

**SOZIALWISSENSCHAFTLICHES
INSTITUT**

der Evangelischen Kirche in Deutschland 

Schulbedarfskosten in Niedersachsen

Eine Studie des
Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD

Andreas Mayert

————— **TEXTE AUS DEM SI** —————

Hannover 2016

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Einleitung

Die wichtigsten Ergebnisse auf einen Blick

Teil A: Die Berücksichtigung der Schulbedarfskosten im System der sozialen

Mindestsicherung

1. Die Situation bis 2009
2. Das Verfassungsgerichtsurteil von 9. Februar 2010
3. Regelbedarfsbemessung für Kinder und Jugendliche sowie Bildungs- und Teilhabeleistungen seit 2011
4. Das Schulbedarfspaket im Licht des Verfassungsgerichtsurteils vom 9. Februar 2010
5. Das Verfassungsgerichtsurteil vom 23. Juli 2014
6. Zwischenfazit und Ausblick

Teil B: Berechnung der tatsächlichen Schulbedarfskosten in Niedersachsen

1. Vorbemerkung: Was gehört zum Schulbedarf?
2. Untersuchungsaufbau
3. Kostenansätze bei der Berechnung der Schulbedarfskosten
4. Schulbedarfskosten ohne Einbezug der im Regelbedarfssatz berücksichtigten Ausgaben für Schulbedarfe
5. Schulbedarfskosten mit Einbezug der im Regelbedarfssatz berücksichtigten Ausgaben für Schulbedarfe

Teil C: Das Schulbedarfspaket aus Sicht der Eltern

1. Methode und Forschungsfragen
2. Wahrnehmung der Eltern von der allgemeinen Höhe der Schulbedarfskosten und Bewältigungsstrategien
3. Wahrnehmung der Eltern von Kostenbelastung durch einzelne Inhalte des Schulbedarfs
4. Wahrnehmung der Eltern von „Spitzenbelastungen“ der Schulbedarfskosten in einzelnen Jahrgangsstufen
5. Wirtschaftliche Verwendung des Schulbedarfspakets: Möglichkeiten und Grenzen der Kostenreduzierung
6. Unterausstattung mit Schulbedarf

Teil D: Das Schulbedarfspaket aus Beratungssicht

1. Methode und Forschungsfragen
2. Thematisierung des Schulbedarfspakets in Beratungsgesprächen

3. Einschätzung des Schulbedarfspakets vor dem Hintergrund der tatsächlichen Schulbedarfskosten

4. Wahrnehmung von Eltern in der Beratung

Teil E: Das Schulbedarfspaket aus Sicht der Schulen

1. Methode und Forschungsfragen
2. Einschätzung des Schulbedarfspakets vor dem Hintergrund der tatsächlichen Schulbedarfskosten
3. Spezifische Problemfelder und Kostentreiber im Schulbedarf
4. Wahrnehmung der Ausstattung der Schüler mit Schulbedarf
5. Maßnahmen zur Kostenreduzierung

Fazit und Empfehlungen

Vorwort

Es ist nur wenige Jahrzehnte her, da wurde Gerechtigkeit vor allem unter dem Aspekt verstanden die Bevölkerung materiell zu versorgen und insbesondere die von Armut betroffenen oder von Armut bedrohten Menschen in dieser Hinsicht abzusichern. Unter Sozialpolitik begriff man dementsprechend Maßnahmen zum Ausbau des Sozialstaates in materieller und gesundheitsfürsorglicher Hinsicht. Seitdem die Diskussion um die Armutproblematik in Deutschland neu erwacht ist, ist allen Beteiligten klar geworden, dass der alles entscheidende Faktor zur Bekämpfung ungerechter Ungleichheit und prekärer Lebenssituationen die Bildung ist. Insofern steht das Thema der Teilhabegerechtigkeit durch Bildungsgerechtigkeit überall ganz oben auf der Agenda. Bildung ist ein, wenn nicht der entscheidende Schlüssel zur Teilhabe von Menschen am gesellschaftlichen Leben, für ihre Beteiligung am Arbeitsprozess und am Berufsleben. Es war besonders die 2006 veröffentlichte Denkschrift „Gerechte Teilhabe“ des Rates der EKD zur Armut in Deutschland, die das Thema der Bekämpfung von Armut durch eine Verbesserung der Teilhabechancen an Bildung diskutierte. Vonseiten unserer Kirche wurde das Bild einer möglichst gerechten Gesellschaft gezeichnet, in der jeder und jede in die Lage versetzt wird, die eigenen von Gott gegebenen Gaben und Fähigkeiten in einem Bildungs- und Ausbildungssystem zu entwickeln und dann später produktiv in der gesellschaftliche Kooperation einsetzen zu können. Die Kritik am deutschen Bildungssystem war auch damals schon groß. Zu sehr konzentrierte es sich nach Ausweis dieser Studie und anderer Untersuchungen auf die bereits in den Familienstrukturen erworbenen Fähigkeiten oder die entsprechenden sozialen Vernachlässigungen.

Seitdem hat sich im Bildungsbereich und in der sozialpolitischen Diskussion eine ganze Menge getan. So wurde das Bildungs- und Teilhabepaket der Bundesregierung 2011 beschlossen und umgesetzt. Dieses Paket hat das Ziel, die Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche in unserer Gesellschaft zu erhöhen. Es regelt die Ansprüche von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die Arbeitslosengeld II, Sozialgeld oder Sozialhilfe erhalten, deren Eltern den Kinderzuschlag oder Wohngeld bekommen oder die Asylbewerberleistungen beziehen. In Niedersachsen sind die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Region Hannover für die Umsetzung in eigener Zuständigkeit verantwortlich. Der vom Bundesgesetzgeber im Rahmen dieses Pakets festgelegte Betrag zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf beträgt 100 € jährlich, gesplittet in zwei Zahlungen von 70 € zum 1. August und 30 € zum 1. Februar eines Jahres. Hinzu kommen die weiteren Bildungs- und Teilhabeleistungen, z. B. für Mehraufwand für das Mittagessen, Sport, Kultur, Schulausflüge oder Lernförderung.

Diakonie und Kirche haben diese Leistungen für Kinder grundsätzlich begrüßt, aber schon von Anfang an angeregt zu prüfen, ob die Höhe dieser Leistungen dem tatsächlichen Bedarf entspricht. Die vorliegende Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD untersucht nun, wie hoch der tatsächliche Bedarf an Schulmaterialien in den Klassen der Jahrgangsstufen 1 bis 10 in Niedersachsen ist. Die Studie gibt diesen Kindern und Jugendlichen ein Gesicht. Denn es geht nicht nur um Zahlen und Kosten, sondern um Menschen. Die Studie macht deutlich, dass es mit den 100 € nicht getan sein kann. Insbesondere im Jahr der Einschulung, aber auch beim Übergang in eine der weiterführenden Schulformen, reicht diese Summe bei Weitem nicht aus, um Kindern aus sozial schwächer gestellten Familien eine gleichberechtigte Teilhabe an der Schule zu ermöglichen.

Ein Ziel von Diakonie und Kirche ist es daher, dass die bisher definierten Ansprüche in Höhe von 100 € pro Kind überprüft und an den tatsächlichen Bedarf angepasst werden. Die Zukunft unserer Kinder und Jugendlichen ist in hohem Maße davon abhängig, welche Schulbildung sie erhalten. Geld, das jetzt in ihre Bildungsteilhabe investiert wird, ist eine wichtige Investition in die Zukunft und rechnet sich auch volkswirtschaftlich.

Deutlich wird in der Studie auch, wie unterentwickelt bisher bei vielen Beteiligten das Bewusstsein für die Problematik von Bildungsbenachteiligung durch unzureichende Schulbedarfsfinanzierung ist. So haben wir beispielsweise in der Befragung immer wieder

festgestellt, dass Lehrer von den Eltern Markenprodukte für die Schüler einfordern, obwohl möglicherweise auch preisgünstigere Farbstifte und Füllfederhalter ausreichend wären. Die Veröffentlichung dieser Studie soll dafür sorgen, dass bei allen eine größere Sensibilität entsteht.

Prof. Dr. Gerhard Wegner

Einleitung

Das primäre Forschungsinteresse dieser Studie gilt der Ermittlung der tatsächlichen Schulbedarfskosten in Niedersachsen sowie der Überprüfung, ob die im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets jährlich in Höhe von 100 € an bedürftige Eltern bzw. Schüler und Schülerinnen ausgezahlte Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf („Schulbedarfspaket“) ausreicht, den typischerweise anfallenden Schulbedarf zu finanzieren. Die Berechnung der tatsächlichen Schulbedarfskosten basiert hauptsächlich auf einer Auswertung von 410 recherchierten, von Schulen herausgegebenen Schulmateriallisten und umfangreichen Preisrecherchen an 60 niedersächsischen Verkaufsstätten. Über die Berechnungen hinaus wurden im Rahmen dieser Studie weitere Untersuchungen durchgeführt – zum Teil, um die der Berechnung zugrunde liegende Datenbasis zu ergänzen und zu verifizieren, zum Teil, um den Berechnungsergebnissen einen Einblick in die Lebenswelt bedürftiger Familien mit schulpflichtigen Kindern an die Seite zu stellen und den schulischen Umgang mit Schulbedarfskosten sowie die Praxis des Schulbedarfspakets ins Auge zu fassen. Hierzu wurden qualitative Erhebungen bei Eltern sowie Vertretern von Beratungsstellen und Schulen durchgeführt. Hinzu kam eine Onlinebefragung, an der sich 312 niedersächsische Schulen und 508 Lehrkräfte beteiligten. Auf diese Weise konnten Informationen über Schulbedarfskosten gewonnen werden, die sich typischerweise nicht aus Schulbedarfslisten abgeleitet lassen, beispielsweise die für Klassen-, Kopier- oder Projektkassen anfallenden Kosten. Zudem konnte durch die Befragung der Lehrer und Lehrerinnen ein tieferer Einblick gewonnen werden, wie in den Schulen über notwendigen Schulbedarf entschieden wird, ob es ein Bewusstsein gibt für die Höhe der Schulbedarfskosten und ob Maßnahmen ergriffen werden, diese zu reduzieren. Die Onlinebefragung lieferte auch wichtige Einschätzungen darüber, wie Lehrkräfte die Belastung der Eltern mit Schulbedarfskosten wahrnehmen und ob sie bereits Erfahrungen mit aus Kostengründen fehlender Ausstattung mit Schulbedarf gemacht haben.

Diese Vorgehensweise ermöglichte es, in dieser Studie nicht nur der Frage nachzugehen, ob von staatlicher Seite eine Erhöhung der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf angezeigt ist oder nicht. Zusätzlich konnte untersucht werden, ob es dort, wo die Schulbedarfskosten entstehen, Möglichkeiten gibt, bedürftige Schüler und Schülerinnen bzw. ihre Eltern finanziell zu entlasten. Einen Schwerpunkt bilden daher an Schulen vorhandene Entlastungspotenziale, denn über Art und Höhe der entstehenden Schulbedarfskosten bestimmen Schulen ganz entscheidend mit. Mit Entlastungspotenzialen sind nicht Einsparungen im Schulbereich zulasten der Qualität gemeint. Vielmehr geht es darum, die Situation bedürftiger Schüler und Schülerinnen im Auge zu behalten, wenn auf schulischer Seite über Art, Menge und Qualität der von Eltern anzuschaffenden Arbeits- und Lehrmittel entschieden wird. Denn bei den Anspruchsberechtigten auf das Schulbedarfspakets handelt sich um keine vernachlässigbare Minderheit: Zum Ende des Jahres 2012 hatten in Niedersachsen beinahe 200.000 Schüler und Schülerinnen unter 18 Jahren Anspruch auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets – das sind 14,8 % aller Schüler dieser Altersgruppe.¹

Die Studie ist wie folgt aufgebaut:

- In **Teil A** wird beschrieben, wie sich die Berücksichtigung von Schulbedarfen im System der sozialen Mindestsicherung bis zum heutigen Rechtsstand entwickelt hat. Eine Besonderheit dieser Entwicklung ist, dass jüngere Reformschritte zu einem großen Teil von verfassungsgerichtlichen Vorgaben geprägt waren. Es bleibt bis heute umstritten, ob die derzeitige Form der Berücksichtigung von Schulbedarfen im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets den verfassungsgerichtlichen Vorgaben durchgehend entspricht. Aus diesem Grund wird nicht nur der heutige Rechtsstand

¹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Göttingen, Nürnberg und Bonn, Juli 2015, S.58.

erläutert, sondern auch die weiterhin bestehende Kritik gewürdigt. Diese beschränkt sich nicht auf formale Fragen, sondern beinhaltet nicht zuletzt auch eine Kritik an der Höhe der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf. Reichen 100 €, die Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bei Besuch einer Schule zum Erwerb des Schulbedarfs zugestanden werden, tatsächlich aus, typische Schulbedarfe zu finanzieren? In welchem Ausmaß werden Schulbedarfe auch bei der Bemessung des Regelbedarfssatzes von Schülern und Schülerinnen berücksichtigt? Lässt sich der typische Schulbedarf eventuell durch eine Kombination des Schulbedarfspakets mit den bei der Bemessung des Regelbedarfssatzes berücksichtigten Schulbedarfen finanzieren? Mit diesen Fragen beschäftigt sich Teil B dieser Studie.

- In **Teil B** wird in mehreren Berechnungsvarianten untersucht, wie hoch die tatsächlichen Schulbedarfskosten in Niedersachsen sind und ob eine vollständige Finanzierung mithilfe der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf möglich ist. Dabei wird auch ins Kalkül gezogen, dass einige Schulbedarfe bereits bei der Bemessung der Regelbedarfssätze von Schülern und Schülerinnen berücksichtigt werden.
- In **Teil C** kommen Eltern von Kindern, die Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen haben, im Rahmen von Fokusgruppengesprächen zu Wort. Die Fokusgruppen dienten dabei nicht dazu, spezifische Angaben zur Höhe der Schulbedarfskosten für die in Teil B dargestellten Berechnungen zu erhalten, auch wenn durchaus nach subjektiven Einschätzungen zur Kostenhöhe gefragt wurde. Wichtiger war es in diesem Kontext jedoch, die soziale Situation bedürftiger Eltern und die schulische Situation ihrer Kinder zu untersuchen, um das in den Berechnungen gewonnene Bild mit den tatsächlichen Lebensumständen und Erfahrungen abzugleichen.
- In **Teil D** werden Experteninterviews mit Vertretern und Vertreterinnen verschiedener Beratungsstellen und Jobcenter ausgewertet. Im Mittelpunkt der geführten Interviews standen dabei neben praktischen Erfahrungen mit der Umsetzung des Schulbedarfspakets vor allem auch Einschätzungen zur Situation sowie in Beratungsgesprächen thematisierten besondere Problemlagen von Eltern im Zusammenhang mit der Finanzierung der Schulbedarfskosten.
- In **Teil E** werden Experteninterviews mit Vertretern und Vertreterinnen der Schulen ausgewertet. Neben den dort gemachten Erfahrungen mit dem Schulbedarfspaket und Einschätzungen der Situation der Eltern wurde bei diesen Interviews ein Schwerpunkt auf die „Entstehungsseite“ der Schulbedarfskosten, d.h. auf schulische Entscheidungen über Art, Menge und Qualität des von Eltern zu finanzierenden Schulbedarfs, gesetzt. Zusätzlich wurde die Frage thematisiert, ob und wie Schulen aktiv zu einer Reduzierung der Schulbedarfskosten beitragen können.

Die wichtigsten Ergebnisse auf einen Blick

Teil B: Berechnung der tatsächlichen Schulbedarfskosten in Niedersachsen

Die Berechnung der tatsächlichen Schulbedarfskosten in Niedersachsen und die Überprüfung der bedarfsdeckenden Ausgestaltung des Schulbedarfspakets von 100 € wurde in mehreren Schritten durchgeführt. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- In einer **ersten Basisberechnung** wurden die gesamten Schulbedarfskosten ermittelt, während Fragen der Finanzierungsquelle noch außer Acht gelassen wurden. In diese Berechnung wurden auch Kosten einbezogen, die für bedürftige Schüler und Schülerinnen bzw. ihre Eltern regelmäßig nicht anfallen (Schulbuchausleihe) oder nicht obligatorisch sind

(Beiträge zum Förderverein). Ergebnis der Basisberechnung ist, dass die durchschnittlichen Schulbedarfskosten pro Schuljahr zwischen 208 € (Förderschule) und 302 € (Gymnasium) liegen. In einzelnen Jahrgangsstufen liegen die Schulbedarfskosten noch weit darüber. Im Einschulungsjahr belaufen sie sich in der Grundschule auf 322 €, im Übergangsjahr an eine weiterführende Schule (Jahrgangsstufe 5) liegen sie zwischen 287 € (Förderschule) und 396 € (Realschule). Auch in den Jahrgangsstufen 6 bis 8 reichen die Schulbedarfskosten in einigen Schulformen wieder bis an die 300 € Marke heran oder übersteigen sie im Fall des Gymnasiums (365 € in Jahrgangsstufe 7) sogar. Das Gymnasium erweist sich auch insgesamt als die kostspieligste Schulform unter den weiterführenden Schulen.

- Im **zweiten Berechnungsschritt** wurde der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets Rechnung getragen. Danach ist aus dem Schulbedarfspaket von 100 € nur ein Teil des tatsächlichen Schulbedarfs zu finanzieren, weil ein weiterer Teil bereits im Regelbedarfssatz berücksichtigt wird. Die bei der Bemessung des Regelbedarfssatzes angesetzten Werte wurden unter verschiedenen Annahmen von entsprechenden Positionen der Schulbedarfskosten abgezogen. Ergebnis dieser Berechnungen ist, dass sich die Differenz zwischen den aus dem Schulbedarfspaket zu finanzierenden Schulbedarfskosten und dem Schulbedarfspaket von 100 € zwar deutlich reduziert. Dennoch verbleibt trotz der zum Teil massiven Abzüge in allen Schulformen gemittelt über alle Jahrgangsstufen ein signifikanter Differenzbetrag und damit eine Deckungslücke des Schulbedarfspakets. Betrachtet man einzelne Jahrgangsstufen und differenziert nach Schulformen, reicht das Schulbedarfspaket von 100 € einzig in einigen Jahrgangsstufen der Förderschule aus, um den typischen Schulbedarf zu finanzieren. In allen anderen Schulformen liegen die tatsächlichen Ausgaben für den Schulbedarf in allen Jahrgangsstufen über 100 €. Hinzu kommt, dass auch wenn der Schulbedarf teilweise aus dem Regelbedarfssatz finanziert wird, erhebliche „Spitzenbelastungen“ im Einschulungsjahr, beim Übergang in Jahrgangsstufe 5 sowie zwischen den Jahrgangsstufen 6 bis 8 bestehen bleiben. *Schlussfolgerung der Berechnungen ist daher, dass die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf von 100 € in Niedersachsen nicht annähernd bedarfsdeckend ist. Die durchschnittliche Deckungslücke des Schulbedarfspakets beträgt pro Schuljahr unter Einbezug aller Schulformen 53 €. In Schuljahren mit besonderen Belastungen (Einschulung, Jahrgangsstufe 5) übersteigt sie 150 €.*

Teil C: Das Schulbedarfspaket aus Sicht der Eltern

Im Rahmen dieser Studie wurden drei leitfadengestützte Fokusgruppengespräche mit jeweils 7 bis 10 teilnehmenden Eltern geführt. Zwei der Fokusgruppengespräche erfolgten mit Eltern, die Anspruch auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets haben. Eine Fokusgruppe wurde im ländlichen (Uslar) und eine im städtischen Bereich (Hildesheim) befragt. Zur Kontrolle wurde zudem eine Fokusgruppe mit Eltern durchgeführt, die das Schulpaket aufgrund fehlender Anspruchsberechtigung nicht nutzen. Diese Eltern aus der „Bevölkerungsmitte“ stammten aus Hannover-Stadt und Hannover-Land. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Das Schulbedarfspaket von 100 € wird von den befragten Eltern als willkommener Zuschuss wahrgenommen, eine Bedarfsdeckung wird jedoch nicht erreicht. Die Erfahrungsberichte liefern deutliche Hinweise darauf, dass von einer großzügigen Bemessung dieser Leistung nicht die Rede sein kann. Im Gegenteil: Vielen Eltern bleibt nichts anderes übrig, als die zu gering bemessene Leistung des Schulbedarfspakets durch eigenen Verzicht, die Aufnahme eines (weiteren) Gelegenheitsjobs oder die Inanspruchnahme fremder Hilfe aufzufangen.

- Besondere Belastungsspitzen der Schulbedarfskosten lassen sich im Einschulungsjahr sowie im Jahr des Übergangs an eine weiterführende Schule beobachten. Zu Beginn der Schulzeit fällt die Anschaffung einer Komplettausstattung mit Arbeitsmaterialien sowie der nicht vom Schulbuchverleih erfassten Lehrmittel an, zusätzlich müssen Ranzen und Schultüte finanziert werden. Nach vier Jahren sind dann viele Produkte abgenutzt und es kommen neue

Schulfächer hinzu. Vor allem bei der Einschulung ist der emotionale Druck auf Eltern groß, bei der Ausstattung ihrer Kinder mit anderen Eltern „mithalten“ zu können.

- Abstriche bei den Kindern zu machen, wird von den befragten Eltern durchgehend ausgeschlossen. Weder beim Schulbedarf noch bei der Wahl einer (teureren) weiterführenden Schule noch bei alltäglichen, aus dem Regelbedarfssatz der Kinder zu zahlenden Bedarfen würden Einschränkungen vorgenommen.

- Auf Kritik stößt bei vielen der befragten Eltern das Splitting der Auszahlungszeitpunkte des Schulbedarfspakets (70 € zum 1. August und 30 € 1. Februar). Kritisiert wird insbesondere, dass der fixe Auszahlungstermin zum 1. August unabhängig vom tatsächlichen Schuljahresbeginn ist. Dies führe häufig dazu, dass zum tatsächlichen Schuljahresbeginn noch kein Geld da sei und dass die mehrere Wochen vor Schuljahresbeginn einsetzenden Sonderangebote für verschiedene Bestandteile des Schulbedarfs nicht genutzt werden könnten.

- Von den Schulen erfahren die Eltern meist keine Unterstützung bei der Senkung der Schulbedarfskosten. Klassische Weiternutzungsformen – wie beispielsweise Schulbuchflohmärkte – werden nicht angeboten. Schulmateriallisten werden, so die befragten Eltern, ohne sonderliche Rücksicht auf die Kostenfrage formuliert. Wenn Hilfe in der Schule angeboten wird, dann einzelfallbezogen und auf Eigeninitiative der Hilfebedürftigen vonseiten engagierter Lehrer oder des Fördervereins.

- Anspruchsberechtigte auf Bildungs- und Teilhabeleistungen sind in Niedersachsen von den Kosten der Schulbuchausleihe befreit. Ein überraschendes Ergebnis der Studie ist, dass die Fokusgruppengespräche mit bedürftigen Eltern Hinweise darauf lieferten, dass trotz bestehenden Anspruchs auf Bildungs- und Teilhabeleistungen sowohl der Neuerwerb als auch die entgeltliche Ausleihe von Schulbüchern keine Seltenheit sind. Offenbar werden Eltern mit Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen entweder nicht immer transparent darüber informiert, dass sie von den Ausleihgebühren befreit sind, oder sie unterlassen es selbst, sich entsprechend zu informieren.

- Die Kosten für Arbeitsmittel (Hefte, Schreibmaterial etc.) werden von den befragten Eltern weit variierend eingeschätzt. Ein Grund dafür ist, dass sich die Anforderungen in verschiedenen Klassenstufen erheblich unterscheiden. Unterschiedliche Kosten für Arbeitsmittel zwischen verschiedenen Schulen können zudem auch daraus resultieren, dass vonseiten einiger Schulen sehr detaillierte Markenempfehlungen herausgegeben werden. Beispielsweise gaben im Rahmen der Onlinebefragung 59 % der Lehrkräfte an, bei Farb- oder Tuschkästen eine explizite Markenempfehlung oder Markenvorgabe abzugeben.

- Beitragszahlungen für verschiedene Kassen (Klassen-, Kopier- und Projektkassen) sind ein weiterer und in seiner Höhe oft unterschätzter Kostenblock. Die Angaben der Eltern über die Höhe der Beiträge schwanken sehr stark, Beträge zwischen 5 und 70 € pro Schuljahr sind durchaus üblich.

- Die Fokusgruppengespräche mit Eltern bestätigten, dass je nach Schulform Taschenrechner mit unterschiedlichem Funktionsumfang und damit auch unterschiedlichem Preis angeschafft werden. Teure grafikfähige Taschenrechner werden im Regelfall nur an Gymnasien benötigt, die Kosten können dann allerdings eine Höhe erreichen, die das Budget des Schulbedarfspakets auf einen Schlag sprengen.

- Schulen setzen zunehmend voraus, dass Schüler über Computer, Internetanbindung und Drucker verfügen. Die befragten Eltern berichten, dass solche Voraussetzungen bereits weit verbreitet sind und die heimische technologische Ausstattung aktiv in den Unterricht einbezogen wird. Deutlich wird, dass hier in naher Zukunft ein großes Problemfeld zu erwarten ist, bei dem Haushalte ohne digitale Infrastruktur unter Nachrüstungsdruck geraten werden.

Teil D: Das Schulbedarfspaket aus Sicht der Beratung

Im Rahmen dieser Studie fanden auf Basis eines Gesprächsleitfadens fünf Gespräche (Einzelexplorationen) mit Vertretern verschiedener Beratungsstellen statt. Befragt wurden

dabei zwei Mitarbeitende aus Jobcentern, zwei Mitarbeitende aus Beratungsstellen und ein Mitarbeitender einer Arbeitsloseninitiative. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Keiner der befragten Beratenden geht davon aus, dass das Schulbedarfspaket annähernd ausreichend ist, die tatsächlichen Schulbedarfskosten zu decken.
- Die Beratenden weisen darauf hin, dass die meisten Eltern das Schulbedarfspaket akzeptieren, weil sie es als willkommene Zuschussleistung ansehen und wissen, dass sie über die 100 € hinaus ohnehin nichts erwarten können. Es stehe daher auch nur selten im Fokus der Beratung.
- Wenn die Schulbedarfskosten in der Beratung thematisiert werden, stehen häufig die hohen Kosten der Einschulung, der Übergangsphase in die Jahrgangsstufe 5 und die Anschaffung eines teuren Taschenrechners im Mittelpunkt.
- Auch die Beratenden halten den fixierten Auszahlungszeitpunkt der ersten Tranche des Schulbedarfspakets zum 1. August für ungünstig, da Eltern je nach Ferienbeginn den Einkauf für das kommende Schuljahr vorfinanzieren müssten. Das stelle insbesondere Familien mit mehreren schulpflichtigen Kindern vor große Probleme.
- Die Beratenden erleben die Eltern, die zu ihnen in die Beratung kommen, als Menschen mit ganz „normalen“ Bedürfnissen und Vorstellungen, die für ihre Kinder ganz überwiegend das Beste wollen und dafür auch bereit sind, selbst Verzicht zu üben. Selbstverständlich gebe es auch Ausnahmen, aber diese seien eher selten.
- Die Situation der Betroffenen wird von den Beratenden oftmals als sehr „stressend“ eingeschätzt. Die Angst, dass die Kinder die Anforderungen an die Ausstattung mit Schulbedarf nicht erfüllen und deshalb in der Schule benachteiligt werden, schwinde immer mit. Für die Eltern sei das emotional sehr belastend.
- Als besonders belastend erleben Eltern die Situation der Einschulung. Denn hier komme alles zusammen: die geringen finanziellen Möglichkeiten, der soziale Druck, mithalten zu müssen, die Angst, als bedürftig aufzufallen, und nicht zuletzt der Wunsch, die Kinder gut auszustatten und nicht von Beginn an Exklusionsrisiken auszusetzen.

Teil E: Das Schulbedarfspaket aus Sicht der Schulen

Im Rahmen dieser Studie fanden auf Basis eines Gesprächsleitfadens fünf Gespräche (Einzelexplorationen) mit vier Lehrkräften (zwei Lehrkräfte aus dem Bereich Grundschule, zwei Lehrkräfte aus dem Bereich weiterführende Schulen) und einer schuldidaktischen Leitung (weiterführende Schule) statt. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Die Schulbedarfskosten werden durchgehend auf über 100 € geschätzt, wobei die Schätzungen nach Schulform und Jahrgangsstufe stark variieren. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass das Schulbedarfspaket höchstens ein Zuschuss zur Finanzierung der tatsächlich entstehenden Schulbedarfskosten ist.
- Vor allem die Kosten der Einschulung werden extrem hoch geschätzt. Geschildert wird auch, dass die Kosten des ersten Schuljahres für manche Eltern ein Schock sein können und hierbei auch die auf Anschaffungslisten vermerkten Markenempfehlungen eine Rolle spielen. Manche Eltern seien zudem nicht in der Lage, ihren Kindern schon zu Schulbeginn alle Materialien zur Verfügung zu stellen.
- Auch Lehrkräfte wurden zu möglichen Problemen im Bereich der Schulbuchausleihe befragt, die für Eltern mit Anspruch auf Bildungs- und-Teilhabeleistungen eigentlich kostenlos sein sollte. Die Informationswege, die Schulen wählen, sind offenbar uneinheitlich. So werden Eltern in einem Fall durch einen Elternbrief über die Möglichkeit einer kostenlosen Leihe informiert, in einem anderen Fall wurde davon ausgegangen, dass Informationen über die Jobcenter laufen müssten. Bedenklich ist, dass auch einige der befragten Lehrkräfte nicht darüber informiert sind, dass es für bedürftige Eltern eine Möglichkeit zur Befreiung von den Ausleihgebühren gibt.
- Arbeitshefte und Workbooks werden oftmals begleitend zu Schulbüchern genutzt, fallen in den meisten Hauptfächern an und können nicht weiterverwendet werden. Die Verpflichtung zur Anschaffung von Arbeitsheften beginnt bereits im Grundschulbereich und setzt sich dann

in den weiterführenden Schulen fort, wo zum Teil zu fast jedem Fach ein Arbeitsheft erworben werden muss. Sie bieten Konfliktpotenzial, da die Eltern darauf bestehen, dass auch tatsächlich mit ihnen gearbeitet wird. Unsere Befragung der Lehrkräfte lieferte Hinweise darauf, dass die angeschafften Arbeitshefte zum Teil nicht oder kaum genutzt werden.

- An Schulen finden sich nur wenige systematische Maßnahmen, die Kosten für die Eltern zu senken. Einige nutzen Sammelbestellungen zur Reduzierung der Schulbedarfskosten. Dies geschieht zum Teil systematisch über die Schule oder aber auf Initiative einzelner Lehrkräfte und bezogen auf einzelne Schulmaterialien (Taschenrechner, Lektüren). Insgesamt bestätigen die Gespräche mit Lehrkräften die Einschätzung der Eltern aus den Fokusgruppengesprächen, wonach Schulen bislang sehr wenig tun, um aktiv an einer Begrenzung der Schulbedarfskosten mitzuwirken.

Teil A: Die Berücksichtigung von Schulbedarfskosten im System der sozialen Mindestsicherung

1. Die Situation bis 2009

Will man die Auseinandersetzung über die finanzielle Angemessenheit und Verfassungsmäßigkeit des Schulbedarfspakets im Rahmen des Bildungs- und Teilhabeleistungen im Einzelnen nachvollziehen, ist ein kurzer Rückblick darauf notwendig, wie sich die Regelbedarfsermittlung und die Erstattungsbeträge für schulische Sonderbedarfe im sozialen Mindestsicherungssystem entwickelt haben.

Bis 1990 wurden die Regelsätze der Sozialhilfe auf Grundlage des *Warenkorbmodells* ermittelt. Sie waren daher das Ergebnis normativer Entscheidungen des Gesetzgebers über das, was den Bedarf eines Hilfebedürftigen ausmachen sollte („Bedarfsmengenschema“). Ausgehend von dem so berechneten Eckregelsatz eines Erwachsenen erhielten weitere Haushaltsmitglieder – und somit auch Kinder und Jugendliche – prozentual verringerte Regelsätze als sogenannte laufende Leistungen. In § 21 Abs. 1a Nr. 3 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) war allerdings zusätzlich vorgesehen, dass die Beschaffung von Lernmitteln für Schüler als einmalige Leistung bzw. Beihilfe anerkannt werden konnte, sie mithin als nicht bereits durch den Regelbedarf gedeckt galt. Die Beihilfe richtete sich nach den tatsächlichen Kosten, wurde also nicht als Pauschalleistung erbracht.

Die zweite Änderung der Regelsatzverordnung vom 21. März 1990 führte dazu, dass Regelbedarfe von nun an auf Grundlage des *Statistikmodells* berechnet wurden und sich insofern aus den tatsächlichen Ausgaben sowie der Ausgabestruktur von Haushalten mit niedrigem Einkommen ableiten sollten. Die Daten dazu lieferte die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1983. Der Gedanke hinter dieser Reform war grundsätzlich ein fortschrittlicher. Nicht mehr der Staat bzw. Expertengruppen sollten paternalistisch beschließen, welcher spezifische Bedarf hilfebedürftigen Haushalten zugestanden werden sollte, stattdessen sollte sich der Bedarf aus der beobachteten Realität des Ausgabeverhaltens von Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln ableiten. Ob es sich dabei allerdings tatsächlich um den Bedarf handelt, der das Existenzminimum sichert und ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht, blieb (und bleibt) umstritten. Denn indem auf die Konsumausgaben von Haushalten mit niedrigem Einkommen Bezug genommen wird, wird implizit unterstellt, sie verfügten über ausreichende finanzielle Mittel, um Mindestbedarfe tatsächlich decken zu können.

Auch die Berechnung der Regelsätze weiterer Haushaltsmitglieder wurde mit der „modifizierten Differenzmethode“ auf eine neue Grundlage gestellt. Regelsätze weiterer Haushaltsmitglieder – und damit auch die Regelsätze der in einem Haushalt lebenden Kinder – wurden zuvor mithilfe pauschaler prozentualer Abschläge auf den Eckregelsatz des Haushaltsvorstandes berechnet. Von nun an sollten sie, wenigstens grundsätzlich, eigenständig empirisch ermittelt werden. Für die Referenzhaushalte „Alleinstehende“, „Ehepaare ohne Kind“ und „Ehepaare mit einem Kind“ wurde der regelsatzrelevante Bedarf auf Grundlage der EVS und von Verbrauchsdaten der Elektrizitätswirtschaft ermittelt, wobei bereits damals normativ begründet bestimmte Verbrauchsausgaben nur zum Teil in die Berechnung eingingen (z. B. Ausgaben für bestimmte Genussmittel). Der Regelbedarf eines Kindes ergab sich nach dieser Methode aus der Differenz der Verbrauchsausgaben eines Ehepaares ohne Kind zu einem Ehepaar mit Kind. Als Ergebnis der Berechnung wurde wiederum ein Eckregelsatz für einen Haushaltsvorstand berechnet, während für weitere Haushaltsangehörige als Ergebnis der Differenzmethode verringerte Regelbedarfe vorgesehen wurden. Kinder erhielten bis zum 7. Lebensjahr 50 % und vom 8. bis zum 14. Lebensjahr 65 % des Eckregelsatzes, Jugendliche zwischen dem 15. und 18. Lebensjahr 90 % und ab dem 19. Lebensjahr 80 % des Eckregelsatzes. Daneben wurde weiterhin davon ausgegangen, dass die Beschaffung von Lernmitteln nicht durch den Regelbedarf eines schulpflichtigen Kindes bzw. Jugendlichen gedeckt ist, sodass die tatsächlichen Beschaffungskosten gemäß § 21 BSHG als einmalige Leistung anerkannt werden konnten.

Vom Statistikmodell wurde jedoch sehr bald schon aus fiskalischen Gründen wieder abgewichen. 1993 hätte die Regelsatzbestimmung auf Grundlage der EVS 1988 aktualisiert werden müssen, stattdessen wurden die Regelsätze in den Folgejahren zum Teil pauschal um wenige Prozentpunkte erhöht (1993/1994) oder an die Nettolohn- und Gehaltsentwicklung gekoppelt (1994–1996). Zwischenzeitliche Veränderungen im Ausgabeverhalten der für die Regelsatzberechnung relevanten Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln oder tatsächliche Preissteigerungen regelbedarfsrelevanter Güter wurden hierbei nicht berücksichtigt.

In den folgenden Jahren herrschte weitgehende Einigkeit darüber, dass das Statistikmodell in der bis dahin geltenden Form Defizite aufwies, eine Rückkehr zum alten Warenkorbmodell jedoch keine Option ist. Mit dem Gesetz über die Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 wurde daher in § 22 BSHG erneut festgelegt, dass die Regelsatzberechnung nach dem Statistikmodell auf Grundlage der Verbrauchsdaten der EVS erfolgen soll. Hierzu sollte jedoch zunächst bis 1999 ein neues Statistikmodell entwickelt werden. Bis dahin folgte die Regelsatzanpassung den jeweiligen jährlichen Rentenanpassungssätzen. Als 1999 noch kein neues Statistikmodell vorlag, wurde die Anpassung der Regelsätze gemäß der Rentenanpassung zunächst bis 2002 und schließlich bis 2004 fortgeschrieben.

Erst mit der Regelsatzverordnung 2004 sowie mit Inkrafttreten des SGB II und des SGB XII zum 1. Januar 2005, die das Bundessozialhilfegesetz ablösten, kehrte man tatsächlich zum Statistikmodell zurück. Datengrundlage war mittlerweile die EVS 1998. Die Regelsätze für Kinder wurden nun (wieder) pauschal aus den Regelbedarfssätzen allein lebender Erwachsener abgeleitet und auf 60 % (unter 14-Jährige) bzw. 80 % (über 14-Jährige) des Eckregelsatzes eines Erwachsenen festgelegt. Die Unterteilung der Kinder-Regelbedarfe in zwei statt zuvor drei Altersgruppen wurde mit Hinweis auf die ebenso konstruierte „modifizierte OECD-Skala“ gerechtfertigt. Die Pauschalierung auf 60 % bzw. 80 % des Eckregelsatzes eines Erwachsenen erfolgte mit Hinweis auf eine Studie des Statistischen Bundesamtes. Sie war zu dem Ergebnis gekommen, dass die „Kosten“ jüngerer Kinder um etwa ein Drittel unter den Kosten älterer Kinder liegen.² Die Regelsätze von Kindern und Jugendlichen wurden somit nicht wie ursprünglich vorgesehen konkret aus dem Ausgabeverhalten von Haushalten mit Kindern abgeleitet.

Weit entscheidender für die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen war, dass die Regelung des § 21 BSHG zur Gewährung von Beihilfen für die Anschaffung von Lernmitteln nicht in die neuen Sozialgesetzbücher übernommen wurde – wie überhaupt die meisten einmaligen Bedarfe nun als in den laufenden Regelbedarf integriert galten. Einmalige Leistungen wurden nur noch für mehrtägige Klassenfahrten gewährt (§ 32 SGB XII a. F.).³ Für die Anschaffung des Schulbedarfs sollte nun eine Mischung aus Anspar- und Darlehensmodell gelten. Ein Modell, das auch für andere, ehemals als einmalige Leistungen berücksichtigte Ausgaben gilt, etwa für die Anschaffung langlebiger Gebrauchsgüter. Die Regelbedarfssätze sollen so bemessen sein, dass sie in geringem Maße ermöglichen Rücklagen zu bilden. Wenn diese für eine notwendige Anschaffung nicht ausreichen, soll ein Darlehen in Anspruch genommen werden können, das durch Kürzungen des Regelsatzes in den Folgemonaten – oder auch Folgejahren – zu erstatten ist.

Die Nichtberücksichtigung des laufenden Schulbedarfs im SGB II und SGB XII führte in den darauffolgenden Jahren zu mehreren sozialgerichtlichen Klagen. Die Urteile hierzu fielen uneinheitlich aus. Während beispielsweise das Landessozialgericht Berlin⁴ sowie das

² Margot Münnich/Thomas Krebs: Ausgaben für Kinder in Deutschland. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik 12/2002, S. 1080-1100.

³ Vgl. Deutscher Bundestag (Hg.): BT-Drs. 15/1514, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen – Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch, 2003, S.60: „Im Zusammenhang mit dem besonderen Bedarf für Schüler sind nur Leistungen für mehrtägige Schulfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen vom Regelsatz ausgenommen. Der Bedarf für alle sonstigen schulischen Veranstaltungen wird dagegen von den Regelsätzen abgedeckt.“

⁴ Sozialgericht Berlin, Urteil vom 13.10.2006, S 37 AS 12025/05.

Landessozialgericht Rheinland-Pfalz⁵ im laufenden Schulbedarf einen leistungsrechtlich anzuerkennenden Mehrbedarf gemäß § 23 SGB XII (LSG Berlin) bzw. einen atypischen Bedarf gemäß § 73 SGB XII (LSG Rheinland-Pfalz) sahen, kam das Bayerische Landessozialgericht zu einer gegenteiligen Einschätzung. Es sah den Schulbedarf in Übereinstimmung mit dem Gesetzgeber als durch den Regelbedarf gedeckt an.⁶ Durch den ersatzlosen Wegfall des § 21 BSHG war offensichtlich eine Regelungslücke entstanden, die eine erhebliche Rechtsunklarheit zur Folge hatte. Darauf weist die uneinheitliche sozialgerichtliche Auslegung hin. Aus diesem Grund wurde eine gesetzliche Neuregelung oder Klarstellung notwendig. Sie erfolgte schließlich mit dem Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz) vom 22. Dezember 2008. Jeweils zum 1. August eines Jahres, erstmals zum 1. August 2009, erhielten nun Schüler aus Familien, die auf Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II oder dem SGB XII angewiesen sind, bei Besuch einer allgemeinbildenden oder berufsbildenden Schule eine Pauschalzahlung von jährlich 100 € („Zusätzliche Leistung für die Schule“ gemäß § 24a SGB II a. F. bzw. § 28a SGB XII a. F.) zur Deckung des persönlichen Schulbedarfs. In der Gesetzesbegründung wurde zudem erstmals genauer bestimmt, was Inhalt des „Schulbedarfs“ sein soll, namentlich der „*Erwerb von Gegenständen zur persönlichen Ausstattung für die Schule (z. B. Schulranzen, Schulrucksack, Turnzeug, Turnbeutel, Blockflöte) und für Schreib-, Rechen- und Zeichenmaterialien (z. B. Füller einschließlich Tintenpatronen, Kugelschreiber, Bleistifte, Malstifte, Malkästen, Hefte, Blöcke, Papier, Lineale, Buchhüllen, Zirkel, Taschenrechner, Geodreieck)*“.⁷ Die inhaltliche Bestimmung war bewusst nicht abschließend formuliert worden, worauf der Einschub „z. B.“ vor der Aufzählung typischer Gegenstände zur persönlichen Ausstattung für die Schule bzw. der üblichen Schreib-, Rechen- und Zeichenmaterialien hindeutet.

2. Das Verfassungsgerichtsurteil vom 9. Februar 2010

Die Regelungen der §§ 24a SGB II a. F. und 28a SGB XII a. F. sollten nicht lange Bestand haben. Grund dafür war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010, das sowohl die bis dahin geltende Ermittlungsweise der Regelbedarfssätze als auch die pauschalisierte zusätzliche Leistung für den Schulbedarf für nicht verfassungskonform hielt.⁸ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zog nicht nur erhebliche gesetzliche Neuregelungen nach sich, es führte auch zu einer bis heute nicht abgeschlossenen Diskussion der Frage, wie, in welchem Umfang und an welcher Stelle Schulbedarfskosten bedürftiger Kinder, Jugendlicher und junger Erwachsener durch staatliche Sozialleistungen gedeckt werden bzw. gedeckt werden sollten. Aus dem Blickwinkel der vorliegenden Studie sind dabei vor allem folgende Kritikpunkte des Bundesverfassungsgerichts an der bis dahin geltenden Bemessung der Regelbedarfe sowie der zusätzlichen Schulbedarfe relevant:

1. Das Bundesverfassungsgericht bemängelte, dass der Gesetzgeber die Anforderung, „*alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren*“⁹ realitätsgerecht zu berechnen, insgesamt nicht erfüllt hatte. Zwar hätte der Gesetzgeber mit dem Statistikmodell ein grundsätzlich zulässiges Verfahren der Bedarfsbemessung verwendet. Von diesem sei er jedoch an verschiedenen Stellen abgewichen, „*ohne es durch andere erkennbare und tragfähige Kriterien zu ersetzen*“.¹⁰ Das Verfassungsgericht kritisierte hierbei vor allem die normativ begründete Nichtberücksichtigung einiger Ausgabenpositionen bei der

⁵ Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25.11.2008, L 3 AS 76/07.

⁶ Bayerisches Landessozialgericht, Beschluss vom 23.12.2008, Az. L 8 B 943/08 SO ER.

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (Hg.): BT-Drs. 16/10809, Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen, 2008, S.16. Eine gesetzliche Legaldefinition des Schulbedarfs bzw. seiner Inhalte wurde hingegen nicht vorgenommen.

⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil des 1. Senats vom 09. Februar 2010, 1 BvL 1/09.

⁹ A.a.O., Rdnr. 139.

¹⁰ A.a.O., Rdnr. 146.

Regelsatzberechnung. Ein solches Vorgehen läge zwar prinzipiell im Ermessensspielraum des Gesetzgebers, die konkrete Höhe der Kürzungen müsse sich jedoch aus den Daten der EVS oder einer anderen geeigneten empirischen Grundlage ergeben und sachgerecht begründet werden: *„Eine Schätzung auf fundierter empirischer Grundlage ist dabei nicht ausgeschlossen; Schätzungen ‚ins Blaue hinein‘ laufen jedoch einem Verfahren realitätsgerechter Ermittlung zuwider.“*¹¹ Diese Kritik galt analog auch für die abgeleiteten Bedarfe zusätzlicher Haushaltsmitglieder.

2. Bei der Ermittlung der Kinder-Regelbedarfssätze erkannte das Bundesverfassungsgericht darüber hinaus einen *„völligen Ermittlungsausfall“*.¹² Sie könnten nicht einfach pauschal mithilfe eines Prozentsatzes aus dem Regelbedarfssatz eines Haushaltsvorstandes abgeleitet werden, denn Kinder seien keine *„kleinen Erwachsenen“*,¹³ sondern hätten spezifische Bedarfe, die konkret ermittelt werden müssten. Der Kinderbedarf müsse an kindlichen Entwicklungsphasen ausgerichtet werden und habe zu berücksichtigen, was für die Persönlichkeitsentwicklung eines Kindes erforderlich ist.
3. Das Bundesverfassungsgericht hielt es insbesondere für notwendig, jenen besonderen Bedarf von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen, der sich aus dem Schulbesuch ergibt. In einem Leistungssystem, das dem Grundprinzip der Sozialhilfe folgend auf eine vollständige Deckung existenznotwendiger Bedarfe ziele, müsse auch gewährleistet sein, dass der *„zusätzliche Bedarf eines Schulkindes hinreichend abgedeckt ist“*.¹⁴ Die zusätzliche Leistung für die Schule aus § 24a SGB II a.F. bzw. § 28a SGB XII a.F. erfülle diese Anforderung nicht. Denn auch der spezifische Bedarf an Bildungs- und Teilhabeleistung von Kindern und Jugendlichen müsse auf Grundlage eines transparenten, sachgerechten und nachvollziehbaren Verfahrens ermittelt werden. Der bei der zusätzlichen Leistung für die Schule angesetzte Wert von 100 € sei aber weder empirisch ermittelt worden noch werde auf andere Weise ausreichend begründet, wie sich dieser Betrag zusammensetzt. Er sei *„offensichtlich freihändig geschätzt“*¹⁵ und ermögliche dem Bundesverfassungsgericht insofern auch keine Überprüfung, ob er bedarfsdeckend ist oder nicht.
4. Das Bundesverfassungsgericht stellte darüber hinaus klar, dass die zusätzliche Leistung für die Schule zum existenznotwendigen Bedarf gehört und keine reine Zuschussleistung ist: *„Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehören zu ihrem existentiellen Bedarf. Ohne Deckung dieser Kosten droht hilfebedürftigen Kindern der Ausschluss von Lebenschancen, weil sie ohne den Erwerb der notwendigen Schulmaterialien, wie Schulbücher, Schulhefte oder Taschenrechner, die Schule nicht erfolgreich besuchen können. Bei schulpflichtigen Kindern, deren Eltern Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch beziehen, besteht die Gefahr, dass ohne hinreichende staatliche Leistungen ihre Möglichkeiten eingeschränkt werden, später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu*

¹¹ A.a.O., Rdnr. 171.

¹² A.a.O., Rdnr. 146.

¹³ A.a.O., Rdnr. 191.

¹⁴ A.a.O., Rdnr. 197.

¹⁵ A.a.O., Rdnr. 203.

*können. Dies ist mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar.*¹⁶

3. Regelbedarfsbemessung für Kinder und Jugendliche sowie Bildungs- und Teilhabeleistungen seit 2011

Mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung von SGB II und SGB XII, das zum 1. Januar 2011 in Kraft trat, reagierte der Gesetzgeber auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Er unternahm den Versuch, die Regelbedarfsberechnung sowie die ehemalige „Zusätzliche Leistung für die Schule“ verfassungskonform auszugestalten. Für die vorliegende Studie sind vor allem diejenigen Änderungen von Bedeutung, die Regelbedarfsätze von Kindern und Jugendlichen sowie die Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) betreffen. Letztere lösten die Leistungen zur Schule nach § 24a SGB II a.F. und § 28a SGB XII a.F. ab und führten noch zu einigen weiteren Veränderungen.

Regelbedarfsätze von Kindern und Jugendlichen

Die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen werden auch nach der seit 2011 angewendeten Regelbedarfsermittlung nicht direkt erhoben. Vielmehr wurde der Weg gewählt, im Rahmen der EVS 2008 eine Referenzgruppe von Haushalten mit einem Kind zu bilden und die ermittelten Ausgaben mithilfe verschiedener Schlüssel, die sich je nach Gütergruppe bzw. Position der EVS sowie nach dem Alter der Kinder unterscheiden, auf Konsumausgaben der Eltern und Konsumausgaben der Kinder umzurechnen.¹⁷ Statt zuvor zwei, werden nun drei Altersgruppen von Kindern bzw. Jugendlichen unterschieden: 0- bis unter 6-Jährige (Regelbedarfsstufe 6), 6- bis unter 14-Jährige (Regelbedarfsstufe 5) und 14- bis unter 18-Jährige (Regelbedarfsstufe 4). Die Schlüsselung der Haushaltsausgaben erfolgt zum Teil pro Kopf, sodass Kindern ein Drittel des Gesamtverbrauchs eines Haushalts zugerechnet wird (z. B. bei den Ausgaben für Bücher und Broschüren sowie bei Ausgaben für Datenverarbeitungsgeräte und Software). Zum Teil wird die OECD-Skala verwendet (z. B. bei Ausgaben für Haushaltsgeräte) und teilweise kommen für eine Position mehrere Schlüsselungen zum Ansatz (z. B. werden 14- bis unter 18-jährigen Jugendlichen bei der Position Bekleidung ein Drittel der Haushaltsausgaben für Herren- und Damenbekleidung zugerechnet, 100 % der Haushaltsausgaben sind es bei der Bekleidung unter 14-Jähriger). Das komplexe System der Schlüsselung soll nach Auffassung des Gesetzgebers, mit dem Hinweis auf einschlägige Studien verbunden, den vom Bundesverfassungsgericht gerügten Makel beheben, die Regelbedarfsätze von Kindern und Jugendlichen bislang ohne empirische Grundlage oder sonstige Begründung festgelegt zu haben. Die gewählte Vorgehensweise bleibt jedoch weiterhin der Kritik ausgesetzt, die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen mit mehr oder weniger nachvollziehbaren Schlüsselungen aus den Gesamtausgaben eines Haushaltes abzuleiten. Um ein Beispiel zu nennen: Ist die Annahme gerechtfertigt, dass schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen nur ein Anteil von 33 % der Haushaltsausgaben für Bücher und Broschüren zuzurechnen ist, wenn diese Ausgaben auch die Anschaffungskosten von Schulbüchern, Lektüren, Wörterbüchern und Arbeitsheften umfassen? Hierauf wird an späterer Stelle noch zurückzukommen sein.

¹⁶ A.a.O., Rdnr. 192.

¹⁷ Es werden Haushalte aus den untersten 20 % der Einkommensschichtung ausgewählt. Haushalte, die im Betrachtungszeitraum durchgehend auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen waren und zu diesen nichts hinzuverdienen, werden dabei aus der Referenzgruppe ausgeschlossen. Damit soll gewährleistet werden, dass die berücksichtigten Haushalte ein Einkommen über den Hilfebedarfsätzen erzielen. Nicht ausgeschlossen werden allerdings Haushalte, die zwar berechtigt wären, staatliche Unterstützung in Anspruch zu nehmen, davon aber keinen Gebrauch machen („verdeckt Arme“), weil diese Haushalte – so der Gesetzgeber – nicht mit Sicherheit identifiziert werden können. Ebenfalls nicht ausgeschlossen werden „Aufstocker“, die zwar staatliche Unterstützung in Anspruch nahmen, aber im Beobachtungszeitraum Einkommen hinzuverdienen, wobei ein Euro Hinzuverdienst ausreichend ist, um in der Referenzgruppe zu verbleiben. Insgesamt befindet sich in der Referenzgruppe somit ein großer Teil von Haushalten, die entweder ein Einkommen unterhalb der geltenden Hilfebedarfsätze beziehen (also verdeckt Arme) oder nur ein geringfügig über den Hilfebedarfsätzen liegendes Einkommen aufweisen (also Aufstocker).

Die Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets

Dem Grunde nach eine Reaktion auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, in der Ausgestaltung jedoch ebenso eigenständig wie umstritten, erkennt der Gesetzgeber seit 2011 mit verschiedenen Leistungen für Bildung und Teilhabe an, dass hilfebedürftige Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die eine Schule besuchen, einen besonderen Bedarf haben. Es handelt sich dabei um Leistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums, die nicht oder nicht vollständig über den Regelbedarf abgedeckt werden. Die Querverbindungen zum Regelbedarf sind ausgesprochen intransparent, was neue Probleme mit sich bringt. Auch hierauf wird weiter unten genauer eingegangen.

Der Gesetzgeber knüpfte mit dem Bildungs- und Teilhabepaket an alte, seit Längerem nicht mehr geltende Regelungen (die Beschaffung von Lernmitteln nach § 21 BSGH) sowie an die „Zusätzlichen Leistungen für die Schule“ nach § 24a SGB II a. F. und § 28a SGB XII a. F. und die Erstattung der Kosten mehrtägiger Klassenfahrten nach § 32 SGB XII a. F. an. Zugleich erweiterte er sowohl das Leistungsspektrum als auch den Kreis leistungsberechtigter Personen. Im Rahmen dieser Untersuchung interessiert hauptsächlich die „Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf“ nach § 28 Abs.3 SGB II, § 34 Abs.3 SGB XII und § 6b Abs.2 S.1 Bundeskindergeldgesetz (BKGG). Zwischen der Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf und den übrigen BuT-Leistungen gibt es – anders als beim Regelbedarf – keine inhaltlichen Überschneidungen, sodass diese Leistungen in dieser Studie nicht weiter beachtet werden müssen.¹⁸

Wie bereits angesprochen, ist der Kreis der Anspruchsberechtigten der Leistung „Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf“ wesentlich weiter als der der (ehemaligen) Empfänger der „Zusätzlichen Leistung für die Schule“. Anspruchsberechtigt sind nun alle Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zum 25.Lebensjahr, die eine allgemeinbildende oder berufsbildende Schule besuchen und Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen, für die ein Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz gezahlt wird, deren Eltern wohngeldberechtigt sind oder die unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen. Weil BuT-Leistungen, anders als zuvor, keine reinen Zuschüsse mehr sind, sondern vielmehr zu den bedarfsdeckenden Leistungen zur Sicherung des sächlichen und soziokulturellen Existenzminimums zählen, können sie selbst den Tatbestand der Bedürftigkeit auslösen. Damit ist gemeint, dass Kinder aus Haushalten, die aufgrund eigenen Einkommens in keinem der genannten Rechtskreise einen Anspruch auf Hilfeleistungen haben, unter bestimmten Umständen BuT-Leistungen erhalten können. Nämlich dann, wenn sich aus der Gegenüberstellung des Haushaltseinkommens und -vermögens und den Bedarfen zur Sicherung des Lebensunterhalts zuzüglich des Bildungs- und Teilhabebedarfs der Tatbestand einer Bedürftigkeit ergibt. Somit können auch sogenannte Schwellenhaushalte BuT-Leistungen erhalten. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass Kinder aus Haushalten mit einem Einkommen bzw. Vermögen knapp über der Bedürftigkeitsgrenze nicht benachteiligt werden.

Die weite Definition der Anspruchsberechtigten hat zur Folge, dass ein erheblicher Teil der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen potenziell Leistungen für Bildung und Teilhabe erhalten kann. In Niedersachsen belief sich die Zahl der Anspruchsberechtigten unter

¹⁸ Die weiteren Leistungen des BuT-Pakets seien hier nur kurz aufgeführt: Übernahme der tatsächlichen Kosten für eintägige und mehrtägige Schulausflüge (§ 28 Abs.2 SGB II, § 34 Abs.2 SGB XII, § 6b Abs.2 S.1 BKGG), Schülerfahrtkosten als Geldleistung, soweit diese erforderlich sind, nicht von Dritten gedeckt werden und eine Kostentragung aus dem Regelbedarf nicht zumutbar ist (§ 28 Abs.4 SGB II, § 34 Abs.4 SGB XII, § 6b Abs.2 S.1 BKGG), Übernahme der tatsächlichen Kosten außerschulischer Lernförderung (§ 28 Abs.5 SGB II, § 34 Abs.5 SGB XII, § 6b Abs.2 S.1 BKGG), Mehraufwendungen bei Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in der Schule, Kita oder Kindertagespflege (§ 28 Abs.6 SGB II, § 34 Abs.6 SGB XII, § 6b Abs.2 S.1 BKGG), Übernahme von Aufwendungen von bis zu 10 € für Mitgliedsbeiträge, Unterricht, kulturelle Bildung und Teilnahme an Freizeiten zur Sicherung der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (§ 28 Abs.7 SGB II, § 34 Abs.7 SGB XII, § 6b Abs.2 S.1 BKGG).

18 Jahren bereits ohne Kinderzuschuss- und Wohngeldempfänger zum 31. Dezember 2012 auf 195.961 – das sind 14,8 % aller Kinder in dieser Altersgruppe. Ältere Anspruchsberechtigte können aufgrund der Beschränkung dieser Studie auf die Klassenstufen 1 bis 10 ausgeblendet bleiben. Die Quote der potenziell Leistungsberechtigten liegt in Niedersachsen knapp über dem Bundesdurchschnitt (14,7 %).¹⁹

Eine weitere Neuerung der Leistungen zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf ist, dass anders als bei der „Zusätzlichen Leistung für die Schule“ nicht mehr der vollständige Betrag von 100 € zum 1. August eines Jahres ausgezahlt wird. Stattdessen erhalten Leistungsberechtigte nun 70 € zum 1. August und 30 € zum 1. Februar. Grund für dieses Splitting ist, dass Schulbedarfskosten nicht vollständig zum Schuljahresbeginn anfallen, sondern verschiedene Materialien im Laufe des Schuljahres hinzukommen oder ersetzt werden müssen.

Die Ausgliederung eines (großen) Teils des Schulbedarfs aus dem Regelbedarf hat zusätzlich die Auswirkung, dass die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf von der regelmäßigen Dynamisierung der Regelbedarfssätze nicht erfasst wird. Die Kaufkraft des Schulbedarfspakets nimmt daher von Jahr zu Jahr ab. Auch wächst das Verhältnis zwischen Regelbedarf und Schulbedarf jährlich, sodass die Schulbedarfsleistung unter Voraussetzung einer weiterhin unterbleibenden Dynamisierung sukzessive an Bedeutung verliert und ein stetig wachsender Teil des Schulbedarfs aus dem Regelbedarf bestritten werden muss.

Die gesetzliche Regelung verzichtete auf eine Legaldefinition dessen, was zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf zu zählen ist. Hierzu werden lediglich in der Gesetzesbegründung Angaben gemacht. Zum Schulbedarf zählen danach „neben Schulranzen, Schulrucksack und Sportzeug insbesondere die für den persönlichen Ge- und Verbrauch bestimmten Schreib-, Rechen- und Zeichenmaterialien (Füller, Kugelschreiber, Blei- und Malstifte, Taschenrechner, Geodreieck, Hefte und Mappen, Tinte, Radiergummis, Bastelmaterial, Knetmasse)“.²⁰ Diese Definition geht inhaltlich zum Teil über die alte „Zusätzliche Leistung für die Schule“ hinaus – Bastelmaterial und Knetmasse wurde dort nicht erwähnt –, zum Teil bleibt sie inhaltlich hinter der alten „Zusätzlichen Leistung für die Schule“ zurück, denn dort wurden außerdem noch Malkästen, Blöcke, Papier, Lineale, Buchhüllen und Blockflöten genannt. Insbesondere aber vermied man die bei der alten Regelung verwendete offene Formulierung, denn dort war der Aufzählung des Schulbedarfs ein „z. B.“ vorangestellt. Auch zählt die „neue“ Definition, anders als das Verfassungsgericht in seiner Urteilsbegründung aus dem Jahr 2010, Schulbücher nicht zum persönlichen Schulbedarf.²¹

Querverbindungen zwischen Schulbedarf und Regelbedarf

Wie auch bei der Bestimmung der Regelbedarfssätze von Erwachsenen werden bei der Regelsatzberechnung der Kinder und Jugendlichen nicht alle Positionen der EVS als regelbedarfsrelevant eingestuft. Von besonderem Interesse sind diejenigen Positionen, die einen Bezug zum Schulbedarf aufweisen.

In direkter Beziehung zur neuen Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf steht die Herausnahme der Position „Sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren, Zeichenmaterial u. Ä.)“ der EVS aus der Regelbedarfsbemessung in den Regelbedarfsstufen 4

¹⁹ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Göttingen, Nürnberg und Bonn, Juli 2015, S.58. Vor allem in Berlin und den neuen Bundesländern lassen sich noch weit höhere Quoten beobachten. Berlin (34,2 %), Sachsen-Anhalt (26,2 %) und Mecklenburg-Vorpommern (24 %) seien hier als Beispiele genannt. Am unteren Ende der Auflistung befinden sich Bayern (6,6 %) und Baden-Württemberg (7,9 %).

²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (Hg.), BT-Drs. 17-3404, Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, 2010, S.105.

²¹ Die Begründung hierzu lautet: „So ist insbesondere die Anschaffung von Schulbüchern vom Regelbedarf umfasst, soweit die Länder nicht ohnehin Lehrmittelfreiheit gewähren“, vgl. A.a.O., S.104.

(14- bis 17-jährige Jugendliche) und 5 (6- bis 13-jährige Kinder). Diese Position werde nun, so die Gesetzesbegründung, vollständig durch das Schulbedarfspaket abgedeckt.²²

Ohne Erwähnung in der Gesetzesbegründung bleibt, dass auch andere aus der Regelbedarfsberechnung herausgenommene Positionen einen direkten Bezug zu den im Rahmen des BuT berücksichtigten Schulbedarfskosten aufweisen. So wurde die EVS-Position „Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände“ für Kinder und Jugendliche als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft. Diese Position enthält unter anderem Ausgaben für Schulranzen, Rucksäcke und Sporttaschen. Da in der Gesetzesbegründung Schulranzen, Schulrucksack und Sportzeug zum Schulbedarf gezählt werden, muss davon ausgegangen werden, dass die Anschaffung dieser Güter vom Schulbedarfspaket voll gedeckt werden soll – beim Sportzeug allerdings nur die Sporttasche oder der Turnbeutel.

Als für Kinder und Jugendliche nicht regelbedarfsrelevant eingestuft wurde ferner die Position „Sonstige Dienstleistungen“. Sie enthält unter anderem Kosten für Kopien, die im Schulbereich meist in Form von Beiträgen zur Kopierkasse anfallen.²³ Da Ausgaben für Kopien in Schulen hauptsächlich für die Erstellung schulischer Arbeitsmittel anfallen, ist davon auszugehen, dass sie durch das Schulbedarfspaket gedeckt werden sollen. Denn eine alternative Berücksichtigung liegt im Regelbedarf nicht vor.²⁴

Auch verschiedene Positionen, die für Kinder und Jugendliche als regelbedarfsrelevant anerkannt wurden, weisen einen Bezug zum Schulbedarf des BuT auf. So enthält die Position „Bekleidung und Schuhe“ auch Ausgaben für Sport- und Badebekleidung sowie Sportschuhe. Da Sportzeug laut Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets ausdrücklich zum Schulbedarf zählt, ergeben sich an dieser Stelle Abgrenzungsprobleme, auf die noch zurückzukommen sein wird. Und auch die Position „Bücher und Broschüren“ kann Ausgaben für Schulbücher, Arbeitshefte, Lektüren, Bibeln, Atlanten und andere Lehrmittel enthalten, aber eben auch Ausgaben für Bücher und Broschüren, die in der Freizeit gelesen werden. Bücher und Broschüren gehören laut Gesetzesbegründung nicht zum Schulbedarf, sodass man von einer Deckung durch den Regelbedarf ausgehen könnte – sofern er dazu ausreicht. Auch auf diesen Punkt wird an späterer Stelle zurückgekommen.

Ein häufig zu beobachtendes Missverständnis ist, dass die für Schüler als regelbedarfsrelevant eingestufte Position „Bildung“ der EVS eine Querverbindung zu Schulbedarfskosten aufweist. Tatsächlich enthält diese Position einzig Ausgaben für „Kursgebühren u. Ä.“, die nicht Teil des Schulbedarfs sind. Eine Querverbindung liegt hier zu einer anderen Leistung des Bildungs- und Teilhabepakets vor, namentlich der „Übernahme der tatsächlichen Kosten außerschulische Lernförderung“ gemäß § 28 Abs.5 SGB II, § 34 Abs.5 SGB XII und § 6b Abs.2 S.1 BKGG. Für die vorliegende Studie ist diese Querverbindung unerheblich.

²² Vgl. A.a.O., S.105. Die Position „Sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren, Zeichenmaterial u. Ä.)“ der EVS enthält auch Ausgaben für Druckerpatronen, -tinte und -toner. Druckkosten wurden im Rahmen dieser Studie nicht erhoben, die Befragungen von Eltern und Lehrkräften im qualitativen Teil der Studie weisen aber darauf hin, dass das Ausdrucken von Unterrichtsmaterialien oder angefertigter Präsentationen und Referate am heimischen Drucker mittlerweile ab der Sekundarstufe I zum Standard gehört und mit erheblichen Kosten verbunden sein kann. Diese Ausgaben gehören, da das Schulbedarfspaket die Position „Sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren, Zeichenmaterial u. Ä.)“ vollständig ersetzen soll, eigentlich auch zu den Kosten, die mithilfe der 100 € des Schulbedarfspakets abgedeckt werden müssen. Da sie in dieser Studie nicht berücksichtigt worden sind, unterschätzen die berechneten Schulbedarfskosten wahrscheinlich die tatsächlichen Kosten. Hierauf wird an späterer Stelle noch eingegangen.

²³ Bei 14- bis 17-jährigen Jugendlichen werden in dieser Position lediglich Kosten für die Ausstellung eines Personalausweises im Regelbedarf berücksichtigt – mit einem monatlichen Betrag von 0,27 €.

²⁴ Weil die Herausnahme verschiedener Positionen aus der Regelbedarfsermittlung zur Folge hatte, dass die Regelbedarfssätze für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene nach der Neuberechnung geringer als nach der alten gesetzlichen Regelung waren, wurden sie, um Kürzungen zu vermeiden, zunächst auf der alten Höhe belassen, aber in den Folgejahren nicht angepasst. Eine erste Anpassung erfolgte erst nach zwei Jahren zum 1. Januar 2013.

4. Das Schulbedarfspaket im Licht des Verfassungsgerichtsurteils vom 9. Februar 2010

Das Verfassungsgericht hatte die „Zusätzliche Leistung für die Schule“ aufgrund einer „ins Blaue hinein“ geschätzten Bemessung der Schulbedarfskosten auf 100 € für nicht verfassungsgemäß gehalten. Vor dem Hintergrund dieses Urteils ist es umso überraschender, dass der Gesetzgeber die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf weiterhin mit einer Pauschale von 100 € pro Jahr angesetzt hat.

Der Gesetzgeber begründet sein Festhalten an einem „nicht empirisch ermittelten“ und in seiner „Zusammensetzung nicht begründeten“ Pauschalbetrag von 100 € damit, dass²⁵

- Schulbedarfe nicht zuverlässig vollständig aus den regelbedarfsrelevanten Positionen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 heraus gerechnet werden könnten,
- es aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen, die in den Bundesländern, in verschiedenen Schulformen oder in einzelnen Schulen an den Schulbedarf gestellt werden, für eine Massenverwaltung ein nicht zu leistender Aufwand sei, individuelle Schulbedarfe konkret zu ermitteln,
- eine Leistung von 100 €, also 8,33 € pro Monat, den Wert der aus dem Regelbedarf gestrichenen Position „Sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren, Zeichenmaterial, u. Ä.)“ der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, deutlich übersteige (Dieser beträgt 2,86 € pro Monat bei 6- bis 13-jährigen Kindern und 1,91 € pro Monat bei 14- bis 17-jährigen Jugendlichen),
- Erfahrungen von Praktikern gezeigt hätten, dass die nach der alten Regelung gemäß § 24a SGB II a. F. bzw. § 28a SGB XII a. F. ausgezahlten 100 € ausreichend seien, um eine gute Ausstattung mit Schulmaterialien von Kindern aus bedürftigen Familien zu bewirken.

Zudem verwies der Gesetzgeber darauf, dass der persönliche Schulbedarf zum Teil bereits bei der Ermittlung des Regelbedarfs berücksichtigt und von verschiedenen regelsatzrelevanten Positionen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfasst werde. Er vertrat zudem die Auffassung, dass es aufgrund des ergänzenden Charakters der Leistung für den persönlichen Schulbedarf überhaupt nicht notwendig sei, den anzusetzenden Wert konkret zu ermitteln. Ob die pauschale Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf den verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügt, bleibt indes heftig umstritten. Die wichtigsten Kritikpunkte sind:

1. Beim persönlichen Schulbedarf handelt es sich mitnichten um eine rein ergänzende Leistung, die von den strikten Anforderungen einer empirisch fundierten und sachlich begründeten Ermittlung ausgeschlossen ist. Ganz im Gegenteil hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil klargestellt, dass es sich beim persönlichen Schulbedarf „nicht um ergänzende“, sondern um *substantiell notwendige Leistungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums*“ von Schülerinnen und Schülern handelt.²⁶

²⁵ Vgl. A.a.O., S.105.

²⁶ Vgl. Johannes Münder: Entspricht der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 20.10.2010 den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1 BvL 1/09 vom 09.02.2010? – Eine rechtsgutachterliche Stellungnahme, 2010, S.24. Das Bundesverfassungsgericht schreibt im Wortlaut: „Wie die Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung verdeutlicht hat, liegt § 24a SGB II die Vorstellung zugrunde, der notwendige Schulbedarf gehöre nicht zu dem durch Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch sicherzustellenden Existenzminimum eines Kindes. Dies ist jedoch, wie bereits ausgeführt, mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar“, vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des 1. Senats vom 09. Februar 2010, 1 BvL 1/09, Rdnr.203.

2. Durch die Konstruktion des Gesetzgebers, wonach der Schulbedarf zum Teil auch im Regelbedarf enthalten sein soll, ist eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der bedarfsdeckenden Ausgestaltung der Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf dann unmöglich, wenn nicht auf transparente und sachlich nachvollziehbare Weise eine klare Abgrenzung vorgenommen wird, um welche Bedarfe es sich dabei handelt und ein wie großer Teil dieser Bedarfe im Schul- bzw. im Regelbedarf enthalten sein soll. Gerade eine solche Überprüfbarkeit hatte das Bundesverfassungsgericht aber in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 für zwingend notwendig gehalten, da nur auf diese Weise eine Evidenzkontrolle der tatsächlichen Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums durch die Grundsicherungsleistungen möglich ist. Es hatte hierzu ausgeführt: „*Da das Grundgesetz selbst keine exakte Bezifferung des Anspruchs erlaubt, beschränkt sich – bezogen auf das Ergebnis – die materielle Kontrolle darauf, ob die Leistungen evident unzureichend sind. [...]. Innerhalb der materiellen Bandbreite, welche diese Evidenzkontrolle belässt, kann das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums keine quantifizierbaren Vorgaben liefern. Es erfordert aber eine Kontrolle der Grundlagen und der Methode der Leistungsbemessung daraufhin, ob sie dem Ziel des Grundrechts gerecht werden. Der Grundrechtsschutz erstreckt sich auch deshalb auf das Verfahren zur Ermittlung des Existenzminimums, weil eine Ergebniskontrolle am Maßstab dieses Grundrechts nur begrenzt möglich ist. Um eine der Bedeutung des Grundrechts angemessene Nachvollziehbarkeit des Umfangs der gesetzlichen Hilfeleistungen sowie deren gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten, müssen die Festsetzungen der Leistungen auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu rechtfertigen sein.*“²⁷ Auch wenn in einzelnen regelbedarfsrelevanten Positionen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe die Abgrenzung zwischen Ausgaben zu privaten Zwecken und Ausgaben für Schulbedarf schwierig ist, ist der Gesetzgeber nicht berechtigt, mit solchen Positionen nach Belieben zu verfahren. Notwendig ist daher, wie Rothkegel (2011) schreibt, eine „präzise Abgrenzung des Regelbedarfs vom Sonderbedarf – auch in quantitativer Hinsicht [...]. Andernfalls könnte geltend gemacht werden, der Schulbedarf sei auf jeden Fall gedeckt, sei es als Bestandteil des Regelbedarfs, sei es durch das mit 100 € bemessene ‚Schulbasispaket‘ für den schulischen Ausstattungsbedarf. Dann ließe sich aber nicht kontrollieren, ob eine Bedarfsdeckung auch wirklich stattfindet.“²⁸

5. Das Verfassungsgerichtsurteil vom 23. Juli 2014

In einem Urteil vom 23. Juli 2014 befasste sich das Bundesverfassungsgericht erneut mit der Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfsermittlung.²⁹ Es hielt darin die Bedarfsermittlung und die Regelbedarfssätze im Ergebnis für „*derzeit noch verfassungsgemäß*“, wenn auch die tatsächliche Deckung existenzieller Bedarfe in Einzelpunkten zweifelhaft sei.³⁰ Dem Gesetzgeber wurde daher aufgetragen, bei der anstehenden Neuermittlung der Regelbedarfe auf Grundlage der EVS 2013 entsprechende Zweifel zu beseitigen.

Mit der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf befasste sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nur am Rande, zumal die Verfahrenskläger keine Unterdeckung des Schulbedarfs geltend gemacht hatten. Es benutzte in seiner Urteilsbegründung dennoch eine für die Interpretation der vorliegenden Studie ausgesprochen aufschlussreiche Argumentation, da es sich in seinen Ausführungen auch auf die schwierige Abgrenzung des Schulbedarfs vom Regelbedarf bezog.³¹

²⁷ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des 1. Senats vom 09. Februar 2010, 1 BvL 1/09, Rdnr.141 u. 142.

²⁸ Vgl. Ralph Rothkegel, Hartz-IV-Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe – die geplanten Änderungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts, in: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hg.): Hartz IV- Regelsätze: Existenzminimum nach Kassenlage?, S.32.

²⁹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss des 1. Senats vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12.

³⁰ Vgl. die Pressemitteilung Nr.76/2014 des Bundesverfassungsgerichts vom 09. September 2014, url: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/bvg14-076.html> (Zugriff am 18.01.2016).

³¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss des 1. Senats vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12, Rdnr. 135.

Das Verfassungsgericht schloss sich in seiner Urteilsbegründung implizit einigen in zwei Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfsermittlung von Becker (2011) und Münder (2011) vertretenen Auffassungen an.³² Beide Gutachten gehen davon aus, dass der Gesetzgeber bei Einführung des Schulbedarfspakts mit der Position „Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände“ eine den Schulbedarf betreffende Verbrauchsposition als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft hat – zusätzlich zur in der Gesetzesbegründung explizit angegebene Position „Sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren, Zeichenmaterial u. Ä.)“. Zudem gehen beide Gutachten davon aus, dass der mithilfe einer Pro-Kopf-Schlüsselung auf Kinder umgerechnete Bedarf der Position „Bücher und Broschüren“ zu niedrig bemessen sei. Becker (2011) und Münder (2011) hatten, ausgehend von dieser Auffassung, einen Minimal- und Maximalwert der Leistungen errechnet, die bei Einführung des Schulbedarfspakts nicht mehr bzw. nicht hinreichend im Regelbedarf berücksichtigt werden. Das Bundesverfassungsgericht nutzte in seinem Urteil den Mittelwert dieser beiden Extremwerte – 9,74 € im Monat bei 6- bis 13-jährigen Kindern und 8,74 € bei 14- bis 17-jährigen Jugendlichen – als Argumentationsgrundlage dafür, dass die Mittel des Schulbedarfspakts nicht evident unzureichend seien. Denn auf ein Jahr bezogen überschreite der Wert der gestrichenen Positionen mit 113,88 € bei 6- bis 13-jährigen Kindern bzw. 104,88 € bei 14- bis 17-jährigen Jugendlichen die Schulbedarfspauschale von 100 € nicht wesentlich – so das Verfassungsgericht.

Diese Argumentation ist aus mehreren Gründen bemerkenswert:

- *Erstens* erkennt das Bundesverfassungsgericht an und hält es auch für unproblematisch, dass die Einführung des Schulbedarfspakts Schüler materiell nicht besser gestellt hat als die denkbare Alternative, alle Leistungen für den Schulbesuch über den Regelbedarf zu gewähren. Damit führt es die noch im Verfassungsgerichtsurteil 2010 vertretene Auffassung, der besondere Bedarf von schulpflichtigen Kindern werde im Regelbedarf nicht hinreichend abgebildet, ad absurdum.
- *Zweitens* – und das ist noch bemerkenswerter – ist den Autoren des Urteils offenbar nicht hinreichend bewusst, dass sie vielmehr noch eine wesentliche materielle Schlechterstellung von Schülern durch die Einführung des Schulbedarfspakts nachweisen. Denn nach der bis 2010 geltenden Rechtslage erhielten Schüler 100 € als „Zusätzliche Leistung für die Schule“, ohne dass die Regelbedarfssätze um die genannten Positionen gekürzt wurden. Es handelte sich daher damals tatsächlich um eine zusätzliche Leistung für die Schule, während mit der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf nach neuem Recht lediglich eine Umschichtung zwischen Regelbedarf und Schulbedarf stattgefunden hat.
- *Drittens* übernimmt das Bundesverfassungsgericht die Zahlen aus den Gutachten von Becker (2011) und Münder (2011), die sich auf das Jahr 2008 bezogen, ohne die zwischenzeitlich eingetretenen Regelsatzanpassungen zu berücksichtigen. Das ist allerdings bei einer Gegenüberstellung dieser Werte mit dem Schulbedarfspaket unerlässlich, denn die Regelbedarfe wurden im Gegensatz zur Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf zwischenzeitlich erhöht. Im Verhältnis zu den auf Grundlage der EVS 2008 ausgewiesenen Werten lagen die Regelbedarfssätze der 6- bis 13-jährigen Kinder im Jahr 2015 um 11,1 %, der 14- bis 17-jährigen

³² Vgl. Irene Becker, Bewertung der Neuregelungen des SGB II – Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts, in: Soziale Sicherheit Extra, September 2011, S.7-62. Johannes Münder, Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.3.2011, in: Soziale Sicherheit Extra, September 2011, S.63-94.

Jugendlichen um 10,37 % höher. Richtigerweise hätte das Bundesverfassungsgericht daher bei den 6- bis 13-jährigen Kindern statt 113,88 € und bei den 14- bis 17-jährigen Jugendlichen statt 104,88 € die aktualisierten Werte von 126,52 € bzw. 115,76 € ansetzen müssen. Zumindest bei den 6- bis 13-jährigen Kindern muss auf dieser Grundlage bereits im Jahr 2015 von einer signifikanten Unterdeckung des Schulbedarfs ausgegangen werden. Da die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf im Gegensatz zu ihrem „virtuellen“ Pendant im Regelbedarf auch weiterhin nicht dynamisiert wird, nimmt die Unterdeckung zusätzlich mit jedem Jahr zu.

Zusammengenommen kann die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts somit selbst dann nicht überzeugen, wenn man der von ihm offenbar vertretenen Annahme folgt, das Schulbedarfspaket sei nur eine andere Form, die zuvor ohnehin im Regelbedarf enthaltenen Schulbedarfe in den existenzsichernden Leistungen für Schüler zu berücksichtigen. Zudem weist das Urteil – wohl unbeabsichtigt – darauf hin, dass die fehlende Dynamisierung der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf zwingend zu einer sukzessiv zunehmenden Deckungslücke des Schulbedarfspakets führen muss und Schüler auf diese Weise zunehmend schlechter gestellt werden als nach der im Verfassungsgerichtsurteil von 2010 gerügten alten Rechtslage.

6. Zwischenfazit und Ausblick

Nur auf den ersten Blick ist die rechtliche Ausgestaltung der „Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf“ einfach und eindeutig. Bedürftige Schüler erhalten für die Anschaffung der in der Gesetzesbegründung der Leistungen für Bildung und Teilhabe aufgeführte Schulbedarfe einen jährlichen Pauschalbetrag von 100 €. Wäre die Berücksichtigung von Schulbedarfen im Spektrum der existenzsichernden Leistungen tatsächlich so simpel, könnte mithilfe einer fundierten Berechnung der tatsächlichen Schulbedarfskosten auf ebenso einfache Weise nachgeprüft werden, ob der Betrag von 100 € ausreicht, den Erwerb typischer Schulbedarfe zu finanzieren.

Da jedoch sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch der Gesetzgeber die Auffassung vertreten, Schulbedarfe würden zusätzlich bei der Bemessung der Regelbedarfssätze berücksichtigt, gestaltet sich die Überprüfung einer ausreichenden Bemessung der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf weit schwieriger. Denn dem Argument, die typischen Schulbedarfskosten lägen tatsächlich über 100 € pro Jahr, könnte stets mit dem Einwand begegnet werden, dass der scheinbare „Fehlbetrag“ tatsächlich im Regelbedarf enthalten und daher unerheblich sei.

Von diesem Einwand wird auch regelmäßig Gebrauch gemacht. Am 25. September 2015 beantwortete die Bundesregierung (BT-Drs. 18/6147) eine kleine Anfrage der Bundestagfraktion der Partei Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 18/5974) zum Bildungs- und Teilhabepaket und zu den tatsächlich anfallenden Kosten des Schulbedarfs. Die kleine Anfrage bezog sich dabei unter anderem auf eine Vorabpräsentation der vorliegenden Studie. In der Vorabpräsentation fanden sich Hinweise auf eine deutliche Unterdeckung der Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf, so dass sich die kleine Anfrage auf die empirischen Grundlagen der Ermittlung von Schulbedarfskosten und auf denkbare Reaktionen der Bundesregierung auf eine mögliche Unterdeckung der Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf bezog. In ihrer Antwort verwies die Bundesregierung auf den auch bisher vom Gesetzgeber vertretenen Standpunkt, wonach Schulbedarfe im Regelbedarf enthalten seien, gab nun jedoch zusätzlich an, dass der persönliche Schulbedarf *zu einem großen Teil* bereits bei der Ermittlung des Regelbedarfs berücksichtigt werde. Ergänzend machte die Bundesregierung Angaben zu den Positionen, in denen beispielhaft Schulbedarfe enthalten seien, namentlich in den Abteilungen Bildung, Kultur und Bekleidung der EVS. Auf die Frage, ob Drucker- und Kopierkosten, Internetkosten sowie Kosten für die Anschaffung eines Computers in die Ermittlung des Schulbedarfs einbezogen werden, antwortet die

Bundesregierung mit einem Verweis auf die für Schüler und Schülerinnen regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für Computer, Software, Downloads, und Internetgebühren, die zu ihrem Durchschnittswert in die Regelbedarfsbemessung eingehen. Die Antwort der Bundesregierung enthält jedoch verschiedene Fehler. Die Abteilung Bildung enthält, wie oben bereits erläutert wurde, einzig Ausgaben für „Kursgebühren u.Ä.“, die nicht Teil des Schulbedarfs sind. Die Bundesregierung unterliegt einem (durchaus verbreiteten) Irrtum, wenn sie an dieser Stelle eine Berücksichtigung von Schulbedarf im Regelbedarf vermutet. Es ist zudem zwar richtig, dass die Anschaffungskosten von Computern und Druckern sowie Internetkosten bei der Regelsatzberechnung berücksichtigt werden. Die Bundesregierung irrt jedoch, wenn sie die Auffassung vertritt, Druck- und Kopierkosten würden im Regelbedarf von Schülern berücksichtigt. Die Verbrauchsausgaben für Druckertinte, -patronen und -toner sind Teil der für Schüler und Schülerinnen nicht regelbedarfsrelevanten Position „Sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren, Zeichenmaterial u.Ä.)“. Kopierkosten wiederum sind Teil der EVS-Position „Sonstige Dienstleistungen“ und wurden für Schüler und Schülerinnen ebenfalls als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft. Es ist erstaunlich, dass die Bundesregierung in ihrer Antwort selbst nicht so genau zu wissen scheint, welche regelbedarfsrelevanten Abteilungen bzw. Positionen Schulbedarfe enthalten können. Es lässt sich mutmaßen, dass die ausgeprägte Intransparenz bei der Abgrenzung zwischen Regel- und Schulbedarf ein maßgeblicher Grund für die unrichtigen Angaben der Bundesregierung ist.

Die vorliegende Studie wird sich daher, ausgehend von einer allgemeinen Berechnung der Schulbedarfskosten, auch der Frage widmen, ob realistischerweise davon ausgegangen werden kann, dass der persönliche Schulbedarf zu einem signifikanten Teil bereits in den Regelbedarfssätzen von Schülern und Schülerinnen berücksichtigt wird. Das macht umso neugieriger darauf, zu welchen Ergebnissen die Berechnungen der vorliegenden Studie gelangt sind. Die dabei getroffenen Annahmen und vorgenommenen Berechnungsschritte werden im folgenden Teil B ausführlich beschrieben.

Teil B: Berechnung der tatsächlichen Schulbedarfskosten in Niedersachsen

1. Vorbemerkung: Was gehört zum Schulbedarf?

Je tiefer man in eine Bestandsaufnahme der typischen Schulbedarfskosten einsteigt, desto deutlicher wird, dass sie sich zu einem erheblichen Teil aus Positionen zusammensetzen, die auf den ersten Blick – jedenfalls der Höhe nach – nicht besonders bedeutend zu sein scheinen. Anschaffungen für den Schulbesuch betreffen aber nicht nur die in der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets beschriebenen Positionen Arbeitsmaterial (Füller, Kugelschreiber, Blei- und Malstifte, Taschenrechner, Geodreieck, Hefte und Mappen, Tinte, Radiergummis, Bastelmaterial, Knetmasse) sowie Sportzeug und Schulanzen, sondern eine Vielzahl kleinerer Ausgabenpositionen (Kopierkosten, Klassenkassenbeiträge, Projektkosten etc.), die zumeist für Eltern bzw. Schüler und Schülerinnen obligatorisch sind und in der Summe zu ganz erheblichen Kosten führen können.

Hinzu kommt, dass neben Arbeitsmitteln, Ranzen und Sportzeug auch Lehrmittel (Schulbücher, Arbeitshefte, Broschüren, Atlanten, Bibeln, Duden, Fremdwörterbücher) einen erheblichen Teil der Schulbedarfskosten ausmachen. Laut Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets zählen Ausgaben für Lehrmittel prinzipiell nicht zu dem Schulbedarf, der mithilfe des Pauschalbetrags von 100 € finanziert werden muss. Ausdrücklich wird hier ausgeführt, dass „insbesondere die Anschaffung von Schulbüchern vom Regelbedarf umfasst“ sei, „soweit die Länder nicht ohnehin Lehrmittelfreiheit gewähren“³³. Angesprochen wird hier die EVS-Position „Bücher und Broschüren“, die für Schüler und Schülerinnen

³³ Vgl. Deutscher Bundestag (Hg.), BT-Drs. 17-3404, Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, 2010, S.104.

regelbedarfsrelevant ist und somit in die Bemessung des Regelbedarfssatzes einfließt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob nach Auffassung des Gesetzgebers nur die Anschaffung derjenigen Schulbücher vom Regelbedarf gedeckt sein soll, die potenziell unter die Lehrmittelfreiheit fallen können. In diesem Fall wären zwar die Ausgaben für typische Lehrbücher im Regelbedarf enthalten, nicht aber die Kosten für beispielsweise Arbeitshefte oder Lektüren. Leider ist die Gesetzesbegründung an dieser Stelle – wie an vielen anderen Stellen auch – denkbar unklar. Dies gibt zu der Vermutung Anlass, dass den Autoren der Gesetzesbegründung nicht bewusst war, dass klassische Schulbücher im modernen Schulunterricht nur noch einen Teil der eingesetzten Lehrmittel ausmachen und zum Beispiel Arbeitshefte als Verbrauchsmaterial grundsätzlich nicht unter die Lehrmittelfreiheit fallen können.

Die in Niedersachsen für Lehrmittel getroffenen Regelungen sind ein gutes Beispiel dafür, dass sich die Situation in diesem Bereich des Schulbedarfs weit komplexer darstellt als die aufgeführte Gesetzesbegründung impliziert. Mit dem Schuljahr 2004/2005 wurde in Niedersachsen die Lehrmittelfreiheit abgeschafft, zugleich aber mit der „Entgeltlichen Ausleihe von Lernmitteln“ ein sozialer Ausgleichsmechanismus installiert, der eine Überforderung der Eltern mit den für Schulbücher anfallenden Kosten vermeiden soll.³⁴ Unabhängig von ihrer finanziellen Situation haben in diesem System alle Eltern die Möglichkeit, Lehrmittel gegen Entgelt auszuleihen, anstatt sie zu weit höheren Kosten neu zu erwerben. Zusätzlich besteht für den Personenkreis, der Anspruch auf BuT-Leistungen hat, die Möglichkeit einer vollständigen Befreiung von den Verleihgebühren.³⁵ Jedoch sind bei Weitem nicht alle Lehrmittel in das Verleihsystem einbezogen. So regelt der Runderlass unter Punkt 2:

„In das Ausleihverfahren sind alle für die Ausleihe geeigneten Lernmittel eines Jahrgangs mit Ausnahme von Lektüreheften, Literatur und Atlanten einzubeziehen.“

In den Erläuterungen des Erlasses heißt es dann an späterer Stelle noch genauer:

„Lektürehefte, Literatur und Atlanten sind ausgeschlossen. Arbeitshefte und das Mathematikbuch im ersten Schuljahr, in die Eintragungen vorgenommen werden, sind für die Ausleihe nicht geeignet und daher ebenfalls ausgeschlossen. Die Schulen können einzelne Lernmittel von der Ausleihe ausnehmen. Dies sind insbesondere Lernmittel, die auch privat genutzt werden können, wie z. B. Wörterbücher, Formelsammlungen, Grammatiken, Nachschlagewerke.“³⁶

Die angesprochenen Lehrmittel sind demnach im Regelfall von den Eltern neu (oder, falls überhaupt möglich, gebraucht) anzuschaffen. Für bedürftige Eltern gibt es im Bereich der ausdrücklich vom Verleih ausgeschlossenen Lehrmittel keine Ausnahmeregelung. Ein sozialer Ausgleichsmechanismus existiert einzig für solche Lehrmittel, die grundsätzlich unter die entgeltliche Schulbuchausleihe fallen, die jedoch von Schulen ausnahmsweise vom Verleih ausgenommen werden (Punkt 8 des Runderlasses gibt Schulen hierzu die Möglichkeit). Sie sollen dem Personenkreis, der auch Anspruch auf BuT-Leistungen hat, kostenlos zur Verfügung gestellt werden.³⁷

Die im Rahmen dieser Studie an Schulen geführten Experteninterviews haben jedoch gezeigt, dass von dieser Möglichkeit im Allgemeinen kein Gebrauch gemacht wird, sie häufig nicht einmal bekannt ist an den Schulen. Die Schüler oder Eltern können sich auf die genannte Ausnahmeregel mangels Kenntnis ohnehin nicht berufen, da sie nur in einem an die Schulen

³⁴ Vgl. zur aktuellen Ausgestaltung der „Entgeltlichen Ausleihe von Lernmitteln“ den entsprechenden Runderlass des niedersächsischen Kultusministeriums vom 1.1.2013 (Rd.-Erl. d. MK vom 1.1.2013 – 35-81 611 – VORIS 22410), url: http://www.mk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1857&article_id=6561&psmand=8 (Zugriff am 18.01.2016).

³⁵ Vgl. Rd.-Erl. d. MK vom 1.1.2013, Punkt 7.

³⁶ Vgl. Rd.-Erl. d. MK vom 1.1.2013, S.2.

³⁷ Vgl. Rd.-Erl. d. MK vom 1.1.2013, S.4: „Für diesen Personenkreis werden alle von der Schule zur Ausleihe angebotenen Lernmittel sowie die nach Nr. 8 dieses Erlasses ausgenommenen Lernmittel zur Verfügung gestellt.“

gerichteten Runderlass auftaucht. Das hat zur Folge, dass bedürftige Schüler die Ausgaben für Lehrmittel, die von Schulen ausnahmsweise vom Verleihsystem ausgenommen werden, regelmäßig selbst tragen. Die Ausgaben für Lektürehefte, Literatur, Arbeitshefte, Atlanten und das Mathematikbuch des ersten Schuljahres müssen ihre Eltern ohnehin tätigen. Es gibt noch andere Positionen, bei denen die Zuordnung zum Schulbedarf unklar ist, weil es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Legaldefinition des persönlichen Schulbedarfs mangelt und weil die in der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets explizit genannten Bestandteile des Schulbedarfs der schulischen Realität zeitlich hinterherhinken. Was zum Schulbedarf gehört, muss daher – wenigstens zum Teil – ersatzweise aus der Intention des Gesetzgebers abgeleitet werden. Dieser beschreibt das Ziel der Leistungen für Bildung und Teilhabe so:

„§ 28 regelt, für welche Bedarfe Leistungen für Bildung und Teilhabe erbracht werden, mit denen das menschenwürdige Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen sowie von Schülerinnen und Schülern im Bereich der gesellschaftlichen Teilhabe und Bildungsteilhabe sichergestellt wird. Die Bedarfe werden als eigenständige Bedarfe neben dem Regelbedarf anerkannt, um durch zielgerichtete Leistungen eine stärkere Integration bedürftiger Kinder und Jugendlicher in die Gemeinschaft zu erreichen. Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sind erforderlich, um die materielle Basis für Chancengerechtigkeit herzustellen. Insbesondere der Bildung kommt bei der nachhaltigen Überwindung von Hilfebedürftigkeit und zukünftigen Lebenschancen eine Schlüsselfunktion zu.“³⁸

Zur Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf wird zusätzlich ausgeführt:

„Die Anerkennung eines zusätzlichen Bedarfs für die persönliche Schulausstattung dient wie bereits die Vorgängerregelung des bisherigen § 24a dazu, hilfebedürftigen Schülerinnen und Schülern die Anschaffung von Gegenständen zu erleichtern, die für den Schulbesuch benötigt werden.“³⁹

Man kann also folgern, dass es dem Gesetzgeber darum geht, die materielle Basis für Chancengerechtigkeit sicherzustellen, und dies einschließt, Schülern die Anschaffung von solchen Schulbedarfen zu erleichtern, ohne die ein erfolgreicher Schulbesuch und die damit zusammenhängende „nachhaltige Überwindung von Hilfebedürftigkeit“ nicht möglich oder zumindest stark gefährdet ist. Es liegt auf der Hand, dass dazu auch die von Schulen verlangten zusätzlichen, nicht über den Verleih geregelten Lehrmittel – und noch einiges mehr – gehören können.

In Tabelle 1 ist aufgeführt, welche Schulbedarfe mit welcher Begründung in unsere Basisberechnung der tatsächlichen Schulbedarfskosten in Niedersachsen einbezogen bzw. nicht einbezogen werden. Die Basisberechnung kann als Gesamtaufstellung der anfallenden Schulbedarfskosten verstanden werden, d. h., sie nimmt noch keine Rücksicht auf die Frage, ob die entsprechenden Kosten aus dem Schulbedarfspaket zu bezahlen sind oder gegebenenfalls bereits im Regelbedarfssatz berücksichtigt werden. In unsere Berechnungen fließen auch nachrichtlich die Leihgebühren für Schulbücher ein. Diese müssen von Eltern mit Anspruch auf BuT-Leistungen nicht gezahlt werden, wohl aber von allen anderen Eltern. Insofern gibt ihr nachrichtlicher Einbezug auch einen Einblick in die Höhe der Schulbedarfskosten, die auf Eltern ohne Anspruch auf BuT-Leistungen zukommen. Nachrichtlich werden zudem die Beiträge zu schulischen Fördervereinen aufgeführt. Zwar sind Beiträge zu Fördervereinen regelmäßig nicht obligatorisch, jedoch wird häufig – nicht zuletzt von sozialem Druck begleitet – eine Beteiligung erwartet. Nicht erfasst werden hingegen die Ausgaben, die dann zu tätigen sind, wenn Eltern sich gegen die Schulbuchleihe entscheiden und Bücher neu erwerben. Da hierzu im Regelfall keine Notwendigkeit besteht, ist die Neuanschaffung als spezifische Präferenz von Eltern zu interpretieren. Sie gibt insofern keinen Aufschluss über „typische“ Schulbedarfskosten.

³⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (Hg.), BT-Drs. 17-3404, Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, 2010, S.104.

³⁹ A.a.O.

Position	Bezeichnung	Erläuterung
1	Leihgebühren Schulbücher	Kinder mit Anspruch auf BuT-Leistungen sind von den Leihgebühren befreit. Die Leihgebühren werden hier daher nur nachrichtlich aufgeführt und nicht zu den Schulbedarfskosten bedürftiger Schüler und Schülerinnen gezählt.
2	Arbeitsmittel	Arbeitsmittel stellen einen Kernbereich der zum persönlichen Schulbedarf gehörenden Ausgabenposten dar. Sie werden in der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets explizit zum Schulbedarf gezählt und im Regelbedarf nicht berücksichtigt. Sie kommen daher voll zum Ansatz
3	Zusätzliche Lehrmittel	Die Anschaffung von Arbeitsheften, Übungsheften, Workbooks u. Ä. wird von den Schulen vorgeschrieben. Bei einem Verzicht auf die Anschaffung ist eine erfolgreiche Teilnahme am Unterricht nicht möglich. Da sie für den Schulbesuch benötigt werden, gehören sie somit auch ohne ausdrückliche Benennung in der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets zum Schulbedarf und werden in der Basisberechnung in Höhe der durchschnittlichen Anschaffungskosten angesetzt. Weil die Anschaffung zusätzlicher Lehrmittel jedoch zum Teil auch im Regelbedarf berücksichtigt wird, werden die Anschaffungskosten in ergänzenden Kalkulationen mit den bei der Regelbedarfsbemessung angesetzten Ausgaben für Bücher und Broschüren verrechnet.
4	Zusatzkosten	Zu den Zusatzkosten werden zum einen Bastelmaterial und Schutzhüllen für Bücher gezählt. Sie gehören zu den Arbeitsmitteln, ihre Anschaffung ist obligatorisch. Sie kommen daher voll als Schulbedarf zum Ansatz. Ab Klassenstufe 5 werden zu den Zusatzkosten auch die Ausgaben für Lektüren gezählt. Auch deren Anschaffung ist obligatorisch und für einen erfolgreichen Schulbesuch notwendig, sie werden daher in der Basisberechnung voll als Schulbedarf angesetzt. Da die Anschaffung von Lektüren zum Teil auch im Regelbedarf berücksichtigt wird, werden die Anschaffungskosten in ergänzenden Kalkulationen mit den bei der Regelbedarfsbemessung angesetzten Ausgaben für Bücher und Broschüren verrechnet.
5	Hausaufgabenheft und Schulplaner	Ihre Anschaffung ist obligatorisch, inhaltlich zählen sie zu den Arbeitsmitteln. Sie werden daher voll als Schulbedarf angesetzt.
6	Taschenrechner	Taschenrechner gehören laut Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets zum Schulbedarf und werden daher in der Basisberechnung voll angesetzt. Da die Anschaffung zum Teil auch im Regelbedarf berücksichtigt wird, werden die Anschaffungskosten in ergänzenden Kalkulationen mit den bei der Regelbedarfsbemessung angesetzten Ausgaben für Datenverarbeitung und Software verrechnet.
7	Atlas/Duden/ Bibel/Wörterbücher	Die Anschaffung dieser zusätzlichen Lehrmittel wird von den Schulen vorgeschrieben. Bei einem Verzicht auf die Anschaffung ist eine erfolgreiche Teilnahme am Unterricht nicht möglich. Da sie für den Schulbesuch benötigt werden, gehören sie somit auch ohne ausdrückliche Benennung in der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets zum Schulbedarf und werden in der Basisberechnung in Höhe der durchschnittlichen Anschaffungskosten angesetzt. Weil die Anschaffung zusätzlicher Lehrmittel jedoch zum Teil auch im Regelbedarf berücksichtigt wird, werden die Anschaffungskosten in ergänzenden Kalkulationen mit den bei der Regelbedarfsbemessung angesetzten Ausgaben für Bücher und Broschüren verrechnet.
8	Arbeitshefte und	Die Anschaffung dieser zusätzlichen Lehrmittel wird von den

	Grammatikhefte für eine 2. Fremdsprache	Schulen vorgeschrieben. Bei einem Verzicht auf die Anschaffung ist eine erfolgreiche Teilnahme am Unterricht nicht möglich. Da sie für den Schulbesuch benötigt werden, gehören sie somit auch ohne ausdrückliche Benennung in der Gesetzesbegründung zum Bildungs- und Teilhabepaket zum Schulbedarf und werden in der Basisberechnung in Höhe der durchschnittlichen Anschaffungskosten angesetzt. Weil die Anschaffung zusätzlicher Lehrmittel jedoch zum Teil auch im Regelbedarf berücksichtigt wird, werden die Anschaffungskosten in ergänzenden Kalkulationen mit den bei der Regelbedarfsbemessung angesetzten Ausgaben für Bücher und Broschüren verrechnet.
9	Klassenkasse	Aus der Klassenkasse werden zum größten Teil Arbeitsmittel, zum Teil bestimmte schulische Aktivitäten finanziert, die nicht im Regelbedarf berücksichtigt oder von anderen BuT-Leistungen erfasst werden. Eine Beteiligung ist obligatorisch. Beiträge werden daher voll als Schulbedarf angesetzt.
10	Kopier- und Projektkasse	Aus der Kopierkasse werden Arbeitsmittel finanziert. Die Beteiligung ist obligatorisch. Kopierkosten werden nicht im Regelbedarf berücksichtigt, da die entsprechende Position für Schüler und Schülerinnen als nicht regelbedarfsrelevant eingestuft wurde. Durchschnittliche Beiträge werden daher voll als Schulbedarfskosten angesetzt. Auch Projektkassen finanzieren im Regelfall Arbeitsmittel. Die Teilnahme an Projekten ist für einen erfolgreichen Schulbesuch notwendig und überwiegend obligatorisch. Durchschnittliche Beiträge werden daher voll als Schulbedarfskosten angesetzt.
11	Schließfach	In weiterführenden Schulen ist die Anmietung eines Schließfachs zwar nicht obligatorisch, für einen erfolgreichen Schulbesuch dennoch häufig notwendig. Die qualitativen Ergebnisse unserer Studie zeigen, dass die Menge an pro Schultag benötigten Büchern und anderen Materialien – insbesondere an Ganztagschulen – über das Fassungsvermögen eines Rucksacks hinausgeht. Da die Kosten nicht im Regelbedarf berücksichtigt werden, werden sie in der Basisberechnung voll als Schulbedarfskosten angesetzt. Um dem denkbaren Einwand zu begegnen, als nicht obligatorische Ausgaben seien Schließfachkosten nicht zum relevanten Schulbedarf zu zählen, werden sie in einer ergänzenden Kalkulation nicht angesetzt.
12	Förderverein	Die Mitgliedschaft in einem Förderverein ist nicht obligatorisch und für einen erfolgreichen Schulbesuch nicht zwingend notwendig. Die Kosten werden hier daher nur nachrichtlich aufgeführt und nicht zu den Schulbedarfskosten bedürftiger Kinder gezählt.
13	Ranzen/ Rucksack/Etui/Schultüte	Ranzen und Rucksack gehören laut Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets zum persönlichen Schulbedarf und werden nicht im Regelbedarf berücksichtigt. Sie werden voll dem Schulbedarf zugerechnet. Ein Etui gehört zu den zwingend benötigten Arbeitsmitteln und wird daher auch voll zum Schulbedarf gezählt. Beim Ritual der Einschulung ist die Anschaffung einer Schultüte zwar nicht obligatorisch, nach allgemeiner gesellschaftlicher Anschauung jedoch ein besonders wichtiges Element sozialer Teilhabe. Ein Verzicht darauf würde Kinder von vornherein von einem Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ausschließen. Schultüten werden daher zum Schulbedarf gezählt.
14	Sport- und Badezeug	Sport- und Badezeug gehört laut Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets zum Schulbedarf, die Anschaffungskosten werden daher in der Basisberechnung voll als Schulbedarfskosten angesetzt. Weil die Anschaffung von Sportkleidung und Turnschuhen zum Teil auch im Regelbedarf berücksichtigt wird, werden die

Anschaffungskosten in ergänzenden Kalkulationen mit den bei der Regelbedarfsbemessung angesetzten Ausgaben für Bekleidung und Schuhe verrechnet.

Tabelle 1: Typische Schulbedarfe und Begründung ihrer Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung bei der Kalkulation der Schulbedarfskosten.

2. Untersuchungsaufbau

Die Ermittlung der tatsächlichen Schulbedarfskosten in Niedersachsen erfolgte in zwei Schritten. Im ersten Schritt (*Ermittlung des sachlichen Schulbedarfs nach Art und Menge*) wurden die verschiedenen Bestandteile des Schulbedarfs und die Mengen einzelner Positionen ermittelt. Als Methoden wurden hier eine **Internetrecherche** sowie eine **Onlinebefragung** von Lehrern und Lehrerinnen gewählt. Im zweiten Schritt erfolgte die Bewertung der ermittelten Schulbedarfe und Mengen mithilfe einer **Preisrecherche** (*Bewertung des Schulbedarfs*).

Internetrecherche

Die Internetrecherche diente dazu, eine möglichst große Menge an Schulbedarfs-Materiallisten zu ermitteln, die von Schulen üblicherweise zum Ende eines Schuljahres für das nächste Schuljahr oder vor dem Beginn eines neuen Schuljahres herausgegeben werden. Sie enthalten vor allem eine Aufzählung zwingend notwendiger Anschaffungen von Lehr- und Arbeitsmitteln, häufig werden aber auch Angaben zur erforderlichen Sportbekleidung und zu sonstigen Zusatzbedarfen gemacht.

Unsere Recherche ergab, dass knapp zwei Drittel der niedersächsischen Schulen über eine Internetpräsenz verfügen, von diesen hatten 10 % ihre Materiallisten online gestellt.

Insgesamt konnten so 410 Materiallisten gesammelt, recherchiert, analysiert, systematisiert und für die Erarbeitung einer „Referenzliste“ genutzt werden. Der Schulbedarf setzt sich aus zulassungsfreien Materialien wie beispielsweise Schreibgeräten, Heften, Mappen, Sportzeug, Werk- und Bastelmaterialien sowie zulassungspflichtigen Materialien wie Schulbüchern und Lernheften zusammen. Die aus der Analyse der Materiallisten gewonnenen Referenzlisten erlaubten es Lehrern und Lehrerinnen, bei der Onlinebefragung die von ihnen präferierten Produkte zusammenzustellen und fehlende Materialien zu ergänzen.

Abbildung 1 zeigt, dass Material- oder Anschaffungslisten der übliche Weg sind, Schüler und Schülerinnen bzw. Eltern über notwendige Anschaffungen zu informieren. Zudem wird deutlich, dass Informationen über anzuschaffende Lehrmittel beinahe ausschließlich über Schulbedarfslisten vermittelt werden, auch bei Arbeitsmitteln ist dies der meistgewählte Weg.

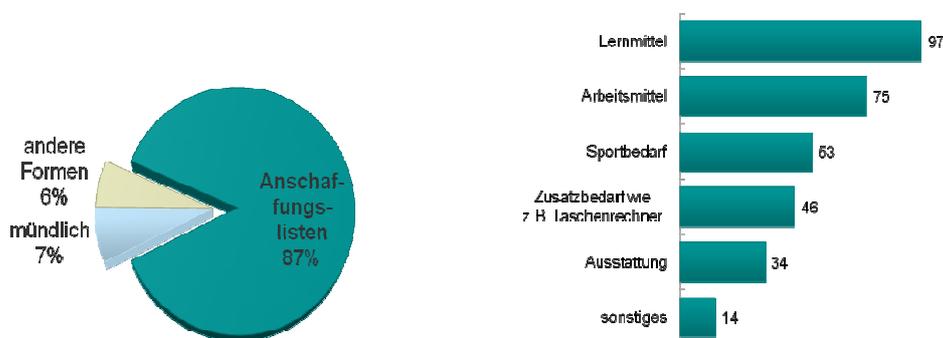


Abbildung 1: Wie werden Eltern über den notwendigen Schulbedarf informiert? Welcher Schulbedarf wird auf Anschaffungslisten aufgeführt (Angaben in %)? Daten: Online-Lehrerbefragung, n = 473 (linke Abbildung) bzw. n = 412 (rechte Abbildung).

Onlinebefragung

Grundgesamtheit für die Befragung niedersächsischer Schulen war das Verzeichnis der allgemeinbildenden Schulen des Landesamtes für Statistik in Niedersachsen (LSN) mit dem aktuellen Stand vom 22. August 2013. Über ein geschichtetes Zufallsverfahren wurden aus den dort verzeichneten 2.958 Schulen 1.391 Schulen für die Befragung ausgewählt. Basis der Schichtung bildete eine Quotierung auf sieben Schulformen. Die Quoten richteten sich grundsätzlich nach der Verteilung der Schulformen in der Grundgesamtheit. Als Ausnahme von dieser Regel wurden alle Haupt- und Oberschulen für die Stichprobe ausgewählt, weil hier die größte Zahl an Anspruchsberechtigten der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets vermutet wurde. Der Netto-Stichprobenumfang umfasst 508 Befragungen aus 312 Schulen (Beteiligungsquote auf Basis der Schulen: 22 %). Die Teilnahmequoten unterschieden sich nach den Schulformen deutlich, mit 19 % der Grund- und Hauptschulen an der unteren und 36 % der Förderschulen an der oberen Grenze. Absolut bildeten die Grundschulen mit 111 an der Befragung teilnehmenden Schulen bzw. 169 teilnehmenden Lehrern die größte Gruppe unter den Schulformen. Einen Überblick über Grundgesamtheit, Stichprobe und Netto-Stichprobenumfang bietet Tabelle 2.

Schulform (Kürzel in den Charts in Klammern)	Anzahl Schulen (LSN)	Anteil an Schul- gesamt	Anzahl Schüler**	Stichprobe (Versand)	Teilnehmer (Lehrkräfte)	Teilnahme (Schulen)	Beteiligungs- quote (Schulen)
Förderschule (FöS)	279	9%	31.304	100	59	36	36%
Grundschule (GS)	1.752	59%	286.215	600	169	111	19%
Hauptschule (HS)	176	6%	51.767	176	50	34	19%
Oberschule (OBS)	215	7%	38.093	215	75	50	23%
Realschule (RS)	146	5%	124.819	100	41	30	30%
Gymnasium Sek. I (Gy)	257	9%	142.183	100	80	30	30%
Gesamtschule (IGS)	133	4%	48.996	100	31	21	21%
Gesamt	2.958	100%	722.777	1.391	508	312	22%

Tabelle 2: Überblick über Grundgesamtheit, Stichprobe und Beteiligungsquoten der Onlinebefragung. Hinweis: Für die Darstellung der Gesamtwerte wurde die Stichprobe auf Basis der Verteilung der Schülerzahlen je Schulform gewichtet. Datenstand vom 22.8.2013.

Die Onlinebefragung diente mehreren Zwecken: Zum einen wurden so die Materiallisten ergänzende Informationen über den Schulbedarf gesammelt, zum anderen konnten auf diese Weise Informationen über Schulbedarfe gewonnen werden, die typischerweise nicht aus Materiallisten abgeleitet werden können, beispielsweise die für Kopier- oder Projektkassen anfallenden Kosten. Drittens erlaubte die Befragung der Lehrkräfte einen tieferen Einblick in den schulischen Umgang mit Schulbedarf, das Bewusstsein für die Höhe der Schulbedarfskosten und eventuelle Maßnahmen zur deren Reduzierung. Auch lieferte die Befragung der Lehrer und Lehrerinnen wichtige Einschätzungen darüber, wie die Belastung der Eltern mit Schulbedarfskosten wahrgenommen wird, und über die Ausstattung der Schüler mit dem notwendigen Schulbedarf bzw. über eine aus Kostengründen fehlende Ausstattung. Zudem konnten die befragten Lehrer Einschätzungen zum Schulbedarfspaket (Höhe, Auszahlungszeitpunkt, 70/30-Splitting etc.) abgeben.

Preisrecherche

Der in den ersten beiden Schritten recherchierte sachliche Schulbedarf wurde systematisch so aufbereitet, dass zur Kostenermittlung eine Basisliste für alle benötigten Produkte zur Verfügung stand.

Für die Kostenermittlung wurde davon ausgegangen, dass die Kosten nach folgenden Merkmalen variieren können:

- regionale Unterschiede in Niedersachsen

- Stadt-Land-Unterschiede
- unterschiedliche Verkaufsstätten (Fachhandel, Verbrauchermarkt, Kaufhaus)
- Qualität und Marke der Produkte (No-Name, Handelsmarken, Markenprodukte)

Um den Einfluss dieser Variationen auf die Kosten zu berücksichtigen, wurde folgendes Untersuchungskonzept gewählt:

- Es wurden 3 Zielregionen in Niedersachsen als Preiserhebungsräume definiert: Raum Hannover, Raum Osnabrück und Raum Harz.
- Diese Regionen wurden nach Stadt und Umland differenziert, sodass 6 Erhebungsräume entstanden.
- In jedem der 6 Erhebungsräume wurden Preiserhebungen jeweils für die Geschäftstypen Fachhandel (Schreibwaren, Schulbedarf) sowie Verbrauchermarkt/Warenhaus durchgeführt.
- Innerhalb jedes Geschäftstyps wurden je nach Verfügbarkeit sowohl die Preise für günstige No-Name-Produkte als auch die Preise entsprechender Markenprodukte ermittelt.
- Pro Geschäftstyp und Erhebungsregion wurden 5 Erhebungen in zufällig ausgewählten Verkaufsstätten durchgeführt, sodass insgesamt 60 Preislisten als Basis zur Ermittlung der Schulbedarfskosten vorlagen.

3. Kostenansätze bei der Berechnung der tatsächlichen Schulbedarfskosten

Die Bewertung der unterschiedlichen Bestandteile des Schulbedarfs erforderte im nächsten Schritt eine Vielzahl von Annahmen. Tabelle 3 bietet einen Gesamtüberblick über die getroffenen Annahmen sowie über die Begründung der jeweils gewählten Ansätze. Letztere beziehen sich auf die „Basisberechnung“. Wie unter Punkt 1 erläutert wurde, werden verschiedene Positionen der Schulbedarfskosten nicht in allen Berechnungsvarianten zum Ansatz gebracht. Weitere Erläuterungen finden sich unter den Punkten 4 und 5 dieses Teils der Studie.

Position	Bezeichnung	Hinweise und Erläuterung der Kostenansätze
1	Leihgebühren Schulbücher	<ul style="list-style-type: none"> - Grundlage der angesetzten Verleihgebühren bildet die Onlinebefragung der Schulen sowie die Auswertung der Materiallisten. - Es wurde jeweils der „normale“ Satz berücksichtigt. Reduzierte Sätze, die zum Teil für Familien mit drei oder mehr schulpflichtigen Kindern möglich sind, wurden nicht berücksichtigt.
2	Arbeitsmittel	<ul style="list-style-type: none"> - Die berücksichtigte Produktmenge beruht auf der Onlinebefragung der Schulen und einem Abgleich mit den recherchierten Materiallisten. - Für die 1.Klasse wurde eine Vollausrüstung angesetzt. Bei den Klassen 2 bis 4 wurde eine Ersatzbeschaffung im Umfang von 60 % angenommen. - Ähnlich wurde in den weiterführenden Schulen vorgegangen: Neuanschaffung in der 5. Klasse, Ersatzbeschaffung von 60 % in den Klassenstufen 6 bis 10. - Der Kostenansatz beruht auf der Preiserhebung. Gewählt wurde ein gemischter Kostenansatz, der sich zu 2/3 aus dem typischen Preis und zu 1/3 aus dem günstigsten Preis ergibt.
3	Zusätzliche Lehrmittel	<ul style="list-style-type: none"> - Für Arbeitshefte, Übungshefte, Beihefte oder Workbooks wurde ein Mengen- und Kostensatz verwendet, der sich aus dem Mittelwert der Lehrkräfteangaben im Rahmen der

		<p>Onlinebefragung (Pauschalbetrag) sowie aus Berechnungen auf Basis der analysierten Schulbuchlisten ergibt.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wenn nicht ausdrücklich in Materiallisten empfohlen, wurde jeweils die günstigere Variante der Lehrmittel ohne Begleit-CD-ROM gewählt.
4	Zusatzkosten	<ul style="list-style-type: none"> - In den Klassen 1 bis 4 wurde für Bastelmaterial pauschal ein Wert von 10 €/Schuljahr angesetzt. - Statt Bastelmaterial wurde in den Klassen 5 bis 10 die Anschaffung einer Lektüre pro Schuljahr zum Pauschalpreis von 10 €/Jahr angesetzt. - Der Ansatz von Schutzhüllen/Buchumschlägen geht auf die Onlinebefragung, Materiallisten und Preisrecherchen zurück. In den Klassen 1 bis 4 wurde von vier, in den Klassen 5 bis 10 von sechs anzuschaffenden Schutzhüllen ausgegangen. Schutzhüllen kosten zwischen 0,59 € und 3,99 €. Angesetzt wurde ein Wert von 1,30 €. Angenommen wurden eine vollständige Anschaffung in den Schuljahren 1 und 5 und ein Ersatz von 50 % in den übrigen Klassenstufen.
5	Hausaufgabenheft und Schulplaner	<ul style="list-style-type: none"> - Klassen 1 bis 4: Ansatz eines Hausaufgabenheftes auf Grundlage der Materiallisten und der Preisrecherche in Höhe von 2 € pro Stück. - Klassen 5 bis 10: Ein großer Teil der Schulen sieht die Nutzung eines Schulplaners vor. Die Kosten liegen zwischen 3 und 5 €. Angesetzt wurde die Anschaffung eines Schulplaners pro Schuljahr mit 4 €.
6	Taschenrechner	<ul style="list-style-type: none"> - Die Kosten unterscheiden sich zwischen den Schulformen erheblich. Die angesetzten „typischen“ Modelle der jeweiligen Schulformen beruhen auf der Onlinebefragung,⁴⁰ die Werte auf der Preisrecherche. - Grundschulen: kein Taschenrechner - Förder-, Haupt- und Realschulen: Anschaffung meist in Klasse 8, relativ einfaches Modell zu 15 €. - Oberschulen und Integrierte Gesamtschulen: Anschaffung meist in Klasse 7, relativ einfaches Modell zu 20 €. - Gymnasien: Anschaffung meist in Klasse 7, zumeist grafikfähiger Taschenrechner zu 100 €.
7	Atlas/Duden/ Bibel/Wörterbücher	<ul style="list-style-type: none"> - Regelmäßig sind diese zusätzlichen Lehrmittel nicht im Schulbuchverleih enthalten und eine Befreiung von den Verleihgebühren ist nicht möglich. - Atlanten werden häufig in Klasse 5 eingeführt, die Kosten belaufen sich im Mittel auf 24,90 €. - Duden werden zumeist in Klasse 5 eingeführt, Kosten im Mittel: 24,90 €. Englisch-Wörterbücher werden je nach Schulform in den Klassen 6 bis 8 eingeführt, Kosten im Mittel: 24,90 €. - Bibeln werden zumeist in Klasse 5 eingeführt, Kosten im Mittel: 9,90 €.
8	Arbeitshefte und Grammatikhefte für eine 2. Fremdsprache	<ul style="list-style-type: none"> - Anschaffung meist ab Klasse 6 (Gymnasien, Integrierte Gesamtschulen) oder 7 (Real- und Oberschulen). In Hauptschulen keine zweite Fremdsprache. - Zusätzliche Anschaffung eines weiteren Wörterbuchs Fremdsprache–Deutsch, eines Grammatikheftes und von Arbeitsheften. - Mengen- und Wertansätze erfolgen nach Schulformen differenziert auf Grundlage der Materiallisten.
9	Klassenkasse	<ul style="list-style-type: none"> - Klassenkassen sind in allen Schulformen und Klassenstufen Standard. Angesetzt werden die Mittelwerte der in der Onlinebefragung ermittelten Werte: in den Klassen 1 bis 4 19,89 €/Jahr, in den Klassen 5 bis 10 25,90 €/Jahr.
10	Kopier- und Projektkasse	<ul style="list-style-type: none"> - Kopier- und Projektkassen sind in allen Schulformen und Klassenstufen Standard. Angesetzt werden die Mittelwert der

⁴⁰ An dieser wie auch an anderer Stelle wird auf die Nennung von Produktmarken verzichtet.

		in der Onlinebefragung ermittelten Werte: in den Klassen 1 bis 4 13,96 €/Jahr, in den Klassen 5 bis 10 12,57 €/Jahr.
11	Schließfach	In weiterführenden Schulen (insbesondere Ganztagschulen) ist aufgrund der Menge des mitzuführenden Schulbedarfs häufig die Anmietung eines Schließfachs unvermeidlich. Aus der Onlinebefragung ergab sich ein mittlerer Kostensatz von 20 €/Jahr. Dieser wird für alle Schultypen mit Ausnahme der Grund- und Förderschulen angesetzt.
12	Förderverein	Die Mitgliedschaft in einem Förderverein ist nicht obligatorisch, aber häufig erwünscht. Die Kosten werden hier nur nachrichtlich berücksichtigt. Aus den Angaben der Eltern im Rahmen der Fokusgruppen ergab sich ein Mittelwert von 5 €/Jahr.
13	Ranzen/Etui/ Schultüte/Rucksack	- 1. Klasse: Neuanschaffung Ranzen und Etui. Die Kosten reichen von 50 € (Discounter) bis 200 €. Angesetzt werden 100 €. ⁴¹ - Schultüte: einfache Ausstattung, Füllung ohne Arbeitsmittel, Ansatz zu 20 €. - 5. Klasse: Neuanschaffung Rucksack, Ansatz zum Mittelwert von 50 €.
14	Sport- und Badezeug	- 1. bis 4. Klasse: Anschaffung Schuhe, Hose, Shirt, Turnbeutel. Kostenansatz: Sportzeug 20 €, Schuhe 10 €. Angenommen wird, dass Sportzeug aufgrund von Wachstum/Verschleiß/Verlust jährlich, Schuhe alle zwei Jahre ersetzt werden. - Ab Klasse 5 kommt ein zweites Paar Turnschuhe (Halle/Außen) und Schwimmzeug (Ansatz: 10 €) hinzu. Angenommen wird, dass Sportzeug jährlich und ein paar Turnschuhe alle zwei Jahre ersetzt werden.

Tabelle 3: Typische Schulbedarfe, Kostenansätze und dabei getroffene Annahmen.

Einige Schulbedarfe sind im Rahmen dieser Studie nicht berücksichtigt worden – zum Teil, weil eine objektive Kostenermittlung kaum möglich ist (Druckkosten), zum Teil, weil entsprechende Ausgaben (noch) zu selten vorkommen, um eine seriöse Durchschnittsberechnung durchführen zu können (z. B. Ausleihe von Musikinstrumenten, Leasing oder Anschaffung von Tablet-Computern). Gerade die langsam in die Klassenzimmer einziehenden Tablet-Computer dürften künftig zu deutlich erhöhten Schulbedarfskosten führen. ⁴² Die in dieser Studie berechneten Kosten unterschätzen daher mit hoher Wahrscheinlichkeit die in naher Zukunft oder bereits jetzt für die Ausstattung mit Schulbedarf anfallenden Kosten.

4. Schulbedarfskosten ohne Einbezug der im Regelbedarfssatz berücksichtigten Ausgaben für Schulbedarfe

In der ersten vorgenommenen Berechnung werden die gesamten Schulbedarfskosten unabhängig von der Frage ermittelt, ob diese Ausgaben mithilfe des Schulbedarfspakets oder unter Verwendung von Mitteln des Regelbedarfssatzes gedeckt werden. Dabei werden auch die Kosten für die Schulbuchausleihe sowie Beiträge zum Förderverein – obwohl nicht obligatorisch – zunächst mit aufgeführt. Auch wenn das primäre Forschungsinteresse der Frage gilt, ob die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf von 100 € ausreichend ist, um die tatsächlichen Schulbedarfskosten zu decken, bleibt übergreifend interessant, mit welchen Kosten Eltern beim Schulbesuch ihrer Kinder mindestens rechnen müssen – mindestens, weil finanziell besser ausgestattete Eltern die Möglichkeit haben, für verschiedene Positionen (z. B. Arbeitsmittel, Schulranzen/Rucksack und Sport- und

⁴¹ Die Anschaffung des billigsten Modells macht wegen des schnelleren Verschleißes häufig eine frühzeitige Neuanschaffung notwendig. Daher wird hier nicht das kostengünstigste Modell angesetzt.

⁴² So soll beispielsweise in Hannover die Arbeit mit von Eltern anzuschaffenden Tablet-Computern im Schulunterricht zur Regel werden, vgl. <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Schueler-sollen-mit-Tablets-lernen-und-Eltern-zahlen> (Zugriff am 18.01.2016).

Badezeug) kostspieligere Produkte zu erwerben oder den Schulbuchverleih nicht in Anspruch zu nehmen.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die durchschnittlich pro Schuljahr in verschiedenen Schulformen anfallenden Kosten, aufgeschlüsselt nach Kostenpositionen (in €).

	GS	Fös	HS	RS	OBS	Gy	IGS
Kosten Schulbuchverleih	15,20	27,74	49,82	60,78	52,10	65,57	53,00
Arbeitsmittel (Hefte, Stifte, etc.)	40,49	40,20	40,96	42,87	40,03	39,06	41,47
Arbeitshefte, zus. Lernmittel	49,52	37,84	26,34	36,23	29,02	32,41	39,88
Zusatzkosten (Timer, Lektüre, TR)	14,60	17,66	21,70	21,70	22,53	35,87	22,53
Atlas, Duden, 2te Fremdsprache, Bibel	-	-	14,10	26,10	26,10	30,77	30,77
Klassenkasse/ Projekt-/ Kopierkosten; Schließfach, Förderverein	38,85	41,62	63,47	63,47	63,47	63,47	63,47
Ausstattung (Ranzen, Etui, Sportzeug)	55,00	43,00	35,00	35,00	35,00	35,00	35,00
Kosten ohne Verleihgebühr	198,46	180,32	201,57	225,37	216,16	236,57	233,12
Kosten inkl. Verleihgebühr	213,66	208,06	251,39	286,15	268,26	302,14	286,12

Tabelle 4: Durchschnittliche Schulbedarfskosten nach Schulform (in €). Quelle: Onlinebefragung der Schulen, Auswertung der Materiallisten, Preisrecherche im Einzelhandel sowie Internetrecherche.

Ohne Berücksichtigung des Schulbuchverleihs stellen sich die Kosten in den verschiedenen Schulformen relativ gleichmäßig dar. Im Bereich der Arbeitsmittel fallen Unterschiede kaum ins Gewicht, die Kosten belaufen sich durchgehend auf knapp 40 €. Größere Unterschiede lassen sich hingegen bei den zusätzlichen Lehrmitteln beobachten, die nicht vom Schulbuchverleih erfasst werden und von deren Anschaffungskosten bedürftige Eltern somit nicht befreit werden können. Arbeitshefte, in die die Schüler hineinschreiben können, werden vor allem an Grundschulen überdurchschnittlich genutzt, die Kosten belaufen sich im Mittel auf beinahe 50 € pro Schuljahr. Weitere, nicht vom Schulbuchverleih erfasste Lehrmittel (Atlas, Duden, Bibel, Lehrmittel für die zweite Fremdsprache) fallen erst in den weiterführenden Schulen an. Die Kosten sind in Hauptschulen, die ohne eine zweite Fremdsprache auskommen, mit 14 € am niedrigsten, in den anderen Schulformen hingegen mit 26 bis 30 € entsprechend höher. Die durchschnittlichen Zusatzkosten sind in weiterführenden Schulen höher als im Grundschulbereich, was maßgeblich an der Anschaffung von Taschenrechnern liegt. Am höchsten sind die Zusatzkosten daher mit knapp 36 € an Gymnasien, weil dort teure, grafikfähige Taschenrechner verwendet werden müssen. Ausgesprochen hoch sind die Kosten, die für Beitragszahlungen in verschiedene Kassen anfallen – selbst wenn man die mit 5 € angesetzten Beiträge zum Förderverein außer Acht lässt. In Grund- und in Förderschulen belaufen sie sich (ohne Förderverein) bereits auf knapp 35 € pro Schuljahr. In weiterführenden Schulen kommen noch die Mietgebühren für das Schließfach hinzu, sodass die Kosten (ohne Förderverein) an 60 € pro Schuljahr heranreichen. Die Ausstattungskosten sind insbesondere in der Grundschule aufgrund der Anschaffung eines Ranzens besonders hoch und belaufen sich – auf alle 4 Schuljahre verteilt – auf durchschnittlich 55 €. Weil in weiterführenden Schulen billigere Rucksäcke die Ranzen ablösen und sich die Kosten auf 6 statt 4 Jahre verteilen, fallen trotz höherer Belastungen für Sportzeug insgesamt geringere Ausstattungskosten von durchschnittlich 35 € pro Schuljahr an.

Insgesamt liegen die durchschnittlich pro Schuljahr anfallenden Schulbedarfskosten in allen betrachteten Schulformen auch ohne Berücksichtigung der Verleihgebühren für Schulbücher **deutlich über 100 €**, wie folgende Abbildung zeigt:

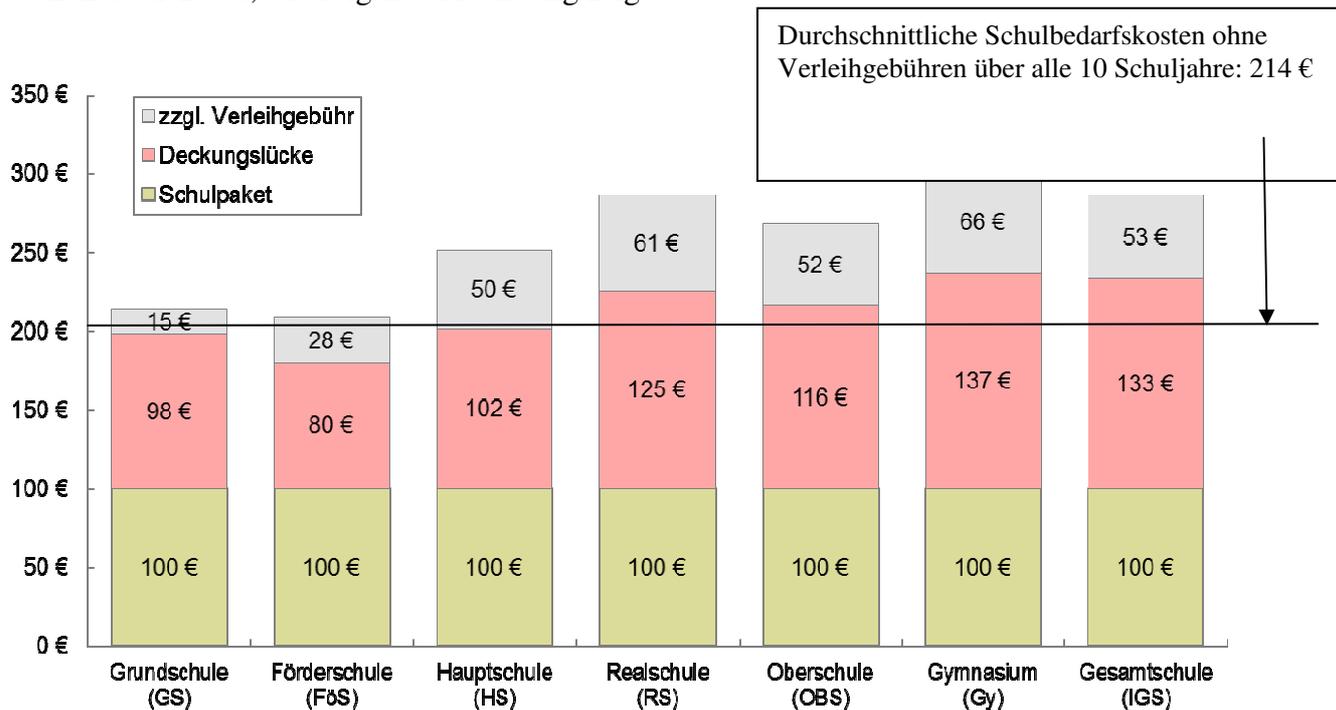


Abbildung 2: Durchschnittliche Kosten pro Schuljahr nach Schulform ohne Anschaffungskosten von Schulbüchern und ohne/mit Verleihgebühren für die Schulbuchausleihe. Quellen: Befragung der Schulen, Auswertung der Materiallisten, Preisrecherche im Einzelhandel sowie Internetrecherche.

Die Durchschnittskosten sind in der Grund- und der Förderschule am geringsten, was allerdings nicht darüber hinwegtäuschen sollte, dass die Kosten in einzelnen Klassenstufen wesentlich höher liegen – in den Grund- und den Förderschulen insbesondere bei der Einschulung. Wie sich die Kosten auf einzelne Klassenstufen der verschiedenen Schulformen verteilen, zeigt Abbildung 3, in der die Verleihgebühren für Schulbücher aufgrund der Kostenbefreiung von Anspruchsberechtigten auf BuT-Leistungen außer Acht gelassen wurden.

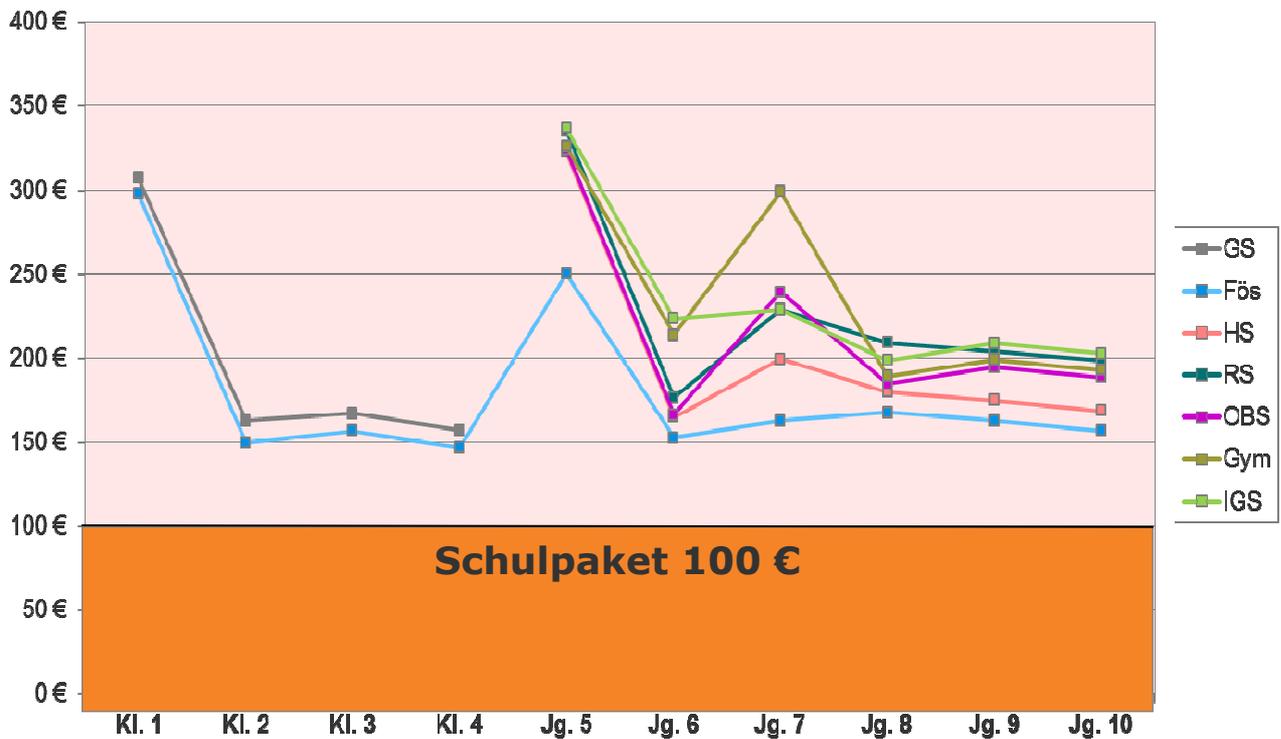


Abbildung 3: Durchschnittliche Kosten nach Schulform und Jahrgang ohne Anschaffungskosten für Schulbücher bzw. Verleihgebühren für die Schulbuchausleihe. Quellen: Befragung der Schulen, Auswertung der Materiallisten, Preisrecherche im Einzelhandel sowie Internetrecherche.

Erkennbar liegen die Schulbedarfskosten durchgehend und unabhängig von der Schulform in jeder Jahrgangsstufe mindestens um 50 € über der Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf von 100 €. Bei einer Jahrgangsstufenbetrachtung treten zudem die Spitzenbelastungen einzelner Schuljahre deutlicher hervor. Das Einschulungsjahr kostet in Grund- und in Förderschulen knapp 300 €. In diesem Jahr muss neben der gesamten Grundausrüstung für den Schulbesuch ein Schulranzen angeschafft werden, zur Einschulung gehört zudem – nimmt man das Ziel sozialer Teilhabe ernst – auch eine Schultüte. Bei unserer Berechnung wurden die hierfür anfallenden Kosten mit 20 € noch äußerst zurückhaltend bemessen. Die Schulbedarfskosten in den Jahrgangsstufen 2 bis 4 der Grund- und der Förderschulen fallen zwar im Vergleich dazu relativ moderat aus, liegen aber stets mindestens 50 € über der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf. Die ausgesprochen hohen Kosten des ersten Schuljahres können daher nicht durch einen intertemporalen internen Ausgleich, d. h. durch unter 100 € liegende Kosten in Folgeschuljahren, aufgefangen werden, weil in jedem Jahr eine Unterdeckung der tatsächlichen Schulbedarfskosten vorliegt. Im ersten Schuljahr ist ein interner Ausgleich auch nicht über den Regelbedarfssatz möglich. Denn gerade die Position „Sonstige Gebrauchsgegenstände“, die Verbrauchsausgaben für Schulranzen enthält, ist nicht regelbedarfsrelevant und geht damit nicht in die Bemessung des Regelbedarfssatzes ein.

Eine weitere Belastungsspitze zeigt sich beim Übergang in eine weiterführende Schulform, also in Jahrgangsstufe 5. Hier ist nochmals eine Vollausrüstung mit Arbeitsmitteln notwendig, der Schulranzen wird durch einen Rucksack ersetzt, hinzu kommen Ausgaben für die nicht in den Schulbuchverleih integrierten zusätzlichen Lehrmittel Atlas, Duden und Bibel. Auch werden nun erhöhte Anforderungen an die Ausstattung mit Sportbekleidung und Turnschuhen gestellt (zweites Paar Turnschuhe, Schwimmzeug). Hinzu kommen die Kosten der Schließfachmiete. Geringer fallen die Kosten des Übergangs einzig im Bereich der Förderschulen aus, was vor allem daran liegt, dass die zusätzlichen Lehrmittel Atlas, Duden und Bibel hier nicht zu Buche schlagen. In allen anderen Schulformen übertreffen die Kosten beim Übergang in Klassenstufe 5 sogar die Kosten der Einschulung und liegen ohne die

Kosten Schulbuchausleihe zwischen 322 und 337 € und mit den Kosten der Schulbuchausleihe zwischen 372 und 396 €.

Eine weitere besonders kostenträchtige Übergangsphase lässt sich in den Jahrgangsstufen 6 bis 8 beobachten. Ausschlaggebend ist hier zum einen das Hinzukommen einer zweiten Fremdsprache mit entsprechenden Ausgaben für nicht vom Verleih erfasste Lehrmittel. Des Weiteren wird in diesen Jahrgangsstufen die Anschaffung eines Taschenrechners notwendig, für den in Gymnasien bereits allein 100 € aufgebracht werden müssen. In den weiteren Jahrgangsstufen fallen die jährlichen Kosten wieder auf Werte zwischen 150 und 200 € zurück, sie bleiben aber immer wesentlich über der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf.

An dieser Stelle ist es nochmals wichtig zu erwähnen, dass viele Kosten, die in höheren Jahrgangsstufen anfallen, im Rahmen dieser Studie nicht erfasst werden. In den durchgeführten Interviews mit Lehrkräften sowie in den Fokusgruppengesprächen mit Eltern wurde durchgehend darauf hingewiesen, dass Schüler und Schülerinnen beispielsweise Referate oder Präsentationen am heimischen Drucker ausdrucken müssen, zum Teil farbig. Hierdurch können erhebliche Kosten entstehen. Auch gibt es bereits Schulklassen – insbesondere in Gymnasien – die mit Tablet-Computern arbeiten, in denen wichtige Unterrichtsinhalte über „Smartphone-App-Gruppen“ vermittelt werden oder die Smartphones, z. B. für Geocaching im Rahmen des Unterrichts in Naturwissenschaften, nutzen.

Auch eine Aufteilung der Schulbedarfskosten in die Bereiche, die durch die Schule festgelegt werden, und in Bereiche, bei denen Eltern eine gewisse Wahlfreiheit haben, ist interessant. Besonders wenn man den Einfluss der Schulen auf die Höhe entstehender Schulbedarfskosten betrachtet, aber auch vor dem Hintergrund des oft gehörten Arguments, wonach Eltern größeren Einfluss auf die Höhe der Schulbedarfskosten nehmen könnten, wenn sie die Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf preisbewusst verwenden.

Angaben dazu finden sich in Abbildung 4. Auch hier wurden die Kosten für den Kauf oder die Verleihgebühr für die Ausleihe von Schulbüchern außer Acht gelassen. Die Berechnung bezieht sich auf die durchschnittlichen Kosten pro Schuljahr, gemittelt über alle Schulformen für den Schulbesuch der Klassen 1 bis 10.

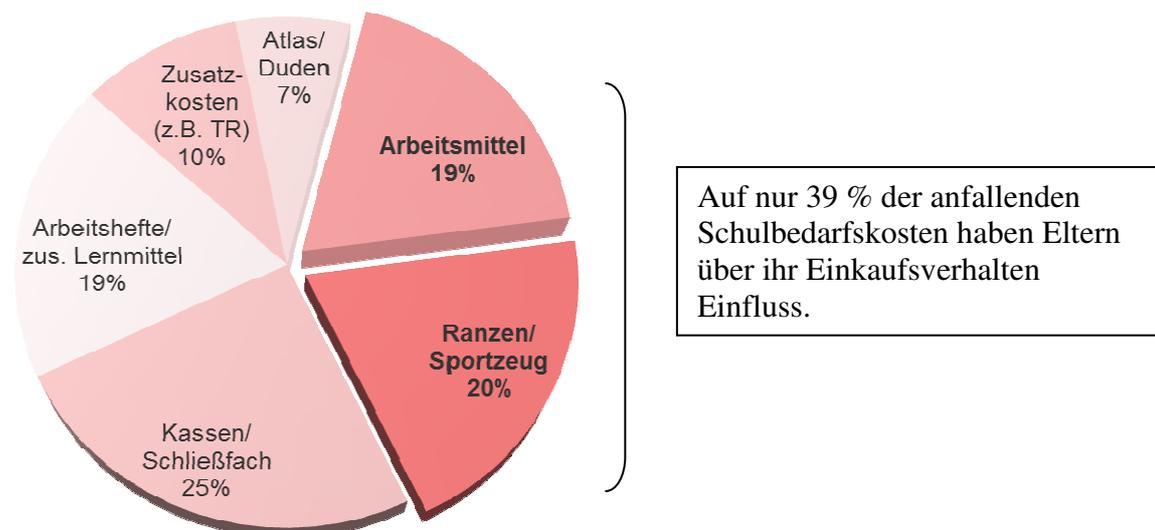


Abbildung 4: Kostenblöcke der Schulbedarfskosten ohne Neuanschaffung von Schulbüchern bzw. Verleihgebühr für die Schulbuchausleihe. Quellen: Befragung der Schulen, Auswertung der Materiallisten, Preisrecherche im Einzelhandel sowie Internetrecherche.

Wie zu erkennen ist, wird die Höhe der Kosten überwiegend – zu 61 % – durch Vorgaben der Schulen bestimmt. Auch die Kosten der Arbeitsmittel sind für Eltern nur begrenzt beeinflussbar, denn sowohl die ausgewerteten Materiallisten als auch die durchgeführten Gespräche mit Eltern und Lehrern haben Hinweise darauf geliefert, dass Markenvorgaben oder Markenempfehlungen, denen häufig aufgrund „sanften“ sozialen Drucks gefolgt wird, im Bereich der Arbeitsmittel kein Ausnahmefall sind. Und auch bei der Anschaffung von Ranzen, Rucksack und Sportzeug beschränken sozialer Druck, Anforderungen an die Haltbarkeit der Produkte und nicht zu vernachlässigende Aspekte des Gesundheitsschutzes (z. B. ergonomische Geeignetheit der Produkte) die tatsächliche Wahlfreiheit der Eltern. Insgesamt ist die Möglichkeit der Eltern, die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf möglichst preisbewusst zu verwenden, somit deutlich begrenzt. Interessant ist auch, dass über 50 % der Kostenbestandteile laut Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets nicht ausdrücklich zum Schulbedarf zählen. Die Kosten für die verschiedenen Kassen und für Schließfächer (25 % der Kosten) sowie für zusätzliche, nicht vom Schulbuchverleih erfasste Lehrmittel (26 % der Kosten) werden in der Gesetzesbegründung entweder nicht benannt (Kassen) oder ausdrücklich als aus dem Regelbedarfssatz zu decken beschrieben (Lehrmittel). Gerade auf die Entstehung dieser Kosten haben Eltern keinerlei Einfluss. Umso interessanter ist die Frage, ob es realistisch ist, dass Eltern diese Kosten tatsächlich aus dem Regelbedarfssatz ihrer Kinder bestreiten können. Mit der Beantwortung dieser Frage befasst sich der nächste Abschnitt.

5. Schulbedarfskosten mit Einbezug der im Regelbedarfssatz berücksichtigten Ausgaben für Schulbedarfe

In der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets wird darauf hingewiesen, dass ein Teil des persönlichen Schulbedarfs bereits bei der Ermittlung des Regelbedarfssatzes berücksichtigt wird. Welche Schulbedarfe könnten das sein? Wie bereits in Teil A (Punkt 3) besprochen wurde, kommen tatsächlich nur wenige Positionen des Regelbedarfs bzw. der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, die die Grundlage der aktuellen Regelsatzberechnung ist, in Frage. Diese Positionen sind in den folgenden Tabellen 5 und 6 aufgeführt, wobei zwischen dem Regelbedarf der 6- bis 13-jährigen Kinder (Regelbedarfsstufe 5) und dem Regelbedarf der 14- bis 17-jährigen Jugendlichen (Regelbedarfsstufe 4) unterschieden wird. Die den einzelnen Positionen zugeordneten Bedarfssätze wurden jeweils auf das Jahr 2015 hochgerechnet. Die Hochrechnung war notwendig, weil die monatlichen Regelbedarfe einzelner Positionen der EVS 2008 seit der Gesetzesbegründung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (BT-Drucksache 17-3404) nicht mehr einzeln ausgewiesen werden. Seither findet nur eine Anpassung der Gesamtbedarfssätze statt. Bei der Hochrechnung wurde angenommen, dass sich die einzelnen Positionen um den gleichen Prozentwert erhöht haben wie der Regelbedarfssatz im Zeitraum zwischen der Gesetzesbegründung und dem Jahr 2015 (11,1 % bei den 6- bis 13-Jährigen, 10,37 % bei den 14- bis 17-Jährigen).

Code-Nr. in EVS 2008	Position	Erläuterung	Monatlicher Regelbedarf laut BT 17-3404	Hochgerechneter monatlicher Regelbedarf 2015	Hochgerechneter jährlicher Regelbedarf 2015
0312 903	Bekleidung für Kinder und Jugendliche bis unter 14 Jahren	Hierin ist u. a. enthalten: <i>Sportbekleidung</i> . Eine Differenzierung nach dem Anteil des Schulbedarfs am berücksichtigten Regelbedarf dieser Position ist nicht möglich.	21,87 €	24,28 €	291,36 €
0321 300	Schuhe für Kinder und Jugendliche bis unter 14 Jahren	Hierin sind u. a. auch <i>Turn- und Sportschuhe</i> enthalten. Eine Differenzierung nach dem Anteil des Schulbedarfs am berücksichtigten Regelbedarf dieser Position ist nicht möglich.	9,60 €	10,66 €	127,92 €
0913 000	Datenverarbeitung und Software	In der Position sind neben Computer + Zubehör auch <i>Taschenrechner</i> enthalten. Eine Differenzierung nach dem Anteil des Schulbedarfs am berücksichtigten Regelbedarf dieser Position ist nicht möglich.	3,35 €	3,72 €	44,64 €
0951 000	Bücher und Broschüren	In dieser Position können auch <i>Schulbücher, Arbeitshefte, Lektüren etc.</i> enthalten sein. Eine Differenzierung nach dem Anteil des Schulbedarfs am berücksichtigten Regelbedarf dieser Position ist nicht möglich.	2,37 €	2,63 €	31,56 €

Tabelle 5: Positionen des Regelbedarfs 6- bis 13-jähriger Kinder, die eventuell auch Schulbedarfe enthalten. Quellen: Deutscher Bundestag (Hg.): BT-Drs. 17-3404, 2010 ; Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 – Haushaltsbuch, 2008. Hochrechnung: eigene Berechnung.

Code-Nr. in EVS 2008	Position	Erläuterung	Monatlicher Regelbedarf laut BT-17-3404	Hochgerechneter monatlicher Regelbedarf 2015	Hochgerechneter jährlicher Regelbedarf 2015
0312 901, 0312 902 und 0312 903	Bekleidung (Herren ab 14, Damen ab 14, Kinder unter 14 Jahren)	Hierin ist u. a. enthalten: <i>Sportbekleidung</i> . Eine Differenzierung nach dem Anteil des Schulbedarfs am berücksichtigten Regelbedarf dieser Position ist nicht möglich.	26,04€ ⁴³	28,74 €	344,88 €
0321 100, 0321 200 und	Schuhe (Herren ab 14, Damen ab 14, Kinder unter 14 Jahren)	Hierin sind u. a. auch <i>Turn- und Sportschuhe</i> enthalten. Eine Differenzierung nach dem Anteil des Schulbedarfs am berücksichtigten Regelbedarf	7,81 € ⁴⁴	8,62 €	103,44 €

⁴³ Setzt sich zusammen aus: Bekleidung Herren ab 14 Jahre (8,91 €), Bekleidung Damen ab 14 Jahre (10,23 €), Bekleidung unter 14-Jährige (6,90 €).

⁴⁴ Setzt sich zusammen aus: Schuhe Herren ab 14 Jahre (2,88 €), Schuhe Damen ab 14 Jahre (2,86 €), Schuhe unter 14-Jährige (2,07 €). Der Regelbedarf für Schuhe unter 14-jähriger Kinder musste aufgrund fehlender Angaben in der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets geschätzt werden. Angenommen wurde dabei, dass sich die Position Schuhe unter 14-Jähriger prozentual gleich zur Summe der Regelbedarfe für die Positionen Schuhe für Herren und Damen verhält wie das Verhältnis der Position Bekleidung unter 14-Jährige zur Summe der Positionen Bekleidung Herren und Bekleidung Damen.

0321 300		dieser Position ist nicht möglich.			
0913 000	Datenverarbeitung und Software	In der Position sind neben Computer + Zubehör auch <i>Taschenrechner</i> enthalten. Eine Differenzierung nach dem Anteil des Schulbedarfs am berücksichtigten Regelbedarf dieser Position ist nicht möglich.	6,40 €	7,06 €	84,72 €
0951 000	Bücher und Broschüren	In dieser Position können auch <i>Schulbücher, Arbeitshefte, Lektüren etc.</i> enthalten sein. Eine Differenzierung nach dem Anteil des Schulbedarfs am berücksichtigten Regelbedarf dieser Position ist nicht möglich.	2,82 €	3,11 €	37,32 €

Tabelle 6: Positionen des Regelbedarfs 14- bis 17-jähriger Jugendlicher, die eventuell auch Schulbedarfe enthalten. Quellen: Deutscher Bundestag (Hg.): BT-Drs. 17-3404, 2010 ; Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 – Haushaltsbuch, 2008. Hochrechnung: eigene Berechnung.

Auch wenn die aufgeführten Positionen Schulbedarfe enthalten können, ist es nicht möglich, diese aus den Positionen herauszurechnen. Darauf wird u. a. in der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets hingewiesen. Kann man den im Regelbedarf enthaltenen Schulbedarf dennoch abschätzen? Eine echte empirische Grundlage dazu fehlt. Möglich sind allerdings Plausibilitätsüberlegungen. Im Folgenden wird auf Grundlage solcher Überlegungen eine Herausrechnung in zwei Varianten versucht, die sukzessive von einem größeren Bestandteil des Schulbedarfs im Regelbedarf ausgehen. In beiden Varianten werden die Kosten für die Ausleihe von Schulbüchern sowie die Beiträge zum Förderverein nicht berücksichtigt, weil in Niedersachsen bei einem Anspruch auf BuT-Leistungen eine Befreiung von den Verleihgebühren möglich ist und Beiträge zum Förderverein freiwillig sind und keinen direkten Bezug zum Schulbedarf aufweisen. Angenommen wird zudem, dass der Regelbedarfssatz für 6- bis 13-jährige Schüler und Schülerinnen für die Jahrgangsstufen 1 bis 7 und der Regelbedarfssatz für 14- bis 17-jährige Schüler und Schülerinnen für die Jahrgangsstufen 8 bis 10 gilt.

In den beiden Berechnungsvarianten werden folgende Annahmen getroffen:

- **Variante 1:** Angenommen wird, dass die gesamten im Regelbedarf angesetzten Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren für zusätzliche, nicht vom Schulbuchverleih und der damit zusammenhängenden Kostenbefreiung erfasste Lehrmittel (Arbeitshefte, Lektüren etc.) verwendet werden. Mögliche Schulbedarfe in den Positionen Bekleidung, Schuhe sowie Datenverarbeitung und Software werden nicht berücksichtigt. Ein voller Ansatz der Position Bücher und Broschüren kann (formal) damit gerechtfertigt werden, dass Ausgaben für Lehrmittel laut Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets nicht ausdrücklich zu den Schulbedarfen gehören, die mithilfe des Schulbedarfspakets von 100 € finanziert werden sollen. Es handelt sich dessen ungeachtet um eine ausgesprochen extreme Anrechnung, weil es nicht der Lebenserfahrung entspricht, dass Kinder und Jugendliche keine Anschaffungen von Büchern und Broschüren zu Unterhaltungszwecken tätigen. Wenn die im Regelbedarf angesetzten Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren höher sind als die in dieser Studie ermittelten Ausgaben für zusätzliche Lehrmittel, wird davon ausgegangen, dass zusätzliche Lehrmittel vollständig aus dem Regelbedarfssatz finanziert werden. Wenn die im Regelbedarf angesetzten Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren geringer sind als die in dieser Studie ermittelten Ausgaben für zusätzliche Lehrmittel

sind, wird davon ausgegangen, dass der Fehlbetrag mithilfe der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf zu decken ist. Denn ebenso, wie der Gesetzgeber bei Schulbedarfskosten von über 100 € auf eine ergänzende Deckung der Kosten aus Mitteln des Regelbedarfssatzes verweisen kann, muss umgekehrt gelten, dass bei Ausgaben für schulbedarfsrelevante zusätzliche Lehrmittel, die höher sind als die entsprechende Position des Regelbedarfs, eine Deckung durch die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf angenommen werden muss.

- **Variante 2:** Zusätzlich zum vollen Ansatz der Position Bücher und Broschüren wird angenommen, dass Verbrauchsausgaben für Sport- und Badebekleidung bzw. Sportschuhe sowie für die Anschaffung eines Taschenrechners teilweise im Regelbedarfssatz berücksichtigt werden. Da Ausgaben für Sport- und Badebekleidung bzw. Sportschuhe laut Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets ausdrücklich auch der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf zugeordnet werden, kann nicht von einer vollen Berücksichtigung im Regelbedarfssatz ausgegangen werden. Die gesetzgeberische Zuordnung zum Schulbedarfspaket ergäbe sonst keinen Sinn. Angenommen wird daher, dass 75 % der Kosten für Sport- und Badebekleidung bzw. Sportschuhe durch Mittel des Regelbedarfs gedeckt werden. Mit identischer Begründung wird angenommen, dass 75 % der Kosten eines Taschenrechners durch den Regelbedarf gedeckt werden. In beiden Fällen handelt es sich um extreme Anrechnungsformen, zumal im Bereich der Sport- und Schwimmbekleidung in der Basisberechnung ohnehin ausgesprochen geringe Werte angesetzt wurden.

(a) Variante 1: Berücksichtigung der Regelbedarfsposition Bücher und Broschüren

Im Regelbedarfssatz der 6- bis 13-jährigen Schüler werden in der Position Bücher und Broschüren Verbrauchsausgaben von 31,56 €/Jahr, bei 14- bis 17-jährigen Schülern 37,32 €/Jahr berücksichtigt. In Variante 1 der Berechnung werden diese Beträge von denjenigen Positionen der unter Punkt 4 beschriebenen Berechnung abgezogen, die der Regelbedarfsposition „Bücher und Broschüren“ zugeordnet werden können. Das sind die in den Tabellen 1 und 3 ausgewiesenen Positionen 3 (Zusätzliche Lehrmittel), 4 (Zusatzkosten für Lektüren in weiterführenden Schulen), 7 (Atlas, Duden etc.) und 8 (zweite Fremdsprache). Der Abzug führt zu folgenden Ergebnissen:

- In *Grundschulen*, in denen außer den zusätzlichen Lehrmitteln der Position 3 keine weiteren Anschaffungen von Büchern und Broschüren anfallen, deckt der für die Regelbedarfsposition Bücher und Broschüren bei der Regelbedarfsbemessung angesetzte Wert von 31,56 € die tatsächlich anfallenden Ausgaben für zusätzliche Lehrmittel nicht ab. Die von der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf zu tragenden Kosten verringern sich allerdings in den Jahrgangsstufen 1 bis 4 von 49,52 € auf 17,96 €.
- In *Hauptschulen* sind die im Regelbedarfssatz berücksichtigten Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren um 5,22 € höher als die Ausgaben für zusätzliche Lehrmittel. Dieser Restbetrag des Regelbedarfs deckt aber in Klasse 5 nicht annähernd die Kosten der Positionen 4 (Lektüre) und 7 (Atlas, Duden, Bibel). In der Jahrgangsstufe 6 werden ebenfalls die Kosten der Lektüre nicht gedeckt, in Jahrgangsstufe 7 nicht die Kosten einer Lektüre und eines Wörterbuchs Deutsch–Englisch. In Klasse 8 deckt der nun bei der Regelbedarfsbemessung für 14- bis 17-jährige Schüler um knapp 6 € höher angesetzte Wert für Bücher und Broschüren die Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren des Schulbedarfs voll ab und es bleibt ein Restbetrag von 0,98 €. Es wird angenommen, dass dieser Restbetrag im Rahmen des internen Ausgleichs für andere Bestandteile des Schulbedarfs verwendet wird, er wird daher

in der Berechnung von den sonstigen Schulbedarfskosten abgezogen. Gleiches gilt in den Jahrgangsstufen 9 und 10.

- In *Realschulen* sind die im Regelbedarfsatz berücksichtigten Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren in den Jahrgangsstufen 5 bis 7 geringer als die berechneten Ausgaben für zusätzliche Lehrmittel der Position 3. Sie können daher die Ausgaben für Bücher und Broschüren bereits dieser Position nicht decken. In den Jahrgangsstufen 8 bis 10 führt der nun für 14- bis 17-jährige Schüler bei der Regelbedarfsbemessung um knapp 6 € höher angesetzte Wert für die Position Bücher und Broschüren dazu, dass die Kosten der Position 3 voll abgedeckt werden. Der dann noch verbleibende Restbetrag von 1,09 € reicht hingegen nicht aus, um die Kosten einer Lektüre sowie der Lehrmittel für die zweite Fremdsprache zu decken.

- In *Oberschulen* sind die im Regelbedarfsatz berücksichtigten Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren in den Jahrgangsstufen 5 bis 7 höher als die berechneten Ausgaben für zusätzliche Lehrmittel der Position 3. Der Restbetrag von 2,54 € reicht aber nicht aus, um die zusätzlichen Ausgaben für Bücher und Broschüren der sonstigen Positionen zu decken. In den Jahrgangsstufen 8 bis 10 führt der nun für 14- bis 17-jährige Schüler bei der Regelbedarfsbemessung um knapp 6 € angesetzte Wert für die Position Bücher und Broschüren dazu, dass nach einer Verrechnung mit den zusätzlichen Lehrmitteln der Position 3 ein Restbetrag des Regelbedarfs von 8,30 € verbleibt. Auch dieser reicht jedoch nicht aus, die übrigen Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren des Schulbedarfs abzudecken.

- In *Gymnasien* sind die im Regelbedarfsatz berücksichtigten Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren in den Jahrgangsstufen 5 bis 7 geringer als die berechneten Ausgaben für zusätzliche Lehrmittel der Position 3. Aus den Mitteln des Regelbedarfsatzes können daher die Ausgaben für Bücher und Broschüren des Schulbedarfs bereits dieser Position nicht gedeckt werden. In den Jahrgangsstufen 8 bis 10 führt der nun für 14- bis 17-jährige Schüler bei der Regelbedarfsbemessung um knapp 6 € höher angesetzte Wert für die Position Bücher und Broschüren dazu, dass die Verbrauchsausgaben für zusätzliche Lehrmittel der Position 3 voll abgedeckt werden. Der noch verbleibende Restbetrag des Regelbedarfs von 4,91 € reicht allerdings nicht aus, die übrigen Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren des Schulbedarfs abzudecken.

- In *Integrierten Gesamtschulen* sind die im Regelbedarfsatz berücksichtigten Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren weder in den Jahrgangsstufen 5 bis 7 noch in den Jahrgangsstufen 8 bis 10 ausreichend, die Ausgaben für die zusätzlichen Lehrmittel der Position 3 zu decken – trotz einer für die 14- bis 17-jährigen Schüler höheren Veranschlagung im Regelbedarfsatz.

- Auch in *Förderschulen* sind die im Regelbedarfsatz berücksichtigten Verbrauchsausgaben für Bücher und Broschüren weder in den Jahrgangsstufen 5 bis 7 noch in den Jahrgangsstufen 8 bis 10 ausreichend, die Ausgaben für zusätzliche Lehrmittel der Position 3 zu decken. Wie wirkt sich der Abzug der im Regelbedarfsatz berücksichtigten Ausgaben für Bücher und Broschüren auf die Höhe der aus dem Schulbedarfspaket zu bestreitenden Schulbedarfskosten der verschiedenen Schulformen aus? Die nach Abzug der Regelbedarfsposition Bücher und Broschüren von der Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf zu deckenden Kosten sind für die einzelnen Schulformen in Abbildung 5 aufgeführt.

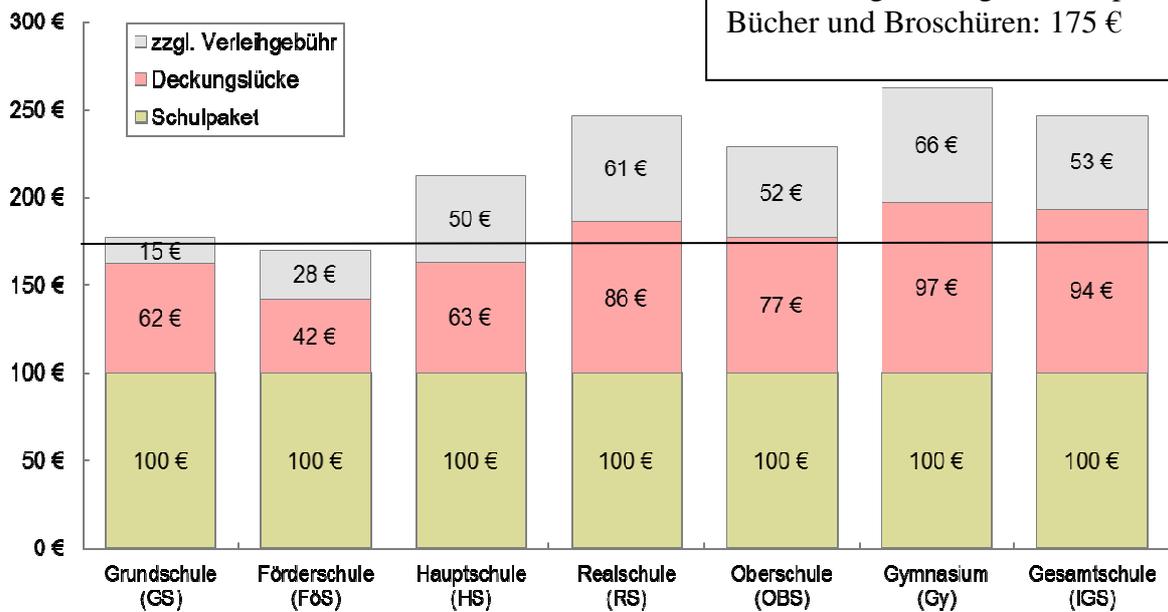


Abbildung 5: Durchschnittliche Kosten pro Schuljahr nach Schulform ohne Anschaffungskosten von Schulbüchern, ohne/mit Verleihgebühr für die Schulbuchausleihe und unter Anrechnung der Regelbedarfsposition Bücher und Broschüren. Quelle: Befragung der Schulen, Auswertung der Materiallisten, Preisrecherche im Einzelhandel sowie Internetrecherche.

Die Berücksichtigung von Mitteln des Regelbedarfs führt dazu, dass die Deckungslücke des Schulbedarfspakets nun zwar geringer ist. Sie bleibt jedoch in allen Schulformen vorhanden und erreicht in der Spitze (Gymnasien, Gesamtschulen) weiterhin Werte von annähernd 100 € über alle 10 Schuljahre. Über alle Schuljahre und Schulformen gemittelt beträgt der Unterdeckungsbetrag des Schulbedarfspakets nun 75 € statt zuvor 114 €.

Die folgende Abbildung 6 zeigt, wie sich der Abzug der im Regelbedarfssatz berücksichtigten Ausgaben für Bücher und Broschüren auf die Schulbedarfskosten in einzelnen Jahrgangsstufen der verschiedenen Schulformen auswirkt.

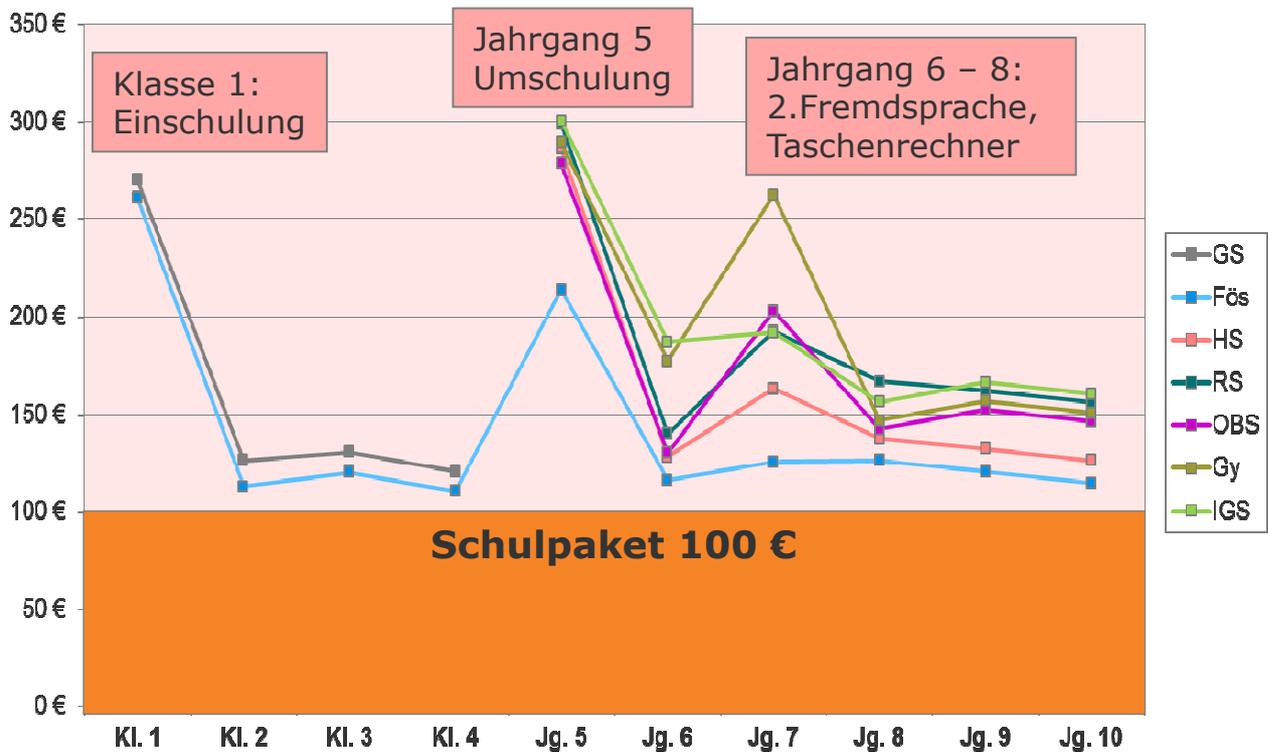


Abbildung 6: Durchschnittliche Kosten nach Schulform und Jahrgang ohne Anschaffungskosten von Schulbüchern bzw. Verleihgebühr für die Schulbuchausleihe und unter Anrechnung der Regelbedarfspositionen Bücher und Broschüren. Quelle: Befragung der Schulen, Auswertung der Materiallisten, Preisrecherche im Einzelhandel sowie Internetrecherche.

Erkennbar reicht die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf von 100 € weiterhin in keiner Jahrgangsstufe jedweder Schulform aus, um die tatsächlichen Kosten des Schulbedarfs zu decken. Die „Spitzenbelastungen“ im Einschulungsjahr und beim Übergang in Jahrgangsstufe 5 führen weiterhin zu einer Unterdeckung von über 150 € (Einschulung) bzw. 120 € bis 200 € (Klasse 5). Die Einführung einer zweiten Fremdsprache sowie die Anschaffung eines Taschenrechners in den Jahrgangsstufen 6 bis 8 führt ebenfalls zu erheblichen Unterdeckungsbeträgen. In „normalen“ Schuljahren ist die Unterdeckung nur in Grundschulen (Klassen 2 bis 4), Förderschulen (Klassen 2 bis 4 und 6 bis 10) relativ gering und erreicht einen Minimalwert mit 10 € in Jahrgangsstufe 4 der Förderschulen.

(b) Variante 2: Berücksichtigung der Regelbedarfspositionen Bücher und Broschüren, Bekleidung und Schuhe sowie Datenverarbeitung und Software

Zusätzlich zur vollen Anrechnung der Regelbedarfsposition Bücher und Broschüren wird nun angenommen, dass 75 % der Ausgaben für Sport- und Badezeug sowie für die Anschaffung eines Taschenrechners aus dem Regelbedarfssatz bestritten werden, sodass die bislang berechneten Werte dieser Positionen um 75 % gekürzt werden. Eine Ausnahme von dieser Vorgehensweise ist bei den Gymnasien notwendig. Denn die hier obligatorische Anschaffung eines teuren grafikfähigen Taschenrechners hat zur Folge, dass der im Regelbedarfssatz angesetzte Wert (44,64 €) nicht ausreicht, 75 % der Anschaffungskosten von 100 € zu decken. Im Bereich der Gymnasien erfolgt die Anrechnung der Position Datenverarbeitung und Software daher durch eine Kürzung des Anschaffungswerts eines Taschenrechners von 100 € um 44,64 €.

Mit den nun vorgenommenen Kürzungen werden alle möglicherweise im Regelbedarfssatz enthaltenen Schulbedarfe berücksichtigt. Zudem erfolgt ihre Anrechnung in denkbar extremer Form. Reichen die Mittel des Schulbedarfspakets nun aus, die verbleibenden Schulbedarfskosten zu finanzieren?

Für die einzelnen Schulformen ergibt sich das in Abbildung 7 dargestellte Bild. Erkennbar verbleibt trotz der massiven Abzüge in allen Schulformen gemittelt über alle Jahrgangsstufen

ein signifikanter Fehlbetrag, der sich im Durchschnitt aller Schuljahre und Schulformen auf 53 € beläuft.

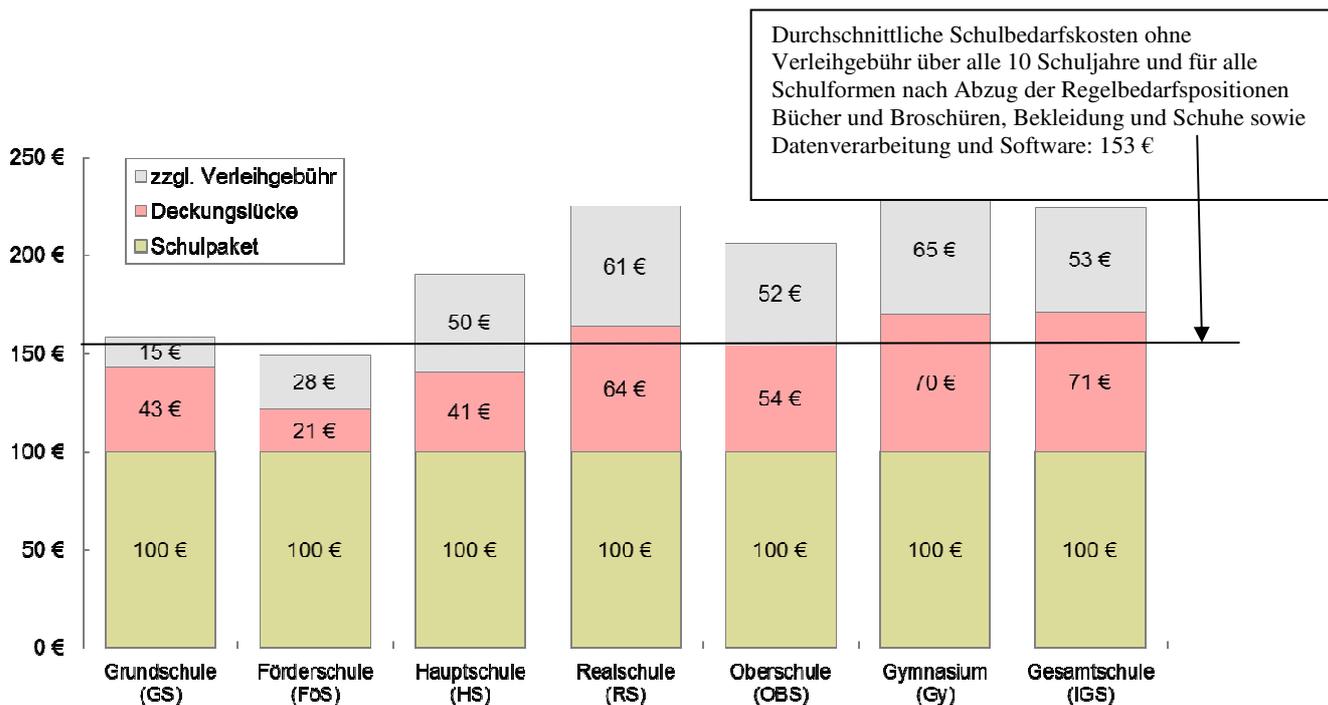


Abbildung 7: Durchschnittliche Kosten pro Schuljahr nach Schulform ohne Anschaffungskosten von Schulbüchern, ohne/mit Verleihgebühr für die Schulbuchausleihe und unter Anrechnung der Regelbedarfspositionen Bücher und Broschüren, Bekleidung und Schuhe und Datenverarbeitung und Software (Taschenrechner). Quelle: Befragung der Schulen, Auswertung der Materiallisten, Preisrecherche im Einzelhandel sowie Internetrecherche.

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn – wie in der folgenden Abbildung 8 – die Schulbedarfskosten einzelner Jahrgangsstufen betrachtet werden.

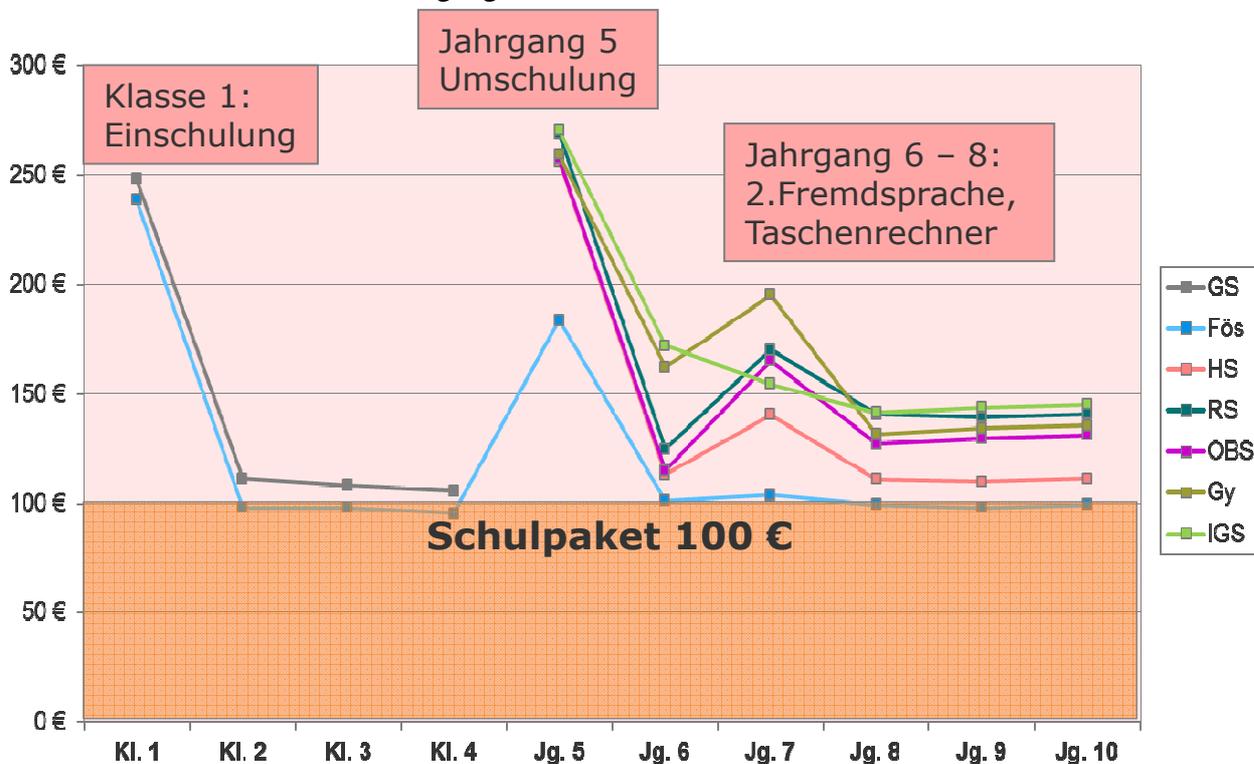


Abbildung 8: Durchschnittliche Kosten nach Schulform und Jahrgang, ohne Anschaffungskosten von Schulbüchern bzw. Verleihgebühr für die Schulbuchausleihe und unter Anrechnung der Regelbedarfspositionen

Bücher und Broschüren, Bekleidung und Schuhe und Datenverarbeitung und Software (Taschenrechner). Quelle: Befragung der Schulen, Auswertung der Materiallisten, Preisrecherche im Einzelhandel sowie Internetrecherche.

Erkennbar reicht die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf einzig in einigen Jahrgangsstufen der Förderschulen aus, um den Schulbedarf gerade so eben zu finanzieren. In allen anderen Schulformen liegen die tatsächlichen Ausgaben für den Schulbedarf trotz Annahme einer substanzieller Querfinanzierung aus dem Regelbedarf in allen Jahrgangsstufen über 100 €. Zudem verbleiben auch bei Berücksichtigung einer teilweisen Finanzierung aus dem Regelbedarf erhebliche „Spitzenbelastungen“ bei der Einschulung (Deckungslücke: 150 €), beim Übergang in Jahrgangsstufe 5 (Deckungslücke: 150 bis 170 €) sowie zwischen den Jahrgangsstufen 6 bis 8. Mit Ausnahme der Förderschulen ergibt sich somit über die gesamten 10 Schuljahre unabhängig von der Schulform eine Unterdeckung der Schulbedarfskosten. Diese ist nicht über einen intertemporalen internen Ausgleich bzw. über Anspar- und Entsparphasen über die gesamte Schulzeit auszugleichen. Die Deckungslücke ist, da bereits alle möglichen Schulbedarfskosten abgezogen wurden, die im Regelbedarfssatz berücksichtigt werden, auch nicht über einen internen Ausgleich mit dem Regelbedarf zu schließen, ohne sonstige existenzminimale Leistungen des Regelbedarfs in Anspruch zu nehmen. Die Schlussfolgerung fällt daher eindeutig aus:

Die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets von 100 € ist in Niedersachsen evident unzureichend, um typische Schulbedarfe zu finanzieren.

Exkurs: Ein letzter denkbarer Einwand

Obwohl mit den zuletzt durchgeführten Berechnungsschritten dem Argument, verschiedene typische Schulbedarfe würden zu einem erheblichen Teil bereits in verschiedenen Positionen des Regelbedarfssatzes berücksichtigt, in ausgesprochen extremer Weise gefolgt wurde, indem

- angenommen wurde, dass die gesamten im Regelbedarfssatz berücksichtigten Ausgaben für Bücher und Broschüren für den Schulbedarf verwendet werden,
- angenommen wurde, dass die im Regelbedarfssatz enthaltenen Ausgaben für Bekleidung und Schuhe sowie für Datenverarbeitung und Software 75 % der Ausgaben für Sportbekleidung und Sportschuhe sowie für die Anschaffung eines Taschenrechners finanzieren, obwohl die entsprechenden Güter in der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets ausdrücklich zum Schulbedarf gezählt werden, der unter Verwendung des Schulbedarfspakets von 100 € zu finanzieren ist,

und obwohl die in dieser Studie verwendeten Kostenansätze äußerst konservativ gewählt wurden und verschiedene Schulbedarfskosten, etwa Druckkosten, nicht zum Ansatz gebracht wurden, ist ein letzter Einwand gegen die Schlussfolgerung, wonach die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets von 100 € in Niedersachsen evident unzureichend ist, denkbar.

In unseren Berechnungen wurden, mit Ausnahme der Förderschulen, in den Jahrgangsstufen 5 bis 10 jährliche Schließfachkosten von 20 € angesetzt. Die Begründung hierfür findet sich in den Tabellen 1 und 3. Auch wenn die Berücksichtigung unserer Auffassung nach aus stichhaltigen Gründen erfolgt und man bei einer Nichtberücksichtigung der Schließfachkosten von höheren Kosten an anderen Stellen ausgehen müsste (wegen Verschleißes oder Beschädigung der Rucksäcke und unter Umständen auch der darin enthaltenen Schulmaterialien, wegen Diebstählen, etc.), lässt sich eventuell einwenden, dass die Anmietung eines Schließfachs im Regelfall nicht obligatorisch und daher nicht zu den typischen Schulbedarfskosten zu zählen ist. Aus diesem Grund haben wir in einem letzten Berechnungsschritt zusätzlich zu den oben aufgeführten Abzügen auch die Schließfachkosten

vollständig unberücksichtigt gelassen. Reichen die Mittel der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf nun aus, die nicht vom Regelbedarfssatz gedeckten Schulbedarfskosten zu finanzieren?

Zunächst seien wieder die im Durchschnitt über alle Jahrgangsstufen in den einzelnen Schulformen anfallenden Schulbedarfskosten betrachtet (vgl. hierzu Abbildung 9).

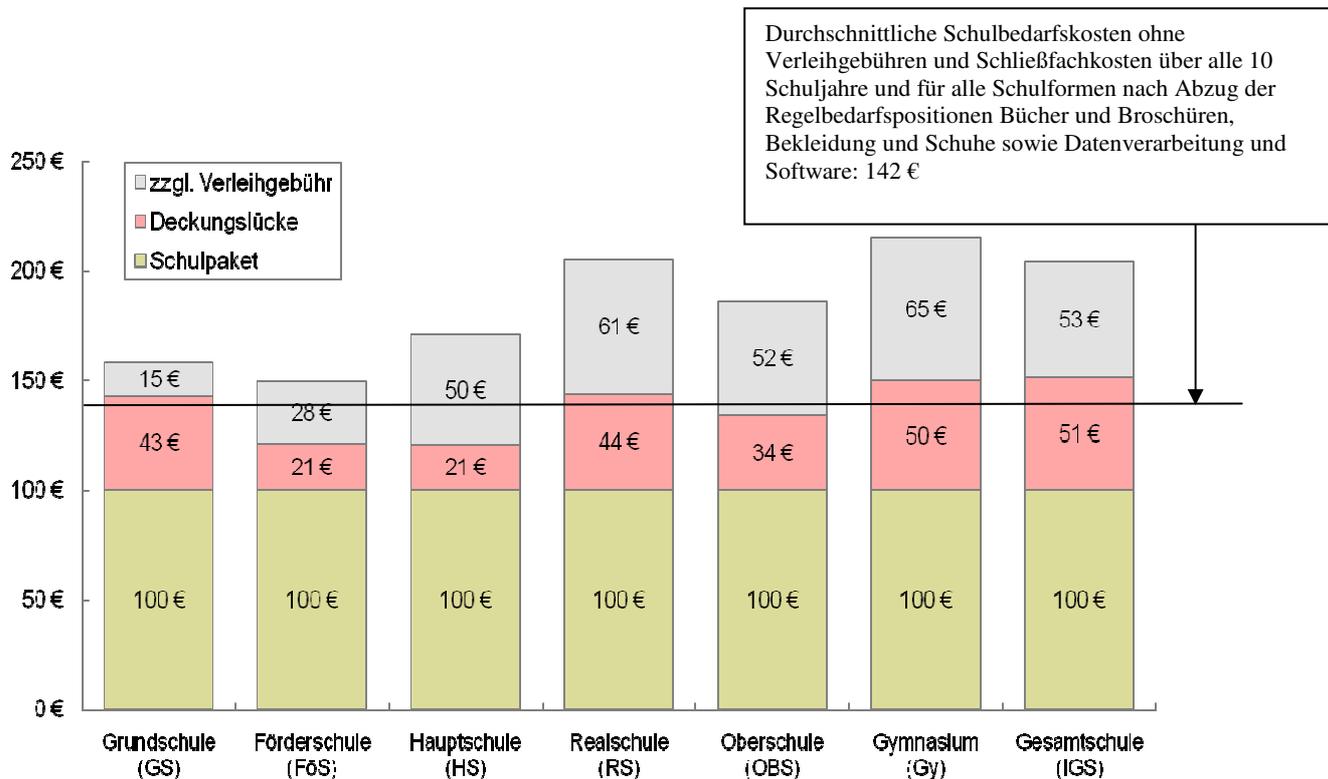


Abbildung 9: Durchschnittliche Kosten pro Schuljahr nach Schulform ohne Anschaffungskosten von Schulbüchern, ohne/mit Verleihgebühr für die Schulbuchausleihe, ohne Anrechnung von Schließfachkosten und unter Anrechnung der Regelbedarfspositionen Bücher und Broschüren, Bekleidung und Schuhe sowie Datenverarbeitung und Software (Taschenrechner). Quelle: Befragung der Schulen, Auswertung der Materiallisten, Preisrecherche im Einzelhandel sowie Internetrecherche.

Im Bereich der Grund- und der Förderschulen ändert sich durch den Abzug der Schließfachkosten nichts, sodass es weiterhin dabei bleibt, dass das Schulbedarfspaket von 100 € auch unter Berücksichtigung einer Finanzierung von Schulbedarfen aus dem Regelbedarfssatz nicht ausreicht, die typischen Schulbedarfskosten zu decken – es bleibt ein Fehlbetrag von 43 € (Grundschulen) bzw. 21 € (Förderschulen). Aber auch in den weiterführenden Schulformen bleibt es durchgehend dabei, dass das Schulbedarfspaket unzureichend ist, die durchschnittlich pro Schuljahr anfallenden Kosten zu decken, wobei die Fehlbeträge nun von 21 € (Hauptschulen) bis 51 € (Gesamtschulen) reichen. Insgesamt verbleibt trotz der nun noch massiveren Abzüge in allen Schulformen gemittelt über alle Jahrgangsstufen ein signifikanter Fehlbetrag, der sich im Durchschnitt aller Schuljahre und Schulformen auf 42 € beläuft

Ein differenziertes Bild ergibt sich, wenn die pro Jahrgangsstufe in den einzelnen Schulformen anfallenden Schulbedarfskosten betrachtet werden, wie Abbildung 10 zeigt. Im Grund- und Förderschulbereich ändert sich nichts, sodass insbesondere die Spitzenbelastung im Einschulungsjahr mit einer Unterdeckung des Schulbedarfspakets von 150 € bestehen bleibt. Auch die Spitzenbelastung im Umschulungsjahr bleibt bestehen. Selbst wenn die Unterdeckung des Schulbedarfspakets nun 20 € geringer ist, beläuft sie sich immer noch je nach Schulform auf 140 € bis 150 €.

In den Folgejahren rutschen die mithilfe der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf zu finanzierenden Schulbedarfskosten der Hauptschulen in den Jahrgangsstufen 6

sowie 8 bis 10 unter 100 €. Gleiches gilt für die Oberschulen in Jahrgangsstufe 6. In allen anderen Schulformen bewegen sich die mithilfe des Schulbedarfspakets zu finanzierenden Schulbedarfskosten stets über 100 €.

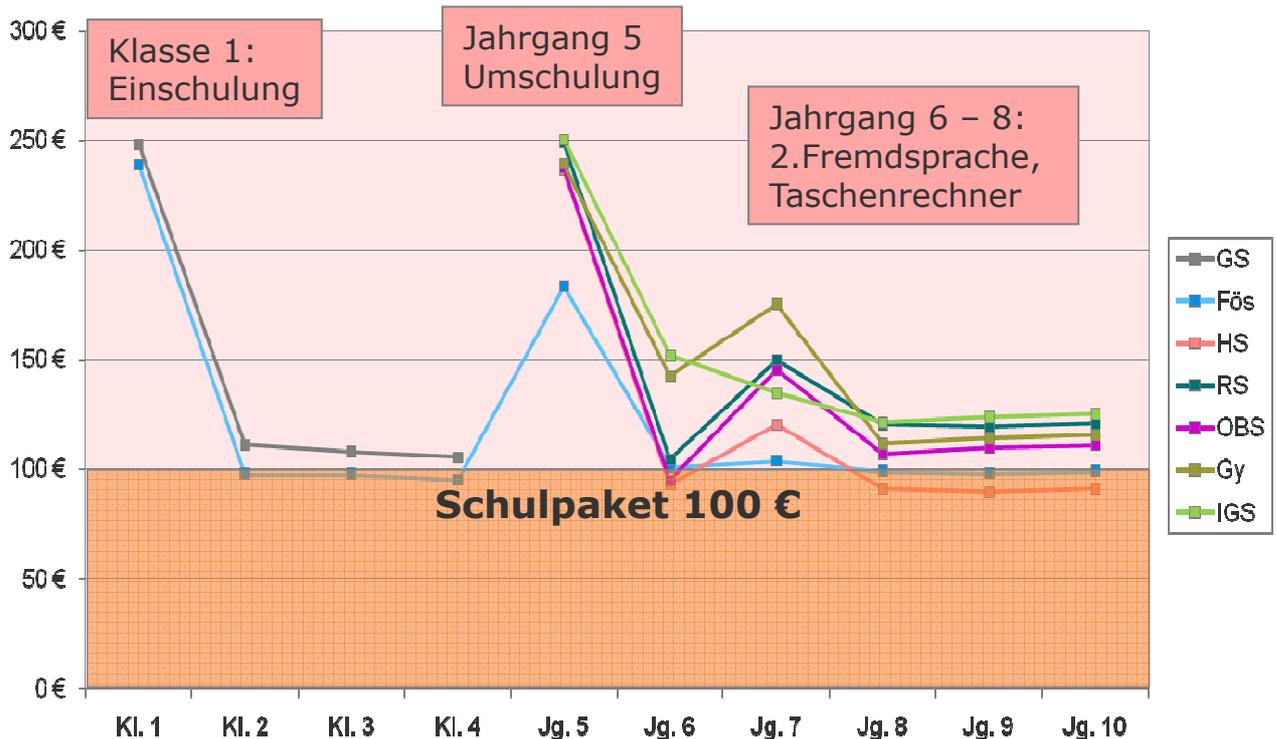


Abbildung 10: Durchschnittliche Kosten nach Schulform und Jahrgang ohne Anschaffungskosten von Schulbüchern bzw. Verleihgebühr für die Schulbuchausleihe, ohne Schließfachkosten und unter Anrechnung der Regelbedarfspositionen Bücher und Broschüren, Bekleidung und Schuhe und Datenverarbeitung und Software (Taschenrechner). Quelle: Befragung der Schulen, Auswertung der Materiallisten, Preisrecherche im Einzelhandel sowie Internetrecherche.

Zusammengefasst bleibt es daher trotz Abzug der Schließfachkosten bei unserer Schlussfolgerung:

Die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets von 100 € ist in Niedersachsen evident unzureichend um typische Schulbedarfskosten zu finanzieren.

Das gilt in besonders extremer Form im Einschulungsjahr sowie beim Wechsel an eine weiterführende Schule – in diesen Jahren ist das Schulbedarfspaket trotz Berücksichtigung aller denkbaren Querfinanzierungen des Schulbedarfs aus dem Regelbedarfssatz und trotz Abzug der Schließfachkosten um 150 € zu niedrig. In etwas weniger extremer Form kommt es zu einer Spitzenbelastung, wenn in der Mittelstufe eine zweite Fremdsprache hinzukommt und Taschenrechner erworben werden müssen. In den übrigen Jahrgangsstufen ist der Unterdeckungsbetrag deutlich moderater, aber stets vorhanden – außer an Haupt- und Förderschulen und in einer einzelnen Jahrgangsstufe der Oberschulen.

Teil C: Das Schulbedarfspaket aus Sicht der Eltern

1. Methode und Forschungsfragen

Im Rahmen dieser Studie wurden drei leitfadengestützte Fokusgruppengespräche mit jeweils 7 bis 10 teilnehmenden Eltern geführt. Die Fokusgruppengespräche dauerten jeweils 1,5 bis 2 Stunden. Sie wurden per Audio/Video aufgezeichnet und für die weitere Analyse verschriftlicht

- Zwei der Fokusgruppengespräche wurden mit Eltern geführt, die Anspruch auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets haben. Eine Fokusgruppe wurde im

ländlichen (Uslar) und eine im städtischen Bereich (Hildesheim) durchgeführt.

Auswahl und Einladungen erfolgten über das Diakonische Werk in Niedersachsen.

- Zur Kontrolle wurde zudem eine Fokusgruppe mit Eltern durchgeführt, die das Schulpaket aufgrund fehlender Anspruchsberechtigung nicht nutzen. Diese Eltern aus der „Bevölkerungsmitte“ stammten aus Hannover-Stadt und Hannover-Land.

Die Fokusgruppen dienten nicht dazu, spezifische Angaben zur Höhe der Schulbedarfskosten für die in Teil B dargestellten Berechnungen zu erhalten, auch wenn durchaus nach subjektiven Einschätzungen zur Kostenhöhe gefragt wurde. Wichtiger war es in diesem Kontext jedoch, die soziale Situation der Nutzer von Bildungs- und Teilhabeleistungen und die schulische Situation ihrer Kinder aufzeigen, um so das in den Berechnungen gewonnene Bild mit den tatsächlichen Lebensumständen und Erfahrungen abzugleichen. Die Fokusgruppengespräche umfassten grob folgende Themenstellungen:

- Subjektive Wahrnehmung der Betroffenen bezüglich der Höhe der Schulbedarfskosten.
- Identifizierung besonderer Belastungssituationen durch Schulbedarfskosten, z. B. bei der Einschulung, aber auch durch die Unvorhersehbarkeit einzelner Kosten bzw. der tatsächlichen Kostenhöhe.
- Welche Möglichkeiten und Strategien stehen Eltern zur Verfügung, Schulbedarfskosten niedrig zu halten? Welche Unterstützungsangebote können sie dabei vom wem erwarten?
- Wie schätzen Nutzer des Schulbedarfspakets die Situation an den Schulen ein? Werden dort Spielräume einer nachhaltigen Verwendung von Schulmaterialien eher erweitert oder verengt? Welche Unterstützung durch Schulen oder andere Akteure bei der Reduzierung von Schulbedarfskosten halten Eltern für wünschenswert?
- Welche Erwartungen knüpfen Eltern an das Schulbedarfspaket von 100 €? Sehen sie es als reine Zuschussleistung oder sind sie der Auffassung, dass diese Leistung eigentlich kostendeckend ausgestaltet sein sollte?
- Subjektive Wahrnehmung der Betroffenen bezüglich der Teilhabemöglichkeiten ihrer Kinder.

2. Wahrnehmung der Eltern von der allgemeinen Höhe der Schulbedarfskosten und Bewältigungsstrategien

Da eine Schätzung der Schulbedarfskosten schwierig und unvermeidlich subjektiv geprägt ist, wurde in den Fokusgruppengesprächen nicht explizit nach der Gesamthöhe der im Zusammenhang mit dem Schulbesuch entstehender Kosten gefragt. Stattdessen standen einzelne, unter Umständen besonders belastende oder schwer kalkulierbare Ausgabenposten sowie finanziell aufwendige Sondersituationen (Einschulung etc.) im Mittelpunkt. Einschätzungen zu den gesamten Schulbedarfskosten waren allerdings dann unvermeidlich, wenn gefragt wurde, ob die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf als bedarfsdeckend oder als Zuschuss wahrgenommen wird. Die Sicht der Eltern fällt sehr eindeutig aus: Das Schulbedarfspaket von 100 € wird als Zuschuss wahrgenommen, kostendeckend sei es bei Weitem nicht.

Wie nehmen Sie das Schulbedarfspaket für sich wahr? Ist das ein Zuschuss oder soll das die ganzen Kosten decken?

„Ein Zuschuss.“

„Man freut sich zwar, dass es das gibt, aber es ist eigentlich ein Tropfen auf den heißen Stein.“

Dieses Schulpaket, wie nehmt ihr das wahr? Ist das eine Art Zuschuss oder soll das die Kosten decken?
„Ich habe mich da mal erkundigt und die haben gemeint, das ist nur ein Zuschuss auf das, was Sie ja sowieso kriegen. Und ich habe mich schon mal beschwert, denn du kommst ja nicht hin mit dem bisschen Geld.“
In welcher Höhe müsste das Schulpaket sein, damit das eure Kosten decken würde?
„Minimum 500 €. Nur damit alles so ist, wie es sein soll.“
Für die vier Kinder. Also 125 € pro Kind.
„Richtig.“

Die subjektiven Einschätzungen zur Höhe der Schulbedarfskosten decken sich insgesamt recht gut mit den Berechnungsergebnissen in Teil B dieser Studie. Dass die Eltern übertreiben, lässt sich nicht beobachten.

Die Ergebnisse der Fokusgruppengespräche werden auch durch die qualitativen Ergebnisse des Zweiten Zwischenberichtes zur Evaluation der Inanspruchnahme und der kommunalen Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen bestätigt, der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt und dessen Ergebnisse im Juli 2015 vorgelegt wurden. Hier heißt es beispielsweise: *„Ein großer Teil der befragten Leistungsberechtigten beschrieb jedoch, dass das Geld nicht ausreicht, die tatsächlichen Aufwendungen für die Schulmaterialien zu decken“*, sowie an anderer Stelle: *„In Bezug auf den Schulbedarf thematisierten die Leistungsberechtigten vor allem, dass die tatsächlichen Kosten deutlich höher sind als die 100 Euro, die über die BuT-Leistungen jährlich zur Verfügung stehen.“*⁴⁵

Auf Kritik stößt bei vielen der befragten Eltern das Splitting der Auszahlungszeitpunkte des Schulbedarfspakets (70 € zum 1. August und 30 € 1. Februar).

- Dabei wird zum einen bemängelt, dass 70 € zu Schuljahresbeginn nicht ausreichend seien, da zu diesem Zeitpunkt der Großteil der Ausgaben anfallt. Die Kosten zu Beginn des zweiten Schulhalbjahres seien im Vergleich dazu deutlich geringer.
- Zum anderen wird kritisiert, dass der fixe Auszahlungstermin zum 1. August unabhängig vom Schuljahresbeginn ist. Dies führe häufig dazu, dass zum Schuljahresbeginn noch kein Geld da sei und dass die einige Wochen vor Schuljahresbeginn einsetzenden Sonderangebote für verschiedene Bestandteile des Schulbedarfs nicht wahrgenommen werden könnten. Oft würden die Anschaffungslisten der Schulen schon mit der Zeugnisausgabe verteilt, und damit weit vor Beginn des nächsten Schuljahres.

„Diese 100 €, die bräuchte man eigentlich vollständig zum Sommer hin, wenn das neue Schuljahr anfängt, wegen der Bücher und allen anderen Dingen. Da fehlen einem die 30 € für den Sommer. Die legt man dann selber drauf, plus das, was noch dazukommt. Fürs zweite Halbjahr, die paar Stifte, die kann ich auch selber mal kaufen, da brauche ich die 30 € nicht.“

Wenn man sagt, man sollte den Betrag zu einem Termin auszahlen. Was wäre dann der richtige Zeitpunkt?

„In den Sommerferien.“

„Nein, vorher. Ich denke im Juni, Juli fängt das mit den Angeboten an und dann würde das Geld am meisten Sinn machen.“

„Aber dafür muss ja die Liste da sein.“

Wann kriegen Sie denn die Liste?

„Mit den Zeugnissen.“

Einige Eltern kritisieren außerdem, dass Schulbedarfskosten nicht nur zu den zwei Auszahlungszeitpunkten des Schulbedarfspakets anfallen würden. Vielmehr kämen im Laufe

⁴⁵ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Göttingen, Nürnberg und Bonn, Juli 2015, S.38 und S.329.

des Schuljahres unüberschaubare und nicht einkalkulierbare Folgekosten hinzu, das Budget von 100 € sei zu diesem Zeitpunkt jedoch längst erschöpft.

„Es kommen noch Sachen mit dazu. Wir kriegen erstmal die Liste für die Schulmaterialien. Dann, zwei oder drei Wochen später, kommt die Liste für die Bücher, das kommt dann auch nochmal extra dazu. Dann, wenn noch was fehlt, was auf den Listen nicht draufsteht, kommen die Lehrer so im Nachhinein und sagen, es fehlt noch dieses und es fehlt noch jenes, und dann wird das wieder ins Hausaufgabenheft eingetragen oder man kriegt nochmal einen Zettel. Dann kommt das natürlich alles nochmal extra dazu.“

Sind das dann eher günstige Sachen oder sind es auch teure Sachen, die dazukommen?

„Kommt immer drauf an. Wenn ich Glück habe, kriege ich die Arbeitshefte, die sie dann benötigen, günstig für 8 oder 9 €. Ansonsten kommen halt die teuren, wie jetzt halt, für 10, 12, 14, 16 €. Das Teuerste, was ich jetzt bezahlt habe für meine beiden Mittleren, waren einmal 26 € pro Buch.“

Die befragten Eltern nehmen ganz bewusst wahr, dass die Schulbedarfskosten auch von der gewählten Schulform abhängen, wobei insbesondere an Gymnasien und Integrierten Gesamtschulen deutlich höhere Kosten vermutet werden als beispielsweise an Hauptschulen. Die in dieser Studie in Teil B vorgenommenen Berechnungen kommen zum gleichen Ergebnis, wobei die nochmals höheren Kosten in der Oberstufe gar nicht berücksichtigt wurden.⁴⁶

„Meine Tochter war 5. und 6. Klasse in X-Stadt auf der Hauptschule. Ich muss ganz ehrlich sagen, die zwei Jahre da, die kompletten zwei Jahre, waren günstiger als ein Jahr auf der IGS Y-Stadt.“

Ist das so Ihre Wahrnehmung, dass Sie sagen, Realschule ist teurer als Hauptschule und Gymnasium ist teurer als Realschule?

„Ja, das ist so.“

„Das ist ein ganz realistischer Fakt, finde ich. [...] Gymnasialkinder haben schon einen wesentlich höheren Bedarf. Die haben wirklich fast alle Laptops. Da kommen die wirklich in die Klasse und müssen die anschaffen.“

Nach Angaben der Eltern führen höhere Kosten bestimmter Schulformen jedoch nicht dazu, dass den eigenen Kindern trotz ausreichender Leistung und Begabung die Wahl einer kostspieligeren Schulform verweigert würde.⁴⁷

Eltern geben vielgestaltige Strategien an, wie hohe Schulbedarfskosten letztlich doch geschultert werden. Hierbei spielen zum einen Transfers oder Geschenke von Verwandten und Freunden eine Rolle, aber auch Abstriche bei eigenen Ansprüchen oder die Aufnahme zusätzlicher Gelegenheitsjobs. Auch die wirtschaftliche Verwendung vorhandener Mittel spielt eine Rolle, indem verschiedene Sparstrategien beim Einkauf genutzt werden (Sonderangebote, keine Markenprodukte). Insgesamt sind die befragten Eltern jedoch bestrebt, ihren Kindern die verschiedenen Inhalte des Schulbedarfs in guter Qualität zur Verfügung zu stellen – zum Teil, um den Schulerfolg der Kinder nicht zu gefährden, zum Teil, weil sozialer Druck vonseiten anderer Eltern wahrgenommen wird oder verhindert werden soll, dass die eigenen Kinder in der Schule als „arm“ auffallen und diskriminiert werden.

Gibt es irgendwelche Dinge so aus dem Schulbedarf, die ihr euren Kindern aus Kostengründen nicht zur Verfügung stellen könnt?

„Nein, ich kaufe genau das. Was meine Kinder brauchen, das kriegen sie auch, egal wie teuer es ist, damit meine Kinder halt vernünftig schreiben und vernünftig ihre Sachen machen können. Es ist mir dann relativ egal, ob ich jetzt für einen Füller von Pelikan 10 oder 14 € bezahle. Es ist eigentlich relativ egal.“

⁴⁶ Um Rückschlüsse auf einzelne Schulen auszuschließen, wurden die Ortsnamen in den Beispielen verfremdet.

⁴⁷ Im Zweiten Zwischenbericht zur Evaluation der Inanspruchnahme und der kommunalen Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales finden sich hingegen Belege, dass die Kosten verschiedener Schulformen die elterliche Entscheidung sehr wohl beeinflussen können. So wird der Leiter eines Nachhilfeinstituts mit den Worten zitiert: „Ich kenne Eltern, die ihre Kinder ganz bewusst nicht aufs Gymnasium geben, weil sie Angst vor den Kosten haben“; vgl. hierzu Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Göttingen, Nürnberg und Bonn, Juli 2015, S.185.

Warum ist dir das wichtig, dass die das alles so haben?

„Ich habe das damals von meinen Eltern eingeprägt bekommen. Wenn deine Kinder zur Schule gehen, dann nimm am besten bessere Sachen, denn das kommt besser an bei Lehrern, und sie haben auch ein besseres Schreibgefühl für die Füller.“

Legen Sie Wert darauf, dass Ihre Kinder in der Schule dieselben Möglichkeiten haben oder dieselbe Ausstattung wie die anderen Kinder?

„Natürlich, sonst werden sie ausgegrenzt.“

„Es soll ja nicht auffallen, im Grunde.“

„Dann leiden sie.“

„Es ist einem ja selber schon peinlich.“

„Ein Kind, das ausgeschlossen ist aus der Klassengemeinschaft, wird auch in der Leistung total versagen.“

Ich habe jetzt so den Eindruck, Sie sehen zu, dass Sie Ihren Kindern das auch alles ermöglichen können. Wo machen Sie dann bei sich Einschränkungen?

„An allem.“

„Klamotten.“

„Kein Kino.“

„Ich gehe nicht weg, genau.“

„Ich gehe auch nicht groß weg, ich rauche nicht, trinke nicht.“

Als Gesamteindruck lässt sich festhalten, dass das Schulbedarfspaket von 100 € von den befragten Eltern durchaus als willkommener Zuschuss wahrgenommen, eine Bedarfsdeckung jedoch nicht erreicht wird. Die Erfahrungsberichte liefern deutliche Hinweise darauf, dass von einer großzügigen Bemessung dieser Leistung nicht die Rede sein kann. Im Gegenteil, bleibt vielen Eltern nichts anderes übrig, als die zu gering bemessene Leistung des Schulbedarfspakets durch eigenen Verzicht, die Aufnahme eines (weiteren) Gelegenheitsjobs oder die Inanspruchnahme fremder Hilfe zu kompensieren. Abstriche bei den Kindern zu machen, wird von den befragten Eltern durchgehend ausgeschlossen. Weder beim Schulbedarf noch bei der Wahl einer (teureren) weiterführenden Schule noch bei alltäglichen, aus dem Regelbedarfssatz der Kinder zu zahlenden Bedarfen würden Einschränkungen vorgenommen.

Das Misstrauen, das Eltern bezüglich der zweckgemäßen Verwendung der Mittel des Schulbedarfspakets zum Teil entgegengebracht wird und das die gesetzgeberische Ausgestaltung vieler anderer Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets prägt, ist insofern nicht berechtigt. Einschränkend ist zwar hinzuzufügen, dass die Teilnahme an den Fokusgruppen freiwillig war und die Fokusgruppen kein repräsentativer Ausschnitt hilfebedürftiger Eltern sein können. Jedoch wird auch aus der noch zu schildernden Sicht der Beratenden und der Schulen keine missbräuchliche Mittelverwendung seitens der Eltern vermutet.

3. Wahrnehmung der Eltern von Kostenbelastung durch einzelne Inhalte des Schulbedarfs

Im Rahmen der in Teil B durchgeführten Berechnung der Schulbedarfskosten wurde zwischen insgesamt 14 inhaltlichen Kostenpositionen unterschieden. Die im Folgenden besprochene Einschätzung der Eltern hinsichtlich Belastung durch einzelne Kostenpositionen sowie spezifischer Probleme, die bei einigen Inhalten des Schulbedarfs auftauchen können, beschränkt sich auf eine geringere Zahl von Kostenbestandteilen: auf (a) Schulbücher und Schulbuchausleihe, (b) Arbeitsmittel, (c) zusätzliche, nicht vom Schulbuchverleih erfasste Lehrmittel, (d) Klassen-, Kopier- und Projektkassen, (e) Taschenrechner, E-Learning und Druckkosten, (f) Sport- und Badezeug und (g) Schulranzen, Rucksäcke und Schließfächer. Unter Punkt (e) werden mit den Themen Druckkosten und E-Learning auch Kostenpositionen zur Sprache gebracht, die bei der Berechnung der Schulbedarfskosten nicht zum Ansatz gebracht wurden, die aber in Zukunft eine größere Bedeutung haben werden im Zuge der Technisierung der Klassenzimmer.

(a) Schulbücher und Schulbuchverleih

Bei der in Teil B durchgeführten Berechnung der Schulbedarfskosten kamen die Anschaffungskosten für Schulbücher nicht zum Ansatz und Kosten für die Ausleihe von Schulbüchern wurden nur nachrichtlich erwähnt. Grund dafür war, dass eine Anspruchsberechtigung auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets in Niedersachsen eine Befreiung von den Kosten der Schulbuchausleihe nach sich ziehen sollte. Aus der Befragung der Lehrkräfte ging zusätzlich hervor, dass der Schulbuchverleih in Niedersachsen sehr gut angenommen wird. Die Teilnahmequote wird von den Lehrern auf 78 % geschätzt, sie ist aber an den weiterführenden Schulen noch weit höher, wie Abbildung 11 zeigt.

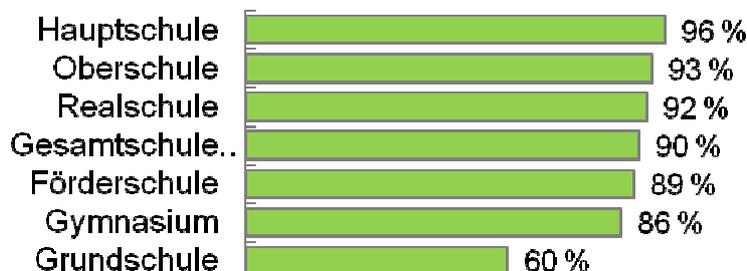


Abbildung 11: Geschätzter Anteil der Schüler, die am Schulbuchverleih teilnehmen, differenziert nach Schulformen. Quelle: Online-Lehrerbefragung im Rahmen der Studie. Basis: n = 396. Hinweis: Bei einigen Schulformen handelt es sich aufgrund einer zu geringen Fallzahl um Tendenzwerte.

Vor diesem Hintergrund ist es überraschend, dass die Fokusgruppengespräche mit bedürftigen Eltern Hinweise darauf lieferten, dass sowohl der Neuerwerb als auch die entgeltliche Ausleihe von Schulbüchern trotz bestehenden Anspruchs auf Bildungs- und Teilhabeleistungen keine Seltenheit sind. Hierfür werden von den befragten Eltern unterschiedliche Gründe angegeben:

- Entlehene Bücher, die beschädigt werden, müssen im Nachhinein bezahlt werden. Einige Eltern gaben an, dass sie ihren Kindern bezüglich des vorsichtigen Umgangs mit entliehenen Büchern eher wenig Vertrauen entgegenbringen.

„Weil ich meine Kinder kenne. Die passen nicht auf und dann läuft mal das Trinken im Rucksack aus oder irgendwas. Und dann muss man sie bezahlen und man muss sie nachbestellen, weil mit den Büchern ist ja nichts mehr anzufangen, da habe ich im Endeffekt die doppelten Kosten.“

- Einige Eltern gaben an, schlechte Erfahrungen mit dem Schulbuchverleih gemacht zu haben. So hätten sie bereits zum Zeitpunkt der Ausleihe beschädigte Bücher später aufgrund des (nicht selbst verursachten) Schadens ersetzen müssen.

„Weil die Bücher schon teilweise von anderen Mitschülern zerstört sind. Wenn es dann aber heißt, es war mein Kind oder andere Kinder, wie letztes bei meiner Großen: Die hat sich ein Buch geliehen von einer Lehrerin. Das Buch hat aber vorher ein anderer Schüler gehabt und dann hieß es, mein Kind hat es kaputt gemacht und ich sollte dann dafür 20 € bezahlen. Und deswegen sehe ich es nicht ein, mir da Bücher zu leihen, da kaufe ich die Bücher lieber selbst.“

- Zum Teil wurde auch angegeben, eine Schulbuchausleihe sei nicht möglich gewesen.

„Also bei den Jüngeren leihen wir die auch aus, aber bei der Ältesten, die ist jetzt in der 10. Klasse eines Gymnasiums in X-Stadt und da musste sie die Schulbücher alle selbst kaufen. Alle. Da konnte man sie nicht ausleihen.“

- Vereinzelt wurde auch angegeben, Schulbücher aus habituellen Gründen neu zu kaufen.

„Ich bin so eingepägt, dass ich die Schulbücher meiner Kinder selbst hole. Was die anderen machen, das weiß ich nicht, ich rede nicht viel mit den Eltern, ich mache lieber mein eigenes Ding. Was andere Eltern machen, interessiert mich eigentlich weniger.“

- Im 1., manchmal aber auch bis zum 3.Schuljahr ist es zudem durchaus möglich, dass die Ausleihe einzelner Schulbücher nicht möglich ist, weil in sie hineingeschrieben wird und sie daher als „Verbrauchsmaterial“ gelten.

Sofern eine Schulbuchausleihe nicht tatsächlich unmöglich ist, fällt es in die Verantwortung der Eltern, wenn sie Schulbücher neu erwerben. Es konnte im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden, ob es an Schulen regelmäßig zu den von einigen Eltern bemängelten Schwachstellen im Verleihsystem (z. B. Verleih bereits vorbeschädigter Bücher) kommt. Zwei Sachverhalte sprechen eher dagegen: die weit verbreitete Nutzung der Schulbuchausleihe und die Tatsache, dass laut Runderlass des niedersächsischen Kultusministeriums in den Verleih aufgenommene Bücher nach dreimaliger Entleihe ohnehin zu ersetzen sind, was erhebliche Vorbeschädigungen zumindest wenig wahrscheinlich macht.⁴⁸

Das Schulbuchverleihsystem weist jedoch möglicherweise einen anderen Mangel auf: Nicht immer scheinen Eltern mit Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen transparent darüber informiert zu werden, dass sie von den Verleihgebühren befreit sind. So findet sich nur auf 5 % der von uns recherchierten Schulmateriallisten ein Hinweis darauf, dass für Empfänger von BuT-Leistungen die Schulbuchausleihe kostenlos ist. Das muss nicht heißen, dass Eltern nicht auf andere Weise – z. B. über Schulbriefe oder mündlich – über die mögliche Befreiung informiert werden. Wenn auf Materiallisten jedoch die Möglichkeit der Schulbuchausleihe erwähnt und die Konditionen detailliert beschrieben werden, wären sie eigentlich der geeignetste Ort, auf die Möglichkeit einer Gebührenbefreiung hinzuweisen. Einige Eltern wissen jedenfalls nichts von der Möglichkeit einer Befreiung von Verleihgebühren, wobei sich allerdings nicht nachvollziehen ließ, ob dieser Missstand auf ein Unterlassen der Eltern oder auf tatsächlich fehlende Informationen zurückzuführen ist.

Wenn du die Bücher leihen würdest, würdest du die Gebühr selbst zahlen oder würde sie dir erstattet?

„Die muss ich selbst bezahlen. Du kriegst vom Job-Center den Schulbedarf, der dir halt zusteht, und im Endeffekt zahlst du die Leihgebühr schon mal alleine für ein Buch. Da zahlst du aber die Leihgebühr pro Buch [...] und die Endsumme zahlst du dann für alle.“

Auch bei einer Befreiung von den Verleihgebühren fallen im Bereich der Schulbücher dennoch Kosten an. Da beschädigte Schulbücher bezahlt werden müssen, wird von Schulseite im Regelfall verlangt, die Bücher in Umschläge einzuschlagen.

„Die müssen Umschläge haben, um die Bücher einzubinden. Selbst für die Bücher, die sie ausleihen. Die müssen sie ja auch noch alle einschlagen lassen und das kostet richtig Geld.“

„Ich habe die nicht eingeschlagen. 2,50 € pro Buch.“

„Ich habe mal richtig Zoff gekriegt, weil ich ein Buch nicht eingeschlagen habe. Meine Tochter kam heulend nach Hause, weil die Lehrerin sie vor der ganzen Klasse runtergemacht hat.“

Schutzhüllen für entlehene Bücher kosten nach unseren Recherchen zwischen 0,59 € und 3,99 €. In der Studie wurde ein eher günstiger Wert von 1,30 € angesetzt und pro Schuljahr von vier entlehene Büchern in der Grundschule und sechs entlehene Büchern in den weiterführenden Schulen ausgegangen. Die so entstehenden Kosten von 5,20 € bzw. 7,80 € pro Schuljahr sind als Arbeitsmaterial aus den Mitteln des Schulbedarfspakets zu bezahlen. Ganz kostenlos ist also die Schulbuchausleihe für bedürftige Eltern auch dann nicht, wenn die Befreiung von den Verleihgebühren in Anspruch genommen wird.

⁴⁸ Vgl. Rd.-Erl. d. MK v. 1.1.2013 –35-81 611 – VORIS 22410, Punkt 2: „Jedes Schulbuch darf maximal dreimal ausgeliehen werden.“

(b) Arbeitsmittel

Die Anschaffungskosten von Arbeitsmitteln bilden nach der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets den Kernbereich der Ausgaben, die aus den Mitteln des Schulbedarfspakets zu finanzieren sind. Vor allem in Grund- und Förderschulen ist die Auflistung notwendiger Arbeitsmittel auch ein Kernbereich der von den Schulen herausgegebenen Schulmaterialisten – sie werden in 98 % der recherchierten Anschaffungslisten aufgeführt. In weiterführenden Schulen ist eine detaillierte Auflistung der notwendigen Arbeitsmittel – je nach Schulform – geringer verbreitet. Sie findet sich immerhin noch auf 80 % der von Hauptschulen herausgegebenen Materiallisten, bei Integrierten Gesamtschulen beträgt der entsprechende Wert 70 %. Am wenigsten verbreitet sind detaillierte Auflistungen von Arbeitsmaterialien in von Gymnasien (30 %) und Realschulen (46 %) herausgegebenen Anschaffungslisten.

Auch im Bereich der Arbeitsmittel wird häufig übersehen, dass eine große Zahl kleinerer Produkte angeschafft werden muss, sodass kumuliert erhebliche Ausgaben entstehen können. Die folgende Tabelle 7 enthält einen Überblick über typische Arbeitsmittel und ermöglicht einen Einblick in ihre Vielgestaltigkeit.

Schreibbedarf Stifte	Hefte, Mappen	Kunst/ Bastel
Bleistift	Aktenordner	Alleskleber / Flüssigkleber
Bleistift (speziell: Schreiblernstifte) (Kl. 1-2)	Block (A4, kariert/liniert)	Becher/ Wasserbehälter
Buntstifte (als Set) 10er / 12er	Block (A4, unliniert)	Borstenpinsel (Satz)
Buntstifte „Dickies“ (als Set) (Kl. 1-2)	Buchumschläge (ab Kl. 2)	Deckweiß
Edding oder vergleichbar	Gummizugmappe / Jurismappe (Kl. 1-4)	Einzelpinsel (Borste/Haar) (GS)
Filzstifte (als Set) (ab Jg. 5)	Hausaufgabenheft/ Schulplaner	Haarpinsel (Satz) (ab Jg. 5)
Fineliner (einzeln) (ab Jg. 5, ohne FöS)	Heftumschläge (A4/A5) 3-6 (Kl. 1-4)	Kittel/Hemd (GS)
Folienstift (wasserlöslich) (GS)	Schnellhefter	Klebestift
Füller (ab Kl. 2-3)	Schreibheft (A4, kariert/liniert)	Knete (GS Kl. 1)
Tintenroller (ab Kl. 3, GS, FöS, HS)	Schreibheft (A5, kariert)	Lappen (GS)
Kugelschreiber (RS, OBS, Gy, IGS)	Schreibheft (A5, Vokabel) (ab Kl. 5)	Malblock (A3)
Textmarker (ab Jg. 5)		Sammelmappe (A3)
Tintenkiller (ab Jg. 5)		Schere
		Schwämmchen (GS)
		Tuschkasten Markenprodukt (z.B. Pelikan)
		Wachsmalstifte (Schachtel) (GS)
Zubehör		
Anspitzer (inkl. Mehrfachanspitzer) (ab Jg. 5)		
Anspitzer (mit Auffangbehälter) (GS)		
Federmappe		
Geodreieck (ab Kl. 3)		
Lineal		
Radiergummi		
Zirkel (mit Spindel) (ab Jg. 5)		

Tabelle 7: Typische Arbeitsmittel. Verlangte Ausstattung variiert nach Schulform und Jahrgangsstufe. Quelle: recherchierte Schulmaterialisten und Onlinebefragung der Schulen/Lehrer.

Die aufgelisteten Arbeitsmittel müssen selbstverständlich nicht sämtlich in jeder Klassenstufe und Schulform angeschafft werden – Hinweise dazu finden sich in den Klammern hinter den in Tabelle 7 aufgeführten Arbeitsmitteln. Insgesamt ist die Summe der anzuschaffenden Arbeitsmittel jedoch erheblich, wie Abbildung 12 zeigt.

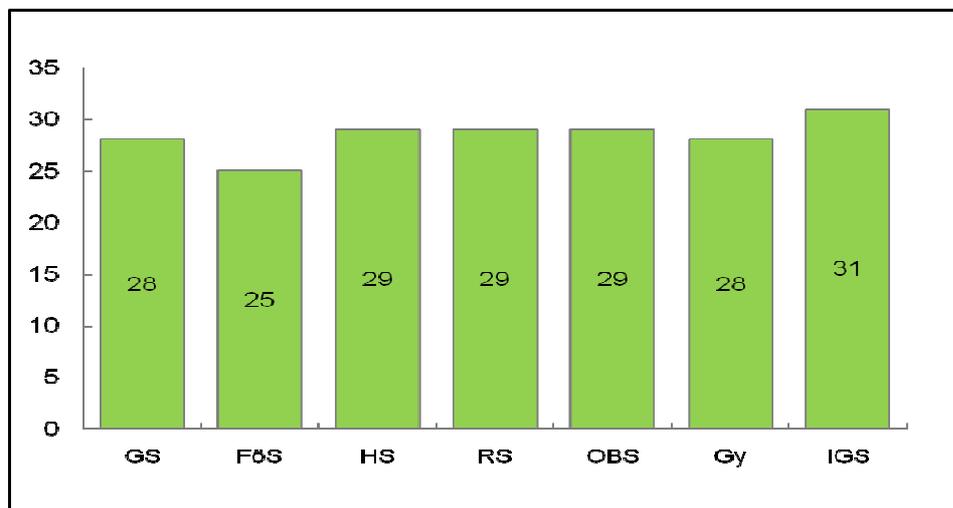


Abbildung 12: Durchschnittliche Anzahl verschiedener anzuschaffender Arbeitsmittel (Schreibgeräte, Mal- und Zeichenbedarf, Mappen, Hefte etc., ohne Sportbedarf und ohne Ausstattung wie beispielsweise Ranzen oder Etui), differenziert nach Schulformen. Quelle: recherchierte Schulmateriallisten und Onlinebefragung der Schulen/Lehrer.

Die Kosten für Arbeitsmittel werden von den befragten Eltern weit variierend eingeschätzt. Einige gehen von knapp 60 € pro Schuljahr aus, andere von bis zu 150 €. Der Grund dafür dürfte sein, dass sich die Anforderungen in verschiedenen Klassenstufen erheblich unterscheiden können – so ist die Anschaffung einer Grundausstattung in der 1. und 5. Jahrgangsstufe kostspieliger als der teilweise Ersatz verbrauchter Arbeitsmittel und die punktuelle Erstanschaffung neu hinzukommender Arbeitsmittel in anderen Jahrgangsstufen. Unterschiedliche Kosten für Arbeitsmittel zwischen verschiedenen Schulen können zudem auch daraus resultieren, dass vonseiten einiger Schulen sehr detaillierte Markenempfehlungen herausgegeben werden. Beispielsweise gaben im Rahmen der Onlinebefragung 59 % der Lehrer an, bei Farb- oder Tuschkästen eine explizite Markenempfehlung oder Markenvorgabe abzugeben. Auch bei Schreibgeräten lassen sich häufig Markenvorgaben beobachten. Diese Markenvorgaben werden aus Sicht der Eltern nur selten explizit begründet und ab und an mit sozialem Druck vermittelt. Diese Situation ist für viele Eltern unbefriedigend, da vergleichbare Produkte oftmals für einen Bruchteil des Preises der Markenware erworben werden können. Aus Verunsicherung erwerben Eltern Arbeitsmaterial dann lieber im Sinne der Markenempfehlungen und eher im kleinen (teureren) Schreibwarenladen als preisgünstig beim Discounter.

Was passiert denn, wenn in der Liste drinsteht, der Tuschkasten sollte von Marke XY stammen, und Ihr Kind hat eine andere Marke?

„Es kriegt Ärger.“

„Nein, das geht nicht. Man muss immer Marke XY haben.“

„Die Lehrer sagen schon beim Elternabend, man sieht das an den Bildern. Dann hat Ihr Kind nicht so ein schönes Bild wie die anderen. Glauben Sie mir, Sie kaufen dann Marke XY, denn Sie wollen ja nicht, dass das Kind ausgeschlossen wird.“

 „Ich habe einmal so billige Sachen geholt. Da waren die anderen Eltern gar nicht mit einverstanden. Da habe ich gleich einen Brief gekriegt, dass das so nicht geht, die Kinder könnten damit nicht schreiben und nicht malen und ich müsste schon die teuren Sachen nehmen. Seitdem mache ich das so.“

Gucken eure Kinder, was die anderen Kinder in der Klasse so an Materialien haben, wenn es zum Beispiel so um Markensachen geht? Wie geht ihr mit dem Thema um?

„Wenn wir Schulmaterial holen, nehmen wir natürlich die Kinder mit, und eines meiner Kinder hält die Schulmaterialliste. Die sagen immer schon: ‚Mama, wir brauchen das.‘ Ich frage dann immer, welches muss es denn sein? ‚Ja, am besten das Bessere, denn dann gibt es nicht so viel Ärger mit der Lehrerin.‘ Dann sage ich immer, gut, dann pack ein, egal was der Füller kostet oder der Tintenkiller oder keine Ahnung.“

 Bindende Markenvorgaben sind in niedersächsischen Schulen grundsätzlich nicht erlaubt, Markenempfehlungen bewegen sich hingegen in einer Grauzone. Es ist nicht von der Hand zu

weisen, dass es zwischen teuren Markenprodukten und Discountartikeln tatsächlich größere Qualitätsunterschiede geben kann. Wie sollen bedürftige Eltern in solchen Fällen handeln? Im Sinne der Chancen- und Teilhabegerechtigkeit kann von ihnen sicherlich nicht erwartet werden, Materialien zu kaufen, die tatsächlich zu schlechteren Ergebnissen und Leistungen ihrer Kinder führen. Andererseits sollte auch bei Schulen und Lehrkräften ein Bewusstsein vorhanden sein für die Höhe der mit Markenempfehlungen verbundenen Kosten und die damit zusammenhängende Belastung bedürftiger Familien. Es wäre jedenfalls problematisch, wenn aufseiten der Schulen bzw. Lehrer die Auffassung besteht, Eltern bedürftiger Kinder könnten mit dem Schulbedarfspaket eine gute Ausstattung mit Arbeitsmaterialien finanzieren, die teure Markenartikel einschließt. Aus unseren Berechnungsergebnissen lässt sich ableiten, dass das regelmäßig nicht der Fall sein kann. Denn in diesen Berechnungen sind wir im Bereich der Arbeitsmittel durchgehend von Preisen ausgegangen, die deutlich unter denen der teuersten Produkte liegen, und dennoch zu dem Ergebnis gekommen, dass das Schulbedarfspaket von 100 € unzureichend ist, den gesamten Schulbedarf zu finanzieren.

(c) Zusätzliche, nicht vom Schulbuchverleih erfasste Lehrmittel

Ein wichtiges Ergebnis der in dieser Studie vorgenommenen Onlinebefragung von Lehrkräften ist, dass diese die von Schulbuchverlagen herausgegebenen Arbeitshefte, Workbooks o. Ä. mit großem Abstand für den Kostenfaktor halten, der Eltern am meisten belastet (vgl. hierzu Abbildung 13). Diese Lehrmittel werden – ebenso wie die mit 41 % an vierter Stelle stehenden sonstigen zusätzlichen Lehrmittel (Atlas, Duden, Lektüre) – nicht vom Schulbuchverleih erfasst und sind daher auch bei Anspruch auf BuT-Leistungen im Regelfall vollumfänglich zu bezahlen.⁴⁹ Arbeitshefte der Verlage werden insbesondere von Grundschullehrern mit 76 % als der am meisten belastende Kostenfaktor angegeben, während an weiterführenden Schulen die Anschaffung von Duden, Atlanten, Lektüren o. Ä. eine bedeutende Rolle spielt. Sie werden von 74 % der Oberschullehrkräfte und 57 % der Lehrkräfte an Integrierten Gesamtschulen als besonders belastender Kostenfaktor benannt.

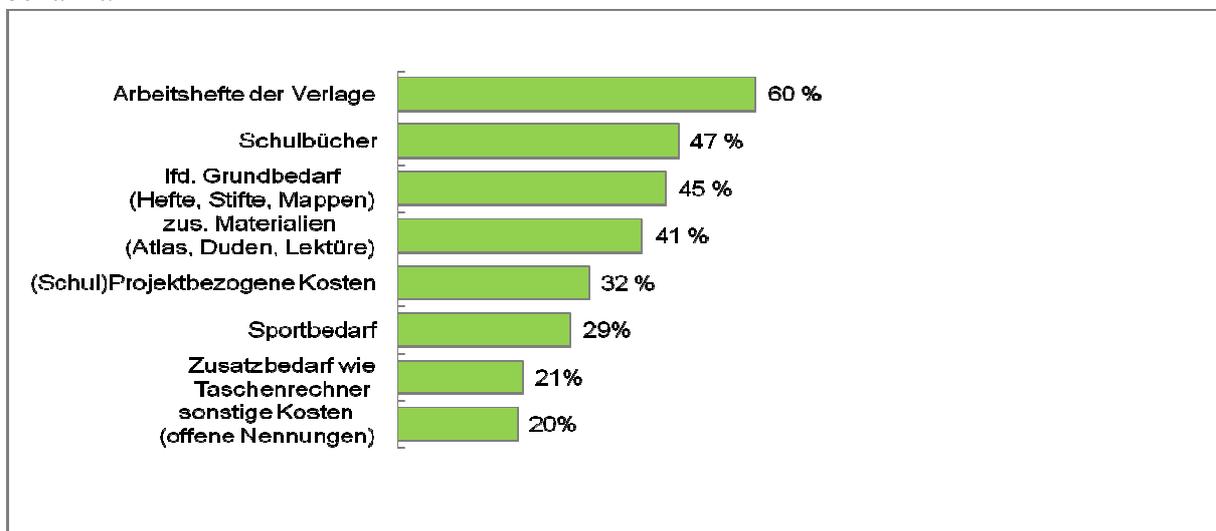


Abbildung 13: Welche Kosten des Schulbedarfs belasten Eltern besonders stark? Quelle: Onlinebefragung Lehrkräfte, Basis: n = 447. Hinweis: Mehrfachantworten waren möglich.

Auch die befragten Eltern schildern die Ausgaben für Arbeitshefte und sonstige zusätzliche Lehrmittel als gewichtigen Kostenfaktor.

Was zahlen Sie für die ganzen Arbeitshefte?

„Das ist Latein, Englisch, Mathe, Deutsch.“

„In Deutsch sogar zwei.“

„80 € grob. Musik ist bei uns dazugekommen.“

⁴⁹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Teil B (Punkt 1).

„Wir brauchen vier.“

„70 €. Kommt immer drauf an, ob noch ein Wahlfach dabei ist.“

„Ich habe diese Liste bekommen und der Atlas kostet schon 30 €. Man kann sich die Schulbücher leihen, von der Schule, aber für Mathe brauchen wir ein Arbeitsheft, in das hineingeschrieben wird. In Englisch dieses Arbeitsheft, die kosten jeweils so 14 €. Die Bibel nochmal 14 oder 15 €. Der ist in die 5. Klasse gekommen, ich habe nur diese Liste gesehen und war damit bereits bei über 87 € – und ich hatte keine Hefte, keine Mappe, kein gar nichts, und ich habe gedacht, Scheiße, wie willst du das schaffen.“

„Da habe ich bei Bildung und Teilhabe angerufen, das müssen wir selbst bezahlen. Das ist in diesem Budget mit diesen 100 € mit drin.“

Das zuletzt aufgeführte Beispiel dokumentiert zudem noch eine offensichtliche Falschausekunft. Bei wörtlicher Auslegung der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets sind Ausgaben für Bücher und Broschüren kein Teil des Schulbedarfs, sondern im Regelbedarfssatz enthalten. Unsere Berechnungen in Teil B haben allerdings gezeigt, dass der im Regelbedarfssatz für die Position Bücher und Broschüren berücksichtigte Betrag in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle nicht ausreicht, um die Ausgaben für Arbeitshefte und sonstige zusätzliche Lehrmittel zu decken. Vor dem Hintergrund, dass bedürftige Schüler bzw. ihre Eltern bei der Anschaffung zusätzlicher Lehrmittel so gut wie keine Möglichkeit haben, die damit einhergehende finanzielle Belastung zu beeinflussen, ist der Bereich der zusätzlichen Lehrmittel als besonders kritischer Bereich der Schulbedarfskosten zu sehen.

(d) Klassen-, Kopier- und Projektkassen

Beitragszahlungen für verschiedene Kassen sind ein weiterer in seiner Höhe oft unterschätzter Kostenblock. Die Online-Lehrerbefragung ergab, dass in 68 % der Klassen eine Klassenkasse und in 65 % der Klassen eine Kasse für Kopierkosten und Projektbedarf vorhanden ist. Diese spielen insbesondere in Grundschulen eine große Rolle: Hier lauten die entsprechenden Werte 93 % (Klassenkasse) und 84 % (Projektkasse). In den weiterführenden Schulen nimmt die Bedeutung der verschiedenen Kassen ab und schwankt bei Klassenkassen zwischen 41 % (Gymnasium) und 63 % (Integrierte Gesamtschule), bei Kopier- und Projektkassen zwischen 41 % (Förderschule) und 77 % (Oberschule).

Dort wo keine Kassen vorhanden sind, werden für Kopien oder Materialien häufig von Fall zu Fall Gelder eingesammelt, sodass hier keine echte Ersparnis vorliegt.

„Bei Kunst kommen sie auch ab und zu an.“

„Ja, das sind auch noch mal so 15 bis 20 €, die man extra bezahlen muss.“

Ist das allgemein Material für Projekte oder wirklich nur für den Kunstunterricht?

„Nur für Kunst.“

„20 € muss man da rechnen, nur für Kunst.“

„Wir mussten jetzt auch gerade wieder 10 € zahlen.“

Die Angaben der Eltern über die Höhe der Beiträge schwanken sehr stark, Beträge zwischen 5 und 70 € pro Schuljahr sind durchaus üblich. Zur Kostenermittlung wurden bei der Berechnung der Schulbedarfskosten in Teil B Durchschnittswerte genutzt, die aus der Onlinebefragung der Lehrkräfte abgeleitet wurden. Differenzen zeigen sich dabei stärker zwischen dem Primarbereich und Sekundarstufe I als zwischen den Schulformen. Die Mittelwerte liegen in Grundschulen bei 19,89 € (Klassenkasse) und 13,96 € (Kopier- und Projektkasse), in den weiterführenden Schulen zwischen 25,90 € (Klassenkasse) und 12,57 € (Kopier- und Projektkasse).

Ebenso wie bei den zusätzlichen Lehrmitteln, gibt es auch bei den Beitragszahlungen für die verschiedenen Kassen keine Klarheit darüber, ob sie aus dem Schulbedarfspaket zu finanzieren sind oder nicht.

„Ich wollte eben noch etwas zu dieser Projektwoche sagen. Ich habe mit der Dame vom Landkreis XY telefoniert, die für uns jetzt zuständig ist. Sie hat gesagt, Bildung und Teilhabe übernimmt nicht die Kosten einer Projektwoche. Da habe ich zu ihr gesagt, das ist aber sehr schade, weil Bildung da anfängt, wo Teilhabe ist, und

wenn die Kinder nicht teilhaben können, wo ist denn dann Bildung. Und da hat sie zu mir gesagt, da könnte sie mir jetzt auch nicht weiterhelfen.“

Dabei sollte eigentlich klar sein, dass Eltern Beiträge zu den verschiedenen Kassen nicht verweigern können, dass aus diesen Kassen hauptsächlich Arbeitsmittel bezahlt werden, die ansonsten privat angeschafft werden müssten (und somit unzweifelhaft Teil des Schulbedarfs wären), und dass für einen erfolgreichen Schulbesuch auch die Teilnahme an schulischen Projekten notwendig ist.

Im Bereich der Kassenbeiträge kann von einer *Regelungslücke* gesprochen werden. Die Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets erwähnt diese Ausgaben nicht einmal. Sie bildet die Realität der Schulen somit nur unvollständig ab. Im Fall der Kopier- und Projektkosten wiegt diese Vernachlässigung umso schwerer, weil Kopierkosten Teil der für Schüler und Schülerinnen als nicht regelbedarfsrelevant eingestuften Verbrauchsposition „Sonstige Dienstleistungen, nicht genannte“ der Abteilung „Andere Waren und Dienstleistungen“ der EVS 2008 sind. Die aus Klassen- und Projektkassen bezahlten Arbeitsmittel sind wiederum Teil der ebenfalls für Schüler und Schülerinnen als nicht regelbedarfsrelevant eingestuften Position „Sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren, Zeichenmaterial u. Ä.)“ der EVS 2008. Mit anderen Worten: Die für verschiedene Kassen anfallenden Beitragszahlungen werden im Regelbedarfssatz nicht berücksichtigt und sollen zugleich laut Gesetzesbegründung auch nicht Teil des Schulbedarfs sein.

(e) Taschenrechner, E-Learning und Druckkosten

Die Fokusgruppengespräche mit Eltern bestätigten, dass je nach Schulform Taschenrechner mit unterschiedlichem Funktionsumfang und damit auch unterschiedlichem Preis angeschafft werden. Teure grafikfähige Taschenrechner werden im Regelfall nur an Gymnasien benötigt, die Kosten können dabei allerdings eine Höhe erreichen, die das Budget des Schulbedarfspakets auf einen Schlag sprengen.

„Auf der Realschule ist es der Taschenrechner der Marke A, der ist glaube ich nicht so teuer. Aber auf dem Gymnasium ist es die Marke B, der kostet 100 €.“

„Der letzte Taschenrechner, den meine Tochter für die IGS brauchte, kostete 25 €, da haben wir noch Glück gehabt.“

„Ich weiß nicht, ob er an jeder Schule gebraucht wird, aber ich habe ihn gerade letzte Woche sehr teuer kaufen müssen, den Taschenrechner, mit der Aussage des Klassenlehrers, er wird für das Abitur gebraucht. Es geht kein Weg daran vorbei, der Taschenrechner muss gekauft werden.“

Was haben Sie gezahlt?

„165 € habe ich gezahlt.“

Taschenrechner sollen laut Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets eindeutig aus dem Schulbedarfspaket finanziert werden, auch wenn zusätzlich eine – höhenmäßig allerdings nicht bezifferbare – Berücksichtigung der Ausgaben für Taschenrechner im Regelbedarfssatz stattfindet.⁵⁰ Die mittlerweile acht Jahre alte Gesetzesbegründung hat offensichtlich die neueren Entwicklungen an Gymnasien noch nicht im Blick gehabt – oder der Gesetzgeber hat angenommen, dass bedürftige Kinder kein Gymnasium besuchen. Bei Besuch eines Gymnasiums ist jedenfalls durchgehend davon auszugehen, dass ein Taschenrechner zu einem Preis von wenigstens 100 € erworben werden muss. Es ist zurzeit nicht abzusehen, ob die Anschaffung extrem leistungsfähiger Taschenrechner auf Gymnasien beschränkt bleiben wird, oder ob auch in anderen Schulformen in näherer Zukunft technisch nachgerüstet wird. Insbesondere in Schulformen, die ebenfalls auf das Abitur vorbereiten, scheint ein solches Nachrüsten naheliegend. Grafikfähige Taschenrechner sind jedoch nur ein Beispiel für die schrittweise technische Aufrüstung der Schulen – und die damit einhergehenden Anforderungen an Schülerinnen und Schüler. So setzen Schulen zunehmend voraus, dass Schüler und Schülerinnen über Computer, Internetanbindung und Drucker

⁵⁰ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Teil B (Punkt 5).

verfügen. Die von uns befragten Eltern berichten, dass solche Voraussetzungen bereits weit verbreitet sind und die heimische technologische Ausstattung aktiv in den Unterricht einbezogen wird. Dass Schüler Hausaufgaben am heimischen Computer erledigen, z. B. für Recherchen, ist an weiterführenden Schulen häufig Standard. Der überwiegende Teil der befragten Eltern kann die dazu benötigte Infrastruktur auch bereitstellen.

„Für die Grundschule brauchen sie es zuhause nicht.“

„Aber für die Weiterführenden schon, für Referate.“

„Ja, da machen sie Präsentationen mit Präsentationssoftware X. In Gruppenarbeiten. Es kommt eben immer auf die Lehrer an. Die einen erwarten es, die gehen selbstverständlich mit den Medien um. Andere sind noch verhaltener. Aber die sich besser auskennen, die erwarten, dass zuhause alles vorrätig ist.“

Wie ist es mit Internet zuhause?

„Erforderlich.“

Neben Recherchearbeiten im Internet sowie dem Erstellen von Referaten und Präsentationen spielt dezidiertes E-Learning bislang noch keine größere Rolle. Zwar gibt es Schulbücher mit Hinweisen auf online verfügbares Begleitmaterial oder Begleit-CDs, für den Unterricht werden diese Zusatzfunktionen aber bisher kaum genutzt. Wenn Schüler allerdings mit E-Learning konfrontiert werden, müssen Eltern mit hohen laufenden Kosten rechnen. Beispielsweise werden Tablet-Computer, wenn sie benötigt werden, in der Regel zu beachtlichen Kosten vermietet.

„Und ich finde, gerade diese Bildungs- und Teilhabe-Geschichte sollte sich vielleicht auch in Zukunft ein bisschen darauf einstellen: Es wird teurer und es wird mehr Bedarf da sein. Philipp z. B. geht in eine Tablet-Klasse. Es ist ein richtiges Tablet von Marke XY. Das läuft über so einen Leasingvertrag, wir müssen was bezahlen, aber dadurch, dass er halt so gut ist in der Schule, haben wir uns dafür entschieden. Wir haben dieses Gerät zuhause, er kann das auch zuhause nutzen. Kann da drauf natürlich nicht spielen, also es wird kontrolliert.“

Was zahlen Sie da im Monat?

„Wir zahlen da im Monat 6,25 €. Das übernimmt jetzt z. B. aber nicht Bildung und Teilhabe, was ich persönlich sehr schade finde. Es läuft aber doch darauf hinaus, dass in 10 bis 20 Jahren [...] unsere Kinder in jedem Beruf mit einem Tablet-PC oder Rechner arbeiten werden. [...] Ich finde, da sollte der Bedarf sich vielleicht auch ein bisschen in so eine Richtung bewegen.“

Deutlich wird, dass hier in naher Zukunft ein großes Problemfeld zu erwarten ist. Haushalte ohne digitale Infrastruktur werden unter Nachrüstungsdruck geraten. Die Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf sollte sich dem anpassen. Allerdings lässt die Tatsache, dass die Gesetzesbegründung zum Bildungs- und Teilhabepaket dem Einzug der Technik in den Schulen zeitlich bereits jetzt um Jahre hinterherhinkt, keinen großen Optimismus aufkommen, dass es bei der gesetzlichen Definition typischer Inhalte des Schulbedarfs zeitnah einen deutlichen Modernisierungsschritt geben wird.

In unserer Berechnung der Schulbedarfskosten haben wir die Kosten des E-Learnings nicht berücksichtigt. Auch die Druckkosten blieben ohne Ansatz, da eine objektive Kostenermittlung nicht möglich war. Dass in diesem Bereich jedoch signifikante Kosten entstehen können, steht außer Frage.

„Wenn Sie zuhause keinen PC oder Laptop haben, dann sind Sie schon mal unten durch. Wenn Sie keinen Drucker zuhause haben, sind Sie auch unten durch. Meine Tochter hat jetzt eine sechs bekommen, weil sie zuhause nicht ausdrucken konnte.“

„Meine hat Montag und Mittwoch lange Schule, bis sie so weit ist, dass sie es ausdrucken könnte, ist es sechs, halbsieben, dann hat jeder Laden zu, sodass Sie eben noch mal Druckerpatronen kaufen können die 50, 60 € kosten – und nur dafür, dass Sie einmal im Monat was ausdrucken muss. Nicht eine Seite, sondern 4, 5 DIN-A4-Seiten voll mit Farbfotos. Da frage ich mich auch, haben die keinen Drucker in der Schule? Wofür bezahle ich Kopiergeld und die müssen das zuhause machen?“

Als Teil der für Schüler nicht als nicht regelbedarfsrelevant eingestuften Position „Sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren, Zeichenmaterial u. Ä.)“ der EVS 2008 werden die Verbrauchskosten eines Druckers bei Schülern nicht in die Berechnung des

Regelbedarfssatzes einbezogen – und sollen laut Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets zudem kein Teil des Schulbedarfs sein. Auch hier liegt eine Regelungslücke vor, die ihre Ursache in einer nicht mehr zeitgemäßen offiziellen Definition des typischen Inhalts des Schulbedarfs hat.

(f) Sport- und Badezeug

Die Ausgaben für Sport- und Badezeug wurden bei der Berechnung der Schulbedarfskosten in Teil B mit 20 bis 40 € pro Jahr ausgesprochen niedrig angesetzt. Die Überlegung dabei war, dass ein Teil der Sport- und Badesachen nicht gesondert für die Schule angeschafft wird, sondern bereits für den Freizeit- oder Vereinssport vorhanden ist. Diese Einschätzung wird in den Elterngesprächen bezüglich der Sportbekleidung bestätigt:

Wie ist es mit Sportbekleidung?

„Da nehme ich, was daheim ist. Das reicht.“

„Ja, das hat jeder zuhause.“

Bei den Sportschuhen zeigt sich hingegen, dass der Wertansatz – insbesondere im Grundschulbereich – ausgesprochen konservativ gewählt wurde. Denn zum einen kommt es während der Grundschulzeit zu häufigen Wachstumsschüben und einer entsprechend häufigen Notwendigkeit, neue Schuhe anzuschaffen. Zum anderen wird – hier vor allem in weiterführenden Schulen – im Regelfall vorausgesetzt, dass neben den normalen Turnschuhen auch für die Halle geeignete Schuhe angeschafft werden.

„Ich muss mindestens jedes Vierteljahr wechseln, weil meine Tochter im Wachstum ist, d. h. jedes Vierteljahr brauche ich ein paar neue Schuhe.“

„Paar Günstige hier in X-Dorf, wenn man kein Auto hat, muss man dazu sagen, ist oben der XY-Markt, da legt man für ein paar billige Schuhe 30, 40 € hin.“

„Wegen der weißen Sohle kann man rechnen. Und wenn man das rechnet – zwei, drei Mal im Jahr bei manchen –, da kommt gut was zusammen.“

„Einmal für draußen und einmal für die Halle.“

Die Anschaffung von Sport- und Badebekleidung wird, analog zum Taschenrechner, sowohl im Schulbedarfspaket als auch im Regelbedarfssatz berücksichtigt. Im Grunde wurde das in unserer Grundberechnung in Teil B (Punkt 4) sowie in Variante (a) der Berechnung in Teil B (Punkt 5) durch ausgesprochen niedrige Wertansätze bereits berücksichtigt. Das bei der Berechnung der Variante (b) in Teil B (Punkt 5) nochmals eine Kürzung von 75 % auf die Ausgaben für Sport- und Badezeug vorgenommen wurde, sollte dem denkbaren Einwand begegnen, entsprechende Kosten seien auch aus dem Regelbedarfssatz zu decken. Realistisch sind Wertansätze von 5 bis 10 € für aus dem Schulbedarfspaket zu zahlende Ausgaben in den Bereichen Sportbekleidung und insbesondere Sportschuhe nicht.

(g) Schulranzen, Rucksack und Schließfächer

In unserer Berechnung der Schulbedarfskosten wurde für die Anschaffung eines Schulranzens im ersten Schuljahr ein Wert von 100 €, für die Anschaffung eines Rucksacks in Klasse 5 ein Wert von 50 € angesetzt. Zudem wurde davon ausgegangen, dass es nicht nötig wird, Schulranzen oder Rucksack in späteren Schuljahren aufgrund von Verschleiß oder aus anderen Gründen zu ersetzen. Die angesetzten Anschaffungskosten zeigten sich in der Elternbefragung als konservativ. Als ebenso konservativ stellte sich die Annahme heraus, dass Schulrucksäcke tatsächlich zwischen dem 5. und 10. Schuljahr nie ersetzt werden müssen.

Thema Einschulung, erster Schulranzen?

„Also 100 € war das bei uns schon mit Sportbeutel.“

„So um die 130 € kosten die.“

„Im Angebot.“

Und einen schönen Rucksack?

„Später dann. Das geht wirklich bei 50 € los. Unter dem kriegen Sie keinen, der halbwegs hält.“

Andere Ideen dazu?

„Auch 50 €.“

„Ab der 6., 7. Klasse brauchen sie fast jedes Jahr einen neuen Rucksack, weil die Bücher so schwer sind. Das halten die normalen Rucksäcke nicht aus.“

„Selbst der Rucksack Marke X. Selbst die guten halten das nicht aus.“

Wenn wir den Schulrucksack so nehmen, alle zwei Jahre, ist das realistisch?

„Ja.“

Vor diesem Hintergrund kann gerechtfertigt werden, dass in unserer Studie die Mietgebühren für Schließfächer grundsätzlich als notwendige Schulbedarfskosten berücksichtigt wurden. Schließfächer dienen unter anderem dem Zweck, Rucksäcke von großen Mengen an Schulbüchern zu entlasten und somit die Haltbarkeitsdauer zu erhöhen. Alternativ hätte auch vom Ersatz eines Rucksacks in den Klassen 7 und 9 ausgegangen werden können, was über die gesamte an weiterführenden Schulen verbrachte Zeit zu nur unwesentlich geringeren Schulbedarfskosten geführt hätte.

Gibt es Schließfächer in der Schule?

„Ja, aber die sind kostenpflichtig.“

„Wir müssen eins nehmen, weil unserer inzwischen drei Rucksäcke durchgekriegt hat, weil das so schwer ist, dass es reißt. Und die Schließfächer kosten im Jahr 43 €, plus Kautions. Das hat man auch nicht mal so zwischendurch.“

Davon abgesehen schützen Schließfächer nicht nur vor Verschleiß des Rucksacks, sondern verhindern auch Beschädigungen an Schulbüchern und Arbeitsmaterial und nicht zuletzt den Diebstahl besonders kostspieliger Schulbedarfe – beispielsweise Taschenrechner und Sportschuhe.

4. Wahrnehmung der Eltern von „Spitzenbelastungen“ der Schulbedarfskosten in einzelnen Jahrgangsstufen

Wie die in Teil B durchgeführten Berechnungen zeigen, lassen sich besondere Belastungsspitzen der Schulbedarfskosten im Einschulungsjahr sowie im Jahr des Übergangs an eine weiterführende Schule beobachten. Zu Beginn der Schulzeit fällt die Anschaffung einer Komplettausstattung mit Arbeitsmaterialien sowie der nicht von der Schulbuchausleihe erfassten Lehrmittel an, zusätzlich müssen Ranzen und Schultüte finanziert werden. Nach vier Jahren sind dann viele Produkte abgenutzt und es kommen neue Schulfächer hinzu. Später folgt dann am Gymnasium der Kauf eines teuren grafikfähigen Taschenrechners – Belastungen die auch Eltern aus der Mittelschicht stark fordern.

Vor allem bei der Einschulung ist der emotionale Druck auf Eltern, mit anderen „mithalten“ zu können, groß. Für sie ist alles neu, sie sind unsicher, wie bindend die Vorgaben sind, sie wollen nichts falsch machen und nicht als „arm“ auffallen oder gar als „verantwortungslos“ gelten. Und sie wollen ihren Kindern einen guten Start in die Zukunft ermöglichen.

„Wenn ich an die Grundschule denke, an die Einschulung, man macht das ja einfach mit, weil man denkt, man tut seinen Kindern was Gutes. Aber das sind ja nur Empfehlungen. Aber es ist auch so eine Art Gruppenzwang. Es ist ja schon von vorneherein so, jeder kennt jeden, und wenn man da keinen teuren Füller Marke X oder keine Markenstifte nimmt, sondern die günstigen, dann wird das Kind schon angeschielt und ausgegrenzt, stigmatisiert. Also diese Kinder haben dann schon gar keine Chance mehr.“

„Die Kinder gucken selbst schon, welche Eltern Kohle haben und welche nicht.“

„Genau. Welcher Schulranzen, welche Schultüte, das ist schon extrem.“

Die Berechnung der Schulbedarfskosten in Teil B haben gezeigt, dass die Kosten der Einschulung selbst dann, wenn man von einer teilweisen Finanzierung verschiedener Schulbedarfe aus dem Regelbedarfssatz ausgeht, das Schulbedarfspaket um knapp 150 € übersteigen. Hinzu kommt, dass vom Schulbedarfspaket zu Schuljahresbeginn – zum Teil sogar erst danach – zunächst nur 70 € ausgezahlt werden. Zusätzlich wurde herausgearbeitet, dass diese Unterdeckung nicht im Sinn eines Anspar- bzw. Darlehensmodells kompensiert

werden kann, weil die Schulbedarfskosten im Regelfall über die gesamte Schulzeit hinweg 100 € übersteigen.

Man kann darüber diskutieren, ob die von uns in die Berechnung einbezogene Anschaffung einer Schultüte (zu 20 €) zum typischen Schulbedarf zählt. Sofern die Leistungen für die Schule jedoch die soziale Teilhabe fördern sollen, ist der Einbezug der Schultüte nach unserer Auffassung gerechtfertigt. Der Schulbeginn als Ritual ist für Kinder von kaum zu überschätzender Bedeutung und ein Ausschluss von einem ganz wesentlichen Element sozialer Teilhabe dürfte weder zumutbar noch der sozialen Integration förderlich sein. Richtig ist das Argument, dass eine Schultüte nicht unbedingt mit teuren Geschenken oder Süßigkeiten gefüllt werden muss. Die befragten Eltern zeigen sich diesbezüglich als verantwortungsbewusst und sparsam, doch auch dann entstehen nicht vernachlässigbare Kosten.

„Wir haben uns das ein bisschen einfach gemacht. Ich habe sie gebastelt und füllen lassen.“

Von der Verwandtschaft.

„Ja, wir sind bei der Schultüte echt günstig weggekommen, aber ich denke, wenn man die gut füllt, so 20 bis 23 €.“

Die Belastungen in den weiteren Übergangsphasen sind in Teil C bereits besprochen worden. Außer beim Besuch einer Förderschule sind die Belastungen beim Übergang in Jahrgangsstufe 5 sogar noch höher als die im Jahr der Einschulung – eine erste und unter Umständen eine zweite Fremdsprache kommen hinzu, in den Klassen 6 bis 8 ist es ein Taschenrechner. Auch unter Berücksichtigung einer teilweisen Finanzierung des Schulbedarfs aus dem Regelbedarfssatz übersteigt die Deckungslücke des Schulbedarfspakets in Jahrgangsstufe 5 den Betrag von 150 €. Die Gründe hierfür liegen in der höheren Fächerzahl und der zunehmenden Zahl der nicht von der Schulbuchausleihe erfassten zusätzlichen Lehrmittel – insbesondere ist hier regelmäßig ein ganzes Paket von Büchern (Atlas, Duden, Bibel) selbst anzuschaffen.

5. Wirtschaftliche Verwendung des Schulbedarfspakets: Möglichkeiten und Grenzen der Kostenreduzierung

Eltern haben grundsätzlich nur Einfluss auf knapp 40 % der anfallenden Schulbedarfskosten.⁵¹ Er beschränkt sich auf die Bereiche Arbeitsmittel, Sport- und Badezeug sowie Schulrucksack, Ranzen und Schultüte. Da Ausgaben für die drei zuletzt genannten Güter nur im 1. und 5. Schuljahr anfallen, ist der Einfluss der Eltern auf die Kostenhöhe in den „normalen“ Schuljahren noch geringer. Selbst dort, wo prinzipiell eine Beeinflussung der Kosten möglich ist (Arbeitsmittel), wird er zum Teil durch Markenvorgaben oder -empfehlungen der Schulen bzw. Lehrkräfte weiter begrenzt.

So gut wie keinen Einfluss auf die Kostenentstehung und -höhe haben Eltern in den Bereichen zusätzliche Lehrmittel (Arbeitshefte, Workbooks, Lektüren, Atlas, Bibel, Duden), bei bestimmten Arbeitsmitteln (z. B. Taschenrechner und Schulplaner) und bei den Beiträgen zu verschiedenen Kassen (Klassen-, Kopier- und Projektkassen).

Was die kostenfreie Ausleihe von Schulbüchern betrifft, haben Eltern Einfluss darauf, diese Möglichkeit auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Zum anderen können sie darauf hinwirken, dass ihre Kinder mit entliehenen Schulbüchern so umgehen, dass sie nicht aufgrund einer Beschädigung bezahlt werden müssen. Die Verleihkosten sind in unseren Berechnungen in Teil B aber ohnehin nicht angesetzt worden. Im Folgenden werden zwei Themenfelder betrachtet:

- (a) eigenverantwortliche Strategien der Eltern zur Kostenbegrenzung,
- (b) externer Hilfsmechanismen für Eltern, um Schulbedarfskosten zu senken.

⁵¹ Vgl. hierzu Abbildung 4 in Teil B (Punkt 4).

(a) Eigenverantwortliche Strategien der Eltern

Zur Reduzierung der Schulbedarfskosten nutzen die von uns befragten Eltern naheliegende Strategien: günstige Einkaufsquelle, Angebote, Mengenangebote oder auch Gebrauchtkäufe über Internetplattformen. Die flexible Nutzung von Discountern und Angeboten setzt je nach Wohnlage allerdings auch eine entsprechende Mobilität voraus, die im Kreis der Betroffenen nicht immer gegeben ist.

„Ich habe bei Discounter X oder Discounter Y – die Dinger sind ja alle schon im Angebot, bevor die Listen kommen – da habe ich schon angefangen, die Marken zu suchen. Dann habe ich Collegeblöcke gekauft, liniert und blanko, 10 Stück, weil da brauchen sie 2 bis 3 im Jahr. Füllerpatronen habe ich auch immer zwischendurch gekauft. Das kann sich kein Mensch mehr leisten. Also Angebote auf Vorrat kaufen.“

„Ihr müsst bei Internetplattform X Kleinanzeigen gucken. Schnell anschreiben, wenn da was ist, und manchmal kannst du da gute Schnäppchen machen. Anders schaffst du es nicht.“

„Wir waren gerade in X-Stadt, da kann man mehrere Geschäfte abklappern, wo man auch mehr Chancen hat, was Günstiges zu finden.“

„Ohne Auto hat man da aber keine Chancen. Hier beim Sportfachgeschäft X, da legt man was hin.“

Eine Weiternutzung der Schulmaterialien durch Geschwister wird von den Eltern als praxisfern bewertet. Die Schulbücher wechseln zu häufig oder sind zu vielfältig, sodass die Chance gering ist, dass das Geschwisterkind die gleiche Ausgabe benötigt. Arbeitshefte werden durch das Beschreiben unbrauchbar und die Arbeitsmaterialien nutzen sich zu stark ab. Duden, Formelsammlungen und Atlanten werden in der Regel von den Kindern parallel verwendet, sodass auch hier häufig eine Doppelausstattung erforderlich ist.

Wie sieht es mit Weiternutzung von Schulmaterial aus, von Geschwisterkindern?

„Wir hatten für die dritte Klasse Schulbücher bekommen von jemandem, die jetzt in der 4. Klasse ist, und durften die nicht verwenden, weil da eine andere Seitenzahl draufstand. Da fasse ich mir ans Hirn.“

„Stifte, Federmappe, Schlamperrolle, das wird alles aufgebraucht. Ich habe meiner Tochter meinen Stifthalter aus der Schule gegeben.“

„Die ersten vier Jahre wird es schwer, denn da dürfen sie überall reinschreiben.“

„Meine Kleine wird jetzt noch mal zurückgestuft in die 1. und wir dürfen die schon vorhandenen Arbeitshefte jetzt nicht noch mal wiederverwenden.“

Ein Austausch der Eltern untereinander darüber, wie Schulbedarfskosten gesenkt werden können, findet in der Regel nicht statt – man möchte sich nicht „outen“. Finanzielle Engpässe sind für die Eltern ein unangenehmes Thema, Lösungen werden meist privat innerhalb der Familie gesucht. Teilweise wird in den Gesprächen auch deutlich, dass sich diese Scham auf die Kinder überträgt.

„Meine Tochter sagt: ‚Mama, bitte geh nicht zum Förderverein.‘“

Warum nicht?

„Die wollen nicht, dass das rauskommt.“

Anders scheint die Situation bei Eltern mit Migrationshintergrund zu sein. Hier schildern Beratende, dass das Thema Unterstützungsbedarf und entsprechende Ratschläge offen ausgetauscht werden. Womöglich, weil man sich ohnehin schon in einer gesellschaftlichen „Außenseiterrolle“ wahrnimmt, während Eltern ohne Migrationshintergrund alles tun, um sich und die Kinder nicht als ausgegrenzt zu erleben.

Beratersicht (Kinderschutzbund):

Ich habe das schon ganz unterschiedlich erlebt. Dass es auch Eltern gab, die gesagt haben, sie unterhalten sich nicht darüber. Vielleicht ist es auch eine Frage der Schule, der Umgebung. Sie wollen sich da auch nicht großartig outen als Eltern, die sich das vielleicht nicht so leisten können. Diese Situation gibt es auch.

„Verstehe ich. Aber da müssen Sie einfach wissen, ich habe mit ganz anderen Leuten zu tun. Ganz viele muslimische Frauen, und die kennen sich untereinander und wir trinken hier Kaffee zusammen. Da ist sowas

ganz oft Thema, dass die sagen „Warum hast du das denn gekauft, das kriegst du doch dort viel günstiger“. Die gehen da ganz anders mit um, die haben da gar kein Problem mit. Ganz anders.“

(b) Externe Hilfen bei der Kostenbegrenzung

Von den Schulen erfahren die Eltern meist keine Unterstützung. Das Anfertigen von Kopien soll helfen Kosten zu reduzieren. Das wird aber von den Eltern allerdings anders erlebt. Klassische Weiternutzungsformen wie beispielsweise Schulbuchflohmärkte werden nicht angeboten. Und Schulmaterialisten werden, so die Eltern, ohne Rücksicht auf die Kostenfrage formuliert.

Gibt die Schule da Unterstützung?

„Nein.“

Oder versucht die Schule Kosten zu sparen?

„Nein. Die Lehrer schreiben auf, was sie gerade in den Kopfkriegen. Was sie haben wollen.“

„Kopiergeld soll ja schon eine Erleichterung für die Eltern sein, dass in der Schule kopiert wird. Sehe ich nicht so.“

Gibt es in der Schule einen Schulbuchflohmarkt?

„Nein. Ich kenne das noch aus meiner Schulzeit, ja. Die wussten, dass Bücher im nächsten Jahr benutzt werden konnten, aber das gibt es alles nicht mehr.“

Wenn Hilfe in der Schule angeboten wird, dann einzelfallbezogen und auf Eigeninitiative der Hilfebedürftigen vonseiten engagierter Lehrer oder des Fördervereins. Dabei äußern Eltern durchaus eigene Ideen, wie Schulen systematisch zur Reduzierung der Schulbedarfskosten beitragen könnten – etwa durch Sammelbestellungen von Arbeitsmaterial.

Gibt die Schule irgendwelche Tipps oder macht Sachen, um Schulbedarfskosten zu reduzieren?

„Quatsch.“

„Doch, wenn ich zu der Klassenlehrerin gehe und sage, ich kann nicht, dann sagen die, es gibt einen Förderverein, machen Sie mir ein formloses Schreiben.“

„Ich habe immer das Gefühl, dass die Lehrer da nicht drüber nachdenken.“

„Die könnten das ja wie so eine Cafeteria machen. Ich weiß in X-Dorf, wir sind vor zwei Jahren erst hierhergezogen, da gab es das auch. Da konnten die Stifte und Mappen usw. kaufen. Wenn die das per Sammelbestellung bestellen würden [...], könnten sie es ja günstiger anbieten.“

„500 Tuschkasten und 500 Zirkel, da lässt sich sicherlich was machen.“

„Kann nicht jedes Kind 20 € an den Lehrer abgeben und der kann dann verteilen? Jeder kriegt jetzt den Füller oder das Set.“

Auch im Rahmen der „klassischen“ Beratung, beispielsweise im Jobcenter, wird Eltern aktiv keine Hilfe angeboten. Hilfe haben die befragten Eltern bei der Diakonie erfahren und berichten darüber sehr positiv. Dabei ging es allerdings weniger um die Reduzierung der Schulbedarfskosten, vielmehr stand Hilfe bei der Finanzierung gegebener Schulbedarfskosten im Mittelpunkt.

Wodurch hilft die Diakonie, was macht die?

„Die gibt Gutscheine aus. Ich habe dann für das Geschäft in X-Dorf einen Gutschein bekommen zum Schuljahreswechsel. Das ist ein relativ kleiner Laden, da kann man dann für einen gewissen Betrag einkaufen.“

„Ich habe mal 100 € bekommen.“

„Genau, und das ist dann immer so, Schuljahreswechsel, 100 € und dann holt man diesen ganzen Kram da und muss das nicht bezahlen. Das rettet einem dann wirklich den Arsch.“

Diese Form, Unterstützung zu erfahren, sollte allerdings nicht verallgemeinert werden. Die Ansprache der befragten Eltern wurde über die Diakonien in Uslar und Hildesheim organisiert, Menschen, die keinen Kontakt zur Diakonie hatten, wurden entsprechend nicht einbezogen. Ähnliche Unterstützungsangebote – zum Beispiel Lunchbox e. V. in Hannover – sind ausgesprochen hilfreich, aber zugleich auch ein Hinweis darauf, dass es bedürftigen Eltern trotz des Schulbedarfspakets häufig nicht möglich ist, die Schulbedarfskosten allein zu tragen. Ähnlich wie die Tafeln weisen karitative Hilfsangebote auf bestehende

Unterstützungsmängel hin. Sie sollten kein dauerhaftes Substitut teilhabesichernder staatlicher Hilfeleistungen sein.

6. Unterausstattung mit Schulbedarf

In Teil C (Punkt 2) wurde gezeigt, dass Eltern vielfältige Möglichkeiten nutzen, den Schulbedarf ihrer Kinder zu finanzieren. Sie nehmen Hilfe von Freunden und Verwandten an, sie verzichten selbst auf Konsum, sie suchen sich zusätzliche Nebenjobs. Alle befragten Eltern gaben an, eher bei sich selbst als bei ihren Kindern Abstriche zu machen. In Teil C (Punkt 3) wurde die Vielzahl von Kostenblöcken dargestellt, mit denen Eltern konfrontiert werden, und spezifische Belastungssituationen geschildert. Teil C (Punkt 4) beschäftigte sich mit den „Spitzenbelastungen“ bei der Einschulung und beim Wechsel eines Kindes auf eine weiterführende Schule. In diesen Situationen deckt das Schulbedarfspaket nur einen Bruchteil der tatsächlich anfallenden Kosten ab. In Teil C (Punkt 5) wurde gezeigt, dass Eltern das Schulbedarfspaket im Regelfall preisbewusst verwenden, sie aber nur auf einen geringen Teil der entstehenden Schulbedarfskosten Einfluss haben und es an Hilfsangeboten der Schulen und Beratungsstellen mangelt. Häufig sind es daher kirchlich gebundene oder säkulare Hilfsorganisationen, die unterstützend eingreifen müssen.

Nicht alle Eltern können auf Verwandte und Freunde zurückgreifen, die ihnen im Bedarfsfall helfend zur Seite stehen, und nicht alle nutzen externe Hilfsangebote – aus Scham, aus Unwissenheit oder weil sie sich in einer Situation der sozialen Isolation befinden. Um herauszufinden, bei einem wie großen Teil der Schüler staatliche und private Hilfen nicht ausreichen, um für eine gute Schulausstattung zu sorgen, wurden im Rahmen der Onlinebefragung Lehrkräfte danach gefragt, ob sie schon die Erfahrung gemacht haben, dass einzelnen Schülern aus Kostengründen bestimmte Inhalte des Schulbedarfs nicht zur Verfügung stehen.

Im Durchschnitt aller Schultypen beantworteten 38 % der Lehrer diese Frage mit „ja“. Bei einigen Schulformen ist die Wahrnehmung eines tatsächlichen „Mangels“ an Schulbedarfen jedoch weitaus ausgeprägter, wie Abbildung 14 zeigt. An Gymnasien, wo mutmaßlich selten Schüler Bildungs- und Teilhabeleistungen in Anspruch nehmen, kommt fehlender Schulbedarf kaum vor. Dort, wo eine Mischung von Schülern mit und ohne Ansprüche auf Bildungs- und Teilhabeleistungen zu erwarten ist, befindet sich die Anzahl von mangelhaft ausgestatteten Schülern knapp über dem (hohen) Durchschnittsniveau. An Förder-, Haupt- und Oberschulen mit einem vermutlich hohen Anteil von Schülern mit Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen nehmen Lehrer bei fast zwei Dritteln der Schüler ein finanziell bedingtes Fehlen an Schulbedarfen wahr. Neben den in Teil B durchgeführten Berechnungen und den in Teil C geschilderten Erfahrungen der Eltern dürfte dieses Ergebnis ein weiteres deutliches Indiz dafür sein, dass das Schulbedarfspaket mit 100 € unzureichend bemessen ist. Auch weist das Befragungsergebnis in eindrucklicher Weise auf die soziale Segregation des deutschen Bildungssystems hin – aber das ist nicht Thema dieser Studie.

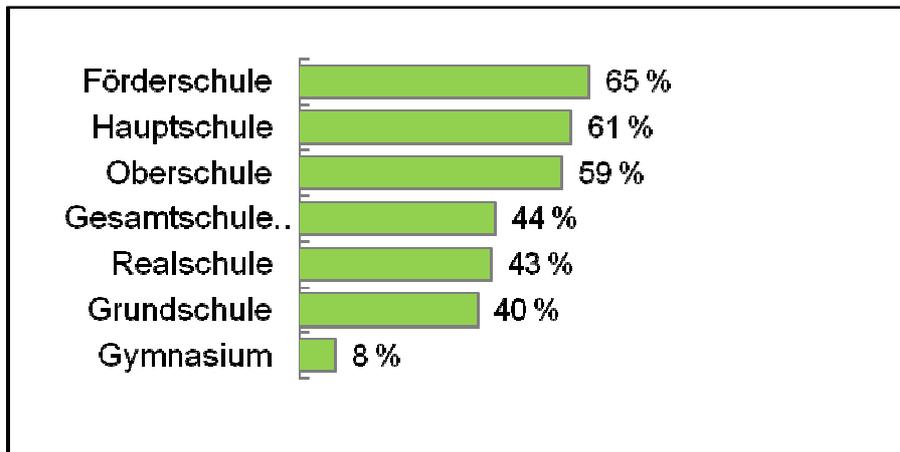


Abbildung 14: Gibt es Dinge aus dem Schulbedarf, die Schüler aus Kostengründen nicht zur Verfügung haben? Ergebnis der Onlinebefragung von Lehrkräften. Basis: n = 413. Hinweis: Tendenzwerte, da bei einigen Schulformen eine zu geringe Fallzahl vorlag.

Teil D: Das Schulbedarfspaket aus Beratungssicht

1. Methode und Forschungsfragen

Im Rahmen dieser Studie wurden insgesamt 10 Expertinnen- und Experteninterviews durchgeführt. Neben fünf Gesprächen mit Lehrkräften (vgl. hierzu Teil E) fanden auf Basis eines Gesprächsleitfadens fünf Gespräche (Einzlexplorationen) mit Vertretern und Vertreterinnen verschiedener Beratungsstellen statt. Die Dauer der Interviews belief sich je nach Themenumfang auf 30 bis 45 Minuten. Befragt wurden dabei:

- zwei Mitarbeitende aus Jobcentern
- zwei Mitarbeitende aus Beratungsstellen (Stadt und Land)
- ein Mitarbeitender einer Arbeitsloseninitiative

Die Inhalte der Gespräche variierten nach Zuständigkeiten und umfassten im Allgemeinen folgende Themenbereiche:

- Einblick in die Praxis des Schulbedarfspakets: Wie stellt sich die Situation aus Beratungssicht dar? Wird das Thema Schulbedarf in den Beratungsgesprächen thematisiert? Welche Erfahrungen gibt es aus der Umsetzung?
- Einschätzung des Schulbedarfspakets vor dem Hintergrund der tatsächlichen Schulbedarfskosten: Reichen die Leistungen aus? Wo werden die Kostentreiber im Schulbedarf gesehen? An welchen Stellen gibt es Verbesserungsbedarf?
- Einschätzung der Eltern: Wie gehen diese mit dem Schulbedarfspaket um? Wie meistern sie Belastungssituationen?
- Wahrnehmung von bestehenden Möglichkeiten und eigene Ideen zur Reduzierung von Schulbedarfskosten

2. Thematisierung des Schulbedarfspakets in Beratungsgesprächen

Das Thema Schulbedarfskosten ist nach Aussage der befragten Experten und Expertinnen in der Beratung nur selten Thema. Deutlich stärker stehen andere Bestandteile der Bildungs- und Teilhabeleistungen im Fokus, beispielsweise die Kosten für Klassenfahrten oder Nachhilfeunterricht. Als Grund dafür wird angegeben, dass die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf den meisten Anspruchsberechtigten antragslos gewährt und gemeinsam mit dem Regelbedarfssatz ausgezahlt wird. Anders als beispielsweise beim Thema Nachhilfeunterricht stehe daher nicht im Raum, ob eine bestimmte Leistung überhaupt oder in welcher Höhe sie gewährt wird.

„Der Beratungsbedarf, wenn ich das mal so komplett sehe, ist sehr, sehr, sehr klein, also dass überhaupt Fragen zum Schulbedarf da sind. Weil es halt vorgegeben ist im Gesetz. Es gibt 70 € und es gibt 30 € und mehr gibt es nicht.“

Beratung Jobcenter Land

„Das Geld kommt und wird irgendwo mit eingeplant, aber da kriegen wir keine Rückmeldung darüber. Es ist etabliert bei den Leuten und die haben sich entweder abgefunden mit den Beträgen, so nach dem Motto, wenn ich eben nicht den Füller der Marke X nehme, sondern nur den No-Name-Füller bei den Produkten, dann komme ich in etwa damit hin. Das sind aber mehr so Mutmaßungen, weil wir da sehr wenig Rückmeldung bekommen.“

Wenn der Schulbedarf ausnahmsweise in Beratungsgesprächen thematisiert wird, dann in Situationen, in denen „Spitzenbelastungen“ auftreten, zum Beispiel bei der Einschulung (Finanzierung des Schulranzens) oder in den Jahrgangsstufen 7 bis 8 (grafikfähiger Taschenrechner).

Arbeitslosenberatungsstelle

„Da kommt dann: Das wird mir nicht bewilligt, was soll ich tun? Das kommt aber sehr wenig vor. Und das andere natürlich, wenn höhere Bedarfe da sind. Uns begegnet das hauptsächlich, wenn es auf einen Schlag höhere Bedarfe sind. Grafikfähiger Taschenrechner, d. h. 7. Klasse Gymnasium. Der grafikfähige Taschenrechner kostet im Minimum 100 €, also je nach Schuljahr, also 100 bis 200 € so um den Dreh. Da begegnet uns das auf jeden Fall.“

Beratungsbedarf ergibt sich zudem auch dann, wenn aufgrund geringer Sprachkenntnisse der Eltern oder einer erst kürzlich erfolgten Zuwanderung nach Deutschland eine Überforderungssituation vorliegt. Der Bedarf an Beratung geht dann meist weit über Fragen des Schulbedarfspakets hinaus. Da auch Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen haben, lässt sich aufgrund der zurzeit deutlich zunehmenden Zahl an Asylbewerbern vermuten, dass ein entsprechender Beratungsbedarf künftig häufiger auftreten wird.

Beratung Jobcenter Stadt

„Es sind vereinzelt Vorsprachen, die davon komplett erschlagen werden. Da kann ich aber auch dazu sagen, das sind wahrscheinlich auch mit hoher Wahrscheinlichkeit Kunden, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind oder sich nicht so gut auskennen, aber das wird Ihnen wahrscheinlich auch der Sozialarbeiter noch sagen. Wenn wir mit denen arbeiten, geht es gerade auch um Familien mit Integrationshintergrund. Die auch wirklich frisch hier sind, also die noch nicht so lange hier leben. Keine Einwandererfamilien aus den 80ern, sondern das sind dann eher die, die mit den Kindern schon hierherkommen und dann auf dem Problem des Schulbedarfs sitzen und nicht wissen, wie sie es machen sollen. Die wissen nicht, was sie brauchen, die wissen nicht, wo sie es kaufen sollen, also das sind mehrere Probleme.“

3. Einschätzung des Schulbedarfspakets vor dem Hintergrund der tatsächlichen Schulbedarfskosten

Die Einschätzung der befragten Berater ist, dass die Schulbedarfskosten deutlich über den 100 € des Schulbedarfspakets liegen.

Arbeitslosenberatungsstelle

„Ja, und das Schulpaket, es reicht hinten und vorne nicht, es ist zu spät gekommen, viele Jahre zu spät. Erst im sechsten, siebten Jahr von Hartz IV ist das gekommen. Hier hat man tatsächlich die Schulkosten vernachlässigt und auch seitdem gab es keinerlei Erhöhung. Der Regelsatz steigt, der Schulbedarf nicht, also keinerlei Erhöhung drin, nur eine Aufteilung auf 70 und 30. Vorher gab es einmal 100 und jetzt 70 und 30. Das hat nichts mit Förderung der Kinder zu tun. Das was Hartz IV ja auch sein soll oder was der Leistungsbereich ja sein soll, dass es hier ein Leben, das der Würde des Menschen entspricht, ermöglichen soll – das hat damals schon die Sozialhilfe nicht geschafft und hier das Jobcenter schafft es genauso wenig. Das spiegelt sich insofern auch hier beim Schulbedarfspaket, dass es einfach viel zu gering bemessen ist.“

Dabei wird sehr genau wahrgenommen, wo die besonderen Belastungen mit Schulbedarfskosten auftreten und an welchen Stellen sie verursacht werden. Hingewiesen wird auf die besonderen Belastungen im Einschulungsjahr und in Übergangsjahren, aber auch

auf Schulmateriallisten mit teuren Markenempfehlungen, die Belastungen durch zusätzliche Lehrmittel, die nicht vom Schulbuchverleih erfasst werden, sowie auf die vielen kleineren Ausgabenposten, die sich über ein Schuljahr zu größeren Beträgen aufsummieren können. Dabei wird auch angegeben, selbst noch nie gezahlt zu haben, was alles an Schulbedarfskosten in einem Schuljahr zusammenkommen kann.⁵²

Beratung Kinderschutzbund

„Also einmal ist es der Einschulungsbedarf, das ist ein großes Problem. Was kostet eine Einschulung heutzutage? Bestimmt 150 €. Da habe ich oft Familien hier stehen, wenn es an die Einschulung ihrer Kinder geht, die sagen, das, was von der Schule erwartet wird, was auf dieser Liste steht, diese Stifte der Marke X und der Tuschkasten der Marke Y – ich glaube mit 150 € kommt man mit Ranzen nicht mal mehr hin. Das ist ein großes Problem, das Eltern vor eine Herausforderung stellt, ihre Kinder einzuschulen. Und dann sind es halt laufende Kosten, die über das Jahr immer wieder auftauchen. Es ist ja nicht damit gedeckt, dass ich am Anfang des Schuljahres diese Bücher und Leihbücher habe, die ersten Anschaffungen. Es kommt ja immer wieder was. Und viele Lehrer sagen auch: ‚Da kommt dann in drei Monaten noch mal was‘, oder: ‚Wenn wir das Arbeitsheft abgearbeitet haben, dann kommt erst das neue Arbeitsheft‘. Das ist so ein bisschen unüberschaubar für die Eltern. Es kommen dann halt wieder Kosten auf sie zu, mit denen sie dann nicht rechnen, und dann sind es wieder drei Arbeitshefte für 30, 35 €. Und im Umkehrschluss werden sie dann oftmals gar nicht bearbeitet, das kommt noch dazu.“

Arbeitslosenberatungsstelle

„Diese speziellen Übergänge, die fallen schon auf auch hier in der Beratung. Und die fallen den Klienten auch auf, weil es dann auf den Punkt kommt. Das was aber so kleckerweise kommt, hier mal 6 € Kopierkosten und hier mal 5 € für so ein kleines Lektüreheft, was sich einfach summiert, das ist eine ganze Menge.“
„Ich finde spannend was dabei rauskommt, weil ich habe vermeintlich auch nie gerechnet, weil das so kleckerweise kam und dann mal hier und mal da Kopiergeld. Und welche Gelder zählt man jetzt dazu und welche vielleicht nicht. Was ist vielleicht einfach so mal Klassenkasse mit irgendwas und was sind tatsächlich effektive Geschichten auch für den Unterricht. Wir haben nie gezahlt.“

Unkenntnis über die einzelnen Kostenpositionen des Schulbedarfs kann den Beratenden sicherlich nicht angelastet werden. Dass sie die Kosten nicht genau kennen, kann aber als Auftrag an den Gesetzgeber verstanden werden, hier tatsächlich eine schlüssige Rechnung vorzulegen. Einige Berater empfehlen das auch.

Beratung Kinderschutzbund

„Vielleicht wirklich einen Bedarf klären. Herausfinden, was ein Kind in einer bestimmten Altersklasse braucht an Schulbedarf. Ich weiß nicht, wer das errechnet hat, ob das mal mit Schulen zusammen errechnet wurde. Das ist ja so wie ‚man braucht 2,33 € im Monat für die Körperhygiene‘. Eher ans Kind gerichtet. Ich glaube, meine Eltern hätten nicht mal ein Problem damit, so was abzurechnen. Man könnte so was auch spitz abrechnen. Dass Sie das Gefühl haben, für das, was Sie brauchen, hätten Sie auch das Geld zur Verfügung und vielleicht auch übers ganze Jahr.“

⁵² Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt der Zweite Zwischenbericht zur Evaluation der Inanspruchnahme und der kommunalen Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Dieser enthält auch eine Befragung von Leistungsstellen mit Beratungsfunktion. Zusammenfassend wird hier ausgeführt: *„Ähnlich wie die Leistungsberechtigten sehen auch viele Leistungsstellen, Anbieter und Beratende die BuT-Leistung persönlicher Schulbedarf als zu gering an. So kritisieren etwa Mitarbeiter/innen aus Landkreis 01, dass die Leistung insgesamt zu knapp bemessen ist und weder die anteilige Finanzierung einmaliger Bedarfe (z. B. Schulranzen) noch die laufenden Bedarfe an Schulmaterial deckt. Schulsozialarbeiter/-innen in Landkreis 04 kritisierten, der persönliche Schulbedarf reiche ‚für alles Mögliche gar nicht aus‘. So sei bereits bei der Einschulung der gesamte Betrag für ein ganzes Schuljahr durch den Kauf des Schulranzens aufgebraucht. Darüber hinaus seien oftmals die Beiträge zur Klassenkasse oder das Kopiergeld für die Eltern ein Problem. Da der Betrag aus dem persönlichen Schulbedarf ‚vorne und hinten nicht‘ reiche, würden die Eltern zusätzlich Spenden beantragen. Das komme häufig vor. Auch die Sachbearbeiter/innen des Jobcenters berichten, dass die Leistung für den tatsächlichen Bedarf nicht ausreicht: ‚Von den bisschen Euro kann ich nicht den kompletten Schulbedarf des Kindes kaufen‘.“* Vgl. hierzu Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Göttingen, Nürnberg und Bonn, Juli 2015, S.184.

Als ungünstig wird von den Beratenden der fixierte Auszahlungszeitpunkt der ersten Marge des Schulbedarfspakets beschrieben, da die Eltern je nach Ferienbeginn den Einkauf für das kommende Schuljahr vorfinanzieren müssen. Das stelle insbesondere Familien mit mehreren schulpflichtigen Kindern vor große Probleme.

Beratung Jobcenter Stadt

„Von der Auszahlung her ist es ja immer der 1.8. und immer der 1.2. Das haben wir letztes Jahr gemerkt, das ist ein bisschen doof, wenn die Ferien anders fallen. Teilweise haben die dann die Listen schon, aber noch gar kein Geld um das zu zahlen. Also da müsste man vielleicht auch schon mal gucken, dass man das Geld dann etwas früher auszahlt, damit die dann auch wirklich, wenn das Schuljahr beginnt oder auch schon vier Wochen vorher, das Geld haben.“

Beratung Kinderschutzbund

„Dass das Geld nicht nach den Sommerferien, nicht nach Schulstart kommt, sondern vorher. Die Kinder gehen in die Schule und haben es erstmal nicht, weil das Geld dann nicht da war. Wer kann von ALG II noch 100 € für Schulmaterial ausgeben? Das können die Eltern nicht.“

Zwar werden die hohen Schulbedarfskosten von keinem der von uns befragten Experten bestritten, die Beratenden der Jobcenter bewegen sich in der Bewertung dieses Tatbestands jedoch (scheinbar) in der Logik des Gesetzgebers. So weisen sie darauf hin, dass ein Teil des Schulbedarfs auch im Regelbedarfssatz berücksichtigt werde und Leistungsempfänger die Möglichkeit hätten, die für die Einschulung benötigten Mittel rechtzeitig anzusparen.

Beratung Jobcenter Stadt

„Der Beratungsbedarf bei den Eltern geht dann dahin, gerade wenn die Kinder neu in die Schule kommen, dass da das erste Mal die Frage da ist, was ist mit dem Ranzen? Was ist mit den ganzen Sachen? Das wird dahin beraten, es gibt die 70 € und es gibt die 30€. Das wird dann immer als relativ wenig empfunden, gerade bei den Erstklässlern, weil die ja doch viel brauchen. Aber wir sagen ja auch im SGB II was zum Ansparen ist, man weiß ja, dass die Kinder in die Schule gehen, das ist genauso wie der Geburtstag, der jährlich ist, da muss man halt vorher schon ein bisschen Geld beiseitelegen. Generell ist ja der Restbedarf an Schulsachen, also an den laufenden Schulsachen, in der Regelleistung enthalten bei uns. Die ist so angesetzt, da wurde halt auch ausgerechnet, wie viel braucht man dafür, wie viel ist da der Anteil und da wird erwartet, dass die Kunden sich das ansparen und dann halt den Restbetrag für die Sachen bezahlen.“

Dabei ist den Beratenden offenbar nicht bewusst, dass beispielsweise der Schulranzen bei Kindern zu einer nicht regelbedarfsrelevanten Verbrauchsposition gehört und die benötigten Mittel daher auch nicht unter Verwendung des Regelbedarfssatzes angespart werden können. Aus dem Schulbedarfspaket können die Kosten der Einschulung ohnehin nicht angespart werden, weil die Leistung zur persönlichen Ausstattung mit Schulbedarf erstmals mit der Einschulung ausgezahlt wird. Wenn Eltern mit dem Geld für den Schulbedarf nicht hinkommen, werden sie von Beratenden der Jobcenter an soziale Einrichtungen oder Tafeln verwiesen, die ganz offen als regelmäßige Ausfallbürden für unzureichende Sozialleistungen beschrieben werden.

Beratung Jobcenter Stadt

Was sind die Alternativen? Wo schicken Sie dann hin?

„Also a ist es wirklich die Schule, dass die gucken sollen, wann das Sekretariat besetzt ist, dass die sich da nochmal hinbegeben oder auch nochmal bei anderen Eltern fragen, oder halt bei sozialen Einrichtungen. Selbst wenn es bei der Tafel ist. Da weiß ich gar nicht, wie viele Tage es da gibt, dass die sich dort unterhalten, aber das sind ja ungefähr die gleichen Leute mit den gleichen Problemlagen und da kann man sagen, geht mal dorthin und frag mal dort nach, wie die das machen.“

Experten und Expertinnen anderer Beratungsstellen schildern, dass Eltern in der Tat versuchen, das Problem zu hoher Schulbedarfskosten durch Verzicht auf eigenen Konsum und durch die Inanspruchnahme von Sozialkaufhäusern und Tafeln zu bewältigen. Anders als die Beratenden der Jobcenter stehen sie dem Problem systematisch unzureichender

Sozialleistungen – und auch zu hoher Schulbedarfskosten – allerdings deutlich weniger fatalistisch gegenüber.

Arbeitslosenberatungsstelle

„Alle die, die hier hereinkommen, die sind in irgendeiner Weise mindestens ein bisschen aktiv und insofern erlebe ich eigentlich hier Eltern, die ihren Kindern eigentlich alles Mögliche bieten wollen und auch bieten und eher selbst auf eigene Klamotten verzichten, als dem Kind irgendwelche Sachen nicht zu gewähren.“

Beratung Kinderschutzbund

„Ich weiß, dass Stifte, Geodreieck – ich habe selber Kinder von 18 und 19 – ich hatte immer einen Vorrat an Geodreiecken und ich weiß auch wie teuer das ist. Im Kleiderlager liegt das keinen halben Tag. So was verschenken wir, wenn wir das reinkriegen. Alte Federmappen, gebrauchte Stifte, das nehmen die Eltern mit. Wenn sie das kriegen, ist das ein Highlight. Das ist ja auch oft in der Schule Thema, dass die Kinder oft nicht ausreichend ausgestattet sind und diese Dinge einfach viel Geld kosten, und das sind nicht nur Familien mit besonderem Förderbedarf.“

4. Wahrnehmung von Eltern in der Beratung

Die Beratenden erleben die Eltern, die zu ihnen in die Beratung kommen, als Menschen mit ganz „normalen“ Bedürfnissen und Vorstellungen, die für ihre Kinder ganz überwiegend das Beste wollen und dafür auch bereit sind, selbst Verzicht zu üben. Selbstverständlich gebe es auch Ausnahmen, aber nicht so häufig wie oft unterstellt wird.

Arbeitslosenberatungsstelle

„Die wenigen, die sich sowieso nicht drum kümmern, die kümmern sich so oder so nicht, ob die nun einen Gutschein oder Bargeld haben. Und insofern wäre mein Plädoyer immer dafür, die Eltern sind grundsätzlich verantwortungsvoll ihren Kindern gegenüber und alles andere sind Unterstellungen. [...] Generell über die BuT-Leistung, wo ich eigentlich ziemlich sauer bin über das Bild, was in den Köpfen von den Politikern drinsteckt, die hier Stammtische bedienen. Eltern sind grundsätzlich verantwortungsvoll.“

Die Situation der Betroffenen wird von den Beratenden oftmals als sehr „stressend“ eingeschätzt. Die Angst, dass die Kinder die Anforderungen an die Ausstattung mit Schulbedarf nicht erfüllen – zum Beispiel dann, wenn Schulmateriallisten Markenempfehlungen enthalten – und deshalb in der Schule benachteiligt werden, schwingt immer mit. Für die Eltern sei das emotional sehr belastend.

Beratung Jobcenter Stadt

„Unser Klientel, die haben sowieso schon Existenzängste, weil die halt gucken müssen, dass die Miete regelmäßig bezahlt wird, dass der Strom regelmäßig bezahlt wird und wenn es dann um die Kinder geht, ist dann natürlich immer noch die Angst, kann man von dem, was meine Kinder in der Schule haben, darauf schließen, dass wir auch Sozialleistungen beziehen? Ich glaube, das ist nochmal ein emotionaler Druck, der definitiv da ist. Und dann natürlich auch noch die Erwartung, das, was die Lehrer da auf diese Zettel schreiben und wie die Lehrer dann teilweise auch mit den Kindern umgehen. Das ist schon so, wo ich persönlich selber ein Problem hätte, wenn ich Kinder hätte und Sozialleistungen beziehen würde. Das kann der eine vielleicht besser verknusen als der andere, aber man muss dazu sagen, unsere Kunden sind ja eh schon emotional sehr unter Druck, was diese Sozialleistungsbeziehung angeht.“

Besonders belastend sei für Eltern die Einschulung. Denn hier komme alles zusammen: die geringen finanziellen Möglichkeiten, der soziale Druck, mithalten zu müssen, die Angst, als bedürftig aufzufallen und nicht zuletzt der Wunsch, die Kinder gut auszustatten und ihnen nicht zuzumuten, von Beginn an als Außenseiter dazustehen. An dieser Stelle zeigt sich, dass echte soziale Teilhabe viele Ansatzpunkte hat. Nicht aufzufallen, nicht stigmatisiert zu werden und Kinder vor sozialer Ausgrenzung zu schützen setzt voraus, eben nicht nur eine Billigausstattung mit Schulbedarf sicherzustellen, die von anderen Eltern und Lehrern kritisiert wird und Kinder von vornherein zu „Sonderfällen“ abstempelt. Eigentlich sollte es Aufgabe einer Grundsicherung sein, genau das zu vermeiden. Wird dieses Ziel nicht erreicht, treffen die negativen Folgen Kinder, die keine Verantwortung für ihre schwierige Situation tragen und keine Möglichkeit haben, sie zu verändern.

Beratung Kinderschutzbund

„Auf diesen Listen zur Einschulung steht ganz klar: ‚Kaufen Sie einen Deckfarbentasten der Marke X, bitte von keiner anderen Marke, weil dann sind die Farben nicht gut genug.‘ So kenne ich das von meinen Kindern auch noch. Aber dieser Kasten der Marke X kostet 12,50 € und so funktionieren die Familien nicht, so kaufen die nicht ein. Andererseits wollen sie ihr Kind bei der Einschulung nicht zu einem Außenseiter stempeln. Ein Kind, das nicht mit einem Ranzen der Marke Y in die Schule geht, da gucken die anderen Kinder schon. Und das sind auch ganz normale Eltern, die wollen ihre Kinder genauso einschulen wie andere Eltern auch. Das ist schon eine Herausforderung.“

„Weil, wie gesagt, egal aus welcher Schicht oder von welchen Bezügen sie leben, die wollen alle für ihre Kinder das Beste und die wissen um ihre Situation. Was soll man da groß zu sagen? Ich habe hier Väter stehen gehabt, die weinten und sagten: ‚Ich kann mein Kind nicht einschulen.‘ Also die Einschulung ist wirklich ein großes Problem. Weil das ist ja auch ein besonderer Tag. Für Eltern, die ALG II oder Hartz IV bekommen, ist es genauso ein besonderer Tag wie für alle anderen Eltern auch, die auch noch das große Gartenfest oder sonst was dazu machen. Die wollen das einfach. Das ist natürlich eine große Herausforderung. Sie können es eigentlich nicht tun, doch dann tun sie es mit Bauchschmerzen und mit einem anderen Gefühl für ihr Kind, in diese neue Lebensphase zu gehen.“

Angesprochen wird auch, dass sich die Situation durch die absehbar größere Zahl schulpflichtiger Kinder mit Fluchterfahrung in Zukunft verschärfen könnte.

Beratung Jobcenter Stadt

„Gerade wenn ich daran denke, für Eltern mit Migrationshintergrund, die auch aus Kriegsgebieten kommen, die dafür jetzt erstmal nicht so wirklich die Zeit haben, sich darum auch noch zu kümmern, oder für die es nicht so eine Priorität hat. Aber sie wissen, es geht ja um ihre Kinder und da setzen sie sich wirklich sehr unter Druck und das nimmt die schon stark mit. Was sie für Anforderungen erfüllen müssen, wenn sie zur Schule gehen [...]. Dann kriegen sie ihren Zettel, wir brauchen von Marke X den Bleistift, und dann sitzen die davor und gucken, finde ich das überhaupt, was ist, wenn jetzt mein Kind nicht diese Marke hat, sondern was Einfacheres, was aber die gleiche Qualität hat. Ich finde die Empfehlung ist dann immer schon sehr hoch, was da drinsteht. Und dann auch die Angst, was ist, wenn ich meinem Kind nicht alles mitgebe? Wie geht der Lehrer dann damit um? Macht der das Kind vor versammelter Mannschaft runter?“

In der Gesamtbetrachtung bestätigen die Gespräche mit den Beratenden die Ergebnisse der in Teil B durchgeführten Berechnungen und erlauben einen tieferen Einblick, wie sich eine zu geringe Bemessung des Schulbedarfspaketes in der Lebenspraxis der Betroffenen auswirkt. Keiner der befragten Beratenden geht davon aus, dass die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf annähernd ausreichend ist, die tatsächlichen Schulbedarfskosten zu schultern. Die hohen Kosten der Einschulung und der Übergangsphasen werden ebenso geschildert wie das Problem der sich über ein Schuljahr aufsummierenden kleineren Kostenbeträge für Klassenkassen, Kopierkassen, zusätzliche Lehrmittel und vieles mehr. Die Beratenden weisen auch darauf hin, dass die meisten Eltern das Schulbedarfspaket akzeptieren, weil sie es als willkommene Zuschussleistung ansehen und wissen, dass sie über die 100 € hinaus ohnehin nichts erwarten können. Dieser Umstand führt bedürftige Eltern aber nicht nur an finanzielle, sondern auch an emotionale Belastungsgrenzen. Weit überwiegend wollen sie ihren Kindern das bieten können, was für andere Kinder selbstverständlich ist. Das ist aber häufig nur möglich durch eigenen Verzicht oder durch Nutzung des inoffiziell letzten Netzes des Sozialstaats – sprich Tafeln, Kleiderkammern und Sozialkaufhäuser.

Teil E: Das Schulbedarfspaket aus Sicht der Schulen

1. Methode und Forschungsfragen

Im Rahmen dieser Studie wurden insgesamt 10 Expertinnen- und Experteninterviews durchgeführt. Außer Gesprächen mit Vertretern und Vertreterinnen verschiedener Beratungsstellen (vgl. hierzu Teil D) fanden auf Basis eines Gesprächsleitfadens fünf Gespräche (Einzelexplorationen) mit vier Lehrkräften und einer schuldidaktischen Leitung

statt. Die Dauer der Interviews belief sich je nach Themenumfang auf 30 bis 45 Minuten.

Befragt wurden:

- zwei Lehrkräfte aus dem Bereich Grundschule (Stadt und Land)
- zwei Lehrkräfte aus dem Bereich weiterführende Schulen (Oberschule und Gymnasium)
- eine schuldidaktische Leitung einer Integrierten Gesamtschule

Die Inhalte der Gespräche variierten nach Zuständigkeiten und umfassten im Allgemeinen folgende Themenbereiche:

- Einblick in die Praxis der Schulbedarfspakete: Wie stellt sich die Situation aus Sicht der Schulen dar? Welche Erfahrungen gibt es mit der Umsetzung?
- Einschätzung des Schulbedarfspakets vor dem Hintergrund der tatsächlichen Schulbedarfskosten: Reichen die Leistungen aus?
- Wie wird über die notwendigen Schulmaterialien und die Materiallisten entschieden? Wo werden Kostentreiber beim Schulbedarf gesehen? An welchen Stellen gibt es Verbesserungsbedarf?
- Kommt es vor, dass Schülern aus Kostengründen Schulmaterialien fehlen? Wie geht man damit um?
- Wahrnehmung der Eltern: Wie gehen diese mit dem Schulbedarfspaket um? Wie meistern sie Belastungssituationen?
- Einschätzung von Möglichkeiten zur Reduzierung der Schulbedarfskosten.

2. Einschätzung des Schulbedarfspakets vor dem Hintergrund der tatsächlichen Schulbedarfskosten

Die Schulbedarfskosten werden durchgehend auf über 100 € geschätzt, wobei die Schätzungen nach Schulform und Jahrgangsstufe stark variieren.

Lehrkraft Oberschule

„Aber ich finde, bei uns an der Schule ist das alles weniger als 200 €. Aber ich habe zwei Kusinen, die sind unter 20, die sind am Gymnasium. Ich glaube, am Gymnasium wird man fast arm.“

Die Einschätzung, dass das Gymnasium eine besonders teure Schulform ist, wird von der befragten Gymnasiallehrkraft allerdings nicht geteilt, teuer sei eigentlich nur der grafikfähige Taschenrechner. Insgesamt wird aber auch hier davon ausgegangen, dass das Schulbedarfspaket höchstens ein Zuschuss zu den tatsächlich entstehenden Schulbedarfskosten ist.

Lehrkraft Gymnasium

Aber gibt es nach Ihrer Einschätzung teure und günstige Schulformen? 5 bis 10? Also ab 11 ist sowieso nur Gymnasium. Aber...

„Das würde ich so nicht sagen. Ich glaube, die Kosten hat man überall. Gut, an der Haupt- und Realschule hat man nicht diesen grafikfähigen Taschenrechner. Aber Bücher, die sind ja, auch wenn es Hauptschulbücher oder Realschulbücher oder Gymnasialbücher sind, gleich teuer. Das würde ich jetzt nicht so sagen, so schulformspezifisch.“

Vor allem die Kosten der Einschulung werden als extrem hoch geschätzt und entsprechen dabei den in Teil B berechneten Werten recht gut.

Lehrkraft Grundschule

„Also, 1. Klasse würde ich mal aus der hohlen Hand raus 150 € sagen, und das aber zu Anfang. Einen guten Hunderter zu Anfang und dann kann man einen kleinen Klecks vielleicht nochmal zum Februar geben, aber der Hauptbedarf ist zu Anfang. Angefangen vom Etui, das muss bestückt werden. Der Ranzen muss angeschafft werden. Ich meine, ein Ranzen alleine kostet ein Schweinegeld. Ich weiß nicht, ob das auch dazu gehört?“

Ja, das ist da drin.

„Ja, dann reichen auch 150 € nicht, weil die dann schon vernünftig sein sollten.“

Nein, es muss alles davon abgedeckt werden. Ranzen, Etui, Sportsachen.

„Dann kannst du eigentlich das Doppelte rechnen, also 300 € sage ich mal so.“

Geschildert wird auch, dass die Kosten des ersten Schuljahres für manche Eltern ein Schock sein können und hierbei auch die auf Anschaffungslisten vermerkten Markenempfehlungen eine Rolle spielen. Markenempfehlungen werden jedoch damit gerechtfertigt, dass die Qualitätsunterschiede zu Billigwaren sehr hoch seien.

Manche Eltern befänden sich zudem (zunächst) nicht in der Lage, ihren Kindern zu Schulbeginn alle Materialien zur Verfügung zu stellen, was möglicherweise daran liegt, dass die Ausgabe der Anschaffungslisten und/oder der Schuljahresbeginn zum Teil vor dem Auszahlungspunkt der ersten Tranche des Schulbedarfspakets zum 1. August liegen.

Lehrkraft Grundschule

Aus Ihrer Erfahrung als Lehrerin mit diesen Schulbedarfskosten, die hieraus entstehen, also aus den Arbeitsmaterialien, wie eben Hefte und Füller, und den Lernmaterialien und Büchern, gab es da Probleme mit den Eltern, was die Kosten anbelangt? Gab es da Diskussionen oder Beratungsbedarf?

„Diskussionen glaube ich nicht. Sie haben nur ganz schön geschluckt. Das ist hier so eine Liste, wo wir gesagt haben, das müssen die Kinder haben, und wir haben ihnen gerade bei Zeichenblock, Tuschkasten, Buntstiften usw. gesagt, kaufen Sie bitte nicht nur das superbillige Angebot z. B. bei Discounter X, die sind sofort kaputt. Die fallen einmal auf die Erde, dann sind die Stifte hin. Die Farben, die decken nicht, und so in dem Stil ging das los. Das ist einfach doch ein ganz schöner Qualitätsunterschied. Wenn das Geld aber knapp ist, dann überlege ich mir, ob ich einen Tuschkasten für 12 € oder für 6 € kaufe. Und da, glaube ich, haben die ganz schön dran geknabbert an diesen ganzen Arbeitsmaterialien.“

Und was heißt dann geknabbert?

„Die haben dann wirklich gesagt, das geht nicht, und das kriegen sie dann erst in drei Wochen, die Materialien. Und teilweise haben wirklich zu Anfang des Schuljahres nicht alle Erstklässler die Materialien da gehabt. Oder bei Scheren hat man das immer gesehen, ganz billige Scheren. Spätestens Nikolaus waren die kaputt [...].“

Ein genauer Überblick über die tatsächliche Höhe der Schulbedarfskosten ist aber bei Lehrkräften zumeist nicht vorhanden, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass sich die spezifischen Anforderungen einzelner (Klassen-)Lehrer bzw. (Klassen-)Lehrerinnen und Klassenstufen unterscheiden.

Eine Ausnahme von dieser Regel ergab sich aus dem Gespräch mit der schuldidaktischen Leitung. An ihrer Schule ist ein System von Sammelbestellungen für bestimmte Schulbedarfe eingerichtet: Jahresplaner, einige Arbeitshefte, Workbooks, Lektüren, Material für AWT- und NW-Unterricht, Kopierkosten, Materialien für den Klassenraum. Die aufgeführten Schulbedarfe erhalten die Schülerinnen und Schüler gegen Zahlung eines Pauschalbetrages, allerdings fließen in diesen Pauschalbetrag auch Ausgabenpositionen hinein, die nicht zum Schulbedarf zählen (z. B. Theaterbesuch, Probeessen, Schul-T-Shirt). Eine größere Zahl von Arbeitsmaterialien (Hefte, Stifte, Mappen), Sportzeug, Taschenrechner und zusätzliche Lehrmittel wie Atlanten oder Duden müssen die Eltern allerdings selbst erwerben.⁵³ Durch diese Art des Anschaffungsmanagements können die Anschaffungskosten offenbar stark gesenkt werden.

Schuldidaktische Leitung

„Jahrgang 5 ist es immer viel, weil wir da den Klassenraum einrichten und Probeessen machen mit den Schülern usw. Und dann wird das mit den Jahren weniger. Hier habe ich eine Übersicht. Jahrgang 5 waren es 120 € dieses Jahr plus 40 €, also da ist es heftig, und in Jahrgang 6 und 7 60 €, Jahrgang 8 80 €, Jahrgang 9 60 €, Jahrgang 10 70 €.“

Weit verbreitet ist dieses Modell jedoch bislang nicht, zumal es einen erheblichen Planungs-, Organisations- und Abrechnungsaufwand bedeutet. An einigen Schulen gibt es jedoch Sammelbestellungen für einzelne Schulbedarfe, zum Beispiel für Taschenrechner oder

⁵³ Zu den in dem Beispiel genannten Beträgen sind folglich die Ausgaben für selbst beschaffte Arbeitsmaterialien und Lehrmittel noch hinzuzuzählen.

Lektüren, die nach Angabe der Lehrkräfte ebenfalls zu Preisnachlässen führen. Einige der befragten Lehrkräfte führen solche Sammelbestellungen in Eigeninitiative durch.

Lehrkraft Grundschule

Und über Sammelbestellungen?

„Ich habe fast immer Sammelbestellungen gemacht und da habe ich dann ein paar Vergünstigungen gekriegt und die darf ich nicht den Eltern geben, sondern die habe ich dann in die Klassenkasse reingesteckt. Dadurch habe ich ganz oft die Klassenkassen-Gebühr gestrichen. Ich sage, wir haben genug, wir brauchen nichts. Das darf man aber natürlich nicht an die große Glocke hängen.“

Das ist jetzt etwas, was Sie individuell gemacht haben. Das ist nicht Schulidee.

„Nein, das geht gar nicht.“

Sammelbestellungen erfolgen in diesen Fällen nicht systematisch, weisen aber durchgehend auf ein großes Einsparpotenzial hin. Sie könnten demnach ein geeignetes schulisches Instrument sein, Schulbedarfskosten zu senken – jedenfalls dann, wenn die Einspareffekte größer sind als die organisatorischen Zusatzkosten.

3. Spezifische Problemfelder und Kostentreiber im Schulbedarf

In Teil C (Punkt 3) wurde beschrieben, wie Eltern die Belastung durch verschiedene Kostenpositionen wahrnehmen und welche spezifischen Probleme bei einigen Kostenpositionen auftauchen können. Im Folgenden wird die Sicht der Schulen bzw. befragten Lehrkräfte auf zwei dieser Kostentreiber untersucht: die Bereiche (a) Schulbuchausleihe und (b) nicht vom Verleih erfasste zusätzliche Lehrmittel.

(a) Schulbücher und Schulbuchausleihe

Bei der Anschaffung von Schulbüchern und dem System der Schulbuchausleihe wäre eigentlich zu erwarten, dass für bedürftige Eltern keine oder geringe Probleme auftauchen, da Empfänger von Bildungs- und Teilhabeleistungen von den Verleihgebühren völlig befreit sind. Bei der Befragung der Eltern ergab sich jedoch, dass bedürftige Eltern zum Teil nicht über die Möglichkeit der Kostenbefreiung informiert sind. Zum Teil wurde auch angegeben, dass Bücher neu angeschafft wurden, weil Eltern von Problemen mit dem Verleihsystem gehört oder selbst negative Erfahrungen gemacht hatten. Es ist daher besonders interessant, die Sicht der Schulen auf diesen Themenbereich zu untersuchen.

Grundsätzlich kommt den Schulen die Aufgabe zu, transparent darüber zu informieren, unter welchen Bedingungen eine Befreiung von den Verleihgebühren möglich ist. Dies schließt eine entsprechende Information der Lehrkräfte ein. Die Informationswege, die Schulen wählen, sind offenbar uneinheitlich. So werden Eltern in einem Fall durch einen Elternbrief informiert, in einem anderen Fall wurde davon ausgegangen, dass Informationen über Kostenbefreiungsmöglichkeiten über die Jobcenter erfolgen müssten.

Lehrkraft Oberschule

Ist es den Eltern bekannt, dass sie die Leihgebühr wieder erstattet bekommen. Wird das auch kommuniziert von der Schule?

„Die wissen das. Ich weiß nicht, ob das von uns kommuniziert wurde, aber bisher haben die das immer schon vorher gewusst. Die haben immer gleich diesen Antrag mitgegeben und dann haben wir immer kopiert und kommuniziert. Die waren vom Jobcenter schon gut beraten. Manchmal weiß ich gar nicht, was die vom Jobcenter kriegen können.“

Ob auf eine Information durch das Jobcenter Verlass ist, konnte im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden. Die Befreiung von den Verleihgebühren ist kein Teil des Bildungs- und Teilhabepakets und fällt daher grundsätzlich nicht in den Aufgabenbereich der Jobcenter. Das Thema Schulbuchausleihe wurde in den Gesprächen mit Mitarbeitenden von Jobcentern jedenfalls nicht erwähnt, als nach dem Beratungsbedarf im Bereich Schulbedarf gefragt wurde (vgl. hierzu Teil D). Auch die Elterngespräche lieferten keinen Hinweis darauf, dass Jobcenterüber über die kostenlose Schulbuchausleihe informieren. Es ist vielmehr anzunehmen, dass ein Teil der Beratenden in Jobcentern über die Befreiungsmöglichkeit nicht

informiert ist, da sie auf einen Runderlass des niedersächsischen Kultusministeriums zurückgeht, der an Schulen gerichtet ist. Hinzu kommt, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten von Bildungs- und Teilhabeleistungen weit über die Klienten und Klientinnen der Jobcenter hinausgeht. Bedenklich ist zudem, dass auch einige der befragten Lehrkräfte nicht darüber informiert waren, dass es für bedürftige Eltern die Möglichkeit der Befreiung von den Verleihgebühren gibt.

Lehrkraft Gymnasium

Ist den Eltern bekannt, wenn sie diese BuT-Leistung beziehen, dass die Verleihkosten nicht gezahlt werden müssen? Wissen Sie das? Oder wird das an der Schule kommuniziert, dass das dann erstattet oder gar nicht in Rechnung gestellt wird?

„Also, ich bin da ja jetzt nicht für verantwortlich, also ich bin nicht der Verantwortliche an der Schule, mir ist das jetzt gerade neu. Wusste ich gar nicht.“

Es wäre sicherlich der einfachste Weg, wenn Schulen die Information über die Möglichkeit der Befreiung von den Verleihgebühren im gleichen Dokument platzieren würden, indem sich die allgemeinen Bedingungen des Schulbuchverleihs befinden. Der Zusatzaufwand dürfte gering sein.

Ein anderer Problembereich, der in den Gesprächen auftauchte, betrifft den Grundschulbereich. In der ersten, zum Teil aber auch in späteren Klassen, ist bei einigen Schulbüchern (v. a. Mathematik) keine Ausleihe und damit auch keine Kostenbefreiung möglich. In diesen Fällen wird das bei der Einschulung ohnehin unzureichende Budget für den Schulbedarf zusätzlich belastet.

Lehrkraft Grundschule

„Klasse 2, 3 und 4 wird ausgeliehen. Mathebuch kann auch ausgeliehen werden in Klasse 2, 3 und 4. In Klasse 1 nicht. In Klasse 1 ist das alles Verbrauchsmaterial. Da wird in das Mathebuch reingeschrieben und dann kann das kein Mensch mehr nehmen.“

Lehrkraft Grundschule

Hast du einen Überblick, wie viele Eltern die Bücher dann kaufen statt sie zu leihen?

„Dadurch dass wir auch im 3. Schuljahr jetzt teilweise noch in die Bücher reinschreiben – in der 1. Klasse wird generell reingeschrieben – ist das Verbrauchsmaterial, die müssen sie kaufen, also im 1. Schuljahr muss alles gekauft werden.“

In den verschiedenen Berechnungen der Schulbedarfskosten in Teil B wurde die Neuanschaffung von Lehrbüchern nicht berücksichtigt und die Verleihgebühr nur nachrichtlich aufgeführt. Wenn in der 1. und möglicherweise auch noch in den folgenden Klassen die Neuanschaffung einiger Lehrbücher zwingend notwendig ist, unterschätzen unsere Berechnungsergebnisse die tatsächlichen Schulbedarfskosten im Grundschulbereich erheblich. Dies gilt vor allem für die ohnehin extrem kostspielige 1. Klasse. Leider konnte im Rahmen dieser Studie nicht verifiziert werden, wie verbreitet im Grundschulbereich die Praxis ist, Lehrbücher vom Verleihsystem auszunehmen.

(b) Nicht vom Verleih erfasste zusätzliche Lehrmittel

Arbeitshefte werden oftmals begleitend zu Schulbüchern genutzt und fallen in den meisten Hauptfächern an. Sie kosten zwischen 8 und 15 € und können nicht weiterverwendet werden. Nicht selten bergen sie Konfliktpotenzial, da die Eltern darauf bestehen, dass auch tatsächlich mit ihnen gearbeitet wird. Unsere Befragung der Lehrkräfte lieferte Hinweise darauf, dass die angeschafften Arbeitshefte zum Teil nicht oder kaum genutzt werden. Hintergrund ist, dass zum Zeitpunkt der Materiallistenstellung nicht immer klar ist, welche Lehrkraft die Klasse unterrichtet und welche Präferenz diese Lehrkraft bei der Verwendung von Arbeitsheften hat. In diesem Bereich ist sicherlich noch Potenzial vorhanden, Materiallisten dahingehend zu optimieren, dass sie helfen Schulbedarfskosten zu senken. Zum Beispiel indem die

anzuschaffenden Arbeitshefte erst dann auf einer separaten Anschaffungsliste benannt werden, wenn klar ist, welche Lehrkraft eingesetzt wird. Eine solche Lösung wäre nicht nur im Sinne der Eltern, sondern auch der Lehrkräfte.

Lehrkraft Gymnasium

„Das kriege ich dann nicht mit, wie teuer das eigentlich ist. Arbeitshefte, die dann zu dem Buch angeschafft werden müssen, oder die Bücher selbst, das ist dann auch immer die Frage. Da bekommen die Eltern vorab Zettel, wo draufsteht, was an Büchern und Arbeitsheften benötigt wird, und das ist dann meist so, dass man als Lehrer auch in der Pflicht ist, diese Arbeitshefte zu benutzen, weil wenn das sehr teuer angeschafft wurde, dann bestehen die Eltern auch darauf, dass man da möglichst viel mit arbeitet. Und ich muss gestehen, ich bin da gar nicht so ein großer Freund von, von den Arbeitsheften. Aber viele Übungen aus diesem Arbeitsheft sind einfach nicht gut. Viele Sachen darin passen nicht zu unserem Schul-Kolloquium.“

Die obligatorische Anschaffung einer größeren Zahl von Arbeitsheften beginnt bereits im Grundschulbereich und setzt sich dann in den weiterführenden Schulen fort, wo zum Teil zu fast jedem Fach ein Arbeitsheft zusätzlich angeschafft werden muss. Für Lehrkräfte können Arbeitshefte ein Weg sein, früher übliche Kopien zu vermeiden, obwohl sich an der Zahl der Kopien trotz des Einsatzes von Arbeitsheften offenbar nicht viel verändert hat.

Lehrkraft Grundschule

„Nein, das können Sie nicht über Kopien lösen. Wir haben eh schon unheimlich viele Kopien. [...] Wenn wir noch mehr Kopien machen würden, die hätten solche Ordner, die Kinder, und dann müssten wir das Kopiergeld wieder raufsetzen. Wir haben ja schon 10 € für Papier und Bastelgeld. Ich denke mal, so 10 bis 12 Jahre hatten wir das jetzt an der Schule mit diesen 10 €. Davor hatten wir sowas gar nicht. Weiß ich gar nicht, wie die das da finanziert haben, aber da haben wir auch nicht so viel kopiert, und jetzt, das ist der helle Wahnsinn.“

Zum Teil scheint die zunehmende Verpflichtung zur Anschaffung von Arbeitsheften aber auch einfach die Unterrichtsvorbereitung bequemer zu machen.

Lehrkraft Grundschule

„Die haben diese Arbeitshefte und natürlich ist das ein Wirtschaftsfaktor, aber die haben die auch aus Umweltgründen gemacht, weil wir sonst noch mehr Kopien hätten. Das kann man schlecht reduzieren. Ich meine, unser ganzer Unterricht hat sich ja geändert. Was hatten wir? Wir hatten früher ein Schreibheft und ein Rechenheft und das war's. Wir hatten überhaupt kein Arbeitsheft. Aber hallo? Das war vor über 50 Jahren, da hat man so gearbeitet. Gut, als ich angefangen habe, da habe ich auch noch keine Hefte zum Kopieren gehabt. Die musste ich mir auch selber zusammensuchen oder aus irgendwelchen Büchern was abmalen.“

Ob der vermehrte Einsatz von Arbeitsheften aus didaktischen Gründen gerechtfertigt ist, kann und soll an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Dass er aber zu einer deutlichen Erhöhung der Schulbedarfskosten geführt hat, liegt auf der Hand. Wie bereits in Teil C diskutiert wurde, hinkt die Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepakets dieser Entwicklung hinterher. Es sollte jedoch auch an Schulen ein Bewusstsein dafür erwartet werden können, welche der verursachten Schulbedarfskosten von Empfängern der Bildungs- und Teilhabeleistungen selbst zu tragen sind und welche nicht. Der Wissensstand darüber scheint derzeit noch relativ gering zu sein.

Lehrkraft Grundschule

Dieses Schulpaket, diese 100 €, kannten Sie das?

„Ja, aber ich wusste jetzt nicht, welcher Betrag das ist. Und ich dachte eigentlich, dass die das monatlich kriegen. Also jetzt nicht die 100 €, deswegen war ich auch etwas irritiert, aber dann läuft z. B. Nachhilfe extra?“

4. Wahrnehmung der Ausstattung der Schüler mit Schulbedarf

Die Lehrkräfte erleben, dass Schüler unterschiedlich mit Material ausgestattet sind, woraus aber nicht zwingend auf die finanziellen Verhältnisse der Familien geschlossen werden könne.

Lehrkraft Gymnasium

„Es gibt solche und solche, wie gesagt. Manchen ist es egal, da haben die Kinder dann wochenlang nicht das Buch. Da muss man immer wieder hinterher. Andere sind da sehr schnell und sehr ehrgeizig und wollen, dass das Kind das Beste hat. Und sehr gut ausgestattet ist. Es ist einfach unterschiedlich.“

Hatten Sie den Eindruck da an der Schule, mal abgesehen von dem Gymnasium, dass die Schüler dann aus Kostengründen irgendwas nicht hatten?

„Aus Kostengründen? Papier. Ja, Zettel fehlten ganz oft. Sie mussten sich dann was leihen. Das waren immer die gleichen. Stifte auch. Ich weiß auch aus dem Kunstunterricht, ich habe das zwar nicht unterrichtet, aber dass da auch oft Materialien fehlten.“

Allerdings ist häufig auch gar nicht bekannt, ob Kinder Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen haben.

Lehrkraft Grundschule

Wenn Sie so generell an diesen ganzen Schulbedarf denken. Haben Sie überhaupt einen Einblick, welche Eltern Hartz IV oder Sozialleistungen in Anspruch nehmen? Ist das transparent gewesen?

„Das wissen wir die meiste Zeit überhaupt nicht. Ich war bei der letzten Klassenfahrt total überrascht, von wie vielen Leuten ich das Geld vom Sozialamt bekommen habe. Über die Klassenfahrt kriege ich das dann mit, weil ich nie Bargeld eingesammelt habe, sondern gesagt habe, überweist das auf mein Konto, und dann nehme ich das. Und da sieht man ja dann, von wem das dann ist. Aber hier bei den Sachen merken Sie das ganz selten.“

Auf eine wahrgenommene Unterausstattung mit Materialien reagieren Lehrkräfte zum Teil sehr pragmatisch, indem sie die am häufigsten fehlenden Dinge für alle Schüler zur Verfügung stellen. Auf diese Weise bleibt es unerheblich, ob jemand aufgrund von Geldmangel oder aus anderen Gründen nicht komplett ausgestattet ist. Dieses private „Teilsystem“ einzelner Lehrkräfte findet sich an den Schulen zum Beispiel bei Heften, Zeichenpapier und anderen Materialien.

Lehrkraft Grundschule

„Ich habe zu Anfang eben auch halt die Tische bestückt. Bei mir sind da immer so Körbchen mit Stiften und Anspitzer und Schere, damit, falls einer seine Sachen vergessen hat, von da genommen werden kann.“

5. Maßnahmen zur Kostenreduzierung

Bereits unter Punkt 2 wurde geschildert, dass an einigen Schulen Sammelbestellungen zur Reduzierung der Schulbedarfskosten genutzt werden. Dies geschieht zum Teil systematisch über die Schule oder aber auf Initiative einzelner Lehrkräfte und bezieht sich meist auf einzelne Schulmaterialien (Taschenrechner, Lektüren). Sammelbestellungen können grundsätzlich eine Möglichkeit sein, Schulbedarfskosten für alle Schüler zu senken und damit auch den Kostendruck auf Hilfeempfänger zu reduzieren. Dabei sind jedoch stets die Einspareffekte gegen die Organisationskosten abzuwägen. Auch können Sammelbestellungen unbeabsichtigt einen negativen Nebeneffekt haben, wenn Eltern die Möglichkeit genommen wird eigenständig die Kosten zu reduzieren. Dann nämlich, wenn mit der Sammelbestellung die Anschaffung bestimmter Materialien, und damit auch Marken, vorgeschrieben wird. Darüber hinaus finden sich an Schulen wenige systematische Maßnahmen zur Kostensenkung, auch wenn zum Teil durchaus ein Bewusstsein dafür vorhanden ist, dass insbesondere die auf den Materiallisten aufgeführten Schulbedarfe und die anzuschaffenden Arbeitshefte eine erhebliche Kostenbelastung sein können.

Lehrkraft Grundschule

„Ja, ich weiß nur nicht, ob uns immer allen klar ist, wie teuer das ist. Das haben wir auch schon ganz oft gesagt, wir müssen aufhören, die Liste wird zu groß, das kriegen die nicht bezahlt. Dieses Argument hatten wir auch schon. Es gibt aber trotzdem mal einen Kollegen, der sagt, wenn ich so arbeiten will, wie ich das mache, dann brauche ich dies oder jenes, und dann schreiben die das mit auf.“

Zum Teil wird bereits der – landesrechtlich vorgeschriebene – Schulbuchverleih als Maßnahme zur Senkung der Schulbedarfskosten gesehen.

Lehrkraft Gymnasium

Und übernimmt die Schule da irgendwas, um die Kosten gering zu halten?

„Also ich würde sagen, durch das Verleihen der Bücher. Also das ist ja eigentlich eine Maßnahme.“

Flohmärkte für Schulbedarf sind an den Schulen der befragten Lehrkräfte nicht vorhanden. Auch von der Möglichkeit, Eltern direkt auf bestehende Möglichkeiten zur Senkung der Schulbedarfskosten hinzuweisen, wird (mit Ausnahme der Gebührenbefreiung im Bereich der Schulbuchausleihe) kein Gebrauch gemacht. Dabei könnte hierin eine Chance liegen, nicht nur Eltern über Wege der Schulbedarfskostensenkung zu informieren, sondern zugleich bei Lehrkräften das Wissen über die (verursachten) Kosten des Schulbedarfs zu erhöhen.

Lehrkraft Gymnasium

Haben Sie den Eindruck, ob den Eltern Möglichkeiten bekannt sind, wie sie die Schulbedarfskosten niedrig halten können? Oder, wie man sich da vielleicht geschickt verhält?

„Also, ich glaube eher weniger, weil es gibt ja... – also ich als Klassenlehrer wüsste das jetzt auch nicht. Und es wäre natürlich mal eine Möglichkeit, sowas an einem Elternabend zu sagen. Aber wir Lehrer wurden bislang – wurde ich – da noch nicht darüber aufgeklärt. Das weiß ich nicht.“

Insgesamt bestätigen die Gespräche mit Lehrkräften die Einschätzung der Eltern aus den Fokusgruppengesprächen, wonach Schulen bislang sehr wenig tun, um aktiv an einer Begrenzung der Schulbedarfskosten mitzuwirken. Eine Aufklärung darüber, unter welchen finanziellen Restriktionen Eltern im Hilfebezug den Schulbedarf ihrer Kinder beschaffen müssen, könnte hier möglicherweise zu einem Umdenken beitragen. Zwar ist es an erster Stelle Aufgabe des Staates, die Leistung für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf bedarfsdeckend auszugestalten. Über die Höhe des Bedarfs bestimmen jedoch die Schulen ganz entscheidend mit.

Fazit und Empfehlungen

Fazit

Die Kernergebnisse dieser Studie sind bereits zu Beginn aufgeführt worden (Kapitel „Ergebnisse auf einen Blick“) und sollen hier nicht noch einmal im Einzelnen wiederholt werden. Wichtig bleibt aber festzuhalten, dass

- unsere verschiedenen Berechnungen der Schulbedarfskosten in Niedersachsen auch unter Einbezug von bereits im Regelbedarfssatz berücksichtigten Schulbedarfen zu dem Ergebnis kommen, dass das Schulbedarfspaket von 100 € unzureichend ist, typische Schulbedarfe zu finanzieren,
- alle von uns befragten Gruppen (Eltern, Vertreter und Vertreterinnen von Schulen und Beratungsstellen) davon ausgehen, dass das Schulbedarfspaket mit einem Betrag von 100 € zu gering bemessen ist,
- unsere Onlinebefragung von Schulen/Lehrkräften zu dem Ergebnis kommt, dass insgesamt bei über einem Drittel und in einigen Schulformen (Förderschule, Hauptschule, Oberschule) bei beinahe zwei Dritteln der Schüler und Schülerinnen eine Unterausstattung mit Schulbedarf zu erkennen ist,
- die Befragung der Beratenden Hinweise darauf lieferte, dass die unzureichenden Mittel zur Finanzierung des Schulbedarfs Eltern veranlassen, mit Sozialkaufhäusern und Tafeln das inoffiziell letzte Netz des Sozialstaats zu nutzen,
- die Ergebnisse des quantitativen Teils der Studie durch die qualitativen Ergebnisse nicht nur in Bezug auf die unzureichende Ausstattung des Schulbedarfspakets bestätigt werden, sondern auch bei der Identifikation von „Spitzenbelastungen“ (Einschulung, Übergang in weiterführende Schule, Anschaffung von Taschenrechnern) und besonderen

Kostentreibern (nicht vom Schulbuchverleihsystem erfasste zusätzliche Lehrmittel, Klassen-, Kopier- und Projektkassen),

- der qualitative Teil der Studie mit den teuren Markenempfehlungen im Bereich der Arbeitsmittel und mit dem fixen Auszahlungszeitpunkt der ersten Tranche des Schulbedarfspakets zum 1. August auf weitere Problembereiche hinweist, denen bei einer rein quantitativen Studie nicht auf die Spur zu kommen ist,
- aufseiten der Schulen nur geringes Wissen über die verursachten Schulbedarfskosten und die damit verbundenen Folgen zu beobachten ist und auch schulische Aktivitäten zur Reduzierung der Schulbedarfskosten rar sind.

Empfehlungen

Die im Rahmen der Studie erzielten Ergebnisse müssen keineswegs so verstanden werden, dass lediglich vom Gesetzgeber eine finanziell großzügigere Ausstattung des Schulbedarfspakets zu fordern ist. Die Differenz zwischen den tatsächlichen Schulbedarfskosten und dem Schulbedarfspaket von 100 € kann über zwei Stellschrauben verringert werden: über eine Senkung der typischen Schulbedarfskosten auf der einen und über eine Erhöhung der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf auf der anderen Seite. Unsere Empfehlungen richten sich daher sowohl an diejenigen Entscheidungsträger, die zu einer Verringerung der Schulbedarfskosten beitragen können, als auch an den Gesetzgeber als Verantwortlichen für die existenzsichernde Ausgestaltung des Bildungs- und Teilhabepakets.

(a) Senkung der Schulbedarfskosten

Angesprochen werden hier drei Gruppen, die Einfluss auf die Höhe Schulbedarfskosten nehmen können: die Eltern selbst, die Schulen sowie das Bundesland Niedersachsen.

Eltern

Es ist eine selbstverständliche Forderung, dass Eltern die Mittel des Schulbedarfspakets ihrer Kinder wirtschaftlich verwenden. Allerdings besitzen Eltern nur einen relativ geringen Einfluss auf die Höhe der Schulbedarfskosten. Ihr Entscheidungsbereich erstreckt sich auf die zweckgemäße und wirtschaftliche Mittelverwendung in den Bereichen Arbeitsmaterialien, Schulranzen/Rucksack und Sportzeug sowie auf die tatsächliche Inanspruchnahme von Hilfsangeboten (z. B. kostenfreie Schulbuchausleihe). Der Bereich der Schulbuchausleihe ist der einzige, in dem unsere Studie Hinweise auf eine nicht wirtschaftliche Mittelverwendung gefunden hat. Eltern sind zum Teil nicht über die Möglichkeit der Befreiung von den Verleihgebühren im Bilde, zum Teil entscheiden sie sich bewusst – aus habituellen Gründen oder aufgrund von schlechten Erfahrungen mit dem Verleihsystem – für eine Neuanschaffung statt Bücher kostenlos zu auszuleihen. Es konnte jedoch im Rahmen der Studie nicht geklärt werden, ob der Informationsmangel bezüglich des Verleihsystems auf fehlende Informationen vonseiten der Schulen zurückzuführen ist oder darauf, dass einige Eltern es unterlassen, sich trotz vorhandenem Informationsangebot ausreichend zu informieren. Da aber die Kosten der Schulbuchausleihe oder für die Neuanschaffung von Büchern in unseren Berechnungen der Deckungslücke des Schulbedarfspakets ohnehin nicht zum Ansatz gebracht wurden, würde ein wirtschaftlicheres Verhalten nichts daran ändern, dass das Schulbedarfspaket zu niedrig bemessen ist.

Von der Schulbuchausleihe abgesehen, wurden in dieser Studie keine Hinweise darauf gefunden, dass Eltern die Mittel des Schulbedarfspakets nicht wirtschaftlich nutzen. Vielmehr zeigen sich Eltern häufig bereit, auf eigenen Konsum zu verzichten, um die zu geringe Leistung des Schulbedarfspakets zu kompensieren. Die befragten Eltern nutzen zudem verschiedene Möglichkeiten zur Kostensenkung (Angebote, Discounter, Onlineplattformen). Sie kaufen zwar keineswegs immer die „billigsten“ Schulmaterialien. Allerdings bestehen gerade im Bereich der Arbeitsmaterialien erhebliche Qualitätsunterschiede, die letztlich auch der Grund für die Vielzahl von Markenempfehlungen sind auf den von Schulen

herausgegebenen Schulmateriallisten. Zudem soll das Schulbedarfspaket nicht nur Bildungsteilhabe, sondern auch soziale Teilhabe fördern. Es kann von bedürftigen Eltern kaum verlangt werden, dass sie ihre Kinder durch eine minderwertige Ausstattung von Beginn an dem Risiko aussetzen ausgeschlossen zu werden. Zudem müssen Eltern auch in die Lage versetzt werden, überhaupt wirtschaftlich handeln zu können. Zum Teil existieren hierzu jedoch kontraproduktive Regelungen. So ist beispielsweise der fixierte Auszahlungszeitpunkt der ersten Tranche des Schulbedarfspakets zum 1. August häufig so ungünstig, dass Sonderangebote nicht in Anspruch genommen werden können.

Schulen

Es gehört zwar keineswegs zu den Aufgaben der Schulen, die Ausstattung ihrer Schüler mit persönlichem Schulbedarf sicherzustellen. Wie hoch aber die Kosten des Schulbedarfs ausfallen, darüber bestimmen die Schulen ganz entscheidend mit. In unserer Studie wurden verschiedene Ansatzpunkte gefunden, wie Schulen zu einer Senkung der Schulbedarfskosten beitragen könnten:

- Vonseiten der Schulen wird zum Teil wenig transparent über die Möglichkeit und die Bedingungen einer kostenlosen Schulbuchausleihe informiert. Es würde vermutlich nur einen sehr geringen Aufwand bedeuten, wenn Schulen in denselben Dokumenten, die Eltern über die allgemeinen Konditionen der Schulbuchausleihe informieren, ausdrücklich auf die Möglichkeit einer Befreiung von den Verleihgebühren hinweisen. Noch zielführender – wenn auch etwas aufwendiger – wäre es, wenn Schulen diesem Dokument ein Antragsformular zur Befreiung von den Verleihgebühren hinzufügen würden.
- Viele Schulen machen zudem nicht von der Möglichkeit Gebrauch, auch andere Lehrmaterialien – Duden, Atlanten, Bibeln – in das Verleihsystem aufzunehmen. Auch wenn eine solche Aufnahme für die Schulen vermutlich kostenträchtig ist, würde sie doch zu einer deutlichen Senkung der Schulbedarfskosten auf Seiten der Eltern führen.
- Auf Ebene der Schulen könnte es auch sinnvoll sein, den Wissensstand über die verursachten Schulbedarfskosten zu erhöhen. Hierzu könnten die Kosten der verschiedenen Arbeits- und Lernmaterialien, deren Anschaffung in Form von Listen oder auch formlos innerhalb des Schuljahres verlangt wird, zusammengerechnet werden – inklusive der typischen Beiträge für Klassen-, Projekt- und Kopierkassen. Auf diese Weise würde nicht nur das Kostenbewusstsein erhöht, es könnten auch Einsparpotenziale identifiziert werden, die letztlich allen Schülern zugutekommen würden. Beispielsweise könnte eine Bestandsaufnahme der verlangten Arbeitsmaterialien und Lehrmittel genutzt werden, um im nächsten Schritt zu überprüfen, ob durch systematische Sammelbestellungen Kostenreduzierungen erzielt werden können, die größer als die mit dem Planungs- und Organisationsaufwand eines solchen Vorgehens anfallenden Kosten sind. Sammelbestellungen könnten auch kostensparend dezentralisiert werden, indem Lehrkräfte aktiv unterstützt werden, auf Eigeninitiative Sammelbestellungen für einzelne Bestandteile des Schulbedarfs durchzuführen.
- Eine Analyse der herausgegebenen Schulbedarfslisten könnte schließlich auch dazu genutzt werden, mehr Klarheit über die tatsächliche Notwendigkeit der Anschaffung darauf aufgeführter Arbeitshefte und Workbooks zu erlangen. Die Befragung sowohl der Eltern als auch der Lehrkräfte hat Hinweise darauf geliefert, dass Arbeitshefte und Workbooks zum Teil nicht oder kaum genutzt werden. Als Grund dafür wurde angegeben, dass die Anschaffungslisten herausgegeben werden, bevor darüber entschieden wird, welche Lehrkräfte die einzelnen Fächer unterrichten. Möglicherweise könnte es zielführender sein, wenn für Arbeitshefte und Workbooks separate Anschaffungslisten

erst dann von den Schulen herausgegeben werden, wenn diese mit den tatsächlich eingesetzten Lehrkräften abgestimmt sind.

- Eine weitere Möglichkeit, auf der Ebene der Schulen zu einer Senkung der Schulbedarfskosten beizutragen, könnte in der Organisation von Flohmärkten, Gebrauchtmärkten über ein Schwarzes Brett oder auch im Rahmen des schulischen Intranets liegen.

Landesrechtliche Regelungen

Mit der Schulbuchausleihe und der Möglichkeit der Befreiung von den Verleihkosten wurde in Niedersachsen bereits eine Möglichkeit genutzt, die Schulbedarfskosten aller Schüler (Ausleihe statt Kauf) und bedürftiger Schüler (Befreiung von den Verleihgebühren) zu senken. Möglicherweise könnte es sinnvoll sein, wenn auf landesrechtlicher Ebene klare Vorgaben über die Informationspflichten der Schulen bezüglich der möglichen Befreiung von den Verleihkosten gemacht würden. Eine Ergänzung des bisherigen Systems in Form einer verpflichtenden Vorgabe, dass neben den klassischen Schulbüchern auch weitere Lehrmittel *im Regelfall* vom Verleihsystem umfasst werden sollen (Duden, Atlanten, Bibeln, Lektüren), würde den bereits eingeschlagenen Weg weiterverfolgen und könnte zu einer erheblichen Senkung der Schulbedarfskosten beitragen. Auch sollte darüber nachgedacht werden, ob Schulen nicht ein (fixes) Budget für Kopien und für die Anschaffung von Materialien für den Kunstunterricht oder schulische Projekte bereitgestellt werden kann. Auch hierdurch würden die Schulbedarfskosten merklich sinken. Durch die Budgetierung würde zugleich der Gefahr einer „Übernutzung“ der bereitgestellten Mittel seitens der Schulen begegnet.

(b) Erhöhung der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf

Unsere Berechnungen haben gezeigt, dass der Bund seiner Verpflichtung, die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf bedarfsdeckend auszugestalten, bislang nicht nachkommt – jedenfalls nicht unter Zugrundelegung der Schulbedarfskosten in Niedersachsen. Die in der Gesetzesbegründung des Bildungs- und Teilhabepaket genannten Argumente, warum der Gesetzgeber eine Pauschalleistung von 100 € pro Jahr für ausreichend hält, konnten im Rahmen dieser Studie wiederlegt werden. Denn konkrete Schulbedarfskosten lassen sich ohne erhebliche Schwierigkeiten ermitteln. Erfahrungen von Praktikern legen nicht die Schlussfolgerung nahe, mit 100 € sei eine gute Ausstattung mit Schulbedarf möglich, das Gegenteil ist der Fall. Und die im Regelbedarfssatz (möglicherweise) berücksichtigten Schulbedarfe ändern qualitativ nichts daran, dass die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf unzureichend ist. Es wäre somit eine naheliegende Maßnahme, das Schulbedarfspaket realitätsgerechter auszugestalten. Hierzu schlagen wir eine pragmatische 3-Punkte-Lösung vor:

1. Der Auszahlungszeitpunkt der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf wird an den Beginn der Sommerferien der einzelnen Bundesländer gekoppelt, da Schulmateriallisten zumeist zu diesem Zeitpunkt verteilt werden und Eltern so genügend Zeit gegeben wird, Sonderangebote zu nutzen. Der Beginn der Sommerferien in den einzelnen Bundesländern wird für Jahre im Voraus geplant und ist demzufolge bekannt. Es dürfte daher ein verwaltungstechnisch geringer Aufwand sein, die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf nicht bundeseinheitlich zum 1. August, sondern an den Ferienbeginn der Bundesländer gekoppelt auszuzahlen.
2. In den Jahren mit „Spitzenbelastungen“ wird die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf deutlich erhöht. Hierzu könnten beispielsweise im Einschulungsjahr und beim Übergang in Jahrgangsstufe 5 200 € und in Jahrgangsstufe 7 150 € statt bisher 100 € ausgezahlt werden. Diese Erhöhung könnte damit verbunden werden, dass Eltern in diesen Jahren Nachweise einer zweckmäßigen Mittelverwendung vorweisen müssen.
3. Die Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf sollte wie der Regelbedarfssatz dynamisiert werden. Ein Nachholen der in den letzten Jahren unterlassenen Dynamisierung würde den Auszahlungsbetrag der Leistung zur Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf in

„normalen“ Schuljahren (also in den Jahrgangsstufen 2 bis 4, 6 sowie 8 bis 10) von 100 auf ungefähr 110 € erhöhen.

Die Vorschläge 2 und 3 würden zusammengekommen dazu führen, dass das Schulbedarfspaket über alle 10 Schuljahre gemittelt einen Wert von 132 € annehmen würde. Damit würden zwar immer noch nicht die aus dem Schulbedarfspaket mindestens zu finanzierenden jahresdurchschnittlichen Schulbedarfskosten von 153 € erreicht.⁵⁴ Kombiniert mit den vorgeschlagenen Maßnahmen zur Senkung der Schulbedarfskosten könnte jedoch eine Deckung erzielt werden.

⁵⁴ Aus dem Schulbedarfspaket zu finanzierende Schulbedarfskosten unter maximaler Anrechnung der im Regelbedarfssatz berücksichtigten Schulbedarfe.