

von der Leyen, Ursula; Haderthauer, Christine; Landsberg, Gerd; Plünnecke, Axel;
Bonin, Holger

Article

Bildungs-Card: Richtige Antwort auf das Urteil zu den Hartz-IV-Regelsätzen?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: von der Leyen, Ursula; Haderthauer, Christine; Landsberg, Gerd; Plünnecke, Axel; Bonin, Holger (2010) : Bildungs-Card: Richtige Antwort auf das Urteil zu den Hartz-IV-Regelsätzen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 63, Iss. 18, pp. 3-17

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164863>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

In seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht eine Neugestaltung der Regelsätze in der Grundsicherung für Arbeitssuchende gefordert. Die Regelleistungen für Kinder und Jugendliche müssen in Zukunft nicht mehr von den Leistungen für Erwachsene abgeleitet, sondern eigenständig berechnet werden, und Kinder und Jugendliche haben einen Rechtsanspruch auf Bildungsförderung. Kann eine Bildungs-Card gewährleisten, dass diese Leistungen den Kindern und Jugendlichen zugute kommen?

Die Leistung direkt zum Kind bringen

Die Bildungskarte ist ein praktischer Weg, bedürftige Kinder und Jugendliche maßgeschneidert zu fördern

Auf die Frage »Bildungs-Card«: Richtige Antwort auf das Urteil zu den Hartz IV-Regelsätzen?« lautet die knappe Antwort: Nein. Ein elektronisches Zahlungs- und Verrechnungssystem erteilt keine Lernförderung, gibt nicht das warme Mittagessen in der Schule aus und macht aus keinem Einzelgänger einen Teamplayer im Sportverein. Aber die elektronische Bildungskarte sichert die unbürokratische Abrechnung. Sie ist ein Instrument, das die Unterstützung der Gesellschaft direkt zum Kind bringt. Die Kernfrage der anstehenden Reformen lautet doch: Wenn es um Bildungsförderung und soziale Teilhabe geht, was kommt Kindern und Jugendlichen gezielter zugute: Die Sachleistung oder die Geldleistung?

In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht die Art und Weise, wie der Staat ein menschenwürdiges Existenzminimum sichert, offen gelassen. Es hat sogar betont, dass unter »Leistungsanspruch« sowohl der pauschalierte Geldbetrag als auch die Sach- und Dienstleistung zu verstehen sind. Das Gericht hat dem Gesetzgeber dabei die freie Entscheidung überlassen.

Dass die Kinder und Jugendlichen einen Rechtsanspruch auf Leistungen für Bildung und zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft haben, steht nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil außer Frage. Die Bundesregierung wird zur Erfüllung dieses Rechtsanspruches mehr

Mittel als bisher für die bedürftigen Kinder einsetzen müssen. Jetzt kommt es auf das »WIE« an: Wie kann Steuergeld so zielführend eingesetzt werden, dass sich die Lebensperspektiven bedürftiger Kinder tatsächlich verbessern?

Auf den Anfang kommt es an

Die soziale Frage von heute ist die Frage nach gerechten Bildungschancen für alle Kinder und Jugendlichen – unabhängig von ihrer Herkunft. In einem hoch entwickelten Land wie dem unseren, das im globalen Wettbewerb steht, ist gute Bildung entscheidend für den Wohlstand und die Teilhabechancen jedes Einzelnen, für den Zusammenhalt der Gesellschaft und für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft. Deshalb ist es ein alarmierendes Signal, wenn Studien immer wieder bescheinigen, dass in Deutschland besorgniserregend früh soziale Disparitäten in den Bildungsbiographien auftreten. Und sie verfestigen sich im weiteren Lebensverlauf. Viele Kinder, die die entscheidenden Jahre ihrer Kindheit in einer Risikolage erleben müssen, verinnerlichen die Chancenlosigkeit für ihr ganzes Leben. Das Ergebnis ist ein wachsender Statusfatalismus, der nicht nur den Zusammenhalt unserer Gesellschaft, sondern auch die Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft und damit unseres Sozialstaates gefährdet. Das schon bei Kindern zu beobachtende mangelnde Vertrauen in die eigene Fähigkeit, durch Lernen und Anstrengung dem eigenen Leben eine Perspektive zu geben, ist ein nicht hinnehmbarer Zustand. Um Deutschland zur Bildungsrepublik zu machen, brauchen wir eine engere Verzahnung zwischen Bildungs- und Sozialpolitik. Der Bildungs-



Ursula von der Leyen*

* Dr. Ursula von der Leyen ist Bundesministerin für Arbeit und Soziales.

begriff darf ebenso wenig auf seine formale Dimension beschränkt werden wie der Armutsbegriff auf seine materielle Dimension.

In Deutschland leben 13,6 Millionen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Davon leben 2 Millionen mit dem vom Staat garantierten Existenzminimum, da ihre Eltern langzeitarbeitslos sind oder in der Sozialhilfe leben. Viele haben einen Migrationshintergrund. Allein eine Million sind Kinder von Alleinerziehenden.

Im Befund sind sich alle einig: Bedürftige Kinder haben bessere Chancen, wenn sie von Anfang an dort mit dabei sind, wo ihre Altersgenossen lernen und spielen – und zwar nicht erst ab dem ersten Schultag. Wenn der durchschnittliche Geldbetrag für Bildungsförderung und soziale Teilhabe als reine Transferleistung überwiesen wird, dann ist das »Gießkannenprinzip« zwar bequem für den Bund, hilft aber dem einzelnen Kind nicht weiter. Was wir brauchen, sind konkrete kindbezogene Angebote, die einfach erreichbar sind und gerne wahrgenommen werden. Dahinter stehen Menschen, die sich Tag für Tag für Kinder einsetzen. Kinder brauchen die Erfahrung: Du gehörst dazu. Und du kannst dein Leben selbst in die Hand nehmen. Das frühe Erleben von Selbstwirksamkeit ist das wirksamste Mittel gegen einen Statusfatalismus, der sich von einer Generation auf die nächste überträgt.

Ein Paket für mehr Bildungs- und Teilhabechancen

Gemeinsam mit Expertinnen und Experten, Praktikern aus den unterschiedlichsten Bereichen hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vier Leistungsbereiche identifiziert. Genau diese berücksichtigt das Bildungspaket:

- **Lernförderung** für Kinder, bei denen nachweislich Bedarf besteht.
- **Kultur, Sport und Mitmachen** – jedes Kind soll bestehende Vereins-, Kultur- oder Freizeitangebote vor Ort nutzen können. Nicht alle auf einmal, aber wenigstens eines zuverlässig.
- **Zuschuss zum warmen Mittagessen**, wenn Schule oder Kita dies anbieten. Ein gemeinsames warmes Mittagessen schafft Gemeinschaft, lehrt Regeln und ist gesund. Hungrig daneben zu sitzen ist Ausgrenzung.
- Das **Schulbasispaket** für alle bedürftigen Kinder mit einem Betrag für Schulmaterial wie beispielsweise Ranzen, Taschenrechner oder Hefte und für **eintägige Klassenausflüge**.

Aus diesem Bildungs- und Teilhabepaket sollen Kinder und Jugendliche ab dem 1. Januar 2011 zusätzlich zum Regelsatz individuelle und bedarfsgerechte Leistungen erhalten.

Ein zielgerichtetes, unkompliziertes Instrument

Doch wie kommt das Kind an seine Lernförderung, in den Fußballverein oder in den Musikunterricht? Oberstes Gebot ist, bewährte und bereits etablierte Strukturen zu nutzen. Die Schule weiß, welche Kinder Lernförderung brauchen. Schule und Kommune (Schulträger) kennen die guten Förderangebote, die den Schulunterricht ergänzen. Dass die Kommune ab dem 1. Januar 2011 in jedem Jobcenter vertreten ist, ist ein großer Vorteil. Sie kennt die Vereine und Verbände der Region, die niedrigschwellig vielfältige Aktivitäten für Kinder anbieten.

Diese drei Player – Jobcenter (Kommune), Schule und Vereine bzw. Verbände – bilden Struktur und Rahmen für die individuelle Förderung bedürftiger Kinder vor Ort.

In den Städten und Kommunen unseres Landes gibt es schon heute eine große Vielfalt von Angeboten. Die Verantwortlichen in den Rathäusern und Schulen haben den besten Überblick. Dieses Wissen müssen die Eltern nicht mühsam selbst zusammentragen. Im Jobcenter, wo sie ohnedies regelmäßig ihren Fallmanager aufsuchen, können sie künftig alle Informationen über regionale Angebote für ihre Kinder abfragen. Nach wie vor werden es die Eltern sein, die gemeinsam mit ihren Kindern entscheiden, ob die Wahl auf den Fußballverein oder den Kinderchor fällt. Der Rechtsanspruch auf Teilhabe erstreckt sich dabei nur auf Angebote, die vor Ort zur Verfügung stehen.

Wie kann die Abrechnung unbürokratisch und pragmatisch erfolgen? Ein möglicher Weg ist die Bildungskarte. Das kann beispielsweise eine elektronische Wertkarte sein. Sie kann ganz nach dem individuellen Bedarf des Kindes mit einem passgenauen, zweckgebundenen Budget aufgeladen werden. Über die Subjektförderung stärkt dann Bundesgeld die Infrastruktur und Institutionen vor Ort, die sich bewährt um Kinder kümmern. Ein weiterer Vorteil: Die Wahlmöglichkeit und damit Nachfragemacht der Eltern und Kinder gibt zusätzlich Impulse für attraktivere und bessere Angebote.

Pässe und Chipkarten haben sich in vielen Städten bewährt

Das Prinzip ist nicht neu: Bereits heute setzen zahlreiche Städte in Deutschland auf Pässe und Chipkarten, teils elektronisch, teils analog. Eine Umfrage des Deutschen Städte- und Gemeindetags hat ergeben, dass von 129 befragten Städten 94 Städte Pässe und Karten anbieten, mit denen soziale Vergünstigungen gewährt werden. Diese Praxiserfahrungen aus unterschiedlichen Städten und Regionen in ganz Deutschland möchten wir für die enorme logistische Herausforderung nutzen. Gute Beispiele kön-

nen übernommen, Kinderkrankheiten vermieden werden. In Dresden etwa erhalten Menschen seit 1993 gegen Vorlage des »Dresden-Passes« Ermäßigungen in Kunstschulen und Bibliotheken, auf ÖPNV-Tickets oder auf Mittagessen in Schulen und Kitas. Stuttgart hat bereits 2001 eine elektronische Karte eingeführt, mit der es Ermäßigungen unter anderem für sportliche Aktivitäten oder kulturelle Angebote gibt.

Die Bildungskarte lässt sich flexibel an kommunale Strukturen anpassen

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Bund den Auftrag erteilt, Teilhabe und Bildungszugang für alle Kinder von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern zu ermöglichen. Nur sie haben ab Januar einen individuellen Rechtsanspruch, den der Bund erfüllen muss. Doch auch wenn hier die Zuständigkeit des Bundes endet, soll das System anschlussfähig sein für Kinder aus Familien mit kleinen Einkommen. Denn auch für sie stellt sich die Frage, ob sie sich bei Schulproblemen Lernhilfe leisten können oder ob das Mitmachen im Sportverein am Nachmittag das Familienbudget übersteigt.

Die Kinder ebenfalls zu fördern, deren Eltern mit harter Arbeit Einkommen knapp oberhalb des Existenzminimums erwirtschaften, muss in unserem Land zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabe werden. Ich setze dabei auch auf die Einsatzbereitschaft der Zivilgesellschaft: Bürgerinitiativen, Stiftungen, die private Wirtschaft, aber auch vermögende Menschen können gemeinsam dazu beitragen, dass Bildungsförderung und Mitmachen bei Sport, Kultur und Musik für alle Kinder, die Hilfe brauchen, selbstverständlich wird. Gefragt sind aber ebenso Länder und Kommunen, die heute schon an vielen Orten hervorragende Angebote für Kinder bereitstellen und denen durch das Engagement des Bundes für die bedürftigen Kinder ab Januar neue Spielräume gegeben werden. Mittelfristig könnte eine über das Hilfesystem für die Kinder von Langzeitarbeitslosen anschlussfähige Bildungskarte von allen Kindern in Deutschland genutzt werden. Niemand sieht der Plastikkarte mehr an, wer sie beladen hat, wie hoch das jeweilige Budget ist und ob es Zweckbindungen für Lernförderung oder Schulmittagessen gibt.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat einen sehr engen Zeitrahmen gesteckt. Klar ist, dass wir ab dem 1. Januar 2011 den Rechtsanspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen erfüllen. Alle Kinder, die einen Anspruch haben, bekommen diese neuen Angebote. Sie können befristet durch personalisierte Gutscheinhefte oder auf dem Wege der Direktzahlung gegebenenfalls pauschaliert erbracht werden.

Zukunft wird auch das, was wir aus ihr machen

Frühe Bildungschancen für Kinder sind heute eine entscheidende Gerechtigkeitsfrage. Wir wollen Kinder und Jugendliche befähigen, später auf eigenen Beinen zu stehen. Es geht nicht nur um die Lebensperspektiven dieser Kinder. In unserer Gesellschaft, die sich im demographischen Wandel befindet, und einer Wirtschaft, die den Fachkräftemangel von Jahr zu Jahr stärker spürt, geht es um nicht weniger als die gemeinsame Zukunft.

Soziale Marktwirtschaft kennt die Balance von Solidarität und Subsidiarität zwischen den Bürgern, die leistungsfähig sind, und denen, die auf Leistungen angewiesen sind. Dieses Prinzip ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland durchgängig gelebt worden und hat durch die Entscheidung des höchsten deutschen Gerichts eine neue Dimension erhalten. Das Urteil des Verfassungsgerichts stärkt Kinder und Jugendliche – Mitglieder unserer Gesellschaft, die ihre Rechte kaum selbständig einfordern können. Die wirkungsvollste Solidarität, die wir diesen Schwächeren erweisen können, ist Befähigung zur Selbstwirksamkeit. Deshalb hat für mich oberste Priorität, was bei ihnen ankommt: Gute Bildung und Teilhabe an einer Gesellschaft, die die Kinder und Jugendlichen von heute später einmal tragen sollen.



Christine Haderthauer*

Elternverantwortung entsteht nicht per Bildungschipkarte

Deutschlandweit wird in der Debatte über die »Bildungschipkarte« diskutiert, ob ein Gutscheinsystem für Bildungsangebote oder ob einfach mehr Bargeld die bessere Methode zur Förderung der Kinder von Hartz-IV-Beziehern ist. Meine Ansicht zu diesem Thema ist sehr eindeutig: Ein Gutscheinsystem bringt unser Land familienpolitisch nicht weiter, weil es zu einer Spaltung der Familien in unserem Land führen kann. Es könnte einen Graben ziehen, und zwar zwischen denjenigen, die frei und selbstverantwortlich für ihre Kinder sorgen können, und denjenigen, die durch ein Chipkartensystem als »schwarze Schafe«, die nicht mit Geld umgehen können, gebrandmarkt sind. Eine Diskriminierung von Kindern von Hartz IV-Beziehern und eine daraus hervorgehende Spaltung der Gesellschaft durch Bildungschipkarten müssen wir um jeden Preis verhindern. Gleichzeitig sind wir gefordert, über den Stellenwert, den Familien in unserem Land haben, nachzudenken und den »Wert Familie« neu zu überdenken und uns bewusst zu machen.

Gutscheine können die Ausgrenzung von Kindern verstärken

Problematisch an den Bildungschipkarten ist, dass diese die Kinder von arbeitssuchenden Eltern ganz klar als Kinder aus sozial schwachem Umfeld ausweisen. Wenn für Kinder auch jederzeit in der Mittagspause und im Freizeitbereich erkennbar ist, wer das Mittagessen oder den Musikunterricht mit Geld und wer mit Gutschein bezahlt, kann das schnell zu einer Stigmatisierung der Kinder in »Kinder

erster Klasse« und »Kinder zweiter Klasse« führen. Jeder, der Kinder hat oder an seine eigene Kindergarten- und Schulzeit zurückdenkt, weiß, dass gerade Kinder untereinander sehr direkt und impulsiv miteinander umgehen können. Kinder lassen sich im Umgang mit anderen Kindern oft auch stark von Äußerlichkeiten, wie etwa besserer Kleidung oder tollerem Spielzeug, dazu verleiten, ein anderes Kind aus einer Gruppe auszuschließen. Dieses Verhalten, das auch stark von dem kindlichen Drang nach Aufmerksamkeit und nach dem Finden eines Platzes in der Gruppe geprägt ist und das auch ganz natürlich ist, kann durch eine solche Bildungschipkartenmaßnahme noch negativ verstärkt werden. In diesem Sinne tragen Bildungschipkarten gerade nicht – wie oft behauptet wird – zur Integration derer, die ohnehin schon am Rande stehen, bei. Im Gegenteil – eine Einordnung in »Kinder von wohlhabenden Eltern« und »Kinder von Eltern, die Arbeit suchen«, würde verstärkt werden.

Junge Eltern gehen genauso verantwortungsvoll mit Bargeld um wie alle anderen Transferbezieher

Oft wird in der Debatte um die Gutscheinelösung angeführt, dass die Leistungen auch bei den Kindern ankommen, was bei Bargeldauszahlungen an Eltern mit Hartz-IV-Bezug nicht gewährleistet sei. Allein über Gutscheine könne sichergestellt werden, dass die Eltern die Zuwendungen des Staates nicht für ihre eigenen Bedürfnisse nutzen, sondern diese den Kindern zugute kommen. Zum einen gilt hier: Was der Staat kostenlos für alle zur Verfügung stellt, braucht er nicht mehr per Regelsatz zur Verfügung zu stellen. Was darüber hinaus zum Regelbedarf gehört, wird hier zu Lande durchgängig als Bargeld zur Verfügung gestellt, für alle und generell unabhängig davon, ob man im Einzelfall davon ausgehen kann, dass jeder vernünftig im Sinne des staatlichen Zweckes mit dem Geld umgeht.

Gerade vor diesem Hintergrund wird das Gutscheinmodell zu einer Art »Kollektivismisstrauensvotum«, das selektiv jungen Familien entgegengebracht wird und das damit ein Signal ist, das einer modernen Familienpolitik, die Elternverantwortung wieder stärken und nicht weiter abgewöhnen will, konträr entgegensteht. Denn: Wie soll sich ein Elternteil denn fühlen, wenn es unverschuldet seine Arbeit verliert und ihm dann auch noch vom Staat mit einer Chipkarte suggeriert wird, es könne nicht mit Geld umgehen und für seine Kinder sorgen? Ein Gutscheinsystem trägt nichts zur Stärkung der Elternverantwortung bei, sondern führt nur zu einer Bevormundung der Eltern.

Aufgabe einer modernen Familienpolitik ist es aber, Familien und Eltern – insbesondere auch die, die sich in schwie-

* Christine Haderthauer ist Staatsministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen des Freistaats Bayern.

rigen Lebenslagen befinden – in ihrem Selbstverständnis als verantwortliche Eltern zu bestärken.

Wenn wir sozial benachteiligte Kinder fördern wollen, müssen wir bei den Eltern anfangen. Denn die Chipkarte schafft nicht mehr als die abstrakte Möglichkeit, an einem Angebot teilzunehmen, den Weg über die Schwelle müssen die Kinder selber gehen, und den gehen sie ohne elterliche Anleitung und Begleitung nicht. Bildung findet zuallererst und am intensivsten in den Elternhäusern statt. Dort, wo die Eltern für die Bildung ihrer Kinder nicht aufgeschlossen sind, haben auch Chipkarten keinen Wert und bleiben wirkungslos. Bildung kann nicht über ein auf Chipkarten zur Verfügung gestelltes Budget vermittelt werden. Selbst wenn über eine Bildungschipkarte ein ausreichendes Budget und vor Ort ein vielseitiges Angebot an Bildungseinrichtungen für die Kinder gegeben ist, ist damit noch lange nicht garantiert, dass die Kinder die Angebote auch wirklich wahrnehmen werden. Wir müssen den Eltern auf Augenhöhe begegnen und dürfen ihnen nicht suggerieren, sie fänden auf einer vom Staat verordneten Chipkarte den Plan für die Erziehung ihres Kindes. Ganz im Gegenteil gilt es, Eltern dabei zu unterstützen, sich Gedanken um die Erziehung ihres Kindes zu machen.

Gutscheine funktionieren nur bei einem vorhandenen Bildungsangebot

Werden die Kinder auf Gutscheine verwiesen, beschränken sich ihre Möglichkeiten auf die Angebote der Bildungseinrichtungen in der jeweiligen Kommune. Das bedeutet, dass ein Bildungschip in Großstädten funktionieren könnte, auf dem flachen Land hingegen fehlt es oft an geeigneten Angeboten für Kinder. Allein aus organisatorischen Gründen könnte die Erfüllung der Rechtsansprüche durch Chipkarte bis zum 1. Januar 2011 deshalb ins Leere laufen. Die Jobcenter müssten mit tausenden Anbietern von Sport-, Spiel-, Kultur-, Musik- und anderen Freizeitangeboten Leistungsvereinbarungen abschließen. Damit stellt sich aber auch die Frage nach den Kosten, die ein solches System mit sich bringen würde. Außerdem führt dies dazu, dass eine eigene Anbieterstruktur entsteht, die, ähnlich wie wir das bei der Bildungslandschaft, die durch die Bundesagentur mit Gutscheinen unterhalten wird, kennen, dann auch eine Separierung der Angebote mit sich bringen wird. Da gibt es dann die Angebote, die an dem Gutscheinsystem teilnehmen, und solche für die barzahlenden Kinder.

Auch das Problem der Frage des Lohnabstandsgebots wird durch Gutscheine nur scheinbar gelöst. Sie sind zwar zeitlich befristet einlösbar und naturgemäß nur auf bestimmte Angebote reduziert, dennoch haben sie einen Mehrwert, den das Kind, dessen Eltern arbeiten, nicht bekommt.

Wir brauchen mehr Entfaltungsmöglichkeiten für Familien

Durch die Debatte um die Bildungsgutscheine sind wir auch gefordert, ganz grundsätzlich darüber nachzudenken, welchen Stellenwert Familien in unserem Land haben und in Zukunft haben sollen. Studien, die die Wichtigkeit verschiedener Lebensbereiche abfragen, zeigen: Familie und Kinder stehen immer noch unangefochten auf Platz 1 der Skala dessen, was den Menschen wichtig ist. Trotz niedriger Geburtenzahlen ist der Wunsch nach Kindern in der Bevölkerung ungebrochen hoch.

Meine moderne und wertkonservative Familienpolitik setzt sich deshalb zum Ziel, die Rahmenbedingungen in der Gesellschaft so zu gestalten, dass der Wunsch nach Familie wieder verstärkt und vor allem selbstbestimmt gelebt werden kann. Dabei ist zu beachten, dass die Lebenslagen und die daraus entstehenden Bedürfnisse der Familien so unterschiedlich sind, dass Generalisierungen und Pauschalisierungen, wie wir sie gerade jetzt auch in der Bildungschipkartendebatte immer wieder erleben, fehl am Platze sind. Eine wertkonservative Familienpolitik erkennt den Wunsch nach Familie und Kindern als Bestandteil eines erfüllten Lebens an und will Familie Raum und Rahmen geben für ihre Vorstellung von einem erfüllten und gelungenen Entwurf. Vielfalt und Individualität, statt staatlich gesteuerte Konventionenwürfe. Gerade die Bedeutung der Familie als Keimzelle der Gesellschaft fordert diesen Ansatz ein. In der Familie übernehmen Menschen Verantwortung füreinander und leben individuell und konkret die Werte, die dann auch unsere ganze Gesellschaft prägen.



Gerd Landsberg*

Chipkarte – richtiger Weg zu mehr Teilhabe

In seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstmalig konkretisiert und festgelegt, dass der Staat jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen gewährleisten muss, die für seine physische Existenz und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.

Unmittelbar im Anschluss an das Urteil begann eine Diskussion dahingehend, dass nun die Regelsätze um einen bestimmten Prozentsatz erhöht werden müssten. Eine Anhebung der Leistungen um bis zu 30%, wie es z.B. von Gewerkschaften und Sozialverbänden gefordert wird, würde nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung über 10 Mrd. € kosten; eine Belastung, die weder der Bund noch die Kommunen finanziell schultern könnten. Jede Anhebung der Regelsätze hätte zur Folge, dass mehr Menschen zusätzlich Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeit hätten. Die Anhebung hätte auch den Effekt, dass das Lohnabstandsgebot nicht eingehalten werden kann und es für einen größeren Teil für Arbeitslose uninteressant wäre, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Bereits jetzt liegt der Äquivalenzlohn bei Arbeitslosen mit Kindern bei rund 7,50 €.

Es gibt aber auch einen anderen Weg, um die Teilhabe – insbesondere der betroffenen Kinder von Hartz-IV-Bezieher – zu ermöglichen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund schlägt vor, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu den Hartz-IV-Regelsätzen für Kinder nicht durch höhere Geldleistungen, sondern durch sog. Teilhabepake-

te ähnlich der von Bundesarbeitsministerin von der Leyen vorgeschlagenen Bildungskarte umzusetzen. Der Gesetzgeber sollte sich auf die Aufgabe konzentrieren, die Bedarfe der Kinder insbesondere für die Teilnahme am Schulleben und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu bewerten und sicherzustellen. Dies muss nicht zu einer massiven Erhöhung der Regelleistungen führen. Die Bedarfe können auch anders abgedeckt werden, z.B. durch Sachleistungen für die schulische Betreuung oder der Teilhabe am Gemeindeleben, z.B. die kostenfreie Benutzung von Schwimmbädern, Bibliotheken, Museen oder anderen Einrichtungen. So kann zielgenauer dem Anliegen, den tatsächlichen Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen in ihrer Altersphase zu entsprechen, Rechnung getragen werden.

Das Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidung ausdrücklich betont, dass es dem Gesetzgeber freigestellt bleibt, ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert. Als Reaktion auf die Vorgaben des Verfassungsgerichts hat Bundesarbeitsministerin von der Leyen unter anderem die Einführung einer Bildungs-Chipkarte vorgeschlagen. Damit greift sie in der Sache auf ein System zurück, das in ähnlicher Form bereits jetzt von vielen Städten und Gemeinden auf freiwilliger Basis praktiziert wird und Leistungen unter anderem für Kinder von Hartz-IV-Empfängern anbietet. Diese Angebote könnten durch die Teilhabepakete ausgeweitet und dauerhaft finanziert werden. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass die notwendigen Finanzmittel tatsächlich die Teilhabe der Kinder am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Das ist keine Diskriminierung und Stigmatisierung, sondern eine wichtige zusätzliche Lebenschance der betroffenen Kinder. Stigmatisierend wäre es vielmehr, die Kinder weiterhin von der Teilnahme auszuschließen.

Teilhabepakete, statt höherer Hartz-IV-Sätze

Ob es uns gelingt, die vom Verfassungsgericht monierten Missstände zu beheben, wird sicherlich auch stark von der konkreten Ausgestaltung der geplanten Bildungskarte abhängen.

Der existenzielle Bedarf eines Kindes muss sich an seinen Entwicklungsphasen ausrichten und an dem, was für seine Persönlichkeitsentfaltung erforderlich ist. Die Eltern sollten über das Jobcenter für ihr Kind einen so genannten »lokalen Familienpass« erhalten, über den das Kind Standardleistungen zur gesellschaftlichen Teilhabe in Anspruch nehmen kann. Dazu gehören je nach Alter des Kindes und den örtlichen Gegebenheiten im Wesentlichen Leistungsmerkmale wie die Mitgliedschaft in einem Sportverein, die Nutzung öffentlicher Bibliotheken, die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen der örtlichen Volkshochschule, einige Stunden in der Musikschule, der vergünstigte Eintritt für Schwimm-

* Dr. Gerd Landsberg ist Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebunds e.V.

bäder, Museen und Theater sowie gegebenenfalls das unentgeltliche Schulessen oder die Teilnahme an Jugendfreizeiten.

Der Gesetzgeber sollte dabei eine große Bandbreite an Angeboten zulassen. Bestimmte, der persönlichen Entwicklung förderliche Aktivitäten auszuschließen, würde unter Umständen den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen widersprechen.

Stadtausweis attraktiv gestalten!

Das System von Stadtausweisen, Familienpässen, Familien- oder Bildungscard bietet nicht nur die Chance, die Teilhabe der betroffenen Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten. Durch ein attraktives Angebot, das von den Kommunen kommt, wird das Leben in der örtlichen Gemeinschaft gestärkt. Die vorhandene Struktur in den Städten und Gemeinden kann das leisten.

Aber auch die lokale Wirtschaft und Sponsoren sollten eingebunden werden. So könnte z.B. das örtliche Handwerk für die Jugendlichen einen »Schnuppertag« im Betrieb anbieten, und eine örtliche Sparkasse könnte den Eintritt für eine Jugendtheatervorstellung übernehmen.

Effektiv, unkompliziert und ohne Ausgrenzung

Die Teilhabepakete müssten weitgehend standardisiert werden, aber auch dem jeweiligen örtlichen Angebot Rechnung tragen. Teilhabe am örtlichen Leben – so sagt es schon diese Begrifflichkeit – kann sich schließlich nur an dem orientieren, was für alle Bürger vor Ort vorhanden ist und zur Verfügung steht. Auf keinen Fall sollen über das Jobcenter zusätzliche Angebote geschaffen werden. Die Kosten müsste der Bund über das Jobcenter den Kommunen erstatten.

Die Leistungen können z.B. auf einer Chipkarte gespeichert werden – wie es Ministerin von der Leyen perspektivisch mit der Bildungskarte auch plant. Damit können die Eltern selbst frei entscheiden, was, wo und wie eine Leistung in Anspruch genommen werden soll. Vor Ort gibt es zurzeit aber auch andere Formen, z.B. Stadtausweise oder Familienpässe. Die Neuregelung sollte an diese bestehenden örtlichen Förderinstrumente andocken. Damit würde zusätzlicher Aufwand vermieden.

Wenn mittelfristig dieses System für alle Kinder – dann aber gegen Entgelt – angeboten wird, ist das ein wichtiger Baustein für eine bessere Bildung von Kindern und Jugendlichen. So könnten durch das System der Teilhabepakete gesellschaftlich-soziale Ausgrenzungen vermieden werden. Die

Angewiesenheit auf staatliche Unterstützungsleistung ist für Außenstehende so nicht erkennbar.

Das System vermeidet zudem unnötige Bürokratie, wie sie etwa durch ein Einzelgutscheinsystem entstehen kann. Auch die Organisation der notwendigen Lesegeräte ist zu bewältigen. Die notwendigen Infrastrukturkosten sind vom Bund zu übernehmen. Schließlich wird das System zur Erfüllung seiner gesetzlichen Leistungspflichten etabliert.

Ansprüche im SGB II verankern

Die so genannten Teilhabepakete sollten im SGB II verankert werden. Vorschläge, das so genannte »Bildungspaket« in die Zuständigkeit der Länder zu geben, sind nicht zielführend. Zum einen würde eine Übertragung auf die Länder voraussetzen, dass alle Bundesländer flächendeckend und mit Rechtsansprüchen versehen z.B. die Übernahme der Kosten für die Beschaffung von Lernmitteln oder kostenlose Angebote für Nachhilfeunterricht gewähren. Soweit dies nicht der Fall ist, hat der Bundesgesetzgeber, so die klare Aussage des Bundesverfassungsgerichts, weiter die Pflicht, im SGB II ein Leistungssystem zu schaffen, welches das Existenzminimum vollständig gewährleistet und damit den zusätzlichen Bedarf eines Schulkindes hinreichend abdeckt. Einige Länder wollen ihre Bildungsausgaben kürzen. Auch lassen die ungleichen Verhältnisse in den einzelnen Ländern es nicht zu, eine einheitliche Ausstattung anzubieten. Von daher hat es nur Sinn, die Teilhabepakete einschließlich der Bildungspakete im SGB II zu verankern.

Dabei sollten diese Pakete auch denjenigen Kindern und Jugendlichen im Leistungsbezug des SGB II zustehen, deren Eltern nur als so genannte »Aufstocker« im System sind, also z.B. aufgrund niedriger Löhne oder einer Teilzeitbeschäftigung nur ergänzende SGB-II-Leistungen bekommen.

Weitergehende Rechtsansprüche, z.B. im SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) sind abzulehnen. Diese Rechtsansprüche würden allen Kindern und Jugendlichen zustehen und letztendlich die Länder und Kommunen finanziell überfordern.

Sozialpolitik im 21. Jahrhundert ist Bildungspolitik!

Besonders hervorgehoben hat das Bundesverfassungsgericht das Existenzminimum von Kindern, die die Schule besuchen. Wörtlich führt das Bundesverfassungsgericht aus: »Ein zusätzlicher Bedarf ist vor allem bei schulpflichtigen Kindern zu erwarten. Notwendige Aufwendungen zur Erfül-

lung 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 können.«

In der Tat muss einer solchen Gefahr begegnet werden. Denn Bildung ist die entscheidende Zukunftsfrage für unsere Gesellschaft. Nur mit besserer Bildung kann Deutschland die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie die Zukunft des Sozialstaates sichern und die Herausforderungen des demographischen Wandels meistern. Sozialpolitik im 21. Jahrhundert ist Bildungspolitik.

Die unbefriedigenden Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudien haben in Deutschland zwar zu einer breiten Diskussion über die Reformnotwendigkeit des Bildungswesens geführt, wie auch verschiedene Maßnahmen ergriffen wurden, um die Qualität der Bildung zu verbessern. Das bislang Erreichte ist aber noch nicht ausreichend:

- Mehr als 65 000 Jugendliche verlassen Jahr für Jahr die Schule ohne einen Abschluss.
- 300 000 Kinder und Jugendliche weigern sich, regelmäßig die Schule zu besuchen.
- 1,5 Mill. Menschen im Alter von 20 bis 29 Jahren haben keine abgeschlossene Ausbildung.

In Deutschland gibt es nach wie vor Defizite in der frühkindlichen Bildung. Dabei werden die Grundlagen für erfolgreiches Lernen bereits vor der Schule gelegt. Frühe Bildung aller Kinder ist der Schlüssel für Chancengerechtigkeit. Von daher muss das Bildungspaket für Kinder im SGB-II-Bezug auch die Kindertageseinrichtung umfassen.

Die individuelle Förderung von Schülern entsprechend den jeweiligen Begabungen und Potentialen ist eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Bildungspolitik. Jeder Schüler lernt anders und hat andere Voraussetzungen. Dem Bildungssystem muss es gelingen, das Leistungsniveau zu heben und Benachteiligungen in Folge von sozialer und ethnischer Herkunft auszugleichen. Von daher ist es richtig, spezielle Förderbedarfe von Kindern im SGB-II-Bezug rechtzeitig zu erkennen und zu befriedigen. Nachhilfeunterricht darf nicht am fehlenden Geld der Eltern scheitern. Diese Maßnahmen dürfen aber nicht dazu führen, dass die Schulen aus ihrer grundsätzlichen Verantwortung entlassen werden. Vielmehr müssen Bund und

Länder mehr Finanzmittel für die Stärkung des Bildungsstandortes bereitstellen.

Bildung findet nicht nur in der Schule statt. Auch Volkshochschulen, Musikschulen, zahlreiche Kultureinrichtungen wie z.B. Bibliotheken sowie die Sportvereine leisten hier einen wesentlichen Beitrag unter anderem zur sozial-emotionalen Persönlichkeitsbildung. Die Nutzung dieser »Bildungsorte« muss in die Teilhabepakete einbezogen werden.

Familienpolitische Leistungen auf den Prüfstand!

Die Politik muss schlussendlich die Kraft finden, alle familienpolitischen Leistungen des Staates auf den Prüfstand zu stellen und dafür zu sorgen, dass sie zielgenauer insbesondere den bedürftigen Kindern zugute kommen. Deutschland zahlt zum Beispiel eines der höchsten Kindergelder in der EU und trotzdem ist der Effekt zu gering, das heißt, die Kinderarmut steigt. Zukünftige Kindergelderhöhungen sollten deshalb – nach skandinavischem Vorbild – vorrangig in eine bessere Infrastruktur für Kinder (Kindergärten und Schulen) als in Geldleistungen organisiert werden. Interessant ist der Vorschlag, einen Teil des Kindergeldes in einen Fonds fließen zu lassen, dessen Mittel dann wiederum in den Ausbau von Kindertageseinrichtungen und Ganztagschulen fließen.



Axel Plünnecke*

Bildungs-Card – Gutscheinelösung besser als Geldleistungen

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 eine Neugestaltung der Regelsätze in der Grundsicherung für Arbeitssuchende gefordert. Die Geldleistungen für Kinder und Jugendliche werden in Zukunft nicht mehr aus den Leistungen für Erwachsene abgeleitet, sondern eigenständig berechnet. Bedürftige Kinder und Jugendliche haben zudem ab dem 1. Januar 2011 einen Rechtsanspruch auf individuelle Bildungsförderung. Dieser soll mit einem Bildungspaket zielgenau berücksichtigt werden. Eine Bildungs-Card soll dafür sorgen, dass die Leistungen unkompliziert und unbürokratisch bei den Kindern und Jugendlichen ankommen.

Die Leistungen des Staates zur Absicherung der Teilhabebedarfe der Kinder können generell als Geldleistungen oder als Sachleistungen bzw. als Subjekt- oder Objektförderung ausgestaltet werden. Bei der Bildungs-Card handelt es sich um eine Sachleistung, die als Subjektförderung ausgestaltet wird. Damit ist die Card de facto ein Gutschein, den die Begünstigten bei Inanspruchnahme bestimmter Dienstleistungen einlösen können. Nach Enste und Stettes (2005) kann nicht pauschal bewertet werden, ob Gutscheinmodelle generell positive oder negative Auswirkungen haben. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde zeigen aber, dass Gutscheine vor allem dann positiv wirken, wenn Effizienzgesichtspunkte entscheidend sind. Ferner schränken Gutscheine die konsumtiven Verwendungsmöglichkeiten von Sozialtransfers ein und können dadurch deren investiven Charakter sicherstellen.

Allokative Effizienz

Ein staatlicher Eingriff ist aus Allokationssicht dann effizient, wenn der Nutzen der begünstigten Personen im Rahmen der Zweckbindung im größtmöglichen Maß zunimmt. Der Staat müsste dafür die »richtigen« Güter in »richtiger« Menge auswählen. Er wird jedoch in den wenigsten Fällen einschätzen können, welche einzelnen Bedarfe an individueller Bildungsförderung bei den Haushalten bestehen.

Die Souveränität der Begünstigten als Konsumenten wird durch Gutscheine gestärkt, denn der Staat überlässt ihnen die Freiheit, zwischen den verschiedenen zulässigen Angeboten und/oder Anbietern von individueller Bildungsförderung auszuwählen. Dieser Aspekt gewinnt insbesondere dann an Bedeutung, wenn der Staat als Gutscheingeber über das optimale Ausmaß der Konsumausdehnung und die Vielfalt der zulässigen Konsumalternativen unsicher ist, also weder die einzelnen »richtigen« Güter identifizieren noch die »richtige« Menge definieren kann. Vorteilhaft sind Gutscheine gegenüber Geldleistungen aber dann, wenn bei letzterer nicht sichergestellt ist, dass das Allokationsziel – hier die Teilhabechancen der Kinder an Bildungsförderung – auch tatsächlich erreicht wird. Die Begünstigten erhalten bei einem Gutschein ein Geldäquivalent, welches innerhalb einer Güter- oder Dienstleistungskategorie eingelöst werden kann. Die allokative Effizienz wird im Rahmen der Zweckbindung gewahrt, die Auswahl des konkreten Angebots obliegt, ähnlich wie bei einer Geldleistung, weiterhin dem Transferempfänger. Empirisch ist, wie weiter unten beschrieben, zu bezweifeln, ob die seitens des Verfassungsgerichts sicherzustellende Bildungsförderung durch eine Geldleistung garantiert werden kann.

Produktionseffizienz

Der Staat ist kein monolithisches Gebilde, sondern besteht aus Personen mit unterschiedlichen Interessen. Es besteht bei einem staatlichen Angebot die Gefahr, dass die Bereitstellung einer bestimmten Gütermenge und -qualität aufgrund des fehlenden Wettbewerbs nicht zu den geringsten Kosten gemäß dem ökonomischen Prinzip erstellt wird. Denkbar ist beispielsweise eine Anhebung der Vergütungen für die beschäftigten Mitarbeiter, welche nicht durch eine entsprechende Produktivitätssteigerung kompensiert wird (so genannte Baumolsche Kostenkrankheit).

Eine nachfrageorientierte Finanzierung durch Gutscheine wirkt diesen Problemen entgegen, weil zum einen der Konsumentennutzen besser berücksichtigt wird. Zum anderen bestehen Anreize für den Anbieter der Leistung, diese kundenorientiert und kostengünstig anzubieten. Die höhere Wahlfreiheit und größere Konsumentensouveränität von Gutscheinmodellen ist vor diesem Hintergrund mit einem

* Prof. Dr. Axel Plünnecke ist stellvertretender Leiter des Wissenschaftsbezirks Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik im Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

positiven Nebeneffekt verbunden. Gutscheine leisten die Gewähr, dass auch bei einem staatlichen Eingriff zwischen den Leistungsanbietern der Wettbewerb bewahrt bleibt beziehungsweise intensiviert wird und damit die Sanktionsmechanismen des Marktes greifen können. Die Anbieter erhalten erstens den Anreiz, bei einem gegebenen Ressourceneinsatz die Qualität zu verbessern, um Gutscheinkunden zu gewinnen beziehungsweise nicht zu verlieren. Zweitens können sie bei einer gegebenen Qualität auch eine Reduzierung des Ressourceneinsatzes anstreben. Die Anbieter erzielen einen Gewinn, solange die Gutscheinkunden nicht abwandern und der Gutscheinbetrag voll abgeschöpft wird. Dadurch wächst der Anreiz für potentielle Wettbewerber, in den Markt einzutreten. Die Anbieter können die geringeren Bereitstellungskosten aber auch in Form niedrigerer Preise an die Begünstigten weitergeben. Ferner garantieren die Gutscheine, dass die zusätzlichen Sozialausgaben auch auf dem Markt für Bildungsförderung eingesetzt werden.

Allokations- und Produktionseffizienz sind keine statischen Konzepte. Mit der nachfrageorientierten Finanzierung wird die Hoffnung verbunden, dass sich die Anpassungsfähigkeit und die Flexibilität von Anbietern, Begünstigten/Konsumenten und dem Staat als Auftraggeber an veränderte Rahmenbedingungen erhöht und Innovationen gefördert werden. Gegenüber einer staatlichen Bereitstellung oder Institutionenförderung können Gutscheine leichter modifiziert werden.

Gesellschaftliche Ziele

Den beiden Effizienzzielen liegt die Vorstellung zugrunde, dass das eigennützige Streben der Bezieher von Gutscheinen und das Eigeninteresse der Anbieter von Gutscheineleistungen über Wettbewerbsmechanismen miteinander verbunden werden und der Markt auf diese Weise zugleich das Gemeinwohl fördert. Der Staat verfolgt jedoch unter Umständen noch andere Ziele und setzt sich damit über die einzelnen Interessen hinweg, welche durch eigennützige Markttransaktionen artikuliert werden.

Zu den gesellschaftlichen Zielen, die mit der nachfrageorientierten Finanzierung verfolgt werden, zählen insbesondere die Gleichheit beziehungsweise die Gerechtigkeit im Zugang zu den Dienstleistungen und Gütern sowie der Erhalt der sozialen Kohäsion (vgl. z.B. Levin 2002; Wolter 2001). Sie betonen weniger den Nutzen, welcher sich aus der individuellen Inanspruchnahme der Gutscheineleistung ergibt, sondern den Nutzen, welcher sich aus der Interaktion der Nutzer untereinander beziehungsweise der gemeinsamen Inanspruchnahme ergibt. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von Netzwerkexternalitäten. Diese existieren vor allem bei Transaktio-

nen, welche sich bei vielen Personen beziehungsweise allen Mitgliedern der Gesellschaft über einen längeren Zeitraum erstrecken (vgl. Katz und Shapiro 1994, 96 f.). Dies gilt zum Beispiel für die Sozialisationsfunktion der Bildung, die die Basis für die soziale Kohäsion einer Gesellschaft schafft.

Die Berücksichtigung von gesellschaftlichen beziehungsweise politisch motivierten Zielen bei der Einführung von Gutscheinsystemen legt die Vermutung nahe, dass sie in Konflikt mit den beiden Zielen Allokations- und Produktionseffizienz treten können. Derartige Gegensätze werden vor allem zwischen den Zielpaaren Gleichheit und Produktionseffizienz sowie Allokationseffizienz und soziale Kohäsion vermutet (vgl. Levin 2002; Wolter 2001). Da die soziale Kohäsion im Mittelpunkt der Einführung der Bildungs-Card steht, ist eher die Erfüllung der Effizienzziele fraglich. Diese würden dann nicht erreicht, wenn die Nutzer der Bildungs-Card nicht über die Informationen verfügen, die besten Angebote auszuwählen. Durch die Ausdehnung des Nutzerkreises der Bildungs-Card durch private Spenden kann die positive Wirkung der Bildungs-Card auf die Allokations- und Produktionseffizienz jedoch gestärkt werden.

Geförderte Bereiche des Bildungspakets

Mit der Bildungs-Card soll perspektivisch ein Bildungspaket aus vier Komponenten angeboten werden – die Lernförderung, ein Schulbasispaket, ein Zuschuss zum Mittagessen und der Zugang zu Kultur und Sport. Es ist zu untersuchen, ob in diesen Feldern ein staatlicher Eingriff zu rechtfertigen ist und ob die Bildungs-Card einen Beitrag zur Sicherstellung der Bildungsförderung leistet.

Lernförderung

Kinder aus bildungsfernen Haushalten, zu denen viele Elternhäuser gehören, die Hartz-IV-Leistungen empfangen, haben in Deutschland erhebliche Probleme beim Zugang zu Bildung. Die PISA-Untersuchungen haben gezeigt, dass der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrundes auf die Kompetenzen der Kinder im Alter von 15 Jahren in Deutschland größer als in den meisten anderen OECD-Ländern ist. Untersuchungen von Anger et al. (2006) machen deutlich, dass ein Ausbau der frühkindlichen Infrastruktur, eine bessere Lerninfrastruktur sowie eine bessere Förderkultur an den Schulen notwendig sind, um Bildungsarmut zu reduzieren. Aktuell ist diese Förderkultur nur unzureichend ausgebaut, so dass viele Kinder auf Nachhilfe angewiesen sind. Studien zur Wirksamkeit von Nachhilfeunterricht bestätigen positive Effekte auf die Schulleistungen der Schülerinnen und Schüler (vgl.

Klemm und Klemm 2010). Die Investitionen in Nachhilfe sind daher aus der Sicht der Eltern sinnvoll. Allerdings können nicht alle Eltern ihren Kindern Nachhilfeunterricht ermöglichen. Dies verschlechtert die Chancengerechtigkeit des Bildungssystems (vgl. Klemm und Klemm 2010). Bis die Schulen eine bessere Förderkultur entwickelt haben, sind Schüler mit Lernproblemen auf den Zugang zu Nachhilfe angewiesen. Besteht ein solcher Bedarf, so kann die Bildungs-Card eine zielgenaue Finanzierung ermöglichen.

Schulbasispaket

Die Untersuchungen von Anger et al. (2006) zeigen ferner, dass 15-jährige Schüler signifikant im Lesen, in der Mathematik und den Naturwissenschaften schlechter abschneiden, wenn im Elternhaus kein Schreibtisch, Wörterbuch oder Lexikon vorhanden sind. Diese Effekte bestehen auch, wenn um den Bildungshintergrund der Eltern kontrolliert wird. Da bereits heute Förderungen zur Sicherstellung des Schulbedarfs bestehen, weisen nur sehr wenige Kinder Mängel beim Zugang zu Lernmaterialien auf. Eine Erfassung dieser Leistungen im Rahmen des Schulbasispakets macht diese Unterstützungen im Rahmen des Gesamtkonzepts zur Sicherung der Teilhabebedarfe von Kindern transparent und ermöglicht eine zielgenaue Abdeckung noch bestehender Bedarfe.

Zuschuss zum Mittagessen

Der Mangel an Gemüse, Obst sowie der häufige Verzehr von Fast Food wirken sich nach Untersuchungen von Seyda und Lampert (2010) signifikant negativ auf verschiedene physische Gesundheitsmerkmale aus. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass Kinder aus Familien mit niedrigen Einkommen sich ungesünder ernähren. Ein regelmäßiges Mittagessen in Schulen könnte dazu beitragen, dass Kinder Zugang zu einer ausgewogenen Ernährung erhalten. Im Zuge des Ausbaus der Ganztagschulen nimmt die Möglichkeit zu, dass Kinder ein Mittagessen in der Schule erhalten können. Die häufig genannte Sorge vor Stigmatisierungen kann leicht vermieden werden, indem alle Kinder unabhängig von der Bezuschussung eine Karte als Zahlungsmittel verwenden. Kartenzahlungen sind bei vielen Kantinen als relativ unbürokratisches Verfahren üblich.

Zugang zu Kultur und Sport

Auch regelmäßiger Sport wirkt sich nach Seyda und Lampert (2010) signifikant positiv auf verschiedene physische Gesundheitsmerkmale aus. Auch bei der regelmäßigen Beteiligung an Sport ist zu beobachten, dass Kinder aus Haus-

halten mit geringeren Einkommen seltener Sport treiben. Durch das Angebot einer Bildungs-Card wird das vielfältige Sport- und Kulturangebot auch dem Nutzerkreis der Karte bekannt gemacht.

Fazit

Gesundheitsförderung durch Teilnahme an sportlichen Aktivitäten oder Bezuschussung eines Mittagessens in Ganztageeinrichtungen und eine Förderung der Bildung kommt Kindern und Jugendlichen aus einem bildungsfernen Elternhaus zugute, da sie bessere Chancen auf ein gesundes und selbstbestimmtes Leben und auf eine bessere Position am Arbeitsmarkt erhalten. Für den Staat lohnen sich derartige Maßnahmen, denn sie wirken sich langfristig nicht nur positiv auf die Ausgaben im Gesundheitsbereich, sondern auch auf jene in den anderen sozialen Sicherungssystemen aus. Ferner können teure und ineffiziente Nachqualifizierungskosten im Erwachsenenalter vermieden werden.

Finanzielle Transfers helfen Kindern mit besonderem Förderbedarf allerdings weniger als Unterstützungs- und Aufklärungsmaßnahmen, die insbesondere auf Kinder der unteren Schicht fokussieren (vgl. Seyda und Lampert 2010). Daher ist der Aufbau einer solchen Unterstützungsinfrastruktur (Familienhebammen, Familienzentren, Krippen) wichtig. Die Bildungs-Card ergänzt diesen Infrastrukturausbau und sorgt dafür, dass der Auftrag des Verfassungsgerichts zielführend umgesetzt wird.

Bereits heute dürften nicht primär finanzielle Gründe ausschlaggebend dafür sein, dass Kinder aus Elternhäusern mit geringeren Einkommen seltener Sport treiben und häufiger Fast Food essen, denn ein guter Teil der Kinder aus Familien mit geringen Einkommen treibt Sport und ernährt sich gesund. Da Bildung und Einkommen stark korrelieren, dürfte eher die Bildungsferne und fehlende Erziehungskompetenzen einiger Eltern dafür sorgen, dass sich deren Kinder ungesund ernähren, einen schlechteren Zugang zu Bildung haben oder sportlich nicht aktiv sind. Daher ist die für einen Teil der Kinder aus Elternhäusern mit geringen Einkommen entstehende Wirksamkeit der Bildungs-Card nicht erstrangig Folge der Finanzierungshilfe, sondern deren Lenkungsfunktion. Nehmen trotz der Bildungs-Card einzelne Kinder beziehungsweise deren Eltern die Angebote nicht wahr, so wird zwar die Entwicklung dieser Kinder nicht zusätzlich gefördert. Die insgesamt vom Staat zusätzlich aufgewendeten Sozialleistungen werden aber im Unterschied zu einer Erhöhung der Kinderregelsätze treffsicher für die Zielvorgabe des Verfassungsgerichts eingesetzt. Hiermit steigt auch die Akzeptanz bei denen, die die Sozialleistungen finanzieren.

Literatur

- Anger, Chr., A. Plünnecke und S. Seyda (2006), »Bildungsarmut und Humankapitalschwäche in Deutschland«, *IW-Analysen* Nr. 18, Köln.
- Baumol, W.G. und W.J. Bowen (1966), *Performing Arts – The Economic Dilemma*, Twentieth Century Fund, New York.
- Enste, D. und O. Stettes (2005), »Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen. Zur Ökonomik von Vouchers«, *IW-Analysen* Nr. 14, Köln.
- Katz, M.L. und C. Shapiro (1994), »System competition and network effects«, *The Journal of Economic Perspectives* 8(2), 93–115.
- Klemm, K. und A. Klemm (2010), *Ausgaben für Nachhilfe – teurer und unfairer Ausgleich für fehlende individuelle Förderung*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Levin, H.M. (2002), »A comprehensive framework for evaluating educational vouchers«, *Educational Evaluation and Policy Analysis* 24(3), 159–179.
- Seyda, S. und Th. Lampert (2010), »Zum Einfluss des Einkommens auf die physische Gesundheit von Jugendlichen in Deutschland«, *Sozialer Fortschritt* 3, 69–80.
- Wolter, St.C. (2001), *Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat*, Rüegger, Chur.



Holger Bonin*

Die Bildungs-Card: Ein Instrument nachhaltiger Arbeitsmarktpolitik?

Ein gutes halbes Jahr nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Regelbedarf von Bedarfsgemeinschaften im Rechtskreis des SGB II – kurz der Hartz-IV-Empfänger – zeichnet sich ab, wie die Bundesregierung der Forderung nach einer Neufestlegung des sozialen Existenzminimums nachkommen will. Auch weiterhin dient als Berechnungsgrundlage des Regelbedarfs das tatsächliche Ausgabenverhalten von Haushalten mit niedrigen Einkommen, wie es in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfasst ist. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis wird das soziale Existenzminimum der übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft jedoch nicht mehr über ad hoc gesetzte Prozentansätze aus dem Regelbedarf des Haushaltsvorstands abgeleitet, sondern anhand des tatsächlichen Verbrauchs, der den Personen im Haushalt individuell zugerechnet werden kann, direkt berechnet. Dieses Konzept schafft zweifellos die vom Verfassungsgericht angemahte ausreichende empirische Grundlage der Bedarfssätze. Insbesondere trägt die Neuberechnung der Tatsache Rechnung, dass sich die Warenkörbe, die das soziale Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern ausmachen, substantziell unterscheiden.

Allerdings folgen die am 26. September bekannt gewordenen Vorschläge dieser neuen empirischen Grundlage nicht vollkommen. So kommt die geplante Anhebung des Regelbedarfs für einen Erwachsenen um gerade 5 € durch die Entscheidung zustande, Ausgaben für Alkohol und Tabak aus dem sozialen Existenzminimum herauszunehmen. Mit dieser Festlegung macht der Gesetzgeber von seinem

* Dr. Holger Bonin ist Leiter des Forschungsbereichs Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

prinzipiell auch durch die Vorgaben des Verfassungsgerichts gedeckten Recht Gebrauch, das Niveau der Grundsicherung auch abweichend von den empirisch festgestellten Verbrauchsausgaben festzulegen, sofern hierfür hinreichend transparente Gründe angegeben werden. Eine ausreichende Begründung scheint mit dem Hinweis auf die potentiellen Schäden durch Alkohol- und Tabakgenuss durchaus gegeben.

Eine zweite, fundamentale Abweichung betrifft die Bedarfssätze der Kinder, die trotz neuer empirischer Grundlage vollkommen unverändert bleiben sollen. Für viele gewiss überraschend haben die Neuberechnungen anhand der neuesten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ergeben, dass die den Kindern zurechenbaren Verbrauchsausgaben nicht, wie vielfach erwartet und erhofft, über, sondern unter den bisherigen pauschal abgeleiteten Regelsätzen liegen. Dieses Ergebnis würde zumindest bei Neuzugängen in den Hilfebezug, bei denen das Argument des Bestandsschutzes nicht trifft, eine Kürzung der Hartz-IV-Leistungen in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ermöglichen – eine allerdings politisch offensichtlich nicht tragbare Handlungsmöglichkeit.

Dabei wäre eine Kürzung aus ökonomischen Gründen durchaus geboten. Die Problematik schwacher Anreize zur Arbeitsaufnahme für Haushalte mit niedrigem Verdienstpotezial hängt ganz entscheidend am Niveau der Sozialtransfers außerhalb von Arbeit. Verhaltensbasierte Simulationsrechnungen legen nahe, dass schon moderate Kürzungen der Grundsicherung ausreichen würden, um spürbare Teilnahmeeffekte am Arbeitsmarkt zu erzielen. Zweitens gebietet es die dringende Notwendigkeit zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, sich bietende Einsparungsmöglichkeiten auch zu nutzen. Diese ergäben sich nicht nur aus der bedarfsgerechten Absenkung des Regelsatzes, sondern auch aus den daran gekoppelten Anpassungen bei Kinderzuschlag und Kinderfreibetrag. Hinzu kämen indirekte Effekte durch zusätzliche Steuer- und Beitragseinnahmen wegen der zu erwartenden Erhöhung der Partizipationsrate.

Schließlich sind systematische Bedenken anzumelden. Sofern der kindergebundene Sozialtransfer das eigentliche soziale Existenzminimum übersteigt, erhalten die Bedarfsgemeinschaften eine größere Dispositionsfähigkeit über ihr Einkommen als die zur Bemessung des sozialen Existenzminimums herangezogenen Niedrigverdiener-Haushalte außerhalb des Hilfebezugs. Eine solche Benachteiligung der Nicht-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern mit kleinem Einkommen ist umso schwerer zu rechtfertigen, als nicht gewährleistet ist, dass der Einkommensvorteil der Bedarfsgemeinschaften dem Wohl der Kinder, die ihn begründen, zugute kommt.

Bildungschip-Card – richtige, neue Ziele

Bis hierhin war von unserem eigentlichen Thema, der von Ministerin von der Leyen ins Spiel gebrachten Bildungschip-Card, noch nicht die Rede. Tatsächlich antwortet dieses Instrument nicht unmittelbar auf das Regelsatz-Urteil. Wie oben gesehen, umfasst der verfassungsmäßig geforderte Regelbedarf für Hartz-IV-Kinder prinzipiell lediglich das, was diese gemäß empirischer Beobachtung tatsächlich verbrauchen, nicht aber das, was sie zu ihrem Wohl gebrauchen könnten. Um ein in der aktuellen Diskussion beliebtes Beispiel aufzugreifen: Wenn die Daten zeigen, dass es bei Haushalten aus dem unteren Einkommenssegment nicht dazu gehört, eine Musikschule zu besuchen, zählen die Kosten für das Instrument und den Musikunterricht auch dann nicht zum sozialen Existenzminimum, wenn eine musische Erziehung positiv zur Kindesentwicklung beitragen könnte.

Wenn im Zuge der Anpassungen im SGB II nach dem Verfassungsgerichtsurteil nun ein Rechtsanspruch auf individuelle Bildungsförderung für bedürftige Kinder etabliert wird, ist dieser Schritt also grundsätzlich losgelöst von der Feststellung der Regelsätze für Kinder zu betrachten. Das geplante neue Recht sichert zum einen die vom Verfassungsgericht zwingend vorgeschriebene Abdeckung eines nachweislichen besonderen Bildungsbedarfs im Einzelfall und auf Antrag. Es geht jedoch darüber hinaus, indem es mit der generellen Förderung der Bildungs- und sozialen Teilhabe hilfebedürftiger Kinder ein zusätzliches Ziel im System der sozialen Grundsicherung verankert, zu dessen Erreichung über die geplante Bildungschip-Card zusätzliche Ressourcen für die Eltern bereitgestellt werden sollen.

Der Staat nutzt an dieser Stelle, unter umgekehrten Vorzeichen wie bei der Kürzung des Regelbedarfs der Erwachsenen um die Ausgaben für Alkohol und Tabak, seinen im Hartz-IV-System durchaus vorhandenen Gestaltungsspielraum, um gesellschaftlich erwünschte Ziele zu fördern. Aus ökonomischer Sicht lässt sich diese Intervention rechtfertigen, sofern erstens das Niveau der privaten Investitionen in die Bildung und Persönlichkeitsentwicklung der Kinder von selbst aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive zu niedrig bleibt und zweitens die zu erwartenden Erträge der staatlich getätigten Investitionen höher sind als der bei der Finanzierung in Rechnung zu stellende Zinssatz auf die Staatsschuld.

Viele Ergebnisse der empirischen Bildungsforschung sprechen dafür, dass die genannten Voraussetzungen erfüllt sein dürften, wenn sich die Politik der Förderung von benachteiligten Kindern annimmt.¹ Dass der Markt an dieser Stelle leicht versagt, liegt strukturell zum einen darin begründet,

¹ Für einen Überblick mit einem Fokus auf deutsche Studien vgl. Pfeiffer (2009).

dass die Investoren – die Eltern – und Nutznießer der Investition – die Kinder – nicht identisch sind. Bildungsferne Eltern müssen die Bedeutung von Fähigkeiten und Kompetenzen für den Schul- und Arbeitsmarkterfolg also zunächst erkennen. Zudem müssen sie genügend Aufstiegsorientierung mitbringen, um diese Erkenntnis zum Wohl ihrer Kinder umzusetzen. Eltern benachteiligter Kinder versagen nicht selten an mindestens einem dieser Punkte. Zum anderen fallen Kosten und Erträge der Investitionen zeitlich sehr weit auseinander. Dies setzt bei den Eltern neben ausreichenden finanziellen Ressourcen einen langen Planungshorizont voraus. Die Zeitpräferenzrate nimmt jedoch mit dem Bildungsstand tendenziell ab.

Die Investitionen in die Entwicklung von kognitiven und nicht-kognitiven Kompetenzen mit dem höchsten Ertrag sind bereits vor Eintritt in das Schulalter zu tätigen, während sich ihre Erträge erst viel später im Laufe des Lebenszyklus voll entfalten. Die Gründe hierfür liegen in der mittlerweile auch empirisch gut belegten kumulativen Natur des Prozesses Entwicklung von Fähigkeiten. Es existiert eine natürliche Selbstproduktivität des Lernens von Fakten und Kompetenzen in dem Sinne, dass der Fortschritt auf höheren Stufen vom bereits erreichten Fähigkeitsniveau auf der vorangegangenen Stufe abhängt. Die kumulative Kapazitätsbildung gibt den durch das Elternhaus vermittelten Entwicklungsprozessen eine wichtige Rolle, wenn es um eine effiziente Gestaltung des Bildungssystems geht (vgl. Heckman 2000). Da Bildungsungleichheit eine zentrale Quelle von Einkommens- und sozialer Ungleichheit in Deutschland ist, lässt sich das Ziel der Bildungschip-Card auch verteilungspolitisch rechtfertigen.

Bildungschip-Card – das richtige Instrument?

Auch wenn die Ziele der Bildungschip-Card aus ökonomischer Perspektive gut begründet erscheinen, ist zu fragen, ob sie das richtige Instrument ist, diese Ziele zu erreichen. Ein häufig genannter Einwand gegen die Karte ist, dass sie den Eltern Sachleistungen statt Geldleistungen zur Verfügung stellt und damit die Dispositionsfähigkeit der Bedarfsgemeinschaften in unzulässiger Weise einschränkt. Dieses Argument greift jedoch deshalb ins Leere, weil die geförderten Leistungen nicht Teil des sozialen Existenzminimums sind, das durch den Regelbedarf und die möglichen Einzelfalleleistungen bereits abgedeckt ist – nach den nun vorgeschlagenen Regelsätzen für Kinder sogar darüber hinaus! Vielmehr handelt es sich um eine freiwillige sozialpolitische Zusatzleistung, was dem Staat weitreichende Möglichkeiten zur Leistungsbeschränkung einräumt. Zwar ist mit der Gewährung von Sachleistungen ein Nutzenverlust verbunden – eine Barauszahlung des Gegenwerts der auf der Bildungschip-Card befindlichen Leistungen würde die Bedarfsgemeinschaft besser stellen. Der Nutzenverlust erscheint

aber durchaus gerechtfertigt, um zu verhindern, dass der Bezug von Hartz-IV-Leistungen für Personen mit geringem Verdienstpotal noch attraktiver wird.

Mit der Ausgestaltung als Sachleistung verbessern sich die Chancen, dass die vorgesehenen Förderleistungen bei der Zielgruppe der Kinder auch ankommen. Allerdings ist dies kein Automatismus, sondern erfordert die aktive Mitwirkung der Eltern. Insofern wird der Erziehungsspielraum durch die Bildungschip-Card sogar eher erweitert als eingeschränkt. Die Erziehungsberechtigten haben zum Beispiel eine Wahlfreiheit, ob sie die gewährten Mittel eher in musische oder sportliche Angebote lenken, die aus den Regelleistungen heraus gar nicht finanzierbar wären. Diese Wahlfreiheit bedeutet aber auch, dass die Möglichkeiten im ungünstigsten Fall überhaupt nicht abgerufen werden.

Wenn gerade bildungsferne Eltern Schwierigkeiten damit haben, die kognitive und nicht-kognitive Entwicklung ihrer Kinder nicht nur materiell zu unterstützen, könnte die gewonnene Wahlfreiheit auch eine Überforderung darstellen. Zwar hält das geplante System mit den Bildungslotsen in den Grundsicherungsstellen externe Hilfestellungen bereit, es bleibt jedoch abzuwarten, wie effektiv diese neu geschaffene Institution orientierungsbedürftige Eltern auch erreicht. Nur wenn bedürftigen Eltern tatsächlich eine Bildungs- und Aufstiegsorientierung zum Wohle ihrer Kinder vermittelt werden kann, dürfte die Bildungschip-Card ein Erfolg werden. Dabei kann die Karte selbst auch eine gewisse Informationsfunktion erfüllen. Dies verlangt, dass mit bei der Ausgabe transparent und verständlich kommuniziert wird, welche Angebote vor Ort verfügbar sind. Derzeit dürfte nicht wenigen Eltern in Bedarfsgemeinschaften ein vollständiger Überblick über die Fördermöglichkeiten fehlen.

In der öffentlichen Diskussion wird allerdings mit Recht darauf hingewiesen, dass die geplante Bildungschip-Card nicht zu unterschätzende Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung mit sich bringt. Eine Schwierigkeit ist, dass der Katalog der Bildungsangebote, die mit der Karte abgerufen werden können, und der Wert der Förderleistungen konkret benannt werden müssen. Dies setzt letztlich ein Zertifizierungssystem voraus, das die Qualität und die Effizienz der Leistungen bewertet. Andernfalls könnte der neue Förderpotopf minderwertige Anbieter auf den Plan rufen. Der Extremfall wären Scheinanbieter, die geförderte Leistungen zu geringer Qualität, aber einem hohem Preis anbieten, auf diesem Weg Sachleistungen in Geld umwandeln und den entstehenden Profit mit dem Besitzer der Bildungschip-Card teilen. Da ein einheitliches Zertifizierungssystem angesichts der vielfältigen Förderlandschaft auf der lokalen Ebene schwierig zu schaffen ist, ist zu erwarten, dass sich Förderangebote zunächst auf öffentliche Träger und die Sportvereine konzentrieren werden. Damit werden jedoch schwer zu rechtfertigende Marktzutrittsbarrieren geschaffen. Hochwer-

tige privatwirtschaftlich organisierte Sportangebote etwa könnten genauso zur gesundheitlichen Entwicklung der Kinder beitragen wie der Vereinssport und dürften darum eigentlich nicht systematisch ausgenommen sein.

Unabhängig von der Frage der Trägerschaft birgt die vom Bund finanzierte Förderleistung auf der Anbieterseite die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Weil Finanzierung und Durchführung auf unterschiedlichen Ebenen liegen, entsteht ein Anreiz für Preiserhöhungen, die nicht durch Leistungsverbesserungen gedeckt sind. Zusätzlich verbraucht der Aufbau eines Chipkartensystems in der Anfangsphase vermutlich nicht unerhebliche Ressourcen. Hier stellt sich die Frage, ob der Einsatz technischer Mittel tatsächlich die administrative Abwicklung der Förderleistung so weit vereinfacht, dass sich eine Kartenlösung rechnet. Einfacher und schneller zu implementieren wäre wohl eine Lösung mit Gutscheinen über bestimmte Eurobeträge, die bei Inanspruchnahme je nach Wert der geförderten Leistung einzulösen sind. Ein Gutscheinheft löst wie die Bildungschip-Karte das Problem, den Wert der Gesamtleistung nach oben zu deckeln. Darin unterscheidet sich das geplante System im Übrigen von bereits bestehenden lokalen Lösungen wie Sozialpässen, die prinzipiell nicht begrenzte Preisnachlässe gewähren.

Angesichts dieser Schwierigkeiten stellt sich die Frage, ob die Ziele der Bildungschip-Card nicht leichter erreicht werden könnten, indem die vorgesehenen Mittel direkt für die Förderung der Anbieter verwendet werden, die so in die Lage versetzt würden, ihre Leistungen für Bedürftige günstiger (oder ganz) kostenfrei anzubieten. Jedoch zeigen die Erfahrungen mit der Bereitstellung von Kindertagesbetreuung, die oft eine soziale Komponente enthalten, dass dieser Weg nicht automatisch einen Zugang zu Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern schafft. Zudem sind der direkten finanziellen Förderung meist kommunaler Bildungs- und sozialer Teilhabeangebote verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, da diese eigentlich nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fallen. Auch dies mag Widerstände gegen die Bildungschip-Karte erklären. Der Bund bewegt sich hiermit unter dem Mantel der Arbeitsmarktpolitik ziemlich weit auf ein angestammtes Feld der Länder und Kommunen.

Ein arbeitsmarktpolitischer Paradigmenwechsel?

Die angesprochenen Probleme sollten jedoch nicht den Blick auf den grundsätzlich richtigen Ansatzpunkt der Bildungschip-Card verstellen. Mit dem Ziel der Förderung der kognitiven und nicht-kognitiven Entwicklung von Kindern aus benachteiligten, vielfach bildungsfernen Elternhäusern erscheint sie als ein Element eines sich abzeichnenden sozialpolitischen Paradigmenwechsels. Die Karte könnte zu einer Politik der arbeitsmarktpolitischen Vorsorge beitra-

gen, der es darum geht, langfristig die Voraussetzungen für Arbeitsmarkterfolg und soziale Integration der nachwachsenden Generation zu schaffen. Eine solche Strategie kann nachhaltiger wirken als der heutige arbeitsmarktpolitische Reparaturbetrieb, der mit vielfach teureren und letztlich wenig wirksamen Maßnahmen versucht, frühe Versäumnisse bei der Kompetenzentwicklung nachträglich zu korrigieren.

Literatur

- Heckman, J.J. (2000), »Policies to Foster Human Capital«, *Research in Economics* 54, 3–56.
 Pfeiffer, F. (2009), »Entwicklung und Ungleichheit von Fähigkeiten: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht«, ZEW Diskussionspapier No 09-025, Mannheim.