



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
**BILDUNG + KULTUR**

E-PAPER

Rechtsgutachten im Auftrag der  
Heinrich-Böll-Stiftung

# **Bildungschancen verbessern**

Gesetzliche Regelungsmöglichkeiten des Bundes für eine Förderung von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern

**VON MICHAEL WRASE UND JUTTA ALLMENDINGER**

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2021

# Bildungschancen verbessern

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
I. Die Verbesserung von Teilhabechancen für Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Familien	7
1. Ungleiche Bildungschancen und Bildungsarmut: Herausforderungen auf der Schnittstelle von Sozial- und Bildungspolitik	7
2. Eingrenzung des Gutachtenauftrags	10
II. Leistungen für Bildung und Teilhabe	12
1. Verfassungsrechtliche Grundlage	12
2. Problempunkte der bestehenden Regelungen	14
3. Rechtskreisübergreifende Ausgestaltung und Sicherstellungsauftrag	17
4. Regelungsvorschläge im Einzelnen	19
5. Finanzierung	38
III. Sozialpädagogische Förderung an Schulen	42
1. Sozialpädagogische Förderung im Ganztage	42
2. Sozialpädagogische Förderung durch Schulsozialarbeit – Entwicklungen und aktueller Stand	44
3. Aktuelle rechtliche Regelungen zur Schulsozialarbeit und sozialpädagogischer Förderung im Ganztage	45
4. Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Art. 72 Abs. 2 GG	46
5. Regelungsvorschlag zur Aufnahme in das SGB VIII	48
6. Finanzierung	50

IV. Leistungen zur Teilhabe an Bildung nach dem Eingliederungsrecht	51
1. Umzusetzende Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention	52
2. Problemstellung: Ungeregelte Schulbegleitung in der Praxis	55
3. Regelungsvorschlag zur Aufnahme in das SGB IX	56
4. Finanzierung	59
V. Abschließende Bemerkungen	60
VI. Zusammenfassung von zentralen Empfehlungen des Gutachtens	61
Gemeinsame Strategie gegen Bildungsarmut	61
Leistungen für Bildung und Teilhabe	61
Sozialpädagogische Förderung, insbesondere im schulischen Ganzttag	62
Eingliederungshilfe an Schulen, insbesondere Schulbegleitungen	63
Literatur	65
Die Autorin und der Autor	75

# Vorwort

Noch immer hängt Bildungserfolg in Deutschland besonders stark vom Elternhaus ab. Der Leistungsunterschied von 15-jährigen aus den einkommensschwächsten Familien im Vergleich zu denen aus wohlhabenden Familien beträgt dreieinhalb Schuljahre (PISA 2018). Die «Risikogruppe», die die Mindeststandards schulischer Bildung nicht erreicht und zu der ca. 15 bis 20 Prozent der Schülerinnen und Schüler gehören, ist in den letzten Jahren trotz erheblicher Steigerung der Bildungsausgaben nicht kleiner geworden.

Vorschläge, wie dies zu ändern sei, gibt es viele. Häufig legen sie einen Schwerpunkt auf Veränderungen der Schulstrukturen, die bisher allerdings noch nicht die gewünschten Effekte erbracht haben oder sie auch alleine nicht bewirken können. Andere Maßnahmen zielen auf Veränderungen von pädagogischen Grundhaltungen oder methodisch-didaktischen Verfahren. Auf ihnen muss ein Schwerpunkt liegen, um Benachteiligungen abzubauen. Alle Verantwortlichen müssen klare Ziele vereinbaren, wie etwa die Senkung der Anzahl von Schülerinnen und Schülern, die ohne Abschluss die Schule verlassen, oder die Erhöhung des Anteils von Kindern, die die jeweiligen Mindeststandards in den nationalen Vergleichstest erreichen. Jeder Akteurin, jedem Akteur sollte klar sein, was der eigene konkrete Anteil am Erreichen eines solchen Ziels ist. Bildungsgerechtigkeit erfordert, dass die Lernerfolge der Kinder, die geringere Chancen von zuhause mitbringen, in den Mittelpunkt der schulischen und außerschulischen Aktivitäten gestellt werden. Sie dürfen nicht durch zu geringe Erwartungen von Seiten der Pädagoginnen und Pädagogen unterfordert werden. Eine protektionistische Pädagogik, die aus Angst vor Überforderung viele Schülerinnen und Schüler unterfordert, ist ein Hindernis für die Entwicklung zu mehr Chancengerechtigkeit. Wie es gelingen kann, Schulqualität zu entwickeln und zugleich klare Leistungsorientierung und individuelle Unterstützung zu geben, hat die Heinrich-Böll-Stiftung im böll.brief «Viel fordern, viel zutrauen» beschrieben.\*

Gerade die beiden Jahrzehnte seit der ersten PISA-Studie haben allerdings gezeigt, dass bildungspolitische Maßnahmen der Länder und Kommunen alleine nicht ausreichen, um den Bildungserfolg der «Risikogruppe» signifikant zu erhöhen. Neben der Veränderung von Unterricht und Schulkultur bedürfen insbesondere Schulen in schwieriger sozialer Lage zusätzlicher Unterstützung.

Bildung findet im sozialen Raum statt, und der soziale Raum mit all seinen Disparitäten eröffnet Kindern und Jugendlichen extrem ungleiche Bildungschancen. Schülerinnen und Schüler der Risikogruppe besuchen überproportional häufig Schulen in schwieriger

\* Sybille Volkholz und Hannelore Trageser: «Viel fordern, viel zutrauen: Schulqualität entwickeln und Lernfortschritte in den Mittelpunkt stellen» (böll.brief), 2019, <https://www.boell.de/de/2019/04/01/viel-fordern-viel-zutrauen>.

sozialer Lage. Daher bedarf es eines engen Zusammenwirkens von Bildungs- und Sozialpolitik, um die Förderung von Kindern und Jugendlichen aus sozial schwierigen Verhältnissen nachhaltig zu verbessern. Deutliche Steigerungen bei den Bildungsergebnissen der «Risikogruppe» werden vor allem auch durch erheblich verbesserte Rahmenbedingungen für Schulen in schwieriger sozialer Lage und durch einen massiven Einsatz zusätzlicher Mittel des Bundes insbesondere für einen qualifizierten Ganzttag und eine erweiterte Bildungsteilhabe von Kindern aus einkommensschwachen Familien erzielt werden können.

Deshalb hat die Heinrich-Böll-Stiftung das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) mit dem vorliegenden Rechtsgutachten beauftragt, das zeigen soll, welche rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten bestehen, um – unter den gegebenen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten – ein stärkeres sozialpolitisches Engagement des Bundes für die Bildung in schwieriger sozialer Lage zu erreichen. Im Zentrum des Gutachtens stehen dabei drei Wege: ein wirksamer zu gestaltendes Bildungs- und Teilhabepaket (SGB II und XII), das SGB VIII mit dem neu zu verankernden Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern und die Eingliederungshilfe (SGB IX).

Dabei steht jeweils die Frage im Mittelpunkt, welche Möglichkeiten sich ergeben, die Bildungserfolge von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien wirksam zu verbessern. Wie können Ressourcen, die durch individuelle Rechtsansprüche nach den SGBs bestehen, wirksam und nachhaltig zur Förderung der «Risikogruppe» genutzt werden? Bei der Eingliederungshilfe liegt dabei die Annahme zugrunde, dass es eine zahlenmäßig relevante Gruppe von Kindern und Jugendlichen aus Familien in schwieriger sozialer Lage gibt, die zugleich einen oder mehrere sonderpädagogische Förderbedarfe haben. Es soll geprüft werden, wieweit auch mit dieser Unterstützung bessere Lernerfolge erreicht werden können.

Uns ist klar, dass der Ausbau des Ganztagsangebots, die verbesserte Ausstattung und Gestaltung des Bildungs- und Teilhabepakets oder der wirksamere Einsatz von Eingliederungshilfen alleine die Gerechtigkeitslücke in den Bildungsbiografien nicht schließen werden. Es ist notwendig, alle Maßnahmen sinnvoll pädagogisch zu verknüpfen und gezielte Förderangebote besonders für die Kinder und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Familien zu machen.

Die Heinrich-Böll-Stiftung knüpft mit diesem Gutachten an ihre Arbeit im vergangenen Jahrzehnt an. Das Dossier über «Kommunale Bildungslandschaften» untersuchte 2011 die Kooperation verschiedener Akteure vor Ort und wurde von mehreren Veranstaltungen begleitet. Im Jahr 2015 fand ein Werkstattgespräch zu «Schule im Sozialraum» statt, das

vor allem die Kooperation von Schule und Jugendhilfe in den Blick nahm. Die Ergebnisse wurden im böll.brief: «Prävention durch Kooperation» verarbeitet. \*\*

Das vorliegende Gutachten führt die bisherige Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung zum Thema sozialräumlicher Bildungsbenachteiligung fort und bildet, zusammen mit damit verbundenen Veranstaltungen, den Ausgangspunkt für die weitere Arbeit der Stiftung in diesem Themenfeld. Insbesondere die Möglichkeiten des Ganztags für eine gezielte Förderung werden noch weiter ausgelotet und vor allem in die Praxis umgesetzt werden müssen.

Die bessere Förderung der «Risikogruppe» wird ein bestimmendes Thema in dem Bemühen bleiben müssen, mehr Gerechtigkeit durch faire Chancen vor allem in der Kindheit und Jugend herzustellen.

Berlin, im April 2021

Dr. Ellen Ueberschär, *Vorstand, Heinrich-Böll-Stiftung*

Philipp Antony, *Referent Bildung und Wissenschaft, Heinrich-Böll-Stiftung*

Sybille Volkholz, *Fokusgruppe Bildungspolitik der Heinrich-Böll-Stiftung*

Dr. Michael Voges, *Fokusgruppe Bildungspolitik der Heinrich-Böll-Stiftung*

\*\* Sybille Volkholz: «Prävention durch Kooperation: Empfehlungen für Bildung im Sozialraum» (böll.brief), 2016, <https://www.boell.de/de/boellbrief-praevention-durch-kooperation>.

# I. Die Verbesserung von Teilhabechancen für Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Familien

## 1. Ungleiche Bildungschancen und Bildungsarmut: Herausforderungen auf der Schnittstelle von Sozial- und Bildungspolitik

Für das vorliegende Gutachten gehen wir von einem Befund aus, der in der Bildungsforschung als weitgehend unstrittig angesehen werden kann: Nach wie vor ist der Zusammenhang zwischen schulischem Bildungserfolg und sozialer Herkunft der Schülerinnen und Schüler in Deutschland zu stark.<sup>[1]</sup> Dies wird durch die Ergebnisse der letzten PISA-Studien (Programme for International Student Assessment) der OECD nochmals bekräftigt.<sup>[2]</sup> Vor allem Kinder und Jugendliche aus unteren Sozialschichten, deren Eltern über keine in Deutschland erworbenen akademischen Abschlüsse verfügen, sind deutlich benachteiligt.<sup>[3]</sup> Für diese Schülerinnen und Schüler wird das Recht auf chancengleiche Bildung, wie es in Art. 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR)<sup>[4]</sup> und Art. 28 UN-Kinderrechtskonvention (KRK)<sup>[5]</sup> verankert ist, noch nicht ausreichend umgesetzt.<sup>[6]</sup>

Diese an sich schon problematische Ausgangslage ist durch die pandemiebedingten Schulschließungen im Frühjahr 2020 und Winter 2020-21 weiter verschärft worden.<sup>[7]</sup> Die bereits vorliegenden Forschungsbefunde weisen darauf hin, dass gerade Kinder und Jugendliche betroffen sind, die nicht das Glück haben, in eine Familie hineingeboren zu sein, in der ihre Eltern die Rolle von Ersatzlehrerinnen und -lehrern im sogenannten «Homeschooling» übernehmen konnten – weil sie aus sozial benachteiligten Lebensverhältnissen kommen, nicht Deutsch als Muttersprache sprechen oder sonst mit den

**1** Zus. Allmendinger/Solga 2020; Ditton 2019; Becker 2011; zuletzt etwa El-Mafaalani 2020.

**2** Vgl. OECD 2019a; Schleicher 2019: 19 ff.

**3** Vgl. Allmendinger/Solga 2020: 478 f. m.w.N.; zur Reproduktion dieser Ungleichheiten trotz Bildungsexpansion siehe bereits Becker 2011: 94 ff.

**4** International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966; BGBl. 1976 II, S. 428.

**5** Convention on the Rights of the Child (CRC), General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989; BGBl. 1992 II, S. 990.

**6** Zum Recht auf Bildung im internationalen, europäischen und nationalen Recht siehe Beiter 2006; Langenfeld 2013; Poscher/Rux/Langer 2009; Wrase 2019a

**7** Vgl. Expert\_innenkommission 2021: 9 f.

akademischen Bildungsinhalten nicht vertraut sind.<sup>[8]</sup> Es ist damit eine vordringliche Aufgabe des Staates, diesen Kindern und Jugendlichen in den kommenden Jahren besondere Aufmerksamkeit und Unterstützung zukommen zu lassen, damit ihre Potenziale und Lebenschancen nicht verloren gehen.<sup>[9]</sup>

Eine besondere Herausforderung stellt der im Vergleich mit anderen OECD-Staaten noch immer relativ hohe Anteil von «bildungsarmen» jungen Menschen dar. Bildungsarmut steht dabei für ein Bildungsniveau, das in unserer Gesellschaft als unzureichend für eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben anzusehen ist.<sup>[10]</sup>

Von absoluter Bildungsarmut wird gesprochen, wenn das für die gesellschaftliche Teilhabe erforderliche Minimum an Bildung in Form von Abschlüssen bzw. Kompetenzen nicht erreicht wird. Bezogen auf Deutschland wird dieses Minimum mit Blick auf Zertifikate durch das Absolvieren der Schul- und Berufsschulpflicht und das Erreichen des untersten berufsqualifizierenden Abschlusses, sprich des Hauptschulabschlusses, bestimmt. Die Quote der jungen Menschen, welche die allgemeinbildenden Schulen ohne berufsqualifizierenden Abschluss verlassen, liegt in Deutschland zwischen 5 bis 7 Prozent, wobei sich erhebliche regionale Unterschiede zeigen.<sup>[11]</sup> Etwa ein Drittel dieser Schulabgänger/innen erwerben den Hauptschulabschluss (die Berufsbildungsreife) nachträglich im Übergangssystem an den berufsbildenden Schulen, sodass der Anteil von jungen Erwachsenen, die dauerhaft ohne berufsqualifizierenden Abschluss bleiben, bei etwa 4 Prozent liegt.<sup>[12]</sup>

Als absolute Kompetenzarmut gilt das Nichterreichen der untersten Stufe I der Kompetenzskala der PISA-Studien.<sup>[13]</sup> Etwa auf diesem Niveau liegt in Bezug auf Schriftsprachkompetenzen auch das Alpha-Level 3 der LEO-Studien, bei dem von funktionalem Analphabetismus bzw. geringer Literalität ausgegangen wird; eine solche geringe Schriftsprachkompetenz ist bei etwa 10 Prozent aller junger Menschen in Deutschland festgestellt worden.<sup>[14]</sup>

**8** Vgl. Expert\_innenkommission 2021: 9 f.; Huber/Helm 2020; Bremm/Racherbäumer 2020 und weitere Beiträge in Fickermann/Edelstein 2020.

**9** Vgl. Wrase/Allmendinger 2020; Expert\_innenkommission 2021.

**10** Grdl. Allmendinger 1999; Allmendinger/Leibfried 2003.

**11** Vgl. Quenzel/Hurrelmann 2019: 9; Caritas Deutschland hat eine interaktive Karte erstellt, in der für alle Bundesländer und Kreise die Quoten der Schulabgänger\*innen ohne mindestens Hauptschulabschluss verzeichnet sind (Stand 2019), abrufbar unter <https://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/kinderundjugendliche/bildungschancen/karte-2019> (Zugriff: 24.2.2021).

**12** Vgl. OECD 2019b: 49.

**13** Solga 2017: 448.

**14** Vgl. Drucks et al. 2019: 80 f.; zu den Ergebnissen der LEO-Studien siehe Grotüschen et al. 2020; zu den Maßnahmen im Rahmen der «Alpha-Dekade» siehe Deutscher Bundestag 2019; BMBF 2018.

Das Konzept der relativen Bildungsarmut orientiert sich demgegenüber am durchschnittlichen, d.h. «typischen» und soziokulturell zu erwartenden Bildungserfolg in einer Gesellschaft.<sup>[15]</sup> In Deutschland haben etwa 70 Prozent der jungen Menschen mindestens einen mittleren (Realschul-)Abschluss, und mehr als 85 Prozent der 25- bis 29-Jährigen haben vor dem Berufseinstieg eine berufliche oder akademische Ausbildung absolviert. Die hinter diesen Abschlüssen zurückbleibenden 15 Prozent junger Erwachsener gelten damit als – im Vergleich zum Zertifikatsdurchschnitt – relativ bildungs(zertifikats-)arm.<sup>[16]</sup>

Relative Kompetenzarmut ist über die empirische Verteilung der jungen Bevölkerung auf die unterschiedlichen Kompetenzniveaus zu bestimmen. Legt man hierfür die PISA-Kompetenzmessungen an, liegt der entsprechende Wert etwas unterhalb der Kompetenzstufe II;<sup>[17]</sup> etwa 20 Prozent aller Schülerinnen und Schüler erreichen diese Stufe nicht.<sup>[18]</sup>

Bildungsarmut und das Aufwachsen in schwierigen sozialen Verhältnissen stehen in einem engen Zusammenhang.<sup>[19]</sup> Die Heinrich-Böll-Stiftung geht infolgedessen davon aus, dass bis zu 20 Prozent der Schülerinnen und Schüler, die überwiegend aus Familien in schwieriger sozialer Lage stammen, dem Risiko von Bildungsarmut und damit eines dauerhaften Ausschlusses von Teilhabechancen ausgesetzt sind.<sup>[20]</sup> An dieser Stelle müssen organisatorisch vernetzte Unterstützungs- und Fördermaßnahmen an den Schulen ansetzen, um Bildungsbenachteiligungen effektiv abzubauen.<sup>[21]</sup>

Die Auswirkungen von Bildungsarmut nicht nur auf die (spätere) Erwerbsbeteiligung, sondern die gesamten sozialen Teilhabechancen der betroffenen jungen Menschen sind gravierend.<sup>[22]</sup> Vor dem Hintergrund steigender Kinder- und Jugendarmut müssen daher deutliche Anstrengungen für eine Verbesserung der Bildungschancen und -erfolge dieser Gruppe unternommen werden. Wie das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht hat, ist der Staat nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip dazu verpflichtet, das soziokulturelle Existenzminimum aller in der Bundesrepublik lebenden Menschen zu gewährleisten.<sup>[23]</sup> Dazu gehört auch die Sicherung des bildungsrechtlichen

**15** Solga 2017: 447.

**16** Solga 2017: 448.

**17** Solga 2017: 448.

**18** OECD 2019a: 2 f.; in der PISA-Erhebung 2016 lag dieser Anteil bei 16 Prozent, Quenzel/Hurrelmann 2019: 10; siehe zu den vergleichbaren Ergebnissen der PIAAC-Studie Rammstedt/Zabal/Gauly 2019.

**19** Vgl. Quenzel/Hurrelmann 2019.

**20** Vgl. Schulkommission der Heinrich-Böll-Stiftung 2009: 37 ff.; Volkholz 2017.

**21** Vgl. Volkholz 2016; Quenzel/Hurrelmann 2019: 20 f.

**22** Quenzel/Hurrelmann 2019: 14 ff. weisen u.a. auf geringe Erwerbschancen und hohes Arbeitslosigkeitsrisiko, geringes Selbstwertgefühl, psychische Belastungen und deutlich höhere Gesundheitsrisiken hin.

**23** BVerfGE 125, 175, 223; 132, 134, 172; 137, 34, 72; 142, 353, 370.

Existenzminimums im Sinne einer Grundbildung, die junge Menschen zu einer effektiven sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Teilhabe befähigt.<sup>[24]</sup> Der Bund kann sich der übernommenen Verantwortung dabei nicht einfach durch einen Verweis auf die Länderzuständigkeiten im Schul- und Bildungsbereich entziehen.<sup>[25]</sup> Im Rahmen der bundesrechtlichen Sozialleistungsgesetzgebung ist er vielmehr – ebenso wie die Bundesländer – verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Überwindung von Bildungsarmut und die Sicherstellung der materiellen Voraussetzungen für gleiche Bildungschancen zu ergreifen.<sup>[26]</sup>

## 2. Eingrenzung des Gutachtauftrags

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat vor diesem Hintergrund die Verfassenenden mit der Erstellung des vorliegenden Rechtsgutachtens beauftragt. In diesem sollen rechtliche Möglichkeiten geprüft und entwickelt werden, mit denen der Bund – ggf. 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 kann. Dem Gutachtauftrag lagen dabei von der Stiftung formulierte Terms of Reference zugrunde; im Übrigen haben die Verfassenenden das Gutachten in vollständiger wissenschaftlicher Unabhängigkeit erstellt.

Das Gutachten legt den Fokus auf drei zentrale Bereiche:

- Die Stärkung und den Ausbau von Leistungen für Bildung und Teilhabe in einem neuen Bildungs- und Teilhabegesetz (BuTG) (unter II.);
- die Stärkung des Ganztags durch Verankerung von sozialpädagogischer Förderung an Schulen, besonders solchen in sozial herausfordernder Lage, über das Kinder- und Jugendhilferecht – SGB VIII (unter III.);
- die strukturelle Verankerung und Stärkung der Eingliederungshilfe für Schülerinnen und Schüler mit seelischen oder körperlich-geistigen Behinderungen, insbesondere mit Blick auf die Unterstützung durch Schulbegleitungen (unter IV.);

Nicht weiterverfolgt und damit nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist die in den Terms of Reference erwogene Möglichkeit eines «Starke-Schulen-Gesetzes» des Bundes, das u.a. besondere, zweckgebundene Finanzaufweisungen an Schulen anhand von sozio-ökonomischen oder sozialräumlichen Indikatoren vorsehen bzw. die Länder zu entsprechenden Maßnahmen verpflichten soll. Es bestehen erhebliche Bedenken, dass ein solches Gesetz die Schulaufsicht der Länder nach Art. 7 Abs. 1 GG in Kernbereichen berühren und damit

**24** Vgl. BVerfGE 132, 234, 162; ausf. Wrase 2020: 22 ff.

**25** Grdl. BVerfGE 125, 175, 241 f.

**26** Vgl. Wrase 2020: 25 ff.

gegen die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung gem. Art. 70 Abs. 1 GG verstoßen würde. Regelungen zur Schulstruktur und der zweckgebundenen Ressourcenzuweisung, die durch ein solches Gesetz berührt wären, sind originäre Bestandteile der Schulhoheit, deren Ausübung nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung allein den Ländern überantwortet ist.<sup>[27]</sup> Das Gutachten befasst sich demgegenüber mit den gesetzlichen Regelungsoptionen des Bundes, die im Rahmen der bestehenden verfassungsrechtlichen Ordnung zulässig und möglich sind.

Ebenfalls nicht vertieft betrachtet wird die Möglichkeit eines Staatsvertrags oder Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern, etwa im Rahmen einer gemeinsamen Strategie zur Verbesserung von Chancengleichheit und Vermeidung von Bildungsarmut, wie sie auch im Zuge der pandemiebedingten Schulausfälle diskutiert wird.<sup>[28]</sup> Da es sich um eine ambivalente Materie handelt, die Regelungskompetenzen der Länder wie auch des Bundes berührt,<sup>[29]</sup> wäre eine solche vertragliche Regelung – trotz des sogenannten «Kooperationsverbots» – verfassungsrechtlich zulässig.<sup>[30]</sup> Exemplarisch für eine solches gemeinsames Vorgehen steht die modellhafte Initiative «Schule macht stark», in der sich Bund und Länder zu einer Förderung von ausgewählten Schulen in herausfordernder Lage verpflichtet haben.<sup>[31]</sup> In einen entsprechenden Vertrag könnten auch Zielvereinbarungen, etwa über die Verringerung der Anzahl von Schülerinnen und Schülern mit geringen Kompetenzen oder ohne berufsqualifizierenden Bildungsabschluss, Vorgaben für ein Qualitätsmanagement und ein entsprechendes Monitoring sowie Verabredungen zur Zusammenarbeit und bundesweite Leistungserhebungen (vgl. Art. 91b Abs. 2 GG) aufgenommen werden. Da sich das Gutachten schon aus Gründen des Umfangs auf die Regelungsmöglichkeiten auf Bundesebene beschränkt, kann dies hier nicht im einzelnen ausgeführt werden.

Zur fachlichen Beratung der einzelnen Schritte und inhaltlichen Teile des Gutachtens haben mehrere Treffen mit Expertinnen und Experten stattgefunden. An den Gesprächen mitgewirkt haben seitens der Heinrich-Böll-Stiftung Sybille Volkholz, Dr. Michael Voges, Philipp Antony und Dorothee Schulte-Basta sowie seitens des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. Claudia Sammler, Andreas Krampe und Daniel Grein. Aus den Beratungen sind maßgebliche Impulse für das Gutachten hervorgegangen. Den genannten Expertinnen und Experten gilt unser herzlicher Dank.

**27** Vgl. Badura 2015: Rn. 26; ausf. Wrase 2019b: 33 ff. m.w.N. zur Rspr.

**28** Dazu Wrase/Allmendinger 2020.

**29** Ausf. Wrase 2020: 24 ff.

**30** Vgl. Rudolf 2008: Rn. 54; Grawert 1967: 131 ff.

**31** BMBF/KMK 2019.

# II. Leistungen für Bildung und Teilhabe

## 1. Verfassungsrechtliche Grundlage

Die aktuell in den §§ 28 ff. SGB II, §§ 34 SGB XII und § 3 Abs. 4 AsylbLG und § 6b BKGG geregelten Leistungen für Bildung und Teilhabe gehen in ihrer Entstehung auf die grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Hartz IV-Regelsätzen vom Februar 2010 zurück.<sup>[32]</sup> Darin bemängelte das Gericht unter anderem die mangelhafte Ermittlung von kindbezogenen Bedarfen im Regelsatzsystem und insbesondere das Fehlen von Leistungen für die Teilnahme am Schulunterricht. Kinder seien «keine kleinen Erwachsenen». Ihr Bedarf, der zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip) gedeckt werden müsse, habe sich an der kindlichen Entwicklungsphase auszurichten und an dem, «was für die Persönlichkeitsentwicklung eines Kindes erforderlich ist».<sup>[33]</sup> Der Gesetzgeber habe jegliche Ermittlungen hierzu unterlassen. Ein zusätzlicher Bedarf sei vor allem bei schulpflichtigen Kindern zu erwarten. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehörten zu ihrem existentiellen Bedarf. Ohne Deckung dieser Kosten drohe «hilfsbedürftigen Kindern der Ausschluss von Lebenschancen». Bei schulpflichtigen Kindern, deren Eltern Leistungen nach dem SGB II beziehen, bestehe die Gefahr, dass «ohne hinreichende staatliche Leistungen ihre Möglichkeiten eingeschränkt werden, später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können. Dies ist mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar.»<sup>[34]</sup> In seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz vom Juni 2012 hat das Bundesverfassungsgericht später hervorgehoben, dass zu den «Regeln über das Existenzminimum, die in Deutschland gelten ... auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte» gehört, und zugleich auf das Recht auf Bildung aus der UN-Kinderrechtskonvention hingewiesen.<sup>[35]</sup> Es hat damit deutlich gemacht, dass es die für die soziale und berufliche Teilhabe notwendige Bildung jedes Menschen als Bestandteil des verfassungsrechtlich geschützten soziokulturellen Existenzminimums betrachtet.<sup>[36]</sup> Die dafür notwendigen Leistungen müssen durch gesetzliche Ansprüche gesichert werden.<sup>[37]</sup>

Dem Verweis der Bundesregierung auf die Zuständigkeit der Länder im Bereich des Bildungswesens ist das Verfassungsgericht deutlich entgegengetreten. Der Bund könne sich seiner Verantwortung für die Gewährleistung des Existenzminimums nicht deshalb

**32** BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1, 3, 4/09, BVerfGE 125, 175 ff.

**33** BVerfGE 125, 175, 246.

**34** BVerfGE 125, 175, 246.

**35** BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2021 – 1 BvL 10/10, 2/11. BVerfGE 132, 134, 162.

**36** Ausf. Wrase 2020: 22 f.

**37** BVerfGE 132, 134, 173.

entziehen, weil die Länder für das Bildungswesen zuständig seien. Soweit der Bundesgesetzgeber im Sozialleistungsrecht das Existenzminimum sichern wolle, trage er die Verantwortung «für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums» einschließlich der schul- und bildungsbezogenen Leistungen.<sup>[38]</sup>

Dem daraus resultierenden verfassungsrechtlichen Auftrag hat der Bundesgesetzgeber mit Wirkung zum Jahr 2011 durch die Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) im Grundsicherungsrecht gem. §§ 28, 29 SGB II und §§ 34, 34a SGB XII umgesetzt. Die Bedarfe werden seither als «eigenständige», anspruchsbegründende Bedarfe neben dem Regelbedarf anerkannt.<sup>[39]</sup> Die Gesetzesbegründung betont unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Auftrag zur Gewährleistung der «materielle[n] Basis für Chancengerechtigkeit». Die materielle Ausstattung von Schülerinnen und Schülern, die Teilnahme an schulischen Aktivitäten sowie die außerschulische Bildung seien gesondert und zielgerichtet zu erbringen, um «gesellschaftliche Exklusionsprozesse» zu beenden. Der die Menschenwürde achtende Sozialstaat müsse «nachrangig über das Fürsorgesystem die Leistungen erbringen, die notwendig sind, damit insbesondere Schülerinnen und Schüler aus einkommensschwachen Haushalten durch Entwicklung und Entfaltung ihrer Fähigkeiten in die Lage versetzt werden, ihren Lebensunterhalt später aus eigenen Kräften bestreiten zu können».<sup>[40]</sup>

Diesem grundlegenden Ansatz folgend hat der Bundesgesetzgeber die Leistungen für Bildung und Teilhabe als neue Leistungsart in das Sozialrecht eingeführt mit dem Ziel, eine materielle Basis für Chancengerechtigkeit auch im Bildungsbereich zu schaffen. Das wird auch daran erkennbar, dass er die Leistungen über das SGB II, SGB XII (und später AsylbLG) hinaus auf Empfänger/innen von Wohngeld und Kinderzuschlag nach § 6b BKKG ausgedehnt und – anders als die übrigen Grundsicherungsleistungen – primär als Sach- und Dienstleistungen im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis ausgestaltet hat.<sup>[41]</sup> Damit wurden grundlegende sozialrechtliche Leistungsansprüche auf der Schnittstelle zwischen Sozial- und Bildungspolitik geschaffen, um einkommensbenachteiligte junge Menschen zu fördern. Schon lange wird in der Forschung darauf hingewiesen, dass Bildungsleistungen, die benachteiligte Kinder und Jugendliche in den Blick nehmen, in diesem Sinne als präventive Sozialleistungen wirksam werden und damit ein (späteres) Abrutschen in das Fürsorgesystem verhindern können.<sup>[42]</sup> Hiervon ist ersichtlich auch das Bundesverfassungsgericht ausgegangen, als es den Bundesgesetzgeber angemahnt hat, durch leistungsrechtliche

**38** BVerfGE 125, 175, 241 f.

**39** Bundestag-Drucks. 17/3404, S. 104.

**40** Bundestag-Drucks. 17/3404, S. 104.

**41** Vgl. Lenze 2021: § 29 Rn. 4; Schwabe 2020: § 29 Rn. 2

**42** Ausf. Allmendinger/Nikolai 2010 m.w.N.

Regelungen auch mit Blick auf Bildungsbedarfe zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums tätig zu werden.<sup>[43]</sup>

## 2. Problempunkte der bestehenden Regelungen

Allerdings hat der Bundesgesetzgeber den Ansatz zur Schaffung von sozialrechtlichen Förder- und Unterstützungsleistungen für einkommensschwache Schülerinnen und Schüler durch die BuT-Regelungen in verschiedenen Punkten nicht konsequent umgesetzt. Das betrifft insbesondere den fehlenden Sicherstellungsauftrag für die BuT-Leistungen. Zwar sind gem. § 6 Abs. 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II die kreisfreien Städte und Kreise als Träger für die Leistungen nach § 28 SGB II bestimmt; allerdings bleiben für das Antrags- und Bewilligungsverfahren weiterhin die Jobcenter zuständig. Zudem fallen die Zuständigkeiten für die BuT-Leistungen trotz weitestgehend identischem Leistungsumfang je nach Anspruchsgrundlage auseinander: Während die Bewilligung und Administrierung der Leistungen für die etwa 1,2 Mio. anspruchsberechtigten jungen Menschen nach §§ 28 ff. SGB II bei den Jobcentern und Kreisen/kreisfreien Städten liegt, sind für die etwa 50.000 Leistungsberechtigten nach dem SGB XII nach § 98 SGB XII die Träger der Sozialhilfe verantwortlich. Für die etwa 240.000 asylsuchenden jungen Menschen unter 25 Jahren betreffenden Leistungen nach § 3 Abs. 3 AsylbLG wiederum sind die von den Ländern nach § 10a AsylbLG bestimmten Behörden zuständig, in der Regel ebenfalls die Sozialämter und dort meist die für die Leistungen nach dem AsylbLG eingerichteten Abteilungen und Referate.<sup>[44]</sup> Die zuständige Behörde für die Leistungen für die 800.000 Kinder und Jugendlichen nach § 6b BKKG, deren Eltern wohngeld- oder kinderzuschlagsberechtigt sind, bestimmen wiederum nach § 7 Abs. 3 BKKG die Länder; das können z.B. die Wohngeldstellen oder Bürgerämter sein. Insgesamt zeigt sich daher eine Zuständigkeitszersplitterung, die eine einheitliche Sicherstellung der Leistungen deutlich erschwert.<sup>[45]</sup>

Die zuständigen Kreise und kreisfreien Städte haben im Rechtskreis des SGB II nach § 4 Abs. 2 S. 2, 3 SGB II lediglich darauf hinzuwirken, «dass Kinder und Jugendliche Zugang zu geeigneten vorhandenen Angeboten der gesellschaftlichen Teilhabe erhalten». Sie sollen zu diesem Zweck mit Schulen und Kindertageseinrichtungen, den Trägern der Jugendhilfe,

**43** Dies erhellt sich schon aus der Formulierung, wonach es darauf ankommt, «hinreichende staatliche Leistungen» bereitzustellen, um es den berechtigten jungen Menschen zu ermöglichen, «später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können», BVerfGE 125, 175, 246.

**44** Die Zahlen der jeweils leistungsberechtigten Personen beziehen sich auf die Jahre 2017 und 2018. Die tatsächliche Bewilligung von BuT-Leistungen ist aber deutlich geringer und lag bei jungen Menschen unter 25 Jahren im Rechtskreis des SGB II im Jahr 2018 bei lediglich 580.000, im Rechtskreis des SGB IX bei 13.700 (2017) und im Rechtskreis des AsylbLG bei ca. 79.000 (2017); über die Bewilligungen im Rechtskreis des BKGG liegen keine statistischen Angaben vor; vgl. Deutscher Bundestag 2018; Bundesagentur für Arbeit 2018.

**45** Vgl. Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 228.

den Gemeinden und Gemeindeverbänden, freien Trägern, Vereinen und Verbänden und sonstigen handelnden Personen zusammenarbeiten. Dieses sogenannte Hinwirkungsgebot, das sich ausdrücklich auf «vorhandene Angebote» beschränkt, ist einem Sicherstellungsauftrag, wie er u.a. in § 95 SGB IX verankert ist, oder der Planungs- und Steuerungsverantwortung bei Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach §§ 79 ff. SGB VIII<sup>[46]</sup> nicht vergleichbar.<sup>[47]</sup> Es sind daher mit guten Gründen verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht worden, da das soziokulturelle Existenzminimum von jungen Menschen effektiv nur dann gesichert ist, wenn die Leistungen auch tatsächlich von Qualität und Umfang in ausreichender Weise vor Ort in Anspruch genommen werden können, was der bestehende Hinwirkungsauftrag gerade nicht gewährleistet.<sup>[48]</sup> So zeigen sich in der Praxis gravierende Divergenzen. Engagierte Kommunen unternehmen erhebliche Bemühungen, um die Leistungen den Kindern und Jugendlichen möglichst unkompliziert und ohne Barrieren zur Verfügung zu stellen und ihr Angebot auch entsprechend fortzuentwickeln.<sup>[49]</sup> Dies geschieht etwa über Karten- oder Passsysteme, mit denen die jungen Menschen entsprechende Leistungen unmittelbar und niedrigschwellig direkt bei den Anbietern in Anspruch nehmen können.<sup>[50]</sup> Kreative und engagierte Kommunen haben die Antragsstellung und Entscheidung über einzelne Ansprüche nach § 28 SGB II in die Schulen und Kindertagesstätten verlagert, wo sie die Kinder unmittelbar erreichen. Sie müssen dann allerdings nachträglich mit den Jobcentern abrechnen und das Risiko tragen, wenn der Antrag nicht genehmigt wird.<sup>[51]</sup> Auf der anderen Seite gibt es auch Städte und Kreise, in denen das Verfahren weiterhin bürokratisch gehandhabt wird und teilweise sogar Verschlechterungen beim Angebot eingetreten sind.<sup>[52]</sup> Lenze weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass die bestehenden Regelungen die «Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse» nach Art. 72 Abs. 2 GG nicht ausreichend garantieren.<sup>[53]</sup> Da das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber hier relativ strenge Begründungs- und Nachprüfungspflichten auferlegt hat,<sup>[54]</sup> ist es aus verfassungsrechtlichen Gründen, nicht nur zur effektiven Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums

**46** Dazu Tammen (2019) m.w.N.

**47** Lenze 2021: § 29 Rn. 10 entnimmt dem Hinwirkungsgebot zumindest eine Verpflichtung der zuständigen Kommunen, sich um ein bedarfsdeckendes Angebot zu kümmern.

**48** Grdl. Mündel 2011: 89; a. A. Bundessozialgericht, Urteil vom 28. März 2013 – B 4 AS 12/12 R, Rn. 50 unter Verweis auf den «erheblichen Gestaltungsspielraum» des Gesetzgebers.

**49** Das Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 172 ff. weist u.a. darauf hin, dass umfangreiche Hinwirkungsaktivitäten häufig mit sozialpolitischen Argumenten der Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit verbunden sind.

**50** Dazu Schulte-Basta/Ohlmeier 2019.

**51** Lenze 2017: 60 m.w.N.

**52** Lenze 2017: 60.

**53** Lenze 2017: 60.

**54** Grdl. BVerfGE 106, 62 (154); 111, 226 (255); 112, 226 (245 ff.); ausf. zur Rspr. Wrase 2019b: 37 ff. m.w.N.

nach Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip), sondern ebenso zum Nachweis der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gem. Art. 72 Abs. 2 GG dringend geboten, einen <echten> Sicherstellungsauftrag der zuständigen Träger zu schaffen.<sup>[55]</sup> Zugleich muss dieser zwingend auf die Leistungsberechtigten nach SGB XII und dem AsylbLG erstreckt werden.<sup>[56]</sup>

Die im Rahmen der Evaluation 2016 festgestellte geringe Inanspruchnahme der BuT-Leistungen durch die berechtigten jungen Menschen ist weiterhin auf die teilweise enge Fassung der jeweiligen Leistungstatbestände zurückzuführen.<sup>[57]</sup> Das gilt insbesondere für die Lernförderung nach § 28 Abs. 5 SGB II, die jedenfalls bis zur Änderung durch das Starke-Familien-Gesetz mit Wirkung zum August 2019 von der Rechtsprechung sehr restriktiv ausgelegt und angewendet wurde.<sup>[58]</sup> So war die Lernförderung bis 2014 die am wenigsten genutzte Leistung des § 28 SGB II; ganze 5 Prozent der Leistungsberechtigten haben eine solche in Anspruch genommen.<sup>[59]</sup> Seither hat die Inanspruchnahme zwar zugenommen. Ob (und wie) sich die Verbesserungen dieser und anderer BuT-Leistungen durch das Starke-Familien-Gesetz 2019<sup>[60]</sup> auf die Inanspruchnahme ausgewirkt haben, lässt sich nur vorsichtig einschätzen. So werden in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zwischen Juli 2019 (vor Inkrafttreten der Änderungen) und Oktober 2020 lediglich etwa 10 Prozent mehr festgestellte Leistungsberechtigungen nach SGB II geführt,<sup>[61]</sup> das ist eine geringe Steigerung. Aufgrund der nach wie vor fehlenden Pflicht zur Führung einer Statistik liegen jedoch keine aktuellen Daten über die tatsächliche Inanspruchnahme vor.<sup>[62]</sup> Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass die Kritik an einer Bedarfsunterdeckung mit den Änderungen zum Sommer 2019 nicht ausgeräumt ist. So wurden zwar der Eigenanteil an der Mittagsverpflegung abgeschafft und die Leistungen für den Schulbedarf erhöht.<sup>[63]</sup> Allerdings bleiben etwa die pauschalen Leistungen für die soziokulturelle Teilhabe nach § 28 Abs. 7 SGB II in Höhe von 15 EUR pro Monat weiterhin gravierend hinter dem zurück, was in Familien ohne Grundsicherungsbezug durchschnittlich für diese Bedarfe aufgewendet wird.<sup>[64]</sup>

**55** Vgl. Münder 2011: 89.

**56** Vgl. BVerfGE 132, 134, 173.

**57** Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG) vom 29.4.2019 (BGBl. I S. 530); dazu Lenze 2019: 112 f.

**58** Kritisch bereits Brose 2013.

**59** Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 63 f.

**60** Zu den Änderungen Lenze 2019: 112 f.

**61** Die jeweils aktuellen Daten sind abrufbar auf der Webseite der Bundesagentur für Arbeit unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Leistungen-Einkommen-Bedarfe-Wohnkosten> (Zugriff: 9.3.2021).

**62** Vgl. Deutscher Bundestag 2018: 13: Fehlen einer «verlässlichen und aussagekräftigen Statistik».

**63** Vgl. die entsprechenden Empfehlungen des Autor\*innenkollektivs Evaluation 2016: 237 f.;

**64** Siehe Becker 2016: 24; vgl. Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 240 f.

Im Zuge der pandemiebedingten Schulschließungen ist zudem offenkundig geworden, dass die notwendige digitale Ausstattung von Schülerinnen und Schülern, insbesondere mit für den (Heim-)Unterricht benötigten Computern, Notebooks und Internetzugang, im Rahmen der BuT-Leistungen bislang nicht gewährleistet ist.<sup>[65]</sup> Verschiedene Sozialgerichte und Landessozialgerichte haben entsprechende Bedarfe daher als laufende Mehraufwendungen nach § 21 Abs. 6 SGB II anerkannt.<sup>[66]</sup> Mit Verfügung vom 1. Februar 2021 hat die Bundesagentur für Arbeit auf Veranlassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Jobcenter angewiesen, notwendige digitalen Endgeräte für den Schulunterricht als unabwendbaren Mehrbedarf i.S.d. § 21 Abs. 6 SGB II anzuerkennen.<sup>[67]</sup> Zugleich hat das Ministerium die Landessozialämter aufgefordert, ihre Bewilligungspraxis im Rechtskreis des SGB XII entsprechend anzupassen.<sup>[68]</sup> Allerdings werden die Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG und nach § 6b BKKG hiervon nicht erfasst, was zeigt, dass auch weiterhin diese existenzsichernden Bedarfe nicht durch entsprechende (für das AsylbLG verfassungsrechtlich zwingende)<sup>[69]</sup> Anspruchsnormen gesichert sind.

### 3. Rechtskreisübergreifende Ausgestaltung und Sicherstellungsauftrag

Mit dem hier vorgeschlagenen Entwurf eines Bildungs- und Teilhabegesetzes soll die vom Bundesgesetzgeber beabsichtigte «materielle Basis» für Chancengleichheit<sup>[70]</sup> für Kinder aus Familien mit geringem Einkommen gelegt werden. Mit einer rechtskreisübergreifenden Ausgestaltung der BuT-Leistungen wird dabei eine der zentralen Empfehlungen der Gesetzesevaluation umgesetzt.<sup>[71]</sup> Es wird ein einheitlicher Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen eingerichtet, der für alle leistungsberechtigten jungen Menschen sowohl für die Bewilligung als auch Administrierung der Leistungen zuständig ist. Die Bundesländer entscheiden in eigener Verantwortung, wer dieser Träger sein soll. Dabei wird die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG beachtet.<sup>[72]</sup> So können die Länder etwa auch entscheiden, die BuT-Leistungen für Schülerinnen und Schüler beim Träger der Schulaufsicht zu verankern und damit die Unterstützungs- und Förderleistungen in enger organisatorischer Verzahnung mit dem

**65** Ausf. Wietfeld 2019; Müller 2020; Dern/Wersig 2020; Wersig 2021.

**66** So etwa Landessozialgericht NRW, Beschluss vom 22. Mai 2020 – L 7 AS 719/20 B ER, L 7 AS 720/20 B unter Bezugnahme auf die Schulbuch-Entscheidung des Bundessozialgerichts Urteil vom 8. Mai 2019, B 14 AS 13/18 R.

**67** Bundesagentur für Arbeit 2021.

**68** BMAS 2021.

**69** BVerfGE 132, 134, 173.

**70** Bundestag-Drucks. 17/3404, S. 104.

**71** Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 228 ff.

**72** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020 – 2 BvR 696/12.

pädagogischen Angebot an den Schulen umzusetzen. Sie können die Leistungsverantwortung aber auch weiter bei den Kreisen und kreisfreien Städten belassen oder den Gemeinden als Schulträger überantworten. Für Leistungen, die für Berechtigte an Kindertagesstätten oder in der Kindertagespflege erbracht werden, sowie Leistungen für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben können abweichende Träger (und Behörden) bestimmt werden, wobei sich die Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen ihres Verantwortungsbereichs für die frühkindliche Förderung und Jugendarbeit anbieten (vgl. §§ 79 ff. SGB VIII). Die landesrechtliche Umsetzung muss durch Landesgesetz erfolgen, sodass sichergestellt ist, dass die Aufwendungen von Kommunen für BuT-Leistungen zukünftig im Rahmen der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsvorgaben ausgeglichen werden.<sup>[73]</sup>

Durch die Einführung eines «echten» Sicherstellungsauftrags einschließlich des Auftrags zum Aufbau einer Infrastruktur von BuT-Leistungen an Schulen mit einem (relativ) hohen Anteil von leistungsberechtigten Schülerinnen und Schülern wird die einführend beschriebene Zielgruppe (s.o. I.1) gefördert, indem – unter Wahrung der Länderzuständigkeiten – besonders Schulen in sozial benachteiligten Stadtteilen und Gemeinden gestärkt werden. Für diese Schülerinnen und Schüler wird u.a. über die qualifizierte Lernförderung und Leistungen zur digitalen Teilhabe eine infrastrukturell verankerte pädagogische «Räuberleiter» gebaut, um ihre Bildungschancen zu verbessern und Bildungsarmut vorzubeugen.

Wie weit der hier vorgeschlagene Sicherstellungsauftrag des BuT-Gesetzes praktisch wirkt, lässt sich aber beispielsweise auch daran erkennen, dass die Leistungen zur Mittagsverpflegung an allen Schulen mit Ganztagsangebot bedarfsgerecht aufgebaut werden müssen, während bislang § 28 Abs. 6 SGB II nur greift, wo ein solches Angebot in schulischer Verantwortung bereits besteht.<sup>[74]</sup> Damit wird der Aufbau eines Ganztagsangebots vor allem an Schulen mit einem hohen Anteil von BuT-berechtigten Schülerinnen und Schülern unterstützt.

Die Leistungen zur Bildung und Teilhabe werden bei einzelnen Leistungsarten deutlich ausgeweitet, um dem Auftrag zur Sicherstellung gleicher Bildungschancen auch tatsächlich gerecht zu werden. Die Lernförderung wird durch ein Qualifizierungserfordernis aufgewertet und zu einem Instrument effektiver individueller Förderung fortentwickelt.<sup>[75]</sup> Zugleich werden verfassungsrechtlich problematische Bedarfsunterdeckungen, etwa im Bereich der Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe, aufgelöst.<sup>[76]</sup> Es wird ein

**73** Das ist eine der zentralen Anforderungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, siehe BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020 – 2 BvR 696/12, Rn. 72 ff.

**74** Vgl. Lenze 2017: 57 f.

**75** Vgl. Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 241.

**76** Vgl. bereits Münder 2011: 87; Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 240 f.

verfassungsrechtlich erforderlicher<sup>[77]</sup> echter Leistungsanspruch auf digitale Teilhabe am schulischen Bildungsangebot eingeführt.<sup>[78]</sup> Entsprechend der Empfehlungen des Evaluationsberichts wird das Antragsverfahren durch Kenntnisverfahren vergleichbar § 18 Abs. 1 SGB XII ersetzt, sodass die Leistungen zukünftig bei Vorliegen der materiellen Anspruchsvoraussetzungen unmittelbar und ohne bürokratische Barrieren zur Verfügung gestellt werden können.<sup>[79]</sup>

In Bezug auf die Leistungserbringung wird das Gutscheilverfahren, das sich in der Praxis als bürokratisch und stigmatisierend erwiesen hat,<sup>[80]</sup> abgeschafft; dieses wäre auch mit dem Sicherstellungsauftrag der BuT-Träger kaum zu vereinbaren. Die BuT-Leistungen werden entweder als Geldleistungen bzw. Direktzahlungen an Anbieter oder als Sach- und Dienstleistungen erbracht.

Die Finanzierungsverantwortung für die BuT-Leistungen liegt weiterhin beim Bund. Vorgeschlagen wird ein Modell, das sich wie bislang an einer anteiligen Berechnung und Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) durch den Bund ausrichtet.

## 4. Regelungsvorschläge im Einzelnen

Die folgenden Regelungsvorschläge setzen die o.g. grundsätzlichen Überlegungen um. Es handelt sich dabei um einen ersten Entwurf, der nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine Diskussionsgrundlage für die weitere bildungs- und rechtspolitische Diskussion sein soll. Die Regelungsvorschläge in diesem wie auch in den folgenden Abschnitten sind dennoch so konkret ausformuliert, dass sie unmittelbar in ein Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden könnten. Dies bedingt im Weiteren die genaue fachpolitische und rechtliche Prüfung der Regelungen. Die einzelnen Regelungsentwürfe werden jeweils vorangestellt und anschließend in ihren zentralen Tatbestandsmerkmalen kurz erläutert.

### **Entwurf für ein Gesetz über Leistungen für Bildung und Teilhabe (Bildungs-und-Teilhabegesetz – BuTG)**

#### **§ 1 Aufgaben**

Junge Menschen erhalten Leistungen nach Maßgabe dieses Gesetzes, um ihre existenzsichernden Bedarfe im Bereich von Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft zu sichern, Benachteiligungen abzubauen und die materielle Grundlage für Chancengleichheit sicherzustellen.

**77** BVerfGE 125, 175, 223; 132, 134, 160.

**78** Vgl. für eine entsprechende Regelung im SGB II z.B. Mülder 2020: 846.

**79** Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 234 f.

**80** Lenze 2021: § 29 Rn. 30; vgl. Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 213 ff.

Erläuterung: Kern des Gesetzgebungsvorschlags ist die rechtskreisübergreifende Zusammenfassung und Ausgestaltung der BuT-Leistung in einem eigenen Gesetz. Dabei bleibt die zentrale Aufgabe der Leistungen weiter die Sicherstellung der existenzsichernden Bedarfe im Bereich von Bildung und Teilhabe nach Maßgabe der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.<sup>[81]</sup> Dieser Auftrag wird aber im Sinne der bereits ursprünglich ange-dachten Konzeption erweitert, indem ausdrücklich das Ziel des Abbaus von Be-nachteiligungen (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII) und der Sicherstellung einer materiellen Grundlage für Chancengleichheit aufgenommen wird. Letztere Formulierung orientiert sich an der ursprünglichen Gesetzesbegründung für die BuT-Leistungen im SGB II,<sup>[82]</sup> verwendet aber statt des Begriffs der «Chancengerechtigkeit» das in Art. 28 der UN-Kinder-rechtskonvention verankerte Ziel der «Chancengleichheit».

## § 2 Leistungsberechtigter Personenkreis

(1) Leistungen für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft erhalten junge Menschen [bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres], denen Leistungen zum Lebensunterhalt nach

1. dem Dritten Kapitel des Zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II - Grundsicherung),
2. dem Dritten oder Vierten Kapitel des Zwölften Sozialgesetzbuchs (SGB XII – Sozialhilfe) oder
3. dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

zustehen oder die ihre existenzsichernden Bedarfe einschließlich der Bedarfe nach den §§ 4 bis 6 nicht durch zu berücksichtigendes Einkommen oder Vermögen entsprechend § 9 und §§ 11 bis 13 des Zweiten Sozialgesetzbuchs decken können. Leistungs-berechtigt sind auch junge Menschen,

1. deren Eltern ein Anspruch auf Kinderzuschlag nach § 6a des Bundeskindergeld-gesetzes (BKGG) oder
  2. denen beziehungsweise deren Eltern, mit denen sie in einem Haushalt leben, ein Anspruch auf Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (WoGG)
- zusteht.

(2) Anspruch auf Leistungen für Bildung haben nur junge Menschen, die eine all-gemein- oder berufsbildende Schule besuchen (Schülerinnen und Schüler).

(3) Leistungen nach diesem Gesetz können nach Maßgabe des § 1 auch nicht leis-tungsberechtigten jungen Menschen gewährt werden. Es muss sichergestellt sein, dass die vorrangige Erfüllung von Ansprüchen der Leistungsberechtigten nach Absatz 1 nicht beeinträchtigt wird.

**81** Grdl. BVerfGE 125, 175, 241 f., 246; 132, 134, 161 f., 173.

**82** Vgl. Bundestag-Drucks. 17/3404, S. 104.

Erläuterung: Mit der Neufassung des leistungsberechtigten Personenkreises werden die unterschiedlichen, in ihren bedarfsbezogenen Tatbeständen aber weitgehend identischen Leistungsansprüche nach §§ 28 ff. SGB II, § 34 ff. SGB XII, § 3 Abs. 4 AsylbLG und § 6b BKGG zusammengezogen und zu einem einheitlichen Anspruch, der – anders als § 6b BKGG – den jungen Menschen selbst zusteht, weiterentwickelt. Auf diesem Weg wird eine rechtskreisübergreifende Ausgestaltung der BuT-Leistungen umgesetzt. Der Begriff «junge Menschen» übernimmt die Legaldefinition des § 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII, wonach als junger Mensch gilt, «wer noch nicht 27 Jahre alt ist»; dies könnte durch einen Zusatz im Gesetzestext auch ausdrücklich klargestellt werden.

Zwar knüpft die Leistungsberechtigung nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 - 3 daran, dass den jungen Menschen Leistungen nach dem SGB II, SGB XII bzw. AsylbLG «zustehen», d.h. sie müssen nach diesen Gesetzen leistungsberechtigt sein (nicht notwendig ist, dass sie Grundsicherungsleistungen auch erhalten). Der zweite Halbsatz erweitert dann aber den Kreis der BuTG-Leistungsberechtigten auf alle jungen Menschen, deren existenzsichernde Bedarfe (d.h. Regelbedarf, Mehrbedarfe sowie Bedarfe für Unterkunft und Heizung) einschließlich der BuT-Bedarfe nicht durch zu berücksichtigendes Einkommen oder Vermögen entsprechend § 9 und §§ 11 bis 13 SGB II gedeckt werden können. Damit ist der BuT-Bedarf weiter auch selbständig anspruchsbegründend.<sup>[83]</sup> Auf die bisherigen – verfassungsrechtlich nicht unproblematischen – Ausnahmen, insbesondere bei Bezug einer Ausbildungsvergütung, wird verzichtet.<sup>[84]</sup> Der Anspruch besteht immer dann, soweit das zu berücksichtigende Einkommen – auch aus einer Ausbildungsvergütung – und Vermögen nicht insgesamt bedarfsdeckend sind.<sup>[85]</sup>

Die Leistungen zur Teilhabe für Bildung sind weiterhin an die Eigenschaft als Schülerinnen und Schüler geknüpft (Absatz 2),<sup>[86]</sup> wobei auf die momentane Begrenzung auf junge Menschen unter 25 Jahren verzichtet wird.<sup>[87]</sup> Der damit zusätzlich leistungsberechtigte Personenkreis für Leistungen zur Teilhabe an Bildung (25-26-Jährige) beschränkt sich in der Realität weitgehend auf die berufsbildenden Schulen sowie Schulen des zweiten Bildungswegs (z.B. Abendschulen) und ist daher von der Zahl als eher gering einzuschätzen.<sup>[88]</sup> Die weitere Einschränkung, dass nur solche Schülerinnen und Schüler leistungsberechtigt sind, die keine Ausbildungsvergütung erhalten, wird gestrichen. Für diese Beschränkung gibt es verfassungsrechtlich keine Rechtfertigung, wenn die

**83** Vgl. Schwabe (2020): § 28 Rn. 7 m.w.N.

**84** Dazu Deutscher Verein (2020): 4,6.

**85** Für die Berechnung einer Bedarfsunterdeckung können die BuT-Träger z.B. in Verwaltungsvorschriften auch pauschalierte Sätze für die verschiedenen, nicht bezifferten Bedarfe nach den §§ 4-6 BuTG ansetzen.

**86** Ausf. dazu Deutscher Verein (2020): 5 f.; Lenze 2021: § 28 Rn. 6; Schwabe 2020: § 28 Rn. 9.

**87** Kritisch auch Schwabe 2020: § 28 Rn. 9.

**88** Die weitaus größte Gruppe der Leistungsbezieher liegt in der Altersspanne von 6 bis 15 Jahren; vgl. Bundesagentur für Arbeit (2018).

Ausbildungsvergütung und die sonstigen anrechenbaren Einkünfte gem. § 2 Abs. 1 S. 2 letzter HS nicht ausreichen, um den existenznotwendigen Bedarf zu decken.<sup>[89]</sup>

Absatz 3 ermöglicht es dem Träger, BuT-Leistungen als Ermessensleistung auch nicht leistungsberechtigten jungen Menschen zu gewähren (insb. im Rahmen von schulischen Förder- und Unterstützungsangeboten), soweit Ziel der Leistung die Überwindung von Benachteiligung und Förderung von Chancengleichheit ist (Verweis auf § 1) und die vorrangige Befriedigung der Leistungsberechtigten sichergestellt bleibt (Satz 2). Diese Norm schafft eine gewisse Flexibilität für die Praxis, den Kreis der Personen, die BuT-Leistungen in Anspruch nehmen können, zu erweitern, z.B. wenn eine Familie zwar ein Einkommen bezieht, das knapp über der Kinderzuschlags- oder Wohngeldberechtigung liegt, sich aber teure Nachhilfeangebote oder digitale Geräte nicht leisten kann. Die Länder bzw. Träger der BuT-Leistungen können eine solche Erweiterung des Bezieher/innenkreises auch durch ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften festlegen. Entscheidend ist aus Sicht des Gesetzesziels allerdings, dass derartige Angebote nur ergänzend bzw. erweiternd gemacht werden können, sofern die Bedarfe der Leistungsberechtigten nach § 2 Abs. 1 gedeckt sind.

### **§ 3 Leistungsgewährung; Hinwirkungspflicht**

(1) Leistungen nach diesem Gesetz werden gewährt, soweit die Voraussetzungen des § 2 vorliegen. Sie dürfen nicht gegen den Willen der Leistungsberechtigten erbracht werden.

(2) Die Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen wirken auf die sachgemäße Erbringung von Nachweisen der Leistungsberechtigung durch die Leistungsberechtigten und ihre gesetzlichen Vertreter hin. Sie arbeiten zu diesem Zweck mit Schulen und Tageseinrichtungen, den Trägern der Jugendhilfe, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, freien Trägern, Verbänden und Anbietern zusammen. §§ 13 bis 17 sowie § 33 des Ersten Sozialgesetzbuchs gelten entsprechend.

Erläuterung: Die Vorschrift greift eine zentrale Empfehlung des Evaluationsberichts auf, indem sie – vergleichbar § 18 Abs. 1 SGB XII – eine BuT-Berechtigung dem Grunde nach ohne gesonderte Beantragung einführt.<sup>[90]</sup> Die Leistungen «werden» gewährt – d.h. es handelt sich um eine gebundene Entscheidung – soweit die Leistungsvoraussetzungen vorliegen. Gleichzeitig wird das Freiwilligkeitsprinzip festgeschrieben, das für die Erbringung von Sozialleistungen auch im Jugendhilferecht konstitutiv ist.<sup>[91]</sup> Gegen den erklärten oder erkennbaren Willen der Leistungsberechtigten bzw. ihrer gesetzlichen Vertreter dürfen BuT-Leistungen nicht erbracht werden.

**89** Vgl. Deutscher Verein (2020): 6.

**90** Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 234.

**91** Vgl. Meysen/Münder/Trenczek 2019: Rn. 24

Absatz 2 Satz 1 statuiert Hinwirkungspflichten der BuT-Träger zur Beibringung von Nachweisen zur Leistungsberechtigung durch die jungen Menschen bzw. deren gesetzliche Vertreter. Die Träger arbeiten zu diesem Zweck mit Schulen und Tageseinrichtungen, den Trägern der Jugendhilfe, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, freien Trägern, Verbänden und Anbietern zusammen (vgl. § 4 Abs. 2 S. 3 SGB II aktuelle Fassung).

Absatz 2 Satz 3 erklärt wichtige Informations- und Beratungspflichten des SGB I sowie u.a. das Wunsch- und Wahlrecht nach § 33 S. 2 SGB I für entsprechend anwendbar.

#### **§ 4 Leistungen für Bildung und Teilhabe; anerkannte Bedarfe**

(1) Leistungen für Bildung werden zur Deckung der Bedarfe nach Absatz 2 bis 6 sowie nach § 5 und § 6 erbracht. Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft werden zur Deckung der Bedarfe nach Absatz 7 erbracht.

(2) Bei Schüler/innen werden die tatsächlichen Aufwendungen anerkannt für

1. Schulusflüge und
2. mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen.

Für Kinder, die eine Tageseinrichtung besuchen oder für die Kindertagespflege geleistet wird, gilt Satz 1 entsprechend.

(3) Bedarfe für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf werden bei Schülerinnen und Schülern für das erste Schulhalbjahr eines Schuljahres in Höhe von [120] Euro und für das zweite Schulhalbjahr eines Schuljahres in Höhe von [80] Euro anerkannt. Das gilt auch dann, wenn die Aufnahme erst während des Schulhalbjahres erfolgt. Die Leistung ist zu Beginn des Monats, in dem das jeweilige Schulhalbjahr beginnt, auszuführen; in Fällen des Satzes 2 ist sie zu Beginn des Monats der voraussichtlichen Aufnahme auszuführen. Erfolgt die Aufnahme erst im zweiten Schulhalbjahr, werden für dieses [120] Euro anerkannt. Die Bedarfe werden jährlich nach Maßgabe der Regelbedarfs-Fortschreibungsverordnung angepasst.

(4) Soweit Schülerinnen und Schüler aufgrund der jeweiligen schulrechtlichen Bestimmungen oder schulischen Vorgaben Aufwendungen zur Anschaffung oder Ausleihe von Schulbüchern oder gleichstehenden Lernmitteln haben, die nicht zum persönlichen Schulbedarf nach Absatz 3 oder den Leistungen zur digitalen Teilhabe nach § 6 gehören, sind sie in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anzuerkennen.

(5) Bei Schülerinnen und Schülern, die für den Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs auf Schülerbeförderung angewiesen sind, werden die dafür erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt. Als Schule des gewählten Bildungsgangs gilt auch eine Schule, die aufgrund ihres Profils gewählt wurde, soweit aus diesem Profil eine besondere inhaltliche oder organisatorische Ausgestaltung des Unterrichts folgt; dies sind insbesondere Schulen mit naturwissenschaftlichem, musikem, sportlichem oder sprachlichem Profil sowie bilinguale Schulen, Schulen mit ganztägiger Ausrichtung und Schulen mit inklusivem Angebot für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf.

(6) Bei Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung werden die entstehenden Aufwendungen berücksichtigt für

1. Schülerinnen und Schüler und
2. Kinder, die eine Tageseinrichtung besuchen oder für die Kindertagespflege geleistet wird.

Für Schülerinnen und Schüler gilt dies unter der Voraussetzung, dass die Mittagsverpflegung in schulischer Verantwortung angeboten wird oder durch einen Kooperationsvertrag zwischen Schule und Tageseinrichtung vereinbart ist. Für die Ermittlung des monatlichen Bedarfs ist die Anzahl der Schultage in dem Land zugrunde zu legen, in dem der Schulbesuch stattfindet. Satz 3 ist, unter Zugrundelegung der üblichen Tage der Inanspruchnahme, auf Tageseinrichtungen und Kindertagespflege entsprechend anzuwenden.

(7) Für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft werden bei Schülerinnen und Schülern sowie jungen Menschen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, angemessene Aufwendungen bis zu einer Höhe von zusammen [70] Euro monatlich berücksichtigt, die im Zusammenhang mit der Teilnahme an

1. Aktivitäten in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit,
2. Unterricht in künstlerischen Fächern (zum Beispiel Musikunterricht) und vergleichbaren angeleiteten Aktivitäten der kulturellen Bildung

entstehen. Für die Teilnahme an Freizeiten werden tatsächliche Aufwendungen bis zu einer Höhe von [150] Euro jährlich anerkannt.

Neben der Berücksichtigung von Bedarfen nach Satz 1 und 2 können auch weitere tatsächliche Aufwendungen berücksichtigt werden, wenn sie im Zusammenhang mit der Teilnahme an Aktivitäten nach Satz 1 Nummer 1 bis 2 und Satz 2 stehen. Die monatlichen Höchstbeträge nach Satz 1 und Satz 2 werden jährlich nach Maßgabe der Regelbedarfs-Fortschreibungsverordnung angepasst.

Erläuterung: Absatz 1 legt den allgemeinen Leistungstatbestand fest. Die § 4 Absätze 2 bis 7 legen den Bedarf in einzelnen BuT-Bereichen fest; sie beruhen insoweit auf den bisherigen Bedarfstatbeständen in § 28 SGB II, § 34 SGB XII. Dagegen werden die Leistungen zur Lernförderung (§ 5) und zur digitalen Teilhabe (§ 6) aufgrund ihrer besonderen

Bedeutung für die Unterstützung und Förderung von einkommensbenachteiligten Schülerinnen und Schülern als eigene Leistungsgruppen mit besonderen Regelungen zur Sachleistungserbringung (§ 9 Abs. 7) ausgestaltet.

Die Regelungen für Schulausflüge und Klassenfahrten (Absatz 2) wurden wortgleich aus § 28 Abs. 2 SGB II übernommen.

Die Regelung zu den Bedarfen für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (Absatz 3) wurden vereinfacht. Für das erste Schulhalbjahr werden 120 EUR statt bislang 100 EUR anerkannt.<sup>[92]</sup> Die Pauschale für das zweite Halbjahr wird nach der hier vorgeschlagenen Regelung von 50 auf 80 EUR angehoben, um damit die tatsächlich ermittelten Bedarfe vollständig abzudecken.<sup>[93]</sup> Im Gegensatz zur bisherigen Regelung werden die Pauschalen für das jeweilige Schulhalbjahr vollständig ausgezahlt, auch wenn die Aufnahme des Schulbetriebs nicht zu Beginn des Halbjahres erfolgt; das betrifft insbesondere asylsuchende Kinder und Jugendliche.<sup>[94]</sup>

Die Regelung zur Anschaffung oder Ausleihe von Schulbüchern (Absatz 4) wurde zum 1.1.2021 in die Regelungen zu den Mehrbedarfen (§ 21 Abs. 6a SGB II, § 30 Abs. 9 SGB XII n.F.) eingefügt. Das ist systemwidrig, da es sich um Leistungen für Bildung handelt, die zum Katalog der BuT-Bedarfe gehören.<sup>[95]</sup> Der Tatbestand wird daher übernommen und geringfügig erweitert: Nach dem jetzigen Gesetzeswortlaut werden neben Schulbüchern «gleichstehende Arbeitshefte» genannt. Da die Begrenzung auf «Arbeitshefte» zu eng erscheint und auch Interpretationsprobleme aufwirft, werden im Regelentwurf anschließend an den schulrechtlich definierten Begriff des Lernmittels alle gleichstehenden «Lernmittel» erfasst, die nicht den Leistungen zur digitalen Teilhabe nach § 6 oder dem persönlichen Schulbedarf zuzurechnen sind, der nach Absatz 3 pauschal abgegolten wird.<sup>[96]</sup> Lernmittel sind neben Schulbüchern auch alle anderen «Medien, die dazu bestimmt sind, von den Schülerinnen und Schülern über einen längeren Zeitraum genutzt zu werden» (§ 30 SchulG NRW), darunter können etwa auch über die üblichen Schulbedarfe hinausgehende Medien wie selbst anzuschaffende Lesebücher oder Kunstmappen etc. fallen. Es ist jeweils zu ermitteln (bzw. allgemein durch Verwaltungsvorschrift festzulegen), welche Bedarfe bereits durch die Schulbedarfspauschale gedeckt sind. Ob

**92** Zu den Erhöhungen durch das Starke-Familien-Gesetz siehe Deutscher Verein 2020: 15.

**93** So ermittelte Becker 2011: 47 bereits vor zehn Jahren (!) einen durchschnittlichen Schulbedarf von ca. 15 EUR monatlich, d.h. 180 EUR jährlich in den Referenzhaushalten ohne Grundsicherungsbezug.

**94** Vgl. Schwabe 2020: § 28 Rn. 22.

**95** Vgl. Wersig 2021: 10.

**96** Zum persönlichen Schulbedarf zählen nach der Gesetzesbegründung: Schulranzen, Schulrucksack und Sportzeug, Schreib-, Rechen- und Zeichenmaterialien (z.B. Füller, Kugelschreiber, Blei- und Malstifte, Taschenrechner, Geodreieck, Schulhefte, Mappen, Tinte, Radiergummis, Bastelmaterial, Knetmasse), Bundestag-Drucks. 17/3404, S. 105; Deutscher Verein 2020: 15.

auch digitale Schulbücher unter Absatz 4 gefasst werden oder als Teil der digitalen Ausstattung nach § 6 zu gewähren sind,<sup>[97]</sup> kann in der Verwaltungspraxis entschieden werden; allerdings spricht die Vorrangregelung für eine Leistung zur digitalen Teilhabe.

Die Regelungen zur Schulbeförderung (Absatz 5) werden weitgehend unverändert aus § 28 Abs. 4 SGB II übernommen. Berücksichtigt werden die tatsächlichen Aufwendungen für die Schülerbeförderung zur «nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs». Durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts<sup>[98]</sup> und den mit dem Starke-Familien-gesetz eingefügten Passus des § 28 Abs. 4 S. 2 SGB II, der hier übernommen wurde (Absatz 5 Satz 2), wird nunmehr das Recht der Schülerinnen und Schüler anerkannt, auch eine Schule mit besonderem pädagogischem Profil zu wählen, die im Vergleich zu anderen Schulen derselben Schulform weiter entfernt liegt.<sup>[99]</sup> Diese Regelung wird hier lediglich ausdrücklich dahingehend ergänzt, dass auch Regelschulen «mit inklusivem Angebot für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Förderbedarf» darunter fallen.<sup>[100]</sup> Da verschiedene Bundesländer (Berlin, NRW, Rheinland-Pfalz u.a.) für die inklusive Beschulung von Kindern mit Behinderungen besondere Schwerpunkt- oder Profilschulen eingerichtet haben, ist die Regelung für den gleichberechtigten Zugang nach Art. 24 UN-Behinderten-rechtskonvention zu diesen Schulen erforderlich.<sup>[101]</sup> Auf den Halbsatz «soweit sie nicht von Dritten übernommen werden» wurde verzichtet, da er sich aus der Nachrangregelung gem. § 7 Abs. 1 ergibt und daher redundant erscheint.

Die Regelung zur gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung an Schulen und Tageseinrichtungen wurden wortgleich aus § 28 Abs. 6 SGB II übernommen. Der neu eingefügte Absatz 6 Satz 4 übernimmt die Empfehlung des Deutschen Vereins für eine analoge Anwendung der pauschalen Abrechnung im Bereich der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege,<sup>[102]</sup> zugrunde zu legen sind dabei die üblichen, d.h. vereinbarten Tage der Inanspruchnahme.

Die Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (Absatz 7) werden von derzeit verfassungsrechtlich bedenklich<sup>[103]</sup> niedrigen 15 EUR (!) auf 70 EUR monatlich angehoben. Dies entspricht den aktuell ermittelten durchschnittlichen Ausgaben

**97** Dazu ausf. Wietfeld 2019: 802 ff.

**98** Bundessozialgericht, Urteil vom 5. Juli 2017 – B 14 AS 29/16 R.

**99** Vgl. Deutscher Verein 2020: 19.

**100** So bereits Deutscher Verein 2020: 19.

**101** Siehe dazu im Folgenden unter IV.1.

**102** Deutscher Verein 2020: 27.

**103** Vgl. Lenze 2021: § 28 Rn. 51; zur Bedarfsunterdeckung siehe auch Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 241: Es wird empfohlen, die Pauschale für BuT-Leistungen zur soziokulturellen Teilhabe «deutlich zu erhöhen».

von Familien ohne Grundsicherungsbezug.<sup>[104]</sup> Die Aufwendungen für die Teilnahme an Freizeiten werden aus der monatlichen Deckelung herausgenommen, da Freizeiten in der Regel einmalige erhöhte Ausgabenposten verursachen, und bis zu 150 EUR jährlich anerkannt.<sup>[105]</sup> Gerade für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien ist das Angebot von Freizeitaktivitäten im Bereich von Spiel, Sport und Kultur für ihre Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten essentiell. Zudem wird die Anspruchsberechtigung auf alle Schülerinnen und Schüler (bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres) i.S.v. § 2 Abs. 2 ausgedehnt, da die Bedarfe in der Realität vielmehr an Lebenslagen, insbesondere den Schulbesuch, als an das Lebensalter gebunden sind.<sup>[106]</sup> Die Höchstbeträge müssen im Rahmen der Regelbedarfs-Fortschreibungsverordnung regelmäßig der Bedarfsentwicklung angepasst werden.

Nach Absatz 7 Satz 2 können auch weitere Bedarfe berücksichtigt werden, wenn sie im Zusammenhang mit der Teilnahme an Aktivitäten nach Satz 1 Nummer 1 bis 2 und Satz 2 stehen. Dies Ermessenvorschrift erfasst insbesondere notwendige zusätzlich Aufwendungen für die Teilnahme an den soziokulturellen Angeboten, z.B. Schläger, Fußballschuhe, Trikots oder Instrumente für den Musikunterricht sowie Fahrkosten.<sup>[107]</sup> Auf das einschränkende Kriterium der mangelnden Zumutbarkeit «im begründeten Einzelfall» wird verzichtet, da sich die Bedarfslage bereits aus der Anspruchsberechtigung des § 2 Abs. 1 ergibt und eine solche Prüfung – im Gegensatz zur Intention einer niedrighschwellig und nicht-stigmatisierenden Inanspruchnahme der BuT-Leistungen – mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden ist. Solche Erwägungen können allerdings in die Ermessensausübung einfließen.<sup>[108]</sup>

## § 5 Leistungen zur Lernförderung

Schülerinnen und Schüler haben Anspruch auf eine die schulischen Angebote ergänzende qualifizierte Lernförderung, soweit diese zur Erreichung der nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernzielen geeignet und erforderlich ist. Die wesentlichen Lernziele sind unter Beachtung der bestmöglichen Qualifizierung der Schülerin oder des Schülers zu bestimmen; auf eine bestehende Versetzungsgefährdung kommt es nicht an. Die jeweiligen Lernziele und erreichten Lernfortschritte sind zu dokumentieren.

**104** Becker 2016: 24 kommt für das Jahr 2016 auf Durchschnittsausgaben für Spiel/Sport, Kurse etc. sowie Veranstaltungen von ca. 60 EUR im Monat bei Familien ohne Grundsicherungsbezug, worin digitale Freizeitaktivitäten (EDV) sowie konsumierte Bücher etc. (oder Bibliotheksgebühren etc.) nicht einbezogen sind.

**105** Bislang sollen die Kosten für Freizeiten wie Zeltlager oder Ferienfreizeiten aus der monatlichen Pauschale von 15 EUR angespart und beglichen werden; vgl. Deutscher Verein 2020: 30 f.

**106** Lenze 2021: § 28 Rn. 51.

**107** Vgl. Lenze 2021: § 28 Rn. 48 m.w.N.

**108** Vgl. Deutscher Verein 2020: 30.

Erläuterung: Aufgrund der hohen Bedeutung zusätzlicher Lernförderung für Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Haushalten wird die Lernförderung aus dem Bedarfskatalog des § 4 herausgenommen und zu einem eigenen Leistungstatbestand ausgebaut. Die bisherigen Regelungen in § 28 Abs. 5 SGB II bzw. § 34 Abs. 5 SGB XII waren und sind erheblicher fachlicher Kritik ausgesetzt. Bemängelt wird insbesondere die enge Fassung des Tatbestands, die Koppelung an die Erreichung von «wesentlichen Lernzielen» nach den schulrechtlichen Bestimmungen sowie der fehlende Sicherstellungsauftrag.<sup>[109]</sup> Es besteht vor diesem Hintergrund weitgehende Einigkeit, dass eine Verbesserung von Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler aus einkommensbenachteiligten Haushalten durch dieses Instrument nur erreicht werden kann, wenn die Lernförderung qualifiziert, flächendeckend und bedarfsgerecht ausgestaltet und möglichst unmittelbar an den Schulen bereitgestellt wird.<sup>[110]</sup> Dafür schafft der hier gemachte Regelungsvorschlag die Grundlage.

Die Ansprüche sind nach dem Sachleistungsprinzip zu erfüllen. Dies bedeutet, dass die BuT-Träger unter Beteiligung der Schulen entsprechende Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit den Anbietern schließen, um eine systemische Verankerung dieser Angebote, insbesondere an Schulen in sozial benachteiligten Stadt- und Ortsteilen, und deren pädagogische Qualität und Wirksamkeit sicherzustellen (siehe § 8 und § 9 Abs. 7).

Die Lernförderung muss «qualifiziert» sein, d.h. durch fachlich qualifizierte Personen durchgeführt werden und bestimmten pädagogisch-didaktischen Standards genügen. Es wird damit ein gegenüber den bisherigen Anforderungen der «Angemessenheit» und der «Geeignetheit»<sup>[111]</sup> erhöhtes Maß an Qualifizierung und fachlicher Eignung gefordert, welches in der Praxis, etwa durch Verwaltungsvorschriften oder Qualitätsleitfäden und insbesondere durch die vertragliche Ausgestaltung nach § 9 Abs. 7, weiter zu konkretisieren ist.<sup>[112]</sup> Die Dokumentationspflicht über die jeweiligen individuellen Lernziele und die erzielten Lernfortschritte ermöglicht die Kontrolle der Geeignetheit und Erforderlichkeit der erbrachten Förderung.

Der Begriff der «wesentlichen Lernziele» wird nach Diskussion mit den Expert/innen beibehalten, auch wenn er deutliche Unschärfen in sich trägt. So richten sich die Lernziele nach den jeweiligen schulrechtlichen Bestimmungen, die aber häufig recht weit gefasst sind (vgl. etwa § 4 Abs. 2 SchulG Bln; § 2 NSchG; § 3 HmbSG).<sup>[113]</sup> Die bisherige Rechtsprechung geht davon aus, dass in jedem Fall das Erlernen der grundlegenden

**109** Vgl. etwa Brose 2013; Lenze 2021: § 28 Rn. 35; Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016:241 ff.

**110** Statt vieler Brose 2013: 56; Lenze 2017.

**111** Dazu Schwabe 2020: § 28 Rn. 39 ff. m.w.N. Deutscher Verein 2020: 22 f.;

**112** Zu den Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung mit freien Trägern in der Jugendhilfe nach §§ 78a ff. SGB VIII siehe Schindler/Münder 2019 m.w.N.

**113** Lenze 2021: § 28 Rn. 28.

Kulturtechniken im Lesen, Schreiben, Rechnen etc. im Sinne eines ausreichenden Kompetenzniveaus gesichert werden muss.<sup>[114]</sup> Zweifelsohne fällt die Gewährleistung einer angemessenen Grundbildung darunter, sodass die Lernförderung vor allem auch bei Schülerinnen und Schülern mit einem erhöhten Risiko von Bildungsarmut eingreift.<sup>[115]</sup> Dass der Bedarf nur kurzfristig auftritt, ist hingegen keine Tatbestandsvoraussetzung.<sup>[116]</sup> Zu Recht wird in der Literatur betont, dass die Einschätzung in der Praxis von den Pädagoginnen und Pädagogen in den Schulen vorgenommen werden muss, auch wenn insoweit kein Beurteilungsspielraum im rechtlichen Sinne besteht, der die gerichtliche Nachprüfung einschränken würde.<sup>[117]</sup>

Allerdings wird durch die hier vorgeschlagene Einfügung eines Satzes 2 klargestellt, dass die jeweiligen Lernziele «unter Beachtung der bestmöglichen Qualifizierung der Schülerin oder des Schülers zu bestimmen» sind, also auf einer Potenzial- und nicht Defizitdiagnose beruhen sollen. Damit ist insbesondere auch das Erreichen der Übergangsempfehlung für eine höhere Schulform oder eines verbesserten berufsqualifizierenden Abschlusses (Realstatt Hauptschulabschluss) anspruchsauslösend.<sup>[118]</sup> Dies erscheint sowohl mit Blick auf die in § 1 definierte Aufgabe zur Schaffung von Chancengleichheit als auch aus verfassungsrechtlichen Gründen angezeigt, betont doch das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Verantwortung des Gesetzgebers, das schulische Bildungssystem so auszurichten, dass es «allen jungen Bürgern gemäß *ihren Fähigkeiten* (Herf. d. Verf.) die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet». <sup>[119]</sup> Dies muss auch im Rahmen der Gewährleistung existenzsichernder Bildungsbedarfe gelten. <sup>[120]</sup>

## § 6 Leistungen zur digitalen Teilhabe

Schülerinnen und Schüler haben Anspruch auf eine dem Stand der Informationstechnologie entsprechende digitale Ausstattung einschließlich der erforderlichen Software, soweit diese zur gleichberechtigten Teilnahme an den schulischen Bildungsangeboten [alternativ: am Schulunterricht], einschließlich Fernunterricht und der Bearbeitung von Hausaufgaben, erforderlich ist. Zur digitalen Ausstattung im Sinne des Satz 1 gehört auch ein ausreichend leistungsfähiger Internetzugang, soweit dieser im eigenen Haushalt nicht zur Verfügung steht.

**114** Vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 25. April 2018 – B 4 AS 19/17 R; Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 28. Februar 2012- L 7 AS 43/12 B ER, Rn. 20; weitere Nachweise zur Rspr. bei Schwabe 2020: § 28 Rn. 42.

**115** Siehe oben unter I.1.

**116** Vgl. Lenze 2021: § 28 Rn. 30.

**117** Vgl. Lenze 2021: § 28 Rn. 27 m.w.N.; Deutscher Verein 2020: 22 f.

**118** So bereits Brose 2013: 54 gegen Bundestag-Drucks. 17/3404, S. 105.

**119** BVerfGE 34, 165, 182; 47, 46, 71; 59, 360, 377; 96, 288, 303; st. Rspr.

**120** Ausf. Wrase 2020: 23 f.

Erläuterung: Im Zuge der Corona-Pandemie haben verschiedene Sozialgerichte und Landessozialgerichte die Anschaffung von digitalen Endgeräten für Schülerinnen und Schüler als notwendige Mehrbedarfe im Sinne des § 21 Abs. 6 SGB II anerkannt;<sup>[121]</sup> die Bundesagentur für Arbeit hat mittlerweile auch eine entsprechende Weisung an die Jobcenter erlassen.<sup>[122]</sup> Allerdings fehlt es bislang an einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung, die zur Sicherung der notwendigen Bildungsbedarfe verfassungsrechtlich erforderlich ist.<sup>[123]</sup>

Aufgrund der hohen und mit fortschreitender Digitalisierung weiter zunehmenden Bedeutung der digitalen Ausstattung für die Teilhabe an Bildungsangeboten – siehe etwa die Vereinbarungen zum «DigitalPakt Schule»<sup>[124]</sup> und die Strategie «Bildung in der digitalen Welt» der Kultusministerkonferenz<sup>[125]</sup> – wird für die Leistungen zur digitalen Teilhabe ein eigener Tatbestand eingeführt. Der Anspruch ist an die Erforderlichkeit der digitalen Ausstattung zur «gleichberechtigten» Teilhabe an den schulischen Bildungsangeboten gebunden. Damit können leistungsberechtigte Schülerinnen und Schüler nicht auf analoge Alternativlösungen verwiesen werden, soweit ihren Mitschülerinnen und Mitschülern privat angeschaffte digitale Geräte zur Verfügung stehen und für den Unterricht genutzt werden («bring your own device, BYOD»). Fraglich ist, ob über den Schulunterricht einschließlich des Fernunterrichts und der Bearbeitung von Hausaufgaben hinaus auch weitere Bildungsangebote der Schulen, insbesondere im sozialpädagogisch verantworteten Ganztagsbereich, einbezogen werden sollen. Nach der hier vorgeschlagenen Formulierung wird dies mit Blick auf den Ausbau der Ganztagschule im Sinne eines ganzheitlichen Bildungsverständnisses befürwortet. Gleichberechtigte Teilhabe ist nur gewährleistet, wenn damit das gesamte pädagogische Angebot der Schulen umfasst ist.

Die digitalen Endgeräte können von den BuT-Trägern oder den Schulen – in der Regel über bestimmte Anbieter, mit denen Leistungsverträge nach § 8 Abs. 7 geschlossen werden – leihweise zur Verfügung gestellt werden, was bei Lernmitteln üblich ist. Dies geschieht über ein öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltetes Leihverhältnis entsprechend §§ 598, 535 ff. BGB; damit liegt auch die Verantwortung für Wartung und Support bei den Trägern.

**121** Dazu Mülder 2020: 844 Wersig 2021, jeweils m.w.N. zur Rspr.

**122** Bundesagentur für Arbeit 2021; zum entsprechenden Rundschreiben an die Landessozialämter siehe BMAS 2021.

**123** Vgl. BVerfGE 125, 175, 223; 132, 134, 160.

**124** BMBF 2019; BMBF 2020.

**125** KMK 2016.

## § 7 Nachrang gegenüber anderen Leistungen

(1) Leistungen nach diesem Gesetz erhält nicht, wer entsprechende oder nach Art, Qualität und Umfang gleichwertige Leistungen von anderen Trägern, insbesondere auf der Grundlage schulrechtlicher Regelungen, erhält.

(2) Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Achten und Neunten Sozialgesetzbuch gehen den Leistungen nach § 5 nur vor, wenn die Bedarfe des jungen Menschen nicht durch Leistungen nach diesem Gesetz gedeckt werden können.

(3) Leistungen anderer Träger dürfen nicht deshalb versagt werden, weil dieses Gesetz entsprechende Leistungen vorsieht.

Erläuterung: Die Nachrangregelung in Absatz 1 (und auch Absatz 3) ist der Vorschrift im Eingliederungshilferecht (§ 91 SGB IX, vgl. auch § 10 Abs. 1 SGB VIII) entlehnt. Die Länder können damit Ansprüche auf BuT-Leistungen vorrangig auf der Grundlage des Schulrechts erfüllen, was in der Praxis häufig der Fall ist und im Sinne der infrastrukturellen Sicherung entsprechender unterstützender Bildungsleistungen auch sinnvoll erscheint (z.B. Lernmittelfreiheit, freie Mittagsverpflegung, Ausstattung mit digitalen Endgeräten, Verankerung von individueller Lernförderung als schulisches Angebot etc.). Allerdings ist für Nachrangigkeit Voraussetzung, dass die leistungsberechtigte Person die erforderlichen Leistungen auch tatsächlich erhält und die jeweiligen schulischen Angebote leistungskongruent sind.<sup>[126]</sup> Die Erforderlichkeit einer solchen Leistungskongruenz mit Blick auf «Art, Qualität und Umfang» wird hier ausdrücklich in § 7 verankert. Bleibt das jeweilige Schulangebot somit hinter den Ansprüchen der Leistungsberechtigten nach §§ 4 – 6 zurück, greift die Nachrangregelung nicht und der Individualanspruch nach dem BuTG bleibt (ergänzend) bestehen.<sup>[127]</sup>

Des Weiteren wird von uns der Vorschlag unterbreitet, in Absatz 2 eine Ausnahme vom Nachrangprinzip für Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und §§ 90 ff. SGB IX gegenüber der Lernförderung nach § 5 einzufügen. Die Leistungen der qualifizierten Lernförderung gehen danach den Leistungen der Eingliederungshilfe dann vor, wenn die Bedarfe des jungen Menschen durch die Leistungen nach § 5 vollständig gedeckt werden können. Damit werden nach der hier vertretenen Auffassung vielfache Abgrenzungsschwierigkeiten in der Praxis, insbesondere bei Verdacht auf Teilleistungsstörungen wie Legasthenie, Dyskalkulie und Dyslexie ausgeräumt.<sup>[128]</sup> Das Bundessozialgericht und die ihm folgende fachgerichtliche Rechtsprechung haben hier hohe

**126** Vgl. zu § 91 SGB IX Bieback 2020: § 91 Rn. 3, 10; zu § 10 SGB VIII Wiesner 2015: Rn. 21; Schönecker/Meysen209: Rn. 22, jew. m.w.N. zur Rspr.

**127** Vgl. Bieback 2020: § 91 Rn. 10; Wiesner 2015: Rn. 25.

**128** Vgl. Lenze 2021: § 28 Rn. 34 m.w.N.; ausf. Deutscher Verein 2020: 24 f.

Anforderungen an die Gewährung der Lernförderung nach § 28 Abs. 5 SGB II gestellt.<sup>[129]</sup> Da die Leistungen des SGB VIII bislang vorrangig sind, können die Grundsicherungsträger sogar verlangen, dass eine Entscheidung des Jugendamtes vorgelegt wird, aus der hervorgeht, dass keine schulbezogenen Leistungen der Eingliederungshilfe gewährt werden.<sup>[130]</sup> Derartige bürokratische Hürden dürfen aber einer umgehenden effektiven Lernförderung nicht entgegenstehen, vor allem wenn – was in der Praxis nicht selten der Fall ist – noch nicht klar abzusehen ist, ob tatsächlich eine Teilleistungsstörung, die eine besondere Therapie erfordert, vorliegt oder ob es sich um einen Lernrückstand handelt, der durch individuelle Förderung nach § 5 aufgeholt werden kann.

Da die Lernhilfe nach § 5 nunmehr «qualifiziert» auszugestalten ist, müssen die jeweiligen Fachkräfte auch über Kompetenzen zur pädagogischen Einschätzung der jeweiligen Lernschwächen verfügen, insbesondere bei der Frage, ob die Schwelle zu einer seelischen Behinderung i.S.v. § 35a Abs. 1 SGB VIII überschritten sein könnte und das Kind weitergehende Förderung benötigt. Insoweit werden diese Kompetenzen im Zusammenspiel zwischen Lehrkräften und den Fachkräften für die Lernförderung an den Schulen gebündelt, auch in Bezug auf den Austausch mit dem Jugendamt.

### **§ 8 Sicherstellungsauftrag**

(1) Die Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen haben ein hochwertiges Angebot an Leistungen für Bildung- und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft sicherzustellen und tragen dafür die Steuerungs- und Infrastrukturverantwortung. Insbesondere haben sie nach Maßgabe des Landesrechts mit den Schulverwaltungen, den öffentlichen Schulen und privaten Ersatzschulen regelmäßige die Bedarfe für Leistungen nach §§ 4 bis 6 zu ermitteln, mit Blick auf die Schaffung und Weiterentwicklung von Angeboten zu erörtern und eine bedarfsgerechte Bereitstellung und Zuweisung der erforderlichen Mittel vorzunehmen.

(2) An allgemeinen Schulen mit mehr als [zwanzig] von hundert leistungsberechtigten Schülerinnen und Schülern nach § 2 Absatz 1 ist nach Maßgabe des Landesrechts eine dauerhafte Infrastruktur von Leistungen zur Bildung und Teilhabe aufzubauen. Diese ist regelmäßig auf ihre Wirksamkeit hin zu evaluieren und fortzuentwickeln.

Erläuterung: Der Sicherstellungsauftrag ist ein Kernpunkt der Neuregelung; er löst die relativ schwachen Hinwirkungspflichten nach dem SGB II ab.<sup>[131]</sup> Die BuT-Träger haben für ein flächendeckendes und hochwertiges Angebot an Leistungen für Bildung und Teilhabe zu

**129** Bundessozialgericht, Urteil vom 25. April 2018 – B 4 AS 19/17 R; Deutscher Verein 2020: 24 f. m.w.N. zur Rspr.

**130** Vgl. Lenze 2021: § 28 Rn. 34.

**131** Siehe oben unter II.2.

sorgen und tragen dafür die Steuerungs- und Infrastrukturverantwortung.<sup>[132]</sup> Der Individualanspruch der Leistungsberechtigten wird mit einer Infrastrukturverantwortung der staatlichen Träger komplementiert. Dabei haben die BuT-Träger zusammen mit den Schulverwaltungen, den öffentlichen Schulen und privaten Ersatzschulen i.S.V. Art. 7 Abs. 4 GG eine Bedarfs- und Leistungsplanung durchzuführen und entsprechende Verträge mit Leistungsanbietern abzuschließen. Dieser Auftrag wird ausdrücklich an das Bestehen entsprechender landesrechtlicher Regelungen geknüpft, um die Zuständigkeit der Länder im Bildungsbereich nach Art. 70 Abs. 1 GG zu wahren.

Absatz 2 erhält eine besondere Vorschrift für Schulen mit einem hohen Anteil leistungsberechtigter Schülerinnen und Schüler. Die Richtgröße von 20 Prozent an leistungsberechtigten Schülerinnen und Schülern i.S.d. § 2 Abs. 1 wird hier vorgeschlagen, da ab dieser Größenordnung – d.h. wenn jedes fünfte Kind an der Schule leistungsberechtigt ist – eine infrastrukturelle Verankerung von BuT-Angeboten sinnvoll erscheint. An den betreffenden Schulen ist eine dauerhafte Infrastruktur von entsprechenden Leistungen für Kinder aus einkommensschwachen Familien zu entwickeln. So können langfristige Angebotsstrukturen und Kooperationen zu Leistungsanbietern, freien Trägern, Vereinen, Musikschulen und Behörden wie dem Jugend- bzw. Sozialamt systematisch, auch mit Blick auf den Sozialraum, aufgebaut werden.<sup>[133]</sup> Zugleich sind die Angebote und Strukturen im Sinne eines Monitoring- und Managementprozesses<sup>[134]</sup> regelmäßig auf ihre Wirksamkeit hin zu evaluieren und fortzuentwickeln. Sonder- und Förderschulen sind hierbei («allgemeine Schulen») ausgenommen, da eine hohe Korrelation zwischen sozialer Herkunft und sonderpädagogischem Förderbedarf besteht und eine Querfinanzierung sonderpädagogischer Fördereinrichtungen ausgeschlossen werden soll.<sup>[135]</sup>

## § 9 Leistungserbringung

(1) Leistungen nach §§ 4 bis 6 werden erbracht durch

1. Geldleistungen,
2. Direktzahlungen an geeignete Anbieter von Leistungen zur Deckung dieser Bedarfe (Anbieter) oder
3. Sach- und Dienstleistungen.

(2) Die Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach § 4 Absatz 3 bis 5 werden jeweils durch Geldleistungen erbracht.

**132** In diesem Sinne aus verfassungsrechtlicher Perspektive bereits Munder 2011: 89; vgl. auch die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN, Deutscher Bundestag 2018: 11.

**133** Siehe Volkholz 2016: 10 ff.

**134** Volkholz 2016: 11 ff.

**135** Vgl. unter IV.1.

(3) Die Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach § 4 Absatz 2 sowie Absatz 6 und 7 werden, soweit die Leistungsberechtigten nicht eine Geldleistung wünschen oder diese zweckmäßig ist, durch Direktzahlungen an die Anbieter erbracht. Die Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen können mit den Anbietern pauschal abrechnen. Eine Direktzahlung ist für den gesamten Bewilligungszeitraum im Voraus möglich. Werden die Leistungen nach Satz 1 durch Geldleistungen erbracht, erfolgt dies durch Erstattung der von den Leistungsberechtigten verauslagten Beträge; es können für die zu erwartenden Aufwendungen angemessene Vorauszahlungen geleistet werden.

(4) Die Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen können [nach Maßgabe landesrechtlicher Bestimmungen] mit öffentlichen Schulen und privaten Ersatzschulen vereinbaren, dass sie Direktzahlungen im Sinne des Absatz 3 leisten oder Geldleistungen erbringen. Hierfür kann den Schulen ein Budget für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung gestellt werden. Die Schulen verwalten das Budget im Auftrag des Trägers der Bildungs- und Teilhabeleistungen.

(5) Leistungen nach § 4 Absatz 2 Nummer 1 können gesammelt für Schülerinnen und Schüler an eine Schule ausgezahlt werden, wenn die Schule dies bei dem zuständigen Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen beantragt und die Leistungen für die leistungsberechtigten Schülerinnen und Schüler verauslagt. Der Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen kann mit der Schule vereinbaren, dass monatliche oder schulhalbjährliche Abschlagszahlungen geleistet werden. Satz 1 und 2 sind im Falle des § 4 Absatz 2 Nummer 1 auf Tageseinrichtungen und Kindertagesbetreuung entsprechend anzuwenden.

(6) Im Einzelfall kann ein Nachweis über eine zweckentsprechende Verwendung der Leistung verlangt werden. Soweit der Nachweis nicht geführt wird, soll die Bewilligung widerrufen werden.

(7) Die Leistungen nach § 5 und § 6 werden in der Regel als Sach- und Dienstleistungen durch Anbieter erbracht. Die Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen schließen hierfür [im Einvernehmen mit den Schulen] schriftliche Vereinbarungen mit geeigneten Anbietern. In den Vereinbarungen sind zu regeln:

1. Inhalt, Umfang und Qualität einschließlich der Wirksamkeit der Leistungen (Leistungsvereinbarung) und
2. die Vergütung der Leistungen (Vergütungsvereinbarung).

(8) Geht die leistungsberechtigte Person durch Zahlung an Anbieter in Vorleistung, ist der Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen zur Übernahme der berücksichtigungsfähigen Aufwendungen verpflichtet, soweit

1. unbeschadet des Satzes 2 die Voraussetzungen einer Leistungsgewährung im Zeitpunkt der Selbsthilfe vorlagen und

2. zum Zeitpunkt der Selbsthilfe der Zweck der Leistung durch Erbringung als Sach- oder Dienstleistung ohne eigenes Verschulden nicht oder nicht rechtzeitig zu erreichen war.

War es dem Leistungsberechtigten nicht möglich, rechtzeitig einen Antrag zu stellen, gilt dieser als zum Zeitpunkt der Selbstvornahme gestellt.

Erläuterung: Die Regelung lehnt sich an die bisherigen Vorschriften über die Leistungserbringungen in § 29 SGB II, § 34a SGB XII an, vereinfacht und erweitert diese jedoch in mehreren Punkten. Zum einen entfällt die Möglichkeit zur Ausgabe von Gutscheinen; dieses Verfahren hat sich als wenig praktikabel und auch stigmatisierend erwiesen.<sup>[136]</sup> Es ist auch mit dem Sicherstellungsauftrag nach § 8 nicht kompatibel.

Die Deckung der Bedarfe nach § 4 Abs. 3 bis 5 erfolgt durch Geldleistungen, das betrifft die Pauschalen für Schulbedarf, die Anschaffung von Schulbüchern oder gleichstehenden Lernmitteln sowie die Aufwendungen für die Schülerbeförderung (Absatz 2). Durch Direktzahlungen an die Anbieter werden regelmäßig die Aufwendungen für Schulausflüge und Klassenfahrten, die Mittagsverpflegung und Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben erbracht (Absatz 3). Die Anbieter müssen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 «geeignet» sein, d.h. es muss ein Mindestmaß an fachlicher und inhaltlicher Kontrolle sichergestellt werden.<sup>[137]</sup> Die BuT-Träger können mit den Anbietern dann auch pauschal abrechnen.<sup>[138]</sup>

Die Leistungsberechtigten haben jedoch auch die Möglichkeit, anstelle der Direktzahlungen an die Anbieter eine Geldleistung zu verlangen. Dann müssen sie aber in Vorleistung treten und bekommen, soweit die Anspruchsvoraussetzungen vorgelegen haben, die von ihnen verauslagten Beträge erstattet (Absatz 3 Satz 4). Auf diesem Weg wird die nach Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Autonomie der Leistungsberechtigten, auch mit Blick auf ihr Wunsch- und Wahlrecht, gestärkt.<sup>[139]</sup> Eine Auszahlung als Geldleistung erfolgt auch dann, wenn dies zweckmäßig ist. So umfassen bei einer Klassenfahrt (§ 4 Abs. 2 Nr. 2) die tatsächlichen Aufwendungen z.B. auch Eintrittsgelder oder die Anschaffung einer Sonnenbrille als Augenschutz oder warme Unterwäsche. Die dafür benötigten Mittel können den Leistungsberechtigten dann – auch im Voraus als Taschengeld (Absatz 3 Satz 5, 2.HS) – direkt ausgezahlt werden.

Die Direktzahlungen können nach Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften auch von den Schulen vorgenommen werden, soweit dieses Verfahren vom BuT-Träger so vereinbart

**136** Lenze 2021: § 29 Rn. 30; vgl. Autor\*innenkollektiv Evaluation 2016: 213 ff.

**137** Deutscher Verein 2020: 32; Lenze 2021: § 29 Rn. 13-

**138** Dazu Schwabe 2020: § 29 Rn. 11.

**139** Ähnlich bereits Münder 2011: 88 f.

wird; hierfür kann den Schulen ein entsprechendes Budget zur Verfügung gestellt werden, welches sie im Auftrag des BuT-Trägers treuhänderisch verwalten (Absatz 4).

Absatz 5 übernimmt die Möglichkeit der gesammelten Auszahlung von Leistungen für Schulausflüge an den Schulen aus § 29 Abs. 6 SGB II, § 34a Abs. 7 SGB XII, erweitert sie aber auf Kindertageseinrichtungen und Kindertagesbetreuung.

Absatz 6 übernimmt wortgetreu die Regelungen der § 29 Abs. 5 SGB II, § 34a Abs. 6 SGB XII zur Nachweispflicht.

Neu gegenüber den bisherigen Regelungen ist, dass die Leistungen gem. §§ 5 und 6 vollständig nach dem Sachleistungsprinzip im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis erbracht werden.<sup>[140]</sup> D.h. die Leistungen zur Lernförderung und digitalen Teilhabe werden auf der Grundlage von Leistungs- und Vergütungsverträgen mit dem BuT-Träger durch die Anbieter direkt gegenüber den Leistungsberechtigten erbracht (Absatz 7). Damit gewinnt der BuT-Träger unmittelbare Steuerungsmacht über die qualitative und quantitative Ausgestaltung des Angebots.<sup>[141]</sup>

Absatz 8 übernimmt die bisherigen Regelungen zur «berechtigten Selbsthilfe» in § 30 SGB II und § 34b SGB XII.

### **§ 10 Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen**

(1) Die Länder bestimmen durch Gesetz den Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen sowie das zuständige Landesministerium.

(2) Für Leistungen nach § 4 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 6 Satz 1 Nr. 2 sowie § 4 Absatz 7 können andere Träger und Behörden bestimmt werden. Auf diese sind die Vorschriften über die Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen entsprechend anzuwenden.

Erläuterung: Für die BuT-Leistungen wird nach dem Entwurf ein einheitlicher Träger zuständig. Die Länder bestimmen in Ausführungsgesetzen den BuT-Träger. Auf diese Weise wird nicht nur die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG beachtet.<sup>[142]</sup> Die Länder erhalten die Möglichkeit,

**140** Auch die Direktzahlungen an Anbieter muss man als eine Form des Sach- bzw. Dienstleistungsprinzips gegenüber den Leistungsberechtigten betrachten, vgl. Lenze 2021: § 29 Rn. 5. Allerdings ist das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis nach § 29 SGB II, § 34b SGB XII bislang unvollständig ausgestaltet, da es – bis auf die Zahlung – an einem (vertraglichen) Rechtsverhältnis zwischen Sozialleistungsträger und Leistungserbringer fehlt.

**141** Zur entsprechenden Vorschrift in § 125 Abs. 1 SGB IX siehe Streichsbier 2020: Rn. 2 ff.

**142** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020 – 2 BvR 696/12.

entweder die Kommunen (Kreise oder Gemeinden) oder die Bildungsverwaltung (Schulaufsichtsbehörden) als BuT-Träger zu bestimmen. Vor allem durch die Bestimmung der Schulaufsichtsbehörden (z.B. in Niedersachsen oder Berlin auf Landesebene) als BuT-Träger kann eine enge organisatorische Verzahnung mit der Schulentwicklung und pädagogischen Arbeit der Schulen als nachgeordneten Behörden erreicht werden. Soweit die Kommunen durch Landesgesetz als BuT-Träger bestimmt werden, gewährleistet das jeweilige Landes(verfassungs-)rechtliche Konnexitätsprinzip eine ausreichende Finanzierung der neu übertragenen Aufgabe.<sup>[143]</sup>

Auf Landesebene muss ein zuständiges Ministerium bestimmt werden, das die Rechtsaufsicht und je nach Landesgesetz auch Fachaufsicht führt; genauere Vorgaben werden bundesrechtlich nicht gemacht.

Für die Leistungen im Kita-Bereich sowie die Leistungen für soziale und kulturelle Teilhabe nach § 4 Absatz 7 können abweichende Träger und Behörden bestimmt werden (etwa die Jugendämter statt der Schulaufsicht, die für die Leistungen für Bildung zuständig ist, s.o.).

## § 11 Statistik

Die Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen, die zuständigen Landesministerien sowie das Bundesministerium für Bildung sind zur Führung einer Statistik über den leistungsberechtigten Personenkreis und die gewährten Leistungen nach diesem Gesetz verpflichtet. Die Statistiken sollen auch gleichwertige Leistungen ausweisen, die auf der Grundlage schulrechtlicher Bestimmungen der Länder erbracht werden. Die Daten sind im Austausch mit den Schulen und Schulverwaltungen für jeden Schulstandort zu ermitteln und auszuweisen.

Erläuterung: Die Verpflichtung zur Erhebung einer Statistik über den leistungsberechtigten Personenkreis und die gewährten BuT-Leistungen, und zwar auch dann, wenn sie auf schulrechtlicher Grundlage erbracht werden, sind nicht nur für die Evaluation und Fortentwicklung des BuTG von großer Bedeutung. Die Zahl der BuT-berechtigten Schülerinnen und Schüler an den einzelnen Schulstandorten (und privaten Ersatzschulen) ist ein valider Indikator für soziale Segregation und Ungleichheitsentwicklungen im Bildungsbereich; die Statistik ist daher auch für die Bildungsforschung relevant.<sup>[144]</sup> Zudem ist sie notwendig als Grundlage für eine bedarfsbezogene Ressourcenzuweisung, etwa zur Ausweisung von Schulen nach § 8 Abs. 2 (bzw. dem hier vorgeschlagenen § 13a SGB VIII zur sozialpädagogischen Förderung)<sup>[145]</sup>.

**143** Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020 – 2 BvR 696/12, Rn. 72 ff.

**144** Vgl. zur weitgehend identischen Lehrmittelzuschussbefreiung (Lmb) in Berlin als validen Indikator: Helbig/Nikolai 2017: 11 f.

**145** Dazu unter III.5.

## § 12 Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation

Die Umsetzung dieses Gesetzes ist durch eine unabhängige Stelle an einer Hochschule oder außeruniversitären Forschungseinrichtung wissenschaftlich zu begleiten und zu evaluieren. Dabei ist auch die Wirksamkeit der Leistungen mit Blick auf die Verbesserung von Chancengleichheit und Bildungserfolg der in § 2 genannten Personengruppen zu untersuchen und zu bewerten. Spätestens nach vier Jahren ist dem Bundestag ein Evaluationsbericht vorzulegen.

Erläuterung: Im Gegensatz zu den üblichen Evaluationsklauseln ist in diesem Entwurf die wissenschaftliche Begleitung durch eine unabhängige Wissenschaftseinrichtung (Universität oder Forschungseinrichtung) vorgesehen, die v.a. auch die Wirksamkeit der Leistungen untersuchen und dem Bundestag spätestens nach vier Jahren einen Bericht vorlegen soll.<sup>[146]</sup> Auf dieser Grundlage kann eine wissenschaftlich fundierte sozial- und bildungspolitische Debatte über die Fortentwicklung der Leistungen geführt werden.

## 5. Finanzierung

Für die BuT-Leistungen nach den gegenwärtigen Regelungen in § 28 SGB II, § 34 SGB XII, § 6b BGGG und dem AsylbLG wurden im Jahr 2018 etwa 700 Mio. EUR aufgewendet.<sup>[147]</sup> Mit den letzten Änderungen durch das Starke-Familien-Gesetz dürfte dieser Betrag weiter angestiegen sein.<sup>[148]</sup> Es kann an dieser Stelle nicht berechnet werden, welchen zusätzlichen finanziellen Aufwand die in Abschnitt 4 vorgeschlagenen Neuregelung durch ein BuTG erzeugen würde. Für eine solche Berechnung müssten verschiedene Faktoren berücksichtigt werden. So werden momentan etwa 570.000 Leistungsberechtigte aus dem Rechtskreis des SGB II ausgewiesen, die Anspruch auf zumindest eine der unterschiedlichen Leistungsarten haben.<sup>[149]</sup> Der Kreis der potenziell Leistungsberechtigten ist aber deutlich größer und dürfte, einschließlich der Leistungsberechtigungen nach SGB XII, AsylbLG und BGGG, etwas über 2 Mio. liegen.<sup>[150]</sup> Allerdings ist davon wieder ein erheblicher Teil nur in Bezug auf einzelne Bedarfe leistungsberechtigt, also z.B. alle noch nicht eingeschulten Kinder in Tagesbetreuung oder Tagespflege lediglich gem. § 4 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 6 Satz 1 Nr. 2 sowie § 4 Absatz 7 BuTG. Um Mehrkosten seriös abschätzen zu können, müsste ähnlich wie beim geplanten

**146** Zu den Problemen der Gesetzesevaluation im Bereich des Sozialrechts instruktiv Lenhart-Roth/Wagner 2018.

**147** Statistisches Bundesamt 2019: 64.

**148** Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz–StaFamG) vom 29. April 2019, BGBl. I S. 530; zu den Änderungen siehe Lenze 2019: 111 ff.

**149** Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020.

**150** Vgl. oben unter II.2 m.w.N.

Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich, eine Bedarfsermittlung bzw. -abschätzung durchgeführt werden.<sup>[151]</sup> Auf dieser Grundlage könnten dann realistische (Mehr-)Aufwendungen mit Blick auf die jeweiligen Bedarfe und Leistungstatbestände in Ansatz gebracht werden.

Letztlich ist die Frage nach dem Finanzierungsaufwand auch umgekehrt zu stellen, nämlich danach, in welchem Umfang sich der Bund für die Verbesserung der Bildungschancen von jungen Menschen aus einkommensschwachen Familien engagieren möchte (und kann). Auf dieser Grundlage müssten dann Prioritäten (z.B. bei der Lernförderung und digitalen Teilhabe) und konkrete Bedarfshöhen, die wir im BuTG-Entwurf an verschiedenen Stellen in eckigen Klammern angegeben haben, festgelegt werden. So würde sich mit einer zusätzlichen Finanzierung des Bundes in Höhe von 2,5 bis 3 Mrd. EUR jährlich der Umfang der BuT-Leistungen gegenüber dem Ist-Zustand mehr als verdreifachen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass damit in jedem Fall die zentralen bildungsbezogenen Leistungen (d.h. auf Schulausflüge, Schulbedarf, Mittagsverpflegung, Lernförderung und digitale Teilhabe) gedeckt werden können, wenn sie flächendeckend an den Schulen, besonders solchen mit einem hohen Anteil von BuT-leistungsberechtigten Schülerinnen und Schülern, ausgebaut werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass viele potenzielle Leistungsberechtigungen nicht zuletzt wegen fehlender Bedarfslage oder aufgrund des Nachrangprinzips gem. § 7 Abs. 1 entfallen.<sup>[152]</sup>

Gleichzeitig muss bei einer Berechnung der zusätzlichen finanziellen Lasten, die mit den gesetzlichen Regelungen aktuell im Staatshaushalt entstehen würden, auf der anderen Seite auch der voraussichtliche Ertrag berücksichtigt werden. So hat Bonin auf der Grundlage der sogenannten «Generationenbilanzierung» dargelegt, dass jede Person, die eine berufliche Qualifizierung erlangt, anstatt das (Aus-)Bildungssystem ohne Berufsabschluss, also bildungsarm, zu verlassen, die Nettobelastung für den Staatshaushalt auf ihrem späteren Berufs- und Bildungsweg um durchschnittlich etwa 173.000 EUR verringert.<sup>[153]</sup> Dies würde bedeuten, dass sich staatliche Mehrausgaben zur Vermeidung von Bildungsarmut in Höhe von jährlich 3 Mrd. EUR in Zukunft sukzessive amortisieren würden, wenn es gelänge, den jährlichen Anteil von jungen Menschen, die das Schul- und Berufsausbildungssystem mit statt ohne qualifizierte Berufsausbildung verlassen und langfristig ein Beschäftigungsverhältnis eingehen, dauerhaft um 15.000 – 20.000 Personen absolut zu steigern (und die Zahl der bildungsarmen entsprechend zu verringern). Bei einer Investition von 4 Mrd. bräuchte es einen Abbau der Bildungsarmut in der Größenordnung von 20.000 – 25.000 jungen Menschen jährlich.

**151** Zusammenfassend Wrase 2019b: 17 f.

**152** Darauf weist auch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020 zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen hin, dort unter «Methodische Hinweise» – «Leistungsberechtigte».

**153** Bonin 2017.

Natürlich würde diese Entlastung erst in Zukunft eintreten, beginnend mit dem Zeitpunkt, in welchem die Zahl der bildungsarmen jungen Menschen in der genannten Größenordnung sinkt.

Solche Berechnungen sind zwar mit vielen Einschränkungen zu versehen, sie zeigen aber, dass die Vermeidung von Bildungsarmut – bei (auch in Zukunft) vorhandener Nachfrage nach entsprechenden qualifizierten Arbeitskräften – einen erheblichen Anteil der zusätzlichen Aufwendungen des Staates auf lange Sicht kompensiert. Eine gute Bildungs- und Sozialpolitik zahlt sich damit auf Dauer aus, indem sie die sozialen Folgekosten in den Sicherungssystemen der staatlichen Sozialleistungen verringert und zu durchschnittlich höheren staatlichen Einnahmen insbesondere aus der Einkommenssteuer führt.<sup>[154]</sup> Das ist auch der entscheidende Grund, weshalb es dauerhaft wirksame Maßnahmen braucht, die gesetzlich festgelegt sind. Programme, die sich auf eine bestimmte Zeitspanne beschränken und anschließend nicht weiterfinanziert werden, können in diesem Sinne nicht nachhaltig wirken.

Die gegenwärtige Finanzierung der BuT-Leistungen durch den Bund erfolgt indirekt über die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU) nach § 46 Abs. 5 bis 11 SGB II in einem komplexen Verfahren, auf das hier nicht im Detail eingegangen werden kann.<sup>[155]</sup> Dieser Finanzierungsweg erscheint deshalb sinnvoll, weil dabei die tatsächlichen Ausgaben für BuT-Leistungen abgerechnet und über landesspezifische Beteiligungsquoten durch den Bund erstattet werden, sodass – anders als bei der Neufestsetzung von Umsatzsteueranteilen nach Art. 106 Abs. 3 S. 3-6 GG und dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) – jedes Land entsprechend seiner tatsächlichen BuT-Ausgaben berücksichtigt wird (vgl. § 46 Abs. 11 S. 5 SGB II),<sup>[156]</sup> die aufgrund des unterschiedlichen Anteils von SGB II- bzw. BuT-Leistungsberechtigten an der Bevölkerung bundesweit stark divergieren.

Durch die Einfügung des Art. 104a Abs. 3 S. 3 GG ist es jetzt sogar möglich, dass der Bund bis zu 74 Prozent der Ausgaben für Unterkunft und Heizung übernimmt, ohne dass gem. Art. 104a Abs. 3 Abs. 2 GG Bundesauftragsverwaltung eintritt.<sup>[157]</sup> Allerdings hat der Bund diese Marge zur Entlastung der Kommunen infolge der COVID-19-Pandemie so gut wie ausgeschöpft.<sup>[158]</sup> Würde diese allgemeine «Stärkung der Finanzkraft der Kommunen»<sup>[159]</sup> hingegen wieder in das eigentlich dafür vorgesehene Verfahren der Festsetzung

**154** Bonin 2017: 35; vgl. auch Allmendinger/Nikolai 2010: 113 ff.

**155** Dazu Thie 2021: Rn. 16 ff.

**156** Siehe Deutscher Bundestag 2016.

**157** Eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) vom 29.09.2020, BGBl. I 2020 S. 2048

**158** Vgl. § 46 Abs. 7 SGB II n.F., § 3 Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung neu gefasst mit Wirkung vom 15.10.2020 durch Gesetz v. 6.10.2020, BGBl. I S. 2072.

**159** Bundestags-Drucks. 19/20598, S. 10.

von Umsatzsteueranteilen nach dem FAG verlagert, wäre der hier befürwortete Weg über die Refinanzierung im Rahmen der KdU-Kosten frei. Sollte dieser Weg nicht gangbar sein, bleibt in jedem Fall die zusätzliche Zuweisung von Umsatzsteueranteilen gem. Art. 106 Abs. 3 S. 3-6 GG und dem FAG, um die Mehrkosten der Neuregelungen im BuTG gegenzufinanzieren.<sup>[160]</sup>

**160** Vgl. beispielsweise Art. 4 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19.12.2018, BGBl. I S. 2696.

# III. Sozialpädagogische Förderung an Schulen

## 1. Sozialpädagogische Förderung im Ganztag

Sozialpädagogische Arbeit (oder auch Soziale Arbeit) an Schulen ist, auch wenn es hier unterschiedliche Begriffsverwendungen gibt,<sup>[161]</sup> weiter gefasst als Schulsozialarbeit. Letztere wird hier im Sinne der gesetzlichen Regelung in § 13 Abs. 1 SGB VIII als Unterfall der Jugendsozialarbeit verstanden, die sich an besondere Zielgruppen richtet.<sup>[162]</sup> In der Praxis verschwimmen die Grenzen aber zunehmend, und je nach Bundesland werden einheitliche Regelungen zum Einsatz sozialpädagogischer Fachkräfte an Schulen erlassen.<sup>[163]</sup> Auch der hier gemachte Regelungsvorschlag geht von einem weiten Verständnis im Sinne des sozialpädagogischen Förder- und Bildungsauftrags nach § 1 Abs. 3 SGB VIII und betrachtet Schulsozialarbeit in diesem Sinne als einen (wesentlichen) Teilbereich der sozialpädagogischen Förderung an Schulen.

Ein zentraler Bereich der sozialpädagogischen Förderung in der Schule ist die Ganztagsbetreuung, wobei zwischen offenen, teilgebundenen und gebundenen Ganztagschulen sowie dem Hortmodell unterschieden wird.<sup>[164]</sup> In den Bundesländern lässt sich dabei eine große Heterogenität der Formen und Ausgestaltungen ausmachen.<sup>[165]</sup> So folgt der gebundene Ganztag in der Regel einem integrativen Ansatz. Er steht unter der Aufsicht und Verantwortung der Schule, auch wenn einzelne Bildungs- und Betreuungsangebote in Zusammenarbeit mit Trägern der Jugendhilfe und auch anderen außerschulischen Kooperationspartnern erbracht werden.<sup>[166]</sup> Demgegenüber folgt der offene Ganztag regelmäßig einem additiven oder teilintegrativen Modell. Die in den Bundesländern existierenden unterschiedlichen Modelle des offenen Ganztags lassen sich am besten in einem Kontinuum denken, auf dessen einer Seite von einer weitgehenden Trennung zwischen schulischem Unterricht und dem nachmittäglichen Betreuungsangebot auszugehen ist (rein additives Modell, oft Hortmodell), während auf der anderen Seite ein ganzheitliches pädagogisches Konzept der Schule und eine (weitgehende) Abstimmung der Betreuungs- und Förderangebote auf den verpflichtenden Teil des Schulangebots steht (teilintegratives Modell).<sup>[167]</sup> Häufig werden die Nachmittagsangebote von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe verantwortet, in einigen Bundesländern wie Berlin, Hamburg oder

**161** Dazu Alicke/Hilkert 2012: 9.

**162** Vgl. Kunkel 2016: 14, 16.

**163** Siehe z.B. Niedersächsisches Kultusministerium 2017; Regionale Landesämter für Schule und Bildung Niedersachsen 2020.

**164** Vgl. Wrase 2019b: 14 f.; zur Definition des Ganztags siehe KMK 2018: 4 f.

**165** Eine ausf. Darstellung der Modelle in den Bundesländern findet sich bei Berkemeyer 2015.

**166** Zu den verschiedenen Kooperationen mit außerschulischen Trägern der Jugendhilfe, aber auch Vereinen, Stiftungen, Musikschulen etc. siehe KMK 2015: 8 f.; StEG 2015: 32 ff.

**167** Wrase 2019b: 15; Alt et al. 2019: 3; Daten basierend auf dem Bildungsbericht 2018.

Nordrhein-Westfalen liegen sie hingegen allein in schulischer Verantwortung, wobei dann wiederum Verträge mit freien Trägern geschlossen werden, die das Angebot an den Schulen mit eigenem, d.h. nicht-schulischem sozialpädagogischem Personal gewährleisten.<sup>[168]</sup> Der Ausbau der sozialpädagogischen Ganztagsangebote ist allein im Grundschulbereich bundesweit höchst unterschiedlich und reicht von lediglich 20 bzw. 30 Prozent in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein bis über 70 bis 90 Prozent der Schulen in Hamburg und den östlichen Bundesländern.<sup>[169]</sup>

Mit der geplanten Einführung eines bundesweiten Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich über das Recht der Kindertagesbetreuung nach § 24 Abs. 4 SGB VIII wird es, je nach Aufholbedarf in den Bundesländern, zu einem erheblichen Ausbau des sozialpädagogischen Förderbereichs an den Grundschulen kommen.<sup>[170]</sup> Bei der Tagesbetreuung für Kinder (d.h. bis unter 14 Jahre, § 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII) «im schulpflichtigen Alter» nach § 24 Abs. 4 SGB VIII kommt bislang nur der allgemeine Förderauftrag nach §§ 22, 22a SGB VIII zur Anwendung, der aber weitgehend auf die frühkindliche Förderung im Sinne der Bedürfnisse von jungen Kindern und ihren Familien zugeschnitten ist und die Zusammenarbeit mit den Schulen in § 22a Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 2. Alt. SGB VIII lediglich rudimentär behandelt.<sup>[171]</sup>

Statt einer Verortung des sozialpädagogischen Förderauftrags an den Schulen im Rahmen der Betreuung in Tageseinrichtungen gem. §§ 22 ff. SGB VIII, welche nach Einfügung des Rechtsanspruchs nur für den Grundschulbereich zur Anwendung käme, wird eine einheitliche Regelung im Zusammenhang mit der erzieherischen Jugendarbeit und Schulsozialarbeit im ersten Abschnitt des Zweiten Kapitels vorgeschlagen.

Gerade auch in den Sekundarstufen ist, nicht zuletzt mit Blick auf Schulabschlüsse und die Übergänge in Ausbildung und Beruf, sozialpädagogische Förderung dringend geboten.<sup>[172]</sup> Sie sollte, um das verfolgte präventive Ziel der Vermeidung von Bildungsarmut zu erreichen, nach der hier vertretenen Auffassung nicht von einem weiteren, bislang unabsehbaren Ausbau der Ansprüche auf Ganztagsförderung im Rahmen des Bundesrechts abhängig gemacht werden. Aus diesem Grund wird auch auf die komplexe Qualitätsdiskussion im Rahmen des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Kinder der Klassenstufen 1 bis 4 in diesem Gutachten nicht näher eingegangen.<sup>[173]</sup> Es muss der Verweis genügen, dass die Ganztagsbetreuung der vorbenannten Altersgruppe in den

**168** Zur rechtlichen Ausgestaltung siehe Münder 2017: 9 ff.; Münder/Smessaert 2008.

**169** Siehe die tabellarische Zusammenfassung der Zahlen nach Alt et al. 2018 und 2019 bei Wrase 2019b: 17.

**170** Vgl. Wrase 2019b: 12 f.

**171** Vgl. Lakies/Beckmann 2019: § 22 Rn. 13 ff., § 22a Rn. 11 ff.

**172** Siehe oben unter I.1.

**173** Ausf. dazu aus rechtlicher Perspektive Wrase 2019b.

Anwendungsbereich des Kita-Qualitätsgesetzes (KiQuTG),<sup>[174]</sup> das sich dann zu einem «Tagesbetreuungs-Qualitätsgesetz» weiterentwickeln würde, aufgenommen werden kann, jedenfalls soweit sie fachlich begründet mit Blick auf einzelne Handlungsfelder erfolgt und den Kernbereich der Schulorganisation unberührt lässt.<sup>[175]</sup> Dabei stellt sich jedoch eine Reihe von bislang unbeantworteten Steuerungsfragen, die an dieser Stelle nicht behandelt werden können. Bevor dieses Steuerungsinstrument ausgeweitet wird, sollte auch die wissenschaftliche Evaluierung abgewartet werden, um seine Wirksamkeit und Verbesserungsbedarfe einschätzen zu können.<sup>[176]</sup>

## 2. Sozialpädagogische Förderung durch Schulsozialarbeit – Entwicklungen und aktueller Stand

Die Entwicklung der Schulsozialarbeit setzte in Deutschland mit der Gründung von Gesamtschulen als neuer Schulform in den 1970er Jahren ein und wurde bis heute in allen Schulformen und Schulstufen entwickelt, konzeptionell differenziert und kontinuierlich ausgeweitet.<sup>[177]</sup> Als Gründe genannt werden in der Literatur der «wachsende sozial-integrative Bedarf» einer heterogenen Schülerschaft<sup>[178]</sup>, die Bildungsdebatten nach PISA, der Ganztagschulausbau, die «wahrgenommene Zunahme von Verhaltensauffälligkeiten und Erziehungsdefiziten»<sup>[179]</sup> bis hin zu Schulabsentismus und das sichtbar gewordene Risiko von Bildungsarmut.<sup>[180]</sup>

Eine besonders dynamische Entwicklung ist seit etwa 10 Jahren zu beobachten. Im Zuge des Gesetzgebungsprozesses zum Bildungs- und Teilhabepaket 2011<sup>[181]</sup> wurde auch intensiv über den Ausbau der Schulsozialarbeit debattiert.<sup>[182]</sup> In einer gemeinsamen Protokoll-erklärung des Bundes und der Länder wurde eine Mittelzuweisung des Bundes für Schulsozialarbeit vereinbart, wonach der Bund den Ländern für die Jahre 2011 bis 2013 jeweils 400 Mio. EUR jährlich, also insgesamt 1,2 Mrd. EUR, «für die Schulsozialarbeit

**174** Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserungen der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG) vom 29. April 2019, BGBl. I 2019, S. 530 ff. Die meisten Regelungen treten gem. Art. 9 StaFamG am 1. Juli 2019 in Kraft.

**175** Vgl. Münder 2018: 12 f., 20, 24; Wrase 2019b: 41 ff.

**176** Vgl. Wrase 2019b: 60 f.

**177** Vgl. Deutscher Bundestag 2013: 329; Deutscher Verein 2014: 4.

**178** Alick/Hilkert 2012: 6.

**179** Speck 2013: 4.

**180** Vgl. die Liste bei Kunkel 2016: 37.

**181** Siehe oben unter II.1.

**182** Vgl. Speck 2013: 5 f.

und Mittagessen in Horten»<sup>[183]</sup> zusagte, die zusätzlich im Rahmen des KdU-Anteils vom Bund<sup>[184]</sup> übernommen wurden. Zwar wurde die Verwendung der Mittel durch die Länder höchst unterschiedlich gehandhabt,<sup>[185]</sup> und verlässliche Daten über Ausbau der Schulsozialarbeit in den Ländern wurden nicht gesammelt.<sup>[186]</sup> Jedoch weisen die vorliegenden Dokumentationen über die entsprechenden Maßnahmen aus, dass es in allen Bundesländern zu einem erheblichem Aufwuchs gekommen ist.<sup>[187]</sup> Für das Jahr 2013 wurde von etwa 10.000 Stellen im Bereich der Schulsozialarbeit bundesweit ausgegangen,<sup>[188]</sup> wobei sich gerade durch die Flüchtlingswelle in den Jahren 2015 und 2016 in vielen Ländern nochmal eine deutlich Aufstockung ergeben hat.<sup>[189]</sup> Die durch die Bundesmittel geschaffenen Stellen wurden größtenteils durch Landesmittel weiterfinanziert.<sup>[190]</sup>

### 3. Aktuelle rechtliche Regelungen zur Schulsozialarbeit und sozialpädagogischer Förderung im Ganzttag

Die rechtliche Verortung der Schulsozialarbeit wird intensiv diskutiert; sie liegt auf der Schnittstelle zwischen dem Kinder- und Jugendhilferecht und dem Schulrecht.<sup>[191]</sup> Unstreitig ist die bestehende Regelung im SGB VIII. Dort wird die Schulsozialarbeit der Sache nach als ein Unterfall der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 1 SGB VIII eingeordnet («ihre schulische ... Ausbildung»)<sup>[192]</sup> Dies bedeutet, dass die Schulsozialarbeit in diesem (engeren) Sinne sich vor allem an solche jungen Menschen richtet, «die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind».<sup>[193]</sup> In den konkretisierenden Landesvorschriften gem. § 15 SGB VIII finden sich demgegenüber weitergehende Aufgabenschreibungen, die neben Einzelfallberatung, Zusammenarbeit mit dem Jugendamt, insbesondere auch bei Kindeswohlgefährdungen, und Beratung bei Problemlagen auch Gruppenarbeiten und die Gestaltung offener Freizeitangebote für Schülerinnen und Schüler umfassen.<sup>[194]</sup> Auch die Zusammenarbeit der Jugendhilfe mit den Schulen ist nach § 81

**183** Deutscher Bundestag 2011: 10788.

**184** Dazu oben unter II.5.

**185** Vgl. Deutscher Bundestag 2017a; 2017b; zusammenfassend Speck 2013: 6 ff.

**186** Deutscher Bundestag 2017a: 5 f.

**187** Vgl. Deutscher Bundestag 2017a; 2017b.

**188** Vgl. Deutscher Verein 2014: 5.

**189** Siehe etwa für Bayern und Berlin Deutscher Bundestag 2017a: 12, 15.

**190** Ausf. zu den einzelnen Ländern Deutscher Bundestag 2017a; 2017b.

**191** Instruktiv zur Diskussion Deutscher Verein 2014: 11 ff.

**192** Vgl. Schäfer/Weitzmann 2019: Rn. 7.

**193** Vgl. Kunkel 2016: 14 ff.

**194** Zusammenfassend Kunkel 2016: 22; Zusammenstellung der Regelungen ebenda: 49 ff.

Nr. 3 SGB VIII nur allgemein bestimmt und wird in der Praxis durch Runderlasse und Richtlinien bzw. Kooperationsvereinbarungen auf Landes- bzw. kommunaler Ebene konkretisiert.<sup>[195]</sup>

Entsprechend der Regelung des § 10 Abs. 1 SGB VIII, wonach Verpflichtungen der Schule durch das SGB VIII «nicht berührt» werden, können die Länder die sozialpädagogische Förderung auch vorrangig im Schulrecht verankern. Das setzt allerdings voraus, dass Leistungskongruenz besteht, d.h. die schulrechtlich gewährten Leistungen gleich oder gleichartig sind.<sup>[196]</sup> So haben etwa die Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen die Soziale Arbeit in der Schule durch Runderlass der Kultusministerien in die schulische Verantwortung gelegt.<sup>[197]</sup> Hingegen findet in den Schulgesetzen der Länder die Schulsozialarbeit nur an wenigen Stellen ausdrücklich Erwähnung; es werden aber in allen Gesetzen zumindest sozialpädagogische Bezüge hergestellt oder vorausgesetzt.<sup>[198]</sup> Anders stellt sich die Lage mit Blick auf Ganztagschulen und die verlässliche Betreuung im Rahmen eines offenen Ganztagsangebots dar.<sup>[199]</sup> Indes haben nur wenig Länder wie Berlin und Nordrhein-Westfalen diesen Bereich vollständig aus der Zuständigkeit der Jugendhilfe in ihr jeweiliges Schulrecht überführt, wobei dann die Schulverwaltungen bzw. Schulen mit Trägern der öffentlichen oder freien Jugendhilfe und anderen Bildungsträgern kooperieren.<sup>[200]</sup>

## 4. Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Art. 72 Abs. 2 GG

In der fachlichen Diskussion um die Verankerung der sozialpädagogischen Arbeit an Schulen wird eine bundesweite Regelung im SGB VIII weit überwiegend für sinnvoll und notwendig gehalten, um diesen wichtigen Bereich zu stärken und auszubauen.<sup>[201]</sup> Zwar liegt die Regelungsmaterie, wie gesehen, auf der Schnittstelle zwischen dem bundesrechtlich geregelten Kinder- und Jugendhilferecht und dem Schulrecht, das nach Art. 70 Abs. 1 GG in die alleinige Kompetenz der Länder fällt.<sup>[202]</sup> Jedoch kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund des präventiven Charakters der

**195** Vgl. Kunkel 2016: 24 ff.

**196** Vgl. Wiesner 2015: Rn. 21 m.w.N. zur Rspr.; siehe auch oben unter II.4 § 7.

**197** Niedersächsisches Kultusministerium 2017; Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW 2008.

**198** Kunkel 2016: 23 f.

**199** Vgl. Berkemeyer 2015.

**200** Siehe § 19 SchulG Berlin, § 9 SchulG NRW.

**201** Vgl. Kunkel 2016: 36; vgl. auch Alicke/Hilkert 2012; Deutscher Verein 2014: 13 f. m.w.N.

**202** Vgl. Badura 2015: Rn. 26; zum Kernbereich der Schulaufsicht nach Art. 7 Abs. 1 GG, der den Ländern vorbehalten ist, siehe Brosius-Gersdorf 2013: Rn. 57 f.; Boysen 2012: Rn. ##; Stern 2006: § 100, XIII 4, S. 601 ff.

sozialpädagogischen Förderung an der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG («öffentliche Fürsorge») kaum ein Zweifel bestehen.<sup>[203]</sup> Insoweit ist bemerkenswert, dass jüngst die Länder selbst über den Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für ein Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) den Vorschlag für eine Regelung der Schulsozialarbeit im SGB VIII (§ 14a) eingebracht haben.<sup>[204]</sup>

Von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der «öffentlichen Fürsorge» nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG kann der Bund nur dann gem. Art. 72 Abs. 2 GG Gebrauch machen, «wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht». Die Anforderungen dieser Subsidiaritätsklausel wurde zunächst im Rahmen der Verfassungsreform 1994 verschärft und nochmals durch die Föderalismusreform 2006 geändert.<sup>[205]</sup> Seit der Altenpflegeentscheidung 2002 stellt das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen an ihre Erfüllung.<sup>[206]</sup> So ist nach der Rechtsprechung eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse «erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.»<sup>[207]</sup> Welche Anforderungen an die Prüfung genau zu stellen sind, kann hier nicht im einzelnen erörtert werden; insoweit sei auf die eingehende Darlegung an anderer Stelle verwiesen.<sup>[208]</sup> In Anbetracht der erheblichen Unterschiede bei der Gewährleistung der sozialpädagogischen Förderung in den Bundesländern und ihre Bedeutung gerade für sozial benachteiligte Schülerinnen und Schüler,<sup>[209]</sup> sind diese Voraussetzungen jedoch gegeben. Dabei ist auch zu beachten, dass das Kinder- und Jugendhilferecht weitestgehend auf Bundesebene im SGB VIII geregelt ist und es gute Gründe dafür gibt, die sozialpädagogische Förderung an Schulen in dieses Regelungsgefüge aufzunehmen.<sup>[210]</sup>

- 203** Vgl. Beschluss des Ersten Senats vom 10. März 1998 - 1 BvR 178/97, BVerfGE 97, 332, 342; dazu Wrase 2019b: 29 f.
- 204** Siehe Bundesrat (2021): 11: «Bislang wird Schulsozialarbeit in der Fachliteratur und in landesrechtlichen Ausführungsgesetzen überwiegend als Unterfall der Jugendsozialarbeit in § 13 SGB VIII angesehen, sie enthält darüber hinaus in der praktischen Umsetzung aber auch Elemente der Jugendarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung dieser jugendhilferechtlichen Leistung ist eine klarstellende Regelung zur Schulsozialarbeit im SGB VIII erforderlich, um Rechtssicherheit für die Jugendhilfeträger zu schaffen.»
- 205** Instruktiv zur Gesetzgebungshistorie Wittreck, 2015: Rn. 4 ff.
- 206** BVerfGE 106, 62 (144 ff.); dazu Wittreck: Rn. 5: «extrem rigide Anforderungen».
- 207** BVerfGE 106, 62, 144; 112, 226, 244; 140, 65, Rn. 35; st. Rspr.
- 208** Wrase 2019b: 37 ff.
- 209** Zur Rechtsprechung des BVerfG siehe oben unter II.1.
- 210** So überzeugend Kunkel 2016: 39; Bundesrat (2021): 11.

## 5. Regelungsvorschlag zur Aufnahme in das SGB VIII

### § 13a SGB VIII neu – Sozialpädagogische Förderung an Schulen

(1) Sozialpädagogische Förderung, insbesondere auch in Form der Schulsozialarbeit, ergänzt das Bildungsangebot an den Schulen mit dem Ziel, Schülerinnen und Schülern in ihrer individuellen, sozialen und schulischen Entwicklung im Sinne der Chancengleichheit und Inklusion wirksam zu fördern sowie Benachteiligungen abzubauen.

(2) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellen nach Maßgabe des Landesrechts ein bedarfsgerechtes Angebot durch Fachkräfte im Benehmen mit den Schulverwaltungen und Schulen sicher und schließt zu diesem Zweck Verträge mit geeigneten Trägern der freien Jugendhilfe.

(3) An allgemeinen Schulen mit mehr als zwanzig von hundert Schülerinnen und Schülern, die nach § 2 Absatz 1 des Gesetzes über Leistungen für Bildung und Teilhabe leistungsberechtigt sind, ist nach Maßgabe des Landesrechts ein sozialpädagogisches Förderangebot systematisch zu verankern. Das Angebot ist mit Blick auf pädagogische Qualität und Zielwirksamkeit regelmäßig zu evaluieren und fortzuentwickeln.

Erläuterung: Die sozialpädagogische Förderung an Schulen wird mit der Vorschrift erstmals im SGB VIII verankert; die Schulsozialarbeit wird als wichtiger Unterfall hervorgehoben (Absatz 1).<sup>[211]</sup> Der neue § 13a tritt dabei neben den § 13 SGB VIII. Die sozialpädagogische Förderung wird darauf ausgerichtet, Schülerinnen und Schüler ganzheitlich, d.h. in ihrer «individuellen, sozialen und schulischen Entwicklung»<sup>[212]</sup> wirksam zu fördern. Die Förderung wird über die allgemeine Zielsetzung in § 1 Abs. 3 SGB VIII hinaus ausdrücklich auf die Ziele der Chancengleichheit und Inklusion sowie den Abbau von Benachteiligungen hin ausgerichtet. Damit bleibt die besondere soziale Ausgleichsfunktion des § 13 SGB VIII erhalten,<sup>[213]</sup> wird aber mit Blick auf die vielfältigen Aufgaben der sozialpädagogischen Förderung in der Schule deutlich erweitert.<sup>[214]</sup> Da die sozialpädagogische Förderung das schulische Bildungsangebot «ergänzt», ist eine möglichst enge organisatorische und pädagogische Abstimmung bzw. Verzahnung mit dem schulischen Angebot auf Augenhöhe, also im Sinne eines echten «Bildungsauftrags der

**211** Hingegen möchte Kunkel 2016: 36 die Soziale Arbeit an den Schulen insgesamt unter «Schulsozialarbeit» fassen.

**212** Deutscher Verein 2014: 5.

**213** Schäfer/Weitzmann 2019: Rn. 3.

**214** Vgl. Kunkel 2016: 36.

Kinder- und Jugendhilfe», erforderlich.<sup>[215]</sup> Die Förderung muss «wirksam» sein, worauf die Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen der Qualitätsentwicklung und -kontrolle nach § 79a SGB VIII zu achten haben.

Den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wird im Rahmen eines besonderen Gewährleistungsauftrags gemäß Absatz 2 aufgegeben, «nach Maßgabe des Landesrechts» im Benehmen mit den Schulverwaltungen und Schulen ein «bedarfsgerechtes» (vgl. § 24 Abs. 4 SGB VIII) Angebot an sozialpädagogischer Förderung zu gewährleisten. Insofern müssen sie eine Bedarfsplanung durchführen sowie eine ausreichende Personal- und Mittelzuweisung vornehmen.<sup>[216]</sup> Sie müssen dabei «im Benehmen» mit den «Schulverwaltungen und Schulen» handeln.<sup>[217]</sup> Das damit statuierte Kooperationsgebot wird ausdrücklich unter dem Vorbehalt einer landesgesetzlichen Regelung gestellt und wahrt damit die Länderzuständigkeiten im Schulbereich.

Die Länder können sich auch dafür entscheiden, die sozialpädagogische Förderung vollständig in die Verantwortung der Schule zu legen und über das Schulrecht zu regeln. Dann hat dieses gem. § 10 Abs. 1 SGB VIII Vorrang, soweit Leistungskongruenz gegeben ist.<sup>[218]</sup> Darüber hinaus wird das Fachkräfteprinzip nach § 72 SGB VIII ausdrücklich im Absatz 2 verankert und damit auf beauftragte Träger der freien Jugendhilfe erstreckt.<sup>[219]</sup> Der letzte Halbsatz wiederum konkretisiert das Subsidiaritätsprinzip nach § 4 Abs. 2 SGB VIII, indem es die Träger der öffentlichen Jugendhilfe dazu verpflichtet, soweit möglich Verträge entsprechend § 77, § 79 Abs. 1, 2, § 79a SGB VIII mit geeigneten freien Trägern zur Erbringung der Leistungen zu schließen.

Für allgemeine Schulen mit einem hohen Anteil von BuT-berechtigten Schülerinnen und Schülern wird der Auftrag zur «systemischen» Verankerung eines sozialpädagogischen Förderangebots an diesen Schulen eingeführt, wobei dieses regelmäßig Blick auf die pädagogische Qualität und die Zielwirksamkeit zu evaluieren und fortzuentwickeln ist. Damit werden in Ergänzung zu dem besonderen Sicherstellungsauftrag nach § 8 Abs. 2 BuTG gerade die Schulen mit einer deutlich erhöhten Zahl sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler gestärkt.<sup>[220]</sup> Dort müssen nach der vorgeschlagenen Regelung

**215** Diakonie 2016: 11; Deutscher Verein 2015: 13 f.; zu den Förderpotenzialen einer nicht-stigmatisierenden sozialpädagogischen Förderung im schulischen Ganztags siehe Sauerwein/Heer 2020: 95 f.

**216** Vgl. Lakies/Beckmann (2019): § 24 Rn. 59 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 27. 1. 2000 – 5 C 19.99, Rn. 16 ff.

**217** Zu den Kooperationsvereinbarungen zwischen Jugendhilfe und Schulen siehe Kunkel 2016: 42.

**218** Dazu oben unter III.3. m.w.N.

**219** Vgl. Schindler/Smessaert 2019: Rn. 2;

**220** Die BuT-Träger bzw. Schulen müssen hierfür in Durchführungsvorschriften verpflichtet werden, die schulgenauen Zahlen (§ 11 BuTG) regelmäßig an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu übermitteln.

sozialpädagogische Förderangebote, insbesondere im Bereich des (offenen) Ganztags, auf- und ausgebaut werden.

## 6. Finanzierung

Über die Beteiligung an den Personalkosten für den Ganztagsausbau an Grundschulen wird gegenwärtig zwischen Bund und Ländern intensiv verhandelt.<sup>[221]</sup> Wie die Förderung der Schulsozialarbeit im Zuge des Bildungs- und Teilhabepakets gezeigt hat,<sup>[222]</sup> könnten an den weiterführenden Schulen mit dem Einsatz eines jährlichen Finanzvolumens von 0,5 Mrd. EUR etwa 6.000-7.000 zusätzliche Stellen für sozialpädagogische Fachkräfte bundesweit geschaffen werden.<sup>[223]</sup>

Der Bund könnte eine entsprechende Entlastung der Länder über die Neufestsetzung von Umsatzsteueranteilen nach Art. 106 GG, FAG vornehmen.<sup>[224]</sup>

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass der Bund die Aufwendungen für das Wohngeld nach dem WoGG vollständig übernimmt, wie er dies bereits für die Leistungen nach dem BAföG getan hat. Das würde für die Länder eine Entlastung von über 530 Mio. EUR bedeuten.<sup>[225]</sup> § 32 WoGG müsste dann lediglich neugefasst werden, indem die Worte «zur Hälfte» gestrichen werden, also: «Wohngeld nach diesem Gesetz, das von einem Land gezahlt worden ist, ist diesem vom Bund zu erstatten.»

**221** Die Beteiligung des Bundes an den Personalkosten geht auf einen Passus zur «laufenden Kostenbelastung der Kommunen» im Koalitionsvertrag zurück, dazu und zu den Kostenschätzungen siehe Wrase 2019b: 12, 18.

**222** Siehe oben unter III.2.

**223** Dabei werden modellhaft Personalkosten in Höhe von 70.000 EUR jährlich pro Stelle (TöVD S 13, Stufe 4 zzgl. administrativen Kosten) zugrunde gelegt.

**224** Siehe oben unter II.5.

**225** Auf der Grundlage der Zahlen aus dem Jahr 2018 siehe Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): 56.

## IV. Leistungen zur Teilhabe an Bildung nach dem Eingliederungsrecht

Im Folgenden werden Regelungsoptionen im Eingliederungshilferecht untersucht, um die Förderung von Kindern mit körperlich-geistigen und seelischen Behinderungen an den allgemeinen (Regel-)Schulen zu verbessern.<sup>[226]</sup> Eine große Zahl der von Bildungsarmut betroffenen Schülerinnen und Schüler besuchen in den deutschen Bundesländern gesonderte Förderschulen, insbesondere solche mit den Förderschwerpunkten Lernen und emotional-soziale Entwicklung. Diese segregierten Bildungseinrichtungen können auch als institutionelle Hauptproduzenten von Bildungsarmut angesehen werden. Über 70 Prozent aller Schülerinnen und Schüler verlassen die Förderschulen ohne berufsqualifizierenden Abschluss.<sup>[227]</sup> Sie bilden damit den harten Kern der Gruppe von Schulabgängern, die auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Chance haben und damit letztlich ihr Leben lang in ihrer beruflichen und sozialen Teilhabe eingeschränkt bleiben. Die schulischen Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf, die inklusiv an Regelschulen unterrichtet werden, sind im Durchschnitt höher und damit auch ihre Chancen auf einen berufsqualifizierenden Abschluss.<sup>[228]</sup> Eindeutig belegt ist auch der Stigmatisierungseffekt von Sonder- und Förderschulen. So wurde gezeigt, dass die Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen von Förderschülern im Vergleich zu Hauptschülern signifikant schlechter ausfallen, selbst wenn die verglichenen Schülergruppen in Bezug auf die familiären Ressourcen, kognitiven Grundfertigkeiten und sozialstrukturellen Merkmale vergleichbar sind.<sup>[229]</sup> In Bezug auf die Stigmatisierungswirkung insbesondere der Förderschulen für Lernbehinderte gibt es zahlreiche wissenschaftliche Nachweise.<sup>[230]</sup> Vor diesem Hintergrund verlangt Art. 24 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UN-Behindertenrechtskonvention [im Folgenden: UN-BRK]),<sup>[231]</sup> das von der Bundesrepublik mit Wirkung zum 26. März 2009 ratifiziert wurde,<sup>[232]</sup> die Stärkung der Unterstützungs- und Förderstrukturen für Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen an den Regelschulen. Die Konvention orientiert sich dabei an der gelebten Praxis in vielen Staaten weltweit, darunter Kanada, die Vereinigten Staaten, die skandinavischen Länder, Italien und andere, in denen der Großteil der Schülerinnen und Schüler mit

**226** Der Begriff «allgemeine Schulen» wird im Sinne von Art. 24 UN-BRK als Bezeichnung für Regelschulen verwendet.

**227** KMK 2020: XXIII.

**228** Vgl. Pfahl 2012: 415 ff.; ausf. Kocaj 2018.

**229** Vgl. Blanck 2020.

**230** Vgl. Schumann 2007; Pfahl/Powell 2016: S. 58 ff.; Essen 2013; Holaschke 2015.

**231** Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General Assembly resolution 61/106 of 13 December 2006.

**232** Die Bundesrepublik hat die UN-BRK durch Gesetz vom 21. Dezember 2008 ratifiziert (BGBl. II 2008, S. 1419) und ist damit völkerrechtlich daran gebunden.

sonderpädagogischem Förderbedarf (special needs) erfolgreich an allgemeinen Schulen unterrichtet wird.<sup>[233]</sup>

## 1. Umzusetzende Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention

Nach Art. 24 UN-BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem «auf allen Ebenen» zu gewährleisten. Die Vorschrift statuiert ein Recht von Menschen mit Behinderungen auf diskriminierungsfreien Zugang zu einem integrativen bzw. inklusiven Schulsystem.<sup>[234]</sup> Menschen dürfen gemäß Art. 24 Abs. 2 UN-BRK «nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden» (lit. a); sie haben vielmehr ein Recht auf «Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen» (lit. b).

Nach Art. 24 Abs. 1 lit. d bis e BRK haben Menschen mit Behinderung das Recht darauf, dass ihnen «innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung» zuteilwird, «um ihre erfolgreiche Bildung zu ermöglichen» («to facilitate their effective education»). Es müssen «wirksame individuell angepasste Unterstützungsmaßnahmen in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet, angeboten werden» und zwar «in Übereinstimmung mit dem Ziel der vollständigen Inklusion» («consistent with the goal of full inclusion»). Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Inklusion sind die effektive Gewährleistung angemessener Vorkehrungen («reasonable accomodation»). Art. 24 Abs. 2 lit. c BRK schreibt vor, dass «angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des Einzelnen getroffen werden». Nach der Legaldefinition in Art. 2 BRK sind angemessene Vorkehrungen «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden [müssen], um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten [vorwiegend das Recht auf Bildung, d. Verf.] genießen und ausüben können». In diesem Zusammenhang sind vor allem das Bereitstellen von persönlicher Assistenz, die Barrierefreiheit und der Anspruch auf Nachteilsausgleiche zu nennen. Dabei bezieht sich Barrierefreiheit nicht nur auf Gebäude, sondern auch auf Kommunikationsformen.<sup>[235]</sup>

**233** Vgl. Richardson/Powell 2011; Powell/Pfahl 2012: 725 f.

**234** Ausf. Degener 2009; Riedel 2010; Siehr/Wrase 2014.

**235** Vgl. auch Anastasiou/Gregory/Kauffmann 2018: 682 f.

Der zuständige UN-Ausschuss hat die Bedeutung dieser Gewährleistung wie folgt hervorgehoben:

*«For article 24 (1) (c) to be realized, the aims of education must be directed at enabling persons with disabilities to participate fully and effectively in a free society. Recalling article 23 (3) of the Convention on the Rights of the Child, the Committee stresses that, regarding children with disabilities, assistance must be provided to ensure that they have effective access to education in a manner conducive to achieving their fullest possible social integration and individual development. States parties must recognize that individual support and reasonable accommodation are priority matters and should be free of charge at all compulsory levels of education.»<sup>[236]</sup>*

Wichtig ist, dass die ungerechtfertigte Versagung angemessener Vorkehrungen nach Art. 2 BRK einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 5 BRK darstellt.<sup>[237]</sup> So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einer grundlegenden Entscheidung vom September 2020 unter Bezugnahme auf die UN-BRK festgestellt, dass die Nichtgewährung der notwendigen qualifizierten Assistenz für ein Schulkind mit non-verbalem Autismus gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 2 ZP 1 EMRK verstößt, da es einen Anspruch auf die notwendige Unterstützung im Regelschulsystem hat.<sup>[238]</sup>

Besondere Komplexität im deutschen Kontext entsteht dadurch, dass die Bereitstellung entsprechender Assistenzen, Schulbegleitungen, therapeutischer Unterstützung und Hilfsmittel in der Regel nicht ausreichend systemisch im Schulsystem verankert ist, wie es Art. 24 Abs. 2 UN-BRK eigentlich fordert,<sup>[239]</sup> sondern über Individualansprüche im Rahmen der sozialrechtlich geregelten Eingliederungshilfe erfolgt. Die jeweiligen Ansprüche müssen in der Regel von den Eltern in einem von der Forschungsliteratur als «bürokratisch» und «defizitorientiert» beschriebenen Verfahren geltend gemacht und durchgesetzt werden.<sup>[240]</sup> Zudem sind die Zuständigkeiten zwischen dem Recht der Eingliederungshilfe nach §§ 90 ff. SGB IX für junge Menschen mit körperlicher und geistiger Beeinträchtigung und dem Recht der Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII aufgespalten. Diese Aufspaltung führt in der Praxis nicht selten zu einem «Verschiebebahnhof» zwischen den Ämtern, dem die

**236** UN CRPD Committee 2016: para. 17.

**237** Vgl. Aichele 2012: 2 m.w.N.

**238** EGMR, Erste Sektion, Urteil vom 10. September 2020 – Beschwerde Nr. 59751/15, G. L. gegen Italien, insb. Rn. 61 ff.

**239** UN Committee 2018: paras. 51 ff.; vgl. Deutscher Verein 2016: 3 ff; zu den Unterstützungssystemen an Regelschulen siehe Bertelsmann-Stiftung 2019.

**240** Lübeck 2020: 11 f.; Arndt et al. 2017: 229 f.

Eltern der Kinder teilweise hilflos ausgesetzt sind,<sup>[241]</sup> und wird in Fachkreisen seit Jahren als wesentliche Barriere für die Inklusion von Kindern und Jugendlichen kritisiert.<sup>[242]</sup> Die Bundesregierung strebt gegenwärtig an, mit der anstehenden Novellierung des SGB VIII im Rahmen eines Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) eine Gesamtzuständigkeit der Jugendhilfeträger für die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche zu schaffen, allerdings erst mit Wirkung zum 1. Januar 2028 und unter der Bedingung, dass vorher ein konkretisierendes Leistungsgesetz verabschiedet wird.<sup>[243]</sup>

Zwar sieht § 112 Abs. 4 SGB IX seit 1. Januar 2020 vor, dass die in der Schule erbrachte «erforderliche Anleitung und Begleitung» (nicht also z.B. heilpädagogische und therapeutische Maßnahmen nach § 112 Abs. 1 Satz 3 SGB IX) auch an «mehrere Leistungsberechtigte gemeinsam erbracht werden [kann], soweit dies nach § 104 für die Leistungsberechtigten zumutbar ist und mit den Leistungserbringern entsprechende Vereinbarungen bestehen». D.h. die Sozial- bzw. Jugendämter können gemeinsam mit den Schulen ein sogenanntes «Pooling» vorsehen und damit zumindest die Integrationshilfe bzw. Assistenzangebote an den Schulen verankern. Dies setzt allerdings voraus, dass die jeweiligen Träger der Eingliederungshilfe mit den Schulen und Leistungserbringern (in der Regel freie Träger der Jugendhilfe) entsprechende Vereinbarungen treffen, was bislang nur in einzelnen Schulen bzw. Regionen modellhaft passiert.<sup>[244]</sup> Die vom zuständigen UN-Ausschuss geforderte systemische Bereitstellung von effektiven Assistenz- und Unterstützungsmaßnahmen an den Regelschulen ist damit nicht gewährleistet.<sup>[245]</sup> In der Praxis bleibt es meist die Aufgabe der Eltern von Kindern mit Behinderungen, sich die notwendigen Schulbegleitungen und sonstigen Unterstützungsleistungen auf Antrag über entsprechende Verwaltungsverfahren beim Sozial- oder Jugendamt zu beschaffen und dann mit den Schulleitungen abzustimmen.<sup>[246]</sup>

Problematisch ist auch, dass die Schulbegleitung bzw. eine persönliche Assistenz für Angebote im offenen Ganztage nach § 112 Abs. 1 Satz 2 SGB IX nur unter eingeschränkten

**241** Vgl. UN CPRD Committee 2018, para. 66: «Parents who decide to fight for a pupil with disabilities to gain access to inclusive education quickly become highly stressed, exhausted and even desperate. Although they receive support from other parents (through support groups), organizations and specialized networks, such support is limited and inadequate.»

**242** Zusammenfassend Schönecker 2021; Zinsmeister 2021, jeweils m.w.N.

**243** Bundestags-Drucks. 19/26107, S. 51 f.

**244** Vgl. Deutscher Verein 2016: 8 ff.

**245** Vgl. UN CRPD Committee 2018: paras. 51 ff.; siehe auch Deutscher Verein 2016: 9 ff.

**246** Vgl. Lübeck 2020: 11; Arndt et al. 2017: 231 f.

Voraussetzungen als Leistungen zur Teilhabe an Bildung gewährt werden (können).<sup>[247]</sup> Dies steht im Widerspruch zu den Aussagen des UN-Fachausschusses, wonach angemessene Vorkehrungen auch für extracurriculare Aktivitäten gewährt werden müssen. Es liegt zweifellos eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung vor, wenn die betroffenen Schüler nicht an den extracurricularen (Ganztags-)Angeboten teilnehmen können, die den anderen Kindern offenstehen.<sup>[248]</sup>

## 2. Problemstellung: Ungeregelte Schulbegleitung in der Praxis

Die personale Unterstützung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen während des Schulbesuchs firmiert in der Praxis unter verschiedenen Bezeichnungen wie Schulhelfer/in, Schullassistent, Schulbegleitung, Integrationshelfer/in, Integrationsassistent, persönliche Assistenz oder Teilhabeassistent.<sup>[249]</sup> Rechtlich werden diese unterschiedlichen Formen der Assistenz unter den Begriff <Schulbegleitung> gefasst.<sup>[250]</sup> Die Schulbegleitung hat sich in den vergangenen Jahren mit der Umsetzung von inklusiver Beschulung sehr dynamisch entwickelt; es werden immer häufiger Schulbegleitungen eingesetzt.<sup>[251]</sup> Aussagekräftige Daten über die Anzahl der eingesetzten Schulbegleitungen gibt es nicht; nach Berechnungen des Deutschen Vereins wurden im Jahr 2015 im Rahmen der Eingliederungshilfe bundesweit insgesamt etwa 2 Mrd. EUR für diese Leistungsart aufgewendet.<sup>[252]</sup>

**247** § 112 Abs. 1 Satz 2 SGB IX lautet: «Die Hilfen nach Satz 1 Nummer 1 schließen Leistungen zur Unterstützung schulischer Ganztagsangebote in der offenen Form ein, die im Einklang mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule stehen und unter deren Aufsicht und Verantwortung ausgeführt werden, an den stundenplanmäßigen Unterricht anknüpfen und in der Regel in den Räumlichkeiten der Schule oder in deren Umfeld durchgeführt werden»; vgl. Bundessozialgericht, Urteil vom 6.12.2018 – B 8 SO 7/17 R, Rn. 20.

**248** Vgl. UN CRPD Committee 2018: para. 58.

**249** Deutscher Verein 2016: 6.

**250** So sah ein ministerieller Arbeitsentwurf für das KJSG 2016 eine Regelung zur Schulbegleitung in einem neuen § 30e SGB VIII vor. Dieser sollte lauten: «Schulbegleitung soll durch Anleitung und Begleitung in der Schule Kindern oder Jugendlichen mit Behinderungen oder von Behinderung bedrohten Kindern oder Jugendlichen eine ihren Fähigkeiten und Leistungen entsprechende Schulbildung oder schulische Ausbildung für einen Beruf insbesondere im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht und zum Besuch weiterführender Schulen einschließlich der Vorbereitung hierzu ermöglichen; die Bestimmungen über die Ermöglichung der Schulbildung im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht bleiben unberührt» (BMFSFJ 2016).

**251** Arndt et al. 2017: 225.

**252** Deutscher Verein 2016: 9.

Auch wenn der steigende Einsatz von Schulbegleitungen in der wissenschaftlichen Literatur als ein Marker für mangelnde Ressourcenausstattung der Schulen und eine fehlende inklusive Schulentwicklung gesehen wird, zeigen Studien zu inklusiven Modellprojekten ihre aktuell «wesentliche» praktische Bedeutung für das Gelingen von inklusiven Bildungsangeboten.<sup>[253]</sup> Erfolge zeigen sich vor allem dort, wo Schulbegleitungen an Schulen als dauerhafte personale Ressource verankert (Pool-Lösung) und nicht nur einzelfall-, sondern lerngruppenbezogen eingesetzt werden.<sup>[254]</sup> In der Regel agieren Schulbegleiterinnen und Schulbegleiter jedoch als reine Einzelfallhilfe für die leistungsberechtigten Schüler und können damit sogar zu ihrer «Sonderung» innerhalb der Lerngruppe beitragen.<sup>[255]</sup> Auch die in vielen Fällen mangelnde pädagogische Qualifikation des eingesetzten Personals wird in der Fachliteratur kritisiert. So kann die «Unterstützung» durch Schulhelfer/innen sogar dazu beitragen, eigenständige Lernprozesse des Kindes eher zu behindern denn zu fördern.<sup>[256]</sup>

Es wird vor diesem Hintergrund allgemein als erforderlich angesehen, die Qualifikation des für Schulbegleitungen eingesetzten Personals sicherzustellen, seine weitgehend prekäre Beschäftigung in kontinuierliche Arbeitsverhältnisse zu überführen und Verpflichtungen sowie Standards für pädagogische Fortbildungen aufzustellen.<sup>[257]</sup> Es sollte eine systemische Einbindung in die schulorganisatorischen Strukturen und Abläufe gewährleistet sein, wie sie in erfolgreichen Pool-Modellen praktiziert werden. Hierfür bedarf es einer einheitlichen Rechtsgrundlage.<sup>[258]</sup>

### 3. Regelungsvorschlag zur Aufnahme in das SGB IX

Der im Folgenden unterbreitete Regelungsvorschlag beinhaltet eine Neuregelung in § 112a SGB IX, der die Vorschrift für Leistungen zur Teilhabe an Bildung nach § 112 SGB IX ergänzt. Diese gilt für Menschen mit Behinderungen nach § 2 Abs. 1 SGB IX und über die Verweisung des § 35a Abs. 4 SGB VIII auch für Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung.<sup>[259]</sup>

**253** Zusammenfassend Arndt et al. 2017: 232 m.w.N.

**254** Vgl. Arndt et al. 2017: 232; Lübeck 2020: 23 f.; Deutscher Verein 2016: 8 ff.

**255** Vgl. Lübeck 2020: 16; zu den unterschiedlichen eingenommenen «Rollen» in der Praxis siehe Arndt et al. 2017: 234 f.; vgl. auch Deutscher Verein 2016: 11 f.

**256** Vgl. Lübeck 2020: 19 f. m.w.N.

**257** Vgl. Deutscher Verein 2016: 16 f.; siehe auch Arndt et al. 2017.

**258** Der Deutsche Verein 2016: 12 ff. empfiehlt in diesem Sinne die Weiterentwicklung der Schulbegleitung zu einer «systematischen Schulassistenten».

**259** Zur bestehenden Aufspaltung der Zuständigkeiten siehe oben unter IV.1 m.w.N.

## § 112a SGB IX neu – Leistungen an allgemeinen Schulen und Hochschulen

(1) Leistungen zur Teilhabe an Bildung dienen der Förderung und Unterstützung einer hochwertigen inklusiven Bildung von Leistungsberechtigten an allgemeinen Schulen und Hochschulen im Sinne des § 112 Absatz 1 Satz 1. Sie umfassen insbesondere die zur erfolgreichen Teilhabe am Bildungsangebot erforderlichen Anpassungen und Hilfsmittel sowie heilpädagogische, therapeutische und sonstige Maßnahmen.

(2) Soweit Leistungsberechtigte eine Assistenz und pädagogische Unterstützung beim Schulbesuch benötigen (Schulbegleitung), soll deren Qualifikation auch individuelle Lernförderung sicherstellen. Schulbegleitungen können nach § 112 Absatz 4 auch lerngruppenbezogen eingesetzt werden.

(3) Die Träger der Eingliederungshilfe stellen nach Maßgabe des Landesrechts im Benehmen mit den Schulen, Schulverwaltungen und Hochschulen ein bedarfsgerechtes Angebot nach den Absätzen 1 und 2 sicher. Das Angebot ist mit Blick auf Qualität und Zielwirksamkeit regelmäßig zu evaluieren und fortzuentwickeln.

Erläuterung: Die Vorschrift fügt in Ergänzung zu den Regelungen über Leistungen zur Teilhabe an Bildung nach § 112 SGB IX einen spezifischen Handlungs- und Sicherstellungsauftrag ein, der die Träger der Eingliederungshilfe zur systemischen Verankerung von unterstützenden Eingliederungshilfeleistungen an allgemeinen Schulen und Hochschulen mit dem Ziel der Förderung und Unterstützung einer hochwertigen inklusiven Bildung verpflichtet. Ziel ist in Ergänzung zu den Individualansprüchen der leistungsberechtigten Personen nach § 99 SGB IX, § 35a SGB VIII die dauerhafte Etablierung von erforderlichen Anpassungen (Art. 24 Abs. 2 lit. c, Art. 9 UN-BRK) und Unterstützungssystemen i.S.v. § 112 Abs. 2 S. 1-3 SGB IX an den Schulen bzw. Hochschulen zur Realisierung einer hochwertigen inklusiven Bildung im Sinne von Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 lit. b UN-BRK (Absatz 1). Die Träger der Eingliederungshilfe (bzw. im Anwendungsbereich des SGB VIII die Träger der öffentlichen Jugendhilfe<sup>[260]</sup>) werden nach Absatz 3 zu einer entsprechenden Bedarfsplanung und Sicherstellung von Angeboten im Benehmen mit den Schulen, Schulverwaltungen bzw. Hochschulen verpflichtet und müssen die notwendigen Unterstützungssysteme (wie Schulbegleitungen, heilpädagogische Angebote usw.) durch Verträge mit Leistungsanbietern nach §§ 123 ff. SGB IX an den Schulen bereitstellen. Die jeweiligen Angebote sind mit Blick auf ihre Qualität und Zielwirksamkeit regelmäßig zu evaluieren und fortzuentwickeln.<sup>[261]</sup> Der eingefügte Vorbehalt entsprechender landesrechtlicher Regelungen dient der Sicherung der Länderzuständigkeiten im Kultusbereich nach Art. 70 Abs. 1 GG.

**260** Vgl. von Boetticher/Meysen 2019: Rn. 2.

**261** Vgl. Deutscher Verein 2016: 13.

Eine besondere Regelung erfährt aufgrund ihrer erläuterten hohen praktischen Relevanz, auch in Bezug auf die pädagogischen Prozesse,<sup>[262]</sup> die Maßnahme der Schulbegleitung. Der hier vorgeschlagene Absatz 2 stellt einerseits ein Qualifikationserfordernis für Schulbegleitungen auf.<sup>[263]</sup> Dabei muss insbesondere auch die Qualifikation für individuelle Lernförderung sichergestellt sein. Damit wird einerseits die mit Blick auf die Praxis kritisierte fehlende pädagogisch-fachliche Eignung als gesetzliche (Regel-)Voraussetzung verankert,<sup>[264]</sup> die insbesondere durch entsprechende Bildungsgänge bzw. durch den Besuch von Fort- und Weiterbildungen sichergestellt werden kann.<sup>[265]</sup> Andererseits wird eine Grundlage für die notwendige Professionalisierung des Feldes gelegt.<sup>[266]</sup> Absatz 2 Satz 2 ermöglicht die bereits jetzt in vielen Schulen (modellhaft) praktizierte Ausrichtung der Tätigkeiten von Schulbegleitung im Rahmen von Pool-Lösungen nach § 112 Abs. 4 SGB IX nicht allein auf die Einzelunterstützung der Leistungsberechtigten, sondern die gesamte Lerngruppe.<sup>[267]</sup> Die Regelung stellt damit einen wesentlichen Schritt hin zu einer «systemischen Assistenz in einem inklusiven Schulsystem» dar.<sup>[268]</sup>

Zwar hat das Bundessozialgericht den «Kernbereich der pädagogischen Arbeit» als eine Grenze für die Tätigkeit der Schulbegleitungen bestimmt.<sup>[269]</sup> Es hat aber gleichzeitig betont, dass diese Grenze nicht anhand des Schulrechts, sondern der sozialrechtlichen Bestimmungen zu ermitteln ist.<sup>[270]</sup> Bedenken mit Blick auf die (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit der Regelung des Absatz 2 ergeben sich damit nicht, zumal die Betonung der «individuellen» Unterstützung und (Lern-)Förderung den sozialleistungsrechtlichen Charakter hervorhebt.

**262** Vgl. oben unter IV.2.

**263** Als entsprechend «qualifizierte» Schulbegleitungen gelten aufgrund ihrer Ausbildung beispielsweise (heil-)pädagogische, medizinische oder pflegerische Fachkräfte, aber auch Absolventinnen und Absolventen der Erziehungswissenschaften und Sozialen Arbeit, vgl. Lücke 2020: 13. Alternativ kann ein Mindestmaß an Qualifikation durch Fort- und Weiterbildungen sichergestellt werden.

**264** Vgl. Deutscher Verein 2016: 16 f.

**265** Zu den fehlenden Standards der gegenwärtigen, rein «freiwilligen» Qualifikations- und Weiterbildungsangebote siehe Lücke 2020: 13 f.; Arndt et al. 2017: 230 ff.

**266** Zur Schulbegleitung als «professionalisierungsbedürftiger Tätigkeit» Arndt et al. 2017: 226 ff. m.w.N.

**267** Ausf. Lücke 2020: 15 ff.

**268** Deutscher Verein 2016.

**269** Ausf. zur Rspr. Kunkel 2016: 32 f.; Bieback 2020: § 112 Rn. 7, jeweils m.w.N.

**270** Bundessozialgericht, Urteil vom 18.7.2019 – B 8 SO 2/18 R; Urteil vom 9.12.2016 – B 8 SO 8/15 R, Rn. 24; Urteil 15.11.2012 – B 8 SO 10/11 R; st. Rspr.

## 4. Finanzierung

Der Finanzierungsbedarf für die hier vorgeschlagene Neuregelung kann an dieser Stelle nicht geschätzt werden. Nimmt man als Ausgangspunkt die genannten 2 Mrd. EUR, die jährlich für Schulbegleitungen bundesweit aufgewendet werden,<sup>[271]</sup> müsste auf dieser Grundlage ermittelt werden, mit welchen Mehrkosten die Qualifikationserfordernisse der vorgeschlagenen Neuregelung des vorgeschlagenen § 112a Abs. 2 SGB IX anzusetzen sind. Die systemische Verankerung von Unterstützungsleistungen i.S.d. § 112 SGB IX an den Schulen und Hochschulen dürfte ebenfalls mit signifikanten Aufwendungen verbunden sein. Die Länder könnten diese zusätzlichen Kosten aber zu einem erheblichen Teil dadurch kompensieren, dass sie entsprechende Maßnahmen in Sondereinrichtungen wie Förderschulen abbauen, also die Unterstützungsleistungen vom Sonder- in das Regelsystem hinein verlagern; hierzu sind sie nach der UN-BRK verpflichtet.<sup>[272]</sup>

Ein Finanzierungsmodell lässt sich wie auch bei den anderen vorgeschlagenen Regelungen zum einen über einen erhöhten KdU-Anteil entsprechend § 46 SGB II umsetzen, soweit allgemeine Kompensationsleistungen in die Umsatzsteuerverteilung verlagert werden.<sup>[273]</sup> Zum anderen steht das übliche Verfahren der Neufestsetzung von Umsatzsteuerpunkten nach Art. 106 Abs. 3 GG, FAG zur Verfügung.

**271** Deutscher Verein 2016: 9.

**272** UN CRPD Committee 2016: paras. 69 f.; UN CRPD Committee 2018: para. 82; Siehr/Wrase 2014: 180 f.

**273** Siehe unter II.5 und III.6.

## V. Abschließende Bemerkungen

Im vorliegenden Gutachten haben wir ausgelotet, welche rechtlichen Möglichkeiten dem Bund für Regelungen zur Förderung von benachteiligten jungen Menschen über Sozialleistungsrechte für Bildung und Teilhabe, sozialpädagogische Förderung und die Eingliederungshilfe offenstehen. Auf den skizzierten Wegen können vor allem auch Schulen mit einem hohen Anteil von Schülerinnen und Schülern aus einkommensschwächeren Familien wirksam gefördert werden. Die hier vorgestellten konkreten Regelungsvorschläge verstehen sich als Grundlage für eine intensiviertere fachpolitische Diskussion.

Nach unserer Auffassung wäre es dringend notwendig, dass sich Länder und Bund gemeinsam der drängenden Probleme im Bildungsbereich annehmen, die durch pandemiebedingten Schulschließungen nochmal verstärkt worden sind. Insoweit wäre es sinnvoll, ein «Paket» zu schnüren, in dem sich Länder und Bund gemeinsam zu bestimmten Zielwerten, insbesondere einer spürbaren Senkung der Zahl von jungen Menschen ohne Berufsabschluss oder mit (zu) geringen Kompetenzen (PISA-Stufe II), innerhalb eines absehbaren Zeitraums bekennen. Zugleich könnten sie sich in einer entsprechenden Vereinbarung zu einem Qualitätsmanagement und Monitoring auf Landesebene sowie einem länderübergreifenden regelmäßigen Austausch verpflichten.

Möglicherweise bietet gerade die neue Sichtbarkeit der Problematik durch die Schulschließungen im Frühjahr 2020 und Winter 2020-21 eine Chance, endlich eine gemeinsame Strategie für Chancengleichheit und gegen Bildungsarmut auf den Weg zu bringen. Es wäre höchste Zeit.

# VI. Zusammenfassung von zentralen Empfehlungen des Gutachtens

## Gemeinsame Strategie gegen Bildungsarmut

Nach wie vor ist der Zusammenhang zwischen schulischem Bildungserfolg und sozialer Herkunft der Schülerinnen und Schüler in Deutschland zu stark. Vor allem Kinder und Jugendliche aus unteren Sozialschichten, deren Eltern über keine in Deutschland erworbenen akademischen Abschlüsse verfügen, sind deutlich benachteiligt. Diese an sich schon problematische Ausgangslage ist durch die pandemiebedingten Schulschließungen im Frühjahr 2020 und Winter 2020-21 weiter verschärft worden. Es ist damit eine vordringliche Aufgabe des Staates, diesen Kindern und Jugendlichen in den kommenden Jahren besondere Aufmerksamkeit und Unterstützung zukommen zu lassen, damit ihre Potenziale und Lebenschancen nicht verloren gehen. Eine besondere Herausforderung stellt der im Vergleich mit anderen OECD-Staaten noch immer hohe Anteil von «bildungsarmen» jungen Menschen dar.

Es ist vor diesem Hintergrund dringend notwendig, dass sich Länder und Bund gemeinsam der drängenden Probleme im Bildungsbereich annehmen, die durch pandemiebedingte Schulschließungen nochmal verstärkt worden sind. Insoweit wäre es sinnvoll, ein «Paket» zu schnüren, in dem sich Länder und Bund zu einer gemeinsamen Strategie gegen Bildungsarmut und zu bestimmten Zielwerten, insbesondere einer spürbaren Senkung der Zahl von jungen Menschen ohne Berufsabschluss oder mit (zu) geringen Kompetenzen, innerhalb eines absehbaren Zeitraums bekennen.

## Leistungen für Bildung und Teilhabe

Mit dem hier vorgeschlagenen Entwurf eines Bildungs- und Teilhabegesetzes (BuTG) soll die vom Bundesgesetzgeber beabsichtigte «materielle Basis» für Chancengleichheit für Kinder aus Familien mit geringem Einkommen gelegt werden. Mit einer rechtskreisübergreifenden Ausgestaltung der BuT-Leistungen wird dabei eine der zentralen Empfehlungen Evaluation 2016 umgesetzt. Es wird ein einheitlicher Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen eingerichtet, der für alle leistungsberechtigten jungen Menschen sowohl für die Bewilligung als auch Administrierung der Leistungen zuständig ist.

Durch die Einführung eines «echten» Sicherstellungsauftrags einschließlich des Auftrags zum Aufbau einer Infrastruktur von BuT-Leistungen an Schulen mit einem (relativ) hohen Anteil von leistungsberechtigten Schülerinnen und Schülern wird die einführend beschriebene Zielgruppe gefördert, indem – unter Wahrung der Länderzuständigkeiten – besonders Schulen in sozial benachteiligten Stadtteilen und Gemeinden gestärkt werden.

Für diese Schülerinnen und Schüler wird u.a. über die qualifizierte Lernförderung und Leistungen zur digitalen Teilhabe eine infrastrukturell verankerte pädagogische «Räuberleiter» gebaut, um ihre Bildungschancen zu verbessern und Bildungsarmut vorzubeugen.

Die Leistungen zur Bildung und Teilhabe werden bei einzelnen Leistungsarten deutlich ausgeweitet, um dem Auftrag zur Sicherstellung gleicher Bildungschancen auch tatsächlich gerecht zu werden. Die Lernförderung wird durch ein Qualifizierungserfordernis aufgewertet und zu einem Instrument effektiver individueller Förderung fortentwickelt. Zugleich werden verfassungsrechtlich problematische Bedarfsunterdeckungen, etwa im Bereich der Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe, aufgelöst.

Es wird ein echter Leistungsanspruch auf digitale Teilhabe am schulischen Bildungsangebot eingeführt.

Ein zusätzliches Engagement des Bundes von 2,5 bis 3 Mrd. EUR jährlich würde zur Deckung der wesentlichen Mehrkosten der hier vorgeschlagenen Neuregelung wahrscheinlich ausreichen. Der Umfang der BuT-Leistungen würde sich gegenüber dem Ist-Zustand mehr als verdreifachen. Wenn es jedoch gelänge, den jährlichen Anteil von bildungsarmen jungen Menschen spürbar zu senken, würde ein erheblicher Anteil der zusätzlichen Aufwendungen des Staates auf lange Sicht durch geringere Sozialausgaben und erhöhte (Steuer)Einnahmen aus Erwerbstätigkeit kompensiert.

## Sozialpädagogische Förderung, insbesondere im schulischen Ganzttag

Mit der geplanten Einführung eines bundesweiten Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich über das Recht der Kindertagesbetreuung wird es, je nach Aufholbedarf in den Bundesländern, zu einem erheblichen Ausbau des sozialpädagogischen Förderbereichs an den Grundschulen kommen. Bei der Tagesbetreuung für Kinder im schulpflichtigen Alter kommt allerdings bislang nur der allgemeine Förderauftrag nach §§ 22, 22a SGB VIII zur Anwendung, der weitgehend auf die frühkindliche Förderung im Sinne der Bedürfnisse von jungen Kindern und ihren Familien zugeschnitten ist. Im Gutachten wird demgegenüber eine einheitliche Regelung der sozialpädagogischen Förderung an Schulen im Zusammenhang mit der erzieherischen Jugendarbeit und Schulsozialarbeit im SGB VIII vorgeschlagen.

Die sozialpädagogische Förderung an Schulen wird nach dem Regelungsvorschlag erstmals im SGB VIII verankert; die Schulsozialarbeit wird als wichtiger Unterfall hervorgehoben. Der vorgeschlagene § 13a tritt dabei neben den § 13 SGB VIII. Die sozialpädagogische Förderung wird darauf gerichtet, Schülerinnen und Schüler ganzheitlich, d.h. in ihrer «individuellen, sozialen und schulischen Entwicklung» wirksam zu fördern. Die Förderung

wird ausdrücklich auf die Ziele der Chancengleichheit und Inklusion sowie den Abbau von Benachteiligungen hin orientiert. Den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wird im Rahmen eines besonderen Gewährleistungsauftrags aufgegeben, im Benehmen mit den Schulverwaltungen und Schulen ein «bedarfsgerechtes» Angebot an sozialpädagogischer Förderung an den Schulen sicherzustellen.

Für allgemeine Schulen mit einem relativ hohen Anteil von BuT-berechtigten Schülerinnen und Schülern wird der Auftrag zur «systemischen» Verankerung eines sozialpädagogischen Förderangebots an diesen Schulen eingeführt, wobei dieses regelmäßig mit Blick auf die pädagogische Qualität und die Zielwirksamkeit zu evaluieren und fortzuentwickeln ist. Damit werden Schulen mit einer deutlich erhöhten Zahl sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler gestärkt. Dort müssen nach der vorgeschlagenen Regelung sozialpädagogische Förderangebote, insbesondere im Bereich des (offenen) Ganztags, auf- und ausgebaut werden.

Bei einem finanziellen Engagement des Bundes von 0,5 Mrd. EUR jährlich könnten etwa 6.000-7.000 zusätzliche Stellen für sozialpädagogische Fachkräfte bundesweit geschaffen werden. Ein Finanzierungsweg wäre, dass der Bund die Leistungen nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) vollständig übernimmt und die Länder damit im erforderlichen Umfang entlastet.

## Eingliederungshilfe an Schulen, insbesondere Schulbegleitungen

Eine große Zahl der von Bildungsarmut betroffenen Schülerinnen und Schüler besuchen in den deutschen Bundesländern gesonderte Förderschulen, insbesondere solche mit den Förderschwerpunkten Lernen und emotional-soziale Entwicklung. Demgegenüber sind die schulischen Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf, die inklusiv an Regelschulen unterrichtet werden, im Durchschnitt höher und damit auch ihre Chancen auf einen berufsqualifizierenden Abschluss.

Nach Art. 24 UN-Behindertenrechtskonvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem «auf allen Ebenen» zu gewährleisten. Menschen mit Behinderungen haben das Recht darauf, dass ihnen «innerhalb des allgemeinen Bildungssystems die notwendige Unterstützung» zuteilwird, «um ihre erfolgreiche Bildung zu ermöglichen». Besondere Komplexität im deutschen Kontext entsteht dadurch, dass die Bereitstellung entsprechender Assistenzen, Schulbegleitungen, therapeutischer Unterstützung und Hilfsmittel in der Regel nicht ausreichend systemisch im Schulsystem verankert ist, wie es die Behindertenrechtskonvention eigentlich fordert, sondern über Individualansprüche im Rahmen der sozialrechtlich geregelten Eingliederungshilfe erfolgt.

Der unterbreitete Regelungsvorschlag beinhaltet eine Neuregelung in § 112a SGB IX, der die Vorschrift für Leistungen zur Teilhabe an Bildung im Eingliederungshilferecht (§ 112 SGB IX) ergänzt. Die Vorschrift führt einen spezifischen Handlungs- und Sicherstellungsauftrag ein, der die Träger der Eingliederungshilfe zur systemischen Verankerung von unterstützenden Eingliederungshilfeleistungen an allgemeinen Schulen und Hochschulen mit dem Ziel der Förderung und Unterstützung einer hochwertigen inklusiven Bildung verpflichtet.

Eine besondere Regelung erfährt aufgrund ihrer erläuterten hohen praktischen Relevanz, auch in Bezug auf die pädagogischen Prozesse, die Maßnahme der Schulbegleitung. Die vorgeschlagene Regelung stellt ein Qualifikationserfordernis für Schulbegleitungen auf. Dabei muss insbesondere auch die Qualifikation für individuelle Lernförderung sichergestellt sein. In dieser Form wird einerseits die mit Blick auf die Praxis kritisierte fehlende pädagogisch-fachliche Eignung als gesetzliche (Regel-)Voraussetzung verankert. Andererseits wird eine Grundlage für die notwendige Professionalisierung gelegt, um Lern- und Teilhabeprozesse erfolgreich zu unterstützen.

# Literatur

- Aichele, Valentin (2012): Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern, Positionen der UN-Monitoringstelle zur UN-Behindertenrechtskonvention 5, Berlin.
- Alicke, Tina/Hilkert, Marius (2012): Schulsozialarbeit und die Kooperation von Jugendhilfe und Schule im Jugendhilferecht. Expertise im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW): Frankfurt am Main.
- Allmendinger, Jutta (1999): Bildungsarmut. Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik, in: *Soziale Welt* 50, S. 35–50.
- Allmendinger, Jutta/Leibfried, Stephan (2003): Bildungsarmut, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 53 B 21–22, S. 12–18.
- Allmendinger, Jutta/Nikolai, Rita (2010): Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich, in: *Soziale Welt* 61, S. 105–119.
- Allmendinger, Jutta/Solga, Heike (2020): Bildung, in: Joas, Hans/Mau, Steffen (Hg.), *Lehrbuch der Soziologie*, 4. Aufl. Campus Verlag: Frankfurt am Main, S. 471-503.
- Alt, Christian/Gedon, Benjamin/Hubert, Sandra/Hüsken, Katrin/Lippert, Kerstin: DJI-Kinderbetreuungsreport 2018 (2018), Inanspruchnahme und Bedarfe bei Kindern bis 14 Jahre aus Elternperspektive – ein Bundesländervergleich, Deutsches Jugendinstitut: München.
- Alt, Christian/Guglhör-Rudan, Angelika/Hüsken, Katrin/Winklhofer, Ursula (2019): Ganztagsbetreuung für Grundschul Kinder, Kosten des Ausbaus bei Umsetzung des Rechtsanspruchs, Deutsches Jugendinstitut: München.
- Anastasiou, Dimitris/Gregory, Michael/Kauffmann, James M. (2018): Article 24: Education, in: Bantekas, Ilias/Stein, Michael Ashley/Anastasiou, Dimitris (Hg.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, S. 656-754.
- Arndt, Ann-Kathrin/Blasse, Nina/Budde, Jürgen/Heinrich, Martin/Lübeck, Anika/Rohrmann, Albrecht (2017): Schulbegleitung als Forschungsfeld, in: Budde, Jürgen/Dlugosch, Andrea/Sturm, Tanja, (Re-)Konstruktive Inklusionsforschung. Differenzlinien – Handlungsfelder – Empirische Zugänge, Verlag Barbara Budrich: Opladen u.a., S. 225-239.
- Autor\*innenkollektiv Evaluation (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe – Schlussbericht, Göttingen/Nürnberg.
- Badura, Peter (2015): Kommentierung Art. 7, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/ u.a. (Hg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band II. C.H. Beck: München, Loseblatt Lfg. 74 (Mai 2015).
- Becker, Irene (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts, in: *Soziale Sicherheit Extra*, Sonderheft September 2011, S. 9-62.

- Becker, Irene (2016): Regelbedarfsbemessung – Methode und Ergebnisse: Eine kritische Bestandsaufnahme. Kurzexpertise für die Fraktion DIE LINKE. im Bundestag, Fraktion DIE LINKE. im Bundestag: Berlin.
- Becker, Rolf (2011): Entstehung und Reproduktion dauerhafter Bildungsungleichheiten, in: ders. (Hg.), *Lehrbuch der Bildungssoziologie*, 2. Aufl. VS Verlag: Wiesbaden, S. 87-138.
- Beiter, Klaus Dieter (2006): *The Protection of the Right to Education by International Law*, Martinus Nijhoff Publishers: Leiden/Boston.
- Berkemeyer, Nils (2015): *Ausbau von Ganztagschulen, Regelungen und Umsetzungsstrategien in den Bundesländern*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2019): *Inklusion. Damit sie gelingen kann. Die Rolle der Unterstützungssysteme*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bieback, Karin (2020): Kommentierung § 91 und § 112 SGB IX, in: Grube, Christian/Wahrendorf, Volker/Flint, Thomas (Hg.), *SGB XII Sozialhilfe mit Eingliederungshilfe (SGB IX Teil 2) und Asylbewerberleistungsgesetz Kommentar*, 7. Aufl. C.H. Beck: München.
- Blanck; Jonna (2020): *Übergänge nach der Schule als »zweite Chance«? Eine quantitative und qualitative Analyse von Ausbildungschancen von Schülerinnen und Schülern aus Förderschulen »Lernen«*, Beltz Juventa: Weinheim Basel.
- Boetticher, Arne von/Meysen, Thomas (2019): Kommentierung § 35a, in: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hg.), *Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe*. 8. Auflage. Nomos: Baden-Baden, S. 416-447.
- Bonin, Holger (2017): *Teilhabeförderung von Kindern als soziale Investition*, in: Apel, Peter/Bonin, Holger/Holz, Gerda/Lenze, Anne/Borowski, Susanne/Wrase, Michael: *Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen*. Heinrich-Böll-Stiftung: Berlin, S. 33-40.
- Boysen, Sigrud (2012): Kommentierung Art. 7, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band I, 6. Aufl. C.H. Beck: München, S. 627–683.
- Bremm, Nina/Racherbäumer, Kathrin (2020): *Dimensionen der (Re-)Produktion von Bildungsbenachteiligung in sozialräumlich deprivierten Schulen im Kontext der Corona-Pandemie*, in: Fickermann, Detlef/ Edelstein, Benjamin (Hg.), *«Langsam vermisste ich die Schule»*. Schule während und nach der Corona-Pandemie, Die Deutsche Schule Beiheft 16, Münster/New York, S. 202-215.
- Brose, Wiebke (2013): *Die Lernförderung nach dem Bildungspaket: Eine kritische Zwischenbilanz*, in: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS)*, Heft 2/2013, S. 51-56.
- Brosius-Gersdorf, Frauke (2013): Kommentierung Art. 7, in: Dreier, Horst (Hg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band I, 3. Aufl. Mohr Siebeck: Tübingen, S. 935–1021.
- Bundesagentur für Arbeit (2018): *Bestand Leistungsberechtigter mit Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe nach Leistungsarten*, Nürnberg, abrufbar unter [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?gtp=15084\\_list%253D2&topic\\_f=but-but](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?gtp=15084_list%253D2&topic_f=but-but) (Zugriff: 9.3.2021).

- Bundesagentur für Arbeit (2020): Bestand Leistungsberechtigter mit Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe nach Leistungsarten, Oktober 2020, abrufbar [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?nn=1524064&topic\\_f=but-but](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1524064&topic_f=but-but) (Zugriff: 9.3.2021)
- Bundesagentur für Arbeit (2021): Weisung 202102001 vom 01.02.2021 – Mehrbedarfe für digitale Endgeräte für den Schulunterricht, Berlin, abrufbar unter [https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202102001\\_ba146855.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202102001_ba146855.pdf) (Zugriff 24.2.2021).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): Wohngeld- und Mietenbericht 2018, Berlin, abrufbar unter [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/Wohngeld-und-Mietenbericht-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/Wohngeld-und-Mietenbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Zugriff 24.2.2021).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Rundschreiben an die Landessozialämter: «Förderung von einmaligen unabweisbaren besonderen Bedarfen für digitale Endgeräte zur Teilnahme am pandemiebedingten Distanz-Schulunterricht für nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch leistungsberechtigte Schülerinnen und Schüler», Berlin, abrufbar unter [https://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Aktuelles/210209\\_Digitale\\_Endgeraete\\_SGB\\_XII\\_Infoschreiben\\_an\\_Laender.pdf](https://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Aktuelles/210209_Digitale_Endgeraete_SGB_XII_Infoschreiben_an_Laender.pdf) (Zugriff 24.2.2021).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 2018): Grundbildung fördern – Chancen eröffnen. Die Nationale Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 2019): Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024, Berlin, abrufbar unter: [https://www.bmbf.de/files/VV\\_DigitalPaktSchule\\_Web.pdf](https://www.bmbf.de/files/VV_DigitalPaktSchule_Web.pdf) (Zugriff 24.2.2021).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 2019): Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 («Sofortausstattungsprogramm», Berlin, abrufbar unter [https://www.bmbf.de/files/200703\\_DigitalPakt%20Schule\\_Zusatzvereinbarung%20Endger%20C3%A4tef%C3%B6rderung.pdf](https://www.bmbf.de/files/200703_DigitalPakt%20Schule_Zusatzvereinbarung%20Endger%20C3%A4tef%C3%B6rderung.pdf) (Zugriff 24.2.2021).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung/Kultusministerkonferenz (BMBF/KMK 2019): Schule macht stark. Gemeinsame Initiative von Bund und Ländern zur Unterstützung von Schulen in sozial schwierigen Lagen, 23.10.2019 Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2016): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen, 1. Entwurfsfassung 7.6.2016, abrufbar unter <https://kijup-sgbviii-reform.de/wp-content/uploads/2016/07/160607-1-Entw-Gesetzestext-Reform-SGB-VIII-MASTER-1.pdf> (Zugriff: 9.3.2021).
- Bundesrat (2021): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz - KJSG) vom 12.02.21, Bundesrat-Drucks. 5/21.
- Butterwegge, Christoph (2019). Bildung – ein probates Mittel zur Bekämpfung von (Kinder-)Armut in Deutschland?, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), Handbuch Bildungsarmut. Springer VS: Wiesbaden, S. 743–767.

- Degener, Theresia (2009): Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 57, S. 200–219.
- Dern, Susanne/Wersig, Maria (2020): Bedarfe für Bildung (nicht nur) während der Corona-Pandemie, in: info also 2020, S. 201-205.
- Deutscher Bundestag (2011): Plenarprotokoll 17/94, 94. Sitzung – 25. Februar 2011.
- Deutscher Bundestag (2013): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – 14. Kinder- und Jugendbericht – und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestag-Drucks. 17/12200.
- Deutscher Bundestag (2016): Dokumentation. Kostenerstattung des Bundes für das Bildungs- und Teilhabepaket, Berlin WD 6 – 3000 -125/16.
- Deutscher Bundestag (2017a): Wissenschaftliche Dienste Ausarbeitung Schulsozialarbeit. Ausgaben und Stellenaufbau der Bundesländer für Schulsozialarbeit im Kontext des Bildungs- und Teilhabepaketes sowie aktuelle Entwicklung – Erster Teil: Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Sachsen, Berlin WD 8 – 3000 – 080/16.
- Deutscher Bundestag (2017b): Wissenschaftliche Dienste Ausarbeitung Schulsozialarbeit. Ausgaben und Stellenaufbau der Bundesländer für Schulsozialarbeit im Kontext des Bildungs- und Teilhabepaketes sowie aktuelle Entwicklung – Zweiter Teil: Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Berlin WD 8 -3000 – 012/17.
- Deutscher Bundestag (2019): Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte der Nationalen Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung 2016 bis 2026, 31.10.2019, Drucksache 19/14880, Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2014): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Entwicklung der Schulsozialarbeit, DV 12/13, Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2015): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur öffentlichen Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Alter von Schuleintritt bis zum vollendeten 14. Lebensjahr, DV 6/14, Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2016): Empfehlungen des Deutschen Vereins: Von der Schulbegleitung zur Schulassistenz in einem inklusiven Schulsystem, DV 20/16, Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2020): Vierte Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Leitungen für Bildung und Teilhabe, DV 11/20, Berlin.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Inklusive Bildung ist ein Menschenrecht. Warum es inklusive Schulen für alle geben muss. Position Nr. 10 – September 2017, Berlin.
- Diakonie (2016): Verlässlicher Ganzttag, Ein Plädoyer für ganzheitliche Bildung und Erziehung. Positionspapier 03/2016. Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.: Berlin.

- Ditton, Hartmut (2019): Mechanismen der Selektion und Exklusion im Schulsystem, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), Handbuch Bildungsarmut. Springer VS: Wiesbaden, S. 157–182.
- El-Mafaalani, Aladin (2020): Mythos Bildung: Die ungerechte Gesellschaft, ihr Bildungssystem und seine Zukunft. Kiepenheuer & Witsch: Köln.
- Essen, Fabian van (2013): Soziale Ungleichheit, Bildung, Habitus. Möglichkeitsräume ehemaliger Förderschüler. Springer VS: Wiesbaden.
- Expert\_innenkommission (2021): Lehren aus der Pandemie: Gleiche Chancen für alle Kinder und Jugendlichen sichern. Stellungnahme der Expert\_innenkommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 21. Januar 2021, Friedrich-Ebert-Stiftung: Berlin.
- Fickermann, Detlef/ Edelstein, Benjamin (Hg.) (2020): «Langsam vermisse ich die Schule». Schule während und nach der Corona-Pandemie, *Die Deutsche Schule* Beiheft 16, Münster/New York.
- Grawert, Rolf (1967): Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland: eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatspraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Abkommen. Berlin.
- Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus/Dutz, Gregor/Heilmann, Lisanne/Stammer, Christopher (2020): Hauptergebnisse und Einordnung zur LEO-Studie 2018 – Leben mit geringer Literalität, in: Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (Hg.), LEO 2018. Leben mit geringer Literalität. wbv Publikation: Bielefeld, S. 13–64.
- Helbig, Marcel/Nikolai, Rita (2017): Alter Wolf im neuen Schafspelz? Die Persistenz sozialer Ungleichheiten im Berliner Schulsystem. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Discussion Paper P-2017-001. Mai 2017 Berlin.
- Holaschke, Ingo (2015): 30 Jahre danach - Biographien ehemaliger Schülerinnen und Schüler der «Lernbehindertenschule». Lebenszufriedenheit und beruflicher Werdegang. Waxmann: Münster, New York.
- Huber, Stephan Gerhard/Helm, Christoph (2020): Lernen in Zeiten der Corona-Pandemie, in: Fickermann, Detlef/ Edelstein, Benjamin (Hg.), «Langsam vermisse ich die Schule». Schule während und nach der Corona-Pandemie, *Die Deutsche Schule* Beiheft 16, Münster/New York, S. 37-60.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo/Kment, Martin (2020): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 16. Aufl. C.H. Beck: München.
- Kocaj, Aleksander (2018): Zusammenhänge zwischen der Beschulungsart und der schulischen Kompetenzen sowie der schulischen Motivation von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, Diss. Berlin, abrufbar unter <https://core.ac.uk/download/pdf/301532448.pdf> (Zugriff: 9.3.2021).
- Kultusministerkonferenz (KMK 2015): Ganztagschulen in Deutschland, Bericht der Kultusministerkonferenz vom 03.12.2015. Berlin, 2015.
- Kultusministerkonferenz (KMK 2016): Strategie «Bildung in der digitalen Welt», Beschluss vom 08.12.2016, Berlin, abrufbar unter <https://www.kmk.org/themen/bildung-in-der-digitalen-welt/strategie-bildung-in-der-digitalen-welt.html> (Zugriff 24.2.2021).

- Kultusministerkonferenz (KMK 2019): Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2012 bis 2016. Berlin.
- Kultusministerkonferenz (KMK 2020): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2009 bis 2018. Dokumentation Nr. 223 – Februar 2020, Berlin.
- Kunkel, Peter-Christian (2016): Gesetzliche Verankerung von Schulsozialarbeit. Expertise im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft: Frankfurt am Main.
- Lakies, Thomas/Beckmann, Janna (2019): Kommentierung §§ 22 - § 26 in: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 8. Auflage. Nomos: Baden-Baden, S. 303-356.
- Langenfeld, Christine (2013): Kapitel 23: Das Recht auf Bildung, in: Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo (Hg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Band II. 2. Aufl., Mohr Siebeck: Tübingen, S. 1612–1646.
- Lenhart-Roth, Karin/Wagner, Alexandra (2018): Gesetzesevaluation und Wirkungsforschung im Sozialrecht: Eine problemorientierte Betrachtung aus den Niederungen von Auftragsforschung und Wirkungsanalyse im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 38(1), S. 112-139.
- Lenze, Anne (2017): Bildungs- und Teilhabepaket, in: Apel, Peter/Bonin, Holger/Holz, Gerda/Lenze, Anne/Borowski, Susanne/Wrase, Michael: Wirksame Wege zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus Familien in prekären Lebenslagen. Heinrich-Böll-Stiftung: Berlin, S. 57-63.
- Lenze, Anne (2019): Mit dem Starke-Familien-Gesetz gegen Kinderarmut?, in: info also 2019, S. 109–113.
- Lenze, Anne (2021): Kommentierung § 28 SGB II und § 29 SGB II, in: Münder, Johannes/Geiger, Udo (Hg.), Sozialgesetzbuch II Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. 7. Aufl., Nomos: Baden-Baden.
- Lübeck, Anika (2020/): Schulbegleitung in der inklusiven Schule. Chancen und Grenzen einer einzelfallorientierten Teilhabeförderung. *Behindertenpädagogik* 59/1, S. 7-26.
- Meysen, Thomas/ Münder, Johannes/Trenczek, Thomas (2019): Einleitung, in: dies. (Hg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 8. Auflage. Nomos: Baden-Baden, S. 61-76.
- Ministerium für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen (2008): 21-13 Nr. 6 Beschäftigung von Fachkräften für Schulsozialarbeit in Nordrhein-Westfalen, Rund-erlass vom v. 23.01.2008, ABl. NRW. S. 97, berichtigt 03/08 S. 142.
- Mülder, Marje (2020): Kostenübernahme schulisch genutzter Computer im SGB II, in: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* (NZS) 2020, S. 841-846.
- Münder, Johannes (2011): Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 – BGBl. I S. 453 – Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, in: *Soziale Sicherheit* Extra, Sonderheft September 2011, Bund-Verlag, S. 63-95.

- Münder, Johannes (2017): Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung von Grundschulkindern durch Schaffung eines Rechtsanspruchs. Rechtsanspruch im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Juni 2017, Berlin.
- Münder, Johannes (2017): Bedarfsdeckende Förderung und Betreuung von Grundschulkindern durch Schaffung eines Rechtsanspruchs, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Münder, Johannes (2018): Rechtliche Möglichkeiten zur Sicherung der Qualität bei der Förderung von Grundschulkindern, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Münder, Johannes (2018): Rechtliche Möglichkeiten zur Sicherung der Qualität bei der Förderung von Grundschulkindern, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Münder, Johannes/Smessaert, Angela (2008): Sozialrechtliche Leistungen für Kinder und Jugendliche. Zur Verknüpfung von Schulrecht und Sozialrecht – insbesondere in Offenen Ganztagschulen (OGS), Gutachten im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, November 2008.
- Niedersächsisches Kultusministerium (2017): Soziale Arbeit in schulischer Verantwortung. Runderlass vom 1.8.2017 – 25.6 – 84030 – VORIS 22410, SVBl. 8/2017, S. 429-431.
- OECD (2019a): Deutschland – Ländernotiz – Ergebnisse PISA 2018. OECD: Paris.
- OECD (2019b): Education at a Glance 2019. OECD Publishing: Paris.
- Pfahl, Lisa (2012): Bildung, Behinderung und Agency. Eine wissenssoziologische Untersuchung der Folgen schulischer Segregation und Inklusion, in: Becker, Rolf/Solga, Heike (Hg.), Soziologische Bildungsforschung. Springer VS: Wiesbaden, S. 415–436.
- Pfahl, Lisa/Powell, Justin J.W. (2016): «Ich hoffe sehr, sehr stark, dass meine Kinder mal eine normale Schule besuchen können.» Pädagogische Klassifikationen und ihre Folgen für die (Selbst-)Positionierung von Schüler/innen, in: Moser, Vera/Lütje-Klose, Birgit (Hg.), Schulische Inklusion. Beiheft der *Zeitschrift für Pädagogik* 62, S. 58–74.
- Poscher, Ralf/Rux, Johannes/Langer, Thomas (2009): Das Recht auf Bildung. Völkerrechtliche Grundlagen und innerstaatliche Umsetzung. Nomos: Baden-Baden
- Powell, Justin J.W. /Pfahl, Lisa (2012): Sonderpädagogische Fördersysteme, in: Bauer, Ullrich/ Bittlingmayer, Uwe H./Scherr, Albert (Hrsg.), Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie. VS-Verlag: Wiesbaden, 721–739.
- Powell, Justin J.W. /Pfahl, Lisa (2012): Sonderpädagogische Fördersysteme, in: Bauer, Ullrich/ Bittlingmayer, Uwe H./Scherr, Albert (Hrsg.), Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie. VS-Verlag: Wiesbaden, 721–739.
- Powell, Justin J.W./Pfahl, Lisa (2008): Sonderschule behindert Chancengleichheit, WZBrief Bildung 04 – November 2008, WZB Berlin.
- Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (2019): Ursachen und Folgen von Bildungsarmut, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), Handbuch Bildungsarmut. Springer VS: Wiesbaden, S. 3–28.
- Rammstedt, Beatrice/Zabal, Anouk/Gauly, Britta (2019): Grundkompetenzen Erwachsener im internationalen Vergleich – Ergebnisse aus 32 PIAAC-Teilnehmerländern, in:

- Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), Handbuch Bildungsarmut. Springer VS: Wiesbaden, S. 287–314.
- Regionale Landesämter für Schule und Bildung (2020): Handreichung Einsatz sozialpädagogischer Fachkräfte im niedersächsischen Landesdienst, 01. Dezember 2020
- Richardson, John/Powell, Justin J.W. (2011): Comparing Special Education: Origins to Contemporary Paradoxes. Stanford University Press: Stanford, California.
- Riedel, Eibe (2010): Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. Gemeinsam Leben – Gemeinsam Lernen NRW, Dortmund.
- Rockmann, Ulrike/Leerhoff, Holger/Nauenburg, Ricarda/Lohauß, Peter (2019): Daten der amtlichen Statistik zu Bildungsarmut, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hg.), Handbuch Bildungsarmut. Springer VS: Wiesbaden, S. 315–340.
- Rudolf, Walter (2008): § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat. 3. Aufl. C.F. Müller: Heidelberg.
- Sauerwein, Markus N./Heer, Jana (2020): Warum gibt es keine leistungssteigernden Effekte durch den Besuch von Ganztagsangeboten?, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 66, H. 1, S. 78–101.
- Schäfer, Klaus/Wietzmann, Gabriele (2019): Kommentierung § 13, in: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 8. Auflage. Nomos: Baden-Baden, S. 216-230.
- Schindler, Gila/Münder, Johannes (2019): Vorbemerkung zu den §§ 78a bis 78g, in: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 8. Auflage. Nomos: Baden-Baden, S. 896-898.
- Schindler, Gila/Smessaert, Angela (2019): Kommentierung § 72, in: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 8. Auflage. Nomos: Baden-Baden, S. 841-848.
- Schleicher, Andreas (2019): PISA 2018. Insights and Interpretations, OECD Paris.
- Schönecker, Lydia (2021): Exklusive Kinder- und Jugendhilfe als Verstoß gegen völkerrechtliche Diskriminierungsverbote, in: Scheiwe, Kirsten; Schröer, Wolfgang; Wapler, Friederike & Wrase, Michael (Hg.): Der Rechtsstatus junger Menschen im Kinder- und Jugendhilferecht. Beiträge zum 1. Forum Kinder- und Jugendhilferecht, Baden-Baden: Nomos, S. 163-172.
- Schönecker, Lydia/Meysen, Thomas (2019): Kommentierung § 10, in: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 8. Auflage. Nomos: Baden-Baden, S. 175-191.
- Schulkommission der Heinrich-Böll-Stiftung (2009): Bildungsgerechtigkeit im Lebenslauf. Wie Bildungsarmut nicht weiter vererbt wird, Heinrich-Böll-Stiftung: Berlin, Reihe Bildung und Kultur, Bd. 3.
- Schulte-Basta, Dorothee/Ohlmeier, Nina (2019): Passgenau? Bessere Kinderteilhabe durch Pass-Systeme. Heinrich-Böll-Stiftung. Böll.brief Teilhabegesellschaft #11 Dezember 2019, Berlin.

- Schumann, Brigitte (2007): «Ich schäme mich ja so!». Die Sonderschule für Lernbehinderte als «Schonraumfalle». Julius Klinkhardt: Bad Heilbrunn.
- Schwabe, Julia (2019): Kommentierung § 28 und § 29 SGB II, in: Gagel, Alexander/ Knickrehm, Sabine/Deinert, Olaf (Hg.), SGB II/SGB III Grundsicherung und Arbeitsförderung, 79. Aufl. C.H. Beck: München, Loseblattsammlung 79. Ergänzungslieferung.
- Siehr, Angelika/Wrase, Michael (2014): Das Recht auf inklusive Schulbildung als Strukturfrage des deutschen Schulrechts. Anforderungen aus Art. 24 BRK und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG. Recht der Jugend und des Bildungswesens 62, S. 161–182.
- Solga, Heike (2017): Bildungsarmut und Ausbildungslosigkeit in der Bildungs- und Wissensgesellschaft, in: Becker, Rolf (Hg.), Lehrbuch der Bildungssoziologie, 3. Aufl. Springer VS: Wiesbaden, S. 443–485.
- Speck, Karsten (2013): Schulsozialarbeit im Kontext des Bildungs- und Teilhabepaketes des Bundes, in: Der Paritätische Gesamtverband (Hg.), Schulsozialarbeit im Kontext des Bildungs- und Teilhabepaketes. Erfahrungen und Empfehlungen für die kommunale Praxis, Fachveröffentlichung 1/2013, Berlin, S. 4-10.
- StEG-Konsortium (2015): Ganztagschule 2014/2015. Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung. Frankfurt am Main u.a.
- Stern, Klaus (2006): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1. C.H. Beck: München.
- Streichsbier, Klaus (2020): Kommentierung § 125 SGB IX, in: Grube, Christian/Wahrendorf, Volker/Flint, Thomas (Hg.), SGB XII Sozialhilfe mit Eingliederungshilfe (SGB IX Teil 2) und Asylbewerberleistungsgesetz Kommentar, 7. Aufl. C.H. Beck: München.
- Tammen, Britta (2019): Kommentierung § 79 Gesamtverantwortung, Jugendhilfeplanung, in: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Tranczek, Thomas, Frankfurter Kommentar zum SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, 8. Aufl. Nomos: Baden-Baden, S. 935-943.
- Thie, Stephan (2021): Kommentierung § 46, in: Münder, Johannes/Geiger, Udo (Hg.), Sozialgesetzbuch II Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. 7. Aufl., Nomos: Baden-Baden.
- United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD Committee 2016): General Comment No. 4. Article 24: The right to inclusive education. 2nd September 2016, UN-Dok. CRPD/C/GC/4.
- United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD Committee 2018): Inquiry concerning Spain carried out by the Committee under article 6 of the Optional Protocol of the Convention. 4 June 2018, CRPD/C/20/3.
- Volkholz, Sybille (2016): Prävention durch Kooperation. Empfehlungen zu Bildung im Sozialraum, böll.brief Teilhabegesellschaft #3, Heinrich-Böll-Stiftung: Berlin.
- Volkholz, Sybille (2017): Bildungsnachteile ausgleichen: Gemeinsam die «Risikogruppe» im Blick, Dossier «Bildung im Sozialraum – Gelingensbedingungen für Kooperationen in Bildungslandschaften», abrufbar unter <https://www.boell.de/de/2017/04/10/bildungsnachteile-ausgleichen-gemeinsam-die-risikogruppe-im-blick> (Zugriff: 9.3.2021).

- Wersig, Maria (2021): Digitaler und analoger Schulbedarf außerhalb der Lernmittelfreiheit – Neuregelungen im § 21 SGB II und die Chancen für bessere Teilhabe, in: info also 2021, S. 8-11.
- Wiesner, Reinhard: Kommentierung § 10, in: ders. (Hg.): SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe Kommentar. München, 5. Aufl. 2015.
- Wietfeld, Anne Christin (2019): Kostenerstattung für Schulmaterial in Zeiten der Digitalisierung, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS)* 2019, S. 801-807.
- Wrase, Michael (2019a): Das Recht auf Bildung und Zugang zur Regelschule für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer. Rechtsgutachten im Auftrag des Paritätischen Gesamtverbands, 28. Oktober 2019, Berlin.
- Wrase, Michael (2019b): Einheitliche Qualitätskriterien für den Ganzttag im Grundschulalter. Möglichkeiten der bundesrechtlichen Umsetzung. Stiftung Mercator: Essen; abrufbar unter [https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/Gutachten\\_Ganzttag\\_CS6\\_V11\\_RZ\\_digital.pdf](https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/Gutachten_Ganzttag_CS6_V11_RZ_digital.pdf) (Zugriff 24.2.2021)
- Wrase, Michael (2020): Das Recht auf Grundbildung und die Pflicht des Staates zur Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums. Expertise im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Berlin; abrufbar unter <https://alphabetisierung.de/wp-content/uploads/2020/09/20200907-MTS-Expertise-Grundbildung-BKR.pdf> (Zugriff 24.2.2021).
- Wrase, Michael/Allmendinger, Jutta (2020): Das Recht auf Bildung verwirklichen. Herausforderungen für Schule und Bildungspolitik in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* Jg. 70, Heft 51, S. 41-45.
- Zinsmeister, Julia (2021). Inklusion und assistierte Autonomie: Zum Rechtsstatus von Kindern und Jugendlichen in der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Scheiwe, Kirsten; Schröer, Wolfgang; Wapler, Friederike & Wrase, Michael (Hg.): Der Rechtsstatus junger Menschen im Kinder- und Jugendhilferecht. Beiträge zum 1. Forum Kinder- und Jugendhilferecht, Baden-Baden: Nomos, S. 123-161.

# Die Autorin und der Autor

**Prof. Dr. h.c. Jutta Allmendinger**, Ph.D. ist seit 2007 Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) und Professorin an der Humboldt-Universität zu Berlin sowie seit 2012 Honorarprofessorin an der Freien Universität Berlin. Sie studierte Soziologie und Sozialpsychologie in Mannheim und Madison, Wisconsin (USA). Von 1992 bis 2007 war sie Professorin an der Ludwig-Maximilians-Universität München, von 2003 bis 2007 Direktorin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg. Sie wurde unter anderem mit dem Bundesverdienstkreuz erster Klasse und dem Communicator-Preis – Wissenschaftspreis des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft ausgezeichnet.

**Prof. Dr. Michael Wrase** ist Professor für Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Sozial- und Bildungsrecht an der Stiftung Universität Hildesheim und am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Verfassungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht und Rechtssoziologie.

## Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin  
Kontakt: Philipp Antony, Referent Bildung und Wissenschaft **E** [antony@boell.de](mailto:antony@boell.de)

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)

Erscheinungsdatum: April 2021

Coverfoto: © xFlorianxGaertnerx (IMAGO/photothek)

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

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

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

Weitere E-Books zum Downloaden unter [www.boell.de/publikationen](http://www.boell.de/publikationen)