
Zustellung mit Hindernissen – Zur kommunalen Umsetzung des »Bildungs- und Teilhabepakets«

Ergebnisse der bundesweiten Evaluation im Auftrag
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Dr. Peter Bartelheimer

Fünf Jahre Leistungen für Bildung & Teilhabe – Wirkungen und Nebenwirkungen
Nürnberg, 8. November 2016

■ Drei Evaluationsprojekte in einem

■ Teilprojekt Erfüllungsaufwand (Statistisches Bundesamt)

Fallzahlen 2012, Aufwand 2014, Befragung von Leistungsstellen, -anbietern, -berechtigten, Schul- und Kitaverwaltungen in 13 Kommunen

■ Teilprojekt Längsschnittbefragung (IAB)

Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), potenziell Leistungsberechtigte und Wohnbevölkerung 2011 bis 2014

■ Teilprojekt Qualitative Implementationsanalyse (SOFI u.a.)

- Bundesweite Online-Erhebung (2013)
- Potenziell Leistungsberechtigte nach amtlicher Statistik (2011 bis 2013)
- 29 Fallstudien, Gespräche mit Leistungsstellen, -anbietern, Dritten (2014, 2015), Interviews mit leistungsberechtigten Haushalten (2015), Online-Befragung von Leistungsanbietern (2015), Befragung zuständiger Landesministerien (2015)

■ BuT als neue Gestaltungsaufgabe für die Kommunen

- **Teilhabebedarfe sind für bestehende Leistungssysteme neu**
 - Wie viel Teilhabe ist angemessen?
- **Gleichartige Ansprüche in verschiedenen Leistungsgesetzen**
 - Herausforderung an versäulten Verwaltungsaufbau
 - Regelung greift über Grundsicherung hinaus
- **Bildungspaket besteht aus unterschiedlichen Einzelleistungen**
 - Unterschiedlich starke Individualisierung
- **Hinwirkungsgebot im SGB II**
 - Umschwenken: von der Aktivierung zur Ausschöpfung
- **Sachleistungsprinzip**
 - Schulen, Vereine, Caterer und Lernförderer in Leistung einbezogen

■ Länder gestalten mit Kommunen

■ Schulrecht

- Kosten für Klassenfahrten, Lernmittelfreiheit, Schülerbeförderung ab Klasse 10, Teilnahmepflicht an Klassenfahrten oder dem gemeinschaftlichen Mittagessen

■ Gemeindeordnung und Ausführungsgesetze

- Leistungsträgerschaft, BuT-Leistungsstellen, Delegation an kreisangehörige Gemeinden, Zuständigkeit für Wohngeld

■ Finanzielle Anreize

- Kofinanzierung von Dienstleistungen und Projekten über ESF- und Landesmittel, Regeln zur Verteilung der Bundesmittel

■ Fachliche Steuerung und Aufsicht

- Arbeitshilfen, Empfehlungen, fachliche Beratung

■ Inanspruchnahme als schwieriger Maßstab

- In allen Rechtskreisen sind Statistikmerkmale definiert
- Leistungsdaten aus kommunalen Verfahren sind nicht vergleichbar
- Wie werden potenziell Leistungsberechtigte erfasst
 - Altersabgrenzungen, Rechtskreise, Schüler/innen
- Wird Inanspruchnahme personenscharf ermittelt
- Was zählt als Inanspruchnahme
 - Antragszahlen, Ablehnungen, Leistungsfälle, Leistungsansprüche
 - Differenzierung nach Leistungsarten
- Zeitbezug: Stichtag / Quartal, Kumulation über Jahr(e)

■ Modelle der Leistungsverwaltung

- **BuT als eigenständige Leistung oder als Erweiterung bestehender Sozialleistungen?**
- **Organisatorische Modelle**
 - rechtskreisübergreifend konzentriert oder nach Rechtskreisen getrennt
 - aufgabenbezogen spezialisiert oder aufgabenbezogen integriert
 - sozialräumlich zentral oder dezentral organisiert
- **Aufgabenbezogene Spezialisierung und rechtskreisübergreifende Konzentration**
 - Kommunen mit dieser Aufbauorganisation wirken am stärksten auf Inanspruchnahme hin, Anbieter sind am besten informiert
- ➔ **Empfehlung an Kommunen: BuT als eigenständige Leistung ausgestalten**
 - Zuständigkeit für die fallübergreifende Koordination festlegen
 - Ressourcen bereitstellen, Kommunikation strukturieren

■ Anbieter – eine heterogene Gruppe

■ Schulen, Kitas, Vereine, Lernförderer – privat, gemeinnützig, gewerblich

■ Einbezug in das Leistungsverhältnis – lokal sehr unterschiedlich

- Ein Viertel der befragten Schulen, Kitas oder Vereine arbeiten mit weniger als 10 Prozent BuT-berechtigten Kindern und Jugendlichen
- Ein Viertel der Befragten hat mit mehr als einer Leistungsstelle zu tun

■ Hohe Zustimmung zur grundsätzlichen Ausgestaltung

- Antragstellung und Abrechnungsverfahren müssen nicht vereinfacht werden (Ausnahme: Kita-Leitungen)
- BuT-Leistung nicht direkt an Eltern, Leistungshöhe und Fördertatbestände ausreichend (Ausnahme: Schulsozialarbeit)
- Kreis der Leistungsberechtigten nicht zu eng gefasst

■ Verfahren aus Anbietersicht

■ Aufwände, die als unangemessen empfunden werden

- Überprüfung der Leistungsberechtigung, Rücksprache mit Leistungsberechtigten, Kontrolle der Inanspruchnahme
- Reaktion auf unklares Dreiecksverhältnis: Die einen wollen nicht in die Leistungserbringung einbezogen sein, die anderen vollständig

■ Gutscheilverfahren tendenziell aufwändiger als Direktzahlung

- Entscheidend aus Anbietersicht: Passung zu eigenen Verfahren

■ Sammelabrechnung und Pauschalen meist einfacher für Anbieter

■ Die Teilhabelücke aus Sicht der Leistungsberechtigten

■ Leistungsberechtigte bewerten BuT-Leistungen positiv, aber die Teilhabesituation ihrer Kinder bleibt kritisch

- Gesundes Essen, gutes Wohnen und Mithalten bei Kleidung als Voraussetzung für soziale Beziehungen
- Eltern sparen bei Grundbedarf für ihre Kinder
- Volle Bildungsbeteiligung wird hoch bewertet
- Vielfache Verzichtserfahrungen bei privaten (nicht organisierten) Aktivitäten

■ Teilhabeerwartungen gehen über BuT hinaus

■ Konsumstruktur und relatives Konsumniveau in Mindestsicherung

- EVS 2013, Paare mit einem Kind: Ausgabenanteil von 35 % für soziale Teilhabe, erreichtes Konsumniveau 40 % des Durchschnitts (2003: 60 %)

■ Inanspruchnahme durch Leistungsberechtigte (1)

■ Kenntnis zu Leistungen und Verfahren

- Wo kann ein Antrag gestellt werden, welche Leistungen können unter welchen Bedingungen beantragt werden, wann muss der Antrag erneuert werden, was ändert sich bei einem Rechtskreiswechsel?
- Bedarfsauslösende Ausgestaltung nicht bekannt
- Bessere Kenntnis durch Beratung in Kitas und Schulen

■ Aufwand- und Nutzenerwägungen

- Weite Wege, Nachweispflichten und Belegführung, nicht nachvollziehbare Bescheide, Kostenrisiken schrecken ab.
- Verzicht bei eintägigen Ausflügen; Inanspruchnahme bei Klassenfahrten und Lernförderung trotz hohen Aufwands

■ Inanspruchnahme durch Leistungsberechtigte (2)

■ Wahl- und Präferenzentscheidungen

- Teilnahme an der Mittagsverpflegung: Nichtinanspruchnahme häufig bewusste Entscheidung der Familie
- Gemeinschaftsaktivitäten: individuelle Neigungen der Kinder entscheiden
- Aber: Nicht jeder Verzicht ist Ausdruck einer Präferenzentscheidung

■ Sichtbare Hilfebedürftigkeit

- Offenlegung der Bedürftigkeit gegenüber Schulen und Vereinen wesentliches Motiv für Verzicht: Eltern wünschen Kostenerstattung statt Gutscheinen oder Direktzahlung
- Sorge um Ausgrenzung der Kinder

■ Umsetzung des Hinwirkungsgebots

- **Ein Drittel der Kommunen hat das Hinwirkungsgebot systematisch verankert**
 - Geklärte Zuständigkeit, pro-aktive und kontinuierliche Aktivitäten
 - Z.B. öffentlich zugängliches Informationssystem, Unterstützung bei der Antragstellung, Erstinformation durch Leistungsstellen selbst (z.B. in der Eingangszone) oder durch Dritte (z.B. Schulsozialarbeit), schulbezogene Informationsveranstaltungen, Gespräche mit Anbietern
 - Zusammenhang mit Spezialisierung und Konzentration sowie mit weitem Ermessen bei Antragsbearbeitung und -bewilligung
- **Jobcenter: Spannungsverhältnis zwischen Kontroll- und Unterstützungsauftrag**
 - Wird unterschiedlich aufgelöst, beeinflusst die Ermessensausübung zu BuT
- **Wenig Bewusstsein für bedarfsauslösende Gestaltung von BuT bei Leistungsstellen**

■ Aufgabe für Kommunen: Beratung und Hinwirkung

■ Größtes Hemmnis für Inanspruchnahme: Unkenntnis

➔ Empfehlung an Kommunen: Systematische Bereitstellung von Information

- Zu Leistungsvoraussetzungen, Verfahrensanforderungen, Formularen, Ansprechpersonen

➔ Empfehlung an Kommunen: Hinwirkung als kontinuierliche Aufgabe

- Bei den Leistungsberechtigten: Der richtige Zeitpunkt entscheidet.
- Proaktive adressatenspezifische Information für Anbieter und Dritte

➔ Empfehlung an Kommunen: Zielgruppenadäquate Ansprache

- Persönliche Unterstützung statt schriftlicher Information, Mehrsprachigkeit, einfache Sprache, sprechende Bilder
- Besondere Ansprache für Haushalte, bei denen BuT Bedarf auslöst

■ Beratung und Hinwirkung (2)

- ➔ **Kommunen: Erstberatung systematisch in Leistungsprozesse integrieren**
 - Auch dort, wo die Leistung nicht beantragt werden kann
 - Im Jobcenter: Bewährt haben sich eine spezialisierte Beratung in der Eingangszone oder der Einsatz von „BuT-Berater/inne/n“
 - Mit praktischen Unterstützungsangeboten für den leistungsberechtigten Personenkreis koppeln
- ➔ **Empfehlung an den Bund: Anreize für Hinwirkungsaktivitäten setzen**
 - Hinwirkungsaktivitäten belohnen
 - überdurchschnittliche Aufwände für Hinwirkung vollständig erstatten

■ Antragserfordernis

■ Umgang mit dem Antragserfordernis

- Einzelantragsverfahren bei der knappen Mehrheit der Kommunen, Globalanträge in der Minderheit, konkludente Antragsverfahren selten

■ Antragserfordernis erschwert Inanspruchnahme und den Aufbau schlanker Verwaltungsstrukturen

➔ Empfehlung an den Bund: BuT weitgehend antragsfrei ausgestalten

- BuT-Berechtigung dem Grunde nach, Konkretisierung nach Bedarf

➔ Empfehlung an Bund, BA, Länder: BuT in die Beantragung der Leistungen integrieren, die den Anspruch auslösen

- Einheitlicher BuT-Grundantrag oder spezifisches Feld in Anträgen auf berechtigende Leistungen, Konkretisierung nach Bedarf

■ Verfahren und Inanspruchnahme

■ Meist Direktzahlung, seltener Gutscheine oder onlinebasierte Kartensysteme

■ Zusammenhang zwischen Verfahren und Inanspruchnahme

- Förderlich: Unterstützung bei der Antragstellung, konkludente Antragstellung oder konkludente Konkretisierung eines Globalantrags
- Hinderlich: Bewilligungszeiträume, lange Bearbeitungsdauern, fehlende Ansprechpersonen, Nachweispflichten gegenüber Leistungsstellen und Anbietern

■ Erstattung von Vorleistungen begünstigt Inanspruchnahme

- diskriminierungsarm und an gesellschaftlicher Normalität orientiert

➔ Kommunen: Konkludente Verfahren können Inanspruchnahme erhöhen

- Globalantrag mit konkludenter Konkretisierung oder konkludente Antragstellung
- Voraussetzung: verbindliche Vereinbarungen zwischen Leistungsstellen und Anbietern

■ **Verfahrensanforderungen reduzieren**

- ➔ **Empfehlungen an Bund, Länder, Kommunen: Für alle Rechtskreise einheitliche Verfahren, Formulare, Regeln**
- ➔ **Bund, Kommunen: Nachweispflichten auf das notwendige Minimum reduzieren**
 - Prüfung über Datenschnittstellen rechtskreisübergreifend ermöglichen
- ➔ **Bund: Kostenerstattung als gleichberechtigtes Regelverfahren der Leistungserbringung zulassen**
 - Zweckbindung und Bemessung nach tatsächlich entstandenem Aufwand bleiben gewahrt
- ➔ **Bund: Bewilligungszeiträume vereinheitlichen und erweitern**
 - Orientierung am Schul- bzw. Kitajahr, keine erneute Prüfung, so lange Anspruch auf Alg II, Wohngeld, KiZ, Sozialhilfe oder Leistung nach dem AsylbLG besteht

■ Empfehlungen zu BuT-Leistungsarten (1)

- ➔ **Bund, Kommunen: Konkludente Verfahren beim Mittagessen**
 - Teilnahme bedürftiger Kinder löst ohne gesonderten Antrag Kostenerstattungsanspruch aus
- ➔ **Bund, Länder, Kommunen: Finanzierungsregelung für die Ganztagsbetreuung**
 - Kosten im Ganzttag können Leistungsberechtigte von der Inanspruchnahme des Mittagessens abhalten
- ➔ **Bund, Länder, Kommunen: ÖPNV nicht nur für Schulbesuch fördern**
- ➔ **Bund: Kein Eigenanteil für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und Schülerbeförderung**

■ Empfehlungen zu BuT-Leistungsarten (2)

- ➔ **Bund: Pauschalierte Leistungsgewährung bei eintägigen Fahrten**
- ➔ **Bund: Leistungen für Schulbedarf an den tatsächlichen Bedarf anpassen**
 - Pauschalierte Leistung erhöhen bzw. zusätzlichen Aufwand anerkennen
- ➔ **Bund, Länder, Kommunen: Betrag für soziokulturelle Teilhabe anheben**
 - Pauschalierte Leistung erhöhen bzw. zusätzlichen Aufwand anerkennen
- ➔ **Länder, Kommunen: Lernförderung breiter fassen**
 - Aufstiegsorientierte Lernziele akzeptieren
 - Lernförderung nicht an bestimmte Antragstermine koppeln

■ Grundsätzliche Gestaltungsfragen

■ Wie sichert BuT das Existenzminimum junger Menschen?

- Mehrbedarfe, die nicht pauschalierbar sind, werden individualisiert gedeckt
- Aber: Nichtinanspruchnahme bleibt ein Risiko
- Bei einigen Leistungsarten: ungünstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Förderung

■ Viel Zustimmung zu BuT – aber differenziert

- Breiter Konsens über zweckgebundene Bedarfsdeckung
- Kritische Bewertung von Antragserfordernis und Sachleistungsprinzip

■ Grundsicherung setzt Teilhabe zu enge Grenzen

- Alternativen in der Diskussion

■ Mehr ...

- **Schlussbericht: Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe**
 - <http://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2016/endbericht-zur-evaluation-des-bildungspaketes.html>
- **Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland**
 - <http://www.soeb.de>
- **Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) an der Georg-August Universität Göttingen**
 - <http://www.sofi-goettingen.de>

■ Backup

■ Wer hat welchen jährlichen Aufwand

■ Leistungsberechtigte

- 2.806 Tsd. Stunden Zeitaufwand (einschl. Wege- und Wartezeiten)
- 12.220 Tsd. Euro Sachkosten

■ Leistungsanbieter

- 43.839 Tsd. Euro

■ Leistungsstellen

- 136,036 Tsd. Euro (zum Vergleich: 1,2 Prozentpunkte Bundesbeteiligung an KdU 2014: 166.000 Tsd. Euro)

■ Schul- und Kitaverwaltungen

- 2.747 Tsd. Euro (darunter 1.654 Tsd. Euro »stellvertretender Bürgeraufwand«)

■ Berechnung des Erfüllungsaufwands (Statistisches Bundesamt)

