

böll.brief

TEILHABEGESELLSCHAFT #17

November 2021

Bessere Bildungschancen für sozial benachteiligte junge Menschen

Wie ein neues Bildungs-
und Teilhabegesetz
finanziert werden kann

PROF. DR. HOLGER BONIN

*Das **böll.brief – Teilhabegesellschaft** bietet Analysen, Hintergründe und programmatische Impulse zu Fragen der sozialen Teilhabe und der Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft. Ein besonderer Fokus liegt auf den Politikfeldern Bildung und Wissenschaft, Sozialpolitik, Migration und Diversity.*

*Das **böll.brief** der Abteilung Politische Bildung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung erscheint als E-Paper im Wechsel zu den Themen «Teilhabegesellschaft», «Grüne Ordnungspolitik», «Demokratie & Gesellschaft» und «Öffentliche Räume».*

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Mehraufwände durch § 2 bis § 6 eines neu zu schaffenden BuTG	6
2.1 Übersicht über die Elemente der vorgeschlagenen Reform	6
2.2 Erhöhung des persönlichen Schulbedarfs	9
2.3 Erhöhung der Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben	9
2.4 Verbesserte Leistungen der Lernförderung	10
2.5 Anspruch auf eine zeitgemäße persönliche digitale Ausstattung	11
2.6 Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten	12
2.7 Finanzieller Gesamtaufwand bei Umsetzung aller Reformelemente	13
3 Einordnung der Rechenergebnisse	14
Appendix: Datenbasis und Annahmen der Berechnungen	18
Literaturverzeichnis	24
Der Autor	25
Impressum	25

Zusammenfassung

Will man auf Seiten des Bundes die Bildungschancen sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler ohne Verfassungsänderung verbessern, sind die Bildungs- und Teilhabeleistungen eine der wenigen Stellschrauben. Dieses Kurzgutachten untersucht den finanziellen Mehraufwand, der durch die Stärkung und den Ausbau dieser Leistungen entstünde.

Es bezieht sich dabei auf ein Rechtsgutachten, das im April 2021 im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung den Entwurf für ein neues Bildungs- und Teilhabegesetz (BuTG) ausgearbeitet hat (Wrase/Allmendinger 2021). Der Gesetzesvorschlag sieht die Einrichtung eines rechtskreisübergreifend einheitlichen Trägers vor, der die Bildungs- und Teilhabe-Leistungen (BuT-Leistungen) für alle leistungsberechtigten jungen Menschen sowohl bewilligt als auch administriert. Durch einen ausdrücklichen Auftrag zur Sicherstellung gleicher Bildungschancen soll der Aufbau einer Infrastruktur von BuT-Leistungen besonders an Schulen mit hohen Anteilen leistungsberechtigter Schülerinnen und Schüler vorangebracht werden. Darüber hinaus sieht es vor, die Leistungen zur Bildung und Teilhabe substanziell auszuweiten: Bedarfsunterdeckungen sollen beseitigt, die Lernförderung aufgewertet und die Voraussetzungen für die digitale Teilhabe am schulischen Bildungsangebot verbessert werden. Schließlich sollen durch Verzicht auf einige derzeit bestehende einschränkende Zugangsregeln mehr Schülerinnen und Schüler Leistungen zur Teilhabe für Bildung beanspruchen können.

Die vorgelegten Schätzergebnisse zeigen, dass auf mittlere Sicht bereits ein zusätzliches finanzielles Engagement des Bundes in Höhe von 1,8 bis 2,4 Mrd. Euro pro Jahr ausreichen dürfte, um die Mehrkosten durch erhebliche Verbesserungen bei zentralen BuT-Leistungen zu decken, wie sie im Rechtsgutachten vorgeschlagen werden. Im Vergleich zum Ist-Zustand könnte damit der Wert von außerhalb der Familien organisierten (Sach-) Leistungen für eine verbesserte Teilhabe von sozial benachteiligten jungen Menschen auf das Doppelte bis Dreifache gesteigert werden. Mehr als 1,5 Millionen Schülerinnen und Schüler – und damit eine sehr große Mehrheit der potenziell Leistungsberechtigten – könnten so zusätzlich von BuT-Leistungen erreicht werden.

1 Einleitung

Ein im April 2021 im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung von Michael Wrase und Jutta Allmendinger vorgelegtes Rechtsgutachten prüft und entwickelt rechtliche Möglichkeiten, mit denen der Bund gegebenenfalls im Zusammenwirken mit den Bundesländern die Bildungschancen von Schülerinnen und Schülern aus sozial benachteiligten Familien nachhaltig verbessern und den Anteil von bildungsarmen Schülerinnen und Schülern senken könnte (Wrase/Allmendinger 2021). Einer der Schwerpunkte des Gutachtens liegt auf der Stärkung und dem Ausbau der Leistungen für Bildung und Teilhabe in einem neu zu schaffenden Bildungs- und Teilhabegesetz (BuTG). Der hierzu von Wrase und Allmendinger vorgelegte Formulierungsvorschlag sieht die Einrichtung eines rechtskreisübergreifend einheitlichen Trägers vor, der die Bildungs- und Teilhabe-Leistungen (BuT-Leistungen) für alle leistungsberechtigten jungen Menschen sowohl bewilligt als auch administriert. Durch einen ausdrücklichen Auftrag zur Sicherstellung gleicher Bildungschancen soll der Aufbau einer Infrastruktur von BuT-Leistungen besonders an Schulen mit hohen Anteilen leistungsberechtigter Schülerinnen und Schüler vorangebracht werden. Darüber hinaus ist vorgesehen, die Leistungen zur Bildung und Teilhabe substanziell auszuweiten: Bedarfsunterdeckungen bei den Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe sollen beseitigt, die Lernförderung aufgewertet und die Voraussetzungen für die digitale Teilhabe am schulischen Bildungsangebot verbessert werden. Schließlich sollen durch Verzicht auf einige derzeit bestehende einschränkende Zugangsregeln mehr Schülerinnen und Schüler Leistungen zur Teilhabe für Bildung beanspruchen können. Welcher zusätzliche finanzieller Aufwand durch die vorgeschlagenen Neuregelungen gegenüber dem Aufwand für die BuT-Leistungen nach den derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen erzeugen würde, lässt das Rechtsgutachten allerdings offen.

Vor diesem Hintergrund dient dieses von der Heinrich-Böll-Stiftung beauftragte und vom Verfasser in vollständiger wissenschaftlicher Unabhängigkeit erstellte Kurzgutachten dem Zweck, ausgehend vom Status quo den unmittelbaren finanziellen Mehraufwand der von Wrase und Allmendinger in ihrem Formulierungsvorschlag für ein BuTG vorgesehenen Ausweitungen der Leistungen zur Bildung und Teilhabe abzuschätzen. Auftragsgemäß nicht untersucht werden dagegen die finanziellen Aufwände für die Administration der BuT-Leistungen durch den einzurichtenden einheitlichen Träger. Ebenfalls nicht bewertet werden die Aufwände für die erforderliche flankierende Infrastruktur, um den Sicherstellungsauftrag und die damit ausdrücklich verbundene Stärkung von Schulen in sozial benachteiligten Stadtteilen und Gemeinden zu erfüllen. Der finanzielle Zusatzaufwand dieser für eine hohe Wirksamkeit der vorgeschlagenen Reform entscheidenden flankierenden Maßnahmen dürfte erheblich sein, lässt sich im Voraus allerdings nur schwer beziffern. Käme es zu einer Umsetzung der vorgeschlagenen Reform, sollten für diesen Zweck ausreichende finanzielle Reserven bereitstehen.

Die für dieses Kurzgutachten erstellten Abschätzungen der mit den zu untersuchenden Neuerungen bei den BuT-Leistungen verbundenen finanziellen Mehraufwände sind durch eine begrenzte Datenbasis limitiert. So fehlt im Bereich Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) eine um Doppelzählungen bereinigte konsolidierte Jahresstatistik der Leistungsbeziehenden. Im Bereich 3. und 4. Kapitel Sozialgesetzbuch XII (SGB XII) gelten die erfassten Nutzungszahlen als nicht belastbar, im Bereich Bundeskindergeldgesetz (BKGG) erfolgt keine flächendeckende statistische Erfassung. Für Bezieherinnen und Bezieher von Kinderzuschlag und Wohngeld sind differenzierte Aussagen nicht ohne weiteres möglich, da nur die Gesamtzahl der Leistungsberechtigten erfasst wird. Auch im Bereich SGB II lassen sich die Raten der Inanspruchnahme für einzelne BuT-Leistungen nicht präzise abschätzen, da nicht bekannt ist, welcher Teil der potenziell Leistungsberechtigten im Einzelfall eine bestimmte Leistung überhaupt benötigt. Dies erschwert Einschätzungen, wie sehr sich bei Veränderungen der Höhe der BuT-Leistungen die Inanspruchnahme der Leistungen gegenüber dem Status quo verändern könnte.

Wegen der skizzierten Schwächen in der amtlichen Datenbasis konzentrieren sich die für dieses Kurzgutachten vorgenommenen Abschätzungen zum finanziellen Mehraufwand durch ein neu zu schaffendes BuTG auf die Leistungsberechtigten in den Bereichen SGB II und AsylbLG. Wegen ihrer zahlenmäßig erheblichen Bedeutung werden zudem die Leistungsberechtigten mit Bezug von Kinderzuschlag berücksichtigt.¹ Hier müssen die von der amtlichen Statistik nicht erfassten Strukturinformationen allerdings durch Setzung – starker – Annahmen hinzugefügt werden. Der Unsicherheit über die Höhe der sich aus der Reform potenziell ergebenden stärkeren Inanspruchnahme von Leistungen tragen Sensitivitätsanalysen Rechnung. Diese zeigen ein Spektrum der unmittelbaren finanziellen Mehraufwände durch einen Ausbau der Bildungs- und Teilhabeleistungen im Sinne des Vorschlags für ein BuTG auf.

Das weitere Kurzgutachten gliedert sich wie folgt. Abschnitt 2 vermittelt eine Übersicht über die geschätzten finanziellen Mehraufwände, die in den ausgeführten Berechnungsvarianten mit der Umsetzung der zu untersuchenden Neuerungen bei den Leistungen gemäß § 2 bis § 6 eines neu zu schaffenden BuTG verbunden sind. Das Kurzgutachten schließt in Abschnitt 3 mit einer kurzen Einordnung der vorgelegten Rechenergebnisse. Ein Appendix enthält nähere Informationen zur den verwendeten Daten und Annahmen, die den vorgestellten Rechenergebnissen zugrunde liegen.

1 Grundsätzlich kann eine Leistungsberechtigung auch entstehen, wenn eine Familie ausschließlich Wohngeld, aber keinen Kinderzuschlag bezieht. Wie häufig diese Konstellation ist, lässt sich mit den derzeit verfügbaren Daten nicht einschätzen; vermutlich befinden sich jedoch nur wenige Familien in der dafür erforderlichen speziellen (Einkommens-)Lage. Die Vernachlässigung der Leistungsberechtigten mit ausschließlichem Bezug von Wohngeld in den für dieses Kurzgutachten vorgenommenen Rechnungen dürfte daher zu keiner substanziellen Unterschätzung des finanziellen Mehraufwands durch die untersuchten Reformvorschläge führen.

2 Mehraufwände durch § 2 bis § 6 eines neu zu schaffenden BuTG

Unter den aktuellen Rahmenbedingungen erhielten leistungsberechtigte Kinder und Jugendliche in den Bereichen SGB II und AsylbLG im Jahr 2020 Leistungen zur Bildung und Teilhabe im geschätzten Gesamtwert von gut 1,1 Mrd. Euro. Fast 97 Prozent dieses finanziellen Aufwands entfielen dabei auf die gut 1,5 Mio. Leistungsberechtigten mit einem Anspruch auf mindestens eine Leistung zur Bildung und Teilhabe im Rechtskreis SGB II. Der geschätzte Aufwand für die leistungsberechtigten Bezieherinnen und Bezieher von Kinderzuschlag beträgt im Status quo – ohne Sondereffekte durch den im Verlauf der Covid-19-Pandemie eingeführten, zum Jahresende 2021 auslaufenden Notfall-Kinderzuschlag – gut 100 Millionen Euro pro Jahr. Insgesamt ergeben sich somit für die BuT-Leistungen nach den gegenwärtigen Regelungen ohne § 34 SGB XII und § 6b BKGG laufende Aufwendungen von geschätzt gut 1,2 Mrd. Euro pro Jahr.

2.1 Übersicht über die Elemente der vorgeschlagenen Reform

Davon ausgehend werden im Folgenden fünf verschiedene Verbesserungen von Leistungen finanziell bewertet, die in § 2 bis § 6 des von Wrase und Allmendinger formulierten Vorschlags für ein neu zu schaffendes BuTG angelegt sind. Dabei handelt es sich im Einzelnen um

1. die Erhöhung des Bedarfs für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf von derzeit 100 Euro für das erste Schulhalbjahr auf 120 Euro sowie von 50 Euro für das zweite Schulhalbjahr auf 80 Euro, das heißt um insgesamt 50 Euro im Kalenderjahr (gemäß Vorschlag § 4 Abs. 3 BuTG);
2. die Erhöhung der Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben von derzeit 15 Euro auf 70 Euro, zuzüglich eines Sonderbedarfs für die Teilnahme an Freizeiten in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen bis zu einer Höhe von 150 Euro im Jahr (gemäß Vorschlag § 4 Abs. 7 BuTG). Als Varianten zu diesem Vorschlag werden zusätzlich eine Anhebung der Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben auf 70 Euro ohne Abdeckung des Sonderbedarfs für die Teilnahme an Freizeiten betrachtet, eine Anhebung auf 50 Euro – entsprechend der durchschnittlichen bildungsrelevanten Ausgaben von Paaren mit einem Kind unter 18 Jahren gemäß den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 – sowie eine Verdopplung der Bedarfe von derzeit 15 Euro auf 30 Euro;

3. die Ausweitung der Leistungen zur Lernförderung durch einen Anspruch auf eine die schulischen Angebote ergänzende qualifizierte Lernförderung im Wert von 2.000 Euro pro Leistungsberechtigten jährlich, soweit diese zur Erreichung der nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele geeignet und erforderlich ist (gemäß Vorschlag § 5 BuTG);
4. die Verbesserungen der Leistungen zur digitalen Teilhabe durch einen neuen Anspruch auf eine – dem Stand der Informationstechnologie entsprechende – digitale Ausstattung einschließlich der erforderlichen Software, soweit diese zur gleichberechtigten Teilnahme an den schulischen Bildungsangeboten erforderlich ist (gemäß Vorschlag § 6 BuTG);
5. die Ausweitung des Kreises der Schülerinnen und Schüler, die Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe haben, zum einen durch Erweiterung des Kreises der Leistungsberechtigten um junge Menschen zwischen 25 und 26 Jahren (gemäß Vorschlag § 2 Abs. 1 BuTG), zum anderen durch Schaffung eines Anspruchs auf Leistungen für Bildung für alle jungen Menschen, die eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen (gemäß Vorschlag § 2 Abs. 2 BuTG) – damit entfielen die derzeit bestehende Einschränkung, dass nur solche Schülerinnen und Schüler leistungsberechtigt sind, die keine Ausbildungsvergütung erhalten.

Tabelle 1 vermittelt einen Überblick, welcher geschätzte finanzielle Aufwand pro Jahr durch diese Leistungsverbesserungen für Leistungsberechtigte in den Bereichen SGB II, AsylbLG und Kinderzuschlag entsteht. Dabei wird jeweils zwischen einem niedrigen, mittleren und hohen Szenario unterschieden. Diese Szenarien unterscheiden sich durch die vorgenommenen Setzungen zur Anzahl der zusätzlich geförderten Leistungsberechtigten. Das mittlere Szenario unterstellt dabei zumeist eine halb so große Zunahme der Förderfälle wie das hohe Szenario.^[2] Wie viele Leistungsberechtigte im Vergleich zum Status quo in Folge attraktiver und leichter zugänglich gestalteter

2 Die Bandbreite zwischen den Szenarien ist nicht im Sinne eines statistischen Konfidenzintervalls zu interpretieren, da eine belastbare empirische Basis zur Abschätzung der reformbedingten Veränderungen der Inanspruchnahmequoten bei den einzelnen Leistungen fehlt. Das untere Szenario ist allerdings als sehr konservativ anzusehen, da bei Umsetzung des vorgeschlagenen BuTG sehr wahrscheinlich – infolge der substanziell ausgeweiteten und damit attraktiveren Leistungen, aber auch infolge des mit dem neu zu schaffenden Sicherstellungsauftrags bzw. der damit verbundenen stärkeren Hinwirkungspflichten – mehr Leistungsberechtigte erreicht werden als bisher. Das obere Szenario hingegen ist im Hinblick auf die reformbedingte Steigerung der Inanspruchnahmequoten ziemlich optimistisch; da die entsprechende Zunahme – wenn überhaupt – erst über die Zeit hinweg erreicht wird, wenn administrative Stellen wie Leistungsberechtigte Lernerfahrungen gesammelt haben.

Tabelle 1: Geschätzter finanzieller Aufwand in Millionen Euro pro Jahr für Leistungsberechtigte in den Bereichen SGB II, Kinderzuschlag und AsylbLG durch § 2 bis § 6 eines neu zu schaffenden BuTG sowie geschätzte Anzahl der zusätzlich geförderten Leistungsberechtigten in den Bereichen SGB II und Kinderzuschlag

	Aufwand in Millionen Euro pro Jahr				Geförderte in den Bereichen SGB II und Kinderzuschlag			
	Finanzieller Mehraufwand, Variante			Status quo	Zusätzlich Geförderte, Variante			Status quo
	hoch	mittel	niedrig		hoch	mittel	niedrig	
1. Erhöhung der Leistungen für Schulbedarf um 50 Euro pro Jahr	99	85	71	213	136.800	68.400	0	1.367.700
2. Erhöhung der Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben								
a) auf 30 Euro pro Monat	73	67	61	61	66.400	33.200	0	332.000
b) auf 50 Euro pro Monat	215	179	143		167.600	83.800	0	
c) auf 70 Euro pro Monat	379	297	214		256.100	128.100	0	
d) auf 70 Euro pro Monat + 150 Euro jährlich für Teilnahme an Freizeiten	551	413	275		332.000	166.000	0	
3. Ausdehnung von Leistungen der Lernförderung	530	318	105	375	203.800	101.900	0	236.000
4. Anspruch auf Leistungen zur digitalen Teilhabe von Schülerinnen und Schülern								
a) kurze Frist (Anrechnung von Endgeräten aus Digitalpakt)	566	414	261		1.152.200	834.800	517.500	
b) mittlere Frist (nach Abnutzung Endgeräte aus Digitalpakt)	768	682	597		1.578.200	1.402.800	1.227.500	
5. Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten								
a) Schülerinnen und Schüler im Alter 25 und 26 Jahre	1	1	0		2.200	2.200	2.200	
b) Schülerinnen und Schüler mit Ausbildungsvergütung unter 25 Jahre	141	100	59		231.800	224.900	211.100	
c) Kombination a + b	145	103	60		238.900	232.000	218.200	
Summe ^{a)}								
a) kurze Frist (Anrechnung von Endgeräten aus Digitalpakt)	2.169	1.531	910	1.215 ^{b)}				
b) mittlere Frist (nach Abnutzung Endgeräte aus Digitalpakt)	2.370	1.799	1.246					

^{a)} Ergebnisse für Reformvariante 2d). Reformteile 2 bis 5 finden auch beim gemäß 5c) erweiterten Kreis der Leistungsberechtigten Anwendung, Reformteil greift 3d) greift nur bei den durch Reform 5b) einbezogenen Auszubildenden unter 18 Jahren

^{b)} Die Schätzung des Gesamtaufwands im Status quo bezieht sämtliche Arten der BuT-Leistungen ein, die nicht direkt von den Vorschlägen gemäß § 2 bis § 6 des BuTG-Entwurfs berührt sind, das heißt, auch die Aufwendungen für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten, die Schülerbeförderung sowie die Mittagsverpflegung. Darum ist der hier ausgewiesene Betrag höher als die Summe der oben in der Spalte angegebenen Werte. Bei den Berechnungen zum finanziellen Zusatzaufwand durch eine Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten sind sämtliche Arten von BuT-Leistungen berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Leistungen jeweils profitieren könnten, ist für die Bereiche SGB II und Kinderzuschlag in der Tabelle ebenfalls dokumentiert.^[3]

2.2 Erhöhung des persönlichen Schulbedarfs

Eine Erhöhung des Bedarfs für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf um 50 Euro im Jahr schlägt im niedrigen Szenario mit 71 Millionen Euro zu Buche. Da in diesem Szenario eine konstante Rate der Inanspruchnahme unterstellt wird, entspricht dies genau einem Drittel des geschätzten Aufwands für die Leistungsart Schulbedarf im Status quo. Die hohe Variante geht davon aus, dass durch die Anhebung der Leistung zehn Prozent mehr Schülerinnen und Schüler erreicht werden als gegenwärtig. Die zusätzliche Förderung von rund 140.000 jungen Menschen lässt den finanziellen Mehraufwand durch § 4 Abs. 3 eines neu zu schaffenden BuTG auf fast 100 Mio. Euro jährlich steigen. Würde der Bedarf für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf in einer Kindergrundsicherung aufgehen, wie sie im Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vorgesehen ist, erhielten alle aktuell leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen die Leistung im Ergebnis automatisch. Bei einer so erreichten Inanspruchnahmequote von 100 Prozent würden knapp 396.000 junge Menschen zusätzlich erreicht. Die Zusatzausgaben für einen auf 200 Euro pro Jahr festgelegten Bedarf für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf beliefen sich unter dieser Voraussetzung auf rund 148 Mio. Euro jährlich.

2.3 Erhöhung der Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben

Ein höherer finanzieller Mehrbedarf entsteht bei einer Anhebung der Bedarfe zur Teilhabe am sozialen kulturellen Leben in der von Wrase und Allmendinger vorgeschlagenen Variante. Sofern der neu vorgesehene Sonderbedarf für die Teilnahme an Freizeiten von denjenigen, die soziokulturelle Teilhabeleistungen in Anspruch nehmen, ganz ausgeschöpft wird, steigen die Ausgaben für die Finanzierung der Bedarfe zur soziokulturellen Teilhabe bereits in der niedrigen Variante von 61 Mio. Euro auf 336 Mio. Euro jährlich. Diese geht von der unwahrscheinlichen Annahme aus, dass trotz der deutlichen

³ In den dargestellten fiskalischen Größen ist die (zunehmende) Inanspruchnahme von Leistungen durch Leistungsberechtigte nach AsylbLG berücksichtigt. Da für diesen Bereich jedoch keine bereinigte konsolidierte Jahresstatistik der Leistungsbeziehenden vorliegt, Doppelzählungen also nicht sauber ausgeschlossen werden können, ist es jedoch nicht ohne weiteres möglich, Anzahlen an Förderfälle über alle drei erfassten Rechtskreise zu addieren.

Verbesserung der Leistungen die Rate der Inanspruchnahme so niedrig bleibt wie derzeit, dass also weiterhin nur deutlich weniger als jede/r fünfte Leistungsberechtigte erreicht wird. Unterstellt man dagegen, wie in der hohen Variante, dass sich wegen der starken Ausweitung des Leistungsumfangs die Inanspruchnahmequote gegenüber dem Status quo verdoppelt, so dass die soziokulturellen Teilhabeleistungen nach der Reform gut 330.000 Leistungsberechtigte zusätzlich erreichen, steigt der finanzielle Aufwand dafür auf 612 Mio. Euro pro Jahr.

Bei einer geringeren Erhöhung der Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben, wie in den untersuchten Reformvarianten 2a–c vorgegeben, reduzieren sich die finanziellen Mehraufwände. In den hohen und mittleren Berechnungsvarianten kommen dabei zwei Faktoren zum Tragen: zum einen die direkte Ausgabenersparnis, wie sie die niedrige Variante anzeigt, und zum anderen eine kleinere Zunahme der Zahl derer, die die Leistung zu beanspruchen, weil die soziokulturellen Teilhabeleistungen auf niedrigerem Niveau für Leistungsberechtigte nicht so attraktiv sind. Schon bei einer Anhebung der Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben von 15 Euro auf 50 Euro pro Monat entstehen jedoch finanzielle Mehraufwände in der Größenordnung von um die 150 bis 200 Mio. Euro jährlich. Im günstigen Fall könnten damit an die 170.000 Leistungsberechtigte mehr erreicht werden als nach den gegenwärtigen Regelungen.

2.4 Verbesserte Leistungen der Lernförderung

Die geschätzte Spannbreite des finanziellen Mehraufwands für eine Ausweitung der Leistungen zur Lernförderung ist breit. Die Untergrenze der geschätzten zusätzlichen Aufwendungen liegt bei gut 100 Mio. Euro jährlich. Die niedrige Rechenvariante beschreibt die Konstellation, dass lediglich die bereits geförderten lernschwachen Schülerinnen und Schüler – an die 240.000 – die gegenüber dem Status quo im Wert um gut 28 Prozent erhöhte Leistung in Anspruch nehmen. Unterstellt man dagegen, dass der mit dem neu zu schaffenden BuTG verbundene Auftrag zur Sicherstellung gleicher Bildungschancen sein Ziel weitreichend erfüllt und nach der Reform der mutmaßliche Förderbedarf bei einem Viertel der leistungsberechtigten Schülerinnen und Schüler bedient wird, erhöht sich der Aufwand für die Leistungsart Lernförderung von 375 Mio. Euro auf 905 Mio. Euro jährlich. Unter dieser Voraussetzung könnten zusätzlich gut 200.000 lernschwache Schülerinnen und Schüler von den Leistungen der Lernförderung profitieren.

Die gerade beschriebene obere Rechenvariante berücksichtigt bereits, dass der Anteil von Schülerinnen und Schülern, die einer besonderen Lernförderung bedürfen, um in eine erfolgreiche Bildungs- und später Erwerbskarriere einzumünden, unter den Kindern und Jugendlichen mit Anspruch auf BuT-Leistungen höher ist als im Bevölkerungsdurchschnitt. Wie hoch dieser Anteil bei der Zielgruppe ist, lässt sich allerdings nicht genau beziffern und hängt auch davon ab, welche Kriterien bei der Feststellung eines Bedarfs zur Lernförderung in der praktischen Umsetzung angelegt werden. Mittelfristig, wenn mit der

Umsetzung des vorgeschlagenen Bildungs- und Teilhabegesetzes nach Abschluss einer Ausbauphase feste, niedrigschwellige Strukturen der Lernförderung besonders an Schulen in sozialen Brennpunkten etabliert sind, erscheint auch eine höhere Förderquote erreichbar. Erhielte von den Schülerinnen und Schülern mit Anspruch auf BuT-Leistungen ein Drittel eine Lernförderung, würden im Vergleich zum Status quo rund 344.000 junge Menschen zusätzlich erreicht. Damit stiege der Finanzbedarf für die Leistung auf 1,2 Mrd. Euro jährlich. Würde sogar jede/r zweite Leistungsberechtigte erreicht, bekämen insgesamt gut 878.000 Schülerinnen und Schüler aus sozial schwachen Verhältnissen über das Bildungs- und Teilhabegesetz eine Lernförderung. In diesem Extremfall läge der jährliche finanzielle Aufwand bei 1,8 Mrd. Euro.

2.5 Anspruch auf eine zeitgemäße persönliche digitale Ausstattung

Bei der Abschätzung des finanziellen Aufwands durch einen neuen Anspruch aller leistungsberechtigten Schülerinnen und Schüler auf eine zeitgemäße persönliche digitale Ausstattung ist zu beachten, dass durch den Digitalpakt Schule vor kurzem bereits 710.000 Schülerinnen und Schüler in Deutschland mit Laptops oder Notebooks versorgt wurden. Ein – allerdings nicht bezifferbarer – Teil dieser Digitalausstattung dürfte auch die Zielgruppe erreicht haben, die mit dem Vorschlag eines Bildungs- und Teilhabegesetzes erreicht werden soll. Deswegen muss unterschieden werden zwischen den zusätzlichen Ausgaben in der kurzen Frist, solange die mit Mitteln des Digitalpakt Schule beschafften Geräte genutzt werden können, und den Zusatzausgaben in der mittleren Frist, wenn diese Geräte nach einer unterstellten durchschnittlichen Nutzungsdauer von drei Jahren ersetzt werden müssen. In der niedrigen Berechnungsvariante wird unterstellt, dass 70 Prozent der leistungsberechtigten Schülerinnen und Schüler den neu zu schaffenden Anspruch auf digitale Endgeräte geltend machen und dass sämtliche über den Digitalpakt Schule beschaffte Geräte an die Zielgruppe gegangen sind. In der hohen (mittleren) Variante wird unterstellt, dass zum einen nur 60 (80) Prozent der im Digitalpakt beschafften Laptops und Notebooks derzeit durch leistungsberechtigte Schülerinnen und Schülern genutzt werden und dass zum anderen die Quote der Inanspruchnahme digitaler Endgeräte nach einer Reform bei 90 (80) Prozent der Leistungsberechtigten liegt.

Unter diesen Voraussetzungen wären bei Umsetzung des vorgeschlagenen Bildungs- und Teilhabegesetzes in der niedrigen Variante in der kurzen Frist gut eine halbe Million Schülerinnen und Schüler zusätzlich mit digitalen Endgeräten auszustatten, mittelfristig sogar gut 1,2 Millionen. In der hohen Variante müsste bereits kurzfristig über 1,1 Millionen leistungsberechtigten Schülerinnen und Schülern ein Laptop oder Notebook bereitgestellt werden, in der mittleren Frist sogar fast 1,6 Millionen. Kalkuliert man mit jährlichen Nutzungs- und Service-Kosten von 473 Euro je Endgerät, entsteht damit

in der kurzen Frist ein finanzieller Aufwand von jährlich etwa 260 Mio. bis 570 Mio. Euro, in der langen Frist von etwa 600 Mio. bis 770 Mio. Euro.

Der neue Anspruch auf digitale Teilhabeleistungen ist für sich betrachtet somit wahrscheinlich die finanziell aufwändigste der von Wrase und Allmendinger vorgeschlagenen Leistungsverbesserungen. Allerdings besteht über die Notwendigkeit einer guten digitalen Ausstattung für jedes Kind politisch weitgehender Konsens. Soweit dieses Ziel nicht oder zumindest nicht ausschließlich über ein neu zu schaffendes BuTG, sondern mit anderen Maßnahmen – etwa über eine Fortsetzung des Digitalpakt Schule oder ein vergleichbares Investitionsprogramm – umgesetzt würde, wären die spezifischen Aufwendungen für Schülerinnen und Schüler aus bedürftigen Familien in diesem Rahmen zu verrechnen.

2.6 Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten

Was die im vorliegenden Konzept für ein neu zu schaffendes Bildungs- und Teilhabegesetz vorgesehene Ausweitung des Kreises der leistungsberechtigten Schülerinnen und Schüler betrifft, entfaltet die Ausdehnung auf die 25- und 26-Jährigen kaum nennenswerte Wirkungen. Bei ansonsten unveränderten gegenwärtigen Regelungen würden damit gerade einmal 2.000 junge Menschen zusätzlich erreicht. Dies liegt daran, dass in den beiden hinzukommenden Altersjahrgängen nur ein sehr kleiner Anteil überhaupt noch die Schule besucht. Die wenigen in diesem Alter noch als leistungsberechtigt in Frage kommenden Schülerinnen und Schüler sind zudem größtenteils von der im Status quo bestehenden Einschränkung betroffen, dass Schülerinnen und Schüler die eine Ausbildungsvergütung erhalten, keine Leistungen in Anspruch nehmen können. Selbst wenn diese Restriktion, wie im Reformszenario 5b) fallen gelassen wird, werden durch die Gewährung von Leistungen an Schülerinnen und Schüler bis zur Vollendung des 27. Lebensjahrs jedoch nicht einmal 5.000 junge Menschen zusätzlich erreicht. Der mit diesem Reformschritt verbundene finanzielle Zusatzaufwand beläuft sich daher auch in dieser Konstellation lediglich auf einen niedrigen einstelligen Millionenbetrag.

Erheblich bedeutsamer ist die Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten für Bildungsleistungen durch die Einbeziehung derjenigen Schülerinnen und Schüler mit einer Ausbildungsvergütung, die jünger sind als 25 Jahre. Wenn dieses Reformelement isoliert umgesetzt wird, könnten geschätzt 210.000 bis 230.000 junge Menschen zusätzlich Bildungs- und Teilhabeleistungen erhalten. Legt man den Schülerinnen und Schülern ohne Ausbildungsvergütung zuletzt beobachtete Inanspruchnahmequoten zugrunde, sind darunter annähernd 60.000 Auszubildende unter 18 Jahren mit einem Bezug von Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe. Bei den Bildungsleistungen dürfte die Deckung des Schulbedarfs die dominierende Rolle spielen. Wie stark die übrigen Bildungsleistungen durch die neu hinzukommende Zielgruppe beansprucht werden, lässt sich auf Grundlage der verfügbaren Daten allerdings nur ungenau abschätzen. Die niedrige Rechenvariante basiert auf der Annahme, dass lediglich ziemlich niedrige

Inanspruchnahmequoten wie bei den über 18-Jährigen im Bereich des AsylbLG erreicht werden. Die hohe Variante unterstellt dagegen, dass dieselben Inanspruchnahmeraten erreicht werden wie bei den derzeit bei den Schülerinnen und Schülern ohne Ausbildungsvergütung im Bereich SGB II. Diese Annahmen übersetzen sich in einen finanziellen Mehraufwand zur Umsetzung der Reformmöglichkeit 5b) von 60 Mio. bzw. 145 Mio. Euro jährlich.

2.7 Finanzieller Gesamtaufwand bei Umsetzung aller Reformelemente

Die verschiedenen Vorschläge für verbesserte Teilhabeleistungen im Rahmen eines neu zu schaffenden Bildungs- und Teilhabegesetzes sind modular aufgebaut. Das heißt, die Elemente des Reformvorschlags ließen sich auch einzeln, in einer beliebigen Kombination der Einzelteile oder auch gestaffelt nacheinander in mehreren Reformschritten umsetzen. Dem trägt die oben vorgenommene isolierte Betrachtung der jeweiligen finanziellen Auswirkungen bestimmter Reformelemente Rechnung. Würden alle Reformelemente gemäß § 2 bis § 6 des vorliegenden BuTG-Entwurfs zusammen umgesetzt, ergäbe sich allerdings ein finanzieller Gesamtaufwand, der höher ist als die Summe der einzelnen Zusatzaufwände. Dies folgt daraus, dass die zusätzlichen Leistungsbeziehenden, die bei einer Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten entstehen, auch von den vorgeschlagenen Verbesserungen der Teilhabeleistungen profitieren. Hierdurch entsteht in der Konstellation mit der großzügigsten Verbesserung der soziokulturellen Teilhabeleistungen (Reformvariante 2d) ein zusätzlicher finanzieller Aufwand von rund 137 Mio. Euro pro Jahr. Darüber hinaus steigen mit verbesserten Teilhabeleistungen auch bei denjenigen, die nach einer Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten zusätzlich erreicht werden, im Vergleich zum Status quo die Inanspruchnahmeraten. So ergibt sich in der Konstellation mit Umsetzung der Reformvariante 2d) in der oberen Rechenvariante ein finanzieller Zusatzaufwand von noch einmal 140 Mio. Euro pro Jahr.

Insgesamt gerechnet erhöht sich bei vollständiger Umsetzung des Vorschlags für ein Bildungs- und Teilhabegesetz der finanzielle Aufwand für die Bildungs- und Teilhabeleistungen gegenüber dem Status quo in der kurzen Frist um rund 900 Mio. bis 2,2 Mrd. Euro jährlich. In der langen Frist, wenn die für die Verbesserung der digitalen Teilhabe von Schülerinnen und Schülern notwendigen Endgeräte, die über den Digitalpakt Schule bereitgestellt wurden, ersetzt werden müssen, steigt der finanzielle Zusatzaufwand durch ein neu zu schaffendes BuTG auf 1,2 bis 2,4 Mrd. Euro. Dies bedeutet eine Verdopplung bis Verdreifachung der bisherigen Ausgaben für die Bildungs- und Teilhabeausgaben für Leistungsberechtigte in den Bereichen SGB II, AsylbLG und Kinderzuschlag.

3 Einordnung der Rechenergebnisse

Dieses Kurzgutachten ergänzt das von Wrase und Allmendinger ausgearbeitete Konzept für ein neu zu schaffendes Bildungs- und Teilhabegesetz um die bisher fehlende Abschätzung der zu erwartenden zusätzlichen Ausgaben des Bundes. Die dabei vorgenommene modulare Berechnung erlaubt auch Einschätzungen, welche finanziellen Zusatzaufwände im Vergleich zum Status quo entstehen, wenn nur einzelne Elemente des Reformvorschlags oder bestimmte Kombinationen dieser Elemente umgesetzt würden. Durch die grundsätzlich isoliert voneinander drehbaren Stellschrauben in den Regelungen des BuTG-Entwurfs ist es flexibel möglich, das Volumen der Reform die an für Verbesserungen der Teilhabeleistungen zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen oder an bestimmte Prioritätensetzungen bei Zielen und Zielgruppen der Familienpolitik anzupassen.

Die hier vorgelegten Rechenergebnisse sind dabei mit einiger Unsicherheit behaftet. Dies hängt primär damit zusammen, dass der Kreis der im Hinblick auf einzelne Teilhabedarfe potenziell Leistungsberechtigten bzw. die daraus abzuleitenden Inanspruchnahmequoten in den verfügbaren statistischen Daten nur schlecht erfasst sind. Darüber hinaus lässt sich vorab nur grob einschätzen, wie die Zielgruppe auf die verbesserte Ausgestaltung der verschiedenen Bildungs- und Teilhabeleistungen reagieren wird, in welchem Ausmaß die Leistungen also nach einer Reform verstärkt nachgefragt werden. Die zu erreichende Steigerung der Inanspruchnahme wird nicht zuletzt auch davon abhängen, wie gut der im Konzept von Wrase und Allmendinger zentrale Sicherstellungsauftrag, der die derzeit relativ schwachen Hinwirkungspflichten nach SGB II ablösen soll, von den Trägern der Bildungs- und Teilhabeleistungen umgesetzt wird.

Alles in allem zeigen die vorgelegten Schätzergebnisse, dass auf mittlere Sicht bereits ein zusätzliches finanzielles Engagement des Bundes in Höhe von 1,8 bis 2,4 Mrd. Euro pro Jahr ausreichen dürfte, um die Mehrkosten durch erhebliche Verbesserungen bei zentralen BuT-Leistungen zu decken, wie sie im vorliegenden Entwurf vorgeschlagen werden. Im Vergleich zum Ist-Zustand könnte damit der Wert von außerhalb der Familien organisierten (Sach-)Leistungen für eine verbesserte Teilhabe von sozial benachteiligten jungen Menschen auf das Doppelte bis Dreifache gesteigert werden. Mehr als 1,5 Millionen Schülerinnen und Schüler – und damit eine sehr große Mehrheit der potenziell Leistungsberechtigten – könnten so zusätzlich von BuT-Leistungen erreicht werden. Dies gelingt vor allem durch deutlich verbesserte Leistungen zur digitalen Teilhabe infolge des neu geschaffenen Anspruchs auf Zugang zu einer individuellen IT-Ausstattung, wie sie heute zur gleichberechtigten Teilnahme an schulischen Bildungsangeboten essenziell ist.

Die untersuchten Leistungsverbesserungen dürften sozial benachteiligten – und damit verbunden häufig auch bildungsfernen – jungen Menschen einen spürbar leichteren Zugang zu Infrastrukturen verschaffen, die soziokultureller, digitaler und Bildungsteilhabe

förderlich sind. Sie stellen damit eine wichtige Ergänzung zu Konzepten für eine bedarfsgerechtere Ausstattung von einkommensarmen Familien mit materiellen Ressourcen dar, die im Vergleich die öffentlichen Kassen erheblich stärker beanspruchen. Zum Teil ließen sich die im vorgeschlagenen BuTG enthaltenen zusätzlichen Bildungs- und Teilhabeleistungen auch auf anderen Wegen für sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche zugänglich machen. So könnte die Finanzierung der – anzuhebenden – Bedarfe für die persönliche Schulausstattung auch in einer einzuführenden Kindergrundsicherung aufgehen. Investitionen in eine verstärkte Digitalisierung an den Schulen, die die flächendeckende Versorgung der Schülerinnen und Schüler mit für digitales Lernen erforderlichen Endgeräten vorantreiben, könnten auch über eine Fortsetzung des Digitalpakt Schule oder ein Sofortanschaffungsprogramm erfolgen. Der erforderliche finanzielle Mehraufwand, um die angestrebten teilhabesichernden Leistungen für Kinder und Jugendlichen aus bedürftigen Familien zu erreichen, bleibt von der Art der Organisation der Leistungsbereitstellung zunächst einmal unberührt. Zentral ist primär, Organisationsformen zu etablieren, die einen möglichst flächendeckenden Zugang der Zielgruppe zu den Leistungen bzw. möglichst hohe Raten der Inanspruchnahme unter den Leistungsberechtigten gewährleisten.

In einer umfassenderen fiskalischen Bewertung, als sie im Rahmen dieses Kurzgutachten vorgenommen werden konnte, müssten den heute anfallenden öffentlichen Ausgaben für verbesserte Bildungs- und Teilhabeleistungen die mit dieser Investition morgen verbundenen Erträge gegenübergestellt werden. Diese materialisieren sich auf der Ebene des Staates insbesondere in Form höherer Steuer- und Beitragseinnahmen und geringerer Transferausgaben, aber auch in Form des (Geld-)Werts positiver sozialer Folgewirkungen. Wenn es gelingt, mit effektiven Bildungs- und Teilhabeleistungen Bildungsarmut abzubauen und damit auf lange Sicht Heranwachsenden aus sozial benachteiligten Familien bessere Chancen am Arbeitsmarkt zu geben, können die volkswirtschaftlichen Nettoerträge sehr substantiell sein (Bonin 2017). Angesichts der insgesamt moderaten Größenordnung der hier ermittelten finanziellen Mehraufwände erscheint es recht wahrscheinlich, dass sich die hier untersuchten Maßnahmen zur Stärkung der Bildungschancen für Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Familien auf lange Sicht selber tragen.

Dafür dürfte es genügen, wenn die zusätzlichen BuT-Leistungen die Zahl der jungen Menschen moderat steigern, die später eine qualifizierte Berufsausbildung erfolgreich durchlaufen und so substantiell bessere berufliche Karrierechancen erlangen. Dies wiederum setzt voraus, dass die zusätzlichen BuT-Leistungen geeignet sind, die unter den Leistungsberechtigten verbreitete Bildungsarmut effektiv zu verringern. Damit dies gelingt, sind flankierende Maßnahmen – insbesondere im Bereich der Schulentwicklung und Kompetenzvermittlung – wichtig, die eine hinreichende Qualität der zusätzlich finanzierten Angebote gewährleisten.

Hierzu gehört zu verhindern, dass die Erhöhung des finanziellen Rahmens für die BuT-Leistungen in einer Steigerung der Angebotspreise verpufft, etwa für soziokulturelle Teilhabeangebote. Bei den Leistungen zur Lernförderung sind zusätzliche Absicherungen

notwendig – ansonsten drohen bei einer reformbedingt stark wachsenden Nachfrage nach entsprechenden Dienstleistungen in Anbetracht von Fachkräftengpässen und einem zumindest kurzfristig starren Angebot an geeignet qualifizierten Personen Qualitätsverluste. Die Förderung sollte flächendeckend und bedarfsgerecht verfügbar bleiben, stigmatisierungsfrei und möglichst unmittelbar an den Schulen bereitgestellt werden. Zeigen sich Engpässe, müssten die Förderleistungen prioritär an den Schulen mit einem besonders hohen Anteil leistungsberechtigter Schülerinnen und Schüler oder an Schulstandorten in einem sozial schwachen Wohnumfeld implementiert werden.

Hohe Anforderungen an die Qualität sind auch im Zusammenhang mit dem neu geschaffenen Anspruch auf die Versorgung bedürftiger Schülerinnen und Schüler mit modernen IT-Endgeräten zu stellen. Damit die forcierte Förderung der digitalen Teilhabe an den Schulen gelingt, reicht die reine Bereitstellung und Wartung von Geräten nicht aus. Vielmehr braucht es flankierende pädagogische Angebote, um vorhandene Nachteile bei digitalen Fähigkeiten und digitaler Bildung auszugleichen. In der Praxis ist hierbei mit (noch) größeren Knappheiten zu rechnen als bei der Bereitstellung von allgemeinen Leistungen der Bildungsförderung. Diese Knappheiten lassen sich zumindest kurzfristig auch durch eine Bereitstellung zusätzlicher finanzieller (Personal-)Mittel nur begrenzt auflösen. Zu erwartende Engpässe sprechen wiederum dafür, im Zuge einer entsprechenden Reform (oder auch einem in der einen oder anderen Form fortgeführten Digitalpakt Schule) flankierende Maßnahmen zur Förderung der digitalen Bildung zunächst bevorzugt auf diejenigen Schulen auszurichten, an denen sich der Förderbedarf in besonderer Weise konzentriert.

Als allgemein begleitende Maßnahme ist im Konzept von Wrase und Allmendinger für ein neu zu schaffendes BuTG die Einrichtung eines Trägers vorgesehen, damit alle BuT-Leistungen sowohl einheitlich bewilligt als auch administriert werden können. Ein solches One-Stop-Konzept birgt, wenn es hinreichend agil und qualifiziert umgesetzt wird, im Vergleich zum Ist-Zustand erhebliche Effizienzpotenziale, weil damit Zugangshürden abgebaut und durchgehend hohe Qualitätsstandards in der Leistungserbringung leichter durchgesetzt werden können.

Die mit diesem Kurzgutachten vorgelegten Kostenschätzungen konzentrieren sich auf die zusätzlichen Leistungsausgaben, die mit einer besseren Abdeckung vorhandener Bedarfe und einer effektiven Steigerung der Zahl sozial benachteiligter junger Menschen, die eine Förderung durch Bildungs- und Teilhabeleistungen erfahren, verbunden wären. Jedoch dürfen die daneben benötigten – definitiv nicht unerheblichen – zusätzlichen finanziellen Mittel zur Umsetzung der notwendigen flankierenden Maßnahmen, damit ein niedrigschwelliger Maßnahmenzugang gelingt und zusätzliche Bildungs- und Teilhabeleistungen die erforderliche hohe Qualität erreichen, nicht übersehen werden. Der zusätzliche finanzielle Bedarf des Bundes, um das hier untersuchte Konzept für ein neu zu schaffendes Bildungs- und Teilhabegesetz erfolgreich zu administrieren und durch wirksame Maßnahmen zur Qualitätssicherung abzusichern, ist jedoch schwer genauer

zu beziffern und ließ sich in diesem Rahmen nicht berechnen. Bis zu einer näheren Untersuchung des mit der vorgeschlagenen Reform verbundenen Erfüllungsaufwands sollte auf die hier dargestellten Leistungsausgaben noch eine nicht zu knapp bemessene Marge für eine effiziente Implementation in der Praxis aufgeschlagen werden.^[4]

⁴ Wer diese administrativen Kosten zu welchen Anteilen trägt, wäre in einem weiteren Prozess zwischen Bund und Ländern auszuhandeln.

Appendix: Datenbasis und Annahmen der Berechnungen

Um den finanziellen Mehraufwand durch § 2 bis § 6 eines neu zu schaffenden BuTG einzuschätzen, wurden verschiedene Datenquellen miteinander kombiniert und zahlreiche Annahmen getroffen. Dieser Appendix vermittelt einen Überblick über die gewählte Vorgehensweise.

Die Ausgangszahlen der Leistungsberechtigten mit festgestellten Ansprüchen auf Leistungen für Bildungs- und Teilhabe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sind der Statistik «Bildung der Teilhabe» der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2020 – in der korrigierten Fassung vom 21.06.2021 – entnommen. Vereinfachend wird unterstellt, dass alle festgestellten Ansprüche auch tatsächlich beansprucht werden. Die Jahreszahlen der Empfangenden von Leistungen für Bildung und Teilhabe nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurden auf Grundlage der diesbezüglichen Statistik des Statistischen Bundesamts mit Stand 27. August 2021 berechnet. Diese Statistik erfasst die Leistungsempfängerinnen allerdings auf Quartalsbasis. Zur Überführung der Quartalsdaten in Jahreszahlen wurde vereinfachend unterstellt, dass BuT-Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten einmal pro Jahr, Schulausflüge sowie Leistungen für Schulbedarf zweimal jährlich und alle übrigen Leistungsarten im Jahresverlauf durchgehend von den in der Statistik erfassten Leistungsberechtigten in Anspruch genommen werden.

Die Anzahl der Empfangenden von Leistungen für Bildung und Teilnahme, bei denen sich die Leistungsberechtigung aus der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags ergibt, wird von der amtlichen Statistik nicht erfasst und muss daher indirekt abgeschätzt werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Zahlen der Kinder mit Kinderzuschlag wegen der Einführung des Notfall-Kinderzuschlags vom April 2020 an sprunghaft zugenommen haben. Es ist damit zu rechnen, dass sich die erhöhten Zahlen mit dem zum Jahresende vorgesehenen Auslaufen der pandemiebedingten Sonderregelung wieder zurückbilden werden. Als statistische Basis der Abschätzung dienen daher die Jahreszahlen 2019 und 2020 zur Kindergeld- und Kinderzuschlagsgewährung der Familienkassen. Zugrunde gelegt wird die durchschnittliche Anzahl der Kinder mit Kinderzuschlag in den Monaten Juli 2019 bis März 2020, also in der Zeit nach der Reform des Kinderzuschlags bis zum Einsetzen der Sondereffekte durch den Notfall-Kinderzuschlag. Für die weiteren Berechnungen muss die so ermittelte Jahreszahl von rund 294.000 anspruchsberechtigten Kindern mit Kinderzuschlag zunächst nach dem Alter aufgeteilt werden. Dazu wird hilfsweise unterstellt, dass die Altersstruktur der Kinder mit Kinderzuschlag mit der Altersstruktur der Kinder, für die Kindergeld gezahlt wird, übereinstimmt. Schließlich wird die Anzahl der Empfangenden von BuT-Leistungen mit Kinderzuschlag abgeleitet, indem die anhand der BA-Statistik für 2020 berechneten Anteile von Leistungsberechtigten mit festgestelltem Anspruch an der Anwesenheitsgesamtheit in den Altersgruppen unter 6 Jahre,

6 bis 14 Jahre und über 14 Jahre auf die geschätzten Zahlen der anspruchsberechtigten Kinder mit Kinderzuschlag in diesen Altersgruppen übertragen werden.

Um den finanziellen Aufwand im Status quo für die einzelnen Arten von BuT-Leistungen zu schätzen, wird für jeden erfassten Empfangenden in den drei betrachteten Systemen (SGB II, Asylbewerberleistungsgesetz, Kinderzuschlag) jeweils mit einem einheitlichen durchschnittlichen jährlichen Aufwand pro Kopf gerechnet. Dieser wird auf Grundlage der amtlichen Statistik für den Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes ermittelt, die neben der Zahl der Empfangenden auch die zugehörige Höhe der Leistungsausgaben nach Leistungsart differenziert erfasst. Tabelle A.1 fasst die auf dieser Grundlage bestimmten Durchschnittsausgaben pro Jahr und Fall zusammen. Dabei wurden beim Schulbedarf der geringfügig höhere Schätzwert an die aktuell gültige Vorgabe von 150 Euro angepasst und der Schätzwert für die soziokulturellen Teilhabeleistungen leicht angehoben, um den im Status quo möglichen Maximalwert von 180 Euro zu erreichen.

Tabelle A.1: Gesetzter finanzieller Aufwand pro Fall und Jahr im Status quo, nach Art der Bildungs- und Teilhabeleistung, in Euro

Art der Bildungs- und Teilhabeleistung	Finanzieller Aufwand pro Fall und Jahr
Schulbedarf	150
Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft	180
Lernförderung	1.571
Schulausflüge	86
Mehrtägige Klassenfahrten	277
Schülerbeförderung	360
Mittagsverpflegung	574

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle A.2 fasst die Parameter zusammen, die zur Bewertung des mit den Reformelementen in § 4 bis § 6 eines neu zu schaffenden Bildungs- und Teilhabegesetzes verbundenen finanziellen Mehraufwands je nach Berechnungsvariante gesetzt wurden. Diese ergeben sich für die verbesserte Abdeckung der Schulbedarfe und der Bedarfe zur soziokulturellen Teilhabe unmittelbar aus den in § 4 des Entwurfs von Wrase und Allmendinger enthaltenen Setzungen. Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Ausweitung der Lernförderung wird unterstellt, dass die durchschnittlichen Ausgaben pro Fall im Vergleich zum Status quo um gut ein Viertel steigen, um auch eine verbesserte Qualität der Leistungen der Lernförderungen – auch für die bereits geförderten Leistungsberechtigten – zu ermöglichen.

Tabelle A.2: Gesetzte Parameter zur Bewertung des finanziellen Mehraufwands durch § 4 bis § 6 eines neu zu schaffenden Bildungs- und Teilhabegesetzes

	Finanzieller Aufwand pro Jall und Jahr	Rechenvariante		
		hoch	mittel	niedrig
§ 4 Abs. 3 BuTG: Erhöhung der Leistungen für Schulbedarf	150 → 200 €	Anteil empfangender Leistungsberechtigter ab 6 Jahre 86% 82% 78% (Status quo)		
§ 4 Abs. 7 BuTG: Erhöhung der Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben:		Anteil empfangender Leistungsberechtigter ab 6 Jahre		
Variante a)	180 → 360 €	20%	19%	17% (Status quo)
Variante b)	180 → 500 €	25%	21%	17% (Status quo)
Variante c)	180 → 840 €	30%	23%	17% (Status quo)
Variante d)	180 → 990 €	34%	50%	17% (Status quo)
§ 5 BuTG: Ausdehnung von Leistungen der Lernförderung	1.571 → 2.000 €	Anteil empfangender Leistungsberechtigter ab 6 Jahre 25% 19% 13% (Status quo)		
§ 6 BuTG: Anspruch auf Leistungen zur digitalen Teilhabe von Schülerinnen und Schülern	0 → 473 €	Anteil empfangender Leistungsberechtigter ab 6 Jahre 90% 80% 70%		
a) kurze Frist		Anteil anzurechnender vorhandener Endgeräte aus Digitalpakt 60% 80% 100%		
b) mittlere Frist		Anteil anzurechnender vorhandener Endgeräte aus Digitalpakt 0% 0% 0%		

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Hinblick auf die verbesserte Ausstattung von leistungsberechtigten Schülerinnen und Schülern mit digitalen Endgeräten wird ein jährlicher finanzieller Aufwand pro Gerät von 473 Euro angesetzt. Dieser Aufwand leitet sich zum einen aus dem Durchschnittspreis von 668 Euro für die im Rahmen des Digitalpakts Schule für Schülerinnen und Schüler angeschafften Laptops und Notebooks ab – dabei wird die Anschaffung über eine unterstellte Lebensdauer von drei Jahren linear abgeschrieben, so dass sich buchhalterisch ein Aufwand von rund 223 Euro pro Jahr ergibt.^[5] Zum anderen sind Overhead-Kosten für die Betreuung und Wartung in Höhe von 250 Euro pro Endgerät und Jahr angesetzt. Diese Setzung korrespondiert grob zu einer halben Stelle im mittleren Qualifikationsbereich je 100 Endgeräte.

- 5 Eine alternative Interpretation ist, dass die für die Umsetzung der Reform benötigten zusätzlichen Endgeräte nicht auf einmal innerhalb eines Jahres angeschafft werden, sondern dass sich die Umsetzung über einen Zeitraum von drei Jahren hinzieht. Nach einer solchen Einführungsphase müsste jeweils revolvierend ein Drittel des Gerätebestands neu angeschafft werden, wenn die unterstellte Lebensdauer der Endgeräte überschritten ist.

Die verschiedenen Berechnungsvarianten – niedrig, mittel, hoch – zu den einzelnen Maßnahmen gehen jeweils von denselben zusätzlichen jährlichen finanziellen Aufwänden pro Fall aus. Sie unterscheiden sich in den Annahmen über den Anteil der Leistungsberechtigten, die Leistungen in Anspruch nehmen. In der niedrigen Variante wird in der Regel unterstellt, dass dieser Anteil auf dem Niveau des Status quo verharret. Die geschätzten Inanspruchnahmequoten im Ausgangszustand für die leistungsberechtigten Schülerinnen und Schüler über 6 Jahre im Bereich SGB II sind in Tabelle A.2 dokumentiert. In den mittleren und hohen Varianten wird unterstellt, dass infolge der von der Höhe her attraktiveren Leistungen und der verstärkten Hinwirkungspflichten die Inanspruchnahmequoten gegenüber dem Status quo deutlich ansteigen. Im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Leistungen für den Schulbedarf wird im günstigsten Fall eine Zunahme um zehn Prozent bzw. acht Prozentpunkte unterstellt, im Hinblick auf die Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe und zur Lernförderung im günstigsten Fall eine Verdopplung.

Was die Lernförderung betrifft, ergibt sich eine Obergrenze der Inanspruchnahmequote aus der zusätzlichen Nebenbedingung, dass die leistungsberechtigten Schülerinnen und Schüler lernschwach sein sollen. Wie hoch der Anteil der einer Lernförderung bedürftenden Schülerinnen und Schüler unter den jungen Menschen mit Anspruch auf BuT-Leistungen ist, lässt sich genau beziffern und hängt auch davon ab, wie eng oder weit die Voraussetzungen für die Teilnahme an einer Lernförderung gesetzt werden. Wird ein engmaschiges, leistungsfähiges Fördernetz geschaffen, könnte die in der oberen Variante angesetzte Förderquote von 25 Prozent zumindest auf längere Sicht noch übertroffen werden.

Im Hinblick auf die Versorgung von Schülerinnen und Schülern mit einem Anspruch auf BuT-Leistungen mit digitalen Endgeräten sind zwei Faktoren zu berücksichtigen. In der kurzen Frist ist relevant, dass ein – unbekannter – Anteil der Zielgruppe bereits über den Digitalpakt Schule mit Laptops oder Notebooks versorgt worden ist. In der günstigen niedrigen Rechenvariante wird unterstellt, dass sich die Endgeräte aus dem Digitalpakt vollständig auf die Zielgruppe konzentrieren, in der ungünstigen hohen Variante dagegen, dass dies nur zu 60 Prozent der Fall ist. Diese Setzung spielt mittelfristig keine Rolle, weil dann die im Digitalpakt angeschafften Endgeräte nicht mehr funktionsfähig sind und über die BuT-Leistungen ersetzt werden müssen. Kurz- und mittelfristig spielt zudem eine Rolle, welchen Anteil der leistungsberechtigten Schülerinnen und Schüler das Angebot digitaler Endgeräte erreicht. Da diese Leistung attraktiv ist und über die Schulen effektiv organisiert werden kann, werden hohe Inanspruchnahmequoten – zwischen 70 und 90 Prozent – unterstellt.

Die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten gemäß § 2 des BuTG-Entwurfs erfordert einen grundlegend anderen Ansatz. Wird diese Leistung isoliert betrachtet, kann der finanzielle Aufwand pro Fall und Jahr gemäß Tabelle A.1 zum Einsatz kommen. Abzuschätzen ist, wie viele zusätzliche grundsätzlich Leistungsberechtigte durch die Reform hinzukommen und zu welchen Anteilen diese die einzelnen BuT-Leistungen in Anspruch nehmen. Dabei wird im Hinblick auf die

Einbeziehung von Schülerinnen und Schülern im Alter von 25 und 26 Jahren, wie in § 2 Absatz 1 vorgeschlagen, wie folgt verfahren. Anhand der Statistik der Schülerinnen, Schüler und Studierenden nach Alter und Bildungsbereichen, die für das Jahr 2019 vorliegt, wird im ersten Schritt abgeschätzt, wie viele Schülerinnen und Schüler, die keine Ausbildungsvergütung erhalten, in den beiden Altersjahrgängen überhaupt vorhanden sind. Gezählt werden alle Schülerinnen und Schüler an Schulen des Sekundarbereichs I, an Gymnasien und Fachgymnasien, an Förderschulen sowie 10 Prozent der Schülerinnen und Schüler an Berufsschulen (in etwa korrespondierend zum Anteil von Schülerinnen und Schülern in der Berufsvorbereitung) und gut 60 Prozent der Schülerinnen und Schüler an den Berufsfachschulen (in etwa invers zum Anteil der Schülerinnen und Schüler, die – etwa in den Pflegeberufen – in Ausbildung diese Schulform besuchen). Auf die so ermittelte Grundgesamtheit potenziell Leistungsberechtigter im Alter von 25 und 26 Jahren wird der Anteil von Leistungsberechtigten mit festgestelltem Anspruch auf mindestens eine Leistung an der Grundgesamtheit potenziell leistungsberechtigter Schülerinnen und Schüler in der Altersgruppe 15 bis 24 Jahre angewendet. Schließlich werden auf die so geschätzte Anzahl der Leistungsberechtigten mit mindestens einem Anspruch für die einzelnen Leistungsarten beobachteten Inanspruchnahmequoten angewendet. Die Inanspruchnahmequote für Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe ist dabei grundsätzlich Null, weil diese Leistungsart nur bis zum vollendeten 18. Lebensjahr in Anspruch genommen werden kann.

Die verschiedenen Berechnungsvarianten unterscheiden sich hier bezüglich der verwendeten Inanspruchnahmequoten. Die niedrige Variante verwendet die Inanspruchnahmequoten, die gemäß der Statistik für den Bereich Asylbewerberleistungsgesetz bei jungen Menschen über 18 Jahre ermittelt werden können. Diese sind erheblich niedriger als die Inanspruchnahmequoten, die aus der Statistik für den Bereich SGB II vorliegen. Diese deckt allerdings auch die Schülerinnen und Schüler in der Altersgruppe 15 bis 17 Jahre ab, deren Bedarfe sich von der untersuchten Zielgruppe der 25- bis 26-jährigen Schülerinnen und Schüler deutlich unterscheiden können. Die mittlere Rechenvariante unterstellt Inanspruchnahmequoten, die sich genau in der Mitte zwischen der niedrigen und hohen Variante bewegen.

Was die Erweiterung des Kreises der Leistungsberechtigten um Schülerinnen und Schüler unter 25 Jahre mit einer Ausbildungsvergütung gemäß § 2 Absatz 2 des BuTG-Entwurfs betrifft, ist die Vorgehensweise analog. In einem ersten Schritt wird bestimmt, wie viele Schülerinnen und Schüler in der Altersgruppe 15 bis 24 Jahre sich im Sekundarbereich II befinden, die nicht bereits im Status quo abgedeckt sind. Dies lässt sich anhand der Bildungsstatistik für das Jahr 2020 annähern. Berücksichtigt werden 90 Prozent Schülerinnen und Schüler an den Berufsschulen (in etwa korrespondierend zum Anteil von Schülerinnen und Schülern, die nicht in der Berufsvorbereitung sind) und 40 Prozent der Schülerinnen und Schüler an den Berufsfachschulen (in etwa entsprechend dem Anteil der Schülerinnen und Schüler, die diese Schulform in Ausbildung besuchen). Auf die so festgestellte Zahlenbasis wird zunächst der Anteil von Leistungsberechtigten mit

festgestelltem Anspruch auf mindestens eine Leistung an der Grundgesamtheit der potenziell leistungsberechtigten Schülerinnen und Schüler angewandt, wie er in der derzeitigen Zielgruppe in der Altersgruppe 15 bis 24 Jahre beobachtet wird. Danach werden die Inanspruchnahmequoten für die einzelnen Leistungen – je nach Rechenvariante orientiert an den Verhältnissen im Bereich SGB II, im Bereich Asylbewerberleistungsgesetz oder in der Mitte dazwischen – angesetzt.

Bei der Bewertung der finanziellen Auswirkungen von § 2 des BuTG-Entwurfs in Verbindung mit den übrigen Reformelementen gemäß § 4 bis § 6 werden bei den jungen Menschen, die durch die veränderten Zugangsbedingungen zusätzlich leistungsberechtigt werden, zusätzlich zum einen die veränderten jährlichen Aufwände pro Fall angesetzt und zum anderen die unterstellten Zuwächse bei den Inanspruchnahmequoten, wie in Tabelle A.2 zusammengefasst.

Literaturverzeichnis

- Bonin, Holger (2017): Teilhabeförderung von Kindern als soziale Investition, in: Apel, Peter; Bonin, Holger; Holz, Gerda et al. (Hrsg.): Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen. Heinrich-Böll-Stiftung: Berlin, S. 33–40. Online: www.boell.de/sites/default/files/20170515_wirksame_wege_zur_teilhabe_1.pdf
- Wrase, Michael; Allmendinger, Jutta (2021): Bildungschancen verbessern. Gesetzliche Regelungsmöglichkeiten des Bundes für eine Förderung von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern. Rechtsgutachten im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin. Online: www.boell.de/sites/default/files/2021-04/Bildungschancen%20verbessern%20Endf.pdf?dimension1=division_bw

Der Autor

Prof. Dr. Holger Bonin ist Forschungsdirektor des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn. Er ist zudem Mitglied der Expertenkommission Forschung und Innovation und lehrt als Professor für Volkswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an der Universität Kassel. Seine empirisch ausgerichtete Forschung befasst sich insbesondere mit der Wirksamkeit arbeitsmarkt- und familienpolitischer Instrumente sowie den Arbeitsmarktfolgen der Digitalisierung und des demografischen Wandels.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Dorothee Schulte-Basta, Referat Sozialpolitik **E** schulte-basta@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: November 2021

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Verfügbare Ausgaben unter: www.boell.de/de/boellbrief

Abonnement (per E-Mail) unter: boell.de/news

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.