

Bürokratischer Aufwand des Bildungs- und Teilhabepakets

Am 1. April 2011 wurde nach umfangreicher politischer und gesellschaftlicher Diskussion das sog. „Bildungs- und Teilhabepaket für bedürftige Kinder“ bundesweit eingeführt.¹ Das mediale Interesse für das neu geschaffene Bildungspaket ist hoch. Dabei sind für die ca. 2,5 Mio. leistungsberechtigten Kinder, deren Eltern Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld, Sozialhilfe, den Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen, nur wenige Leistungen des Bildungspakets wirklich neu:²

- Die **Teilhabe** an Kultur, Sport, Freizeit (z. B. Sportverein, Musikschule) wird mit bis zu zehn Euro monatlich gefördert.
- Die Kosten für **Lernförderung** werden übernommen, wenn dadurch ein gefährdetes Lernziel voraussichtlich erreicht werden kann und die Förderung von der Schule als notwendig bestätigt wird.
- Bei der Teilnahme an einer gemeinschaftlichen **Mittagsverpflegung** werden die Mehraufwendungen ersetzt.

Jedoch gab es auch für diese „neuen“ Leistungen bereits in einigen Ländern und Kommunen Programme, die Ähnliches angeboten haben.³ Tatsächlich neu ist allerdings ein individueller Rechtsanspruch des leistungsberechtigten

Kindes, so dass diese Leistungen nun überall in Deutschland gewährt werden müssen.

27% der Leistungsberechtigten haben Anträge gestellt, aber Teilhabeleistungen sind kaum gefragt

Der Grundgedanke, Kindern aus einkommensschwächeren Familien bessere Möglichkeiten zur Bildung und Teilhabe zu ermöglichen, erscheint äußerst sinnvoll und wurde auch allgemein begrüßt. Doch drei Monate nach Inkrafttreten des Bildungspakets zeigt sich, dass im Bundesdurchschnitt – bei starken regionalen Unterschieden – rund 27% der Leistungsberechtigten Anträge gestellt haben. Der Großteil der Anträge wurde für Mittagsverpflegung, Klassenfahrten und Ausflüge gestellt, die innovativen Teilhabeleistungen und die Lernförderung werden kaum nachgefragt, insbesondere für Musikunterricht und Lernförderung gibt es kaum Anträge.⁴ 19% der berechtigten Familien haben kein Interesse an den Leistungen.⁵ Daher stellt sich die Frage, ob die (bisher) geringen Antragszahlen ihre Ursachen darin haben, dass der zeitliche Vorlauf für die Umsetzung zu kurz war, darin dass das Angebot nicht hinreichend attraktiv ist, oder darin, dass auch das System Schwachstellen aufweist.

Geringe Vorbereitungszeiten für die Jobcenter

Da erst im Vermittlungsverfahren die Aufgabenträgerschaft⁶ für die Jobcenter der Kreise und kreisfreien Städte an Stelle der Bundesagentur für Arbeit festgelegt wurde und das Gesetz sogar rückwirkend in Kraft trat, hatten die zuständigen Behörden nur einen kurzen Zeitraum zur Vorbereitung. Dies führte dazu, dass nicht genügend geschultes Personal vorhanden war, die Verwaltungsabläufe nicht hinreichend vorbereitet und notwendige Informationskampagnen nicht zeitnah umgesetzt werden konnten.

Als besonders zeit- und aufwandsintensiv erweist sich, dass in den über 400 Kreisen und kreisfreien Städten augenscheinlich das Rad jeweils neu erfunden werden musste. Die unterschiedlichen Verfahrensweisen, die die Behörden eingeführt haben, werden z. B. dann richtig kompliziert, wenn ein Kind in einem Kreis wohnt, aber in einem anderen ein Sportangebot nutzen möchte. Eine rechtzeitige, zentral koordinierte, umfassende und praxisbezogene Unterstützung der Kommunen mit Empfehlungen zu Geschäftsprozessen, Vorlagenmustern, Arbeitshilfen und Informationskampagnen hätte den Verwaltungsaufwand vermutlich deutlich senken, die Verfahren beschleunigen und zu einheitlicheren Vorge-

¹ Den Impuls hierfür gab das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 zu den Regelsätzen. Hier wurde kritisiert, dass nicht dokumentiert worden sei, warum die Bereiche „Bildungswesen“ sowie „Außerschulischer Unterricht in Sport und musischen Fächern“ nicht in die Regelsätze einbezogen wurden (BVerfGE 125,175, Rn. 180).

² Bisher gab es bereits – allerdings in anderer Form bzw. auf anderer gesetzlicher Grundlage – Leistungen für Schulausflüge, mehrtägige Klassenfahrten, den persönlichen Schulbedarf und die Schulbeförderung.

³ Beispiele hierfür sind „Kein Kind ohne Mahlzeit“ in NRW, „Kids in die Sportclubs“ in Berlin, aber auch der Nürnberger Pass und die Familiencard in Stuttgart.

⁴ <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressediens/artikel/2011/06/28/00796/index.html> (18.07.2011)

⁵ <http://www.sueddeutsche.de/karriere/bildungspaket-lieber-sportverein-statt-musikunterricht-1.1113101> (18.07.2011)

⁶ Die Ausgestaltung der Aufgabe erfolgt als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises statt als Bundesauftragsverwaltung.

hensweisen führen können.⁷ Mit einer nunmehr geplanten Studie sollen die erfolgreichsten Arbeitsweisen von Verwaltungen ermittelt werden.⁸ Vermutlich ist dies aber viel zu spät, um noch grundsätzlich gegensteuern zu können.

Hoher bürokratischer Aufwand und schwierige Erreichbarkeit der Zielgruppe

Als mögliche systemimmanente Schwachstellen werden u.a. der hohe bürokratische Aufwand sowie die schwierige Erreichbarkeit der Zielgruppe genannt. Dass die Einführung von Bildungs- und Teilhabeleistungen als neue Aufgabe erhebliche Verwaltungskraft binden wird, hatte der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 26.10.2010 bereits herausgestellt.⁹ Bis zu 20% der Gesamtkosten werden voraussichtlich für die Verwaltung eingesetzt.¹⁰ Mittlerweile hat das Bildungspaket den Ruf eines Bürokratiemonsters.¹¹ Hierzu trägt bei, dass der administrative Aufwand sich nicht auf die Jobcenter beschränkt, sondern auch Schulen, Kindertageseinrichtungen, Vereine, Nachhilfeanbieter und Antragsteller Formulare ausfüllen und sich umfangreich mit den Kommunen abstimmen müssen.

Antragsbezogene Leistungsgewährung sorgt für hohen administrativen Aufwand

Wesentlicher Grundpfeiler des Bildungspakets ist, dass die meisten Leistungen nur auf Antrag ge-

währt werden. Die Bereitstellung von Geld, das die Leistungsberechtigten für diese Zwecke einsetzen könnten, ist – anders als in Frankreich¹² – nicht vorgesehen. Hierdurch verspricht sich der Gesetzgeber eine passgenauere Förderung und will vermeiden, dass die Mittel zweckfern eingesetzt werden. Für die antragsbezogene Leistungsgewährung ist es erforderlich, die Leistungsberechtigten zu informieren und ggf. auch zu motivieren und zu aktivieren. Motivation setzt in aller Regel voraus, dass der Handelnde für sich einen Nutzen erkennt. „Lohnt es sich für mein Kind, dass ich zum Amt gehe, einen Antrag ausfülle, auf einen Bescheid warte, damit mein Kind in einen (Sport-)Verein gehen kann?“ fragen sich also die Personen, die informiert wurden. Diese Frage werden sie selten mit einem uneingeschränkten „Ja“ beantworten. Die zehn Teilhabe-Euro reichen für Fußball, andere Ballsportarten und Kampfsportvarianten.¹³ Wirklich „coole“ Sport- und Freizeitaktivitäten oder Unterricht können von zehn Euro im Monat nicht finanziert werden. Für Musikschulen oder Tanzunterricht sind erhebliche Zuzahlungen erforderlich.¹⁴ Hinzu kommt, dass die meisten Sportarten, musikalischen oder gesellschaftlichen Aktivitäten eine Ausrüstung erfordern, die durch die Regelsätze zu finanzieren ist. Daher erscheint das Angebot nicht so attraktiv, dass die Teilhabeleistungen von allen leis-

tungsberechtigten Kindern in Anspruch genommen werden.

Vorab versandte Gutscheine können das Verfahren erleichtern

Für die Vereine, in denen die Verwaltungsarbeit oft ehrenamtlich am Abend erledigt wird, entsteht ein administrativer Mehraufwand in der Kommunikation mit der Behörde und der Abrechnung der neuen Mitglieder. Als bürokratieentlastend ist die Vorgehensweise in Nordfriesland zu bewerten. Dort hatten Langzeitarbeitslose Gutscheine für Teilhabeleistungen zusammen mit den Hartz IV-Bescheiden zugeschickt bekommen. Die Gutscheine können dann die Eltern in der Geschäftsstelle des Sportvereins abgeben, so dass die Kinder sich nicht als etwas Besonderes fühlen müssen. Der Verein kann die Gutscheine gebündelt abrechnen. Eine weitere Steigerung der Akzeptanz könnte erreicht werden, wenn nicht zehn Euro im Monat, sondern 60 Euro für ein halbes Jahr im Voraus in Gutscheinform zur Verfügung stünden.¹⁵ Dann könnten auch „coolere“ und teurere Teilhabeaktivitäten, wie der Besuch einer Kletterhalle mit Freunden, die Teilnahme an einem Wochenendcamp o. ä. bezahlt werden. Aus den Erfahrungen mit Gutscheinen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird allerdings abgeleitet, dass sich Gutscheine nur für Betroffene eignen, die über ein gewisses Bildungsniveau verfügen.¹⁶ Die Kom-

⁷ Vom Bundesarbeitsministerium wurden Informationsveranstaltungen für die Kommunen/Jobcenter durchgeführt und auch Flyer und Plakate erstellt. Die Agentur für Arbeit –als ursprünglich geplante Ausführungsstelle– hatte für die Aufgabenwahrnehmung bereits Vorlagen und Musterprozesse erstellt.

⁸ http://194.145.122.100/portal/52322/2011_06_28_runder_tisch_bildungspaket.html (18.07.2011)

⁹ BT Drs. 661/10 (Beschluss), sub 2a.

¹⁰ Das Finanzvolumen des Bildungs- und Teilhabepakets umfasst bundesweit 778 Mio. EUR. Bis zum 31. Dezember 2013 gibt es darüber hinaus pro Jahr jeweils 400 Mio. EUR für Mittagessen in Horten und Schulsozialarbeit. Die Kommunen enthalten 163 Mio. EUR für die anfallenden Verwaltungskosten.

¹¹ Die Eingabe der Begriffe „Bildungspaket“ und „Bürokratiemonster“ in die Suchmaschine Google ergibt mehr als 9.540 Treffer (18.07.2011).

¹² Es werden ca. 270 Euro Beihilfe zum Schuljahresbeginn überwiesen. <http://www.botschaft-frankreich.de/spip.php?article1839> (18.07.2011).

¹³ Erhebungen der Studierenden der FHWS sowie Brandt, Soziale Teilhabe und Sport, in: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2011, S. 60.

¹⁴ Erhebungen der Studierenden der FHWS sowie Sell, Teilhabe und Bildung als Sachleistung, in: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2011, S. 31.

¹⁵ Brandt, Soziale Teilhabe und Sport, in: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2011, S. 61.

¹⁶ Sell, Teilhabe und Bildung als Sachleistung, in: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2011, S. 34.

bination aus Gutscheinen und individueller Ansprache und Kommunikation des Nutzens für die Leistungsberechtigten erscheint als sinnvoller Weg.

Für die Schulen und Kindertageseinrichtungen besteht der zusätzliche Verwaltungsaufwand durch das Bildungs- und Teilhabepaket darin, dass sie die Bescheinigungen für die Lernförderung erstellen, die Abrechnung der Schulverpflegung -unter Berücksichtigung des 1 Euro Eigenteils- durchführen sowie die Gelder für Ausflüge und Klassenfahrten abrechnen müssen. Zur Bürokratieentlastung sollten auch für die Schulausflüge und die Mittagsverpflegung Gutscheine zu Beginn eines Schulhalbjahres pauschaliert ausgegeben werden. Die Kommunen rechnen dann direkt mit den Schulen und Kindertageseinrichtungen ab.¹⁷ Auch die Abrechnung des Eigenanteils von einem Euro für die Mittagsverpflegung kann keinesfalls den Einrichtungen überlassen werden. Hier sollten die zuständigen Behörden den Eigenanteil für die Einrichtungen auslegen und von den Leistungsberechtigten zurückfordern.

Sehr heterogen stellt sich die aktuelle Situation bei Lernförderung dar. Während in einigen Kommunen nur gewerbliche Nachhilfeeinstitute zugelassen sind, werden in anderen Kommunen auch Nachhilfeleistungen von älteren Schülern und Studenten erstattet. Es müssen dringend einheitliche Regelungen getroffen werden, wer Nachhilfe anbieten darf und nach welchen Kriterien Art und Umfang der Nachhilfe festgelegt werden. Auch gibt es bislang noch keine einheitlichen Regelungen und Formulare für die Lehrer, um die Gefahr der Nichterreichung der Schulziele zu bestätigen. In dem Dreieck zwischen Qualitätskont-

rolle, Missbrauchsvermeidung und Reduzierung des bürokratischen Aufwands müssen verbindliche Regelungen geschaffen und kommuniziert werden.

Eine gemeinsame Anlaufstelle hilft in der Startphase

Für zusätzliche Verwirrung sorgen die verschiedenen Zuständigkeiten von Jobcenter, Sozialamt oder Wohngeldstelle. Für die Antragsteller ist oft nicht klar, dass sie sich an die Stelle wenden müssen, die ihnen bisher schon Sozialleistungen gewährt. Die Behörden hingegen klagen über unvollständige, nicht korrekt ausgefüllte oder an die falsche Adresse versendete Antragsformulare. Schwerin hat im Unterschied zu den meisten anderen Kommunen eine zentrale Anlaufstelle für alle Betroffenen im Stadthaus eingerichtet und gute Erfahrungen damit gemacht. In einer solchen zentralen Anlaufstelle, neudeutsch auch als Front-Office bezeichnet, können die Antragsteller kompetent beraten werden und es kann eine schnelle Vorprüfung der eingehenden Anträge auf Vollständigkeit und den korrekten Empfänger durchgeführt werden.

„Behördendeutsch“ erschwert die Kommunikation mit der Zielgruppe

Eine weitere zentrale Herausforderung des Bildungspakets ist, ob man bildungsferne Schichten erreichen kann. Die Kommunikation mit den Antragsberechtigten ist zwar schon deutlich verbessert worden. So haben 60 % der Städte alle Leistungsberechtigten mit Informationsbriefen persönlich angeschrieben. Allerdings werden sehr oft Schreiben im schwer verständlichen „Behördendeutsch“ versendet. Nur wenige Kommunen und Institutionen haben Informationsmaterial in gängigen Fremdsprachen entwickelt. Hier wäre si-

cherlich Potenzial für eine zentrale Bereitstellung von Informationsmaterial in Fremdsprachen für die Kommunen. Ob es stattdessen hilft, Internetdienste wie Twitter zu nutzen, wie der Deutsche Städte- und Gemeindebund ankündigte, oder ob Hausbesuche hierfür erforderlich sind, wie die Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen vorgeschlagen hat, mag dahingestellt bleiben. Die persönliche Ansprache im Rahmen von ohnehin stattfindenden Behördenterminen und durch gut geschulte und mit passendem Informationsmaterial ausgestatteten Multiplikatoren an Schulen und in Vereinen erscheint am erfolgversprechendsten.

Bürokratieentlastende Arbeitsweise sollte in Pilotprojekten systematisch erprobt werden

Mit den Antragszahlen zum Bildungspaket wird es in den nächsten Monaten zweifellos aufwärts gehen, wenn das Personal vorhanden und geschult ist sowie die Geschäftsprozesse optimiert sind. Auch ohne grundlegende Systemwechsel könnte das „Bürokratiemonster“ Bildungs- und Teilhabepaket gezähmt und für alle Beteiligten attraktiver werden. Hilfreich wären einige gesteuerte Pilotprojekte, in denen schlanke unbürokratische Abläufe getestet werden könnten. Um das volle Optimierungspotenzial auszuschöpfen, müssen die erfolgreichen Arbeitsweisen der Kommunen aber auch regelmäßig z. B. durch eine Internetplattform und Konferenzen ausgetauscht werden.

Der Autor ist Professor für Management in sozialen Diensten und Einrichtungen an der Hochschule für angewandte Wissenschaften Würzburg-Schweinfurt (FHWS) www.fhws.de und Geschäftsführer der Avantago Unternehmensberatung www.avantago.eu. Für Rückfragen ist er unter ulrich.gartzke@fhws.de erreichbar.

¹⁷ Demmer, Konsequenzen des Bildungspakets für Bildungseinrichtungen, in: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2011, S. 49.