

Antrag

der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Klaus Brandner, Elke Ferner, Hubertus Heil (Peine), Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Petra Hinz (Essen), Josip Juratovic, Ute Kumpf, Gabriele Lösekrug-Möller, Kirsten Lühmann, Caren Marks, Katja Mast, Thomas Oppermann, Anton Schaaf, Bernd Scheelen, Silvia Schmidt (Eisleben), Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Bildung und Teilhabe für alle Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in Deutschland sicherstellen – Das Bildungs- und Teilhabepaket reformieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Gewährung von Leistungen durch das Bildungs- und Teilhabepaket ist aufwendig und bürokratisch. Es kommt bei vielen der rund 2,5 Millionen anspruchsberechtigten Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen nicht an: Nur etwa die Hälfte erhalten Leistungen¹. Die Zielsetzung, mit dem Bildungs- und Teilhabepaket zur Sicherstellung des grundgesetzlich garantierten soziokulturellen Existenzminimums beizutragen, wird daher nicht erfüllt.

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (Az. 1 BvL 1/09) wurden im Frühjahr 2011 rückwirkend zum 1. Januar 2011 die rechtlichen Grundlagen für die Gewährung von Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene aus Familien, die Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe, Kinderzuschlag, Wohngeld oder Sozialhilfe-Analogleistungen nach § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes² beziehen, in Kraft gesetzt. Das Bildungs- und Teilhabepaket umfasst Aufwendungen für Schulausflüge, mehrtägige Klassenfahrten, Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf, Schülerbeförderung, Lernförderung, Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung und Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Die gesetzlichen Regelungen sehen vor, dass die Leistungen fast ausschließlich in Form von Sach- und Dienstleistungen erbracht werden.

¹ Nach Umfragen des Deutschen Städtetages (DST) und des Deutschen Landkreistages (DLT) lag die Inanspruchnahme bis zum 1. März 2012 im Durchschnitt bei etwa 56 Prozent (DST) bzw. 53 Prozent (DLT) der leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen. Eine Befragung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) kam Anfang 2012 auf eine Inanspruchnahme von 54 Prozent. Offizielle Angaben aus amtlichen Statistiken liegen bisher nicht vor.

² Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 (Az. 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Rn. 122) zu den Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes muss zukünftig der Rechtsanspruch auf das Bildungs- und Teilhabepaket für alle Leistungsberechtigten gesichert werden, wie es die Fraktion der SPD bereits Mitte 2011 in ihrem Antrag „Ausgrenzung stoppen – Alle Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Leistungsbezug des Asylbewerberleistungsgesetzes in das Bildungs- und Teilhabepaket einbeziehen“ auf Bundestagsdrucksache 17/6455 gefordert hatte.

Die Bundesregierung hat sich seinerzeit dagegen entschieden, die Bedarfe über einen Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastrukturen abzusichern. Dies wurde und wird von verschiedenen Expertinnen und Experten und Verbänden wie dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), den Wohlfahrtsverbänden und kommunalen Verbänden kritisiert. Die SPD-Bundestagsfraktion hat in dem Antrag „Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes durch eine transparente Bemessung der Regelsätze und eine Förderung der Teilhabe von Kindern umsetzen“ (Bundestagsdrucksache 17/3648) frühzeitig auf die zu erwartenden Probleme und Risiken hingewiesen. Diese resultieren vor allem aus dem individualisierten Zugang zu Bildungs- und Teilhabeleistungen, die an Einkommensbedürftigkeit gebunden sind sowie aus der Fokussierung auf das Sach- und Dienstleistungsprinzip.

Das Bildungs- und Teilhabepaket hat sich in der Praxis – wie erwartet – als sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig herausgestellt. Die Umsetzung belastet die Akteure und Träger und bindet dadurch unnötig Ressourcen. Die Erbringung in Form von Sach- und Dienstleistungen wirkt stigmatisierend auf die Leistungsberechtigten, spiegelt eine Misstrauenskultur gegenüber den Eltern wider und schränkt die Elternautonomie ein. Die Betroffenen sind gezwungen, sich als bedürftig zu erkennen zu geben. Förderbare Angebote sind zudem nicht überall in Deutschland vorhanden und können somit nicht von allen Anspruchsberechtigten genutzt werden. Die Leistungshöhe wird vielfach als unzureichend und der Leistungskatalog als lückenhaft erachtet. Teilweise wurden zudem bereits bestehende kommunale Leistungen lediglich kompensiert. Das bedeutet, dass der Bund statt der Kommunen die Kosten trägt, ohne dass sich für die Leistungsberechtigten etwas ändert oder mehr Bildung und Teilhabe ermöglicht würde. Das Bildungs- und Teilhabepaket ist daher dringend zu überarbeiten, damit mehr Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene erreicht werden.

Begrüßt werden die auf Initiative der Bundesländer beschlossenen gesetzlichen Änderungen des Bildungs- und Teilhabepakets durch das „Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ (Bundestagsdrucksache 17/12036), die zum 1. August 2013 in Kraft treten werden. Diese führen zu einem geringeren Verwaltungsaufwand, wovon auch die Leistungsberechtigten profitieren: So kann künftig der monatliche Teilhabebetrag von derzeit 10 Euro flexibler gewährt werden. Zudem können Anspargungen (z. B. für nicht monatlich fällige Mitgliedsbeiträge oder Freizeiten) vorgenommen und die monatliche Teilhabeleistung so als Budget für größere Ausgaben verwendet werden. Ermöglicht wird außerdem die nachträgliche Erstattung verauslagter Gelder für Bildungs- und Teilhabeleistungen in Fällen begründeter Selbsthilfe. Auch Geldleistungen für Klassenfahrten oder Ausflüge sind künftig in Ausnahmefällen möglich.

Diese Änderungen sind ein Schritt hin zu weniger Bürokratie und erleichtern daher den Zugang zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen. Die grundsätzlichen Konstruktionsfehler bleiben jedoch bestehen und werden lediglich in ihren Auswirkungen ein wenig abgemildert. Grundlegender Reformbedarf besteht weiterhin. Nur über zusätzliche Veränderungen lassen sich Verbesserungen dahingehend sicherstellen, dass die Leistungen bei den Kindern und Jugendlichen ankommen und ein bestehender Bedarf auch gedeckt wird. Zudem sind durch die weitere Verringerung des Verwaltungsaufwands Einsparungen zu erwarten.

Um allen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen gleiche Chancen auf gute Bildung und Teilhabe zu ermöglichen, muss vor allem die Infrastruktur vor Ort an Schulen und Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflegestellen und Horten ausgebaut werden. Den Weg des Ausbaus der Bildungsinfrastruktur hat die ehemalige rot-grüne Bundesregierung erfolgreich eingeschlagen. Der Anfang wurde mit dem Ganztagschulprogramm, für das der Bund 4 Mrd. Euro zur Verfügung stellte, sowie mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) gemacht. Seine Fortsetzung fand dieser Paradigmenwechsel in der großen

Koalition mit dem Ausbau der Kindertagesbetreuung durch das Kinderförderungsgesetz (KiföG), insbesondere mit der Bereitstellung von zusätzlichen Bundesmitteln in Milliardenhöhe für diesen Ausbau sowie der Einführung eines Rechtsanspruchs auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres, der zum 1. August 2013 in Kraft tritt.

Von der amtierenden schwarz-gelben Bundesregierung gibt es bisher keine nennenswerten Ansätze zum Ausbau der Bildungsinfrastruktur und sind in dieser Legislaturperiode auch nicht mehr zu erwarten. Stattdessen soll ein Betreuungsgeld an diejenigen Eltern gezahlt werden, deren Kinder keine öffentlich geförderte Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege besuchen. Dies ist bildungs-, integrations- und gleichstellungspolitisch verfehlt und verfassungsrechtlich problematisch. Der Gesetzgeber setzt damit Anreize, dass Kinder Bildungsangebote nicht nutzen und Eltern ihre Erwerbstätigkeit einschränken. Angesichts des hohen Investitionsbedarfs im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung muss statt der Einführung eines Betreuungsgelds mehr in die Infrastruktur für Kleinkinder investiert werden. Nur so kann die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege für alle Kinder sichergestellt werden. Ziel muss es sein, ein bedarfsgerechtes Angebot an qualitativ hochwertigen Plätzen für Kinder unter drei Jahren zu schaffen.

Das Bildungs- und Teilhabepaket schreckt mit seinen bestehenden bürokratischen Hürden Anspruchsberechtigte ab. Dass viele Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene ihren grundgesetzlich garantierten Anspruch auf Bildung und Teilhabe nicht wahrnehmen können, widerspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (Az. 1 BvL 1/09). Wichtig ist daher nicht nur eine Überarbeitung des Bildungs- und Teilhabepakets, sondern auch ein zügiger Infrastrukturausbau, um Bildungsgerechtigkeit für alle zu erreichen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, Initiativen zu ergreifen, die die folgenden Regelungen und Maßnahmen zum Gegenstand haben:

A)

Zur Sicherung bundesweit gleicher Chancen auf Bildung, Betreuung und soziokulturelle Teilhabe ist eine gemeinsame und nachhaltige Anstrengung von Bund, Ländern und Kommunen erforderlich. Ein bedarfsgerechter Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur kann sinnvoll nur im Rahmen eines nationalen Bildungspakts verwirklicht werden. Hierzu werden unverzüglich verbindliche Vereinbarungen zu dessen Umsetzung bis zum Jahr 2020 getroffen.

Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, das Kooperationsverbot im Grundgesetz aufzuheben und Hilfen des Bundes für alle Bildungsfelder zu ermöglichen, wie die SPD-Bundestagsfraktion dies im Antrag „Kooperativen Bildungsföderalismus mit einem neuen Grundgesetzartikel stärken“ (Bundestagsdrucksache 17/8455) fordert.

Wichtig sind dabei zur Stärkung der Bildungsinfrastruktur verbindliche Vereinbarungen

- für den flächen- und bedarfsdeckenden Ausbau von qualitativ hochwertigen Ganztagsangeboten der frühkindlichen Bildung und Betreuung für ein- bis sechsjährige Kinder mit guten Förder- und Freizeitangeboten sowie einer besseren Personal- und Sachmittelausstattung in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Horten,
- für den flächen- und bedarfsdeckenden Ausbau von Ganztagschulen mit guten Förder- und Freizeitangeboten sowie einer besseren Personal- und Sachausstattung,

- für die Schaffung eines inklusiven Bildungssystems sowie die Deckung des förderpädagogischen Bedarfs in den Regelschulen sowie
- für den bedarfsgerechten Ausbau von Schulsozialarbeit möglichst an allen Schulen.

Darüber hinaus sind weitere Anstrengungen zum Ausbau des öffentlichen Bildungswesens notwendig

- für die schrittweise Einführung gebührenfreier Betreuungsangebote,
- für Lernmittelfreiheit,
- für einen in den Bildungseinrichtungen integrierten kostenlosen Förder- und Leistungsunterricht,
- für eine Einrichtung von Lehrerpools zur kostenlosen Lernförderung,
- für ein gesundes, qualitatives und diskriminierungsfrei für alle zugängliches Mittagessen in Schulen, Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Horten sowie
- für die notwendige finanzielle Absicherung der zusätzlichen Bildungsanstrengungen von Bund und Ländern.

Hierfür ist sukzessive unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen ein Rechtsanspruch für alle Kinder und Jugendlichen zu schaffen. Angesichts der Haushaltslage der Länder wie von Städten, Gemeinden und Kreisen sind diese Aufgaben nur durch gemeinsame Anstrengungen zu erreichen. Die Länder wie die Kommunen sind durch geeignete Maßnahmen in die Lage zu versetzen, diese Aufgaben auch erfüllen zu können.

B)

Es sind verstärkte Anstrengungen und zusätzliche Mittel für die frühkindliche Bildung und insbesondere zur Verwirklichung des zum 1. August 2013 in Kraft tretenden Rechtsanspruchs auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege notwendig. Durch gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen ist dafür Sorge zu tragen, dass der Rechtsanspruch für Kinder auf Förderung nach § 24 Absatz 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch umgesetzt wird. Zur Gegenfinanzierung soll auf die Einführung eines bildungs- und integrationsfeindlichen Betreuungsgelds verzichtet werden und stattdessen die dafür vorgesehenen Mittel für den bedarfsgerechten Ausbau von Angeboten der frühkindlichen Bildung und Betreuung für Kinder unter drei Jahren entsprechend dem Antrag der SPD-Bundestagsfraktion „Kita-Ausbau statt Betreuungsgeld“ auf Bundestagsdrucksache 17/9572 zur Verfügung gestellt werden.

C)

Da das Bildungs- und Teilhabepaket in seiner derzeitigen Form für viele Leistungsberechtigte den verfassungsrechtlich garantierten Teilhabeanspruch nicht gewährleisten kann, sind kurzfristig bis zur Umsetzung des nationalen Bildungspakts dringend Änderungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII), § 6a des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG – Kinderzuschlag), Wohngeldgesetz und Asylbewerberleistungsgesetz sowie gegebenenfalls anderen Gesetzen notwendig, um die Bildungs- und Teilhabeleistungen weniger bürokratisch und verwaltungsaufwändig auszugestalten und die Inanspruchnahme zu erhöhen. Das bedeutet im Detail:

1. Bis zur nächsten regulären Neufestsetzung der Regelbedarfe auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ist die Höhe des Betrags für Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft auf der Grundlage wissenschaftlicher Studien neu zu ermitteln, um so die Deckung des Existenzminimums sicherzustellen. Übergangsweise ist

statt des so ermittelten Betrags der bisherige Betrag von 10 Euro pro Monat in den Regelbedarf zu integrieren und zusammen mit diesem auszus zahlen, ohne dass es hierfür eines gesonderten Antrags bedarf. Der Betrag ist entsprechend der Entwicklung des „Mischindex“ zur Anpassung der monatlichen Regelbedarfe zu dynamisieren. Damit wird wesentlich mehr Flexibilität ermöglicht (z. B. für einen Schwimmbadbesuch außerhalb eines Vereins) und auch die Deckung von Sachaufwendungen zur Sicherstellung der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (z. B. Ausrüstungsgegenstände oder andere Aufwendungen im Zusammenhang mit Teilhabeaktivitäten) verbessert. Zudem können so Verwaltungskosten eingespart werden.

2. Für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf soll allen leistungsberechtigten Schülerinnen und Schülern zum 1. August 70 Euro und zum 1. Februar eines jeden Schuljahres 30 Euro zusätzlich zum Regelbedarf zusammen mit diesem ausgezahlt werden, ohne dass es hierfür eines Antrags bedarf. Derzeit ist dies nur für Leistungsberechtigte nach dem SGB II, SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz der Fall, während Wohngeld- und Kinderzuschlagsberechtigte hierfür einen gesonderten Antrag stellen müssen. Die Höhe des Betrags für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf ist ebenfalls anhand wissenschaftlicher Studien nachvollziehbar festzusetzen sowie anhand der Entwicklung des „Mischindex“ zur Anpassung der monatlichen Regelbedarfe zu dynamisieren.
3. Die Schulen sollen kurzfristig so ausgestattet werden, dass jedes Kind die nötige individuelle Lernförderung erhält. Auch lernstarke Schülerinnen und Schüler sollen von der Förderung profitieren können, wenn dadurch beispielsweise ein höherer Schulabschluss erreicht werden kann. Die Lernförderung wird auf Grundlage einer Empfehlung der Lehrerin bzw. des Lehrers ermöglicht. Die Deckung des Lernförderbedarfs außerhalb der Schule ist künftig nur in begründeten Ausnahmefällen möglich und erfolgt auf Antrag durch Übernahme angemessener Kosten. Der Bund erbringt hierfür weiterhin seinen Finanzierungsbeitrag im Rahmen der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU).
4. Schulen, Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflegestellen und Horte sollen flächendeckend eine gemeinsame, gesunde, qualitative und diskriminierungsfreie Essensverpflegung anbieten. Ziel ist es auf die Erhebung eines Eigenanteils zu verzichten und dadurch Verwaltungskosten einzusparen. Der Bund erbringt hierfür weiterhin seinen Finanzierungsbeitrag im Rahmen der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) orientiert an der Zahl der Leistungsberechtigten. Die Essensverpflegung kann so flexibel vor Ort organisiert und gegebenenfalls mit weiteren Programmen verbunden werden.
5. Nur schwer pauschalierbare Aufwendungen für Ausflüge, Klassenfahrten oder Beförderungskosten werden ebenso wie Einmal- und Härtefallleistungen weiterhin auf Antrag in Höhe der tatsächlichen Kosten übernommen. Zur Vermeidung des erheblichen Verwaltungs- und Kostenaufwands für die Ausgabe und Einlösung von Gutscheinen bzw. die Sachleistungsabwicklung für die Akteure und Träger soll die Direktzahlung an die Leistungsberechtigten bzw. deren gesetzliche Vertreter erfolgen.
6. Der Bund wirkt in Kooperation mit den Ländern und Kommunen darauf hin, dass anhand von guten Praxisbeispielen („best practice“) Verwaltungs- und Verfahrensstandards entwickelt werden, um den Verwaltungsaufwand auf ein Minimum zu reduzieren und das Antragsverfahren beim Bildungs- und Teilhabepaket weiter zu vereinfachen.
7. Der Bund gibt eine Expertise mit dem Ziel in Auftrag, effizientere Wege der Bereitstellung für die Bildungs- und Teilhabeleistungen zu erarbeiten.

8. Der Bund wirkt auch bereits kurzfristig im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten darauf hin, dass Schulen mit besseren, möglichst umfassenden Betreuungs-, Freizeit- und Lernförderangeboten, dauerhaft mit Schulsozialarbeiterinnen und -arbeitern ausgestattet sowie Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflegestellen und Horte ausgebaut werden.

Berlin, den 23. April 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

