

Das SGB II/XII-Bildungs- und Teilhabepaket im bundesstaatlichen Aufgaben- und Finanzierungsgefüge

Am 1.4.2012 konnte das sog. Bildungs- und Teilhabepaket auf eine einjährige Inanspruchnahme zurückblicken.

A. Inhalt des Bildungs- und Teilhabepakets

Danach werden bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen neben dem Regelbedarf Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen Leben in der Gemeinschaft nach § 28 SGB II (= Grundsicherung für Arbeitsuchende), § 6b Bundeskindergeldgesetz und § 34 SGB XII (= Sozialhilfe) gesondert berücksichtigt. Erbracht werden von den Kreisen und kreisfreien Städten sechs verschiedene Leistungen:

1. die tatsächlichen Aufwendungen von Schülern für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten,
2. die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf in Höhe von insgesamt 100 € jährlich pro Schüler,
3. die erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen für die Schülerbeförderung, soweit sie nicht von Dritten übernommen werden und es der leistungsberechtigten Person nicht zugemutet werden kann, die Aufwendungen aus dem Regelbedarf zu bestreiten,
4. eine schulische Angebote ergänzende, angemessene Lernförderung, soweit diese geeignet und zusätzlich erforderlich ist, um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen,
5. die entstehenden Mehraufwendungen bei der Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung für Schüler, soweit die Mittagsverpflegung in schulischer Verantwortung wahrgenommen wird, sowie für Kinder, die eine Tageseinrichtung besuchen oder für die Kindertagespflege geleistet wird, sowie
6. 10 € monatlich bei Minderjährigen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft für Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Unterricht in künstlerischen Fächern und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung und die Teilnahme an Freizeiten.

Die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf und die Aufwendungen für die Schülerbeförderungen werden durch Geldleistungen erbracht.

Die übrigen Leistungen werden durch Sach- und Dienstleistungen insbesondere in Form von personalisierten Gutscheinen oder Direktzahlungen an Anbieter von Leistungen

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

zur Deckung dieser Bedarfe seitens der Kreise und kreisfreien Städte erbracht (§ 29 SGB II und § 34a SGB XII).

B. Finanzierung durch Bund und Kommunen

Eine Bundes(-mit-)finanzierung für die kommunalen Leistungen nach dem SGB XII auf der Grundlage von §§ 34, 34a erfolgt nicht.

Die Finanzierung der Leistungen nach dem SGB II und dem Bundeskindergeldgesetz ist eingebettet in die Beteiligung des Bundes nach § 46 SGB II an den grundsätzlich von den Kommunen zu erbringenden Leistungen für Unterkunft und Heizung. Zur Abdeckung der Verwaltungskosten aus dem sog. Bildungspaket, die mit 163 Mio. € veranschlagt worden sind, hat der Bund seine Beteiligungsquote an den Kosten der Unterkunft ab 2011 dauerhaft um 1,2 % (≙ 160 Mio. € für 2011) erhöht. Für die Jahre 2011 bis 2013 hat er diese Beteiligungsquote zusätzlich um weitere 2,8 % erhöht, um veranschlagte zusätzliche Kosten für die Schulsozialarbeit und für Mittagessen für Hortkinder in Höhe von prognostiziert 400 Mio. € jährlich abzudecken. Diese Maßnahmen führen im Ergebnis dazu, dass die Kommunen von den Kosten für Unterkunft und Heizung bis 2013 „nur“ 69,6 % und ab 2014 72,4 % zu tragen haben. Abweichend davon trägt die Eigenbeteiligungsquote der Kommunen in Baden-Württemberg 2011 bis 2013 65,6 % und sodann 68,4 % und in Rheinland-Pfalz 2011 bis 2013 59,6 % und ab 2014 62,4 %.

Die Aufwendungen für die Erbringung der übrigen Leistungen für Bildung und Teilhabe wurden auf 778 Mio. € jährlich veranschlagt. Im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen wurde dazu im SGB II folgende Regelung getroffen:

1. Die Bundesbeteiligungsquote an den Kosten für Unterkunft und Heizung erhöht sich bis 2013 um 5,4 Prozentpunkte.
2. Ab 2013 kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Zustimmung des Bundesrates die Quote für das Folgejahr entsprechend den Gesamtausgaben für die Leistungen für Bildung und Teilhabe neu festlegen und für das laufende Jahr rückwirkend anpassen.
3. Der Anteil des Bundes wird den Ländern erstattet. Diese leiten die Beträge nach von ihnen zu bestimmenden Verteilungsregelungen an ihre Kreise und

kreisfreien Städte weiter. Die Gesamtausgaben für die Leistungen für Bildung und Teilhabe sind durch die Länder bis zum 31. März des Folgejahres zu ermitteln und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales mitzuteilen. Die Länder haben zu gewährleisten, dass geprüft wird, dass die Ausgaben der kommunalen Träger begründet und belegt sind und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.

C. Fragen zur Jahresbilanz

Im zeitlichen Umfeld der gesetzlichen Regelung wie auch zur ersten Jahresbilanz der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets wurde und wird immer wieder gefragt:

- Wie hoch ist die Inanspruchnahme der angebotenen Leistungen?
- Wie viel Geld wird dafür von wem aufgewendet?
- Warum ist das Geld nicht in den Ausbau der Infrastruktur gesteckt worden?
- Warum werden Sachleistungen erbracht, statt die Kinder mit Geld als dem Vermögen, sich die in Anspruch zu nehmenden Leistungen selbst frei auszuwählen, auszustatten und so ihre Dispositionsbefugnis und die ihrer Eltern zu stärken?
- Schließlich ist die Frage aufgetaucht, ob sich die Kreise und kreisfreien Städte bei geringerer Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets als prognostiziert für die Jahre 2011 und 2012 quasi auf Kosten der Transferleistungsempfänger „bereichern“ können.

1. Inanspruchnahme

Umfragen des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages haben ergeben, dass die Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets im Jahresverlauf immer weiter angestiegen ist. Im Juni 2011 lag die Inanspruchnahme der Leistungen bei 30 %, im November 2011 bereits bei 46,5 %. Im März 2012 ermittelte der Deutsche Landkreistag schon eine Inanspruchnahme i. H. v. 53,4 %, der Deutsche Städtetag von 56 %. Gegenüber Oktober 2011 ergab sich also ein Anstieg um 6,9 Prozentpunkte. Die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf wurde dabei nicht eingerechnet, weil diese Leistung im SGB II automatisch ohne Antrag gewährt wird.

In der Häufigkeit wurden die Leistungen in folgender Reihenfolge beantragt:

Teilnahme an gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung: 52 % bei den Kreisen und 42 % bei den kreisfreien Städten,

Aufwendungen für Schulausflüge und Klassenfahrten: 24 % bei den Kreisen und 27 % bei den kreisfreien Städten,

Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben: 14 % bei den Kreisen und 21 % bei den kreisfreien Städten,

Schülerbeförderung und Lernförderung: jeweils 5 % bei den Kreisen und kreisfreien Städten.

Eine Erklärung für Letzteres liegt darin, dass für die Bewilligung einer ergänzenden angemessenen Lernförderung in der Regel die Versetzung gefährdet sein muss und die Schülerbeförderung in vielen Kreisen und kreisfreien Städten generell bzw. für Transferleistungsempfänger bereits kostenlos angeboten wird, soweit sie überhaupt in Anspruch genommen werden muss. Auch viele Vereine bieten Kindern aus bedürftigen Familien kostenlose Mitgliedschaften an. Die Umfrage belegt, dass bei der Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungspakets kein Gefälle zwischen Stadt und Land besteht.

2. Wer zahlt für was?

Die Leistungen für das Bildungs- und Teilhabepaket werden von den Kreisen und kreisfreien Städten erbracht, die aufgrund dessen nach Art. 104a Abs. 1 GG auch die Ausführungskosten zu tragen haben. Zudem haben sie gemäß Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG auch die Verwaltungskosten für die Antragsbearbeitung zu tragen. Die gesamten Leistungsausgaben für das Jahr 2011 werden gegenwärtig ermittelt und über die Länder dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales übermittelt. Zahlen liegen dem DLT noch nicht vor.

Im deutschen Bundesstaat gilt grundsätzlich, dass diejenige Ebene die Kosten der Ausführung eines Gesetzes zu tragen hat, die das Gesetz vollzieht. Das sind hier die Kommunen. Um die kommunale Selbstverwaltung nicht finanziell zu strangulieren, ist es dem Bund seit 2006 verfassungsrechtlich untersagt, Aufgaben direkt auf Kommunen zu übertragen. Unmittelbare Finanztransfers an Kommunen waren dem Bund noch nie erlaubt.

Bei den Regelungen des Bildungs- und Teilhabepakets für SGB XII-Berechtigte hätte der Bund daher zugleich die überkommene Zuständigkeitsbestimmung der Kreise und kreisfreien Städte aufheben müssen. Die Länder hätten dann entscheiden können, wen sie zum Aufgabenträger bestimmen. Im Verhältnis von Ländern und Kommunen gilt – anders als im Verhältnis von Bund und Kommunen – eine finanzielle Mehrbelastungsausgleichspflicht bei der Übertragung pflichtiger Aufgaben.

Eine einzige – 2010 geschaffene – verfassungsrechtliche Ausnahme besteht insoweit allerdings im Bundesstaat – und zwar bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Hier – und nur hier – darf der Bund direkt Aufgaben auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen. Dies hat er mit dem Bildungs- und Teilhabepaket nach §§ 28, 29 SGB II getan. Unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen

Bund und Kommunen bestehen aber auch hier nicht. Der Bund kann sich aber quotal gegenüber den Ländern an Geldleistungsgesetzen beteiligen – dies hat er bei den von den Kreisen und kreisfreien Städten zu tragenden Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II getan.

Beim Bildungs- und Teilhabepaket hat der Bund diesen bestehenden „Transportweg“ nach § 46 SGB II genutzt und die bestehende Bundesbeteiligung um 5,4 Prozentpunkte bezogen auf die Kosten für Unterkunft und Heizung „bepackt“, um so für die Kosten des Bildungspakets nach § 28 SGB II und § 6b Bundeskindergeldgesetz aufzukommen. Außerdem ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermächtigt worden, ab 2013 eine Anpassung an die tatsächlichen Ausgaben vorzunehmen. Angestrebt wurde, damit einen Betrag von 778 Mio. € als prognostizierte Jahresausgaben für die Leistungen des Bildungspakets, soweit sie nicht an SGB XII-Leistungsberechtigte ergehen, abzudecken. Dieses Ziel ist zu Lasten der Kommunen 2011 um 58 Mio. € verfehlt worden, da sich die Ausgaben für die Kosten für Unterkunft und Heizung im SGB II für den Gesamtstaat in erfreulicher Weise gegenüber 2010 rückläufig entwickelt haben. Dies hat dazu geführt, dass die 5,4-Prozent-Beteiligung für 2011 nicht 778 Mio. €, sondern lediglich 720,25 Mio. € ausmacht.

3. Warum ist das Geld nicht in den Ausbau der Infrastruktur gesteckt worden?

Die Aufwendungen für Schulausflüge, Klassenfahrten, Schulbedarfe und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sind grundsätzlich von den Familien selbst zu zahlen; sind sie dazu finanziell nicht in der Lage, kommt es zur Sicherung des Existenzminimums zu einer öffentlichen Fürsorgeleistung nach dem SGB II.

Träger der Schülerbeförderung, der Volkshochschulen, Musikschulen und Schulträger sind durchweg die Kommunen, die entsprechende Angebote vorhalten und finanzieren. Dies betrifft die Schülerbeförderungsvorhaltung und die Angebotsvorhaltung in Volkshochschulen und Musikschulen sowie die Gebäudevorhaltung und das Angebot an über den Unterricht hinausgehenden Betreuungsdienstleistungen in der Schule einschließlich der Gestellung von Mittagessen.

Mit Blick auf den schulischen Bereich einschließlich der Schülerbeförderung hat der Bund keinerlei Regelungs-, Ausführungs- und Finanzierungskompetenzen. Die Gesetzgebungskompetenz liegt insoweit ausschließlich bei den Ländern, die Ausführungs- und Finanzierungszuständigkeit bei Ländern und Kommunen. D.h., dass der Bund nach unserem Verfassungsgefüge nicht berechtigt ist, dauerhaft Geld in Schul- und ÖPNV-Infrastruktur zu stecken. Seine Befugnis beschränkt sich auf die Absicherung des Existenzminimums Einzelner durch individuelle öffentliche Fürsorgeleistungen, sofern Leistungsberechtigte finanziell nicht in der Lage sind, die von Ländern und Kommunen vorgehaltene Infrastruktur zu nutzen. Ein Ein-

fallstor für flächendeckende Infrastrukturmaßnahmen bietet die Bundeskompetenz für die öffentliche Fürsorge aber nicht.

4. Sach- statt Geldleistungen

Um treffgenau bedürftige Kinder zu erreichen, hat sich der Bundesgesetzgeber bei großem politischem Einvernehmen für die Erbringung eines Sachleistungspakets statt zu einer breit streuenden, finanziell gerade deshalb aber gering ausfallenden Regelsatzerhöhung entschlossen, die für den individuell Bedürftigen nur Bruchteile des Betrages ausgemacht hätte, der als Wert der Sachleistungen erbracht wird.

5. Vorwurf der kommunalen Bereicherung unbegründet

Der partiell erhobene Vorwurf, die Kreise und kreisfreien Städte „bereicherten“ sich am Bildungspaket durch Vorenthaltung von Leistungen gegenüber Berechtigten, geht völlig fehl.

Zum einen haben die Kommunen die Leistungen nach dem SGB XII in vollem Umfang selbst zu finanzieren. Dies gilt zudem auch für die nach 2013 erbrachten Leistungen für Schulsozialarbeit und Hort-Mittagessen, die derzeit immerhin mit 400 Mio. € jährlich veranschlagt werden. Real wurden dafür aufgrund der quotalen Beteiligung 2011 373,46 Mio. € angesetzt.

Für die SGB II-Leistungen – und darum geht es im Kern – gibt es eine vermehrte Antragsstellungen geradezu belohnende Finanzierungsregelung: Indem der Bund nach der Anlaufphase 2011/12 im Jahre 2013 die realen Leistungsausgaben zugrunde legt, haben die kommunalen Träger einen hohen Anreiz, Leistungen möglichst an alle Berechtigten zu bringen, da sie insoweit keine Eigenbeteiligungsquote zu finanzieren haben. Für die Startphase gibt es dagegen eine fixe Quote, die bereits ab 2011 auf die in Aussicht genommene Dauerausgabenhöhe ausgerichtet wurde, um vom Umfang her von Anfang an für den Bund die voraussichtliche finanzielle Dauerbelastung sichtbar zu machen. Werden in dieser Anfangsphase die zusätzlich bereitgestellten 5,4 % Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets nicht voll verausgabt, erfolgt 2013 eine entsprechende Absenkung der quotalen Beteiligung. 2011 nicht verausgabte Mittel können die Kommunen angesichts ihrer finanziellen Situation nicht in andere Dauerlasten verursachende Projekte stecken, weil es sich um einen finanziellen Einmaleffekt handelt und insoweit auf Sicht keine Refinanzierung erfolgen könnte. Rechtlich wie finanztechnisch wird damit ohnehin nur die im Jahr 2011 bestehende kommunale Unterdeckung im Bereich des SGB II in Höhe von 8,643 Mrd. €, zu der die kompletten Ausgaben aus dem Bildungspaket noch hinzutreten, marginal vermindert.

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Hauptgeschäftsführer des Deutschen
Landkreistages, Berlin