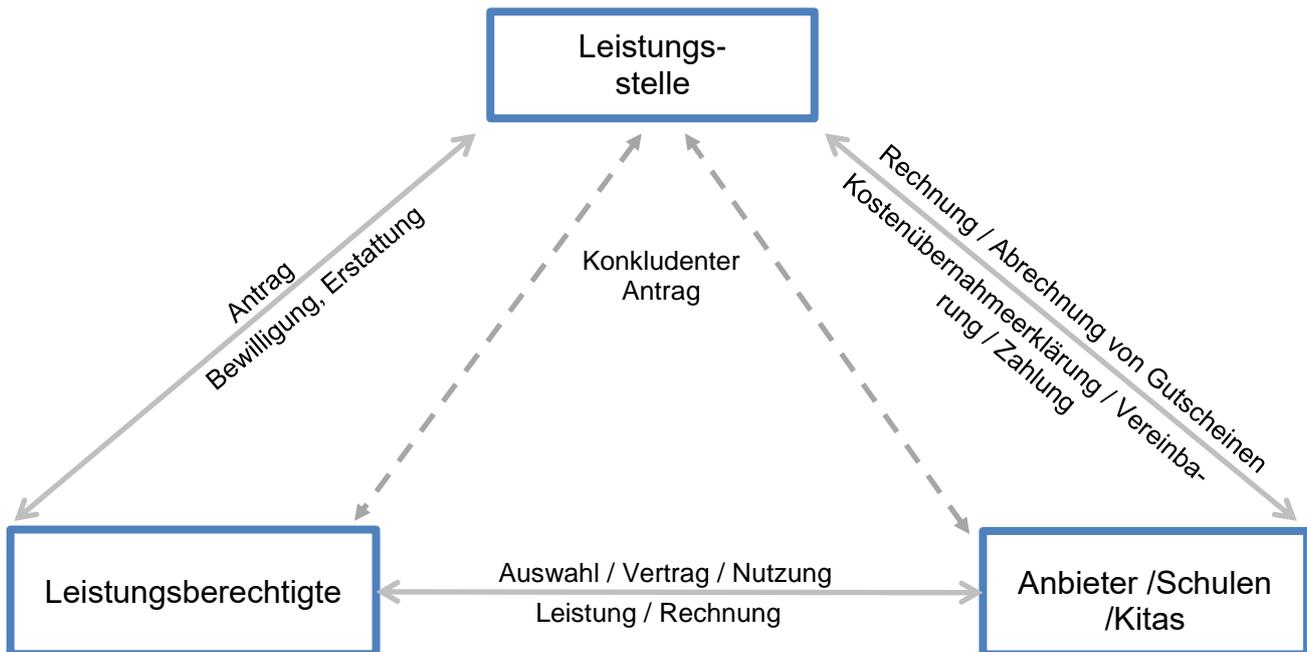
Der vorliegende Abschnitt nimmt folgende Aspekte der kommunalen Verwaltungsverfahren in den Blick:

- Verfahren der Antragstellung: Zu unterscheiden ist hier zwischen Einzelanträgen, Globalanträgen sowie konkludenten Antragsverfahren in einer oder mehreren Leistungsarten.
- Verfahren der Leistungsgewährung: Hier ist zu unterscheiden zwischen Gutschein- und Direktzahlungsverfahren. Kartensysteme und Kostenübernahmeerklärungen sind als Unterformen dieser beiden grundlegenden Verfahren der Leistungsgewährung zu verstehen (siehe auch *Glossar*). Auf die in den 29 Fallstudien-Kommunen identifizierten Zusammenhänge wird weiter unten genauer eingegangen.
- Verfahren der Abrechnung der BuT-Leistungen: Grundsätzlich unterschieden werden hier Einzelabrechnungen und Sammelabrechnungen. Hinzu kommt die Möglichkeit pauschalierter Zahlungen an die Anbieter. Die Bedingungen der Erstattung an Leistungsberechtigte sind nach § 30 SGB II bzw. § 34b SGB XII als berechtigte Selbsthilfe auf besondere Fallkonstellationen eingeschränkt.

Die kommunalen Leistungsträger müssen für die Umsetzung der BuT-Leistungen eigene Verfahrenslösungen für alle drei Aspekte finden. Damit gestalten sie das Dreiecks-

verhältnis zwischen Leistungsstellen, Leistungsberechtigten und Anbietern (vgl. Abbildung IV.2-5) auf lokal spezifische Weise aus. Die begriffliche Ein- und Abgrenzung der jeweiligen Verfahrenslösungen im Bereich der Antragstellung, Leistungsgewährung und Abrechnung wird im *Glossar* vorgenommen. Im Folgenden werden die in den 29 Fallstudien-Kommunen gefundenen Verfahrenslösungen genauer beschrieben.

Abb. IV.2-5: Dreiecksverhältnis zwischen kommunalem Leistungsträger, Leistungsberechtigten und Leistungsanbietern bezogen auf die Verfahren der Antragstellung, Leistungsgewährung und Abrechnung von BuT-Leistungen



Quelle: eigene Darstellung

Verfahren der Antragstellung

In § 37 Abs. 1 Satz 2 SGB II sowie § 34a Abs. 1 Satz 1 SGB XII hat der Gesetzgeber festgelegt, dass im SGB II und SGB XII alle Bildungs- und Teilnahmeleistungen mit Ausnahme des *persönlichen Schulbedarfs* gesondert zu beantragen sind. Das *Antragserfordernis* wird zum einen damit begründet, dass die Leistungen zur Bildung und Teilhabe als eigenständige, bedarfsauslösende Leistungen ausgestaltet worden sind. Der Antrag ist hier zur Prüfung des Leistungsanspruchs erforderlich. Zum zweiten führt die rechtskreisübergreifende Ausgestaltung dazu, dass der für BuT zuständige Leistungsträger (der Kreis oder die kreisfreie Stadt) nicht identisch mit dem Träger der Leistung sein muss, die den Anspruch begründet. So wird etwa der Kinderzuschlag bei der Kindergeldkasse beantragt, für die BuT-Leistung ist dagegen der kommunale Träger zuständig. Drittens war im Gesetzgebungsverfahren befürchtet worden, dass ein Verzicht auf die gesonderte Antragstellung zu einer aufwändigen Prüfung von in der Vergangenheit entstandenen Bedarfen und Aufwänden führen würde. Dies sollte ausgeschlossen werden (vgl. *Empfehlung 7*).

Nicht nur von den Leistungsberechtigten, sondern auch von den Führungs- und Fachkräften in den kommunalen Leistungsstellen sowie von Anbietern und beratenden Dritten wird das Antragserfordernis aber immer wieder als besonders gravierendes Hemmnis für die Inanspruchnahme thematisiert. So erschwert das Antragserfordernis auf Seiten der Leistungsstellen den Aufbau einfacher Verwaltungsverfahren. Auf Seiten der Leistungsberechtigten ist mit dem Antragserfordernis eine Vielzahl potenzieller Hemmnisse verknüpft. So kennen Leistungsberechtigte die Verfahrensanforderungen zum Teil nicht ausreichend. Dieses Problem wird durch abweichende Verfahren, Formulare und Regeln in verschiedenen Rechtskreisen verschärft (vgl. *Empfehlung 8 und 9*). Einige fühlen sich von dem zusätzlichen Antrag überfordert. Einige versäumen Fristen, weil sie erforderliche Unterlagen nicht rechtzeitig beibringen oder weil sie Wege und Aufwände scheuen. Einige wollen nicht als Bittsteller auftreten (vgl. *Abschnitt IV.4*). Diese Probleme wirken verschärft, wenn zusätzliche Nachweise vorgelegt werden müssen oder die Anspruchsberechtigung beim Anbieter nachgewiesen werden muss. Auf Seiten der Leistungsanbieter erzeugen schließlich auszustellende Nachweise ebenfalls einen erhöhten Aufwand (vgl. *Empfehlung 11*).

Die Form der Antragstellung wurde nicht festgelegt. Allerdings ist in § 37 SGB II bestimmt, dass der Antrag grundsätzlich vor dem Ereignis gestellt werden muss. Durch den 2013 neu hinzugefügten § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB II wirkt der Antrag auf Leistungen für die Bedarfe zur *soziokulturellen Teilhabe* aber auf den Beginn des aktuellen Bewilligungszeitraumes des Alg II zurück. Dies eröffnete „die Möglichkeit, die Teilhabeleistungen nach § 28 Abs. 7 SGB II zu jedem Zeitpunkt des Bewilligungszeitraumes als Gesamteilhabebudget – zum Beispiel für die Teilnahme an einer Freizeit – flexibel auszuschöpfen“ (Deutscher Verein 2015: 11). Für den Bereich der Sozialhilfe wird laut § 44 Abs. 2 SGB XII eine rückwirkende Inanspruchnahme von BuT-Leistungen über den Monatsbeginn hinaus dagegen ausgeschlossen. Im Bundeskindergeldgesetz legt § 9 Abs. 3 BKGG fest, dass der Antrag auf Bildungs- und Teilhabeleistungen grundsätzlich schriftlich gestellt werden muss. Zugleich regelt § 6b Abs. 2a BKGG aber, dass alle Leistungsarten grundsätzlich zwölf Monate rückwirkend in Anspruch genommen werden können. Damit erübrigt sich für diesen Rechtskreis ein Globalantrag.

Beim Verfahren der Antragstellung ist zwischen Einzelantrag, Globalantrag und konkludenter Antragstellung zu unterscheiden (siehe *Glossar*). Allerdings finden sich in der Praxis auch Kombinationen dieser Grundtypen. So gibt es Kommunen, in denen zwar für mehrere BuT-Leistungsarten Einzelanträge gestellt werden sollen, mit der Beantragung einer Einzelleistung aber mit demselben Sammelantragsformular für mindestens eine andere Leistungsart ein Globalantrag gestellt wird. Im Falle eines Globalantrags kann die Konkretisierung der beantragten BuT-Leistungen von den Leistungsberechtigten durch gesonderte Nachweisformulare vor Einsetzen des Bedarfs oder als konkludente Konkretisierung über den Leistungserbringer (vgl. Deutscher Verein 2015: 10) vollzogen werden.

Konkludente Antragsverfahren (Globalantrag mit konkludenter Konkretisierung oder konkludente Antragstellung) werden als Möglichkeit gesehen, die Inanspruchnahme zu

erhöhen und den Aufwand für die Leistungsberechtigten zu reduzieren. In einigen Fallstudien-Kommunen wird der konkludente Antrag auf eine BuT-Leistung in der Schule, der Kita oder bei einem anderen Leistungsanbieter entgegengenommen. In anderen Fällen wird ein Globalantrag über Schulen, Kitas und Anbieter konkludent konkretisiert. Solche Verfahren setzen verbindliche Vereinbarungen zwischen Leistungsstellen und Anbietern (z.B. Weisungen der Schulträger an die Schulen, Leistungsvereinbarungen der BuT-Leistungsträger mit Anbieterverbänden oder mit den lokalen Anbietern) voraus, die die Rolle der Leistungsanbieter im Verfahren klar definieren und gegebenenfalls Aufwandsentschädigungen vorsehen. Zwar geraten konkludente Antragsverfahren an ihre Grenzen, wo die BuT-Leistungsansprüche von Haushalten zu klären sind, die noch keine der anspruchsbegründenden Sozialleistungen beziehen und deshalb keine Bewilligungsbescheide oder ähnliche Anspruchsnachweise vorlegen können (siehe unten). Insgesamt erscheinen sie aber als ein effektives Mittel, um die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen niedrigschwellig zu gestalten – immer unter der Voraussetzung eines umsichtigen Umgangs mit der Sorge der Leistungsberechtigten vor Offenbarung ihres Leistungsbezugs (vgl. *Empfehlung 10*).

An jede der drei genannten Formen der Antragstellung schließen weitere Formen der Verfahrensgestaltung an, die das Verhältnis zwischen allen drei beteiligten Akteuren im Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsstellen, Leistungsberechtigten und Anbietern betreffen. So kann an die jeweiligen Antragsverfahren entweder die Leistungsgewährung durch Gutscheine oder durch Direktzahlungsverfahren anschließen. Diese wiederum können mit unterschiedlichen Formen der Abrechnung verbunden sein. Auf diese Zusammenhänge wird weiter unten ausführlich eingegangen.

Bei der Zuordnung der Fallstudien-Kommunen zu einem der drei Verfahren der Antragstellung gingen einige Fallstudien-Kommunen doppelt in die Zählung ein, weil dort in verschiedenen Rechtskreisen oder zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen in den gleichen Rechtskreisen unterschiedliche Verfahren existierten. *Tabelle IV. 2-8* zeigt die Kriterien, nach denen die 29 Fallstudien-Kommunen typisiert wurden. In den Feldern ist die absolute Zahl der Fallstudien-Kommunen eingetragen, in denen die jeweilige Kombination von Verfahren anzutreffen ist. Eine anonymisierte Zuordnung der einzelnen Fallstudien-Kommunen zu den Verfahren findet sich darüber hinaus in *Tabelle IV.2-9* im *Abschnitt IV.2.6*.

Insgesamt haben 18 Fallstudien-Kommunen die Antragstellung in allen BuT-Leistungsarten über Einzelanträge organisiert. In einer dieser Kommunen wurde das Antragsverfahren im Untersuchungszeitraum allerdings von Einzelanträgen auf Globalantrag umgestellt. In zwei dieser Kommunen, in denen für die BuT-Leistungen nach dem SGB II Einzelanträge zu stellen sind, wird für alle anderen Rechtskreise ein Globalantrag angewandt. In 14 Fallstudien-Kommunen können Anträge für mindestens eine BuT-Leistungsart in Form eines Globalantrags gestellt werden. Neben den drei oben genannten, doppelt zugeordneten Fällen findet sich hier ein weiterer Fall, in dem im Untersuchungszeitraum eine Umstellung von einem Globalantrag auf eine konkludente Antragstellung in mehreren Leistungsarten stattfand. Ein konkludentes Antrags-

verfahren für mindestens eine Leistungsart findet sich insgesamt in drei Fallstudien-Kommunen.

In sechs Fallstudien-Kommunen wurde darüber hinaus die Möglichkeit einer formlosen Antragstellung hervorgehoben. Die Verteilung dieser Fallstudien-Kommunen streut über verschiedene Felder in der Typisierung. In allen betreffenden Fallstudien-Kommunen werden aber zugleich auch Globalanträge oder konkludenten Antragsverfahren eingesetzt. In fünf dieser Fälle genügt ein Kostennachweis für den Antrag auf eine einzelne BuT-Leistung. In diesen Fällen bedarf es keiner gesonderten Antragstellung mehr. Im sechsten Fall genügt die Vorlage einer Schulbescheinigung oder Kita-Anmeldung bei der Leistungsstelle. Auf dieser Grundlage wird ein Berechtigungsnachweis ausgestellt, der die konkludente Inanspruchnahme verschiedener BuT-Leistungen ermöglicht.

Tab. IV.2-8: Leistungsartübergreifende Typisierung der 29 Fallstudien-Kommunen

	Einzelantrag in jeder Leistungsart		Globalantrag für mind. eine Leistungsart		konkludente Antragstellung für mind. eine Leistungsart	
	<i>Gutschein (oder funkt. Äquivalent) für mind. eine Leistungsart und mind. ein Rechtskreis</i>	<i>Ausschließlich Direktzahlung</i>	<i>Von Leistungsberechtigten per Nachweisformular konkretisiert</i>	<i>In mind. einer Leistungsart konkludent konkretisiert</i>	<i>Gutschein (oder funkt. Äquivalent) für mind. eine Leistungsart und mind. ein Rechtskreis</i>	<i>Ausschließlich Direktzahlung</i>
Einzelabrechnung (ggf. außer gem. Mittagsverpfl.)	2	4	4	-	-	-
Sammelabrechnung bei mind. einer Leistungsart (außer gem. Mittagsverpfl.)	4	2	-	7	1	2
Keine Rechnungsstellung durch Anbieter (für Mehrzahl der Leistungsarten)	-	5	2	-	-	-

Quelle: eigene Darstellung

Exkurs: Bedarfsauslösende Gestaltung der BuT-Leistungen

Die Bildungs- und Teilhabeansprüche sind im SGB II und SGB XII bedarfsauslösend gestaltet. Auch Haushalte, die ihren Grundbedarf durch eigenes Einkommen decken, keine Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder AsylbLG beziehen, und die keinen Anspruch auf Kinderzuschlag oder Wohngeld haben, können ihren Bedarf an Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 7 Abs. 2 Satz 3 SGB II i.V. mit § 5a ALG II-VO oder nach § 34a SGB XII geltend machen. Diese Haushalte mit geringem Einkommen können ihre sonstigen Bedarfe mit eigenen Mitteln decken, nicht aber die Bedarfe für Bildung und Teilhabe. Entsprechende Regelungen fehlen in § 6b BKGG. Im Rechts-

kreis des Bundeskindergeldgesetzes hängen Bildungs- und Teilhabeleistungen davon ab, ob die Familie bereits Anspruch auf Kinderzuschlag oder auf Wohngeld hat. Der BuT-Bedarf kann keinen Anspruch auf Wohngeld oder Kinderzuschlag auslösen.

Fallgestaltungen, in denen ein Sozialleistungsanspruch nur durch den Bedarf an BuT-Leistungen entsteht, spielen in der Praxis der meisten Leistungsstellen keine oder kaum eine Rolle. Nur in vier Fallstudien-Kommunen (S3 S9, K9 und K10) bestätigen Interviewpartner/innen, dass gelegentlich Anträge gestellt werden, überwiegend im Zusammenhang mit Klassenfahrten.

Dies liegt nach Auffassung der Gesprächspartner/innen aus den Fallstudien-Kommunen erstens an der Ausgestaltung der Leistungsansprüche selbst. Die Regelungen zur Anrechnung von übersteigendem Einkommen bei der Beantragung von BuT-Leistungen, insbesondere die Vorschrift aus § 5a ALG II-VO, dass die beantragten Kosten für mehrtägige Fahrten den Einkommensüberhang im „Zeitraum von sechs Monaten ab Beginn des auf den Antrag folgenden Monats“ übersteigen müssen, führt dazu, dass nur wenige Haushalte einen solchen Anspruch überhaupt geltend machen können.

Zweitens seien die Verfahren der Bedarfsfeststellung abschreckend. Hierauf wird explizit in sieben Fallstudien-Kommunen hingewiesen. Dann und wann gebe es zwar Schulsozialarbeiter/innen, die potenziell Leistungsberechtigte zu einem Antrag beraten, und man geht von einer bestehenden Dunkelziffer aus. Da es sich für die Leistungsstellen aber um Familien handelt, „von denen man gar nichts weiß“, weil sie noch keine Sozialleistungen beziehen, müssen diese Haushalte einen Grundantrag auf Alg II oder Hilfe zum Lebensunterhalt stellen und ihre gesamten Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenlegen. Ein großer Teil der wenigen berechtigten Haushalte verzichte unter diesen Umständen auf eine Antragstellung.

Drittens fehle es auf Seiten vieler Leistungsstellen wie auf Seiten der Leistungsberechtigten an Kenntnis. Dass BuT-Leistungen bedarfsauslösend ausgestaltet sind, wird zwar von einem größeren Teil, aber nicht von allen Leistungsstellen in internen Richtlinien und Hinweisen für den Verwaltungsvollzug und in den allgemein verfügbaren Informationen zu BuT aufgegriffen und kommuniziert. Nur acht der 29 untersuchten Leistungsträger weisen auf ihrer Homepage auf anspruchsauslösende Fallkonstellationen hin (vgl. IV.4.1). Mancherorts werden BuT-Ansprüche nur zugelassen, wenn Antragstellende im laufenden Bezug von Alg II-Leistungen, Sozialhilfe, Wohngeld oder KiZ stehen. In einer Fallstudien-Kommune erklären die Sachbearbeiter/innen etwa, dass sie Schulen speziell darauf hinweisen, dass zuerst eine Leistungsberechtigung vorhanden sein muss, bevor man das BuT-Antragsverfahren einleiten könne.

Viertens, so die Einschätzung einer Jobcenter-Führungskraft, werde vielfach versäumt, zu verbleibenden Ansprüchen zu beraten, wenn der Leistungsbezug, etwa durch Aufnahme einer gering entlohnten Arbeit, endet: „Wir sind zwar zur Beratung verpflichtet, aber irgendwo, wenn der Fall praktisch dann beendet ist, dann ist er auch beendet.“

(K3) Die betroffenen Haushalte glauben, dass mit dem Ende des Alg-II-Bezugs alle Ansprüche enden und machen Bedarf nicht geltend.

Fünftens schließlich kann es vorkommen, dass Anträge nicht angenommen werden, weil Antragstellende zunächst darauf verwiesen werden, Wohngeld oder KiZ zu beantragen, um in den Genuss von BuT-Leistungen zu kommen. Für die betroffene Familie sichert dies unter Umständen Zugang zu Sozialleistungen, aber ihr akuter Bedarf muss anders gedeckt werden.

Drei Fallstudien-Kommunen haben besondere Strategien entwickelt, um Geringverdiener-Haushalten mit den BuT-Leistungen vergleichbare Leistungen zu ermöglichen. In allen drei Fällen erfolgt die Finanzierung dieser Leistungen aber aus freiwilligen kommunalen Mitteln: Im einen Fall wird in der Kreisverwaltung analog zur Bedarfsprüfung im SGB XII (aber ohne Anrechnung des Vermögens der Familie) der BuT-Anspruch geprüft. Grundlage der Berechnung sind der Steuerbescheid des Vorjahres oder die drei letzten Lohnabrechnungen oder die Jahreswerte auf der Abrechnung des Vormonats. Aus den Jahreswerten wird ein monatlicher Durchschnitt errechnet. Häufig lösen dabei *Klassenfahrten* den Bedarf aus, seltener monatliche Beiträge. Im Falle einer positiven Prüfung wird die Familie für ein halbes Jahr leistungsberechtigt für alle BuT-Leistungen. Im zweiten Fall erhalten Geringverdienende über einen „Sozialausweis“ kommunale Vergünstigungen (z.B. Eintrittsgelder, kostenloses Mittagessen). Im dritten Fall setzt die betreffende Fallstudien-Kommune freiwillige Leistungen ein, um Kindern aus Geringverdiener-Haushalten ohne Bezug von Sozialleistungen die Mitgliedschaft im Sportverein zu finanzieren. Die Höhe der freiwilligen Leistungen ist dabei analog zu den BuT-Leistungen gestaltet.

Verfahren der Leistungsgewährung

Nach § 29 Abs. 1 S. 1 SGB II sind die Leistungen zur Bildung und Teilhabe (ausgenommen der *persönliche Schulbedarf* und die *Schülerbeförderung*) „durch Sach- und Dienstleistungen, insbesondere in Form von personalisierten Gutscheinen oder Direktzahlungen an Anbieter“ zu erbringen. In der Kommentierung zum SGB II wird als Sachleistungen neben Gutscheinen und Direktzahlung auch die Leistungserbringung über Chipkartensystems gezählt (Lenze 2013: 753). Diese Einschätzung wird weiter unten aufgegriffen und kritisch hinterfragt. Grundsätzlich bestimmt der kommunale Leistungsträger die Form der Leistungserbringung. Der *persönliche Schulbedarf* und die *Schülerbeförderung* werden jedoch durch Geldleistungen erbracht. Die BuT-Leistungen für *eintägige Ausflüge* und *mehrtägige Fahrten* können nach § 29 Abs. 1 S. 2 SGB II alternativ als Geldleistungen erbracht werden. Über die Art der Leistungsgewährung entscheidet hier der kommunale Leistungsträger. Die Möglichkeit der Erstattung an Leistungsberechtigte sind durch die in § 30 SGB II bzw. § 34b SGB XII geregelt.

Gutscheine: Der Einsatz personalisierter Gutscheine beinhaltet eine spezifische Art der Ausgestaltung des Dreiecksverhältnisses zwischen Leistungsstelle, Leistungsberechtigten und Anbietern. So verweist die Kommentierung zum SGB II darauf, dass es sich

bei Gutscheinen um keine Sachleistung im engeren Sinne handelt. Zwar gilt der Bedarf im Rechtssinne nach § 29 Absatz 2 Satz 1 durch die Ausgabe des Gutscheines als gedeckt. Faktisch werden Leistungsberechtigte mit dem Gutschein aber lediglich in die Lage versetzt, „sich die zur Deckung des Bedarfs notwendige Sachleistung zu verschaffen.“ (Luik 2013: 1109) Hierfür kommt dem Leistungsträger nach § 29 Abs. 2 Satz 2 SGB II eine Gewährleistungspflicht bezüglich der Einlösbarkeit der Gutscheine zu. Diese Regelung findet ebenfalls Anwendung auf die Leistungen nach § 6b BKGG. In § 34a Abs. 3 Satz 2 SGB XII findet sich eine entsprechende Vorschrift. Erst dadurch tritt die Erfüllungswirkung nach § 29 Absatz 2 Satz 1 ein (vgl. ebd.: 1110). Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für ein Mindestmaß inhaltlicher Kontrolle der Anbieter (vgl. Lenze 2013: 756). Um die Umsetzung des Gutscheinverfahrens zu administrieren, treffen die Leistungsträger deshalb in der Regel Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern. Zur Abrechnung schickt der Anbieter den Gutschein dann an die Leistungsstelle und bekommt den entsprechenden Betrag ausgezahlt. In Abgrenzung zum Direktzahlungsverfahren zeichnet sich das Gutscheinverfahren dadurch aus, dass das Zahlungsverprechen bei Ausgabe eines Gutscheins nicht an einen konkreten Anbieter gebunden ist. Vorbehaltlich der Geeignetheit des Anbieters, die durch den Leistungsträger sicherzustellen ist, besteht für die Leistungsberechtigten nach der Bewilligung des BuT-Antrags weiterhin die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Angeboten zu wählen. Diese Definition impliziert, dass Gutscheine für *eintägige Ausflügen, mehrtägige Fahrten* und die *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* in der Regel *nicht* eingesetzt werden können, da diese Angebote an einen bestimmten Anbieter (Schule/Kita/Caterer) gebunden sind. Die Grundsatzentscheidung, ob die Leistung über einen Gutschein oder über Direktzahlung an den Leistungsanbieter erbracht wird, ist für die tatsächliche Inanspruchnahme dieser BuT-Leistungen nicht relevant (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 247). Allerdings setzt hier § 29 Abs. 2 S. 1 SGB II für die statistische Erfassung erbrachter BuT-Leistungen eine andere Interpretation. Danach wäre bereits ein ausgegebener Gutschein eine Leistungserbringung, auch wenn er nicht eingelöst würde.

In 14 der 29 Fallstudien-Kommunen werden in mindestens einer Leistungsart und in mindestens einem Rechtskreis Gutscheine bzw. Lösungen eingesetzt, die ein funktionales Äquivalent zum Gutscheinverfahren darstellen (vgl. *Tabelle IV.2-9*). So finden sich mehrere Beispiele, in denen Leistungsberechtigte statt eines Gutscheins einen so genannten Berechtigungsnachweis bei einem Anbieter ihrer Wahl vorlegen. Mit den Angaben auf diesem Berechtigungsnachweis kann der Anbieter dann die erbrachte Leistung mit dem kommunalen Träger abrechnen. Zwar gilt die Leistung in einem solchen Fall statistisch erst mit der Abrechnung als erbracht. Entscheidend für die Teilhabechancen der Kinder und Jugendlichen ist jedoch, dass das Verfahren in Bezug auf die Wahlmöglichkeiten der Leistungsberechtigten wie ein Gutscheinverfahren funktioniert: Diese können die Leistung ohne weitere Nachweise und Bewilligungsschritte bei einem beliebigen geeigneten Anbieter in Anspruch nehmen.

In einigen Fallstudien-Kommunen findet in mindestens einer Leistungsart die Konkretisierung der mittels eines Globalantrags dem Grunde nach beantragten BuT-Leistung konkludent statt. In diesen Fällen erfolgt die konkludente Konkretisierung dabei dann mit einem Gutschein oder einem dem Gutschein äquivalenten Verfahren, wenn zwischen Anbietern gewählt werden kann.

Einige Fallstudien-Kommunen mit Gutscheilverfahren wurden wiederum doppelt zugeordnet. So verwendet in einem Fall eine Leistungsstelle ein Direktzahlungsverfahren, die andere für die gleichen Rechtskreise Gutscheine. In einem anderen Fall gibt es Gutscheine für die BuT-Leistungen nach dem SGB II, aber für alle anderen Rechtskreise ein Direktzahlungsverfahren. Umgekehrt kamen in einem dritten Falle Gutscheine in allen Rechtskreisen außer dem SGB II zum Einsatz.

Im Unterschied zu Direktzahlungen verursachen Gutscheine für die Leistungsstellen zunächst einen geringeren Aufwand in der Bearbeitung, da nicht jedes Angebot mit diversen Einzelnachweisen vorab geprüft werden muss, nicht jeder ausgegebene Gutschein auch tatsächlich eingelöst wird und die Konkretisierung der Aufwendungen gegebenenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt folgt.

Ein Aufwand für die Leistungsstellen besteht aber zum einen darin, dass der kommunale Träger in der Regel eine Leistungsvereinbarung mit jedem Anbieter zur Teilnahme am Gutscheilverfahren abschließt. Damit kommt der kommunale Träger seiner Verpflichtung nach, die Geeignetheit der Anbieter zu prüfen. Da beim Gutscheinsystem der konkrete Anbieter bei Ausgabe des Gutscheines nicht bekannt ist, muss diese Prüfung also zeitlich vor der Wahlentscheidung der leistungsberechtigten Person liegen. Zum anderen ergibt sich ein erhöhter Aufwand für die Leistungsstellen dadurch, dass beim Gutscheilverfahren grundsätzlich eine Abrechnung des Anbieters mit der Leistungsstelle erfolgt. Diese kann im Direktzahlungsverfahren entfallen bzw. sich auf die Überweisung der vereinbarten Summe auf das Konto des Anbieters beschränken. Schließlich zeigten sich sowohl für die Leistungsstellen als auch für den Anbieter oftmals Schwierigkeiten bei der Abrechnung, wenn ein Gutschein im Bereich der Leistungen zur *soziokulturellen Teilhabe* für mehrere Aktivitäten genutzt wurde. Aus der Perspektive der Anbieter wird auf diesen Sachverhalt in *Abschnitt IV.3* ausführlicher eingegangen. Der Umgang der Leistungsstellen mit diesem Problem ist unterschiedlich: In einem Teil der Fallstudien-Kommunen reichen Leistungsberechtigte den gleichen Gutschein bei mehreren Anbietern ein. Ein anderer Teil der Fallstudien-Kommunen stellt den Leistungsberechtigten auf Nachfrage einen neuen Gutschein über den noch nicht verbrauchten Restbetrag aus, den diese bei einem anderen Anbieter einreichen können. Eine Kommune begründet mit den Problemen bei der „Stückelung“ von Gutscheinen ausdrücklich die Entscheidung, von einem Gutschein- zu einem Direktzahlungsverfahren gewechselt zu haben.

Direktzahlung: Bei der Direktzahlung beantragen Leistungsberechtigte bei der zuständigen Leistungsstelle die Übernahme der Kosten für ein konkretes Angebot. Leistungsanbieter, Leistungshöhe und die Fälligkeit der Leistung müssen für die Antragstellung

bereits bekannt sein. Hierfür müssen die Angaben zum betreffenden Angebot im Antragsformular gemacht und teilweise von den Anbietern unterschrieben werden oder die Leistungsberechtigten müssen einen Beleg für die Zahlungsverpflichtung vorlegen. Im Unterschied zum Gutscheilverfahren ist mit Direktzahlungsverfahren nicht zwingend eine gesonderte Abrechnung durch die Anbieter oder die Leistungsberechtigten mit der Leistungsstelle erforderlich. Stattdessen finden sich auch Fälle, in denen die Leistungsstelle (zumindest in der Mehrzahl der Leistungsarten) die vorab nachgewiesenen Kosten direkt auf das Konto des Anbieters überweist. Vor allem im Bereich der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* und der *Lernförderung* sind vielfach weitere Nachweise notwendig, wie etwa der Nachweis über die Teilnahme der Schüler/innen am Unterricht, die dann vom Lernförderanbieter zusammen mit der Rechnung über die erbrachten Leistungen zur Abrechnung eingereicht wird (vgl. *Empfehlung 11*). Keine Rechnungsstellung ist im Falle einer pauschalen Abrechnung von BuT-Leistungen (siehe unten) notwendig, die mit einem Direktzahlungsverfahren kombiniert sein kann.

In 19 der untersuchten 29 Fallstudien-Kommunen wird ausschließlich über Direktzahlungsverfahren abgerechnet, wobei auch hier zu beachten ist, dass einzelne Fallstudien-Kommunen aufgrund unterschiedlicher Verfahren in verschiedenen Rechtskreisen oder bei verschiedenen Verwaltungsstellen in den gleichen Rechtskreisen doppelt zugeordnet wurden. In fünf der Fallstudien-Kommunen mit Direktzahlungsverfahren werden so genannte Kostenübernahmeerklärungen eingesetzt, die entweder durch die Leistungsstelle direkt an die Leistungsanbieter versendet oder an die Leistungsberechtigten zur Weitergabe an den Anbieter ausgegeben wurden. Bei einer Kostenübernahmeerklärung handelt es sich gegenüber dem Leistungsberechtigten um eine „Schuldübernahme durch Verwaltungsakt“ (Luik 2013: 1107). Diese stellt ein „deklaratorisches Schuldanerkenntnis“ (ebd.) gegenüber dem Anbieter dar. Eine Kostenübernahmeerklärung ist notwendigerweise auf einen bestimmten Anbieter ausgestellt. Somit handelt es sich bei Kostenübernahmeerklärungen um eine Variante der Direktzahlung. In zwei der vier Fallstudien-Kommunen mit Kostenübernahmeerklärungen stellt der Anbieter (gegebenenfalls mit weiteren Nachweisen) eine Rechnung an die zuständige Leistungsstelle. Auf dieser Grundlage überweist der kommunale Träger die Kosten direkt an den Leistungsanbieter. In den beiden anderen Fällen wird der Einsatz von Kostenübernahmeerklärungen dagegen genau mit dem Vorteil begründet, dass damit eine gesonderte Rechnungsstellung durch den Anbieter entfällt, da bei der Abrechnung nur die Kostenübernahmeerklärung und ein Vordruck als Leistungsnachweis eingereicht werden müssen. In einer Fallstudien-Kommune gaben die Mitarbeiter/innen in den Leistungsstellen an, dass in ihrer Kommune „Gutscheine“ eingesetzt würden, obwohl diese auf einen bestimmten Anbieter ausgestellt waren. Diese Kommune wurde deshalb dem Typus der Kommunen zugeordnet, die ein Direktzahlungsverfahren unter Verwendung von Kostenübernahmeerklärungen praktizieren.

Den Leistungsstellen wird für das Direktzahlungsverfahren gegenüber dem Gutscheilverfahren ein geringerer Verwaltungsaufwand unterstellt (vgl. Lenze 2013: 758). Das erscheint auch vor dem Hintergrund der empirischen Befunde plausibel. So entfällt im

Unterschied zum Gutscheilverfahren etwa der Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit Anbietern im Vorfeld. Bei der Abrechnung der Leistungen mit dem Anbieter können Direktzahlungsverfahren auch für die Leistungsstelle eine Vereinfachung darstellen, wenn keine gesonderte Rechnungsstellung durch den Anbieter bearbeitet werden muss, sondern die Beträge in einem festgelegten Zahlungsturnus direkt auf das Konto des Leistungsanbieters gebucht werden können. Als Begründung für den Einsatz von Kostenübernahmeerklärungen wird schließlich neben der Verfahrenssicherheit für den Anbieter auch die Sicherheit für die Leistungsstelle angeführt, dass damit eine Kostenzusicherung bis zu einer bestimmten Höhe gemacht wird, da die Anbieter andernfalls „hätten [...] sonst was abrechnen können.“ (Führungskraft)

Kartensysteme: Drei Fallstudien-Kommunen setzten ein onlinebasiertes Kartensystem zur Administration der bewilligten BuT-Leistungen ein. In zwei der drei Fallstudien-Kommunen, die am Ende des Untersuchungszeitraums ein Kartensystem nutzten, funktioniert dieses in mindestens einer Leistungsart als Gutschein. Im dritten Fall muss bei der Beantragung die BuT-Leistungen, die über die Karte abgewickelt werden, jeweils ein konkretes Angebot benannt werden. Nach der Bewilligung wird dann das Guthaben auf die Karte gebucht (siehe *Verfahren der Abrechnung*).

Erstattung: In § 30 SGB II sind seit dem 1. August 2013 die Bedingungen der Erstattung an Leistungsberechtigte im Falle „berechtigter Selbsthilfe“ geregelt. § 6b Abs. 3 BKG verweist auf die Regelung im SGB II. In § 34b SGB XII findet sich eine wortgleiche Regelung. Demnach kann eine Erstattung vorfinanzierter Leistungen in Frage kommen, wenn der Zweck der Sach- oder Dienstleistung ohne eigenes Verschulden nicht zu erreichen war. Das kann der Fall sein, wenn die Leistung nicht rechtzeitig bescheidet wurde, die Kurzfristigkeit des Ereignisses keine rechtzeitige Antragstellung zulässt, der Leistungsanbieter auf eine Barzahlung besteht oder ein Antrag zu Unrecht abgelehnt wurde (vgl. Lenze 2013: 765f.; Deutscher Verein 2015: 36). Diese Regelung gibt den Rahmen für den Ermessensspielraum vor, den die kommunalen Leistungsträger vor Ort füllen können (vgl. *Empfehlung 14*). Eine Fallstudien-Kommune nutzt diesen Spielraum offensiv. Die Befragten stellten sich auf den Standpunkt, dass man keinem Kind verweigern wolle, was ihm zusteht. Erstattungen an Leistungsberechtigte werden deshalb großzügig praktiziert. In mehreren Kommunen wird die bestehende Mitgliedschaft in einem Verein als Begründung für die Möglichkeit einer Erstattung angeführt. Für die erfolgte Zahlung an den Verein ist hierfür durch die Leistungsberechtigten ein Kostennachweis zu erbringen. Darüber hinaus wird von Erstattungen bei *eintägigen Ausflügen* und *mehrtägigen Fahrten* berichtet. In einer Fallstudien-Kommune hatte die explizite Regelung der Bedingungen für eine berechtigte Selbsthilfe dagegen einen gegenteiligen Effekt: In der betreffenden Kommune war die Erstattung an Leistungsberechtigte vor August 2013 gängige Praxis gewesen. Aufgrund der in § 30 SGB II getroffenen Eingrenzung der Bedingungen einer Erstattung wurde diese Praxis inzwischen fast vollständig aufgegeben.

Verfahren der Abrechnung

Bei den Verfahren der Abrechnung der BuT-Leistungen ist einerseits zwischen Einzelabrechnungen und Sammelabrechnungen und andererseits zwischen pauschalen und Spitz-Abrechnungen zu unterscheiden. Im Falle von Direktzahlungsverfahren kann eine gesonderte Rechnungstellung durch den Anbieter ganz entfallen. In diesem Fall überweist die Leistungsstelle die Kosten ohne einen zusätzlichen Abrechnungsschritt für den Anbieter direkt auf dessen Konto. *Einzelabrechnungen* sind mit einer Einzelprüfung, mit Einzelverbuchungen sowie in der Regel mit Einzelauszahlungen verbunden. Grundsätzlich kann jedoch auch eine Sammlung von Einzelrechnungen zur Überweisung in einer Summe führen. Im Falle von *Sammelabrechnungen* handelt es sich um eine Gesamtrechnung mit Einzelnachweisen: Die gesammelte Abrechnung für mehrere Kinder/Jugendliche oder für dasselbe Kind über einen längeren Zeitraum geht aber auch hier grundsätzlich mit einer Einzelfallprüfung einher. Hierfür muss auf der Sammelliste für jedes Kind eine Reihe von Angaben gemacht werden. Die Auszahlung der Kosten an den Leistungsanbieter erfolgt grundsätzlich als Sammelauszahlung.

In konkludenten Antragsverfahren kann mit dem Eintrag in eine Sammelliste beim Anbieter gleichzeitig der Antrag auf die betreffende BuT-Leistung gestellt sein. Die Antragstellung erfolgt durch den gegenüber dem Leistungsanbieter artikulierten Willen der leistungsberechtigten Person, das betreffende Angebot in Anspruch zu nehmen. Die Kenntnisnahme durch den Leistungsträger erfolgt durch die Sammelliste, die der Anbieter der Leistungsstelle zur Abrechnung vorlegt. Dieser prüft die Leistungsberechtigung der einzelnen Kinder und Jugendlichen und zahlt die Kosten gesammelt an den Anbieter aus. Aus der Perspektive der Leistungsstellen unterscheiden sich Sammelabrechnungsverfahren darin, ob eine Einzelverbuchung der Leistungen in jede Personenakte stattfindet oder ob die Leistungserbringung in anderer Form prüfsicher dokumentiert wird. Sammellisten mit Spitzabrechnung in jedem aufgelisteten Einzelfall können gegenüber Einzelabrechnungen eine Verwaltungsvereinfachung sowohl für die Leistungsstelle als auch für den Leistungsanbieter bedeuten. Beide Varianten gehen aber mit einer Rechnungstellung durch den Anbieter einher. Einen wesentlich geringeren Aufwand im Vergleich zu beiden Verfahren erzeugt dagegen die pauschale Abrechnung, da mit ihr eine Rechnungstellung in der Regel vollständig entfällt.

Nach § 29 Absatz 1 Satz 4 SGB II können die kommunalen Leistungsträger mit den Anbietern pauschal abrechnen. Ausdrückliche Intention dieser Regelung war eine Verringerung der Bürokratiekosten (vgl. BT-Drucksache 17/3404: 110). Die Möglichkeit der pauschalen Abrechnung besteht ausschließlich bei Direktzahlungsverfahren.

In den Fallstudien-Kommunen findet sich eine pauschale Abrechnung von BuT-Leistungen bei der *Mittagsverpflegung* und bei der *Lernförderung*. In beiden Leistungsarten wird nach einem festgelegten Kostensatz je Kind bzw. Jugendlichen und Zeitraum die bewilligte Leistung ohne weitere Nachweise an den Anbieter überwiesen. Das reduziert den Verwaltungsaufwand für die Anbieter ebenso wie für die Leistungsstelle, weil nicht mehr individuell überprüft wird, wie viele Mittagessen ein Kind in Anspruch

genommen hat oder an wie vielen Unterrichtseinheiten es teilgenommen hat. Eine Sachbearbeitung schildert, dass sie bei Einzel- oder Sammelabrechnungen den „Fall in der Regel zweimal im Monat in der Hand [habe], weil dann unterschiedlich auch die Rechnungen kommen und dann wird die Akte auch schön dick, weil man dann die Buchungsprotokolle da drin hat und das ist falsch. Da ist die Pauschale schon angenehmer.“ Einige Befragte kritisieren dieses Verfahren allerdings deshalb, weil damit eine Überzahlung von Anbietern stattfinden kann. Eine Fallstudien-Kommune begründete damit, dass die Möglichkeit einer pauschalen Abrechnung inzwischen wieder abgeschafft wurde. Zum Teil findet eine Pauschalierung ausdrücklich nur bei städtischen/kreiseigenen oder gemeinnützigen Anbietern statt, die kein Gewinninteresse haben. Überzahlte Beiträge werden hier durch die Leistungsstelle beispielsweise mit dem nachfolgenden Schuljahr oder Bewilligungszeitraum verrechnet.

In den untersuchten Fallstudien-Kommunen bestehen vielfach in derselben Leistungsart verschiedene Abrechnungsverfahren nebeneinander (z.B. Einzel- *und* Sammelabrechnungen, pauschale Abrechnungsverfahren für ausgewählte Anbieter). Häufig wurde das ausdrücklich damit begründet, dass Anbieter sich für das Verfahren entscheiden können sollten, das für sie am einfachsten ist. Bei der Zuordnung der Fallstudien-Kommunen zu den Verfahrenstypen wurde so vorgegangen, dass die Kommune in solchen Fällen der mutmaßlich niedriger-schwelligeren Variante zugeordnet wurde. So wurde eine Kommune insgesamt der Ausprägung ‚Sammelabrechnung‘ zugeordnet, wenn in der betreffenden Leistungsart zumindest *auch* Sammelabrechnungen praktiziert werden. Das schließt aber nicht aus, dass Anbieter sich im Einzelfall bewusst für eine Einzelabrechnung entschieden haben können, weil das besser mit ihren eigenen Abrechnungsverfahren harmoniert (vgl. Kap. III.3).

In 10 der 29 Fallstudien-Kommunen finden sich in allen Leistungsarten außer *der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* ausschließlich Einzelabrechnungen (vgl. *Tabelle IV.2-9*). Die *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* wurde hier ausgenommen, da durchweg alle Fallstudien-Kommunen hier Sammelabrechnungen oder pauschale Abrechnungen vorsehen. Sammelabrechnungen bei mindestens einer Leistungsart über die *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* hinaus finden sich in 16 der untersuchten Fallstudien-Kommunen. Mit Blick auf die einzelnen Leistungsarten zeigt sich, dass bei der *soziokulturellen Teilhabe*, *eintägigen Ausflügen* und *mehrtägigen Fahrten* häufiger eine Einzelabrechnung erforderlich ist: In diesen Leistungsarten kann jeweils in mehr als einem Drittel der Fallstudien-Kommunen ausschließlich einzeln abgerechnet werden, nur in zwölf Fallstudien-Kommunen sind auch Sammelabrechnungen möglich. Bei der *Lernförderung* kann in mehr als der Hälfte der Fallstudien-Kommunen ausschließlich einzeln abgerechnet werden, in einem guten Drittel auch mit Sammelabrechnungen. Vier Fallstudien-Kommunen lassen im Bereich der *Lernförderung* eine pauschale Abrechnung zu. Bei der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* finden sich in jeweils der Hälfte der Fälle eine Sammelabrechnung und eine pauschale Abrechnung. Schließlich muss in sieben Fallstudien-Kommunen mit Direktzahlungsverfahren für die Mehrzahl der Leistungsarten keine Rechnung durch den Anbieter gestellt werden. Die

Abrechnung erfolgt durch Überweisung der vereinbarten Kosten auf das Konto des Anbieters durch die Leistungsstelle.⁵⁷

In drei Fallstudien-Kommunen wurden onlinebasierte Kartensysteme eingesetzt. In zwei dieser Fälle können die Leistungsberechtigten ein virtuelles Guthaben auf der Karte bei einem Anbieter ihrer Wahl einsetzen. Im dritten Fall ist bei der Antragstellung ein konkretes Angebot zu benennen. Dem betreffenden Anbieter werden die Kartennummer und das Geburtsdatum des Kindes mitgeteilt. Die Leistungsstelle bucht dann das Guthaben auf die Karte, das vom Anbieter abgerufen werden kann. Zwar könnten die Leistungsberechtigten auch noch nach Buchung des Guthabens auf der Karte zu einem anderen Anbieter gehen. Diese Gutscheinfunktion der Karte wird jedoch praktisch nicht genutzt. Grundsätzlich ermöglichen aber beide Kartensysteme eine Kombination von Gutschein- und Direktzahlungsverfahren. Bei der Nutzung von Kartensystemen als Gutscheine ergibt sich für die Leistungsstelle ein zusätzlicher Aufwand dadurch, dass für die Teilnahme am Verfahren zwingend eine Registrierung der Anbieter zur Nutzung des Kartensystems notwendig ist. Darüber hinaus bedeutet das Kartensystem aber eine Verfahrensvereinfachung für die Leistungsstelle, da die Abrechnung mit den Anbietern an den das Kartensystem betreibenden Dienstleister ausgelagert ist. Die Abrechnung aller in einem Zeitraum über die Karte gebuchten Aufwendungen erfolgt zentralisiert als monatliche Abrechnung zwischen dem Karten-Dienstleister und der Leistungsstelle. Die Leistungsstelle prüft die einzelnen Zahlungsposten und überweist anschließend die Gesamtsumme an den Kartenanbieter. Dieser wiederum überweist das Geld an die einzelnen BuT-Leistungsanbieter. Bei der Abrechnung der BuT-Leistungen tritt damit im Verhältnis zwischen Leistungsstellen und Anbietern der Betreiber des Kartensystems als externer Dienstleister auf. Dennoch ist auch in diesem Verfahren eine Einzelprüfung der in Rechnung gestellten Einzelleistungen durch die Leistungsstelle notwendig, um etwa zu prüfen, ob Leistungen abgerechnet wurden, die nicht abrechenbar sind.

Antragstellung, Leistungsgewährung und Abrechnung: Kombinationen der Verfahren

Mit Blick auf die Kombination von Antragsverfahren und der Form der Leistungsgewährung zeigt sich, dass elf der Fallstudien-Kommunen ausschließlich Einzelanträge und ein Direktzahlungsverfahren einsetzen. Gutscheinverfahren finden sich dagegen nur in sechs der Fallstudien-Kommunen mit Einzelanträgen. Bezieht man das Abrechnungsverfahren in die Betrachtung ein, so zeigt sich, dass Direktzahlungsverfahren häufiger mit Einzelabrechnungen in allen Leistungsarten (außer der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung*) verbunden sind, während sich Sammelabrechnungen häufiger im Zusammenhang mit Gutscheinverfahren finden. Ein Teil der Fallstudien-Kommunen scheint daher eine wesentliche Vereinfachung, die Direktzahlungsverfahren gegenüber Gutscheinen bieten, gar nicht zu nutzen, weil sie trotzdem in der Mehrzahl der Leis-

⁵⁷ Zu berücksichtigen sind dabei wiederum einige doppelte Zuordnungen von Fallstudien-Kommunen aufgrund von Veränderungen im Zeitverlauf und Unterschieden zwischen verschiedenen Leistungsstellen.

tungsarten eine Einzelabrechnung praktizieren. Nur in fünf Fallstudien-Kommunen mit der Kombination von Einzelantrag und Direktzahlungsverfahren ist bei der Abrechnung für die Mehrzahl der Leistungsarten keine gesonderte Rechnungsstellung durch den Anbieter notwendig. Dagegen nutzt die Mehrzahl der Fallstudien-Kommunen mit Gutscheilverfahren immerhin die Möglichkeit, die Gutscheine gesammelt abzurechnen. Das kann sowohl für die Leistungsstellen als auch für die Anbieter als Verfahrensvereinfachung verstanden werden. Mit Blick auf die einzelnen Leistungsarten zeigt sich allerdings, dass Gutscheine im Zusammenhang mit Einzelanträgen vor allem bei der *soziokulturellen Teilhabe* zum Einsatz kommen. Im Falle der anderen Leistungsarten dominieren dagegen Direktzahlungsverfahren.

Unter den insgesamt 13 Fallstudien-Kommunen, die für mindestens eine Leistungsart einen Globalantrag einsetzen, sind sechs Fälle, in denen der Globalantrag von den Leistungsberechtigten vor der Bewilligung durch weitere Nachweisformulare konkretisiert werden muss. Diese Nachweisformulare beinhalteten Angaben zum konkreten Angebot, das damit zum Zeitpunkt der Konkretisierung der dem Grunde nach beantragten BuT-Leistung bereits bekannt sein muss. Entsprechend kommt hier in allen Fällen ein Direktzahlungsverfahren in allen Leistungsarten zum Einsatz. In vier dieser Fälle erfolgt die Abrechnung in allen Leistungsarten außer der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* über Einzelabrechnungen. Nur in zwei Fällen erfolgt die Direktzahlung an den Anbieter ohne eine gesonderte Rechnungsstellung. In sieben der Fallstudien-Kommunen mit Globalantrag wird dieser dagegen in mindestens einer Leistungsart konkludent in der Schule, der Kindertagesstätte oder bei einem anderen Anbieter konkretisiert. Eine solche konkludente Konkretisierung des Globalantrags fand dabei entweder über Gutscheine oder durch die Vorlage eines anderweitigen Berechtigungsnachweises beim Leistungsanbieter statt. In durchweg allen Fallstudien-Kommunen, in denen eine konkludente Konkretisierung eines Globalantrags stattfindet, sind zugleich Sammelabrechnungen möglich. Eine Ausnahme bildet die *Lernförderung*: Hier muss der Globalantrag in der absoluten Mehrzahl der Fälle durch Einzelnachweise vor der Bewilligung konkretisiert werden. Überwiegend erfolgt die Abrechnung dabei wiederum über Einzelabrechnungen. In jeweils drei Fallstudien-Kommunen sind allerdings auch Sammelabrechnungen oder eine pauschale Abrechnung im Direktzahlungsverfahren möglich. Eine konkludente Konkretisierung des Globalantrags findet sich bei der *Lernförderung* nur in einem einzigen Fall, in dem diese BuT-Leistung über die Schulen organisiert ist.

Konkludente Antragsverfahren in mindestens einer Leistungsart finden sich lediglich in drei Fallstudien-Kommunen. In einem Fall muss bei der konkludenten Antragstellung lediglich ein Berechtigungsnachweis vorgelegt werden. Da das bei einem beliebigen Anbieter erfolgen kann, wurde diese Fallstudien-Kommune dem Typus des Gutscheilverfahrens zugeordnet. Dagegen finden sich in den beiden anderen Fallstudien-Kommunen mit konkludenten Verfahren ausschließlich Direktzahlungsverfahren. In allen drei Fallstudien-Kommunen sind Sammelabrechnungen möglich bzw. in Form von Sammel Listen als Teil des konkludenten Antragsverfahrens obligatorisch. Die

Kombination von konkludenten Antragsverfahren mit Einzelabrechnungen in allen Leistungsarten kommt in den 29 Fallstudien-Kommunen dagegen nicht vor. In zwei Fallstudien-Kommunen ist eine konkludente Antragstellung auch bei der *Lernförderung* möglich, da diese vollständig über die Schulen organisiert ist. Eine konkludente Antragstellung bei der *soziokulturellen Teilhabe* findet sich dagegen nur in einer einzigen Fallstudien-Kommune. Dort beantragen Leistungsberechtigte die Leistungen zur *soziokulturellen Teilhabe* durch Vorlage eines Berechtigungsnachweises beim Anbieter. Dieser rechnet die Kosten über eine Sammelliste mit der Leistungsstelle ab. In einer der drei Fallstudien-Kommunen mit konkludenten Antragsverfahren in mindestens einer Leistungsart beschränkt sich dieses Verfahren auf die *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* (vgl. *Empfehlung 15*) und die *Schülerbeförderung*, die über die Schule beantragt werden.

Konkludente Antragsverfahren vermeiden auch aus Sicht der Leistungsstellen einige Verfahrensprobleme, die in anderen Verfahren auftreten. Sie setzen jedoch zum einen voraus, dass die Teilnahme der Leistungsanbieter daran verbindlich geregelt ist (z.B. über Weisungen an die Schulen auf Landesebene und Verträge mit Dachverbänden von Anbietern). Zum anderen entsteht den Leistungsanbietern durch die Teilnahme zusätzlicher Verwaltungsaufwand, der gegebenenfalls durch die originär zuständigen Leistungsstellen finanziell kompensiert werden muss. Grundsätzlich geraten konkludente Antragsverfahren an ihre Grenzen, wo neben dem Grundleistungsbezug weitere Anspruchsberechtigungen zu klären sind. Dies betrifft etwa besondere Bewilligungskriterien bei *Lernförderung* oder *Schülerbeförderung*. Eine Lösung hierfür kann die Abwicklung einzelner BuT-Leistungen über die Schulen sein (vgl. *Empfehlung 10*). Schließlich stellt sich aber auch die Frage, wie ohne eine formale Antragstellung potenziell Berechtigte, die bisher noch keine Sozialleistungen beziehen, ihre Ansprüche auf BuT-Leistungen geltend machen können. So wird die Unschärfe zwischen leistungsberechtigten und nicht-leistungsberechtigten Förderfällen in konkludenten Antragsverfahren zum Teil dadurch kompensiert, dass die betreffenden Kommunen freiwillige Mittel einsetzen, die im Falle fehlender Leistungsberechtigung greifen. Schließlich dürfte eine durchgängig konkludente Umsetzung des Antragsverfahrens für alle BuT-Leistungen in vielen Kommunen auf rechtliche, finanzielle und organisatorische Hindernisse stoßen, die zum Teil nicht auf kommunaler Ebene lösbar sind.

Mit Blick auf die Kombination der Form der Leistungsgewährung mit den Verfahren der Abrechnung zeigen die Befunde schließlich, dass Sammelabrechnungen fast ausschließlich mit Gutscheilverfahren oder konkludenter Abrechnung verbunden sind, während umgekehrt Einzelabrechnungen fast ausschließlich mit Direktzahlungen einhergehen. Zugleich bleiben aber die Fälle, in denen keine Rechnungstellung durch den Anbieter notwendig ist, auf Direktzahlungsverfahren und Erstattungen an die Leistungsberechtigten beschränkt.

Verfahrensgestaltung beeinflusst Verfahrensaufwand

Jede Bearbeitung, Prüfung und Bescheidung eines Antrags sowie die damit verbundene Abrechnung erzeugt Verfahrensaufwand. Mit Blick auf die BuT-Leistungen insgesamt wurde dieser Aufwand allgemein und insbesondere mit Blick auf die Höhe der Erstattungsbeträge von allen Verfahrensbeteiligten zum Teil als unverhältnismäßig hoch kritisiert.

Insbesondere *für eintägige Ausflüge* wurde das Verhältnis zwischen den im Einzelfall zu gewährenden Kosten und dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand von den befragten Leistungsträgern insgesamt als inadäquat bemängelt (vgl. *Empfehlung 19*). 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. Allerdings macht es für die Summe des Verfahrensaufwandes und für die Verteilung dieses Aufwandes zwischen Leistungsberechtigten, Leistungsstellen und Anbietern einen deutlichen Unterschied, ob für jeden einzelnen Ausflug eines Schuljahres für jedes Kind ein Einzelantrag gestellt, bearbeitet und dieser auch einzeln abgerechnet, in den individuellen Fallakten dokumentiert und einzeln ausgezahlt werden muss, ob ein von den Leistungsberechtigten gestellter Globalantrag durch die Anbieter mittels Sammelabrechnungen nachträglicher konkretisiert werden kann, ob Anträge konkludent gestellt werden können oder ob Sammelabrechnungen für jedes Kind über mehrere Ausflüge oder für alle Kinder einer Klasse bzw. Gruppe möglich sind. Einige Kommunen regten an, dass die Abwicklung dieser BuT-Leistung über Fördervereine erfolgen solle, um ihren eigenen Aufwand als Leistungsstellen zu reduzieren. Darüber hinaus erscheint es sowohl für Leistungsberechtigte als auch für Leistungsstellen und Anbieter eine naheliegende Vereinfachung, eine Pauschalierung der Leistung vorzunehmen, sodass die Antragstellung vereinfacht und die Sammlung der Belege erspart wird (vgl. Abschnitt IV.4.2). Dagegen wurde aber auch argumentiert, dass die Ausflüge in unterschiedlichen Regionen und innerhalb einer Region auch in unterschiedlichen Schultypen unterschiedlich häufig stattfänden und unterschiedlich teuer wären. Eine Sicherung gleich verteilter Teilhabechancen wäre bei einer Pauschalierung so nur schwer möglich, weil es ja jeweils um Teilhabe an der Aktivität der konkreten Gruppe gehe.

Bei den *mehrtägigen Fahrten* gaben in der flächendeckenden Online-Erhebung aller bundesweiten Kommunen nur 23 Prozent Probleme im Verwaltungsablauf an (vgl. *Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 114f.*). Von den 29 Fallstudien-Kommunen benannte dagegen fast die Hälfte Schwierigkeiten bei der Bearbeitung der Anträge und deren Abrechnung. So müssten häufig fehlende Informationen zu den geplanten Aktivitäten, Bestätigungen der Schulen, Hinweise zur gewünschten Zahlungsweise und Kontaktdaten 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 Zahlungsan-

weisung 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 Antragstellung berichtet (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 167f.). Zugleich schätzte ein Großteil der Leistungsstellen die Antragsbearbeitung im Bereich der *mehrtägigen Fahrten* als vergleichsweise unproblematisch ein. Der Prüfaufwand sei gering, da die Leistung in der Regel nicht an besondere Voraussetzungen geknüpft sei.

Bei der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* wurde von den Leistungsstellen insbesondere der hohe Zeitaufwand für die Einzelprüfung und Einzelverbuchung der Abrechnungen kritisiert. Selbst wenn Essensanbieter Sammelabrechnungen vorlegen, sei in der Regel immer noch jeder Einzelfall zu prüfen und zu dokumentieren, bevor dann abschließend eine Sammelzahlung angewiesen werden könne. Insbesondere, wenn bei integrierter BuT-Leistungssachbearbeitung alle Mitarbeiter/innen die Abrechnung für ihre jeweiligen Fälle im Umlaufverfahren prüfen, dauere dies lange und führe dazu, dass die Auszahlung oft erst spät erfolge. Einzelne Fallstudien-Kommunen entschieden deshalb, die Prüfung, Dokumentation und Zahlbarmachung der Abrechnungen für das Mittagessen im Backoffice oder in konzentrierten BuT-Stellen zu bündeln und so die integrierte Leistungssachbearbeitung von diesen Aufgaben zu entlasten. In dieser spezialisierten Aufgabenerledigung werden Sammelabrechnungen teilweise zwar auch auf die Leistungsberechtigung der Einzelfälle hin geprüft, die Ergebnisse dieser Prüfung aber nicht in den individuellen Fallakten sondern in anbieterbezogenen Akten prüfsicher dokumentiert, was den Aufwand im Backoffice wesentlich erleichtert und die Dauer zwischen Abrechnung und Auszahlung der Kosten wesentlich verkürzt.

Bei der *BuT-Lernförderung* ist der Aufwand für die Leistungsstellen unter anderem davon abhängig, in welchem Umfang bei der Antragstellung weitere Nachweise erbracht werden müssen, inwieweit eine Prüfung der Erforderlichkeit ergänzender *Lernförderung* nach sozialrechtlichen Kriterien durch die Leistungsstelle stattfindet, ob bei der Antragstellung gegebenenfalls Rückfragen an die Lehrkräfte erfolgen und wie das Verfahren der Abrechnung organisiert ist.

Bei den *Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe* liegt ein relevanter Teil der Verfahrensaufwände bei den Anbietern (vgl. *Abschnitt IV.3*), die einerseits Anmeldungen, Mitgliedschaften und finanzielle Aufwendungen für ihre Dienstleistungen nachweisen müssen, damit die Einzelanträge der Leistungsberechtigten überhaupt bearbeitet werden. Andererseits übernehmen die Anbieter im Falle konkludenter Antragsverfahren eine Scharnierfunktion, indem sie mit ihren Sammelabrechnungen zugunsten einer Entlastung der Leistungsberechtigten und in kleinerem Ausmaß auch der Leistungsstellen einen erhöhten relativen Anteil am Verfahrensaufwand tragen. Da der Verfahrensaufwand bei konkludenten Verfahren insgesamt geringer ist als bei Einzelanträgen mit Einzelabrechnungen, fällt dies materiell nicht besonders ins Gewicht. Allerdings hängt hier die Inanspruchnahme der Leistungen wesentlich an der Bereitschaft der Anbieter, das konkludente Verfahren konsequent anzuwenden und dazu einen höhe-

ren Teil des Informations- und Beratungsaufwandes gegenüber den Leistungsberechtigten zu übernehmen.

Neben den auch materiell bezifferbaren Verfahrensaufwänden (vgl. *Abschnitt III.3*) entscheiden verschiedene Verfahrensaspekte über die Inanspruchnahme. Die Befragungen der Leistungsstellen sowie der Anbieter (vgl. *Abschnitt IV.3*) und der Leistungsberechtigten (vgl. *Abschnitt IV.4*) ergeben hier in der Tendenz ein ähnliches Bild: Neben einer adressatengerechten Information und Unterstützung bei der Antragstellung, werden transparente Antragsverfahren mit möglichst niedrigen Zugangshürden, Verfahrenssicherheit und möglichst stigmatisierungsfreie Bedingungen als förderliche Bedingungen bei der Beantragung und Nutzung der Leistung eingeschätzt (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 79).

Wie bereits weiter oben erläutert wurde das Antragserfordernis als solches von Leistungsstellen, Leistungsberechtigten, Leistungsanbietern und beratenden Dritten vielfach als ein grundsätzliches Hemmnis für die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen benannt. Auf Seiten der Leistungsberechtigten ist mit dem Antragserfordernis eine Vielzahl potenzieller Hürden verknüpft: Zum Teil kennen sie die Verfahrensanforderungen nicht ausreichend (vgl. *Empfehlung 7*). Dieses Problem wird durch abweichende Verfahren, Formulare und Regeln in verschiedenen Rechtskreisen verschärft (vgl. *Empfehlung 9*). Einige fühlen sich von dem zusätzlichen Antrag überfordert. Einige versäumen Fristen, weil sie erforderliche Unterlagen nicht rechtzeitig beibringen oder weil sie Wege und Aufwände scheuen. Einige wollen sich nicht als Leistungsbezieher/innen offenbaren (vgl. *Abschnitt IV.4*). Eine zusätzliche Hürde entsteht, wenn bei der Antragstellung weitere Nachweise vorgelegt werden müssen (vgl. *Abschnitt IV.4.4, Empfehlung 11*).

Da zwar das Antragserfordernis, nicht aber die genaue Form der Antragstellung festgelegt wurde, besteht ein kommunaler Gestaltungsspielraum, der in den untersuchten Fallstudien-Kommunen mehr oder weniger intensiv genutzt wird, um durch niedrigschwellige Antragsverfahren auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen hinzuwirken. Das Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Antragstellung ist dabei ein Kriterium, das die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen wesentlich beeinflusst (vgl. *Abschnitt IV.4.2*). Je einfacher die Antragstellung, desto wahrscheinlicher ist es, dass Leistungsberechtigte ihren Anspruch auf BuT-Leistungen geltend machen. Verfahrensrissen wie kurze Bewilligungszeiträume (vgl. *Empfehlung 12*), uneinheitliche Bewilligungszeiträume in verschiedenen Rechtskreisen (vgl. *Empfehlung 13*), lange Bearbeitungsdauern, fehlende Ansprechpartner für den Fall von Nachfragen und eine intensive Einbindung von Eltern und Kindern in den Datenaustausch zwischen Leistungsstellen und Anbietern wirken aus Sicht der Leistungsberechtigten als Kostenfaktoren und erschweren damit die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen. Demgegenüber ließen sich Aufwände wie Unsicherheiten für Leistungsberechtigte reduzieren, wenn die grundsätzliche Leistungsberechtigung für BuT-Leistungen bereits durch den Bezug der anspruchsauslösenden Sozialleistungen dem Grunde nach hergestellt wäre. Darüber hinaus werden in den Fallstudien-Kommunen zum Teil eine konkludente Antragstellung

in der Schule oder eine konkludente Konkretisierung eines Globalantrags durch Anbieter oder Schulen und Kitas als fördernde Faktoren der Inanspruchnahme aufgefasst, da diese die Hürden einer schriftlichen Antragstellung weitgehend vermeiden (vgl. *Empfehlung 10*).

Trotz häufiger 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 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 diese Haushalte gezielt auf die Möglichkeit der Antragstellung anzusprechen (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 175). Manchen Leistungsstellen selbst scheint die Möglichkeit der Antragstellung durch diese Personengruppe kaum präsent zu sein, teilweise werden gegenüber potenziellen Leistungsberechtigten oder Dritten sogar falsche Auskünfte über das Erfordernis des Sozialleistungsbezugs als Bedingung der Antragstellung erteilt. Vielfach entstand in den Fallstudien-Kommunen der Eindruck, dass die Leistungsstellen selbst den hohen Aufwand scheuen, der mit einer solchen Antragstellung verbunden ist. Verstärkte Hinwirkungsaktivitäten im Hinblick auf diese Zielgruppe könnten potenziell dazu beitragen, die Inanspruchnahme zu erhöhen und zugleich den Kreis der Anspruchsberechtigten auf die im Kontext von Klassenfahrten häufig erwähnten Geringverdienenden auszuweiten. Alle Informationen über BuT-Leistungen, die über Sozialämter, Jobcenter, Wohngeldstellen und Familienkasse verbreitet werden, erreichen diese Zielgruppe nicht, weil bzw. solange sie keine dieser Sozialleistungen beziehen. Die in den Leistungsstellen tätigen Fachkräfte sollten aber auf Anfrage in der Lage sein, entsprechend zu beraten.

Die Kostenerstattung an Leistungsberechtigte ist mit den zum August 2013 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen als Sonderfall der „berechtigten Selbsthilfe“ in § 30 SGB II bzw. § 34b SGB XII im Einzelfall gesetzlich geregelt. Die 29 Fallstudien-Kommunen unterschieden sich allerdings darin, inwieweit und in welchen Fällen Erstattungen an Leistungsberechtigte als möglich erachtet bzw. tatsächlich angewandt wurden. Mehrere Leistungsstellen berichteten über Anfragen von Eltern nach Möglichkeiten der zweckgebundenen Vorauszahlung oder der Erstattung 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 Wunsch der Leistungsberechtigten ohne besondere Voraussetzungen möglich (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 170). Dort wurde die Erstattung vorausgelegter Kosten an Eltern zwar nicht als Regelfall, aber als eine reguläre Form der Leistungsgewährung dargestellt, die unabhängig von der in § 30 SGB II definierten berechtigten Selbsthilfe der Antragstellenden zum Einsatz kam, wenn Antragstellende dies so wünschten:

„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. In einer Fallstudien-Kommune führte die Konkretisierung der Bedingungen für eine berechtigte Selbsthilfe in § 30 SGB II aber auch dazu, dass die zuvor ausgeübte Praxis der umfangreichen Rückerstattung an Leistungsberechtigte aufgegeben wurde. Vor dem Hintergrund dieser Befunde erscheint es sinnvoll, im Interesse einer einfachen Leistungserbringung, die zweckgebundene Geldleistung in Form einer Kostenerstattung an die Leistungsberechtigten als gleichberechtigtes Regelverfahren für alle Leistungsarten zuzulassen und die Entscheidung über deren Anwendung bei den Leistungsträgern zu belassen. Wie Gutscheine und Direktzahlung wahrt auch diese Art der Leistungserbringung die vom Gesetzgeber gewollte Zweckbindung und die Leistungsbemessung nach tatsächlich entstandenem Aufwand, ist aber mit geringerem Aufwand für die Beteiligten und geringeren Ausgrenzungsrisiken für die betreffenden Kinder und Jugendlichen verbunden (vgl. Empfehlung 14).

IV.2.5 Information und Hinwirkung

In aller Kürze

- Die BuT-Leistungsstellen sehen sich grundsätzlich für alle Rechtskreise dem spezifischen Hinwirkungsgebot für BuT-Leistungen (SGB II) verpflichtet.
- Insgesamt ein Drittel der Fallstudien-Kommunen zeichnet sich dadurch aus, dass sie das BuT-spezifische Hinwirkungsgebot systematisch verankert haben und entsprechende Aktivitäten zur Beratung und Information der Leistungsberechtigten und zur Einbindung Dritter umsetzen. Diese Kommunen zeigen auch im Bereich der Antragsbearbeitung sowie der Bewilligung weites Ermessen im Sinne einer Förderung der Inanspruchnahme.
- In ca. einem Viertel aller Fallstudien-Kommunen ist erkennbar, dass tatsächlich eine besonders intensive Hinwirkung durch Information und Beratung des Großteils der Leistungsberechtigten erfolgt – durch Vorhalten eines Informations- und Beratungsangebots, pro-aktive Ansprache, umfassende Beratung und Unterstützung vor und bei der Antragstellung. In den anderen Kommunen findet dies nur partiell statt.
- Mehr als ein Drittel der Fallstudien-Kommunen zeichnen sich durch über Arbeitskontakte hinausgehende proaktive, gezielte und fortlaufende Hinwirkungsaktivitäten aus, um unterstützende Dritte in die Lage zu versetzen, BuT-Leistungen zu bewerben und die Antragstellung zu unterstützen, und um Anbieter aktiv in die Gestaltung der Leistungserbringung einzubeziehen. In vielen anderen Kommunen fanden solche Aktivitäten vor allem zu Beginn statt.
- Für den Rechtskreis des SGB II hat es sich als sinnvoll erwiesen, einen spezifischen Beratungsauftrag für die Eingangszone zu formulieren.

- Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Bildungs- und Teilhabeleistungen Bedarfe des soziokulturellen Existenzminimums decken sollen, ist es kritisch zu bewerten, dass die Umsetzung des Hinwirkungsgebotes teilweise von der Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen aus freiwilligen kommunalen Leistungen abhängt.
- Die Auswertung zeigt zudem großen Verbesserungsbedarf bei der Information über sogenannte ‚Sonderfälle‘, wie die Möglichkeit, auch ohne vorherigen Sozialleistungsbezug BuT-Leistungen beantragen zu können, und die Möglichkeit, im Bereich der *soziokulturellen Teilhabe* auch Sachaufwendungen beantragen zu können.

Für die Umsetzung des spezifischen Hinwirkungsgebots sind vor allem folgende Fragestellungen relevant:

- Wie gestalten die Leistungsstellen den Zugang der Leistungsberechtigten zu Leistungen durch Information und Beratung? Hierzu gehört auch die Verfügbarkeit von Informationsquellen. (I)
- Inwieweit werden unterstützende Dritte, Sozialleistungsstellen außerhalb der BuT-Leistungserbringung und Anbieter einbezogen und aktiv darin unterstützt, durch Beratung und Information selber auf die Inanspruchnahme hinzuwirken und den Zugang zu Angeboten zu ermöglichen? (II)

Hinwirkung durch interaktive Formen der Information und Beratung von Leistungsberechtigten (I)

Die Kommunen unterscheiden sich zunächst danach, welche Informations- und Beratungsinfrastruktur von Leistungsstellen vorgehalten wird und inwieweit sichergestellt ist, dass umfassend und hinwirkend informiert und beraten wird.

In Bezug auf „Hinwirkung durch Information und Beratung der Leistungsberechtigten“ zeichnen sich sieben Fallstudien-Kommunen in besonderer Weise dadurch aus, dass

- Leistungsträger interaktive Beratungsformate (siehe Glossar) für die Mehrheit der Leistungsberechtigten vorhalten und eine BuT-spezifische Information und Beratung sicherstellen,
- zugleich öffentlich (z.B. auf Flyern, auf der Homepage) ausgewiesen ist, welche Stellen / Ansprechpersonen für Beratung und Information erreichbar sind,
- zudem Leistungsberechtigte pro-aktiv auf BuT-Leistungen hingewiesen, umfassend zu allen Leistungsarten informiert und beraten werden und ggfls. Hilfestellung bei der Antragstellung erhalten.

In etwas mehr als der Hälfte (16) der Fallstudien-Kommunen werden für den Großteil der Leistungsberechtigten aus den Rechtskreisen SGB II und BKGG spezifische Stellen und Ansprechpersonen zu BuT-Leistungen ausgewiesen. In acht Fällen existiert ein solches Angebot nur für Rechtskreise außerhalb des SGB II, in den übrigen fünf Kom-

munen gibt es gar kein öffentlich zugängliches Informations- und Beratungsangebot. Vereinzelt wurden vormals bestehende telefonisch erreichbare BuT-Beratungsangebote auch eingestellt.

In sieben und damit ca. einem Viertel aller Fallstudien-Kommunen ist eine intensivere Hinwirkung durch Information und Beratung der Leistungsberechtigten deutlich erkennbar: Sie halten dabei nicht nur ein Informations- und Beratungsangebot für den Großteil der Leistungsberechtigten vor, sondern es findet auch eine pro-aktive Ansprache der Leistungsberechtigten statt. Zudem wird umfassende Beratung und Unterstützung bei der Antragstellung geleistet. Die proaktive Erstinformation wird teilweise durch die Leistungsstellen selber geleistet, teilweise durch unterstützende Dritte, z.B. Schulsozialarbeiter/innen, aber auch Sozialleistungsstellen, die nicht unmittelbar an der BuT-Leistungsbearbeitung beteiligt sind (vgl. Abschnitt „Hinwirkung über Dritte“).

In neun Fallstudien-Kommunen nehmen für den Bereich des SGB II die Eingangszonen die allgemeine Aufgabe der Erstinformation und Weiterleitung an die BuT-Sachbearbeitung wahr, was von vielen Akteuren als unzureichend beschrieben wird. In vier Fällen ist es jedoch sogar primäre und spezifische Aufgabe der Eingangszone zu beraten und Hilfestellung bei der Antragstellung zu leisten, womit vielfach positive Erfahrungen gemacht werden. Vor dem Hintergrund der Untersuchung erscheint es sinnvoll, den Beratungsauftrag der Jobcenter generell zu klären und v.a. in Bezug auf die Eingangszone zu spezialisieren. Auch in den anderen Rechtskreisen sollte sichergestellt werden, dass Information und Erstberatung zu BuT-Leistungen systematisch in die Leistungsprozesse integriert werden (vgl. *Empfehlung 5*)

Positiv hervorzuheben sind vor allem Informationsaktivitäten, bei denen die zuständigen Ansprechpersonen ‚den Schreibtisch verlassen‘, in der Öffentlichkeit sichtbar sind und so potenziell Leistungsberechtigte gezielt ansprechen und beraten können. So wurden in einer Stadt im Rahmen einer Beratungsoffensive BuT-Beraterinnen eingesetzt, die mit einem mobilen Präsentationsstand täglich in drei Anlaufstellen des Jobcenters im Stadtgebiet für alle Leistungsberechtigten präsent sind. Sie informieren, beraten, helfen beim Ausfüllen von Anträgen und nehmen diese entgegen. In einem Landkreis ist eine Mitarbeiterin für die gezielte Ansprache von unterstützenden Dritten, Anbietern und auch Leistungsberechtigten zuständig und besucht in diesem Rahmen u.a. Schulveranstaltungen. In einem anderen Landkreis besuchen BuT-Fachkräfte Informationsveranstaltungen für alleinerziehende Mütter im Bereich SGB II.

Sechs Fallstudien-Kommunen zeigen insgesamt kaum oder wenig Aktivitäten für eine „Hinwirkung durch Information und Beratung der Leistungsberechtigten“, z.B. weil keinerlei Ansprechperson oder Anlaufstelle für eine umfassende Beratung verfügbar ist oder neben Erstauskünften keine umfassende Beratung und Unterstützung angeboten wird.

Die übrigen 16 und damit die große Mehrheit der Fallstudien-Kommunen, wiesen in Bezug auf die Hinwirkung durch Information und Beratung der Leistungsberechtigten

keine eindeutige Ausprägung aus, z.B. weil entsprechende Angebote und Umsetzungsaktivitäten nur in einzelnen Rechtskreisen erkennbar sind.

In mehreren Fallstudien-Kommunen deutet sich an, dass potenzielle Leistungsberechtigte im Rahmen einer integrierten BuT-Sachbearbeitung nicht immer auf BuT-Leistungen aufmerksam gemacht werden oder über die Erstinformation hinaus keine Beratung und Unterstützung erhalten. Teilweise haben die Leistungsträger auf Defizite oder auch auf niedrige Inanspruchnahmequoten reagiert, um Erstinformation und Beratung zu verbessern. So wurde in einer Fallstudienkommune von der integrierten Leistungserbringung im Rechtskreis SGB II auf eine spezialisierte Leistungsbearbeitung umgestellt, wodurch sich die Beratung verbessert habe. Teilweise wurden interne Fachanweisungen entwickelt, die eine systematische Identifizierung und gezielte Ansprache potenziell Leistungsberechtigter vorsehen. Die Umsetzung gestaltet sich teilweise schwierig.

Auch in Kommunen mit einer spezialisierten Leistungserbringung wurden Strukturen und Organisation von Information und Beratung im Sinne einer stärkeren Hinwirkung verändert, so zum Beispiel im Zusammenhang mit der Einführung einer Bildungskarte.

Die Gestaltung und Umsetzung des Hinwirkungsauftrags geht teilweise mit unterschiedlichen von den Befragten geäußerten sozialpolitischen Handlungsorientierungen und Gerechtigkeitsnormen einher bzw. diese werden zur Begründung der lokalen Praxis herangezogen. So begründet eine Führungskraft die Grenzen der eigenen Hinwirkungsmöglichkeiten mit den Mitwirkungspflichten und damit dem Aspekt der Leistungsgerechtigkeit.

„Wir sehen unsere Aufgabe ein bisschen begrenzt. Also wir können nicht hingehen und den Leuten die Anträge in den Briefkasten werfen und ausgefüllt hinterher wieder abholen. Da müssen die Leute auch schon mitwirken. [...] Wir können jetzt nicht noch anfangen und die Leute an die Hand nehmen.“ (Führungskraft, Kreis 4)

In einem anderen Landkreis hingegen nehmen Sachbearbeiter/innen die schwere Erreichbarkeit von „bildungsfernen Haushalten“ als Aufgabe wahr und beziehen sich dabei auf den Aspekt der Chancengerechtigkeit.

„Die sind oft wesentlich höher motiviert als die einheimischen Kinder, aber die Eltern sind halt nicht in der Lage Und das ist eher das Problem, wo man vielleicht hinterhaken müsste: Wie erreiche ich die.“ (Fachkraft, Stadt 1)

Verfügbarkeit und Verbreitung von Informationen

Mit der Ausnahme von drei Fallstudien-Kommunen werden Grundinformationen zu BuT-Leistungen und *Downloadmöglichkeiten* von Anträgen im *Internet* zu Verfügung gestellt. Bei rechtskreisgetrennter Leistungserbringung sind in den meisten Fällen allerdings keine Informationen auf der Seite der Jobcenter hinterlegt. Anders als noch bei der bundesweiten Onlineerhebung (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014) haben mittlerweile die meisten Leistungsstellen – mit Ausnahme von sieben Fallstudien-Kommunen – *lokales Informationsmaterial* entwickelt. Nur in ca. der Hälfte der Fallstudien-Kommunen (14) kommt nach Angaben der Befragten Informationsmaterial in

mehreren Sprachen – zumeist vom BMAS – zum Einsatz, ausschließlich in den west-deutschen Kommunen. Ganz vereinzelt wurden Flyer auch in leichter Sprache entwickelt.

Die Auswertung der Fallstudien durch das Forschungsteam zeigt großen Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Information über den bedarfsauslösenden Charakter der Ansprüche, d.h. bezogen auf die Möglichkeit, auch ohne vorherigen Sozialleistungsbezug BuT-Leistungen beantragen zu können, sowie die seit August 2013 bestehende Möglichkeit, im Bereich der *soziokulturellen Teilhabe* auch Sachaufwendungen beantragen zu können. Hierauf weisen nur fünf Fallstudien-Kommunen auf Homepage oder Flyer hin. Nur in acht Fallstudien-Kommunen und damit weniger als einem Drittel der Fallstudien-Kommunen enthalten örtliche Informationsquellen Hinweise auf die mögliche Bedarfsauslösung durch BuT-Leistungen. Es sollte daher verstärkt darauf hingewirkt werden, dass geringverdienende Haushalte ohne Leistungsbezug in der Bewerbung der BuT-Leistungen gezielt mit angesprochen werden bzw. die entsprechende Information auch für unterstützenden Dritte und in den Sozialleistungsstellen verfügbar (vgl. *Empfehlung 4*).

In mindestens neun Fallstudien-Kommunen kamen pro-aktive schriftliche Informationsmaßnahmen zum Einsatz. Potenziell Leistungsberechtigte wurden von den Sozialleistungsstellen angeschrieben und mit Informationen und Antragsmaterial versehen. Vor allem im Bereich Wohngeld werden BuT-Informationen oder Antragsformulare zusammen mit Bewilligungsbescheiden versandt. In einem Landkreis wird von dreimaligen Anschreibaktionen von Wohngeldbeziehenden mit Kindern berichtet, die noch keine BuT-Leistungen beziehen. Auch einzelne Jobcenter berichten von gezielten Anschreibaktionen, mit denen sie z.B. auf niedrige Inanspruchnahmequoten reagiert haben. Als besondere Form der proaktiven Information der Leistungsberechtigten ist die automatische Versendung von Gutscheinen für Leistungen der *soziokulturellen Teilhabe* und das *gemeinschaftliche Mittagessen* in einem Landkreis anzuführen.

Hinwirkung über Dritte – Einbezug, Information und Ansprache von unterstützenden Dritten, Sozialleistungsstellen und Anbietern

Die Zusammenarbeit mit unterstützenden Dritten und Anbietern ist in der Praxis ein zentraler Aspekt des im SGB II formulierten spezifischen Hinwirkungsgebots. Sie geht über die allgemeinen Aufklärungspflichten von Sozialleistungsträgern insofern hinaus, als unterstützenden Dritten / Anbietern eine aktive Rolle in den Leistungsprozessen zukommt. Fallstudien-Kommunen unterscheiden sich danach,

- ob Dritte / Anbieter hinreichend informiert und befähigt werden, BuT-Leistungen sowie Angebote aktiv zu bewerben und die Antragstellung zu unterstützen,
- ob Anbieter so einbezogen werden, dass Angebote zugänglich gemacht werden und Kommunikationsmöglichkeiten über Verfahrensfragen bestehen.

Die genannten Aspekte – Ansprache und Einbezug Dritter in ihrer Beratungs- und / oder Anbieterfunktion – lassen sich in der Realität oft nicht voneinander trennen. Dritten und auch Sozialleistungsstellen wird in fast allen Fallstudien-Kommunen eine zentrale Funktion in der Bewerbung von BuT-Leistungen zugesprochen. Genannt werden vor allem Kindergärten und Schulen als Anbieter sowie Schulsozialarbeiter/innen.

Alle einbezogenen Fallstudien-Kommunen berichten über Aktivitäten zur Ansprache unterstützender Dritter und von Anbietern bzw. über anlassbezogene Kontakte, z.B. bei Abrechnungen. 12 Fallstudien-Kommunen zeichnen sich jedoch durch spezifische und systematische Hinwirkungsaktivitäten aus. Dies ist der Fall, wenn

- Leistungsstellen zielgruppen- und professionsspezifische Schulungen/ Veranstaltungen durchführen und gezielt Kontaktformate zu bestimmten Akteuren entwickelt haben (statt nur übergreifende Veranstaltungen anzubieten),
- die Leistungsstellen sich nicht auf passive und anlassbezogene Kontaktangebote beschränken („Nur wenn die uns anrufen, ansonsten nicht.“), sondern pro-aktiv auf Dritte zugehen, Kommunikationsangebote machen, über aktuelle Verfahren oder Änderungen informieren,
- und sie schließlich Hinwirkung als nicht abgeschlossene Aufgabe betrachten statt sich nach Aktivitäten in der Einführungsphase darauf zu verlassen, dass BuT-Leistungen „ein Selbstläufer“ geworden sind.

So sucht z.B. in einem Landkreis eine Vertreterin der Leistungsstelle regelmäßig Grundleistungsstellen, Gemeinden und Schulen auf, um anstehende Fragen zu klären, an BuT-Leistungen zu erinnern und entsprechende Materialien auszulegen. In mehreren Kommunen kontaktieren die Leistungsstellen Schulen / Schulsekretariate regelmäßig zu Beginn eines jeden Halbjahres, vereinzelt werden leistungsartenspezifische Austauschformate gepflegt oder auch Workshops durchgeführt (z.B. zu *Lernförderung*). In einem Landkreis gehen Mitarbeiter/innen des BuT-Teams gezielt auf Schulen zu, an denen aufgrund der Daten zur niedrigen Inanspruchnahme weiterer Informationsbedarf zu vermuten ist. Die BuT-Leistungsstelle eines anderen Landkreises hat bereits zweimal umfassende Schulungen für alle Wohngeldsachbearbeiter/innen durchgeführt.

In 17 Fallstudien-Kommunen sind Hinwirkungsaktivitäten in Bezug auf Dritte weniger intensiv, teilweise kaum erkennbar. Der Hinwirkungsauftrag bezogen auf Dritte bleibt oftmals unerfüllt. Vielfach fanden im Zuge der Einführung von BuT-Leistungen Aktivitäten statt, seitdem aber nicht mehr; teilweise erwarten Kommunen die Kontaktaufnahme durch Dritte, teilweise steht keine Ansprechperson zur Verfügung. Es erweist sich v.a. als problematisch, wenn Leistungsstellen, die selber keine intensive Informations- und Beratungsangebote vorhalten, sich in hohem Maße auf Beratung und Information durch Dritte verlassen, ohne dafür Sorge zu tragen, dass diese dazu in der Lage sind.

Die Umsetzung des Hinwirkungsauftrags zum Einbezug unterstützender Dritter und Anbieter gelingt offenbar vor allem in Fallstudien-Kommunen, die eine koordinierende

Funktion und explizite Aufgabenstellung für Informations- und Beratungsaktivitäten definiert haben (vgl. *Empfehlung 1*).

Zum verbindlichen Einbezug von Anbietern haben mehr als ein Drittel (8) der Fallstudien-Kommunen Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen, häufiger mit Sportvereinen, aber auch mit Lernförderanbietern, Schulen und Kitas, teilweise im Zusammenhang mit Kartensystemen. Damit einher geht eine Veröffentlichung von Anbieterlisten sowie in vielen Fällen die Ermöglichung einer Sammelabrechnung. Teilweise wurden Vereinbarungen mit Sportverbänden getroffen, die Gesamtabrechnungen vornehmen oder auch Öffentlichkeitsaktionen zu Bildungs- und Teilhabeleistungen mitgestalten. Hinwirkend sind solche Verfahren dann, wenn sie die Hürden für eine Teilnahme von Anbietern eher senken als heraufsetzen. In einzelnen Fallstudien-Kommunen wird das Verfahren zur Registrierung als Anbieter sowie zur Abrechnung als hochschwellig und ausschließend beschrieben – mit dem Ergebnis der Nichtteilnahme, wohingegen in anderen Kommunen eine Registrierung auf der Grundlage von Vereinbarungen mit Erleichterungen bei der Abrechnung verknüpft ist, ohne dass dadurch andere Anbieter per se ausgeschlossen wären. Es gibt Hinweise darauf, dass Anbieter, die im Bereich der Leistungen zur *soziokulturellen Teilhabe* Kooperationsvereinbarungen mit den Kommunen geschlossen haben, in den eigenen Informationsmedien auf BuT-Leistungen hinweisen (eigene Flyer, Hinweise auf der Homepage) und damit zur Verbreitung beitragen.

Eine Besonderheit stellt die systematische Einbindung von Anbietern durch Kooperationsvereinbarungen in Verbindung mit der Refinanzierung von Aufwänden dar. Dies wurde in zwei Fallstudien-Kommunen mit einer überwiegend nicht spezialisierten und dezentralen Leistungserbringung ohne eigenes zentrales Beratungs- und Informationsangebot umgesetzt. Hier sind die Leistungsstellen in besonderer Weise auf die Mitwirkung von unterstützenden Dritten und Anbietern angewiesen. In einer Großstadt wurden im Kontext konkludenter Verfahren Vereinbarungen mit Schulsekretariaten über die Refinanzierung erhöhter Verwaltungsaufwände getroffen. In einem Landkreis werden Aufwandsentschädigungen für erhöhte Verwaltungskosten auch in den anderen Leistungsarten gezahlt.

Umsetzungsbedingungen für Hinwirkungsaktivitäten

Erfolg von Hinwirkungsaktivitäten hängt nicht allein von den Aktivitäten der Leistungsstellen ab, auch wenn diese eine notwendige Bedingung dafür sind, Dritte in die Information, Beratung und Leistungserbringung einzubeziehen. Häufig wird die Rolle der Jobcenter problematisiert. Sofern diese nicht unmittelbar in die BuT-Leistungserbringung einbezogen sind, fühlen sie sich nach Ansicht vieler Leistungsstellen teilweise nicht zuständig für die Erstinformation. Auch in Bezug auf Schulen bzw. Lehrkräfte werden vielfach Schwierigkeiten beschrieben. Für eine erfolgreiche Einbindung von unterstützenden Dritten und Anbietern ist es daher besonders wichtig, dass dies auf

„Augenhöhe“ geschieht und die Leistungsstelle Kommunikationsräume über Verfahrensgestaltung und Anpassungen öffnet.

Aber der Einsatz potenziell unterstützender Dritter ist auch abhängig vom persönlichen Aufgabenverständnis und Engagement. Auch führen manchmal eigene Interessenlagen dazu, BuT-Leistungen zu bewerben, z.B. bei Schulen vor dem Hintergrund ihres pädagogischen Auftrags. Auch Jobcenter weisen darauf hin, dass die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen im Kontext einer „aktivierenden“ Ansprache von Eltern, insbesondere Müttern, relevant werden kann, um bestehenden Vermittlungshemmnissen im Zusammenhang mit der Betreuung und Unterstützung von Kindern zu begegnen. So weisen Vermittler/innen auf die Möglichkeit der Teilnahme am *gemeinschaftlichen Mittagessen* hin oder auch auf die mögliche Inanspruchnahme von *Lernförderung*, um die Verfügbarkeit der Eltern für den Arbeitsmarkt zu erhöhen.

In mehreren Fallstudien-Kommunen wurde deutlich, dass finanzielle/ personelle Ressourcen sowohl der Leistungsstellen als auch bei Dritten die Umsetzung des Hinwirkungsgebots beeinflussen. Die Einrichtung einer zentralen koordinierenden und beratenden Stelle verlangt den Einsatz von Personalressourcen. Im Rahmen der Messung des Erfüllungsaufwandes wurden solche Aktivitäten nicht erfasst (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 244). Häufig wurde darauf hingewiesen, dass die Leistungsstellen in der Regel Sachbearbeiter/innen im mittleren Dienst beschäftigen, die Umsetzung des Hinwirkungsgebotes durch Beratung und Netzwerkarbeit aber komplexere Aufgaben umfasse, die eine andere Eingruppierung verlangten. In einzelnen Kommunen führte dies zu einer starken Fluktuation der Beschäftigten. Ähnlich wurde für Schulsekretärinnen beschrieben, dass diese neben der Abrechnung auch beratend und unterstützend tätig werden (müssen), was ihr originäres Aufgabenspektrum überschreite.

Führungskräfte einzelner Fallstudien-Kommunen begründen mit Verweis auf die nicht auskömmliche Refinanzierung der Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen, dass sie sich im Bereich der Hinwirkungsaktivitäten „zurückhalten“ bzw. diese einschränken. Insbesondere bei angespannter kommunaler Finanzlage sind die Spielräume für die Umsetzung des Hinwirkungsgebotes eingeschränkt. Da höhere BuT-Aufwendungen erst bei der Ermittlung des Kostenanteils im Folgejahr berücksichtigt werden, treten Kommunen bei steigender Inanspruchnahme über einen längeren Zeitraum in Vorleistung. Auch wenn die meisten Bundesländer die Bundesmittel nach den kommunalen Anteilen an den tatsächlichen Kosten verteilen, werden überdurchschnittliche Aufwände für Hinwirkung nicht belohnt. In einer Kommune werden hingegen die personell gut ausgestatteten Hinwirkungsaktivitäten im Bereich der BuT-Leistungen für Asylbewerber/innen ausdrücklich mit der vergleichsweise guten Finanzlage des Landkreises in Verbindung gebracht: Es sei sozialpolitisch wichtig, aber „man kann es sich auch leisten“. Unter dem Aspekt der Hinwirkung auf die Inanspruchnahme einer zum Existenzminimum gehörenden Sozialleistung ist die teilweise deutlich werdende Abhängigkeit von Ressourcen für freiwillige kommunale Leistungen als anzusehen. Eine Lösung für dieses Problem würde etwa in einer vollständigen, zweckgebundenen nach-

träglichen Erstattung der Aufwände liegen. Denkbar wäre zudem, besondere finanzielle Anreize für hinwirkende Kommunen zu setzen (vgl. *Empfehlung 6*).

Intensität der Umsetzung des Hinwirkungsauftrags

Auf der Grundlage der oben vorgenommenen Einschätzungen der der lokalen Hinwirkungsaktivitäten in den Bereichen „Hinwirkung durch interaktive Formen der Information und Beratung von Leistungsberechtigten“ und „Hinwirkung über Dritte“ wurden die Fallstudien-Kommunen nach Intensität der Umsetzung des Hinwirkungsauftrags insgesamt gruppiert.⁵⁸ Demnach zeichnen sich acht Kommunen in besonderer Weise dadurch aus, dass sie das BuT-spezifische Hinwirkungsgebot systematisch verankert haben und umsetzen, sowohl in Bezug auf Beratung und Information der Leistungsberechtigten als auch auf die Einbindung Dritter. In sechs Fallstudien-Kommunen findet eine Umsetzung des Hinwirkungsauftrags kaum oder nur in geringem Ausmaß statt. Teilweise wurden entsprechende Aktivitäten, vor allem in Bezug auf beratende Dritte, nach der Einführungsphase eingestellt. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, Mindeststandards für die Umsetzung des Hinwirkungsgebotes hinsichtlich der Verfügbarkeit von Information und öffentlich benannten Ansprechstellen zu definieren und nachzuhalten (vgl. *Empfehlung 2*) Auch sollte verdeutlicht werden, dass das Hinwirkungsgebot eine dauerhafte Aufgabe der Leistungsstellen ist, da Beratung und Information von Leistungsberechtigten nie abgeschlossen sein können. Um darauf hinzuwirken, dass alle Anspruchsberechtigten mit einem aktuellen Bedarf auch erreicht werden können, sind wiederholte und regelmäßige Informationsaktivitäten von verschiedenen Seiten erforderlich (vgl. *Empfehlung 3*).

Ein Großteil der Fallstudien-Kommunen (15) lässt sich keiner dieser beiden Gruppen zuordnen, z.B. weil Beratung und Information der Leistungsberechtigten pro-aktiv und umfassend geleistet wird, aber keine fortlaufende Hinwirkungsaktivitäten zur Einbindung von unterstützenden Dritten und Anbietern erkennbar sind, oder weil starke Unterschiede zwischen den Rechtskreisen bestehen. Die Gruppierung der Fallstudienkommunen nach unterschiedlicher Intensität von Hinwirkung spiegelt sich in den Ergebnissen der Onlineerhebung bei den Anbietern und unterstützenden Dritten deutlich wieder. (vgl. Abschnitt IV.3) Demnach bewerten Dritte und Anbieter aus Kommunen, die als hinwirkend beschrieben wurden, die Aktivitäten der Leistungsstellen häufiger als hinwirkend. Dies hat offenbar auch positive Auswirkungen auf die Aktivitäten der Dritten und Anbieter, die in diesen Kommunen häufiger auch selber beraten und unterstützen. Dritte und Anbieter aus diesen Kommunen schätzen sich und die Leistungsberechtigten häufiger als gut informiert ein.

⁵⁸ Die lokalen Hinwirkungsaktivitäten wurden als intensiv, gering und durchschnittlich oder indifferent bewertet. Für die Einordnung der Fallstudienkommunen zu verschiedenen Ausprägungen von Hinwirkung sind primär die interaktiven Formen von Hinwirkungsaktivitäten entscheidend. Nur bei denjenigen Fallstudienkommunen, bei denen sich keine klare Zuordnung zu den genannten Ausprägungen vornehmen ließ, wurde zusätzlich auf die unter „Verfügbarkeit von Informationen“ angeführten Hinwirkungsaspekte zurückgegriffen.

Inanspruchnahme fördernde Antragsbearbeitung und Bewilligungspraxis

Während die zentralen Kategorien des Hinwirkungsgebots sich auf Beratung und Information beziehen, wirkt darüber auch die Antragsbearbeitung und Bewilligungspraxis förderlich oder hinderlich auf die Inanspruchnahme. Dies zu berücksichtigen erlaubt, Hinwirkung auch auf Ebene der Sachbearbeitung in den Blick zu nehmen. Während die Organisation von Hinwirkung von übergeordneten Systementscheidungen abhängt, ergeben sich individuelle Ermessensspielräume vor allem im Bereich der Antragsbearbeitung und Bewilligung. Sowohl die Anwendung von Bewilligungskriterien als auch die Art der Antragsbearbeitung erfolgen zumeist im Ermessen der Sachbearbeitung. Hinwirkungsrelevant bei der *Antragsbearbeitung ist vor allem* der Umgang mit „Fehlern“ und Versäumnissen bei der Antragstellung oder auch mit Verzögerungen aufgrund ausstehender Bewilligungsbescheide. In insgesamt 16 Fallstudien-Kommunen wirken Sachbearbeitungen in solchen Fällen auf eine Inanspruchnahme hin, indem sie den Antragstellenden durch aktive Kontaktaufnahme Chancen einräumen, ungenügende Antragsunterlagen zu vervollständigen, oder indem sie falsch ausgefüllte Antragsformulare notfalls selber ‚ergänzen‘ bzw. die notwendigen Informationen durch eigene Ermittlungen einholen. Auch diesbezüglich wird teilweise ein unterschiedliches Verständnis von Bürgerrechten und Bürgerpflichten und damit des eigenen Hinwirkungsauftrags deutlich.

„Und wenn du überlegst, die Bürger sollen Zahlungsnachweise einreichen. Wo wir sagen: Lassen Sie, ich rufe an. Wir klären das doch alles selber, Hauptsache, die Bürger haben nicht noch mal die Rennerei und müssen zu uns kommen.“ (Fachkraft, S6)

Demgegenüber lassen einzelne Berichte darauf schließen, dass unvollständige Anträge unbearbeitet bleiben, ohne dass die Antragstellenden davon Kenntnis erhalten.

„Der Antrag liegt dann eben auf Eis, bis der Bürger selbst vergisst und wir dann irgendwann entsorgen.“ (Fachkraft, K20)

Der Umgang mit unvollständigen Antragsunterlagen ist teilweise von Systementscheidungen beeinflusst. So sind in den Antragsformularen von acht Fallstudien-Kommunen Schweigepflichtsentbindungen integriert, die es den Leistungsstellen erlauben, entsprechende Erkundigungen bei Dritten einzuholen. Als Problem eigener Ermittlungstätigkeiten erweist sich jedoch vielfach der Umgang mit der Datenweitergabe bzw. mit Datenschutzaufgaben im Jobcenter. Teilweise werden mit Kooperationsvereinbarungen auf lokaler Ebene sowie einer Zustimmung zur Übermittlung von Sozialdaten im Antragsformular Probleme minimiert.

In Bezug auf die *Bewilligungspraxis* unterscheiden sich die Fallstudien-Kommunen danach, wie stark sie Spielräume bei der Gestaltung und Umsetzung von Leistungen nutzen (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2014: 152) und welche Praxis der Anwendung etabliert wurde. So zeichnen sich manche Leistungsstellen z.B. dadurch aus, dass sie im Rahmen ihres Ermessens häufig Erstattungen bereits erfolgter Zahlungen leisten, dass sie das Lernziel bei der *Lernförderung* auch im Sinne der Sprachförderung auslegen, dass sie pauschale Klassenbeiträge als *eintägige Ausflüge* abrechnen, als Leistung zur *soziokulturellen Teilhabe* teilweise auch Eintrittsgelder finanzieren o-

der von der Schule organisierte Aktivitäten akzeptieren. Insgesamt 16 Fallstudien-Kommunen setzen die Bewilligungskriterien im beschriebenen Sinne der Nutzung von Gestaltungsräumen und im Sinne der Inanspruchnahme um. Befragte nehmen dabei oftmals Bezug auf die Bedarfe von Kindern, aus dem sie einen Hinwirkungsauftrag ableiten.

Eine Zusammenschau der Praxis der Antragsbearbeitung und Bewilligung ergibt insgesamt elf Fallstudien-Kommunen, die sich in beiden Bereichen durch weites Ermessen im Sinne einer Förderung der Inanspruchnahme auszeichnen. Dabei ergeben sich in starkem Maße Übereinstimmungen mit der Einordnung der Fallstudien-Kommunen unter dem Aspekt der Hinwirkung durch Beratung, Information und Einbezug Dritter. Sieben von acht der in diesem Bereich besonders hinwirkenden Fallstudien-Kommunen zeichnen sich zugleich durch weites Ermessen bei Antragsbearbeitung und Bewilligungspraxis aus.

Zwei Fallstudien-Kommunen, die gering ausgeprägte Hinwirkungsaktivitäten im Bereich Information und Beratung aufweisen, zeichnen sich ebenfalls durch weites Ermessen bei Antragsbearbeitung und Bewilligung aus. Dieses folgt teilweise aus einer Arbeitsüberlastung heraus einem situativ notwendigen Pragmatismus, teilweise werden hier auch persönliche Fördergedanken der Sachbearbeiter/innen wirksam.

IV.2.6 Zusammenfassende Darstellung der Zusammenhänge zwischen den Typisierungsdimensionen

In den vorherigen Abschnitten wurden die in die Fallstudien einbezogenen Kommunen in unterschiedlichen Dimensionen typisiert: Zum einen wurden die Fallstudien danach differenziert, ob mit der Aufbauorganisation eine rechtskreisübergreifend konzentrierte oder aufgabenbezogen spezialisierte Leistungserbringung etabliert wurde (vgl. Abschnitt IV.2.3). Zum anderen wurden die Fallstudien-Kommunen bei der Verfahrensgestaltung in Bezug auf Antragstellung, Art der Leistungserbringung und Abrechnung unterschieden (vgl. Abschnitt IV.2.4). Dabei wurde aufgezeigt, welche Aufwände und Herausforderungen für Leistungsstellen, Anbieter und Leistungsberechtigte damit jeweils verbunden sind. Schließlich setzen die Kommunen das Hinwirkungsgebot unterschiedlich um und unterscheiden sich teilweise erheblich nach Organisation, Ausmaß und Intensität der Aktivitäten sowohl in Bezug auf Beratung und Information von Leistungsberechtigten als auch bei der Einbindung von Dritten und Anbietern (III.2.5). Die Ausprägungen der Kommunen in den genannten Typisierungsdimensionen sind in folgender Tabelle abgebildet. An dieser Stelle soll nun eine Zusammenschau dieser verschiedenen Dimensionen unternommen werden: Wie verhalten sich die unterschiedlichen Aspekte der Organisation und Umsetzung der BuT-Leistungserbringung zueinander, und inwieweit können sie in ihrem Zusammenspiel potenziell die Inanspruchnahme fördern. Grundlage für diese Einschätzung bildet die Gesamtheit der qualitativen Befunde aus der Implementationsstudie.

Tab. IV.2-9: In Fallstudien einbezogene Kommunen nach Typen der Aufbau-, Verfahrens- und Hinwirkungstypen⁵⁹

Kom-mune	Aufbauorganisation				Antrag			Leistungserbrin-gung		Abrechnung			Hinwirkung		
	spezia-lisiert ⁶⁰	Misch-form	inte-griert ⁶¹	kon-zen-triert ⁶²	Einzel-an-trag ⁶³	Globa-lan-trag ⁶⁴	konklu-dente Antrag-stel-lung ⁶⁵	Gut-schein ⁶⁶	Direkt-zah-lung ⁶⁷	Ein-zel(ab)-rech-nung ⁶⁸	Sammel (ab)rech-nung ⁶⁹	Keine Rech-nungs-tel-lung ⁷⁰	in-tensi-ve Hin-wir-kung	geringe Hinwir-kung	durch-schn. Hinwir-kung
K1			x			x		x			x				x
K2		x	x	x	x			x			x				x
S1		x		x			x				x				x
K3			x			x		x			x				x
K4		x		x	x				x	x					x
S2	x			x		x			x	x			x		
K5			x			x			x	x					x
K6	x			x		x			x			x	x		
K7			x			x		x			x		x		
S3	x			x	x			x			x		x		
K8	x			x	x			x	(x)	x		(x)			x
K9		x		x	x	(x)		(x)	x		x				x

⁵⁹ Bei den Verfahren zur Antragstellung, Leistungserbringung und Abrechnung wurden einige Fallstudien-Kommunen doppelt zugeordnet, weil in verschiedenen Rechtskreisen oder zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen in den gleichen Rechtskreisen unterschiedliche Verfahren existierten.

⁶⁰ Leistungserbringung über alle Rechtskreise konzentriert oder mindestens für über 50 Prozent der Leistungsberechtigten spezialisiert.

⁶¹ Leistungserbringung vollständig rechtskreisgetrennt oder für über 50 Prozent der Leistungsberechtigten integriert.

⁶² In allen oder einigen Rechtskreisen existiert eine rechtskreisübergreifenden Konzentration der Leistungserbringung.

⁶³ Einzelantrag in jeder Leistungsart.

⁶⁴ Globalantrag für mindestens eine Leistungsart.

⁶⁵ Konkludente Antragstellung für mindestens eine Leistungsart.

⁶⁶ Gutschein (oder funkt. Äquivalent) für mind. eine Leistungsart und mind. ein Rechtskreis

⁶⁷ Ausschließlich Direktzahlung

⁶⁸ Ausgenommen gemeinschaftliche Mittagsverpflegung

⁶⁹ Ausgenommen gemeinschaftliche Mittagsverpflegung

⁷⁰ Für die Mehrzahl der Leistungsarten

Kom-mune	Aufbauorganisation				Antrag			Leistungserbrin-gung		Abrechnung			Hinwirkung		
	spezia-lisiert ⁶⁰	Misch-form	inte-griert ⁶¹	kon-zen-triert ⁶²	Einzel-an-trag ⁶³	Globa-lan-trag ⁶⁴	konklu-dente Antrag-stel-lung ⁶⁵	Gut-schein ⁶⁶	Direkt-zah-lung ⁶⁷	Ein-zel(ab)-rech-nung ⁶⁸	Sammel (ab)rech-nung ⁶⁹	Keine Rech-nungs-tel-lung ⁷⁰	in-tensi-ve Hin-wir-kung	geringe Hinwir-kung	durch-schn. Hinwir-kung
K10	x			x	x			x		x			x		
K11		x					x		x		x				x
S4		x		x	x				x			x		x	
K12		x		x	x				x		x				x
K13	x			x		x			x	x			x		
K14		x	x		x	(x)			x	x					x
S5		x		x			x		x		x				x
S6	x			x		x		x			x		x		
K15		x		x		x			x			x		x	
S7			x		x				x			x			x
K16		x				x		x			x				x
K17		x			x				x	x					x
K18		x			x				x		x			x	
S8			x	x	x			x			x			x	
K19		x		x	x			x	(x)	x		(x)		x	
S9	x			x		x		x			x		x		
K20	x			x	x				x	x				x	

(x) = Abweichende Kombination von Verfahrenselementen in bestimmten Rechtskreise oder bei verschiedenen Leistungsstellen in demselben Rechtskreis.

Eine erfolgreiche Umsetzung des Hinwirkungsgebots erfordert, dass BuT-Leistungen als gesonderte Aufgabe der Verwaltung wahrgenommen und gestaltet werden

Im Zusammenspiel der drei Dimensionen fällt auf, dass die acht Fallstudienkommunen, die das Hinwirkungsgebot intensiv und umfassend umsetzen, die BuT-Leistungserbringung mindestens für den Großteil der Leistungsberechtigten spezialisiert und zumindest teilweise auch über mehrere Rechtskreise hinweg konzentriert erbringen. Lediglich eine der acht besonders hinwirkenden Kommunen erbringt die Leistungen überwiegend nach Rechtskreisen getrennt und integriert in den jeweiligen Sozialverwaltungen. In den Fallstudienkommunen mit spezialisierter bzw. konzentrierter Zuständigkeit für BuT-Leistungen in eigenständiger Verwaltungseinheit finden sich nicht immer, aber vergleichsweise häufig Konzepte für umfassende rechtskreisübergreifende Information und Beratung sowohl von Leistungsberechtigten als auch von Dritten und Anbietern. Dabei ist eine spezialisierte Leistungserbringung nach Auskunft von Vertreter/innen der betreffenden Kommunen teilweise Ausdruck einer kommunalen Entscheidung, BuT-Leistungen stärker zu gewichten, diese als neue und spezifische Leistung zu gestalten und entsprechende Strukturen und Ressourcen dafür zur Verfügung zu stellen bzw. aufzubauen. Umgekehrt bietet eine zentrale und spezialisierte Leistungserbringung bessere Voraussetzungen für eine Koordinierung und Steuerung von Hinwirkungsaktivitäten für die Gesamtheit der Leistungsberechtigten, aber auch in Bezug auf Dritte und Anbieter. Spezialisierung und Zentralität ermöglicht den Aufbau von umfassender Expertise, was wiederum die Identifikation von Handlungsbedarfen und Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die Umsetzung des Hinwirkungsgebots erleichtert. Sie definiert Ressourcen explizit für die Aufgabe der Erbringung der BuT-Leistungen und für die Hinwirkung auf Inanspruchnahme, die im Rahmen integrierter Bearbeitung in Konkurrenz mit anderen Aufgaben tendenziell nachrangig behandelt wird.

Eine erfolgreiche Umsetzung des Hinwirkungsgebots erfordert, dass BuT-Leistungen als gesonderte Aufgabe der Verwaltung wahrgenommen und gestaltet werden. Eine Koordination von Hinwirkungsaktivitäten wird in einzelnen Fällen auch in einer integrierten und rechtskreisgetrennten Aufbauorganisation realisiert, oftmals ist die Zuständigkeit für Hinwirkungsaktivitäten dort aber nicht geklärt oder es stehen keine entsprechenden Ressourcen zur Verfügung. Wird die Leistungserbringung nach Rechtskreisen getrennt bzw. überwiegend integriert erbracht, müssen jedoch Zuständigkeiten für die Koordination von fallübergreifenden Aufgaben festgelegt, Ressourcen für ihre Erledigung bereitgestellt und Strukturen für die Kommunikation der Leistungsstellen untereinander geschaffen werden: Hinwirkungsaktivitäten, die Multiplikatoren- und Öffentlichkeitsarbeit, die Erarbeitung von Richtlinien, die Abstimmung zwischen den Rechtskreisen, die Beobachtung von Rechtsprechung und Gesetzgebung, die Beratung von Anbietern und Leistungsberechtigten sowie die Erfüllung statistischer Anforderungen können und müssen als eigenständige Funktionen ausgestaltet werden.

Schließlich fällt auf, dass eine spezialisierte Form der Leistungserbringung eine BuT-bezogene ‚Identifizierung‘ der an der Umsetzung Beteiligten ermöglicht, so dass die BuT-Leistungen und diesbezügliche Anliegen oftmals ‚anwaltschaftlich‘ innerhalb der Verwaltungen und gegenüber Dritten vertreten werden. Der Nachteil einer solchen Spezialisierung ist allerdings der schwierigere Zugang zu Leistungsberechtigten, der gesondert organisiert werden muss, weshalb Hinwirkungsaktivitäten in Bezug auf Dritte und die Einbindung der Sozialleistungsstellen in Information und Beratung von hoher Relevanz sind. Auch stellen sich hier mehr Probleme im Schnittstellenmanagement (vgl. *Empfehlung 1*).

Die Praxis der Verfahrens- bzw. Antragsgestaltung ist unabhängig von den Hinwirkungsaktivitäten der Kommunen

Die Ausprägungen der Kommunen in der Dimension der Verfahrensgestaltung scheinen hingegen weitgehend eigenständig und unabhängig von den Hinwirkungsaktivitäten und der Aufbauorganisation zu sein. Sowohl bei der Frage der für Anbieter aufwandsärmeren Verfahrensgestaltung (Sammelabrechnung, Pauschalierung, Direktzahlung) als auch der für Leistungsberechtigte leichteren Inanspruchnahme durch konkludente Verfahren gibt es keine auffälligen Häufungen von Kommunen mit ausgeprägter Hinwirkung oder einer bestimmten Aufbauorganisation.

Bei den Kommunen mit konkludenten Verfahren sind hinwirkende Kommunen zwar leicht überrepräsentiert, dies sollte angesichts der insgesamt kleinen Anzahl von Fallstudienkommunen mit besonderen Hinwirkungsaktivitäten jedoch nicht überinterpretiert werden.

In einzelnen Fällen scheint sogar eine starke Nutzung von konkludenten Verfahren mit vergleichsweise wenigen eigenen Informations- und Beratungsaktivitäten für die Leistungsberechtigten einherzugehen. Die Begründung für diese Verfahren basiert dann vielmehr auf der Orientierung an einer möglichst ‚reibungslosen‘ und unaufwändigen Inanspruchnahme im Kontext von schulbezogenen Angeboten. Hier sind besonders Dritte gefragt. So werden Verfahrensaufwände hier zum Teil von den Leistungsstellen an Dritte verlagert, die dabei zum Teil erhebliche Aktivitäten entfalten; teilweise werden entsprechende Aufwände Dritter auch erstattet. Dies kann in Bezug auf Hinwirkung zwar bedeuten, dass der gesteuerte Zugang von Angeboten die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen fördert, dass die Leistungsberechtigten dann aber teilweise keine Informationen über andere BuT-Leistungsarten erhalten.

Schließlich deutet sich in einzelnen Fallstudien ein ‚umgekehrter‘ Zusammenhang zwischen Verfahren mit hohen Verfahrenshürden für Anbieter und der Einbindung von Anbietern im Sinne des Hinwirkungsgebots an. So können Verfahren, die für Anbieter mit einem höheren Verfahrensaufwand verbunden sind, besondere Aktivitäten von Seiten der Leistungsstellen erforderlich machen, um diese einzubinden, von den Verfahren zu überzeugen und die Umsetzung intensiv zu begleiten. Diese Aktivitäten können sich positiv auf die Möglichkeiten und die Bereitschaft der Anbieter auswirken, BuT-

Leistungen abzurechnen, Leistungsberechtigte über diese Leistungen zu informieren und bei der Antragstellung zu unterstützen. Damit können sie indirekt einen positiven Effekt auf die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen haben.

Externe Rahmenbedingungen beeinflussen die Gestaltung des Verfahrens bzw. der Antragstellung

Die Frage der Verfahrensgestaltung scheint nicht zuletzt im starken Maße von externen Rahmenbedingungen abzuhängen. So wurde bereits im Rahmen des zweiten Zwischenberichts aufgezeigt, dass Elemente externer Rahmenbedingungen, vor allem vorhandene vorrangige Leistungen und spezielles Landesrecht, für einzelne Leistungsarten eine wichtige Rolle spielen (vgl. Evaluation Bildung und Teilhabe 2015). Darüber hinaus zeigen die Befunde, dass etwa konkludente Verfahren leichter mit Anbietern in der gleichen Trägerschaft wie die BuT-Leistungsstellen (z.B. kreiseigenen Schulen) vereinbart werden können. Je nach Zuständigkeit bedeutet dies in unterschiedlichen Aufbauorganisationen unterschiedliche Herausforderungen zur Etablierung konkludenter Verfahren.

Die Umsetzung des Hinwirkungsgebots wird von Handlungsorientierungen und verwaltungspragmatischen Überlegungen beeinflusst

Art, Umfang und Intensität der Umsetzung des Hinwirkungsgebots scheinen oftmals mit sozialpolitischen Handlungsorientierungen einherzugehen bzw. werden von den befragten Leistungsstellen damit begründet:

Umfangreiche Hinwirkungsaktivitäten sind häufig mit Argumenten der Chancengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit verbunden. So bekundet ein Teil der befragten Führungs- und Fachkräfte in den Leistungsstellen ein starkes Interesse, 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 (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 92). Dagegen werden geringere Aktivitäten oder aber begrenzte Erfolge eigener Aktivitäten teilweise mit dem Argument der Leistungsgerechtigkeit erklärt. Aus dieser Perspektive wird ein aktives Bemühen der Eltern um die Leistungen vorausgesetzt. Hier wird also vor allem auf die Mitwirkungspflichten der Leistungsberechtigten verwiesen.

Die dargestellten Handlungsorientierungen nehmen auf Gerechtigkeitsnormen Bezug und sind daher immer auch durch individuelle Einschätzungen geprägt. Die Unterscheidung zwischen Gesamtsystem und Leitung einerseits und der Ebene der Sachbearbeitung andererseits erlaubt es aber, unterschiedliche Gestaltungsspielräume für das Wirksamwerden von Handlungsorientierungen in den Blick zu nehmen. Auf Ebene des Gesamtsystems werden übergeordnete und teils strukturell verankerte Entscheidungen für oder gegen Hinwirkungsaktivitäten (Einbindung von Multiplikator/innen, Informationspolitik/ systematische Einbindung von Dritten, Bereitstellen von Informationsressourcen) getroffen, ebenso wie Grundentscheidungen zu Bewilligungskriterien

und Auslegungspraxis. Bei den einzelnen Sachbearbeiter/innen spiegeln sich die Handlungsorientierungen der Leitung oft, aber nicht immer wieder. Ermessensspielräume bestehen für sie vor allem in der Art der Antragsbearbeitung und Bewilligung, die teilweise unter Rückgriff auf Gerechtigkeitsnormen begründet werden.

In ca. einem Drittel der Fälle zeigen sich dabei Unterschiede hinsichtlich der geäußerten Handlungsorientierungen zwischen Hierarchieebenen: Leitung und Führungskräfte äußern eher eine Orientierung an Chancengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit; Sachbearbeiter/innen heben dagegen tendenziell stärker Aspekte der Mitwirkung/ Leistungsgerechtigkeit hervor. Sofern Unterschiede zwischen Rechtskreisen bestehen, äußern Sozialämter eher eine an Teilhabegerechtigkeit orientierte Haltung als Jobcenter. Insgesamt jedoch scheinen die diesbezüglichen Differenzen zwischen Hierarchieebenen stärker ausgeprägt als die zwischen Rechtskreisen.

In Bezug auf die Frage der Hinwirkung lassen sich insgesamt nur in einem Teil der Fallstudienkommunen hegemoniale Muster von Handlungsorientierungen identifizieren und mit einer konkreten Hinwirkungspraxis in Verbindung bringen. Ein solcher Zusammenhang kann am ehesten in einer zentralisierten Leistungsorganisation nachvollzogen werden. Teilweise lässt sich auch eine verwaltungspragmatische Umsetzung des Hinwirkungsgebots beobachten, ohne dass diese mit Orientierung an bestimmten Gerechtigkeitsnormen in Verbindung zu bringen ist. So können hinwirkende Entscheidungen und Aktivitäten aus einer reinen Verwaltungslogik entstehen und sich dennoch positiv oder negativ auf Inanspruchnahme auswirken. Ein Beispiel wäre ein weites Ermessen bei der Bewilligungspraxis („die Leistungen raushauen“), das eher als pragmatischer Umgang mit begrenzten Zeitressourcen zu bewerten ist. Auf der anderen Seite finden sich auch einzelne Fallstudienkommunen, in denen sich ausgeprägte Teilhabeorientierungen (zumindest auf Leitungsebene) sowie eine grundsätzliche Kritik am Antragserfordernis und am Sachleistungssystem der BuT-Leistungen, nicht in eine starke Hinwirkungsorientierung übersetzen.

IV.3 Anbieter und Dritte

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden als Sach- oder Dienstleistung erbracht. Die kommunalen Leistungsträger sichern den Berechtigten Zugang zu Bildungs- und Gemeinschaftsaktivitäten, indem sie die mit ihnen verbundenen Aufwände übernehmen.

In diesem Unterabschnitt kommen die Träger und Einrichtungen zu Wort, die diese Aktivitäten organisieren und anbieten: Wie bewerten sie die durch BuT geschaffene Möglichkeit der Kostenübernahme, und was ändert sich für sie? Wie erleben sich die Zusammenarbeit mit den BuT-Leistungsstellen und die Verfahren der Leistungserbringung?

Schulen und Kitas sind nicht nur Anbieter von Bildungsaktivitäten, für die Kosten und Aufwände übernommen werden können, sie beraten auch Leistungsberechtigte bzw. deren Eltern und unterstützen bei der Antragstellung und Inanspruchnahme. In dieser

Funktion als unterstützende Dritte tragen Schulsozialarbeit und Beratungsstellen dazu bei, dass die Leistungen die Berechtigten erreichen.

In aller Kürze

- Auch wenn die Anbieter keine sozialrechtliche Leistungs- und Vergütungsvereinbarung mit den BuT-Leistungsstellen eingehen, sind sie auf lokal unterschiedliche Weise in das Leistungsverhältnis einbezogen. Daraus ergeben sich für sie neue Aufgaben und Aufwände.
- Etwa ein Viertel der befragten Schulen, Kitas oder Vereine arbeiten nach eigener Einschätzung mit weniger als 10 Prozent Kindern und Jugendlichen, die grundsätzlich berechtigende Sozialleistungen beziehen. 15 Prozent der befragten Anbieter schätzen, dass potenziell Leistungsberechtigte mehr als 50 Prozent der von ihnen betreuten jungen Menschen ausmachen.
- Die befragten Anbieter bekunden überwiegend große Zustimmung zur Art und Weise der Ausgestaltung der Bildungs- und Teilhabeleistungen, zu Antragserfordernis und Sachleistungsprinzip.
- Am Verfahrensaufwand wird vor allem kritisiert, dass Anbieter in die Prüfung der Leistungsberechtigung einbezogen werden, ohne über die dafür erforderlichen Informationen zu verfügen.
- Verwaltungsaufwand wird am stärksten von Kitas kritisiert.
- Gutscheilverfahren werden tendenziell als aufwändiger wahrgenommen als Direktzahlungsverfahren, Sammelabrechnungen können gegenüber Einzelabrechnungen eine Verwaltungsvereinfachung bedeuten.

IV.3.1 Anbieter und unterstützende Dritte in der Evaluation

Schulen und Kitas, Caterer, die ihre Leistungen in Schulen und Kitas erbringen, Nachhilfekräfte, Verkehrsunternehmen, Sport-, Kultur- und Bildungsvereine, Musikschulen, freie Träger der Jugendhilfe und andere Initiativen bilden eine offensichtlich heterogene Gruppe. Sie alle sehen sich nicht in erster Linie als Anbieter von BuT-Leistungen. Ihre Arbeit richtet sich an Kinder und Jugendliche, und wenn dabei Kosten anfallen, stehen sie zunächst mit den Teilnehmenden bzw. mit deren Eltern in einem Rechtsverhältnis. Zu Anbietern von BuT-Leistungen werden sie jedoch aus der Perspektive der Leistungsverwaltung. Sie deckt finanzielle Bedarfe, die bei Bildungs- und Gemeinschaftsaktivitäten entstehen, und dies verändert die Beziehung der Träger zu den teilnehmenden Leistungsberechtigten: Diese müssen ihnen ihre Bedürftigkeit offenlegen (vgl. unten: Abschnitt IV.4.). Auch wenn die Anbieter keine sozialrechtliche Leistungs- und Vergütungsvereinbarung mit den BuT-Leistungsstellen eingehen, sind sie auf lokal unterschiedliche Weise in das Leistungsverhältnis einbezogen: formell z.B. über Kostenübernahmeerklärungen, Gutscheilverfahren, Abrechnungsmodalitäten oder Kartensysteme, oder informell (z.B. über Information zur Förderung nach BuT). Daraus ergeben sich für sie neue Aufgaben und Aufwände.

Für die 29 kommunalen Fallstudien wurden im Jahr 2014 Experteninterviews mit Anbietern geführt, und in diesen Kommunen wurden im Sommer 2015 Anbieter und unterstützende Dritte mit einer standardisierten Online-Erhebung zu ihren Erfahrungen

mit den Bildungs- und Teilhabeleistungen befragt (vgl. Tabelle IV.3-1, Beschreibung des Samples unter IV.1).

Tab. IV.3-1: Anbieterfragebögen nach Akteursgruppen

Einrichtungen / Anbieter	n
Kitas	145
Schulen	454
Schulsozialarbeit	45
Beratungsstellen	89
Lernförderung	75
Soziokulturelle Teilhabe	170
Insgesamt	978

Quelle: Auswertung der Anbieterbefragung.

Große Unterschiede zwischen den Anbietern zeigen sich schon bei den geschätzten Anteilen potenziell Leistungsberechtigter. Etwa ein Viertel der befragten Schulen, Kitas oder Vereine arbeiten nach eigener Einschätzung mit weniger als 10 Prozent Kindern und Jugendlichen, die grundsätzlich berechtigende Sozialleistungen beziehen. Dies kann erklären, dass sie sich z. T. wenig informiert über das „Bildungs- und Teilhabepaket“ zeigen. Am anderen Ende des Spektrums berichten etwa 15 Prozent der befragten Anbieter, dass potenziell Leistungsberechtigte mehr als 50 Prozent der von ihnen betreuten jungen Menschen ausmachen. Für sie sind BuT-Leistungen häufiger selbstverständlicher Teil der Finanzierung von Angeboten und Aktivitäten.

IV.3.2 Grundsätzliche Zustimmung zur Ausgestaltung von BuT

Insbesondere bei den Schulen und Kitas trifft das Ziel des „Bildungspakets“ auf breite Zustimmung. Vier Fünftel der befragten Bildungseinrichtungen stimmen der Aussage zu, dass die Leistungen Kindern und Jugendlichen aus bedürftigen Familien neue Teilhabechancen eröffnen. Eine Mehrheit von zwei Dritteln wirbt nach Selbstauskunft aktiv für die Leistungen, um Kindern aus bedürftigen Familien Teilnahme zu ermöglichen. Die meisten Einrichtungen sehen jedoch die Verantwortung, sich um die Förderung zu bemühen vor allem oder teilweise bei den Eltern: nur ein Drittel der Kitas und zwei Fünftel der Schulen sehen es auch als ihre Aufgabe an, den Eltern bei der Inanspruchnahme möglichst viel Arbeit abzunehmen.

Die befragten Anbieter bekunden überwiegend große Zustimmung zur Art und Weise der Ausgestaltung der Bildungs- und Teilhabeleistungen. Veränderungen werden offensichtlich nicht für erforderlich gehalten, das Sachleistungsprinzip und das Antragserfordernis werden etwa aus der Perspektive der Pädagog/inn/en bestätigt:

- Kitas, Schulen, Lernförderer und Träger von Gemeinschaftsaktivitäten sind zu gut 60 Prozent nicht der Meinung, dass die Antragstellung für Bildungs- und Teilhabeleistungen vereinfacht werden müsste. Etwa 70 Prozent halten eine Vereinfachung der Abrechnungsverfahren nicht für nötig.

- Mit Ausnahme der Schulsozialarbeiter/innen (58 Prozent) sind alle Akteursgruppen einhellig und mit knapp 90 Prozent Zustimmung der Überzeugung, dass die BuT-Leistungen nicht direkt an die Eltern ausgezahlt werden dürften.
- 80 Prozent der Befragten aus Kitas und 71 Prozent der Auskunftspersonen in Schulen halten den Kreis der Leistungsberechtigten nicht für zu eng gefasst und würden ihn nicht ausdehnen.
- Auch die große Mehrheit der Befragten in Schulen (74 Prozent) und knapp mehr als die Hälfte der befragten Schulsozialarbeiter/innen (60 Prozent) finden auch nicht, dass Leistungen zur Bildung und Teilhabe grundsätzlich allen Kindern zu Gute kommen sollten.
- 75 Prozent der Kitas und Schulen halten die Leistungshöhe für ausreichend. Bei den Schulsozialarbeiter/innen sind es nur 53 Prozent, bei den Vertreter/innen von Beratungseinrichtungen ist nur die Minderheit (37 Prozent) dieser Auffassung.
- Nur etwa ein Drittel (32 Prozent) der befragten Dritten meint, dass weitere Aktivitäten durch die BuT-Leistungen gefördert werden sollten.

IV.3.3 Was hat sich für die Anbieter durch BuT verändert?

Träger von Gemeinschaftsaktivitäten, z.B. Vereine, berichten in den Fallstudien-Interviews häufig, dass die nun über BuT geförderten Kinder und Jugendlichen in der Regel schon vorher Mitglieder bzw. Nutzer/innen des Angebots waren. Auch in den Leistungsstellen bestätigten sich Erwartungen nicht, dass Vereine viele neue Anmeldungen erhalten würden, obwohl vielfach erfreut beobachtet wurde, dass Stadtsportbünde, Sportvereine oder Musikschulen von sich aus auf die Kommunen zuzogen, Kooperation anboten und „schnell mit dabei“ waren (K2). Vereine hätten erkannt, dass BuT ihren eigenen gesellschaftspolitischen Auftrag unterstützt.

Schulen und Kindertagesstätten, aber beispielsweise auch Anbieter von Jugendfreizeitangeboten beobachten inzwischen zwar einerseits, dass nun Kinder und Jugendlichen an den Aktivitäten teilnehmen können, denen dies vorher nicht möglich war. Doch weisen diese Anbieter ebenso wie einige der im Rahmen der Online-Befragung erreichten Anbieter andererseits auch darauf hin, dass viele „Geringverdiener“ weiterhin von Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen seien:

„Kinder aus Familien, die geringfügig über der Einkommensgrenze liegen, sollten auch BuT-berechtigt sein (Arbeit soll sich lohnen, Einkommen soll den Wohlstand erhöhen und nicht für schulische Bildung aufgebraucht werden)“ (Online-Befragung).

Leistungsstellen berichten, dass insbesondere Lernförderer ihre Entgelte an den mit der betreffenden BuT-Leistung förderfähigen Betrag angepasst haben und für die Kinder und Jugendlichen mit BuT-Leistungen teils höhere, teils auch geringere Kosten erheben. Frühere Ermäßigungen durch die Anbieter soziokultureller Aktivitäten selbst wurden teilweise aufgrund der BuT-Leistungen aufgegeben. Gleichzeitig gaben aber einige Anbieter an, dass sie durch die BuT-Leistungen eine größere Finanzierungssi-

cherheit und verbesserte Möglichkeiten einer bedarfsgerechten Planung und Ausgestaltung der Angebote erhalten hätten.

IV.3.4 Verfahrensaufwände

Insbesondere Anbieter soziokultureller Teilhabeleistungen, Sportvereine oder Musikschulen sind seit der Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen in vorher nicht üblichem Umfang an der Erbringung einer staatlichen Sozialleistung beteiligt.

Dass gut ein Drittel der Schulen, Kitas und Träger von Gemeinschaftsaktivitäten fünf Jahre nach Einführung der Leistungen keine näheren Angaben zu den BuT-Leistungsstellen macht, kann allerdings darauf hindeuten, dass ein erheblicher Teil der Einrichtungen und Träger eher selten in das Verfahren der Leistungserbringung einbezogen ist.

Bei den stärker einbezogenen Anbietern stoßen in der Online-Befragung bestimmte Aufwände auf besonders große Kritik. Dass Lernförderer und die Anbieter soziokultureller Teilhabeangebote damit befasst werden, die Leistungsberechtigung von Nutzer/inne/n überprüfen zu müssen, bereitet knapp 70% unerwünscht hohen Aufwand. 60% finden den Aufwand zu hoch, dazu mit Leistungsberechtigten Rücksprache halten zu müssen, fast ebenso viele kritisieren die Kontrolle der Inanspruchnahme und die Erfassung von leistungsrelevanten Daten als zu aufwändig.

Solche erhöhten Aufwände für Anbieter entstehen u.a. im Falle konkludenter Antragsverfahren, in denen ein Teil der Verfahrenslast auf die Anbieter übertragen wird. Dies spiegelt sich in den Antworten der Anbieter *aus Stadt 1* in der Anbieterbefragung wider. In dieser Fallstudien-Kommune erfolgt die Antragstellung unter Vorlage eines Berechtigungsnachweises beim Anbieter, der dann über eine Sammeliste mit der Leistungsstelle abrechnet. Die befragten Anbieter gaben entsprechend an, dass der Aufwand für die Prüfung der Berechtigung bei ihnen regelmäßig anfällt. Mit Blick auf den Aufwand für die Abrechnung mit der Leistungsstelle muss in allen Fallstudien-Kommunen mit konkludenten Antragsverfahren eine Sammelabrechnung (siehe unten) gestellt werden. Vor allem aber tragen die Anbieter in konkludenten Verfahren einen erhöhten Aufwand für die Information und Beratung der Leistungsberechtigten. Auch dies spiegelt sich in den Antworten der Anbieter in der Online-Erhebung 2 aus zwei der drei Fallstudien-Kommunen mit konkludenten Antragsverfahren wider: Dort gaben die befragten Anbieter einen regelmäßig anfallenden Aufwand für die Beratung von Leistungsberechtigten an.

Verbesserungsvorschläge gehen in zwei Richtungen: Ein Teil der befragten Anbieter ist der Auffassung, die Leistungsstellen sollten das Antragsverfahren „allein“ durchführen, Leistungen an die Leistungsberechtigten auszahlen und diesen überlassen, mit den Anbietern abzurechnen. Ein Anbieter plädiert etwa für „die Direktauszahlung an Eltern, in deren Verantwortung es dann steht, wie bei allen anderen Eltern auch, die entstandenen Kosten selbst zu begleichen.“ (Online-Befragung) Ein anderer Teil schlägt Veränderungen vor, die auf eine noch stärkere Einbeziehung der Anbieter ins

Leistungsgeschehen hinauslaufen: Sie hätten z.B. gern, dass die Leistungsstellen ihnen Bescheidkopien zur Verfügung stellen oder ihnen ermöglichen, „die Bescheide direkt ein(zu)sehen“, um Ansprüche prüfen zu können. Nicht nur, um die eigenen Verfahren zu vereinfachen, sondern auch, um diesen die wiederholte Offenlegung ihrer Verhältnisse zu ersparen, wünschen sie Listen über alle Leistungsberechtigten:

„Kein ständiges: Sind Sie noch anspruchsberechtigt? Bringen Sie mir einen neuen Nachweis usw. Hier kann auch die Schamgrenze der Eltern gewahrt werden: Sie geben zu Beginn des Jahres ihren Nachweis ab, und dann ist es auch wieder gut. Und die Schule rechnet ab...so erspart man auch dem Schüler solche Ansagen wie: Deine Mama muss Ihren Leistungsnachweis noch bis morgen bringen, sonst fährst du eben nicht mit!“

Die Mehrheit der schriftlich befragten Kitas, Lernförderer und Anbieter soziokultureller Teilhabe sieht die durch BUT entstehenden Aufwände für Beratung oder Abrechnung – Leistungsberechtigte zu informieren und zu beraten, Nachweise zu erstellen und diese an Berechtigte zu übermitteln, Rechnungen zu stellen und Zahlungseingänge zu überwachen sowie ggf. Rücksprachen mit Leistungsstellen zu halten – als eher „angemessen“ an. Nur zwei Fünftel der befragten Schulen und Beratungsstellen bezeichnet den bürokratischen Aufwand für Förderung nach BuT als zu hoch.

Ein Viertel der Befragten gibt an, mit mehr als einer Leistungsstelle zu tun zu haben. In Kommunen, welche die Leistungen rechtskreisübergreifend konzentriert haben, kann dies auf einen räumlichen Einzugsbereich hindeuten, der mehrere Leistungsträger umfasst. Viele Anbieter, die in unterschiedlichen Regionen tätig sind und unterschiedliche Verfahren kennen und zu bewältigen haben, betonen den dadurch erhöhten Aufwand. Vereinfachungen seien durch einheitliche Verfahren, Formulare, Nachweispflichten und durch eine vergleichbare Bewilligungspraxis erreichbar. Vor allem Anbieter von Lernförderung können die von Kommune zu Kommune unterschiedlichen Regelungen, in welchen Fällen und in welchem Umfang Lernförderung für erforderlich angesehen wird, nicht nachvollziehen.

Die Kritik der Minderheit von Anbietern, die eher unzufriedenen mit der „wahnsinnigen Bürokratie“ sind, fällt allerdings besonders scharf aus. Besonders kritisch äußern sich in der Online-Befragung die Kita-Leitungen. Sie haben vor allem mit den eher aufwändigen Leistungen (*eintägige Fahrten* und *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung*) zu tun, und während Schulen oder kommerzielle Anbieter eigene Verwaltungskräfte beschäftigen, und es in Vereinen zumindest ehrenamtliche Kräfte sind, die die Beiträge verwalten, können sie in der Regel nicht auf weitere Ressourcen für ihre Verwaltung zurückgreifen. Dies führt zu verärgerten Statements:

„Vor der Einführung von BuT wurden bedürftige Kinder bei der Mittagsverpflegung ganz unbürokratisch durch einen Essenszuschuss der Stadt gefördert. Arbeitszeit für mich als Leiterin max. 5 Minuten pro Monat. Heute brauche ich mehrere Stunden im Monat zur Verwaltung!!! Ich habe aber keine Stundenaufstockung bekommen. Die Folge: Durch die Einführung von BuT habe ich jetzt weniger Zeit für Kinder und Familien - war das das Ziel?“ (Kita-Leitung, Online-Befragung)

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Abrechnungsverfahren im Verhältnis zwischen Leistungsstelle und Anbieter bedeutet die Abrechnung von BuT-Leistungen

grundsätzlich einen zusätzlichen Aufwand für Anbieter, und in den qualitativen Befragungen wurden die damit verbundenen Aufwände ausführlicher beschrieben und kritischer hinterfragt als in der Online-Erhebung.

Ein zusätzlicher Aufwand entsteht Anbietern *gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung*, die schriftlich nicht befragt wurden, dadurch, dass ein Eigenanteil in Höhe von 1 Euro durch die Eltern zu leisten ist. Diese erfordert beim Anbieter eine doppelte Rechnungslegung. Die Berechnung und der Einzug des Eigenanteils machen einen erheblichen Teil des Verwaltungsaufwands bei dieser Leistungsart aus. Bei der Messung des Erfüllungsaufwands durch das Statistische Bundesamt erwies sich die *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* als zeitaufwändigste Leistungsart.

Je nach Verfahren sind Anbieter der Leistungen für *soziokulturelle Teilhabe* vor ganz unterschiedliche Probleme gestellt. Das Beispiel eines Anbieters verdeutlicht die Komplexität der Verfahren: So erhielt er 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 Zahlensatzes erfasst und die Abbuchung unterbrochen werden. Nach Ablauf des Zeitraums musste der Bankeinzug 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.“ (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 264 f.) Viele Fallstudien-Kommunen haben punktuell Lösungen für Probleme im Zusammenhang mit dem Gutscheinverfahren (siehe unten) entwickelt. In einer Fallstudien-Kommune konnten Anbieter innerhalb des festgelegten Gültigkeitszeitraums des Gutscheins die Leistungen flexibel anfordern. So konnten Leistungen monatlich, quartalsweise, halbjährlich oder auch jährlich ausgezahlt werden.

Für die BuT-Leistungen müssen viele Vereine ihre Verfahren von Einzugsermächtigung auf Rechnungen umstellen. Im ungünstigsten Fall müssen dreimal im Jahr Rechnungen gestellt werden, um den kompletten Jahresbeitrag abzurufen. In einer Fallstudien-Kommune wechselte die Leistungsstelle wieder zum Einzugsverfahren zurück. Hier waren es wiederum die Leistungsstellen, die ihre Verfahren auf die Wünsche der Anbieter ausrichteten, indem sie die Beiträge direkt auf das Anbieterkonto überwiesen. Vielfach wird jedoch die Erstattung an die Leistungsberechtigten als Lösung gesehen, die sowohl für die Anbieter als auch für die Leistungsstellen vorteilhaft wäre.

In einer Fallstudien-Kommune haben sich die Aufwände für die Anbieter durch die Einfügung der „berechtigten Selbsthilfe“ in das Gesetz negativ verändert. So war die Erstattung an Leistungsberechtigten vorher ein gängiges Verfahren. Durch die Eingrenzung der Bedingungen für eine berechnete Selbsthilfe in § 30 SGB II wurde das bisherige Verfahren als nicht mehr durchführbar angesehen und auf Kostenübernahmeerklärungen

rungen umgestellt. Anbieter mussten zunächst davon überzeugt werden, dieses für sie aufwändigere Verfahren zu akzeptieren.

In mehreren Fallstudien-Kommunen zeigen die Leistungsstellen Bereitschaft, auf spezifische Belange einzelner Anbieter einzugehen und deren üblichen Verfahren (Abrechnungen, Buchhaltung) zu berücksichtigen. Probleme entstehen allerdings zum Teil dann, wenn (geforderte) Transparenzanforderungen oder Kontrollroutinen (z.B. Einzelstundennachweise, Nachweise für Teilnahme) in diese Verfahren eingreifen. Aus einer Fallstudien-Kommune wird berichtet, dass sich schon früh gezeigt habe, dass die Vorgabe der generellen Direktzahlung an Anbieter sich insbesondere in Bezug auf Sportvereine nicht praktikabel durchführen ließ. Daraufhin erfolgte eine Umorientierung nach pragmatischen Erwägungen: Falls eine Direktzahlung unmittelbar nicht durchführbar ist, weil z.B. der Verein noch nicht feststeht oder ein Familienbeitrag geleistet wird, wird entweder ein Gutschein ausgestellt oder eine Erstattung geleistet.

Gutscheine

Als Tendenz zeigt sich, dass Gutscheinverfahren durch die Anbieter häufig als aufwändig wahrgenommen werden. Einige Anbieter haben – zum Teil in Absprache mit den zuständigen Leistungsstellen – Vereinfachungen entwickelt, die auf die Probleme dieser Form der Leistungserbringung reagieren. Zudem wird der Aufwand für einzelne Anbieter reduziert, wenn die Abrechnung der Gutscheine zentralisiert durch einen Stadt- oder Kreissportverband läuft. Probleme mit dem Gutscheinverfahren zeigten sich vor allem in folgender Hinsicht:

- Wiederholt wurde das Problem der Stückelung der Gutscheine angeführt, das entsteht, wenn Leistungsberechtigte mit dem Gutschein bei mehreren Anbietern abrechnen wollen. Ein Sportverband empfahl seinen Mitgliedern, immer den vollen Betrag von 10 Euro abzurechnen, damit dieser Aufwand gar nicht erst eintritt.
- Aufwand für den Anbieter entsteht, wenn Leistungsberechtigte im laufenden Bewilligungszeitraum aus dem Verein austreten und der Gutschein anteilig verrechnet werden muss.
- Ein häufig genanntes Problem im Gutscheinverfahren sind die unterschiedlichen Bewilligungszeiträume bei den Leistungsberechtigten, die eine Verbuchung der Gutscheine erschweren.
- Grundsätzlich gilt: Gutscheine müssen der Leistungsstelle immer durch den Anbieter in Rechnung gestellt werden. Insofern bedeutet die Abrechnung über Gutscheine im Vergleich zu Eltern, die Vereinsbeiträge selbst zahlen, immer einen zusätzlichen Aufwand.

Sportvereine müssen BuT-Leistungsberechtigte zum Teil getrennt von ihrem sonstigen Abbuchungsverfahren behandeln. Dies führt dazu, dass Prüfung und Buchung des Zahlungseinganges manuell nachgetragen werden müssen. Zudem kommen Zahlungen oft nicht gleichmäßig. Zum Teil erfolgen sie quartalsweise, teilweise wird die

Summe komplett für den Bewilligungszeitraum ausgezahlt. Insofern entsteht die Notwendigkeit einer „zweiten Buchhaltung“ für SGB II-Leistungsbeziehende. Von Leistungsanbietern aus einer Fallstudien-Kommune wird berichtet, 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 (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 262). Trotzdem sagen auch einige Anbieter ausdrücklich, dass sie das Gutscheinvfahren als bessere Alternative zur Direktzahlung sehen.

Direktzahlung

Umgekehrt beschrieben die befragten Anbieter in den Kommunen mit Direktzahlung diese Form der Leistungsgewährung überwiegend als gut handhabbar. Bei der Direktzahlung gibt es zwei Varianten: Entweder erhalten die Anbieter eine Kostenübernahmeerklärung, die sie zur Abrechnung mit der Leistungsstelle berechtigt, oder die Leistungsberechtigten müssen schon bei der Antragstellung einen Kostennachweis vorlegen, auf dessen Grundlage dann die Leistungsstelle zahlt. Wie die Ergebnisse der Anbieterbefragung zeigen, gaben in der Mehrzahl der Fallstudien-Kommunen mit Direktzahlungsverfahren die befragten Anbieter an, dass die Erstellung von Nachweisen für die Antragstellung für sie regelmäßig als Aufwand anfällt. In beiden Fällen steht dabei der konkrete Anbieter schon bei der Bewilligung der Leistung fest.

Im Unterschied zum Gutscheinvfahren ist mit Direktzahlungsverfahren nicht immer eine Rechnungstellung an die Leistungsstelle verbunden. Wo auf eine gesonderte Rechnungstellung durch den Anbieter verzichtet wird, stellt die Direktzahlung eine eindeutige Verfahrensvereinfachung für den Anbieter dar. Dagegen findet sich eine gesonderte Rechnungstellung durch den Anbieter sowohl in Fallstudien-Kommunen mit Kostenübernahmeerklärungen als auch in solchen, wo ein Kostennachweis vor der Bewilligung vorgelegt werden muss. In mehreren Kommunen ist eine gesonderte Rechnungstellung im Bereich *Mittagsverpflegung* und der *Lernförderung* nötig, weil dort etwa ein weiterer Nachweis erbracht werden muss, ob die Kinder tatsächlich am Unterricht teilgenommen haben – was wiederum einen zusätzlichen Aufwand für den Anbieter impliziert.

Gegen Direktzahlungsverfahren wurde kritisch eingewandt, dass die Abrechnungsmodalitäten nicht zu den sonstigen Abrechnungsverfahren des Anbieters passten. Darüber hinaus wurde es aber von Anbietern als Vorteil gegenüber dem Gutscheinvfahren benannt, dass der Anbieter sich sicher seien, die Leistungen tatsächlich abrechnen zu können, da die Leistungsstelle das konkrete Angebot bewilligt hat. Ein Nachteil für Leistungsberechtigte wurde allerdings in Fällen berichtet, in denen die Leistungsberech-

tigten bei erstmaliger Nutzung des Angebots vor der Bewilligung einen Vertrag mit dem Anbieter abschließen müssen, um diesen für die Bewilligung vorlegen zu können. Hier besteht für die Leistungsberechtigten die Gefahr, dass sie im Falle eine Ablehnung auf den Kosten sitzen bleiben. Für den Anbieter entsteht zudem die Frage, ob das Kind schon vor der Bewilligung der Leistung am Angebot teilnehmen darf oder davon bis zum Vorliegen der Bewilligung ausgeschlossen bleibt.

Kostenübernahmeerklärungen sind als Unterfall eines Direktzahlungsverfahrens zu verstehen (siehe auch *Glossar*). Im direkten Vergleich mit dem Gutscheiverfahren bewerten einige Anbieter die Nutzung von Kostenübernahmeerklärungen als Verfahrensvereinfachung. In einer Fallstudien-Kommunen wurde das damit begründet, dass Kostenübernahmeerklärungen zwar zunächst bei der Antragstellung papieraufwändiger seien, weil die Angaben zum Anbieter schon für die Antragstellung vorliegen müssen. Bei der Abrechnung sei das Verfahren über Kostenübernahmeerklärungen aber leichter, weil keine Rechnungen gestellt werden müssen, sondern nur ein Vordruck als Leistungsnachweis vorzulegen ist. Nach Angaben eines Vereinsvorsitzenden gab es mit der Abrechnung über Kostenübernahmeerklärungen nie Probleme. Die Beiträge wurden bislang immer umstandslos übernommen und auf das Konto des Vereins direkt überwiesen. Die Eltern haben mit der Abrechnung nichts zu tun. Die Abrechnung erfolge nach Einschätzung des Befragten unkompliziert, wenn auch nicht sehr zügig. Im Vergleich zu den regulären Mitgliedern entsteht dem Verein für die Abrechnung der BuT-Kinder kein zusätzlicher Aufwand. Die Buchung müssten wie bei jedem anderen Mitglied auch überprüft werden.

Zum Teil wurden jedoch auch Probleme mit Kostenübernahmeerklärungen benannt. So waren in einer Großstadt mit den Kostenübernahmeerklärungen unterschiedliche Anforderungen verschiedener Verwaltungsstellen an die Anbieter verbunden. Manche wollten eine genaue Aufstellung, wann das Kind an der *Lernförderung* teilgenommen hat, andere bezahlten auf Basis des Kostenvoranschlages. Auch die Auszahlung der Leistungen sei, je nach zuständiger Verwaltungsstelle, ganz unterschiedlich. Einige überweisen alles komplett zum Ende des Schuljahres oder Schulhalbjahres. Andere machen eine monatliche Abrechnung. Bei manchen Stellen dauere es schon zwei Monate, bis die Kostenübernahmeerklärung kommt. Die Sachbearbeiter/innen aus derselben Fallstudien-Kommune bestätigen, dass die Bedingungen der Abrechnungen für die Anbieter vielfach schwer nachvollziehbar und nicht praktikabel seien. Eine Befragte berichtet von einem Verein, der bei der Jahresabrechnung fehlende Beiträge nicht kontrolliert, weil der Verwaltungsaufwand andernfalls zu groß wäre. Inzwischen hätten viele Vereine grundsätzlich auf Einzugsermächtigung umgestellt. Schließlich sei das Verfahren aber auch für die Sachbearbeiter/innen selbst kompliziert:

„Ja, das ist für einen Verein katastrophal. Für mich aber auch. Weil ich muss ja immer Wiedervorlage: Achtung, bei diesem BWZ aufpassen, fehlen noch 24 Euro. Das vergisst man ab und an mal im Eifer des Gefechts. Das ist einfach so.“ (Sachbearbeitung)

Einzel-, Sammelabrechnungen und pauschale Abrechnungen

Sammelabrechnungen können gegenüber Einzelabrechnungen eine Vereinfachung sowohl für die Leistungsstelle als auch für den Leistungsanbieter bedeuten. Als *Sammelabrechnungen* werden sowohl Abrechnungen bezeichnet, die über einen längeren Zeitraum (Monat, Quartal, Halbjahr, Jahr) gesammelt werden können, als auch solche, bei denen mehrere Kinder auf einer Liste abgerechnet werden können. Die Aussagen der befragten Anbieter zeigen allerdings keine eindeutige Präferenz für Einzel- oder Sammelabrechnungen: Einige Anbieter gaben zwar ausdrücklich an, dass die praktizierten *Einzelabrechnungen* aufwändig waren oder dass Sammelabrechnungen für sie eine Erleichterung darstellten. Andere Anbieter zeigten sich dagegen mit Einzelabrechnungen zufrieden. Eine Kita argumentierte, dass die Einzelabrechnung beim *Mittagessen* zwar für die Kita ein größerer Aufwand, für die Leistungsberechtigten aber besser sei, weil eine taggenaue Abrechnung möglich ist. Auch hier sind keine pauschalen Aussagen über die Aufwände der Anbieter möglich. Wesentlicher für die Einschätzung des Aufwands erscheint dagegen die Frage, ob überhaupt eine Rechnung gestellt werden muss. So kann die Abrechnung durch den Verzicht auf eine gesonderte Rechnungstellung im Falle einer Direktüberweisung auf das Konto des Anbieters oder durch eine Pauschalierung von BuT-Leistungen (siehe unten) erleichtert sein.

Eine *pauschale Abrechnung* von BuT-Leistungen findet sich in den Fallstudien-Kommunen ausschließlich bei der *Mittagsverpflegung* und bei der *Lernförderung*. In beiden Fällen wird nach einem festgelegten Kostensatz die bewilligte Leistung ohne weitere Nachweise an den Anbieter überwiesen. Das reduziert den Verwaltungsaufwand für die Anbieter ebenso wie für die Leistungsstelle, weil nicht mehr individuell überprüft wird, wie viele Mittagessen ein Kind in Anspruch genommen hat oder an wie vielen Unterrichtseinheiten es teilgenommen hat. In zwei Fallstudien-Kommunen findet allerdings eine jährliche Abrechnung durch die Leistungsstelle statt, bei der den am pauschalen Abrechnungsverfahren beteiligten Schulen gegebenenfalls Überschüsse für das nachfolgende Schuljahr gutgeschrieben werden. Damit wird eine Kritik vorweggenommen, die einige Befragte am Verfahren einer pauschalen Abrechnung üben, nämlich der Gefahr einer Überzahlung von Anbietern. Zum Teil findet eine Pauschalierung deshalb auch ausdrücklich nur bei städtischen/kreiseigenen oder gemeinnützigen Anbietern statt, die kein Gewinninteresse haben.

Obwohl die Möglichkeit der pauschalen Abrechnung im Interesse der Kommunen getroffen wurde, bedeuten sie in der Regel auch eine Vereinfachung für den Anbieter. So wird bei der pauschalen Abrechnung etwa nicht mehr individuell überprüft, wie viele Mittagessen ein Kind in Anspruch genommen hat oder an wie vielen Unterrichtseinheiten es teilgenommen hat. Die Kommentierung zum SGB II verweist jedoch darauf, dass Anbieter auch bei einer pauschalen Abrechnung Listen mit den Namen der teilnehmenden Kinder führen müssen. Im Falle der *soziokulturellen Teilhabe* muss die Leistungsstelle zudem eine Akte darüber führen, inwieweit das monatliche Budget ausgeschöpft ist (Lenze 2013: 754).

IV.3.5 Anbieter als Adressaten von Hinwirkung

In der Implementationsstudie wurden die kommunalen Leistungsstellen danach unterschieden, in welcher Intensität und auf welchen Wegen sie Anbieter und Dritte informieren und befähigen, BuT-Leistungen sowie Angebote aktiv zu bewerben und die Antragstellung zu unterstützen, und ob Anbieter so einbezogen werden, dass Angebote zugänglich gemacht werden und Kommunikationsmöglichkeiten über Verfahrensfragen bestehen. Wie oben beschrieben (vgl. III.2.5), lassen sich die Kommunen danach gruppieren, wie intensiv und systematisch sie Leistungsberechtigte und Anbieter auf die BuT-Leistungen ansprechen. Die Befragung bestätigt diese Unterscheidungen und zeigt, dass die gezielte Ansprache wirkt.

Anbieter, die spezifischer und systematischer angesprochen und einbezogen werden, bescheinigen den Leistungsstellen eine höhere Erreichbarkeit und erklären sich für besser informiert. Sie nehmen es als Interesse der Kommune wahr, dass die berechtigten Kinder und Jugendlichen Förderleistungen erhalten (Tab. III.3.2).

Tab. IV.3-2: Bewertung zu Kooperationsbeziehung und Hinwirkung der Kommune

Volle bzw. überwiegende Zustimmung zu den folgenden Aussagen in %	Anbieter aus Kommunen mit...		
	intensiven Hinwirkungsaktivitäten	durchschnittlichen Hinwirkungsaktivitäten	geringen Hinwirkungsaktivitäten
Kooperationsbeziehung und Hinwirkung der Kommune			
Die zuständige Leistungsstelle ist bei Rückfragen erreichbar.	66,2	55,9	55,4
Wir haben feste Ansprechpartner in der zuständigen Leistungsstelle.	59,5	48,7	39,6
Wir erhalten ausreichend Informationen von der zuständigen Leistungsstelle über die BuT-Leistungen.	57,6	40,7	31,2
Die zuständige Leistungsstelle hat ein Interesse daran, dass anspruchsberechtigte Kinder möglichst einfach an die BuT-Leistung gelangen.	75,7	60,2	51,5

Quelle: Anbieterbefragung, Auswertung für alle Akteursgruppen, eigene Berechnungen.

Bei den Leistungsberechtigten nehmen die Anbieter Informationsdefizite und Unsicherheit über Verfahren wahr, und sie berichten, dass diese wegen hohen Aufwands bei der Beantragung auf Leistungen verzichten. Tab. III.3-3 zeigt hier hohen Handlungsbedarf, der allerdings in den intensiv hinwirkenden Kommunen geringer ausfällt. Nach ihrer Wahrnehmung fühlt sich nur ein Viertel der Leistungsberechtigten in diesen Kommunen als Bittsteller; in den Kommunen ohne besondere Hinwirkungsaktivitäten berichtet dies fast die Hälfte der Anbieter und Dritten. Sie beschreiben deutlich seltener

Informationsdefizite (Tab. III.3-4), und unterstützen selbst Leistungsberechtigte aktiver bei der Beantragung (Tab. III.3-5).

Tab. IV.3-3: Hemmnisse bei der Inanspruchnahme

Volle bzw. überwiegende Zustimmung zu den folgenden Aussagen in %	Anbieter aus Kommunen mit...		
	intensiven Hinwirkungsaktivitäten	durchschnittlichen Hinwirkungsaktivitäten	geringen Hinwirkungsaktivitäten
Hemmnisse bei der Inanspruchnahme			
Leistungsberechtigte sind nicht ausreichend über BuT-Leistungen informiert	62,9	77,8	75,0
Zuständigkeiten bei der Antragstellung sind für die Leistungsberechtigten unklar.	53,1	65,9	68,8
Das Ausfüllen und Einreichen des Antrags wird von den Leistungsberechtigten als zu aufwändig eingeschätzt.	48,5	64,3	75,0
Die Erbringung weiterer Nachweise wird von den Leistungsberechtigten als zu aufwendig beschrieben.	56,3	61,0	75,0
Leistungsberechtigte meiden nach Möglichkeit Kontakt zur Leistungsstelle.	30,0	31,6	30,1
Leistungsstelle vermittelt den Leistungsberechtigten das Gefühl als Bittsteller aufzutreten.	27,6	42,9	46,2

Quelle: Anbieterbefragung, Auswertung für alle Akteursgruppen, eigene Berechnungen.

Tab. IV.3-4: Wahrgenommene Defizite

Volle bzw. überwiegende Zustimmung zu den folgenden Aussagen in %	Anbieter aus Kommunen mit...		
	intensiven Hinwirkungsaktivitäten	durchschnittlichen Hinwirkungsaktivitäten	geringen Hinwirkungsaktivitäten
Zustimmung zu Verbesserungsvorschlägen			
Die Kommune müsste Familien umfassender als bisher über BuT-Leistungen informieren	42,7	53,8	58,7
Die Kommune müsste Anbieter, Schulen, Kitas und weitere Beteiligte umfassender informieren.	31,8	42,0	54,5

Quelle: Anbieterbefragung, Auswertung für alle Akteursgruppen, eigene Berechnungen.

Tab. IV.3-5: Unterstützung von Leistungsberechtigten bei der Inanspruchnahme

Folgende Unterstützungsleistungen für Leistungsberechtigte kommen in der Praxis häufig vor (in %)	Bei Anbietern aus Kommunen mit...		
	intensiven Hinwirkungsaktivitäten	durchschnittlichen Hinwirkungsaktivitäten	geringen Hinwirkungsaktivitäten
Kinder und/oder Eltern über die BuT-Leistungen informieren	47,9	37,2	21,4
Beratung von Kindern und/oder Eltern zu Fördermöglichkeiten und Antragstellung	43,5	43,5	18,5
Unterstützen beim Ausfüllen des Antrags	47,5	32,2	30,3
Rücksprache mit Kindern, Eltern oder Leistungsstelle	29,0	21,1	21,2

Quelle: Anbieterbefragung, Auswertung für alle Akteursgruppen, eigene Berechnungen.

IV.3.6 Alternative Fördermöglichkeiten

Die Anbieterbefragung deutet auf die hohe Bedeutung, die insbesondere den schulischen Fördervereinen auch nach der Einführung von BuT bei der Unterstützung ärmerer Familien zukommt. Sie werden in allen Leistungsarten außer bei der *soziokulturellen Teilhabe* mit großem Abstand am häufigsten genannt, wenn es um Alternativen zu einer Förderung durch BuT geht. Darüber hinaus verweisen ihre zahlreichen Nennungen auf gut ausgebaute bürgerschaftliche und privat-wohltätige Unterstützungssysteme, die im Einzelfall angegangen werden können, jedoch nicht ernsthaft als „Alternativen“ zur Förderung über die BuT-Leistungen gelten können.

In großer Zahl bestehen für die Schulen und Kitas offensichtlich weitere Möglichkeiten, die Kosten für *eintägige Ausflüge*, „ausnahmsweise“ auch anders als über BuT-Leistungen zu finanzieren. Ansparungen werden in der Klassenkasse vorgenommen, es gibt Spendentöpfe bei Gemeinden und Vereinen, Stiftungen und Clubs. Auch Elternspenden werden eingesetzt. Die gleichen Institutionen werden bei *mehrtägigen Klassenfahrten* genannt, doch wird dabei deutlich, dass es sich hier nur um „Zuschüsse“ und kleine Summen handele, die in „Einzelfällen“ gewährt werden können. Mittagessen lasse sich über Freitische, Tafelvereine und über besondere Förderprogramme ersetzen.

Nach alternativen Angeboten zur *außerschulischen Lernförderung* gefragt, verwies der größte Teil der befragten Dritten auf das „Fördersystem der Schulen“ zurück: auf Nachmittagsbetreuung und Ganztagsangebote, Förderklassen, Mentoren- und Patenprojekte. Genannt wurden außerdem die Möglichkeiten, *Lernförderung* über kommunale Mittel (Sozialfonds der Stadt oder des Kreises) oder über kirchliche Angebote (Caritas, Diakonie) zu realisieren.

Alternative Finanzierungsmöglichkeiten zum *Schulbedarfspaket* sahen die Anbieter bei Wohlfahrtsverbänden und Kirchen und ihren Angeboten (Sozialkaufhäuser, „Ratze-fummel-Mobil“), Bürgerstiftungen, dem Lions- und Rotary-Club und den Sozialfonds der Kommunen. Für Alternativen zur *Schülerbeförderung* sahen die Anbieter überwiegend keine Notwendigkeit: „Fahrkarten bezahlt der Schulträger“, „kostenlose Fahrkarten“ und „alles umsonst“ antworteten sie. Bürgerstiftungen und-vereine, Familienzentren und Kirchengemeinden könnten ihrer Ansicht nach aushelfen, wenn Leistungen zur *soziokulturellen Teilhabe* benötigt würden.

IV.4 Was wirkt wie auf Inanspruchnahme durch Leistungsberechtigte?

Im Folgenden werden die wichtigsten fördernden und hemmenden Faktoren für die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen näher erläutert. Dies betrifft:

- die Kenntnis der BuT-Leistungen und der eigenen Leistungsansprüche inklusive der dazu gehörigen Verfahren
- das Verhältnis von Aufwand und Nutzen bei der Beantragung der BuT-Leistungen inklusive der damit verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten
- die Teilhabepreferenzen der Leistungsberechtigten
- die Sichtbarkeit der Hilfebedürftigkeit bzw. vorhandene Stigmatisierungsängste der Leistungsberechtigten.

Bei der Darstellung und Erläuterung dieser hemmenden und fördernden Faktoren werden die Perspektiven aller befragten Akteursgruppen eingebracht. Es ist zu vermuten, dass die hemmenden Faktoren der Inanspruchnahme nicht in ihrer gesamten Wirkbreite dargestellt werden konnten, da in der Implementationsanalyse überwiegend solche Leistungsberechtigte befragt wurden, die zumindest eine der BuT-Leistungen bezogen bzw. beantragt hatten. Diejenigen Personen mit Leistungsanspruch, die bislang keinerlei Leistungen beantragt hatten, wurden im Rahmen der Implementationsanalyse im Regelfall trotz Bemühungen des Forschungsteams nicht erreicht.

IV.4.1 Kenntnis

Leistungsberechtigte müssen selbst aktiv werden, um die BuT-Leistungen in Anspruch nehmen zu können. Die erste Voraussetzung dafür ist, dass sie über ihren grundsätzlichen Anspruch, die möglichen Leistungen und die dazu gehörigen Verfahren informiert sind. Sie müssen wissen, dass der Bezug von bestimmten Sozialleistungen sie zu BuT-Leistungen berechtigt, aber auch, dass es Einkommenssituationen gibt, in denen BuT-Leistungen bedarfsauslösend wirken. Weiterhin ist Wissen um die Förderbedingungen im Einzelnen und Verfahrenswissen grundlegend. So muss ihnen bekannt sein, wie und wo man die jeweilige Leistung beantragen und wer bei einer Antragstellung gegebenenfalls unterstützen und beraten kann. Leistungsberechtigte sollten im

Idealfall die Förderbedingungen für jede Leistungsart kennen und über die lokale Ausgestaltung der Verfahrensschritte informiert sein. Erhalten Leistungsberechtigte zu einem der genannten Aspekte keine bzw. eine falsche Information, kann es trotz Leistungsberechtigung dazu kommen, dass eine Antragstellung unterbleibt oder erfolglos ist. In den meisten Fallstudienkommunen sahen die befragten Akteure in der unzureichenden Information und Beratung die wesentliche Ursache für Nichtinanspruchnahme.

In aller Kürze

- Kenntnis ist eine wichtige Voraussetzung für die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen. Lokale Verfahren, die auf kontinuierliche Informationsaktivitäten, Übersichtlichkeit, Vereinfachung und Vereinheitlichung setzen, wirken positiv auf den Kenntnisstand der Leistungsberechtigten.
- Informationslücken bei den Leistungsberechtigten waren ursächlich dafür, dass diese trotz Inanspruchnahme einzelner BuT-Leistungen andere nicht beantragten, auf die ebenfalls ein Anspruch bestand. Einer in der PASS Befragung identifizierten generellen Kenntnis der BuT-Leistungen durch die Leistungsberechtigten steht eine partiell ungenügende Kenntnis der einzelnen BuT-Leistungen und der dazu gehörigen Verfahren in wesentlichen Details gegenüber. Die Kenntnisse über BuT im Allgemeinen und die individuellen Leistungsansprüche im Besonderen waren häufig nicht nur unzureichend, sondern teilweise auch fehlerhaft.
- Es bedarf einer Vielfalt von Kommunikationswegen und zielgruppenangepasster Informationsaktivitäten, um die unterschiedlichen Gruppen von Leistungsberechtigten zu erreichen. Besonders erfolgreich ist der Weg der persönlichen Beratung durch Ämter, Anbieter und unterstützende Dritte. Informationsmaterialien sollten in leichter Sprache sowie in verschiedenen Sprachen verfügbar sein.
- In den Fallstudienkommunen sind Information und Beratung zu den BuT-Leistungen über die Mitarbeiter/innen in den Sozialleistungsstellen vielerorts noch nicht zufriedenstellend umgesetzt.
- Bei spezialisierter Verantwortung für Information und Beratung in den Sozialleistungsstellen werden Beratung und Information stringenter und mit einer größeren Fachkenntnis umgesetzt.

Die Implementationsanalyse ergab, dass die Kenntnis der Leistungsberechtigten zu den BuT-Leistungen drei Jahre nach ihrer Einführung immer noch defizitär war. Selbst dann, wenn Leistungsberechtigte bereits eine oder mehrere BuT-Leistungen bezogen, waren sie manchmal nur teilinformiert und hatten mangels Kenntnis andere durchaus relevante BuT-Leistungsarten nicht beantragt. Schriftliche Informationen wurden mitunter nicht oder nicht richtig oder nicht vollständig verstanden. So gingen Leistungsberechtigte fälschlicherweise davon aus, dass sie keinen Anspruch auf BuT-Leistungen hätten. Eine Mutter dachte beispielsweise, sie könnte sich aus den verschiedenen über BuT finanzierbaren Leistungen nur eine aussuchen. 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. Teilweise hatten die Leistungsberechtigten die Verfahren nicht verstanden und deshalb Fristen versäumt oder den erforderlichen Folgeantrag nicht gestellt. Oft reicht eine allgemeine Kenntnis zu den BuT-Leistungen nicht aus. Ungenaue und unsichere Kenntnisse erweisen sich oft als ein hemmender Faktor der Inanspruchnahme. Beispielsweise wurde berichtet, dass Eltern ihre Kinder bei Ferienfreizeiten tageweise abmeldeten, weil sie nicht sicher sind, ob sie für die verauslagten Gelder eine Erstattung bekommen können.

Informationsdefizite resultierten aber auch daraus, dass die vorhandenen Informationen nicht mehr aktuell waren. Etwas mehr als ein Zehntel der befragten Familien finanzierte ein Monatsticket für den Weg zur Schule aus eigenen Mitteln. Teilweise hatten sie einen Antrag gestellt, der wegen eines nach den lokal unterschiedlichen Regeln „zu kurzen“ Schulwegs nicht anerkannt wurde. Teilweise wurden die Regeln zur Zumutbarkeit eines Schulwegs ohne *Schülerbeförderung* später abgeschwächt, ohne dass diese Familien darüber informiert wurden. Sie beantragten dann diese BuT-Leistung so lange nicht wieder, bis ihre Kinder in Folge eines Schulwechsels längere Schulwege zu bewältigen hatten. Bis dahin waren aber teilweise schon mehrere Schuljahre vergangen, in denen sie nach den veränderten BuT-Regeln einen Anspruch auf *Schülerbeförderung* hätten geltend machen können, wenn sie die Leistungsstellen darüber informiert hätten.

Einzelne befragte Leistungsberechtigte mit Wohngeldbezug hatten keinen Antrag auf die BuT-Leistung für den *Schulbedarf* gestellt, weil sie nicht wussten, dass dafür ein Antrag zu stellen ist. Sie hatten sich teilweise im Freundes- und Bekanntenkreis bei Menschen über die BuT-Leistungen informiert, die diese Leistungen beim Jobcenter beantragten und eben keinen Antrag stellen mussten. Eltern, deren Leistungsansprüche zwischen den Rechtskreisen wechselten, weil sie eine Arbeit aufnahmen oder regelmäßig unstete Erwerbseinkommen erzielen, oder deren Kinder Sozialleistungen aus je verschiedenen Rechtskreisen bezogen, war oftmals unklar, dass sie einen zusätzlichen Antrag auf *Schulbedarf* stellen mussten und gegebenenfalls auch, wie und wo dieser Antrag zu stellen war.

Die Komplexität der erforderlichen Informationen macht unmittelbar plausibel, warum Verfahren und lokale Lösungen, die auf größtmögliche Übersichtlichkeit, Vereinfachung und Vereinheitlichung setzen, sinnvoll sind, wenn die Leistungsberechtigten zur Antragstellung ermuntert und befähigt werden sollen. Zugleich wird der Vorteil von Verfahren deutlich, die keine umfassende Information voraussetzen und einen möglichst einfachen Weg zu den BuT-Leistungen ebnen (z.B. konkludente Verfahren) (*vgl. Empfehlung 10*).

Die große Anzahl der Fälle, in denen Ansprüche aus Unkenntnis nicht geltend gemacht werden, verweist auf die hohe Bedeutung der Informations- und Beratungsaktivitäten: Notwendig sind umfassende und aktuelle Informationen. Weil sich die Leistungsvo-

raussetzungen und Verfahren im Detail ändern können und Anspruchsberechtigungen durch Eintritt in Kita und Schule neu entstehen, muss Information und Beratung verstetigt werden (vgl. *Empfehlung 3*). In einem Teil der Fallstudienkommunen wurden breite öffentliche Informationsaktivitäten nur in der Phase der Einführung der BuT-Leistungen offensiv betrieben, danach jedoch zurückgefahren, in einem anderen Teil wurden wiederholt öffentliche Informationskampagnen durchgeführt. Dabei zeigte sich, dass unterschiedliche Gruppen von Leistungsberechtigten über unterschiedliche Kommunikationswege unterschiedlich gut erreicht werden. Schriftliche Informationen über Homepages, Medienberichte, Flyer und Informationsschreiben sind für einen Teil der potenziell Leistungsberechtigten sinnvoll, für einen weiteren Teil nur bedingt erschließbar, für andere aber weniger geeignet, da sie aufgrund von Bildungsniveau, Sprachkenntnissen oder fehlendem Systemwissen nicht verstanden werden können (z. B. Asylbewerber/innen). Hier wird „Übersetzung“ im Rahmen einer mündlichen Beratung als wirksam erachtet; ebenso leiten Befragte daraus den Bedarf von Informationen in leichter Sprache, in verschiedenen Sprachen und mit Bildern/Piktogrammen ab. Eine zielgruppenadäquate Ansprache wird grundsätzlich als wesentlich erachtet (vgl. *Empfehlung 4*).

Informationen über BuT-Leistungen können nach Einschätzung der Akteure in den Kommunen am wirkungsvollsten im persönlichen Gespräch (telefonisch oder face-to-face) vermittelt werden, weil sie direkt mit Beratung, gegebenenfalls auch mit dem Angebot einer Unterstützung bei der Antragstellung verknüpft werden können. Wie im Abschnitt IV.2.6 deutlich wurde, haben in allen Fallstudienkommunen Ämter, die für die den BuT-Leistungen zugrunde liegenden Sozialleistungen zuständig sind, zugleich den Auftrag, über BuT-Leistungen zu informieren und teilweise auch zu beraten; sie tun dies aber in unterschiedlichem Umfang, unterschiedlicher Qualität und haben dies unterschiedlich organisiert. Hier werden wesentliche Potenziale zur Erhöhung der Inanspruchnahme gesehen (vgl. *Empfehlung 2*). Die Befragungen zeigten, dass bislang einige Ämter gar nicht, nicht regelmäßig bzw. nur unzureichend und im Einzelfall sogar falsch informierten. Leistungsberechtigte beklagten, dass sie durch die Sachbearbeiter/innen nicht auf die BuT-Leistung oder die Notwendigkeit eines Folgeantrags hingewiesen worden waren; ein Teil der Befragten erhielt die Informationen erst nach intensiven Nachfragen.

„Man kriegt ja auch nicht wirklich Infos, was einem zusteht, was man beantragen kann, was nicht. Das ist ganz schwierig, das herauszufinden.“

Teilweise waren Leistungsberechtigte verunsichert, da sie „unterschiedliche Auskünfte zum selben Sachverhalt“ erhalten hatten. Viele sagten, sie hätten gern „eine Broschüre“ zum Nachlesen oder eine „Liste“ mit möglichen Ansprechpartnern. Man wisse ja nicht, „was noch so möglich ist“, müsse „sich in der Regel alles selbst erfragen“ und bekomme „zu wenig Informationen ohne eigene Initiative“. Einige Leistungsberechtigte vermuteten, dass sie absichtlich nicht oder nicht ausreichend über ihre Ansprüche informiert würden, es wirke eher so, als ob die Sachbearbeiter/innen in den Leistungsstellen versuchen würden, möglichst wenige Leistungen zur Auszahlung zu bringen.

Die Informationsweitergabe in Wohngeldstellen gestaltete sich insofern problematisch, als häufig bei der Antragstellung kein persönlicher Kontakt zwischen Sachbearbeiter/in und Antragstellenden zustande kommt; die Bewilligungsbescheide der Familienkasse enthalten keine Hinweise auf die BuT-Leistungen und auch im Zuge der Antragstellung erfolgt keine Information darüber.

Bezogen auf die Hinwirkungsaktivitäten in den Jobcentern gab es positive, zugleich aber auch viele kritische Aussagen. Ansprache und Information von Leistungsberechtigten funktionieren zum Teil nicht zuverlässig und zielgruppenadäquat. Die befragten Akteure verwiesen auf einen grundsätzlichen Widerspruch zwischen der Aktivierungs- und Vermittlungslogik im SGB II und der Hinwirkungslogik bei den BuT-Leistungen. Auch wenn daher zuweilen grundsätzliche Zweifel am potenziellen Erfolg von Beratung zu BuT-Leistungen beim Jobcenter laut werden, schreiben doch die meisten Befragten angesichts der großen Zahl der potenziellen Leistungsberechtigten den Jobcentern eine besondere Bedeutung für die Ansprache der Leistungsberechtigten zu. Rückmeldungen zu Beratungsaktivitäten in den Sozialämtern sind dagegen tendenziell etwas positiver.

Die für die Antragstellung wichtigen und im Einzelfall sogar entscheidenden persönliche Informations- und Beratungsgespräche können einerseits aufgrund eines angemeldeten Beratungsbedarfs von potenziell Leistungsberechtigten zustande kommen (z.B. in den für BuT-Leistungen zuständigen Stellen). Dies setzt bei integrierter Sachbearbeitung voraus, dass Leistungsberechtigte eine entsprechende Fördermöglichkeit zumindest vermuten, bei ausschließlich für BuT-Leistungen zuständigen Stellen ist die Voraussetzung, dass Leistungsberechtigte bereits zumindest grob über BuT-Leistungen informiert sind. Leistungsberechtigte und Fachkräfte berichteten von solchen Informations- und Beratungsanfragen. Für Personen, die keine Vorinformationen haben und keinen konkreten Bedarf anmelden, sind allerdings proaktive Zugänge erforderlich; diese können schriftlich oder mündlich erfolgen. Befragte sehen die größten Effekte dann, wenn sich Ämter, Anbieter und unterstützende Dritte im persönlichen Gespräch an potenziell Leistungsberechtigte wenden und ihnen von den Möglichkeiten der Förderung durch BuT-Leistungen berichten, sie beraten und bei der Antragstellung unterstützen bzw. eine verbindliche Weiterleitung an unterstützende Stellen initiieren. Auf diese Weise können auch Leistungsberechtigte erreicht werden, die kaum Selbstinformationsaktivitäten entfalten (*vgl. Empfehlung 2*).

Die in den Fallstudien Befragten haben vielfach die Erfahrung gemacht, dass Informationen dann am ehesten wahrgenommen werden und zu höherer Inanspruchnahme führen, wenn sie in Einrichtungen, die ohnehin Kontakt zu potenziell Leistungsberechtigten bzw. deren Kindern haben, zielgerichtet an diese vermittelt werden. Dies sind neben den Ämtern, in denen die Sozialleistungen umgesetzt werden, die grundsätzlich zu BuT-Leistungen berechtigen, Einrichtungen, die Dienstleistungen anbieten, die mit BuT-Leistungen gefördert werden (Anbieter). Hinzu kommen Einrichtungen, die grundsätzlich zu Bildung und sozialer Unterstützung beraten und informieren (unterstützende Dritte). Als Schlüsselinstitutionen für Information und Beratung werden in den Fallstu-

dienkommunen Schulen und Kitas erachtet. Über diese unterstützenden Dritten ist auch die Information und Beratung von Leistungsberechtigten aus sogenannten Schwellenhaushalten realisierbar.

In den Fallstudienkommunen wird als Grundproblem geschildert, dass eine dezentrale Informationsarbeit, die im Wesentlichen auf Dritte und Anbieter setzt, in hohem Maße vom Engagement Einzelner abhängt und davon, ob die jeweiligen Einrichtungen diese Aufgabe verbindlich übernehmen und eigene organisatorische Vorkehrungen zu ihrer Umsetzung treffen. Dieser Zugang wird als wenig steuerbar und stark störungsanfällig beschrieben. Bei einigen der befragten Fachkräften in Schulen, Kitas und bei Anbietern ist der Unmut groß, eine solche Aufgabe erfüllen zu müssen; zudem wiegt für einige der konkrete Aufwand schwerer als ein potenzieller Nutzen und so können Aktivitäten im Bereich Information und Beratung unterbleiben bzw. finden nur in geringem Umfang statt. Schließlich spielt auch für die Informationsaktivitäten bei Dritten und Anbietern eine Rolle, wie die Sozialstruktur im Einzugsbereich bzw. bei den Personen ist, die die Leistung in Anspruch nehmen. Wenn nur wenige Kinder in der jeweiligen Einrichtung Sozialleistungen beziehen bzw. Einkommensarmut kaum sichtbar ist, sind für die Institutionen Informationsaktivitäten zu BuT-Leistungen häufig nicht vorrangig.

Beratung und Information durch Jobcenter, Wohngeldstellen und Sozialämter – so ein Befund der Implementationsstudie – wird dann intensiver betrieben und ist weniger fehleranfällig, wenn diese Ämter zugleich auch für die BuT-Leistungen zuständig sind. Dies liegt zum einen daran, dass in diesen Konstellationen die Informationen zu BuT-Leistungen zuverlässiger verbreitet werden, zum anderen häufig diese Ämter Information und Beratung zu BuT-Leistungen als wichtige Aufgabe verstehen und an die dort Beschäftigten entsprechend die Relevanz vermitteln. Aber auch in diesen Ämtern ist Information und Beratung häufig nicht zufriedenstellend gelöst und begrenzt wirksam. Es gibt eine Reihe von Hinweisen, dass zuständige Sachbearbeiter/innen insbesondere in Jobcentern selbst unterschiedlich gut über BuT-Leistungen informiert sind und unterschiedlich engagiert dazu beraten. So bleibt es häufig dem Zufall überlassen, ob Leistungsberechtigte adäquat über die Möglichkeiten der BuT-Leistungen informiert und beraten werden. Als Schwäche einer integrierten Sachbearbeitung in Jobcentern wird von Verantwortlichen beschrieben, dass jede Information an sehr viele Beschäftigte weitergegeben werden muss, diese aber mit einer Vielzahl anderer Aufgaben befasst sind und so zum einen leicht Informationen „verloren“ gehen können, zum anderen die Beratung zu BuT-Leistungen für die einzelne Fachkraft nicht im Vordergrund steht. Zusätzlich verhindert mitunter eine hohe Personalfuktuation den Aufbau eines bleibenden Wissensbestandes. Selbst in Jobcentern, in denen die Leitungsebene der Information und Beratung zu BuT-Leistungen große Bedeutung einräumt, werden solche Probleme beschrieben und auch der Einsatz von internen Multiplikator/innen ist hier nur bedingt wirksam. Grundsätzlich sollte es Bestandteil des Beratungs- und Informationsauftrags in Jobcentern sein, Beziehende von Leistungen nach dem SGB II mit Kindern und Jugendlichen in der Bedarfsgemeinschaft über ihren Anspruch auf BuT-Leistungen zu informieren, sie diesbezüglich zu beraten und gegebenenfalls bei

der Antragstellung zu unterstützen. Es finden sich Hinweise darauf, dass Ämter, die eine grundsätzliche Spezialisierung – z.B. in Form einer spezialisierten Sachbearbeitung zu BuT-Leistungen – vorhalten, Beratung und Information stringenter und mit einer größeren Fachkenntnis umsetzen. Eine Zuständigkeit für Information in den Eingangszonen ist allerdings nur begrenzt wirksam, wenn sie halbherzig betrieben wird und wenn keine Beratung damit verknüpft wird.

Für bestimmte Gruppen von Leistungsberechtigten erwies sich der Zugang über die für die Sozialleistung zuständigen Leistungsstellen in hohem Maße wirksam. So werden Flüchtlinge, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, in einem Landkreis direkt in den Gemeinschaftsunterkünften von Mitarbeiter/inne/n des Sozialamts zu sämtlichen für die Personengruppe relevanten Sozialleistungen – so auch zu BuT-Leistungen – beraten, bei der Antragstellung unterstützt und die Antragstellung wird direkt dort bearbeitet. Dadurch wurden hohe Inanspruchnahmekquoten der BuT-Leistungen erzielt. Ein anderes Beispiel ist die Integration der Sachbearbeitung der BuT-Leistung für *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* in Kitas in eine Abteilung des Jugendamts, die für die Übernahme von Kita-Beiträgen zuständig ist. Durch diese Zuständigkeit sind die dort tätigen Mitarbeiter/innen sensibilisiert für die spezifische Leistung und für BuT-Leistungen allgemein und können so erfolgreich Familien über diesbezügliche Möglichkeiten informieren, deren Kinder mit Kita-Eintritt erstmals eine Betreuungseinrichtung besuchen. Da die Übernahme von Kita-Beiträgen nicht an den Sozialleistungsbezug geknüpft ist, sondern an bestimmte Einkommensgrenzen, werden durch diesen Zugang auch Personen erreicht, bei denen BuT bedarfsauslösend sein könnte, und solche, die aufgrund ihrer Einkommenssituation Anspruch auf eine Sozialleistung und somit auch auf BuT-Leistungen hätten, aber mangels Informationen noch keinen Antrag auf Wohngeld gestellt haben. Dieses Vorgehen erscheint insofern beispielhaft für eine Ansprache von Geringverdienenden, als hier über BuT-Leistungen in einem Kontext informiert wird, in welchem potenzielle Kontakte mit solchen Leistungsberechtigten möglich und wahrscheinlich sind.

Die in Flächenlandkreisen schwierige Erreichbarkeit von zentralen Stellen, so z.B. auf BuT-Leistungen spezialisierten Einrichtungen, führt dazu, dass die Information über lokal ansässige Einrichtungen der Gemeinden – wie z.B. Bürgerbüros, Gemeindeämter – besonders wichtig ist. Eine integrierte Information und Beratung ermöglicht hier wirksame niedrighschwellige Ansprachemöglichkeiten für Leistungsberechtigte.

Die durch Ämter vorgenommenen Informationsaktivitäten können sehr unterschiedlicher Form sein. So wurden in einigen Fallstudienkommunen Haushalte mit minderjährigen Kindern angeschrieben, die noch keine BuT-Leistungen bezogen. In einigen Kommunen hat der Versand flächendeckender Informationen bei Einführung der BuT-Leistungen zu einer schnellen Zunahme der Inanspruchnahme geführt. Als erfolgreiche Informationsstrategie wird auch der Versand von Informationen gemeinsam mit Anträgen oder Gutscheinen beschrieben, entweder in Kombination mit Bewilligungsbescheiden (z.B. mit dem Wohngeldbescheid) oder unabhängig davon. In einem Landkreis wurden aufgrund niedriger Inanspruchnahmekquoten Gutscheine für zwei Leistungsar-

ten sowie allgemeine Informationen an Leistungsberechtigte verschickt, woraufhin die Inanspruchnahme der Leistungen spürbar anstieg. Als weniger wirksam wurde eingeschätzt, schriftliche Informationen zu BuT mit einer Vielzahl weiterer schriftlicher Informationen zu verschicken. Die Information ginge leicht unter, wenn sie „an irgendeiner Stelle hinten“ im Wohngeldbescheid integriert ist.

In den Fallstudienkommunen, in denen die Bearbeitung der BuT-Leistungen für die Mehrheit der Leistungsberechtigten konzentriert in einer eigenständigen Verwaltungseinheit erfolgt, finden sich häufiger Konzepte für umfassende rechtskreisübergreifende Information, häufiger werden dort umfassende Informationsaktivitäten entfaltet, die sich sowohl an Leistungsberechtigte selbst als auch an Anbieter und Dritte richten. Häufiger finden sich auch zentrale Beratungsangebote, die telefonisch wie auch persönlich erreichbar sind und auf der Grundlage eines einheitlichen Informationsstandes zu BuT-Leistungen umfassend beraten können. Stellen, die Beratung und Information zu BuT-Leistungen anbieten, dabei jedoch nicht in die Bearbeitung der Anträge eingebunden sind, werden eher weniger in Anspruch genommen.

Für potenziell Leistungsberechtigte unaufwändige Verfahren der Leistungserbringung können aufgrund der Niedrigschwelligkeit zu einer erhöhten Inanspruchnahme der konkreten Leistung führen, im Ergebnis aber für die Informationsverbreitung von BuT-Leistungen insgesamt problematischer sein. Wenn eine Leistung als eine von mehreren unterschiedlichen BuT-Leistungen für Kinder und Jugendliche von den Leistungsberechtigten beantragt wird, erschließt sich für Leistungsberechtigte leichter der Kontext des BuT-„Pakets“, d. h. die Wahrscheinlichkeit ist größer, dass sie auch von anderen BuT-Leistungen erfahren. Wenn dagegen die BuT-Leistungserbringung u.a. aufgrund von konkludenten Verfahren über Anbieter abgewickelt wird und keine explizite Antragstellung erfolgt, ist der Kontext für Leistungsberechtigte nicht unbedingt ersichtlich – zumindest dann nicht, wenn die Anbieter (meist sind dies Schulen) sich auf die Abwicklung der für sie relevanten Leistungen beschränken und nicht gleichzeitig auch zu anderen Leistungsarten offensiv beraten.

IV.4.2 Aufwand und Nutzen

Einschätzungen von Leistungsberechtigten zum Verhältnis von Aufwand und Nutzen können die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen beeinflussen. So nehmen die potenziell Leistungsberechtigten die Beantragung der BuT-Leistung eher in Angriff, wenn beispielsweise der Zugang zur Antragstellung einfach gestaltet und die Abrechnung unkompliziert ist, wenn Stigmatisierungsängste ernst genommen werden oder wenn im Einzelfall auf Wunsch der Eltern eine Erstattung vorverauslagter Kosten statt Direktzahlung an die Anbieter vereinbart werden kann. Umgekehrt wird es etwa als erhöhter Aufwand wahrgenommen, wenn mehrere und zum Teil weite Wege erforderlich sind, um alle Unterschriften und Unterlagen beizubringen, wenn Bewilligungsbescheide nicht nachvollziehbar und Abrechnungen kompliziert sind oder wenn ein Risiko besteht, dass

Kosten (anteilig) selbst getragen werden müssen (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 241).

In aller Kürze

- Das Verhältnis von Aufwand und Nutzen ist ein Kriterium, das die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen beeinflusst.
- Je einfacher die Antragstellung und je unkomplizierter die Abrechnung, desto wahrscheinlicher ist es, dass Leistungsberechtigte ihren Anspruch auf BuT-Leistungen geltend machen. Günstig wirkt es sich auch aus, wenn im Einzelfall auf Wunsch der Eltern eine Erstattung vorverauslagter Kosten anstelle der Direktzahlung an die Anbieter vereinbart werden kann.
- Die Möglichkeit zur konkludenten Antragstellung wirkt sich förderlich auf die Inanspruchnahme der Leistungen aus.
- *Eintägige Ausflüge* werden von Leistungsberechtigten aufgrund eines ungünstigen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses häufiger aus eigener Tasche finanziert. Bei anderen Leistungsarten kommt dies eher selten vor.
- Als sehr wichtig bewertete und teure Leistungsarten (vor allem *Klassenfahrten* und *Lernförderung*) werden selbst dann in Anspruch genommen, wenn die Beantragung mit hohem Aufwand verbunden ist.

Wie Aussagen von Leistungsberechtigten und Beratenden zeigen, wird das Ausfüllen eines zusätzlichen BuT-Antrags von den Leistungsberechtigten vielfach als Hürde für die Inanspruchnahme wahrgenommen. Ein Teil der Leistungsberechtigten verzichten aus diesem Grund sogar auf eine Antragstellung (vgl. *Empfehlung 7*). Selbst im Falle ‚schlanker‘ Antragsverfahren schrecken Leistungsberechtigte zum Teil vor einer Antragstellung zurück. Das hängt nicht zuletzt mit dem zusätzlichen Aufwand für die Antragstellung zusammen. Angesichts der umfangreichen Formulare, die für die Beantragung der den Anspruch begründenden Leistung ausgefüllt werden müssen, erscheint den Leistungsberechtigten buchstäblich jedes weitere Formular als eines zu viel. Viele Leistungsberechtigte empfanden es als den schwierigsten Teil der Antragstellung, die notwendigen Belege und Nachweise zusammenzutragen, die bei der Beantragung der *Lernförderung* an- bzw. nachgefordert wurden (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 214).

Sowohl die Vorlage des anspruchssichernden Sozialleistungsbescheids als auch die Vorlage weiterer Nachweise bei der Beantragung einer konkreten Einzelleistung stellen für die Leistungsberechtigten eine zusätzliche Hürde für die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen dar. Aufgrund des zusätzlichen Aufwands für auszustellende Nachweise kann es dazu kommen, dass BuT-Leistungen nicht beantragt werden (vgl. *Empfehlung 11*). Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen haben einige Kommunen bereits vereinfachte Nachweispflichten eingeführt. So finden sich etwa Beispiele im Sample, in denen die rechtskreisübergreifende BuT-Stelle die Grundleistungsbescheide von Leistungsberechtigten aus anderen Rechtskreisen selbst anfordert oder einen lesenden Zugriff auf die Daten aus anderen Rechtskreisen hat (vgl. *Empfehlung 9*). In Bezug auf

konkrete Einzelnachweise finden sich beispielsweise Kommunen, in denen für bestimmte Leistungsarten über spezielle BuT-Berechtigungs nachweise eine vereinfachte Inanspruchnahme bei einem Leistungsanbieter möglich ist. Demgegenüber zeigen sich aber auch Beispiele von Kommunen, die mit der Forderung nach einer Vielzahl von Einzelnachweisen das Ziel verfolgen, ihr Verwaltungshandeln rechtlich abzusichern. Unabhängig von den jeweiligen Organisations- und Verfahrensvarianten sollte es das grundsätzliche Ziel sein, die Hürden der Inanspruchnahme durch zusätzliche Nachweise möglichst niedrig zu halten (vgl. *Empfehlung 11*).

Als sehr ungünstig erweise es sich, wenn die Leistungsberechtigten – wie in drei der untersuchten Fallstudien-Kommunen – Kostenvoranschläge von Leistungsanbietern beibringen müssen. Diese Anforderung erhöht die Schwelle für die Antragstellung zusätzlich. Dagegen 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 (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 226, vgl. *Empfehlungen 2, 3 und 4*).

Grundsätzlich ließe sich der Mehraufwand für Leistungsberechtigte bei der Antragstellung zum einen reduzieren, wenn die Möglichkeit der Beantragung von BuT-Leistungen mit dem Antrag auf die Grundleistung verbunden wäre (vgl. *Empfehlung 8*). Darüber hinaus würde dem Aufwand für die Leistungsberechtigten durch konkludente Antragsverfahren entgegengewirkt werden, bei denen es (in einzelnen Leistungsarten) nicht der schriftlichen Antragsform bedarf. Vor allem die konkludente Antragstellung in Schule oder Kita wurde in einigen der Fallstudien-Kommunen als ein wesentlicher Faktor beschrieben, um die Inanspruchnahme der BuT-Leistung so einfach wie möglich zu machen. Leistungsberechtigte aus Kommunen mit der Möglichkeit konkludenter Antragstellung äußerten sich tendenziell sehr zufrieden mit diesen Verfahren. Dieses sei „einfach“ bzw. „unkompliziert“, und ihre Kinder könnten die Leistungen ohne Aufwand und „problemlos“ in Anspruch nehmen (vgl. *Empfehlung 10*).

In einem Landkreis erwies sich eine konkludente Antragstellung als förderlich für die Inanspruchnahme, bei der jedem Bewilligungsbescheid einer grundsätzlich zu BuT berechtigenden Sozialleistung ein Gutschein für die BuT-Leistung für das *Mittagessen* und die *soziokulturelle Teilhabe* beigelegt wurde. In einem anderen Landkreis wurde ein onlinebasiertes 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 die Karte für die Kinder konkludent verlängert. Dies ist eine deutliche Erleichterung gegenüber anderen Verfahren, bei denen die Verantwortung der Folgeantragstellung bei den Leistungsberechtigten liegt. So sind diese häufig damit überfordert, den Überblick über sämtliche Antragsfristen zu behalten – und dies gegebenenfalls für mehrere Kinder und unterschiedliche Leistungen. Die Befragung der Leistungsberechtigten zeigte viele Fälle, in denen allein aus diesem Grund Leistungen nicht Anspruch genommen wurden bzw. Aktivitäten der Kinder abgebrochen wurden.

Wie Beispiele aus den Fallstudien-Kommunen zeigen, wird das *Direktzahlungsverfahren* sowohl von den Leistungsstellen als auch von den Anbietern oftmals als einfachste Lösung für die Abrechnung angesehen (vgl. Abschnitte IV.2.4 und IV.3). Auch die Mehrheit der Leistungsberechtigten befürwortete dieses Verfahren. Allerdings kann diese Art der Leistungsgewährung mit einem finanziellen Risiko für die Leistungsberechtigten verbunden sein, wenn sie bereits für die Antragstellung ein Kostennachweis benötigen: Wenn das Angebot erstmalig genutzt wird, müssen die Leistungsberechtigten vor der Bewilligung einen Vertrag mit dem Anbieter abschließen und gegebenenfalls in Vorleistung gehen, obwohl die Bewilligung für die BuT-Leistung noch nicht vorliegt. Wird die Leistung nicht bewilligt, müssen die Eltern den vollen Beitrag zahlen, da sie den Vertrag mit dem Leistungsanbieter bereits abgeschlossen haben. So stand etwa in einigen Fällen der Inanspruchnahme der Leistung zur *gemeinschaftlichen Mittagungsverpflegung* entgegen, dass die Leistungsberechtigten mit den Essensanbietern einen privatrechtlichen Leistungsvertrag schließen mussten, der sich nicht beliebig mit dem Auslaufen des BuT-Bewilligungsbescheids kündigen ließ. Kommt es zu Unterbrechungen im Leistungsbezug, hätten Leistungsberechtigte die vollen Kosten des gemeinschaftlichen Mittagessens zu tragen. Anbieter und Leistungsberechtigte berichteten von Fällen, in denen auf diese Weise Schulden entstanden oder Kinder demonstrativ vom gemeinschaftlichen Mittagessen ausgeschlossen wurden, da die Eltern die Kosten für das Mittagessen nicht aus eigener Tasche zahlen konnten.

Ein anderes Beispiel ist die *Schülerbeförderung*: Langfristige Zahlungsverpflichtungen durch individuelle Leistungsverträge mit den Verkehrsbetrieben für das Jahresabonnement des Schülertickets bedeuten immer dann ein Finanzierungsrisiko, wenn die Bewilligungszeiträume der BuT-Leistung kürzer als ein Schuljahr sind. Deshalb kauften in einer Kommune, in der nur der ermäßigte Preis für Schülerticket im Jahresabonnement über die BuT-Leistung erstattet wird, Leistungsberechtigte die teureren monatlichen Schülertickets. Sie brachten daher monatlich aus dem Regelbedarf einen höheren Eigenanteil für den Öffentlichen Personennahverkehr auf als vorgesehen.

Mit § 30 SGB II bzw. § 34b SGB XII wurde die *Kostenerstattung* an Leistungsberechtigte als Sonderfall der „berechtigten Selbsthilfe“ im Einzelfall rechtlich klar geregelt. Dies hat zu einer Vereinheitlichung der Leistungspraxis geführt. Gleichzeitig begrenzen die hohen fallbezogenen Anforderungen die Möglichkeiten der Kommunen, diese Form der Leistungserbringung zu nutzen. Einige Leistungsberechtigte äußerten dagegen Sympathie für dieses Verfahren, da eine Offenlegung des Leistungsbezugs bei Anbietern oder in der Schule dadurch vermieden werden kann. Sowohl für Leistungsstellen als auch für Leistungsberechtigte kann durch die Rückerstattung an die Leistungsberechtigten Aufwand reduziert werden. Im Interesse einer einfachen Leistungserbringung und zur Erleichterung der Inanspruchnahme erscheint es daher empfehlenswert, die Kostenerstattung als gleichberechtigtes Regelverfahren zuzulassen (vgl. *Empfehlung 14*).

Aus Sicht der Leistungsberechtigten ergibt sich die Nützlichkeit der Antragstellung und Inanspruchnahme der BuT-Leistungen aus der Abwägung von Aufwand und Nutzen.

Ein hoher Aufwand wird dann in Kauf genommen, wenn diesem Aufwand auch ein hoher Nutzen gegenübersteht bzw. die beantragte Leistung für die Kinder bzw. den Haushalt von existenzieller Bedeutung ist. Ist hingegen ein hoher Aufwand für Leistungen erforderlich, die das Familienbudget nur marginal belasten, entscheiden sich Leistungsberechtigte oft pragmatisch dafür, auf eine Antragstellung zu verzichten. Besonders deutlich zeigt sich dies bei den Leistungsarten *Ausflüge* und *mehrtägige Fahrten*, die in gewisser Weise die beiden extremen Pole des Aufwand-Nutzen-Spektrums bilden.

In Bezug auf die Beantragung und Abrechnung der *eintägigen Ausflüge* äußerten viele Leistungsberechtigte ihr Unverständnis darüber, dass trotz der teilweise sehr geringen Summen ein aufwändiges Verfahren zu durchlaufen ist. Damit stünden Aufwand (Antrag ausfüllen, Belege sammeln und persönlich oder per Post zur Leistungsstelle befördern, was mit Kosten für Porto oder Fahrkarte verbunden ist; gegebenenfalls lange Wartezeiten in der Leistungsstelle) und Nutzen in keinem vernünftigen Verhältnis. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn jeder eintägige Ausflug einzeln beantragt, belegt und abgerechnet werden muss, was in einigen Kommunen durchaus üblich ist. Auch im Fall der Direktzahlung ist der Aufwand für die Leistungsberechtigten dann hoch, wenn dies nicht gleichzeitig mit konkludenten Antragsverfahren verbunden ist. Zum Teil praktizieren die untersuchten Fallstudien-Kommunen bei der Abrechnung von *eintägigen Ausflügen* bereits Verfahren der „Sammelabrechnung“, bei denen mehrere Ausflüge über einen längeren Zeitraum oder der gleiche Ausflug für mehrere Kinder auf einer Liste abgerechnet werden können. Da es sich bei den Tagesausflügen in der Regel um kleinere Beträge handelt, erscheint es darüber hinaus empfehlenswert, eine Pauschalierung der Leistung vorzunehmen, sodass die Antragstellung vereinfacht und die Sammlung der Belege erspart wird. Eine Einzelabrechnung für den Fall, dass die tatsächlich anfallenden Kosten die Pauschale deutlich übersteigen, sollte dabei weiterhin möglich sein.

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. So berichtete eine Leistungsberechtigte im Wohngeldbezug mit drei Kindern in Grundschule und Kita, dass für eine Abrechnung der Ausflüge bei der BuT-Stelle ein Beleg für jeden einzelnen Ausflug benötigt werde. Angesichts des großen Aufwandes zur Beschaffung dieser Belege habe sie sich deshalb entschieden, die Teilnahme ihrer Kinder an den Ausflügen trotz ihres niedrigen Einkommens selbst zu finanzieren. Eine andere Befragte sagte, sie habe so viel zu tun, dass sie es oft allein aus zeitlichen Gründen nicht schaffe, die Anträge zu stellen. Sie hatte deshalb schon mehrfach die Kostenerstattung nicht beantragt. Aus der Befragung der Leistungsberechtigten wurde allerdings auch deutlich, dass nicht alle Familien in der Lage sind, zur Vermeidung des Aufwands auf die Beantragung und Inanspruchnahme Leistungen zu verzichten. Tendenziell konnten sich das nur solche Familien leisten, deren finanzielle Situation etwas günstiger ist.

Dies waren insbesondere erwerbstätige Aufstocker/innen im SGB II und Wohngeldbeziehende.

Insgesamt erwies es sich als für die Inanspruchnahme förderlich, wenn Ausflüge langfristig geplant waren und die Kitas bzw. Schulen die Leistungsstellen darüber informiert hatten, sodass eine direkte Abrechnung zwischen Schule und Leistungsstelle möglich war. Die Barrieren der Inanspruchnahme waren höher, wenn die Eltern in Vorleistung treten und für relativ kleine Beiträge eine Erstattung beantragen mussten. Als ungünstigster Fall erwies es sich auch, wenn Eltern mit höheren Beträgen in Vorleistung treten mussten und gleichzeitig nicht sicher waren, ob ihr Antrag auf Erstattung bewilligt werden würde. In diesen Fällen entscheiden sich Leistungsberechtigte im Einzelfall, ihre Kinder vom Schul- oder Ferienausflug abzumelden. Teilweise werden eintägige Ausflüge über verpflichtende einkommensunabhängige Beiträge an Klassen- oder Gruppenkassen finanziert. Nicht immer weisen Schulen oder Kitas die entstandenen Ausgaben dabei 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, um ihrerseits Abrechnungsaufwand zu sparen.

Anders als bei *eintägigen Ausflügen* hatten die Leistungsberechtigten bei *mehrtägigen Fahrten* fast immer BuT-Leistungen beantragt und in Anspruch genommen. Grund dafür sind die in der Regel relativ hohen Kosten für die Klassenfahrten, die einen Verzicht auf die Erstattung dieser Leistung ist den meisten Familien nicht ermöglichen, selbst wenn der Aufwand für die Beantragung hoch wäre. Im Unterschied zu den eintägigen Ausflügen finden Klassenfahrten erstens seltener statt und werden zweitens langfristiger geplant, so dass allein aus diesem Grund der Aufwand für die Beantragung vergleichsweise niedriger ist. Zugleich scheint die Abrechnung der Klassenfahrten überwiegend auch vergleichsweise gut geregelt zu sein. Dies legen die Aussagen der befragten Leistungsberechtigten nahe.

Schließlich ist aber auch die *außerschulische Lernförderung* ein Beispiel dafür, dass ein hoher Aufwand für die Beantragung in Kauf genommen wird, weil der erwartete Nutzen ebenfalls hoch ist. Die Leistung wird in der Regel von den Leistungsberechtigten als sehr wichtig eingeschätzt, weil sie in der Bildung einen wichtigen Schlüssel zur Teilhabe ihrer Kinder sehen. Zudem ist *Lernförderung* meist kostspielig, was eine Finanzierung aus eigener Tasche erschwert. Die Beantragung der *Lernförderung* wird jedoch überwiegend als aufwändig beschrieben. Eine befragte Mutter sagte, die Beantragung sei „ein Kampf gewesen“. Eine andere Leistungsberechtigte ist nach viel Mühen mit ihrem Antrag gescheitert, weil sie sich vor Bewilligung der Leistung bereits bei dem Anbieter hätte vertraglich binden müssen. Einige Befragte mussten bei Beantragung mehrere ‚Schleifen‘ zwischen den Ämtern drehen, um die Zuständigkeiten für diese Leistung zu ermitteln, was nicht nur aufwändig war, sondern die Inanspruchnahme der *Lernförderung* zeitlich verschob und deutlich verkürzte. Die befragten Eltern kritisierten die eingeschränkte und kurzfristige Orientierung der BuT-Leistung auf Teil-

habechancen nur im Falle einer Versetzungsgefährdung sowie die in der Mehrzahl der Fallstudien-Kommunen verbreitete Praxis, *BuT-Lernförderung* erst ab dem zweiten Schulhalbjahr zu bewilligen. 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 Antragstellung direkt in der Schule möglich war (vgl. *Empfehlung 23*).

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 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 einer Fallstudien-Kommune, in der die *BuT-Lernförderung* nur für maximal sechs Monate über die gesamte Schullaufbahn hinweg gefördert wird. Hier kam es vor, dass Eltern den Antrag auf *BuT-Lernförderung* zurückzogen, weil sie sich die Möglichkeit der Lernförderung für spätere Bedarfe (z.B. Schulabschluss verbessern) „aufheben“ wollen (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 226f.). Mit einer bedarfsgerechten Förderung von Kindern und Jugendlichen scheinen solche Regelungen nur begrenzt vereinbar.

IV.4.3 Teilhabepräferenzen

Verzichten leistungsberechtigte Familien mit Kindern auf eine Inanspruchnahme von BuT-Leistungen, dann können dahinter individuelle Präferenzen stehen, die Leistungsstellen, Schulen oder Kindertagesstätten akzeptieren und respektieren müssen. Präferenzentscheidungen können aber auch vorgeschoben sein, um die Offenlegung von Leistungsbezug zu vermeiden oder „dem Sozialstaat Geld zu sparen“, und sie sind veränderbar. Insofern wurde untersucht, ob und wenn ja welche individuellen Entscheidungen der Leistungsberechtigten dazu führten, dass ein bestehender Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe nicht geltend gemacht wird.

In aller Kürze

- Die Beantragung und Inanspruchnahme von Leistungen nach BuT unterliegt Präferenzentscheidungen der Leistungsberechtigten. Präferenzentscheidungen sind immer dann relevant, wenn keine Teilnahmepflicht besteht.
- Ein Verzicht auf die BuT-Leistung *Schülerbeförderung* setzt alternative Lösungen für die Mobilitätsbedarfe voraus und ist aufgrund der Ersparnis der Eigenbeteiligung mitunter finanziell plausibel.
- Bei der *Lernförderung* weisen die Präferenzen der Leistungsberechtigten eher in Richtung einer stärkeren Nutzung, was sich in einer relativ hohen Zahl abgelehnter Anträge zeigte.
- Bei der Leistung *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* beruht ein erheblicher Teil der Nicht-Inanspruchnahme auf bewusst getroffenen individuellen Entscheidungen der Familie.
- Bei der Leistungsart *Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben* waren die Motive der Inanspruchnahme stark von individuellen Neigungen und Wünschen der Kinder und Jugendlichen geprägt.

Bezogen auf die einzelnen der sieben unterschiedlichen Leistungsarten ist der Spielraum für Präferenzentscheidungen unterschiedlich groß:

Für die Leistungsart *persönlicher Schulbedarf* gibt es keine plausiblen Präferenzentscheidungen, die einer Inanspruchnahme entgegenstehen könnten. Nur im Rechtskreis BKG, wo diese Leistung beantragt werden muss, wären solche Entscheidungen überhaupt möglich. Die die Nichtinanspruchnahme dieser Geldleistung dürfte allenfalls ausschließlich auf fehlende Kenntnis zurückzuführen sein, weil der Betrag zwar von vielen Befragten als nicht ausreichend, aber doch hilfreich bewertet wurde, weil der Aufwand zur Beantragung jenseits des Nachweises von Schulbescheinigungen gering ist und weil eine Offenlegung des Leistungsbezugs gegenüber der Schule wegen der BuT-Leistung nicht nötig ist.

Für die Leistungsart *mehrtägige Fahrten* haben die Leistungsberechtigten wenig Spielraum für Präferenzentscheidungen. Die Klassenfahrten werden nach Maßgabe der schulrechtlichen Bestimmungen anberaumt und es gelten in den meisten Bundesländern Teilnahmepflichten (vgl. Abschnitt IV.2.2). Nichtteilnahme führt zu Exklusion aus der Gruppe. In der Regel müssen die Kinder für die Zeit der Fahrt in einer anderen Klasse am Unterricht teilnehmen. Die Eltern haben in unterschiedlichem Maß im Klassenverband ein Mitspracherecht zu Umfang und Kosten der Fahrten. Von diesem machen die Leistungsberechtigten jedoch in der Regel keinen Gebrauch, weil sie nicht offenlegen wollen, dass ihnen eine Fahrt eventuell zu teuer ist. Die Implementationsanalyse ergab, dass die Leistungsberechtigten ein hohes Interesse daran haben, dass ihre Kinder an den mehrtägigen Klassen- und Gruppenfahrten teilnehmen können. Zu diesem Zweck wurden in fast allen Fällen von den Befragten auch BuT-Leistungen beantragt. In vielen Fällen lösten die mehrtägigen Fahrten erstmalig die Beantragung von BuT-Leistungen aus. Von Entscheidungen gegen die Beteiligung an Klassenfahr-

ten wurde im Rahmen der Erhebungen selten berichtet. Schulsozialarbeiter/innen berichteten, dass Kinder und Jugendliche, die nicht an Fahrten teilnahmen, „krank gemeldet“ wurden. In wenigen Fällen wurden die Kosten für die Klassenfahrt trotz grundsätzlichem Leistungsanspruch auf BuT von den Leistungsberechtigten selbst getragen, weil man sich nicht als Sozialleistungsempfänger zu erkennen geben wollte.

Für die Leistungsart *eintägige Ausflüge* sind Präferenzentscheidungen leichter möglich. Zwar gelten auch hier in den meisten Bundesländern Teilnahmepflichten, und setzt ebenso Exklusion ein, wenn die Kinder nicht am Ausflug teilnehmen können. Da die Kosten für einen Ausflug aber deutlich niedriger sind als für mehrtägige Fahrten, verzichten viele Eltern auf die Beantragung der BuT-Leistungen und zahlen die Kosten aus eigener Tasche (vgl. *Empfehlung 19*). Häufig fehlte es den Befragten auch an ausreichender Kenntnis über die Fördermöglichkeit, wenn sie auf die Inanspruchnahme dieser Leistungen verzichteten. Oder sie wollten vermeiden, dass die Bedürftigkeit sichtbar wird. 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. Relevante Präferenzentscheidungen gegen die Teilnahme an Ausflügen wurden in der Erhebung nicht deutlich.

Dass über die Bildungs- und Teilhabeleistungen auch teurere *ein- oder mehrtägige Ausflüge* für die Leistungsberechtigten finanzierbar geworden seien, hat nach Auffassung einiger Fachkräfte aber auch nicht unbedingt zu einer höheren Inanspruchnahme der BuT-Leistungen geführt. Vielmehr gebe es Eltern, die „auch vor Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen in der Mehrheit gesagt haben, nein, möglichst preiswert“ und die nach wie vor darauf verzichten, ihre Kinder an Aktivitäten teilnehmen zu lassen, die sie für zu teuer halten (Fachkraft, K2).

Bei der BuT-Leistung *Schülerbeförderung* ist zu beachten, dass in der überwiegenden Anzahl der Fallstudien-Kommunen die Aufwendungen für die *Schülerbeförderung* zumindest weitgehend über vorrangige Leistungen des Trägers der *Schülerbeförderung* gedeckt werden, weil dazu das Land entsprechende Vorgaben macht (vgl. Abschnitt IV.2.2). Neben Landesgesetzen und Landesrichtlinien gelten dabei kommunalen Satzungen für die *Schülerbeförderung*.

In den Fällen, in denen den Familien finanzieller Aufwand zur Deckung des Bedarfs entsteht, wird in der Regel die BuT-Leistung *Schülerbeförderung* beantragt, vorausgesetzt, die Familien verfügen über die dazu notwendigen Informationen. Sofern nach Prüfung der Zumutbarkeit des Schulwegs zur jeweils nächstgelegenen Schule des gleichen Schultyps ein Anspruch auf Leistungen der *Schülerbeförderung* besteht, können Leistungsberechtigte entscheiden, ob sie diesen Anspruch geltend machen oder aber darauf verzichten. Einige befragte Leistungsberechtigte nutzten die Möglichkeit des über BuT-Leistungen finanzierten *Schülertickets* für ihre Kinder nicht, weil es sich entweder finanziell nicht lohnte oder weil die Familien alternative Lösungen für die Mobilitätsbedürfnisse gefunden hatten. Mitunter wurden die (kleineren) Kinder von ihren

Eltern im Auto in die Schule gebracht, wenn ein solches vorhanden ist. In vielen Fällen fuhren die (älteren) Kinder mit dem Fahrrad in die Schule oder zu den Freizeitaktivitäten und benötigten deshalb kein Ticket für den öffentlichen Personennahverkehr. Selbst wenn die Kinder und Jugendlichen in der dunklen Jahreszeit und bei schlechtem Wetter doch den Bus anstelle des Fahrrades nutzten, war es finanziell günstiger, für diesen Zeitraum Tages- oder Wochentickets zuzukaufen, als sich für das ganze Jahr vertraglich für ein über BuT finanziertes Monats- oder Jahresticket zu entscheiden, weil dann in der Regel auch für Zeiten ohne Bedarf ein monatlicher Eigenanteil zu entrichten ist. Die Ersparnis des Eigenanteils war für einige Leistungsberechtigte ein wichtiger Grund für den Verzicht auf die Inanspruchnahme des *Schülertickets*. Ein Teil der Eltern wollte keine Jahresverträge mit dem Verkehrsbetrieb abschließen, wenn sie nicht wussten, ob sie nach Ende des aktuellen Bewilligungsbescheides die vollen Kosten des Ticket-Abonnements selbst zahlen müssen. Dass der Bedarf an der BuT-Leistung im Einzelfall hoch ist und dann auch von den Eltern die Nutzung der BuT-Leistung präferiert wird, zeigen diverse gerichtliche Auseinandersetzungen darum, ob für die jeweils gewählten Schulen die Beförderung als BuT-Leistung finanziert wird.

Bei der BuT-Leistung *Lernförderung* waren die Wünsche bzw. Bedarfseinschätzungen der Eltern häufig ausschlaggebend für die Antragstellung. Allerdings beklagte ein relativ hoher Anteil der Leistungsberechtigten, dass die Bewilligungspraxis tendenziell restriktiv sei. Die Leistungsstellen legten ihr Ermessen teilweise eng aus und lehnten viele Anträge ab. Insofern könnte man in Bezug auf diese Leistungsart davon sprechen, dass die Präferenzen der Leistungsberechtigten eher in Richtung einer höheren Inanspruchnahme weisen (vgl. *Empfehlung 22*). Ein relevanter Teil der Leistungsberechtigten wünscht sich, dass die eigenen Kinder einen möglichst hohen Schulabschluss erreichen, um ihnen den Weg in das Berufsleben zu erleichtern. Nicht selten sind diese Kinder „zu gut“ für die eng definierten Bedingungen der BuT-Leistung zur *Lernförderung*, könnten aber mit gezielter Nachhilfe deutlich bessere schulische Leistungen erzielen. In den Familien, die nicht über die Kompetenzen oder die zeitlichen Ressourcen verfügen, die Kinder umfangreich selbst zu fördern, bleiben damit Entwicklungspotentiale gegen die Präferenzen der Eltern ungenutzt. In einem Teil dieser Fälle zahlen Eltern oder Verwandte die Lernförderung für ihre Kinder aufgrund des negativ beschiedenen Antrags auf BuT-Leistungen aus eigener Tasche, auch wenn ihnen das finanziell schwer fällt. Bei der Lernförderung gab es teilweise innerfamiliäre Konflikte bezüglich der Präferenzen. Zwar sei es:

„auf jeden Fall bei den meisten Eltern so, dass die möchten, dass die Kinder das Klassenziel erreichen und versetzt werden“ (Anbieter, K18).

Oft seien es aber die Kinder, die schließlich entscheiden:

„Also die Kinder wollen da nicht hin, die haben was Besseres vor am Nachmittag ihrer Meinung nach, und dann gehen sie da nicht hin“ (Beratende, K16).

In der zehnten Klasse sei die Inanspruchnahme der *Lernförderung* aus Sicht der Leistungsstellen ebenfalls gering, da diese Schüler/innen oft damit zufrieden seien, einen Schulabschluss nach Klasse 9 erreicht zu haben.

Bei der Leistung *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* beruht ein erheblicher Teil der Nicht-Inanspruchnahme auf bewusst getroffenen individuellen Präferenzentscheidungen der Familie aufgrund einer Vielzahl an Kriterien: 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? Die Entscheidung bewegt sich damit in einem Feld, das durch sehr individuelle familiäre Lebensrealitäten über vielfältige, nicht nur monetäre Fragen abgesteckt ist (vgl. Evers u.a. 2010; Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 239). Zudem beeinflusst die Wahl der besuchten Schule, ob überhaupt ein Mittagessen angeboten wird bzw. die Teilnahme am Mittagessen verpflichtend ist.

Die Implementationsanalyse ergab, dass Leistungsberechtigte die Leistung *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* in Schule oder Kita häufig deshalb nicht nachfragten, weil sie zu Hause zusammen essen möchten, weil das Essen nicht in einer Qualität oder Umgebung angeboten wird, die den Kindern und Jugendlichen gefällt, oder weil die Kinder nur dann am gemeinschaftlichen Mittagessen bzw. an der damit verbundenen Ganztagsbetreuung teilnehmen möchten, wenn ihre Peergroup das auch tut. In anderen Fällen entschieden die Kinder und Jugendlichen, dass sie nicht (länger) am gemeinsamen Mittagessen teilnehmen wollen, weil sie sich durch das Verfahren des Ermäßigungsnachweises diskriminiert fühlen oder gehänselt wurden, weil sie als arm erkennbar waren. Und drittens hat ein Teil der Familien die Sorge, dass sie am Ende eines Bewilligungszeitraums die vollen Kosten für das Mittagessen selbst zahlen müssen, weil sie mit dem Essensanbieter einen Vertrag für ein Schul- oder Kita-Jahr abschließen müssen. Es gab auch vereinzelt Berichte, dass Kinder vom Mittagessen ausgeschlossen wurden, weil ihre Eltern den Beitrag nicht gezahlt hatten (vgl. *Empfehlung 18*).

Bei Leistungsstellen, die das Hinwirkungsgebot ernst nehmen, stellte sich die Frage, ob diese Eltern umzustimmen sind. Wenn sie „nicht von sich aus aktiv“ würden, müssten sie eben „wachgerüttelt“ werden, und es gehe darum, „den Betroffenen klar zu machen, dass es ihnen nur Nutzen bringt und mit wenig Aufwand verbunden ist und eine Verbesserung bringt“ (Führungskraft, K1). In *Stadt 2* wird als Beispiel geschildert, dass muslimische Familien auf eine Teilnahme am Mittagessen verzichteten, weil sie nicht sicher waren, ob das Essen halaal war, obwohl sie an der Armutsgrenze lebten: „Und wir reden hier auch nicht von Wohlstandsarmut, sondern von echtem Hunger.“ Nachdem die Schulsozialarbeiterin den Imam gewinnen konnte, für die Teilnahme zu werben und den Familien diese Sorge zu nehmen, war „die Bude voll“.

Bei der Leistungsart *Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben* waren die Motive der Inanspruchnahme stark von individuellen Neigungen und Wünschen der Kinder und Jugendlichen geprägt. Präferenzentscheidungen betrafen hier vor allem die Wahl der Freizeitaktivität. Auffällig war eine starke Dominanz des Wunsches von Jungen, in einen Fußballverein zu gehen. Eine Nichtinanspruchnahme von BuT-Leistungen wurde

teilweise damit begründet, dass Freizeitaktivitäten außerhalb von Musikschulen und Vereinen Vorrang eingeräumt wurde, wie z. B. dem gemeinsamen Spielen in der Natur, dem Kicken auf dem öffentlichen Fußballplatz, dem kostenlosen Besuch von Jugendtreffs, dem kostenlosen Besuch eines Migrationshauses oder dem Malen und Basteln zu Hause. Diverse Wünsche von Kindern und Jugendlichen nach musischer oder auch sportlicher Betätigung ließen sich mit der pauschalierten BuT-Leistung nicht finanzieren (vgl. *Empfehlung 21*). Häufig berichteten die Eltern, dass sie die Kinder gern im Verein anmelden würden, aber keine Möglichkeit sehen, sie dort regelmäßig hinzubringen und wieder abzuholen, weil dazu die Ressourcen oder Kapazitäten fehlten. Eine wichtige Rolle für die Nichtinanspruchnahme dieser Leistung spielt auch das Zurückstellen von Wünschen. Teilweise – so die Vermutung einiger befragter Eltern – nehmen die (älteren) Kinder Rücksicht auf die Eltern und thematisieren ihre Wünsche erst gar nicht, da sie um die wirtschaftliche Situation der Familie wissen und nicht zusätzliche finanzielle Belastungen schaffen wollen. In einigen Gesprächen wurde deutlich, dass die Eltern es teilweise als entlastend empfanden, wenn ihre Kinder entsprechende Bedarfe (noch) nicht angemeldet hatten. Die Präferenz, die Pauschalen für Freizeiten anzusparen, findet ihre Grenzen dort, wo nach Ende eines Bewilligungszeitraumes von weniger als zwölf Monaten die angesparten Pauschalen verfallen, weil der ausgewählte Kurs erst zu einem späteren Zeitpunkt stattfindet. Deutlich wurde, dass sich viele Familien wünschen, die BuT-Leistung auch für vergleichbare soziokulturelle Aktivitäten mit Freunden oder in der Familie nutzen zu können. Und deutlich wurde auch, dass die Präferenzen der Kinder und Jugendlichen insgesamt weniger auf eine Mitgliedschaft in Vereinen ausgerichtet sind als auf individuellere und temporär begrenztere Gruppenaktivitäten – ein Muster, dass aus der Partizipationsforschung hinlänglich bekannt ist.

Die Interviews mit Leistungsstellen und beteiligten Dritten deuten darauf hin, dass der Verzicht auf BuT-Leistungen Ausdruck von Präferenzentscheidungen sein kann, wenn Familien für die Finanzierung von *Ausflügen*, einer *Lernförderung* oder einer *Teilhabeaktivität* alternative Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Wenn etwa auf die Beantragung von Leistungen für eine Klassenfahrt verzichtet würde, um sich gegenüber der Schule nicht als sozialeLeistungsbeziehend offenbaren zu müssen, dann habe „vielleicht auch die Oma geholfen“. Schulen berichteten, dass von Eltern der Zuschuss des Fördervereins lieber in Anspruch genommen werde als BuT-Leistungen. In Vereinen war es trotz der BuT-Leistung nach wie vor möglich, Haushalte mit geringen Einkommen aus Spenden oder einer Zuwendung aus der Vereinskasse zu unterstützen. Solche Hilfeleistungen ermöglichen es Leistungsberechtigten, sich etwa durch Engagement im Verein zu revanchieren.

IV.4.4 Sichtbare Hilfebedürftigkeit

Um BuT-Leistungen zu erhalten, müssen in der Regel Anträge gestellt und Nachweise erbracht werden, d. h. die Leistungsberechtigten müssen sich gegenüber den Ämtern offenbaren, um ihren Rechtsanspruch auf BuT geltend machen zu können. Anders als bei vielen anderen Sozialleistungen kommt durch die Form der Leistungserbringung bei den Leistungen nach BuT hinzu, dass sich Leistungsberechtigte auch gegenüber den Anbietern der Leistungen – Kitas bzw. Schulen, Vereinen und Lernförderern – als Sozialleistungsbeziehende zu erkennen geben müssen. Die Implementationsanalyse untersuchte, inwiefern dies bei der Nichtbeantragung von zustehenden BuT-Leistungen eine Rolle spielt.

In aller Kürze

- Bei Antragstellung und Abrechnung der BuT-Leistungen wird die Hilfebedürftigkeit der Leistungsberechtigten nicht nur gegenüber den Ämtern, sondern auch gegenüber den Anbietern der Leistung sichtbar. Das Erfordernis der Offenlegung wirkt sich hemmend auf die Inanspruchnahme der Leistungen aus.
- Für einen großen Teil der Leistungsberechtigten ist es belastend, auf Sozialleistungen angewiesen zu sein. Weil das gesellschaftliche Umfeld häufig nicht respektvoll mit Sozialleistungsbeziehenden umgeht, möchten viele Leistungsberechtigte nicht als solche erkennbar sein.
- Noch wichtiger ist es den Leistungsberechtigten, ihre Kinder vor Ausgrenzung und Hänseleien durch die Peer-Group zu schützen. Um dies zu gewährleisten, verzichten sie mitunter auf die Beantragung der BuT-Leistungen, vor allem dann, wenn es sich nur um kleinere Beträge handelt. Aus denselben Gründen legen Jugendliche mitunter ihren Eltern nahe, auf eine Antragstellung zu verzichten. Tatsächlich erlebten die Kinder und Jugendlichen oft Mobbing und Diskriminierung, wenn sie als arm identifiziert wurden.
- Ein Teil der Leistungsberechtigten geht offen damit um, BuT-Leistungen zu beziehen. Sie betonen dabei den Rechtsanspruch und die positiven Ziele und Wirkungen dieser sozialen Leistungen.
- Die Sichtbarkeit des Leistungsempfangs im Fall der Sachleistungen war für einen Teil der Leistungsberechtigten ausschlaggebend dafür, eher für Geldleistungen zu plädieren. Eine von Leistungsberechtigten häufig gewünschte Erstattung anstelle der üblichen Leistungserbringung durch Direktzahlung und Gutscheine ist im SGB II nicht möglich. Im Fall des Wohngeldbezugs können Leistungsstellen diesen Wünschen entsprechen.
- Durch einen diskreten Umgang durch Leistungsstellen, Anbieter und unterstützende Dritte, neutrale Verfahren (Karte) und eine Sensibilisierung aller am Verfahren beteiligten Akteure könnten die Sorgen der Leistungsberechtigten reduziert und die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen erhöht werden.
- Viele Leistungsberechtigte machten jedoch deutlich: Das Hauptproblem ist nicht der Leistungsbezug. Das Hauptproblem liegt in der Einkommensarmut, die die Kinder auch dann erfahren, wenn sie BuT-Leistungen beziehen.

Die Implementationsanalyse zeigte, dass die Offenlegung von einem Teil der Leistungsberechtigten kritisch gesehen wird und eine wesentliche Ursache dafür ist, dass nicht alle Leistungsberechtigten die ihnen zustehenden Leistungen nach BuT auch be-

antragen. Auch wenn der größere Teil der Befragten die Offenlegung ihres Leistungsbezugs als nicht besonders kritisch einschätzten, ist dies bei vielen Anspruchsberechtigten ein Faktor, der von der Antragstellung abhält. Die Wirkung dieses Zusammenhangs ist vermutlich noch größer als hier dargestellt, da im Rahmen der Implementationsanalyse solche Personen, die BuT-Leistungen trotz eines bestehenden Leistungsanspruchs bislang nicht beantragt hatten, nicht interviewt wurden. Wie unten gezeigt wird, haben Leistungsberechtigte aufgrund der Sichtbarkeit des Leistungsbezugs für Dritte teilweise lange gezögert, bevor sie einen BuT-Antrag stellten.

Unterschiedlicher Umgang der Leistungsberechtigten mit der Sichtbarkeit ihres Sozialleistungsbezugs

Für einen großen Teil der Leistungsberechtigten ist es belastend – manche sagten „peinlich“ –, auf Sozialleistungen angewiesen zu sein. Viele der Befragten schilderten, dass sie die Abhängigkeit von staatlichen Hilfen gern möglichst schnell überwinden möchten, aus verschiedenen Gründen aber aktuell darauf angewiesen seien.

„Ich bemühe mich, ich gehe arbeiten, ich bemühe mich, hoch zu kommen, ich versuche, raus zu kommen, aber es gelingt einem so ganz alleine noch nicht so, wie man das möchte.“

Zur ohnehin nicht einfachen Situation komme hinzu, dass Leistungsbeziehende in ihrem sozialen Umfeld häufig wenig respektvoll behandelt werden. Als „Hartz-IV-Empfänger“ sei man „unterste Schublade“, man würde da so „zusortiert“. Aus diesem Grund berichteten viele der Befragten, dass sie im nicht-familiären sozialen Umfeld in der Regel nicht über die wirtschaftliche Situation ihres Haushalts sprechen, „denn wenn man Leistungen von der Stadt bekommt, dann wird man hier so ‚asozial‘ genannt“. In der Schule werde „aus datenschutzrechtlichen Gründen zwar Rücksicht darauf genommen“, aber letztlich sei in den meisten Fällen bekannt, welche Familien Sozialleistungen beziehen. „Man sieht es halt.“ Man sehe es an der Kleidung. Eine Verkäuferin fühlt sich in den Elternversammlungen in der Schule „ausgegrenzt“.

„Ausgegrenzt, ja. Mit mir will keiner was zu tun haben von den anderen Eltern. Das sind alles Ärzte, auf dem Gymnasium sowieso. Ärzte, Rechtsanwälte, da hat man gar keine Chance als ‚Verkäuferin‘, als ganz normale Verkäuferin, aber die braucht man auch zum Leben.“

Eine andere Mutter erzählte, dass sie bei Elternabenden den Raum verlässt, sobald das Gespräch auf Unterstützungsmöglichkeiten kommt, um sich nicht als BuT-leistungsberechtigt erkennen geben zu müssen. Dies erklärt auch, warum die befragten Eltern auf die Kosten der Fahrten im Klassenverbund kaum Einfluss nahmen, obwohl das Schulrecht der Bundesländer ihnen einen solchen zugesteht. Begründet wurde dies damit, dass man vor anderen Eltern die eigene Bedürftigkeit nicht offenbaren wolle, weil man sich darum Sorge, dass dies negative Folgen für die eigenen Kinder in der jeweiligen Gruppe oder Klasse habe. Die meisten Leistungsberechtigten sagten zu ihrem Leistungsbezug, dies ginge „keinen etwas an“ und sei „Privatsache“. Mehrere befragte Personen erzählten, dass sie phasenweise trotz bestehenden Anspruchs kein

Arbeitslosengeld II beantragt hatten. Sie wollten nicht zur Gruppe der „Hartz-IV-Empfänger“ gehören. Viele Eltern sagten aber auch, das Problem sei „nicht, dass es bekannt ist“, sondern „dass die Situation so ist, das ist belastend“, die „Armut ist belastend“.

Noch wichtiger ist es für die Eltern, ihre Kinder davor zu schützen, in ihrer Peer-Group zur Zielscheibe von Hänseleien zu werden. Sie versuchen, möglichen Belastungen oder Benachteiligungen ihrer Kinder in der Schule vorzubeugen. Kinder seien untereinander „ja auch hässlich“.

„Ich höre von anderen Kindern, ‘ach, mit den asozialen Kindern reden wir nicht’, das finde ich ein bisschen hart.“

Weil es unter gleichaltrigen Kindern häufig schwierig ist, wenn man irgendwie ‘anders’ ist, achten viele Eltern aufmerksam darauf, dass die Kinder „saubere und keine alten oder kaputten Sportklamotten und Fußballschuhe“ hätten. Auch wenn Eltern der Meinung sind, dass Markenklamotten nicht wichtig sind, ist es für sie mitunter schwer, ihre Kinder vor dem Druck der Gruppe zu schützen. Leistungsbefragte berichteten, dass ihre Kinder wegen „ihrer markenlosen Kleidung gemobbt“ werden; deshalb würden sie ihnen auch „Adidas oder Nike“ kaufen. Eine Mutter sagte scherzhaft, es wäre nicht schlecht, „die Schuluniform wieder einzuführen (lacht), dann kann man nicht so diskriminiert werden.“ Tatsächlich erlebten die Kinder oft Mobbing und Diskriminierung, wenn sie als arm identifiziert wurden. Der älteste Sohn einer Leistungsberechtigten war in einer Peer-Group, deren Eltern etwas mehr Geld haben oder sich verschulden, um den Kindern gewünschte Konsumgüter zu finanzieren. Die Mutter erzählte, dass ihr Sohn Adidas-Turnschuhe für 200 Euro haben wollte. Sie kaufte ihm stattdessen andere Schuhe. Daraufhin verpasste die Peer-Group dem Sohn den Namen der Schuhe als Spitzname. Als sie dies erfuhr, entschied sie, so schnell wie möglich diese Schuhe zu kaufen. Als er das erste Mal damit in die Schule ging, beobachtete sie vom Fenster, wie er auf der Straße an sich herab sah und glücklich tanzte. Solche Momente zeigten ihr, dass die Jungs unter dem fehlenden Geld leiden.

Der Umgang der Eltern mit dieser Situation ist unterschiedlich. Ein Teil der Leistungsberechtigten hält den eigenen Kindern gegenüber geheim, dass die Familie auf Sozialleistungen angewiesen ist. Häufiger ist es jedoch so, dass die Kinder wissen oder zumindest ahnen, dass ihre Eltern wenig Geld haben und sie deshalb sehr sparsam leben müssen. Insbesondere ältere Kinder versuchen häufig ihrerseits die Eltern zu entlasten, indem sie ihre eigentlich vorhandenen Wünsche nicht äußern oder aber zurückstellen. Andere Eltern gehen mit dem Problem offen um, weil sie im Sozialleistungsbezug einen Rechtsanspruch und kein Stigma sehen. Solche Eltern versuchen oft, auch ihre Kinder zu stärken, indem sie ihnen die Situation erklären und sie für eine eventuelle Auseinandersetzung in der Peer-Group wappnen.

„Meine Tochter selbst weiß auch, woher es kommt, dass ich diese Zuschüsse erhalte und dass ich das dadurch für sie ermöglichen kann und sie findet das toll. [...] Und ich finde das auch gut, dass sie bewusst weiß, warum ich es ihr überhaupt ermöglichen kann.“

„Unsere Kinder haben das mitbekommen. Und wir versuchen, unseren Kindern das auch immer so sachlich und gut wie möglich zu erklären, dass es so ist und dass es aber auch keine Schande ist, dass sie sich keine Gedanken machen brauchen, dass da ganz, ganz viele drunter fallen, die das eigentlich beanspruchen müssen.“

Andere Kinder gingen mit der Mutter gemeinsam zur örtlichen Tafel und erzählten dann auch in der Schule, wenn sie z. B. „ganz viele Milchschnitten für nur einen Euro“ bekommen hatten. Die Situation ist für leichter, wenn viele Kinder der Klasse in einer ähnlichen Lage sind, sie ist für Kinder insbesondere dann schwierig, wenn kaum ein anderes Kind in der Klasse Sozialleistungen bekommt, was oft in Gymnasien der Fall ist. Eine Mutter berichtete, dass sie wegen einer befürchteten finanziellen Überlastung und möglicher Ausgrenzung ihre jüngste Tochter nicht hat aufs Gymnasium wechseln lassen.

„...weil Gymnasium ist eine teure Suppe, das fängt beim Taschenrechner an, der kostet da schon locker das Doppelte wie auf der Realschule, da sind auch die Klassenfahrten sehr viel hochtrabender, da sind die Fotomappen doppelt so teuer wie auf unserer Schule (Realschule) und solche Späßchen (...). Wenn sie weiter will, kann sie das später immer noch, das ist einfach so.“

Eine andere Mutter hat für ihren älteren Sohn keinen BuT-Antrag für *Klassenfahrten* gestellt, weil es ihr vor den Lehrer/inne/n und den anderen Eltern peinlich war. Eine Leistungsberechtigte wollte einen Antrag auf BuT-Leistungen für einen *Ausflug* stellen, hat davon jedoch Abstand genommen, als sie erfuhr, dass das Geld dafür direkt auf das Konto der Schule gezahlt würde. Sie wollte für ihr Kind keine sichtbar andere Art und Weise der Bezahlung, denn bei allen anderen Kindern wurde das Geld für den Ausflug in bar eingesammelt. Mehrere Leistungsbefragte berichteten, dass sie für den Mitgliedsbeitrag im Verein aus Sorge wegen möglicher Benachteiligungen ihrer Kinder keinen BuT-Antrag gestellt hätten bzw. stellen werden.

„...ja Scham, ich weiß nicht, ob das das richtige Wort dafür ist. Aber man will halt auch nicht, dass es da jeder jetzt mitkriegt. Das ist so ein Zwiespalt. Weil auf der einen Seite möchte ich das schon gern in Anspruch nehmen, aber auf der anderen Seite sagt man sich: Gibt man sich echt die Blöße für diese zehn Euro?“

Gerade bei kleineren Beträgen verzichten Eltern häufiger auf die Leistung, um das Sichtbarwerden ihres Leistungsbezugs zu vermeiden. „Mit den kleineren Beträgen, man kommt halt hin, das verkraften wir.“ 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.“

Jugendliche greifen häufiger auch selbst in Entscheidungsprozesse der Eltern ein. So wurde berichtet, dass eine Schülerin keine BuT-Leistung zur *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* wollte, weil sie durch die Abrechnungsverfahren an der Kasse der Schulmensa als „BuT-Esserin“ erkennbar wäre. Eine Mutter berichtete, dass ihr Sohn,

der ein Gymnasium besuchte, sich über ein Jahr lang vehement gegen gewehrt hatte, dass sie die für ihn sehr wichtige *Lernförderung* beantragt.

„Seit mehr als einem Jahr, ich sage, Nachhilfe brauchst du. Er schämt sich, weil dieses läuft über Papier und über das, und die Kinder sehen, dass er das macht, er schämt sich. Ein Jahr hat es gedauert, bis ich ein von der Lehrerin unterschriebenes Papier bekommen habe, dass er schwach ist. Und endlich habe ich dieses Problem gelöst. Er sagte immer: Nein Mama, Du kommst nicht in die Schule, ich gebe kein Papier meiner Lehrerin, keiner soll das wissen, die Kinder sollen das nicht sehen und so weiter. Ich bin hingegangen und habe mit Lehrerin gesprochen, dass sie das meinem Sohn unbemerkt geben soll.“

Bei größeren Beträgen ist ein Verzicht eher selten. Bei *mehrtägigen Fahrten* ist es häufig einfacher, weil da auch die selbst zahlenden Eltern das Geld auf ein Konto überweisen. Besser wäre es aus Sicht der Leistungsberechtigten jedoch, wenn es gar nicht notwendig wäre, sich zu outen, wenn „man das Geld selbst überwiesen bekäme, so dass es dann niemand mitbekommt“.

Längst nicht überall seien die Lehrer für das Thema sensibilisiert und achteten darauf, dass in der Klasse nicht bekannt wird, wer Sozialleistungen bezieht. Die Leistungsberechtigten berichteten von vielen verschiedenen Fällen, in denen sich ihre Kinder „peinlich“ berührt und vorgeführt fühlten, weil Lehrer sie vor der gesamten Klasse auf die BuT-Leistungen hin ansprachen. Manche Eltern erzählten, ihre Kinder sträubten sich, Bescheinigungen aus der Schule zu besorgen. Eltern wünschen sich, dass Lehrer aus Rücksicht auf die Kinder behutsam mit diesen Informationen umgehen.

„Ich sag ganz offen auch im Sekretariat dann, wenn sie das mitgeben, im Umschlag zu geben oder noch besser mir nach Hause schicken. Dass die das gar nicht so mitkriegen und das kriegen die nicht hin. Immer wieder!“

Es wurden aber auch viele Fälle berichtet, in denen die Lehrer sehr diskret damit umgingen, den BuT-Bezug nicht vor der gesamten Klasse transparent machten, sondern sich die Schüler/innen zu Seite nahmen, wenn es um eine Beantragung von BuT-Leistungen oder die Abrechnung für eine Fahrt ging.

Leistungsberechtigte, die Wert darauf legen, nicht als Sozialleistungsbeziehende identifiziert zu werden, wünschen sich neutrale Verfahren. Ein Leistungsberechtigter schlägt vor, sollte die Teilhabe-Karte bei Klassenfahrten beispielsweise einfach nur wie eine EC-Karte durch einen Scanner ziehen müssen – ohne eine offensichtliche Antragstellung, -begründung und -ablehnung. Wenn alle Kinder eine Teilhabekarte (mit ggf. unterschiedlich hohem Guthaben je nach Einkommen) bekommen würden, wäre überhaupt nicht mehr ersichtlich, welche Kinder Haushalten mit unzureichendem Einkommen kommen würden.

Die Sichtbarkeit des Leistungsbezugs in den Verfahren

Dass Anträge gestellt werden müssen, wird aus Sicht der Leistungsstellen nicht durchgängig als besonders hohes Verfahrenshemmnis bewertet. Insbesondere Leistungsberechtigte nach dem SGB II seien diese Form der Bürokratie gewöhnt und hätten Routine, damit umzugehen. Allerdings weisen Leistungsstellen darauf hin, dass es sich als

hemmend für die Inanspruchnahme auswirke, wenn für die Realisierung von BuT-Leistungen ein gesonderter Antrag gestellt werden müsse. Es sei Leistungsberechtigten „peinlich“, zusätzlich zu den Grundsicherungsleistungen, Wohngeld oder Kinderzuschlag noch „eine weitere Hilfe anzunehmen“.

Die für BuT vorgesehene Form der Leistungserbringung – Gutscheine oder Direktzahlung – sichert zwar einerseits ab, dass die Leistungen zur Bildung und Teilhabe wie vom Gesetzgeber vorgesehen tatsächlich zur Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen verwendet werden. Sie verändert aber zugleich die Beziehung zwischen Leistungsberechtigten und den Anbietern der BuT-Leistungen, denen gegenüber die Familien durch die Anerkennung ihrer Leistungsansprüche nun den für manche als beschämend empfundenen Status von ‚Bedürftigen‘ erhalten. Um dies zu vermeiden, verhandeln Leistungsberechtigte nach den Berichten der Fach- und Führungskräfte aus den Leistungsstellen über andere Formen der Leistungserbringung. Bei einer Direktzahlung erkenne der Anbieter, dass die Zahlung von einer Leistungsstelle komme. Noch höher für die Leistungsberechtigten sei die Hemmschwelle, sich zu outen, bei allen Leistungen, „die nur auf Gutscheine gehen“. Insbesondere wünschen die Eltern leistungsberechtigter Kinder, in Vorleistung gehen zu dürfen und bitten um die Erstattung ihrer Auslagen.

„Dann bekommt der Verein mit, dass ich SGB-II-Leistungen bekomme und mein Kind auch. Das möchte ich nicht! Da haben wir teilweise ganz schwere Kämpfe mit einigen Leuten ausgetragen.“ (Führungskraft, S2)

Unter den geltenden rechtlichen Bedingungen für das SGB II können die Jobcenter solchen Bitten nicht nachkommen:

„Wir haben es den Leuten nicht gezahlt. Es ging nicht anders. Wir hatten ja vom Gesetz die Vorgabe ... Und wenn dann die Leute gesagt haben, dann verzichte ich, dann müssen wir es sein lassen. Klar.“ (Führungskraft, S2)

Bei Familien, die Wohngeld erhalten und bei denen eine rückwirkende Antragstellung möglich ist, sei es möglich, den Wünschen der Leistungsberechtigten entgegen zu kommen:

„Dann zahlen Sie die Klassenfahrt selber, reichen mir den Beleg ein mit der Klassenfahrt und ich erstatte die dann, erfährt die Schule das nicht.“ (Fachkraft, K6)

Zur veränderten Beziehung zwischen Anbietern und Leistungsberechtigten gehört nicht nur, dass Leistungsberechtigte ihre Bedürftigkeit offenlegen müssen. Darüber hinaus stehen sich aufgrund der mit Gutscheilverfahren oder Direktzahlung einhergehenden Abrechnungsverfahren beide Seiten nun in ähnlichen Rollen gegenüber wie Behörde und Bürger/in: Um die Vergütung sicherzustellen, müssen Anbieter verlangen, dass auch ihnen gegenüber regelmäßig Nachweise der fortbestehenden Bedürftigkeit erbracht werden (vgl. *Empfehlung 11*). Leistungsberechtigte akzeptieren dies zwar von der Grundsicherungsstelle, lehnen es aber nach der Erfahrung der Leistungsstellen nicht selten ab, „für 10 Euro“ ihre finanzielle Lage auch „beim Trainer“ (K13) oder im Vereinsbüro zu erklären. Wenn in der Anbieterbefragung (vgl. Abschnitt IV.3) zur Verfahrensvereinfachung ein noch intensiverer direkter Daten- und Informationsaustausch

z.B. zwischen Schulen und Leistungsstellen vorgeschlagen wird, ist dies zwar mit dem Wunsch verbunden, leistungsberechtigte Kinder vor peinlichen Situationen zu schützen:

„...so erspart man auch dem Schüler solche Ansagen wie: Deine Mama muss ihren Leistungsnachweis noch bis morgen bringen, sonst fährst du eben nicht mit!“ (Anbieterbefragung)

Solche Vorschläge gehen aber an den Wünschen der Leistungsberechtigten nach dem Schutz ihrer Privatsphäre vorbei.

Scham vor Offenlegung der persönlichen Situation führt nach Einschätzung der Leistungsstellen dazu, dass diskrete Formen der Beratung gewünscht und gesucht werden. In Ganztageeinrichtungen gingen Leistungsberechtigte z.B. erst nach Schließung der Einrichtung auf Leitungskräfte zu, „weil sie wissen, die räumen da noch auf, aber kein anderes Elternteil sieht mich.“ (Stadt 2)

Aus diesem Grund stehen den BuT-Beraterinnen aus *Stadt 2* auch für die Einzelberatung gesonderte Räume in den Jobcentern zur Verfügung.

Gehe es um die Beantragung von *Lernförderung*, sei die Abwehr besonders hoch, berichteten Fachkräfte aus Schulsozialarbeit und aus Beratungsstellen. Man müsse Leistungsberechtigten geradezu „hinterherlaufen“, um sie zu einer Realisierung ihrer Ansprüche zu bewegen. Bekennen zu müssen, „ich bin nicht nur arm, mein Kind hat auch Probleme“, kränke den Stolz der Eltern sehr.

Die BuT-Beraterinnen in *Stadt 2*, die im Foyer der Jobcenter oder in den Eingangsbereichen der Schulen auch proaktiv auf Eltern zugehen, machen öfter die Erfahrung, dass potenziell Leistungsberechtigte die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen ablehnen. Nach Ihrer Wahrnehmung verhalten Eltern sich in den Stadtteilen mit einer insgesamt eher gut situierten Bevölkerung besonders reserviert. Auch in den Schulen im *Kreis 05* wird beobachtet, dass sich gerade Eltern in den „besseren“ Stadtteilen davor fürchten, als asozial abgestempelt zu werden. Vorbehalte, die Bedürftigkeit in der Schule offenzulegen, steigen offenbar auch mit dem Alter der Kinder.

„Dann gerade bei den größeren, also älteren Schülern ist das oft ein Konfliktpotenzial, wo es wahnsinnig eskaliert. Weil sie eigentlich sich schämen und immer wieder vor der ganzen Klasse ermahnt werden. Von dir fehlt immer noch das Geld. Du hast immer noch nicht diesen und jenen Tuschekasten. Wo ich dann auch sage zur Lehrerin, weißt du eigentlich, dass so eine Tuschefeder 15 Euro kostet? Weiß ich doch nicht.“ (Beratende, S4)

Wohngeldbeziehende Familien haben nach Auskunft der Leistungsstellen, aber auch nach Einschätzung von Schulsozialarbeiter/inne/n mehr Sorge davor, als bedürftig ‚erkannt‘ zu werden, und viele von ihnen fürchten, mit Vorurteilen konfrontiert zu werden, die eigentlich SGB II-Leistungsberechtigten gelten, von denen sie sich abgrenzen wollen. Fachkräfte in den BuT-Leistungsstellen äußerten dafür Verständnis:

„Im Wohngeld sind alle schon beschäftigt. Die haben alle ein Einkommen. Es reicht halt nur einfach nicht.“ (Fachkraft, K11)

Berichtet wurden auch Erfahrungen mit guten Lösungen. So steht der Förderverein im *Kreis 9* in guten Kontakt mit den Eltern und tut viel für die Hinwirkung und das auch behutsam: Da man vermutet, dass auch Scham eine große Rolle dabei spielt, wenn Leistungen nicht beansprucht werden, wird seitens des Vereins sehr darauf geachtet, dass nicht erkenntlich ist, welche Kinder ihr Mittagessen über BuT bekommen. Nicht einmal die Betreuer/innen wissen, wer über BuT gefördert wird, sondern lediglich die direkt mit der Abrechnung und dem Antragsprocedere betrauten Mitarbeiter/innen.

Niedrigschwellige und wenig aufwändige kommunale Verfahren der Leistungsgewährung können die Inanspruchnahme dieser BuT-Leistung – wenn auch nur geringfügig – steigern; sie erleichtern es den Leistungsberechtigten, ihre Bedürftigkeit entweder gar nicht zeigen zu müssen oder in geschütztem Raum offenzulegen (*vgl. Empfehlung 10*).

Jenseits aller Verbesserung bei der Umsetzung der Verwaltungsverfahren bleibt jedoch das soziale Problem der Einkommensungleichheit und der Armut bestehen.

IV.5 Bewertungen und Empfehlungen nach Akteursgruppen

IV.5.1 Bewertungen und Verbesserungsvorschläge der Leistungsberechtigten

Sowohl im Rahmen der qualitativen Implementationsanalyse als auch bei der Messung des Erfüllungsaufwands durch das Statistische Bundesamt wurden Bewertungen und Verbesserungen auf Seiten der Leistungsberechtigten erhoben. Im Folgenden wird auf ausgewählte Verbesserungsvorschläge eingegangen, die in beiden Teilprojekten eine prominente Rolle bei der Befragung der Leistungsberechtigten gespielt haben.

Erweiterung des Leistungsumfangs

Die Leistungsberechtigten kritisierten in der Erhebung des Statistischen Bundesamtes, dass die Geldleistung beim *persönlichen Schulbedarf* zu niedrig sei und erhöht werden sollte. Dies bestätigen auch die durch das Teilprojekt „Qualitative Implementationsanalyse“ befragten Leistungsberechtigten: In Bezug auf den *persönlichen 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.

Auch die Kritik, dass teilweise die Kilometergrenzen für die *Schülerbeförderung* für Kinder im Grundschulalter als zu hoch bewertet werden, findet sich bei den Befragten in beiden Teilprojekten: Der Zugang zur BuT-Leistung *Schülerbeförderung* ist aus Sicht vieler Leistungsberechtigter derzeit zu restriktiv geregelt. Dies betrifft zum einen Vor-

gaben zur ‚Zumutbarkeit‘ des Schulwegs oder zur nächstgelegenen Schule. Zum anderen betrifft es 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 gegebenenfalls auch ein angrenzender Landkreis oder eine nahe liegende kreisfreie Stadt mit dem Ticket erreichbar sein sollte.

Bezogen auf die *außerschulische Lernförderung* wünschten sich Leistungsberechtigte, dass die Leistungsstellen weniger hohe Anforderungen für diese Leistungsart vorgeben. Die Beantragung der *Lernförderung* sollte frühzeitiger möglich sein und nicht erst, wenn es vielleicht schon zu spät ist. 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.

Im Bereich der *soziokulturellen Teilhabeleistungen* sollte aus Sicht der Leistungsberechtigten grundsätzlich die Fördersumme erhöht werden, damit eine bedarfsgerechte Förderung möglich ist. 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 hätten aber mehrere Interessen und sollten die Möglichkeit haben, auch in zwei oder drei Vereinen aktiv zu sein. 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. Diese Ausrüstungskosten sollten zusätzlich erstattet werden. Darüber hinaus sollten auch kulturelle Freizeitaktivitäten der Familien gefördert werden. 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 oder zu günstigeren Konditionen Eintritt in Freizeitparks erhalten können. Ferienfahrten der Kinder sollten – ebenso wie Klassenfahrten – über BuT finanziert werden können. Schließlich sollten die Leistungen zur *soziokulturellen Teilhabe* über das 18. Lebensjahr des Kindes hinaus erweitert werden.

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.

In Bezug auf das *gemeinschaftliche Mittagessen* wurde gewünscht, die Ungleichbehandlung von Kindern die im Hort essen, und solchen, die in der Gesamtschule essen, zu beenden.

Verbesserung der Verfahren

Viele Leistungsberechtigte wünschten sich „weniger Bürokratie“ bei den Verfahren. Einige der Vorschläge der Leistungsberechtigten zielten auf eine Verlängerung der Bewilligungszeiträume: Neben generell längeren Bewilligungszeiträumen wurde der Verzicht auf Folgeanträge angeregt, wenn die Sozialleistung, die grundsätzlich zu BuT-Leistungen berechtigen, weiter bezogen wird. Die Eltern sehen die Folgeanträge teilweise dann als überflüssig an, wenn sich zwischenzeitlich keine Änderungen der Lebens- und Einkommenssituation ergeben haben. Die Folgebeantragungen sollten deshalb erleichtert sein. So sollte nicht immer ein neuer Antrag gestellt werden müssen, sondern nur die Grundleistung nachzuweisen sein. Der Folgeantrag sollte formlos gestellt werden können.

Eine Reihe von Leistungsberechtigten wünschte sich, dass die Beantragung und Bewilligung der BuT-Leistungen nicht über die Jobcenter erfolgen sollte. Hier wurde über viele schlechte Erfahrungen berichtet. Bildungs- und Teilhabeleistungen für die Kinder sollten nicht durch dieselbe Stelle bearbeitet werden, die auch für Grundsicherungsleistungen für die Bedarfsgemeinschaften zuständig ist, um die es oft Konflikte und Streitigkeiten gibt.

In Bezug auf die Antragsverfahren regten die Leistungsberechtigten in eigenen Kommunen die Nutzung eines Globalantrags an. So sollte es für alle Leistungsarten einen einzigen Antrag geben, anstatt jeweils viele Einzelanträge stellen zu müssen. Grundsätzlich sollte eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Anträge erfolgen, um das Antragsverfahren weniger kompliziert zu machen. 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. Die Formulierungen in den Anträgen und Vordrucken sollten einfacher werden. Vor allem aber wünschten sich viele Leistungsberechtigte, dass die Nachweispflichten reduziert werden sollten, weil sie sehr zeitaufwändig sind. Beigebrachte Nachweise sollten in den Leistungsstellen vorgehalten und nicht unnötig nachgefordert werden.

Ein Teil der Befragten wünschte sich eine verbesserte Erreichbarkeit der Leistungsstellen. Bei Problemen mit dem Ausfüllen des Antragsformulars sollten die Leistungsstellen persönlich, telefonisch oder über E-Mail erreichbar sein. Es sollte mehr persönli-

cher Kontakt der Leistungsstellen mit den Leistungsberechtigten stattfinden, um das Antragsverfahren durch Hilfestellungen zu vereinfachen. Grundsätzlich sollten die Antragsformulare per Download verfügbar sein. Einige Leistungsberechtigte wünschten sich darüber hinaus, dass eine Antragstellung und Antragsbescheidung im Onlineverfahren möglich sein sollte.

Einige Leistungsberechtigte formulierten weitere Verbesserungsmöglichkeiten, die auf die Verringerung des eigenen Aufwands bei der Beantragung von BuT-Leistungen zielten. So sollte etwa die Bearbeitungsdauer der Anträge verkürzt werden. Der Leistungsbescheid der Grundleistung sollte nicht vorgelegt werden müssen. Die benötigten Daten müssten in den Behörden vorhanden sein, wodurch kein weiterer Nachweis erforderlich wird. Ein personeller Wechsel der Zuständigkeit in der Leistungsstelle sollte bekannt gegeben werden, da durch das Suchen der aktuell zuständigen Person viel Zeit verloren geht. Die Nachfragen der Leistungsstellen sollten zweck- und zielgerichteter gestellt werden. Wenn die Bearbeitung der BuT-Anträge länger dauert, sollten die Leistungsberechtigten darüber informiert werden.

Die ohnehin bestehende Benachteiligung von einkommensarmen Familien wird mitunter noch dadurch verstärkt, dass die Eltern den Bezug von BuT-Leistungen als stigmatisierend empfinden. Ein (kleinerer) 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‘. Ein Teil der Leistungsberechtigten sprach sich dafür aus, die BuT-Leistung in Form von Geld auszuzahlen, um potenziell stigmatisierende Verfahren in Schulen und Vereinen zu vermeiden. So sollte die Zahlung direkt an die Leistungsberechtigten erfolgen, da diese ansonsten als „Bittsteller“ bei den Vereinen dastehen und wiederholt nachfragen müssen, ob der Zahlungseingang mittlerweile erfolgt ist. Einige 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.

Darüber hinaus gab es verschiedene Verbesserungsvorschlägen zu den Modi der Auszahlung einzelner BuT-Leistungen. So sollte die Geldleistung beim *persönlichen Schulbedarf* einmalig in Höhe von 100 Euro und im Juni ausgezahlt werden, weil zu diesem Zeitpunkt die Bücherbestellungen für das folgende Schuljahr erfolgen. Bei der *soziokulturellen Teilhabe* sollte die Zahlung durch die Leistungsstellen jährlich vorgenommen werden, so dass der Sportverein den Betrag einmal jährlich komplett abbuchen kann. Hier bestehe wiederum ein Problem darin, dass die Bewilligungszeiträume nicht parallel zu den Abbuchungen der Sportvereine verlaufen.

Schließlich bezogen sich einige Verbesserungsvorschläge von Leistungsberechtigten auf eine stärkere Unterstützung durch die Leistungsstellen und die Leistungsanbieter. Gewünscht wird eine bessere, vollständige und für die Zielgruppe verständliche Infor-

mation 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 darüber nachgedacht werden, eine zentrale Informationsstelle zu den BuT-Leistungen einzurichten.

IV.5.2 Bewertungen und Empfehlungen der Leistungsstellen

Im Rahmen der Evaluation wurden in zwei der drei Teilprojekte zu verschiedenen Zeitpunkten im Projektverlauf Bewertungen und Verbesserungsvorschläge auf Seiten der Leistungsstellen erhoben. So unterbreiteten die Leistungsträger, die für die qualitative Implementationsanalyse im Rahmen der flächendeckenden Online-Erhebung 2013 befragt wurde, verschiedene Verbesserungsvorschläge. Deren Umsetzung konnte in den Fallstudien-Kommunen in den zwei Erhebungswellen in den Jahren 2014 und 2015 zumindest teilweise beobachtet werden. Darüber hinaus hat auch das Statistische Bundesamt bei der Messung des Erfüllungsaufwands Verbesserungsvorschlägen erhoben. Die Vielzahl an Vorschlägen wurde im zweiten Zwischenbericht aufgelistet (Evaluation Bildung und Teilhabe 2015: 427ff.). Im Folgenden werden einige ausgewählte Verbesserungsvorschläge vorgestellt, die in beiden Teilprojekten eine prominente Rolle bei der Befragung der Leistungsstellen gespielt haben.

Einige der Vorschläge, die in beiden Teilprojekten geäußert wurden, betrafen die Verringerung des Verwaltungsaufwands im Allgemeinen. So wurde zum einen grundsätzlich eine Abschaffung der BuT-Leistungen gefordert, da die bürokratische Belastung durch die Leistungsstellen als hoch eingeschätzt wird. Aus Sicht der Leistungsstellen seien die Kosten für die BuT-Leistungen höher als ihr Nutzen. Stattdessen wurde vielfach angeregt, den Großteil der BuT-Leistungen in die Verantwortung der Schulen zu geben. Ein weniger radikaler, aber dennoch grundsätzlicher Vorschlag zur Verringerung des Verwaltungsaufwands (und zugleich der Hürden der Inanspruchnahme) war es, dass die BuT-Leistungen mit dem SGB II-Antrag gestellt wird, also derselbe Vordruck für alle Leistungen genutzt wird. Damit könne vermieden werden, dass den Leistungsberechtigten Leistungen verloren gehen. Schließlich wurde vielfach angeregt, die Antrags- und Abrechnungslösungen stark zu vereinfachen, etwa durch konkludente Antragsformen, die Ermöglichung des Zahlungsverkehrs über Schul- oder Klassenkonten oder die grundsätzliche Öffnung für Erstattungen an Leistungsberechtigte.

In Bezug auf *eintägige Ausflüge* wurde vielfach angeregt, die Leistung zu pauschalieren, weil die Anträge aufgrund zu geringer Auszahlungsbeträge entweder nicht gestellt würden oder der bürokratische Aufwand für die Leistungsstellen und die Leistungsberechtigten in keinem angemessenen Verhältnis zur Leistungshöhe stünden (ebd.: 428). Bei *mehrtägigen Klassenfahrten* wurde sich in einigen Leistungsstellen dafür ausge-

sprochen, die Höhe der Leistungen gesetzlich zu deckeln. Insbesondere mit Blick auf die *mehrtägigen Fahrten* wurde darüber hinaus aber von Seiten der Leistungsstellen immer wieder der Wunsch artikuliert, einfachere Lösungen für die Förderung von Geringverdiener-Haushalten einzuführen.

Bei der *Lernförderung* blieb über den gesamten Untersuchungszeitraum die Forderung ein zentrales Thema, dass die gesetzlichen Regelungen für diese Leistungsart konkretisiert werden müssten. So sollte durch konkrete Vorgaben bezüglich der Erforderlichkeit der *Lernförderung* eine Rechtssicherheit geschaffen werden. Zudem sollte gesetzlich definiert werden, wie sich bei der *Lernförderung* der „kurzzeitige“ Förderbedarf bestimmt. In der zweiten Untersuchungswelle der qualitativen Implementationsanalyse stellte sich in diesem Zusammenhang für viele der Fallstudien-Kommunen die Frage, ob die Förderung von Flüchtlingskindern über die *BuT-Lernförderung* für den Spracherwerb möglich sei. Grundsätzlich sollten durch den Bundesgesetzgeber, aber auch auf Landes- oder Kreisebene einheitliche Anweisungen geben werden, die den Leistungsstellen als Entscheidungshilfe dienen sollen. So wurden konkrete Weisungen und gesetzliche Vorgaben vermisst, um die rechtssichere Ausgestaltung der *Lernförderung* zu erleichtern. Das beinhaltet etwa auch klarere Vorgaben bei der Prüfung von Anträgen auf *Lernförderung* geben und die klare Definition von Kriterien (z. B. Versetzungsgefährdung der Förderung bereits ab der Note ‚ausreichend‘) im Gesetz. Für die Leistungsstellen sollte schließlich geregelt sein, inwieweit die Einschätzung der Lehrkräfte bindend ist. Vielen Sachbearbeiter/innen sahen sich zu einer solchen Einschätzung fachlich nicht kompetent. Eine Konsequenz daraus war etwa die Forderung, die *Lernförderung* prinzipiell über die Schulen abzuwickeln.

Bei der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* fand sich sehr häufig die Forderung, den Eigenanteil von 1 Euro abzuschaffen, weil dieser er für alle Akteure zu aufwändig sei. Möglichkeiten einer pauschalen Abrechnung wurden von vielen Leistungsstellen ausdrücklich begrüßt, von anderen aber auch kritisiert, weil man damit die Kontrolle aufgabe, ob Leistungen auch tatsächlich erbracht wurden. So wurde teilweise befürchtet, dass sich Anbieter im Falle pauschaler Abrechnungsverfahren bereichern könnten.

Bei der *soziokulturellen Teilhabe* war sich die absolute Mehrzahl der befragten Mitarbeiter/innen in den Leistungsstellen einig, dass der Leistungsumfang für die Leistungsart erweitern werden sollte. Der Betrag von monatlich 10 Euro sei zu gering. Auch sollte eine regelmäßige Erhöhung der Teilhabeleistungen erwogen werden, weil auch die Preise und Beiträge der Leistungsanbieter steigen. Ein Teil der Befragten kritisierte Direktzahlungsverfahren bei der *soziokulturellen Teilhabe* als umständlich. Eine Zahlung unmittelbar an die Leistungsberechtigten nach Nachweis der Zahlung sei dagegen deutlich weniger aufwändig. Der Zeitaufwand werde dabei nicht nur für die Leistungsstellen, sondern auch für die Anbieter verringert, da beiderseitige Rückfragen ausbleiben.

IV.5.3 Bewertungen und Verbesserungsvorschläge durch Anbieter

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Abrechnungsverfahren bedeutet die Abrechnung von BuT-Leistungen grundsätzlich einen zusätzlichen Aufwand für Anbieter. Allerdings können die Abrechnungsverfahren für die BuT-Leistungen mehr oder weniger gut mit den sonstigen Abrechnungsverfahren der Anbieter harmonieren. Einige der im Rahmen der qualitativen Implementationsanalyse befragten Anbieter konnten direkt zwischen verschiedenen Abrechnungsverfahren vergleichen, weil sie Leistungen bei unterschiedlichen Leistungsstellen abrechneten. Im unmittelbaren Vergleich schätzten diese Anbieter dabei Direktzahlungsverfahren im Vergleich zu Gutscheinen als einfachere Lösung ein. Das galt insbesondere dann, wenn keine gesonderte Rechnungstellung durch den Anbieter notwendig war. Gutscheinverfahren wurden von den befragten Anbietern zum Teil als aufwändig beschrieben. Als besonderer Aufwand wurde zum einen die Rückbuchung von bereits ausgezahlten Vereinsbeiträgen an die Leistungsstellen beschrieben, wenn die Vereinsmitgliedschaft durch die Eltern im laufenden Bewilligungszeitraum gekündigt wurde. Zum anderen wurde wiederholt die ‚Stückelung‘ von Gutscheinen als Problem benannt, das entstehen kann, wenn Leistungsberechtigte einen Gutschein bei mehreren Anbietern einreichen. Im manchen Fallstudien-Kommunen wurde das Verfahren aus Sicht der Anbieter als ‚wer zuerst kommt, mahlt zuerst‘ beschrieben. So passiere es, dass Anbieter nicht mehr den vollen Betrag abrechnen können oder gänzlich leer ausgehen, wenn der Gutschein vorher schon bei einem anderen Anbieter eingereicht wurde. Dies wurde von den betreffenden Anbietern als Verfahrensunsicherheit wahrgenommen. Grundsätzlich stellt es für Anbieter eine Erschwernis dar, wenn sie es mit verschiedenen Leistungsstellen zu tun haben, die unterschiedliche Abrechnungsverfahren nutzen.

Zum Teil verweigerten sich Anbieter den vorgegebenen Abrechnungsverfahren. Neben Anbietern, die sich komplett weigerten über BuT abzurechnen, waren darunter auch solche, die gegenüber der betreffenden Leistungsstelle einforderten, dass diese sich auf die von ihnen präferierte Abrechnungsweise einstellte. So buchten Anbieter in einigen Fallstudie-Kommunen die Beiträge weiter (oder wieder) bei den Leistungsberechtigten ab, um diesen gegebenenfalls später an die Eltern zurückzuerstatten. Vielfach wurde daher von Anbieterseite auch die Erstattung an die Leistungsberechtigten als vorteilhafte Lösung gesehen.

Eine grundsätzliche Frage bei der Einschätzung des Aufwands, den Anbieter mit BuT-Leistungen haben, ist daher, ob Wünsche der Anbieter durch den kommunalen Leistungsträger berücksichtigt werden. In mehreren Fallstudien-Kommunen zeigen die Leistungsstellen Bereitschaft, auf spezifische Belange einzelner Anbieter einzugehen und deren üblichen Verfahren (Abrechnungen, Buchhaltung) zu berücksichtigen. Aus einer Fallstudien-Kommune wird berichtet, dass sich schon früh gezeigt habe, dass die Vorgabe der generellen Direktzahlung an Anbieter sich insbesondere in Bezug auf Sportvereine nicht praktikabel durchführen ließ. Daraufhin erfolgte eine Umorientierung nach pragmatischen Erwägungen: Falls eine Direktzahlung unmittelbar nicht durchführbar war, weil z.B. der Verein noch nicht feststand oder ein Familienbeitrag geleistet

wurde, wurde entweder ein Gutschein ausgestellt oder eine Erstattung geleistet. Die Bereitschaft der Anbieter, sich auf die Abrechnung von BuT-Leistungen einzulassen, dürfte durch einen solchen flexiblen Umgang mit den Abrechnungsverfahren grundsätzlich gesteigert werden.

In Bezug auf Einzel- oder Sammelabrechnungen zeigten die Aussagen der befragten Anbieter keine eindeutige Präferenz für das eine oder andere Verfahren: Einige Anbieter gaben zwar ausdrücklich an, dass die praktizierten Einzelabrechnungen aufwändig waren oder dass Sammelabrechnungen für sie eine Erleichterung darstellten. Auch hier ist jedoch die Frage, ob eine der beiden Abrechnungsverfahren zu dem sonstigen Abrechnungsverfahren des Anbieters passt. Einen Unterschied für den Aufwand auf Anbieterseite macht es, ob überhaupt eine gesonderte Rechnung gestellt werden muss. So kann die Abrechnung durch den Verzicht auf eine gesonderte Rechnungstellung im Falle einer Direktüberweisung auf das Konto des Anbieters oder durch eine Pauschalierung von BuT-Leistungen (siehe unten) erleichtert sein. Gleichzeitig hat der Anbieter immer auch Aufwände im Rahmen der eigenen Buchführung. Aus Sicht der Anbieter kommt es also wiederum darauf an, wie groß der zusätzliche Aufwand durch die BuT-Leistungen ist.

Ein zusätzlicher Aufwand entsteht Anbietern *gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung* dadurch, dass ein Eigenanteil in Höhe von 1 Euro durch die Eltern zu leisten ist. Diese erfordert beim Anbieter eine doppelte Rechnungslegung. Aus Sicht der Anbieter wäre daher die Abschaffung des Eigenanteils eine sehr große Verfahrenserleichterung.

IV.5.4 Bewertung und Empfehlungen der Länder

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beruhen auf der Auswertung der Bewertungen und Empfehlungen aus der teilstandardisierten schriftlichen Erhebung der zuständigen Länderministerien aller 16 Bundesländern.

Organisationsentwicklung zur Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen in den Kommunen

Die Länder schätzen überwiegend ein, dass die Organisationsentwicklung zur Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen in den Kommunen inzwischen abgeschlossen ist. Die gefundenen Lösungen wurden als funktional bzw. als „positive Routine“ bewertet, die „eine ordnungsgemäße Leistungserbringung“ gewährleisten und „sich bewährt“ haben. Gleichwohl wiesen einige Länder darauf hin, dass weiterhin Optimierungsbedarf besteht und dass „die Prozesse und die Organisation Gegenstand eines kontinuierlichen Qualitätsmanagements sein“ sollten. „Da die Verfahren noch nicht vollständig ausgereift sind, entstehen immer wieder Probleme“, die einer Lösung bedürfen.

Ein Land verwies darauf, dass im Bereich des AsylbLG die BuT-Leistungen erst seit kurzem verankert seien, so dass hier in den Verwaltungen noch ein Nachholbedarf bestehen dürfte. Auch wenn auf Erfahrungen in den anderen Rechtsbereichen zurückgegriffen werden könne, so ergäben sich Besonderheiten aus dem Umstand, dass bei

den Zuwanderern aufgrund der zu Beginn meist bestehenden Sprachbarrieren teilweise andere Bedarfslagen bestehen dürften als bei einheimischen Kindern und Jugendlichen.

Lediglich in einem Bundesland scheint die Organisationsentwicklung noch nicht abgeschlossen zu sein, was sich darin zeigt, dass teilweise dazu übergegangen wird, die Leistungen für Bildung und Teilhabe für die Anspruchsberechtigten aller Rechtskreise zentral beim Jobcenter zu erbringen.

Entwicklungsunterschiede der Kommunen im Land

Die Länder haben nur teilweise einen Überblick über den Stand und die konkrete Umsetzung der Verwaltungsverfahren zu den BuT-Leistungen in den Kommunen. Mehrheitlich wird eingeschätzt, dass es zwischen den Kommunen nur geringe Unterschiede in der Umsetzungspraxis gibt. Lediglich ein Bundesland verwies explizit darauf, dass die „Ausgestaltung der kommunalen Richtlinien [...] unterschiedlich“ ist und dass „in Regionen, in denen die Richtlinie eher restriktiv ausgestaltet ist, [...] die Inanspruchnahme geringer“ ist, wohingegen „einige Kommunen [...] die BuT-Leistungen als Möglichkeit [sehen], eine präventive Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen, um den Übergang von der Schule in den Beruf zu erleichtern“. Die Inanspruchnahme sei insgesamt jedoch weniger von der konkreten Umsetzung in den Kommunen abhängig als vielmehr vom Angebot und von der Infrastruktur vor Ort. Zugleich wurde aber von einem Land darauf verwiesen, dass es deutliche Unterschiede in der Umsetzung zwischen Sozialamt und Jobcenter gäbe, die in den unterschiedlichen Zuständigkeiten begründet seien.

Umsetzungsprobleme

Konkrete Umsetzungsprobleme in den Kommunen wurden nicht explizit benannt, wohl aber Schwierigkeiten, mit denen sich die kommunalen Leistungsträger auseinandersetzen müssen. Vor allem wird auf den erheblichen Personal- und Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Antragspflicht und dem durch das Sachleistungsprinzip verursachten großen bürokratischen Aufwand verwiesen, welcher durch die Anrechnung von Eigenanteilen zusätzlich erhöht wird.

Ein Land benannte im Zusammenhang damit, „dass den jeweiligen kommunalen Trägern im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung im eigenen Wirkungskreis im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten ein eigenständiger Beurteilungsspielraum zukommt“, die Schwierigkeit, für alle kommunalen Träger „gleichermaßen geltende zentrale Anweisungen im Rahmen der Rechtsaufsicht“ vorzugeben. Dies werde zusätzlich dadurch erschwert, dass es aktuell an höchstrichterlicher Rechtsprechung zu bestimmten Fragestellungen fehlt. Dies betreffe z.B. die *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* von Schüler/innen in (nicht der schulischen Verantwortung unterliegenden) Kindertageseinrichtungen sowie die Umsetzungsschwierigkeiten im Bereich *der mehrtägigen Klassenfahrten* in Bezug auf die Regelung des § 5a Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung

(bei Prüfung der Bedürftigkeit Verteilung der Kosten für mehrtägige Fahrten auf sechs Monate). Ein anderes Land argumentierte, „die größten Umsetzungsprobleme im Bereich des AsylbLG resultieren aus den massiv gestiegenen Flüchtlingszahlen, die die betroffenen Verwaltungen ohne deutliche personelle Aufstockung nur schwer bewältigen können“. Dabei bestehe „die Gefahr, dass dem Thema BuT nicht die nötige Beachtung geschenkt wird, weil zunächst einmal die Frage der Unterbringung im Mittelpunkt steht“.

Finanzielle Anreize

Im Hinblick auf die Frage, ob die finanziellen Anreize (insbesondere der Bundesbeteiligungs-Feststellungsverordnung und der entsprechenden Berechnungsregel des Landes) richtig gesetzt sind, um die Kommunen zu motivieren, auf die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen durch die Bedürftigen hinzuwirken, ergibt sich ein geteiltes Bild:

Die Hälfte der Bundesländer beantwortet die Frage grundsätzlich positiv, darunter zwei Bundesländer allerdings mit Verweis auf den Beschluss der 92. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2015 am 18. / 19. November 2015 in Erfurt⁷¹, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, „einen Regelungsvorschlag für eine rückwirkende Anpassung des Prozentpunktsatzes nach § 46 Abs. 6 SGB II zum 1. Januar des Vorjahres vorzulegen.“ Dass die Anreize als richtig gesetzt beurteilt werden, wird von einem Land damit begründet, dass die Finanzierungsregeln „keine konkreten Auswirkungen auf die Arbeit der Sachbearbeiter vor Ort“ haben und es „auch in anderen Bereichen keinen Vollkostenersatz [gibt]. Die Kommunen müssen bei BuT-Leistungen ebenso wie in anderen Bereichen das rechte Maß finden, also Rechtsansprüche erfüllen, zugleich wirtschaftlich und kostenbewusst handeln.“ Andere Länder begründen dies damit, dass ihre Landesregeln für eine sachgerechte Verteilung der Mittel innerhalb des Landes sorgen.

Die kritischen Einschätzungen der anderen Hälfte der Bundesländer zur Anreizwirkung der bestehenden Finanzierungsregeln beziehen sich vor allem darauf, dass eine hohe Hinwirkung auf die Inanspruchnahme zu finanziellen Belastungen der Kommunen mit Verwaltungsaufwand und den Kosten für die Leistung führt, was einer Inanspruchnahme nicht förderlich sein kann. Konkret wurde festgestellt, dass – da die Erstattung durch den Bund nur auf die Rechtskreise SGB II und BKGG beschränkt ist – im SGB XII und im AsylbLG der finanzielle Anreiz fehlt, für eine hohe Inanspruchnahme zu werben. Gerade angesichts steigender Fallzahlen im AsylbLG wurde gefordert, diese von den Kommunen aufgewendeten Kosten in die Bundeserstattung einzubeziehen. Mehrere Länder machten darauf aufmerksam, dass die Kommunen unter finanziellen Druck geraten „da sich die jährliche Revision der Bundesbeteiligung nicht auf das Vorjahr erstreckt.“ Daraus „ergeben sich derzeit bundesweit zunehmend Fehlbeträge zwi-

⁷¹ Freistaat Thüringen (2015): Ergebnisprotokoll der 92. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder am 18. und 19. November 2015 in Erfurt, http://www.thueringen.de/mam/th7/tmsfg/asmk/protokoll_92_asmk_extern.pdf

schen den vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel und den tatsächlichen Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen.“ Auch erscheine „die Höhe der Pauschale zur Deckung der Verwaltungskosten bundesweit zu gering zu sein, so dass die Aufwendungen der Kommunen nicht annähernd gedeckt werden.“

Die bestehende Rechtslage in § 46 Abs. 5 bis 7a SGB II enthalte „keine finanziellen Anreizwirkungen“ für die Inanspruchnahme, sondern sie „bewirkt teilweise eher das Gegenteil“, da sie „keine vollständige und zeitnahe Entlastung der BuT-Ausgaben zu 100 Prozent“ sichere.

„Da in [Bundesland] die Ausgaben für BuT-Leistungen seit 2011 stetig gestiegen und die KdU-Ausgaben gleichzeitig durchweg rückläufig waren, bewirkt die bestehende Regelung vielmehr, dass die kommunalen Ausgaben für die Leistungen nach § 28 SGB II und § 6b BKG durch die BBFestV regelmäßig durch die entsprechende Ausgleichsregelung im Folgejahr nur zu maximal einem Drittel bis zur Hälfte ausgeglichen worden sind. Da bislang nicht einmal ein vollständiger Ausgleich der Kosten gesichert war, stellen die bestehenden Regelungen eher eine negative Motivationsregelung dar. Eine fehlende Revisionsregelung zu den BuT-Anteilen in § 46 Abs. 5 SGB II (für Personal- und Sachkosten) führt in [Bundesland] seit 2011 zudem zu einer finanziellen Belastung bei den zur Umsetzung des BuT-Paketes notwendigen Personal- und Sachkosten und wirkt damit ebenfalls eher motivationshemmend. Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014 hätte die Bundesbeteiligung jährlich um 0,4 Prozent-Punkte höher sein müssen, um auch hierfür einen Ausgleich zu erzielen. Durch die Auswirkungen der zum 1.1.2015 wirksam werdenden Änderungen im WoGG (Sinken der KdU durch Wechsler vom SGB II ins WoGG bei steigenden Ausgaben für BuT) werden die beiden v. g. Entwicklungen noch deutlich verstärkt.“

Fördernde und hemmende Faktoren

Die Aussagen der Länder lassen eine hohe Übereinstimmung bei der Benennung von fördernden und hemmenden Faktoren der Inanspruchnahme erkennen. Als die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen fördernd werden genannt: umfassende Information über Rechtsansprüche und niedrigschwelliger stigmatisierungsfreier Zugang zu den Sachleistungen, eine gute lokale Angebotsstruktur und gute Erreichbarkeit der Angebote, schlanke und schnelle Verwaltungsverfahren und engagierte Mitarbeiter/innen, die ihre Ermessensspielräume zugunsten der Inanspruchnahme nutzen. Als hemmende Faktoren werden die jeweils umgekehrten Sachverhalte benannt: nicht ausreichende oder zu komplizierte Informationen über die BuT-Leistungen, Zugang zu Angeboten nur über die Offenlegung des Sozialleistungsbezugs, unzureichende bzw. nur schwer erreichbare oder zu teure Angebote, aufwändige und bürokratische Verwaltungsverfahren mit langen Entscheidungswegen, restriktive Nutzung der Spielräume für Ermessensentscheidungen sowie eine im Vergleich zum Aufwand geringe Leistungshöhe.

Die Einschätzungen wurden teilweise erläutert und mit Handlungsempfehlungen für den Gesetzgeber, allgemeine Verfahrensregeln und eine gute Praxis kommunaler Verwaltungsverfahren verbunden:

Sie wurde kritisiert, dass grundsätzlich eine zusätzliche Antragstellung für die BuT-Leistungen notwendig ist. Vorgeschlagen wurde, zugleich mit dem Antrag auf die Grundleistungen nach dem jeweiligen Rechtskreis verknüpft einen Antrag auf die BuT-Leistungen stellen zu können, um Antragslücken zu vermeiden.

Für Berechtigten nach dem BKGG sei die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen mit besonderen Hürden verbunden, da diese ihren Antrag auf BuT-Leistungen zusätzlich zu ihrem Leistungsantrag auf Kinderzuschlag oder Wohngeld stellen müssen und die Kommunen angesichts „fehlender Daten zu den Kinderzuschlagsempfängern nicht aktiv werden“ können. Problematisch sei es in diesem Zusammenhang, „dass die Familienkassen im Bewilligungsbescheid nicht auf den bestehenden Anspruch auf BuT-Leistungen hinweisen“. Es wurde hervorgehoben, „dass einfache Regelungen die Inanspruchnahme fördern (z. B. beim Schulbedarfspaket). Die mit Wirkung vom 01. August 2013 in das Gesetz integrierten Regelungen haben zu einer Vereinfachung beigetragen, z. B. die seither mögliche Gewährung von Geldleistungen für *Klassenfahrten* und *Ausflüge*. Schließlich dürften auch die mit der Gesetzesänderung eingefügten Regelungen zur möglichen Erstattung von durch die Leistungsberechtigten verauslagten Aufwendungen in den Fallkonstellationen der berechtigten Selbsthilfe (§ 30 SGB II) die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen befördern.“

Informationen sollten nicht nur durch die kommunalen Leistungsträger weitergegeben werden, sondern auch durch die Schulen und die Anbieter der soziokulturellen Leistungen. Damit viele Menschen die Leistungen in Anspruch nehmen, sollte die Inanspruchnahme stärker als ein „gutes Recht“ dargestellt werden. Zur Förderung „sollten die Leistungen dort abrufbar sein, wo sich die Menschen bereits aufhalten und letztendlich die Leistung auch in Anspruch nehmen, bspw. in Kita und Schule oder direkt beim Verein“, d. h. es werden „niedrigschwellige Angebote und direkte persönliche Ansprache in einer möglichst neutralen Umgebung, in der die Einkommensverhältnisse nicht sichtbar werden“ empfohlen.

Da sich Sprachbarrieren hemmend auf die Inanspruchnahme auswirken, sollte die Verwendung einer zu formellen „Verwaltungssprache“ vermieden werden. Informationsmaterialien sowie Formulare sollten so einfach wie möglich und gut verständlich gestaltet sowie leicht ausfüllbar sein. Zusätzlich sollte eine „Hilfestellung beim Ausfüllen der Formblätter [...] durch die zuständigen Dienststellen vor Ort regelhaft angeboten werden.“ Weil ein Teil der Leistungsberechtigten nur über begrenzte Deutschkenntnisse verfügt, wird der Einsatz von mehrsprachigen Infoblättern und Flyern empfohlen. Nicht immer allerdings reicht eine proaktive Information aus. Ein (kleiner) Teil der Leistungsberechtigten „benötigt eine sehr engmaschige Beratung und Betreuung, die in den BuT-gewährenden Dienststellen geleistet werden muss.“

Gerade bei niedrigpreisigen Leistungen spiele die Aufwand-Nutzen-Abwägung eine Rolle. „Müssen Leistungsberechtigte für die Beantragung einer BuT-Leistung Fahrwege in Kauf nehmen, evtl. zu mehreren Dienststellen gehen oder immer Porto für einen schriftlichen Antrag einsetzen, so stellen diese Vorgaben konkrete Zeit- und Kostenaufwendungen dar, die die Inanspruchnahme behindern können.“

Ein Bundesland verwies auf die Nutzung von Entscheidungsspielräumen zur Erhöhung der Inanspruchnahme: Bei der Bewilligung von Leistungen nach BuT „erscheint eine weite Ermessensauslegung zum Wohle der Kinder und Jugendlichen vom Gesetzge-

ber gewollt, wird aber so in der Praxis noch nicht überall umgesetzt.“ Ein anderes Bundesland nannte explizit die „restriktive Umsetzungspraxis durch die Kommunen“ als hemmenden Faktor.

Ein Bundesland schätzte ein, dass die Einführung eines Kartensystems „viele der möglicherweise hemmenden Faktoren beseitigt bzw. deutlich reduziert [hat], insbesondere den Aufwand bei der Abrechnung mit Drittanbietern. Dies gilt gerade auch insoweit, als es nicht entscheidend ist, welchem Rechtskreis die BuT-Anspruchsberechtigten zugehören und in welchem Umfang beim jeweiligen Träger die Aufgaben rückübertragen wurden.“ Die Fallstudien-Kommunen aus diesem Land berichteten hingegen, dass die Einführung eines Kartensystems zwar die Prozesse vereinheitlicht hat, der Aufwand für Registrierung der Teilnehmenden am Abrechnungsverfahren und für die Abrechnung insgesamt aber nicht geringer geworden sei.

Änderungsvorschläge

Dreizehn Bundesländer haben in ihren Antworten konkrete Änderungsvorschläge zu den BuT-Leistungen bzw. den dazu gehörigen Verwaltungsverfahren formuliert. Die Vorschläge zielen vor allem auf die Vereinfachung, Verbesserung und Erweiterung der existierenden BuT-Leistungen und auf die Reduzierung des Aufwandes in den Verwaltungsverfahren; sie weisen teilweise aber auch deutlich über die aktuellen Regelungen zu den BuT-Leistungen hinaus und begründen alternative Wege zur Sicherung von Bildung und Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene.

Vorschläge in Bezug auf die zu gewährenden Leistungen

Mehrere Bundesländer schlagen vor, den monatlich zur Verfügung stehenden Betrag für die Teilnahme an Aktivitäten der *sozialen und kulturellen Teilhabe* zu erhöhen bzw. den seit nahezu fünf Jahre unverändert geblieben Betrag von 10 Euro monatlich zu dynamisieren, z.B. an die Preisentwicklung anzupassen, oder zumindest regelmäßig zu überprüfen, ob mit den 10 Euro monatlich eine Bedarfsdeckung auch tatsächlich erfolgen kann. Gleiches wird im Hinblick auf die Leistung für den *Schulbedarf* vorgeschlagen.

Hinsichtlich des Spektrums der mit den Leistungen zur *soziokulturellen Teilhabe* finanzierbaren Möglichkeiten wird angeregt, zusätzlich zu dem Betrag von 10 Euro monatlich ohne gesonderte Bedarfsprüfung und in begrenzter Höhe auch spezifische Ausrüstungsgegenstände sowie Fahrtkosten zu gewähren. Ein Bundesland empfiehlt die Gewährung der Leistungen für Teilhabe bis zum vollendeten 25. Lebensjahr.

Was die Anerkennung von Mehraufwendungen für die *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* betrifft, führe die Begrenzung auf die Einnahme des Mittagessens ‚unter schulischer Verantwortung‘ dazu, dass Schüler/innen, die zwar auch ein gemeinschaftliches Mittagessen, aber nicht unter schulischer Verantwortung in einer Kindertageseinrichtung (Hort) oder in einem Verein zur Förderung der Nachmittagsbetreuung einnehmen,

keinen Anspruch auf die BuT-Leistungen nach § 28 Abs. 6 SGB II haben, obwohl das Essen auch dort gemeinschaftlich organisiert ist.

„Die Anerkennung von Mehraufwendungen für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung von Schüler/innen sollte daher nicht nur an die schulische Verantwortung anknüpfen, sondern auch die Fallkonstellationen der gemeinschaftlichen Mittagsversorgung von Schüler/innen in außerhalb der schulischen Verantwortung stehenden Kindertageseinrichtungen gesetzlich ausdrücklich zulassen. Dies war bis zum 31.12.2013 rechtlich möglich und sollte auch wieder zugelassen werden, denn letzlicher Zweck dieser BuT-Leistung ist die Teilnahme an einer gemeinschaftlich organisierten Mittagsverpflegung und die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung. Mit einer solchen Rechtsänderung würde eine sozial-rechtliche Gleichbehandlung aller Kinder und Jugendlichen im Vorschul- und Schulalter im Hinblick auf die Unterstützung der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung erreicht.“

Mehrere Bundesländer empfehlen, die Eigenanteile für das *gemeinschaftliche Mittagessen* ersatzlos zu streichen. Ein Bundesland empfiehlt die Streichung der Eigenanteile auch für die Leistung zur *Schülerbeförderung*.

Für die Übernahme der Kosten für *mehrtägige Klassenfahrten* wird von einem Bundesland eine „gesetzliche Klarstellung zur Übernahme angemessener Kosten“ gewünscht. Ein weiteres Bundesland kritisiert, dass die in der Alg II-Verordnung in § 5a enthaltene Regelung⁷² dem Ziel zuwider läuft, „die tatsächliche Teilnahme von leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen an einer Klassenfahrt zu gewährleisten.“ Empfohlen wird daher:

„Um die Teilnahme des Schülers/der Schülerin an der Klassenfahrt tatsächlich sicherstellen zu können, ist der in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen bestehende Bedarfsanspruch im Monat der Fälligkeit (unter Berücksichtigung des zu diesem Zeitpunkt bestehenden Einkommens und Vermögens) zu decken. Eine Ansparverpflichtung über sechs Monate sieht das Gesetz in § 28 Abs. 2 SGB II im Hinblick auf die Finanzierung einer mehrtägigen Klassenfahrt nicht vor. Auch in den anderen Rechtskreisen ist diese nicht auferlegt, so dass die Regelung in § 5a Nr. 2 Alg II-V eine Ungleichbehandlung impliziert. Da die zentrale IT der BA auf die o. g. Regelung in der Alg II-V aufbaut, bereitet die Umsetzung der Leistungsgewährung für die mehrtägigen Klassenfahrten nach unserer Kenntnis in der Praxis Schwierigkeiten.“

Eine Klarstellung bzw. eine „Konkretisierung des Gesetzes“ wurde im Hinblick auf die *Lernförderung* gewünscht, da von den Kommunen auch gegen Empfehlungen der Länder mitunter mit Verweis auf das Fehlen einer Gefährdung der Versetzung eine *Lernförderung* im ersten Halbjahr grundsätzlich ausgeschlossen wird.

Vorschläge in Bezug auf die Verwaltungsverfahren und die Finanzierung der Leistungen

Mehrere Länder wünschen sich eine Vereinfachung und „Entbürokratisierung“ der Verwaltungsverfahren, unter anderem eine „einfachere einmalige Antragstellung für

⁷² Danach entsteht ein Anspruch auf diese Leistung nur dann, wenn der Bedarf für die Aufwendungen für die mehrtägige Fahrt nicht innerhalb der nächsten sechs Monate mit Einkommen gedeckt werden kann.

BuT-Leistungsberechtigte“ oder speziell den Verzicht auf Folgeantragserfordernis für *gemeinschaftliche Mittagessen*.

Der Zugang zu den Leistungen sollte, so plädiert ein Land, „möglichst unbürokratisch“ erfolgen. Soweit den Leistungsberechtigten aber für die Beantragung bzw. die Erbringung von Nachweisen Kosten entstehen, „sollten sie bei dem Bedarf berücksichtigt werden“.

Unter anderem wird für eine „weitere Lockerung des Sachleistungsprinzips“ plädiert, z. B. durch die „Aufnahme von regulären Zahlungen für Teilleistungen direkt an die Leistungsberechtigten“.

„Das nach wie vor geltende Sachleistungsprinzips verursacht hohen bürokratischen Aufwand. Die direkte Abrechnung von Leistungen mit den Anbietern bzw. die Ausstellung personalisierter Gutscheine bindet erhebliche Verwaltungskapazität. Es wäre daher sinnvoll, über eine weitere Lockerung des Sachleistungsprinzips nachzudenken.“

Was die Finanzierung der BuT-Leistungen betrifft, so wird eine „vollständige Erstattung“⁷³ gefordert bzw. eine „höhere Verwaltungskostenpauschale für den Ausbau der Beratungsstruktur“ gewünscht. Außerdem sieht ein Bundesland „den Bund in der Pflicht, seinen finanziellen Beitrag zur Sicherung der Schulsozialarbeit im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets zu leisten.“

Für den Rechtskreis BKG, vor allem für die Empfänger/innen von Kinderzuschlag müsse „die Informationslage sowohl auf Seiten der Berechtigten als auch Seiten der Kommunen verbessert werden“.

Vorschläge zur alternativen Sicherung der Teilhabe von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen

Die Vorschläge zu alternativen Möglichkeiten Bildung und Teilhabe für junge Menschen zu sichern, resultieren vor allem aus den Einschätzungen, dass die aktuelle Lösung sehr „verwaltungsaufwändig und kostenintensiv“ ist. Zwei Bundesländer schlagen als Alternative die „Einführung einer generellen Pauschale für BuT im Rahmen des Regelbedarfs“ bzw. „eine Kindergrundsicherung“ vor, ein weiteres Bundesland hält die „Förderung der Erbringungsstrukturen“ – insbesondere im strukturschwachen ländlichen Raum – für sinnvoll und plädiert für eine „schulnahe Erbringung aller Leistungen (Förderung von Strukturen durch den Bund)“.

Letztlich müssen aber die Ursachen begrenzter Teilhabemöglichkeiten so weit wie möglich beseitigt werden: „Menschen müssen von ihrer Arbeit leben können und nicht zusätzlich zu ihrem Lohn auf Unterstützung aus Steuergeldern angewiesen sein.“

⁷³ Das betreffende Land merkt an, dass die zum 1.1.2016 wirksam werdende Reform des Wohngeldgesetzes zu weiteren Defiziten bei der Ausgleichswirkung für BuT-Ausgaben und zu einer weiteren finanziellen Belastung der Kommunen führen wird. „Da fast keine Kommune über einen ausgeglichenen Haushalt verfügt, spielt der nicht gesicherte Ausgleich (bei den BuT-Leistungen wie den Personal- und Sachkosten) für die weitere Umsetzung des BuT-Paketes auch finanz-technisch eine wichtige Rolle.“

V. Empfehlungen aus der Implementationsanalyse

Bei der Ausgestaltung der Leistungen zur Bildung und Teilhabe steht die Sicherstellung eines Mindestmaßes an Teilhabe, das den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum für bedürftige Kinder und Jugendliche genügt, und das sozialpolitische Ziel, für alle in Deutschland lebenden Kinder und Jugendlichen vergleichbare Teilhabevoraussetzungen zu schaffen, in einem Spannungsverhältnis, das die Berichte und Einschätzungen der fast 900 an der Evaluation beteiligten Gesprächspartner/innen stark prägte. Auch die folgenden Empfehlungen des Evaluationsteams für die Implementationsstudie haben unterschiedliche Reichweiten: Neben Vorschlägen, die darauf zielen, zur Sicherstellung des Existenzminimums eine möglichst hohe Inanspruchnahme von BuT-Leistungen zu erreichen, stehen Überlegungen, wie sich die Teilhabechancen junger Menschen generell verbessern lassen. Nicht alle Vorschläge lassen sich daher miteinander kombinieren, und sie haben unterschiedliche Adressat/inn/en: Bund und Länder, die die Ausgestaltung der Leistungen und die Rahmenbedingungen der Umsetzung festlegen, und die kommunalen Leistungsträger, in deren Verantwortung die Umsetzung geschieht.⁷⁴

V.1 Aufbauorganisation

Empfehlung 1: BuT als besondere Aufgabe für die Verwaltung wahrnehmen und gestalten

(Kommunen)

Eine aufgabenbezogene Spezialisierung und die zentrale (rechtskreisübergreifende) Konzentration von Verwaltungsaufgaben in einer Organisationseinheit ermöglichen den kommunalen Leistungsträgern den Aufbau von umfassender BuT-Expertise, die sowohl der Fallbearbeitung nutzt, wie sie die Umsetzung des Hinwirkungsgebots erleichtert. Ressourcen werden explizit für die Aufgabe der Erbringung der BuT-Leistungen und der Hinwirkung auf Inanspruchnahme definiert, die im Rahmen integrierter Bearbeitung in Konkurrenz mit anderen Aufgaben in der Regel nicht zur Verfügung stehen. Die spezialisierte Form der Leistungserbringung ermöglicht eine BuT-bezogene Identifikation der Umsetzungsbeteiligten mit ihrem Auftrag. Der Nachteil einer Spezialisierung und der Konzentration von Ressourcen in einer Organisationseinheit besteht im schwierigeren Zugang zu Leistungsberechtigten, der gesondert organisiert werden muss. Hinwirkungsaktivitäten in Bezug auf ein Netzwerk von Multiplikator/inn/en und die Einbindung der Sozialleistungsstellen in Information und Beratung sind daher von hoher Relevanz.

Wird die Leistungserbringung nach Rechtskreisen getrennt bzw. überwiegend integriert erbracht, müssen Zuständigkeiten für die Koordination von fallübergreifenden Aufgaben festgelegt, Ressourcen für ihre Erledigung bereitgestellt und Strukturen für die

⁷⁴ Der jeweiligen Empfehlung wird ein Hinweis vorangestellt, an wen sie sich vorrangig richtet.

Kommunikation der Leistungsstellen untereinander geschaffen werden: Hinwirkungsaktivitäten, die Multiplikatoren- und Öffentlichkeitsarbeit, die Erarbeitung von Richtlinien, die Abstimmung zwischen den Rechtskreisen, die Beobachtung von Rechtsprechung und Gesetzgebung, die Beratung von Anbietern und Leistungsberechtigten sowie die Erfüllung statistischer Anforderungen sind als eigenständige Funktionen auszugestalten (vgl. Abschnitt IV.2.6).

V.2 Hinwirkung und Beratung

Die Kenntnis der BuT-Leistungen ist die erste und wichtigste Voraussetzung für eine Inanspruchnahme. Beratung und Hinwirkung zielen darauf, diese Kenntnis herzustellen und individuelle oder strukturelle Barrieren abzubauen, die Inanspruchnahme behindern. Die Evaluation ergab Hinweise auf Beratungsprobleme in allen Rechtskreisen: Leistungsberechtigte erfuhren etwa erst nach einer längeren Zeit des Leistungsbezugs zum ersten Mal von den BuT-Leistungen, oder sie kannten nur bestimmte Leistungsarten. Haushalte mit geringen Deutschkenntnissen und Haushalte ohne Schulkinder sind schlechter informiert als andere Leistungsberechtigte. Das Wissen darum, dass in bestimmten Einkommenssituationen allein die BuT-Leistung anspruchsbegründend wirken kann, ist – teilweise auch in den Leistungsstellen – nur wenig verbreitet. Dass auch der Wohngeldbezug zu BuT-Leistungen berechtigt, wussten auch einige Wohngeld beziehende Haushalte nicht. Im Rechtskreis des SGB II kann die Beratung erheblich dadurch belastet sein, dass Fachkräfte nicht nur in ihrer Unterstützungsfunktion agieren, sondern zugleich eine Kontrollfunktion gegenüber den leistungsberechtigten Eltern und Jugendlichen ausüben.

Nur ein kleiner Teil der untersuchten Kommunen gestaltet Hinwirkung – Information, Beratung und Unterstützung der Leistungsberechtigten einerseits, Förderung der Information und Beratung unterstützender Dritter andererseits – als fortlaufende Aufgabe. Viele Kommunen haben ihre Aktivitäten zur Information von Leistungsberechtigten aber auch Dritten nach der Anfangsphase weitgehend eingestellt, da sie entweder davon ausgehen, dass mittlerweile alle potenziell Leistungsberechtigten von den BuT-Leistungen wissen, oder da (wie im Falle der Schulsozialarbeit) keine finanzielle Entlastung durch den Bund mehr existiert.

Aktivitäten zur Förderung der Inanspruchnahme der BuT-Leistungen hängen schließlich potenziell von der kommunalen Finanzkraft ab und können im Konflikt zu finanziellen Interessen der Kommune stehen. In Abhängigkeit von der kommunalen Haushaltslage kann dieser Konflikt die Bereitschaft verringern, Mittel für die Umsetzung von Hinwirkungsaktivitäten vorzuhalten bzw. einzusetzen. Zugleich gab es Hinweise darauf, dass Kommunen mit einer vergleichsweise guten Haushaltslage teilweise umfangreiche Hinwirkungsaktivitäten entfalten und spezifische personelle Zuständigkeiten dafür vorhalten.

Empfehlung 2: Mindeststandards für die Umsetzung des Hinwirkungsgebotes: Information

(Länder, Kommunen)

Eine intensive und kontinuierliche Umsetzung des Hinwirkungsgebotes beginnt mit der systematischen Bereitstellung von Information. Dies verbessert die Kenntnis über den Leistungsanspruch auf Seiten der Leistungsberechtigten und versetzt Kitas, Schulen, Vereine, Lernförderer und unterstützende Dritte in die Lage, ihrerseits adäquat zu beraten. Während eine pro-aktive (Erst-)Beratung der Leistungsstellen zwar durch Hinwirkungsaktivitäten gefördert, aber nicht normiert werden kann, sollten hinsichtlich der Verfügbarkeit und Erreichbarkeit von Information und Beratung jedoch bestimmte Anforderungen an die umsetzenden Stellen formuliert werden:

- Ansprechpersonen für Leistungsberechtigte, Anbieter und Dritte sollten zur Verfügung stehen, öffentlich benannt werden (Internet, Flyer) und erreichbar sein.
- Grundlegende Informationen über BuT-Leistungen und Verfahren der Antragstellungen sollten im Internet recherchierbar, Antragsformulare zum Download verfügbar sein.
- Kommunen sollten eigenes, auf ihre lokale Situation zugeschnittenes Informationsmaterial mit allen wesentlichen Informationen zur Antragstellung und zu Ansprechpersonen zur Verfügung stellen und verbreiten (*vgl. Abschnitt IV.2.5*).

Empfehlung 3: Das Hinwirkungsgebot kontinuierlich umsetzen

(Kommunen)

Die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen hängt wesentlich davon ab, dass Leistungsberechtigte von der Möglichkeit der Inanspruchnahme zu einem Zeitpunkt und auf eine Art erfahren, die es ihnen ermöglicht, diese Information auf sich und ihre aktuelle Bedarfslage zu beziehen. Sie nehmen Informationen über potenzielle Leistungen eher auf und können besser zur Inanspruchnahme motiviert werden, wenn dafür auch ein aktueller Bedarf besteht. Umgekehrt nehmen viele Anspruchsberechtigte Leistungen nicht in Anspruch, weil kein aktueller Bedarf besteht; dieser entsteht möglicherweise zu einem anderen Zeitpunkt. Zum bestehenden Kreis der Leistungsberechtigten kommen beständig potenzielle Erstantragsteller/innen neu hinzu, die noch nicht über BuT-Leistungen informiert sind.

Um darauf hinzuwirken, dass alle Anspruchsberechtigten mit einem aktuellen Bedarf auch erreicht werden können, sind wiederholte und regelmäßige Informationsaktivitäten von verschiedenen Seiten erforderlich. Auch Anbieter und unterstützende Dritte – Schulsozialarbeiter/inne/n, Berater/innen und andere Multiplikator/inn/en – sollten regelmäßig pro-aktiv und zielgruppen- und institutionenspezifisch informiert, eingebunden und beraten werden, da Wissensbestände aufgefrischt werden müssen und bei personellen Veränderungen bestehendes institutionelles Wissen aufrechterhalten werden muss. Personen, die ohnehin in persönlichem Kontakt mit Leistungsberechtigten

stehen, sollten dafür gewonnen werden, sich in Sachen BuT kundig zu machen und die Informationen zielgruppengerecht weiterzugeben (vgl. *Abschnitt IV.2.5*).

Empfehlung 4: Zielgruppenadäquate Ansprache: verfügbar, verständlich, mehrsprachig, visuell anschlussfähig

(Kommunen)

Über die allgemeine Information zu BuT wird nach Erfahrung der Leistungsstellen nur ein Teil der Leistungsberechtigten erreicht. Während Personen mit guter Bildung und Sprachkompetenz bzw. mit umfangreichen Erfahrungen mit dem Bezug von Sozialleistungen die BuT-Leistungen in der Regel problemlos verstehen und beantragen können, benötigen Leistungsberechtigte mit niedrigem Bildungsgrad, geringen Sprachkenntnissen bzw. begrenztem Sprachvermögen und/ oder geringen Kenntnissen oder Erfahrungen mit dem deutschen Sozialleistungssystem häufig mehr Unterstützung bei der Beantragung der BuT-Leistungen. Für bestimmte Zielgruppen ist die persönliche Information und Beratung eine niedrigschwellige und wirksame Form der Ansprache. Die Implementationsanalyse zeigte, dass die Inanspruchnahme von BuT dadurch erhöht werden kann, dass in Schulen und Kitas zielgruppenspezifische Unterstützung gewährt wird, die bis hin zum (gemeinsamen) Ausfüllen der Anträge auf BuT-Leistungen reicht.

Eine besondere Ansprache benötigen auch Haushalte, für die BuT anspruchsauslösend sein könnte. Informationen, die über Sozialämter, Jobcenter, Wohngeldstellen und Familienkassen verbreitet werden, erreichen diese Zielgruppe nicht, weil sie keine Sozialleistung bezieht. Auf Anfrage sollten aber die dort tätigen Fachkräfte in der Lage sein, entsprechend zu beraten. Information und Aufklärung sollte primär über die explizite Erwähnung der Antragsmöglichkeit in den allgemeinen Öffentlichkeitsmaterialien und in der Beratung und Information durch Dritte erfolgen; insbesondere ist hier an Beratungs- und Bildungsinstitutionen und Anbieter von sozialen-kulturellen Teilhabeaktivitäten zu denken. Vor Ort müssen diese Dritten von entsprechenden Antragsmöglichkeiten in Kenntnis gesetzt werden und über Zuständigkeiten bei der Anspruchsprüfung informiert sein (vgl. *Abschnitt IV.2.5*).

Bei der Gestaltung von Materialien der Öffentlichkeitsarbeit für unterschiedliche Zielgruppen sind folgende Faktoren zu berücksichtigen: Das Bildmaterial sollte so ausgewählt werden, dass sich unterschiedliche Gruppen von Leistungsberechtigten mit den abgebildeten Personen, dem Umfeld und den gezeigten Aktivitäten identifizieren können. Die Erläuterungen sollten klar strukturiert, einfach und präzise sein und Hinweise darauf enthalten, wo weitergehende Beratung und Unterstützung angeboten wird. Die entsprechenden Publikationen sollten in allen vor Ort relevanten Sprachen vorliegen und die Texte auch in einfacher Sprache verfügbar sein. Da Kinder und Jugendliche selbst eine wesentliche Rolle bei der Initiierung einer Inanspruchnahme spielen können, sind in stärkerem Maße auf diese Zielgruppe ausgerichtete Informations- und Darstellungsformen zu entwickeln. Diese Informationsmaterialien sollten gezielt verteilt

werden, d.h. dort verfügbar sein, wo sie durch die entsprechenden Zielgruppen wahrgenommen werden können.

Empfehlung 5: Erstberatung systematisch in Leistungsprozesse integrieren

(Kommunen)

Information und Erstberatung zu BuT-Leistungen sollten systematisch in die Leistungsprozesse in allen Rechtskreisen integriert werden. Es muss sichergestellt sein, dass Leistungsberechtigte im Rahmen der Antragstellung, der Leistungssachbearbeitung und auch der Arbeitsvermittlung zu den BuT-Leistungen und Verfahrensanforderungen informiert werden. Teil der Erstberatung sollten auch praktische Unterstützungsangebote für den leistungsberechtigten Personenkreis sein, z.B. die Unterstützung bei schriftlichen Verfahrensschritten der Antragstellung.

Auch wenn dort keine BuT-Leistungen gewährt werden, müssen Wohngeldbeziehende in den Wohngeldstellen schriftlich und persönlich angesprochen werden, wie dies vielfach schon mit Erfolg praktiziert wird. Gleiches gilt für die Familienkassen im Hinblick auf die Bezieher/innen von Kinderzuschlag. Im Rechtskreis SGB II hat sich die Ansprache entweder durch spezialisierte Fachkräfte in der Eingangszone oder durch spezialisierte BuT-Fachkräfte vor Ort als niedrigschwellig und die Inanspruchnahme fördernd erwiesen (vgl. Abschnitt IV.2.5).

Empfehlung 6: Finanzielle Anreize für Hinwirkungsaktivitäten setzen, Aufwände vollständig erstatten

(Bund)

Den Kommunen erstattet der Bund für den Verwaltungsaufwand, der ihnen bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe in den Rechtskreisen SGB II und BKGG entsteht, über die Länder einen Anteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II. Die pauschale Berechnung des Erstattungsbetrags berücksichtigt nicht, wie intensiv sich die Leistungsträger für eine möglichst hohe Inanspruchnahme engagieren. Da die Aufwandsentschädigung an die Kosten der Unterkunft gebunden ist, wird sie zudem durch unterschiedliche Mietniveaus beeinflusst. Im Ergebnis stehen, gemessen an den potenziell Leistungsberechtigten, vor Ort unterschiedlich hohe Verwaltungsressourcen für Hinwirkung zur Verfügung. Bei angespannter kommunaler Finanzlage sind die Spielräume für die Umsetzung des Hinwirkungsgebotes eingeschränkt. Da höhere BuT-Aufwendungen erst bei der Ermittlung des Kostenanteils im Folgejahr berücksichtigt werden, treten Kommunen bei steigender Inanspruchnahme lange in Vorleistung. Auch wenn die meisten Bundesländer die Bundesmittel nach den kommunalen Anteilen an den tatsächlichen Kosten verteilen, werden überdurchschnittliche Aufwände für Hinwirkung nicht belohnt. Das Verfahren zur Kostenerstattung sollte, um Fehlanreize zu vermeiden, den Kommunen eine vollständige, zweckgebundene nachträgliche Erstattung ihrer Aufwände einschließlich nachgewiesener Hinwirkungsaktivitäten

ten garantieren. Zu prüfen wäre, ob zusätzliche finanzielle Anreize für gute kommunale Hinwirkungspraxis geschaffen werden könnten (vgl. Abschnitte IV.2.2, IV.2.5).

V.3 Antragserfordernis und Antragsverfahren

Dass zur Realisierung von Ansprüchen zusätzlich zum Antrag auf Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II, SGB XII und AsylbLG sowie auf Wohngeld oder Kinderzuschlag (u. U. für jede einzelne Leistung) ein weiterer und im Rechtskreis BKGG schriftlicher BuT-Antrag erforderlich ist, wird von nahezu allen befragten Akteuren als ein besonders gravierendes Hemmnis für eine Inanspruchnahme und den Aufbau einfacher Verwaltungsverfahren wahrgenommen.

Leistungsberechtigte versäumen die Antragstellung, verwirken ihre Rechte oder verzichten auf Leistungen, weil sie über die Verfahrensanforderungen nicht im Bilde sind, weil sie Fristen versäumen, weil sie Wege und Aufwände scheuen, Unterlagen nicht rechtzeitig beibringen können, weil sie sich von einem weiteren Antrag überfordert fühlen oder nicht immer wieder als Bittsteller vorsprechen wollen. Bei ‚Rechtskreiswechsellern‘ kann es zu Problemen führen, dass ihr Wissen um die Anspruchsvoraussetzungen für BuT-Leistungen im einen Rechtskreis nur begrenzt auf einen anderen Rechtskreis übertragbar ist.

Auch im Falle ‚schlanker‘ Antragsverfahren schrecken Leistungsberechtigte vor den Aufwänden einer Antragstellung zurück, nicht zuletzt weil die Nachweiserfordernisse oft hoch bleiben. Es wirkt hemmend auf die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen, wenn den Leistungsstellen bei der Beantragung einer konkreten Einzelleistung eine Vielzahl von Nachweisen vorzulegen sind, oder wenn Anbietern die Anspruchsberechtigung vor einer Inanspruchnahme von Leistungen nachgewiesen werden muss. Auch auf Seiten der Leistungsanbieter verursachen auszustellende Nachweise (zur Teilnahme an Aktivitäten oder Mitgliedschaft) hohen Aufwand. Die Einlösung der Rechtsansprüche auf Existenzsicherung der Kinder wird dadurch erschwert.

Empfehlung 7: BuT-Berechtigung dem Grunde nach ohne gesonderten Antrag ausgestalten

(Bund)

Das Antragserfordernis wird zum einen damit begründet, dass die Leistungen zur Bildung und Teilhabe als eigenständige, bedarfsauslösende Leistungen ausgestaltet worden sind. Zur Prüfung des Leistungsanspruchs ist der Antrag erforderlich. Zum zweiten führt die rechtskreisübergreifende Ausgestaltung dazu, dass der zuständige Leistungsträger für BuT – der Kreis oder die kreisfreie Stadt – nicht identisch mit dem Träger der Leistung sein muss, die den Anspruch begründet. Der Kinderzuschlag wird etwa bei der Kindergeldkasse beantragt, für die BuT-Leistung ist der kommunale Träger zuständig. Zum dritten war im Gesetzgebungsverfahren befürchtet worden, dass ein Verzicht auf die gesonderte Antragstellung zu einer aufwändige Prüfung von in der Vergangen-

heit entstandenen Bedarfen und Aufwänden führen würde, dies sollte ausgeschlossen werden.

Obwohl diese Bedenken hier nicht ausgeräumt werden können, wird eine Überprüfung aller Verfahrensanforderungen mit dem Ziel empfohlen, die Inanspruchnahme zu erleichtern und eine BuT-Berechtigung dem Grunde nach ohne gesonderte Beantragung für alle Haushalte einzuführen, die eine der anspruchsauslösenden Sozialleistungen beziehen bzw. beantragen (vgl. *Abschnitt IV.2.4*). Dazu muss festgelegt werden, auf welchem Weg der zuständige Träger vom Bestehen dieser Leistungsberechtigung in Kenntnis gesetzt wird. Diese wäre ausreichend, um ohne weitere Prüfung Leistungen wie das *gemeinschaftliche Mittagessen* in Anspruch nehmen zu können. Konkretisierungen, z.B. bei *Klassenfahrten* oder *außerschulischer Lernförderung*, könnten nicht ganz entfallen, doch hätten die Kommunen andere Spielräume, die lokalen Verfahren niedrigschwellig auszugestalten. Zur Prüfung anspruchsauslösender Sachverhalte bei Haushalten, die keine Leistungen beziehen, sollte ein vereinfachtes Antragsverfahren gewählt werden.

Empfehlung 8: BuT-Leistungen mit der Grundleistung zusammen beantragen

(Bund, Bundesagentur für Arbeit, Länder)

Eine weniger voraussetzungsvolle Lösung für eine Ausweitung bzw. Stabilisierung der BuT-Antragstellung wäre es, den Antrag auf BuT-Leistungen in die Verfahren der Beantragung aller anspruchsauslösenden Sozialleistungen zu integrieren: etwa in Form eines einheitlichen BuT-Grundantrags, der mit der Beantragung von Alg II, Sozialgeld, Sozialhilfe, Asylbewerberleistungen, Wohngeld oder Kinderzuschlag bei Sozialämtern, Wohngeldstellen, Jobcentern oder der Familienkasse gestellt werden kann oder der sogar Bestandteil der entsprechenden Anträge sein könnte. Die Leistungsstellen, die für die die genannten Leistungsbereiche zuständig sind, müssten dann entsprechend § 16 Abs. 2 SGB I entweder im eigenen Haus die BuT-Beantragung an die zuständige Stelle kommunizieren oder lokal die zuständige BuT-Stelle über die Antragstellung informieren. Daran würden sich dann die lokalen Prozesse anschließen. Das Thema BuT-Leistungen wäre bei allen Antragstellenden gesetzt und würde so auch in der Beratung stärker thematisiert, dem Antragserfordernis wäre Genüge getan. Der weitere Prozess könnte dann lokal wiederum entweder so organisiert werden, dass die gewünschten Leistungen weiter konkretisiert werden müssen und dazu die BuT-Stelle weitere Nachweise der Leistungsberechtigten einfordert. Oder die Anbieter, Schulen und Kitas können die Anträge konkludent konkretisieren und so den Eltern weitere Nachweispflichten ersparen (vgl. *Abschnitt IV.2.4*).

Empfehlung 9: Für alle Rechtskreise einheitliche Verfahren, Formulare, Regeln

(Bund, Länder, Kommunen)

Verfahrensunsicherheiten sind ein Grund dafür, dass auf die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen verzichtet wird. Auch dies wäre ein Argument für einen einheitlichen

BuT-Grundantrag. Mindestens bedarf es auf kommunaler Ebene abgestimmter und möglichst einheitlicher Verfahren, Formulare und Regeln in allen Rechtskreisen. Im Falle mehrerer für die BuT-Leistungserbringung zuständiger Stellen sind zwischen diesen einheitliche Verfahrenslösungen zu vereinbaren. Eine Alternative besteht in der rechtskreisübergreifenden Konzentration der BuT-Sachbearbeitung in einer Leistungsstelle, in der Regel bei der Kommune. Hierfür ist bei gemeinsamen Einrichtungen eine Aufgabenübertragung nach § 44b Absatz 4 SGB II vom Jobcenter an die Kommune erforderlich. Um solche Organisationslösungen zu befördern, sollte eine Schnittstelle zum rechtskreisübergreifenden Austausch von Daten (Leistungsbezug, Bewilligungszeiträume etc.) geschaffen werden, die es nur in einer der untersuchten Kommunen gab (vgl. *Abschnitt IV 2.4*).

Empfehlung 10: Konkludente Verfahren können Inanspruchnahme erhöhen

(Kommunen)

Konkludente Antragsverfahren (Globalantrag mit konkludenter Konkretisierung oder konkludente Antragstellung) scheinen geeignet, die Inanspruchnahme zu erhöhen und den Aufwand für die Leistungsberechtigten zu reduzieren. In einigen Fallstudien-Kommunen wird ein konkludenter Antrag auf eine BuT-Leistung dort entgegengenommen, wo der Bedarf entsteht: in der Schule, der Kita oder bei einem anderen Leistungsanbieter. Und es finden sich Beispiele, wo ein Globalantrag durch die Schulen, Kitas und Anbieter konkludent konkretisiert wird. Solche Verfahren setzen verbindliche Vereinbarungen zwischen Leistungsstellen und Anbietern (z.B. Weisungen der Schulträger an die Schulen, Leistungsvereinbarungen der BuT-Leistungsträger mit Anbieterverbänden oder mit den lokalen Anbietern) voraus, die die Rolle der Leistungsanbieter im Verfahren klar definieren und gegebenenfalls Aufwandsentschädigungen vorsehen. Zwar geraten konkludente Antragsverfahren an ihre Grenzen, wo die BuT-Leistungsansprüche von Haushalten zu klären sind, die noch keine der anspruchsbegründenden Sozialleistungen beziehen und deshalb keine Bewilligungsbescheide oder ähnliche Anspruchsnachweise vorlegen können. Insgesamt erscheinen sie aber bei einem umsichtigen Umgang mit der Sorge der Leistungsberechtigten vor Offenbarung ihres Leistungsbezugs als ein effektives Mittel, um die Inanspruchnahme von BuT-Leistungen niedrigschwellig zu gestalten, das möglichst weitgehend ausgeschöpft werden sollte (vgl. *Abschnitt IV.2.4*).

Empfehlung 11: Nachweispflichten auf das notwendige Minimum reduzieren

(Bund, Länder, Kommunen)

Bund und Länder sollten die Kommunen darin bestärken, Nachweispflichten auf das rechtlich notwendige Minimum zu reduzieren und zu diesem Zweck eng mit anderen Leistungsstellen und Dritten zusammenzuarbeiten. Wird mit sog. Berechtigungsnachweisen eine vereinfachte Inanspruchnahme bei Leistungsanbietern angestrebt, sollten diese lokal zu gestaltenden Verfahren diskriminierungsfreier als bisher ausgestaltet

werden. Leistungsberechtigte sollten (mit dem Antragsformular oder gesondert) ihr Einverständnis zum Austausch von Daten zwischen Leistungsstellen erklären können oder der Übermittlung von Informationen an Anbieter zustimmen. Den BuT-Stellen sollte die Prüfung der Anspruchsberechtigung über eine Datenschnittstelle rechtskreisübergreifend ermöglicht werden (*vgl. Abschnitt IV.2.4*).

V.4 Bewilligungszeiträume

Empfehlung 12: Bewilligungszeiträume erweitern

(Bund)

Die Bewilligung von BuT-Leistungen ist in der Regel an die Bewilligungsdauer der den Anspruch begründenden Sozialleistungen gebunden. Für Leistungsberechtigte stellt es einen Unsicherheitsfaktor dar, wenn unklar ist, ob und wie absehbare Kosten im laufenden Schul- oder Kitajahr bestritten werden können. Für die Schulen bzw. Kitas kann es eine schlechtere Planbarkeit sowie Mehraufwand (z.B. durch Nachweise im Rahmen der Antragstellung) bedeuten, wenn BuT-Leistungen im laufenden Schuljahr wiederholt zu beantragen sind. Für die Leistungsstellen führt es schließlich ebenfalls zu erhöhten Aufwänden, mehrmals im Jahr für das selbe Kind BuT-Anträge zu bearbeiten, zumal darauf verwiesen wird, dass die Mehrzahl der Leistungsberechtigten ohnehin über einem längeren Zeitraum im Leistungsbezug verbleibt. Dies bedeutet nicht, dass auf eine Anspruchsprüfung ganz verzichtet werden soll. Doch so lange ein Haushalt Sozialleistungen erhält, die zu BuT berechtigen, sollten sich Bewilligungen für schul- und kitabezogenen BuT-Leistungen am Schul- bzw. Kitajahr orientieren und, wo möglich, für das gesamte Jahr ausgesprochen werden, ggf. vorbehaltlich eines weiter bestehenden Anspruchs auf die anspruchsauslösenden Sozialleistungen. Dies würde für alle drei genannten Akteure zu Vereinfachungen führen, die sich potenziell positiv auf die Akzeptanz und Inanspruchnahme der BuT-auswirken kann (*vgl. Abschnitt IV.2.4*).

Empfehlung 13: Bewilligungszeitraum über alle Rechtskreise vereinheitlichen

(Bund)

Würde die grundsätzliche Leistungsberechtigung für BuT-Leistungen wie oben vorgeschlagen, in der Regel durch den Bezug der anspruchsauslösenden Sozialleistungen dem Grund nach hergestellt, entfielen die Notwendigkeit, den Bewilligungszeitraum zu begrenzen. Eine Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen wäre unter Fortbestehen der sonstigen Anspruchsvoraussetzungen unverändert möglich, indem etwa vereinfachte Leistungsnachweise zum Beginn eines neuen Bewilligungszeitraums automatisiert verschickt werden oder ein (virtuelles) Guthaben automatisch auf eine Karte gebucht wird. Für Leistungsberechtigte und Leistungsanbieter würde diese Regelung eine erhebliche Vereinfachung bedeuten. Aber auch die Leistungsstellen wären von der Bearbeitung von Folgeanträgen entlastet (*vgl. Abschnitt IV.2.4*).

V.5 Kostenerstattung als Form der Leistungserbringung

Empfehlung 14: Kostenerstattung generell ermöglichen

(Bund)

Im Jahr 2013 wurde mit § 30 SGB II bzw. § 34b SGB XII die Kostenerstattung an Leistungsberechtigte als Sonderfall der „berechtigten Selbsthilfe“ im Einzelfall gesetzlich geregelt. Dies hat zu einer Vereinheitlichung der Leistungspraxis geführt. Gleichzeitig begrenzen die hohen fallbezogenen Anforderungen die Möglichkeiten der Kommunen, diese Art der Leistungserbringung außerhalb der engen Grenzen der „berechtigten Selbsthilfe“ zu nutzen. Im Interesse einer einfachen Leistungserbringung wird daher empfohlen, die zweckgebundene Kostenerstattung an die Leistungsberechtigten auf Nachweis für alle BuT-Leistungsarten als gleichberechtigtes Regelverfahren zuzulassen, sofern die Leistungsberechtigten damit einverstanden sind, in Vorleistung zu gehen. Wie Gutscheine und Direktzahlung wahrt auch diese Art der Leistungsgewährung die vom Gesetzgeber gewollte Zweckbindung und die Leistungsbemessung nach tatsächlich entstandenem Aufwand, ist aber mit geringerem Aufwand für die Beteiligten verbunden. Sie ermöglicht es den Leistungsberechtigten, den gleichen Zahlungsweg zu wählen wie die anderen Eltern und so die Offenlegung des Sozialleistungsbezugs zu vermeiden (vgl. Abschnitt IV.2.4).

V.6 Leistungsarten

Empfehlung 15: Mittagessen: Konkludentes Verfahren

(Bund, Kommunen)

Mittagsverpflegung als BuT-Leistung zu gewähren, zielt darauf, Kindern und Jugendlichen die Teilhabe an einer gemeinschaftlichen Aktivität in Kita und Schule zu ermöglichen. Umgekehrt bedeutet es für das Kind eine ganz unmittelbare Ausschlusserfahrung, wenn es am gemeinsamen Mittagessen in der Kita oder Schule nicht teilnehmen kann. Um die Teilnahme an der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* für alle Kinder zu ermöglichen, sollte für diese Leistung deshalb grundsätzlich ein antragsfreies bzw. konkludentes Inanspruchnahmeverfahren gelten (vgl. Abschnitt IV.2.4). Von einem Bedarf des Kindes ist auszugehen, wenn es regelmäßig die Mittagszeit in der Kita oder Schule verbringt. In diesem Fall sollte das Kind ohne weitere Formalitäten an der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* teilnehmen können, und die Einrichtungen sollten die Kosten (nachträglich) erstattet bekommen. Auch pauschalierte Vorauszahlung an Kitas oder Schulen und ggf. eine spätere Spitzabrechnung haben sich bewährt. Der Aufwand eines solchen Verfahrens für die Leistungsstellen wäre vergleichsweise gering. Auf Seiten der Leistungsanbieter würde ggf. Mehrarbeit für die Dokumentation der Inanspruchnahme entstehen.

Empfehlung 16: Kosten für Kita-Gebühren/ Beiträge für Ganztagsangebote fördern

(Bund, Länder, Kommunen)

Die *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* kann fester Bestandteil eines Ganztagsangebots sein. In diesen Angeboten wird das Mittagessen, das aus dem „Bildungspaket“ gefördert werden könnte, mit anders finanzierten Leistungen (etwa nach dem SGB VIII) verbunden, und die Leistungsberechtigten können das geförderte Mittagessen nicht als Einzelleistung wählen. Die Teilnahme an der Ganztagsbetreuung kann mit Zusatzkosten für Betreuungsgebühren verbunden sein, die die Kosten für das Mittagessen übersteigen. Für eine Reihe von Leistungsberechtigten waren diese zusätzlichen Kosten ein Grund, sowohl auf die Ganztagsbetreuung als auch auf die Mittagsverpflegung zu verzichten (vgl. *Abschnitt IV.2.6*). Im Interesse gleicher Teilhabemöglichkeiten sollten Bund, Länder und Kommunen eine andere Finanzierungslösung für die Kosten der Ganztagsangebote finden, in deren Rahmen das Mittagessen stattfindet.

Empfehlung 17: Leistungen der Schülerbeförderung im Bedarfsfall auch für soziokulturelle Teilhabe bewilligen, Schülerticket unabhängig von BuT gestalten

(Bund, Länder, Kommunen)

Anspruchsvoraussetzung für die BuT-Leistung zur *Schülerbeförderung* ist, dass die Beförderungskosten für den Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs übernommen werden. Eine Förderung über BuT ist zudem nur unter bestimmten Umständen möglich (Entfernung). Dies bedeutet, dass nur ein Teil der Schüler/innen Anspruch auf die BuT-Leistung *Schülerbeförderung* hat. Sofern ein solcher Anspruch besteht, kann das Schülerticket meist auch für andere Zwecke genutzt werden. Auf diese Weise wird durch das Schülerticket auch in der Freizeit die Teilhabe an Bildung und Kultur unterstützt. Schüler/innen, die keinen Anspruch auf die BuT-Leistung *Schülerbeförderung* haben, können u.U. an Maßnahmen der *soziokulturellen Teilhabe* allein deshalb nicht oder nur eingeschränkt teilnehmen, weil sie die erforderlichen Kosten für die Mobilität nicht aufbringen können (vgl. *Empfehlung 20*). Damit besteht ein Risiko des Ausschlusses von Teilhabe. Es wird empfohlen, ein *Schülerticket* auch dann über BuT zu fördern, wenn die Leistungsberechtigten dies allein für die Teilhabe an Bildung und Kultur in der Freizeit regelmäßig benötigen, z.B. für die Fahrten zur Musikschule, zum Fußballverein oder für die Ferienfreizeit. Ein weitergehender Vorschlag wäre, ein Schülerticket für alle Schüler und unabhängig von BuT einzuführen (ggfs. mit Eigenbeitrag), sodass jede/r Schüler/in den ÖPNV den individuellen Bedarfen entsprechend nutzen kann.

Empfehlung 18: Kein Eigenanteil für Schülerbeförderung und gemeinschaftliche Mittagsverpflegung

(Bund)

Bei der Festsetzung der Leistungshöhe für *Schülerbeförderung* und *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung* ist ein Eigenanteil zu berücksichtigen, den die Leistungsberechtigten selbst tragen sollen. Als zumutbar gelten bei der *Schülerbeförderung* seit August 2013 in der Regel 5 Euro monatlich, bei der *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* sind 1 Euro je Schul- oder Betreuungstag anzurechnen. Dem Eigenanteil liegt die Überlegung zugrunde, dass die BuT-Leistung Aufwendungen erspart, die bei der Berechnung des Regelbedarfs für die Grundsicherung eingehen. Jedoch werden Eigenanteile auch bei Berechtigten nach BKGG angerechnet, obwohl Kinderzuschlag und Kindergeld nicht nach der gleichen Logik der Bedarfsermittlung festgelegt werden.

Die Berechnung und der Einzug des Eigenanteils machen einen erheblichen Teil des Verwaltungsaufwands bei diesen Leistungsarten aus. Bei der Messung des Erfüllungsaufwands durch das StBA wurde diese Verfahrensanforderung als eigener Prozessschritt berücksichtigt, und sie trägt in Verbindung mit den hohen Fallzahlen dazu bei, dass sich die *gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung* als zeitaufwändigste Leistungsart erweist. Für *Schülerbeförderung* als vorrangige Leistung wird in einigen Kommunen ein höherer Eigenanteil verlangt, so dass für den Differenzbetrag eine ergänzende BuT-Leistung erforderlich wird.

Es gibt Hinweise darauf, dass Leistungsberechtigte wegen der Eigenanteile darauf verzichten, das Schulmittagessen oder die *Schülerbeförderung* in Anspruch zu nehmen. Kommunale Leistungsträger und Anbieter empfehlen für eine Vereinfachung der Bildungs- und Teilhabeleistungen häufig den Verzicht auf Eigenanteile. Leistungsstellen verzichten z. T. auf aufwändige Prüfungen, oder sie übernehmen die Eigenanteile als freiwillige Leistungen. Auf die Berechnung eines Eigenanteils bei *gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung* und *Schülerbeförderung* zu verzichten, würde zur vom Gesetzgeber intendierten Teilnahme an der vorschulischen und schulischen Bildung und zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Leistungsgewährung beitragen. Da bei vielen leistungsberechtigten Familien in der Grundsicherung andere Aufwände für die Bildung und Teilhabe aus dem Regelbedarf bestritten werden müssen, erhöhen die Ersparnisse, die ihnen durch den Wegfall der Eigenanteile entstehen, ihren Verfügungsspielraum im Rahmen des Existenzminimums.

Empfehlung 19: Pauschalierte Leistungsgewährung bei eintägigen Fahrten

(Bund)

Die Erhebungen haben gezeigt, dass insbesondere bei den Leistungen für *eintägige Ausflüge* das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen teilweise sehr ungünstig ist, sodass die Leistungsberechtigten durch die (wiederholte) Antragstellung auf diese Leistung stark belastet werden bzw. manche Leistungsberechtigte sogar darauf verzichten, für eintägige Ausflüge BuT-Leistungen zu beantragen (vgl. *Abschnitt IV.2.4*).

Verwiesen wurde sowohl auf den zeitlichen Aufwand der Leistungsberechtigten als auch auf ggfs. anfallende Sachkosten (Fahrschein oder Porto für die Beförderung der Unterlagen in die Leistungsstelle). Teilweise wird bereits ein Verfahren der „Sammelabrechnung“ praktiziert, bei dem mehrere Ausflüge in einem längeren Zeitraum zu einem Zeitpunkt abgerechnet werden. Da es sich bei den Tagesausflügen in der Regel um kleinere Beträge handelt, wird empfohlen, eine Pauschalierung der Leistung vorzunehmen, sodass die Antragstellung vereinfacht und die Sammlung der Belege erspart wird. Eine Einzelabrechnung für den Fall, dass die tatsächlich anfallenden Kosten die Pauschale deutlich übersteigen, sollte weiterhin möglich sein.

Empfehlung 20: Erhöhung der Leistungen für den Schulbedarf

(Bund)

Für den *Schulbedarf* können pro Schuljahr derzeit maximal Leistungen in Höhe von 100 Euro über die BuT-Leistungen in Anspruch genommen werden. Da diese Summe in der Regel nicht ausreichend ist, um die Kosten für den Schulbedarf zu decken, müssen die Eltern nicht unerhebliche Summen aus dem Regelbedarf aufbringen, um die erforderlichen Kosten für Lernmaterialien ihrer Kinder zu decken. Eltern und Schüler/innen haben in der Regel keinen Einfluss darauf, welche Lernutensilien benutzt werden und angeschafft werden müssen. Selbst wenn sie sparsamer einkaufen möchten, ist dies oft nicht möglich, weil die Schulmaterialien in Art und Umfang durch die Lehrer vorgegeben werden. Ausgehend von den vorliegenden Erfahrungen wird deshalb empfohlen, die Leistungshöhe für den *Schulbedarf* nach oben an die tatsächlichen Bedarfe anzupassen. Alternativ könnten in Bezug auf den Schulbedarf einmalige Leistungen für besondere Mehrbedarfe (also nicht für Schulbücher, Schulhefte, Stifte) anerkannt werden, sodass die tatsächlichen Kosten für den Schulbedarf auch dann aus BuT gedeckt werden können, wenn sie die Leistung von 100 Euro pro Schuljahr übersteigen.

Empfehlung 21: Betrag für soziokulturelle Teilhabe anheben

(Bund, Länder, Kommunen)

Zur *Teilhabe am soziokulturellen Leben in der Gemeinschaft* können derzeit im Rahmen von BuT maximal 10 Euro monatlich berücksichtigt werden. Diese Summe erweist sich in vielen Fällen als zu niedrig: Die monatlichen Gebühren liegen für viele soziokulturelle Aktivitäten – z. B. Musikschule, Ballett, Reiten – deutlich oberhalb von 10 Euro. In anderen Fällen reicht dieses Geld zwar für die Beitragszahlungen, nicht aber für weitere mit der Aktivität verbundene, erforderliche Ausgaben. Die Gesetzesänderung zum 1. August 2013 wird in der Regel so interpretiert, dass andere Aufwendungen (z.B. Fahrtkosten, Sportbekleidung, Leihgebühren für Musikinstrumente u. ä.) nur im Rahmen der Höchstgrenzen von 10 Euro berücksichtigt werden können. Dies bedeutet, dass Kinder und Jugendliche ihren Freizeitinteressen in Vereinen, Musikschulen usw. unter Umständen allein deshalb nicht nachgehen können, weil sie bzw. die Eltern

das dafür erforderliche Geld nicht aufbringen können. Das Teilhabeziel wird in diesen Fällen verfehlt.

Es wird deshalb empfohlen, entweder die Pauschale für BuT-Leistungen zur *soziokulturellen Teilhabe* deutlich zu erhöhen, sodass auch teurere Aktivitäten der soziokulturellen Teilhabe damit tatsächlich abgedeckt werden können, oder zu der Pauschale von zehn Euro einen zweckgebundenen Mehraufwand für nachgewiesene Aufwendungen über die zehn Euro hinaus für eine Vereinsaktivität zu erstatten. Auch könnten die Regeln für die BuT-Schülerbeförderung auf die Finanzierung der Beförderung zu einer soziokulturellen Freizeitaktivität ausgeweitet werden.

Da pauschalierte Leistungen häufig nicht alle Aufwendungen für übliche soziokulturelle Aktivitäten abdecken werden, behält die Förderung kostenloser oder günstiger Angebote ihre Bedeutung bei der Sicherung von Teilhabe und der Vermeidung von Ausgrenzung. Dies berührt jedoch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Empfehlung 22: Lernförderung breiter fassen

(Bund, Länder)

Die Regelungen zur *Lernförderung* sind aktuell relativ restriktiv ausgestaltet. Die Leistung wird nur dann bewilligt, wenn sie erforderlich ist, um „die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen.“ Dies wird in der Regel interpretiert als die Versetzung in die nächste Klassenstufe bzw. die Erreichung des Schulabschlusses. Andere „aufstiegsorientierte“ Lernziele werden hingegen meist nicht akzeptiert, wie z. B. die Verbesserung der Leistungen / der Schulnoten, die Erlangung einer Empfehlung für eine weiterführende Schule und Ähnliches. Ein Teil der befragten Leistungsberechtigten hat deutlich ehrgeizigere Lernziele für ihre Kinder als nur die Versetzung in die nächsthöhere Klassenstufe und benötigt dafür Unterstützung, da diese im Familienverbund häufig nicht gegeben werden kann. Sofern Schüler/innen aus Haushalten mit unzureichendem Einkommen die für die Erreichung ihrer Bildungsziele erforderliche Unterstützung nicht erhalten können, stellt dies eine Benachteiligung im Vergleich zu Schüler/inne/n aus Haushalten mit höheren Einkommen dar und widerspricht dem Teilhabeziel. Es läuft aber auch dem Ziel des Gesetzgebers zuwider, mit den Bildungs- und Teilhabeleistungen einen Beitrag dazu zu leisten, dass diese Kinder und Jugendlichen später ihre Existenzsicherung durch auskömmliche Erwerbstätigkeit sichern können.

Es wird deshalb empfohlen, bei *Lernförderung* auch für den Bildungsaufstieg zu gewährleisten, wenn die Leistungsberechtigten einen entsprechenden Wunsch haben und die Schule eine entsprechende Empfehlung gibt.

Solange ein umfassendes schulisches Angebot der *Lernförderung* für alle Kinder nicht realisiert werden kann, bleibt eine *Lernförderung* für BuT-Leistungsberechtigte eine sinnvolle Zukunftsinvestition.

Empfehlung 23: Lernförderung nicht an bestimmte Beantragungstermine im Schuljahr koppeln

(Bund, Länder)

Eine *BuT-Lernförderung* kann in den untersuchten Fallstudien-Kommunen meist nicht gleich am Anfang des Schuljahres beantragt werden, sondern erst nach ca. drei Monaten des laufenden Schuljahres. Hintergrund ist die Annahme der BuT-Leistungsstellen, dass sich erst im Laufe des Schuljahres erweisen könne, ob ein Lernziel überhaupt gefährdet ist. Zur sozialrechtlichen Prüfung eines entsprechenden BuT-Antrags bedürfe es neben der fachlichen Empfehlung der Schule eines Mindestmaßes entsprechender Benotungen im laufenden Schuljahr. In einigen der Fallstudien-Kommunen wird *Lernförderung* zugleich dann nicht mehr bewilligt, wenn das Schuljahr schon so weit fortgeschritten ist, dass eine Förderung aus Sicht der BuT-Leistungsstellen keinen relevanten Notenanstieg im gleichen Schuljahr mehr bewirken kann. Diese Regelungen führen dazu, dass Schüler/innen mit Bedarf an Lernförderung nur einige Monate im Schuljahr unterstützt werden und Teilhabeziele möglicherweise verfehlt werden.

Es wird daher empfohlen, die Beantragung und Bewilligung von *Lernförderung* zu jedem Zeitpunkt im Schuljahr zu ermöglichen.

Befragte Expert/inn/en äußerten erhebliche Zweifel, dass die *außerschulische Lernförderung* im Bereich Bildung und Teilhabe richtig verortet ist. Dies sei vielmehr Auftrag der Schule und fielen in die Zuständigkeit der Landesschulbehörden. Die Schulen müssten eine umfassende Lernförderung für alle Kinder anbieten, d.h. nicht nur für die BuT-Leistungsberechtigten, sondern ebenso für Kinder aus Familien, die über der Einkommensgrenze liegen.

V.7 Grundsätzliche Gestaltungsfragen

(Bund, Länder)

Die Evaluation hat gezeigt, dass die eigenständige und rechtskreisübergreifende Ausgestaltung der Bildungs- und Teilhabeleistungen als neue bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung für besondere Bedarfe von Kindern und Jugendlichen bei den Leistungsberechtigten wie bei Schulen, Kitaverwaltungen und Trägern von Gemeinschaftsaktivitäten den Anbietern trotz des damit verbundenen Erfüllungsaufwands überwiegend auf hohe Zustimmung stößt. Sie leistet insbesondere dort für die Berechtigten einen wichtigen Beitrag zur Existenzsicherung, wo sie Mehrbedarfe individualisiert deckt, die nicht pauschalierbar sind. Bei einigen Leistungsarten, insbesondere beim *gemeinschaftlichen Mittagessen*, ist das Verhältnis von Aufwand und Förderung besonders ungünstig. Hier könnte der Bedarf statt durch eine individualisierte Sachleistung durch eine Pauschalierung oder durch Förderung lokaler Infrastrukturen gedeckt werden, z.B. durch Schulbudgets für bestimmte Leistungen, durch institutionelle Förderung von Anbietern.

Die hohe Zustimmung zum „Bildungspaket“ ist nach Zweckbindung, Antragserfordernis und Sachleistungsprinzip zu differenzieren. Die meisten in die Untersuchung einbezogenen Akteure halten es für sinnvoll, den tatsächlichen Aufwand für besondere Bedarfe, die zum Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen zählen, zweckgebunden zu decken. Das Antragserfordernis und das Sachleistungsprinzip werden dagegen häufiger kritisch bewertet. Die hohe gesellschaftliche Akzeptanz für eine zweckgebundene Form der Bedarfsdeckung bliebe daher auch bei alternativen Gestaltungen gewahrt, die beim Bezug grundsätzlich berechtigender bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen auf gesonderte Antragstellung verzichten und die Förderung diskriminierungsfreier auf das Grundverhältnis zwischen Leistungsstelle und Berechtigten beschränken würden, etwa durch die Erstattung tatsächlicher förderfähiger Aufwände.

Glossar

Antragserfordernis

Mit Ausnahme der Leistungen zur Deckung des persönlichen Schulbedarfs – und dies gilt hier wiederum nicht für die Leistungsberechtigten 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 Abschnitt III.2.4 dieses Berichts 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.

Bedarfsauslösende Gestaltung

Die Bildungs- und Teilhabeansprüche sind im SGB II und SGB XII bedarfsauslösend gestaltet, d.h. bei Haushalten, die keine anderweitigen Leistungen der Grundsicherung erhalten, kann der Bedarf an BuT-Leistungen nach § 7 Abs. 2 Satz 3 SGB II i.V. mit § 5 ALG II-VO oder nach § 34a SGB XII einen Anspruch auslösen, soweit kein Anspruch auf Kinderzuschlag oder Wohngeld besteht. Diese Haushalte mit geringem Einkommen können ihre sonstigen Bedarfe mit eigenen Mitteln decken, nicht aber die Bedarfe für Bildung und Teilhabe. Entsprechende Regelungen fehlen in § 6b BKGG. Im Rechtskreis des Bundeskindergeldgesetzes hängen Bildungs- und Teilhabeleistungen davon ab, ob die Familie bereits Anspruch auf Kinderzuschlag oder auf Wohngeld hat. Der BuT-Bedarf kann hingegen keinen Anspruch auf Wohngeld oder Kinderzuschlag auslösen.

Direktzahlung

Bei der Direktzahlung beantragen Leistungsberechtigte bei der zuständigen Leistungsstelle die Übernahme der Kosten für ein konkretes Angebot. Die Leistungsstelle überweist dann den Beitrag an den Leistungsanbieter. Wie beim Gutscheilverfahren kann auch die Direktzahlung im Voraus an den Anbieter geleistet werden. Da der kommunale Träger damit das Insolvenzrisiko des Anbieters trägt, wird aber eine Direktzahlung an den Anbieter erst nach Erbringung der Leistung an den Leistungsberechtigten empfohlen (Luik 2013: 1114). Bei der Direktzahlung gelten die Leistungen mit der Zahlung als erbracht.

Grundsätzlich zeichnet sich eine Leistungsgewährung in Form von Direktzahlungen dadurch aus, dass Leistungsanbieter, Leistungshöhe und die Fälligkeit der Leistung für die Antragstellung bereits bekannt sein müssen. Hierfür müssen die entsprechenden Angaben entweder bereits im Antragsformular gemacht werden oder die Leistungsberechtigten müssen eine durch den Anbieter ausgestellte Bescheinigung über die Mitgliedschaft bzw. die Teilnahme an einer förderfähigen Aktivität bei der Leistungsstelle einreichen. Im Falle eines Direktzahlungsverfahrens besteht also nach der Bewilligung der Leistung keine Möglichkeiten mehr für die Leistungsberechtigten, zwischen verschiedenen Angeboten zu wählen. Wie Beispiele aus den Fallstudien-Kommunen zeigen, wird dieses Verfahren vor allem von Seiten der Anbieter oftmals als einfachste Lösung angesehen (vgl. Kap. III.3). Aber auch für die Leistungsstellen wird gegenüber dem Gutscheilverfahren ein geringerer Verwaltungsaufwand unterstellt (Lenze 2013: 758). Für die Leistungsberechtigten kann diese Art der Leistungsgewährung allerdings mit einem finanziellen Risiko verbunden sein, wenn etwa für die Antragstellung eine Mitgliedschaftsbescheinigung des Anbieters benötigen: In solchen Fällen müssen die Leistungsberechtigten in Vorleistung gehen, obwohl die Bewilligung noch nicht vorliegt. Wenn die Leistung nicht bewilligt wird, müssen die Eltern den vollen Beitrag zahlen, da sie den Vertrag mit dem Leistungsanbieter bereits abgeschlossen haben.

Die Leistungserbringung erfolgt durch Überweisung auf das Konto des Anbieters. Allerdings zeigt sich in den untersuchten Fallstudien-Kommunen ein uneinheitliches Bild bezüglich der Frage, ob vor der Überweisung eine gesonderte Rechnungstellung durch den Anbieter notwendig ist oder ob die Leistungsstelle das Geld ohne weitere Rechnung auf das Konto des Anbieters überweist. Vor allem im Bereich der *Lernförderung* sind vielfach weitere Nachweise über die Teilnahme der Schüler/innen am Unterricht notwendig, die zusammen mit der Rechnung über die erbrachten Leistungen eingereicht werden müssen. Grundsätzlich keine Rechnungstellung ist dagegen im Falle einer pauschalen Abrechnung von BuT-Leistungen notwendig, die mit einem Direktzahlungsverfahren kombiniert sein kann.

Einzelantrag

Ein Einzelantrag findet sich zum einen dort, wo für jede BuT-Leistung ein gesondertes Antragsformular ausgefüllt werden muss. Zum anderen ist aber auch dann von einem

Einzelantrag zu sprechen, wenn zwar in einem Sammelformular mehrere BuT-Leistungen gewählt werden können, jedes Kreuz bei einer Leistungsart aber durch die Leistungsstelle als Antrag auf diese konkrete Leistungsart gewertet wird. Dem jeweiligen Antrag sind dabei in beiden Varianten Einzelnachweise zum konkreten Angebot bzw. zum konkreten Bedarf beizufügen. In einzelnen Fallstudien-Kommunen finden sich allerdings Beispiele, in denen in einem solchen Formular nicht nur Einzelanträge zusammengefasst sind, sondern mit demselben Formular Einzelanträge in mehreren Leistungsarten gestellt werden, für mindestens eine andere Leistungsart dagegen ein Globalantrag.

Globalantrag

Durch Globalanträge kann auch ohne Vorliegen eines konkreten Bedarfes entweder die Gesamtheit der Bildungs- und Teilhabeleistungen oder eine einzelne BuT-Leistung dem Grunde nach beantragt werden. Damit ist der geltend gemachte Anspruch noch nicht der Höhe nach bestimmt. Der Antrag kann später durch die Leistungsberechtigten oder (bei konkludenten Verfahren) durch die Anbieter konkretisiert werden, die Leistung wird dann rückwirkend ab Antragstellung erbracht. Die Antragstellung erfolgt im Falle eines Globalantrags dem Grund nach. Mit der Antragstellung findet eine Anspruchssicherung statt, die auf den Zeitpunkt der Stellung des Globalantrags zurückgeht. Der Bedarf kann zu einem späteren Zeitpunkt konkretisiert werden. Hierfür sind gegebenenfalls weitere Einzelnachweise zu erbringen. Es kann entweder die Gesamtheit der Bildungs- und Teilhabeleistungen oder eine einzelne BuT-Leistung dem Grunde nach beantragt werden. Die Konkretisierung global beantragter BuT-Leistungen zu einem späteren Zeitpunkt kann auf zwei Arten passieren:

- Konkretisierung durch den Leistungsberechtigten durch gesonderte Nachweisformulare oder
- konkludente Konkretisierung über den Leistungserbringer (vgl. Deutscher Verein 2015: 10). Konkludent bedeutet dabei im Sinne des SGB II und des SGB XII, wenn die Vorlage des Grundleistungsbescheids vor dem Ereignis ausreicht, um die Leistung in Anspruch zu nehmen. Ein gesonderter Bewilligungsschritt von Seiten der Leistungsstelle entfällt hier. Nicht anwendbar ist dieses Verfahren allerdings bei Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld, denn „hier sieht das BKGG eine schriftliche Antragstellung vor.“ (NRW-Arbeitshilfe 2012: 18)

Gutscheine

Personalisierte Gutscheine stellen ein Versprechen des Leistungsträgers gegenüber einem Dritten dar, die genannte Leistung zu zahlen. Für das Gutscheinverfahren ist wesentlich, dass die leistungsberechtigte Person Adressat der Gutscheins ist und dass der Anbieter den Gutschein mit der Leistungsstelle abrechnen kann. Die leistungsberechtigte Person gibt den Gutschein beim Anbieter ab, der Anbieter schickt den Gutschein an die Leistungsstelle und erhält eine Zahlung, die maximal den auf dem Gut-

schein genannten Wert ausschöpft. Da die Einlösung des Zahlungsverprechens an die leistungsberechtigte Person gebunden ist, stellen Gutscheine im Bereich der BuT-Leistungen ein nicht handelbares Zahlungsverprechen dar. Zugleich verweist die Kommentierung darauf, dass es sich bei Gutscheinen um keine Sachleistung im engeren Sinne handelt. So wird der Bedarf durch die Ausgabe eines Gutscheines nicht unmittelbar gedeckt, sondern Leistungsberechtigte werden mit dem Gutschein lediglich in die Lage versetzt, „sich die zur Deckung des Bedarfs notwendige Sachleistung zu verschaffen.“ (Luik 2013: 1109). Hierfür kommt dem Leistungsträger nach § 29 Abs. 2 Satz 2 SGB II eine Gewährleistungspflicht bezüglich der Einlösbarkeit der Gutscheine zu. Diese Regelung findet auch Anwendung auf die Leistungen nach § 6 BKGG. In § 34a Abs. 3 Satz 2 SGB XII findet sich eine entsprechende Vorschrift. Erst dadurch tritt die Erfüllungswirkung nach § 29 Absatz 2 Satz 1 ein (vgl. ebd.: 1110). Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für ein Mindestmaß inhaltlicher Kontrolle der Anbieter (vgl. Lenze 2013: 756). Um die Umsetzung des Gutscheilverfahrens zu administrieren, treffen die Leistungsträger deshalb in der Regel Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern. Grundsätzlich gelten nach § 29 Abs. 2 Satz 1 die Leistungen durch die Ausgabe des Gutscheins als erbracht. Dabei können sie für den gesamten Bewilligungszeitraum im Voraus ausgegeben werden, was insbesondere bei monatlich wiederkehrenden Bedarfen als sinnvoll erachtet wird (Deutscher Verein 2015: 34). Im Falle eines Verlusts des Gutscheins ist der Leistungsträger verpflichtet, einen neuen Gutschein in Höhe des aktuellen Restwerts des Gutscheins zu erstellen. Nach § 29 Abs. 2 Satz 4 ist die Gültigkeit der Gutscheine angemessen zu befristen.

In Abgrenzung zum Direktzahlungsverfahren zeichnet sich das Gutscheilverfahren dadurch aus, dass das Zahlungsverprechen bei Ausgabe eines Gutscheins nicht an einen konkreten Anbieter gebunden ist. Vorbehaltlich der Geeignetheit des Anbieters, die durch den Leistungsträger sicherzustellen ist (siehe oben), besteht für die Leistungsberechtigten nach der Bewilligung des BuT-Antrags weiterhin die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Angeboten zu wählen. In dieser Hinsicht ergibt sich auch eine Abgrenzung zu den Kostenübernahmeerklärungen, die in mehreren Fallstudien-Kommunen eingesetzt wurden. Im Unterschied zu Direktzahlungen verursachen Gutscheine für die Leistungsstellen in der Bearbeitung zunächst einen geringeren Aufwand, da die Leistung gegebenenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt konkretisiert wird. Allerdings können Schwierigkeiten bei der Abrechnung der Leistung auftauchen, wenn ein Gutschein etwa für mehrere Aktivitäten genutzt wird.

Dem Leistungsträger kommt nach § 29 Abs. 2 Satz 2 SGB II eine Gewährleistungspflicht bezüglich der Einlösbarkeit der Gutscheine zu. Diese Regelung findet ebenfalls Anwendung auf die Leistungen nach § 6b BKGG. In § 34a Abs. 3 Satz 2 SGB XII findet sich eine entsprechende Vorschrift. Zudem muss der Anbieter geeignet sein, damit die Leistungsberechtigten den Gutschein bei ihm einlösen können und er den Gutschein gegenüber dem Leistungsträger abrechnen kann.

Hinwirkung

Ein für die Bildungs- und Teilhabeleistungen spezifisches Hinwirkungsgebot für die Leistungsträger wird nur in § 4 Abs. 3 S. 2-4 SGB II formuliert. Danach wirken die zuständigen kommunalen Leistungsträger (vgl. § 6 Abs.1 Nr. 2 SGB II) darauf hin, dass die Kinder und Jugendlichen Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten (§ 4 Abs. 2 Satz 2 SGB II). „Sie sollen die Eltern unterstützen und in geeigneter Weise dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche Leistungen für Bildung und Teilhabe möglichst in Anspruch nehmen“ (§ 4 Abs. 2 Satz 4 SGB II). 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 (§ 4 Abs.2 Satz 3 SGB II).

Kartensysteme

Wenn Leistungsberechtigte das virtuelle Guthaben auf der Karte bei einem Anbieter ihrer Wahl einsetzen können, handelt es sich bei Kartensystemen um Gutscheilverfahren. In der Praxis zeigt sich, dass Kartensysteme in der Regel Gutschein- und Direktzahlungsverfahren kombinieren. Bei Chipkarten oder Online-Systemen erfolgt die Abrechnung zwischen Anbieter und Leistungsstelle vermittelt über den Anbieter des Kartensystems als externen Dienstleister. Dieser stellt eine Gesamtrechnung an den kommunalen Leistungsträger und zahlt nach Prüfung durch die Leistungsstelle an die Anbieter aus. Solche Kartensysteme stellen daher eine Verwaltungsvereinfachung für die Leistungsstelle dar.

Kostenübernahmeerklärungen

Bei einer Kostenübernahmeerklärung handelt es sich dem Leistungsberechtigten um eine „Schuldübernahme durch Verwaltungsakt“ (Luik 2013: 1107). Gegenüber dem Anbieter stellt dies ein „deklaratorisches Schuldanerkenntnis“ (ebd.) dar. Eine Kostenübernahmeerklärung ist notwendigerweise auf einen bestimmten Anbieter ausgestellt. Der Anbieter reicht die Kostenübernahmeerklärung (gegebenenfalls mit weiteren Nachweisen) zur Abrechnung bei der zuständigen Leistungsstelle ein. Auf dieser Grundlage überweist der kommunale Träger die Kosten direkt an den Leistungsanbieter. Somit handelt es sich bei Kostenübernahmeerklärungen um eine Variante der Direktzahlung. Einige der Befragten bezeichneten solche Kostenübernahmeerklärungen als Gutscheine, auch wenn diese auf einen bestimmten Anbieter ausgestellt sind. Das heißt, nach der Bewilligung der Leistung besteht in diesen Fällen für die Leistungsberechtigten keine Wahlmöglichkeit, sondern sie können die Leistung nur bei dem Anbieter in Anspruch nehmen, auf den die Kostenübernahmeerklärung ausgestellt wurde. In solchen Fällen handelt es sich zwar um ein Zahlungsverprechen an den Anbieter, aber nicht um einen Gutschein. Vielmehr zeigte sich in allen betreffenden Fallstudien-

Kommunen, dass an die Kostenübernahmeerklärung ein Direktzahlungsverfahren angeschlossen.

Konkludente Antragsverfahren

Im Falle einer konkludenten Antragstellung reicht es aus, wenn die leistungsberechtigte Person durch ihr Verhalten ihren Willen zur Inanspruchnahme einer BuT-Leistung zum Ausdruck bringt. Damit wird der BuT-Antrag durch die Leistungsstelle als gestellt interpretiert. Konkludentes Handeln bedeutet schlüssiges Handeln. Das heißt, vom Verhalten kann auf den Willen geschlossen werden. Die konkludente Antragsform ist im BuT-Kontext zulässig, sofern der Wille zur Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen eindeutig erkennbar wird, die Antragsberechtigung vorliegt (eingeschränkt ab dem 15. Lebensjahr, sonst mit Volljährigkeit) und der Leistungsträger auch uneingeschränkt die Möglichkeit der Kenntnisnahme hat (vgl. Deutscher Verein 2015: 9).

Eine konkludente Antragstellung kann etwa vorliegen, wenn als Antragstellung die Bescheinigung über die geplante Teilnahme an einer Klassenfahrt ausreicht. Eine konkludente Antragstellung kann aber etwa auch durch die Vorlage eines Berechtigungsnachweises in der Schule, der Kita oder bei einem anderen Anbieter geschehen, die auf dieser Grundlage bei der Leistungsstelle einen Anspruch auf Direktzahlung (siehe unten) geltend machen. Wenn eine konkludente Antragstellung über ein Listenverfahren erfolgt, zieht das eine Abrechnung über SammelListen (siehe unten) nach sich. Der kommunale Träger „hat auch bei konkludenter Antragstellung sicherzustellen, dass sie rechtssicher erfasst und mit Bezug auf die individuelle Leistungsakte dokumentiert wird. Zudem muss beim Listenverfahren gewährleistet sein, dass die Sozialdaten nur Befugten zugänglich gemacht werden.“ (Deutscher Verein 2015: 10).

Pauschale Abrechnung

Durch eine solche pauschale Abrechnung entfällt eine gesonderte Spitzabrechnung der einzelnen Leistungen. Ausdrückliches Intention dieser Regelung war eine Verringerung der Bürokratiekosten (vgl. BT-Drucksache 17/3404: 110). Die Möglichkeit der pauschalen Abrechnung besteht ausschließlich bei Direktzahlungsverfahren. Werden Pauschalen zwischen Leistungsträger und Anbieter vereinbart, haben diese sich nach der Zahl der Leistungsberechtigten, der voraussichtlichen Inanspruchnahme und den für die betreffende Leistung üblicherweise zu zahlenden Entgelten zu richten. Da diese Größen sich verändern können, gibt der Gesetzgeber vor, dass die Pauschalen regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssen (ebd.). Die Kommentierung zum SGB II verweist darauf, dass eine pauschalierte Direktzahlung dort sinnvoll ist, wo „absehbar über einen längeren Zeitraum Leistungen für einen größeren Kreis von Kindern und Jugendlichen bei einem bestimmten Anbieter gewährt werden [...].“ (Lenze 2013: 753). Als Beispiele werden hier die *gemeinschaftliche Mittagsverpflegung*, die *Lernförderung* sowie die Teilnahme an Angeboten zur *soziokulturellen Teilhabe* genannt. In den 29 Fallstudien-Kommunen kam eine pauschale Abrechnung je-

doch ausschließlich in den beiden erstgenannten Leistungsarten zur Anwendung. In allen Fällen wird die bewilligte Leistung nach einem festgelegten Kostensatz ohne weitere Nachweise an den Anbieter überwiesen.

Sach-, Dienst- und Geldleistungen

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.

Als Sachleistungen werden Leistungen bezeichnet, „die von den Leistungsträgern in Natur, ohne den Umweg über Geld erbracht werden.“ (Lenze 2013: 752f.). Dienstleistungen sind persönliche Hilfen und Betreuungsleistungen, die keine Geld- oder Sachleistungen sind. Daher seien echte Dienstleistungen bei der Erbringung der BuT-Leistungen schwer vorstellbar (vgl. Luik 2013: 1105). Anderer Quellen verweisen darauf, dass sich der Begriff der Dienstleistung auf die Beratung der Leistungsberechtigten sowie auf eigene kommunale Angebote im Bereich der *Lernförderung* oder der *Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe* beziehen kann (vgl. Lenze 2013: 753). Als *Geldleistungen* werden schließlich Barleistungen an die Leistungsberechtigten bezeichnet (ebd.).

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“.

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.
- Achatz, J., Trappmann, M. (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundversicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper 02/2011.
- Achatz, J., Wenzig, C. (2015): Social Participation of Children in Low-income Families. How Much Evidence Can We Find? Poster Presentation at the 12th Conference of the European Sociological Association, Prague 2015.
- 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.
- 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.
- Attree, P., 2006. The social costs of child poverty: a systematic review of the qualitative evidence. In: *Children & Society*, 20 (1), S. 54-66.
- Bartelheimer, Peter (2014): „Über Teilhabe berichten“. Thesen zum Einführungsvortrag. Werkstattgespräch des Verbunds Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland (soeb) am 4./5. Dezember 2014 in Göttingen.
- Bartelheimer, Peter: Verwirklichungschancen als Maßstab lokaler Sozialpolitik? In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 58, Heft 2-3/2009: 48-55.
- 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. (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, I.; Hauser, R. (2005): *Dunkelziffer der Armut: Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*, Berlin: Edition Sigma.
- Becker, P. 2012: Die neuen Leistungen für Bildung und Teilhabe im SGB II. In: *Sozialgerichtsbarkeit* 04/12, S. 185-192.
- Berlit, Uwe (2013): Strukturprinzipien des Rechts der existenzsichernden Sozialleistungen. In: Berlit, Uwe/ Conrads, Wolfgang/ Sartorius, Ulrich (Hrsg): *Existenzsicherungsrecht: SGB II - SGB XII - AsylbLG - Verfahrensrecht*. Handbuch. 2. Auflage. Baden-Baden, Nomos: 83-96.
- 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.
- Berg, Marco; Cramer, Ralph; Dickmann, Christian; Gilberg, Reiner; Jesske, Birgit; Kleudgen, Martin; Bethmann, Arne; Fuchs, Benjamin; Huber, Martina; Trappmann, Mark (2015): Codebuch und Dokumentation des 'Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung' (PASS) * Datenreport Welle 8. (FDZ-Datenreport, 06/2015, 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Bundesrats-Drucksache 789/10: Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, 3.12.2010.
- Bundesregierung (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Bundestags-Drucksache 17/3404: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, 26. Oktober 2010.
- Bundestags-Drucksache 17/4095: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss), 02. Dezember 2010.

- Bundestags-Drucksache 17/4719: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, 09. Februar 2011.
- Bundestags-Drucksache 17/5633: Konzept und Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, 20. April 2011.
- Bundesverfassungsgericht (2010): Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 3/09, 4/09.
- Bundesverfassungsgericht (2012): Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10, 2/11.
- Daponte, B. O.; Sanders, S.; Tylor L. (1999): Why Do Low-Income Households Not Use Food Stamps. Evidence from an Experiment. In: The Journal of Human Resources. Jg. 34, Nr. 3, S. 612–628.
- 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 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 Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (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 für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2012): Zweite Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, DV 12/12 AF III vom 25. September 2012, Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2015): Dritte Empfehlung des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, DV 33/14 vom 16. Juni 2015, Berlin.
- Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e V [DIJuF] (2013): Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche nach SGBII: eine Strukturkritik.
- Ehrenberg, Herbert/ Fuchs, Anke (1981): Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- 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: „Längsschnitbefragung 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.
- Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (2015): Zweiter Zwischenbericht 13.5.2015. Teilprojekt „Qualitative Implementationsanalyse“: Bartelheimer, P; Henke, J.; Kaps, P.; Kotlenga, S.; Marquardsen, K.; Nägele, B.; Pagels, N.; Steckbauer, J., Thürling, M.; Wagner, A.. Teilprojekt: „Längsschnitbefragung von Leistungsberechtigten und Wohnbevölkerung“: Achatz, J.; Wenzig, C.. Teilprojekt „Messung des Erfüllungsaufwandes“: Wulf, H.; Gonsior, A.; Schrankel, L.; Baumgärtner, L.; Bitz, A.. 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.
- Hill, H. (1993): Integration von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung. In: Schuster, Franz ; Oertzen, Hans Joachim von (Hg.): Sonderbehörden und Einheit der Verwaltung II. Baden-Baden, Nomos: 25-39
- Hille, A.; Arnold, A.; Schupp, J. (2014): Leisure Behavior of Young People: Education-Oriented Activities Becoming Increasingly Prevalent. DIW Economic Bulletin 4 (1). Berlin: DIW.
- Kaltenborn, Bruno/ Kaps, Petra: „Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II“. Bericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 434, November 2012, Berlin.
- Kemper, Th., Weishaupt, H. (2011): Region und soziale Ungleichheit. In: Reinders, H. (Hrsg): Empirische Bildungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag, S. 209-219.
- Lenze, Anne (2013): Unterabschnitt 4. Leistungen für Bildung und Teilhabe. In: Mündler, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. 5. Auflage. Baden-Baden, Nomos: 725-767.
- Luik, Steffen (2013): Unterabschnitt 4. Leistungen für Bildung und Teilhabe. In: Eicher, Wolfgang (Hrsg.): SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar. München, C.H. Beck: 1077-1114.
- Mahoney, J.; Larson, R.; Eccles, J., Lord, H. (2005): Organized Activities as Developmental Contexts for Children and Adolescents. In: Mahoney u.a. (Eds.): Organized Activities as Contexts of Development. Mahwah/New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, S. 4-22.
- 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, (GABl. NW. I: 101), zuletzt geändert durch: Runderlass vom 26. April 2013 (ABl. NRW: 232).
- Oswald, H. (2008): Sozialisation in Netzwerken Gleichaltriger. In: Hurrelmann, K. u.a. (Hrsg): Handbuch Sozialisationsforschung (7. Aufl). Weinheim: Beltz, S. 321-332.
- Pattar, A. K. (2012): Sozialhilferechtliches Dreiecksverhältnis – Rechtsbeziehungen zwischen Hilfebedürftigen, Sozialhilfeträgern und Einrichtungsträgern. In: Cari-

tasverband für die Diözese Münster (Hrsg.): Sozialrecht aktuell, Zeitschrift für Sozialberatung, 16. Jahrgang, 3/2012, S. 85-132.

- Pawson, Ray/ Tilley, Nick (1997): Realistic evaluation. London: Sage.
- Ridge, T. (2009): Living with Poverty. A review of the literatur on children's and families' experiences of poverty. Department for Work and Pensions. Research Report Nr. 594. University of Bath.
- 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 (SächsABI. SDr. S. S 1776).
- Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 17/2273: Bericht des Ministers für Arbeit, Soziales und Gesundheit über den aktuellen Stand zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes und zum Stand der Landesverordnung über die Infektionsprävention in medizinischen Einrichtungen, 11. April 2011.
- Schmiade, N.; Spieß, C. (2010): Einkommen und Bildung beeinflussen die Nutzung frühkindlicher Angebote außer Haus. In: Wochenbericht des DIW Berlin. Nr. 45, S.15-21.
- Schwanenflügel, L. von (2015): Partizipationsbiografien Jugendlicher. Zur subjektiven Bedeutung von Partizipation im Kontext sozialer Ungleichheit. Wiesbaden: Springer VS.
- Sell, S. (2011): Teilhabe und Bildung als Sachleistungen: Bisherige Erfahrungen mit Gutschein- und Chipkartensystemen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit. Jg. 42, Nr. 1/2011, S. 24-36.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen (2011): Stand der Umsetzung zum Bildungs- und Teilhabepaket. In: Städtetag Nordrhein-Westfalen: Eildienst, Information für Rat und Verwaltung, Heft 5/ Mai 2011, S. 14.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012): Soziale Mindestsicherung in Deutschland“. Wiesbaden. Download: http://www.statistikportal.de/statistikportal/soziale_mindestsicherung_2010.pdf.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Bildung und Teilhabe – Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten. Nürnberg, Oktober 2015.
- 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.
- Ulrich, C. (2008): Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates: Präferenzen, Konflikte, Deutungsmuster. Wiesbaden: VS.
- Van Oorscot, W. (1991): Take it or Leave it. A Study of Non-Take-Up of Social Security Benefits. In: Journal of European Social Policy. Jg. 1, Nr. 1, S. 15–30.
- Walter, T. (2011): Das Bildungs- und Teilhabepaket aus kommunaler Perspektive. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit. Jg. 42, Nr. 1/2011, S. 38-46.

- Weininger, E.; Lareau, A.; Conley, D. (2015): What Money Doesn't Buy: Class Resources and Children's Participation in Organized Extracurricular Activities. In: *Social Forces*. Jg. 94, Heft 2, S. 479-503.
- 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.
- Zacher, Hans F. (2001): Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/ Bundesarchiv (Hg): *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1, Grundlagen der Sozialpolitik. Baden-Baden: Nomos, S. 333-684.