

# Auswirkungen des ‚Bildungs- und Teilhabepakets‘ auf arme Kinder und Jugendliche

Norbert Neske-Rixius

## AUF EINEN BLICK

---

- Über die Armut von Kindern und Jugendlichen wird phasenweise emotionalisiert debattiert. Dies zeigt sich auch im Streit über die Kindergrundsicherung, für deren Einführung es absehbar keine politische Einigung gibt.
  - Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2010 (menschenswürdiges Existenzminimum) bietet eine Grundlage, um Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen strukturell zu verbessern.
  - Daten zeigen: Der Rechtsanspruch armer Kinder und Jugendlicher auf Leistungen für Bildung und Teilhabe wird nicht ausgeschöpft.
- 

## RAHMENBEDINGUNGEN: DAS BILDUNGS- UND TEILHABEPAKET

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2010 hatte dem Gesetzgeber vorgegeben, Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bei der Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht wie ‚kleine Erwachsene‘ zu behandeln, sondern ihre tatsächlichen Bedarfe altersabhängig in einem transparenten Verfahren empirisch zu ermitteln und regelmäßig zu aktualisieren.

Anstelle einer entsprechenden gesetzlichen Regelung zur Ermittlung und Festsetzung der Regelsätze für Heranwachsende wurden zum 1.1.2011 neben der Grundsicherung gesonderte Leistungen zur Bildung und Teilhabe eingeführt. Diese wurden bis 2021 weitgehend nur auf Antrag gewährt. Der Anspruch in der Begründung zum Gesetzentwurf der damaligen Regierungsfractionen von CDU und FDP lautete: „Die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft muss deshalb für alle Kinder und Jugendliche, unabhängig von ihrer Herkunft und der materiellen Situation in den Familien, gewährleistet werden.“

Arme Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene (in Ausbildung) bis 25 Jahre haben einen Rechtsanspruch auf Leistungen zu Bildung und Teilhabe, wenn sie „Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bürgergeld) oder Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) erhalten oder deren Eltern den Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen.“<sup>1</sup>

„Auch wer Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhält, kann einen Anspruch auf das Bildungspaket haben. Zudem kann ein Anspruch auf Leistungen des Bildungspakets nach dem SGB II oder SGB XII bestehen, wenn das Kind bzw. seine Eltern zwar ansonsten keine der genannten Sozialleistungen beziehen, jedoch die spezifischen Bildungs- und Teilhabebedarfe des Kindes nicht decken können (Fälle der sogenannten Bedarfsauslösung)“. Die gesetzlichen Grundlagen sind geregelt im § 6b Bundeskindergeldgesetz (BKGG) – Leistungen für Bildung und

Teilhabe sowie im § 28 Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) und im § 34 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII).

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Leistungen:

- Schulbedarf, ab 1.1.2024 für ein Jahr insgesamt 195 €, die in zwei Teilbeträgen ausgezahlt werden,
- Lernförderung, sofern keine entsprechenden schulischen Angebote bestehen,
- Aufwendungen für Mittagessen (im Ganztage) in Kindertagesstätten, in Schulen und der Kindertagespflege,
- Aufwendungen für soziale und kulturelle Teilhabe, pauschal monatlich 15 €,
- Kosten für ‚Ausflüge‘, d. h. ein- und mehrtägige Fahrten von Kindertagesstätten, Schulen und der Kindertagespflege,
- Kosten für ‚Schülerbeförderung‘, sofern diese nicht anderweitig abgedeckt werden.

Während der Schulbedarf seit 2021 mit dem gleichen Prozentsatz wie der sogenannte Regelbedarf der Grundversicherung erhöht wird und automatisch mit dieser als beantragt gilt, werden die anderen Leistungen nur dann erbracht, wenn sie gesondert beantragt und dafür Belege zusätzlich eingereicht werden.

## DAS URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS VOM FEBRUAR 2010: POLITISCHE UMSETZUNG UND DIE FOLGEN

Das Rechtskonstrukt, das Leistungen zu Bildung und Teilhabe zumeist nur auf Antrag vorsah, enthielt willkürlich fixierte Beträge für Teilleistungen wie Schulbedarf und Zuschuss zum Mittagessen, soziale und kulturelle Teilhabe. Eine umfangreiche Evaluation, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit 2016 abgeschlossen wurde, wies nicht nur auf zahlreiche Hemmnisse bei der Inanspruchnahme von Leistungen hin, sondern ermittelte bedeutende Unterschiede in der administrativen Handhabung sowie unverhältnismäßig hohe Erfüllungsaufwände in der Umsetzung vor Ort. Auf Basis dieser umfangreichen Evaluation, diverser weiterer Studien und der Analyse der Daten der Bundesagentur für Arbeit zu Bildung sowie des nordrhein-westfälischen Arbeits- und Sozialministeriums lassen sich im Wesentlichen folgende Problemfelder benennen<sup>2</sup>:

**Erhebliche Unterschiede bei der Gewährung von Leistungen:** Wie aus den für 2022 vorliegenden statistischen Daten der Bundesagentur für Arbeit ersichtlich wird, erhielten von 3 Mio. Kindern und Jugendlichen (allein im SGB-II-Bezug) im

Bundesdurchschnitt nur 55 % der Berechtigten BuT-Leistungen – eine Quote, die zudem erheblich von Region zu Region schwankt.<sup>3</sup> Dieser Befund gilt auch im Hinblick auf die Teilleistungen. Beispielsweise zeigt sich, dass weniger als ein Fünftel der Kinder und Jugendlichen im Bürgergeld-Bezug Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe erhält (Durchschnitt auf Bundesebene). Bereits auf Landesebene zeigt sich eine breite Streuung: Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern (34 %) und Schleswig-Holstein (51 %) lagen die Landesquoten 2022 zwischen 6,7 % und 18,1 % (letztere: NRW). Die Zahlen schwanken jährlich erheblich. Betrachtet man die Teilleistungen auf kommunaler Ebene, zeigen sich noch größere Streuungen: Z. B. liegt der Anteil an Leistungsberechtigten, denen Leistungen für soziale und kulturelle Teilhabe gewährt wurden, zwischen 2 % und 82,6 %. Der Paritätische Wohlfahrtsverband bestätigt mit seiner Analyse, die 2023 veröffentlicht wurde, diese Daten.<sup>4</sup> Ähnliche Befunde gelten auch für die anderen Teilleistungen. Bei der **Mittagsverpflegung** im Ganztage wurde etwas mehr als einem Drittel (36,1 %) der bedürftigen Kinder und Jugendlichen das Mittagessen bezahlt, wobei auf kommunaler Ebene die Quote zwischen 3 % und fast 85 % streut. Unter Zuhilfenahme von Schuldaten und den für NRW ausgewiesenen Aufwendungen ergab sich außerdem, dass die gewährten Zuschüsse rechnerisch im Landesdurchschnitt nur für jeden zehnten Schultag reichten.<sup>5</sup> Aus den Daten der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes ergibt sich, dass für bedürftige Kinder und Jugendliche 2022 rechtlich zustehende BuT-Leistungen bundesweit i. H. v. rd. 2,8 Mrd. Euro nicht genutzt wurden. Das lässt auf erhebliche Hürden bei der Inanspruchnahme schließen.

**Hürden bei der Inanspruchnahme, Stigmatisierung und Ausgrenzung:** Zudem fühlen sich die Betroffenen zusätzlich durch die Nachweispflichten und die Organisation der BuT-Leistungen entmutigt, beschämt und ausgegrenzt. Beispiele: Bei ein- oder mehrtägigen Schulfahrten müssen die Kinder und Jugendlichen gegenüber den Lehrkräften erklären, dass sie die jeweiligen Kosten nicht tragen können, sowie deren Übernahme gesondert beantragen und nachweisen. Für die Lernförderung muss die Schule nicht nur den individuellen Bedarf bescheinigen, sondern auch erklären, dass sie diesen Bedarf nicht selbst decken kann. Des Weiteren muss ein Leistungserbringer gefunden werden, der ein entsprechendes Angebot gewährleistet. Die betroffenen Kinder und Jugendlichen müssen sich gegenüber beiden Institutionen als Einkommensarme zu erkennen geben, einen Antrag

ausfüllen und die Bestimmungen beachten, die vor Ort z. B. bzgl. der Kostenhöhe und Dauer der Angebote gelten.

Für Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe gibt es ebenfalls differenzierte und lokal variierende Regelungen dazu, welche Bedingungen die jeweiligen Anbieter und die Leistungsberechtigten zu beachten haben. „Das Bildungs- und Teilhabepaket ist offenbar so gut verpackt und verschnürt, dass kaum einer es öffnen kann. Sein Ziel, Kindern und Jugendlichen aus einkommensarmen Familien die Teilnahme an Sport, Bildung oder Kultur zu ermöglichen, verfehlt es seit über einem Jahrzehnt meilenweit. Nicht nur, weil man mit 15 Euro im Monat nicht weit kommt, sondern auch aufgrund bürokratischer Hürden und fehlender Angebote vor Ort“, resümierte Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer des Paritätischen Gesamtverbandes die bisherigen Erkenntnisse. (Pressemitteilung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes v. 10.11.2023)

**Extrem hoher Verwaltungsaufwand mindert Inanspruchnahme:** Bis 31.7.2019 mussten für alle Einzelleistungen i. d. R. separate Anträge jährlich einmal gestellt werden. Nachdem diese Vorgabe z. T. aufgehoben wurde, haben sich die Inanspruchnahmequoten nicht erheblich verbessert. Ausdrücklich verweist das Bundesarbeitsministerium darauf, dass die Verfahren zur Umsetzung in den Kreisen und Städten von den dargestellten Verfahren abweichen können. Obwohl z. B. mit dem Anspruch auf Grundsicherung grundsätzlich die Teilleistung **Schulbedarf** zuerkannt wird, erhielten 2022 im Bundesdurchschnitt immer noch rund ein Drittel der Leistungsberechtigten diese Leistung nicht. Auf kommunaler Ebene liegen die Werte derjenigen, die die Leistung Schulbedarf erhielten, zwischen 51 % und 81 %. Der Verwaltungsaufwand erhöht sich hier, wenn die Leistungsberechtigten eine Bescheinigung der Schule über den Schulbesuch beibringen müssen, bevor der Schulbedarf bewilligt wird (z. B. in Krefeld). Für die Abwicklung des Zuschusses für die Mittagsverpflegung im Ganztage belegt die Evaluation im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) einen jährlichen Aufwand von 4,5 h pro ‚Fall‘. Im Hinblick auf diese Leistung zeigen sich besondere Zugangshürden, da jedes einzelne Mittagessen personenscharf abgerechnet werden muss. Bezogen auf die Lernförderung hat der Bundesrechnungshof u. a. festgestellt, fehlende Weisungen (auf Bundes- bzw. Landesebene) führten dazu, „dass es hierdurch zu einer uneinheitlichen Entscheidungspraxis – selbst innerhalb eines Jobcenters – kommt.“<sup>6</sup> Der Vorschlag des

Bundesrechnungshofes sich auf gemeinsame Weisungen zu verständigen, wurde mit Verweis auf die Zuständigkeit der kommunalen Träger nicht umgesetzt. So oft eine Lernförderung individuell zu beantragen und zu begründen ist, entsteht nicht nur für diese Institutionen sondern auch für die Schulen, die Leistungsanbieter und die Betroffenen ein hoher Verwaltungsaufwand.

## ERHEBLICHE STRUKTURELLE MÄNGEL IN DER BEREITSTELLUNG DER DIENSTLEISTUNGEN

Der Aufwand, Angebote mithilfe von BuT-Leistungen zu finanzieren, verhindert diese, weil Jugendhilfe-Träger Stellen und Angebote nicht dauerhaft auf Basis wechselnder Teilnehmezahlen von bedürftigen Kindern und Jugendlichen vorfinanzieren können. Leistungen mit erheblichen Schnittmengen zur Kinder- und Jugendhilfe sowie zur Schule werden über die Arbeitsverwaltung und die kommunale Selbstverwaltung (Jobcenter) gesteuert, wobei die Gebietskörperschaften eine große Bandbreite an administrativen und organisatorischen Umsetzungsvarianten praktizieren, z. B. mittels Vergabeverfahren dazu, welche Träger beauftragt werden. Die Folge: parallele Strukturen neben und gegen die Jugendhilfe; Lehrkräfte und Eltern sind mit Anträgen und der Organisation von Fördermaßnahmen unnötig belastet.

## PERSPEKTIVEN FÜR EINE VERBESSERTE UMSETZUNG DER BILDUNGS- UND TEILHABELEISTUNGEN

Solange die geplante Gesetzesänderung für eine Kindergrundsicherung nicht umgesetzt ist, bestehen die Rechtsansprüche der bedürftigen jungen Menschen unter 25 Jahren auf Leistungen für Bildung und Teilhabe. „Die Leistungsträger sollen Eltern aktiv beraten, Kooperation und Netzwerkbildung mit allen Akteuren vor Ort fördern, örtliche Strukturen, ehrenamtliche Projekte stärken, neue soziale Strukturen schaffen sowie zivilgesellschaftliches Engagement stärken. Den ‚Leistungsträgern‘ ist also aufgegeben, gemeinsam mit allen Akteuren den vorgenannten Rechtsanspruch der bedürftigen jungen Menschen wirksamer umzusetzen.“<sup>7</sup>

## BESSERE, AKTIVE INFORMATION

Bereits die umfangreiche Evaluation im Auftrag des BMAS lieferte differenzierte Vorschläge aus der Verwaltungspraxis im Hinblick darauf, wie die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabeleistungen durch aktive ‚Beratung und Hinwirkung‘ verbessert werden kann. Dazu gehören nicht nur schriftliche und gut verständliche

Informationen darüber, welche Leistungen wie gewährt werden, sondern auch die aktive und unmittelbare Beratung der Betroffenen.

## VERWALTUNGSaufWAND REDUZIEREN

Mit Inkrafttreten des Starke-Familien-Gesetzes wurde den kommunalen Trägern ausdrücklich ermöglicht, Bildung und Teilhabeleistungen durch Sach- und Dienstleistungen, insbesondere personalisierte Gutscheine, sowie Direktzahlungen an Anbieter zu erbringen. Das gilt für die Lernförderung, Mittagsverpflegung, soziale und kulturelle Teilhabe sowie für ein- und mehrtägige Ausflüge. Außerdem gibt es in etwa 50 (von 401) Städten und Kreisen bereits erprobte Systeme mit verschiedenen Karten, die mit einem digitalisierten Abrechnungsverfahren verknüpft sind. In einigen Regionen können mehrere Teilleistungen oder auch sonstige Vergünstigungen mit einer Karte abgerufen werden. Solche Verfahren reduzieren nicht nur die skizzierten Zugangshürden, sondern auch den Verwaltungsaufwand deutlich.<sup>8</sup> Das zeigt sich auch in den Daten auf kommunaler Ebene, insbesondere bei den Quoten der Inanspruchnahme der Teilleistungen.

## INFRASTRUKTUREN SCHAFFEN

Es ist also möglich, dass die Verwaltungsstellen vor Ort Infrastrukturen schaffen oder unterstützen, zum Beispiel indem Sportvereine oder Jugendeinrichtungen soziale und kulturelle oder das Lernen fördernde Angebote durchführen können, die allen betroffenen Kindern und Jugendlichen zur Verfügung stehen. Würde man statt individualisierter Geldleistungen ein strukturelles Angebot als Sachleistung erbringen, könnten die Träger verlässlichere, differenziertere (Gruppen-)Angebote schaffen. Diese Verfahren würden den Menschen, die in der Verwaltung für die Umsetzung dieser Angebote zuständig sind, zudem neue Handlungsspielräume eröffnen. Statt einzelne Anträge prüfen zu müssen, könnten sie in Zusammenarbeit mit den Schulen und den genannten Trägern eine Angebotsstruktur (als Sachleistung bzw. per Direktzahlung an die Anbieter) gewährleisten.

## Literatur

- 1 Bundesministerium für Arbeit: Die Leistungen des Bildungspakets. [https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Bildungspaket/Leistungen/leistungen-bildungspaket\\_art.html](https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Bildungspaket/Leistungen/leistungen-bildungspaket_art.html), zugegriffen: 31.01.2025
- 2 Bartelheimer et al. 2016. Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabepaket, Schlussbericht, Göttingen, Nürnberg.
- 3 Bundesagentur für Arbeit. 2023: Bildung und Teilhabe, Nürnberg, (but-zr-dwolk-0-2022); Statistisches Bundesamt. 2024. Empfänger von Leistungen für Bildung und Teilhabe nach dem 3. Kapitel SGB XII: Deutschland, Stand: 21.01.2024; eigene Berechnung.
- 4 Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband. 2023: Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus, Berlin; eigene Berechnung.
- 5 MAGS. 2022. Bericht: Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf: BUT-Leistungen in NRW (2021); eigene Berechnung.
- 6 Bundesrechnungshof. 2022. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung der Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 Abs. 5 SGB II (Lernförderung) bei gemeinsamen Einrichtungen, Bonn, S.11.
- 7 Deutscher Bundestag. 2010. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP. Drucksache 17/3404, 43.
- 8 Schulte-Basta, Dorothee und Nina Ohlmeier. 2019. Passgenau? Bessere Kinder-Teilhabe durch Passsysteme, böll.brief Teilhabe-gesellschaft#11, Dez. 2019. <https://www.boell.de/de/2019/12/16/passgenau>, zugegriffen: 31.01.2025.

## Über den Autor

**Norbert Neske-Rixius**, Diplom-Pädagoge, bis Mitte 2020 Referent für Schule im Sozialraum im Ministerium für Schule und Bildung NRW.

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

## Impressum

**DIFIS** – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung

Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)  
Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)  
Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),  
Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: [www.difis.org](http://www.difis.org)

**Erscheinungsort und -datum:** Duisburg/Bremen, März 2025

**Inhaltliche Betreuung:** Marina Ruth

**Betreuung der Publikationsreihe:** Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-680X