



Der Zuwanderungsbeauftragte, Karolinenweg 1, 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Bildungsausschuss
Herrn Vorsitzenden
Martin Habersaat

Per E-Mail: Bildungsausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1826

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:
Mein Zeichen:
Meine Nachricht vom:
Bearbeiterin: Dr. Marie Holst

Telefon (0431) 988-1292
Telefax (0431) 988-6101293

fb@landtag.ltsh.de

25. Juli 2023

Anteile der Eltern an den schulischen Bildungskosten ihrer Kinder sowie Kostenanteile der Schulträger

Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen von SPD und SSW, Drucksache 20/790

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion des SSW, Drucksache 20/950

Senkung von Bildungskosten zur Steigerung der Bildungsgerechtigkeit

Antrag der Fraktionen von SSW und SPD, Drucksache 20/878

Sehr geehrter Herr Habersaat,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Möglichkeit, zu den oben aufgeführten Vorlagen eine Stellungnahme abzugeben, bedanke ich mich ausdrücklich.

Die Intention des Gesetzesentwurfs der Fraktion des SSW zur Änderung des Schulgesetzes sowie des Antrags der Fraktionen von SSW und SPD zur Senkung von Bildungskosten zur Steigerung der Bildungsgerechtigkeit begrüße ich. Ebenso unterstütze ich die Zusage der Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag 2022 – 2027, „die Regelungen zur Lernmittelfreiheit mit den Schulträgern und an der Schule Beteiligten gemeinsam weiter[zu]entwickeln und dabei soziale Aspekte mit[zu]denken.“

Die parlamentarischen Initiativen selbst stellen zwar keinen unmittelbaren Bezug zu Flüchtlings-, Asyl- oder Zuwanderungsfragen her, die in mein Tätigkeitsfeld fallen. Vielmehr bekunden die Fraktionen von SSW und SPD darin ihren Willen, Bildungskosten aller Kinder in Schleswig-Holstein senken zu wollen. Die Vorlagen, die zu mehr Bildungs- und Teilhabegerechtigkeit beitragen wollen, berühren jedoch durchaus in erheblichem Maße die Interessen von in Schleswig-Holstein lebenden Ausländer*innen und Deutschen mit Zuwanderungsgeschichte.

- **Hohe Armutsbetroffenheit von Menschen mit Migrationshintergrund**

Laut Mikrozensus 2021 weisen 18,9 % der schleswig-holsteinischen Bevölkerung einen Migrationshintergrund auf. Damit sind sowohl Ausländer*innen als auch Deutsche mit Zuwanderungsgeschichte gemeint. Laut Definition hat eine Person einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt.

In Deutschland wächst jedes fünfte Kind in Armut oder Armutsgefährdung auf. Arm ist ein Kind, wenn es in einem Haushalt mit SGB II-Bezug lebt. Armutsgefährdet ist es, wenn das Einkommen des Haushalts weniger als 60 % des mittleren Einkommens beträgt.

Menschen mit Migrationshintergrund sind in besonderem Maße von Armut betroffen: Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2021 lag bei den Personen mit Migrationshintergrund der Anteil der armutsgefährdeten Personen mit 28,6 % mehr als doppelt so hoch wie bei den Personen ohne Migrationshintergrund (12,5 %). Bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit lag die Armutsbetroffenheit im Jahr 2019 sogar bei 35,2 % (Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung, Armutsrisiken besonders betroffener Personengruppen). Kinder mit Fluchthintergrund sind dabei besonders stark von Armut bedroht. Ihre Armutsgefährdungsquote belief sich im Jahr 2018 auf 87,8 % (Quelle: Gesellschaftsreport BW 2-2020, Arm ist nicht gleich arm, Armut bei Kindern mit Migrationshintergrund, Seite 6).

- **Negative Auswirkungen von Armutsbetroffenheit auf den Bildungserfolg**

Armut wirkt sich in vielfältiger Hinsicht auf die Lebenslage der Betroffenen aus. Erkenntnisse aus der Kinderarmutsforschung belegen, dass die Sozialisation in Armut zu eingeschränkten Bildungschancen führt. Die ökonomischen Ressourcen von Eltern bedingen maßgeblich den Erfolg ihrer Kinder beim schulischen Erwerb von Wissen und Fertigkeiten (Quelle: IQB-Bildungstrend 2021, Seite 202, 215; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Doppelt benachteiligt?, Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem, 2016, Seite 9).

Armutsbetroffenheit führt zu einer materiellen Unterversorgung von Kindern, die sich unmittelbar auf ihre Lernerfolge auswirkt: 13,5 % der Kinder aus Haushalten mit SGB II-Leistungsbezug sind aus finanziellen Gründen nicht mit einem Computer mit Internetanschluss ausgestattet; weiteren 10 % der Kinder fehlt aus sonstigen Gründen ein Computer; dagegen ist bei Kindern in einer gesicherten Einkommenssituation nur in 2 % der Fälle kein Computer vorhanden. 8 % der Kinder in Haushalten mit SGB II-Bezug steht ein geeigneter Ort zum Lernen oder für Hausaufgaben zuhause aus finanziellen Gründen nicht zur Verfügung; bei 13 % der Kinder in Haushalten mit SGB II-Bezug fehlt insgesamt – auch aus nicht finanziellen Gründen – ein Ort zum Lernen; dagegen ist dies nur bei 0,7 % der Kinder aus einer gesicherten Einkommenssituation der Fall (Quelle: Bertelsmann Stiftung, Materielle Unterversorgung von Kindern, 2020, Seite 15 ff.).

- **Wechselwirkung zwischen Migrations- und Armutserfahrung**

Dabei sind bei von Armut betroffenen Schüler*innen mit Migrationshintergrund gegenüber von Armut betroffenen Schüler*innen ohne Migrationshintergrund zusätzliche Kompetenznachteile im schulischen Bereich festzustellen (Quelle: IQB-Bildungstrend 2021, Seite 181 ff.; IGLU 2021, Seite 151 ff.). Im internationalen Vergleich hängen in Deutschland die Bildungschancen und der Bildungserfolg von Kindern besonders stark von ihrer sozialen Herkunft und dem Migrationshintergrund ab (Quelle: PISA-Studie 2018).

Junge Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft haben im bundesweiten Schnitt gegenüber Gleichaltrigen mit deutscher Staatsangehörigkeit ein fast drei Mal so hohes Risiko, zum Ende ihrer Pflichtschulzeit keinen Schulabschluss erreicht zu haben (13,4 % zu 4,6 %). In Schleswig-Holstein zeigt sich dasselbe Bild: Im Jahr 2020 verfehlten 18,4 % der Schüler*innen mit ausländischer Staatsangehörigkeit den Hauptschulabschluss, wohingegen dies bei nur 7,5 % der Schüler*innen mit deutscher Staatsangehörigkeit der Fall ist (Quelle: Klemm, Jugendliche ohne Hauptschulabschluss, Bertelsmann Stiftung).

Auch hinsichtlich der von den Vorlagen adressierten Ausstattung der Schüler*innen sind Unterschiede zwischen Schüler*innen mit und Schüler*innen ohne Migrationshintergrund zu konstatieren: Laut IQB-Bildungstrend 2021 standen Kindern mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Kindern ohne Migrationshintergrund während des Fernunterrichts während der Corona-Pandemie seltener ein Raum zum ungestörten Lernen sowie ein ausreichender Internetzugang zur Verfügung.

Neben der sozialen Herkunft stellt also auch ein Migrationshintergrund einen statistisch bedeutsamen Faktor dar, der Kompetenzunterschiede von Schüler*innen erklärt. Durch Migration gehen ökonomische, kulturelle und soziale Ressourcen verloren. So werden etwa Bildungsabschlüsse von Migrant*innen nicht anerkannt und diese müssen in der Folge eine niedrig entlohnte Arbeit annehmen. Da Schulsystem und Lehrpläne anders als im Herkunftsland gestaltet sind und die Unterrichtssprache (mit Ausnahme des fremdsprachlichen Unterrichts) Deutsch ist, können Eltern ihre eigenen Bildungserfahrungen oftmals nicht übertragen. Ferner können Familien nicht auf dieselben sozialen Netzwerke zurückgreifen wie Eltern ohne Migrationshintergrund (Quelle: Stiftung Mercator, Doppelt benachteiligt? Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem). Des Weiteren sehen sich Kinder mit Migrationshintergrund Diskriminierungserfahrungen ausgesetzt, die sich negativ auf ihren Bildungserfolg auswirken (dazu weiterführend Diehl/Fick, Ethnische Diskriminierung im deutschen Bildungssystem, 2016).

Die bestehende Wechselwirkung zwischen Migration- und Armutserfahrung verdeutlicht, dass Armut und Migration als „Formation zweier sich überlagernder und gegenseitig verstärkender Ausgrenzungsdiskurse verstanden werden müssen“ (Zitat:

Kunz, Bilder von Fremden. Konstruktionen nationaler (Nicht-)Zugehörigkeit als Voraussetzung sowie Bestandteil sozialer Ausgrenzung, 2018, Seite 290).

▪ **Bisheriges System der partiellen Lernmittelfreiheit in Schleswig-Holstein überprüfungsbedürftig**

Vor diesem Hintergrund ist eine Überprüfung der bislang in § 13 SchulG-SH lediglich partiell verankerten, nicht sozial gestaffelten Lernmittelfreiheit zu begrüßen. Die gemäß §§ 13 Absatz 2 Satz 2, Absatz 3, 26 Absatz 3 Satz 1 SchulG-SH bestehende Kostentragungspflicht der Eltern belastet Familien mit geringem Einkommen. Bereits im Jahr 2016 gaben Eltern in Schleswig-Holstein für die schulische Ausstattung, Bücher, Verbrauchsmaterial, Sportkleidung, Unternehmungen, Versorgung sowie Nachhilfeunterricht durchschnittlich 1.000 € pro Kind und Schuljahr aus (Drucksache 18/4685).

Aufschluss über die weitere Kostenentwicklung seit dem Jahr 2016 bietet die Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen von SPD und SSW vom 07.03.2023 mangels Durchführung einer Elternbefragung bedauernswerterweise nicht (Drucksache 20/790).

Dies ist insofern misslich, als für die Auswirkungen der allgemeinen Preisentwicklung der vergangenen sieben Jahre auf die von Eltern aufgewendeten Bildungskosten – die unter anderem als Anlass für die Gesetzesinitiativen angeführt werden – keine valide Datenlage existiert. Ebenso wenig finden sich Kosten für digitale Endgeräte, die seit 2016 vermehrt im Rahmen des Schulunterrichts oder dessen Nachbereitung genutzt werden, in der Elternbefragung aus dem Jahr 2016 (Drucksache 18/4685) statistisch abgebildet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 09.02.2010 (Aktenzeichen 1 BvL 1/09) ausgeführt:

„Ein zusätzlicher Bedarf ist vor allem bei schulpflichtigen Kindern zu erwarten. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehören zu ihrem existenziellen 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.“

Zugleich hat es in seinem Urteil vom 09.02.2010 den Bundesgesetzgeber angemahnt, bei der Ermittlung des existenziellen Bedarfs von Kindern im Rahmen des SGB-II auf empirische Grundlagen abzustellen, um diesen realitätsgerecht beziffern zu können. Auch wenn der Landesgesetzgeber bei den hier diskutierten Vorlagen nicht auf dem Gebiet der Existenzsicherung tätig wird – wofür der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG ausgeübt hat – ist die sachliche Überschneidung der Lernmittelfreiheit zu dem existenziellen Bedarf von Schulkindern offensichtlich.

Gesetzgeberisches Tätigwerden – oder aber gesetzgeberisches Unterlassen – sollte durch tragfähige statistische Erhebungen gerechtfertigt werden können.

- **Bestehende finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für schulische Kosten im Sozialrecht unzureichend**

Familien, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Sozialhilfe, Kinderzuschlag, Wohngeld oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, werden von den für ihre Kinder anfallenden Bildungskosten teilweise durch das Bildungs- und Teilhabepaket des Bundes befreit.

Das sog. Starke-Familien-Gesetz (Bundesgesetzblatt I 2019, Seite 530) hat im Jahr 2019 das zuvor geltende Antragserfordernis- und Sachleistungsprinzip aufgeweicht, Eigenanteile der Eltern gestrichen sowie die Schulbedarfspauschale der Höhe nach angepasst und insoweit zu einer finanziellen Besserstellung der Leistungsberechtigten geführt.

Dennoch sind diese Maßnahmen des Bundes aus dem Bereich der Existenzsicherung nicht ausreichend, um die Bildungskosten von armutsbetroffenen Kindern zu decken.

„Mir bangt vor dem Schulbeginn im Herbst, alle brauchen dann neue Hefte, Schnellhefte, Blöcke und Ordner. Eine meiner Töchter braucht einen Zirkel, die andere eine größere Schultasche und ein Wörterbuch. Auch Turnhallen-Sportschuhe stehen auf dem Materialzettel. Dabei würde ich vor dem Winter lieber neue Straßenschuhe kaufen.“

Madeleine Agyemang - alleinerziehende Mutter von drei Töchtern, die den Lebensunterhalt der Familie von Bürgergeld, Kindergeld und Unterhaltsvorschuss bestreitet (Quelle: DIE ZEIT, Ausgabe Nr. 31 vom 20. Juli 2023, „Braucht ihr das wirklich?“, Seite 31)

Mit dieser Sorge ist Madeleine Agyemang nicht allein. Der Blick auf die hier in Rede stehenden Verbrauchskosten zeigt eine deutliche Bedarfsunterdeckung: Im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets erhalten Eltern pro Schuljahr 174 €, um ihr Kind mit persönlichem Schulbedarf auszustatten. Von diesem pauschal gewährten Betrag sind – unter Rückgriff auf die in Drucksache 18/4685 gebildeten Kategorien von Bildungskosten – Schulequipment, Verbrauchskosten sowie Sportkleidung zu bezahlen (Bundestags-Drucksache 17/3404, Seite 105). Bereits im Jahr 2016 gaben Eltern schleswig-holsteinischer Schüler*innen pro Schuljahr für diese Posten indes durchschnittlich 354,09 € aus (Schulequipment: 172,13 €; Sportunterricht: 104,96 €; Verbrauchskosten: 77 €). Zwar stellt die Schulbedarfspauschale nach Konzeption des Bundesgesetzgebers eine ergänzende Leistung zum Regelbedarf dar (Bundestags-Drucksache 17/3404, Seite 105), sodass Eltern den die Pauschale übersteigenden Betrag von 180,09 € jedenfalls teilweise aus dem Regelbedarf zu bestreiten haben. Unklar bleibt nach der Gesetzesbegründung allerdings, welcher Anteil aus dem Regelbedarf kommt und in die Pauschale einfließt. Ein Rückgriff auf die finanziellen Mittel aus dem Regelbedarf in dieser Höhe – für über 50 % der Kosten für den persönlichen Schulbedarf – dürfte indes nicht beabsichtigt sein. Unberücksichtigt geblieben sind ferner in diesem Beispiel noch die seit 2016 eingetretenen Preissteigerungen (16 % prozentuale Veränderung vom Indexstand des Jahres 2016 bis zum Indexstand vom Jahr 2022), die die Unterdeckung weiter verstärken.

Hinzu kommt, dass die Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket bei den Berechtigten oftmals nicht ankommen.

„Ich bin mir nicht sicher, ob uns nicht auch noch andere staatliche Leistungen zustehen würden, aber ich fühle mich bei all den Papieren und Formularen, die die Behörden von uns haben wollen, oft überfordert.“

Madeleine Agyemang - alleinerziehende Mutter von drei Töchtern, die den Lebensunterhalt der Familie von Bürgergeld, Kindergeld und Unterhaltsvorschuss bestreitet (Quelle: DIE ZEIT, Ausgabe Nr. 31 vom 20. Juli 2023, „Braucht ihr das wirklich?“, Seite 31)

Die Landesregierung verweist insoweit in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktionen von SPD und SSW zu den Anteilen der Eltern an den schulischen Bildungskosten ihrer Kinder sowie der Kostenanteile der Schulträger (Drucksache 20/790) lediglich darauf, dass keine „belastbaren statistischen Daten“ darüber verfügbar seien, wie viel Prozent der Bildungs- und Teilhabepaket-Berechtigten das Bildungs- und Teilhabepaket auch in Anspruch nehmen.

Eine Erhebung des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands aus dem Jahr 2020 kommt für die Altersgruppe der 6- bis 15-jährigen im SGB II zu dem Ergebnis, dass mindestens 85 % der grundsätzlich Leistungsberechtigten von der im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets gewährten monatlichen Leistung in Höhe von 15 € pro Kind für Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, für Musikunterricht und die Teilhabe an Freizeiten nicht profitieren (Quelle: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus, 2020). Für Schleswig-Holstein hat die Studie zwar noch eine für den Bundesdurchschnitt vergleichsweise hohe Teilhabequote von 48,9 % ermittelt. Dennoch verdeutlicht auch diese Quote, dass die Leistungen nur unzureichend abgerufen werden. Eine Vereinfachung des Verfahrens für Leistungsberechtigte, die eine Ausweitung der Lernmittelfreiheit mit sich bringen würde, ist insoweit zu empfehlen.

Ferner werden im Rahmen der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets in den Kreisen und kreisfreien Städten auf Gutscheine oder die Bildungskarte – und damit das Sachleistungsprinzip – zurückgegriffen, die für leistungsberechtigte Kinder eine stigmatisierende Wirkung haben können.

Handlungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Ausstattung von Schüler*innen mit digitalen Endgeräten. Mangels insoweit vorliegender statistischer Erhebungen bleibt unklar, ob die bislang im Zuge des „DigitalPakt Schule“ beschafften 68.950 Leihgeräte für bedürftige Schüler*innen in Schleswig-Holstein bei einer Anzahl

von 366.427 Schüler*innen im Schuljahr 2021/2022 ausreichen. Die Beantwortung dieser Frage ist besonders bedeutsam, weil die für Leistungsberechtigte des SGB II im Regelsatz enthaltenen Beträge für die Anschaffung langlebiger Konsumgüter, wie zum Beispiel Tablets, zu niedrig ausfallen.

Zwar ist durch das Starke-Familien-Gesetz die Schulbedarfspauschale (§ 28 Absatz 3 SGB II) auch unter Verweis auf die fortschreitende Digitalisierung im Unterricht angehoben worden (Bundesgesetzblatt I 2019, Seite 530). Offen geblieben ist durch die Gesetzesänderung indes, welche digitalen Bedarfe von der Pauschale erfasst werden. In der Literatur und in der Rechtsprechung herrscht seitdem Uneinigkeit darüber, ob die Anschaffung eines Laptops oder eines Tablets über die Schulbedarfspauschale zu finanzieren, als Mehrbedarf (§ 21 Absatz 6 SGB II) anzuerkennen ist oder ob Leistungsberechtigten insoweit ein Darlehen (§ 24 Absatz 1 SGB II) gewährt wird.

So hat etwa das Sozialgericht Frankfurt a. M. in seinem Urteil vom 14.03.2022 (Aktenzeichen S 30 AY 6/21) entschieden, dass die Anschaffung eines Laptops samt Hardware für den Distanzunterricht in der Corona-Pandemie aus dem Regelsatz und aus den gewährten Bedarfen für Bildung und Teilhabe zu decken sei. Noch vor der Anhebung der Schulbedarfspauschale entschied das Sozialgericht Hannover in seinem Beschluss vom 06.02.2018 (Aktenzeichen S 68 AS 344/18 ER), ein für den Schulunterricht benötigtes Tablet stelle einen Mehrbedarf dar, der „offensichtlich“ nicht von den Leistungen für Bildung und Teilhabe umfasst sei. Auch in der juristischen Literatur wird die Frage unterschiedlich bewertet (vgl. dazu Dern/Wersig, Bedarfe für Bildung (nicht nur) während der Corona-Pandemie, info also 2020, 201; Wietfeld, Kostenerstattung für Schulmaterial im Zeitalter der Digitalisierung, NZS 2019, 801).

Derartige Rechtsunsicherheiten behindern die Ausstattung von finanziell bedürftigen Schüler*innen mit digitalen Geräten für den Schulunterricht.

▪ **Anregung: Begrifflichkeiten in Drucksache 20/950 trennscharf fassen**

Aus hiesiger Sicht sind die gesetzgeberischen Initiativen, die Bildungskosten für Eltern in Schleswig-Holstein abzusenken, daher zu begrüßen.

Bezüglich des Gesetzesentwurfs in Drucksache 20/950 ist jedoch noch anzumerken, dass die dort verwendeten Begrifflichkeiten keine trennscharfe und rechtssichere Abgrenzung ermöglichen. So ist in Artikel 1 des vorgeschlagenen Änderungsgesetzes die Rede davon „Verbrauchsmaterial, Hilfsmittel und Sachen, die im Unterricht bestimmter Fächer verarbeitet werden und danach von der Schülerin und vom Schüler verbraucht werden oder ihnen verbleiben“ unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Dabei erschließt sich aus hiesiger Sicht nicht, worin der Unterschied zwischen „Verbrauchsmaterialien“ und „Sachen, die im Unterricht bestimmter Fächer verarbeitet werden und danach von der Schülerin und vom Schüler verbraucht werden oder ihnen verbleiben“ liegt oder ob dies eine bloß versehentliche Begriffsdoppelung darstellt.

Der bloße Verweis der Gesetzesbegründung auf Drucksache 20/790 genügt nicht, um Unsicherheiten im Begriffsverständnis „Verbrauchsmaterial“ vollständig zu beseitigen. So ordnet Drucksache 20/790 beispielsweise Arbeitsbücher bzw. Workbooks der Kategorie „Bücher und Hilfsmittel“, nicht aber den „Verbrauchsmaterialien“ zu, obgleich die in Drucksache 20/950 verwendete Definition zunächst den Schluss zulässt, dass auch diese nunmehr unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden sollen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Stefan Schmidt