

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Bildungs- und Teilhabeleistungen

Ansätze für mehr Transparenz, eine wirksamere Steuerung und eine einheitliche und verwaltungsärmere Umsetzung



7. September 2026

Geschäftszeichen: VI 3 - 0003522

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

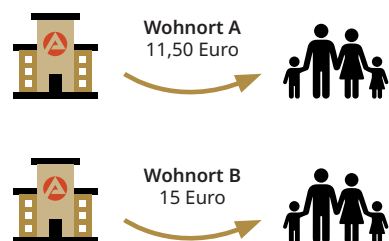


Auf einen Blick

Fehlende Transparenz und ungleiche Praxis bei Bildungs- und Teilhabeleistungen

! Kernkritik

- **Fehlende Transparenz:** Die Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen sind im Bundeshaushalt nicht gesondert ausgewiesen. Umfang und Entwicklung der Mittel bleiben daher weitgehend im Dunkeln. → S. 11
- **Fehlende Konnexität:** Der Bund entlastet Länder und Kommunen finanziell weitgehend, kann die Umsetzung jedoch nicht steuern und kontrollieren. → S. 15
- **Ungleiche Praxis:** Die Leistungen werden bundesweit unterschiedlich gewährt. Dies führt zu einer ungleichen Behandlung der Leistungsberechtigten und vermeidbarer Bürokratie. → S. 16



Art und Umfang der Leistungsgewährung unterscheiden sich zwischen den Jobcentern, sodass vergleichbare Lebenssituationen unterschiedlich behandelt werden. → S. 16

1,5 Mrd. Euro

... an Ausgaben für Bildung und Teilhabe meldeten die Länder dem Bund für 2025 - doppelt so viel wie 2020. → S. 13



Der Bund trägt die Ausgaben für Bildung und Teilhabe durch einen indirekten Entlastungsmechanismus faktisch vollständig. Er hat jedoch keine Steuerungsrechte. Die Länder führen die mit den Leistungen verbundenen Aufgaben eigenverantwortlich aus. → S. 15

🎯 Was ist das Ziel?

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe sollten besser umgesetzt werden. Mehr Transparenz, klarere Zuständigkeits- und Finanzierungsstrukturen sowie einfachere Verfahren würden helfen, die Mittel effizienter einzusetzen, die Gleichbehandlung zu verbessern und die parlamentarische Kontrolle zu stärken. → S. 20

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Gegenstand und Anlass des Berichts.....	8
1.1	Entwicklung der Bildungs- und Teilhabeleistungen.....	8
1.2	Rechtlicher Rahmen und Leistungsumfang.....	8
1.3	Datenlage und Statistik.....	10
1.4	Anlass für den Bericht.....	10
2	Eingeschränkte Transparenz im Bundeshaushalt.....	11
3	Hohe Bundesausgaben und fehlende Steuerungsrechte des Bundes.....	13
3.1	Hoher Ausgabenanstieg.....	13
3.2	Fehlende Übereinstimmung von Ausgabentragung und fachlicher Steuerung.....	15
4	Uneinheitliche Leistungsgewährung und hoher Verwaltungsaufwand.....	16
5	Gesamtwürdigung.....	19
6	Empfehlungen und Handlungsoptionen.....	20
7	Stellungnahme des BMAS.....	21
8	Abschließende Bewertung und Beratungsimpulse.....	22

Abkürzungsverzeichnis

A

AsylbLG *Asylbewerberleistungsgesetz*

B

BKGG *Bundeskindergeldgesetz*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB XII *Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien geprüft. Ziel der Leistungen ist es, die gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Für die Leistungen werden inzwischen jährlich rund 1,5 Mrd. Euro aufgewendet. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben Defizite bei Transparenz, Steuerung und Umsetzung aufgezeigt.

0.1

Die vom Bund für Bildungs- und Teilhabeleistungen eingesetzten Mittel werden im Bundeshaushalt nicht gesondert ausgewiesen, sondern sind Bestandteil der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung. Umfang und Entwicklung der Bundesmittel sind für den Haushaltsgesetzgeber daher nicht unmittelbar erkennbar. Gleichzeitig haben sich die Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen seit 2020 mehr als verdoppelt. (Textziffer 2)

0.2

Während Kommunen und Länder die Leistungen fachlich verantworten, entlastet der Bund sie von ihren Ausgaben in erheblichem Umfang. Gleichwohl verfügt er nicht über entsprechende fachliche Steuerungsrechte. Damit fallen finanzielle Beteiligung und fachliche Verantwortung auf unterschiedliche staatliche Ebenen.

Der Bundesrechnungshof sieht hierin eine strukturelle Schieflage, da der Bund die finanziellen Folgen steigender Ausgaben trägt, ohne in entsprechender Weise Einfluss auf die Leistungserbringung nehmen zu können. (Textziffer 3)

0.3

Der Bundesrechnungshof hat zudem festgestellt, dass vergleichbare Lebenssachverhalte je nach Wohnort unterschiedlich behandelt werden. Ursache sind unterschiedliche Nachweisforderungen, Bewilligungsverfahren und Auslegungen der Fördervoraussetzungen trotz teilweise vorgeschriebener Pauschalen. Darüber hinaus verursachen die teilweise komplexen Verfahren einen hohen bürokratischen Aufwand. (Textziffer 4)

0.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt,

- die Transparenz über die eingesetzten Bundesmittel zu erhöhen,*
- Ausgabentragung, fachliche Verantwortung und Steuerungsmöglichkeiten besser aufeinander abzustimmen,*
- weitergehende Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes zu prüfen,*
- bundeseinheitliche Standards für die Leistungsgewährung zu entwickeln,*
- Verfahren zu vereinfachen und Verwaltungsaufwand zu reduzieren sowie*
- die Datengrundlagen zu verbessern. (Textziffer 6)*

0.5

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat darauf hingewiesen, dass die Bildungs- und Teilhabeleistungen bewusst als kommunale Aufgabe ausgestaltet wurden und dem Bund daher keine fachlichen Kontroll- oder Einwirkungsrechte gegenüber den Kommunen zustehen. Mehrere der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Handlungsoptionen sieht das BMAS in der Verantwortung der Länder. Zugleich hat das BMAS bestätigt, dass die Umsetzung der Leistungen in der Praxis teilweise erheblich voneinander abweicht.

Ein Transparenzdefizit hinsichtlich der Bundesmittel erkennt das BMAS hingegen nicht. Die Ausgaben seien in den kommunalen Haushalten ausgewiesen und die haushalterische Umsetzung im Bundeshaushalt entspreche den gesetzlichen Vorgaben. Das BMAS hat jedoch erklärt, prüfen zu wollen, inwieweit sich die Transparenz weiter erhöhen lässt. (Textziffer 7)

0.6

Die festgestellten Defizite betreffen nicht nur die praktische Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen. Sie werfen zugleich grundsätzliche Fragen nach dem Verhältnis von Finanzierungsverantwortung, Steuerungsmöglichkeiten und Aufgabenwahrnehmung auf.

Der Bundesrechnungshof sieht daher Anlass, die bestehenden Zuständigkeits-, Finanzierungs- und Steuerungsstrukturen gemeinsam mit den Ländern zu überprüfen. (Textziffer 8)

1 Gegenstand und Anlass des Berichts

1.1 Entwicklung der Bildungs- und Teilhabeleistungen

Für Bildungs- und Teilhabeleistungen werden mittlerweile jährlich rund 1,5 Mrd. Euro¹ aufgewendet. Ziel der Leistungen ist es, Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene aus Familien mit geringem Einkommen zu unterstützen. Die Leistungen sollen ihnen die Teilnahme an schulischen, sozialen und kulturellen Angeboten ermöglichen und ihre gesellschaftliche Teilhabe fördern.

Anspruchsberechtigt sind Leistungsberechtigte nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sowie Beziehende von Wohngeld oder Kinderzuschlag nach § 6b Bundeskindergeldgesetz (BKGG).

Der Bund entlastet die Länder und Kommunen bei den Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB II sowie für Beziehende von Wohngeld und Kinderzuschlag. Für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII und dem AsylbLG besteht keine entsprechende Entlastung durch den Bund.

Der Gesetzgeber führte die Leistungen zum 1. Januar 2011 mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz ein. Anlass war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010², welches eine verfassungsgemäße Neuregelung der Regelleistungen verlangte.

Mit dem Starke-Familien-Gesetz entwickelte der Gesetzgeber im Jahr 2019 die Leistungen weiter. Unter anderem entfielen Eigenanteile für das Mittagessen in Kitas und Schulen sowie für die Schülerbeförderung. Zudem erhöhte sich die Schulbedarfspauschale und der Zugang zur Lernförderung wurde erleichtert.

Weitere strukturelle Änderungen waren im Zusammenhang mit der geplanten Kindergrundsicherung vorgesehen, wurden jedoch nicht umgesetzt.

1.2 Rechtlicher Rahmen und Leistungsumfang

Träger der Leistungen für Bildung und Teilhabe sind die Kommunen. Der Bund entlastet sie von den entstehenden Ausgaben finanziell in erheblichem Umfang, während die fachliche Verantwortung für die Leistungsgewährung bei Ländern und Kommunen

¹ Für Leistungsberechtigte nach dem SGB II und Beziehende von Wohngeld oder Kinderzuschlag.

² Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09.

liegt. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende nehmen die Jobcenter diese Aufgaben wahr.

Für Leistungsberechtigte nach dem SGB II regelt § 28 SGB II die Gewährung der Bildungs- und Teilhabeleistungen.³ Sie werden bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zusätzlich zum Regelbedarf berücksichtigt.⁴ Die Jobcenter prüfen die Anspruchsvoraussetzungen und entscheiden über die Bewilligung. Die organisatorische Umsetzung erfolgt vor Ort und ist nicht bundeseinheitlich vorgegeben.

Abbildung 1

Leistungsarten für Bildung und Teilhabe

Leistungen für Bildung und Teilhabe unterstützen Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien. Sie ermöglichen die Teilnahme an Angeboten in Kita und Schule sowie am sozialen und kulturellen Leben. Es gibt sechs unterschiedliche Leistungsarten.

Schulausflüge und Klassenfahrten  Kostenübernahme für ein- und mehrtägige Fahrten (Schulen und Kita)	Schulbedarf  195 Euro pro Schuljahr, Auszahlung in zwei Teilbeträgen	Mittagessen  Kostenübernahme für gemeinsame Mittagsverpflegung (Schulen und Kita)
Schülerbeförderung  Übernahme der notwendigen Fahrtkosten zur Schule	Lernförderung  Kostenübernahme für Nachhilfe, wenn erforderlich	Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben  Pauschal 15 Euro monatlich für Sportverein, Musikschule, Freizeiten

Grafik: Bundesrechnungshof.

³ Für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII, AsylbLG sowie für Wohngeld- und Kinderzuschlagsbeziehende nach § 6b BKGG gibt es analoge Regelungen in den entsprechenden Leistungsgesetzen.

⁴ § 28 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

1.3 Datenlage und Statistik

Die Bundesagentur für Arbeit führt eine bundesweite Statistik⁵ zu den festgestellten Ansprüchen von SGB II-Leistungsberechtigten auf Leistungen zur Bildung und Teilhabe. Danach lag die Zahl der SGB II-Leistungsberechtigten mit festgestelltem Anspruch in den Jahren 2016 bis 2025 zwischen 1,5 und 1,7 Millionen pro Jahr. Die Daten beruhen auf Hochrechnungen, da nicht aus allen Ländern und Kommunen vollständige oder plausible Daten vorliegen.

Trotz des jährlichen Finanzvolumens von zuletzt 1,5 Mrd. Euro⁶ liegen bis heute keine belastbaren bundesweiten Informationen vor zu

- der tatsächlichen Inanspruchnahme der Leistungen insgesamt,
- der Nichtinanspruchnahme trotz Leistungsberechtigung,
- den Ausgaben nach Leistungsarten und
- der Zahl der Leistungsberechtigten nach Leistungsarten.

Damit fehlen wesentliche Grundlagen für eine belastbare Bewertung von Reichweite, Umsetzung und Entwicklung der Leistungen.

1.4 Anlass für den Bericht

Der Bundesrechnungshof hat die Bildungs- und Teilhabeleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende mehrfach geprüft, unter anderem die Lernförderung, Klassenfahrten und Schulausflüge sowie die soziale und kulturelle Teilhabe.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben wiederholt strukturelle Defizite aufgezeigt. Umfang und Entwicklung der vom Bund eingesetzten Mittel sind im Bundeshaushalt nicht hinreichend transparent, Ausgabenträgung und Fachverantwortung liegen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen, und vergleichbare Sachverhalte werden oft nicht gleich behandelt. Zudem sind die Verwaltungsabläufe – insbesondere bei Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe – teilweise komplex und verursachen einen hohen bürokratischen Aufwand.

Vor diesem Hintergrund bündelt der Bericht die Prüfungserkenntnisse und verdeutlicht strukturelle Defizite sowie deren Auswirkungen. Ziel ist es, Handlungsoptionen für eine transparentere, einheitlichere, wirtschaftlichere und zielgerichtetere Ausgestaltung der Leistungen aufzuzeigen.

Das BMAS erhielt Gelegenheit, sich zu dem Entwurf des Berichts zu äußern. Die Stellungnahme hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht berücksichtigt.

⁵ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Bildung und Teilhabe (Jahreszahlen), Stand: 20. Mai 2026.

⁶ Für Leistungsberechtigte nach dem SGB II und Beziehende von Wohngeld oder Kinderzuschlag.

2 Eingeschränkte Transparenz im Bundeshaushalt

Die Bundesmittel für Bildungs- und Teilhabeleistungen werden im Bundeshaushalt nicht gesondert ausgewiesen, sondern sind Bestandteil der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung. Diese Verknüpfung erschwert die Transparenz.

Die Ausgaben des Bundes für Bildungs- und Teilhabeleistungen sind im Titel zur Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung mitenthalten.⁷ Für das Haushaltsjahr 2027 sind dort insgesamt 13,15 Mrd. Euro veranschlagt. Welcher Anteil auf Bildungs- und Teilhabeleistungen entfällt, ist den Haushaltsunterlagen nicht zu entnehmen. Auch die Haushaltsrechnungen des Bundes enthalten hierzu keine Angaben.

Abbildung 2

Ausgabenhöhe für Bildung und Teilhabe nicht transparent

Die Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen sind im Budget für die Kosten der Unterkunft und Heizung enthalten und werden nicht separat ausgewiesen.

- 11 -

Leistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch 1101
Sozialgesetzbuch und gleichartige Leistungen

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2027 1 000 €	Soll 2026 Reste 2026 1 000 €	Ist 2025 1 000 €
632 11 -252	Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung	13 145 000	13 000 000	12 457 979

Haushaltsvermerk:

Die Ausgaben sind mit folgendem Titel gegenseitig deckungsfähig:
681 12.

Erläuterungen:

Der Bund beteiligt sich an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II. Der Beteiligungssatz berücksichtigt auch einen jährlich in einer Rechtsverordnung festzulegenden Wert zum finanziellen Ausgleich der kommunalen Ausgaben für die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II und § 6b Bundeskindergeldgesetz. Insgesamt ist die Bundesbeteiligung auf durchschnittlich 74 Prozent begrenzt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Montierter Auszug aus dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2027.

⁷ Einzelplan 11, Kapitel 1101, Titel 632 11.

Die Höhe der Bundesausgaben für Bildung und Teilhabe richtet sich nach der Verordnung zur Festlegung und Anpassung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft. Die maßgeblichen jährlichen Meldungen der Länder und Kommunen über ihre Ausgaben für Bildung und Teilhabe finden sich ausschließlich in dieser Verordnung, nicht jedoch im Bundeshaushalt.

Ursache hierfür ist ein indirekter Entlastungsmechanismus: Die Kommunen tragen die Ausgaben für Bildung und Teilhabe zunächst selbst. Der Bund entlastet sie hiervon über eine erhöhte Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung.⁸

Die Funktionsweise dieses Entlastungsmechanismus ist im Einzelnen wie folgt:

Hintergrund: Der Entlastungsmechanismus bei Leistungen für Bildung und Teilhabe

Der Beteiligungssatz für die Kosten der Unterkunft und Heizung setzt sich aus einem Grundwert⁹ und einem zusätzlichen Aufschlag zur Entlastung der Kommunen bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe¹⁰ zusammen. Maßgeblich für diesen Aufschlag ist das Verhältnis der kommunalen Vorjahresausgaben für Bildung und Teilhabe zu den Vorjahresausgaben für Unterkunft und Heizung im jeweiligen Land. Der Aufschlag berechnet sich nach folgender Formel:

$$\text{Aufschlag (\%)} = \frac{\text{Vorjahresausgaben für Bildung und Teilhabe}}{\text{Vorjahresausgaben für Unterkunft und Heizung}} \times 100$$

Der so ermittelte Prozentsatz wird auf die Bundesbeteiligung an den gesamten Ausgaben der Länder für Unterkunft und Heizung aufgeschlagen und bezieht sich damit auf eine deutlich größere Ausgabenbasis als die eigentlichen Ausgaben für Bildung und Teilhabe. Hierdurch entspricht die zusätzliche Entlastung rechnerisch regelmäßig in etwa den zuvor von den Kommunen getragenen Ausgaben für Bildung und Teilhabe.

Beispiel: Betragen die Ausgaben für Bildung und Teilhabe in einem Land 80 Mio. Euro und die Ausgaben für Unterkunft und Heizung in diesem Land 800 Mio. Euro, ergibt sich ein Aufschlag von 10 %. Dieser Prozentsatz wird auf die Ausgaben für Unterkunft und Heizung im Folgejahr angewendet. Liegen diese im Folgejahr wiederum etwa bei 800 Mio. Euro, beträgt die zusätzliche Bundesbeteiligung rund 80 Mio. Euro und entspricht damit den zuvor von den Kommunen getragenen Ausgaben für Bildung und Teilhabe. Liegen die Ausgaben höher, etwa bei 900 Mio. Euro, betrüge die Entlastung 90 Mio. Euro und es käme zu einer Überkompensation der Länderausgaben.

Die Höhe des bundesdurchschnittlichen Aufschlags der Länder ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen: von 5,3 im Jahr 2022 auf 8,9 % im Jahr 2026.

⁸ Vgl. § 46 Absätze 5 bis 8 SGB II. Hiernach erhöht sich die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung um einen landesspezifischen Wert in Prozentpunkten.

⁹ § 46 Absatz 6 SGB II.

¹⁰ § 46 Absatz 8 SGB II.

Das Verfahren geht auf einen politischen Kompromiss aus dem Jahr 2011 zurück. Im Vermittlungsverfahren hat der Bund entschieden, die Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen den Kommunen zu übertragen. Die finanzielle Entlastung erfolgt seitdem über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung.

Vor diesem Hintergrund kann der Haushaltsgesetzgeber den Haushaltsunterlagen weder die Höhe noch die Entwicklung der für Bildungs- und Teilhabeleistungen eingesetzten Bundesmittel unmittelbar entnehmen. Dies erschwert die parlamentarische Kontrolle dieser Ausgaben.

3 Hohe Bundesausgaben und fehlende Steuerungsrechte des Bundes

3.1 Hoher Ausgabenanstieg

Die Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen haben sich seit 2020 mehr als verdoppelt und lagen 2025 bei rund 1,5 Mrd. Euro. Die finanzielle Entlastung der Länder und Kommunen durch den Bund ist parallel dazu deutlich gestiegen.

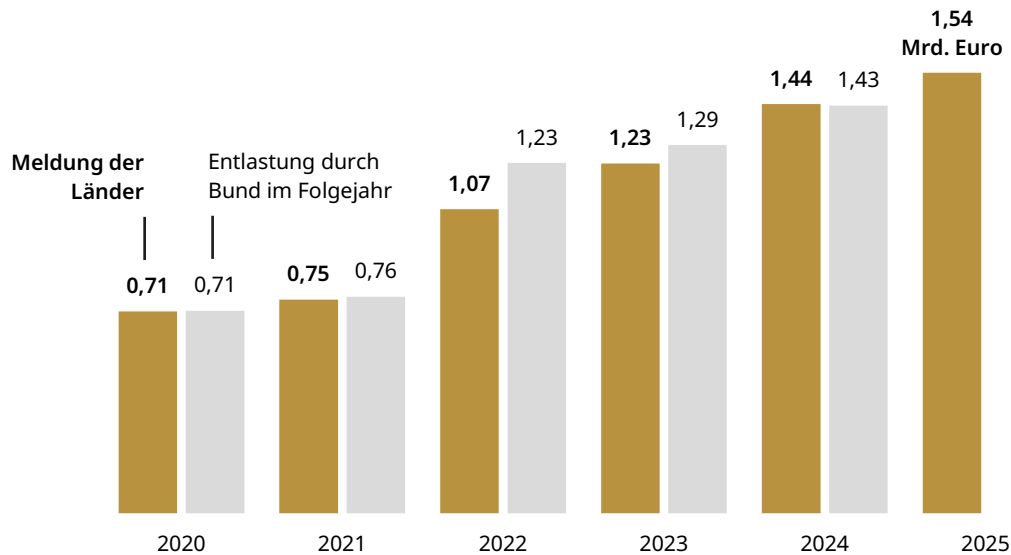
Nach den Ländermeldungen erhöhten sich die Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen von 434 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 708 Mio. Euro im Jahr 2020 und erreichten im Jahr 2025 insgesamt 1,5 Mrd. Euro.

Steigende Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen führen regelmäßig zu einer höheren finanziellen Entlastung der Länder und Kommunen durch den Bund im Folgejahr.

Abbildung 3

Länderausgaben und Entlastung durch Bund steigen parallel

Die von den Ländern gemeldeten Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen haben sich seit 2020 verdoppelt. Mit einem Jahr Verzögerung entwickelte sich die Entlastung durch den Bund weitgehend parallel. In einzelnen Jahren überstieg sie die gemeldeten Vorjahresausgaben.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesbeteiligungsfestlegungsverordnungen der Jahre 2020 bis 2025 sowie Entwurf für das Jahr 2026; Daten aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Länderausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen nach § 28 SGB II und § 6b BKG. Entlastungshöhe für 2025 steht noch nicht fest.

Die Ländermeldungen umfassen Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen sowohl nach dem SGB II als auch für Beziehende von Wohngeld und Kinderzuschlag.¹¹ Der Bund entlastete die Länder und Kommunen hiervon über seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung in den letzten Jahren regelmäßig weitgehend bis vollständig.

Der Anteil der Ausgaben für Wohngeld- und Kinderzuschlagsbeziehende stieg in den Jahren 2023 bis 2025 von 31 auf 40 %.¹² Damit entfällt ein wachsender Teil der Bundesmittel auf Leistungsberechtigte außerhalb des SGB II. Welcher Anteil der Bundesmittel jeweils auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende oder auf Wohngeld- und Kinderzuschlagsbeziehende entfällt, lässt sich dem Bundeshaushalt allerdings nicht entnehmen.

¹¹ Ausgaben für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII oder dem AsylbLG sind in den Ländermeldungen nicht enthalten.

¹² Daten aus den Erhebungen beim BMAS.

3.2 Fehlende Übereinstimmung von Ausgabentragung und fachlicher Steuerung

Trotz der weitgehenden finanziellen Entlastung der Länder und Kommunen durch den Bund stehen diesem keine entsprechenden fachlichen Steuerungs- oder Kontrollrechte zu. Die Leistungen werden von Ländern und Kommunen in eigener Verantwortung umgesetzt. Finanzielle Beteiligung und fachliche Verantwortung fallen dadurch auf unterschiedliche staatliche Ebenen.

Die Bildungs- und Teilhabeleistungen sind als kommunale Leistungen ausgestaltet. Sie werden in der kommunalen Zuständigkeit der Jobcenter erbracht – unabhängig von deren Organisationsform.¹³ Unmittelbare fachliche Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes bestehen nicht.

Nach dem Grundsatz der Auftragsverwaltung¹⁴ kann der Bund bei einer finanziellen Beteiligung ab 50 bzw. ab 74 % bei der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung den Ländern verbindliche Weisungen erteilen.¹⁵ Dieses Instrumentarium greift bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe jedoch nicht.

Grund hierfür ist, dass die Leistungen für Bildung und Teilhabe nicht isoliert betrachtet werden, sondern in die **Gesamtbeteiligung** des Bundes an den Kosten der Unterkunft eingehen. Diese liegt regelmäßig unter 74 % und damit unterhalb der Schwelle, die das Instrumentarium der Auftragsverwaltung auslöst.

Diese Konstruktion weicht von dem Grundgedanken ab, dass eine umfangreiche finanzielle Beteiligung des Bundes regelmäßig mit entsprechenden Einflussmöglichkeiten verbunden ist. In der Literatur wird sie teilweise kritisch als „Rechentrick“ bezeichnet, weil sie die Systematik der Finanzverfassung faktisch unterlaufe.¹⁶

Dies hat zur Folge, dass der Bund nicht unmittelbar steuern und kontrollieren kann, ob die Mittel rechtmäßig, zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden. Er verfügt weder über ein allgemeines Weisungsrecht in der Sache noch über eine bundesweite fachliche Kontrolle und hat zudem keine Möglichkeit, nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zurückzufordern. Gleichzeitig trägt der Bund die finanziellen Folgen steigender Ausgaben in erheblichem Umfang, ohne auf die Leistungserbringung entsprechend Einfluss nehmen zu können.

¹³ Jobcenter nehmen ihre Aufgaben entweder als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen (300 der 404 Jobcenter) oder als zugelassene kommunale Träger in alleiniger Zuständigkeit der Kommune (104 der 404 Jobcenter) wahr.

¹⁴ Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz.

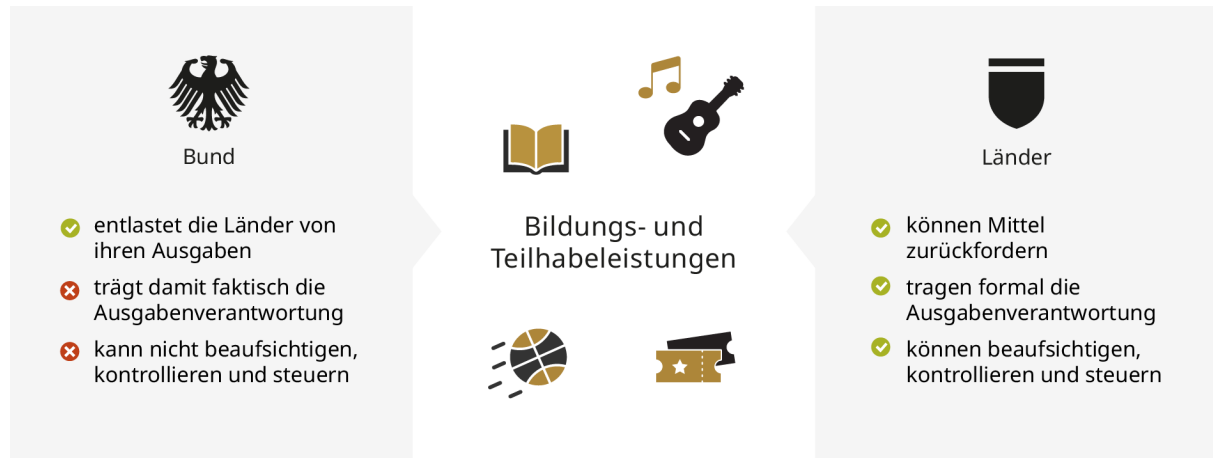
¹⁵ Artikel 85 Grundgesetz.

¹⁶ Luik/Harich/Harich, 6. Auflage 2024, SGB II, § 46, Randnummer 6.

Abbildung 4

Fehlende Steuerungsrechte trotz hoher Bundesausgaben

Der Bund entlastet die Länder und Kommunen von ihren Ausgaben für Bildung und Teilhabe in erheblichem Umfang. Die fachliche Verantwortung für die Leistungsgewährung liegt jedoch bei Ländern und Kommunen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

4 Uneinheitliche Leistungsgewährung und hoher Verwaltungsaufwand

Die Jobcenter gewähren Leistungen für Bildung und Teilhabe uneinheitlich, sodass vergleichbare Lebenssachverhalte je nach Wohnort zu unterschiedlichen Leistungen führen. Gleichzeitig verursachen komplexe Verfahren einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Insgesamt erschweren die unterschiedlichen Verwaltungspraktiken eine einheitliche und wirtschaftliche Leistungserbringung.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Jobcenter Bildungs- und Teilhabeleistungen bundesweit unterschiedlich umsetzen. Dies betrifft insbesondere die Form der Leistungserbringung, die Anforderungen an Nachweise sowie die Bewertung der Förderfähigkeit einzelner Leistungen. Trotz bundeseinheitlicher gesetzlicher Regelungen fehlt ein bundesweit einheitliches Vorgehen.

Die Unterschiede zeigen sich bereits in der Form der Leistungserbringung. Die Jobcenter nutzen unterschiedliche Verfahren, etwa Direktzahlungen an Eltern oder an Schulen

und Vereine, Gutscheinsysteme oder die Bildungskarte¹⁷. Auch die Zuständigkeiten variieren: Teilweise bearbeiten die Jobcenter die Leistungen selbst, teilweise übernehmen kommunale Stellen einzelne Aufgaben.

Abbildung 5

Ungleichbehandlung je nach Wohnort

Die Gewährung von Teilhabeleistungen für Kinder und Jugendliche unterscheidet sich zwischen den Jobcentern, hier beispielhaft für drei Wohnorte dargestellt.

Wohnort A	Wohnort B	Wohnort C
		
• Pauschale 15 Euro • nur erforderliche Nachweise • Direktzahlung an Familie	• Spitzabrechnung • viele einzelne Nachweise • Zahlung an Schule/Verein	• Gutschein/Bildungskarte • keine Nachweise • Abruf durch Schule/Verein

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Regelungen verschiedener Jobcenter.

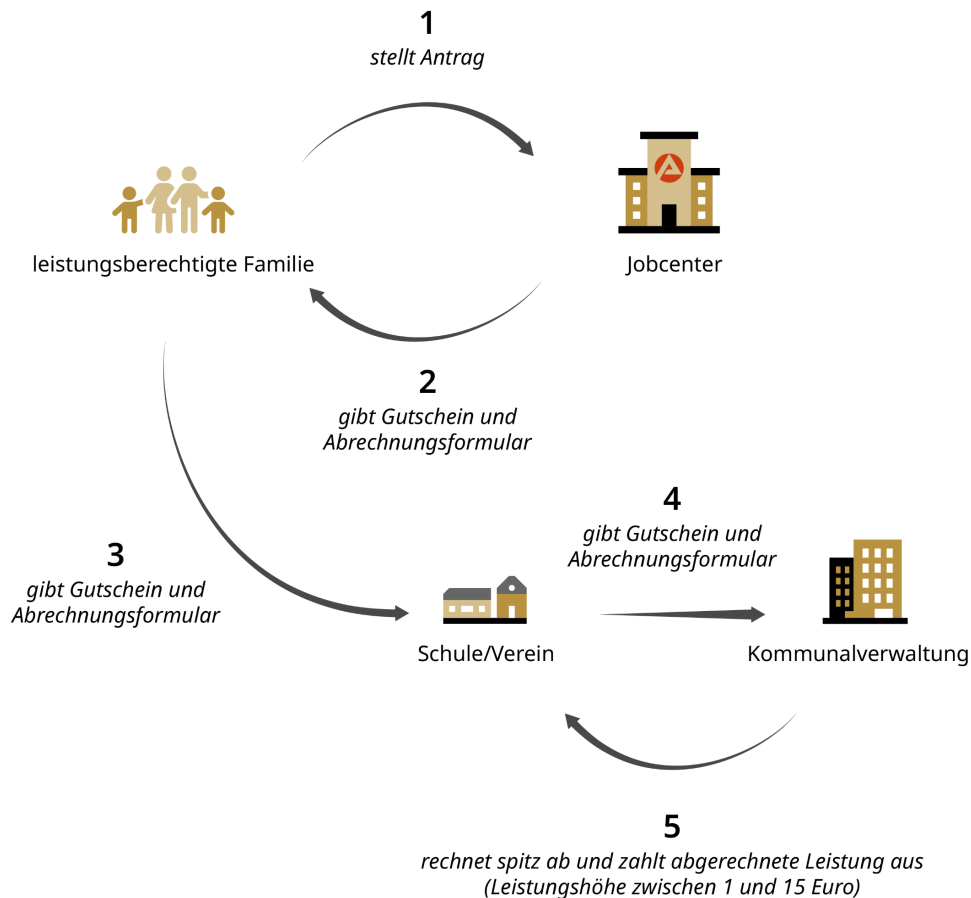
Insbesondere bei Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe sind die Verfahren häufig komplex. Für Teilhabeleistungen beträgt die monatliche Pauschale 15 Euro. Gleichwohl werden häufig aufwändige Prüf- und Abrechnungsverfahren durchgeführt, die einen erheblichen bürokratischen Aufwand für Jobcenter, kommunale Stellen, Schulen, Vereine und die Leistungsberechtigten verursachen.

¹⁷ Die Bildungskarte ist eine Geldkarte, mit der Leistungen zur Bildung und Teilhabe abgerechnet werden können.

Abbildung 6

Komplexer Verwaltungsprozess bei Leistungen zur Teilhabe

Die Jobcenter haben den Verwaltungsprozess für Teilhabeleistungen teilweise komplex ausgestaltet, hier beispielhaft für ein Jobcenter dargestellt. Dadurch entsteht ein hoher bürokratischer Aufwand für Jobcenter, kommunale Stellen, Schulen, Vereine und Leistungsberechtigte.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die Anforderungen an Nachweise unterscheiden sich je nach Wohnort erheblich. Die Spannweite reicht von kleinteiligen monatlichen Spitzabrechnungen bis hin zu pauschalen Auszahlungen ohne Nachweise. Die Unterschiede betreffen nicht nur die Verfahren, sondern auch die inhaltliche Auslegung der Fördervoraussetzungen.

So bewerteten einzelne Jobcenter die Mitgliedschaft in einem Fitnessstudio als förderfähige Teilhabeleistung, während andere dies ausdrücklich ausschlossen.

In einem weiteren Beispiel erkannte ein Jobcenter die Ausgaben für die Mittagsverpflegung während der Ferienbetreuung als Teilhabeleistung an. Die übrigen in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter gewährten keine entsprechenden Leistungen.

Diese Unterschiede führen dazu, dass vergleichbare Lebenssachverhalte unterschiedlich behandelt werden. Umfang und Ausgestaltung der Leistungen hängen damit maßgeblich vom jeweiligen Wohnort ab. Besonders deutlich werden die Unterschiede bei den Bewilligungs- und Nachweisverfahren:

Beispiel 1

Das Kind war seit Oktober 2023 Mitglied im Turnverein. Seitdem zahlte die Kreisverwaltung monatlich 3,90 Euro Mitgliedsbeitrag an den Verein. Die Kreisverwaltung rechnete spitz ab. Die Differenz zur Pauschale von 15 Euro zahlte sie nicht an die Familie aus.

Beispiel 2

Das Jobcenter gewährte der Familie seit Juni 2024 pauschale Teilhabeleistungen von 15 Euro monatlich. Nachweise über die Mitgliedschaft in einem Sportverein oder dergleichen wurden nicht verlangt. Für 2025 lagen lediglich Belege für Besuche einzelner Personen in einem Indoorspielplatz oder einem Freizeitpark vor.

Die Beispiele verdeutlichen, dass gleich gelagerte Lebenssachverhalte zu unterschiedlichen Leistungen führen. Zugleich verursachen die uneinheitlichen und teilweise komplexen Verfahren einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Spitzabrechnungen weichen zudem von der gesetzlichen Regelung ab, die eine Pauschale von 15 Euro vorsieht. Insgesamt führen die unterschiedlichen Verwaltungspraktiken zu Ungleichbehandlungen und erschweren eine wirtschaftliche Leistungserbringung.

5 Gesamtwürdigung

Ziel des Gesetzgebers ist es, die gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien zu verbessern. Die vorliegenden Feststellungen zeigen jedoch, dass Transparenz-, Steuerungs- und Umsetzungsdefizite die Erreichung dieses Ziels erschweren.

Die derzeitige Ausgestaltung ist durch ein strukturelles Auseinanderfallen von finanzieller Beteiligung und fachlicher Verantwortung geprägt. Während Kommunen und Länder die Leistungen fachlich verantworten, entlastet der Bund sie von den Ausgaben für Grundsicherungsgeld-, Kinderzuschlags- und Wohngeldbeziehende in erheblichem Umfang. Gleichwohl verfügt er nicht über entsprechende fachliche Steuerungsrechte. Diese Konstruktion weicht von dem Grundgedanken ab, dass eine umfangreiche

finanzielle Beteiligung des Bundes regelmäßig mit entsprechenden Einflussmöglichkeiten verbunden ist.

Hinzu kommt, dass Umfang und Entwicklung der Bundesmittel für Bildungs- und Teilhabeleistungen im Bundeshaushalt nicht unmittelbar erkennbar sind. Der Haushaltsgesetzgeber kann die hierfür eingesetzten Bundesmittel den Haushaltsunterlagen nicht unmittelbar entnehmen.

Zudem fehlt eine belastbare Datengrundlage. Verlässliche Informationen zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Leistungen, zu den Ausgaben nach Leistungsarten sowie zur Zahl der Leistungsberechtigten nach Leistungsarten liegen nicht vor. Die unterschiedlichen Verwaltungsverfahren erschweren darüber hinaus eine bundesweite Vergleichbarkeit und Bewertung der Leistungsgewährung.

Vor Ort setzen die Jobcenter die Leistungen uneinheitlich um. Unterschiede bei Nachweisen, Bewilligungspraxis und Leistungserbringung führen dazu, dass vergleichbare Lebenssachverhalte unterschiedlich behandelt werden und Leistungsberechtigte je nach Wohnort unterschiedliche Leistungen erhalten.

In der Gesamtschau erschweren die bestehenden Regelungen eine wirtschaftliche, transparente und bundesweit möglichst einheitliche Leistungserbringung. Gleichzeitig fehlen wesentliche Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle und eine zielgerichtete Steuerung der eingesetzten Bundesmittel.

6 Empfehlungen und Handlungsoptionen

Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende Empfehlungen und Handlungsoptionen:

- **Transparenz herstellen:** Der Bund sollte seine Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen im Bundeshaushalt gesondert ausweisen. Zudem sollte geprüft werden, ob die derzeitige Verknüpfung mit den Leistungen für Unterkunft und Heizung aufgehoben werden kann. Dadurch ließen sich Umfang und Entwicklung der Bundesausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen transparenter darstellen und die parlamentarische Kontrolle stärken.
- **Strukturen neu ordnen:** Der Bund sollte gemeinsam mit den Ländern prüfen, wie Ausgabentragung und fachliche Verantwortung stärker zusammengeführt werden können. Hierfür kommen verschiedene Modelle in Betracht: So könnten die Leistungen entweder vollständig vom Bund oder vollständig von den Ländern durchgeführt

und finanziert werden. Auch ein funktionales Trennungsmodell ist denkbar, bei dem Bund und Länder jeweils einzelne Leistungsbereiche fachlich und finanziell verantworten. Entsprechende Überlegungen wurden bereits im Zusammenhang mit der geplanten Kindergrundsicherung angestellt.

- **Steuerungsrechte stärken:** Sofern die bisherige Aufgabenteilung beibehalten wird, sollten weitergehende Steuerungs- und Kontrollrechte für den Bund geprüft werden. Hierzu könnten insbesondere fachliche Weisungsrechte sowie die Möglichkeit zählen, zweckwidrig verwendete Mittel zurückzufordern. Als Orientierung könnten die Regelungen zur Auftragsverwaltung nach Artikel 85 Grundgesetz dienen.
- **Standards vereinheitlichen:** Für Nachweise, Fördervoraussetzungen und Abrechnung sollten bundeseinheitliche Standards geprüft werden, um eine gleichmäßige, rechtssichere und nachvollziehbare Leistungsgewährung zu fördern.
- **Verfahren vereinfachen:** Der Verwaltungsaufwand sollte deutlich reduziert werden. Verfahren und Kontrollen müssen insbesondere bei Teilhabeleistungen in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungshöhe stehen. Antrags- und Bewilligungsverfahren müssen zudem einfach und bürgerfreundlich gestaltet werden.
- **Datenlage verbessern:** Die Datenerhebung sollte so ausgestaltet werden, dass verlässliche Informationen zur Inanspruchnahme der Leistungen, zu den Ausgaben nach Leistungsarten sowie zu den Leistungsberechtigten nach Leistungsarten vorliegen. Diese Informationen sind Voraussetzung für eine belastbare Bewertung und Weiterentwicklung der Leistungen.

7 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es aufgrund der kommunalen Zuständigkeit **keine Kontroll- oder Einwirkungsrechte** auf die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen bei den Bildungs- und Teilhabeleistungen habe. Die Länder hätten zu gewährleisten, dass geprüft wird, ob die Ausgaben für Leistungen für Bildung und Teilhabe begründet und belegt sind und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.

Zudem hat das BMAS betont, dass die kommunale Zuständigkeit auf einer bewussten gesetzgeberischen Entscheidung im Vermittlungsverfahren zum Regelbedarfsermittlungsgesetz aus dem Jahr 2011 beruhe.

Nach Auffassung des BMAS lägen mehrere der aufgezeigten Handlungsoptionen – insbesondere die Neuordnung von Strukturen, die Vereinheitlichung von Standards, die Vereinfachung der Verfahren und die Verbesserung der Datenlage – in der **Verantwortung der Länder**.

Das BMAS hat zugleich darauf hingewiesen, dass Erkenntnisse aus der Praxis **erhebliche Abweichungen bei der Erbringung von Bildungs- und Teilhabeleistungen** bestätigten. Diese seien abhängig von den Regeln der kommunalen Träger und davon, wie diese auf den Zugang zu Bildungs- und Teilhabeleistungen hinwirkten.

Ferner hat das BMAS ausgeführt, dass die Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen im Bundeshaushalt entsprechend den gesetzlichen Vorgaben dargestellt würden. Ein Transparenzdefizit bestehe nach seiner Auffassung nicht, da die Soll- und Ist-Ausgaben **in den kommunalen Haushalten** ausgewiesen würden. Zudem liege weder eine unmittelbare Erstattung noch eine direkte finanzielle Beteiligung des Bundes an den Bildungs- und Teilhabeleistungen vor, die eine gesonderte Veranschlagung im Bundeshaushalt erfordere.

Das BMAS sei allerdings bereit zu prüfen, inwieweit sich die Transparenz über die Bundesmittel für Bildungs- und Teilhabeleistungen erhöhen lasse.

8 Abschließende Bewertung und Beratungsimpulse

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest. Er hält es für erforderlich, dass der Bund gemeinsam mit den Ländern die aufgezeigten Handlungsoptionen prüft und die Initiative für eine Weiterentwicklung der bestehenden Strukturen ergreift.

Dafür sprechen auch die vom BMAS eingeräumten erheblichen Abweichungen bei der Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen. Aufgrund der geltenden Rechtslage ist der Bund auf ein kooperatives Zusammenwirken mit den Ländern angewiesen, um eine möglichst einheitliche Umsetzung der Leistungen zu erreichen.

Der Argumentation, dass Transparenz über die Höhe der Bundesmittel für Bildungs- und Teilhabeleistungen durch die kommunalen Haushalte gegeben sei, kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Die Darstellung in kommunalen Haushalten ersetzt keine Transparenz über die vom Bund eingesetzten Mittel **im Bundeshaushalt**. Der Haushaltsgesetzgeber muss Umfang und Entwicklung dieser Bundesmittel unmittelbar den Haushaltsunterlagen des Bundes entnehmen können.

Insofern begrüßt der Bundesrechnungshof, dass das BMAS prüfen wird, wie es zu mehr Transparenz im Bundeshaushalt über die Bundesmittel für Bildung und Teilhabe beitragen kann.

Die Prüfungen haben zudem gezeigt, dass für erhebliche Bundesmittel bis heute keine belastbaren bundesweiten Informationen zur tatsächlichen Inanspruchnahme und Entwicklung der Leistungen vorliegen.

Die aufgezeigten Defizite betreffen nicht nur die Umsetzung der Bildungs- und Teilhabeleistungen, sondern werfen auch grundsätzliche Fragen nach dem Verhältnis von Finanzierungsverantwortung, Steuerungsmöglichkeiten und Aufgabenwahrnehmung auf. Sie sollten daher bei künftigen Überlegungen zur Weiterentwicklung des Sozialstaats berücksichtigt werden.

Der Bund sollte diese Erkenntnisse zum Anlass nehmen, gemeinsam mit den Ländern die bestehenden Zuständigkeits- und Finanzierungsstrukturen zu überprüfen. Ziel sollte es sein, finanzielle Beteiligung, fachliche Verantwortung und Einflussmöglichkeiten besser aufeinander abzustimmen und die Leistungen so auszugestalten, dass das gesetzgeberische Ziel einer besseren gesellschaftlichen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien möglichst wirksam erreicht werden kann. Hierfür sind gesetzliche Änderungen erforderlich.

Geywitz

Rabenschlag

Thees

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.