

Sendzik, Norbert (Ed.) et al.

Book

Ungleich fördern – gerecht steuern. Begründungen, Umsetzungen und Wirkungserwartungen einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung im Bildungssystem

DDS - Die Deutsche Schule - Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und pädagogische Praxis. Beiheft, No. 20

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Sendzik, Norbert (Ed.) et al. (2025) : Ungleich fördern – gerecht steuern. Begründungen, Umsetzungen und Wirkungserwartungen einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung im Bildungssystem, DDS - Die Deutsche Schule - Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und pädagogische Praxis. Beiheft, No. 20, ISBN 978-3-8309-9981-2, Münster, Waxmann, <https://doi.org/10.31244/9783830999812>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/334715>

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.



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

Beiheft
20

DDDS

Die Deutsche Schule

Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik
und pädagogische Praxis

Herausgegeben von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

Norbert Sendzik, Marcel Helbig, Denise Demski, Gabriele Bellenberg,
Sarah Eiden, Benjamin Edelstein, Julia Hugo (Hrsg.)

Ungleich fördern – gerecht steuern

Begründungen, Umsetzungen und
Wirkungserwartungen einer bedarfsorientierten
Ressourcensteuerung im Bildungssystem



WAXMANN

Die Deutsche Schule

Zeitschrift für Erziehungswissenschaft,
Bildungspolitik und pädagogische Praxis

Herausgegeben von der Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft

20. Beiheft

Norbert Sendzik, Marcel Helbig, Denise Demski, Gabriele Bellenberg, Sarah Eiden, Benjamin Edelstein & Julia Hugo

Ungleich fördern – gerecht steuern

Begründungen, Umsetzungen und Wirkungserwartungen
einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung
im Bildungssystem



Waxmann 2025

Münster • New York

Diese Veröffentlichung wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend unter den Förderkennzeichen 01JB2103A und 01JB2103B gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Bildung, Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

RAHMENPROGRAMM

EMPIRISCHE
**BILDUNGS-
FORSCHUNG**

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Print-ISBN 978-3-8309-4981-7

E-Book-ISBN 978-3-8309-9981-2

DOI: <https://doi.org/10.31244/9783830999812>

Waxmann Verlag GmbH, 2025

Steinfurter Straße 555, 48159 Münster

www.waxmann.com

info@waxmann.com

Umschlaggestaltung: Anne Breitenbach, Münster

Satz: MTS. Satz & Layout, Münster

Dieses Werk ist unter der Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 veröffentlicht:

Namensnennung – Nicht-kommerziell –

Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)



INHALT

UNGLEICH FÖRDERN – GERECHT STEUERN BEGRÜNDUNGEN, UMSETZUNGEN UND WIRKUNGSERWARTUNGEN EINER BEDARFSORIENTIERTEN RESSOURCENSTEUERUNG IM BILDUNGSSYSTEM

Editorial	<i>Gabriele Bellenberg, Denise Demski, Benjamin Edelstein, Sarah Eiden, Marcel Helbig, Julia Hugo & Norbert Sendzik</i> Einführung in das Beiheft: Ungleich fördern – gerecht steuern Begründungen, Umsetzungen und Wirkungserwartungen einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung im Bildungssystem 7
Artikel	<i>Jakob Geweke & Benjamin Edelstein</i> Das Startchancen-Programm von Bund und Ländern Grundzüge und Diskussionspunkte im Kontext des Anspruchs einer bedarfsgerechten Ressourcensteuerung 16
	<i>Marcel Helbig, Norbert Sendzik & Julia Hugo</i> Ist es rechtlich ein Problem, wenn die eine Schule mehr Geld bekommt als eine andere? Ein Interview mit dem Bildungs- und Sozialrechtler Michael Wrase 36
	<i>Esther Dominique Klein</i> Herausforderungen schulischer Arbeit an sozialräumlich benachteiligten Standorten als Missverhältnis zwischen Anforderungen und Ressourcen 43
	<i>Jörg-Peter Schräpler & Sebastian Jeworutzki</i> Sozialindex für Schulen in NRW – Zielsetzung, Umsetzung und Erfahrungen 55

Till Stefes & Sören Petermann

**Möglichkeiten eines kleinräumigen kommunalen Monitorings
für eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung**

Unter besonderer Berücksichtigung von Befunden aus dem
UWE-Projekt in NRW 69

*Marko Neumann, Therese Gesswein, Susanne Böse,
Eunji Lee & Kai Maaz*

**Nutzung bedarfsorientierter Schulbudgets als Mittel zum
Abbau von Bildungsungleichheiten**

Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung des
Berliner Bonus-Programms zur Förderung von Schulen in
sozialräumlich benachteiligter Lage 87

*Norbert Sendzik, Sarah Eiden, Denise Demski,
Gabriele Bellenberg & Marcel Helbig*

**Zum Stand einer bedarfsorientierten Mittelausstattung von
Schulen in sozial schwieriger Lage durch die Bundesländer
und Kommunen** 101

Marcel Helbig & Norbert Sendzik

**Herausforderungen und Lösungsansätze der
kommunalen Bildungsplanung**

Ein Interview mit den Dezernent*innen
Monika Nienaber-Willaredt, Vicki Felthaus und Dirk Grunert 127

Karsten Speck

Bedarfsorientierte Ressourcensteuerung – und alles wird gut?

Plädoyer für eine Fachsteuerung, Koordination und
multiprofessionelle Kooperation in der Schulsozialarbeit 141

Norbert Sendzik & Marcel Helbig

Zivilgesellschaftliche Impulse für das Bildungssystem

Die Rolle von Stiftungen. Ein Interview mit
Katharina Lezius und Markus Warnke 160

Diskussion

Wolfgang Böttcher

**Ist Bildungsungleichheit durch eine veränderte
Ressourcensteuerung ABBAUBAR?**

Ein pessimistischer Essay mit einer Prise Optimismus 172

Gabriele Bellenberg, Denise Demski, Benjamin Edelstein, Sarah Eiden,
Marcel Helbig, Julia Hugo & Norbert Sendzik

Einführung in das Beiheft: Ungleich fördern – gerecht steuern. Begründungen, Umsetzungen und Wirkungserwartungen einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung im Bildungssystem¹

Introduction to the Special Issue: Unequal Treatment for Greater Equity. Rationales, Implementations, and Expected Effects of Needs-based Resource Allocation in the Education System

In jüngerer Zeit wird verstärkt öffentlich darüber diskutiert, Ressourcen im Bildungssystem nicht (ausschließlich) nach dem Gleichheitsprinzip zu verteilen, sondern spezifische Bedarfe bei der Mittelverteilung zu berücksichtigen. Ein aktuelles Beispiel dafür ist das Startchancen-Programm, das ab dem Schuljahr 2024/25 rund 4.000 Schulen in ganz Deutschland zusätzlich unterstützt. Mit solchen Ansätzen der Berücksichtigung von Bedarfen sind viele bildungspolitische Hoffnungen auf den Abbau sozialer Disparitäten verbunden.

Obwohl die bedarfsorientierte Ressourcensteuerung damit zum Gegenstand sowohl wissenschaftlicher als auch öffentlicher Debatten geworden ist, wurden ihre konkrete Umsetzung und Wirksamkeit bislang kaum systematisch untersucht. Dieses Desiderat ist gleichermaßen der Ausgangspunkt des Forschungsprojekts ABBAUBAR wie auch für das vorliegende DDS-Beiheft *Ungleich fördern – gerecht steuern*.

Es versammelt daher Beiträge, die diese Thematik unter unterschiedlichen Perspektiven beleuchten. Sie beschäftigen sich unter anderem mit rechtlichen Rahmenbedingungen, liefern grundsätzliche Begründungen, tragen Erfahrungen und Forschungsbefunde zusammen und setzen sich kritisch mit dem Ansatz auseinander.

1 Wir möchten uns bei Monika Palowski-Göpfert, Geschäftsführerin der *DDS – Die Deutsche Schule*, für ihre wertvollen inhaltlichen Rückmeldungen und ihre tatkräftige Unterstützung bei der Umsetzung des Beiheftes bedanken.

In der bisherigen Literatur und in Diskussionen finden sich verschiedene Begrifflichkeiten für den oben beschriebenen Ansatz, spezifische Bedarfe bei der Mittelverteilung zu berücksichtigen. Neben Begründungen wird daher im folgenden Abschnitt (Kapitel 1) ein Definitionsversuch angeboten. Anschließend erfolgt eine knappe Einordnung des Ansatzes (Kapitel 2), woraufhin ein Überblick über die Beiträge dieses Beiheftes gegeben wird (Kapitel 3).

1 Begründungen und Begriffsbestimmungen einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung

Maßgeblich für Bildungschancen von Schüler*innen sind neben primären und sekundären Herkunftseffekten (Boudon, 1974) auch Effekte des Lern- und Lebenskontextes, bspw. der Lerngruppe, der Schule und des Sozialraums. So scheint die soziale Segregation insbesondere in städtischen Ballungsräumen mit schulischen Leistungen in Verbindung zu stehen: Kinder und Jugendliche an Schulen in ungünstiger sozialer Lage erreichen tendenziell geringere Leistungsergebnisse (Baumert et al., 2006; Gresch et al., 2023; Schräpler & Jeworutzki, 2021).

Ein möglicher Ansatz zum Ausgleich solcher Benachteiligungen wird darin gesehen, ungleichen Voraussetzungen durch ungleiche Ressourcenzuweisungen zu begegnen. Statt Mittel nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen, sollen sie gezielt und differenziert – bildlich gesprochen mit der Lupe – zugewiesen werden (Jehles, 2018). Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Bildungseinrichtungen an herausfordernden Standorten und mit einem hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen aus benachteiligten Familien zusätzliche Ressourcen oder zusätzliche Unterstützung erhalten. Diese können unter anderem in Form von Geld (z. B. Schulbudgets), Personal (Lehrkräfte, Verwaltungspersonal, weiteres pädagogisches Personal, Fachkräfte der Schulsozialarbeit oder Schulpsychologie) oder auch Fortbildungen zur Verfügung gestellt werden, um (unmittelbar oder mittelbar) Wirkung zu entfalten. So kann etwa Schulsozialarbeit an benachteiligten Schulen das soziale Klima verbessern und Schulverweigerung reduzieren (vgl. Speck in diesem Heft), was wiederum positiven Einfluss auf das Lernen und den Unterricht haben kann.

Solche zusätzlichen Ressourcen können von unterschiedlichen Akteur*innen bereitgestellt werden – etwa von Schulministerien, Kommunen oder Stiftungen (vgl. die Interviews mit Katharina Lezius und Markus Warnke sowie mit Monika Nienaber-Willaredt, Vicki Felthaus und Dirk Grunert in diesem Heft).

Wir unterscheiden nachfolgend zwei verschiedene Formen der bedarfsorientierten Ressourcensteuerung: die *individuelle* und die *strukturelle*. Beide können dabei als Ergebnis eines (politischen) Aushandlungsprozesses verstanden werden (vgl. Interview mit Michael Wrase in diesem Heft).

Eine *individuelle bedarfsorientierte Ressourcensteuerung* basiert auf einem festgestellten Bedarf einzelner Schüler*innen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Schülerin oder ein Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf durch eine(n) Inklusionshelfer*in, Integrationshelfer*in oder Schulbegleitung (die Begriffe differieren länderspezifisch) unterstützt wird, um die Teilhabe am Schulalltag zu ermöglichen. Eine in-

dividuelle bedarfsorientierte Ressourcensteuerung liegt nach dieser Logik ebenfalls vor, wenn auf der Grundlage eines Sprachtests Schüler*innen mit erhöhtem Sprachförderbedarf eine zusätzliche schulische Förderung erhalten (wie z. B. in Hamburg im Rahmen der Hamburger Sprach- und Lernförderung, vgl. § 28a und § 45 Hamburger Schulgesetz).

Eine *strukturelle bedarfsorientierte Ressourcensteuerung* besteht hingegen dann, wenn Mittel auf der Grundlage der Merkmale der Schüler*innenschaft einer gesamten Schule zugeteilt werden – mit dem Ziel, die Bedingungen für das Lernen an der Schule zu verbessern. Zur Identifizierung schulischer Bedarfe kommen zunehmend Sozialindizes zum Einsatz (vgl. die Beiträge von Schräpler & Jeworutzki sowie Stefes & Petermann mit einem ergänzenden Ansatz in diesem Heft), doch auch ohne einen solchen Index weisen verschiedene Länder und Kommunen Mittel bedarfsorientiert zu (vgl. Sendzik et al. in diesem Heft). Auf welche Weise diese strukturell zugewiesenen Ressourcen an den Schulen selbst verwendet werden, um soziale Ungleichheit zu mildern (z. B. für die Verkleinerung von Klassen oder die Etablierung von Co-Teaching-Formaten), unterliegt verschiedenen Rahmenbedingungen und ist bisher wenig erforscht.

Groß angelegte Schulentwicklungsprogramme wie das Startchancen-Programm oder verschiedene Länderprogramme (23+ Starke Schulen in Hamburg, Bonus-Programm in Berlin – vgl. Neumann et al. in diesem Heft –, Talentschulen in Nordrhein-Westfalen, PerspektivSchul-Programm in Schleswig-Holstein – vgl. für ganz Deutschland Braun & Pfänder, 2022) stellen weitere Ansatzpunkte einer strukturellen bedarfsorientierten Ressourcensteuerung dar und zielen darauf ab, über die Verbesserung der pädagogischen Qualität der Schulen soziale Ungleichheiten abzumildern. In diesen Programmen werden häufig sowohl monetäre als auch nicht monetäre Ressourcen zur Verfügung gestellt.

2 Zwischen Anspruch und Evidenz: bedarfsorientierte Ressourcensteuerung in der Diskussion

Insgesamt ist eine bedarfsorientierte Bereitstellung von Ressourcen mit der Hoffnung verbunden, mehr „Chancengerechtigkeit in der Bildung“ zu erreichen (BMBF, 2025). Damit knüpft die deutsche Entwicklung an internationale Diskurse an, die sich bereits seit Längerem um die Frage ‚Does money matter?‘ gruppieren (vgl. Franck & Nicaise, 2022; Handel & Hanushek, 2023; Silliman, 2017).

In Ländern wie den Vereinigten Staaten, den Niederlanden oder England zeigt sich, dass der Anspruch einer fairen Ressourcenausstattung die Debatte über soziale Bildungsungleichheit erweitert: Statt den Fokus primär auf familiäre Voraussetzungen oder die Einzelschule und ihren Unterricht zu richten, rückt zunehmend auch die strukturelle Verantwortung des Bildungssystems selbst in den Mittelpunkt (vgl. Klein in diesem Heft).

Auch in Deutschland lässt sich beobachten, dass sich der Fachdiskurs unter dem Eindruck dieser Entwicklungen verändert. So werden (neue) Prinzipien einer Schulsystementwicklung(-sforschung) diskutiert, um soziale Bildungsungleichheit ganzheitlicher zu verstehen und ihr gezielt entgegenzuwirken (vgl. Berkemeyer & Hermstein, 2023; Emmerich, 2023; Merl, 2025 sowie Geweke & Edelstein und Böttcher in diesem Heft). Doch trotz der wachsenden Aufmerksamkeit für den (möglichen) Zusammenhang zwischen sozialer

Lage, Schulentwicklung sowie (bedarfsorientierter) Ressourcensteuerung bleiben wichtige Fragen weitgehend offen:

- Welche Ziele werden mit einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung verknüpft und wie hat sich der Ansatz in Deutschland entwickelt?
- Welche rechtlichen, politischen und föderalen Rahmenbedingungen prägen eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung?
- Wie können Bedarfe valide und gerecht erfasst werden – sowohl in Bezug auf soziale Rahmenbedingungen als auch auf pädagogische Herausforderungen in der Praxis?
- Wie wird der Ansatz einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung insbesondere auf Schulebene konkret umgesetzt – also inwiefern führen zusätzliche Ressourcen tatsächlich zu einer besseren pädagogischen Förderung?
- Welche empirischen Erkenntnisse gibt es zu intendierten Wirkungen (z. B. Verbesserung der Lernleistungen), aber auch zu nicht intendierten Wirkungen (z. B. Stigmatisierung durch positive Diskriminierung) einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung?

Wissenschaftlich ist von besonderem Interesse, ob und, wenn ja, unter welchen Bedingungen durch den zusätzlichen Ressourceneinsatz die angestrebten Ziele erreicht werden können oder eine Zielerreichung zumindest wahrscheinlicher wird. Dass dies keineswegs eine triviale Frage ist, zeigt sich exemplarisch anhand von Erfahrungen aus dem bereits angesprochenen ABBAUBAR-Projekt (vgl. Sendzik et al. in diesem Heft).

Das Projekt verfolgte unter anderem das Ziel, die Wirkungen einer strukturellen bedarfsorientierten Ressourcensteuerung quasi-experimentell und retrospektiv zu untersuchen. Insbesondere in Ländern und Kommunen mit einer längeren Tradition der bedarfsorientierten Ressourcensteuerung erwies sich dieser Anspruch leider aus mehreren Gründen als methodisch schwer einlösbar: (1) Es ist hier kaum nachvollziehbar, welche Schulen wann welche Ressourcen von welchem Akteur in welcher Form zusätzlich erhalten haben. (2) Einige Länder und Kommunen haben damit begonnen, mehrere Formen der bedarfsorientierten Ressourcensteuerung gleichzeitig im Schulsystem zu implementieren (z. B. Hamburg), was die Wirkungsmessung einzelner Maßnahmen nahezu unmöglich macht. (3) Die Datenlage und der Zugang zu vorhandenen Daten auf der Ebene der Einzelschule im Trendvergleich in Deutschland sind generell unzureichend.

Aufgrund dieser und weiterer Herausforderungen bei der Wirkungsevaluation der bedarfsorientierten Ressourcensteuerung liegen in Deutschland bislang kaum Forschungsbefunde vor. Dieses Desiderat könnte durch die Evaluation des Startchancen-Programms verringert werden. Zumindest ist diese langfristig und prospektiv angelegt und kann nach derzeitigem Stand stärker auf die Bildungsdaten der Länder zurückgreifen. Aber auch für die Evaluation des Startchancen-Programms stellt sich die Herausforderung, die bedarfsdifferenzierte Ressourcensteuerung aus allen Quellen adäquat abzubilden und damit eine gute Datengrundlage für eine Wirkungsevaluation und ein sogenanntes Kontrollgruppendesign zu schaffen (vgl. Erdmann et al., 2023).

3 Die Perspektiven der Beiträge dieses Beihefts auf eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung

Die Beiträge dieses Beihefts beleuchten die aufgeworfenen Fragen aus unterschiedlichen Perspektiven. Sie liefern zwar keine abschließenden Antworten, bieten jedoch Impulse für Forschung, Praxis und bildungspolitische Debatten zu diesem komplexen Reformansatz.

Jakob Geweke und Benjamin Edelstein rekapitulieren in ihrem Beitrag *Das Startchancen-Programm von Bund und Ländern. Grundzüge und Diskussionspunkte im Kontext des Anspruchs einer bedarfsgerechten Ressourcensteuerung* zentrale Entwicklungslinien des Programms und diskutieren seine Programmarchitektur als politische Kompromissfindung. Sie verweisen vor diesem Hintergrund darauf, dass der Kohärenz in der Steuerung der Schulsystementwicklung mit Blick auf die Wirkungserwartungen eine große Bedeutung zukommt.

Das Interview mit *Michael Wrase* liefert eine juristische Perspektive zu der Frage, unter welchen rechtlichen Bedingungen Schulen unterschiedlich finanziert werden dürfen. Im Mittelpunkt steht dabei der Gleichheitsgrundsatz. Zudem werden Perspektiven dazu entwickelt, wie eine bundesweite bedarfsdifferenzierte Ressourcensteuerung gelingen könnte, ohne dafür auf Bund-Länder-Programme wie das Startchancen-Programm zurückgreifen zu müssen.

Esther Dominique Klein stellt in ihrem Beitrag *Herausforderungen schulischer Arbeit an sozialräumlich benachteiligten Standorten als Missverhältnis zwischen Anforderungen und Ressourcen* dar und bietet somit eine forschungsorientierte Perspektive auf die Bedarfsseite der Schulen. Ihre Analyse gibt Hinweise auf die Ressourcenarten, die von solchen Schulen benötigt werden. Diese liegen in drei Bereichen: personelle Ausstattung, Beratung hinsichtlich der Entwicklung von Schulentwicklungskapazitäten sowie eine klare und unterstützende Führung durch die Schulaufsicht.

Jörg-Peter Schräpler und Sebastian Jeworutzki stellen in ihrem Beitrag *Zielsetzung, Umsetzung und Erfahrungen mit dem Sozialindex für Schulen in Nordrhein-Westfalen* vor, der für alle öffentlichen allgemeinbildenden Schulen im Primar- und Sekundarbereich mit Ausnahme der Förderschulen berechnet wird und als wissenschaftliche Berechnungsgrundlage für die Vergabe von bedarfsorientierten Ressourcen dient. Sie können zeigen, dass der aktuelle Sozialindex in NRW einen großen Teil der Varianz in den Leistungsunterschieden bei den Lernstandserhebungen VERA 3 und VERA 8 erklären kann.

Till Stefes und Sören Petermann stellen in ihrem Beitrag *Möglichkeiten eines kleinräumigen kommunalen Monitorings für eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung* das Instrument UWE vor, welches das subjektive Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen sowie ihre für das Wohlbefinden förderlichen Ressourcen erfasst. Ihre Analysen deuten darauf hin, dass Investitionen in solche Ressourcen, die das Wohlbefinden stärken, sich als besonders wirksam erweisen. Das Instrument bietet somit eine wertvolle Ergänzung zu bestehenden Sozialindizes und kann zur gezielten Identifikation von Bedarfen im Kontext einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung beitragen.

Marko Neumann, Therese Gesswein, Susanne Böse, Eunji Lee und Kai Maaz geben in ihrem Beitrag Einblicke in die *Nutzung bedarfsorientierter Schulbudgets*. Auf Basis der BONUS-Studie analysieren sie, wie Schulen in sozial benachteiligten Lagen, die am Berliner Bonus-Programm teilnahmen, das dort bereitgestellte Chancenbudget für eigenverantwortliche Schul- und Unterrichtsentwicklung eingesetzt haben. Der Beitrag beleuchtet nicht nur die Einschätzungen von Schulleitungen und Lehrkräften zur Umsetzung und Wirkung des Programms, sondern diskutiert auch, welche Erkenntnisse daraus für das Chancenbudget im Rahmen des Startchancen-Programms gewonnen werden können.

Norbert Sendzik, Sarah Eiden, Denise Demski, Gabriele Bellenberg und Marcel Helbig geben in ihrem Beitrag *Zum Stand einer bedarfsorientierten Mittelausstattung von Schulen in sozial schwieriger Lage durch die Bundesländer und Kommunen* auf Basis einer Analyse schulrechtlicher Dokumente und eines deutschlandweiten Online-Surveys mit Leitungen kommunaler Schulverwaltungen einen Überblick über die gegenwärtige bedarfsorientierte Ressourcensteuerung. In der Gesamtschau zeigt sich, dass eine differenzierte Mittelvergabe in vielen Bundesländern und Kommunen etabliert ist, wobei sich eine beträchtliche Varianz bezüglich der Ausgestaltung feststellen lässt.

Das Interview mit den Dezernent*innen *Monika Nienaber-Willaredt* (Dortmund), *Vicki Felthaus* (Leipzig) und *Dirk Grunert* (Mannheim) gewährt differenzierte Einblicke in die kommunale Perspektive auf eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung im Schulbereich. Neben Erfahrungen mit diesem Steuerungsinstrument werden dabei insbesondere aktuelle Herausforderungen im Bildungsbereich, wie etwa Schulbau und -sanierung sowie der Ganztagsausbau, angesprochen. Darüber hinaus werden in dem Interview die Erwartungen an das Startchancen-Programm aus kommunaler Perspektive berichtet.

Karsten Speck unterzieht in seinem Beitrag *Bedarfsorientierte Ressourcensteuerung – und alles wird gut?* die Ressource Schulsozialarbeit einer systematischen Betrachtung. Studien zu deren Wirkung weisen darauf hin, dass sie die soziale Kompetenzförderung von Jugendlichen unterstützt und die Kooperation von Schule, Elternhaus und Jugendhilfe zu fördern vermag. Auch kann sie einen Beitrag zur Förderung von Schulabschlüssen leisten sowie zu einer Verbesserung des Schulklimas – auch in der Wahrnehmung von Lehrkräften – beitragen.

Insbesondere Stiftungen verfügen über umfangreiche Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit verschiedenen Bildungsakteur*innen im Rahmen einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung. Sie bringen dabei eine ausgeprägte Expertise in der Begleitung sozial benachteiligter Schulen sowie der dort tätigen Bildungsakteur*innen ein. Mit *Katharina Lezius* und *Markus Warnke* kommen daher Vertreter*innen der *Stiftung Ein Quadratmeter Bildung* und der *Wübben Stiftung Bildung* in einem Interview zu Wort und berichten über ihre spezifische Rolle und ihre Erfahrungen im Schulsystem.

Das Beiheft rundet ein Diskussionsbeitrag von *Wolfgang Böttcher* ab. Sein *Pessimistischer Essay mit einer Prise Optimismus* wirft einen kritischen Blick darauf, inwiefern sich Bildungsungleichheiten durch eine veränderte Ressourcensteuerung abbauen lassen und welche Bedingungen hierfür erfüllt sein müssen.

Förderhinweis

Das Projekt „ABBAUBAR“ wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend unter den Förderkennzeichen 01JB2103A (LifBi) und 01JB2103B (RUB) gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Literatur und Internetquellen

- Baumert, J., Stanat, P., & Watermann, R. (2006). Schulstruktur und die Entstehung differenzieller Lern- und Entwicklungsmilieus. In J. Baumert, P. Stanat, & R. Watermann (Hrsg.), *Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen: Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit* (S. 95–188). VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90082-7_4
- Berkemeyer, N., & Hermstein, B. (2023). Warum Schulentwicklung(sforschung) und Bildungsverantwortliche eine klare Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit benötigen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 115 (3), 262–273. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.03.09>
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung [Anm.: vor Wechsel des Bildungsressorts zum BMBFSFJ – Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend]). (2025). *Startchancen-Programm*. https://www.bmbf.de/DE/Bildung/Schule/Startchancen-Programm/startchancen-programm_node.html
- Boudon, R. (1974). *Education, opportunity, and social inequality: changing prospects in western society*. Wiley & Sons.
- Braun, L., & Pfänder, H. (2022). Unterstützung von Schulen in herausfordernden Lagen. Eine vergleichende Darstellung aktueller Programme. *impaktmagazin – Impulse und Beiträge aus der Wübben Stiftung zur Bildung*, 5–16. https://www.wuebben-stiftung-bildung.org/wp-content/uploads/2022/09/WS_UnterstuetzungvonSchuleninherausforderndenLagen_Expertise.pdf
- Emmerich, M. (2023). Die Bildungsungleichheit der Schulentwicklungsforschung: Reflexionsprobleme zwischen wissenschaftlichen Problemkonstruktionen und politischen Lösungsroutinen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 115 (3), 201–217. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.03.03>
- Erdmann, M., Helbig, M., & Pietrzyk, I. (2023). Plädoyer für eine neue methodische Übereinkunft: Zum Potenzial von randomisiert-kontrollierten Studien in der Evaluation von Schulentwicklungsprogrammen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 115 (3), 247–261. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.03.08>
- Franck, E., & Nicaise, I. (2022). The effectiveness of equity funding policies in schools in Europe and North America: A systematic literature review. *Issues in Educational Research*, 32 (2), 494–512. <http://www.iier.org.au/iier32/franck.pdf>
- Gresch, C., Hoffmann, L., & Lorenz, G. (2023). Zusammenhänge zwischen nachbarschaftlicher Wohnumgebung und schulischem Bildungserfolg. *KzfSS – Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 75 (1), 37–61. <https://doi.org/10.1007/s11577-023-00880-9>
- Handel, D. V., & Hanushek, E. A. (2023). US school finance: Resources and outcomes. In E. A. Hanushek, S. J. Machin & L. Wößmann (Hrsg.), *Handbook of the economics of education* (7. Aufl., S. 143–226). North Holland. <https://doi.org/10.1016/bs.hesedu.2023.03.003>
- Jehles, N. (2018). *Lupe statt Gießkanne? Analyse der Verteilung der Landeszuschüsse für plusKITA-Einrichtungen und zusätzlichen Sprachförderbedarf durch die Jugendämter in Nordrhein-Westfalen*. Forschungsverbund DJI/TU Dortmund. <https://www.researchgate.net/publication/328476593>
- Merl, T. (2025). Zur Autorisierung gesteigerter Entwicklungserwartungen an Schulen in sozial deprivierter Lage. In A. Langer, A. Moldenhauer, M. Olk, A. Doğmuş, M. Hinrichsen, A. Lill & S.

- Pauling (Hrsg.), *Entwicklung als Erwartung: Zu einem Paradigma von Schule und der Berufskultur von Lehrpersonen* (S. 151–167). Klinkhardt. <https://doi.org/10.25656/01:33487>
- Schräpler, J.-P., & Jeworutzki, S. (2021). Konstruktion des Sozialindex für Schulen in Nordrhein-Westfalen. *ZEFIR-Materialien* (Band 14). Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR). <https://doi.org/10.46586/rub.zefir.213.186>
- Silliman, M. I. (2017). *Targeted funding, immigrant background, and educational outcomes: Evidence from Helsinki's "positive discrimination" policy* (VATT Working Papers No. 91). VATT Institute for Economic Research. <https://vatt.fi/documents/2956369/4541479/wp91.pdf>

Gabriele Bellenberg, Prof. Dr., Lehrstuhl für Schulforschung und Schulpädagogik, Ruhr-Universität Bochum.

E-Mail: gabriele.bellenberg@rub.de

Korrespondenzadresse: Ruhr-Universität Bochum, AG Schulforschung, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

Denise Demski, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ruhr-Universität Bochum.

E-Mail: denise.demski@rub.de

Korrespondenzadresse: Ruhr-Universität Bochum, AG Schulforschung, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

Benjamin Edelstein, Dr., Koordinator des Governance-Zentrums im CHANCEN-Verbund am DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in der Forschungsgruppe „Recht und Steuerung im Kontext sozialer Ungleichheiten“.

E-Mail: edelstein@wzb.eu

Korrespondenzadresse: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietsch-ufer 50, 10785 Berlin

Sarah Eiden, Dipl.-Soz.-Wiss., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ruhr-Universität Bochum.

E-Mail: sarah.eiden@rub.de

Korrespondenzadresse: Ruhr-Universität Bochum, AG Schulforschung, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

Marcel Helbig, Prof. Dr., Arbeitsbereichsleiter für Strukturen und Systeme am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe.

E-Mail: marcel.helbig@lifbi.de

Korrespondenzadresse: Leibniz-Institut für Bildungsverläufe, Wilhelmsplatz 3, 96047 Bamberg

Julia Hugo, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Konstanz – Geisteswissenschaftliche Sektion – Empirische Bildungsforschung – AG Erziehungswissenschaft.

E-Mail: julia.hugo@uni-konstanz.de

Korrespondenzadresse: Universität Konstanz – Geisteswissenschaftliche Sektion – Empirische Bildungsforschung – AG Erziehungswissenschaft, Universitätsstraße 10, 78457 Konstanz

Norbert Sendzik, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Leibniz-Institut für Bildungsverläufe.

E-Mail: norbert.sendzik@lifbi.de

Korrespondenzadresse: Leibniz-Institut für Bildungsverläufe, Wilhelmsplatz 3, 96047 Bamberg

Ungleich fördern – gerecht steuern
Begründungen, Umsetzungen und Wirkungserwartungen
einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung
im Bildungssystem

Jakob Geweke & Benjamin Edelstein

Das Startchancen-Programm von Bund und Ländern

Grundzüge und Diskussionspunkte im Kontext des Anspruchs einer bedarfsgerechten Ressourcensteuerung

Zusammenfassung

*Mit dem Startchancen-Programm (SCP) haben Bund und Länder nach langwierigen Verhandlungen ein ambitioniertes Förderprogramm aufgelegt, das in den kommenden zehn Jahren 4.000 Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler*innen gezielt unterstützen soll. In Abgrenzung zu bisherigen Bund-Länder-Programmen wurde dabei ein Paradigmenwechsel in der Ressourcensteuerung proklamiert – weg von der „Gießkanne“ hin zu einer sozialindizierten Mittelallokation. Der folgende Beitrag rekapituliert zentrale Entwicklungslinien des SCP und diskutiert die Grundzüge seiner Programmarchitektur. Im Vordergrund der Diskussion stehen jene Programmparameter, die mit Blick auf das Ziel einer möglichst bedarfsgerechten Ressourcenallokation in Wissenschaft, Politik und Praxis kritisch reflektiert worden sind.*

Schlüsselwörter: Startchancen-Programm; Governance; Mehrebenensystem; Bildung; Ungleichheit; Ressourcenallokation

The Startchancen Program of the Federal and State Governments

Key Features and Points for Discussion in the Context of the Demand for a Needs-based Resource Allocation

Abstract

Following lengthy negotiations, the federal and state governments have launched the “Startchancen-Programm” (SCP), an ambitious funding program that intends to provide targeted support to 4,000 schools with a high proportion of socially disadvantaged students over the next ten years. Parting from the conduct of previous federal-state programs, a paradigm shift regarding the mode of resource allocation was proclaimed – away from the “watering can” and towards a socially indexed allocation of funds. The following article recapitulates central lines of development of the SCP and discusses the main features of its program architecture. The discussion focuses on those program parameters that have received critical attention in science, politics and practice with regard to the goal of a genuinely needs-based allocation of resources.

Keywords: Startchancen program; education; inequality; resource allocation

1 Einleitung

Der Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen hängt in Deutschland stark von der sozialen Herkunft ab. Schüler*innen mit niedrigerem sozioökonomischen Status, so haben etwa die IQB-Bildungstrends von 2021 und 2022 jüngst wieder eindrücklich gezeigt, weisen signifikant geringere Kompetenzwerte auf als Schüler*innen aus Familien mit einem höheren sozioökonomischen Status (vgl. Klemm, 2016, S. 18; Stanat et al., 2022, S. 159; Stanat et al., 2023, S. 267). Dabei erreicht ein beträchtlicher – und zunehmender – Anteil der Kinder und Jugendlichen etwa im Lesen oder in Mathematik nicht einmal jenes Mindestmaß an Kompetenzen, das als Voraussetzung nicht nur für das Absolvieren einer beruflichen Ausbildung, sondern schlechthin für gesellschaftliche Teilhabe und eine selbstbestimmte Lebensführung angesehen wird. Diese Problemlagen konzentrieren sich nicht ausschließlich, aber doch in hohem Maße auf Schulen in sozial benachteiligten Einzugsgebieten (Braun & Pfänder, 2023, S. 6 f.). Um dem entgegenzuwirken, hat die Ampel-Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP das sogenannte Startchancen-Programm (SCP) ins Leben gerufen, das zu Beginn des Schuljahres 2024/25 nach intensiven Verhandlungen zwischen Bund und Ländern angelaufen ist und auf eine Dauer von zehn Jahren 4.000 Schulen gezielt fördern soll.

2 Schulpolitik gegen Bildungsungleichheit – eine Standortbestimmung

Nach der Abkehr von der ideologisch umkämpften Schulstrukturdebatte hat die schulpolitisch eng verknüpfte Problematik der Bildungsungleichheit lange Zeit ein Schattendasein geführt. Abgesehen vom Handlungsfeld der Sprachförderung waren Programme und Reformmaßnahmen, die dezidiert auf eine Verbesserung der Bildungschancen sozial benachteiligter Schüler*innen ausgerichtet sind, eine auffallende Leerstelle schulpolitischen Handelns seit den 1980er Jahren. Zwar lockerten sich die politischen Frontstellungen in der Schulstrukturfrage in den 2010er Jahren soweit, dass pragmatische Schulstrukturformen möglich wurden, mit denen vielerorts die Hauptschule als typischerweise sozial besonders belastete Schulform abgeschafft wurde (Ridderbusch, 2019). Das Problem der Chancenungleichheit aber konnte durch diese Reformen nicht substantiell gemildert werden, treten doch selbst in den vielfach als „historischer Kompromiss“ gefeierten Zwei-Säulen-Systemen die altbekannten sozialen Disparitäten wieder deutlich hervor: Auf der einen Seite stehen, unverändert, die Gymnasien mit in der Regel sozial vergleichsweise privilegierter Schüler*innenschaft, verhältnismäßig günstigen Lernbedingungen und vom Lehrkräftemangel weniger betroffen; auf der anderen Seite die neu geschaffenen integrierten Schulformen, oft zusammengelegte Haupt- und Realschulen, die den weniger privilegierten und leistungsschwächeren Teil der Schüler*innenschaft aufnehmen und dazu das Gros der gesellschaftlichen Integrationslasten zu stemmen haben, während sie als weniger beliebter Arbeitsort zugleich den Fachkräftemangel viel deutlicher spüren (vgl. z. B. Heibig, 2023a).

Angeichts der nüchternen Erkenntnis, dass es Schulverwaltungen mit dem Ansetzen an systemischen Stellschrauben nicht gelungen war, Bildungsungleichheiten substantiell zu reduzieren, haben sich die bildungspolitischen Bemühungen von Fragen der Systemge-

staltung auf die Ebene der Einzelschule verlagert. Schulentwicklung lautet das Schlagwort für diese Reformstrategie, die ihre Wurzeln in der seit den 1990ern schrittweise erweiterten Autonomie der Einzelschule hat und mit „kontextsensiblen“ Lösungen an den Problemen vor Ort ansetzen soll (Sendzik et al., 2023). Gerade in Verbindung mit Bildungsstandards und der Rückmeldung von regelmäßig erhobenen Schulleistungsdaten knüpfen sich daran in Sachen Qualitätsentwicklung große Hoffnungen. Dabei verhielt es sich mit dem Programm der Schulentwicklung aber erst einmal so wie in nahezu allen großen Reformfeldern nach PISA: Bildungsungleichheit war Teil des Problemhorizontes, stand aber operativ nicht im Zentrum. Eine systematische Verbindung im Sinne einer „Schulentwicklung gegen Bildungsungleichheit“ erfolgte erst in jüngeren Jahren in Gestalt einer Vielzahl von Landesprogrammen, die gezielt Schulen in sozial benachteiligten Lagen adressieren (für eine Übersicht der Landesprogramme vgl. Braun & Pfänder, 2022). Gemeinsam ist diesen Programmen, dass sie Schulen mit einer hohen Konzentration von sozial benachteiligten Schüler*innen zusätzliche Ressourcen gewähren, damit diese Schulentwicklungsvorhaben in eigener Verantwortung planen und umsetzen können, und dafür mitunter besondere Unterstützungsangebote bereitgestellt werden. Im Horizont der Problemlösungsstrategien der vorangehenden Jahrzehnte markieren diese Programme einen steuerungspolitischen Paradigmenwechsel und dokumentieren zudem, dass die Politik nach Jahren des eher halbherzigen Agierens jetzt ernsthaft bestrebt ist, dem „Doppelproblem“ von Bildungsungleichheit und Bildungsarmut substanziell etwas entgegenzusetzen. Inwieweit dies mit den besagten Landesprogrammen bisher gelungen ist, bleibt allerdings eine offene Frage. Jedenfalls mit Blick auf „harte“ Output-Indikatoren des Lern- und Bildungserfolgs konnten Begleituntersuchungen bislang keine durchschlagenden Erfolge nachweisen, jedoch zeigen sich positive Effekte auf das Innovationsklima der Programmschulen (Marx & Maaz, 2023). Klar ist aber: In vielerlei Hinsicht weisen die bestehenden Programme die Richtung, die Bund und Länder nun mit dem SCP entschieden bekräftigen.

Im Folgenden stellen wir die konzeptionellen Grundzüge des SCP vor und rekapitulieren einige zentrale Entwicklungslinien. Dabei fokussieren wir vor allem jene Programmparameter, die mit Blick auf das Ziel einer möglichst bedarfsgerechten Ressourcenallokation in Wissenschaft, Politik und Praxis kritisch reflektiert worden sind und skizzieren die vorgebrachten Positionen und Argumente.

3 Programmarchitektur und zentrale Kritikpunkte im Kontext bedarfsgerechter Steuerung

Das übergreifende Ziel des SCP ist bereits im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung formuliert: „Kindern und Jugendlichen bessere Bildungschancen unabhängig von der sozialen Lage ihrer Eltern (zu) ermöglichen“ (Koalitionsvertrag 2021–2025, 2021, S. 75). Auch erste Vorstellungen über Programmstruktur und Fördertatbestände sind hier schon in einer Weise ausformuliert, der man in der späteren Programmkonzeption mit ihren drei Säulen im Wesentlichen treu geblieben ist: ein „Investitionsprogramm für moderne, klimagerechte, barrierefreie Schulen mit einer zeitgemäßen Lernumgebung und Kreativlaboren“, ein „Chancenbudget zur freien Verfügung, um Schule, Unterricht und Lernangebote weiterzuentwickeln und außerschulische Kooperationen zu fördern“, sowie

schließlich Mittel zur Förderung der „schulische(n) Sozialarbeit“. Auch die Anzahl von 4.000 zu fördernden Schulen wurde bereits im Koalitionsvertrag angekündigt (ebd.).

Ausgehend von dieser Blaupause begann ein Aushandlungsprozess, in dessen Zuge sich der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) mit den im Schulbereich primär zuständigen Ländern über die konkretere Ausgestaltung des Programms verständigte. In diesem Prozess, der um finanzielle und inhaltliche Fragen ebenso kreiste wie um Fragen der Programmsteuerung, wurden in beratender Funktion immer wieder einschlägige Expert*innen aus Wissenschaft, Bildungsverwaltung und Schulpraxis hinzugezogen. Mitunter wurden aber auch Impulse aufgegriffen, die aus unabhängigen Beratungssettings wie dem von der Robert Bosch Stiftung und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) getragenen „Expert:innenforum Startchancen“ (ExSta) hervorgingen. Besondere Aufmerksamkeit erhielten dabei etwa Fragen der Ausgestaltung des Chancenbudgets und der bedarfsorientierten Mittelverteilung sowie Voraussetzungen und Anlage der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Programms. Mit Strategien der Unterrichts-, Schul- und Systementwicklung, Handlungspotenzialen der kommunalen Ebene für sozialraumorientierte Schulentwicklung oder auch der konsequenten Nutzbarmachung von Bildungs- und Sozialdaten standen aber auch Themenfelder im Mittelpunkt, die für die Educational Governance und Qualitätsentwicklung im deutschen Schulsystem auch jenseits des SCP von zentraler Bedeutung sind (Klasen & König, 2024; Steinl et al., 2024; Strähle et al., 2022, 2023).

Am 29. September 2023 veröffentlichten das BMBF und die Länder dann Eckpunkte zum Startchancen-Programm (BMBF, 2023), die die übergreifenden Programmziele weiter konkretisierten und die Finanzierungsmodalitäten und deren Rechtsgrundlagen näher umrissen. Dieses nach langen Verhandlungen gemeinsam vorgelegte Eckpunktepapier folgte auf ein vom BMBF schon im Mai publiziertes Vorläuferpapier und fungierte als Grundlage für die am 2. Februar 2024 von Bund und Ländern geschlossene Vereinbarung zur Umsetzung des Startchancen-Programms (BLV) (BMBF, 2024b). Ergänzend dazu wurden eine Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung der Säule I des Startchancen-Programms (VV) (BMBF, 2024c) sowie ein Maßnahmenkatalog zur Verwendung des Chancenbudgets (Säule II) (BMBF, 2024a) verabschiedet.

3.1 Zielgruppe

Als Zielgruppe des Programms werden in Übereinstimmung mit der schon im Koalitionsvertrag genannten Zahl „4.000 allgemein- und berufsbildende Schulen mit einem hohen Anteil sozioökonomisch benachteiligter Schülerinnen und Schüler“ genannt, wobei die Auswahl der Schulen noch einmal dahingehend spezifiziert wurde, dass 60 Prozent der Schüler*innen im Primar- und 40 Prozent im Sekundarbereich gefördert werden sollen (BMBF, 2023, S. 2, 2024b, S. 8). Das entspricht gemessen an der Gesamtzahl von gut 32.000 allgemein- und gut 8.000 berufsbildenden Schulen einem Anteil von ca. zehn Prozent (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung, 2024, S. 56 f.). Zum Schuljahr 2024/25 startete das Programm mit zunächst 2.060 Schulen und wird bis zum Schuljahr 2026/27 auf die geplante Gesamtzahl anwachsen (BMBF, 2024d). Die Anzahl der Programmschulen je Land ergibt sich dabei aus dem jeweiligen Landesanteil an den Bundesmitteln und ist daher durch deren Verteilung fest vorgegeben (vgl. Tab. 1). Die Be-

nennung der im Rahmen der jeweiligen Landeskontingente konkret in das Programm aufzunehmenden Schulen obliegt hingegen den Ländern. Sie müssen sich bei der Auswahl allerdings auf einen Sozialindex stützen, für dessen Konstruktion Bund und Länder gewisse Mindestanforderungen vereinbart haben (vgl. hierzu Kap. 3.3).

Tab. 1: Anzahl der Programmschulen je Bundesland

BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	Σ
537	586	186	109	39	88	320	71	392	921	201	48	177	97	135	94	4.000

Quelle: Wübben Stiftung Bildung (2024b)

Kritisch kommentiert worden ist der Umstand, dass unter den zur Programmteilnahme ausgewählten Schulen auch Förderschulen sind (vgl. z. B. Wrase, 2024). Zwar ist deren Einbeziehung in das SCP auf den ersten Blick insofern schlüssig, als viele Förderschulen (vor allem jene mit den Schwerpunkten Lernen, Sprache, emotionale und soziale Entwicklung) in der Tat einen hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler*innen aufweisen und somit prinzipiell in das Suchraster des Bund-Länder-Programms passen. Wissenschaftliche Befunde zu den Bildungsauscomes dieser schulischen Organisationsform begründen jedoch Zweifel, dass deren Einbeziehung mit den Zielen des SCP in Einklang steht (vgl. Wrase, 2024): Obwohl Förderschulen personell wie ressourcestechnisch seit jeher unter deutlich günstigeren Bedingungen als Regelschulen arbeiten, bleibt die Kompetenzentwicklung ihrer Schüler*innen mitunter deutlich hinter jener von sonderpädagogisch Förderbedürftigen zurück, die inklusiv beschult werden. Etwa 70 Prozent der Förderschüler*innen verlassen die Schule ohne Abschluss – und diejenigen, die einen Abschluss erlangen, haben aufgrund von Stigmatisierungseffekten geringere Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen als leistungsmäßig vergleichbare Absolvent*innen von Regelschulen. Aber auch in rechtlicher Hinsicht erscheint die Einbeziehung von Förderschulen in das SCP problematisch. Denn mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention haben sich Bund und Länder verpflichtet, auf allen Ebenen ein inklusives Bildungssystem zu schaffen, und dies erfordert nach einhelliger Auffassung völkerrechtlicher Expert*innen den Abbau von separierenden Strukturen wie der Förderschule (vgl. z. B. Kroworsch, 2021). Sie nunmehr in ein auf zehn Jahre angelegtes Schulentwicklungsprogramm einzubinden, scheint damit schwerlich vereinbar.

3.2 Zieldimensionen

Sowohl in den Eckpunktepapieren als auch in der BLV wurden drei übergreifende Programmziele festgeschrieben, die sich neben der individuellen Ebene der Schüler*innen auf die institutionelle Ebene der Schulen sowie die Ebene des Gesamtsystems und dessen Governance beziehen:

1) Auf der individuellen Ebene soll in erster Linie der Kompetenzarmut sozioökonomisch benachteiligter Schüler*innen entgegengewirkt werden. Als Maßstab wird diesbezüglich formuliert, dass „die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die die Mindeststandards in Mathematik und Deutsch verfehlen, an den Startchancen-Schulen halbiert werden“ soll. Daneben werden „weichere“ Ziele genannt, insbesondere die Herstellung von Ausbildungs-

reife und Berufsfähigkeit, die Förderung von Persönlichkeitsbildung und sozioemotionalen Kompetenzen sowie die Befähigung zu demokratischer Teilhabe.

2) Auf der institutionellen Ebene geht es vor allem darum, die innere und äußere Schulentwicklung der Programmschulen nachhaltig zu verbessern:

„Nach innen gerichtet gilt es, die Strukturen, die Professionalisierung der Kollegien, den Unterricht bzw. die Lehr- und Lernprozesse sowie die Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse an den Startchancen-Schulen so weiterzuentwickeln, dass die Ziele des Programms erreicht werden können. Hierbei sollen die relevanten Akteure der Schulgemeinschaft, das Kollegium inkl. des gesamten pädagogischen Personals, aber insbesondere auch die Lernenden und die Elternschaft in systematischer und professioneller Weise einbezogen werden. Nach außen gerichtet geht es um eine stärkere Vernetzung in den Sozialraum, um den Auf- und Ausbau von Schulnetzwerken und außerschulischen Kooperationen, insbesondere auch mit Partnern der Ausbildung“ (BMBF, 2024b, S. 6).

3) Auf der systemischen Ebene geht es um die

„Weiterentwicklung und Umsetzung verbindlicher und konstruktiver Kooperationsformate zwischen der Bildungsverwaltung, insbesondere der Schulaufsicht, den zuständigen Behörden und den Verantwortlichen in den Schulen im Hinblick auf Zielbestimmung, Prozessbegleitung und Zielerreichung“,

um insgesamt „die Wirksamkeit des Unterstützungssystems zu erhöhen“ (BMBF, 2023, S. 3, 2024b, S. 6). Damit führen die systemischen Ziele letztlich über das SCP hinaus und sollen den Grundstein legen für eine *generelle* Optimierung der Steuerungsarchitekturen, in die Schulentwicklung im Mehrebenensystem eingefasst ist.

Seit Beginn der Beratungen zwischen Bund und Ländern ist gerade die Bedeutung der letztgenannten Programmkomponente als einer Art „vierten Säule“ des SCP immer wieder hervorgehoben und die Entwicklung kohärenter Governance- und Unterstützungssysteme für die Schulentwicklung nachgerade als Schlüssel zum Erfolg des Programms angesehen worden (Strähle et al., 2023, S. 14). In der Bund-Länder-Vereinbarung (BLV) hat sich dieser Leitgedanke in der Selbstverpflichtung der Länder niedergeschlagen, Begleitstrukturen und Formate aufzubauen, die „über die drei Programmsäulen hinaus eine datengestützte Schul- und Unterrichtsentwicklung fördern, Angebote Beruflicher Orientierung unterstützen und zur Öffnung der Startchancen-Schulen in den Sozialraum beitragen“ sollen (BMBF, 2024b, S. 16). Die Programmschulen sollen über Schulnetzwerke in regelmäßigen Erfahrungsaustausch über die Programmumsetzung kommen und sich durch kommunale Kooperationen mit Zivilgesellschaft, Vereinen, Betrieben oder Akteur*innen der Kinder- und Jugendhilfe stärker im Sozialraum verankern. Vor allem aber sollen neben dem schulischen Personal auch Schulaufsichten, Schulentwicklungsberatung und andere im Unterstützungssystem Verantwortung tragende Personen systematisch qualifiziert und professionalisiert werden, wobei hier gerade auch der wissenschaftlichen Begleitung des SCP eine zentrale Rolle zugedacht ist (ebd., S. 16 f.).

Die anvisierte Vertiefung und Neujustierung schulischer Unterstützungssysteme ist durch das SCP selbst allerdings weder konzeptionell genauer vorgezeichnet noch sind dafür in

besonderer Weise zweckgebundene Ressourcen hinterlegt. Es wird daher in hohem Maße von den einzelnen Ländern abhängen, was auf diesem Feld in den kommenden Jahren konkret passiert, wobei denkbar ist, dass dafür auch ein Teil der zur paritätischen Gegenfinanzierung der Bundesmittel vorgesehenen Landesmittel eingesetzt werden kann. Auch wenn einige Länder in diesem Prozess schon weiter sind als andere, dürfte unstrittig sein, dass bestehende Unterstützungssysteme – in Gestalt etwa von Schulaufsichten, Schulinspektionen, Qualifizierungsangeboten für pädagogisches Personal und Führungskräfte, Schulentwicklungsbegleitungen und Fachberatungen, sozialraumbezogenen Koordinationsgremien u. a. m. – in ihrer gegenwärtigen Verfasstheit im Regelfall weder kapazitär noch professionell hinreichend darauf vorbereitet sind, eine engmaschige Entwicklungsbegleitung für eine substanzielle Zahl von (Startchancen-)Schulen sicherzustellen (zum Status quo der Unterstützungssysteme vgl. auch Klein & Bremm, 2020; Webs & Manitiu, 2021). Solange dies nicht der Fall ist, besteht die Gefahr, dass sich hinsichtlich des Abrufs und der zielgerichteten Nutzung der Programmmittel Matthäus-Effekte in dem Sinne einstellen, dass Schulen mit geringer Schulentwicklungskapazität¹ nicht in derselben Weise profitieren wie Schulen, die für eine eigenverantwortlich zu gestaltende Schulentwicklung bereits gut aufgestellt sind.

3.3 Programmstruktur

Wie schon im Koalitionsvertrag angekündigt, besteht die Programmstruktur des SCP aus drei Säulen, deren Finanzierung über zwei unterschiedliche, verfassungsrechtlich begründete Verteilungsmechanismen erfolgt. Insgesamt sollen sich Bund und Länder paritätisch über eine Laufzeit von zehn Jahren mit jeweils einer Mrd. Euro jährlich beteiligen. In der Summe soll der Förderumfang des Programms bis zum Ende seiner Laufzeit im Schuljahr 2033/34 – inklusive der Kosten für die Wissenschaftliche Begleitung, für die etwa ein Prozent des Fördervolumens des Bundes vorgesehen ist – mithin ein Volumen von 20 Mrd. Euro umfassen. Allerdings zeichnet sich in Haushaltsentwürfen und ersten Äußerungen aus Politik und Administration zur Mittelallokation bspw. in Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, dem Saarland und Nordrhein-Westfalen bereits ab, dass die seitens der Länder unmittelbar in das SCP eingebrachten Mittel letztlich geringer ausfallen werden. Offenbar machen sie umfassend von den Anrechnungsmöglichkeiten Gebrauch, die ihnen die Bund-Länder-Vereinbarung mit Blick auf bereits bestehende, „auf die Ziele des Programms gerichtete“ (BMBF, 2024b, S. 210; vgl. auch Schleper, 2024) Maßnahmen einräumt.

1 Einem Definitionsversuch von Maag Merki (2017, S. 273) folgend lässt sich Schulentwicklungskapazität – sie spricht von School Improvement Capacity (SIC) – verstehen als „die Fähigkeit der Schule als Organisation und ihrer Akteure [...], auf schulinterne individuelle und kollektive [...] sowie auf schulexterne Herausforderung [...] kompetent zu reagieren und ihr schulisches und unterrichtliches Angebot systematisch und zielgerichtet in Abhängigkeiten dieser Herausforderungen weiterzuentwickeln, damit das Lernen der Schülerinnen und Schüler verbessert [...]“ werden kann.

3.3.1 Säule I – „Investitionsprogramm für eine zeitgemäße und förderliche Lernumgebung“

Die erste Programmsäule zielt darauf ab, an den Programmschulen „eine moderne, klimagerechte und barrierefreie Bildungsinfrastruktur mit hoher Aufenthaltsqualität“ zu schaffen (BMBF, 2024c, S. 4). Mit einem jährlichen Fördervolumen von etwa 380 Mio. Euro hat diese Säule finanziell das größte Gewicht. Die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder erfolgt – wie schon im Digitalpakt – auf der Grundlage von Art. 104c des Grundgesetzes (GG), der es dem Bund gestattet, den Ländern Finanzhilfen „zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur“ zu gewähren (vgl. Art. 104c GG). Entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben müssen die Länder, genauer gesagt: die Gemeinden und Gemeindeverbände, für Investitionen, die aus dieser Säule gefördert werden, einen Eigenanteil von 30 Prozent erbringen (vgl. BMBF, 2023, S. 9, 2024b, S. 7). Ein echtes Novum ist dabei, dass die Mittelzuweisung an die Länder – anders als im Digitalpakt und früheren Bund-Länder-Programmen – hier nicht nach dem Königsteiner Schlüssel erfolgt, sondern im Sinne der bedarfsgerechten Ressourcensteuerung ein Sozialindex für die Verteilung herangezogen wird. Dieser bildet sich aus drei Indikatoren: dem Anteil der unter 18-Jährigen mit Migrationshintergrund (40 Prozent), der Armutsgefährdungsquote der unter 18-Jährigen (40 Prozent) und dem negativen Bruttoinlandsprodukt (20 Prozent).

Das vergleichsweise große finanzielle Gewicht der Säule I dürfte sich weniger aus genuin inhaltlichen Erwägungen erklären als vielmehr aus den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten, die dem Bund im Feld der Bildungsinfrastruktur explizit Kompetenzen und damit auch größere Steuerungsmöglichkeiten einräumen. Dies illustriert gerade auch die sozialindizierte Mittelverteilung, die der Bund auch für die anderen Säulen favorisiert hätte – in diesen stärker inhaltlichen und personellen Handlungsfeldern ist er jedoch aufgrund der Kulturhoheit der Länder in einer schwächeren Verhandlungsposition. Freilich steht außer Frage, dass es im Bereich des Schulbaus einen enormen Investitionsbedarf gibt. Eine jüngere Studie schätzt den Investitionsrückstand auf nicht weniger als 46 Mrd. Euro (Brand & Salzgeber, 2022, S. 2), eine Größenordnung, die mit Blick auf die 380 Mio. Euro p. a. dem sprichwörtlichen Tropfen auf den heißen Stein gleicht. Jedoch ist die Finanzierung von Instandsetzungs- oder Sanierungsmaßnahmen ganz explizit nicht Gegenstand des Investitionsprogramms. Der Fokus soll vielmehr spezifisch auf solchen „baulichen Maßnahmen und Ausstattungsinvestitionen liegen, die geeignet sind, die bildungspolitischen Ziele des Programms zu befördern“ (BMBF, 2023, S. 9). In der Verwaltungsvereinbarung werden in diesem Zusammenhang z. B. die Schaffung von Multifunktionsräumen, Kreativ- und Lernlaboren, Erholungs- und Rückzugsbereichen oder auch die Anschaffung von flexiblem Mobiliar als förderfähige Investitionen ausgewiesen (BMBF, 2024c, S. 4 f.).

Dass gerade von solchen Investitionen ein besonders effektiver Beitrag zum Abbau von Bildungsdisparitäten zu erwarten ist, liegt nicht auf der Hand. Entsprechend hat es gerade auch in diesem Punkt aus der Wissenschaft (z. B. Edelstein & Helbig, 2023, S. 19) wie auch der Politik kritische Stimmen gegeben (CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 2024). Zumindest die Gewichtung der Programmkomponente erscheint mit Blick auf wissenschaftliche Befundlagen schwer begründbar. Gleichwohl ist zu betonen, dass die Schulforschung durchaus Anhaltspunkte dafür liefert, dass eine pädagogisch bewusstere Ausgestaltung von Lernumgebungen prinzipiell auf die Programmziele einzahlen kann. So

legen Studien nahe, dass sich die Architektur von Schulgebäuden, aber auch schon kleinere Veränderungen etwa im Bereich der Raumaufteilung positiv auf das generelle Wohlbefinden, den Lernerfolg, die Inklusion und die soziale Interaktion von Schüler*innen auswirken können (Barrett et al., 2015; Li & Sullivan, 2016; Rittelmeyer, 2004). Voraussetzung dafür ist, dass es gelingt, die Neuerungen wirklich in den Dienst der Schulentwicklung zu stellen und pädagogisch gewinnbringend zu nutzen (Koltermann & Kretzschar, 2023).

Die vorgenommene Eingrenzung der über Säule I förderfähigen Investitionen birgt aber auch Risiken (Strähle et al., 2023, S. 8). Erfahrungen aus dem Digitalpakt (Rohde & Wrase, 2022) lassen aufwendige Prüfverfahren befürchten, die ohnehin langwierige Planungs- und Beantragungsverfahren zusätzlich verkomplizieren und aufseiten der Schulen zu einem geringen oder selektiven Mittelabruf führen könnten (Strähle et al., 2023, S. 8). Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die definierten Fördertatbestände im Einzelfall an drängenderen Bedarfen der Schule vorbeigehen. Beispielsweise sind Schulen gerade in den Ballungsgebieten vielfach mit einem akuten Mangel an räumlichen Kapazitäten konfrontiert, der pädagogische Handlungsspielräume einschränkt. Ob Maßnahmen zur Adressierung dieser Problematik, etwa Anbauten oder das Anmieten von Ladenflächen, aus Mitteln des Investitionsprogramms finanziert werden können, ist zumindest fraglich. So verständlich die in der Verwaltungsvereinbarung vorgenommene Engführung möglicher Fördertatbestände mit Blick auf die Zielsetzungen des SCP ist, hätte es mit Blick auf die sehr unterschiedlichen infrastrukturellen (Ausgangs-)Lagen, Bedarfe und Planungskapazitäten der Schulen auch gute Gründe dafür gegeben, den Mittelabruf möglichst flexibel und unbürokratisch zu gestalten.

Eine bedarfsgerechte Verteilung der Investitionsmittel wird zudem auch davon abhängen, wie die Länder die finanzielle Beteiligung der Schulträger an der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Kofinanzierung der Bundesmittel ausgestalten. So konnte bereits in Bezug auf den Digitalpakt herausgearbeitet werden, dass

„finanzstarke Kommunen naturgemäß weniger Probleme [haben], die Schulen in ihrem Zuständigkeitsbereich adäquat und nach deren Wünschen auszustatten, [wohingegen] kommunale Schulträger mit knappen Finanzmitteln vielfach zögerlich handeln und eine größtmögliche haushälterische Sicherheit intendieren“ (Rohde & Wrase, 2022, S. 23).

Daher wurde im Aushandlungsprozess des SCP verschiedentlich angeregt, die Kommunen in Abhängigkeit von ihrer Haushaltslage unterschiedlich stark an der Finanzierung des Eigenanteils zu beteiligen und Kommunen im Nothaushalt davon gänzlich freizustellen (vgl. z. B. Dumont et al., 2022). Ob die Länder aber bereit sind, die Eigenanteile so zu substituieren, dass finanzschwache Kommunen in ihren Möglichkeiten zum Abruf der Investitionsmittel nicht hinter die finanzstärkeren zurückfallen, wird sich zeigen müssen.

3.3.2 Säule II – „Chancenbudgets für bedarfsgerechte Lösungen in der Schul- und Unterrichtsentwicklung“

Die zweite Programmsäule, das Chancenbudget, soll den Schulen die Möglichkeit eröffnen, entsprechend den konkreten Bedarfen vor Ort Maßnahmen umzusetzen, die „eine leistungsfördernde sowie ungleichheits- und diversitätssensible Unterrichts- und Schulge-

staltung unterstützen und entsprechende Professionalisierungsprozesse fördern“ (BMBF, 2024a, S. 1). Das Fördervolumen dieser Säule beträgt jährlich 300 Mio. Euro und wird den Ländern über einen zusätzlichen Anteil an der Umsatzsteuer zugewiesen, was verfassungsrechtlich einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes bedurfte (BMBF, 2023, S. 7 ff.; 2024b, S. 13 ff.). Wie bereits erwähnt, erfolgt die Mittelverteilung auf die Länder hier somit nicht sozialindiziert.

In den Diskussionen um das Startchancen-Programm ist das Chancenbudget vielfach als dessen wichtigste Säule beurteilt worden, da man sich von ihr den effektivsten Beitrag zur Schul- und Unterrichtsentwicklung und mithin zur unmittelbaren Verbesserung von Schüler*innenleistungen verspricht. In den Verhandlungen um die Konzeption und Steuerung dieser Programmsäule stand dabei insbesondere die Frage im Vordergrund, wie groß die Freiheitsgrade der Schulen sein sollten. Auf der einen Seite wurde getreu der Schulautonomie-Programmatik für einen weitgehenden Verzicht auf administrative (Input-)Vorgaben und eine konsequente Output-Steuerung auf Basis vorab definierter Erfolgskriterien plädiert, die im Rahmen einer datengestützten Evaluation niedrigschwellig überprüft werden können (Dumont et al., 2022, S. 5; Strähle et al., 2023, S. 8). Auf der anderen Seite wurde im Lichte von Erfahrungen aus den Landesprogrammen und nicht zuletzt auch dem Corona-Aufholprogramm für eine stärkere inhaltliche Rahmensezung im Startchancen-Programm argumentiert. Zwar habe sich gezeigt, dass Schulen das Instrument freier Budgets prinzipiell schätzen und diese für ihre Schulentwicklungsziele vielfach sinnvoll einzusetzen wissen. Zugleich seien jedoch auch viele Schulen etwa aufgrund von Personalmangel und/oder geringer Schulentwicklungskapazität nur bedingt in der Lage, Schulentwicklungskonzepte gänzlich in eigener Verantwortung zu entwickeln (Edelstein & Helbig, 2023, S. 20). Hier könne ein konkretes Angebot von Maßnahmen, für deren Wirksamkeit es bereits belastbare Evidenz gibt, den Schulen Orientierung geben und dabei helfen, das Chancenbudget konsequent im Sinne der Programmziele einzusetzen. In Abwägung dieser Positionen haben Bund und Länder einen Mittelweg eingeschlagen: Als Anlage zur Verwaltungsvereinbarung wurde nach Konsultationen auch mit Akteur*innen aus Bildungsforschung und -praxis das besagte „Orientierungspapier zur Verwendung der Chancenbudgets an den Startchancen-Schulen“ verabschiedet, das entlang der Programmziele aufgeschlüsselt eine Vielzahl von konkreten Maßnahmen benennt. Auf deren Umsetzung sollen zwei Drittel des Chancenbudgets entfallen, während ein Drittel den Schulen für weitere Vorhaben frei zur Verfügung gestellt wird (BMBF, 2024b, S. 12). Anzumerken ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass der Maßnahmenkatalog so breit und allgemein gehalten ist, dass sich in der praktischen Umsetzung wahrscheinlich die meisten der von den Schulen intendierten Maßnahmen schon in dessen Rahmen umsetzen lassen.

Auch steuerungspolitisch wurde mit dem Maßnahmenkatalog ein Kompromiss zwischen den Gestaltungsinteressen des Bundes auf der einen und der Kulturhoheit der Länder auf der anderen Seite gefunden. Anders als im Fall der Finanzierung von Säule I, die auf Grundlage des Art. 104c GG erfolgt, sind dem Bund im Hinblick auf die Ressourcensteuerung im Bereich des Chancenbudgets, zumal im gewählten Modus der Mittelverteilung, engere verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt (vgl. Strähle et al., 2023, S. 8). Entsprechend bemängelte auch der ehemalige bildungs- und forschungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Thomas Jarzombek, dass die Übertragung von Umsatzsteuerepunkten dem Bund in rechtlicher Hinsicht jegliche Kontrolle über die

Programmsteuerung entziehe (CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 2024). Über den im Vorfeld des Programmstarts ausgearbeiteten Maßnahmenkatalog, in dem überdies auch steuerungsbezogene Rahmenbedingungen formuliert wurden, konnte der Bund letztlich aber auch in der Säule II stärkere inhaltliche Impulse setzen und sich zumindest mittelbar Steuerungsmöglichkeiten sichern. Zugleich bleibt die Verfassungsmäßigkeit gewährleistet, insofern die Maßnahmen laut BLV maßgeblich auf „praktischen Erfahrungen aus den Ländern“ fußen (BMBF, 2024b, S. 12) und das Papier nicht primär die Schulen, sondern die Kultusministerien adressiert. In Bezug auf die Rechenschaftslegung verpflichten sich die Länder im Gegenzug, „die Ressourcenzuweisung im Rahmen der Säule II für jedes Jahr und jede Startchancen-Schule transparent“ zu machen und bis September 2029 einen „deskriptiven und bilanzierenden Bericht“ vorzulegen, „der einen Nachweis über die Mittelverwendung in den Ländern ab Programmstart“ beinhaltet (ebd., S. 12 f.).

Inwieweit mit den Chancenbudgets am Ende ein effektiver und vor allem auch nachhaltig wirksamer Beitrag zur Schulentwicklung gerade an Schulen mit geringer Schulentwicklungskapazität geleistet werden kann, wird sicher auch davon abhängen, ob es gelingt, länderseitig Beratungs- und Unterstützungsstrukturen aufzubauen, die Schulen bei der Konzeption und Umsetzung ihrer Entwicklungsvorhaben systematisch und langfristig begleiten können. Wie die im Orientierungspapier niedergelegten „Rahmenbedingungen“ zeigen, besteht darüber nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch zwischen Bund und Ländern Konsens. Was hier vereinbart wurde, unterstreicht wiederum die wahrgenommene Bedeutung des Handlungsfeldes als einer vierten Programmsäule: Die Länder sind aufgefordert, Vorkehrungen zu treffen, „die den Schulen dabei helfen, die Chancenbudgets zielgerichtet und ihrem spezifischen Entwicklungsprozess entsprechend einzusetzen“. Durch eine „Bündelung und Bereitstellung von geeigneten Maßnahmen, Materialien und Angeboten [...] sollen die Qualität sowie die Einpassung in länderseitige Strategien gesichert“ und diese zugleich weiterentwickelt werden. Zudem – und hier kommt der über das Programm hinausgehende Entwicklungsanspruch besonders deutlich zum Ausdruck – verpflichten sich die Länder,

„eine kohärente, abgestimmte Gesamtarchitektur der Qualitätsentwicklung im Sinne der Programmziele sicherzustellen, die alle systemischen Akteure einschließt und eine zielgerichtete Koordinierung ihrer Aktivitäten ermöglicht“ (BMBF, 2024a, S. 2).

3.3.3 Säule III – „Personal für multiprofessionelle Teams“

Die dritte Programmsäule sieht eine personelle Stärkung der Startchancen-Schulen vor und zielt insbesondere darauf,

„die individuelle Beratung und Unterstützung der Lernenden zu fördern – auch zur Beruflichen Orientierung –, eine lernförderliche Elternarbeit zu unterstützen, die Entwicklung einer positiven, diversitäts- und ungleichheitssensiblen Schulkultur zu begleiten und Betroffene bei der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen zu unterstützen“ (BMBF, 2024b, S. 14).

Die Finanzierung erfolgt analog zu Säule II durch eine Erhöhung des Länderanteils an den Umsatzsteuerpunkten. Auch der Umfang der finanziellen Unterstützung ist mit jährlich 300 Mio. Euro deckungsgleich.

Lag der Fokus im Koalitionsvertrag und in den ersten Eckpunkten des BMBF noch ausschließlich auf dem Bereich Schulsozialarbeit, haben ihn Bund und Länder im Zuge der Beratungen um andere Professionen erweitert und stellen nunmehr auf die Stärkung multiprofessioneller Teams an den Startchancen-Schulen ab: „Neben Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern sollen vor allem auch pädagogische Fachkräfte anderer Disziplinen ihre Stärken und Expertise einbringen können“ (BMBF, 2024b, S. 14). Dies steht in Einklang mit langjährigen Forderungen aus Wissenschaft und Schulpraxis, die insbesondere auch in Zusammenhang mit der Umsetzung von Inklusion aufgekommen sind. Gerade an Schulen mit einem hohen Anteil sozioökonomisch benachteiligter Schüler*innen seien neben den Lehrkräften andere Professionen erforderlich, damit Bildungs-, Erziehungs- und Sozialarbeit konsequent ineinandergreifen können (Steinl et al., 2024, S. 3; Strähle et al., 2023, S. 3, 11, 16).

So unstrittig und wichtig das mit Säule III verfolgte Anliegen ist, sind angesichts des akuten Fachkräftemangels in nahezu allen pädagogischen Berufsfeldern Zweifel angebracht, dass in den kommenden Jahren im großen Stil Personal für das SCP rekrutiert werden kann. So zeigt eine aktuelle Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft, dass gerade Erzieher*innen, Sozialarbeiter*innen und Sozialpädagog*innen gegenwärtig zu den Berufsgattungen mit der größten Fachkräftelücke zählen (Burstedde, 2023, S. 59). Im Bereich der Sozialarbeit etwa konnten bereits im Jahr 2021/22 bundesweit 20.600 offene Stellen nicht mit entsprechend qualifiziertem Personal besetzt werden (Hickmann & Koneberg, 2022, S. 1). Ferner ist belegt, dass gerade Schulen in schwieriger sozialer Lage besonders mit Personalgewinnungsproblemen zu kämpfen haben und offene Stellen mitunter über Jahre nicht besetzen können (Robert Bosch Stiftung, 2023, S. 7). Dies mag in Bezug auf Sozialarbeiter*innen angesichts ihres professionellen Profils nicht in gleicher Weise gelten. Wohl aber ist zu befürchten, dass andere mit der Säule III prinzipiell angesprochenen Professionen sozial belastete Schulen eher meiden, vor allem dann, wenn sie angesichts einer insgesamt großen Personalnachfrage im Bildungsbereich andere Optionen haben. Gerade im Hinblick auf die bedarfsgerechte Verteilung von Sozialarbeiter*innen besteht darüber hinaus die Herausforderung, dass an einer Vielzahl von Schulen, die in das Raster des SCP fallen, bereits Sozialarbeiter*innen tätig sind, die über europäische Mittel (ESF), Landesmittel oder kommunale Stellen finanziert und administriert werden. Ein zentraler Überblick, an welcher Schule wie viele Sozialarbeiter*innen arbeiten, existiert unseres Wissens bis heute nicht (vgl. Speck in diesem Heft). Mangels geeigneter Informationsgrundlagen wird man Stellen mithin womöglich auch Schulen zuweisen, an denen zumindest ein Teil des Bedarfs bereits gedeckt ist. Im ungünstigen Fall könnten andere Instanzen versucht sein, ihr Engagement zurückzufahren, wenn nunmehr Bundesmittel fließen (Edelstein & Helbig, 2023, S. 19).

Wie Befunde von Helbig et al. (2022) in Bezug auf die Corona-Aufholprogramme nahelegen, werden die Rekrutierungschancen der Schulen schließlich in erheblichem Maße auch von der Attraktivität der Arbeitsbedingungen abhängen, die im Rahmen des SCP geboten werden können. Insbesondere langfristige Anstellungsperspektiven, aber auch z. B. Möglichkeiten zur Fort- und Weiterbildung sind in diesem Zusammenhang relevant.

Wie die Länder die über Säule III finanzierten Beschäftigungsverhältnisse konkret ausgestalten werden, ist derzeit noch nicht bekannt. Die zehnjährige Programmlaufzeit stimmt aber optimistisch, dass längerfristige und entsprechend attraktive Beschäftigungsperspektiven geschaffen werden können. Insgesamt wird es für eine erfolgreiche bedarfsgerechte Ressourcensteuerung in der Säule III aber einmal mehr darauf ankommen, dass Länder und Kommunen die Schulen mit der Umsetzung nicht allein lassen, sondern durch personalpolitische Maßnahmen und geeignete Unterstützungsangebote selbst aktiv dazu beitragen, dass die Programmschulen das ihnen zugedachte Personal tatsächlich gewinnen können.

3.4 Programmvolumen und Mittelverteilung

Jenseits der inhaltlichen Ausgestaltung des Startchancen-Programms sind vor allem Höhe und Verteilung der Programmmittel Gegenstand intensiver politischer und wissenschaftlicher Diskussionen gewesen. So forderte beispielsweise die ehemalige SPD-Vorsitzende Saskia Esken eine Verfünfachung des Programmvolumens von zwei auf zehn Milliarden Euro pro Jahr (DER SPIEGEL, 2024). Auch seitens der Wissenschaft wurde auf Grundlage empirischer Bedarfsanalysen in diese Richtung argumentiert. So zeigt etwa Horst Weishaupt im Rahmen des „Expert:innenforums Startchancen“ (vgl. Strähle et al., 2023) auf Basis von Daten des IQB-Bildungstrends (2016), dass im Grundschulbereich gut *ein Drittel* der Schulklassen einen hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund oder einem niedrigen sozioökonomischen Status aufweist und in diesem Drittel 80 Prozent der Klassen verortet seien, in denen ein substanzieller Anteil der Schüler*innen-schaft die Mindeststandards verfehlt. Insbesondere in der Personalsäule sei das Förder-volumen, gemessen an den bestehenden Bedarfen, deutlich zu gering. Auf Basis seiner Analysen veranschlagt Weishaupt für Schulen in sozial benachteiligter Lage ab 2024 einen Investitionsbedarf von mindestens 4,6 Mrd. Euro, um den zusätzlichen Personalbedarf von ungefähr einem Viertel der Grundausrüstung zu decken (Strähle et al., 2023, S. 4). Auch im Bereich des Schulbaus sieht er weit größere Investitionsbedarfe und liegt damit auf einer Linie mit Dumont et al. (2022, S. 4), die angesichts eines infrastrukturellen Investitionsbedarfs von 45 Mrd. Euro ein deutlich finanzstärkeres Sonderprogramm für notwendig erachten. Auf der anderen Seite ist selbstverständlich zu konstatieren, dass das SCP mit seinem Gesamtvolumen von 20 Mrd. Euro über zehn Jahre eine beachtliche Investition darstellt, allen voran in Zeiten von Austerität und weitreichenden Etat-kürzungen in fast allen Ressorts.

Mögen die Argumente für ein größeres Finanzierungsvolumen in der Sache noch so überzeugend sein, ist am Ende doch unverkennbar, dass sich dieses notwendig an den politischen und fiskalischen Möglichkeiten ausrichten muss. Um dennoch größtmögliche Effekte zu erzielen, ist dann freilich eine konsequent bedarfsgerechte Ressourcenallokation umso wichtiger. Entsprechend großen Raum hat in den Beratungen und Verhandlungen rund um das Startchancen-Programm die Frage eingenommen, wie die Programmmittel vom Bund auf die einzelnen Länder und innerhalb der Länder auf die einzelnen Schulen verteilt werden sollten (vgl. z. B. Deutscher Bundestag, 2024, Plenarprotokoll zur 163. Sitzung, S. 20853 f.; Steinl et al., 2024, S. 3 ff.). Ausgangspunkt dieser Diskussion war der sogenannte Königsteiner Schlüssel, der in Bund-Länder-Programmen wie beispielsweise dem Digitalpakt oder dem Ganztagschulprogramm bis zuletzt als Instrument zur Vertei-

lung von Finanzmitteln vom Bund auf die Länder verwendet wurde. Insofern er sich einzig am Steueraufkommen und der Einwohner*innenzahl der Länder ausrichtet und keinerlei bedarfsorientierte Kriterien einbezieht, ist mit Blick auf die Zielsetzung des SCP frühzeitig eine Abkehr von diesem Verteilungsschlüssel zugunsten einer sozialindizierten Mittelallokation gefordert worden (z. B. Fickermann, 2022; Strähle et al., 2022, S. 3). Insbesondere auf Seiten der Länder tat man sich damit jedoch schwer, was angesichts der durchaus erheblichen Mitteleinbußen, die ein konsequent sozialindiziertes Verfahren unweigerlich für einen Teil der Länder bedeutet, nicht überrascht. Entsprechend schlug die Länderseite im März 2023 zunächst vor, den Königsteiner Schlüssel beizubehalten, ergänzend dazu aber einen Solidarfonds einzurichten, in den jedes Land 5 Prozent der Bundesmittel einzahlen solle, die dann nach sozialen Kriterien umverteilt werden könnten (Wiarda, 2023a). Erst der öffentliche Druck durch Wissenschaft und Medien und ein nachfolgendes BMBF-Eckpunktepapier, das erkennen ließ, dass eine irgendwie geartete sozialindizierte Verteilung für den Bund nicht verhandelbar sei, brachte größere Bewegung in die Verhandlungen (Wiarda, 2023b).

Im Ergebnis steht ein Kompromiss: Bei der Verteilung der Bundesmittel kommt nun in der Tat ein Sozialindex zur Anwendung – allerdings allein in der Säule I und mithin für nur knapp 40 Prozent der Programmmittel. Zwar haben sich Bund und Länder in den Säulen II und III ebenfalls vom Königsteiner Schlüssel verabschiedet. Jedoch kommt die Übertragung zusätzlicher Umsatzsteueranteile nach dem Finanzausgleichsgesetz, die nun als Verteilungsmechanismus in Anschlag gebracht wird, in ihrer Verteilungswirkung dem Königsteiner Schlüssel sehr nahe (Steinl et al., 2024, S. 15). Dass in Bezug auf die Verteilung der Programmmittel im SCP ein „Paradigmenwechsel weg von der Gießkanne“ erreicht worden sei, wie Bundesbildungsministerin Stark-Watzinger anlässlich der Einigung von Bund und Ländern über die Grundstrukturen des Programms verkündete (Stark-Watzinger, 2024), ist vor diesem Hintergrund also zu relativieren: Trotz der veränderten Zuweisungsverfahren ist die Größenordnung der Umverteilungseffekte gegenüber dem Königsteiner Schlüssel eher gering. Eine Übersicht der prozentualen Mittelverteilung, die sich aus den getroffenen Vereinbarungen für die einzelnen Säulen und das Startchancen-Programm insgesamt sowie auch im Vergleich zu anderen hier angesprochenen Verteilungsschlüsseln ergibt, ist Tabelle 2 (S. 30) zu entnehmen.

Auch der sozialindizierte Verteilungsschlüssel, der für die erste Programmsäule konstruiert wurde, hat indes ob seiner faktisch relativ geringen und im einzelnen kontraintuitiven Umverteilungswirkung Kritik auf sich gezogen. So attestierte Dagmar Ludwig von der CDU/CSU-Fraktion in der Bundestagdebatte zum Startchancen-Programm dem BMBF in Bezug auf den Sozialindex in Säule I einen „krassen Denkfehler“, da Berlin, das Land „mit der zweithöchsten Armutsquote“, im Vergleich zum Königsteiner Schlüssel 9 Mio. Euro *weniger* erhalte, und Baden-Württemberg, für das eine Erhöhung der Fördermittel „nicht ganz so dringend notwendig“ sei, 16 Mio. Euro *mehr* (Deutscher Bundestag, 2024, Plenarprotokoll zur 163. Sitzung, S. 20861). Hervorzuheben ist hier allerdings, dass der in Säule I genutzte Sozialindex (basierend auf den Dimensionen Migrationshintergrund, Armutsgefährdung und negativem BIP; Gewichtung 40:40:20) auf ein vom BMBF in Auftrag gegebenes, wissenschaftliches Kurzgutachten zurückgeht. Inwieweit in dessen Konstruktion bereits Erwägungen bezüglich der politischen Konsensfähigkeit der resultierenden Verteilung eingeflossen sind, ist eine offene Frage. Ein von Helbig (2023b) auf Grundlage einzig der SGB-II-Quoten von Kindern in den Grundschuleinzugsgebieten errechnete

ter Verteilungsschlüssel macht jedenfalls deutlich, dass eine konsequent an der Prävalenz von Kinderarmut orientierte Verteilung der Bundesmittel zu viel stärkeren Umverteilungseffekten geführt hätte. Nach einem solchen Verteilungsschlüssel würden insbesondere NRW, Bremen und Berlin einen erheblich größeren Anteil der Mittel erhalten – zu Ungunsten vor allem von Baden-Württemberg und Bayern. Das politische Konfliktpotenzial einer solchen Verteilung ist evident.

Tab. 2: Relative Mittelverteilung über die Länder nach verschiedenen Verteilungsschlüsseln (in Prozent)

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV
SCP	13,42	14,65	4,66	2,72	0,98	2,20	8,01	1,77
Index SI	13,46	12,75	4,96	2,21	1,23	2,13	8,69	1,52
USS SII/III	<i>13,36</i>	<i>15,86</i>	<i>4,43</i>	<i>3,05</i>	<i>0,81</i>	<i>2,23</i>	<i>7,58</i>	<i>1,94</i>
KSS	13,04	15,56	5,19	3,03	0,95	2,60	7,44	1,98
SGB II	2,55	1,7	9,3	2,9	2,85	3,6	6,9	1,5
	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
SCP	9,79	23,02	5,04	1,19	4,43	2,41	3,38	2,35
Index SI	10,01	25,44	5,20	1,21	3,78	2,15	3,18	2,09
USS SII/III	<i>9,65</i>	<i>21,50</i>	<i>4,94</i>	<i>1,18</i>	<i>4,85</i>	<i>2,60</i>	<i>3,50</i>	<i>2,52</i>
KSS	9,40	21,08	4,82	1,20	4,98	2,70	3,41	2,63
SGB II	11,5	37,05	3,7	1,75	3,75	3,9	4,1	2,95

Anm.: SCP = Startchancen-Programm insgesamt; Index SI = Sozialindex im Bereich der Säule I; USS = Umsatzsteuerschlüssel; KSS = Königsteiner-Schlüssel; SGB II = Kinder in Haushalten im SGB II-Leistungsbezug in den Grundschuleinzugsgebieten; kursiv: im Programm vorgesehene Mittelverteilung.

Quelle: SCP, USS, Index SI, KSS: Interne Kalkulationstabelle des BMBF; SGB II: Helbig (2023b).

Gerechtfertigter erscheint die Rede von einem Paradigmenwechsel allerdings im Hinblick auf die Verabredungen, die zwischen Bund und Ländern zur landesinternen Verteilung der Mittel getroffen wurden. Denn bei der Auswahl ihrer Programmschulen müssen sich die Länder nun ihrerseits strikt nach einem Sozialindex richten. Zwar bleibt es den einzelnen Ländern überlassen, entsprechend der jeweils gegebenen Datenlage einen geeigneten Index zu entwickeln. Als Mindestanforderung hierfür ist jedoch die Berücksichtigung der Dimensionen Armut und Migration vorgegeben, für die die Wissenschaft „eine hohe Korrelation [...] mit Bildungsteilhabe und Bildungserfolg“ ausweise (BMBF, 2024b, S. 8; vgl. auch Fickermann, 2022, S. 442). In der Folge waren nun sämtliche Länder, die bislang nicht über einen geeigneten Sozialindex verfügten, in der Pflicht, vor Programmstart entsprechende Sozialkriterien zu entwickeln und darüber Einvernehmen mit dem Lenkungsreis herzustellen. Dieser Verpflichtung sind die Länder inzwischen nachgekommen. In Bezug auf die Dimension Armut dominieren als Indikatoren die SGB-II-Quote und die Quote lernmittelbefreiter Schüler*innen, in der Dimension Migration vor allem die Anteile der Schüler*innen mit nicht-deutscher Familiensprache bzw. mit Migrationshintergrund. Dabei haben alle Länder mindestens einen, häufig aber auch mehrere zusätzliche Indikatoren einbezogen, darunter insbesondere den Anteil sonderpädagogisch förderbedürftiger Schüler*innen und Ergebnisse von Lernstandserhebungen (Wübben Stiftung Bil-

dung, 2024a). Gemessen an bisherigen Praktiken der Ressourcenzuweisung bedeutet dies in Sachen bedarfsgerechte Ressourcensteuerung in jedem Fall einen bedeutenden Schritt weg von der sprichwörtlichen Gießkanne. Ob damit tatsächlich ein Paradigmenwechsel eingeleitet ist oder es sich am Ende vielleicht doch nur um eine programmspezifische Innovation handelt, wird allerdings erst die Ausgestaltung zukünftiger Fördervorhaben bzw. die zukünftige Ressourcensteuerungspraxis in den Ländern zeigen.

4 Fazit und Ausblick

Das Startchancen-Programm ist ein politischer Kompromiss und dennoch ist es ein beachtliches Programm, in dem ohne Zweifel große Potenziale für die Schulentwicklung der Programmschulen liegen. Die Voraussetzungen für die Programmkonzeption waren günstig. Aufgrund der langjährigen Erfahrungen mit strukturähnlichen Landesprogrammen sowie auch der seit 2021 laufenden Bund-Länder-Initiative „Schule macht stark“ (SchuMas, BMBF & KMK, 2019) konnten in die Ausgestaltung des SCP viele praxisgesättigte Erkenntnisse einfließen, die den Ländern auch bei der Konzeption ihrer landeseigenen Programmstrukturen und der Umsetzung zugutekommen dürften. Auch hat es selten ein Bildungsprogramm gegeben, für dessen Entwicklung so stark auf den Sachverstand einschlägiger Expert*innen aus Wissenschaft, Schulpraxis und Bildungsadministration gesetzt worden ist. All dies hat erkennbar dazu beigetragen, dass ein ehrgeiziges und in vielen Punkten konzeptionell gut durchdachtes Programm entstanden ist, das zudem über die gesamte Laufzeit hinweg in ambitionierter Weise wissenschaftlich begleitet wird. Dabei besteht ein genuines Novum gegenüber früheren Programmen insbesondere auch darin, dass ein eigenständiges – vom Forschungsverbund der wissenschaftlichen Begleitung organisatorisch wie personell unabhängiges – Forschungskonsortium mit einer kausalanalytisch ausgerichteten Wirkungsevaluation des Programms betraut wurde. Dies steht in Einklang mit dem Umstand, dass mit der angestrebten Halbierung der Zahl der Schüler*innen, die die Mindeststandards in Mathematik und Deutsch verfehlen, eine klare quantitative Zielmarke definiert wurde, an deren Erreichung sich der Erfolg des SCP wird messen lassen (müssen). Auch dies ist gegenüber bisherigen Programmen eine bedeutende Neuerung.

Die mitunter zähen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern und das, was im Ergebnis dieser Verhandlungen und der darin zu überbrückenden Interessengegensätze als Programmarchitektur letztlich aufgesetzt worden ist, lässt aber deutlich auch die Spannungsfelder und Grenzen erkennen, in denen Schulpolitik im Bestreben um eine konsequenter bedarfsorientierte Ressourcensteuerung agiert. Denn bei aller inhaltlichen Expertise, die in die Konzeption des SCP eingeflossen ist, ist die Programmarchitektur in einigen, aber eben durchaus wesentlichen Punkten doch unverkennbar das Ergebnis *politischer* Kompromissfindung. Das liegt in der Natur der Sache, hat aber auch Implikationen, die der zentralen Zielsetzung des SCP, da anzusetzen, wo die sozialen Bedarfslagen am größten sind, zuwiderlaufen. Umso mehr wird der Erfolg des Programms entscheidend davon abhängen, dass wirksame Unterstützungssysteme für die Programmschulen aufgebaut werden und in diesem Zuge vor allem auch insgesamt mehr Kohärenz in die Steuerung der Schul(system)entwicklung kommt. Wenn das gelingt, könnte das SCP ein bedeutender Hebel für die Qualitätsentwicklung (nicht nur) an Schulen in sozial benachteiligten Lagen

werden und dazu beitragen, den lang geforderten Abbau sozialer Disparitäten endlich substanziell voranzubringen.

Literatur und Internetquellen

- Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung. (2024). *Bildung in Deutschland 2024. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu beruflicher Bildung*. wbv Publikation. <https://doi.org/10.3278/6001820iw>
- Barrett, P. S., Zhang, Y., Davies, F., & Barrett, L. (2015). The impact of classroom design on pupils' learning: Final results of a holistic, multi-level analysis. *Building and Environment*, 89, 118–133. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2015.02.013>
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). (2023). *Eckpunkte zum Startchancen-Programm. Ergebnis der gemeinsamen Verhandlungsgruppe des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Länder vom 20.09.2023*. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/230921-eckpunktepapier-startchancenprogramm.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). (2024a). *BLV-Anlage 3. Startchancen-Programm. Orientierungspapier zur Verwendung der Chancenbudgets an den Startchancen-Schulen (Säule II)*. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2024/orientierungspapier-chancenbudget-scp.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). (2024b). *Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung des Startchancen-Programms für die Jahre 2024 bis 2034*. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2024/blv-startchancen.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). (2024c). *Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104c des Grundgesetzes zur Umsetzung der Säule I des Startchancen-Programms (Investitionsprogramm Startchancen)*. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2024/vv-startchancen.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung). (2024d). *Startchancen-Programm. 2.125 Schulen sind zum 1. August Startchancen-Schulen*. Pressemitteilung vom 04.06.2024. <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/kurzmeldungen/de/2024/06/startchancen-programm-schulen.html>
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) & Kultusministerkonferenz (KMK). (2019). *Vereinbarung zu Schule macht stark, Gemeinsame Initiative von Bund und Ländern zur Unterstützung von Schulen in sozial schwierigen Lagen*. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/files/schule-macht-stark_bund-laender-vereinbarung.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Brand, S., & Salzgeber, J. (2022). *Kosten steigen schneller als die Investitionen. Bedarfe für Schulen weiter hoch*. KfW. <https://www.kfw.de/PDF/DownloadCenter/Konzernthemen/Research/PDFDokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2022/Fokus-Nr.-401-September-2022-Update-Schulen.pdf>
- Braun, L., & Pfänder, H. (2022). Unterstützung von Schulen in herausfordernden Lagen. Eine vergleichende Darstellung aktueller Programme. *impaktmagazin – Impulse und Beiträge aus der Wübben Stiftung zur Bildung*, 5–16. https://www.wuebben-stiftung-bildung.org/wp-content/uploads/2022/09/WS_impaktmagazin_ProgrammeStrukturenfuerSchulenimBrennpunkt.pdf
- Braun, L., & Pfänder, H. (2023). Unterhalb der Mindeststandards. Zum Grundrecht auf Bildung an Grundschulen im Brennpunkt. *impaktlab impulse*, (4), 3–9. <https://www.wuebben-stiftung-bildung.org/impaktlab-impulse-nr-4-unterhalb-der-mindeststandards/>

- Burstedde, A. (2023). *Die IW-Arbeitsmarktfortschreibung. Wo stehen Beschäftigung und Fachkräftemangel in den 1.300 Berufsgattungen in fünf Jahren?* Institut der Deutschen Wirtschaft. <https://www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/alexander-burstedde-in-welchen-berufen-bis-2026-die-meisten-fachkraefte-fehlen.html>
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. (2024). *Startchancen-Programm mit verspätetem Start und verpassten Chancen*. Pressemitteilung vom 02.02.2024. <https://www.cducs.de/presse/pressemitteilungen/startchancen-programm-mit-verspaetetem-start-und-verpassten-chancen>
- DER SPIEGEL. (2024, 2. Februar). *Startchancen-Programm für Brennpunktschulen: Saskia Esken verlangt das Fünffache an Geld*. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/startchancen-programm-fuer-brennpunktschulen-saskia-esken-verlangt-fuenfmal-mehr-geld-a-0f855d22-3ec4-41fa-b439-c7e6e09d6065>
- Deutscher Bundestag. (2024). *Plenardebatte aus der 163. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. April 2024. Gute Startchancen für mehr Bildungsgerechtigkeit*. 20. Wahlperiode, Plenarprotokoll 20/163. <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20163.pdf>
- Dumont, H., Diedrich, M., Jungkamp, B., Bremm, N., Hanschmann, F., Hebborn, K., Heinrich, M., Lengwenus, B., von Behr, M., & von Ilseemann, C. (2022). *Ein guter Start für Teilhabe. Empfehlungen zur Ausgestaltung des Startchancen-Programms*. FES impuls. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.fes.de/themenportal-bildung-arbeit-digitalisierung/artikelseite/fes-impuls-ein-guter-start-fuer-teilhabe>
- Edelstein, B., & Helbig, M. (2023). Überfällig, aber nicht gut genug durchdacht. Ein Kommentar zum Startchancen-Programm von Bund und Ländern. *Die Schule für alle – GGG Magazin*, 2023/2, 17–20. GGG (Gemeinnützige Gesellschaft Gesamtschule, Verband für Schulen des gemeinsamen Lernens e. V.). <https://ggg-web.de/diskurs/publikationen/ueberregional/ggg-zeitschrift/2074-die-schule-fuer-alle-2023-2>
- Fickermann, D. (2022). Eckpunkte für das von der Regierungskoalition geplante Programm Startchancen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 114 (4), 433–446. <https://doi.org/10.31244/dds.2022.04.11>
- Helbig, M. (2023a). Die Kluft zwischen Gymnasien und nicht gymnasialen Schulformen. Warum wir eine neue Schulstrukturdebatte brauchen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 115 (4), 333–344. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.04.04>
- Helbig, M. (2023b). Eine „faire“ Verteilung der Mittel aus dem Startchancenprogramm erfordert eine ungleiche Verteilung auf die Bundesländer. Eine Abschätzung der Mittelbedarfe für die deutschen Grundschulen anhand der Armutsquoten in den Sozialräumen. *WZB Discussion Paper P 2023–001*. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2023/p23-001.pdf>
- Helbig, M., Edelstein, B., Fickermann, D., & Zink, C. (2022). *Aufholen nach Corona? Maßnahmen der Länder im Kontext des Aktionsprogramms von Bund und Ländern* (DDS – Die Deutsche Schule, 19. Beiheft). Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830996033>
- Hickmann, H., & Koneberg, F. (2022). *Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken*. IW-Kurzbericht 67/2022. Institut der deutschen Wirtschaft (IW). <https://www.iwkoeln.de/studien/he-len-hickmann-filiz-koneberg-die-berufe-mit-den-aktuell-groessten-fachkraefteluecken.html>
- Klasen, M., & König, F. (2024). Startchancen-Programm. Von der Idee bis zur Umsetzung: Eine Chronik. *SCHUB – Das Online-Magazin für Schulen im Brennpunkt*. https://www.schub-magazin.org/15_startchancen_chronik_2024/
- Klein, E. D., & Bremm, N. (Hrsg.). (2020). *Unterstützung – Kooperation – Kontrolle. Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung in der Schulentwicklung*. Springer VS.
- Klemm, K. (2016). Soziale Herkunft und Bildung im Spiegel neuerer Studien. In B. Jungkamp & M. John-Ohnesorg (Hrsg.), *Soziale Herkunft und Bildungserfolg* (S. 17–25). Brandt.
- Koalitionsvertrag 2021–2025 (Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN & Freie Demokratische Partei (FDP)). (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für*

- Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025.* https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf
- Koltermann, S., & Kretzschmar, F. (2023). Pädagogische Architektur als Impulsgeber für Schulentwicklungsprozesse. Ein Unterstützungsangebot für die Gestaltung zukunftsfähiger Bildungseinrichtungen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 115 (4), 403–408. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.04.10>
- Kroworsch, S. (2021). Ohne ein inklusives Bildungssystem keine Chancengleichheit. Rechtliche Verpflichtungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention und Herausforderungen in der schulpraktischen Umsetzung. *DDS – Die Deutsche Schule*, 113 (4), 381–395. <https://doi.org/10.31244/dds.2021.04.02>
- Li, D., & Sullivan, W. C. (2016). Impact of views to school landscapes on recovery from stress and mental fatigue. *Landscape and Urban Planning*, 148, 149–158. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.12.015>
- Maag Merki, K. (2017). School Improvement Capacity als ein Forschungsfeld der Schulentwicklungs- und Schuleffektivitätsforschung. Theoretische und methodische Herausforderungen. In U. Steffens, K. Maag Merki & H. Fend (Hrsg.), *Schulgestaltung. Aktuelle Befunde und Perspektiven der Schulqualitäts- und Schulentwicklungsforschung. Grundlagen der Qualität von Schule 2* (S. 269–286). Springer VS.
- Marx, A., & Maaz, K. (2023). Wie lassen sich Bildungsungleichheiten effektiv verringern? Ein Forschungsüberblick zu Schulentwicklung in herausfordernden Lagen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 115 (3), 189–200. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.03.02>
- Ridderbusch, J. (2019). *Deutschland auf dem Weg zum zweigliedrigen Schulsystem. Transfer- und Lernprozesse in der Bildungspolitik*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25710-1>
- Rittelmeyer, C. (2004). Schularchitektur. Wie Schulbauten auf Schüler wirken. In U. Rother, S. Appel, H. Ludwig & G. Rutz (Hrsg.), *Investitionen in die Zukunft* (S. 23–33). Wochenschau-Verlag. <https://doi.org/10.25656/01:2655>
- Robert Bosch Stiftung. (2023). *Repräsentative Umfrage: Deutschlands Schulen leiden unter Fachkräftemangel*. <https://www.bosch-stiftung.de/de/magazin/fachkraeftemangel-an-schulen>
- Rohde, D., & Wrase, M. (2022). *Die Umsetzung des Digitalpakts Schule. Perspektiven der schulischen Praxis auf zentrale Steuerungsfragen und -herausforderungen*. Stiftung Universität Hildesheim. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/267785/1/Full-text-report-Rohde-et-al-Die-Umsetzung-des-Digitalpakts.pdf>
- Schleper, H. (2024). *Startchancen: Warum das 20-Milliarden-Euro-Programm viel kleiner ausfällt*. Table.Briefing vom 23.08.2024.
- Sendzik, N., Edelstein, B., Hermstein, B., & Racherbäumer, K. (2023). Editorial zum Schwerpunktthema: Was kann die Einzelschule gegen Bildungsungleichheit ausrichten? Eine kritische Auseinandersetzung mit Prämissen, Ansätzen und Praktiken der Schulentwicklung(sforschung). *DDS – Die Deutsche Schule*, 115 (3), 177–188. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.03.01>
- Stanat, P., Schipolowski, S., Schneider, R., Sachse, K. A., Weirich, S., & Henschel, S. (Hrsg.). (2022). *IQB-Bildungstrend 2021. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*. Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830996064>
- Stanat, P., Schipolowski, S., Schneider, R., Weirich, S., Henschel, S. R., & Sachse, K. A. (Hrsg.). (2023). *IQB-Bildungstrend 2022. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*. Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830996064>
- Stark-Watzinger, B. (2024). *Startchancen-Programm. Bund und Länder einigen sich auf Eckpunkte*. Pressemitteilung vom 02.02.2024. <https://www.stark-watzinger.de/zustimmung?dest=%2Fstartchancen-programm-bund-und-laender-einigen-sich-auf-eckpunkte>

- Steinl, V., Wrase, M., Edelstein, B., Geweke, J., & Pohlmann, A. (2024). *Dossier zum dritten Expert:innenforum Startchancen am 08.11.2023*. <https://www.bosch-stiftung.de/de/publikation/dossier-zum-dritten-expertinnenforum-startchancen-exsta>
- Strähle, P., Wrase, M., Geweke, J., & Pohlmann, A. (2022). *Dossier zum ersten Expert:innenforum Startchancen am 7.12.2022*. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.04.09>
- Strähle, P., Wrase, M., Geweke, J., & Pohlmann, A. (2023). *Dossier zum zweiten Expert:innenforum Startchancen am 19.04.2023*. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.04.09>
- Webs, T., & Manitiuss, V. (Hrsg.). (2021). *Unterstützungssysteme für Schulen. Konzepte, Befunde und Perspektiven*. wbv.
- Wiarda, J. M. (2023a). *Startchancen: Länder einigen sich auf einen Kompromiss und feiern sich selbst*. Blogbeitrag vom 17.03.2023. <https://www.jmwiarda.de/https-www.jmwiarda.de-2023-03-17-startchancen-laender-einigen-sich-auf-einen-kompromiss-und-feiern-sich-selbst>
- Wiarda, J. M. (2023b). *Starkes Konzept, zwei große Haken*. Blogbeitrag vom 04.05.2023. <https://www.jmwiarda.de/2023/05/04/starkes-konzept-zwei-gro%C3%9Fe-haken/>
- Wrase, M. (2024). *Startchancen für Bildungsarmut!? Warum die Einbeziehung von Förderschulen in das Startchancen-Programm rechtlich und bildungswissenschaftlich problematisch ist*. Blogbeitrag vom 19.06.2024. <https://startchancen.blog.wzb.eu/2024/06/19/startchancen-fuer-bildungsarmut-zwischenruf-zum-startchancen-programm-von-michael-wrase/>
- Wübben Stiftung Bildung. (2024a). *Auswahlkriterien Startchancen-Schulen. Benachteiligungsdimensionen Armut und Migration*. impakt-lab vom 09.06.2024. https://www.wuebben-stiftung-bildung.org/wpcontent/uploads/2024/06/240610_Auswahlkriterien_SCP_Armut_Migration_final.pdf
- Wübben Stiftung Bildung. (2024b). *Umsetzung des Startchancen-Programms in den Ländern – ein Überblick*. <https://www.wuebben-stiftung-bildung.org/programme/startchancen/laenderuebersicht/>

Jakob Geweke, MSc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in der Forschungsgruppe „Recht und Steuerung im Kontext sozialer Ungleichheiten“.

E-Mail: jakob.geweke@wzb.eu

Korrespondenzadresse: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietsch-
ufer 50, 10785 Berlin

Benjamin Edelstein, Dr., Koordinator des Governance-Zentrums im CHANCEN-Verbund am DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation und Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe „Recht und Steuerung im Kontext sozialer Ungleichheiten“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

E-Mail: benjamin.edelstein@wzb.eu

Korrespondenzadresse: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietsch-
ufer 50, 10785 Berlin

Marcel Helbig, Norbert Sendzik & Julia Hugo

Ist es rechtlich ein Problem, wenn die eine Schule mehr Geld bekommt als eine andere?

Ein Interview mit dem Bildungs- und Sozialrechtler Michael Wrase

Zusammenfassung

Das Interview mit Michael Wrase beleuchtet juristische Fragen der Ressourcenverteilung im deutschen Schulsystem. Zentrale Themen sind die rechtlichen Grenzen und Möglichkeiten, wenn bestimmte Schulen mehr finanzielle Mittel erhalten als andere. Neben der Frage, wer Rechte gegen den Staat geltend machen kann, wenn Mindeststandards von Bildung nicht erfüllt werden, wird das Potenzial von sozialrechtlichen Ansätzen für eine projektunabhängige bedarfsorientierte Ressourcensteuerung zum Abbau von sozialer Bildungsungleichheit diskutiert. Das Interview für die DDS führten und redigierten Marcel Helbig, Norbert Sendzik und Julia Hugo.

Schlüsselwörter: Bildungsrecht; Sozialrecht; Bildung; Ungleichheit; Bedarfsorientierung; Ressourcenallokation

Is There a Legal Problem If One School Receives More Money Than Another?

An Interview with Michael Wrase, an Expert in Education and Social Law

Abstract

The interview with Michael Wrase sheds light on legal issues of resource allocation in the German school system. The central topics are the legal limits and possibilities when certain schools receive more financial resources than others. In addition to the question of who can claim rights against the state when minimum standards of education are not met, the potential of social law approaches for a project-independent, needs-based resource allocation to reduce social inequality in education is discussed. The interview for the DDS was conducted and edited by Marcel Helbig, Norbert Sendzik and Julia Hugo.

Keywords: education law; social law; education; inequality; needs orientation; resource allocation

DDS: *Herr Wrase, steigen wir ganz allgemein ein: Wie ist es juristisch einzuschätzen, wenn einige Schulen mehr Ressourcen bekommen als andere? Sind dadurch nicht Gleichbehandlungsgrundsätze verletzt?*

Wrase: Zunächst einmal ist das eine Frage des Verwaltungsaufbaus. Im Grunde genommen sind Schulen nachgeordnete Behörden und nicht Träger individueller Rechte. Als solche können sie sich nicht auf Gleichbehandlungsgrundsätze berufen. Rechte gegenüber dem Staat haben zunächst einmal Bürger*innen oder besondere Institutionen, wie z. B. Hochschulen. Obwohl diese ebenfalls zur öffentlichen Verwaltung gehören, haben sie ein besonderes grundgesetzliches Recht auf Wissenschaftsfreiheit, auf Hochschulautonomie, um eben die Freiheit der Wissenschaft zu gewährleisten. Dabei handelt es sich um eine besondere Ausnahme. Ansonsten sind Behörden nicht befähigt, sich auf individuelle Rechte oder den Gleichbehandlungsgrundsatz zu berufen. Exemplarisch hierfür steht ein Fall in Bremen: Eine Schulleitung wollte sich gegen die Einführung von Inklusion an einem Gymnasium zur Wehr setzen. Der Antrag ist als unzulässig eingestuft worden, weil Schulen, die auch zur Verwaltung gehören, nicht gegen den Staat klagen können. Anders sieht das bei den Kommunen aus, die aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung eine verfassungsrechtlich besondere Rechtsposition haben, laut der sie ausnahmsweise auch gegen den Staat klagen können. Abgesehen von diesen besonderen Fällen bei Kommunen oder Hochschulen kann die Verwaltung nicht gegen die Verwaltung klagen, also auch Schulen nicht gegen die Schulaufsicht oder das Land.

DDS: *Aber wie stellt sich die Situation mit Blick auf die Schüler*innen dar? Erhält eine Schule mehr Ressourcen, dann bekommt auch das einzelne Kind mehr Ressourcen im Vergleich zu Kindern anderer Schulen. Damit ließe sich doch argumentieren, dass eine Ungleichbehandlung vorliegt. Könnten Eltern mit Kindern an Schulen, denen weniger Ressourcen zugewiesen wurden, mit Rekurs auf den Gleichbehandlungsgrundsatz klagen?*

Wrase: Das ist ein wichtiger Punkt, weil das die einzige Möglichkeit ist, um hier juristisch ansetzen zu können. In diesem Fall liegt keine unmittelbare Ungleichbehandlung, sondern eine mittelbare Ungleichbehandlung vor. Mittelbar bedeutet hier ‚indirekt‘, da die Ungleichbehandlung, die in der unterschiedlichen Mittelverteilung an die Schulen liegt, erst über diesen Umweg, z. B. eine andere Klassenstärke oder zusätzliche Angebote, bei den Schüler*innen ankommt. Um diese nachzuweisen, muss zunächst eine Vergleichbarkeit gegeben sein. Davon kann mit Blick auf unterschiedliche Bundesländer oder unterschiedliche Schulträger nach der Rechtsprechung nicht ausgegangen werden. Die Gerichte sagen dann: Ihr dürft nicht Bundesland A mit Bundesland B vergleichen, denn unsere Verfassung, das Grundgesetz selbst, macht ja diese Unterschiede. Ähnliches gilt für die Schulträger. Jetzt ließe sich aber für den gleichen Schulträger und die gleiche Stadt eine Vergleichbarkeit annehmen, die maßgeblich ist, wenn Schule A deutlich mehr als Schule B erhält. Problematisch wird es dann, wenn sich zwischen diesen beiden Schulen z. B. nicht nur die Lehrressourcen, sondern auch die schulische Infrastruktur unterscheiden: Bei Schule A ist der Schulhof saniert; dafür hat Schule B bessere Schultoiletten, eine tolle Sporthalle, usw. Solche Ungleichheiten sind von Eltern und deren Kindern üblicherweise in Kauf zu nehmen. Alternativ steht es den Eltern und ihren Kindern frei, die Schule zu wechseln. Auch könnten Eltern dagegen ggf. mit dem Recht auf Bildung klagen. Das ist der Fall, wenn etwa an einer Schule die Mindeststandards von Bildung im Vergleich zu anderen Schulen aufgrund einer deutlichen Unterausstattung nicht eingehalten werden

können. Auch könnte hier unter Umständen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Zuweisung an Förderschulen angeführt werden. Die Voraussetzungen sind gegeben, wenn etwa auffällt, dass aus rassistischen Gründen bestimmte Schulen benachteiligt werden. Oder wenn man feststellt, dass an Schule A viel mehr Migrant*innen zu finden sind als an Schule B und Schule A zudem deutlich schlechter ausgestattet ist, könnte man über die mittelbare Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft argumentieren.

DDS: *Folgt aber umgekehrt nicht zwingend aus dem Recht auf Bildung, dass es an Schulen in sozial benachteiligter Lage eine bessere Mittelausstattung geben müsste?*

Wrase: Vielleicht. Allerdings haben wir in unserer Verfassung kein ausdrückliches Fördergebot für sozial benachteiligte Menschen. In Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) steht, dass der Staat die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter fördert. Ähnlich lautet Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG für Behinderungen. Dies wird als Förderauftrag interpretiert, der allerdings ein abstrakter Auftrag ist: Konkret bedeutet das, der Staat muss irgendetwas tun, um die Gleichberechtigung der Geschlechter oder die gleiche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft zu realisieren, etwa durch die Förderung inklusiver Schulen. Doch was er genau tut, das ist dem Staat überlassen. Daher nennt man solche Regelungen auch allgemeine Förderaufträge oder Staatszielbestimmungen. Ziele werden bestimmt, doch konkrete Maßnahmen, wie eine bedarfsorientierte Mittelzuweisung, lassen sich nicht unmittelbar aus der Verfassung ableiten.

DDS: *In den letzten Jahren haben viele Länder damit begonnen, jene Schulen stärker zu fördern, die eine ungünstige soziale Zusammensetzung oder viele Schüler*innen mit Migrationshintergrund haben. Das wird dann entweder aus den Haushalten der Länder oder – wie jetzt beim Startchancen-Programm – aus den Haushalten von Bund und Ländern finanziert. Wir haben uns gefragt, ob es aus einer juristischen Perspektive noch andere Möglichkeiten gibt, direkte Zahlungen an Schulen in benachteiligter Lage zu leisten. Bietet z. B. das Sozialrecht hier Ansatzpunkte?*

Wrase: Ja, man kann das Sozialrecht wegen der engen Verbindung von Bildung und Sozialpolitik nutzen. Im Hinblick auf Integrations- und Inklusionshelfer*innen wird das schon gemacht. Das funktioniert jedoch nicht gut, weil diese individuell beantragt werden müssen und dann aber auch spezifisch für das jeweilige Kind zuständig sind. Gemäß einer vor einigen Jahren eingeführten Klausel aus dem Sozialgesetzbuch (SGB) IX, laut der individuelle Ansprüche auch dann erfüllt sind, wenn Poollösungen geschaffen werden, können Schulen dazu übergehen, Inklusionshelfer*innen zu bündeln. Das bedeutet, dass sie gemeinsam mit einem freien Träger einen Pool an Integrationshelfer*innen an einer Schule vorhalten, um dann auch die Einzelrechte der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf abdecken zu können. Damit besteht auf Seiten der Kinder bzw. deren Eltern zwar kein Wahlrecht mehr bezüglich eines bestimmten Trägers oder Inklusionshelfers, aber die Integrationsleistung wird an einer Schule angeboten und ist besser auf die institutionelle Situation vor Ort anpassbar. Das Sozialrecht hat sich also schon weiterentwickelt, was sich insgesamt größer denken und im Grunde genommen auf alle Bildungs- und Teilhabeleistungen übertragen ließe. So ist es im Sozialrecht normalerweise so, dass entweder ein Anspruch auf Geldleistungen oder auf Sach- beziehungsweise Dienstleistungen besteht, die wiederum unmittelbar geleistet werden. Ein Beispiel für dieses Prinzip kennt man aus dem Gesundheitsbereich: Die

Krankenkasse bzw. die Vereinigung der Krankenkassen hat mit den Ärzt*innen zusammen Verträge abgeschlossen. Wenn ich krank bin, dann gehe ich mit meiner Krankenversicherungskarte zum Arzt oder zur Ärztin und erhalte die nötigen Gesundheitsleistungen. So ähnlich ist es auch im Teilhaberecht: Da habe ich z. B. einen Anspruch auf Unterstützung zur Lebensführung und kann diese Leistung z. B. bei der Caritas oder einem anderen freien Träger einlösen. In der Kinder- und Jugendhilfe kann man Erziehungshilfen in Anspruch nehmen, indem man etwa Tagesgruppen bei bestimmten Trägern nutzt, mit denen das Jugendamt Verträge abgeschlossen hat. Durch das sogenannte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsberechtigten (z. B. Kinder), Leistungsverpflichteten (z. B. Jugendamt) und Leistungserbringenden (z. B. Träger) muss man für diese Leistungen nichts bezahlen. Dieses Prinzip ließe sich auf Schulen übertragen. So könnten etwa Nachhilfeangebote von Trägern der Jugendhilfe direkt bei Schulen angeboten werden. Diese Angebote könnten eng mit der jeweiligen Schulentwicklung verknüpft sein und dauerhaft vorgehalten werden. So könnten soziale Leistungen, auf welche die Kinder einen Anspruch haben, als Infrastrukturleistung der Schule angeboten werden – im vorliegenden Beispiel die Lernförderung, aber auch die digitale Teilhabe, kulturelle Teilhabe (ggf. in Kooperation mit Sport- und Musikvereinen) etc. Diese Leistungen können dann wiederum z. B. direkt über die Träger abgerechnet werden, die Personal an den Schulen zur Verfügung stellen. So werden individuelle Sozialleistungen zu Infrastrukturleistungen, die eng mit der pädagogischen und sonstigen Arbeit der Schule verknüpft sind.

DDS: *Kann so ein Dreiecksverhältnis an jeder Schule gelingen?*

Wrase: Sinn macht dieses Modell besonders dann, wenn genügend Kinder mit Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen eine Schule besuchen. Dazu haben wir für die Heinrich-Böll-Stiftung einmal ein Rechtsgutachten erstellt [Anmerkung DDS: vgl. Wrase & Allmendinger, 2021]. In diesem Gutachten gehen wir von einer Größenordnung von 20 Prozent Kindern in Bedarfsgemeinschaften aus. Dieses Modell hat mehrere Vorteile: Einmal lassen sich damit – im Unterschied zu Projektförderungen – dauerhafte Strukturen schaffen, weil die Mittel direkt aus Bildungs- und Teilhabeleistungen stammen. Selbst das Startchancen-Programm ist auf zehn Jahre befristet. Zudem würden sich Diskussionen über die Mittelverteilung nach dem Königsteiner Schlüssel erübrigen, da es einen direkten Finanzierungsstrom aus den Sozialbudgets an Schulen mit einer bestimmten Kinderarmutsquote gäbe. Schließlich bräuchte man hierfür keine Zustimmung von allen Bundesländern, sondern nur eine Mehrheit im Bundestag und Bundesrat.

DDS: *Und die Finanzierung wäre dann über die Mittel des Bildungs- und Teilhabepakets bzw. über Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II gesichert?*

Wrase: Ja. Da es sich um ein Bundesgesetz handelt, könnte der Bund das Modell direkt finanzieren. Das juristische Gutachten von Joachim Wieland kommt zu dem Schluss, dass man diesen Weg vergleichbar zum BaFöG gehen kann, da es zu 100 Prozent vom Bund bezahlt wird [Anmerkung der DDS: vgl. Wieland, 2023]. Es ließe sich auch anteilig realisieren, wie man es etwa von Wohngeldleistungen kennt, die zurzeit zu jeweils 50 Prozent von Bund und Ländern getragen werden.

DDS: *Müsste der Bund hierfür zusätzliche Gelder freigeben oder ist eine Finanzierung aus dem bestehenden Budget aus dem Rechtskreis des SGB II denkbar, das ohnehin häufig nicht abgerufen wird?*

Wrase: Das hängt natürlich vom Umfang ab. Holger Bonin veranschlagt in seiner Kalkulation des Modells für ganz Deutschland ca. 1,2 bis 2,4 Milliarden Euro Kosten pro Jahr zusätzlich [Anmerkung DDS: vgl. Bonin, 2021]. Das ist das Zwei- bis Dreifache der bisherigen Bildungs- und Teilhabeleistungen. Ökonomisch gesehen ist es wahnsinnig schwer, ein solches Modell realistisch abzubilden. Bei der genannten Berechnung wurden auch Mittel zur digitalen Teilhabe, also digitale Endgeräte, mit einberechnet. Nimmt man diese wieder raus, wird es günstiger.

DDS: *Ergeben sich für Schulen in diesem Modell mehr Aufgaben, etwa durch die Abrechnung von Leistungen?*

Wrase: Wie bei jedem kurz- oder mittelfristig angelegten Projekt würde es in gewissem Umfang zu bürokratischem Mehraufwand kommen. Wahrscheinlich bräuchte man ein größeres Budget für Verwaltungsfachkräfte. Aber das ist im jetzigen System ohnehin schon nötig – vor allem für Schulen, die an vielen Programmen teilnehmen. Denkbar wäre eine Verankerung solcher Modelle bei der Schulaufsicht, die dann für eine bestimmte Anzahl von Schulen zuständig ist und hierfür Personal zur Verfügung gestellt bekommt.

DDS: *Würden dann aber auch Schüler*innen an sozial benachteiligten Schulen davon profitieren, die eigentlich nicht nach dem SGB II anspruchsberechtigt wären?*

Wrase: Wenn man aus den Mitteln, die sonst für Einzelförderung zur Verfügung stehen, an einer Schule zwei oder drei Dauerstellen für Lernförderung schafft, dann könnten an den von diesen verantworteten zusätzlichen Lerngruppen auch Schüler*innen teilnehmen, die zwar nicht anspruchsberechtigt nach dem SGB II sind, aber dennoch Lernschwierigkeiten aufweisen. Gleichzeitig darf dieses Vorgehen nicht dazu führen, dass der Anspruch derjenigen, die berechtigt sind, dadurch beeinträchtigt wird. Man hätte somit eine systemische Ressource, die allerdings vorrangig den leistungsberechtigten Kindern zur Verfügung steht. Insgesamt würde in diesem System nach dem Bedarf gesteuert, da Schulen mit vielen Anspruchsberechtigten auch mehr Geld erhalten. Vergleichbares geschieht auch bei der Förderung nach einem Sozialindex, in den der Anteil von Kindern mit SGB-II-Leistungsanspruch einfließt. Im Vergleich zum Startchancen-Programm wäre dieses System deutlich zielgenauer, weil jede Schule in Deutschland mit dem gleichen Kriterium bewertet wird und die Mittel nicht zunächst nach dem Königsteiner Schlüssel an die Länder verteilt werden.

DDS: *Schauen wir noch mal auf das Startchancen-Programm. Findet sich darin mehr das juristisch Machbare oder auch das pädagogisch Sinnvolle wieder?*

Wrase: In Teilen sieht man da schon das juristisch Machbare. So ist die Investitionssäule darauf zurückzuführen, dass der Bund nach Art. 104c GG gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren kann. Ansonsten kann der Bund die Schulen in den Ländern nur indirekt über Umsatzsteuerpunkte, die sich an der Einwohnerzahl bemessen, fördern.

DDS: *Teilweise hört man aus einigen Kommunen, dass sie zu wenig eingebunden werden. Natürlich haben diese eine andere rechtliche Stellung und nur partiell Mitspracherecht. Welche Möglichkeiten gibt es hier, andere Konstellationen herzustellen?*

Wrase: Rechtlich ist es schwierig. Die Kommunen können sich auf die kommunale Selbstverwaltung berufen, nach der sie grundsätzlich auch finanziell so ausgestattet sein müssen, dass sie ihre Aufgaben erfüllen können. In Fällen, in denen sie z. B. ihre Schulen nicht mehr finanzieren konnten, gab es auch schon Klagen. Es gibt außerdem die sogenannten Konnexitätsklauseln in den jeweiligen Landesverfassungen, denen zufolge das Land, das über eine Aufgabe der Kommunen entscheidet, auch für eine angemessene Finanzierung sorgen muss. Das ist alles recht kompliziert und es gibt verschiedene Möglichkeiten, diesen Grundsatz zu unterlaufen. Wichtig ist, dass die Kommunen im Rahmen erweiterter Schulträgeraufgaben viel mehr Aufgaben bei der Schulentwicklung und der Begleitung der Schulen übernehmen. Sei es jetzt bei der digitalen Entwicklung oder bei der Umsetzung des Startchancen-Programms. Deswegen wäre es wichtig, dass die Kommunen dafür auch dauerhaft personelle Ressourcen aufbauen. Und davon sind finanzschwache Kommunen besonders betroffen, in denen zudem oftmals viele bildungsarme Familien wohnen. Letztlich ist es auch eine Maßgabe der Vernunft, die Kommunen so auszustatten, dass sie ihre laufenden Aufgaben erfüllen können. Dementsprechend wäre es sinnvoll, wenn die Länder ihren 50-prozentigen Finanzierungsanteil im Startchancen-Programm dafür nutzen würden, bestimmten Kommunen zusätzliche Mittel zu geben, um Planungskapazitäten aufzubauen. Bisher sind die länderseitigen Anteile des Startchancen-Programms allerdings konzeptionell recht unterentwickelt.

DDS: *Noch eine Frage zum Abschluss: Wie schätzen Sie trotz aller Herausforderungen in der Umsetzung das Potenzial einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung zum Abbau von sozialer Bildungsungleichheit ein?*

Wrase: Als Jurist kann ich dazu natürlich nur eine allgemeine Einschätzung geben. Ich kann mich da im Grunde nur Horst Weishaupt anschließen, der sich viel besser auskannte. Ich zitiere aus einem Vortrag, den er anlässlich des zweiten Expert:innenforums Startchancen gehalten hat und den ich sehr zum Nachlesen empfehle: „Wir stehen vor der Herausforderung, die Begabungspotentiale in unserer Gesellschaft optimal zu erschließen, [auch] um unsere ökonomische Zukunft nicht zu gefährden. Sozial Benachteiligte und Migrant*innen sind die sozialen Gruppen, die über intensive Bildungsmaßnahmen zu höheren Schulabschlüssen und damit verbundenen Kompetenzen geführt werden können. Um sie zu erreichen, müssen sich die Bildungsmaßnahmen auf die Bildungseinrichtungen konzentrieren, die sie überwiegend besuchen. Dies bedingt eine bedarfsdifferenzierte Grundfinanzierung von Bildungseinrichtungen und damit die Abkehr von der ‚Gießkanne‘ bei der Bildungsfinanzierung“ [Anmerkung DDS: vgl. Weishaupt, 2023, S. 7]. Leider ist dies im Startchancen-Programm trotz intensiver Diskussionen nicht umgesetzt worden [Anmerkung DDS: vgl. Geweke & Edelstein in diesem Heft]. Die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder erfolgt wieder weitgehend mit der „Gießkanne“. Als Bund und Länder nach langwierigen Verhandlungen eine Abkehr vom Königsteiner Schlüssel angekündigt haben, stimmte das zunächst hoffnungsvoll. Aber schnell wurde klar: Die Verteilungsmechanismen, auf die man sich stattdessen geeinigt hat, führen zu sehr ähnlichen oder, wie im Fall von Berlin, sogar fragwürdigen Ergebnissen. Politisch war möglicherweise nichts anderes möglich. Das ist die bittere Ironie des deutschen Bildungsföderalismus. Aber man darf die Hoffnung nicht aufgeben.

Literatur und Internetquellen

- Bonin, H. (2021). Bessere Bildungschancen für sozial benachteiligte junge Menschen. Wie ein neues Bildungs- und Teilhabegesetz finanziert werden kann. *böll.brief Teilhabegesellschaft Nr. 17*. <https://www.boell.de/sites/default/files/2021-11/b%23246ll.brief%20TG17%20Bes-sere%20Bildungschancen%20f%23252r%20%20sozial%20benachteiligte%20junge%20Men-schen.pdf>
- Weishaupt, H. (2023, 19. April). *Demografie – Beschäftigungssystem – Bildung. Bedarfsorientier-te Bildungsfinanzierung als Schlüssel zur Verhinderung einer Qualifikationskrise am Arbeits-markt* [Impulsreferat]. 2. Expert:innenforum Startchancen, Berlin. <https://cloud.wzb.eu/s/2HNSnTNNM8Stp6s>
- Wieland, J. (2023). Rechtsfragen der Weiterentwicklung von Bildungs- und Teilhabeleistungen. Ausgestaltung und Finanzierung von BuT-Leistungen durch den Bund. *böll.brief Teilhabe-gesellschaft Nr. 121*. https://www.boell.de/sites/default/files/2023-12/21_teilhabe-gesellschaft_rechtsfragen_barrierefrei_neu.pdf
- Wrase, M., & Allmendinger, J. (2021). *Bildungschancen verbessern. Gesetzliche Regelungsmög-lichkeiten des Bundes für eine Förderung von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schü-lern*. Rechtsgutachten für die Heinrich-Böll-Stiftung. <https://www.boell.de/de/2021/04/07/bildungschancen-verbessern>

Michael Wrase, Prof. Dr., Professor für Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Sozial- und Bildungsrecht an der Stiftung Universität Hildesheim und Leiter der Forschungsgruppe Recht und Steuerung im Kontext sozialer Ungleichheiten am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

E-Mail: michael.wrase@wzb.eu

Korrespondenzadresse: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietsch-ufer 50, 10785 Berlin

Marcel Helbig, Prof. Dr., Arbeitsbereichsleiter für Strukturen und Systeme am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe.

E-Mail: marcel.helbig@lifbi.de

Norbert Sendzik, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe.

E-Mail: norbert.sendzik@lifbi.de

Korrespondenzadresse: Leibniz-Institut für Bildungsverläufe, Wilhelmsplatz 3, 96047 Bamberg

Julia Hugo, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Konstanz – Geisteswissen-schaftliche Sektion – Empirische Bildungsforschung – AG Erziehungswissenschaft.

E-Mail: julia.hugo@uni-konstanz.de

Korrespondenzadresse: Universität Konstanz – Geisteswissenschaftliche Sektion – Empiri-sche Bildungsforschung – AG Erziehungswissenschaft, Universitätsstraße 10, 78457 Kon-stanz

Esther Dominique Klein

Herausforderungen schulischer Arbeit an sozialräumlich benachteiligten Standorten als Missverhältnis zwischen Anforderungen und Ressourcen

Zusammenfassung

*Der Artikel untersucht die spezifischen Herausforderungen von Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten – Merkmale der Schüler*innenschaft, die Deutungsmuster der Lehrkräfte hinsichtlich dieser Merkmale und ihrer eigenen Wirksamkeit sowie die internen Handlungspraxen der Schulen – und leitet daraus Anforderungen an die Ressourcenausstattung dieser Schulen ab. Neben materiellen Ressourcen benötigen die Schulen auch Unterstützung und Führung bei der Bearbeitung interner Herausforderungen.*

Schlüsselwörter: Schule; Sozialraum; Benachteiligung; Führung; Unterstützung; Ressourcen

Challenges of Schools Serving Disadvantaged Communities as a Discrepancy Between Demands and Resources

Abstract

The article examines the specific challenges faced by schools serving disadvantaged communities – student characteristics, teachers' beliefs regarding these characteristics and their own efficacy, and the schools' internal practices – and discusses requirements for resource allocation. In addition to material resources, these schools need support and leadership in addressing internal challenges.

Keywords: school; social space; disadvantage; leadership; support; resources

1 Einleitung

Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten werden mehrheitlich von Schüler*innen aus marginalisierten Herkunftsmilieus besucht, also Schüler*innen aus armutsbetroffenen Milieus, aus Milieus mit geringeren schulbildungsrelevanten Ressourcen sowie Schüler*innen aus migrantisch geprägten Milieus und *students of color*. Schüler*innen, bei denen diese Merkmale kumulieren, haben besonders geringe Chancen auf akademischen Erfolg, Wohlbefinden und einen positiven Blick in die Zukunft (z. B. OECD, 2019).

In der Literatur werden Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten häufig auch als Schulen in „schwieriger“ oder „herausfordernder Lage“ benannt. Während im Alltagsgebrauch sowie bei der Identifikation von Schulen in „herausfordernder Lage“ für die Verteilung sachlicher Ressourcen meist ausschließlich auf die Zusammensetzung der Schüler*innenschaft rekurriert wird (kritisch hierzu bspw. Racherbäumer et al., 2013; Tułowitzi et al., 2020), zeigen Forschungsbefunde, dass die „herausfordernde Lage“ sich nicht automatisch aus der Zusammensetzung der Schüler*innen ergibt. Sie ist vielmehr das Resultat eines Zusammenspiels einer geringen Passung zwischen den Merkmalen der Schüler*innen und den institutionalisierten Anforderungen des Bildungssystems einerseits (Gomolla & Radtke, 2009; Gottuck et al., 2021) und ungünstigen einzelschulischen Strategien im Umgang mit diesen Passungsproblemen andererseits (Bremm et al., 2016). So legen etwa Befunde aus den USA nahe, dass die geringere kollektive Selbstwirksamkeit der Lehrkräfte, die häufig an Schulen an benachteiligten Standorten beobachtbar ist, einen ebenso großen (teilweise sogar größeren) Einfluss auf die Leistungsentwicklung der Schüler*innen hat, wie die Herkunftsmerkmale der Schüler*innen selbst (z. B. Bandura, 1993; Hoy et al., 2002), weil sie Handlungspraxen begünstigt, die wiederum sehr ungünstig für das Lernen der Schüler*innen sind.

Der Beitrag stellt vor diesem Hintergrund die These auf, dass die „herausfordernde Lage“ vor allem durch ein Missverhältnis zwischen den Anforderungen an das pädagogische Handeln und den dafür an den Schulen verfügbaren Ressourcen erzeugt wird. Nachfolgend soll dieses Argument entfaltet werden, indem zunächst die Anforderungen konkretisiert und anschließend die notwendigen Ressourcen¹ sowie deren Vorhandensein oder Fehlen im Schulsystem thematisiert werden. Der Ressourcenbegriff wird dabei explizit breit gedacht.

2 Anforderungen an das pädagogische Handeln an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten

Bei der bildungswissenschaftlichen Betrachtung von Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten liegt der Fokus meist auf der Frage, welche „schulischen Strategien“ sich beobachten lassen und wie diese optimiert werden können – auch, weil dieser Aspekt, im Gegensatz zu den Herkunftsmilieus der Schüler*innen, als veränderbar(er) erscheint. Eher randständig behandelt wird in diesem Zusammenhang aber meist die Tatsache, dass das schulische Arbeiten nicht nur dadurch „herausgefordert“ wird, dass die Schüler*innen in vielerlei Hinsicht nicht dem entsprechen, was im deutschen Schulsystem als Norm vorausgesetzt wird. Zugleich erfolgt das schulische Arbeiten auch systematisch innerhalb einer personellen, finanziellen sowie ideellen Mangelsituation, die eine ernstgemeinte Schulentwicklungsarbeit beinahe unmöglich macht. Im englischen Sprachgebrauch wird für diese Ballung ungünstiger Bedingungsfaktoren auch der Begriff der *multiple adversities* (etwa „widrige Umstände“) verwendet (z. B. Zumpe, 2024). Sie erzeu-

1 Der Begriff *Ressource* wird in diesem Beitrag bewusst in einem managerialen Verständnis verwendet; er beschreibt diejenigen Mittel, die für die Erfüllung der Aufgaben einer Organisation erforderlich sind (vgl. Schreiber & King, 2024). In Anlehnung an Normen des Qualitätsmanagements umfasst dies neben finanziellen und personellen Ressourcen etwa auch die Gestaltung von Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen sowie die Bereitstellung von Daten und Wissen (vgl. Hinsch, 2019).

gen eine Situation, in der das pädagogische Personal der Schulen permanent der Gefahr ausgesetzt ist, dass die eigenen Bedürfnisse, etwa nach Kompetenzerleben, aufgrund der objektiv hohen Anforderungen bei ungünstigen Ausgangsbedingungen (und subjektiv geringen Erfolgsaussichten) keine Berücksichtigung finden:

„Adversity describes distressing experiences [...] that recurrently impede need fulfillment [...]. Core needs for competence and relatedness can be challenged when there is a chronic imbalance between job demands and available resources [...]. When demands exceed resources and failure seems inevitable, people can face problems that challenge a core sense of dignity and esteem“ (Zumpe, 2024, S. 486).

Nachfolgend sollen die *multiple adversities* genauer beschrieben werden.

2.1 Herausfordernde Schüler*innen?

Ein stabiler Befund aus Schulleistungsstudien der letzten 25 Jahre ist der, dass Schüler*innen aus marginalisierten Herkunftsmilieus systematisch über weniger bildungsrelevantes Kapital verfügen (vgl. im Überblick van Ackeren & Klein, 2014). Für Schulen, die einen hohen Anteil dieser Schüler*innen beschulen, hat dies beispielsweise zur Konsequenz, dass ein großer Teil der Unterstützungsleistungen, die zwar für den Erfolg im Bildungssystem bedeutsam sind, aber vorwiegend innerhalb der Familien der Schüler*innen erbracht werden, in den Schulen selbst erfolgen muss.

Ein zweiter Faktor von Marginalisierung wird im Rückgriff auf Bourdieu (1987/2020) als Passungsproblem zwischen dem milieuspezifischen Habitus der Schüler*innen und den Anforderungen und Erwartungen der Schule bzw. der in ihr tätigen Pädagog*innen – die selbst selten aus sogenannten „bildungsfernen“ Milieus kommen (z. B. Neugebauer, 2013) – beschrieben (Kramer & Helsper, 2010). Aus diesen Differenzen entstehen Handlungskontexte, die sowohl hinsichtlich des Verhaltens als auch mit Blick auf die Fähigkeiten der Schüler*innen von den Lehrkräften an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten als herausfordernd wahrgenommen werden (z. B. Bremm et al., 2016; Forell, 2020). Zugleich bedeutet diese geringe Passung zwischen den Anforderungen, die in der Schule gestellt werden, und den Lebenswelten der Schüler*innen, dass für diese eine geringere Wahrscheinlichkeit besteht, in und durch die Schule Anerkennung zu erleben bzw. die Erfahrungen, die sie in der Schule machen, selbstwertdienlich zu verarbeiten (Stojanov, 2011), was wiederum bedeutsam für ihre motivationalen Orientierungen im Kontext Schule ist.

Als erste Herausforderung, innerhalb derer Lehrkräfte agieren, lässt sich mit Blick auf den lokalen Kontext der Schulen insofern festhalten, dass die Herkunftsfamilien der Schüler*innen weniger Bildungsaufgaben übernehmen können, als dies im Schulsystem institutionalisierte Praxis ist, weswegen die Aufgaben, die von den Lehrkräften bewältigt werden müssen, komplexer sind als an anderen Standorten. Passungsprobleme im Habitus von Lehrkräften und Schüler*innen erhöhen zudem das Potenzial herausfordernder oder als problematisch wahrgenommener Interaktionen innerhalb der Schulen. Insofern kann mit Blick auf die Eingangsfrage postuliert werden, dass zumindest die Anforderungen an das pädagogisch-didaktische Handeln der Lehrkräfte herausfordernd sind.

2.2 Individuelle und kollektive Deutungsmuster

In der Folge werden sowohl die fachlich-kognitiven, als auch die personalen und sozialen Kompetenzen der Schüler*innen an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten als herausfordernd problematisiert, was in den Schulen teilweise zu einer Pathologisierung oder Abwertung der Schüler*innen bis hin zu Wahrnehmungen der „Unbeschulbarkeit“ von Schüler*innen führen kann (Racherbäumer, 2017). Die Ursachen für die Herausforderungen werden häufig in erster Linie in den Herkunftsmilieus und der damit verbundenen „fehlerhaften“ Sozialisation der Schüler*innen verortet (McKenzie & Scheurich, 2004; Valencia, 2010).² Sie liegen in dieser Wahrnehmung somit außerhalb des Einflussbereichs von Lehrkräften; die Bedeutung des familiären Umfeldes wird überschätzt, der Handlungsspielraum der Lehrkraft unterschätzt (Pettigrew, 1979), was zur Folge haben kann, dass unterrichtliche Standards abgesenkt und die Schüler*innen bspw. pathologisiert oder kriminalisiert werden (Hertel, 2014; Racherbäumer, 2017; Richter & Pfaff, 2014). An Schulen mit multiplen Misserfolgserfahrungen können solche Perspektiven auf die Schüler*innen durch gemeinsame Aushandlungsprozesse in geteilte Deutungsmuster übergehen (Hemmings, 2012; Klein & Bronnert-Härle, 2022). Die daraus entstehende kollektive Einschätzung einer Machtlosigkeit bzw. fehlender Handlungsoptionen gegenüber den „Problemen“, deren Ursachen auf den lokalen Kontext bzw. die Herkunft der Schüler*innen attribuiert werden, kann als zweite Herausforderung für das Handeln an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten formuliert werden.

Schüler*innen aus marginalisierten Herkunftsmilieus haben in der Folge nicht nur seltener Zugang zu anspruchsvollen Lerngelegenheiten (Grissom & Redding, 2016; Hart & Lindsay, 2024), sondern verfügen auch über weniger Partizipationsmöglichkeiten in der Schule (Deimel et al., 2020; Kahne & Middaugh, 2008) und sind häufiger repressiven Strukturen mit Blick auf ihr Verhalten ausgesetzt (Holt & Gershenson, 2019; Rocha & Hawes, 2009; Skiba et al., 2014).

2.3 Organisationale Handlungspraxen

Bereits seit den frühen 2000er Jahren zeigen vor diesem Hintergrund Studien aus dem englischsprachigen Raum, dass schulische Handlungspraxen an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten eine zentrale Bedingungsgröße für die Bildungschancen von Schüler*innen aus marginalisierten Herkunftsmilieus sind. Beispielsweise verweist die Längsschnittstudie von Palardy (2008) darauf, dass einzelschulische Merkmale (z. B. ob eine Schule Angebote mit einem höheren Anforderungsniveau hat und sich die Schüler*innen fair behandelt fühlen) insbesondere an Schulen mit einem hohen Anteil an Schüler*innen aus marginalisierten Herkunftsmilieus einen immensen Einfluss auf die Leistungsentwicklung der Schüler*innen haben. Für den deutschen Sprachraum ist dieser Zusammenhang allerdings bislang kaum empirisch untersucht.

Auf organisationaler Ebene sind sowohl strategische Entscheidungen und Planungen der Problembearbeitung als auch die kollektiven Deutungsmuster der eigenen Handlungs-

2 In diesem Zusammenhang sind auch gesellschaftliche Diskurse über „Defizite“ von Menschen aus armutsbetroffenen oder migrantisch geprägten Milieus bedeutsam (z. B. Sharma, 2018).

macht im Sinne einer optimistischen oder pessimistischen Schulkultur bedeutsam (Muijs et al., 2004; Potter et al., 2002). In diversen Studien werden effektive (mit Blick auf die fachlich-kognitiven Kompetenzen, die die Schüler*innen erreichen) und weniger effektive Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten gegenübergestellt und dabei organisationale Merkmale herausgearbeitet, welche die „effektiven“ Schulen kennzeichnen (vgl. im Überblick Klein, 2018, 2022):

- eine explizite, in der Schulgemeinschaft geteilte und auf Bildungsgerechtigkeit fokussierte Vision sowie daran anschließende klare Ziele, bei denen Lehren und Lernen im Vordergrund stehen und die den Entwicklungsprozess strukturieren und die Menschen zur Mitarbeit motivieren;
- zielorientierte Arbeitsstrukturen und -prozesse, die es den Menschen in der Schule ermöglichen, an den gemeinsamen Zielen zu arbeiten (z. B. Strukturen des kooperativen professionellen Lernens, zielorientierte Nutzung von Daten);
- eine positive, entwicklungsorientierte Schulkultur, die durch Vertrauen, Risikobereitschaft, gegenseitige Fürsorge und Empowerment aller an der Schule Beteiligten geprägt ist;
- eine gute Führung, welche die Vision der Schule verkörpert und sowohl zielorientiert und strategisch als auch unterstützend, partizipativ und fürsorglich handelt.

Während die obigen Faktoren sich vor allem aus der Gegenüberstellung mehr oder weniger effektiver Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten ergeben, gibt es nur wenige Studien, in denen (Mikro-)Prozesse innerhalb der Schule beim Versuch der Problembearbeitung systematisch analysiert werden. Die wenigen Befunde verweisen darauf, dass diese Prozesse äußerst herausfordernd und immer wieder durch Stagnation und Abbrüche gekennzeichnet sind. Die längsschnittlichen Befunde von Zumpe (2024) etwa verweisen darauf, dass kollektive Entwicklungsprozesse wiederholt durch Erfahrungen der Nicht-Wirksamkeit und des Scheiterns sowie durch die überfordernde Komplexität der Situation, in der sich die Pädagog*innen befinden, zum Erliegen kommen, was sich auch ungünstig beispielsweise auf das Arbeitsklima im Kollegium auswirkt. Die Komplexität schulischer Entwicklungsprozesse und die Anforderungen, die sich dadurch sowohl zeitlich und personell als auch mit Blick auf die Kompetenzen der am Entwicklungsprozess beteiligten Personen bzw. die Entwicklungskapazitäten der Organisation ergeben, lassen sich als die dritte Herausforderung benennen, die sich für das pädagogische Handeln an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten ergibt.

3 Ressourcenbedarf und Ressourcenmangel

Die „herausfordernde Lage“ an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten entsteht allerdings nicht nur durch die Komplexität der Aufgabe an sich, sondern auch aus einem Mangel an *Ressourcen im Umgang mit dieser Komplexität*. Nachfolgend sollen angelehnt an empirische Befunde Ressourcen beschrieben werden, die Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten benötigen, damit die in ihr tätigen Menschen der Komplexität der Aufgabe mit einer auf anspruchsvolle Ziele und die Machbarkeit von Veränderung ausgerichteten Haltung begegnen können.

In Anlehnung an Standards des Qualitätsmanagements (Mai, 2020) werden Ressourcen in diesem Zusammenhang breit definiert; sie umfassen materielle und personelle Ressour-

cen, aber auch die Verfügbarkeit von Infrastruktur, die Unterstützung im Ausbau von Fähigkeiten und Kompetenzen sowie das Vorhandensein gemeinsamer Ziele und Normen.

3.1 Personelle Ressourcen

Lehrkräftemangel ist ein zyklisch auftretendes Problem, das insofern eine besondere Herausforderung darstellt, als der Mangel in der Breite kein Normalzustand ist. Für Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten sind personelle Ausstattungsfragen dagegen ebendas: Schulen, die besonders hohe Anforderungen an das pädagogische Handeln der Lehrkräfte stellen, haben traditionell Schwierigkeiten, Lehrkräfte zu finden (Bellenberg et al., 2001); im englischen Kontext werden sie deshalb auch häufig als „hard-to-staff schools“ benannt. Für Schüler*innen aus marginalisierten Herkunftsmilieus ist die Wahrscheinlichkeit, eine „hard-to-staff school“ zu besuchen, deutlich erhöht – besonders in Ländern mit insgesamt größeren sozialen Bildungsdisparitäten (Kotok & Knight, 2022). Für Deutschland lässt sich das beispielsweise an signifikant höheren Zahlen an Seiteneinsteiger*innen an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten illustrieren (Richter & Marx, 2019), die die Gestaltung schulischer Handlungspraxen zusätzlich mit Komplexität versehen. Daneben ergeben sich aus den Passungsproblemen zwischen schulischen Anforderungen und der Lebenswelt der Schüler*innen aus Sicht der Lehrkräfte weitere personelle Herausforderungen – so geben Lehrkräfte an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten beispielsweise häufiger an, dass es ihrer Schule an Schulpsycholog*innen oder Sozialarbeiter*innen fehle (Jude et al., 2024).

Internationale Befunde verweisen darauf, dass Schüler*innen an „hard-to-staff schools“ auch bei Kontrolle des sozioökonomischen Status der Schüler*innen signifikant geringere Leistungen in Mathematik aufweisen (Kotok & Knight, 2022). Studien aus den USA zeigen auch, dass in diesem Zusammenhang nicht nur ein potenzieller Unterrichtsausfall Schwierigkeiten erzeugt, sondern eine hohe Fluktuation bzw. Lehrkräftemangel auch Auswirkungen auf schulkulturelle Merkmale und darüber vermittelt auf den Unterricht der anderen Lehrkräfte entfalten kann (Ronfeldt et al., 2013).

3.2 Schulentwicklungsberatung

Neben der personellen Ausstattung der Schulen erfordert die Entwicklung von Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten auch Ressourcen für den Ausbau von Fähigkeiten und Kompetenzen, die für die Bewältigung der Komplexität von Veränderungsprozessen notwendig sind; insbesondere die Arbeit an einer pessimistischen Schulkultur bzw. kollektiven Deutungen der Machbarkeit von Veränderungen erweist sich dabei als voraussetzungsreich (Proskawetz et al., 2023).

Im deutschen Sprachraum sind in diesem Zusammenhang in den vergangenen Jahren diverse Projekte entstanden, deren Ziel darin besteht, Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten in der Ausbildung notwendiger Kompetenzen bzw. Schulentwicklungskapazitäten zu beraten und zu unterstützen. Diese adressieren zum Teil Schulen im gesamten Bundesgebiet, wie etwa die Bund-Länder-Initiative „Schule macht stark“. Tulowitzki et al. (2020) identifizieren daneben in der Mehrheit der Bundesländer Unterstüt-

zungsprojekte, die sich konkret an Schulen richten, die einen hohen Anteil an Schüler*innen aus marginalisierten Herkunftsmilieus beschulen, wobei die Ansätze sich teilweise auf eine finanzielle Unterstützung der Schulen beschränken und nicht alle Projekte auch eine individuelle Beratung der Schulen im Entwicklungsprozess vorsehen. Ein Beispiel hierfür ist der Schulversuch „Talentschulen“, in dem zwischen 2019 und 2025 insgesamt 60 weiterführende Schulen an benachteiligten Standorten in Nordrhein-Westfalen unterstützt werden.³ Die Schulen sollen pädagogische Konzepte mit dem Schwerpunkt kulturelle oder naturwissenschaftliche Bildung entwickeln und erhalten neben zusätzlichen personellen Ressourcen auch Unterstützung durch eine verpflichtende externe Schulentwicklungsbegleitung (Dean et al., 2021).

International lassen sich in Studien positive Effekte von Beratungsangeboten für Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten nachzeichnen (z. B. Strunk et al., 2014). Im deutschen Sprachraum sind die Wirkungen und Gelingensbedingungen von Beratungsangeboten insbesondere für Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten allerdings bislang kaum systematisch analysiert worden. Die wenigen vorhandenen Studien deuten durchaus auf eine positive Wirkung von Schulentwicklungsberatung hin, wenn bestimmte Voraussetzungen dafür in den Schulen gegeben sind, wie beispielsweise für die Entwicklung offene Führungspersonen (vgl. im Überblick Dederling et al., 2022). Denn, darauf weisen Hazle Bussey et al. (2014) hin, Schulentwicklungsberater*innen haben als externe Akteur*innen kein Interesse „in the process issues, no power to gain or lose, no territory to expand or contract and no budget to increase or decrease“ (S. 161).

3.3 Normativer Rahmen

Dieser Hinweis illustriert die Notwendigkeit einer dritten Ressource, die für die Entwicklung von Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten bedeutsam ist: ein normativer Rahmen, der verhindert, dass die Entwicklung der Schulen von der Veränderungsbereitschaft und Einsicht einzelner Personen innerhalb der Schulen abhängig ist. Im deutschsprachigen Diskurs werden im Kontext von Führung in der Regel nur Führungspersonen innerhalb der Schulen adressiert (z. B. Schulleitende und weitere Lehrkräfte mit Führungsaufgaben). Führungspersonen in der Schulverwaltung, insbesondere Schulaufsichtsbeamt*innen, werden in der Schulentwicklungsliteratur bislang kaum berücksichtigt; wenn sie adressiert werden, dann in einer *beratenden* Rolle – wobei bereits der Begriff der Beratung darauf verweist, dass die Hauptverantwortung für die Entwicklung bei den Schulen selbst liegt (Klein, 2021).

Forschung aus den USA zeigt allerdings, dass nicht nur die Beratung von Schulen im Entwicklungsprozess bzw. deren Ausstattung mit den notwendigen personellen Ressourcen sowie Kompetenzen und Kapazitäten bedeutsam für die Bearbeitung multipler Herausforderungen ist, sondern dass darüber hinaus auch relevant ist, inwiefern es oberhalb der Schule eine Instanz gibt, die sich – im Sinne eines *Senior Managements* – selbst für den Entwicklungsprozess der Schulen verantwortlich sieht und entsprechend im Prozess Führung übernimmt in dem Sinne, dass gemeinsame Ziele formuliert und die Schulleitung

3 Vgl. <https://www.schulministerium.nrw/schule-bildung/bildungsthemen/talentschulen> (abgerufen am 11.09.2024).

gen dazu angeleitet und angehalten werden, in ihren Schulen die notwendigen Schritte zu gehen, um die Ziele zu erreichen (Klein & Bremm, 2020; Waters & Marzano, 2007). Insbesondere wenn in Schulen pessimistische Narrative im Vordergrund stehen, kann diese Führungsebene auch ein externes „Korrektiv“ darstellen, welches schwierige oder schmerzhaft Diskurse anstößt, die ansonsten in den Schulen nicht stattfinden würden, und dazu beiträgt, dass sich Handlungspraxen etablieren können, die an den Bedürfnissen der Schüler*innen ausgerichtet sind (Aguayo et al., 2023; Maxwell et al., 2013; Skrla et al., 2011). Dies wiederum setzt voraus, dass die Akteur*innen des Senior Managements ebenfalls systematisch für diese Aufgabe professionalisiert werden, da ihr Handeln ansonsten zur Persistenz marginalisierender Praktiken beitragen kann (DeMatthews et al., 2017; Whitt et al., 2015).

4 Fazit

Schüler*innen aus marginalisierten Herkunftsmilieus profitieren nachweislich in besonders hohem Maße von guter schulischer Praxis (Palardy, 2008), doch um diese entwickeln zu können, benötigen Lehrkräfte Raum zur Planung und Reflexion, die Überzeugung, dass die Schüler*innen erfolgreich sein können, und die Zuversicht, dass Schule ihnen dabei helfen kann, erfolgreich zu sein. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, ist die Gefahr groß, dass sich an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten Handlungspraxen reproduzieren, die ungünstig für Lernen und Wohlbefinden der Schüler*innen und, durch sich wiederholende Misserfolgserfahrungen, auch ungünstig beispielsweise für das Wohlbefinden der Lehrkräfte und das Vertrauensklima im Kollegium sind.

Der Beitrag hatte vor diesem Hintergrund zum Ziel, einen Aufschlag zur Analyse des Verhältnisses zwischen Anforderungen und Ressourcen im pädagogischen Handeln an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten zu machen. Als Herausforderungen wurden im Beitrag drei Quellen von Komplexität benannt: die pädagogische Aufgabe, die durch Passungsprobleme zwischen den Anforderungen des Bildungssystems und den Lebensrealitäten der Schüler*innen komplex ist sowie dadurch, dass weniger Bildungsarbeit von den Familien übernommen wird; ein pessimistischer Blick auf die Machbarkeit von Veränderungsprozessen, der durch gemeinsame Aushandlungen von Misserfolgserfahrungen in der Schulkultur der Schulen Ausdruck findet; sowie die hohe Komplexität schulischer Veränderungsprozesse. Vor diesem Hintergrund lässt sich formulieren, dass Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten Ressourcen in drei Bereichen benötigen: in der personellen Ausstattung, bei der systematischen Unterstützung in der Entwicklung von Schulentwicklungskapazitäten durch Beratung sowie, mit Blick auf die normative Rahmung und Führung der Schulen, durch die Schulaufsicht.

Alle Befunde verweisen darauf, dass an Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten in Deutschland ein Missverhältnis zwischen den skizzierten Anforderungen und den für die Schulen verfügbaren Ressourcen zur Problembearbeitung besteht. Inwiefern aktuelle Projekte zur Unterstützung der Schulen sowie Ansätze für eine anforderungsbezogene Ressourcenverteilung dieses Missverhältnis beheben können, muss sich dabei erst noch zeigen.

Literatur und Internetquellen

- Aguayo, D., Good, M. W., Diem, S., Herman, K. C., Burke, J., Davis, T., Hall, K., London, C., & Reinke, W. M. (2023). Promoting District-Level Culturally Responsive Practices. *Educational Administration Quarterly*, 59 (3), 471–506. <https://doi.org/10.1177/0013161X231161041>
- Bandura, A. (1993). Perceived Self-Efficacy in Cognitive Development and Functioning. *Educational Psychologist*, 28 (2), 117–148. https://doi.org/10.1207/s15326985ep2802_3
- Bellenberg, G., Böttcher, W., & Klemm, K. (2001). *Stärkung der Einzelschule. Neue Ansätze der Ressourcen Geld, Zeit und Personal*. Luchterhand.
- Bourdieu, P. (1987/2020). *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. Suhrkamp.
- Bremm, N., Klein, E. D., & Racherbäumer, K. (2016). Schulen in „schwieriger“ Lage?! Begriffe, Forschungsbefunde und Perspektiven. *DDS – Die Deutsche Schule*, 108 (4), 323–339. <https://doi.org/10.25656/01:20484>
- Dean, I., Beckmann, L., Racherbäumer, K., & Bremm, N. (2021). Obligatory coaching in the context of the model project ‚Talent Schools‘: a means for educational equity and improvement of achievement outcomes? *International Journal of Mentoring and Coaching in Education*, 10 (4), 466–485. <https://doi.org/10.1108/IJMCE-01-2021-0021>
- Dederling, K., Kamarianakis, E., & Racherbäumer, K. (2022). Schulentwicklungsberatung. Begrifflich-konzeptionelle Grundlegung, empirische Betrachtung und (kritische) Perspektivierung. *DDS – Die Deutsche Schule*, 114 (4), 345–362. <https://doi.org/10.31244/dds.2022.04.02>
- Deimel, D., Hoskins, B., & Abs, H. J. (2020). How do schools affect inequalities in political participation: compensation of social disadvantage or provision of differential access? *Educational Psychology*, 40 (2), 146–166. <https://doi.org/10.1080/01443410.2019.1645305>
- DeMatthews, D., Izquierdo, E., & Knight, D. S. (2017). Righting past wrongs: A superintendent’s social justice leadership for dual language education along the U. S.-Mexico border. *Education Policy Analysis Archives*, 25 (1), 1–28. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2436>
- Forell, M. (2020). *Öffnung und Begrenzung des Gymnasiums: Institutionsverständnisse angesichts einer sich verändernden gymnasialen Schülerschaft*. Waxmann.
- Gomolla, M., & Radtke, F.-O. (2009). *Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gottuck, S., Pfaff, N., & Tervooren, A. (2021). Questioning Cultural and Power Relations as well as Debates on Disability and Migration: Concepts for Contemporary Inclusive Teacher Education. In L. Heidrich, Y. Karakaşoğlu, P. Mecheril & S. Shure (Hrsg.), *Regimes of Belonging – Schools – Migrations: Teaching in (Trans)National Constellations* (S. 387–404). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-29189-1_24
- Grissom, J. A., & Redding, C. (2016). Discretion and Disproportionality: Explaining the Underrepresentation of High-Achieving Students of Color in Gifted Programs. *AERA Open*, 2 (1). <https://doi.org/10.1177/2332858415622175>
- Hart, C. M. D., & Lindsay, C. A. (2024). Teacher-Student Race Match and Identification for Discretionary Educational Services. *American Educational Research Journal*, 61 (3), 474–507. <https://doi.org/10.3102/00028312241229413>
- Hazle Bussey, L., Welch, J. C., & Mohammed, M. B. (2014). Effective consultants: a conceptual framework for helping school systems achieve systemic reform. *School Leadership & Management*, 34 (2), 156–178. <https://doi.org/10.1080/13632434.2013.849684>
- Hemmings, A. (2012). Four Rs for Urban High School Reform. Re-envisioning, Reculturation, Restructuring, and Remoralization. *Improving Schools*, 15 (3), 198–210. <https://doi.org/10.1177/1365480212458861>
- Hertel, T. (2014). Zwischen Normbruch, Widerstand und ambivalenter Affirmation. In J. Hagedorn (Hrsg.), *Jugend, Schule und Identität: Selbstwerdung und Identitätskonstruktion im Kontext Schule* (S. 385–402). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-03670-6_22

- Hinsch, M. (2019). *Die ISO 9001:2015 – das Wichtigste in Kürze. Die Norm für den betrieblichen Alltag kurz, knapp und verständlich erklärt*. Springer Vieweg.
- Holt, S. B., & Gershenson, S. (2019). The Impact of Demographic Representation on Absences and Suspensions. *Policy Studies Journal*, 47 (4), 1069–1099. <https://doi.org/10.1111/psj.12229>
- Hoy, W. K., Sweetland, S. R., & Smith, P. A. (2002). Toward an Organizational Model of Achievement in High Schools: The Significance of Collective Efficacy. *Educational Administration Quarterly*, 38 (1), 77–93. <https://doi.org/10.1177/0013161X02381004>
- Jude, N., Klusmann, U., Selcik, F., Sichma, A., Richter, D., & Wolf, D. (2024). *Deutsches Schulbarometer. Befragung Lehrkräfte*. Abgerufen am 27.10.2024, von https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/2024-04/Schulbarometer_Lehrkraefte_2024_FORSCHUNGSBERICHT.pdf
- Kahne, J., & Middaugh, E. (2008). Democracy for Some: The Civic Opportunity Gap in High School (*Circle Working Paper*, Issue 59).
- Klein, E. D. (2018). Erfolgreiches Schulleitungshandeln an Schulen in sozial deprivierter Lage: Eine Zusammenschau zentraler Grundlagen und Befunde aus der nationalen und internationalen Bildungsforschung. Expertise im Auftrag der Wübben Stiftung. *SHIP Working Paper Series*, No. 02. <http://doi.org/10.17185/duublico/45206>
- Klein, E. D. (2021). Die Schulaufsicht als Unterstützungsinstanz für Schulentwicklung. In T. Webs & V. Manitis (Hrsg.), *Unterstützungssysteme für Schulen: Konzepte, Befunde und Perspektiven* (S. 195–213). wbv.
- Klein, E. D. (2022). Grundlagen: Lernende Schulen. In Schule macht stark – Inhaltscluster Schulentwicklung & Führung (Hrsg.), *Virtueller SchuMaS-Raum „Schulentwicklung im Kontext“*. Universität Duisburg-Essen. <https://www.uni-due.de/izfb/schumas/ic-schulentwicklung-fuehrung> (Moodle-basiert)
- Klein, E. D., & Bremm, N. (2020). Schulentwicklung im managerial geprägten System – Das Verhältnis von Schulleitung und Schulaufsicht in den USA. In E. D. Klein & N. Bremm (Hrsg.), *Unterstützung – Kooperation – Kontrolle: Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung in der Schulentwicklung* (S. 263–285). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-28177-9_13
- Klein, E. D., & Bronnert-Härle, H. (2022). Defizitorientierungen von Lehrkräften und ihr Zusammenhang mit der Führungspraxis an Schulen in sozialräumlich deprivierter Lage. *Zeitschrift für Pädagogik*, 68 (5), 691–710. <https://doi.org/10.3262/ZP2205691>
- Kotok, S., & Knight, D. S. (2022). Revolving Doors: Cross-Country Comparisons of the Relationship between Math and Science Teacher Staffing and Student Achievement. *Leadership and Policy in Schools*, 21 (2), 345–360. <https://doi.org/10.1080/15700763.2020.1770804>
- Kramer, R.-T., & Helsper, W. (2010). Kulturelle Passung und Bildungsungleichheit – Potenziale einer an Bourdieu orientierten Analyse der Bildungsungleichheit. In H.-H. Krüger, U. Rabekleberg, R.-T. Kramer & J. Budde (Hrsg.), *Bildungsungleichheit revisited: Bildung und soziale Ungleichheit vom Kindergarten bis zur Hochschule* (S. 103–125). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92201-0_6
- Mai, F. (2020). *Qualitätsmanagement in der Bildungsbranche. Ein Leitfaden für Bildungseinrichtungen und Lerndienstleister*. Springer Gabler.
- Maxwell, G. M., Locke, L. A., & Scheurich, J. J. (2013). Case study of three rural Texas superintendents as equity oriented change agents. *The Qualitative Report*, 18 (11), 1–23. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2013.1546>
- McKenzie, K. B., & Scheurich, J. J. (2004). Equity Traps. A Useful Construct for Preparing Principals to Lead Schools That Are Successful With Racially Diverse Students. *Educational Administration Quarterly*, 40 (5), 601–632. <https://doi.org/10.1177/0013161X04268839>
- Muijs, D., Harris, A., Chapman, C., Stoll, L., & Russ, J. (2004). Improving Schools in Socioeconomically Disadvantaged Areas. A Review of Research Evidence. *School Effectiveness and School Improvement*, 15 (2), 149–175. <https://doi.org/10.1076/15.2.149.30433>

- Neugebauer, M. (2013). Wer entscheidet sich für ein Lehramtsstudium – und warum? Eine empirische Überprüfung der These von der Negativselektion in den Lehrerberuf. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 16 (1), 157–184. <https://doi.org/10.1007/s11618-013-0343-y>
- OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development). (2019). *PISA 2018 Results (Volume II). Where All Students Can Succeed*. PISA, OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2018-results-volume-ii_b5fd1b8f-en.html
- Palardy, G. J. (2008). Differential School Effects Among Low, Middle, and High Social Class Composition Schools. A Multiple Group, Multilevel Latent Growth Curve Analysis. *School Effectiveness and School Improvement*, 19 (1), 21–49. <https://doi.org/10.1080/09243450801936845>
- Pettigrew, T. F. (1979). The Ultimate Attribution Error: Extending Allport's Cognitive Analysis of Prejudice. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 5 (4), 461–476. <https://doi.org/10.1177/014616727900500407>
- Potter, D., Reynolds, D., & Chapman, C. (2002). School Improvement for Schools Facing Challenging Circumstances: A review of research and practice. *School Leadership & Management*, 22 (3), 243–256. <https://doi.org/10.1080/1363243022000020381>
- Proskawetz, F. S., Kottmann, M., van Ackeren-Mindl, I., & Klein, E. D. (2023). Bedeutung und Stärkung einer ressourcenorientierten Schulkultur von Schulen an sozialräumlich benachteiligten Standorten. Erprobung von Unterstützungsmöglichkeiten im Projekt ‚Schule macht stark‘ (SchuMaS). In M. Forrell, G. Bellenberg, L. Gerhards & L. Schleenbecker (Hrsg.), *Schule als Sozialraum im Sozialraum. Theoretische und empirische Erkundung sozialräumlicher Dimensionen von Schule* (S. 109–122). Waxmann.
- Racherbäumer, K. (2017). Rekonstruktionen zu Bedeutung und Funktionen der Lehrer-Schüler-Beziehung aus Sicht von Lehrerinnen und Lehrern an Schulen in sozial benachteiligter Lage. In V. Manitiuis & P. Döbelstein (Hrsg.), *Schulentwicklungsarbeit in herausfordernden Lagen* (S. 123–139). wbv.
- Racherbäumer, K., Funke, C., van Ackeren, I., & Clausen, M. (2013). Schuleffektivitätsforschung und die Frage nach guten Schulen in schwierigen Kontexten. In R. Becker & A. Schulze (Hrsg.), *Bildungskontexte: Strukturelle Voraussetzungen und Ursachen ungleicher Bildungschancen* (S. 239–267). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-18985-7_9
- Richter, D., & Marx, A. (2019). Quereinsteigende und grundständig ausgebildete Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst in Berlin: Eine vergleichende Analyse ihres Einsatzortes. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 22 (6), 1385–1395. <https://doi.org/10.1007/s11618-019-00915-y>
- Richter, E., & Pfaff, N. (2014). (Schulische) Bildung in ethnisch segregierten Stadtteilen. Quantitative und qualitative Befunde im Zusammenhang. In W. Baros & W. Kempf (Hrsg.), *Erkenntnisinteressen, Methodologie und Methoden interkultureller Bildungsforschung* (S. 209–223). Regener.
- Rocha, R. R., & Hawes, D. P. (2009). Racial Diversity, Representative Bureaucracy, and Equity in Multiracial School Districts. *Social Science Quarterly*, 90 (2), 326–344. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2009.00620.x>
- Ronfeldt, M., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2013). How Teacher Turnover Harms Student Achievement. *American Educational Research Journal*, 50 (1), 4–36. <https://doi.org/10.3102/0002831212463813>
- Schreiber, J., & King, V. (2024). Ressourcen. In M. Dederich & J. Zirfas (Hrsg.), *Optimierung. Ein interdisziplinäres Handbuch* (S. 39–44). J. B. Metzler.
- Sharma, M. (2018). Seeing Deficit Thinking Assumptions Maintain the Neoliberal Education Agenda: Exploring Three Conceptual Frameworks of Deficit Thinking in Inner-City Schools. *Education and Urban Society*, 50 (2), 136–154. <https://doi.org/10.1177/0013124516682301>
- Skiba, R. J., Chung, C.-G., Trachok, M., Baker, T. L., Sheya, A., & Hughes, R. L. (2014). Parsing Disciplinary Disproportionality: Contributions of Infraction, Student, and School Characteristics to Out-of-School Suspension and Expulsion. *American Educational Research Journal*, 51 (4), 640–670. <https://doi.org/10.3102/0002831214541670>

- Skrla, L., McKenzie, K. B., & Scheurich, J. J. (2011). Becoming an equity oriented change agent. In A. M. Blankstein & P. D. Houston (Hrsg.), *Leadership for social justice and democracy in our schools* (S. 45–58). Corwin Press.
- Stojanov, K. (2011). *Bildungsgerechtigkeit. Rekonstruktionen eines umkämpften Begriffs*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Strunk, K. O., McEachin, A., & Westover, T. N. (2014). The Use and Efficacy of Capacity-Building Assistance for Low-Performing Districts: The Case of California's District Assistance and Intervention Teams. *Journal of Policy Analysis and Management*, 33 (3), 719–751. <https://doi.org/10.1002/pam.21658>
- Tulowitzki, P., Grigoleit, E., Haiges, J., & Hinzen, I. (2020). *Unterstützung von Schulen in herausfordernder Lage – Ein bundesweiter Überblick*. Expertise im Auftrag der Wübben Stiftung.
- Valencia, R. R. (2010). *Dismantling Contemporary Deficit Thinking: Educational Thought and Practice*. Routledge.
- van Ackeren, I., & Klein, E. D. (2014). *Woher und Wohin – Soziale Herkunft und Bildungserfolg. Zentrale Grundlagen und Befunde der Schulleistungsvergleichsstudien*. Wübben Stiftung.
- Waters, T., & Marzano, R. J. (2007). School District Leadership That Works: The Effect of Superintendent Leadership on Student Achievement. *ERS Spectrum*, 25 (2), 1–12.
- Whitt, K., Scheurich, J. J., & Skrla, L. (2015). Understanding Superintendents' Self-Efficacy Influences on Instructional Leadership and Student Achievement. *Journal of School Leadership*, 25 (1), 102–132. <https://doi.org/10.1177/105268461502500105>
- Zumpe, E. (2024). School improvement at the next level of work: the struggle for collective agency in a school facing adversity. *Journal of Educational Change*, 25, 485–529. <https://doi.org/10.1007/s10833-023-09500-x>

Esther Dominique Klein, Prof. Dr., Professorin für Schulpädagogik und Allgemeine Didaktik an der Technischen Universität Dortmund.

E-Mail: dominique.klein@tu-dortmund.de

Korrespondenzadresse: Technische Universität Dortmund, Martin-Schmeißer-Weg 4–8, 44227 Dortmund

Jörg-Peter Schräpler & Sebastian Jeworutzki

Sozialindex für Schulen in NRW – Zielsetzung, Umsetzung und Erfahrungen

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit beschreibt die Entwicklung und Umsetzung eines Schulsozialindex für Nordrhein-Westfalen (NRW). Ziel des Index ist es, die soziale Zusammensetzung von Schulen zu beschreiben, um eine gerechte Mittelzuweisung und gezielte Förderung von Schulen mit besonderen Herausforderungen zu ermöglichen. Der Index basiert auf amtlichen Schuldaten und Verwaltungsdaten zu Kinder- und Jugendarmut. Die Evaluierung des Index anhand nordrhein-westfälischer VERA-3- und VERA-8-Ergebnisse zeigt eine hohe Erklärungskraft für unterschiedliche Lernergebnisse an den Schulen.

Schlüsselwörter: Chancengleichheit; Benachteiligtenförderung; sozialer Indikator; sozialer Status; soziale Herkunft; soziale Ungleichheit; sozioökonomische Lage; Index; Finanzierung; Ressourcenallokation; Nordrhein-Westfalen

Social Index for Schools in NRW – Objectives, Implementation, and Experiences

Abstract

This paper describes the development and implementation of a school social deprivation index for North Rhine-Westphalia (NRW). The aim of the index is to describe the social composition of schools to facilitate a fair allocation of resources and targeted support for schools with special challenges. The index is based on official school data and administrative data on child and youth poverty. Based on the North Rhine-Westphalian VERA 3 and VERA 8 surveys, the index shows a high explanatory power for different learning outcomes. Keywords: equity; support for disadvantaged groups; social indicator; social status; social background; social inequality; socio-economic status; index; funding; resource allocation; North Rhine-Westphalia

1 Einleitung¹

In den letzten Jahren wurden in verschiedenen Bundesländern Anstrengungen unternommen, Indizes zur bedarfsorientierten Ressourcensteuerung im Bildungssystem zu

1 Ein Teil der Ausführungen, insbesondere in Abschnitt 2, stammt aus Schräpler & Jeworutzki (2021).

entwickeln. Während die Indizes in der Vergangenheit häufig für größere administrative Einheiten wie Kreise bestimmt wurden, stehen mittlerweile schulscharfe Sozialindizes im Fokus.² Hintergrund ist die Erkenntnis, dass die schulische Bildungsbeteiligung sozialräumlich ungleich verteilt ist. So steht der Anteil an Schüler*innen eines Stadtteils, die eine höhere weiterführende Schule besuchen, in einem engen Zusammenhang mit der jeweiligen Sozialstruktur des Stadtteils (vgl. Helbig, 2023; Schräpler et al., 2017; speziell für NRW vgl. Jeworutzki & Schräpler, 2020). Ferner spiegeln sich in den Ergebnissen von Schulleistungsstudien – wie z. B. der Vergleichsarbeiten – auch kollektive Benachteiligungen wider, die durch die räumliche Konzentration sozialer Benachteiligungen insbesondere in den Stadtteilen der Großstädte entstehen (vgl. Kraus et al., 2021). Vor diesem Hintergrund wurden in der Vergangenheit bereits Schulsozialindizes zum fairen Vergleich der Ergebnisse der Lernstandserhebungen entwickelt (Schräpler & Jeworutzki, 2016). Im Kontext indexgestützter Ressourcenvergaben soll ein Sozialindex die spezifischen Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen und eine gezielte Förderung von Schulen ermöglichen, um zu einer Verringerung von Chancenunterschieden beizutragen (vgl. Groot-Wilken et al., 2016; Möller & Bellenberg, 2017, S. 58; Schulte et al., 2016, S. 157).

Gemeinsam ist allen Definitionen, dass ein Sozialindex eine ungleiche sozioökonomische Schüler*innenzusammensetzung auf Schulebene abbilden soll. Dabei ist das Ziel, unterschiedliche Lernausgangslagen an Schulen zu beschreiben. Sozialindizes sind kein Instrument, um die Lernunterschiede zwischen einzelnen Schüler*innen zu erklären oder kausale Effekte zu modellieren. Mit einem Sozialindex sollen die unterschiedlichen Arbeits- und Rahmenbedingungen der Schulen abgebildet werden, die sich durch eine ungleiche soziale Zusammensetzung der jeweiligen Schüler*innenschaft ergeben. Als Steuerungsinstrument für mehr Chancengerechtigkeit soll er dazu dienen, durch ungleichen Mitteleinsatz chancenausgleichend zu wirken. Neben einer bedarfsorientierten Mittelzuweisung bekommen Sozialindizes aber auch eine besondere Bedeutung als Auswahlinstrument für Förderprogramme wie das Startchancen-Programm, die sich an Schulen mit einem hohen Anteil an sozial benachteiligten Schüler*innen richten (vgl. Fickermann et al., 2022; Helbig, 2023).

Im Folgenden sollen die Konstruktion und Anwendung eines Sozialindexes in Nordrhein-Westfalen beschrieben werden. NRW hat als erstes Flächenland einen schulscharfen Sozialindex zur Mittelzuweisung genutzt. Davor wurde in Hamburg bereits seit 1996 ein schulscharfer Sozialindex eingesetzt. Der Sozialindex für Schulen in NRW wurde von den Autoren im Auftrag des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes NRW (MSB NRW) in Zusammenarbeit mit der Qualitäts- und UnterstützungsAgentur – Landesinstitut für Schule (QUA-LiS NRW) im Jahr 2020 entwickelt und erstmalig im Jahr 2021 von der Landesregierung zur Ressourcensteuerung eingesetzt (vgl. Schräpler & Jeworutzki, 2021). Die Entwicklung des Index basierte auf den Erfahrungen mit dem 2011 im Rahmen des fairen Schulvergleichs bei den Lernstandserhebungen eingeführten schulscharfen Standorttyps in NRW (Isaac, 2011; Schräpler, 2011; Schräpler & Jeworutzki, 2016). Als Datengrundlage dienten für den Sozialindex für Schulen die amtlichen Schuldaten aus den Jahren 2018/19 sowie weitere Sozial- und Bevölkerungsdaten aus dem Jahr 2018. Der Index wird für alle öffentlichen allgemeinbildenden Schulen (Primar- und Sekundarbereich) mit Ausnahme von Förderschulen berechnet. Förderschulen und die Schulen der beruflichen

2 Einen Überblick zum Sozialindex in den Bundesländern findet sich in Table Media GmbH (2024).

Bildung bleiben unberücksichtigt, da das verwendete Konstruktionsprinzip aufgrund des größeren Einzugsgebiets dieser Schulen nicht geeignet ist. Auf Grundlage einer Schüler*innenindividualstatistik wäre es jedoch möglich, diese Schulformen ebenfalls zu berücksichtigen.

Bei der Aktualisierung des Sozialindex mit Daten des Schuljahres 2022/23 wurden Änderungsvorschläge aus den Gesprächen mit Schulverbänden, Schulvertreter*innen und Bildungsforscher*innen berücksichtigt und das Berechnungsverfahren für den Sozialindex leicht angepasst. Im Folgenden wird die Konstruktion des Index erläutert, wobei insbesondere auf die Anpassungen aufgrund der Erfahrungen nach der Einführung des Index eingegangen wird.

2 Konzeptionelle Überlegungen

Die Erfassung der Sozialstruktur einer Schule kann mithilfe unterschiedlicher Verfahren und Datengrundlagen erfolgen. Klemm und Kneuper (2019, S. 9) unterscheiden vier mögliche Datenquellen für die Bildung von Sozialindizes:

- 1) Daten aus der amtlichen Schulstatistik,
- 2) Daten aus Verwaltungsprozessen wie Schuleingangsuntersuchungen,
- 3) Daten, die durch Elternbefragungen erhoben werden, und
- 4) Daten zur Umgebung der Schule oder dem Wohnumfeld der Schüler*innen.³

Bei Indizes und Maßzahlen, die konzeptionell auf einer Befragung von Schüler*innen sowie Eltern basieren, können prinzipbedingt Probleme mit strategischem Antwortverhalten oder selektiv niedrigen Teilnahmequoten auftreten. Letzteres ist ein bekanntes Phänomen in der Surveyforschung und würde zur Untererfassung der im Fokus liegenden Schüler*innenpopulation führen. Befragungen sind zudem für ein Flächenland wie NRW sehr kostenintensiv.

Die Vorgehensweisen, die auf Daten der amtlichen Statistik oder Verwaltungsdaten basieren, haben den Vorteil, dass für diese keine gesonderte Erhebung erforderlich ist und somit die typischen Probleme dieser Datenquelle entfallen. Diese Daten werden zudem in der Regel im jährlichen Abstand aktualisiert, sodass eine Fortschreibung eines Index für weitere Zeitpunkte unproblematisch ist.

Das Problem des strategischen Antwortverhaltens ist auch bei den amtlichen Schulstatistiken potenziell relevant. Wir gehen jedoch aufgrund der relativ engen technischen Verknüpfung von Schulverwaltungsanwendungen in vielen Schulen in NRW und der Meldung der Statistiken von einer geringen praktischen Relevanz aus, die sich bei einer zukünftigen Umsetzung des „Kerndatensatz[es] (KDS) für schulstatistische Individualdaten der Länder“ in NRW noch stärker reduzieren wird. Vor diesem Hintergrund wird der Hamburger Schulsozialindex mittlerweile ebenfalls vollständig auf Basis amtlicher Daten bestimmt, und die Befragungen von Schüler*innen sowie Eltern wurden eingestellt (Schulte et al., 2023).

3 Zu spezifischen Bedingungen für eine Sozialindexkonstruktion aus kommunaler Perspektive siehe Groos & Knüttel (2021).

Für Nordrhein-Westfalen liegen im Schulbereich abseits der amtlichen Schuldaten kaum landesweit vergleichbare und zentral zusammengeführte Datensätze vor. Die Schuleingangsuntersuchungen haben bspw. einen hohen Informationswert für die hier relevanten Fragen, sind aber nicht über alle Kommunen hinweg vergleichbar und unterliegen der Datenhoheit der Kommunen. Eine Ausnahme bildet die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu SGB-II-Bedarfsgemeinschaften: Hier liegen flächendeckend einheitliche kleinräumige Daten vor, die für die Sozialplanung des Landes zur Verfügung stehen. Aufgrund der skizzierten Vorteile von amtlichen Daten wurde der Sozialindex nur auf Grundlage bereits vorliegender Daten entwickelt. Dies schränkt die Auswahl möglicher Indikatoren zur Beschreibung der sozialen Zusammensetzung einer Schule ein.

Die Auswahl der relevanten Indikatoren zur Beschreibung der Schulsituation orientiert sich zum einen an den Ergebnissen der Schulforschung im Hinblick auf leistungsrelevante sozio-ökonomische Merkmale und zum anderen an der Verfügbarkeit amtlicher Daten. Die Ergebnisse der PISA-Studien zeigen, dass die „zuwanderungsbezogene und soziale Herkunft“ (Reiss et al., 2019) eine zentrale Dimension im Hinblick auf Leistungsdisparitäten ist (vgl. Baumert et al., 2006; Maaz et al., 2007; Reiss et al., 2016, 2019). Weitere relevante Indikatoren wie der Bildungshintergrund der Eltern oder der Beruf der Eltern werden in der amtlichen Statistik nicht erhoben und können daher nicht für die Indexbildung genutzt werden.

Zur Abbildung des „Schüler*innenhintergrunds“ stehen dennoch einige aussagekräftige Indikatoren aus der amtlichen Schulstatistik sowie der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Verfügung, welche den sozialen Status und zuwanderungsbezogene Aspekte abbilden können:

- Kinder- und Jugendarmut (Sozialraumindikator auf Basis der Quote der SGB-II-Dichte der Minderjährigen im Umfeld der Einzelschule)⁴,
- Anteil der Schüler*innen mit vorwiegend nichtdeutscher Familiensprache auf Ebene der Einzelschule⁵,

-
- 4 In der Schulstatistik wird der Anteil der Schüler*innen, die in Armut leben, nicht für einzelne Schulen erfasst. Es hat sich jedoch gezeigt, dass durch räumliche statistische Verfahren eine gute Approximation möglich ist. So wurde für den sog. „Standorttyp“ zum fairen Vergleich der Lernstandsergebnisse in NRW ein Sozialraumindikator auf Basis einer Kern-Dichte-Schätzung (KDE) entwickelt und erfolgreich eingesetzt (vgl. Schräpler & Jeworutzki, 2016). Dieses Verfahren wird auch für den Sozialindex für Schulen in NRW genutzt. Auf Grundlage der Daten für statistische Blöcke werden SGB-II-Quoten bestimmt und über das KDE-Verfahren geglättet. Der Sozialraumindikator einer Schule beschreibt die SGB-II-Quote der Minderjährigen im Umfeld der Grundschulen. Da die weiterführenden Schulen größere und teilweise sehr selektive Einzugsgebiete aufweisen, kann der Wert des Sozialraumindikators nicht wie an den Grundschulen direkt am Schulstandort ermittelt werden. Stattdessen werden die Werte des Sozialraumindikators der Herkunftgrundschulen der Schüler*innen einer weiterführenden Schule genutzt, da diese die jeweiligen Wohnorte besser wiedergeben. Dies führt dazu, dass für die Grundschulen und für die weiterführenden Schulen die Indexberechnung getrennt erfolgt. Näheres zu dem statistischen Verfahren findet sich in Schräpler & Jeworutzki (2016, 2021).
 - 5 Auch in anderen Sozialindizes werden sprachliche Aspekte berücksichtigt. In Hamburg wird mit der „Häufigkeit Deutsch bei Gesprächen in der Familie“ ein vergleichbarer Indikator wie die vorwiegende Verwendung einer nichtdeutschen Familiensprache genutzt (Klemm & Kneuper, 2019, S. 5). In Schleswig-Holstein werden „Schülerinnen und Schüler mit Deutsch als Zweitsprache“ (vgl. Staatskanzlei Schleswig-Holstein, 2020) und in der Stadt Bern der „Anteil

- Anteil der Schüler*innen mit eigenem Zuzug aus dem Ausland auf Ebene der Einzelschule.

Die ausgewählten Indikatoren korrelieren deutlich miteinander und charakterisieren gemeinsam die zuwanderungsbezogene und soziale Herkunft der Schüler*innen einer Schule.

Es ist darüber hinaus sinnvoll, die Inklusionsaufgaben der Schulen zu berücksichtigen und diese in die Indexkonstruktion miteinzubeziehen. Insbesondere die doppelte Herausforderung durch eine Lage in sozial benachteiligten Quartieren und umfangreichere Inklusionsaufgaben von Schulen soll bei der Sozialindexkonstruktion durch einen weiteren Indikator berücksichtigt werden:

- Anteil der Schüler*innen mit Förderbedarf in den Bereichen Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung (LSE) multipliziert mit dem Sozialraumindikator für Kinder- und Jugendarmut (Interaktion).

Die Verwendung des Indikators ersetzt nicht die bisherige separate Betrachtung des Inklusionsbedarfs und die vom Sozialindex unabhängige Unterstützung von Schulen mit Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung (LSE).

3 Die Indexkonstruktion

Im Folgenden wird die Konstruktion des Schulsozialindex mit einem Schwerpunkt auf den Änderungen im Rahmen der Aktualisierung im Schuljahr 2022/23 erläutert. Eine ausführliche Darstellung des Vorgehens sowie der Auswahl der Indikatoren ist Schräpler und Je-worutzki (2021) zu entnehmen.

3.1 Eignung der Indikatoren

Die für einen Sozialindex relevanten Indikatoren sollen in der Lage sein, unterschiedliche Lernausgangslagen beschreiben und leistungsrelevante Unterschiede in den Schüler*innenkompositionen differenzieren zu können. Zur Prüfung bieten sich daher insbesondere die Vergleichsarbeiten (VERA) an, die an nahezu allen Schulen in NRW durchgeführt werden. Sie dienen zur Erhebung des Lernstands, d. h. es wird untersucht, über welche Kompetenzen die Schüler*innen in der 3. und 8. Jahrgangsstufe verfügen. Im Rahmen der Indexkonstruktion wird daher im Vorfeld jeweils geprüft, ob die Indikatoren in Bezug auf die Lernstandserhebungen VERA 3 und VERA 8 einen Teil der Varianz der Leistungsunterschiede aufklären können. Verwendet werden in diesem Zusammenhang die Ergebnisse zum Leseverstehen in Deutsch und die Ergebnisse in Mathematik.

Die Analysen zeigen, dass mit dem Ansteigen des Sozialraumindikators und der Anteile von Schüler*innen mit vorwiegend nichtdeutscher Familiensprache sowie dem Anteil mit eigenem Zuzug aus dem Ausland der Anteil an niedrigen Kompetenzniveaus sowohl für

der Schülerinnen und Schüler mit nichtdeutscher Muttersprache“ (Beierle et al., 2019, S. 17) berücksichtigt.

das Leseverstehen in Deutsch als auch in der Mathematik sukzessiv ansteigt. Dies gilt für alle Schulformen (vgl. hierzu Schräpler & Jeworutzki, 2021). Der starke Zusammenhang kann als Hinweis angesehen werden, dass diese Indikatoren das Kriterium der Differenzierung zwischen leistungsrelevanten Schüler*innenkompositionen erfüllen können.

3.2 Datengrundlage für weiterführende Schulen

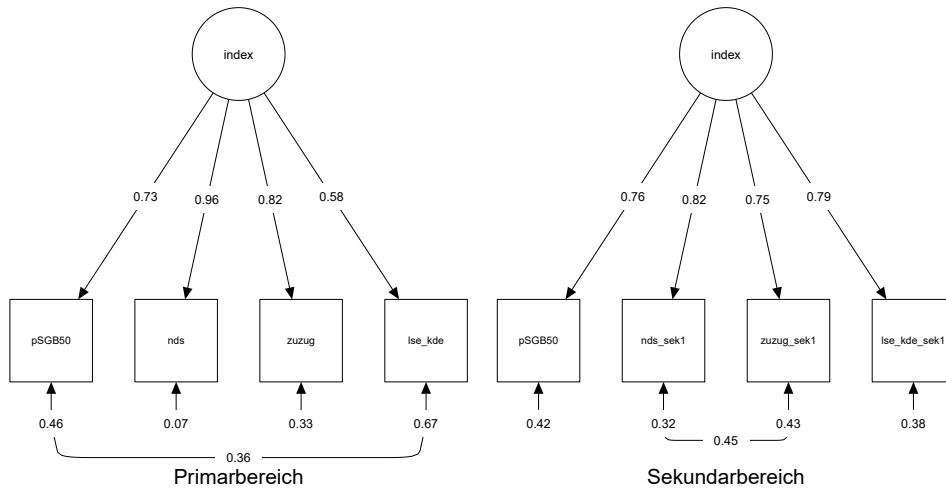
Bei der Einführung des Sozialindex im Jahr 2020 wurde im Rahmen der Berechnung analog zu den Grund- und PRIMUS-Schulen (im Weiteren Primarschulen) für die Gesamtschulen und Gymnasien stets die gesamte Schüler*innenschaft betrachtet und nicht zwischen Sekundarstufe I und II unterschieden. In Gesprächen mit Schulverbänden und Schulvertreter*innen wurde dieses Vorgehen kritisiert: Strukturelle Unterschiede in der Schüler*innenschaft der Sekundarbereiche können zu unterschiedlichen sozialen Herausforderungen und u. U. auch zu unterschiedlichen Personalbedarfen führen. Eine vergleichende Analyse der genutzten Indikatoren für die Sekundarstufe I und II zeigte deutliche Unterschiede auf: Bei einer Betrachtung über alle Stufen hinweg sind die Anteile von Schüler*innen mit vorwiegend nichtdeutscher Familiensprache oder eigenem Zuzug aus dem Ausland niedriger, als wenn die Sekundarstufe I gesondert betrachtet wird. Dieser Unterschied fällt im Durchschnitt bei den Gesamtschulen größer aus als bei den Gymnasien.⁶ Im Hinblick auf die Vergleichbarkeit mit den Schulformen ohne Sekundarstufe II und den selektiven Eintritt in die Oberstufe wurde im Rahmen der Aktualisierung des Index die Berechnung geändert und seit dem Schuljahr 2022/2023 nur auf Basis der Daten aus der Sekundarstufe I bestimmt. Der Sozialraumindikator für die weiterführenden Schulen wird weiterhin aus den Werten des Sozialraumindikators der Herkunftsschulen der Schüler*innen abgeleitet (vgl. Schräpler & Jeworutzki, 2021, S. 54 f.). Eine genauere Berücksichtigung der Wohnorte der Schüler*innen wäre nur auf Grundlage georeferenzierter Schüler*innenindividualdaten möglich.

3.3 Berechnung des Index

Zur Berechnung von Indizes sind grundsätzlich verschiedene Verfahren möglich. Häufig werden bspw. einfach die Werte der Indikatoren aufaddiert. Da die relevanten Dimensionen deutlich miteinander korrelieren, verwenden wir für die Indexbildung nicht dieses einfache Verfahren, sondern nutzen eine konfirmatorische Faktorenanalyse. Dies ist ein anerkanntes methodisches Verfahren, welches schon bei der Konstruktion der Standorttypen in NRW zum Einsatz kam (vgl. Schräpler & Jeworutzki, 2016) und auch bei der Konstruktion anderer Sozialindizes (u. a. in Hamburg) verwendet wird.

6 Wird das Verhältnis der Anteile in der Sekundarstufe I und II in den Gymnasien und Gesamtschulen über die letzten vier Schuljahre hinweg betrachtet, zeigen sich insbesondere beim Anteil der Schüler*innen mit eigenem Zuzug deutliche Unterschiede zwischen den beiden Schulformen. Während im Gymnasium der Anteil der Schüler*innen mit eigenem Zuzug in der Sekundarstufe I 2,2- bis 2,3-mal so groß ist wie in der Sekundarstufe II, sind die Unterschiede bei den Gesamtschulen größer und liegen zwischen 2,7- und 2,9-mal.

Abb. 1: Pfaddiagramme der konfirmatorischen Faktorenanalyse für die Aktualisierung des Sozialindex im Schuljahr 2022/23



Quelle: Amtliche Schuldaten NRW und SGB-II-Daten der BA (eigene Berechnungen).

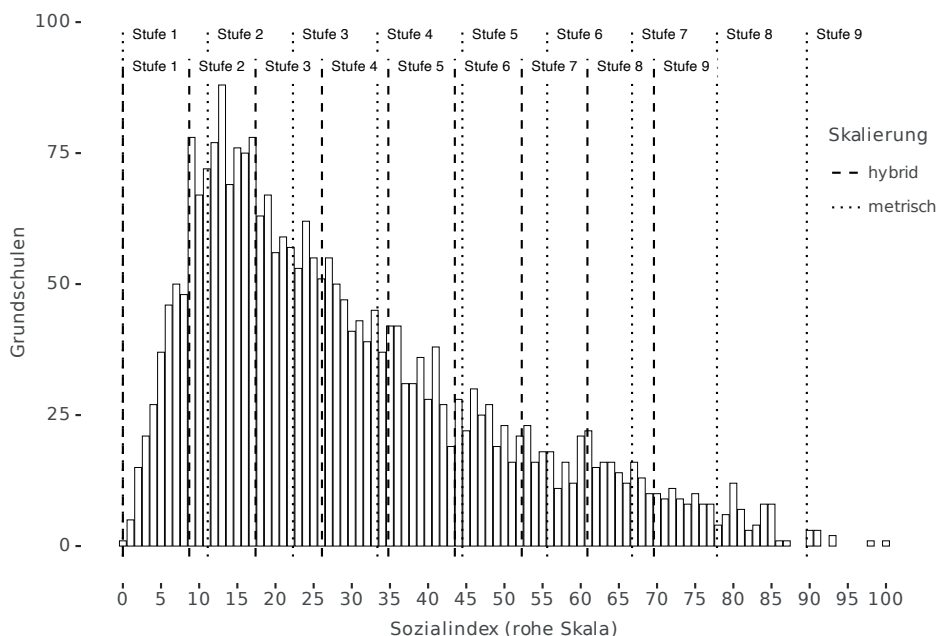
Anm.: Indikatoren: *pSGB50* = Sozialraumindikator für Kinder- und Jugendarmut, *nds* = Anteil der Schüler*innen mit vorwiegend nichtdeutscher Familiensprache, *zuzug* = Anteil der Schüler*innen mit eigenem Zuzug aus dem Ausland, *lse_kde* = Anteil der Kinder mit LSE-Förderung multipliziert mit dem Sozialraumindikator für Kinder- und Jugendarmut.

In Abbildung 1 werden die Pfadmodelle für die konfirmatorischen Faktorenanalysen für den aktualisierten Index im Schuljahr 2022/23 dargestellt. Das Modell für die Schulen im Sekundarbereich basiert nur auf Daten der Sekundarstufe I und zeigt, dass der Index die Werte aller Indikatoren gleichermaßen gut erklärt. Die Faktorladungen, die innerhalb der Pfeile ausgewiesen sind, entsprechen Korrelationen zwischen dem Schulsozialindex und den einzelnen Indikatoren. Entsprechend der Logik faktorenanalytischer Modelle sind die Werte in Richtung der Pfeile zu interpretieren. D. h., der Sozialindex erklärt statistisch die Varianz der manifesten Indikatoren. Das Modell für den Primarbereich zeigt, dass die stärkste Korrelation zwischen dem Index und dem Anteil der Schüler*innen mit vorwiegend nichtdeutscher Familiensprache vorliegt (*nds*). Der geringste Zusammenhang besteht zwischen dem Anteil der Kinder mit LSE-Förderung multipliziert mit dem Sozialraumindikator (*lse_kde*). Der Zusammenhang fällt hier etwas schwächer aus, weil im Modell aus Anpassungsgründen eine Korrelation zwischen dem Sozialraumindikator und diesem Indikator zugelassen wurde. Im Modell für den Sekundarbereich ist der Zusammenhang zwischen Index und allen Indikatoren gleichermaßen stark ausgeprägt.

4 Optionen der Stufenbildung

Das Berechnungsverfahren produziert metrische dimensionslose Werte, die wie z-standardisierte Variablen interpretiert werden können. Diese werden zunächst auf einen Wertebereich von 0 bis 100 normiert, wobei 0 dem niedrigsten und 100 dem höchsten empirisch auftretenden Wert entspricht. Auf dieser Grundlage werden neun Sozialindex-

Abb. 2: Schematische Darstellung der Sozialindexstufen bei gleichen Abständen (metrisches Modell) und dem Hybridmodell für Schulen der Primarstufe



Quelle: Amtliche Schuldaten (eigene Berechnungen).

stufen gebildet. Diese Unterteilung kann auf verschiedene Art und Weise erfolgen. Bei der Einführungsversion des Index erfolgte die Stufenbildung auf Basis von neun gleich breiten Klassen. Diese Einteilung wurde allerdings von einigen Schulverbänden und Schulvertreter*innen kritisiert, weil die linkssteile Verteilung der Indexstufen dazu führt, dass relativ viele Schulen eher niedrige Indexwerte, zahlreiche Schulen mittlere Indexwerte bei tendenziell ungünstigen Lernausgangsbedingungen und einige wenige Schulen sehr hohe Indexwerte aufweisen (zu einem großen Teil sind dies Grundschulen, Hauptschulen und Gesamtschulen). Da nur einige wenige Schulen aufgrund von sehr ungünstigen Konstellationen die obersten Stufen belegen, könne so der Eindruck entstehen, dass nur wenige Schulen einen zusätzlichen Ressourcenbedarf aufweisen. Daher wurde bereits 2020 ein sog. Hybridmodell vorgeschlagen (vgl. Schräpler & Jeworutzki, 2021, S. 37), bei dem ein bestimmter Anteil der Schulen mit den höchsten Werten in die oberste Kategorie eingeordnet wird, um so die schiefe Verteilung der Indexwerte zu berücksichtigen. Der Wertebereich darunter wird wiederum in acht gleichbreite Stufen eingeteilt, die restlichen Schulen werden diesen Sozialindexstufen zugeordnet.

Abbildung 2 demonstriert das Vorgehen exemplarisch: Die Stufe 9 umfasst die fünf Prozent der Schulen des Primarbereichs mit den höchsten Sozialindexwerten. Die restlichen Schulen werden wiederum in acht Klassen mit gleicher Breite eingeteilt. Wie in der Abbildung zu erkennen ist, führt dieses Verfahren zu einer stärkeren Angleichung der Stufenbesetzung im Hybridmodell im Vergleich zu dem linearen metrischen Modell. Diese Skalierungsform wurde daher im Rahmen der Aktualisierung des Schulsozialindex im Jahr 2023 verwendet.

In Tabelle 1 ist die Verteilung der Schulen entsprechend ihrer Schulform auf die neun Sozialindexstufen auf Basis der gewählten Hybridskalierung dargestellt. Alle Schulformen decken nach der Aktualisierung des Index den gesamten Bereich von 9 Stufen ab.

Tab. 1: Verteilung auf die Sozialindexstufen im Hybridmodell nach Schulform (Schuljahr 2022/23). Alle Angaben in Prozent

		Anteil der Schulen in Sozialindexstufe ... in Prozent									Anzahl
Stufe	Schulform	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Primarstufe	Grundschule	9,9	23,9	18,7	14,4	10,3	7,5	5,2	4,9	5,0	2716
	PRIMUS-Schule	-	20,0	40,0	-	20,0	20,0	-	-	-	5
Sekundarstufe	Hauptschule	-	2,5	5,0	11,3	13,2	11,3	15,7	15,1	25,8	159
	Realschule	6,0	15,4	16,6	18,2	16,0	13,5	6,0	4,4	4,1	319
	Sekundarschule	2,9	22,1	29,8	14,4	20,2	5,8	3,8	-	1,0	104
	Gesamtschule	1,9	13,3	21,3	18,2	14,5	12,7	6,5	7,7	4,0	324
	Gemeinschaftsschule	-	-	-	100,0	-	-	-	-	-	1
	Gymnasium	18,2	40,2	22,4	10,8	3,9	2,2	1,0	0,8	0,6	510
Gesamt		9,4	23,5	19,0	14,5	10,7	7,9	5,2	4,8	5,0	4138

Quelle: Amtliche Schuldaten (eigene Berechnungen).

5 Evaluierung des Sozialindex für Schulen

Um die Eignung des so konstruierten Sozialindex für die Identifikation von schwierigen Lernausgangslagen zu bewerten, erfolgt eine Prüfung anhand der Ergebnisse von VERA 3 im Schuljahr 2022/23 und VERA 8 im Schuljahr 2021/22. Ausgangspunkt der Überlegungen ist, dass die erzielten Lernergebnisse nicht nur Resultat der spezifischen Lehr- und Lernsituation an den einzelnen Schulen sind, sondern ebenso Folge der weiterhin engen Kopplung des Lernerfolgs an Hintergrundmerkmale wie den sozioökonomischen Status oder die zu Hause gesprochenen Sprachen (Autor:innengruppe Bildungsberichtserstattung, 2024, S. 165). Eine gute Erklärungskraft des Schulsozialindex zur statistischen Erklärung von unterschiedlichen Lernergebnissen an den Schulen ist demnach ein Hinweis darauf, dass der Index schwierige Lernausgangslagen identifizieren kann.

Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die Teilnahme an VERA 8 im Schuljahr 2021/22 freiwillig war, knapp ein Drittel der Schulen an der computerbasierten Testvariante teilnahm und dass die Testmaterialien aus 2020 pandemiebedingt erneut eingesetzt werden mussten. Die Durchführung von VERA 3 wurde von Mai auf September 2022 verschoben. Aus diesen Gründen können die Ergebnisse für einzelne Schulen nicht ohne Weiteres mit den Ergebnissen anderer Jahre verglichen werden. Vergleichbare Analysen mit dem Sozialindex und VERA 3 und 8 für das Schuljahr 2018/19 zeigen jedoch, dass die im Folgenden dargestellten Muster über die Zeit hinweg relativ stabil sind (Schräpler & Jeworutzki, 2021, S. 38 ff.).

Abb. 3: Verteilungen der Anteile der Kompetenzstufen nach Sozialindexstufen im Schuljahr 2022/23

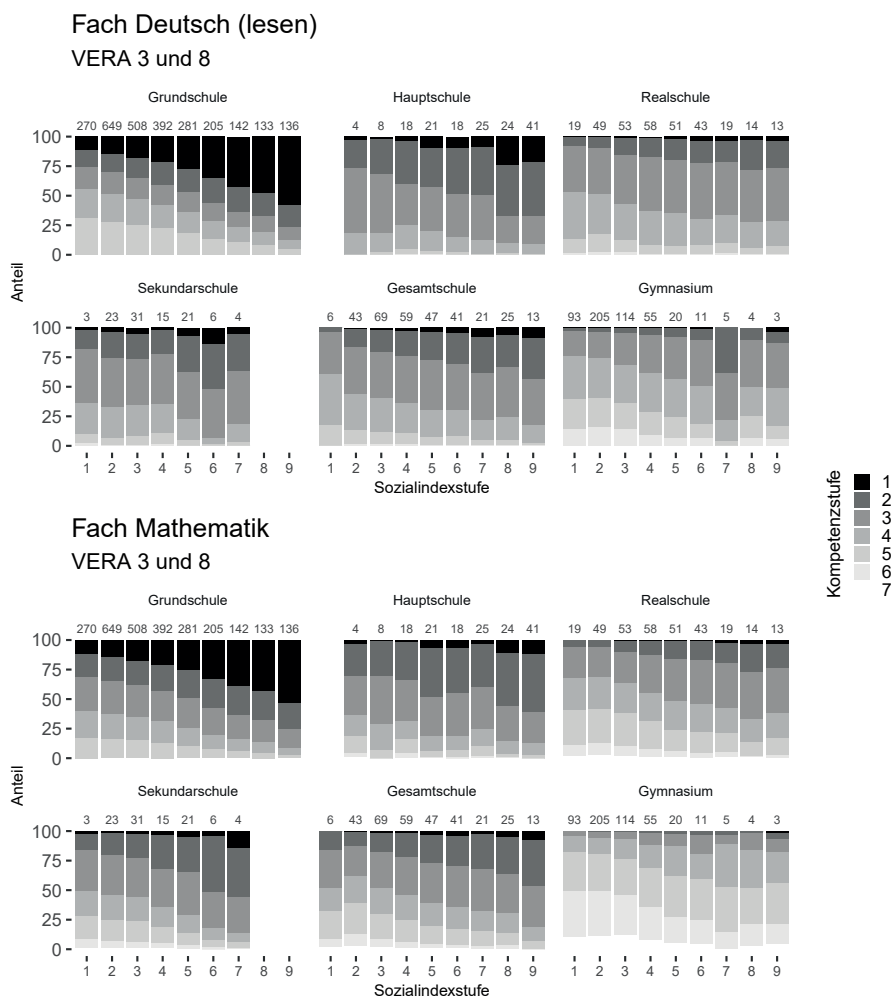
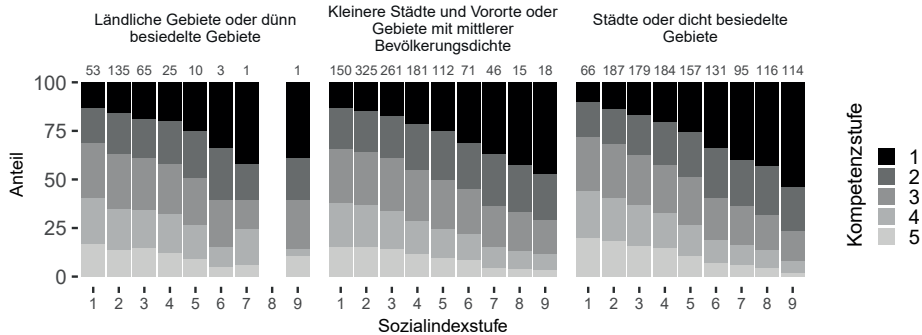


Abbildung 3 zeigt die Anteile der erreichten Kompetenzstufen in Abhängigkeit von den Sozialindexstufen der Schulen differenziert nach Schulform. Dargestellt werden die Kompetenzen im Fach Deutsch (Lesen) und Mathematik für alle Schulformen, für die VERA-Testergebnisse vorliegen. Die Auswertungen zeigen, dass der Sozialindex eine gute Erklärungskraft in Bezug auf die Verteilung der Kompetenzstufen aufweist. Für alle Schulformen zeigt sich erwartungskonform, dass mit steigender Sozialindexstufe die Anteile der höheren Kompetenzstufen abnehmen und die Anteile der niedrigeren zunehmen.

Abb. 4: Verteilungen der Anteile der Kompetenzstufen in VERA 3 nach Sozialindexstufen im Schuljahr 2022/23 für die Grundschulen und Gemeindetyp

Fach Mathematik

VERA 3



Quelle: QUA-LiS NRW und amtliche Schuldaten (eigene Berechnungen).

Anm.: Ergebnisse von VERA 3 (Kompetenzstufen 1 bis 5 Mathematik im Schuljahr 2022/23). Anzahl der Schulen pro Sozialindexstufe über den Balken.

Vergleichbare Ergebnisse zeigen die R^2 -Werte für die erklärte Varianz auf Ebene der Einzelschulebene: Die Sozialindexstufe erklärt bei den Grundschulen und PRIMUS-Schulen 42 Prozent der Unterschiede im Anteil von Schüler*innen in der niedrigsten Kompetenzstufe 1 im Fach Mathematik. Bei den Schulen der Sekundarstufe fällt der R^2 -Wert mit 19 Prozent geringer aus.

In Abbildung 4 ist die Verteilung der Kompetenzstufen für die Grundschulen im Fach Mathematik zusätzlich nach dem Grad der Urbanisierung (BBSR, 2022) differenziert dargestellt. Wie in der Abbildung deutlich zu erkennen ist, zeigt sich unabhängig vom Grad der Urbanisierung der Gemeinde ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Sozialindexstufe und dem Anteil der Schüler*innen in den unteren Kompetenzstufen. Im Hinblick auf die Varianzaufklärung für den Anteil der Schüler*innen in Kompetenzstufe 1 auf Schulebene liegt das R^2 für die Grundschulen zwischen 13 Prozent in den ländlichen Gebieten und 45 Prozent in den Städten oder dicht besiedelten Gebieten (kleinere Städte und Gebiete mit mittlerer Bevölkerungsdichte 32 Prozent), bei den weiterführenden Schulen bei 20 Prozent (dicht besiedelte Gebiete) und 22 Prozent (dünn besiedelte Gebiete). Bei den ländlichen Gebieten fällt das R^2 mit 17 Prozent etwas geringer aus.

6 Sozialindizierte Ressourcenvergabe

In Nordrhein-Westfalen wird der Sozialindex insbesondere zur Verteilung von Lehrer*innenstellen genutzt (Stand Schuljahr 2023/24). Im Schuljahr 2023/24 wurden 6.315 Stellen nach der Sozialindexeinstufung verteilt. Darunter fallen Stellen gegen Unterrichtsausfall, für Vertretungsaufgaben und Stellen für Sprachbildung an allen allgemeinbildenden Schulformen (ohne Förderschulen) sowie sozialpädagogische Fachkräfte an Grundschulen. Die Landesregierung strebt nach eigenen Angaben an, die Steuerung von Lehrer*in-

nenstellen unter Berücksichtigung des Schulsozialindexes in den nächsten Jahren auszuweiten (MSB NRW, 2024a).

Darüber hinaus wurde der Sozialindex für Schulen maßgeblich für die Auswahl der Schulen im Startchancen-Programm der Bundesregierung genutzt und es wurden alle Grundschulen in den Schulsozialindexstufen 6 bis 9 und alle weiterführenden Schulen in den Sozialindexstufen 7 bis 9 in die Vorauswahl der teilnahmeberechtigten Schulen übernommen (MSB NRW, 2024b).

7 Fazit

Die vorliegenden Ergebnisse verdeutlichen den Nutzen eines Schulsozialindex als Instrument zur Berücksichtigung sozialer Ungleichheiten im Bildungssystem. Die Evaluierung anhand der Vergleichsarbeiten zeigt, dass der Schulsozialindex eine hohe Erklärungskraft im Hinblick auf die Unterschiede in den Lernergebnissen aufweist. Bezogen auf die starke Abhängigkeit der Lernergebnisse von der sozialen Herkunft unterstreicht dies deren Relevanz für die Identifizierung von Schulen mit besonderen Förderbedarfen.

Die Zusammenhänge sind für die Grundschulen deutlich stärker als bei den weiterführenden Schulen. Dies liegt zum Teil an der Heterogenität der Schulformen in der Sekundarstufe. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang aber auch die unterschiedliche Datenqualität, die der Berechnung für die Grundschulen und weiterführenden Schulen zugrunde liegt, da der Sozialraumindikator für die Schulen der Sekundarstufe anhand der Übergänge von den Grundschulen geschätzt werden muss. Eine georeferenzierte Individualstatistik würde die Erklärungskraft des Schulsozialindex für diese Schulen deutlich steigern können.

Trotz der weiterhin bestehenden Einschränkungen in der Datenverfügbarkeit zeigt sich, dass die methodische Weiterentwicklung im Rahmen der Aktualisierung des Sozialindex, hier insbesondere die Beschränkung auf die Daten für die Sekundarstufe I der weiterführenden Schulen sowie die Stufenbildung nach dem Hybridmodell, zu einer Verbesserung der Aussagekraft und Ausgewogenheit des Index beiträgt.

Literatur und Internetquellen

- Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.). (2024). *Bildung in Deutschland 2024: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu beruflicher Bildung*. wbv Media. <https://doi.org/10.3278/6001820iw>
- Baumert, J., Stanat, P., & Watermann, R. (Hrsg.). (2006). *Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen: Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit*. VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90082-7>
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung). (2022). *Referenztabellen zu Raumgliederungen des BBSR*. BBSR. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/downloads/download-referenzen.html>

- Beierle, S., Hoch, C., & Reißig, B. (2019). *Schulen in benachteiligten sozialen Lagen. Untersuchung zum aktuellen Forschungsstand mit Praxisbeispielen*. Deutsches Jugendinstitut. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2019/28019_DJI_Schulen_in_benachteiligten_sozi-alen_Lagen.pdf
- Fickermann, D., Schräpler, J.-P., & Weishaupt, H. unter Mitarbeit von Füssel, H.-P. (2022). *Alternativen zum Königsteiner Schlüssel. Verteilung von Bundesmitteln im Rahmen von Bundesländer-Vereinbarungen im Schulbereich*. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). <https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=126856&token=370fafd2051602d118110d1d5984202149c8b0db&sdownload=&n=2022-Gutachten-Koenigsteiner-Schluessel.pdf>
- Groos, T., & Knüttel, K. (2021). *Sozialindizes für Schulen. Kommunale Perspektiven. Studie im Auftrag des Netzwerk Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/18452.pdf>
- Groot-Wilken, B., Isaac, K., & Schräpler, J. (Hrsg.). (2016). *Sozialindizes für Schulen: Hintergründe, Methoden und Anwendung* (Beiträge zur Schulentwicklung). Waxmann.
- Helbig, M. (2023). *Eine „faire“ Verteilung der Mittel aus dem Startchancenprogramm erfordert eine ungleiche Verteilung auf die Bundesländer. Eine Abschätzung der Mittelbedarfe für die deutschen Grundschulen anhand der Armutsquoten in den Sozialräumen*. WZB-Discussion Paper No. 2023–001. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2023/p23-001.pdf>
- Isaac, K. (2011). Neues Standorttypenkonzept – Faire Vergleiche bei Lernstandserhebungen. *Schule NRW, Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung*, 6 (11), 300–301.
- Jeworutzki, S., Knüttel, K., Niemand, C., Schmidt, B.-J., Schräpler, J.-P., & Terpoorten, T. (2017). Räumlich segregierte Bildungsteilhabe in NRW und im Ruhrgebiet. In J.-P. Schräpler, S. Jeworutzki, B. Butzin, T. Terpoorten, J. Goebel & G. G. Wagner (Hrsg.), *Wege zur Metropole Ruhr. ZEFIR-Materialien Band 6* (S. 13–213). ZEFIR.
- Jeworutzki, S., & Schräpler, J.-P. (2020). *Soziale Segregation in Nordrhein-Westfalen. Kleinräumige Segregation von SGB II-Beziehern in den Jahren 2009, 2013 und 2017 (Bd. 11)*. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR). http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/materialien_band_11_soziale_segregation.pdf
- Klemm, K., & Kneuper, D. (2019). *Zur Orientierung von Schulausgaben an Sozialindizes – ein Bundesländervergleich*. Paper zur Fachkonferenz „Feuerwerk statt Brennpunkt“ des Netzwerk Bildung. Netzwerk Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/15755.pdf>
- Kraus, T., Weishaupt, H., & Hosenfeld, I. (2021). Segregierte Schulumilieus, variierende Unterrichtsbedingungen und Lernleistungen der Schülerinnen und Schüler. Eine Analyse mit Daten der Grundschulen in Rheinland-Pfalz 2015/16. *Zeitschrift für Grundschulforschung*, 14 (1), 129–148. <https://doi.org/10.1007/s42278-020-00102-7>
- Maaz, K., Watermann, R., & Baumert, J. (2007). Familiärer Hintergrund, Kompetenzentwicklung und Selektionsentscheidungen in gegliederten Schulsystemen im internationalen Vergleich: Eine vertiefende Analyse von PISA-Daten. *Zeitschrift für Pädagogik*, 53 (4), 444–461. <https://doi.org/10.25656/01:4404>
- Möller, G., & Bellenberg, G. (2017). *Ungleiches ungleich behandeln: Standortfaktoren berücksichtigen – Bildungsgerechtigkeit erhöhen – Bildungsarmut bekämpfen*. Neue Deutsche Schule. https://www.gew-nrw.de/fileadmin/user_upload/Kampagne_Bildung-weiter-denken/GEW-NRW-Moeller-Bellenberg-Studie-Sozialindex-gesamt-Ungleiches-ungleich-behandeln.pdf
- MSB NRW (Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen). (2024a). *Schulsozialindex*. <https://www.schulministerium.nrw/schulsozialindex> [21.07.2024]
- MSB NRW (Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen). (2024b). *Fragen und Antworten zum Startchancen-Programm für Schulen in Nordrhein-Westfalen*. <https://www.schulministerium.nrw/faq-startchancen> [21.07.2024]

- Reiss, K., Sälzer, C., Schiepe-Tiska, A., Klieme, E., & Köller, O. (Hrsg.). (2016). *PISA 2015. Eine Studie zwischen Kontinuität und Innovation*. Waxmann. <https://doi.org/10.25656/01:14020>
- Reiss, K., Weis, M., Klieme, E., & Köller, O. (Hrsg.). (2019). *PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich*. Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830991007>
- Schräpler, J.-P. (2011). Konstruktion von SGB II-Dichten als Raumindikator und ihre Verwendung als Indikator im Rahmen der Sozialberichterstattung am Beispiel der „sozialen Belastung“ von Schulstandorten in NRW – ein Kerndichte-Ansatz. *AStA. Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, 5 (2), 97–124. <https://doi.org/10.1007/s11943-011-0103-5>
- Schräpler, J.-P., & Jeworutzki, S. (2016). Der Sozialindex für NRW – Die Bildung von Schulstandorttypen über SGB-II-Dichten und Migrationshintergrund. In B. Groot-Wilken, K. Isaac & J. Schräpler (Hrsg.), *Sozialindices für Schulen: Hintergründe, Methoden und Anwendung* (Beiträge zur Schulentwicklung, S. 27–56). Waxmann.
- Schräpler, J.-P., & Jeworutzki, S. (2021). *Konstruktion des Sozialindex für Schulen in Nordrhein-Westfalen/ZEFIR-Materialien, Band 14*. ZEFIR. http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/materialien_band_14_konstruktion_des_sozialindex_fuer_schulen_in_nrw.pdf
- Schräpler, J.-P., Jeworutzki, S., Butzin, B., Terpoorten, T., Goebel, J., & Wagner, G. G. (Hrsg.). (2017). *Wege zur Metropole Ruhr/ZEFIR-Materialien, Band 6*. ZEFIR. <https://omp.ub.rub.de/index.php/ZEFIR/catalog/book/111>
- Schulte, K., Hartig, J., & Pietsch, M. (2016). Berechnung und Weiterentwicklung des Sozialindex für Hamburger Schulen. In B. Groot-Wilken, K. Isaac & J.-P. Schräpler (Hrsg.), *Sozialindices für Schulen: Hintergründe, Methoden und Anwendung* (Beiträge zur Schulentwicklung, S. 157–172). Waxmann.
- Schulte, K., Lücken, M., Warnt, M., & Hartig, J. (2023). Die Neuauflage des Sozialindex für Hamburger Schulen auf amtlicher Basis. Gründe, Verfahren und Zusammenhänge. *DDS – Die Deutsche Schule*, 114 (4), 384–397. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.04.08>
- Staatskanzlei Schleswig-Holstein. (2020). *PerspektivSchul-Programm des Landes Schleswig-Holstein startet*. Abgerufen am 14.05.2024, von https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/P/perspektivschulen/auftakt_april_2019.html?nn=6a51c4ff-254a-4fcf-9bd9-86c925d7ca0c [14.05.2024]
- Table Media GmbH. (2024). *Bildung.Table. Überblick zum Sozialindex in den Bundesländern: Stand Mitte Februar 2024*. https://table.media/wp-content/uploads/2024/02/27191150/BildungTable_Ueberblick_Sozialindex.pdf

Jörg-Peter Schräpler, Prof. Dr., Universitätsprofessor, Lehrstuhl für Sozialwissenschaftliche Datenanalyse, Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum
E-Mail: joerg-peter.schraepler@rub.de

Sebastian Jeworutzki, Dipl.-Soz.-Wiss., Geschäftsführer des Methodenzentrums der Ruhr-Universität Bochum und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Sozialwissenschaft
E-Mail: sebastian.jeworutzki@rub.de

Korrespondenzadresse: Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

Till Stefes & Sören Petermann

Möglichkeiten eines kleinräumigen kommunalen Monitorings für eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung

Unter besonderer Berücksichtigung von Befunden aus dem UWE-Projekt in NRW

Zusammenfassung

Gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen erfordert stimulierende Lebens- und Lernumgebungen, wie lokale Wohnkontexte und Bildungseinrichtungen. Ungleichheit in diesen kleinräumigen Umwelten beeinflusst Entwicklungschancen. Das UWE-Monitoring-Instrument zielt darauf ab, das subjektive Wohlbefinden in Kommunen zu messen und datenbasierte Ansätze zur Ressourcenzuteilung zu fördern. Schulen und Kommunen sollen dadurch gezielt Ungleichheiten kompensieren, um eine positive Entwicklung zu unterstützen.

Schlüsselwörter: Monitorsystem; Entwicklung im Jugendalter; Wohlbefinden; Kontextbezug; Umwelteinfluss; Ressourcenorientierung

Possibilities of Small-Scale Municipal Monitoring for Demand-oriented Resource Management

With Special Consideration of Findings from the UWE Project in NRW

Abstract

To grow up successfully, children and young people require stable living and learning environments such as local residential areas and educational institutions. Inequality in these social environments influences development opportunities. The UWE monitoring instrument aims to measure subjective well-being in communities and promote data-based approaches to resource allocation. Schools and local authorities should thereby specifically compensate for inequalities in order to support positive development.

Keywords: monitoring; development in adolescence; well-being; contextual characteristics; ecological approach; resource orientation

1 Einleitung

Für die gesellschaftliche Integration von Kindern und Jugendlichen ist gelingendes Aufwachsen unerlässlich. Gelingendes Aufwachsen hängt von dauerhaften formellen und informellen Lebens- und Lernumgebungen ab: wer die Eltern sind, wie die soziale Lage der Familien ist, welche Bildungseinrichtungen sie besuchen und wo sie wohnen. Zudem können diese dauerhaften Lernumgebungen lokal sehr ungleich ausgestaltet sein (vgl. El-Mafaalani & Strohmeier, 2015; Groos & Jehles, 2015; Strohmeier et al., 2009). So sind Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen stark nach räumlichen und institutionellen Mustern strukturiert. Zum Beispiel folgen Übergänge auf weiterführende Schulen maßgeblich sozialen und sozialräumlichen Ungleichheiten (Jeworutzki et al., 2017; Terpoorten, 2014).

Um das gesellschaftspolitische Ziel zu erreichen, dass Kommunen und Schulen „gute Orte“ für Kinder und Jugendliche sind, müssen diese ungleichen Entwicklungschancen mittels bedarfsgerechter, vor allem aber kleinräumiger und institutionenscharfer Ressourcensteuerung kompensiert werden. Dazu bedarf es jedoch eines kommunalen Monitorings, das steuerungsrelevante Daten zur Verfügung stellt. Gemeinsam mit den Städten Bottrop und Herne verfolgt das Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) der Ruhr-Universität Bochum einen Ansatz, der bislang in kommunaler Sozialberichterstattung und Schulentwicklung wenig berücksichtigt wurde: Das subjektive Wohlbefinden der Kinder und Jugendlichen wird im Rahmen von UWE in den Vordergrund gestellt.

UWE steht für „Umwelt, Wohlbefinden und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen“ (Knüttel et al., 2021), es ist als eine Adaption des kanadischen Middle Years Development Instrument (MDI) entstanden (Schonert-Reichl et al., 2013), hat sich aber inzwischen zu einem eigenständigen Instrument entwickelt (Stefes et al., 2023). Die Pilotstudie wurde 2017 gestartet und hat die Übertragbarkeit auf den deutschen Kontext sichergestellt. Die hier vorgestellten Daten von 2019 und 2021 sind über den CESSDA-Datenkatalog öffentlich zugänglich (Petermann, 2022; Stefes, 2023).

UWE ist ein Monitoring-Instrument zur Messung des subjektiven Wohlbefindens (SWB) von Kindern und Jugendlichen sowie der Ressourcen, die SWB stärken und schützen. Das Hauptziel besteht darin, Informationen über das SWB und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen auf institutioneller (Schulen) und kleinräumiger (statistische Bezirke) Ebene zu liefern. Die Daten sind für diese Einheiten repräsentativ, da UWE als Vollerhebung angelegt ist, was in der deutschen Forschungslandschaft ein einzigartiger Vorteil ist. UWE füllt eine Lücke, da bisherige einschlägige Studien (z. B. Andresen & Schneekloth, 2014; Hallmann et al., 2008; Walper et al., 2015) keine Analysen zu den lokalen Kontexten erlauben: Kommunen und Schulen können daraus zwar etwas über förderliche Faktoren für SWB allgemein lernen, sie wissen aber nicht, an welcher Schule oder in welchem Stadtteil welche Probleme wie stark ausgeprägt sind. Mit den Daten konnten wir bereits nachweisen, wie sozialräumliche Unterschiede auf die Entwicklung sozialer Beziehungen wirken können (Beckmann et al., 2022) oder welche Faktoren für die Resilienz des Wohlbefindens während der Coronavirus-Pandemie entscheidend waren (Stefes, 2024a).

Zentral für unseren Ansatz ist, SWB aus der Perspektive der Kinder und Jugendlichen zu untersuchen. Die Umfrage ermöglicht eine quantitative Messung ihrer Zufriedenheit, ih-

rer Freizeitgestaltung und der Dinge, die sie in ihrer Schule und Nachbarschaft mögen oder vermissen. UWE gibt ihnen eine Stimme, die von Akteur*innen in Kommune und Schule gehört und verstanden wird.

2 Konzeptionelle Überlegungen zu Wohlbefinden, stärkenden Ressourcen und Kontexteinkettungen

SWB ist nicht nur für eine glückliche Kindheit entscheidend, sondern auch die solide Basis für zukünftiges Wohlbefinden als Erwachsene und nicht zuletzt deshalb auch grundlegend für das Wohlbefinden der Gesellschaft als Ganzes (Pollock et al., 2018). SWB während der Jugend hat einen starken Einfluss auf die Persönlichkeitsentwicklung sowie die Integrations- und Partizipationsfähigkeit in vielen gesellschaftlichen Bereichen.

SWB wird in der Regel je nach wissenschaftlicher Verwendung unterschiedlich operationalisiert. Das ZEFIR hat in Anlehnung an die MDI-Studie (vgl. Schonert-Reichl et al., 2013) ein mehrdimensionales Konzept des SWB entwickelt, das sowohl subjektive Kriterien als auch die spezifischen Entwicklungsstufen von Viert-, Siebt- und Neuntklässler*innen berücksichtigt (Petermann et al., 2019; Stefes et al., 2023). Wir arbeiten mit einem Wohlbefinden-Index, der sich aus sechs Komponenten zusammensetzt: Lebenszufriedenheit, die beiden positiven Stimmungen Optimismus und Selbstwertgefühl, die beiden negativen Stimmungen Traurigkeit und Sorgen sowie das Körperbild.

Um Unterschiede im SWB nicht nur deutlich zu machen, sondern auch zu verstehen, operieren wir mit Ressourcen und Kontexten, angelehnt an die Ökologie der menschlichen Entwicklung nach Bronfenbrenner (1981). Sie besagt im Kern, dass zwischen dem sich entwickelnden Menschen und seinen unmittelbaren Lebensbereichen eine fortschreitende Anpassung stattfindet. Die Lebensbereiche beeinflussen sich auch gegenseitig und stehen in Wechselwirkung mit Kontext und fortschreitender Entwicklung der Heranwachsenden.

Die drei Kontexte, in denen Kinder und Jugendliche maßgeblich geprägt werden, sind Familie, Schule und lokale Gemeinschaft (Schonert-Reichl et al., 2013). Sie greifen durch ihre spezifischen Strukturen und Zusammensetzungen in die Verfügbarkeit verschiedener Ressourcen ein und beeinflussen damit das SWB. Sie stellen das Mikrosystem dar, eines der Systeme, die nach Bronfenbrenners Theorie als konzentrische Kreise um das Kind angeordnet sind, die miteinander interagieren und umso einflussreicher sind, je näher sie dem Zentrum sind. Die Interaktionen zwischen den Bezugspersonen aus diesen Mikrosystemen finden im Mesosystem statt, sie wirken sich direkt auf das Kind aus. Eine unterstützende und kooperative Beziehung zwischen Eltern und Lehrkräften könnte sich positiv auf die schulischen Leistungen und das SWB auswirken. Das Mesosystem ist in das Exosystem eingebettet. Hier sind Kinder und Jugendliche nicht unbedingt an Prozessen beteiligt, aber von deren Ergebnissen unmittelbar betroffen. So können beispielsweise Veränderungen im Beschäftigungsstatus der Eltern oder arbeitsbedingter Stress der Eltern indirekte Auswirkungen auf das SWB haben. Das Makrosystem stellt den breiteren kulturellen, gesellschaftlichen und historischen Kontext dar, in den das Individuum eingebettet ist. Es umfasst kulturelle Werte, soziale Normen, Wirtschaftssysteme und politische Strukturen. So können beispielsweise die kulturellen Überzeugungen über die Bedeu-

tung von Bildung, der Zugang zu Bildungsressourcen und die staatliche Bildungspolitik die Chancen für Kinder und Jugendliche erheblich beeinflussen. Schließlich erkennt das Chronosystem an, dass sich die menschliche Entwicklung im Laufe der Zeit entfaltet und von dynamischen Wechselwirkungen zwischen dem Individuum und seiner sich verändernden Umwelt geprägt ist. Dieses System berücksichtigt die Auswirkungen von historischen Ereignissen, Lebensübergängen und soziokulturellen Veränderungen auf die Entwicklung.

Unter Ressourcen sind unterstützende persönliche Beziehungen, bereichernde Aktivitäten und situative Bedingungen zu verstehen. Sie werden als stärkende und schützende Faktoren für das SWB angesehen. Diese Ressourcen stellen Hebel dar, mit welchen das SWB verändert werden kann. So können Schulen und Kommunen ihre Bemühungen gezielt bündeln, um Umgebungen und Bedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen bestmöglich für eine positive Entwicklung zu gestalten.

Einen erheblichen Teil von Kindheit und Jugend verbringen Menschen im sozialen Kontext Schule. Wie die Familie ist Schule ein zentraler Kontext, in dem Sozialisation stattfindet. Hier werden sowohl Humankapital als auch Humanvermögen erworben. Humankapital entsteht hier im Sinne von Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten, während Humanvermögen sich aus sozialen Motiven und Daseinskompetenzen zusammensetzt (Bonsen et al., 2010, S. 16). Die Schule ist ein entscheidender Aspekt im Leben von Jugendlichen, denn sie bietet nicht nur formale Bildung, sondern auch einen sozialen Raum für den Aufbau von Beziehungen und ein Gefühl der Zugehörigkeit. Positive Erfahrungen im Bildungssystem verbessern höchstwahrscheinlich das SWB. Dalbert (2013) zeigte auf, dass Kinder und Jugendliche ein höheres SWB konstatierten, wenn sie sich durch die Lehrkräfte gerecht behandelt fühlten. Ferner resultiert

„Wohlbefinden [...] vor allem aus der Qualität der sozialen Beziehungen (Akzeptanz durch die Lehrer und Integration bei den Mitschülern), aus der Bedeutsamkeit und Schülerzentriertheit des Unterrichts, aus der Zufriedenheit mit der eigenen Leistung und einem positiven Klima der Schule“ (Eder, 2004, S. 92).

Stefes (2024a) konnte jüngst zeigen, dass besonders das Empfinden der Zugehörigkeit zum Lernort Schule für das SWB entscheidend ist, gerade auch im Kontext der Pandemie.

In der Forschung gibt es ein breites Verständnis für die wechselseitige Beziehung zwischen schulischer Leistungsfähigkeit und SWB (Diener et al., 1999; Fend & Sandmeier, 2004, S. 162 f.; Hascher & Hagenauer, 2011, S. 19; Kleinkorres et al., 2020), jedoch konzentrierten sich viele Studien vor allem auf formale Lernziele oder eindimensionale Indikatoren des SWB (Kleinkorres et al., 2020). SWB bildet eine wichtige kognitive und emotionale Grundlage, um Erfolg in der Schule überhaupt erst zu ermöglichen. Gleichzeitig hilft es dabei, mentalen und körperlichen Stress sowie Probleme in der Schule zu bewältigen. Außerdem deutet ein hohes Wohlbefinden im Schulkontext daraufhin, dass es Kindern und Jugendlichen auch gelingt, den Schulalltag zu bewältigen, und dass sie die Qualität ihrer Ausbildungsstätte als solche sowie als Ort informellen Lernens und sozialer Interaktion positiv bewerten (Fend & Sandmeier, 2004, S. 162 f.; Hascher & Hagenauer, 2011, S. 19).

Der Erfolg in der Schule kann nicht nur als Notenkonzept oder Kompetenzmessung, sondern auch als individuell wahrgenommene schulische Leistung operationalisiert werden. Selbst bei gleichem Leistungsvermögen im Sinne von Noten oder Kompetenzen können Jugendliche ihren eigenen schulischen Erfolg unterschiedlich wahrnehmen. Diese Unterschiede sind darin begründet, dass die individuelle Wahrnehmung des eigenen Erfolgs von unterschiedlichen Aspekten einer schulischen Leistung abhängt. So sehen sich einige etwa durch Erreichen von Lernzielen oder guten Noten als erfolgreich an, andere nehmen sich durch Kompetenzen eher als erfolgreich wahr. Zudem hängt die individuelle Wahrnehmung vom Lernfortschritt im Lauf der Zeit ab, wobei frühere Leistungen eine Referenz bzw. einen Bezugspunkt bilden im Vergleich zur aktuellen Entwicklung und zum Lernfortschritt. Kleinere Fortschritte können sich für diejenigen, die langsamer vorankommen, ganz anders anfühlen als für diejenigen, die schneller vorankommen. Darüber hinaus können lernstarke Jugendliche unter ausbleibendem Erfolg viel mehr leiden als diejenigen, die zuvor nur mittelmäßige Leistungen erbracht haben.

3 UWE als Monitoring-Instrument: Operationalisierung und Messung von Indizes und die Erhebung der Daten

Im Folgenden soll nun veranschaulicht werden, wie abstrakte Konzepte wie SWB oder Schulklima mit dem UWE-Instrument gemessen werden.

3.1 Der Wohlbefinden-Index

Die Forschung kennt verschiedene Ansätze, SWB zu messen (vgl. Knüttel et al., 2021; Moore, 2020). UWE definiert SWB als Zusammensetzung aus Zufriedenheit, dem Vorhandensein positiver Stimmung und der Abwesenheit negativer Stimmung (Becker, 1994; Knüttel et al., 2021; Pollock et al., 2018; Seligman & Csikszentmihalyi, 2000). SWB wird durch die folgenden Dimensionen, hier mit Beispielitems, erhoben:

Lebenszufriedenheit

„Meistens ist mein Leben so, wie ich es mir wünsche.“

„In meinem Leben ist alles richtig gut.“

„Ich bin zufrieden mit meinem Leben.“

Selbstwert

„Meistens mag ich es, wie ich bin.“

„Ich kann auf vieles stolz sein.“

„Vieles an mir ist gut.“

Körperbild

„Mir gefällt normalerweise, wie ich aussehe.“

„Meistens bin ich mit meinem Gewicht zufrieden.“

„Ich fühle mich in meinem Körper wohl.“

Optimismus

„Mir geht es öfter gut als schlecht.“

„Ich glaube, ich werde mehr gute als schlechte Dinge erleben.“

„Ich sehe meistens die guten Seiten im Leben.“

Sorgen (umgepolt zu Abwesenheit von Sorgen)

„Ich mache mir Sorgen, gehänselt oder geärgert zu werden.“

„Ich mache mir viele Sorgen, dass mich andere Menschen nicht mögen könnten.“

„Ich mache mir Sorgen darüber, was andere Kinder über mich sagen könnten.“

Traurigkeit (umgepolt zu Abwesenheit von Traurigkeit)

„Ich fühle mich oft unglücklich.“

„Ich bin häufig traurig.“

„Meistens fühle ich mich allein.“

Jede Dimension wird durch drei Aussagen abgebildet und der Grad der Zustimmung auf einer fünfstufigen Skala erfragt. Mit jeder Aussage wird eine etwas andere Facette einer Dimension erhoben und erst die Kombination der jeweils drei Aussagen bildet die Dimension ab. Der Wohlbefinden-Index fasst die Einzelangaben der Aussagen zum Wohlbefinden zu einer Kennzahl zusammen. Dafür werden zu den sechs Dimensionen jeweils Subskalen gebildet: Sofern zu dem jeweiligen Bereich mindestens zwei Aussagen beantwortet wurden, wird der Mittelwert der Angaben berechnet. Da Sorgen und Traurigkeit das Gegenteil von Wohlbefinden messen – quasi „Schlechtbefinden“ –, werden die Werte dieser Skalen „umgepolt“, also die Wertereihenfolge umgedreht. Anschließend wird aus diesen sechs Subskalen ein Mittelwert gebildet, sofern mindestens die Hälfte der Angaben vorhanden ist.

Wenn die Antworten auf die drei Fragen hoch miteinander korrelieren, weist dies auf eine hohe Konstruktvalidität hin (Forero, 2014). Für die Überprüfung dieses Zusammenhangs wird Cronbachs Alpha herangezogen. Cronbachs Alpha ist ein Maß der Zuverlässigkeit (Reliabilität), welches aussagt, wie gut eine Gruppe von Aussagen ein Konstrukt misst. Hier wird also überprüft, wie gut die drei Aussagen die jeweilige Dimension abbilden. Cronbachs Alpha hat einen Wertebereich von null bis eins. Wenn der Wert mindestens bei 0,7 liegt, wird das Konstrukt als reliabel angesehen. Nachdem die Reliabilität überprüft wurde, wird zusätzlich noch eine konfirmatorische Faktorenanalyse durchgeführt, um die Gültigkeit (Validität) des Konstrukts zu kontrollieren. Die Faktorenanalyse ist ein Verfahren, mit dem Zusammenhänge zwischen Variablen (also den hier vorliegenden drei Aussagen) systematisiert werden können (Wolff & Bacher, 2010).

3.2 Die Ressourcen

Wir vermuten einen direkten Zusammenhang zwischen dem SWB und dem Ausmaß der verfügbaren Ressourcen. Wir nehmen neun Ressourcen in den Blick. Dazu gehören Beziehungen zu Erwachsenen, Beziehungen zu Gleichaltrigen, Ernährung und Schlaf, Freizeitaktivitäten und Schulerfahrungen. Dem Kontext „Schule“ widmen wir besondere Auf-

merksamkeit und prüfen neben den Schulerfahrungen auch die Schulfreude, schulische Selbsteinschätzung sowie die Schulzugehörigkeit. Wir berücksichtigen auch ökonomische Ressourcen im Sinne möglicher Ausgaben. Aus den folgenden Fragen setzen sich die Ressourcen zusammen (Formulierung wie im Fragebogen):

Beziehungen zu Erwachsenen

„Zu Hause/in der Schule/im Wohnort gibt es eine erwachsene Person, ...
... der ich wirklich wichtig bin.
... die daran glaubt, dass ich erfolgreich sein werde.
... die mir zuhört, wenn ich etwas zu sagen habe.
... mit der ich über meine Probleme reden kann.“

Beziehungen zu Gleichaltrigen

„Ich bin ein Teil einer Gruppe von Freunden.“
„Ich denke, ich passe meist zu den Kindern, mit denen ich zu tun habe.“
„Wenn ich mit anderen Kindern in meinem Alter zusammen bin, fühle ich mich dazugehörig.“
„Ich habe mindestens einen richtig guten Freund oder eine richtig gute Freundin, mit dem oder der ich reden kann, wenn mich etwas stört.“
„Ich habe einen Freund oder eine Freundin, dem oder der ich alles erzählen kann.“
„Es gibt jemanden in meinem Alter, der mich wirklich versteht.“

Ernährung und Schlaf

„Wenn du an eine normale Woche denkst, an wie vielen Tagen ...
... hast du die Möglichkeit zu frühstücken?
... isst du Süßigkeiten, Chips oder Ähnliches? (umgepolt)
... isst du mit deinen Eltern oder anderen erwachsenen Familienmitgliedern?
... schläfst du nachts gut?“

Freizeit

„An wie vielen Tagen hast du an folgenden organisierten Angeboten teilgenommen?
Lernangebote
Kunst- oder Musikunterricht
Jugendgruppen
Einzelsport mit einem Trainer oder Übungsleiter
Mannschaftssport mit einem Trainer oder Übungsleiter“

Ausgaben/Wohlstand

„Meine Familie kann sich viele Dinge leisten.“
„Meine Familie muss oft sparen.“ (umgepolt)
„Ich kann oft etwas mit (meinen) Freundinnen und Freunden unternehmen, das Geld kostet.“

Schulklima

„In meiner Schule gehen Lehrer und Schüler respektvoll miteinander um.“

„In meiner Schule gehen Schüler miteinander respektvoll um.“

„In dieser Schule kümmern sich die Menschen umeinander.“

„Die Schüler in dieser Schule helfen sich gegenseitig, selbst wenn sie keine Freunde sind.“

Mobbing Erfahrung in diesem Schuljahr (umgepolt)

Schulische Selbsteinschätzung

„Ich bin mir sicher, dass ich dieses Schuljahr schaffen werde.“

„Wenn ich genug Zeit habe, kann ich alle meine Schulaufgaben gut machen.“

„Auch wenn manche Dinge in der Schule schwierig sind, kann ich sie lernen.“

Schulfreude

„Ich gehe gerne zur Schule.“

„Ich habe oft schlechte Laune in der Schule.“ (umgepolt)

„Es gibt an meiner Schule viele Dinge, die einem wirklich Spaß machen.“

Schulzugehörigkeit

„Ich habe das Gefühl, dass ich an meiner Schule dazugehöre.“

„Ich glaube, ich bin für diese Schule wichtig.“

„Ich bin ein Teil dieser Schule.“

Die Antwortkategorien zu den Aussagen sind „stimmt gar nicht“, „stimmt eher nicht“, „unentschieden“, „stimmt eher“ und „stimmt voll“ und werden mit den Zahlen 1 bis 5 hinterlegt.

Analog zum Wohlbefinden-Index fassen wir die Angaben zu den Einzelaussagen der jeweiligen Ressource zu einem Index zusammen. Dabei werden einige Aussagen „umgepolt“, etwa bei „Ich habe oft schlechte Laune in der Schule“, da die Zustimmung zu der Aussage auf eine geringere Schulfreude hindeutet. Anschließend wurde immer dann, wenn mindestens die Hälfte der Angaben zu der Ressource vorlag, der Mittelwert der Angaben berechnet. Eine Besonderheit ist bei der Ressource Schulerfahrung zu beachten: „Mobbing Erfahrung in diesem Schuljahr“ ist eine Variable, die wir aus vier abgefragten Mobbing-Arten konstruiert haben – sobald eine Mobbing Erfahrung angegeben wurde, fließt diese mit ein.

Infolge der Erkenntnis, dass Mobbing keine bloße Randerscheinung in der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ist, sondern ein ernsthaftes Entwicklungsrisiko mit langfristigen Beeinträchtigungen in diversen Lebensbereichen darstellt, wird dem Phänomen aktuell vermehrt Aufmerksamkeit gewidmet (Wachs et al., 2018). Bei Konflikten, Beleidigungen oder Handgreiflichkeiten allein spricht man noch nicht von Mobbing. Mobbing findet *wiederholt* und auf der Grundlage von *ungleichen Machtverhältnissen* mit der *Intention* statt, den oder die Unterlegene*n zu verletzen. Mobbing ist ein mannigfaltiges Gruppenphänomen und kann verschiedene Erscheinungsformen annehmen, zu denen wir entsprechend befragen:

- Physisches Mobbing: „Jemand hat mich öfter geschlagen, geschubst, getreten, angespuckt oder verprügelt.“
- Verbales Mobbing: „Jemand hat mich öfter beschimpft, beleidigt, auf mir herumgehackt oder mich in Verlegenheit gebracht.“
- Soziales Mobbing: „Jemand hat mich ausgeschlossen, lächerlich gemacht, Gerüchte über mich verbreitet oder mich blöd dastehen lassen.“
- Cybermobbing: „Jemand hat das Internet über den Computer oder das Handy genutzt, um sich über mich lustig zu machen, mich auszuschließen, mir zu drohen oder meine Gefühle zu verletzen.“

Wie auch der Wohlbefinden-Index weisen die Indizes für die neun Ressourcen einen Wertebereich von eins bis fünf auf. Für die Beantwortung der einzelnen Fragen steht jedoch nicht immer eine fünfstufige Antwort-Skala zur Verfügung wie z. B. bei der Frage „Wenn du an eine normale Woche denkst, an wie vielen Tagen hast du die Möglichkeit zu frühstücken?“. Hier reichen die Antwortmöglichkeiten von null bis sieben. Für diese Fragen müssen die Antworten zunächst auf den Wertebereich von eins bis fünf transformiert werden. Anschließend bilden wir aus den einzelnen Fragen die Ressourcenindizes. Bei jeder einzelnen Ressource muss mindestens die Hälfte der Fragen beantwortet sein, damit ein Fall einen gültigen Wert für diese Ressource erhält.

Der schulische Erfolg wird – dem Capability-Ansatz nach Sen (2010) und Nussbaum (2016) folgend – anhand einer dreiteiligen Selbsteinschätzung und nicht anhand einer Messung der schulischen Leistungen beurteilt; gefragt wurde nach der Aussicht, das Schuljahr erfolgreich abzuschließen, alle Hausaufgaben erledigen zu können und schwierige Themen zu lernen (s. oben – Schulische Selbsteinschätzung). Auf diese Weise sind die Umfragedaten über das stratifizierte deutsche Sekundarschulsystem hinweg vergleichbar – und spiegeln vor allem die eigene Wahrnehmung der Kinder und Jugendlichen wider, wie gut sie die Erwartungen an das Schulsystem erfüllen.

Wenn wir über Ressourcen sprechen, müssen wir den sozioökonomischen Hintergrund berücksichtigen. Die Messung dessen ist mit Herausforderungen verbunden. Wir können das Einkommen und Vermögen der Eltern im Rahmen der Erhebung nicht zuverlässig erfassen, weil Kinder und Jugendliche diese in der Regel nicht kennen. Daher fragen wir direkt, was wir wissen müssen, um diejenigen zu identifizieren, die mit wirtschaftlichen Nachteilen zu kämpfen haben: „Meine Familie muss oft sparen“, „Ich kann oft etwas mit Freundinnen und Freunden unternehmen, das Geld kostet“ und „Meine Familie kann sich viele Dinge leisten“. Diese drei Items bilden die Ressource Ausgaben/Wohlstand ab.

3.3 Erhebung der Daten

Das UWE-Instrument sieht eine Befragung vor, die als Vollerhebung in den vierten, siebten und neunten Klassen an allen Grundschulen und weiterführenden Schulen einer Kommune durchgeführt wird. Die Pilotkommunen sind Herne und Bottrop in Nordrhein-Westfalen. Die Befragung ist mit mehrmonatigem Vorlauf zu planen, denn Schulen müssen die Befragung in den Räumen der Schule genehmigen, die Befragungstermine müssen abgestimmt werden und schließlich muss das Einverständnis der Eltern zum Befragungstermin vorliegen.

Während der Unterrichtszeit wird die Befragung durch geschultes internes und/oder externes Interviewpersonal betreut. Die Befragung findet im Klassenverband statt. Sie dauert je nach Stufe durchschnittlich 45 bis 60 Minuten (inklusive einer einleitenden Erklärung). Zum Einsatz kommen entweder auszufüllende Papierfragebogen oder bei gegebenen technischen Voraussetzungen eine Online-Befragung. Wesentlich effizienter lässt sich die Online-Befragung organisieren; für den zukünftigen Einsatz sollte dieser Befragungsmodus die erste Wahl sein. Die Beteiligung von Lehrkräften während der Befragung sollte sich dabei in engen Grenzen halten (Stefes, 2024b). Nach Datenaufbereitung und Datenanalyse werden sowohl spezifische Schulberichte, die einen Vergleich zwischen der jeweiligen Schule und der Gesamtstadt enthalten, als auch ein Bericht für die Kommune erstellt.

4 Ausgewählte Analysen

In diesem Abschnitt werden ausgewählte Analysen der UWE-Befragungen in Herne und Bottrop in den Jahren 2019 und 2021 vorgestellt, um einen Eindruck vom analytischen Potenzial des Monitoring-Instruments zu vermitteln. Dafür wurden die Daten der beiden Kommunen und der beiden Erhebungsjahre zusammengelegt („gepoolt“). Da wir nur auf Daten aus den Jahrgangsstufen sieben und neun zurückgreifen und die Jahrgangsstufe vier nicht einbeziehen, verwenden wir im Folgenden nur noch die Bezeichnung „Jugendliche“.

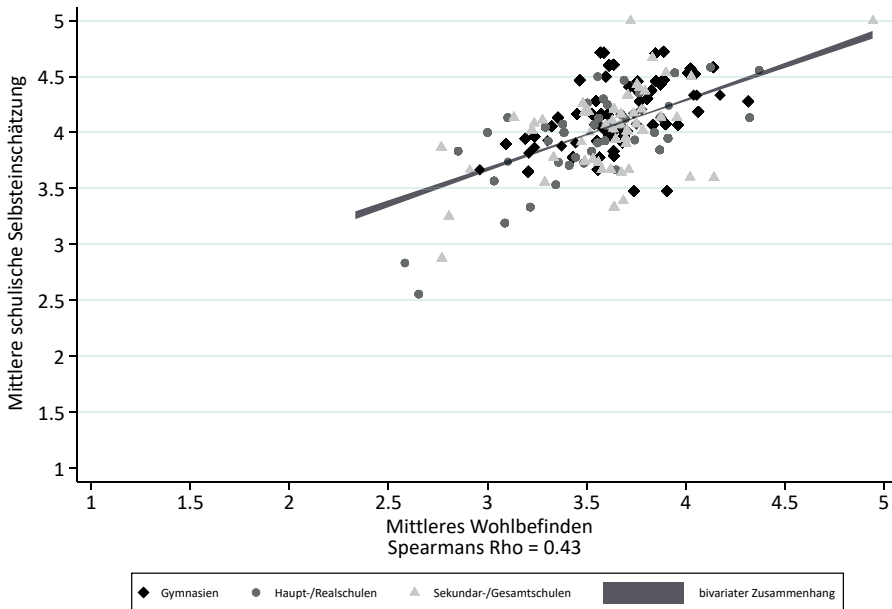
4.1 Schulische Selbsteinschätzung und Wohlbefinden: Die Rolle der Kontexte Klasse und Schule

Das Instrument UWE ermöglicht Analysen auf verschiedenen Ebenen, die unterschiedliche Perspektiven verdeutlichen können. Betrachten wir auf Schulklassenebene, wie sich SWB und schulische Selbsteinschätzung zueinander verhalten, können wir im bivariaten Vergleich auf den ersten Blick einen positiven Zusammenhang feststellen. In Abbildung 1 stellt jeder Marker den Durchschnittswert einer Schulklasse dar, Form und Grauton geben die entsprechende Schulform an. Untersucht wurden hier nur Schulklassen mit mindestens fünf befragten Jugendlichen. Abbildung 1 zeigt den relativ starken Zusammenhang ($\rho = 0,43$) zwischen aggregierter schulischer Selbsteinschätzung (y-Achse) und SWB (x-Achse). Je höher das mittlere Wohlbefinden einer Schulklasse ist, desto höher ist die mittlere schulische Selbsteinschätzung. Oder anders formuliert: Humanvermögen und Humankapital gehen miteinander einher.

4.2 Die Bedeutung kleiner sozialer Umwelten: Mobbing in Klassen als Beispiel

Die Schulklasse als Analyseeinheit zeigt ihren Nutzen besonders stark in der Untersuchung des Phänomenbereichs Mobbing. Abbildung 2 zeigt an, wie viele Jugendliche wie häufig von den verschiedenen Arten des Mobbings betroffen waren.

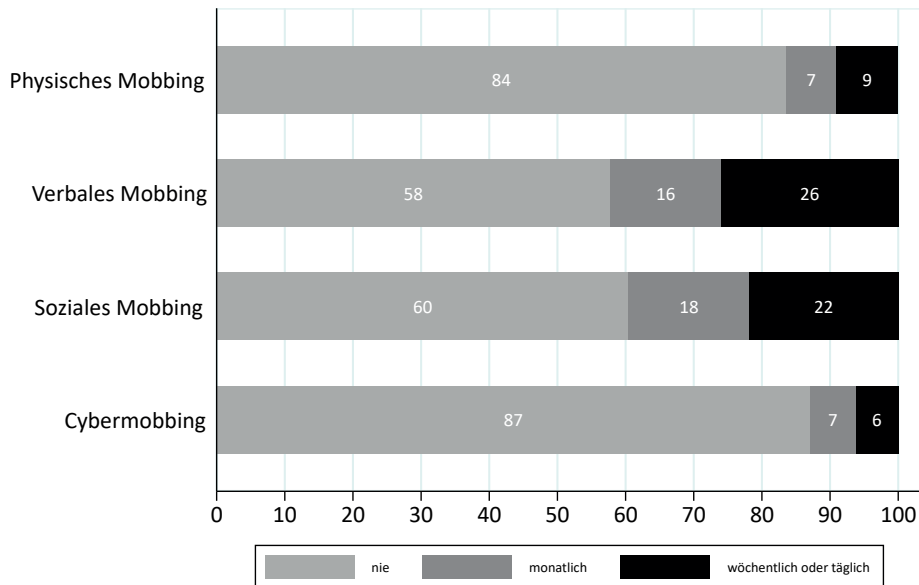
Abb. 1: Schulische Selbsteinschätzung und subjektives Wohlbefinden auf Aggregatsebene (Schulklassen)



Quelle: © RUB/ZEFIR 2024: UWE-Befragung Jugendliche 2019/2021 ($n = 121$ Schulklassen)

In hellgrau sehen wir Jugendliche, die angegeben haben, nie von der jeweiligen Art von Mobbing betroffen gewesen zu sein, während die dunkleren Grautöne eine monatliche bzw. wöchentliche oder tägliche Mobbing Erfahrung anzeigen. Verbales und soziales Mobbing sind deutlich stärker verbreitet (rund 40 %) als physisches und Cybermobbing (rund 15 %). Zu beachten ist, dass hier Mehrfachnennungen möglich sind, es gibt also Jugendliche, die von mehreren oder allen Arten betroffen sind. Diese Darstellung zeigt jedoch auch, dass jeweils eine absolute Mehrheit (rund 60 % bzw. rund 85 %) nicht direkt von den vier Mobbingarten betroffen ist. Dies erweckt den Eindruck, dass Mobbing in nur wenigen Schulen ein Problem ist oder nur in einzelnen Klassen auftritt – möglicherweise in Schulen oder Klassen, die in irgendeiner Form dafür prädestiniert sind. In der Tat ist Mobbing nur dann möglich, wenn das soziale Umfeld „wegsieht“ und nicht sanktioniert. Wechseln wir auf die Schulklassenebene und fragen uns, in wie vielen Klassen mindestens eine betroffene Person vorkommt, zeigt sich ein fundamental anderes Bild (Abbildung 3). In mehr als der Hälfte der Schulklassen findet sich mindestens eine Person, die regelmäßig geschlagen, geschubst, getreten, angespuckt oder verprügelt wird. Verbales und soziales Mobbing findet in acht von zehn Klassen statt, Cybermobbing betrifft jede zweite Klasse. Mobbing ist nicht das Problem einer kleineren randständigen Gruppe, sondern findet in der überwiegenden Anzahl der Schulklassen statt. Belegbar ist auch, dass nahezu alle Schulen davon betroffen sind und es keinen Typ weiterführender Schulen gibt, der davon nicht oder in deutlich geringerem Maße betroffen wäre.

Abb. 2: Mobbingbetroffene in Prozent aller befragten Jugendlichen



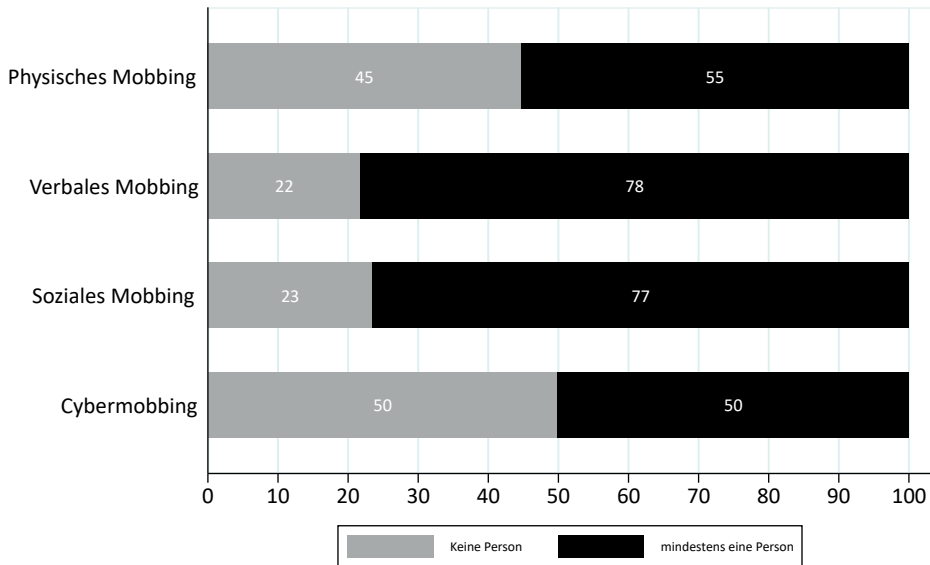
Quelle: © RUB/ZEFIR 2024: UWE-Befragung Jugendliche 2019/2021 ($n = 3605$ Schüler*innen)

4.3 Einflüsse der Ressourcen auf Wohlbefinden und schulische Selbsteinschätzung

In der abschließenden Analyse möchten wir Wohlbefinden als Humanvermögen und schulische Selbsteinschätzung als Humankapital gegenüberstellen und aufzeigen, wie die verschiedenen Ressourcen ihre stärkenden und schützenden Wirkungen entfalten können. Zusätzlich nehmen wir Mobbing als belastenden Faktor auf, um zu zeigen, dass direktes und indirektes Erleben von Mobbing sich auf das SWB auswirkt. Zur Untersuchung der statistischen Einflüsse von schützenden (Ressourcen) und schwächenden (Belastungen) Faktoren auf Wohlbefinden und schulische Selbsteinschätzung verwenden wir ein Regressionsmodell. Die oben beschriebenen Skalen werden für das Regressionsmodell *z-transformiert*. Das bedeutet, dass sie standardisiert wurden, indem von jedem Wert der Gesamtmittelwert abgezogen und das Ergebnis durch die Standardabweichung geteilt wurde, sodass die resultierenden Werte einen Mittelwert von null und eine Standardabweichung von eins haben. Dies macht die Werte vergleichbar, indem sie auf eine gemeinsame Skala gebracht werden und Einflüsse unterschiedlicher Einheiten oder Messbereiche eliminiert werden.

In Regressionsmodellen wird der Einfluss von mehreren „unabhängigen“ Variablen auf eine „abhängige“ Variable statistisch geschätzt. Wohlbefinden einerseits und schulische Selbsteinschätzung andererseits sind die zwei zentralen abhängigen Variablen, für die je

Abb. 3: Klassen mit mindestens einer von Mobbing betroffenen Person

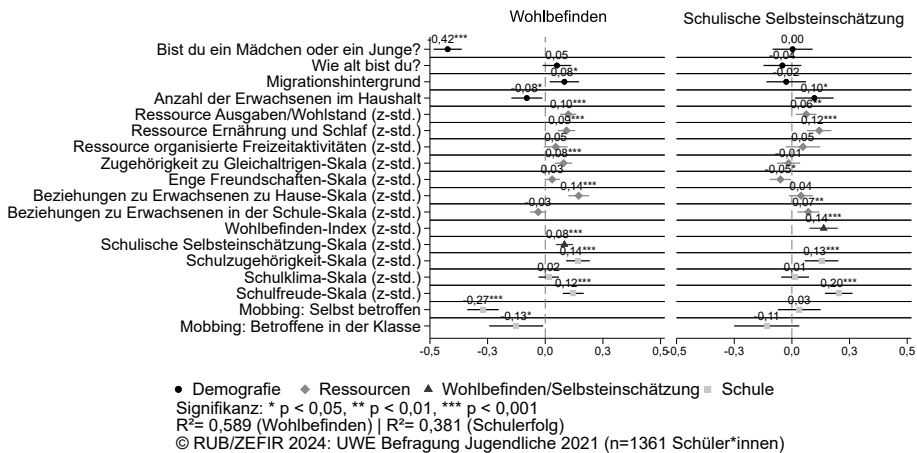


Quelle: © RUB/ZEFIR 2024: UWE-Befragung Jugendliche 2019/2021 ($n = 477$ Schulklassen)

ein Regressionsmodell berechnet wird. In beiden Regressionsmodellen sind die verschiedenen Ressourcen, Mobbing, Indikatoren der sozialen Position sowie soziodemografische Eigenschaften wie das Geschlecht oder das Alter die unabhängigen Variablen, d. h., beide Regressionsmodelle unterscheiden sich nur durch die abhängige Variable, die unabhängigen Variablen sind gleich. Ein Vorteil von Regressionsmodellen besteht darin, dass die Effekte einer unabhängigen Variablen unter „statistischer Kontrolle“ der jeweils anderen unabhängigen Variablen geschätzt werden können – Scheineffekte können dadurch identifiziert werden. Ein zweiter Vorteil von Regressionsmodellen ist die Bestimmung von Richtung und Stärke des Einflusses. Im Regressionsmodell wird für jede potenzielle Einflussgröße ein Wert („Regressionskoeffizient“) geschätzt. Das Ergebnis einer Regressionsanalyse lässt sich grafisch darstellen. In Abbildung 4 zeigt sich die Stärke und Richtung des Effektes, je nachdem wo sich der Marker im Verhältnis zur Nulllinie befindet. Die Sternchen zeigen an, ob und in welchem Maße ein Ergebnis statistisch signifikant ist. Statistische Signifikanz ist nicht zu verwechseln mit der Bedeutsamkeit oder der Größe eines Koeffizienten, sondern trifft eine Aussage darüber, ob ein solches Ergebnis auch zufällig in einer Stichprobe zustande gekommen sein könnte.

In Abbildung 4 sind die Ergebnisse der beiden Regressionsmodelle für SWB (links) und schulische Selbsteinschätzung (rechts) gemeinsam dargestellt. Im Wohlbefinden unterscheiden sich Mädchen und Jungen beträchtlich, erstere geben im Durchschnitt deutlich schlechtere Werte an, sie machen sich häufiger Sorgen und sind weniger optimistisch. Jugendliche mit ausländischen Wurzeln gaben im Schnitt etwas bessere Werte beim Wohlbefinden an, der Migrationshintergrund wirkt sich unter Kontrolle der Ressourcen

Abb. 4: Regressionsmodelle des subjektiven Wohlbefindens und der schulischen Selbsteinschätzung



Quelle: © RUB/ZEfir 2024: UWE Befragung Jugendliche 2021 (n = 1361 Schüler*innen)

Anm.: Signifikanz: * $p < ,05$, ** $p < ,01$, *** $p < ,001$; $R^2 = 0,589$ (Wohlbefinden) | $R^2 = 0,381$ (Schulerfolg)

allerdings nicht auf die selbstberichtete schulische Leistungsfähigkeit aus. Jugendliche, die besser schlafen und sich gesünder ernähren, schneiden sowohl beim Wohlbefinden als auch in der Schule besser ab, auch unter Kontrolle des subjektiven Wohlstands, obwohl beide Skalen (Ernährung/Schlaf und Wohlstand) einen moderaten Zusammenhang aufweisen ($p = 0,41$). Organisierte Freizeitaktivitäten wirken sich in der hier abgefragten Form nicht direkt aus. Die Beziehungen zu Erwachsenen verbessern das Wohlbefinden und die schulische Selbsteinschätzung, allerdings sind Erwachsene zu Hause eher für ersteres relevant, die Erwachsenen in der Schule für letzteres. SWB wirkt sich in der Tat auf den wahrgenommenen Schulerfolg aus, und andersherum. Hier zeigt sich ein Vorteil von Regressionsmodellen gegenüber einfachen, bivariaten Zusammenhängen (wie in Abbildung 1). In den beiden Regressionsmodellen wurde die abhängige Variable im jeweils anderen Modell als unabhängige Variable aufgenommen. Im Ergebnis zeigt sich, dass der Einfluss des Wohlbefindens auf die Selbsteinschätzung ($p = 0,14$) etwa um die Hälfte stärker ist als der Einfluss von der Selbsteinschätzung auf das Wohlbefinden ($p = 0,08$). Man kann daraus ableiten, dass Investitionen in das Wohlbefinden (Humanvermögen) gut angelegt sind, weil der indirekte Effekt größer ist als bei einer stärkeren Förderung der schulischen Selbsteinschätzung. Auf die Selbsteinschätzung wirken sowohl das Schulklima, die Schulfreude als auch das Gefühl, zur Schule dazuzugehören. Dies hat auch positive Wirkung auf das Wohlbefinden. Zuletzt wirkt – wenig überraschend – Mobbing stark negativ auf SWB. Interessant ist, dass nicht nur die direkte Betroffenheit als Mobbingopfer, sondern auch das indirekte Erleben von Mobbing in der sozialen Umwelt der Schulklasse zu geringerem SWB führt, und zwar unabhängig davon, ob die Jugendlichen selbst zum Opfer werden. Beide Modelle sind, bezogen auf das R^2 , stark in ihrer Erklärungskraft. Wir können Wohlbefinden (59 %) und Selbsteinschätzung (36 %) durch die hier aufgenommenen Ressourcen statistisch erklären.

5 Fazit

Das Monitoring-Instrument UWE gibt Kindern und Jugendlichen eine Stimme. Dass sich der Aufwand lohnt, alle Schulklassen bestimmter Jahrgänge einer Stadt zu befragen, zeigt sich nicht zuletzt anhand der hier ausgewählten Analysen. Erstens konnten wir zeigen, dass das subjektive Wohlbefinden eng mit schulischer Selbsteinschätzung zusammenhängt, Klassen mit hohem Wohlbefinden also leistungsfähiger sind. Zweitens deuten unsere Modelle darauf hin, dass Investitionen in das Humanvermögen, also das Wohlbefinden stärkende Ressourcen, effektiver sein können als direkte Investitionen in die Leistungsfähigkeit. Drittens kann gezieltes Monitoring auch negative Faktoren wie Mobbing in ihrem Ausmaß deutlich machen. Die direkten und indirekten Folgen von Mobbing für das gesunde Aufwachsen konnten mit UWE sichtbar gemacht werden.

Durch die kleinräumige und institutionenscharfe Erhebung ist es auf kommunaler Ebene möglich, etwa schulstatistische Kennzahlen um die Perspektive der Jugendlichen zu ergänzen. Dabei ist jedoch wichtig, die datenschutzrechtlichen Interessen der Schulen zu berücksichtigen. UWE soll kein Leistungsmessinstrument für Schulen sein und keine innerstädtischen Rankings ermöglichen. Daher muss bei der Verknüpfung von institutionenscharfen Daten stets auf Anonymisierung geachtet werden. Auf vertraulicher Basis sind hier allerdings wertvolle Erkenntnisse zu gewinnen, und auch die Schulen selbst werden durch die Schulberichte in ihrer Wirkmächtigkeit gestärkt und können ihre begrenzten Ressourcen bedarfsgerecht einsetzen.

Das wahre Potenzial wird sich aber erst im Laufe der Zeit entfalten können, wenn Daten aus mehreren Jahren vorliegen. Die UWE-Befragung sollte regelmäßig im Abstand von zwei oder drei Jahren durchgeführt werden, um Veränderungen erkennen und ggf. mit entsprechenden Maßnahmen gegensteuern zu können. Aufgrund des Untersuchungsdesigns als angestrebte Vollerhebung der Befragung über Schulen im Klassenverband ist es technisch möglich, die Daten auf Schulebene mit schulstatistischen Daten zu kombinieren. Die bedarfsorientierte Ressourcensteuerung kann dann auf eine breitere Datenbasis gestellt werden, die individuelle Sichtweisen von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt.

Literatur und Internetquellen

- Andresen, S., & Schneekloth, U. (2014). Wohlbefinden und Gerechtigkeit. Konzeptionelle Perspektiven und empirische Befunde der Kindheitsforschung am Beispiel der World Vision Kinderstudie 2013. *Zeitschrift für Pädagogik*, 60 (4), 535–551. <https://doi.org/10.25656/01:14671>
- Becker, P. (1994). Theoretische Grundlagen. In A. Abele & P. Becker (Hrsg.), *Wohlbefinden: Theorie – Empirie – Diagnostik* (Juventa-Materialien) (2. Aufl.) (S. 13–49). Juventa.
- Beckmann, M., Knüttel, K., Petermann, S., & Stefes, T. (2022). The Role of Spatial Context in Shaping Adolescents' Peer Relationships. *Social Inclusion*, 10 (3), 262–272. <https://doi.org/10.17645/si.v10i3.5444>
- Bonsen, M., Wilfried, B., Gröhlisch, C., & Harney, B. (2010). Der Index zur Erfassung der sozialen Komposition von Einzelschulen. In Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.), *Zur Konstruktion von Sozialindizes* (Bildungsforschung, Bd. 31, S. 15–30). BMBF.
- Bronfenbrenner, U. (1981). *Die Ökologie der menschlichen Entwicklung*. Klett-Cotta.

- Dalbert, C. (Hrsg.). (2013). *Gerechtigkeit in der Schule*. VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93128-9>
- Diener, E., Suh, E. M., Lucas, R. E., & Smith, H. L. (1999). Subjective well-being: Three decades of progress. *Psychological Bulletin*, 125 (2), 276–302. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.2.276>
- Eder, F. (2004). Der Einfluss einzelner Lehrpersonen auf das Befinden von Schülerinnen und Schülern. In T. Hascher (Hrsg.), *Schule positiv erleben. Ergebnisse und Erkenntnisse zum Wohlbefinden von Schülerinnen und Schülern* (Schulpädagogik – Fachdidaktik – Lehrerbildung, Bd. 10, S. 91–112). Haupt.
- El-Mafaalani, A., & Strohmeier, K. P. (2015). Segregation und Lebenswelt. Die räumliche Dimension sozialer Ungleichheit. In A. El-Mafaalani, S. Kurtenbach & K. P. Strohmeier (Hrsg.), *Auf die Adresse kommt es an ...: Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume bestimmen* (S. 18–42). Beltz Juventa. <https://content-select.com/de/portal/media/view/624beb84-bcc4-4b81-9132-18aeb0dd2d03>
- Fend, H., & Sandmeier, A. (2004). Wohlbefinden in der Schule: „Wellness“ oder Indiz für gelungene Pädagogik? In T. Hascher (Hrsg.), *Schule positiv erleben. Ergebnisse und Erkenntnisse zum Wohlbefinden von Schülerinnen und Schülern* (Schulpädagogik – Fachdidaktik – Lehrerbildung, Bd. 10, S. 161–183). Haupt.
- Forero, C. G. (2014). Cronbach's Alpha. In A. C. Michalos (Hrsg.), *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research* (S. 1357–1359). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_622
- Groos, T., & Jehles, N. (2015). *Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung* (Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Bd. 3, 3. korr. Aufl.). Bertelsmann Stiftung und ZEFIR. http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/03_werkstattbericht_einfluss_von_armut_final_auflage3_mu.pdf
- Hallmann, S., Beisenkamp, A., Klöckner, C., & Preißner, C. (2008). *Kinderumfrage Frankfurt am Main – Stimmungen, Meinungen, Trends von Kindern in Frankfurt – Schwerpunkt: Auswirkungen von Armut aus der Sicht von Kindern* (hrsg. vom ProKids Institut). PROSOZ Hertlen. <http://docplayer.org/6846079-Kinderumfrage-frankfurt-a-m.html>
- Hascher, T., & Hagenauer, G. (2011). Schulisches Wohlbefinden im Jugendalter – Verläufe und Einflussfaktoren. In A. Ittel, H. Merckens & L. Stecher (Hrsg.), *Jahrbuch Jugendforschung* (S. 15–45). VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-93116-6_1
- Jeworutzki, S., Knüttel, K., Niemand, C., Schmidt, B.-J., Schräpler, J.-P., & Terpoorten, T. (2017). Räumlich segregierte Bildungsteilhabe in NRW und im Ruhrgebiet. In J.-P. Schräpler, S. Jeworutzki, B. Butzin, T. Terpoorten, J. Goebel & G. G. Wagner (Hrsg.), *Wege zur Metropole Ruhr* (ZEFIR-Materialien, Bd. 6, S. 13–213). ZEFIR. http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/zefir_mat_bd_6_wege_zur_metropole_ruhr.pdf
- Kleinkorres, R., Stang, J., & McElvany, N. (2020). A longitudinal analysis of reciprocal relations between students' well-being and academic achievement. *JERO – Journal for Educational Research Online*, 12 (2), 114–165. <https://www.waxmann.com/artikelART104171>
- Knüttel, K., Stefes, T., Albrecht, M., Schwabe, K., Gaffron, V., & Petermann, S. (2021). *Wie geht's dir? Ungleiche Voraussetzungen für das subjektive Wohlbefinden von Kindern in Familie, Schule und Stadtteil* (Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Bd. 19). Bertelsmann Stiftung und ZEFIR. <https://doi.org/10.11586/2021070>
- Moore, K. A. (2020). Developing an Indicator System to Measure Child Well-Being: Lessons Learned over Time. *Child Indicators Research*, 13 (2), 729–739. <https://doi.org/10.1007/s12187-019-09644-4>
- Nussbaum, M. C. (2016). *Gerechtigkeit oder Das gute Leben* (Deutsche Erstausg.; 9. Aufl.). Suhrkamp. <https://content-select.com/de/portal/media/view/56d56398-2db8-4e94-a093-3b3eb0dd2d03>

- Petermann, S. (2022). *Umwelt, Wohlbefinden und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen (UWE) Befragung 2019* (Datenfile Version 1.0.0). GESIS. <https://doi.org/10.7802/2350>
- Petermann, S., Strohmeier, K. P., & Yaltzis, K. (2019). Kontexte des Wohlbefindens von Kindern und Jugendlichen. Integrierende Stadtentwicklung mit dem kommunalen kleinräumigen Monitoring-Instrument UWE. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 77 (4), 383–400. <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0034>
- Pollock, G., Ozan, J., Goswami, H., Rees, G., & Stasulane, A. (2018). *Measuring Youth Well-Being: How a Pan-European Longitudinal Survey Can Improve Policy* (Children's Well-being: Indicators and Research, Bd. 19). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-76063-6>
- Schonert-Reichl, K. A., Guhn, M., Gadermann, A. M., Hymel, S., Sweiss, L., & Hertzman, C. (2013). Development and Validation of the Middle Years Development Instrument (MDI): Assessing Children's Well-Being and Assets across Multiple Contexts. *Social Indicators Research*, 114 (2), 345–369. <https://doi.org/10.1007/s11205-012-0149-y>
- Seligman, M. E. P., & Csikszentmihalyi, M. (2000). Positive Psychology: An Introduction. *American Psychologist*, 55 (1), 5–14. <https://doi.org/10.1037//0003-066X.55.1.5>
- Sen, A. (2010). *Die Idee der Gerechtigkeit*. Beck.
- Stefes, T. (2023). *Umwelt, Wohlbefinden und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen (UWE) Befragung 2021* (Datenfile Version 1.0.0). GESIS. <https://doi.org/10.7802/2613>
- Stefes, T. (2024a). Adolescent Perspectives on Distance Learning and Schools' Impact on Subjective Well-being. *Child Indicators Research*, 17 (3), 1379–1404. <https://doi.org/10.1007/s12187-024-10124-7>
- Stefes, T. (2024b). Data Quality of Different Modes of Supervision in Classroom Surveys. *Education Sciences*, 14 (3), 299. <https://doi.org/10.3390/educsci14030299>
- Stefes, T., Lemke, A., Gaffron, V., Knüttel, K., Schuchardt, J., & Petermann, S. (2023). *Konzeption und Durchführung der UWE-Befragung 2021* (ZEFIR-Materialien, Bd. 22). ZEFIR. http://www.zefir.rub.de/mam/content/materialien_band_22_konzeption_und_durchf%C3%BChrung_der_uwe-befragung_2021.pdf
- Strohmeier, K. P., Wunderlich, H., & Lersch, P. (2009). Kindheiten in Stadt(teil) und Familie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2009 (17), 25–32. <https://www.bpb.de/apuz/32046/kindheiten-in-stadtteil-und-familie>
- Terpoorten, T. (2014). *Räumliche Konfiguration der Bildungschancen: Segregation und Bildungsdisparitäten am Übergang in die weiterführenden Schulen im Agglomerationsraum Ruhrgebiet* (ZEFIR-Materialien, Bd. 3). ZEFIR. http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/zefir_materialien_3_r%C3%A4umliche_konfiguration_der_bildungschancen_2014.pdf
- Wachs, S., Schubarth, W., & Bilz, L. (2018). Mobbing in der Schule. Auswirkungen auf das Wohlbefinden und Möglichkeiten der schulischen Prävention. In K. Rathmann & K. Hurrelmann (Hrsg.), *Leistung und Wohlbefinden in der Schule: Herausforderung Inklusion* (S. 121–138). Juventa. <https://content-select.com/de/portal/media/view/5aa7b78c-30f0-4528-957a-6955b0dd2d03>
- Walper, S., Bien, W., & Rauschenbach, T. (2015). *Aufwachsen in Deutschland heute. Erste Befunde aus dem DJI-Survey AID:A 2015*. Deutsches Jugendinstitut e. V. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2015/DJI_AIDA_gesamt_v03.pdf
- Wolff, H.-G., & Bacher, J. (2010). Hauptkomponentenanalyse und explorative Faktorenanalyse. In C. Wolf & H. Best (Hrsg.), *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse* (S. 333–365). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92038-2_15

Till Stefes, M. A., wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum.

E-Mail: till.stefes@rub.de

Korrespondenzadresse: Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Sektion Soziologie, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

Sören Petermann, Dr. phil. habil., Professor für Stadt- und Regionalsoziologie an der Ruhr-Universität Bochum.

E-Mail: soeren.petermann@rub.de

Korrespondenzadresse: Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Professur für Soziologie/Stadt und Region, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

Marko Neumann, Therese Gesswein, Susanne Böse, Eunji Lee & Kai Maaz

Nutzung bedarfsorientierter Schulbudgets als Mittel zum Abbau von Bildungsungleichheiten

Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung des Berliner Bonus-Programms zur Förderung von Schulen in sozialräumlich benachteiligter Lage

Zusammenfassung

*Zum Abbau sozialer Ungleichheiten im Bildungserfolg werden in Deutschland zunehmend Ansätze der bedarfsorientierten Ressourcenallokation praktiziert, mit denen Schüler*innen aus Schulen in sozialräumlich benachteiligten Lagen stärker unterstützt werden sollen. Aktueller Kulminationspunkt dieser Entwicklungen ist das von Bund und Ländern verabschiedete Startchancen-Programm, welches als eine wesentliche Teilkomponente „Chancenbudgets“ für die Schul- und Unterrichtsentwicklung vorsieht. Das Land Berlin hat mit dem Bonus-Programm bereits im Jahr 2014 ein umfassendes Förderprogramm aufgelegt, welches den Schulen zusätzliche Mittel für die eigenverantwortliche Schul- und Unterrichtsentwicklung bereitstellt. Im Zeitraum von 2014 bis 2018 erfolgte mit der BONUS-Studie die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Bonus-Programms. Im vorliegenden Beitrag werden wesentliche Ergebnisse überblicksartig dargestellt und vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen diskutiert.*

Schlüsselwörter: Schule; Bedarfsorientierung; Ressourcenallokation; Sozialraum; Benachteiligung; Budgets; Schulentwicklung; Berlin

Use of Needs-oriented Budgets at Schools as a Means of Reducing Educational Inequalities

Results from the Scientific Monitoring of the Berlin Bonus Program for Supporting Schools in Socially Disadvantaged Areas

Abstract

In order to reduce social inequalities in educational success, approaches of needs-oriented resource allocation, with which pupils from schools in socially disadvantaged areas are to be given more support, are increasingly practiced in Germany during the last years. The current culmination of these developments is the Startchancen program adopted by the federal and state governments, which provides for financial budgets for school and teaching improvement as a key component. With the Bonus Program, the state of Berlin

launched a comprehensive funding program back in 2014, which also provides schools with additional funds for autonomous school development. From 2014 to 2018, the bonus program was scientifically monitored and evaluated within the BONUS study. This article gives an overview of the key findings and discusses them against the backdrop of the current developments.

Keywords: school; needs-based approach; resource allocation; social space; inequality; budgets; school improvement; Berlin

1 Einleitung

Der Abbau sozialer Ungleichheiten im Bildungserwerb zählt nach wie vor zu den drängendsten Herausforderungen im Bildungswesen. Dies haben auch die jüngsten Schulleistungsstudien im Nachgang der Corona-Pandemie eindrucksvoll aufgezeigt (Lewalter et al., 2023; Stanat et al., 2023). Entsprechend groß ist der politische, aber auch gesamtgesellschaftliche Handlungsbedarf, den Herausforderungen durch geeignete Maßnahmen zu begegnen. Im Fokus der aktuellen Diskussion im Schulbereich steht dabei das von Bund und Ländern verabschiedete und mit Beginn des Schuljahres 2024/25 angelaufene Startchancen-Programm zur Unterstützung und Begleitung von deutschlandweit 4.000 Schulen mit hohen Anteilen sozial benachteiligter Schüler*innen (vgl. zu den wesentlichen Programmeckpunkten Geweke & Edelstein in diesem Heft). Über die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen in drei Programmsäulen ([1] Investition in lernförderliche Infrastruktur und Ausstattung, [2] Chancenbudget für bedarfsgerechte Maßnahmen der Schul- und Unterrichtsentwicklung, [3] Personal zur Stärkung Multiprofessioneller Teams) kommt damit erstmals *bundesweit* ein Ansatz zum Tragen, der in Deutschland lange Zeit eine nur untergeordnete Rolle spielte (Tillmann & Weishaupt, 2015): die *bedarfsorientierte Ressourcenausstattung von sozial besonders belasteten Schulen*. „Ungleiches ungleich behandeln“ (Morris-Lange, 2016) lautet das dahinterliegende Grundprinzip, im Gegensatz zum „Gießkannenprinzip“ und der damit einhergehenden einheitlichen Mittel- und Ressourcenausstattung für alle Schulen bzw. Schulformen unabhängig von sozialen Merkmalen der Schüler*innenschaft.

Auch wenn alle drei Säulen des auf eine Laufzeit von zehn Jahren angelegten Startchancen-Programms auf die übergreifenden Programmziele auf individueller, institutioneller und systemischer Ebene einzahlen sollen, ruhen doch besondere Hoffnungen auf dem „Chancenbudget für bedarfsgerechte Lösungen zur Schul- und Unterrichtsentwicklung“ (Bund-Länder-Vereinbarung zur Umsetzung des Startchancenprogramms [im Folgenden BLV Startchancen-Programm], S. 7):

„Die Chancenbudgets leisten einen Beitrag zur Schul- und Unterrichtsentwicklung und zur Stärkung der Schulentwicklungskapazität. Sie sollen die pädagogischen und fachlichen Voraussetzungen sowie die entsprechenden Unterstützungsstrukturen der Startchancen-Schulen verbessern, um Bildungserfolge zu erhöhen und stärker von der sozialen Herkunft zu entkoppeln. [...] Die Chancenbudgets zielen auf eine deutliche Stärkung der Schulautonomie ab“ (ebd.).

Praktisch handelt es sich beim Chancenbudget um finanzielle Mittel, über deren konkrete Verwendung „von den zuständigen Stellen des Landes im Rahmen von Entwicklungs- und

Kooperationsgesprächen gemeinsam mit den Startchancen-Schulen und – sofern sie zuständig sind – den Kommunen“ (BLV-Anlage 3, S. 2) gemeinsam entschieden wird. Seitens der Länder sollen dabei entsprechende Vorkehrungen getroffen werden,

„die den Schulen dabei helfen, die Chancenbudgets zielgerichtet und ihrem spezifischen Entwicklungsprozess entsprechend einzusetzen. Dazu gehören insbesondere die Bündelung und Bereitstellung von geeigneten Maßnahmen, Materialien und Angeboten“ (S. 2).

Für zwei Drittel der Mittel des Chancenbudgets kommt dabei in ihrer Verwendung ein Orientierungsrahmen zur Anwendung, der Maßnahmen bzw. Maßnahmentypen für als geeignet erachtete Mittelnutzung auflistet (BLV-Anlage 3).

Die Bereitstellung umfassender finanzieller Mittel zur zweckgebundenen, aber dennoch in weiten Teilen freien und eigenständigen Bewirtschaftung, stellt für die meisten Schulen in Deutschland ein Novum dar. Im Bereich der bisher in mehreren Ländern durchgeführten Förderprogramme für Schulen in sozialräumlich herausfordernden Lagen (vgl. im Überblick Braun & Pfänder, 2022; Wübben-Stiftung Bildung, 2022) ist hier neben dem „PerspektivSchul-Programm“ in Schleswig-Holstein (seit 2019), dem „S⁴ Schule stärken – Starke Schule!-Programm“ in Rheinland-Pfalz (2020–2023), den Berliner Programmen „School Turnaround“ (2013–2017) und „Berlin-Challenge“ (2020–2021) vor allem das ebenfalls in Berlin verortete „Bonus-Programm“ (seit 2014) zu nennen, in welchem seit nunmehr zehn Jahren an deutlich über 200 Schulen größere Mittelumfänge in weitgehender Eigenverantwortung durch die Schulen für Zwecke der Schul- und Unterrichtsentwicklung verplant und verausgabt werden können (Lee et al., 2023).

Beim überwiegenden Teil der im Startchancen-Programm enthaltenen Schulen wird man folglich davon auszugehen haben, dass sie bisher nicht in der Situation waren, umfassende Budgetverantwortung für Teile ihrer schulischen und unterrichtlichen Entwicklungsaktivitäten zu übernehmen. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da der Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und den damit einhergehenden Möglichkeiten und Verantwortungen keineswegs voraussetzungsfrei ist. Wichtige schulseitig zu klärende Fragen sind unter anderem: Welche Ziele möchten wir als Schule mit den Mitteln erreichen und in welchem Verhältnis stehen diese Ziele zu unseren übergreifenden Entwicklungszielen bzw. unserer „Vision“? Welche Maßnahmen kommen für die Zielerreichung in Frage und welche konkreten Wirkannahmen bzw. Wirkungsketten sind an die Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung geknüpft? Wie überprüfe ich die Qualität und Effektivität der Maßnahmen sowie die Zielerreichung? Wie beurteile ich damit einhergehend die Effizienz (Kosten-Nutzen-Relation) des Mitteleinsatzes? Welche rechtlich-bürokratischen Aspekte z. B. hinsichtlich Vergaberecht, Vertragsgestaltung, Landeshaushaltsordnung usw. sind bei der sach- und fachgerechten Mittelverausgabung zu beachten? Welche schulischen Akteur*innen sollen in die Ziel- und Maßnahmenplanung einbezogen werden? Dies sind nur einige der Fragen, die sich mit Blick auf die Mittelverausgabung stellen und letztlich entsprechende Kenntnisse und Vorstellungen auf Seiten der eingebundenen Akteur*innen erfordern.

Vor diesem Hintergrund sollen im vorliegenden Beitrag ausgewählte Befunde aus der wissenschaftlichen Begleitung des Berliner Bonus-Programms zur Förderung von Schu-

len in sozialräumlich benachteiligten Lagen dargelegt werden. Im Fokus steht die Umsetzung des Programms an den Schulen, wobei wir uns vorwiegend auf Befunde aus den beiden vorliegenden Ergebnisberichten zur BONUS-Studie (vgl. Böse et al., 2018; Maaz et al., 2016) beziehen. Im Folgenden werden zunächst kurz die wichtigsten Eckpunkte des Bonus-Programms und der BONUS-Studie skizziert. Anschließend gehen wir auf Ergebnisse zu zentralen Umsetzungsaspekten, insbesondere hinsichtlich angestrebter Ziele, umgesetzter Maßnahmen sowie Kenntnissen und Vorerfahrungen in der eigenständigen Mittelbewirtschaftung ein. In unserem Fazit schließen wir mit einigen *Learnings* vor dem Hintergrund des Startchancen-Programms.

2 Eckpunkte des Bonus-Programms und der wissenschaftlichen Begleitung (BONUS-Studie)¹

Im Rahmen des im Februar 2014 in Berlin gestarteten Bonus-Programms erhalten Schulen in Abhängigkeit der sozialen Zusammensetzung ihrer Schüler*innenschaft zusätzliche finanzielle Mittel, die sie weitestgehend eigenständig dazu verwenden können, Benachteiligungen von Schüler*innen im Bereich der Bildung und der emotional-sozialen Entwicklung auszugleichen und den Bildungserfolg (z. B. verbesserte Abschlussquoten) an Schulen in belasteten Sozialräumen zu erhöhen. Die Startkohorte des Bonus-Programms umfasste insgesamt 220 Berliner Grund- und weiterführende Schulen und damit etwa ein Drittel aller öffentlichen Berliner allgemeinbildenden Schulen. Inzwischen nehmen auch berufliche und Schulen in freier Trägerschaft am Programm teil (im Jahr 2023 insgesamt 264 Schulen). Die Schulen wurden zunächst nach dem Anteil der Schüler*innen ausgewählt, deren Eltern aufgrund des Erhalts von staatlichen Transferleistungen von der Zahlung zu Lernmitteln befreit sind (LmB-Faktor). Lag dieser Anteil an einer Schule über 50 Prozent, war diese berechtigt, Fördermittel aus dem Bonus-Programm zu beziehen. Da inzwischen alle Schüler*innen bis zur sechsten Jahrgangsstufe von der Lernmittelpflicht befreit sind, dient seit August 2020 nicht mehr nur der LmB-Faktor, sondern zusätzlich auch der Schüler*innen-Anteil mit Berechtigung zu finanzieller Förderung nach dem Bildungs- und Teilhabegesetz als Indikator für die Programmaufnahme (LmB/BuT-Faktor, vgl. SenBJF, 2020). Analysen im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung konnten zeigen, dass der LmB-Faktor stark mit Merkmalen der familiären, leistungsbezogenen und schulbiografischen Komposition der Schüler*innenschaft korrelierte (vgl. Maaz et al., 2016, S. 91) und somit grundlegend als geeigneter Indikator für die Mittelzuweisung erscheint. Helbig und Nikolai (2019) kommen in ihren Auswertungen schulstatistischer Daten für Berlin darüber hinaus zu dem Schluss, dass an Schulen mit hohem LmB-Faktor auch schul- und unterrichtsqualitätsbezogene Merkmale wie die Unterrichtsabdeckung, der Unterrichtsausfall und der Anteil von Quereinsteiger*innen ungünstiger ausgeprägt sind. Gleiches gilt für verschiedene Qualitätsaspekte aus den Schulinspektionsberichten.

Die im Bonus-Programm für jede einzelne Schule zur Verfügung stehende Fördersumme besteht aus verschiedenen Komponenten. Die Basiszuweisung beträgt seit 2019² für

1 Die Darstellungen zur Ausgestaltung des Bonus-Programms und zu den Eckpunkten der BONUS-Studie orientieren sich am Überblicksbeitrag von Lee et al. (2023).

2 Vgl. für die ursprünglichen Beträge von Basiszuweisung und Leistungsbonus Maaz et al. (2016, S. 6).

Schulen mit einem Lmb/BuT-Faktor von 50 bis 75 Prozent 20.000 Euro, für Schulen mit einem Lmb/BuT-Faktor von über 75 Prozent 50.000 Euro. Der Leistungsbonus beträgt 20.000 Euro ($Lmb/BuT \geq 50\%$) bzw. 40.000 Euro ($Lmb/BuT \geq 75\%$) und wird nur bei Zielerreichung vollständig ausgezahlt – ansonsten erfolgt eine anteilige Auszahlung. Der Anteil der festen Basiszuweisung nimmt über die Programmteilnahme sukzessive ab, während der Anteil der leistungsabhängigen Zuweisung steigt. Weitere Zulagen können über Kooperationen mit anderen Bildungseinrichtungen oder über den Schulstandort in einem „Handlungsraum“ (Gebiet mit einer Häufung sozialer Problemlagen) erreicht werden. Insgesamt stehen den Schulen damit mindestens 50.000 Euro und im Maximalfall bis zu 100.000 Euro je Förderjahr zur Verfügung (vgl. SenBJF, 2020). Im Jahr 2023 erhielten 69 der insgesamt 264 teilnehmenden Schulen die maximale Fördersumme (Abgeordnetenhaus Berlin, 2024).

Dem erfolgsabhängigen Leistungsbonus liegt eine schulspezifische Zielvereinbarung (inzwischen in einen „Schulvertrag“ überführt) mit der regionalen Schulaufsicht zugrunde. Der Schulvertrag wird auf Grundlage des Schulprogramms und den dort festgehaltenen langfristigen Entwicklungszielen der Schulen geschlossen und umfasst neben weiteren Zielen zwei Jahresziele, die dem Bonus-Programm zugeordnet werden. Die Schulaufsicht soll dabei eine beratende und unterstützende Funktion einnehmen. Die Schulverträge werden in jährlichen Bilanzierungsgesprächen ausgewertet. Wurden die Ziele nicht vollständig erreicht, wird der Leistungsbonus für das darauffolgende Förderjahr nur anteilig ausgezahlt. Im Jahr 2023 wurden seitens der Schulaufsicht rund 95 Prozent der Bonus-Ziele als erreicht eingestuft, sofern mindestens zwei der bis zu sechs möglichen verabredeten Einzelmaßnahmen je gesetztem Ziel umgesetzt wurden (0,4 % nicht erreicht, 4,6 % nicht bilanziert; Abgeordnetenhaus Berlin, 2024).

Hinsichtlich der Verwendung der bereitgestellten Mittel sind die Schulen weitgehend frei, lediglich die Einstellung von Lehrkräften und die Finanzierung baulicher Maßnahmen sind durch das Programm nicht abgedeckt. Ansonsten ist ein breiter Kranz an Maßnahmen möglich, der von der Einrichtung einer Schulbibliothek über die Einstellung von Sozialpädagog*innen, Lehrkräftefortbildungen, Kooperationen mit Betrieben und Universitäten, die Stärkung der Ganztagsangebote und der Elternarbeit bis zu spezifischen Maßnahmen der individuellen Förderung (etwa im Bereich Sprache) reichen kann.

Die *wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Bonus-Programms (BONUS-Studie)* erfolgte durch das DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation im Zeitraum von 2014 bis 2018 in Kooperation mit der Universität Klagenfurt (Prof. Dr. Stefan Brauckmann-Sajkiewicz). Sie war in erster Linie als formative Evaluation angelegt, die die Akzeptanz, Implementation und Umsetzung des Bonus-Programms in den Fokus rückte. Gleichwohl wurden auch wirkbezogene Einschätzungen erfragt. Die erste von insgesamt drei Erhebungen wurde kurz nach Einführung des Bonus-Programms im Juni 2014, die zweite im September 2015 und die dritte im März 2017 durchgeführt (vgl. Böse et al., 2018; Maaz et al., 2016). Die Schulleitenden stellten als Verantwortliche für den Mitteleinsatz die Hauptzielgruppe der Befragungen dar und wurden zu allen drei Erhebungswellen mittels standardisierter Fragebögen befragt. Fokussiert wurden Einschätzungen zu Erfahrungen, Bewertung, Umsetzung und Auswirkungen bezüglich des Bonus-Programms an den Schulen. Ab der zweiten Erhebungswelle kam die schriftliche Befragung von Lehrkräften aus einem Viertel der Startkohorte hinzu. Zudem wurden Interviews mit

Schulleitenden, Lehrkräften sowie Akteur*innen der Bildungsadministration und Schulaufsicht durchgeführt. Ferner lagen die Zielvereinbarungen der Schulen mit den darin festgehaltenen Zielsetzungen und Maßnahmen vor.

3 Ausgewählte Befunde zu Bewertung, Umsetzung und wahrgenommenen Auswirkungen des Bonus-Programms an den Schulen³

Die *generelle Bewertung* des Bonus-Programms durch Schulleitungen und Lehrkräfte drei Jahre nach dessen Einführung fiel insgesamt positiv aus. Das Bonus-Programm wurde im Gesamten als sehr sinnvoll angesehen (mittlere Einschätzung der Schulleitungen $M = 3,73$ und der Lehrkräfte $M = 3,50$ auf einer vierstufigen Antwortskala) und es wurde betont, dass es richtig sei, den Schulen finanzielle Mittel zur weitgehend freien Verfügung bereitzustellen (mittlere Einschätzung der Schulleitungen $M = 3,79$ und der Lehrkräfte $M = 3,71$ auf einer vierstufigen Antwortskala). Im Vergleich zur Ausgangserhebung zu Programmstart hatte die generelle Bewertung des Programms durch die Schulleitungen nochmals zugenommen. Gleiches galt für die seitens der Schulleitungen eingeschätzte Bewältigbarkeit des Programms, die ebenfalls und in zunehmendem Maße positiv bewertet wurde (vgl. Böse et al., 2018). Gleichwohl wurde in den offenen Angaben der Schulleitungen bezüglich Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten zu Programmbeginn vielfach auch der Wunsch nach mehr Unterstützung und Entlastung bei verwaltungsbezogenen und organisatorischen Aufwendungen sowie nach einer möglichst sparsamen bürokratischen Umsetzung des Programms geäußert (Maaz et al., 2016, S. 30 ff.).

Als wichtige *angestrebte Verbesserungen im Rahmen des Bonus-Programms* wurden von Schulleitungen und Lehrkräften in standardisiert erfragter Form insbesondere Verbesserungen im Bereich der individuellen Förderung und des Schulklimas sowie die Steigerung der Motivation und der Lernleistungen der Schüler*innen anvisiert. Auch die Verbesserung des Sprachstands, der Unterrichtsqualität, die Vermittlung von Konfliktlösungsstrategien und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Eltern wurden als wichtige Zielvorhaben eingestuft. Bezüglich der Ziele bestanden zum Teil Unterschiede zwischen den Schulformen. So wurden beispielsweise die Verringerung von Abbruchquoten und Schuldistanz insbesondere an den Integrierten Sekundarschulen als wichtige Ziele angegeben, während Sprachstandsverbesserungen besonders an den Grundschulen als Ziele in den Blick genommen wurden (vgl. Böse et al., 2018, S. 63 ff.).

Die thematische Vielfalt in den angestrebten Verbesserungen offenbarte sich auch in den offiziellen *Zielvereinbarungen der ersten Förderphase*, die nach inhaltlichen Gesichtspunkten kategorisiert wurden (vgl. Tab. 1). Als Zielbereiche wurden sowohl die Schüler*innenschaft und die Entwicklung der Schule angesprochen als auch das Personal und die Eltern, wobei die beiden ersten Kategorien deutlich häufiger genannt wurden und sich in mehrere Subkategorien ausdifferenzieren ließen. Weiterhin waren schulformspezifische Unterschiede in den Zielsetzungen auszumachen. Integrierte Sekundarschulen fokussierten stärker die Verbesserung „messbaren Schüler*innenverhaltens“, bspw. in Form von

3 Die Darstellungen orientieren sich am Überblicksbeitrag von Böse et al. (2020) sowie am Abschlussbericht zur BONUS-Studie (Böse et al., 2018).

Schuldistanz oder Schulabschlüssen. Die Gymnasien nahmen besonders den Bereich „Lernen“ sowie die „Außenwirkung der Schule/Schulgestaltung“ in den Blick. Die Gemeinschaftsschulen konzentrierten sich stärker auf die „Organisation des Schulalltags“ (bspw. im Hinblick auf Einführung oder Veränderung von Ganztagskonzepten, Unterrichtsmethoden oder organisatorischen Abläufen) und die Förderschulen nannten neben der Verbesserung „anderer Kompetenzen“, bspw. in den Bereichen Kunst, Musik, Naturwissenschaften oder Sport, auch die Kategorie „Schulsozialarbeit“ relativ häufig. Die Grundschulen legten ihren Fokus überwiegend auf die Kompetenzentwicklung der Schüler*innen sowohl im Bereich „Sprache/Lesen“ als auch in anderen fachspezifischen Bereichen sowie im Bereich der Sozialkompetenzen. Ein wichtiger Schwerpunkt war weiterhin das Thema „Lernen“, in dem die Gestaltung, Steuerung und Individualisierung von Lernprozessen im Vordergrund stand (vgl. Böse et al., 2018, S. 117 ff.).

Tab. 1: Kategoriensystem der Ziele aus den Zielvereinbarungen der ersten Förderphase

Metakategorie	Relative Häufigkeiten (in Prozent)	Kategorie	Relative Häufigkeiten (in Prozent)
Schüler*innenschaft	57,4	Sprache/Lesen	10,7
		Lernen	10,7
		Sozialverhalten/Sozialkompetenz	11,5
		andere Kompetenzen	11,2
		Schüler*innenpersönlichkeit/Selbstwahrnehmung	4,1
		Lebensrelevante Felder (z. B. Verkehrserziehung, Schwimmunterricht)	4,1
		messbares Schüler*innenverhalten (z. B. Schuldistanz, Abschlüsse)	5,1
Schule	31,1	Organisation des Schulalltags	11,2
		Schulklima	5,6
		Außenwirkung der Schule, Schulgestaltung	6,9
		Kooperation Umfeld	2,0
		Gestaltung der Übergänge im Bildungswesen	4,1
		Durchführung einzelner Projekte	1,3
Personal	6,6	Schulsozialarbeit	5,1
		Zusammenarbeit des Personals	1,5
Eltern	3,3		
Sonstiges	1,5		

Quelle: Darstellung nach Böse et al., 2018, S. 123

Die konkreten *Maßnahmen und Mitteleinsätze* gestalteten sich ebenfalls äußerst vielfältig. In der diesbezüglichen Kategorisierung der Zielvereinbarungen der ersten Förderperiode zeigte sich ein breites Maßnahmenspektrum, das von Projekten für Schüler*innen

über neue Ausstattung und organisatorische Umstrukturierungen sowie Kooperationen bis hin zu Elternarbeit und Personalentwicklungsmaßnahmen wie bspw. Fort- und Weiterbildungen reichte (für eine umfassende Darstellung vgl. Böse et al., 2018). Auf Ebene der insgesamt abgerufenen Mittel wurden seitens der Berliner Senatsverwaltung für das Jahr 2023 folgende übergreifenden Relationen berichtet: (I) Aufwendungen für freie Mitarbeiter*innen zur Förderung von Schulen im Rahmen des Bonus-Programms: 12,9 Prozent, (II) Sachausgaben zur Unterstützung von Schulen im Bonus-Programm: 16,1 Prozent; (III) Zuschüsse für Träger zur Förderung von Schulen im Rahmen des Bonus-Programms: 71,0 Prozent (Abgeordnetenhaus Berlin, 2024).

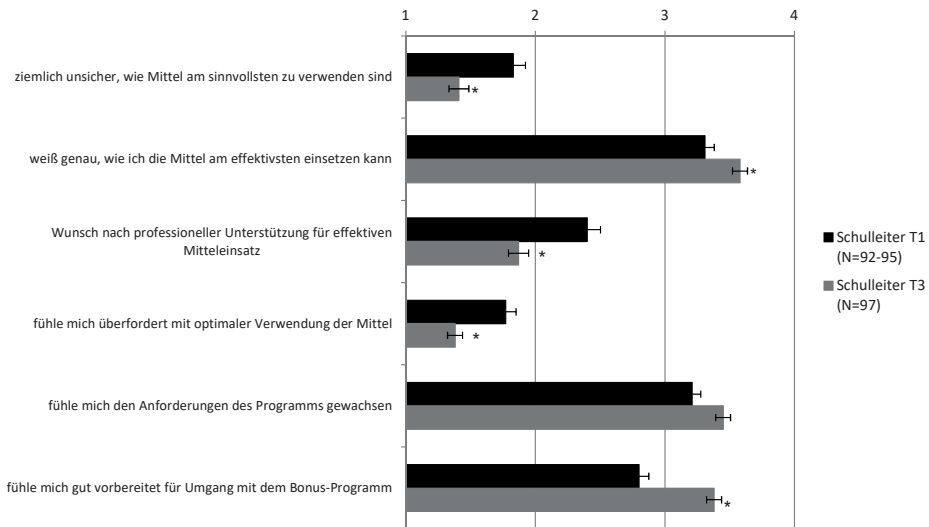
Mit Blick auf die *Entscheidungsgrundlagen für die Mittelverwendung* wurden seitens der Schulleitungen die Wünsche bzw. Angebote des Personals, die Umsetzung des Schulprogramms, soziale und schulpädagogische Bedarfe sowie die eigenen Wünsche bzw. Vorschläge als Schulleitung als besonders bedeutsame Entscheidungsgrundlagen für den Einsatz der Bonus-Mittel benannt. Externe Beratung (Coaching) und Wünsche der Eltern in dieser Hinsicht spielten hingegen eine eher untergeordnete Rolle.

Ihre Fähigkeiten und Kenntnisse in der eigenständigen Mittelbewirtschaftung schätzten die Schulleitungen auf einer vierstufigen Skala von 1 = „sehr gering“ bis 4 = „sehr gut“ sowohl mit Blick auf die Verwendung global zur Verfügung stehender Sach- als auch Personalmittel im Mittel „eher gut“ ein. Dabei zeigte sich für die Einschätzungen drei Jahre nach Programmbeginn im Vergleich zur Ausgangsbefragung zumindest deskriptiv (jedoch nicht statistisch signifikant) ein Anstieg von $M = 2,78$ auf $M = 3,14$ für die Sachmittelverwendung und von $M = 2,98$ auf $M = 3,21$ für die Personalmittelverwendung. Diese positive Entwicklungstendenz fand sich auch für die Einschätzungen der Schulleitungen zur *Effektivität des Mitteleinsatzes* (vgl. Abb. 1).

Ein auffälliger Befund zeigte sich für die (geringe) Nutzung von Möglichkeiten zum *schulischen Erfahrungsaustausch* bezüglich des Umgangs mit dem Bonus-Programm, etwa in Form schulischer Netzwerkarbeit, von denen im Untersuchungszeitraum eher wenig Gebrauch gemacht wurde. So berichteten über 40 Prozent der befragten Schulleiter*innen keinerlei Austausch. Sofern ein Austausch stattfand, wurde dieser noch am stärksten über Treffen mit anderen Schulleitungen zum Erfahrungsaustausch realisiert. Der Besuch anderer Bonus-Schulen sowie Einladungen zum Erfahrungsaustausch durch die Senatsverwaltung oder die Schulaufsicht fanden hingegen kaum statt.

Neben den im Fokus des vorliegenden Beitrags stehenden Umsetzungsaspekten soll abschließend ein kurzer Überblick über die aus den Einschätzungen von Schulleitungen und Lehrkräften feststellbaren *wirkbezogenen Hinweise* gegeben werden, die jedoch aufgrund ihrer subjektiven Färbung stärkeren Einschränkungen unterliegen als objektive Daten und entsprechend mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren sind. Vergleichsweise starke Verbesserungen nahmen die Schulleiter*innen sowie die Lehrkräfte in den Bereichen des Schulklimas und des Schüler*innenverhaltens, in der Außenwirkung der Schulen, der Motivation und Innovationsbereitschaft des Kollegiums, in den Möglichkeiten zum Umgang mit der sozialen und leistungsbezogenen Heterogenität der Schüler*innen und zur individuellen Förderung, zum Sprachförderbedarf sowie in der generellen Ausstattung der

Abb. 1: Einschätzung der Effektivität des Mitteleinsatzes in den Schuljahren 2013/14 und 2016/17 aus Sicht der Schulleitungen (Mittelwerte $\pm$ Standardfehler)



Quelle: Darstellung nach Böse et al., 2018, S. 73.

Anm.: Skalierung: 1 = trifft überhaupt nicht zu, 2 = trifft eher nicht zu, 3 = trifft eher zu, 4 = trifft völlig zu. Mit * gekennzeichnete Werte stehen für signifikante Unterschiede zwischen den Schulleiter*innenangaben zum ersten (T1) und dritten (T3) Erhebungszeitpunkt.

Schulen wahr. Der Anteil der befragten Schulleitungen und Lehrkräfte, die in diesen Bereichen „starke“ Verbesserungen durch das Bonus-Programm wahrnahmen, bewegte sich in einem Rahmen von 18 bis 33 Prozent, bezogen auf die generelle Ausstattung der Schulen bis zu 48 Prozent. Hervorzuheben ist ferner, dass für die meisten erfragten Teilaspekte von einem erheblichen Anteil der Schulleitungen und Lehrkräfte zumindest kleine („etwas“) Verbesserungen durch das Bonus-Programm gesehen wurden. In einer globalen Einschätzung der Programmauswirkungen waren fast 90 Prozent der Schulleitungen der Ansicht, dass das Programm „wirklich etwas bewirkt“ (40 % starke, 50 % leichte Zustimmung). Rund drei Viertel der Schulleitungen nahmen zumindest bezogen auf einen Problembereich „starke“ Verbesserungen infolge des Bonus-Programms wahr, 33 Prozent in einem bis drei Bereichen, 24 Prozent in vier bis sechs Bereichen und 20 Prozent in sieben oder mehr Problembereichen.

Die Befunde zeigten jedoch auch, dass die Lehrkräfte im Zuge des Programms rund drei Jahre nach Programmbeginn kaum spürbare Verbesserungen bei den Lernergebnissen sahen, worin durchaus eine gewisse Diskrepanz zu den oben dargelegten angestrebten Verbesserungen der Schulen in diesem Bereich und den hohen Zielerreichungsquoten hinsichtlich der Zielvereinbarungen gesehen werden kann. Auch die unentschuldigsten Fehltag, die Schulabbrüche und Anteile der Gymnasialempfehlungen haben sich in den ersten drei Jahren nach Programmstart an den teilnehmenden Schulen nicht günstiger als an den nicht teilnehmenden Schulen entwickelt. Überwiegend positive Einschätzungen fanden sich für die wahrgenommenen Auswirkungen des Bonus-Programms auf die ge-

nerelle Schulentwicklungsarbeit. So vertrat die Mehrheit der Schulleitungen die Ansicht, dass sich die Schulen durch das Bonus-Programm über die Ziele ihrer Schulentwicklung klarer geworden sind, Strukturen und Prozesse der Schulentwicklung optimieren und bereits länger geplante Ziele der Schulentwicklung umsetzen konnten und die Festlegung von konkreten Entwicklungszielen zu einer großen Stütze in der Schulentwicklung geworden ist. Über 85 Prozent der Schulleitungen äußerten sich entweder leicht (43 %) oder stark (44 %) zustimmend dahingehend, dass das Bonus-Programm an ihrer Schule zu einer zentralen Säule der Schulentwicklungsarbeit geworden ist.

4 Fazit

Die Einschätzungen der Schulleitungen und Lehrkräfte deuten darauf hin, dass das Bonus-Programm Schulen in sozialräumlich benachteiligten Lagen dabei unterstützt, mit ihren spezifischen Problemlagen umzugehen, ihnen Entwicklungsperspektiven eröffnet, sie in ihrer Selbstwirksamkeit stärkt und zum *Capacity-Building* an den Schulen beiträgt. Gleichwohl ist herauszustellen, dass sich im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung nur begrenzt Hinweise auf bedeutsame und übergreifende Auswirkungen auf den Lern- und Bildungserfolg im engeren Sinne fanden. Dies gilt im Übrigen für nahezu alle bislang in Deutschland initiierten Programme zur Förderung von Schulen in sozialräumlich benachteiligten Lagen (vgl. im Überblick Marx & Maaz, 2023), ist jedoch auch vor dem Hintergrund der bislang kaum kausal orientiert implementierten Forschungsdesigns zu sehen (Erdmann et al., 2023). So sind beispielsweise randomisierte Kontrollgruppendesigns unter Einbezug standardisierter Leistungsmessungen nur selten anzutreffen. Aber auch unabhängig davon wird man mit Blick auf die inzwischen gut zehnjährige Laufzeit kaum davon sprechen können, dass das Bonus-Programm im Land Berlin zu einer durchschlagenden Entkopplung von familiärer Herkunft und Lernerfolg geführt hat, wie etwa durch die jüngsten Ergebnisse der IQB-Bildungstrend-Untersuchungen indiziert.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den Ergebnissen für die Arbeit mit dem Chancensbudget im Rahmen des Startchancen-Programms ziehen? Zunächst wird man davon ausgehen können, dass die zusätzlich bereitgestellten Mittel vom überwiegenden Teil der Schulen grundlegend begrüßt werden. Die hohe Akzeptanz des Bonus-Programms bei den Schulen ist dabei im Kontext hoher Freiräume für die Mittelverwendung zu sehen. Entsprechend bleibt abzuwarten, wie sich dies darstellt, wenn – je nach länderspezifischer Ausgestaltung – die Zweckgebundenheit der Mittel hinsichtlich bestimmter Ziel- und Maßnahmenbereiche erhöht und schuleigene Entscheidungsmöglichkeiten beschränkt werden. In jedem Falle sollte jedoch angesichts bestehender Freiräume darauf hingewirkt werden, dass die Schulen hinsichtlich ihrer angestrebten Ziele stets die finalen Adressat*innen aller Maßnahmen im Blick behalten: die Schüler*innen. Dafür bedarf es klarer Vorstellungen und Annahmen darüber, in welcher Weise die unterschiedlichen Maßnahmen bzw. Maßnahmenpakete auf die Schüler*innen wirken sollen und welche Kompetenzbereiche (Kompetenz in einem weiten Sinne verstanden) konkret adressiert und befördert werden sollen. Dies bezieht sich sowohl auf die Ebene des Gesamtprogramms als auch auf die einzelne Schule. Auf der Gesamtprogrammebene ist es Auftrag der wissenschaftlichen Begleitung, in der Startphase eine „Theorie der Veränderung“ zu entwickeln, die wiederum die Grundlage eines Wirkmodells ist, welches durch das mit der Evaluation des Programms beauftragte Konsortium in Indikatoren überführt wird und als Grundlage

der Evaluation dient (vgl. Leistungsbeschreibung zur Ausschreibung der Evaluation des BLV-Startchancen-Programms⁴). Das für die Gesamtprogrammebene entworfene Modell gilt es dann im Zusammenspiel von Wissenschaft, Bildungsadministration, schulischen Unterstützungssystemen und insbesondere den Akteur*innen in den Schulen vor Ort bis auf die Ebene der einzelnen Schulen herunterzubrechen, zu konkretisieren und auszubuchstabieren. Als finale Zielperspektive sind auf der individuellen Schüler*innenebene durch einen Fokus auf die „Kernkompetenzen in Deutsch und Mathematik, und im sozial-emotionalen Bereich sowie auf der Befähigung der jungen Menschen zu demokratischer Teilhabe“ (vgl. BLV-Startchancen-Programm, S. 6) programmseitig klare Marker gesetzt.

Die fortlaufende und möglichst datengestützte Überprüfung der intendierten Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahmen wird dabei eine wichtige Aufgabe der Schulen darstellen, um bei Bedarf Anpassungen und Optimierungen in der Mittelverwendung vornehmen zu können und dadurch Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes zu steigern. Weiterhin wird es – wie in anderen ähnlich gelagerten Programmen auch – Aufgabe und Herausforderung sein, insbesondere die Lehrkräfte und das weitere Personal in den Schulentwicklungsprozess so einzubinden, dass die gesamte Schule auf die gesetzten Ziele hinwirkt und in diesem Sinne zusammenarbeitet. Dazu müssen entsprechende Unterstützungs-, Fortbildungs- und Begleitungsangebote für die Schulen entwickelt und bereitgestellt werden. Als hilfreich könnte sich dafür auch die im Startchancen-Programm von Beginn an vorgesehene Netzwerkarbeit erweisen, um sich über erfolgreiche Entwicklungsstrategien und bewährte Maßnahmen und Modelle auszutauschen (vgl. zu den Potenzialen schulischer Netzwerkarbeit Marx et al., 2024). Als weiterer potenzieller Vorteil für die Umsetzung des Chancenbudgets im Startchancen-Programm können die inzwischen bzw. in Kürze vorliegenden Angebots- und Maßnahmenkataloge aus großen Bund-Länder-Programmen wie „Schule macht stark“ (SchuMaS), „Leistung macht Schule“ (Lemas) oder „Bildung durch Sprache und Schrift“ (BISS) und weiterer landeseigener Programme gesehen werden, die den Schulen insbesondere in der Startphase wichtige Orientierungspunkte für die eigene Entwicklungsarbeit liefern können und zu großen Teilen auch in den Orientierungsrahmen für die Nutzung der Chancenbudgets (siehe oben) eingeflossen sind.

Inwieweit die intendierten und ambitionierten Ziele (vgl. Geweke & Edelstein in diesem Heft) tatsächlich erreicht werden bzw. sich diesen angenähert werden kann, wird die vorgesehene Evaluation des Startchancen-Programms zeigen, die gemäß vorliegendem Ausschreibungstext eine explizite Wirkperspektive umfasst und entsprechende Forschungsdesigns einfordert. Darin ist ein großer Fortschritt zum Großteil der bislang vorliegenden, zumeist eher formativ ausgerichteten Begleitstudien schulischer Förderprogramme zu sehen (Erdmann et al., 2023).

Generell betrachtet scheint es für den Erfolg des Programms jedoch unabdingbar, den Fokus neben der Schule auch auf den vorschulischen Bereich auszuweiten. Ein Großteil der in der Schule beobachtbaren herkunftsbezogenen Leistungsunterschiede bildet sich bereits lange vor Schuleintritt heraus (vgl. Skopek & Passaretta, 2021). Hier ist es zentral, durch frühzeitige individuelle Diagnose- und Fördermaßnahmen kompensatorisch anzu-

4 Die Leistungsbeschreibung zur Ausschreibung der Evaluation des Startchancen-Programms kann beim Erstautor erfragt werden.

setzen, um dem übermäßigen Auseinanderklaffen in den schulischen Vorläuferfähigkeiten entgegenzuwirken. Die Schüler*innen, die in einigen Jahren gegen Ende ihrer Grundschulzeit im Rahmen der Abschlussevaluation des Startchancen-Programms hinsichtlich ihrer sprachlichen und mathematischen Basiskompetenzen untersucht werden, erblicken aktuell das Licht der Welt. Ihnen von Beginn an die bestmögliche Förderung und Unterstützung bereitzustellen, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Literatur und Internetquellen

- Abgeordnetenhaus Berlin. (2024). *Drucksache 19/1546. Umsetzung der Maßnahmen im Bonus-Programm, deren Wirksamkeit hinsichtlich der Verbesserung der Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler und der Mittelverteilung – Bericht für das Jahr 2023*. <https://www.parlament-berlin.de/ad05/19/IIIPlen/vorgang/d19-1546.pdf> [03.05.2024]
- BLV Startchancen-Programm (Bundesministerium für Bildung und Forschung & Länder der Bundesrepublik Deutschland). (2024). *Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung des Startchancen-Programms für die Jahre 2024 bis 2034*. https://www.bmbf.de/Shared-Docs/Downloads/de/2024/blv-startchancen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [03.05.2024]
- Böse, S., Neumann, M., Gesswein, T., Lee, E., & Maaz, K. (2020). Das Berliner Bonus-Programm zur Förderung von Schulen in „schwieriger“ Lage – Befunde zur Akzeptanz, Umsetzung und den Auswirkungen des Programms aus der wissenschaftlichen Begleituntersuchung. In H. G. Holtappels, K. Lossen, A. Edele, F. Lauermaann & N. McElvany (Hrsg.), *Kooperation und Professionalisierung in Schulentwicklung und Unterricht* (Jahrbuch der Schulentwicklung Band 21, S. 147–175). Beltz Juventa.
- Böse, S., Neumann, M., & Maaz, K. (2018). *BONUS-Studie. Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Bonus-Programms zur Unterstützung von Schulen in schwieriger Lage in Berlin: Zweiter Ergebnisbericht über die Erhebungen aus den Schuljahren 2013/2014, 2015/2016 und 2016/2017*. DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation. <https://www.dipf.de/de/bonus>
- Braun, L., & Pfänder, H. (2022). *Unterstützung von Schulen in herausfordernden Lagen: Eine vergleichende Darstellung aktueller Programme*. Wübben-Stiftung Bildung. https://www.wuebben-stiftung-bildung.org/wp-content/uploads/2022/09/WS_UnterstuetzungvonSchulenin-herausforderndenLagen_Expertise.pdf
- Erdmann, M., Helbig, M., & Pietrzyk, I. (2023). Ein Plädoyer für eine neue methodische Übereinkunft. Zum Potenzial von randomisiert-kontrollierten Studien in der Evaluation von Schulentwicklungsprogrammen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 115 (3), 247–261. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.03.08>
- Helbig, M., & Nikolai, R. (2019). *Bekommen die „schwierigsten“ Schulen die besten Lehrer? Eine explorative Studie über den Zusammenhang von Schulqualität und sozialer Zusammensetzung von Schulen am Beispiel Berlins*. WZB Discussion Paper P-2019-002. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2019/p19-002.pdf>
- Lee, E., Böse, S., Neumann, M., Gesswein, T., & Maaz, K. (2023). Bedarfsorientierte Ressourcenallokation zum Abbau von Bildungsungleichheiten? Das Berliner Bonus-Programm. *Die Deutsche Schule*, 115 (3), 218–225. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.03.04>
- Lewalter, D., Diedrich, J., Goldhammer, F., Köller, O., & Reiss, K. (Hrsg.). (2023). *PISA 2022. Analyse der Bildungsergebnisse in Deutschland*. Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830998488>
- Maaz, K., Böse, S., & Neumann, M. (2016). *BONUS-Studie: Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Bonus-Programms zur Unterstützung von Schulen in schwieriger Lage in Berlin. Zwischenbericht über die erste Schulleiterbefragung aus dem Schuljahr 2013/2014*. DIPF |

Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation. <https://www.dipf.de/de/bonus>

- Marx, A., Karst, K., & van Ackeren-Mindl, I. (2024). Potenziale schulischer Netzwerkarbeit für Schulen in herausfordernden Lagen. In K. Maaz & A. Marx (Hrsg.), *SchuMaS – Schule macht stark. Sozialraumorientierte Schul- und Unterrichtsentwicklung an Schulen in schwierigen Lagen. Aufbau und erste Arbeitsergebnisse des Forschungsverbunds* (S. 51–65). Waxmann.
- Marx, A., & Maaz, K. (2023). Wie lassen sich Bildungsungleichheiten effektiv verringern? Ein Forschungsüberblick zu Schulentwicklung in herausfordernden Lagen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 115 (3), 189–200. <https://doi.org/10.31244/dds.2023.03.02>
- Morris-Lange, S. (2016). *Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung*. Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration (SVR) – Forschungsbereich. https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/SVR_Policy_Brief_Bedarfsorientierte_Schulfinanzierung.pdf [03.05.2024]
- SenBJF (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Berlin). (2020). *Handreichung für das Bonus-Programm*. <https://www.berlin.de/sen/bildung/unterstuetzung/bonus-programm/fachinfo/#handreichung>
- Skopek, J., & Passaretta, G. (2021). Socioeconomic Inequality in Children's Achievement from Infancy to Adolescence: The Case of Germany. *Social Forces*, 100 (1), 86–112. <https://doi.org/10.1093/sf/soaa093>
- Stanat, P., Schipolowski, S., Schneider, R., Weirich, S., Henschel, S., & Sachse, K. A. (Hrsg.). (2023). *IQB-Bildungstrend 2022. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*. Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830997771>
- Tillmann, K.-J., & Weishaupt, H. (2015). Ansätze bedarfsorientierter Ressourcenausstattung von sozial belasteten Schulen in Deutschland. *Zeitschrift für Bildungsverwaltung*, 31 (2), 5–26.
- Wübben-Stiftung Bildung. (2022). *Unterstützung von Schulen in herausfordernder Lage: Eine vergleichende Darstellung aktueller Programme*. https://www.wuebben-stiftung-bildung.org/wp-content/uploads/2022/09/Wu%CC%88bbenstiftung_Tabelle_Vergleich_Programme_Brennpunkt_Bundeslaender2022.pdf [03.05.2024]

Marko Neumann, Dr., Stellvertretender Leiter der Abteilung Struktur und Steuerung des Bildungswesens und Leiter des Arbeitsbereichs Bildungsstrukturen und Reformen am DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation, Frankfurt am Main.
E-Mail: m.neumann@dipf.de

Korrespondenzadresse: DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation, Abteilung Struktur und Steuerung des Bildungswesens, Rostocker Straße 6, 60323 Frankfurt am Main

Therese Gesswein, Assoziierte Wissenschaftlerin am DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation, Abteilung Struktur und Steuerung des Bildungswesens und akademische Mitarbeiterin im Arbeitsbereich Pädagogische Psychologie m. d. S. schulische Lehr-Lern-Prozesse am Department Erziehungswissenschaft der Universität Potsdam.
E-Mail: therese.gesswein@uni-potsdam.de

Korrespondenzadresse: Universität Potsdam, Department Erziehungswissenschaft, Arbeitsbereich Pädagogische Psychologie, Campus Golm, Karl-Liebknecht-Straße 24–25, 14476 Potsdam

Susanne Böse, Dr., Wissenschaftliche Referentin am DLR Projektträger | Bereich Bildung, Gender | Abteilung Empirische Bildungsforschung.

E-Mail: susanne.boese@dlr.de

Korrespondenzadresse: DLR Projektträger, Bereich Bildung, Gender, Abteilung Empirische Bildungsforschung, Sachsendamm 61, 10829 Berlin

Eunji Lee, Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Technischen Universität Dortmund, Institut für Allgemeine Didaktik und Schulpädagogik.

E-Mail: eunji.lee@tu-dortmund.de

Korrespondenzadresse: Technische Universität Dortmund, Institut für Allgemeine Didaktik und Schulpädagogik, Martin-Schmeißer-Weg 4–8, 44227 Dortmund

Kai Maaz, Prof. Dr., Geschäftsführender Direktor des DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation, Abteilung Struktur und Steuerung des Bildungswesens, Frankfurt am Main.

E-Mail: k.maaz@dipf.de

Korrespondenzadresse: DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation, Abteilung Struktur und Steuerung des Bildungswesens, Rostocker Straße 6, 60323 Frankfurt am Main

Norbert Sendzik, Sarah Eiden, Denise Demski,
Gabriele Bellenberg & Marcel Helbig

Zum Stand einer bedarfsorientierten Mittelausstattung von Schulen in sozial schwieriger Lage durch die Bundesländer und Kommunen¹

Zusammenfassung

Nicht erst seit dem Startchancen-Programm sind Fragen der Ausstattung und Unterstützung von Schulen in schwierigen sozialen Lagen in den Fokus von Bildungspolitik und Fachöffentlichkeit gerückt. Dem Ansatz einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung (BRS) folgend können diese Schulen (zusätzliche) Mittel erhalten, um perspektivisch zu einer Verbesserung von Bildungschancen beizutragen. In dem Beitrag wird zum einen auf Basis einer Analyse schulrechtlicher Dokumente für das Schuljahr 2023/24 eine aktuelle Übersicht über die Ansätze einer bedarfsorientierten Personalzuweisung auf Ebene der Bundesländer gegeben. Zum anderen werden Ergebnisse aus einem Survey zu Ansätzen einer BRS auf Ebene der Kommunen vorgestellt. Insbesondere für diese Ebene war eine systematische Betrachtung noch ein Desiderat. Insgesamt zeigt sich, dass Ansätze einer BRS in vielen Bundesländern und Kommunen in verschiedenen Formen etabliert sind. Allerdings ist teilweise auch ein Nebeneinander verschiedener Maßnahmen der Bundesländer und Kommunen zu erkennen. Dies lässt Zweifel an einem effizienten und effektiven Mitteleinsatz aufkommen.

Schlüsselwörter: Bildung; Ungleichheit; Schule; Sozialraum; Benachteiligung; Bildungsverwaltung; Bedarfsorientierung; Ressourcenallokation

On the Status of Needs-based Funding of Schools in Challenging Circumstances by the Federal States and Local Authorities

Abstract

The provision of resources and support for schools in disadvantaged areas had already been a subject of discussion among education policymakers and experts well before the introduction of the Startchancen program. Following the approach of needs-based funding, schools with a high proportion of students from socially disadvantaged families

¹ Wir möchten unseren studentischen Hilfskräften Stefan Kumme, Fiona Bauer, Nina Seelig, Anna-Lena Knitsch und Tom Lukas Schmidt für ihre tatkräftige Unterstützung bei den Datenerhebungen und -analysen danken. Benjamin Edelstein und Julia Hugo danken wir für ihre wertvollen Rückmeldungen zum Manuskript und ihre konstruktiven Überarbeitungsvorschläge.

can receive (additional) resources to help improve educational opportunities in the long term. First, this article provides a current overview of approaches to needs-based staff allocation at the level of the German federal states for the 2023/24 school year, based on an analysis of school law documents. Second, it presents the results of a survey on approaches to needs-based funding at the municipal level. In particular, a systematic examination of the municipal level was still a research gap. Overall, various forms of needs-based funding have been established in many states and municipalities. However, different measures by the federal states and municipalities exist in parallel. This casts doubt on the efficient and effective allocation and use of resources.

Keywords: education; inequality; social context; disadvantage; education administration; needs orientation; resource allocation

1 Einleitung

Die tradierte Praxis einer am Gleichheitsprinzip ausgerichteten Ressourcenzuweisung an öffentlichen Schulen wird immer stärker in Frage gestellt. Ein Abbau sozialer Bildungsungleichheiten, so das Argument, sei nur möglich, wenn Schulen mit vielen Kindern und Jugendlichen aus bildungs- bzw. einkommensarmen Familien mit und ohne Migrationshintergrund (nachfolgend als Schulen in sozial schwieriger Lage bezeichnet) eine größere Zahl von Lehrkräften, zusätzliches pädagogisches Personal und mehr sächliche Ressourcen erhalten. Entsprechend verfolgen immer mehr Bundesländer und Kommunen die Maxime, für sozial herausgeforderte Schulen mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Auch das von Bund und Ländern gemeinsam getragene Startchancen-Programm stellt ab dem Schuljahr 2024/25 bundesweit mehr Mittel für Schulen in sozial schwieriger Lage bereit (vgl. Geweke & Edelstein in diesem Heft).

Eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung (BRS) der öffentlichen Hand wirft in Bezug auf ihre praktische Ausgestaltung allerdings vielfältige Fragen auf und erfordert Abstimmungen zwischen Entscheidungsträger*innen hinsichtlich bestehender oder zukünftiger Zuweisungsverfahren. Dies erweist sich im Mehrebenensystem Schule in mehrfacher Hinsicht als herausfordernd und komplex. Hierzu tragen einerseits rechtliche Rahmenbedingungen, verschiedene Ressourcenströme (EU-, Bundes-, Landes- oder kommunale Mittel), unterschiedliche ministerielle Zuständigkeiten (vor allem zwischen Bildungs- und Sozialministerien) sowie die geteilte Schulträgerschaft zwischen den Bundesländern und Kommunen bei. Während etwa die Landesschulbehörden in der Regel das Lehrpersonal finanzieren und den Umfang der Lehrkräftewochenstunden eines Schulstandortes bestimmen (*innere Schulangelegenheiten*), entscheiden kommunale Behörden nicht nur maßgeblich etwa über den Neubau und die Sanierung von Schulen (*äußere Schulangelegenheiten*), sondern häufig auch über die Ausstattung mit zusätzlichem pädagogischem Personal, wie etwa Schulsozialarbeiter*innen (vielfach in Abstimmung mit Ressorts der Landesverwaltung im Zusammenhang der sogenannten *erweiterten Schulträgerschaft*). Andererseits sind auch Entscheidungsprozesse über Mittelzuweisungen durch Komplexität gekennzeichnet, da im Mehrebenensystem verschiedene Akteur*innen mit je spezifischen Einstellungen, Kenntnissen, Entscheidungsbefugnissen und Intentionen direkt oder indirekt beteiligt sind und die Ressourcensteuerung auf Basis verschiedener Kriterien erfolgen kann. In der Folge ist sowohl auf Ebene der Bundesländer als auch auf kommunaler Ebene von differenziellen Formen der Ausgestaltung auszugehen, die für Deutschland jedoch

bisher nicht systematisch aufgearbeitet wurden. Die Ausgestaltung einer BRS an Schulen in sozial schwieriger Lage bildet den Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags. Den damit verbundenen Analysen liegt die Annahme zugrunde, dass zentrale Steuerungsansätze der öffentlichen Hand systematisch erfasst werden können, wenn sowohl die Bundesland- als auch die Kommunalebene in den Blick genommen werden. Der Kommunalebene kommt dabei besondere Bedeutung zu, da hier Mittel unterschiedlicher Landes- und Kommunalbehörden in den jeweiligen Schullandschaften zusammenlaufen können. Vor diesem Hintergrund geht der Beitrag folgenden Fragestellungen nach:

- 1) Welche Ansätze einer bedarfsorientierten Personalzuweisung lassen sich auf Ebene der *Bundesländer* im Zusammenhang der *inneren Schulangelegenheiten* feststellen?
- 2) Welche Ansätze einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung lassen sich auf Ebene der *Kommunen* im Kontext der *äußeren Schulangelegenheiten* und der *erweiterten Schulträgerschaft* identifizieren?

Nach einem Überblick über den Forschungsstand in Kapitel 2 wird in Kapitel 3 das Forschungsdesign dargestellt, das eine Dokumentenanalyse auf Ebene der Bundesländer und Kommunen sowie einen kommunalen Survey umfasst. Nach der Darstellung zentraler Ergebnisse in Kapitel 4 werden diese in Kapitel 5 abschließend mit Blick auf Implikationen für die Forschung zu und Praxis einer BRS diskutiert.

2 Forschungsstand und theoretische Rahmung

Was fällt unter eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung und in welchen Settings wird sie praktiziert?

Im Fokus des vorliegenden Beitrags stehen zusätzliche Mittelzuweisungen (z. B. Lehrkräfte, Schulsozialarbeit, Sachmittel), die sich an Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen aus armen Familien mit und ohne Migrationshintergrund richten. Entscheidend für die Klassifizierung entsprechender Maßnahmen ist für uns dabei das Kriterium, dass die zusätzlich eingesetzten Ressourcen explizit dem Zweck dienen, soziale Bildungsungleichheit abzubauen. Als Sonderfall sind hierbei Fördermaßnahmen anzusehen, die individuelle Sprach- oder Lerndefizite adressieren, etwa durch eine Sprach- und Lernförderung, Inklusionshelfer*innen oder Schulbegleiter*innen. Sie werden in diesem Beitrag (nur) dann unter eine BRS subsummiert, wenn in der Problem- oder Zielbeschreibung entsprechender Maßnahmen auf den Zusammenhang zwischen Sprach- und Lerndefiziten und sozioökonomischer Benachteiligung abgestellt wird und/oder die sozioökonomische Zusammensetzung von Schulen eine relevante Zuweisungsbedingung ist (z. B. mittels eines sogenannten Sozialindex).²

2 Zu einer gewissen konzeptionellen Unschärfe hat hier auch der für die deutsche Ideengeschichte einer BRS zentrale Beschluss der Kultusminister*innenkonferenz (KMK) zur *Integration als Chance – gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit* aus dem Jahr 2007 beigetragen. Mit ihm einigten sich die Länder darauf, Schulen mit einem hohen Anteil von Schüler*innen mit Migrationsgeschichte mehr Mittel zu geben (u.a. zur Sprachförderung). Allerdings wurde dabei die Konfundierung der Merkmale Migrationshintergrund und (Bildungs-)Armut nur randständig behandelt.

Der Großteil der für Deutschland vorliegenden Übersichtsarbeiten bezieht sich auf die Praktiken der Zuweisung von Lehrkräften in den Bundesländern (z. B. Braun & Pfänder, 2022; Gröschner, 2020; Klemm & Kneuper, 2019; Möller & Bellenberg, 2017; Morris-Lange, 2016; Tillmann & Weishaupt, 2015). Insbesondere die schon etwas älteren Arbeiten von Tillmann und Weishaupt (2015) sowie von Morris-Lange (2016) bieten einen systematischen Überblick. Demnach liegen spätestens seit den 2010er Jahren in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen und den Flächenländern Nordrhein-Westfalen und Hessen (unterschiedlich weitreichende) gesetzliche Regelungen und (interne) Vorgaben der Kultusministerien zur bedarfsorientierten Zuweisung von Lehrkräften vor (Tillmann & Weishaupt, 2015).³ Die Übersichtsarbeit von Morris-Lange (2016) lässt sogar den Schluss zu, dass in allen Bundesländern zusätzliche Lehrkräfte in unterschiedlichem Umfang und auf verschiedene Art und Weise bedarfsorientiert zugewiesen werden. Die Arbeit berücksichtigt allerdings auch Zuweisungsverfahren, über die zusätzliche Personalstunden zur Sprachförderung bereitgestellt werden, ohne dass dabei ein programmatischer Bezug zu sozioökonomischer Benachteiligung vorliegen muss, während dieser Bezug für Tillmann und Weishaupt (2015) für die Klassifizierung maßgebend ist. Gröschner (2020) stellt hierzu mit Blick auf die Zuweisungsrichtlinien der Länder für Grundschulen im Schuljahr 2014/15 fest, dass die Richtlinien entweder keine oder oftmals nur wenige konkrete Formulierungen bzw. Bezüge zur sozialräumlichen Lage der Schulen oder zur sozialen Herkunft der Schüler*innen enthalten.

Auch die von einem Teil der Bundesländer zur Unterstützung von Schulen in sozial schwieriger Lage aufgelegten Schulentwicklungsprogramme sind der BRS zuzurechnen (Braun & Pfänder, 2022). Neben zusätzlichen Stellenanteilen (z. B. Lehrkräfte, Schulsozialarbeiter*innen, Schulpsycholog*innen, ehrenamtliches Personal) und Schulbudgets erhalten die Schulen Fortbildungs- und Coachingangebote. Zudem werden im Rahmen der Bund-Länder-Initiative „Schule macht stark“ bundesweit 200 Schulen in sozial schwieriger Lage in ihrer Entwicklung mit zusätzlichen schul- und unterrichtsentwicklungsbezogenen Unterstützungsmaßnahmen gefördert, ohne allerdings die Zahl der Lehrkräfte oder des sonstigen pädagogischen Personals an den Programmschulen zu erhöhen (Maaz & Marx, 2024).

Bisher nur wenig und nicht systematisch in den Blick genommen wurde eine BRS, die für den Schulbereich von kommunaler Seite ausgeht (z. B. Beierle et al., 2019; Böttcher et al., 2022; Sendzik, 2018, 2023; Volkholz & Voges, 2022). Das mag daran liegen, dass Kommunen *de jure* ausschließlich für Fragen der *äußeren Schulangelegenheiten* zuständig sind, weshalb relevante Praktiken einer BRS zum Abbau sozialer Bildungsungleichheit hier auf den ersten Blick nicht unbedingt zu erwarten sind. Die vorliegenden (Fall-)Studien geben aber Hinweise darauf, dass es hier im Zusammenhang der in den letzten Jahren durch Bundesprogramme (z. B. „Lernen vor Ort“, „Bildung integriert“, „Bildungskommunen“) und Landesprogramme (z. B. „Bildungsregionen“ [Niedersachsen, Bayern], „Regionale Bildungsnetzwerke“ [Nordrhein-Westfalen]) stark geförderten und von Kommunen eingeforderten sogenannten *erweiterten Schulträgerschaft* zu neuen Verantwortlichkeiten kommt (vgl. dazu auch Brüggemann et al., 2023; Hermstein, 2022; Niedlich, 2020; Sendzik, 2020). So scheinen der Aufbau eines datenbasierten kommunalen Bildungsma-

3 In den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen fand allerdings bereits ab den 1990er Jahren die Entwicklung und Erprobung erster Ansätze statt.

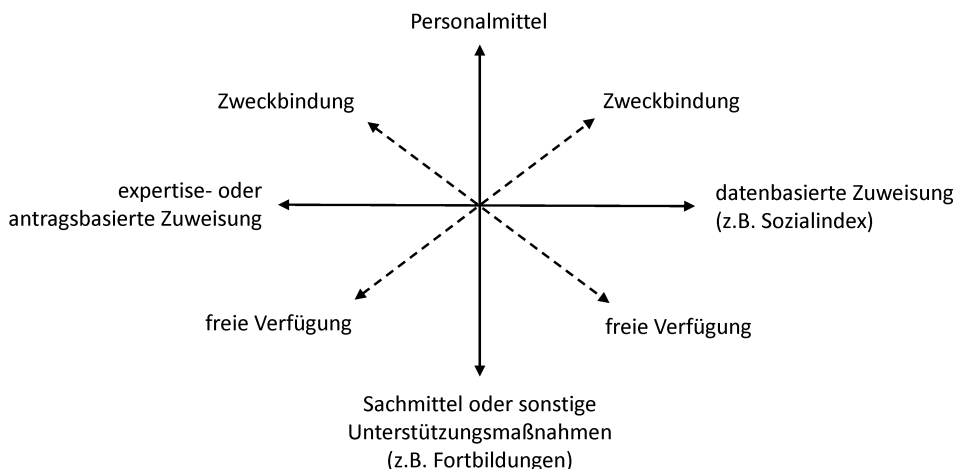
nagements und eine bessere Verzahnung insbesondere von staatlicher und kommunaler Schulverwaltung mit den örtlichen Jugendämtern – auch in Fragen der Ganztagschulentwicklung – zu einer höheren Sensibilität von Kommunen im Hinblick auf eine bedarfsgerechte Zuweisung von Ressourcen geführt zu haben. Die wenigen vorliegenden Arbeiten weisen darauf hin, dass Kommunen hierbei einen Schwerpunkt auf Schulsozialarbeit zu legen scheinen (z. B. Beierle et al., 2019; Sendzik, 2018, 2023; Speck in diesem Heft). Aber auch weitere gezielte Unterstützungsleistungen von kommunaler Seite sind möglich, z. B. die Zuweisung von Sekretariatsstellen, Schulbudgets, Inklusionshilfe, Unterstützung bei der Vernetzung im Sozialraum und Kooperationsvorhaben etwa mit Sportvereinen oder Bibliotheken (siehe auch Groos & Knüttel, 2021).

Relevant für ein besseres Verständnis einer BRS ist zudem die Frage, in welchen Räumen sie stattfindet bzw. in welchen Regionen sie von politischer und administrativer Seite umgesetzt wird. Sowohl die vorliegenden (kommunalen) Fallstudien als auch raumbezogene Forschungsarbeiten zu sozialer (Bildungs-)Ungleichheit (z. B. Helbig, 2023a, b) lassen erwarten, dass eine BRS vor allem in großstädtischen Ballungsräumen zum Einsatz kommt, da sich Kinderarmut gerade hier in besonderem Maße konzentriert.

Ausgestaltung der bedarfsorientierten Ressourcensteuerung

Die internationale Forschung legt nahe, dass die Art der Ausgestaltung einer BRS bedeutsam für die Wirksamkeit des Reformansatzes ist (z. B. Chingos & Blagg, 2017; Franck & Nicaise, 2022; Sendzik, 2018, 2023; West, 2009). Demnach scheinen vor allem zwischen

Abb. 1: Heuristik zu verschiedenen Dimensionen der Ausgestaltung einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Groos & Knüttel, 2021; Klemm & Kneuper, 2019; Möller & Bellenberg, 2017; Morris-Lange, 2016; Sendzik, 2018; Tillmann & Weishaupt, 2015; Volkholz & Voges, 2022.

den verschiedenen Governanceakteur*innen und -ebenen abgestimmte, datengestützte Zuweisungsverfahren vorteilhaft zu sein, die mit einer Zweckbindung der Mittel für die Schulen einhergehen. Für Deutschland kann eine solche empirisch gestützte Aussage bislang jedoch nicht getroffen werden.

In Abbildung 1 sind verschiedene Dimensionen der Ausgestaltung einer BRS idealtypisch dargestellt, wobei aus Komplexitätsgründen auf eine mehrebenenanalytische Darstellung verzichtet wird. Die Abbildung ist als Heuristik für eine weitergehende empirische Systematisierung zu verstehen. Einerseits bündelt sie vorliegende Beobachtungen zu Entwicklungen in der deutschen Praxis, andererseits greift sie konzeptionelle Überlegungen zur Ausgestaltung einer BRS auf.

So zeigt die bisherige Literatur, dass sich eine BRS auf unterschiedliche Arten von Ressourcen beziehen kann: z. B. auf Stellenanteile⁴, Sachmittel oder sonstige Unterstützungsmaßnahmen, wie etwa Fortbildungen. Unterschiede sind zugleich auch mit Blick auf die Verfahren zu erkennen, nach denen Mittel zugewiesen werden. Neben datenbasierten Zuweisungsverfahren, unter denen Sozialindizes eine hohe Zielgenauigkeit zugeschrieben wird (vgl. Schröpfer & Jeworutzki in diesem Heft), sind Verfahren möglich, in denen Schulen Anträge auf zusätzliche Mittel stellen müssen, aber auch Verfahren, in welchen Entscheidungsträger*innen der Bildungsverwaltung auf Basis ihres Wissens über die Gegebenheiten vor Ort über die Zuweisung zusätzlicher Mittel entscheiden. Auch eine Kombination dieser verschiedenen Zuweisungsverfahren ist möglich (Morris-Lange, 2016). Ebenso kann die Art und Weise, wie Schulen die zugewiesenen Mittel verwenden können, variiert, wobei hier auch Mischformen denkbar sind. So sind Ansätze erkennbar, die von den Schulen einfordern, die Mittel nur für bestimmte Zwecke und Zielsetzungen zu verwenden – auch, um eine hohe Wirksamkeit vor dem Hintergrund bereits erprobter Maßnahmen zu garantieren. Daneben gibt es Ansätze, die den Schulen in der Mittelverwendung eine hohe Autonomie einräumen, darunter etwa das Berliner Bonus-Programm (vgl. Neumann et al. in diesem Heft). Diesem Zugang liegt der Gedanke zugrunde, dass Schulen ihre Bedarfe selbst am besten einschätzen können.

Bedeutsam für eine effiziente und effektive BRS – und querliegend zu den benannten Dimensionen – kann der Grad der Koppelung der für die Ressourcensteuerung zuständigen Entscheidungsträger*innen im Mehrebenensystem Schule sein (zur Figur der Koppelung siehe auch Weick, 1976; Orton & Weick, 1990). Findet etwa zwischen den Verantwortlichen der Landes- und kommunalen Ebene eine enge Abstimmung zu und ggf. eine gemeinsame Finanzierung von Unterstützungsmaßnahmen statt, kann daraus eine gute Passung zwischen den bereitgestellten Mitteln und den Bedarfen von Schulen in sozial schwieriger Lage resultieren. Mit losen Koppelungen zwischen den Entscheidungsträger*innen können hingegen blinde Flecken in der schulischen Mittelausstattung einhergehen, was zu einer Unterversorgung, Doppelförderung oder auch zu einer Zuweisung von nicht benötigten Mitteln führen kann. Darauf, dass in Deutschland die Ressourcenausstattung von Einzelschulen aufgrund zahlreicher Ressourcenströme und Mittelgeber kaum zu

4 Bei der Zuweisung von zusätzlichen Stellenanteilen muss beachtet werden, dass diese vor dem Hintergrund des gravierenden Fachkräftemangels, der Schulen in sozial schwieriger Lage in besonderem Maße betrifft, mitunter nicht besetzt werden können (vgl. dazu Helbig & Nikolai, 2019; Weishaupt, 2017; Klein in diesem Heft). In diesem Fall kann sich das Potenzial einer BRS nicht oder nur bedingt entfalten.

bestimmen ist, wurde bereits Ende der 1990er Jahre hingewiesen (Weiß, 1998). Nicht zuletzt die geteilte Zuständigkeit von Land und Kommunen bei Fragen der Schulfinanzierung erschwere eine geordnete Haushaltsführung und eine genaue Aufschlüsselung der verfügbaren Mittel je Schule und je Schüler*in (vgl. auch Akkaya et al., 2019; Barz, 2021; Schwarz & Weishaupt, 2013; Statistisches Bundesamt, 2023). Die Intransparenz der (einzel-)schulischen Ressourcenausstattung hat nach Weiß (1998) auch zur Folge, dass in Deutschland – und seine Einschätzung gilt mit Blick auf den Forschungsstand bis heute – keine vertiefenden Untersuchungen zur „institutionellen Effektivität und Effizienz“ (ebd., S. 29) vorliegen und somit im deutschsprachigen Raum (kausale) Zusammenhänge zwischen der einzelschulischen Gesamtausstattung und den Leistungsergebnissen der Schüler*innen noch nicht identifiziert wurden.⁵

Insgesamt weisen die vorliegenden Studien darauf hin, dass (unterschiedliche und unterschiedlich weitreichende) Ansätze einer BRS bereits seit mindestens zehn Jahren in Deutschland umgesetzt werden. Neben der für Deutschland noch ungeklärten Frage, ob und wie mit einer BRS tatsächlich der erhoffte Abbau von sozialer Bildungsungleichheit einhergeht, sind insbesondere zwei Aspekte bisher nur unscharf umrissen. Sie bilden den Rahmen für die folgende empirische Betrachtung entlang der eingangs formulierten Forschungsfragen. Erstens fehlt bislang eine (aktuelle) systematische Übersicht darüber, in welchen Regionen Schulen in sozial schwieriger Lage zusätzliche Mittel erhalten. Vor allem für die kommunale Ebene besteht hier eine Forschungslücke. Zweitens ist weitgehend offen, wie eine BRS im Mehrebenensystem Schule ausgestaltet ist, also in welcher Form und mit welchen Mitteln Schulen in sozial schwieriger Lage unterstützt werden – und zwar losgelöst davon, ob die Mittel vom Land oder von der Kommune stammen. In diesem Zusammenhang ist zudem ungeklärt, inwiefern Anstrengungen der Bundesländer und der Kommunen aufeinander abgestimmt sind.

3 Forschungsdesign

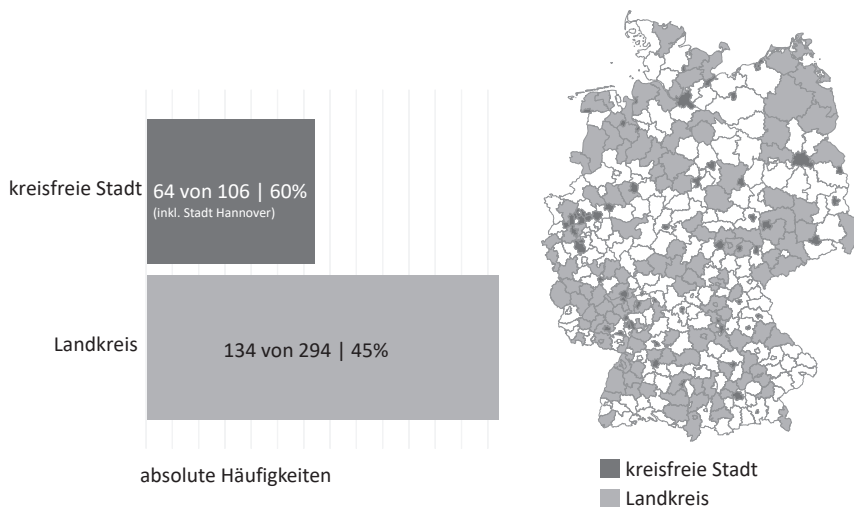
Zur Bearbeitung der Forschungsdesiderata wurde im Rahmen des BMBF-geförderten Forschungsprojekts „ABBAUBAR“ des Leibniz-Instituts für Bildungsverläufe (IfBi) und der Ruhr-Universität Bochum (RUB) ein Mixed-Methods-Ansatz gewählt. Um vorliegende bedarfsorientierte Ansätze der Zuweisung von Lehrkräften und weiterem pädagogischem Personal durch die Landesministerien im Sinne der oben gegebenen Definition abzubilden (Fragestellung 1), wurden auf Basis einer Dokumentenanalyse die Bemessungs- und Zuweisungsrichtlinien von 15 Ländern zur Personalgrundversorgung im Schuljahr 2023/24 – also ein Schuljahr vor Beginn des Startchancen-Programms – an allgemeinbildenden Schulen untersucht (Schulgesetze, Richtlinien, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Runderlasse). Für Hessen wurden im Rahmen der Onlinerecherche keine Verwaltungsvorschriften und Richtlinien zur Zuweisung der Personalressourcen gefunden, sodass die hessischen Zuweisungsverfahren hier nicht berücksichtigt werden konnten.⁶ Bei diesem

5 Neben den Effekten einer (bedarfsorientierten) Ressourcensteuerung durch die öffentliche Hand sollte aus unserer Sicht in einer erweiterten Betrachtung der Einfluss der vermutlich auf Einzelschulebene variierenden Zuwendungen von wirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, z. B. von Unternehmen, Stiftungen oder Fördervereinen, analysiert werden.

6 Aus parlamentarischen Anfragen ist allerdings für Hessen ersichtlich, dass eine längere Tradition der sozialindexbasierten Lehrkräftezuweisung besteht. So weisen Tillmann und Weishaupt

analytischen Zugang ist übergreifend zu beachten, dass nur ein Ausschnitt der gegenwärtigen landesseitigen Anstrengungen zur Berücksichtigung sozial(räumlich)er Bedarfslagen in den Blick kommt, auch wenn die Personalgrundversorgung – soweit ersichtlich – der umfangreichste Mittelposten ist, den die Länder Schulen zur Verfügung stellen (Statistisches Bundesamt, 2023). Für eine abschließende Betrachtung wäre es notwendig, die Analyse nicht auf einzelne Bedarfsbereiche zu beschränken, sondern die Mittelzuweisungen aus der Grund- und Zusatzbedarfsfeststellung sowie aus Sonderprogrammen und Schulversuchen zu verknüpfen.⁷ Wie auch in anderen Kontexten beschrieben (zur Privatschulfinanzierung vgl. Akkaya et al., 2019), kann ein bundeslandübergreifender Vergleich des Ressourceneinsatzes im Bildungsbereich auf Grundlage der vorliegenden Dokumente nur rudimentärer Gestalt sein. Um die Finanzströme im Bildungsbereich in den Bundesländern adäquat zu analysieren, bedürfte es eines eigenen groß angelegten Forschungsprojekts, das auf die Transparenz der Bundesländer angewiesen wäre.

Abb. 2: Stichprobe des Surveys mit Leitungen der kommunalen Schulverwaltungen



Quelle: ABBAUBAR-Survey (eigene Berechnung und Darstellung).

(2015) darauf hin, dass in Hessen ab dem Schuljahr 2013/14 300 neue Stellen nach einem Sozialindex (nicht schulscharf) an die Schulaufsichtsbezirke verteilt werden sollen. Diese Lehrkraftstellen sollen in den sozial am stärksten belasteten Schulen in die Grundunterrichtsversorgung einfließen.

- 7 So konnten weitere Personalressourcen für verwaltendes und/oder nicht-pädagogisches Personal sowie erweiterte Schulbudgets, die einige Länder Schulen in sozial schwieriger Lage zuweisen, nicht in der Analyse berücksichtigt werden. Zudem waren Personalressourcen sowie weitere Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen von Sonderprogrammen, Schulversuchen oder Pilotprojekten nicht Bestandteil der Analysen, auch wenn hier wichtige Zusatzressourcen bereitgestellt werden. Eine Übersicht über aktuelle Programme und Projekte, die sich speziell an Schulen in herausfordernden Lagen richten, findet sich bei Tulowitzki et al. (2020) sowie Braun und Pfänder (2022).

Um Informationen auf Ebene der Kommunen zu erhalten (Fragestellung 2), wurden alle kommunalen Schulverwaltungsämter in Deutschland kontaktiert und im Rahmen eines Online-Surveys im Zeitraum von Januar bis Juni 2023 – also ebenfalls vor Beginn des Startchancen-Programms – um Informationen zu einer BRS in ihrer Schullandschaft gebeten, unabhängig davon, ob die Mittel von einer Landes- oder kommunalen Behörde finanziert und zugewiesen werden. In diesem Beitrag liegt der Fokus auf den Angaben der Schulverwaltungen der kreisfreien Städte und Landkreise. Verwertbare Antworten zu einer BRS konnten von 60 Prozent der kreisfreien Städte (64 von 106, inkl. der Stadt Hannover) und von 45 Prozent der Landkreise (134 von 294) gewonnen werden (vgl. Abb. 2). Jede Beobachtung im aufbereiteten Datensatz korrespondiert mit einer befragten Person bzw. einer Kommune. Wenn in einer Kommune mehrere Personen an dem Survey teilnahmen, wurden nach inhaltlichem Abgleich der Angaben nur die Antworten einer Person berücksichtigt – in der Regel die Antworten der Person mit (mehr) Leitungsverantwortung, es sei denn, eine andere Person gab mehr verwertbare Antworten. Rund 88 Prozent der Antwortenden hatten in den Kommunen eine leitende Funktion inne (z. B. Amtsleitungen, Fachbereichsleitungen, Referent*innen/Beigeordnete, Oberbürgermeister*innen, Landrät*innen); 12 Prozent der Antwortenden waren Sachbearbeiter*innen.

Um genauer beleuchten zu können, welche verschiedenen (Programm-)Mittel im Zeitverlauf in einer Region von Landes- und kommunaler Seite bedarfsorientiert verteilt werden, wurde darüber hinaus in vier ausgewählten großstädtischen Kommunen mit Ansätzen einer BRS aus verschiedenen Bundesländern (Dortmund, Leipzig, München, Hamburg) eine Analyse von öffentlich zugänglichen Dokumenten durchgeführt (z. B. kommunale Bildungsberichte, Webauftritte, Beschlussvorlagen aus Bürgerinformationssystemen, Anfragen). In diesem Beitrag werden exemplarisch Ergebnisse für die Stadt München berichtet.

4 Ergebnisse

Im Folgenden werden in Kapitel 4.1 zunächst die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zu den Personalzuweisungsrichtlinien der Bundesländer berichtet. Daraufhin folgt in Kapitel 4.2 eine Darstellung zentraler Befunde des Online-Surveys mit Verantwortlichen der kommunalen Schulverwaltungen sowie ausgewählter Ergebnisse der Dokumentenanalyse für die Stadt München.

4.1 Zuweisungsverfahren der Länder zur Personalgrundversorgung an allgemeinbildenden Schulen

Der Gesamtbedarf an Lehrkräften, den die Länder als Träger des Personalaufwands Schulen bzw. Schulbehörden zuweisen, wird aus den Personalbedarfen in diversen Teilbereichen summiert und in der Einheit Lehrkräftewochenstunden⁸ ausgegeben. Die Stellenbedarfe in den Teilbereichen werden länder-, ressourcen- und teilweise schulformspezifisch ausdifferenziert und bemessen. Der überwiegende Teil der im Haushalt verfügbaren Per-

8 Das Hamburger Lehrkräftearbeitszeitmodell berücksichtigt neben den Lehrkräftewochenstunden auch Arbeitszeiten, die Lehrkräfte für Funktionsaufgaben und allgemeine schulische Tätigkeiten aufwenden und summiert den Stellenbedarf in der Einheit „Wochenarbeitszeit“ (WAZ).

sonalmittel wird in allen Ländern für die Anzahl der Lehrkräfte bzw. Lehrkräftewochenstunden zugewiesen, die gebraucht werden, um die *Grundunterrichtsversorgung* entsprechend den Stundentafeln und Klassenfrequenzen abzudecken. Dieser Stellenbedarf⁹ wird grundsätzlich schulspezifisch in Relation zur Anzahl der Schüler*innen einer Schule bzw. zur Anzahl der einzurichtenden Klassen bemessen. Neben dieser Grundausstattung werden *weitere Personalressourcen* für den Unterricht zugewiesen, die über die Grundunterrichtsversorgung hinausgehen¹⁰, bspw. für Ganztagsbeschulung, bilinguale Klassenzüge sowie inklusive, integrative oder (sprach-)fördernde Zusatzunterrichtsangebote. Auch für außerunterrichtliche Angebote, wie bspw. zeitlich begrenzte Projekte oder Lerngruppen, werden Ressourcen bereitgestellt. Diese Bemessungsverfahren orientieren sich länderbezogen an verschiedenen Bezugsgrößen: Schule, Schulgröße, Schulform, Schultyp, Schüler*innen mit bestimmten Hintergrundmerkmalen und/oder diagnostizierten Bedarfen, Klassen, Lerngruppen.

Ein direkter Vergleich der einzelnen Aufwandsbereiche und der entsprechenden Volumina ist nicht nur aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit von Informationen, sondern auch aufgrund der variierenden Begrifflichkeiten und konzeptionellen Zuordnungen schwer möglich. Die Analyse fokussiert daher die Berücksichtigung sozial(räumlich)er Bedarfslagen in den Bemessungs- und Zuweisungsrichtlinien der Länder in allen Bereichen des Stellenbedarfs. Es können vier Ansätze einer BRS identifiziert werden, die sozial(räumlich)e Bedarfe berücksichtigen und nachfolgend dargestellt werden.

4.1.1 Steuerung durch sozialindexbasierte Richtwerte zur Klassenbildung

Bei der Ermittlung des Stellenbedarfs zur Grundunterrichtsversorgung findet sich eine Berücksichtigung sozial(räumlich)er Bedarfe vor allem in den Stadtstaaten. Als rechnerischer Ansatzpunkt dienen die Richtwerte zur Klassenbildung. In Hamburg und Bremen wird Grundschulen und bestimmten weiterführenden Schulen, die einen ungünstigen Sozialindexwert aufweisen, eine geringere Klassengröße ermöglicht. In Relation zur Schüler*innen- bzw. Klassenzahl werden entsprechend mehr Personalressourcen zugewiesen.

4.1.2 Nachsteuerung der Richtwerte zur Klassenbildung durch Schulbehörden vor Ort

Auch in einigen Flächenländern ist eine Anpassung von Klassengrößen aufgrund sozial(räumlich) erhöhter Bedarfslagen möglich. Jedoch erfolgt die Zuweisung der Personalressourcen auf Basis einer Bewertung der Bedarfslage durch nachgeordnete Schulbehörden. In den Flächenländern sind diese Behörden in der Regel dezentral organisiert, wobei ihr räumlicher Zuständigkeitsbereich in Bezug auf kreisfreie Städte und Landkreise zwi-

9 Grundbedarf (NI, SN, ST), Grundbudget (BY, MV), Unterrichtung nach der Stundentafel (BE, BB, HB), Grundausstattung (HH), Grundstellenzahl (NW), LWS-Pauschale (RP), Grundzuweisung (SH), Wochenstunden für den Unterricht (TH).

10 (Budget-)Zuschläge (BY, MV, NI), Zusatzbedarfe (NI, ST), zusätzliche Zuweisungen (HH), Sonderbedarfe (HH), Unterrichtsmehrbedarf (NW), LWS für besondere Aufgaben (RP, SH), ohne begriffliche Zusammenfassung (BE, BB, HB, TH).

schen den Bundesländern variiert (vgl. Bogumil et al., 2016).¹¹ Hinweise auf diese Möglichkeit zur Nachsteuerung finden sich in den Verwaltungsvorschriften aus Niedersachsen, dem Saarland und Schleswig-Holstein. Dabei unterscheiden sich die Verwaltungsvorschriften dieser Länder in der Steuerungsintensität für die nachgeordneten Vergabeentscheidungen: In Niedersachsen „kann auf Antrag“ von Schulen die Bildung zusätzlicher Klassen „genehmigt werden“ (Schule und Recht in Niedersachsen, 2024, S. 166). Die Ressourcengewährung durch Schulbehörden ist dabei an Kriterien gebunden, die in Summe bei „mindestens 40 Prozent [der Schüler*innen] in einem Schuljahrgang“ vorliegen müssen: Schüler*innen „aus zugewanderten Familien mit Defiziten in der deutschen Sprache“ oder „mit besonderen Lernerschwernissen, nachgewiesenen gesundheitlichen Schwierigkeiten und Verhaltensauffälligkeiten“ (ebd., S. 166). Offen bleibt in diesem Runderlass zur Lehrkräftestundenzuweisung, wie das Vorliegen dieser Kriterien nachzuweisen ist. Mittel für den erhöhten Personalbedarf sind „aus dem Stundenkontingent [der Schulbehörden] für besondere Fördermaßnahmen [...] bereitzustellen“ (ebd.). Auch das Saarland und das Land Schleswig-Holstein gestatten Schulbehörden abweichende Entscheidungen über Klassenrichtwerte: Im Saarland können Schulaufsichtsbehörden „aus siedlungsstrukturellen Gründen oder wegen besonderer Gegebenheiten in der Organisationsstruktur des Unterrichts“¹² abweichende Richtwerte zur Klassenbildung definieren. Für Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe in Schleswig-Holstein ist dies ebenfalls möglich in „strukturbedingte[n] Härtefälle[n]“.¹³ Die Stellenzuweisungsverfahren des Saarlandes und des Landes Schleswig-Holstein delegieren die Auswahl der zu prüfenden Einzelfälle sowie deren Prüfung an die Schulaufsichtsbehörden, denen damit noch größere Gestaltungsfreiheit gewährt wird, als es in Niedersachsen der Fall ist. Die Einschränkung auf „strukturbedingte Härtefälle“ in Schleswig-Holstein deutet darauf hin, dass die Steuerungsmöglichkeiten der Schulaufsichtsbehörde begrenzt sind. Im Vergleich zu anderen Bundesländern besteht hier weniger Spielraum, da Abweichungen von Klassenrichtwerten nur in einzelnen Ausnahmefällen gewährt werden können.

4.1.3 Sozialindexbasierte Steuerung zusätzlicher Ressourcen

Neben der Zuweisung von Ressourcen zur Grundunterrichtsversorgung können auch weitere Ressourcen sozialindexbasiert gewährt werden und damit sozial(räumlich)e Bedarfe berücksichtigen. In Hamburg und Bremen wirken sich die (sozialindexbasierten) Richtwerte zur Klassenbildung auch auf die Zuweisung aller weiteren Ressourcen aus, deren Berechnungsgrundlage die Anzahl gebildeter Klassen oder der Grundbedarf zur Unterrichtsversorgung ist. In Bremen werden relationierende Zuschläge gewährt (7,3 % des Grundbedarfs für Leitungszeit, 6,5 % des Grundbedarfs für schulspezifische Maßnahmen und besondere Aufgaben). An Hamburger Grundschulen betrifft dies Personalzu-

11 In Deutschland variieren Schulaufsichtsstrukturen zwischen ein-, zwei- und dreistufigen Modellen: Die Stadtstaaten und das Saarland haben eine oberste Schulaufsichtsbehörde (Ministerium); in zweistufigen Systemen, wie bspw. in Niedersachsen, wirken das Ministerium oder Landesschulamt/Oberschulämter und staatliche Schulämter; in dreistufigen Systemen, wie in Bayern und Nordrhein-Westfalen, existiert zudem eine mittlere Ebene der Regierungen/Bezirksregierungen.

12 Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes, Erlass am 19.07.1996, gültig am 21.06.2024, S. 3.

13 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein, 2022, S. 3.

weisungen für die Einrichtung von Vorschulklassen, für das Ganztagsangebot sowie für die Betreuung von Schüler*innen in Rand- und Ferienzeiten. Außerdem wird für Schulen in belasteteren Sozialindexstufen – unabhängig von der Menge individuell diagnostizierter Fälle – ein erhöhter Anteil LSE¹⁴-förderbedürftiger Schüler*innen angenommen und mittels einer systemischen Zuweisung (Vorschulklasse, 1. bis 4. Klasse: für 6 % der Schüler*innen) berücksichtigt. Auch in Berlin werden sozial(räumlich)e Bedarfe bei der Ressourcenzuweisung berücksichtigt. Auf Basis von sogenannten Schultypisierungsstufen erhalten Berliner Schulen zusätzliche Ressourcen zum „Ausgleich struktureller Belastungen“.¹⁵ Für die verschiedenen Schularten und -stufen existieren dabei spezifische Richtwerte. Dabei wird ein Teil der verfügbaren Mittel als Sockelbetrag sozialindexbasiert direkt an Schulen und ein weiterer Teil den Schulaufsichten als Stundenkontingent zugewiesen, die damit in bestimmten Fällen nachsteuern können, sollte die Sozialindexstufe von Schulen „aus unterschiedlichen Gründen“¹⁶ nicht vorliegen oder zutreffen. Diese Zuweisung verfolgt ausdrücklich nicht das Ziel der Verkleinerung von Klassen und wirkt sich nicht auf die Klassenfrequenz der Schulen in deprivierten Lagen aus, sondern ist zweckgebunden an Maßnahmen der Sprachförderung.

In den Flächenländern hat die bedarfsorientierte Zuweisung zusätzlicher Personalressourcen mittels eines Sozialindexes keinen mit den Stadtstaaten vergleichbaren Stellenwert, obgleich auch hier großteils Bestrebungen und erste Pilotierungen in diese Richtung erkennbar sind (spätestens seit Ankündigung des Startchancen-Programms). Beispielsweise verfügt Nordrhein-Westfalen seit 2020 über einen schulscharfen Sozialindex. Eine sozialindexbasierte Erhöhung des Grundstellenbedarfs ist hier zwar nicht vorgesehen¹⁷, doch wird der Sozialindex genutzt, um belasteten Schulen Zusatzressourcen zuzuweisen, die die Bezirksregierungen bewirtschaften sollen. Hierbei handelt es sich um Vertretungsreserven, Integrationsstellen¹⁸ und sozialpädagogische Stellen für die Schuleingangsphase an Grundschulen.

4.1.4 Steuerung zusätzlicher Ressourcen durch Schulbehörden vor Ort

Auch ohne die Nutzung eines Sozialindex ist es in mehreren Flächenländern grundsätzlich vorgesehen, sozial(räumlich)e Bedarfe bei der Ressourcenvergabe zu berücksichtigen. In den Richtlinien der Länder zeigt sich, dass eine an sozial(räumlich)en Bedarfen orientierte Steuerung als „Vor-Ort-Entscheidung“ häufig an nachgeordnete Schulbehörden delegiert wird. Die Länder¹⁹ weisen den Schulbehörden dabei ein eigenverantwortlich zu bewirtschaftendes Stundenkontingent zu. Die Höhe dieser Kontingente ist abhängig von

14 Lernen, Sprache, emotionale und soziale Entwicklung (LSE).

15 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, 22.08.2022, S. 1.

16 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, 22.08.2022, S. 1.

17 „Die Stellen des schülerzahlabhängigen Grundbedarfs sichern die reguläre Unterrichtsversorgung unter Berücksichtigung der jeweiligen Stundentafel. Aus diesem Grund ist eine Verteilung der Stellen des Grundbedarfs unter Berücksichtigung des Sozialindexes nicht beabsichtigt“ (Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2024).

18 Zur „Förderung der deutschen Sprache für alle Schülerinnen und Schüler im Regelsystem, insbesondere im Bereich der Bildungssprache“ (Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019, S. 1).

19 Hinweise darauf finden sich in Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

den im Haushalt zur Verfügung stehenden Mitteln, sodass von länderspezifisch stark variierenden Umfängen auszugehen ist. Die Vorgaben der Länder bzgl. der schulbehördlich zu berücksichtigenden sozial(räumlich)en Bedarfe im Zuweisungsverfahren variieren ebenfalls länderspezifisch. Mehrere Länder sehen eine entsprechende Berücksichtigung bei der Vergabe der Stundenkontingente durch die Schulbehörden explizit vor. So weisen Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt die Verteilung der Stundenkontingente insbesondere unter Berücksichtigung „sozialraumbedingte[r] Besonderheiten“²⁰, von „Schulen mit besonderen sozialen Problemen“²¹ oder „zum Ausgleich besonderer Bedarfslagen“ bzw. „strukturbedingter Härtefälle“²² an. In Thüringen und Niedersachsen erhalten Schulen zusätzliche Mittel zur Sprach- oder sonderpädagogischen Förderung bei Anerkennung „nachteilige[r] sozioökonomische[r] Bedingungen“²³ bzw. von „besonderen sozialen Herausforderungen“²⁴. In all diesen Fällen sind für die Ausgestaltung der Vergabe die nachgeordneten Schulaufsichten zuständig. Auch bayerische Grund- und Mittelschulen mit besonderen soziokulturellen Herausforderungen erhalten zusätzliche Personalstellen über die Schulämter (und Regierungen) im Rahmen des sogenannten Integrationszuschlags.²⁵

Übergreifend lässt sich auf Grundlage der dargestellten Systematisierung festhalten, dass die Verfahren der Ressourcenzuweisung deutlich zwischen Stadtstaaten und Flächenländern und damit einhergehend zwischen Ländern mit ein-, zwei- und dreistufiger Schulaufsicht variieren. Aber auch zwischen Ländern mit ähnlichen Schulaufsichtsstrukturen zeigen sich teils beträchtliche Unterschiede. Insgesamt wird deutlich, dass alle Stadtstaaten eine sozialindexbasierte Steuerung des *Personalgrundbedarfes* sowie von *zusätzlichen Personalressourcen* aufweisen, die sich jedoch in ihren Zielstellungen und Indikatoren sowie ihrer Differenziertheit unterscheidet. In den Flächenländern findet sich demgegenüber keine vergleichbare Berücksichtigung sozial(räumlich)er Bedarfe bei der Bemessung der *Grundausrüstung zur Unterrichtsversorgung*. Hier wird die Personalgrundausrüstung ausschließlich auf Basis der Anzahl der Schüler*innen oder Klassen (anhand fester Orientierungswerte) bemessen. In mehreren Flächenländern finden sich allerdings Richtlinien für eine Berücksichtigung sozial(räumlich)er Unterschiede bei der Zuweisung *zusätzlicher Personalressourcen*, die in der Regel den nachgeordneten Schulbehörden obliegt. Dabei deuten sowohl die eingeräumten Handlungsspielräume als auch die häufig eher unbestimmten Begrifflichkeiten und Richtwerte für die Einstufung von Schulen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf darauf hin, dass die Landesministerien den nachgeordneten Schulbehörden aufgrund ihrer Ortskenntnis und Einbindung in die lokalen Gegebenheiten einen ziel- und adressatengerechten Mitteleinsatz zuschreiben. Dadurch kann allerdings auch nicht immer nachvollzogen werden, auf welcher Grundlage Bedarfe tatsächlich berücksichtigt werden und welche Unterschiede es zwischen den Ländern gibt. Grundsätzlich kann es Differenzen zwischen landesseitiger Bemessung/Budgetierung und nachge-

20 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern, 07.07.2020, S. 6–8.

21 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz, Erlass am 08.04.2014, gültig bis 31.12.2024, S. 3.

22 Ministerium für Bildung des Landes Sachsen-Anhalt, 21.10.2022, S. 6–7.

23 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Freistaats Thüringen, 12.07.2023, S. 5–6.

24 Schule und Recht in Niedersachsen, 2024, S. 168–169.

25 KMS vom 20.07.2012, Nr. IV.3 – 5 S 7200 – 4b.57060. Das Konzept wird auch im Schuljahr 2023/24 weitergeführt (vgl. etwa Pressemitteilung zu Beginn des Schuljahres 2023/24 der staatlichen Schulämter im Landkreis und in der Stadt Regensburg).

ordneter Zuweisung geben, deren Ausmaß auf Grundlage der Zuweisungsrichtlinien nicht einzuschätzen ist. Informationen darüber, inwiefern Schulaufsichtsbehörden und/oder Schulleitungen Möglichkeiten der Flexibilisierung der Mittel erhalten, sind zudem lückenhaft. Zusammengenommen trägt dieser dezentrale Steuerungsansatz in Kombination mit vagen Zuweisungskriterien zu einer Intransparenz über bedarfsorientierte Lehrkräftezuweisungen in den (Flächen-)Ländern bei (vgl. auch Kap. 2).

4.2 Bedarfsorientierte Ressourcensteuerung aus kommunaler Sicht

Die im Rahmen des ABBAUBAR-Projekts erhobenen kommunalen Surveydaten eröffnen erstmals differenzierte Einblicke in eine BRS auf kommunaler Ebene. Ausgangspunkt war die Annahme, dass sich durch die Befragung kommunaler Schulverantwortlicher Mittelzuweisungen durch (nachgeordnete) Behörden des Landes sowie durch kommunale Stellen systematisch nachvollziehen und empirisch analysieren lassen.

4.2.1 Verbreitung

In Abbildung 3 sind Ergebnisse zu der Frage dargestellt, ob Schulen in sozial schwieriger Lage²⁶ im Vergleich zu anderen Schulen vor Ort mehr Ressourcen erhalten, unabhängig davon, welche staatliche oder kommunale Stelle die Mittel finanziert und zuweist.

In mehr als der Hälfte aller Gebietskörperschaften (nachfolgend als Kommunen bezeichnet), die sich an der Onlinebefragung beteiligten, erhalten Schulen in sozial schwieriger Lage mehr Mittel (vgl. Abb. 3, Balkendiagramm linke Seite). Bundeslandspezifische Unterschiede sind dabei nicht festzustellen, wohl aber Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen. In rund 80 Prozent der kreisfreien Städte in der vorliegenden Stichprobe, darunter vor allem Großstädte, erhalten Schulen in sozial schwieriger Lage mehr Ressourcen (vgl. Abb. 3, Balkendiagramme rechte Seite). Das Ergebnis ist vor dem Hintergrund vorliegender Befunde, dass sich Bildungsarmut vor allem auf großstädtische Quartiere konzentriert (z. B. Helbig, 2023a), erwartungskonform. Etwas unerwartet ist zunächst, dass auch in der Hälfte der Landkreise Schulen in deprivierter Lage mit mehr Ressourcen ausgestattet werden. Weitergehende Analysen mit Hilfe der siedlungsstrukturellen Kreistypisierung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zeigen dann allerdings erwartungskonform, dass diese Landkreise eher städtisch geprägt sind. Zusätzliche bivariate Analysen, u. a. mit Daten der laufenden Raumbeobachtung des BBSR²⁷, stützen den Befund von Stadt-Land-Unterschieden. Es zeigen sich ähnliche Muster wie bei anderen raumbezogenen Untersuchungen, die (Groß-)Städte als Kontext für

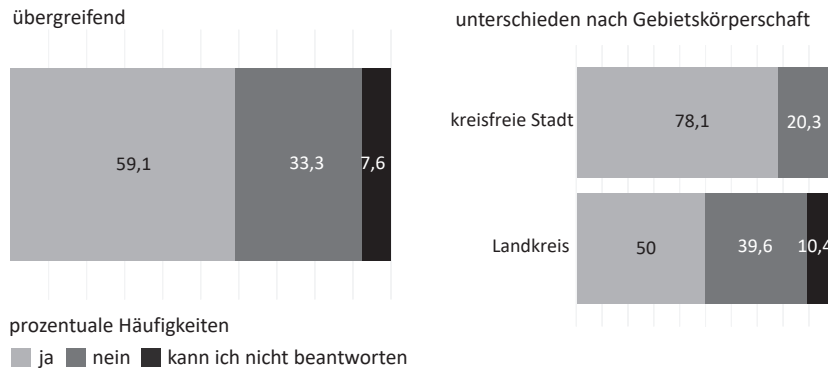
26 Schulen in sozial schwieriger Lage wurden im Fragebogen als Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen aus sozioökonomisch schwachen familiären Verhältnissen und/oder einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund definiert.

27 Mit Daten der laufenden Raumbeobachtung wurden unter anderem der Mittelwert der Kinderarmutsquote von 2018 bis 2020, der Mittelwert des Anteils von Schüler*innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit von 2018 bis 2020 sowie der Mittelwert der kommunalen Schulden in Euro je Einwohner*in von 2018 bis 2020 gebildet. Weitere Daten stammen aus einer Untersuchung von Brüggemann et al. (2023) zur Teilnahme von Kommunen an Bundes- und Landesprogrammen zur Entwicklung eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements sowie aus einer Studie von Helbig (2023b) zur Segregation in Deutschland.

Abb. 3: Verbreitung einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung in deutschen Kommunen

„Erhalten in Ihrer kommunalen Gebietskörperschaft Schulen in sozial schwieriger Lage im Vergleich zu anderen Schulen mehr Ressourcen?“

„[...] Denken Sie dabei bitte an alle möglichen Ressourcen; unabhängig davon, welche staatliche oder kommunale Stelle die Mittel finanziert und zuweist.“



Quelle: ABBAUBAR-Survey mit Leitungen der kommunalen Schulverwaltungen (eigene Berechnung und Darstellung).

Anm.: Aggregierte Werte auf Basis der Angaben zu allen erfassten Ressourcenarten

bestimmte soziostrukturelle und politische Entwicklungen beschreiben (Brüggemann & Tegge, 2018; Helbig, 2023b; Röhl & Schröder, 2017).²⁸ So hängt das Vorliegen einer BRS in einer Kommune signifikant mit einer hohen Kinderarmutsquote, einem hohen Anteil von SGB-II-Empfänger*innen, einem hohen Anteil von Schüler*innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sowie mit einem hohen kommunalen Schuldenstand zusammen. Weiterhin werden Mittel tendenziell häufiger in Kommunen bedarfsorientiert zugeteilt, wenn diese an einem Bundesprogramm zum Aufbau eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements wie „Lernen vor Ort“ oder „Bildung integriert“ teilgenommen haben.²⁹

4.2.2 Gegenstände

Auf welche Gegenstände bzw. Mittelarten sich die BRS bezieht, ist in Abbildung 4 dargestellt.

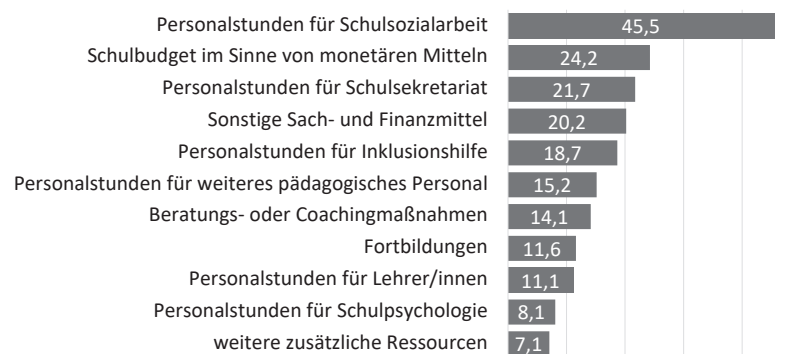
²⁸ So sind (Groß-)Städte etwa eher von Armut geprägt, weisen eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung auf und nehmen im Vergleich zu (ländlich geprägten) Kreisen eher an Bundesprogrammen zur Umsetzung eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements teil.

²⁹ Zu beachten gilt, dass die Ergebnisse nur Zusammenhangsmuster abbilden. Sie bieten damit zwar Hinweise zu „förderlichen“ Faktoren für das Vorliegen einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung. Ob es sich allerdings auch um kausale Zusammenhänge handelt, wäre durch voraussetzungsfullere Untersuchungsdesigns abzusichern. Politisch relevant ist etwa die Frage, ob die Einführung eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements den Weg für eine bedarfsgerechte Mittelzuweisung ebnet.

Abb. 4: Gegenstände einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung in deutschen Kommunen – unterschieden nach erfassten Ressourcenarten

„Erhalten in Ihrer kommunalen Gebietskörperschaft Schulen in sozial schwieriger Lage im Vergleich zu anderen Schulen mehr Ressourcen?“

„[...] Denken Sie dabei bitte an alle möglichen Ressourcen; unabhängig davon, welche staatliche oder kommunale Stelle die Mittel finanziert und zuweist.“



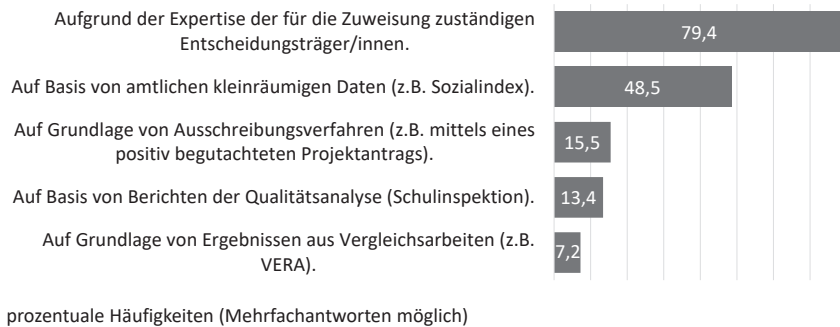
prozentuale Häufigkeiten (Mehrfachantworten möglich)

Quelle: ABBAUBAR-Survey mit Leitungen der kommunalen Schulverwaltungen (eigene Berechnung und Darstellung).

Die Auswertung der Surveydaten zeigt, dass in rund jeder zweiten Kommune Schulen in sozial schwieriger Lage *Personalstunden für Schulsozialarbeit* erhalten. Diese Kommunen verteilen sich auf alle Bundesländer, mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern, wo zwar auch Schulsozialarbeit angeboten wird, sie aber nach Auskunft der kommunalen Vertreter*innen im vorliegenden Sample nicht bedarfsorientiert zugewiesen wird. Das Ausmaß der bedarfsorientierten Zuweisung von Personalstunden für Schulsozialarbeit war im Zusammenhang der bildungspolitischen Debatte zu erwarten: Der Schulsozialarbeit wird ein zentraler Stellenwert für die Förderung von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen zugeschrieben (vgl. Speck in diesem Heft). In rund jeder vierten Kommune werden *Schulbudgets* und in rund jeder fünften Kommune *Personalstunden für ein Schulsekretariat* und *Inklusionshilfe* sowie *weitere Sach- und Finanzmittel*, wie Mittel zur Vernetzung mit außerschulischen Lernorten, bedarfsorientiert zugewiesen. Hervorzuheben ist, dass nach Aussage der Befragten nur in jeder zehnten Kommune Schulen in sozial schwieriger Lage mehr *Personalstunden für Lehrkräfte* erhalten (zu möglichen Gründen für diesen Befund vgl. auch Kap. 4.2.3). Zudem gab jede*r zehnte Befragte an anderer Stelle im Fragebogen an, dass Schulen in sozial schwieriger Lage bei *Maßnahmen zur Schulsanierung* und zur *Digitalisierung von Schule und Unterricht* bevorzugt behandelt werden.

Abb. 5: Grundlagen der Zuweisung von Personalmittel

„Wenn Sie an die benannten *Personalmittel* denken: Auf welche Weise werden die zusätzlichen Ressourcen an die Schulen in sozial schwieriger Lage zugewiesen?“



Quelle: ABBAUBAR-Survey mit Leitungen der kommunalen Schulverwaltungen (eigene Berechnung und Darstellung).

4.2.3 Ausgestaltung der Steuerung

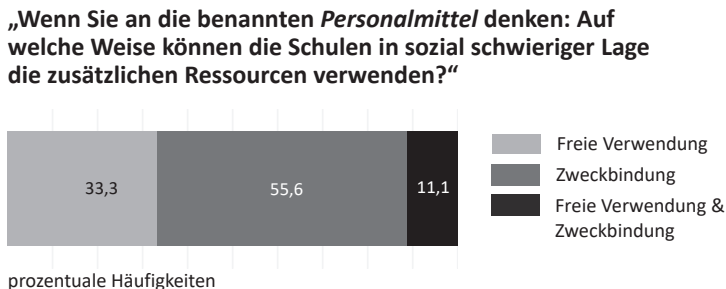
Zuweisungsverfahren

Mit Blick auf die Frage, auf welche Weise die Ressourcenverteilung erfolgt, zeigen die Analysen, dass Mittel vor allem auf Basis der Expertise der zuständigen Entscheidungsträger*innen sowie auf Grundlage von amtlichen kleinräumigen Daten (z. B. Sozialindex) zugewiesen werden. In Abbildung 5 sind die Ergebnisse für Personalmittel exemplarisch dargestellt (Mehrfachantworten waren möglich).³⁰

Acht von zehn Befragten in Kommunen mit einer bedarfsorientierten Personalsteuerung gaben an, dass die Personalmittel expertisebasiert zugewiesen werden. Rund jede*r zweite Befragte verwies hier auf eine Zuweisung mit Hilfe amtlicher kleinräumiger Daten. Eine Gruppierung der Mehrfachantworten zeigt, dass Personalmittel in vier von zehn Kommunen ausschließlich expertisebasiert, in rund jeder fünften Kommune ausschließlich datengestützt und in rund jeder dritten Kommune sowohl daten- als auch expertisebasiert zugewiesen werden. Hervorzuheben ist der verhältnismäßig große Anteil einer ausschließlich expertisegestützten Zuweisung. Hier weisen vertiefende Analysen darauf hin, dass Personalmittel eher datengestützt anstatt ausschließlich expertisebasiert verteilt werden, wenn das betreffende Bundesland zum Befragungszeitpunkt einen schulbezogenen Sozialindex entwickelt hatte (wie etwa Nordrhein-Westfalen) oder in den Kommunen ein Bildungsmonitoring mit kleinräumigen Informationen zu den sozialen Rahmenbedingungen vorlag. Darüber hinaus deuten die Analysen darauf hin, dass die zuständigen Ent-

30 Bei der Zuweisung der Sachmittel und weiteren Unterstützungsmaßnahmen zeigen sich ähnliche Muster bei der Art und Weise der Zuweisung.

Abb. 6: Art der schulischen Verwendung von Personalmitteln



Quelle: ABBAUBAR-Survey mit Leitungen der kommunalen Schulverwaltungen (eigene Berechnung und Darstellung).

scheidungsträger*innen bei der Zuweisung zwar vorliegende Daten nutzen, diese aber um expertisebasierte Einschätzungen ergänzen.

Verwendungsarten

In der Diskussion um die Ausgestaltung einer wirksamen BRS wird die Frage als bedeutsam bewertet, wie Schulen die Mittel verwenden können – zweckgebunden oder zur freien Verfügung (vgl. Kap. 2). Die Einschätzungen der kommunalen Verantwortlichen zur schulischen Verwendung von Personalmitteln sind in Abbildung 6 dargestellt.

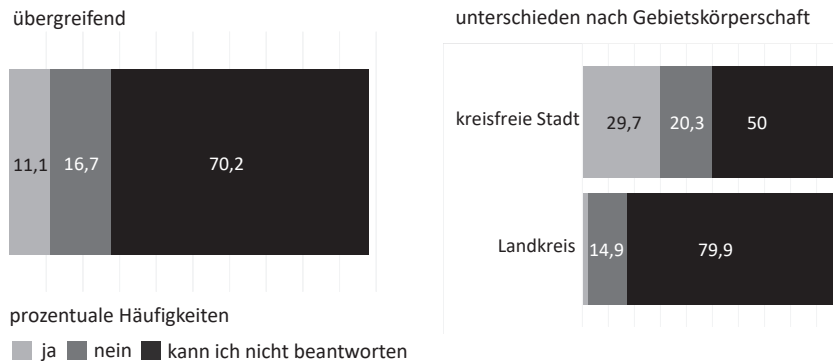
Demnach können aus Sicht der Befragten in rund jeder dritten Kommune Schulen in sozial schwieriger Lage frei über die Verwendung der benannten Personalmittel entscheiden. Demgegenüber sind in jeder zweiten Kommune zusätzliche Personalressourcen an bestimmte Zwecksetzungen gebunden. In jeder zehnten Kommune liegt nach Angabe der Befragten ein Mischmodell von Zweckbindung und freier Verwendung vor. Vertiefende Analysen zeigen, dass die Regelungen zur schulischen Mittelverwendung sowohl über die kreisfreien Städte und Landkreise als auch über die Bundesländer hinweg variieren und keine klaren Muster zu erkennen sind.

Informations- und Kommunikationsdefizite

Bei den in Abbildung 4 dargestellten Ergebnissen wurde der Befund herausgestellt, dass nur jede zehnte befragte Person der kommunalen Schulverwaltung angibt, dass Schulen in sozial schwieriger Lage in ihrer Kommune mehr Personalstunden für Lehrkräfte erhalten. Dieser Befund ist vor dem Hintergrund der weiter oben dargestellten Analyseergebnisse zu den landesspezifischen Regelungen ein Stück weit überraschend (vgl. Kap. 4.1). In vielen Bundesländern liegen rechtliche Rahmenbedingungen für eine bedarfsorientierte Zuweisung von (zusätzlichen) Lehrkräftestunden vor. Daher wäre auch zu erwarten gewesen, dass deutlich mehr Befragte angeben, dass in ihrer Kommune Schulen in sozial schwieriger Lage zusätzliche Personalstunden für Lehrkräfte erhalten. Nun kann es sein, dass durch die Befragung der kommunalen Schulverantwortlichen die Ergebnisse verzerrt sind, da nicht

Abb. 7: Verbreitung einer bedarfsorientierten Lehrkräftezuweisung in deutschen Kommunen

„Erhalten in Ihrer kommunalen Gebietskörperschaft Schulen in sozial schwieriger Lage im Vergleich zu anderen Schulen mehr Personalstunden für Lehrer/innen?“



Quelle: ABBAUBAR-Survey mit Leitungen der kommunalen Schulverwaltungen (eigene Berechnung und Darstellung).

Anm.: Geringe Anteile des fehlenden Werts „keine Angabe“ werden nicht als Balkenabschnitte ausgewiesen. Dadurch können sich Gesamtwerte von weniger als 100 % ergeben.

sie für die Lehrkräfteversorgung zuständig sind, sondern die Schulaufsichtsbehörden, also die Schulverwaltungen der Länder.³¹ In diesem Zusammenhang ist dann allerdings auch relevant, in welchem Ausmaß die kommunalen Schulverwaltungen *keine* Kenntnis von einer bedarfsorientierten Lehrkräftezuweisung in ihren Regionen haben. Dies lässt Rückschlüsse auf mögliche Informations- und Kommunikationsdefizite zwischen den Schulverwaltungen der Länder und Kommunen zu, die wiederum bedeutsam für eine abgestimmte und effiziente BRS sein können (vgl. Kap 1 und 2). Für eine weitergehende Exploration dieser Frage sind in Abbildung 7 die Ergebnisse zu einer bedarfsorientierten Lehrkräftezuweisung nach den Antwortkategorien „ja“, „nein“ und „kann ich nicht beantworten“ aufgeschlüsselt.

Die differenzierte Darstellung zeigt, dass sieben von zehn kommunalen Befragten nicht beantworten können, ob vor Ort Schulen in sozial schwieriger Lage mehr Lehrkräftestunden erhalten (vgl. Abb. 7, Balkendiagramm linke Seite). In den Flächenländern verteilen sich diese Kommunen auf alle Bundesländer. Dabei können Stadt-Land-Unterschiede das

31 Eine bedarfsorientierte Lehrkräftezuweisung könnte also stärker verbreitet sein, als hier gezeigt werden kann. Sollte keine Verzerrung vorliegen, kann angenommen werden, dass durch viele Bundesländer zwar ein Rechtsrahmen für eine bedarfsorientierte Lehrkräftezuweisung formuliert wurde, dieser aber nicht oder nicht vollumfänglich umgesetzt wird, etwa aufgrund von Budgetrestriktionen und/oder einer fehlenden Ausschöpfung des Rechtsrahmens durch die (nachgeordneten) Schulbehörden oder durch eine Nutzung der Personalstunden für andere Zwecke. Zudem kann es sein, dass die Personalstunden zwar bereitgestellt werden, aber aufgrund des weitverbreiteten Lehrkräftemangels die Stellen nicht besetzt werden können, woraus ebenfalls eine geringe Verbreitung einer bedarfsorientierten Lehrkräfteversorgung resultieren könnte.

Antwortverhalten nur teilweise erklären. So konnten acht von zehn Verantwortlichen aus Landkreisen die Frage nach einer bedarfsorientierten Lehrkräftezuweisung nicht beantworten, während dies in kreisfreien Städten bei der Hälfte der Befragten der Fall war (vgl. Abb. 7, Balkendiagramme rechte Seite).

Die Unkenntnis vieler kommunaler Schulverantwortlicher über das Vorhandensein zusätzlicher Ressourcen an Schulen in sozial deprivierten Lagen vor Ort kann auch bei der Frage nach der Ausstattung mit Schulsozialarbeit festgestellt werden. Hier zeigen die Analysen, dass mehr als jede*r dritte kommunale Befragte nicht beantworten kann, ob die Schulen in sozial schwieriger Lage bei ihnen vor Ort mehr Schulsozialarbeiter*innen erhalten. Auch hier ist der Anteil unter Verantwortlichen von Landkreisen höher und liegt bei rund 45 Prozent. In kreisfreien Städten kann jede*r Dritte die Frage nicht beantworten. Für die Kommunen, in denen den Befragten zufolge Schulen in sozial schwieriger Lage mehr Schulsozialarbeiter*innen erhalten, zeigen die Analysen, dass über die Zuweisung regional sehr unterschiedliche Akteurskonstellationen von Kommunal- und Landesstellen sowie Trägern der Kinder- und Jugendhilfe entscheiden (vgl. dazu auch Speck in diesem Heft). Dass viele Schulträgerverantwortliche zu der Verteilung der Schulsozialarbeit nicht auskunftsfähig sind, könnte in Teilen also abermals auf unzureichende Informations- und Kommunikationsprozesse hinweisen; in diesem Fall zwischen den Schulverwaltungen von Land und Kommune, zwischen kommunalen Schulträgern und den örtlichen Jugendämtern sowie zwischen den kommunalen Schulverwaltungen und den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe.

Zusammengenommen deuten die Ergebnisse auf systematische Informations- und Kommunikationsdefizite der Bildungsverwaltung im Zusammenhang einer BRS zum Abbau von sozialer Bildungsungleichheit hin. Die Gründe dafür können vielfältig sein und sich gegenseitig verstärken. So können erstens die strukturellen Rahmenbedingungen eine Abstimmung unter den Verantwortlichen der Bildungsverwaltung erschweren; zum einen durch die gesetzliche Trennung der Aufgabenbereiche der Schulverwaltung nach inneren und äußeren Schulangelegenheiten, zum anderen aufgrund der rechtlichen Unterscheidung von Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung. Zweitens kann eine unzureichende Dokumentation des Steuerungshandelns durch die Akteur*innen im Mehrebenensystem Schule hinsichtlich ihrer Mittelzuwendungen dergestalt gegeben sein, dass etwa Mittelaufwendungen nicht systematisch schulscharf erfasst, aufbereitet und ausgetauscht werden (z. B. in einer ebenen- und ressortübergreifenden Datenbank). Drittens können die Informationsdefizite mit einer komplexen Förderlandschaft zusammenhängen, die mitunter den Überblick über die verschiedenen Ressourcenströme erschwert.

Was mit einer komplexen Förderlandschaft gemeint ist, kann anhand der Stadt München illustriert werden (in den Städten Dortmund, Hamburg und Leipzig sieht es ähnlich aus). Nach unserer Dokumentenanalyse können folgende Programme der Stadt München und des Freistaates Bayern einer BRS zum Abbau von sozialer Bildungsungleichheit zugeordnet werden (hier nur für die Grundschulen dargestellt): 1) Schulsozialarbeit nach dem Münchener Modell, finanziert und umgesetzt durch das Stadtjugendamt (seit 1995); 2) Jugendsozialarbeit an Schulen (JaS), finanziert durch das bayerische Sozialministerium und umgesetzt durch das Stadtjugendamt (seit 2013); 3) zusätzliche Lehrkräfte über den sogenannten Integrationszuschlag des Kultusministeriums (seit 2012) und 4) – ergänzend zum staatlichen Integrationszuschlag – der durch das Referat für Bildung und Sport der

Stadt München verantwortete erweiterte Sachaufwand, z. B. zur Förderung von Schüler*innenprojekten oder Fortbildungen für Lehrkräfte (seit 2013).

5 Zusammenfassende Diskussion

Der vorliegende Beitrag ging den Fragen nach, welche Ansätze einer BRS auf Ebene der Bundesländer und Kommunen identifiziert werden können. Insbesondere für die Ebene der Kommunen war dies bisher eine Forschungslücke. Die Ergebnisse der vorgenommenen Dokumenten- und Surveyanalysen zeigen, dass in vielen Bundesländern und in einem Großteil der Kommunen der Untersuchungsstichprobe eine BRS umgesetzt wird, durch die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung also bewusst zusätzliche Mittel an Schulen in sozial schwieriger Lage adressiert werden, um sozialer Bildungsungleichheit entgegenzuwirken. Dabei ist erwartungskonform eine Konzentration entsprechender Praktiken auf (groß-)städtisch geprägte Gebiete zu erkennen. In diesem Kontext offenbaren die Analysen eine große Varianz in der Ausgestaltung einer BRS. Gleichwohl zeigen sich auch Gemeinsamkeiten. Neben einer Schwerpunktlegung auf eine bedarfsorientierte Lehrkräftezuweisung – bemessen an den Ergebnissen der Dokumentenanalyse für die Bundesländer – wird in vielen Regionen vor allem eine bedarfsorientierte Zuweisung von Schulsozialarbeit umgesetzt. Bei der Zuweisung stützen sich die Verantwortlichen vielfach auf amtliche kleinräumige Daten zu den sozialen Rahmenbedingungen der Schulen (z. B. auf Basis eines Sozialindex). Deutlich wird jedoch auch, dass die Mittel vielfach ausschließlich auf Basis der Expertise bzw. des Ermessens der Entscheidungsträger*innen vor Ort zugewiesen werden, was einerseits eine hohe Passung zwischen den zugewiesenen Mitteln und dem konkreten Bedarf an der jeweiligen Schule, andererseits aber auch Fehlallokationen durch eine ungenaue Einschätzung der sozialen Zusammensetzung einer Schule zur Folge haben kann. Hervorzuheben sind die Befunde, die für viele Regionen auf Informations- und Kommunikationsdefizite im Hinblick auf eine BRS sowohl zwischen Landes- und kommunalen Behörden, aber auch innerhalb der verschiedenen Ressorts der Kommunen hinweisen. Bildlich gesprochen legen die Befunde nahe, dass vielerorts die linke Hand nicht im Detail weiß, was die rechte Hand macht und zwischen den für die Mittelzuwendung Verantwortlichen nur eine lose Koppelung vorliegt, was unter dem Strich Zweifel an der Effizienz und Effektivität des Reformansatzes einer BRS in der praktischen Umsetzung aufkommen lässt. Um dies abschließend zu beurteilen, ist allerdings noch weitere Forschung notwendig. Um die Wirkungen des Ansatzes besser abschätzen zu können, sind zudem Informationen zur Höhe der zusätzlichen Mittel in Relation zu den ansonsten aufgebrauchten Mitteln notwendig. Insbesondere mit Blick auf eine bedarfsorientierte Lehrkräftezuweisung, dem wahrscheinlich teuersten Posten einer Neuausrichtung der Ressourcensteuerung, zeigt sich, dass trotz intensiver Recherche keine systematisch-vergleichende Betrachtung zum Ressourcenumfang möglich war. Insgesamt weisen die Analysen damit auf bedeutende Lücken in der administrativen wie auch der wissenschaftlichen Dokumentation einer BRS hin. Wenn diese nicht geschlossen werden, wird es schwer möglich sein, die Wirkungen dieses Reformansatzes zu untersuchen und entsprechende Praktiken evidenzbasiert weiterzuentwickeln. Kann beispielsweise nicht eindeutig geklärt werden, welche Schulen und Schüler*innen welche Mittel erhalten, ist zwischen einer sogenannten Interventionsgruppe und einer sogenannten Kontrollgruppe nicht sauber zu unterscheiden (vgl. dazu auch Erdmann et al., 2023). Damit haben die hier vorgelegten Analysen auch Implikationen für die Umsetzung und Evaluation des

Startchancen-Programms: Einerseits müssen bereits vorliegende, unterschiedlich ausgestaltete Ressourcenzuwendungen Beachtung finden, andererseits sind diese vielfach intransparent, sodass ein erhebliches Maß an Zeit und Mühe in deren Dokumentation investiert werden muss.

Förderhinweis

Dieses Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend unter den Förderkennzeichen 01JB2103A (LifBi) und 01JB2103B (RUB) gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Literatur und Internetquellen

- Akkaya, P., Helbig, M., & Wrase, M. (2019). Voraussetzung sozialer Verantwortung – Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern: Darstellung und Vergleich der Finanzierungssysteme für allgemeinbildende Ersatzschulen in den 16 Ländern. *WZB Discussion Paper No. P 2019-006*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2019/p19-006.pdf>
- Barz, H. (2021). Bildungsfinanzierung: Bemerkungen zu einem vernachlässigten Thema der Erziehungswissenschaft. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 24, 1143–1163. <https://doi.org/10.1007/s11618-021-01025-4>
- Beierle, S., Hoch, C., & Reißig, B. (2019). *Schulen in benachteiligten sozialen Lagen. Untersuchung zum aktuellen Forschungsstand mit Praxisbeispielen*. DJI. <https://www.dji.de/veroeffentlichungen/literatursuche/detailansicht/literatur/28019-schulen-in-benachteiligten-sozialen-lagen.html>
- Bogumil, J., Fahlbusch, R. M., & Kuhn, H.-J. (2016). *Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums. <https://www.finanzeverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/endberichtschule-nrw0509.pdf>
- Böttcher, W., Brockmann, L., Meierjohann, T., & Wiesweg, J. (2022). *Was brauchen Schulen in herausfordernden Lagen? Studie im Auftrag des Netzwerk Bildung*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19077.pdf>
- Braun, L., & Pfänder, H. (2022). Unterstützung von Schulen in herausfordernden Lagen. Eine vergleichende Darstellung aktueller Programme. *impaktmagazin – Impulse und Beiträge aus der Wübben Stiftung zur Bildung*, 5–16. https://www.wuebben-stiftung-bildung.org/wp-content/uploads/2022/09/WS_UnterstuetzungvonSchuleninherausforderndenLagen_Expertise.pdf
- Brüggemann, C., Hermstein, B., & Nikolai R. (2023). Bildungskommunen. Auf dem Weg zu einem neuen Reformslogan. In C. Brüggemann, B. Hermstein & R. Nikolai (Hrsg.), *Bildungskommunen? Zum Wandel von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung im Bildungsbe- reich* (S. 7–32). Beltz Juventa. <https://doi.org/10.25656/01:26500>
- Brüggemann, C., & Tegge, D. (2018). *Strukturen kommunalen Bildungsmanagements in Deutschland*. DLR. <https://www.fachportal-paedagogik.de/literatur/vollanzeige.html?FId=3315991>
- Chingos, M. M. & Blagg, K. (2017). *Do poor kids get their fair share of school funding?* Urban Institute. <http://urbn.is/k12funding>
- Erdmann, M., Helbig, M., & Pietrzyk, I. (2023). Ein Plädoyer für eine neue methodische Übereinkunft. Zum Potenzial von randomisiert-kontrollierten Studien in der Evaluation von Schulent-

- wicklungsprogrammen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 115 (3), 247–261. <https://doi.org/10.31244/dd.2023.03.08>
- Franck, E., & Nicaise, I. (2022). The effectiveness of equity funding policies in schools in Europe and North America: A systematic literature review. *Issues in Educational Research*, 32 (2), 494–512. <http://www.iier.org.au/iier32/franck.pdf>
- Groos, T., & Knüttel, K. (2021). *Sozialindizes für Schulen. Kommunale Perspektiven. Studie im Auftrag des Netzwerk Bildung*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.fes.de/news-detailansicht-1/sozialindizes-fuer-schulen-kommunale-perspektiven>
- Gröschner, C. (2020). „Bedarfsgerechte“ Mittelzuweisung bedarfsgerecht? Ein empirischer Blick auf den Umgang mit schulischen Mitteln und Sichtweisen von Grundschulleitungen. *DDS – Die Deutsche Schule*, 112 (4), 453–467. <https://doi.org/10.31244/dd.2020.04.08>
- Helbig, M. (2023a). Hinter den Fassaden: Zur Ungleichverteilung von Armut, Reichtum, Bildung und Ethnie in den deutschen Städten. *WZB Discussion Paper No. P 2023–003*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2023/p23-003.pdf>
- Helbig, M. (2023b). Eine „faire“ Verteilung der Mittel aus dem Startchancenprogramm erfordert eine ungleiche Verteilung auf die Bundesländer: Eine Abschätzung der Mittelbedarfe für die deutschen Grundschulen anhand der Armutsquoten in den Sozialräumen. *WZB Discussion Paper No. P 2023–001*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2023/p23-001.pdf>
- Helbig M., & Nikolai. R. (2019). Bekommen die sozial benachteiligten Schüler die „besten“ Schulen? Eine explorative Studie über den Zusammenhang von Schulqualität und sozialer Zusammensetzung von Schulen am Beispiel Berlins. *WZB Discussion Paper No. P 2019–002*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2019/p19-002.pdf>
- Hermstein, B. (2022). *Der Wandel regionaler Schulangebote. Theoretische und empirische Analysen zur Rolle kommunaler Schulträger* [Dissertation]. Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek. https://www.db-thueringen.de/servlets/MCRFileNodeServlet/dbt_derivate_00059808/20234161612-disshermstein.pdf
- Klemm, K., & Kneuper, D. (2019). *Zur Orientierung von Schulausgaben an Sozialindizes – ein Bundesländervergleich. Paper zur Fachkonferenz „Feuerwerk statt Brennpunkt“ des Netzwerk Bildung*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/15755.pdf>
- Kultusminister*innenkonferenz (KMK). (2007). *Integration als Chance – gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit. Gemeinsame Erklärung der Kultusministerkonferenz und der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund*. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 13.12.2007. <https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/integration-als-chance-gemeinsam-fuer-mehr-chancengerechtigkeit.html>
- Maaz, K., & Marx, A. (Hrsg.). (2024). *SchuMaS – Schule macht stark. Sozialraumorientierte Schul- und Unterrichtsentwicklung an Schulen in schwierigen Lagen. Aufbau und erste Arbeitsergebnisse des Forschungsverbunds*. Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830999102>
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Freistaats Thüringen. (2023, 12. Juli). *Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport zur Organisation des Schuljahres 2023/2024 (VVOrgS2324) vom 12. Juli 2023*. <https://bildung.thueringen.de/fileadmin/schule/schulwesen/schulrecht/VVOrgS2324.pdf>
- Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes. (Erlass am 19.07.1996, gültig am 21.06.2024). *Verordnung über die Festlegung der Werte für die Klassen-, Gruppen- und Kursbildung und über Schüler-Lehrer-Relationen*. <https://recht.saarland.de/bssl/document/jlr-SLReIVSLrahmen>

- Ministerium für Bildung des Landes Sachsen-Anhalt. (2022, 21. Oktober). *Unterrichtsorganisation Sekundar- und Gemeinschaftsschulen*. 24-82000, vom 30.08.2022. Fundstelle: SVBl. LSA. 2020, 86. <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/VVST-VVST000013451>
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein. (2022, 11. Februar). *Bekanntgabe: Planstellenzuweisungsverfahren Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe für das Schuljahr 2022/2023. Mitteilung an die Schulleitungen der Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe*.
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Mecklenburg-Vorpommern. (2020, 7. Juli). *Verordnung über die Unterrichtsversorgung für die Schuljahre 2020/2021 bis 2024/2025. UntVersVO M-V 2020/2021 bis 2024/2025*. https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-UntVers2020_2021ffVMVp7
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz. (Erlass am 08.04.2014, gültig bis 31.12.2024). *Unterrichtsorganisation in der Grundschule*. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung. https://bildung.rlp.de/fileadmin/user_upload/grundschule.bildung.rlp.de/Rechtsgrundlagen/Verwaltungsvorschrift_Unterrichtsorganisation_in_der_Grundschule-2024.pdf
- Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen. (2019). *Vielfalt gestalten – Teilhabe und Integration durch Bildung; Verwendung von Integrationsstellen, Neufassung*. Runderlass d. Ministerium für Schule und Bildung vom 17.12.2019. <https://www.schulministerium.nrw/system/files/media/document/file/Integrationsstellenerlass%20vom%2017.12.2019.pdf>
- Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen. (2024). *Schulsozialindex. Grundsätze der Unterrichtsversorgung*. <https://www.schulministerium.nrw/schulsozialindex>
- Morris-Lange, S. (2016). Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung. *Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs, Nr. 2016-1*. SVR. <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/Bedarfsorientierte-Schulfinanzierung-8.pdf>
- Möller, G., & Bellenberg, G. (2017). *Ungleiches ungleich behandeln. Standortfaktoren berücksichtigen – Bildungsgerechtigkeit erhöhen – Bildungsarmut bekämpfen*. NDS. https://www.gew-nrw.de/fileadmin/user_upload/Kampagne_Bildung-weiter-denken/GEW-NRW-Moeller-Bellenberg-Studie-Sozialindex-gesamt-Ungleiches-ungleich-behandeln.pdf
- Niedlich, S. (2020). *Neue Ordnung der Bildung. Zur Steuerungslogik der Regionalisierung im deutschen Bildungssystem*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-27206-7>
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *The Academy of Management Review*, 15 (2), 203–223. <https://doi.org/10.2307/258154>
- Röhl, K.-H., & Schröder, C. (2017). Regionale Armut in Deutschland. Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten. *IW-Analysen Nr. 113*. Institut der deutschen Wirtschaft. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/326106/IW-Analyse_2017-113_Regionale_Armut_in_Deutschland.pdf
- Schule und Recht in Niedersachsen. (2024). *Klassenbildung und Lehrkräftestundenzuweisung an den allgemein bildenden Schulen*. RdErl. d. MK v. 21.3.2019 - 34-84001/3 (SVBl. 4/2019 S. 165) – VORIS 22410. https://bildungsportal-niedersachsen.de/fileadmin/2_Portale/Inklusive_Schule/Dateien/Erlasse/20190321_Klassenbildungserlass_2019_26_.pdf
- Schwarz, A., & Weishaupt, H. (2013). Regionale Disparitäten der Bildungsfinanzierung. In R. Becker & A. Schulze (Hrsg.), *Bildungskontexte. Strukturelle Voraussetzungen und Ursachen ungleicher Bildungschancen* (S. 483–510). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-18985-7_17
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie. (22.08.2022). Verwaltungsvorschriften für die Zumessung von Lehrkräften an öffentlichen Berliner Schulen ab Schuljahr 2022/23. *Verwaltungsvorschrift Schule, Nr. 8/2022*. https://www.bildungsstatistik-berlin.de/p1/pdf/ZRL_LKZumessung_2022_23.pdf

- Sendzik, N. (2018). Faire Ungleichbehandlung durch Sozialindizes. Kann Evidenz helfen, Ungleiches ungleich zu behandeln? In K. Drossel & B. Eickelmann (Hrsg.), *Does „What works“ work? Bildungspolitik, Bildungsadministration und Bildungsforschung im Dialog* (S. 291–311). Waxmann. <https://doi.org/10.25656/01:20628>
- Sendzik, N. (2020). *Zwischen Wandel und Stabilität. Die Rolle von Regionalen Bildungsbüros beim Abbau von Bildungsungleichheit*. ZBW – Leibniz Information Centre for Economics. <https://hdl.handle.net/10419/214272>
- Sendzik, N. (2023). „Damit man eben wekommt von: Der Schulträger spricht mit einzelnen Schulen und wer am lautesten quengelt, kriegt am meisten.“ In K.-S. Besa, D. Demski, J. Gesang & J.-H. Hinzke (Hrsg.), *Evidenz- und Forschungsorientierung in Lehrer*innenbildung, Schule, Bildungspolitik und -administration: Neue Befunde zu alten Problemen* (S. 299–323). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-38377-0_15
- Statistisches Bundesamt. (2023). *Bildungsfinanzbericht 2023*. Statistisches Bundesamt (Destatis). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsfinanzbericht-1023206237004.html>
- Tillmann, K., & Weishaupt, H. (2015). Ansätze bedarfsorientierter Ressourcenausstattung von sozial belasteten Schulen in Deutschland. Eine Situationsanalyse. *Zeitschrift für Bildungsverwaltung*, 31 (2), 5–26.
- Tulowitzki, P., Grigoleit, E., Haiges, J., & Hinzen, I. (2020). *Unterstützung von Schulen in herausfordernder Lage – Ein bundesweiter Überblick. Expertise im Auftrag der Wübben Stiftung*. Pädagogische Hochschule FHNW. <https://irf.fhnw.ch/server/api/core/bitstreams/507b5e04-9899-4a9e-89ec-6cf546d1ebca/content>
- Volkholz, S., & Voges, M. (2022). *Bildung im Sozialraum. Wie aus Risiken Chancen werden können*. Heinrich-Böll-Stiftung. <https://www.boell.de/sites/default/files/2022-09/bildung-im-sozialraum-endfassung.pdf>
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), 1–19. <https://doi.org/10.2307/2391875>
- Weishaupt, H. (2017). Grundschülerinnen und -schüler in Rheinland-Pfalz mit Migrationshintergrund – Teil 2. Gibt es eine bedarfsorientierte Differenzierung der Lehrkräfteausstattung der Schulen? *SchulVerwaltung Hessen, Rheinland-Pfalz*, 22 (4), 110–112.
- Weiße, M. (1998). Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung. In R. K. von Weizsäcker (Hrsg.), *Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens* (S. 15–47). Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.2307/j.ctv24q53b0.4>
- West, A. (2009). Redistribution and financing schools in England under labour. Are Resources going where needs are greatest? *Educational Management Administration & Leadership*, 37 (2), 158–179. <https://doi.org/10.1177/1741143208100296>

Norbert Sendzik, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe.
E-Mail: norbert.sendzik@lifbi.de
Korrespondenzadresse: Leibniz-Institut für Bildungsverläufe, Wilhelmsplatz 3, 96047 Bamberg

Sarah Eiden, Dipl.-Soz.-Wiss., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Ruhr-Universität Bochum.
E-Mail: sarah.eiden@rub.de

Denise Demski, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ruhr-Universität Bochum.
E-Mail: denise.demski@rub.de

Gabriele Bellenberg, Prof. Dr., Lehrstuhl für Schulforschung und Schulpädagogik,
Ruhr-Universität Bochum.

E-Mail: gabriele.bellenberg@rub.de

Korrespondenzadresse: Ruhr-Universität Bochum, AG Schulforschung, Universitätsstraße 150,
44801 Bochum

Marcel Helbig, Prof. Dr., Arbeitsbereichsleiter für Strukturen und Systeme am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe.

E-Mail: marcel.helbig@lifbi.de

Korrespondenzadresse: Leibniz-Institut für Bildungsverläufe Wilhelmsplatz 3, 96047 Bamberg

Marcel Helbig & Norbert Sendzik

Herausforderungen und Lösungsansätze der kommunalen Bildungsplanung

Ein Interview mit den Dezernent*innen

Monika Nienaber-Willaredt, Vicki Felthaus und Dirk Grunert

Zusammenfassung

Im Interview mit Monika Nienaber-Willaredt, Vicki Felthaus und Dirk Grunert werden aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze der kommunalen Bildungsplanung in Dortmund, Leipzig und Mannheim diskutiert. Zentrale Themen sind der Ausbau von Ganztagsschulen, die Sanierung und der Neubau von Schulgebäuden, der Umgang mit sozialräumlichen Bildungsungleichheiten und die Frage, ob und wie das Startchancen-Programm eine wichtige Unterstützung bieten kann. Das Interview wurde von Marcel Helbig und Norbert Sendzik für die DDS – Die Deutsche Schule geführt und redigiert.

Schlüsselwörter: Ganztagsschule; Schulneubau; Schulbausanierung; Bildung; Ungleichheit; Evaluation; Kommunalverwaltung; Bildungsplanung; Bedarfsorientierung; Ressourcenallokation; Startchancen-Programm

Challenges and Solutions for Municipal Education Planning.

An Interview with Department Heads Monika Nienaber-Willaredt, Vicki Felthaus, and Dirk Grunert

Abstract

In this interview, Monika Nienaber-Willaredt, Vicki Felthaus and Dirk Grunert discuss the current challenges and possible solutions for municipal education planning in Dortmund, Leipzig and Mannheim. Key topics include expanding all-day schools, renovating and constructing school buildings, addressing socio-spatial educational inequalities, and exploring how the Startchancen program can offer valuable support. The interview was conducted and edited by Marcel Helbig and Norbert Sendzik for DDS – Die Deutsche Schule.

Keywords: all-day school; new school building; school renovation; education; inequality; evaluation; municipal administration; education planning; needs orientation; resource allocation; Startchancen program

Die Städte Dortmund, Leipzig und Mannheim stehen exemplarisch für aktuelle Herausforderungen der kommunalen Bildungsplanung von Großstädten – von der dringend notwendigen Modernisierung der Schulinfrastruktur bis hin zur zunehmenden sozialräumli-

chen Segregation, womit eine ungleiche Verteilung von Bildungschancen einhergeht. Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen kann das von Bund und Ländern initiierte und mit Beginn des Schuljahres 2024/25 angelaufene Startchancen-Programm eine zentrale Rolle einnehmen. Allerdings spielen Kommunen in der öffentlichen Debatte zu diesem frühen Zeitpunkt der Programmumsetzung bislang nur eine untergeordnete Rolle – und das, obwohl das Programm zentrale kommunale Zuständigkeitsbereiche berührt. Hinzu kommt, dass Städte wie Dortmund, Leipzig und Mannheim über Jahre hinweg – oft aus der Not heraus – Erfahrungen mit einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung gesammelt haben. Diese Beobachtungen waren Anlass, einmal direkt die zuständigen Dezerent*innen Monika Nienaber-Willaredt (Dortmund), Vicki Felthaus (Leipzig) und Dirk Grunert (Mannheim) um ihre Einschätzungen zu bitten. Das nachfolgende Interview fand am 31. Januar 2025 statt.

***DDS:** Wo sehen Sie aktuell die größten Herausforderungen in Ihrer Stadt bezogen auf die Gestaltung und Weiterentwicklung von Schulen und von Bildung?*

Grunert (Mannheim): Also erstmal sind wir natürlich gerade gefordert durch die finanzielle Situation der Kommune, die alle wichtigen Entwicklungen ein Stück weit infrage stellt, sodass wir uns fragen: Wie weit können wir sie jetzt angehen? Wie weit müssen wir sie strecken oder Sachen abmelden? Die größte Herausforderung für uns im schulischen Bildungsbereich ist der Ausbau von Ganztagsgrundschulen. Wir haben grundsätzlich vor, den Rechtsanspruch schnellstmöglich zu erfüllen. Wir haben als Stadt entschieden, dass wir ihn hauptsächlich durch verbindliche Ganztagsgrundschulen erfüllen wollen, da sie aus unserer Sicht das qualitativ hochwertigere Angebot darstellen.

Nienaber-Willaredt (Dortmund): Ich kann da gern anschließen. Das ist bei uns vergleichbar. Die finanzielle Situation ist auch in Dortmund schwierig. Und bei uns ist auch der Ganztagsausbau ein ganz wesentlicher Aspekt. Und da ab dem Schuljahr 2026/27 ein Rechtsanspruch besteht, gibt es auch keine andere Möglichkeit. Wir schaffen es zeitlich nicht, jede Schule unseren Qualitätsansprüchen entsprechend auszubauen. Die Umsetzung wird dementsprechend so aussehen, dass Räumlichkeiten der Schulen so weit wie möglich multifunktional genutzt werden. Zudem gehen wir in den Sozialraum und prüfen, ob es dort Möglichkeiten gibt, ergänzende Räume zu schaffen. Auch die Verköstigung stellt ein großes Problem dar. Neben dem Ganztagsausbau ist insgesamt der Ausbau der Schulen und der Kitas, der gesamten Bildungsinfrastruktur, in einer wachsenden Stadt wie Dortmund eine große Herausforderung. Da wir nicht so schnell bauen können, wie wir wollen, hat dies wiederum Folgen für den Sanierungsstau an anderen Schulen, der die dritte große Herausforderung darstellt. Bei all diesen Aufgaben im Rahmen der Bildungsinfrastruktur weiß man oft nicht, wie priorisiert werden soll. Klar, wir brauchen neue Schulplätze, aber wir wollen auch nicht, dass es durchregnet.

***DDS:** Frau Felthaus, wie ist die Situation in Leipzig?*

Felthaus (Leipzig): Bei uns ist es ein wenig anders als in Mannheim und Dortmund. Wir haben genügend Kitaplätze gebaut und können jedem Kind einen Neun-Stunden-Platz anbieten – auch im Hort, also in der Grundschule am Nachmittag. Eine unserer Herausforderungen ähnelt aber der Situation, wie sie für Dortmund beschrieben wurde: Der Sanierungsstau bei den alten Gebäuden. Wir haben sehr viele alte DDR-Kitas und -Schu-

len, also Plattenbauten aus DDR-Zeiten, die saniert werden müssen. Wir haben seit zwei Jahren eine Schul- und Kitabaustategie, um die Sanierungsabläufe in Schulen und Kitas zu sortieren. Wir haben dafür in den letzten zwei Jahren je 200 Millionen Euro ausgeben können. Leipzig hat gute Steuereinnahmen und wir hatten die außergewöhnliche Situation, dass wir es mit dem Land Sachsen geschafft haben, angemessene Schulbaufördermittel zu erhalten. Die Situation verändert sich nun jedoch grundlegend, denn die Baukostensteigerung der letzten Jahre lag kumuliert bei ungefähr 35 Prozent. Daher mussten wir da aktuell leider ein wenig bremsen. Das ändert aber nichts daran, dass ein Drittel unseres Gebäudebestandes dringend sanierungsbedürftig ist. Man muss aber auch sagen, dass ein Drittel des Gebäudebestandes neu gebaut und saniert ist und alles andere liegt so dazwischen. Darüber hinaus sind wir als Stadt sehr schnell gewachsen. Konkret sind wir innerhalb von zehn Jahren um 100.000 Menschen angewachsen. Das war für die komplette städtische Infrastruktur eine ganz schöne Hausnummer. Es war ziemlich schwer, mit der Menge an Menschen umzugehen, die in die Kitas und Schulen geströmt sind. Das war zehn Jahre lang eine schwierige Situation, der wir uns aber gut widmen konnten, weil wir bei uns im Stadtrat und aufgrund von Steuereinnahmen eine wirklich gute Entwicklung hinter uns haben. Ich bin aber auch froh, dass aktuell die Kinderzahlen nicht weiter zunehmen. Eine weitere Herausforderung sind die zunehmenden sozialräumlichen Ungleichheiten in der Stadt. Wir haben Stadtviertel, die sich entmischt haben. Das hatten wir vor 20 Jahren so noch nicht.

DDS: *Da in fast allen drei Kommunen sowohl der Ganztagschulausbau als auch die Sanierung sowie der Neu- und Umbau von Schulgebäuden die größten Herausforderungen im Schulbereich sind: Wie passen die bestehenden Planungen und Prozesse mit der Säule I des Startchancen-Programms zusammen, in deren Rahmen bauliche Investitionen vor allem an sozial benachteiligten Schulen vorgesehen sind? Sind die Schulen mit den größten Sanierungs- und Umbaubedarfen zumindest auch die Schulen, die für das Startchancen-Programm ausgewählt wurden oder noch werden? Und wie sieht es insgesamt mit den Planungs- und Baukapazitäten in Ihrer Stadt aus? Können die Kommunen den zusätzlichen Planungsaufwand leisten?*

Grunert (Mannheim): Das Startchancen-Programm ist für uns eine relevante Hilfe. Es könnte aber noch größer sein. Wir stehen als Stadt in Baden-Württemberg tatsächlich auf Platz zwei bei den Städten und Landkreisen mit den meisten Startchancen-Schulen. In der ersten Auswahlrunde für das Schuljahr 2024/2025 wurden 30 von knapp 80 Schulen in unserer Stadt in das Startchancen-Programm aufgenommen. In der zweiten Auswahlrunde für das Schuljahr 2025/2026 werden wohl noch einmal welche dazukommen. Aber das wissen wir erst in ein paar Wochen. Wir haben jetzt für die Säule I einen Betrag von 38 Millionen Euro für diese 30 Schulen über die zehn Jahre genannt bekommen. Das ist natürlich eine relevante Zahl. Das sind aber nur 70 Prozent des Budgets, da wir noch 30 Prozent Eigenanteil obendrauf packen müssen. Man muss es aber ins Verhältnis setzen. Wir sind gerade dabei, eine vierzügige Ganztagesgrundschule neu zu bauen und eine Halbtagschule in eine Ganztagschule umzubauen. Die Kostenberechnung dafür liegt bei 50 bis 55 Millionen Euro. Wenn man das nebeneinanderlegt, dann sind 38 Millionen Euro zwar nett und auch eine echte Hilfe, aber sie helfen uns natürlich nicht ausreichend. Selbstverständlich sind ein Neubau und eine Generalsanierung nicht der Standard. So haben wir einige Ganztagsgrundschulen, wo wir nur eine Mensa und ein paar Differenzierungsräume dazu bauen müssen. Dort sind die Summen dann natürlich niedriger. Aber

wir haben 34 Grundschulen. Wenn wir Glück haben und das Startchancen-Programm es zulässt, können wir zwei oder drei dadurch zur Ganztageschule ausbauen. Wir haben bis heute allerdings keine absolute Klarheit darüber, was wir mit den Geldern in Baden-Württemberg machen dürfen. Was gut ist: Die Landesebene, also das staatliche Schulamt, und wir als Kommune in der Funktion als Schulträger führen gemeinsam mit jeder einzelnen Schule Gespräche, nehmen deren Wünsche auf und besprechen dann, wie wir uns zur Säule I trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten zwischen Schulamt und Kommune verständigen wollen. Diese Zusammenarbeit läuft sehr gut. Von daher ist das Startchancen-Programm eine Hilfe. Aber die Dimension der Herausforderungen, die wir haben, ist natürlich sehr groß.

Felthaus (Leipzig): Das Startchancen-Programm hilft uns nur bedingt, weil das Land Sachsen die Schulauswahl aufgrund von Kriterien getroffen hat, die wir auf Basis unserer kleinräumigen Planungsprozesse und der integrierten Jugendhilfeplanung an manchen Stellen anders getroffen hätten. Dort, wo die Auswahl nicht funktioniert, liegt es tatsächlich am Sanierungsbedarf. Da sind Schulen dabei, die die Investitionsmittel nicht brauchen. Das ist sehr schade. Außerdem wird der Freistaat Sachsen – ich empfinde es als ein wenig überreguliert – eine eigene Richtlinie erstellen, wie wir die Mittel des Startchancen-Programms verwenden können. Und was wir damit nicht angehen können, ist tatsächlich die Komplexsanierung. Das ist vor dem Hintergrund unseres in Teilen dringend sanierungsbedürftigen Gebäudebestandes bedauerlich. Unsere Erfahrungen sind aber auch ähnlich wie in Mannheim. Eine Plattenbausanierung kostet mittlerweile 30 Millionen Euro. Zuletzt haben wir ein fünfzügiges Gymnasium für 73 Millionen Euro gebaut. Vom Startchancen-Programm kann man nur Strukturen in der Schule verbessern. Ich bin aber vielmehr darauf gespannt, wie die Säulen des Startchancen-Programms ineinandergreifen. Investiv bin ich mittelbegeistert, aber Geld ist Geld und wir lassen es natürlich nicht liegen.

Nienaber-Willaredt (Dortmund): In Nordrhein-Westfalen war es ähnlich. Die oberste Landesbehörde hat die Schulen ausgewählt. Insgesamt wurden 52 Dortmunder Schulen in das Startchancen-Programm aufgenommen. Und wir sehen, dass wir ähnlich ausgewählt hätten. Allerdings ist es so, dass wir in den Quartieren, in denen Kinder besonders benachteiligt sind und in denen auch besonders viele Zuzüge stattfanden, bereits neue Schulen gebaut haben. Das heißt, die Schulen brauchen keine zusätzlichen baulichen Investitionen mehr. Wir bekommen ungefähr 80 Millionen Euro. Nichtsdestotrotz ist das mit Blick auf insgesamt 155 Schulen, die zum Teil sehr sanierungsbedürftig sind, nicht so viel. Wir befinden uns also in einer ähnlichen Situation, wie sie die Kollegin gerade für Leipzig dargestellt hat. Es ist in Nordrhein-Westfalen auch nicht angedacht, dass wir damit ganze Schulen sanieren. Sondern die Idee in Nordrhein-Westfalen ist, dass jede Schule davon profitieren soll. Trotz der Kritik ist das Startchancen-Programm für uns eine große Hilfe. Wir sind zusammen mit dem Land, also mit der Schulaufsicht, mit der die Zusammenarbeit auch im Rahmen des Startchancen-Programms sehr gut gewachsen ist – das möchte an dieser Stelle auch noch einmal betonen –, an die Schulen gegangen und haben gemeinsam Zielvereinbarungen zu den Säulen I und II des Startchancen-Programms abgeschlossen [Anm. DDS: Säule II – Chancenbudgets für bedarfsgerechte Lösungen in der Schul- und Unterrichtsentwicklung]. Das eine hängt mit dem anderen zusammen. Es geht um eine Verknüpfung der Säulen. Der Raum ist der dritte Pädagoge, der auch das Lernen befördern soll. Im Rahmen der Gespräche zu den Zielvereinbarungen

war es interessant zu hören, was für die Schulen wichtig ist. Zum Beispiel die Schulhofgestaltung oder Arbeitsräume, in denen Kinder selbstständig lernen, oder Arbeitsplätze für multiprofessionelle Teams im Zusammenhang mit Säule III des Startchancen-Programms [Anm. DDS: Säule III – Personal zur Stärkung multiprofessioneller Teams] und natürlich auch der Ganztageserschulungsbau, wofür wir auch Investitionsmittel bekommen haben. Wir versuchen die unterschiedlichen Programme miteinander zu verknüpfen. Aber das ist natürlich sehr komplex und bedeutet eben auch, dass wir sehr, sehr eng zusammenarbeiten und dafür auch innerhalb der Verwaltung noch einmal ganz andere Strukturen entwickeln müssen, damit das in dieser Zeit auch gelingt. Denn zehn Jahre sind gerade für Bauprojekte nicht besonders lange, wenn man weiß, wie lange das Bauen normalerweise in der Kommune dauert. Dann beginnt man in der Kommune zu priorisieren. Selbst wenn wir das Geld haben, fehlt uns häufig das Personal, auch wenn wir mit Generalunternehmern arbeiten.

Grunert (Mannheim): Ich möchte an dieser Stelle auch noch einmal klarstellen: Bei uns wird auch in Säule I jede Schule etwas bekommen. Wir werden an jeder Schule eine Verbesserung vornehmen. Denn hier ist ganz klar festgelegt: Die Gelder, die anhand der Schulen berechnet wurden, müssen nicht genau für diese Schulen ausgegeben werden, sondern das kann der Schulträger priorisieren. Das ergibt auch Sinn. Wir haben insgesamt eine sehr gute, sozialadäquate Auswahl der Schulen durch das Land. Aber es sind natürlich auch Schulen darunter, die wir schon angegangen sind. Und für die würden wir nur noch kleinere bauliche Maßnahmen vornehmen und dafür die Mittel an andere Schulen geben, wo mitunter der Ganztags an fehlenden Differenzierungsräumen oder an einer Mensa scheitert. Unser Ziel wäre, hierdurch den qualitativen Sprung nach oben zu machen, um dort einen verbindlichen rhythmisierten Ganztags zu ermöglichen. Wir schauen, ob das machbar ist.

DDS: *Frau Felthaus hat es schon angesprochen. In Leipzig ist es eher eine jüngere Entwicklung, dass man eine Entmischung der Wohngebiete beobachten kann. Gerade in Gebieten wie Grünau oder Paunsdorf und in anderen alten Plattenbaugebieten ist zum einen ein sehr starker Anstieg von Migrantenteilen zu erkennen. Zum anderen gibt es eine Spaltung in Arm und Reich. In Mannheim und Dortmund kennt man diese Entwicklung schon viel länger. Was uns unabhängig vom Startchancen-Programm interessiert: Was macht man als Kommune, um sozialen Ungleichheiten zwischen Schulen entgegenzuwirken? Was sind Handlungsoptionen? Welche Erfahrungen haben Sie in der Vergangenheit gemacht und welche Wege beschreiten Sie aktuell?*

Grunert (Mannheim): In Mannheim haben wir für alle Schulen auch denselben Weg wie das Land Nordrhein-Westfalen mit seinem Schulsozialindex gewählt. Wir versuchen bei all unseren Programmen eine sozial orientierte Steuerung auf Basis unseres städtischen Sozialindex umzusetzen. Das heißt, mit Hilfe des Sozialindex, der die sozialen Herausforderungen eines Quartiers kennzeichnet, werden Ressourcen ungleichmäßig verteilt, weil auch die Chancen und die Herausforderungen von Familien ungleich verteilt sind. Wir wollen hier also ausgleichen. Und das machen wir schon seit einigen Jahren. Zum Beispiel orientiert sich der Umfang der Schulsozialarbeit daran, in welchem Sozialraum die Schule liegt oder aus welchem Sozialraum die Schüler kommen. Wir setzen aber nicht nur bei den Schulen an, sondern auch schon im frühkindlichen Bereich. So entwickeln wir zum Beispiel Kitas zu sogenannten Familien-Kitas weiter. Das heißt, Kitas in Sozialräumen

mit den größten sozialen Herausforderungen bekommen so etwas wie Kindergartensozialarbeit. Die Kitas erhalten im Rahmen einer halben Stelle eine Ansprechperson, an die sich Eltern mit allen Fragen wenden können, die sie so haben. Zum Beispiel Fragen wie: „Ich habe hier einen Schrieb von den Behörden. Ich weiß nicht, was die mir sagen wollen. Können Sie mir weiterhelfen? Wie bekomme ich für mein Kind einen Kinderarzttermin?“

***DDS:** Wenn ich Sie richtig verstehe, ist die damit verbundene Zielgröße aber eher Lebenshilfe anstatt Kompetenzförderung, wie sie etwa mit dem Startchancen-Programm verfolgt wird. Richtig?*

Grunert (Mannheim): Das unterscheidet sich je nachdem, wo wir ansetzen. Es geht immer darum, Kinder und Familien zu stärken. Aber wie der Ansatz genau aussieht, hängt einfach davon ab, um was es gerade geht.

Felthaus (Leipzig): Wir gehen ähnlich vor. Wir haben eine integrierte Kinder- und Jugendhilfeplanung, die wir gerade fortschreiben. Das heißt, wir haben die ganze Stadt angeschaut, sie in Planungsräume aufgeteilt und zum Teil auch stadtweite Angebote geplant. Und in den Planungsräumen schauen wir sehr kleinräumig auf sogenannte Schwerpunkträume. Das geht zurück auf unser integriertes Stadtentwicklungskonzept. Da haben wir alle Angebote miteinander geplant. Und uns auch vorgenommen, wie wir in den Sozialräumen vorgehen wollen. Also: Wo brauchen wir noch offene Freizeittreffs? Wo soll die Kita zu einem Kinder- und Familienzentrum weiterentwickelt werden? Wir haben die Kinder- und Familienzentren schon länger. Wir haben auch 36 Standorte mit Kitasozialarbeit und wir haben die Schulsozialarbeit ausgebaut. Und jetzt schreiben wir die Kinder- und Jugendhilfeplanung fort, weil sich die städtischen Räume sehr verändert haben. Da ich durch meinen ersten Beruf fachlich selbst aus der Ecke komme, muss ich aber Folgendes sagen: Vor 20 Jahren hätte ich gesagt, wenn eine Stadt so viel Sozialarbeit hat und so sozialräumlich plant, dann wird alles gut. Und jetzt, wo ich dafür verantwortlich bin und wir eine Armada an Sozialarbeitenden haben, muss ich leider sagen: Das stimmt nicht. Das ist nicht richtig. Ich wüsste zwar jetzt auch nicht, wie es ohne wäre. Aber ich habe keine Lust mehr, überall, wo es ein Problem gibt, ständig mehr soziale Arbeit einzusetzen. Das ist nicht der richtige Weg. Ich bin nicht mehr davon überzeugt, muss ich Ihnen ehrlich sagen, so sehr ich grundsätzlich unsere integrierte sozialräumliche Planung für richtig halte. Sie haben Grünau angesprochen. In Grünau haben wir die höchste Dichte an Hilfen zur Erziehung. Über 40 Prozent der Kinder kommen aus migrantischen Haushalten. Das ist allein nichts Schlechtes. Aber so viele hoch- und niedrigschwellige Angebote, die wir dort haben, haben wir nirgendwo anders. Und trotzdem wird es nicht besser. Vor allem zwei Themen bereiten mir wirklich Kopfschmerzen: Zum einen die Elternverantwortung, zum anderen die Stärkung unserer Kernsysteme. Ich will nicht noch mehr Menschen in multiprofessionelle Teams stecken, wenn ich eigentlich zu wenig Lehrer habe. Ich will nicht noch länger über frühkindliche Bildung reden, wenn wir nicht in der Lage sind, die Betreuungsschlüssel in der Kita zu verbessern. Da hilft mir auch das Kinder- und Familienzentrum nichts. Ich möchte, dass die Fachkräfte in Kitas und Schulen, die ich dort einsetze, auch mit den Kindern arbeiten können. An dem Punkt sind wir nicht. Bei uns fällt so viel Unterricht aus, vor allem in den Oberschulen [Anm. DDS: nicht-gymnasiale Sekundarschulform in Sachsen]. Wenn wir dort mal in einer anderen Situation wären, würden wir vielleicht auch diese ganzen Assistenzsysteme außenherum nicht brauchen. Wir haben unseren Inklusionsanteil in den Schulen auf 60 Prozent erhöht. Das heißt, 60 Prozent der

Kinder, die eigentlich in die Förderschule gehen würden, gehen bei uns jetzt in die Regelschulen. Ich brauche da ein starkes Kernsystem und nicht noch mehr Sozialarbeit. Das ist eine steile These. Aber das ist das, worüber wir jetzt auch nachdenken: Wie wirkungsvoll sind diese Hilfen eigentlich, obwohl wir sie sozialräumlich verteilen? Das hat nicht das erfüllt, was wir uns erhofft haben.

Nienaber-Willaredt (Dortmund): Wir haben in Dortmund auch eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung in ganz vielen Projekten. Die Projekte zahlen immer indirekt auch auf die Kompetenzen ein, die nun im Startchancen-Programm die zentrale Zielgröße sind, aber eben immer nur indirekt. Ich gebe einmal ein paar Beispiele: Wir haben in Dortmund allein 106 kommunal finanzierte Stellen der Schulsozialarbeit an 155 Schulen. Und da sind die Landesstellen noch nicht mit eingerechnet. Wir haben noch nicht alle Schulen ausgestattet. Ich rede viel mit Lehrkräften und bin selbst einmal Lehrerin gewesen und kann daher die Position von Frau Felthaus sehr gut nachvollziehen. Das ist auch das, was die Schulen immer sagen: „Gebt uns Lehrkräfte. Wir brauchen ganz dringend Lehrkräfte“. Unsere Schulen sagen aber auch: „Gebt uns auch Schulsozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter, damit wir unterrichten können“. Wir haben so viele Probleme in den Schulen und wir brauchen auch Fachleute, die etwa zu den Hilfesystemen eine Brücke schlagen können. Die Schulsozialarbeit versuchen wir möglichst bedarfsorientiert zu verteilen. Anhand von Daten, die uns unser Bildungsmonitoring zur Verfügung stellt, gelingt uns das natürlich noch viel besser. Im Rahmen unserer integrierten Bildungs- und Jugendhilfeplanung sehen wir, dass die Kinder auch etwas zu essen brauchen. Daher haben wir jetzt angefangen, die Frühstücksangebote auf alle Schulen mit Schulsozialindexstufe sechs bis neun auszuweiten. Das heißt, wir wollen, dass die Kinder in diesen Schulen erst einmal ein Frühstück bekommen. Das zählt zum einen auf die Gesundheit ein. Zum anderen zählt es auch auf die Lernleistung der Kinder ein, denn ein leerer Magen lernt schlecht oder gar nicht. Dann arbeiten wir auch im Bereich Übergang Schule-Arbeitswelt mit Hilfe der gezielten Ressourcensteuerung. Da wo Jugendlichen der Einstieg besonders schwerfällt, der Unterstützungsbedarf also sehr hoch ist, binden wir etwa Schülerinnen und Schüler von Hauptschulen schon in der achten Klasse an Firmen, damit die Möglichkeit besteht, dass sie den Übergang in das System der dualen Berufsausbildung schaffen. Wir haben etwa auch ein Roma-Projekt, das wir gut evaluiert haben. Das Projekt hat zum Ziel, Menschen aus der Community in die Schule reinzuholen, um wirkungsvolle Brücken zu bauen. Bei ganz vielen dieser Projekte geht es auch darum, die Eltern zu aktivieren und sie mit ins Boot zu holen. Wir bieten also eine Vielzahl an Unterstützungsangeboten an und wollen zunehmend die Wirkung in den Blick nehmen, um genau zu erfassen, was sich positiv auswirkt und wo wir nachsteuern müssen.

DDS: *Frau Felthaus hat eben zu Recht darauf hingewiesen, dass sich kontrafaktisch nicht genau sagen lässt, wie die Situation in Leipzig oder Grünau wäre, wenn es dort keine Sozialarbeit gäbe. Die Frage nach den Wirkungen von Programmen war auch wiederholt Thema in unseren Gesprächen mit anderen Kommunen und sie tauchte auch im Rahmen unserer Recherchen zu bildungsbezogenen Herausforderungen und Anstrengungen von Kommunen immer wieder auf. Unser Eindruck ist dabei, dass die wirkliche Wirkung einzelner Programme zwar politisch immer angenommen und dann in Bildungsberichten auch gerne verkündet wird, sich aber wirkliche Belege nur selten finden lassen. Daher die Frage: Ist eine Kommune überhaupt ansatzweise in der Lage, die Wirkung einzelner Programme richtig einzuschätzen?*

Felthaus (Leipzig): Dieses Problem mit dem Nachweis der Wirksamkeit, den hat etwa die soziale Arbeit seit Beginn an. Und alle Versuche, sich anzusehen, welches Jugendhilfeangebot wirksam ist, sind nur eine Annäherung. Dazu wünsche ich mir auch deutlich mehr Forschung. Da gibt es einfach zu wenig. Aber wir versuchen uns dem Thema zu nähern. Durch die schwerpunktbezogene Maßnahmenplanung und zumindest anhand von quantitativen Zahlen können wir prüfen: Wen erreichen wir denn eigentlich? Wer kommt in unsere offenen Angebote? Wer nutzt die Jugendkulturarbeit? Von wem wird der Schulsozialarbeiter eigentlich angesprochen? Wie lange dauert eine Hilfe? Darüber hinaus müssen wir die Adressaten fragen und da mangelt es. Wir haben eine repräsentative Jugendbefragung bei den 12- bis 17-jährigen durchgeführt. Die Ergebnisse haben in unserer Jugendhilfelandchaft für unglaublich viel Widerspruch gesorgt. Die Jugendlichen wurden gefragt, wo sie in ihrer Freizeit hingehen und ob sie unsere offenen Freizeittreffs kennen und nutzen. Nur sieben Prozent nutzen unser Angebot der offenen Freizeittreffs und dafür geben wir sehr viel Geld aus; 13 Millionen Euro im Jahr. Zudem ist das Angebot nur wenigen Jugendlichen bekannt. Die jungen Menschen haben sich verändert und wir sind da mit unseren Konzepten nicht schnell genug hinterhergekommen. Und wenn man wirklich einmal hinhört und Dinge hört, die man eigentlich verändern müsste, dann erwarte ich Veränderungsbereitschaft. Und die sehe ich nicht. Wir sollten die Kinder fragen, was ihnen hilft.

Nienaber-Willaredt (Dortmund): Wir haben großes Interesse daran, Evaluationen durchzuführen. Aber wenn wir Projekte haben, dann ist es in der Regel so, dass kein Geld, keine Kraft und Kapazitäten mehr für Evaluierungen vorhanden sind. Projekte finden in den Kommunen ja auf der Grundlage von politischen Beschlüssen statt. Und die Politik wie auch Stiftungen wollen, dass die Projekte bei den Kindern und Jugendlichen direkt ankommen. Aber die möchten nicht, dass das Geld auch in die Evaluation reinfließt. Das ist häufig die Schwierigkeit. Es gibt kaum ein Bewusstsein dafür, dass man eigentlich noch einmal wesentlich genauer hinschauen muss und dass die Kommune dafür Geld braucht. Und wenn ich die Wahl habe, stecke ich das Geld lieber in Maßnahmen, von denen ich überzeugt bin, als in deren Evaluation. Dazu ein Beispiel: Wir haben ein Projekt, das heißt *Lernen neu denken*. In dem Projekt geht es darum, die Klassen zu teilen, um den Kindern in kleineren Klassen Sprachgelegenheiten zu geben. Unterstützt werden wir dabei von vielen Studierenden. Die eine Hälfte der Klasse geht dabei raus in die Natur. Also dorthin, wo die Kinder sonst nie sind, weil sie sich ansonsten nur zwischen Discounter, zu Hause und Schule bewegen. Und die Kinder sammeln da die ersten Walderfahrungen. Sie gehen auch auf den Bauernhof. Sie haben dann Gesprächsanlässe. Anhand der Aussagen der Verantwortlichen erkennen wir, dass dieses Projekt eine hohe Wirksamkeit hat. Die Studierenden und vor allem die Lehrkräfte sagen uns, dass dies das erste Programm sei, bei dem sie das Gefühl haben, dass die Kinder tatsächlich mehr lernen, schneller lernen und besser sprechen lernen. Aber das sind dann qualitative Aussagen.

Grunert (Mannheim): Ich bin beim Thema Evaluation ein wenig hin- und hergerissen. Wir haben als Kommune in den vergangenen Jahren sehr viel evaluiert. Wir haben uns sehr viele Zielsysteme gegeben, die wir regelmäßig geprüft und fortgeschrieben haben. Wir haben da auch sehr viele Ressourcen reingesteckt, unter anderem Personalressourcen. Und ein Teil davon war bestimmt sinnvoll. Aber wir haben einfach auch zu viel gemacht. Die Frage ist, was wir vor Ort tatsächlich messen und beurteilen können. Wir haben als Stadt alle zwei Jahre hochwertige, umfassende Bildungsberichte erstellt. Da

frage ich mich aber schon: Was wollen wir denn nach zwei Jahren anderes gemessen haben als zwei Jahre zuvor? Welche unmittelbare Wirkung wollen wir denn von welchem Programm in den zwei Jahren festgestellt haben? Bei neuartigen und sehr individuellen Maßnahmen müssen wir natürlich prüfen, ob sie helfen. Aber bei grundlegenden, weit verbreiteten Maßnahmen würde ich als Stadt keine zusätzliche Evaluation durchführen. Zum Beispiel: Hilft Schulsozialarbeit grundsätzlich? Ja oder nein? Da muss ich mich einfach auf den vorliegenden Stand der Forschung verlassen. Ich muss mich aber fragen, ob die Maßnahme zu der jeweiligen Situation vor Ort passt.

DDS: *Kurze Anschlussfrage dazu: Wünschen Sie sich eigentlich seitens der Länder mehr Unterstützung, was die Datenbereitstellung angeht? Oftmals gibt es aus Kommunen die Rückmeldung, dass sie überhaupt keine Ahnung haben, wie an den Schulen die Personalsituation ganz genau aussieht, weil allein die Daten zur Unterrichtsabdeckung und dergleichen nicht veröffentlicht werden. Mit den Vergleichsarbeiten könnte man auch etwas über die Kompetenzentwicklung in den Schulen einer Stadt sagen und das dann auch als ein Kriterium heranziehen. Halten Sie die Bereitstellung von Daten für eine notwendige Voraussetzung, um Rückschlüsse auf die Wirksamkeit Ihrer Programme ziehen zu können?*

Grunert (Mannheim): Ja, ich wünsche mir mehr Daten. Aber wir müssen diesbezüglich etwas am Datenschutz ändern. Ich wünsche mir eine Datenerhebung entlang der Bildungsbiografie. Aktuell bricht die Datenerhebung immer ab. Sie bricht etwa nach der Kita ab, dann bricht sie nach der Grundschule ab, und so weiter. Aber ganz viele Maßnahmen zeigen ihre Wirkung vielleicht auch erst deutlich später. So können sich Erfolge der Sprachförderung in der Kita eventuell erst in der Grundschule zeigen. Wir sollten also in der Lage sein, mit Hilfe von Daten bildungsbiografisch begleitend zu schauen, was aus den Kindern wird, gerne auch unter strengen Auflagen des Datenschutzes. Das wäre etwas, worüber wir als Gesellschaft diskutieren müssen.

Felthaus (Leipzig): Mir mangelt es zum Teil nicht an Daten. Also wir wissen, was die Lehrerversorgung betrifft, eigentlich ziemlich genau, was bei uns sozialräumlich so los ist. Wir haben einen guten Kontakt zu unserem Landesschulamt. Wir haben untereinander auch einen Datenabgleich. Da ist unser Kultusministerium doch relativ transparent. Probleme sehe ich an anderen Stellen der Zusammenarbeit, etwa im Ganztag. Die Erzieherinnen und Erzieher sind bei uns angestellt. In meinem Bereich sind 900 Horterzieherinnen beschäftigt und wir kämpfen darum – ich formuliere das mal so –, mit dem Vormittag zusammenwachsen zu dürfen. In einigen Schulen funktioniert das. Da entwickeln wir einen rhythmisierten Ganztag. In den anderen Schulen funktioniert das nicht. Wenn die Schulleitung sagt, sie möchte das nicht, ist es extrem mühsam. Ich wünsche mir tatsächlich manchmal, dass die Horterzieherinnen beim Land angestellt sind, sodass Schule und Hort besser zusammenwirken, obwohl dies dann auch kein Selbstläufer sein muss.

DDS: *Vor dem Hintergrund des bereits Besprochenen: Was erwarten Sie vom Startchancen-Programm? Welches Potenzial sehen Sie in dem Programm mit Blick auf die von Ihnen benannten Herausforderungen? Wie ist eine Verknüpfung möglich? Zudem an dieser Stelle auch gleich die Frage: Wie haben Schulen in Ihrer Stadt darauf reagiert, dass sie nicht für das Programm ausgewählt wurden, gleichwohl sie eigentlich auch in Betracht gekommen wären?*

Grunert (Mannheim): Die Länder dürfen eigene bereits laufende Maßnahmen auf das Startchancen-Programm anrechnen. Daher fragen wir uns, wieviel tatsächlich letztlich ankommt. So wird etwa in Baden-Württemberg die landesseitige Finanzierung für die pädagogische Assistenz einer Schule zukünftig angerechnet und das Geld dafür wird vom Startchancen-Programm abgezogen. Und dann kommen teilweise nur noch Beträge raus, die gar nicht so groß sind. Und da überlegen die Schulen natürlich genau, was sie damit machen können. Es ist aber noch im Werden und es ist ein wenig unklar, was an den Schulen tatsächlich konkret gemacht werden kann. Uns ist auch noch nicht klar, ob Schulsozialarbeit wirklich eingesetzt werden kann. Das Land Baden-Württemberg sagt zwar: „Ihr bekommt eine 100-Prozent-Finanzierung, das heißt ihr bekommt eine Vollkraftstelle im Umfang von 55.000 Euro.“ Wenn wir in den Tarifvertrag reinschauen, sind die Kosten inklusive Arbeitgeberanteil aber höher. Also entweder kofinanzieren wir als Stadt die Differenz mit Mitteln, die wir nicht haben, oder wir müssen leider Schulsozialarbeit ausschließen. Ich bin im Moment daher noch ein wenig skeptisch, was über die Säulen II und III des Startchancen-Programms tatsächlich erreicht werden kann. So frage ich mich, ob über die bestehenden Programme hinaus in relevantem Maße weitere Kompetenzen, wie etwa von Logopäden, Kinderkrankenschwestern oder von weiteren Expertinnen und Experten, deren Kompetenzen im Sozialraum benötigt werden, hinzugewonnen werden können. Meine große Hoffnung ist, dass da jetzt kein Bruch entsteht. Vielmehr hoffe ich, dass Etabliertes fortgesetzt und ausgebaut werden kann.

Felthaus (Leipzig): Ich hatte vorhin schon gesagt, dass das Land Sachsen bei der Schulauswahl eine etwas andere Auswahl getroffen hat, als wir sie getroffen hätten. Einige Schulen waren schon enttäuscht darüber, dass sie nicht berücksichtigt worden sind. Gleichzeitig gibt es aber noch viele Fragezeichen, was die tatsächliche Mittelverwendung betrifft. Ich finde es gut, wenn gesamtgesellschaftlich im Rahmen des Startchancen-Programms Mittel zum Abbau von verminderten Bildungschancen zur Verfügung gestellt werden. Wenn man aber darüber wirklich etwas erreichen will, müsste man deutlich mehr Geld zur Verfügung stellen. Nehmen wir etwa den Digitalpakt 1.0, der uns ermöglicht hat, mit den abgerufenen Fördermitteln in Höhe von 36 Millionen Euro alle unsere Schulen auszustatten. Das war ein Riesenschritt für uns. Da hat die Erwartung zur Aufgabe und zu den Fördermitteln besser gepasst. Beim Startchancen-Programm hat man jetzt alle Erwartungen reingepackt, die es gibt, und die wird man nicht erfüllen können. Vor allem nicht – und so wird es wahrscheinlich in Sachsen sein –, wenn man es am Ende den Schulen überlässt, wie man die Säulen II und III gestaltet. Und als Letztes: Ich hätte gerne einmal eine Definition von multiprofessionellen Teams, weil sie jetzt gerade ein wenig das Allheilmittel für alles sind. Ich bin absolut dafür, verschiedene Professionen einzusetzen, damit man den Kindern besser helfen kann. Aber ich würde schon gerne einmal wissen, was damit eigentlich gemeint ist. Denn ein Großteil der Kosten für multiprofessionelle Teams, so wie ich sie verstehe, wird mittlerweile durch die Kommunen getragen. Dazu gehören für mich etwa in Teilen die Sozialarbeit, die Schulbegleitung oder die Eingliederungshilfen. Wir liegen in der Stadt Leipzig etwa bei knapp 60 Millionen Euro Haushaltsansatz für Eingliederungshilfen. Ich wünsche mir daher, dass wir beim Thema multiprofessionelle Teams und darüber, wer sie mitfinanziert, damit sie funktionieren, ein paar andere Gespräche führen. Daran wird das Startchancen-Programm nichts ändern. Eher wird es das Durcheinander noch ein wenig vergrößern. Es wird auch die Ungerechtigkeit zwischen den Schulen vergrößern, weil wir am Ende diese multiprofessionellen Teams an

allen Schulen haben wollen. Losgelöst davon habe ich mich sehr gefreut, als es angekündigt wurde. Jetzt bin ich gespannt darauf, welche Wirksamkeit es entfalten wird.

Nienaber-Willaredt (Dortmund): Ich setze in das Startchancen-Programm schon Hoffnungen, auch wenn das Geld nicht alles heilt. Es geht darum, dass wir als Schulträger noch einmal gemeinsam mit der Schulaufsicht und den Schulen auf die Steuerungsstrukturen schauen. Denn wir haben in Nordrhein-Westfalen schon eine lange Tradition der Verantwortungsgemeinschaft. Das heißt, im Rahmen der sogenannten erweiterten Schulträgerschaft können, wollen und sollen wir uns als Stadt mit den schulischen Angelegenheiten beschäftigen. Ich erhoffe mir, dass hier jetzt die Chance besteht, einmal das Kind in den Mittelpunkt zu stellen und nicht immer von unserem System aus zu denken. Mit diesem Perspektivwechsel wollen wir unsere Aufmerksamkeit auf die Bedarfe der Kinder richten und die Systeme daraufhin ausbauen. Am Ende erhoffe ich mir etwa für Dortmund eine höhere Anzahl von Kindern, die ins duale System einmünden. In diesem Zusammenhang sehe ich auch die große Chance, dass die Jugendhilfe an die Schulen geht, wo sie gebraucht wird. Oder, dass die Gesundheitsförderung an die Schulen kommt. Denn die Kinder brauchen erst einmal ein Setting, um überhaupt lernen zu können. Und wir haben viele Sozialräume, in denen das fehlt. Wir wollen dazu in Dortmund etwa das Jugendamt und das Gesundheitsamt mit hinzuziehen, um noch kleinräumiger als bisher die Familien und Kinder anzusprechen. Mit Blick auf das Startchancen-Programm gehen wir jetzt so vor, dass wir als Schulträger die Schulaufsicht und die Schulen gemeinsam beraten, was in die Zielvereinbarung zum Startchancen-Programm aufgenommen werden soll. Hierfür haben wir in Dortmund auch große Auftaktveranstaltungen organisiert. Diese dienen dazu, den Blick der Schulen zu weiten und um deutlich zu machen, dass die Schulen nicht alles selbst entscheiden, sondern wir alle gemeinsam darauf schauen. Die übergeordnete Frage war dabei: Was hat denn eine Wirkung? Diese Frage ist, und das finde ich besonders gut, auch Teil der Zielvereinbarungen. Sehr wichtig sind mir bei alledem die Schulen, die nicht Teil des Startchancen-Programms sind. Wir müssen sicherstellen, dass wir die anderen Schulen auch in dem Prozess mitnehmen. Sowohl der Schulaufsicht als auch uns als Schulträger ist es ein großes Anliegen, dass diese Schulen nicht das Gefühl haben, Schulen zweiter Klasse zu sein.

DDS: *Frau Nienaber-Willaredt hat für Dortmund den Stellenwert der erweiterten Schulträgerschaft hervorgehoben. Auch in Analysen zur Struktur des deutschen Schulsystems wird immer wieder hervorgehoben, dass es in Kommunen, in denen im Rahmen der sogenannten erweiterten Schulträgerträgerschaft sowohl die Schulverantwortlichen der Kommune und des Landes als auch auf kommunaler Ebene die Verantwortlichen für Jugendhilfe und Schule stärker zusammenarbeiten, insgesamt besser laufen würde. Wie sieht die Situation in Leipzig und Mannheim aus? Wie ist das Miteinander der unterschiedlichen Ebenen?*

Felthaus (Leipzig): Das läuft bei uns tatsächlich ein wenig anders. Da wird schon sehr klar unterschieden, wer für was zuständig ist. Unser letzter Kultusminister hat einen Prozess mit dem Namen *Bildungsland 2030* angestoßen. Es wurde eine breite Beteiligung zugelassen und die Ergebnisse sind okay. Wir haben jetzt vier Strukturebenen, an denen gearbeitet wird. Aber partnerschaftlich ist das selten. Wir werden immer beim Thema Schulbau gefragt und da kommen wir mit unserer zuständigen Mittelbehörde gut zurecht. Wir haben uns aber beim Thema Gemeinschaftsschule sehr verhakt. Das ist in Sachsen damals eingeführt worden und von einem großen Teil der Koalition damals gar nicht gewollt

gewesen, so dass man es auch per Schulgesetz sehr erschwert hat, Gemeinschaftsschulen aufzubauen. Als wir dann im Rahmen unserer per Schulgesetz vorgesehenen Zuständigkeit angefangen haben, das Schulkonzept selbst zu entwickeln und die Schulentwicklung vorzubereiten, war das nicht einfach und auch nicht partnerschaftlich. Wir bauen jetzt die Schule. In ihr kann man dann in Lernhäusern jahrgangsübergreifend lernen. Sie wird sehr groß und wunderbar werden, und ich freue mich sehr darauf. Das wird von Landesseite anders gesehen. Wir sollen uns tunlichst nicht einmischen. Beim Thema Digitalisierung war das auch schwierig. Der ganze Digitalpakt war so aufgebaut, dass wir eigentlich den dritten Schritt vor dem ersten und zweiten Schritt machen. Wir haben Geräte beschafft, ohne zu wissen, aufgrund welcher pädagogischen Vorgaben man die eigentlich einsetzen will. Auch das ist bei uns ausbaufähig. Da schaue ich also mit großen Augen zu Ihnen nach Dortmund. Ich wünsche mir, dass wir uns mit dem Startchancen-Programm dahin bewegen.

Grunert (Mannheim): Bei uns in Mannheim läuft die Zusammenarbeit zwischen staatlichem Schulamt des Landes und der Kommune als Schulträger schon seit einiger Zeit sehr gut. Wir stimmen uns konsequent ab, auch bei Themen, die formal sehr klar nur bei einem Partner liegen. Das funktioniert aufgrund des Kooperationswillens der betroffenen Leitungspersonen und sehr ähnlichen bildungspolitischen Vorstellungen. Das war in der Vergangenheit durchaus aber auch schon anders. Strukturell ist eine Zusammenarbeit nur begrenzt vorgesehen, es hängt an Personen.

***DDS:** Ist aus Ihrer Sicht die bedarfsorientierte Mittelausstattung von Schulen, der nun auch durch das Startchancen-Programm eine große Bedeutung zugesprochen wird, ein wirkungsvolles Mittel zur Herbeiführung gleicher Bildungschancen? Oder werden hierbei die Möglichkeiten von Schule und Kommune völlig überschätzt?*

Felthaus (Leipzig): Ich habe vorhin einen starken Aufschlag zum Thema sozialorientierte Ressourcensteuerung gemacht. Dieser Ansatz stößt für mich aber an seine Grenzen, weil auch die anderen Schulen Kinder mit Herausforderungen haben, auch wenn es da nicht die auffälligen sozialen Marker gibt. Man muss auf jeden Fall Ungleiches ungleich behandeln, aber man darf dabei die anderen nicht vergessen. Zum Beispiel stand an unseren Gymnasien in der Zeit nach Corona die Ampel auf Rot. Sie brauchten Schulsozialarbeit. Es sind unglaublich viele junge Menschen, vor allem im Teenageralter, verloren gegangen, etwa in sozialen Medien. Und das, obwohl sie schlau sind und Elternhäuser haben, die bemüht sind. Aber in der Schule hat es nicht mehr funktioniert. Vor allem die Mädchen haben wirkliche Schäden davongetragen. Auch in unserer Jugendbefragung war die Verunsicherung von Mädchen ein Riesenmarker. Die Lebenszufriedenheit hat sich bei ihnen halbiert. Das sind heftige Befunde, was die psychische Gesundheit betrifft. Insofern ist es eigentlich geboten, nicht nur dorthin zu schauen, wo es ganz schlimm ist, um so ein bisschen Feuerwehr zu spielen. Und das ist auch mein Problem mit dem Startchancen-Programm. Es wird sich auf Regionen und Schulen mit besonderen Herausforderungen konzentriert. Es muss aber das gesamte Schulsystem von einem besseren Unterricht und besseren Lehrkräften profitieren können. Denn auch Kinder an vermeintlich guten Schulen können abrutschen, eine Krankheit bekommen oder im familiären Umfeld Probleme entwickeln. Ich bin bei dem Thema nicht entschieden. Die bedarfsorientierte Ressourcenallokation ist ein wichtiges Thema und die Mittelverteilung nach der Gießkanne ist auch nicht richtig. Aber man muss das große Ganze im Blick haben und dem Bildungsbereich

eine viel größere Bedeutung beimessen. Frau Nienaber-Willaredt, Sie haben vorhin etwas zum Thema Elternverantwortung und Essen in der Schule gesagt. Wir bekommen dazu sehr viele Problemanzeigen. Es erschüttert mich ernsthaft, was für ein riesiges Problem es ist, dass Eltern damit überfordert sind, ihren Kindern etwas zu essen zu geben. Das finde ich unglaublich und die Erwartungshaltung an die Schule in dieser Hinsicht ist zu groß. Wir können am Montagmorgen nicht alles korrigieren, was am Wochenende schiefgelaufen ist. Das ist zu viel und geht in keiner Kita und in keiner Schule.

DDS: *Kann man das irgendwie quantifizieren? Es ist klar, dass solche Fälle immer wieder auftauchen: Aber wie groß ist das Problem, dass Kinder ohne Frühstück in die Schule gehen. Oder beschränkt es sich auf bestimmte Standorte, wo das extrem stark auffällt und dann gemeldet wird?*

Nienaber-Willaredt (Dortmund): Wir wissen, dass es ein sehr großes Problem ist. Deswegen bieten wir in Dortmund an bestimmten Schulstandorten auch ein Frühstück an. Der Grund dafür ist skandalös, aber es ist so, wie es ist. Und wenn es die Eltern nicht leisten können, dann müssen wir es leisten. Und Sie haben gerade danach gefragt, ob eine Überforderung von Schulen und Kommunen vorliegt. Das Startchancen-Programm wird all das nicht grundlegend ändern können. Durch das Startchancen-Programm schauen wir jedoch genauer auf die sozialen Herausforderungen der Kinder. Allerdings dürfen wir dabei nicht die anderen Schulen aus dem Blick verlieren. Daher braucht es auf Landes- und Bundesebene den großen politischen Willen, über das wichtige Startchancen-Programm hinaus zu gehen.

Grunert (Mannheim): Auch bei uns ist Frühstück ein Thema, hier gibt es einen klaren Zusammenhang mit dem Sozialindex der Stadtteile. Wir arbeiten daher mit dem Verein Brotzeit e. V. zusammen, um Kindern ein Frühstück zu ermöglichen, welches sie zuhause nicht erhalten. Für uns ist das Startchancen-Programm ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Wir müssen aber insgesamt stärker sozialindiziert steuern. Das heißt nicht, dass es in besseren Sozialräumen keine spezielle Förderung gibt. Wir sind dabei, Schulsozialarbeit an jede Schule in Mannheim zu bringen, auch an das Gymnasium im bevorteilten Stadtviertel, aber in anderem Umfang als im Quartier mit größeren Herausforderungen. Was die Erwartungshaltung an Kita und Schule betrifft, kann ich Frau Felthaus nur zustimmen. Diese ist in den letzten Jahren massiv gewachsen und wächst immer weiter. Tatsächlich können Schule und Kita aber nicht alles übernehmen, was früher Familien geleistet haben. Wir müssen Familien befähigen, auch in diesen deutlich herausfordernden Zeiten wieder mehr Verantwortung zu übernehmen.

DDS: *Vielen Dank für das Gespräch und Ihre Offenheit.*

Monika Nienaber-Willaredt, Dezernentin für Schule, Jugend und Familie der Stadt Dortmund.

E-Mail: dezernat4@stadtdo.de

Korrespondenzadresse: Stadt Dortmund, Dezernat 4: Schule, Jugend und Familie, Königswall 25–27, 44137 Dortmund

Vicki Felthaus, Bürgermeisterin und Beigeordnete für Jugend, Schule und Demokratie der Stadt Leipzig.

E-Mail: dezernat7@leipzig.de

Korrespondenzadresse: Stadt Leipzig, Dezernat Jugend, Schule und Demokratie, Martin-Luther-Ring 4–6, 04109 Leipzig

Dirk Grunert, Bürgermeister für Bildung, Jugend und Gesundheit der Stadt Mannheim.

E-Mail: dirk.grunert@mannheim.de

Korrespondenzadresse: Stadt Mannheim – Dezernat III, Rathaus E 5, 68159 Mannheim

Marcel Helbig, Prof. Dr., Arbeitsbereichsleiter für Strukturen und Systeme am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe.

E-Mail: marcel.helbig@lifbi.de

Norbert Sendzik, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Leibniz-Institut für Bildungsverläufe.

E-Mail: norbert.sendzik@lifbi.de

Korrespondenzadresse: Leibniz-Institut für Bildungsverläufe, Wilhelmsplatz 3, 96047 Bamberg

Karsten Speck

Bedarfsorientierte Ressourcensteuerung – und alles wird gut?

Plädoyer für eine Fachsteuerung, Koordination und multiprofessionelle Kooperation in der Schulsozialarbeit

Zusammenfassung

Die Schulsozialarbeit wurde in Deutschland in den letzten 25 Jahren deutlich ausgebaut. Im Beitrag wird die These vertreten, dass eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung für den weiteren Ausbau der Schulsozialarbeit notwendig, jedoch nicht hinreichend ist. Für eine erfolgreiche Implementierung sowie die Erreichung der anvisierten Ziele werden zusätzlich eine Fachsteuerung, eine Koordination im Mehrebenensystem und eine multiprofessionelle Kooperation in den Schulen benötigt.

Schlüsselwörter: Schulsozialarbeit; Bedarfsorientierung; Ressourcenallokation; Steuerung; Koordination; Kooperation; Startchancen-Programm

Needs-oriented Resource Management – and Everything Will Be Fine? A Plea for Specialized Management, Coordination and Multi- Professional Cooperation in School Social Work

Abstract

School social work has been significantly expanded in Germany over the last 25 years. The article argues that needs-oriented resource management is necessary, but not sufficient, for the further expansion of school social work. For successful implementation and the achievement of the intended goals, specialist management, coordination in the multi-level system and multi-professional cooperation in schools are also required.

Keywords: school social work; needs-based approach; resource allocation; management; coordination; multi-professional cooperation; Startchancen program

1 Einleitung

Für den Ausbau der Schulsozialarbeit stellt das mit Beginn des Schuljahres 2024/25 angelaufene Startchancen-Programm des Bundes und der Länder einen wichtigen Impuls dar (BLV, 2024; vgl. auch Geweke & Edelstein in diesem Heft). Das Programm hat den hohen Anspruch, die Bildungs- und Chancengerechtigkeit im Bildungssystem zu erhöhen

und den sehr engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg in Deutschland aufzubrechen. Es unterstützt gezielt Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler*innen. Erreicht werden sollen mit dem Programm am Anfang bundesweit 2.125 Schulen und bis zum Schuljahr 2026/27 etwa 4.000 Schulen. Die Auswahl der Schulen erfolgt über länderspezifische Sozialindizes. Bund und Länder finanzieren das Programm über zehn Jahre (2024–2034) mit immerhin 20 Milliarden Euro. Zum Startchancen-Programm gehören drei inhaltliche Programmsäulen, wobei nachfolgend vor allem die Säule III, „Personal zur Stärkung multiprofessioneller Teams“, von Interesse ist. Im Rahmen der Säule III sollen die Programmschulen personell verstärkt werden, vor allem um folgende Bereiche zu fördern: 1.) die Beratung und Unterstützung der Lernenden, 2.) eine lernförderliche Elternarbeit, 3.) die Entwicklung einer positiven, diversitäts- und ungleichheitssensiblen Schulkultur sowie 4.) die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen. Durch den Einsatz von Sozialpädagog*innen und Schulsozialarbeiter*innen sowie pädagogischer Fachkräfte anderer Disziplinen soll die Zusammenarbeit in multiprofessionellen Teams an den Startchancen-Schulen ausgebaut und weiterentwickelt werden. Einzelne Länder haben bereits angekündigt, das Startchancen-Programm zum Ausbau der Schulsozialarbeit nutzen zu wollen (z. B. Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein).

Im nachfolgenden Beitrag wird die These vertreten, dass eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung für den Ausbau der Schulsozialarbeit (und anderer bildungs- und sozialpolitischer Programme) ohne Zweifel sinnvoll und notwendig ist, jedoch nicht ausreicht, um eine fachlich angemessene Implementierung sowie Erreichung der anvisierten bildungs- und sozialpolitischen Ziele zu ermöglichen. Benötigt werden hierfür zusätzlich 1.) eine aktive Fachsteuerung, 2.) eine Koordination der Professionen, Zuständigkeiten und Prozesse im Mehrebenensystem (Länder, Kommunen, Träger und Schulen) und 3.) eine multiprofessionelle Kooperation zwischen den Akteur*innen in den Schulen.

Zur Nachvollziehbarkeit der These wird nach der Einleitung (1) zunächst kurz auf zentrale Begrifflichkeiten (2) und die Institutionalisierung und Verrechtlichung der Schulsozialarbeit eingegangen (3). Darauf aufbauend werden Statistiken und empirische Befunde zur Schulsozialarbeit präsentiert, um die Entwicklung, Bedeutung und Wirkungspotenziale des Handlungsfeldes zu skizzieren (4). Abschließend wird ausführlicher erläutert, warum eine aktive Fachsteuerung, eine Koordination im Mehrebenensystem sowie die multiprofessionelle Kooperation zwischen den Akteur*innen in den Schulen erforderlich und umsetzbar sind (5).

2 Begriffsklärung

Unter *bedarfsorientierter Ressourcensteuerung* im Bildungssystem wird eine Personal- und Mittelzuweisung an Schulen oder außerschulische Träger verstanden, die unter Berücksichtigung schulischer und sozialräumlicher Kontextfaktoren erfolgt, um bildungs- oder sozialpolitische Ziele zu erreichen (z. B. Kinder und Jugendliche in schwierigen sozialen Lagen gezielt zu fördern, gleiche Bildungs- und Lebenschancen für alle zu ermöglichen). Eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung (z. B. anhand von Sozialindikatoren oder eines Sozialindexes) ist dabei unerlässlich, um Sozialräume und Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler*innen zu identifizieren und angemessen finanziell und personell zu unterstützen (z. B. mit Schulsozialarbeit).

Unter *Fachsteuerung* wird nachfolgend eine an bildungs- oder sozialpolitischen Zielen, aber auch den Lebenslagen, Bedarfen und Interessen der Kinder und Jugendlichen ausgerichtete und systematische Bedarfsanalyse, Bestandsaufnahme, Konzipierung, Planung, Begleitung, Evaluation sowie Qualitätsentwicklung von Programmen und Maßnahmen verstanden. Unter dem Begriff *Koordination* wird – stark vereinfacht – eine Abstimmung der verschiedenen Professionen, Zuständigkeiten und Prozesse verstanden, um die Ziele der Schulsozialarbeit zu erreichen.

Eine *multiprofessionelle Kooperation* zeichnet sich nachfolgend durch spezifische Merkmale aus: a.) durch eine Herausforderung im beruflichen Alltag, deren Problemlösung durch die Nutzung der Kompetenzen von unterschiedlichen Berufsgruppen effektiver und effizienter erscheint, b.) durch ein gezieltes und längerfristiges, d. h. nicht nur punktuelles Zusammenwirken von mehr als zwei unterschiedlichen Berufsgruppen an einem Ort, c.) durch einen relativ hohen Spezialisierungsgrad der beteiligten Berufsgruppen, d.) durch eine detaillierte Abstimmung und verbindliche Regelung der beruflichen Zuständigkeiten und Handlungsabläufe zwischen den Berufsgruppen sowie e.) durch einen kontinuierlichen und zeitlich umfassenden fachlichen Austausch zwischen den Berufsgruppen vor Ort (Speck, 2020). Eine Einbindung der Schulsozialarbeit in das schulische Beratungs- und Unterstützungsnetzwerk oder -team erscheint sinnvoll, um eine „Versäulung“ der Strukturen zu vermeiden und die Effektivität der Beratung und Unterstützung zu erhöhen.

3 Institutionalisierung und Verrechtlichung der Schulsozialarbeit als wichtige Ausgangslage

Die Schulsozialarbeit wurde bereits Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre in Westdeutschland eingeführt (Abels, 1971) und in Modellprojekten erprobt (Aden-Grossmann, 2016; Raab et al., 1987). Die historische Entwicklung des Ausbaus und der Ressourcensteuerung der Schulsozialarbeit lässt sich – bei großen Unterschieden zwischen den Bundesländern – folgendermaßen zusammenfassen:

- 1970er/1980er Jahre: Modellprojekte an einzelnen Brennpunkt- und Modellprojektschulen
- 1990er Jahre: Erprobung/Institutionalisierung an einzelnen Schulformen (zunächst Gesamt- und Hauptschulen, später Ausweitung auf andere Schulformen, starker Ausbau in Ostdeutschland)
- 2000er/2010er Jahre: Erweiterung der Schulsozialarbeit auf alle Schulformen (Auswahl der Schulen und Festlegung des Personalschlüssels auf der Basis von Schulformen, Bedarfs- und Situationsanalysen, Konzepten und/oder Schüler*innenzahlen)
- 2020er Jahre: Auswahl der Schulen und Personalschlüssel anhand von Gesamtbudgets, Konzepten und Sozialindikatoren (mit Tendenz zum Regelangebot der Schulsozialarbeit an allen Schulen)

Nach Jahrzehnten der Erprobung und Implementierung der Schulsozialarbeit über Modellprojekte und -programme ist spätestens seit Anfang der 2020er Jahre eine zunehmende Institutionalisierung der Schulsozialarbeit in Deutschland feststellbar. Die meisten Bundesländer nutzen inzwischen in öffentlichen Darstellungen den Begriff Schulsozialarbeit (z. B. Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen,

Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Mitunter werden jedoch aufgrund historischer Entwicklungen und/oder fachlicher Überlegungen parallel noch andere Begrifflichkeiten verwendet (z. B. in Bayern, Baden-Württemberg und Berlin: Jugendsozialarbeit an Schulen, in Bayern auch: Schulsozialpädagogik, in Brandenburg: Sozialarbeit an Schulen, in Bremen: Soziale Arbeit an Schulen, in Hessen: Sozialarbeit in Schule, in Niedersachsen: Soziale Arbeit in schulischer Verantwortung).

Unter Schulsozialarbeit wird dabei in der Fachdiskussion ein sozialpädagogisches Handlungsfeld verstanden, bei dem sozialpädagogische Fachkräfte kontinuierlich und verlässlich am Ort Schule tätig sind und mit 1.) Lehrkräften, 2.) dem weiteren pädagogischen Personal der Schule sowie 3.) außerschulischen Institutionen und Akteur*innen auf einer verbindlich vereinbarten und gleichberechtigten Basis zusammenarbeiten. Ziel ist, a.) (prinzipiell) alle jungen Menschen mit lebenslagen- und lebensweltorientierten Angeboten auf freiwilliger Basis in ihrer individuellen, familiären, sozialen, schulischen und beruflichen Entwicklung zu fördern, b.) dazu beizutragen, Bildungsbenachteiligungen zu vermeiden und abzubauen, c.) Erziehungsberechtigte, Lehrkräfte und das weitere pädagogische Personal in der Schule bei der Erziehung und dem erzieherischen Kinder- und Jugendschutz zu beraten und zu unterstützen sowie d.) zu einer schüler*innenfreundlichen Umwelt beizutragen. Hierzu bringt die Schulsozialarbeit sozialpädagogische Kenntnisse, Kompetenzen, Angebote, Handlungsansätze, Prinzipien und Methoden in die Schule ein. Eine besondere Bedeutung in der Schulsozialarbeit kommt der systematischen Kooperation innerhalb der Schule sowie mit der Kinder- und Jugendhilfe und dem Sozialraum zu (Drilling, 2009; Hollenstein et al., 2017; Speck, 2022; Spies & Pötter, 2011; Stüwe et al., 2015).

Im Jahr 2021 trat eine bereits seit vielen Jahren in der Fachdiskussion geforderte Regelung für die Schulsozialarbeit im SGB VIII in Kraft (Eckert & Bassarak, 2021). Der neue § 13 a SGB VIII beinhaltet einen eigenständigen Leistungsparagrafen für die Schulsozialarbeit. Schulsozialarbeit wird in diesem Paragrafen als Handlungsfeld verstanden, welches sozialpädagogische Angebote der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und des Kinder- und Jugendschutzes zusammenfasst und jungen Menschen am Ort Schule zur Verfügung stellt. Die Träger der Schulsozialarbeit sollen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit den Schulen zusammenarbeiten. Bemerkenswert ist, dass nähere Details über den Inhalt und Umfang der Aufgaben der Schulsozialarbeit den Landesgesetzgebern überlassen werden und dass durch Landesrecht bestimmt werden kann, dass Aufgaben der Schulsozialarbeit durch andere Stellen und nach anderen Rechtsvorschriften erbracht werden. Letztlich wurde mit dem Paragrafen eine Rechtsgrundlage für die Schulsozialarbeit im SGB VIII geschaffen. Gleichzeitig wurde die Regelungshoheit zur Schulsozialarbeit in die Zuständigkeit der Länder gelegt, womit der Vielfalt unterschiedlicher Trägerschaften, Programme und Regelungen in den Ländern Rechnung getragen wurde. Die Länder sind – in Abstimmung mit den Städten und Landkreisen – in der Verantwortung, für Klärungen zu sorgen. Bundesweit einheitliche Konkretisierungen durch den Gesetzgeber fehlen damit jedoch und sind zeitnah nicht zu erwarten (z. B. Ziele, Zielgruppen, Methoden, Handlungsprinzipien, Aufgabenschwerpunkte, Qualitätsstandards). Obwohl mit dem § 13 a SGB VIII also eine Rechtsgrundlage geschaffen worden ist, sind wichtige Fragen der Ausrichtung, Steuerung, Abstimmung und Kooperation nicht geregelt und bedürfen einer Klärung, Aushandlung und Präzisierung.

4 Statistiken und empirische Befunde zur Schulsozialarbeit

Fundierte Aussagen zur Entwicklung und zum aktuellen Ausbaustand der Schulsozialarbeit sind bislang nur mit einigen Einschränkungen möglich. Erstens haben sich die Begriffe, Verständnisse und Erfassungssysteme in der Kinder- und Jugendhilfe zur Schulsozialarbeit über die Zeit konkretisiert und verändert. Zweitens liegen nur für den Kinder- und Jugendhilfebereich bundesweite Statistiken vor. Die Schulsozialarbeit in schulischer Trägerschaft (z. B. Einzelschule, Kultus-/Bildungsministerien) oder anderen Trägerschaften (Elternvereine, private Trägerschaften) wird bislang bundesweit statistisch nicht abgebildet. Drittens ist in der statistischen Erfassung und Darstellung selbst für Expert*innen eine klare Abgrenzung der Schulsozialarbeit von anderen sozialpädagogischen Handlungsfeldern in Schulen nicht einfach möglich (z. B. sozialpädagogische Mitarbeiter*innen im Ganztag und der Inklusion, schulbezogene Angebote, schulbezogene Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit). Wünschenswert wäre eine bundesweit vollständige und präzise statistische Erfassung der Schulsozialarbeit und der multiprofessionellen Zusammensetzung von Schulen – unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft. Die nachfolgende Darstellung fokussiert daher auf die Kinder- und Jugendhilfestatistik und damit die Schulsozialarbeit in Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe. Darüber hinaus werden Wirkungsbefunde zur Schulsozialarbeit präsentiert.

4.1 Entwicklung der Anzahl der Schulsozialarbeiter*innen

Geht man von der Kinder- und Jugendhilfestatistik aus, dann hat die Schulsozialarbeit in den letzten gut 20 Jahren einen enormen Bedeutungszuwachs erlebt. Gab es 1998 bundesweit (und ohne Beachtung schulischer und anderer Trägerschaften) lediglich 755 Personen mit 365 Vollzeitäquivalenten, so waren es im Jahr 2020 bereits 7.547 Personen mit 5.386 Vollzeitäquivalenten. Das Personal hat sich damit in 20 Jahren verzehnfacht und die Vollzeitäquivalente haben sich fast verfünzfacht. Diese dynamische Entwicklung der Schulsozialarbeit ist angesichts der jahrzehntelang fehlenden rechtlichen Absicherung beachtlich und spricht für eine Durchsetzung des Handlungsfeldes in der Praxis (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Entwicklung des Personals in der Schulsozialarbeit

Jahr	Personal	Vollzeitäquivalente
1998	755	365
2002	1.385	606
2006	1.751	605
2010	3.025	1.036
2016	5.600	4.008
2018	6.676	4.615
2020	7.547	5.386

Quelle: Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2024, S. 166), Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2021, S. 36) und BMFSFJ (2013, S. 330).

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Schulsozialarbeit nur in Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe.

Der Ausbau der Schulsozialarbeit deutet darauf hin, dass das Handlungsfeld Schulsozialarbeit und die Berufsgruppe der Schulsozialarbeiter*innen im Bildungssystem angekommen und keine Randerscheinung mehr sind. Wenn berücksichtigt wird, dass sich an Schulen immer mehr Professionen aufhalten (z. B. Sonderpädagog*innen, Ganztagskräfte, Psycholog*innen, Gesundheitsfachkräfte, Integrationsfachkräfte, Fachkräfte der Bundesagentur für Arbeit), spricht dies für einen gestiegenen Bedarf an Fachsteuerung, Koordination und multiprofessioneller Kooperation der bzw. in der Schulsozialarbeit.

4.2 Bedeutung der Schulsozialarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe

Der bundesweite Bedeutungszuwachs der Schulsozialarbeit hat auch zu Veränderungen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe geführt. Dies wird deutlich, wenn man die Entwicklung der Jugendsozialarbeit und des Anteils der Schulsozialarbeit innerhalb der Jugendsozialarbeit analysiert. So haben sich zwischen 2006 und 2020 sowohl das Personal als auch die Anzahl der Vollzeitäquivalente in der Jugendsozialarbeit mehr als verdoppelt. Profitiert hat davon aber in erster Linie die Schulsozialarbeit. Ihr Anteil innerhalb der Jugendsozialarbeit ist im gleichen Zeitraum von 11,9 Prozent (2006) auf 54,3 Prozent (2020) gestiegen. Sie ist damit das inzwischen größte Handlungsfeld in der Jugendsozialarbeit (vgl. Tab. 2). Für die Schulsozialarbeit, die Schulen und vor allem die Kooperation von Jugendhilfe und Schule ist diese Entwicklung ohne Zweifel ein sehr großer Erfolg.

Tab. 2: Entwicklung der Jugendsozialarbeit und des Anteils der Schulsozialarbeit innerhalb der Jugendsozialarbeit

	2006	2016	2018	2020
Personal und Vollzeitäquivalente in der Jugendsozialarbeit				
Anzahl des Personals in der Jugend-sozialarbeit (abs.)	6.190	11.069	12.731	13.893
Anzahl der Vollzeitäquivalente in der Jugendsozialarbeit (abs.)	4.448	7.866	8.979	9.942
Anteil der Schulsozialarbeit innerhalb der Jugendsozialarbeit				
Personal in ausbildungsbezogener Jugendsozialarbeit (Anteil in %)	55,4	29,1	25,7	26,0
Personal in Schulsozialarbeit (Anteil in %)	11,9	51,0	52,4	54,3
Personal in unterkunftsbezogener Jugendsozialarbeit (Anteil in %)	25,6	11,4	12,3	11,4
Personal in Eingliederungsarbeit für Migrant*innen (Anteil in %)	6,9	8,6	9,5	8,3

Quelle: Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2024, S. 166) und Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2021, S. 36).

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Schulsozialarbeit nur in Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe.

Der deutliche Bedeutungszuwachs der Schulsozialarbeit verweist nochmals auf einen Handlungsbedarf an Fachsteuerung, Koordination und Kooperation innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe. Dies gilt in ähnlicher Weise für die Schulsozialarbeit in schulischer Trägerschaft. Zu hinterfragen ist auch, welche mittel- und langfristigen Auswirkungen der Ausbau der Schulsozialarbeit für die anderen Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe (z. B. die Jugendsozialarbeit oder Jugendarbeit) sowie nicht zuletzt für das Profil und Selbstverständnis sowie die Eigenständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt hat

und wie sich die freie und öffentliche Kinder- und Jugendhilfe dazu positioniert und verhält.

4.3 Personal in der Schulsozialarbeit

Im Hinblick auf das Personal verweist die Kinder- und Jugendhilfestatistik auf einen steigenden und hohen Anteil a.) weiblicher Schulsozialarbeiterinnen (2020: 78,8 %) und b.) Schulsozialarbeiter*innen mit fachbezogenem Hochschulabschluss (86,1 %). Die Hochschulqualifikation dürfte eine gleichberechtigte Kooperation mit den Lehrkräften in den Schulen erleichtern. Gleichzeitig kann durch den Fachkräftemangel künftig – wie sich bereits jetzt zum Teil in der Praxis abzeichnet – nicht mehr in jedem Fall eine Hochschulqualifikation vorausgesetzt werden. Die Kinder- und Jugendhilfestatistik macht außerdem auf einen leicht steigenden Anteil älterer Schulsozialarbeiter*innen (2020: 14,9 %) und einen hohen Anteil von Schulsozialarbeiter*innen ohne vollzeitige bzw. vollzeitahe Tätigkeit aufmerksam (2020: 58,5 %) (vgl. Tab. 3).

Tab. 3: Entwicklung individueller Merkmale des Personals in der Schulsozialarbeit

	2006	2016	2018	2020
Personal in der Schulsozialarbeit (abs.)	1.751	5.600	6.676	7.547
Weibliches Personal (Anteil in %)	73,2	77,1	77,5	78,8
Älteres Personal (≥ 55 Jahre, Anteil in %)	6,7	12,6	13,5	14,9
Personal mit fachbezogenem Hochschulabschluss (Anteil in %)	67,7	86,4	85,1	86,1
Vollzeit(nah) tätiges Personal (≥ 32 Wochenstunden) (Anteil in %)	43,9	44,4	42,6	41,5

Quelle: Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2024, S. 166) und Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2021, S. 36).

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf Schulsozialarbeit nur in Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe.

Im Hinblick auf die Fachsteuerung, Koordination und Kooperation der Schulsozialarbeit erscheint die große Anzahl von Teilzeitkräften eine Herausforderung. Kurz- und mittelfristig ist außerdem zu klären, wie Schulsozialarbeiter*innen in Zeiten des Fachkräftemangels gewonnen und auch gehalten werden können (z. B. Qualifikationsanforderungen, Nachqualifizierung, Akquisestrategien, Anreize, Arbeitsbedingungen).

4.4 Ausstattung mit Schulsozialarbeit

Auffällig ist, dass sich die Bundesländer sehr deutlich hinsichtlich a.) des Personals für Schulsozialarbeit (absolut), b.) des Verhältnisses von Schüler*innen pro Schulsozialarbeiter*in (Pro-Kopf-Verhältnis) und c.) des Anteils des Personals in der Schulsozialarbeit an allen Arbeitsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe des jeweiligen Landes unterscheiden (vgl. Tab. 4). Die große Heterogenität in Deutschland, zwischen den Bundesländern und zwischen Ost- und Westdeutschland, lässt sich zu einem beträchtlichen Teil durch

Tab. 4: Personal in der Schulsozialarbeit in den Bundesländern

	Personal in der Schulsozialarbeit (abs.)	Schüler*innen an allgemeinbildenden und beruf- lichen Schulen (abs.)	Verhältnis Schü- ler*innen pro Schulsozialarbei- ter*in	Anteil des Perso- nals in der Schul- sozialarbeit an allen Arbeitsberei- chen der Kinder- und Jugendhilfe des Landes (Pro- zent)
Baden-Württemberg	1.715	1.492.743	870	5,9
Bayern	1.339	1.604.843	1.199	3,6
Berlin	496	456.097	920	3,3
Brandenburg	258	294.698	1.142	2,7
Bremen	7	92.049	13.150	0,2
Hamburg	11	251.896	22.900	0,2
Hessen	839	813.660	970	4,0
Mecklenburg- Vorpommern	174	187.573	1.078	3,5
Niedersachsen	165	1.090.834	6.611	0,6
Nordrhein-Westfalen	799	2.449.466	3.066	1,4
Rheinland-Pfalz	474	520.712	1.099	3,7
Saarland	67	120.432	1.797	2,3
Sachsen	705	491.494	697	5,4
Sachsen-Anhalt	108	243.519	2.255	1,4
Schleswig-Holstein	122	379.127	3.108	1,4
Thüringen	268	246.510	920	4,1
Deutschland	7.547	10.735.653	1.423	2,9
Ostdeutschland (ohne Berlin)	1.513	1.463.794	967	
Westdeutschland (ohne Berlin)	5.538	8.815.762	1.592	

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen auf der Basis des Statistischen Bundesamtes (2022, S. 50 ff.) und der Kultusminister*innenkonferenz (KMK, 2022).

Anm.: Jahr 2020; absolut und prozentual. Die Angaben beziehen sich auf Schulsozialarbeit nur in Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe.

die Trägerschaft und Finanzierung der Schulsozialarbeit erklären. So zeichnen sich die Bundesländer mit einem geringen Anteil des Personals in der Schulsozialarbeit an allen Arbeitsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe durch eine starke oder zumindest anteilige schulische Trägerschaft der Schulsozialarbeit aus, die in der Kinder- und Jugendhilfestatistik bisher nicht erfasst worden ist (z. B. Bremen, Hamburg, Niedersachsen). Für einen vollständigen Überblick müssten die zahlreichen Schulsozialarbeiter*innen/Sozialpädagog*innen im Rahmen einer schulischen Trägerschaft hinzugerechnet werden (z. B. allein 1.800 Fachkräfte für schulische Sozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen sowie

berufsbildenden Schulen im Land Niedersachsen). Die Datenlage hierzu ist jedoch unzureichend (unterschiedliche Daten, Definitionen, Qualifikationen, Stichtage). Unter Berücksichtigung der Informationen aus einzelnen Bundesländern kann bundesweit von geschätzt 15.000 Schulsozialarbeiter*innen ausgegangen werden. Die Zahl dürfte durch das Startchancen-Programm weiter steigen.

Für die Fachsteuerung, Koordination und Kooperation der Schulsozialarbeit erscheint beachtenswert, dass in den Ländern ein datengestützter Überblick über das gesamte Personal in der Schulsozialarbeit und das weitere, sozialpädagogische Personal in Schulen (z. B. im Ganztag, in der Schulbegleitung) zum Teil erst noch entwickelt werden muss. Klärungsbedürftig erscheint außerdem, auf welcher rechtlichen und fachlichen Basis und mit welchen Zielen und Bedarfskriterien der Ausbau der Schulsozialarbeit erfolgen soll. Sinnvoll erscheint dabei eine programmübergreifende Ausbaustrategie.

4.5 Trägerschaften in der Schulsozialarbeit

Fokussiert man hinsichtlich der Trägerschaft der Schulsozialarbeit auf die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik und damit die Jugendhilfeträgerschaft, dann ergibt sich folgendes Bild: 1.) Die frei-gemeinnützigen Träger verfügen in der Schulsozialarbeit über mehr Vollzeitäquivalente (VZÄ; 3.127 VZÄ = 58 %) als die öffentlichen Träger (2.192 VZÄ = 40,7 %). Nicht-gemeinnützige Träger spielen bislang keine entscheidende Rolle in der Schulsozialarbeit (68 VZÄ = 1,3 %). 2.) Wichtige Einzelträger sind a.) die örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe (1.656 VZÄ = 30,5 %), b.) der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (832 VZÄ = 15,4 %), c.) juristische Personen oder Vereinigungen (706 VZÄ = 13,3 %) und d.) das Diakonische Werk inklusive der sonstigen der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) angeschlossenen Träger (569 VZÄ = 10,6 %). Nicht berücksichtigt wird hierbei die schulische Trägerschaft (vgl. Tab. 5).

Für die Fachsteuerung, Koordination und Kooperation der Schulsozialarbeit ist entscheidend, dass 1.) in den Ländern zum Teil zeitgleich verschiedene Trägermodelle und damit Zuständigkeiten bestehen (z. B. schulische Trägerschaft und Jugendhilfeträgerschaft) und 2.) in den Schulen eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelträger aktiv ist (z. B. privat-gemeinnützige Träger).

4.6 Nutzung und Verbreitung der Schulsozialarbeit

Belastbare, bundesweite Studien zur Schulsozialarbeit liegen durch die Landes- bzw. Kommunalzuständigkeit für Schulsozialarbeit kaum vor. Die wenigen Studien kommen in erster Linie vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) und fokussieren sich auf die Nutzung der Schulsozialarbeit durch die Schüler*innen sowie die Verbreitung der Schulsozialarbeit (z. B. Trägerschaft, Anzahl der Projekte in den Jugendamtsbezirken). Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) hat beispielsweise mehrere Untersuchungen durchgeführt, in denen (zumindest am Rande) auch die Nutzung der Schulsozialarbeit in Deutschland abgefragt worden ist (z. B. AID:A, Mig+; vgl. DJI, 2024). Im bundesweiten Survey „Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten“ (AID:A) zur Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen werden die Jugendlichen beispielsweise regelmäßig zur Nutzung der Schul-

Tab. 5: Trägerschaft in der Schulsozialarbeit

	Vollzeitäquivalente	Prozent
Öffentlicher Träger, davon ...	2.192	40,7
örtliche Träger	1.645	30,5
überörtliche Träger	2	0,0
Land	0	0,0
Gemeinden ohne Jugendamt	545	10,1
Freie, privat-gemeinnützige Träger, davon ...	3.127	58,0
Arbeiterwohlfahrt	250	4,6
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband	832	15,4
Deutsches Rotes Kreuz	94	1,7
Diakonisches Werk/sonstige der EKD angeschl. Träger	569	10,6
Deutscher Caritasverband/sonstige katholische Träger	496	9,2
Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland	0	0,0
andere Religionsgemeinschaften des öffentl. Rechts	4	0,1
Jugendgruppe, Jugendverband, Jugendring	176	3,3
andere gemeinnützige juristische Personen oder Vereinigungen	706	13,1
Freie, privat-nicht gemeinnützige Träger, davon ...	68	1,3
Unternehmens-/Betriebsteil	16	0,3
selbständig privat-gewerblich	14	0,3
natürliche oder andere juristische Person	38	0,7
Summe	5.387	100

Quelle: Statistisches Bundesamt (2022, S. 27 f.) und eigene Berechnungen.

Anm.: Jahr 2020; Vollzeitäquivalente und prozentual. Die Angaben beziehen sich auf Schulsozialarbeit nur in Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe.

sozialarbeit befragt. Die Befragten sollen dabei angeben, wie oft sie die Schulsozialarbeit in den letzten zwölf Monaten genutzt haben. Demnach gaben 2009 9,1 Prozent, 2019 9,2 Prozent und 2021 6,9 Prozent der Jugendlichen eine Nutzung der Schulsozialarbeit an (vgl. Tab. 6). Berücksichtigt werden müssen bei der Einordnung der Befunde allerdings unterschiedliche Befragungszeitpunkte, die Effekte der Coronavirus-Pandemie, die unterschiedliche Versorgung der Schulen mit Schulsozialarbeit und die für Schüler*innen kaum zu unterscheidenden sozialpädagogischen Kräfte in den Schulen (z. B. im Ganzttag, Pädagogische Mitarbeitende, Schulbegleitungen/Assistent*innen).

Tab. 6: Nutzung der Schulsozialarbeit durch die Schüler*innen

Befragung und Alter	Ja	Nein
AID:A 2021 (11–18 Jahre) in %	6,9	93,1
AID:A 2019 (12–17 Jahre) in %	9,2	90,8
AID:A 2009 (13–17 Jahre) in %	9,1	90,9

Quelle: Deutsches Jugendinstitut (2024).

In bereits etwas älteren Befragungen des DJI bei den Jugendämtern in Deutschland (Gadow et al., 2013, S. 125 f.; van Santen et al., 2003, S. 277 ff.) wurde die Verbreitung der Schulsozialarbeit in Trägerschaft der Jugendhilfe erfasst. Die Befunde machten bereits zwischen 1996 und 2004 auf einen deutlichen Ausbau der Schulsozialarbeit in den Jugendamtsbezirken aufmerksam. So bestanden im Jahr 1996 in knapp der Hälfte der Jugendamtsbezirke (49 %) Schulsozialarbeits-Projekte. Knapp zehn Jahre später verfügten im Jahr 2004 bereits gut drei Viertel der Jugendamtsbezirke (78 %) über Schulsozialarbeits-Projekte. Bis zum Jahr 2008 ging die Zahl der Jugendamtsbezirke mit Schulsozialarbeits-Projekten wieder zurück. Inzwischen ist allerdings von einem Ausbau und einer nahezu flächendeckenden Versorgung in den Jugendamtsbezirken auszugehen (siehe Kinder- und Jugendhilfestatistik, Landesprogramme, Schulsozialarbeit im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets sowie des Startchancen-Programms).

4.7 Wirkungen der Schulsozialarbeit

Die deutschsprachige Forschung liefert inzwischen zahlreiche Wirkungsbelege für die Schulsozialarbeit (für einen Überblick: Olk & Speck, 2009; Speck, 2019; Speck & Olk, 2010, 2014): 1.) Die Studien zu Landesprogrammen verweisen unter anderem auf a.) unterschiedliche Nutzungsquoten bei den Schüler*innen, b.) eine positive Bewertung durch Nutzer*innen und Kooperationspartner*innen (u. a. Lehrkräfte und Schüler*innen, Schülämter), c.) die Bereitstellung von (früheren) Hilfen, Entlastungsangeboten und Ansprechpersonen für die Schüler*innen, d.) eine soziale Kompetenzförderung der Schüler*innen, e.) einen Ausbau der Elternarbeit und eine Öffnung der Schulen nach außen, f.) eine Verbesserung der Kooperation von Jugendhilfe und Schule sowie g.) eine Verbesserung der Schulentwicklung und Jugendhilfestrukturen. Die Befunde basieren oft auf Selbsteinschätzungen der Befragten. 2.) Vorliegende, qualitative Studien verweisen darauf, dass die Schulsozialarbeit a.) zu zusätzlichen Ressourcen, Angeboten und relevanten Ansprechpersonen für die Schüler*innen führt, b.) frühe Problemlösungen, eine soziale Kompetenzförderung und Entlastung bei den Jugendlichen ermöglicht, c.) das Schulklima und Wohlbefinden der Schüler*innen und Lehrkräfte verbessert und d.) die Kooperation von Schule, Elternhaus und Jugendhilfe fördert. 3.) Anhand von Längsschnittuntersuchungen und quasiexperimentellen Prä-Post-Designs wurden positive Effekte der Schulsozialarbeit belegt, hinsichtlich a.) der Einsparung von kostenintensiven Maßnahmen, Hilfen zur Erziehung und Fremdplatzierungen, b.) der Reduzierung von Unterrichtsausfällen, Klassenwiederholungen und unentschuldigtem Fehlzeiten sowie der Förderung von Schulabschlüssen, c.) der Kooperationsbewertung und dem Kooperationsverhalten von Lehrkräften sowie d.) der Bewertung des Schulklimas.

Aus der internationalen Wirkungsforschung zur Schulsozialarbeit liegen darüber hinaus seit vielen Jahren Analysen vor, die auf zahlreiche Forschungsprobleme aufmerksam machen (z. B. fehlende evidenzbasierte Interventionen, quasi-experimentelle Studien und Effektivitätsstärken, vgl. Bailey-Dempsey & NASW School Social Work Section, 1997; Bailey-Dempsey & Reid, 1996; Early & Vonk, 2001; Franklin, 1999; Kurtz, 1987). Gleichzeitig liegen Reviews und Meta-Analysen vor, die die Wirkungen der Schulsozialarbeit belegen: In der Meta-Analyse von Franklin et al. (2009) zur Wirksamkeit der Schulsozialarbeit zeigten sich in Einzelstudien zum Teil große Effekte der Schulsozialarbeit (z. B. hinsichtlich des Wissens der Schüler*innen über Schwangerschaften, der Sensibilisierung für Kindesmissbrauch,

der Bewältigungsorientierung bei Problemen, der sozialen Kompetenzerweiterung). Die Meta-Analyse ergab eine gewichtete, mittlere Gesamteffektstärke der Schulsozialarbeit für internalisierende Probleme (.40) und eine geringe Gesamteffektstärke für externalisierende Probleme (.23). Im länderübergreifenden, systematischen Review von Allen-Meares et al. (2013) wurde zwischen Interventionen auf der universellen Ebene 1 und der selektiven Ebene 2 unterschieden. Die größten Effektstärken wurden auf der Ebene 1 bei Interventionen zur sexuellen Enthaltsamkeit und zum sexuellen Wissen erreicht. Effektive Programme zeichneten sich durch eine Schulung der Professionellen und wöchentliche Sitzungen mit den Schüler*innen aus. Auf der Ebene 2 wurden sehr große Effektstärken unter anderem bei Interventionen zum Selbstwertgefühl, zum Verhalten im Klassenraum, zu Trauersymptomen in der Kindheit, zur Wahrnehmung der Selbstbeherrschung, zu Verhaltensproblemen und zu sozialen Problemlösungskompetenzen erzielt. Ding et al. (2023) führten ein Scoping Review durch und berichten anhand der Einzelstudien von positiven Effekten der Schulsozialarbeit auf 1.) das Sozialverhalten der Schüler*innen, 2.) die akademischen Ergebnisse der Schüler*innen, 3.) das Schulklima und die Schulkultur, 4.) die Interaktion zwischen Lehrkräften, Eltern und Schüler*innen und 5.) das Wohlbefinden der Eltern. Weniger eindeutig waren hingegen die Wirkungen hinsichtlich der Verbesserung der psychischen Gesundheit der Schüler*innen.

Im Vergleich zur deutschsprachigen Wirkungsforschung weist die internationale Forschung auf der einen Seite einen deutlichen Entwicklungsvorsprung hinsichtlich von a.) evidenzbasierten Interventionen (EBP: Evidence Based Practice), b.) konzeptionellen Rahmungen der Interventionen (z. B. Evidence Based Practice Framework, MTSS: Multi-Tiered System of Supports), c.) gezielten Wirkungs- und Interventionsstudien, d.) experimentellen und quasi-experimentellen Designs sowie e.) Meta-Analysen/Systematic Reviews auf. Auf der anderen Seite geht mit diesen Ansätzen zum Teil auch eine Verengung der Praxis und Forschung zur Schulsozialarbeit einher. Im Fokus stehen zumeist 1.) die Überprüfung konkreter, evidenzbasierter Einzelmaßnahmen (selten das Handlungsfeld Schulsozialarbeit insgesamt), 2.) die Zielgruppe von problembelasteten, auffälligen und gefährdeten Schüler*innen (seltener alle Schüler*innen, die Lehrkräfte und die Eltern) sowie 3.) der Einsatz standardisierter und bewährter Instrumente (seltener qualitative Studien sowie ein Fokus auf den individuellen Nutzen und die Aneignung und Nutzung der Schulsozialarbeit).

5 Bedarfsorientierte Ressourcensteuerung und Fachsteuerung, Koordinierung und multiprofessionelle Kooperation in der Schulsozialarbeit

Unstrittig ist, dass beim weiteren Ausbau der Schulsozialarbeit eine bedarfsorientierte Ressourcensteuerung sowohl aus finanziellen Gründen als auch aus fachlichen Gründen geboten ist. Hierzu liegen in der Praxis bereits seit einigen Jahren verschiedenste Modelle, Verfahren und Indikatoren auf der Landes- und Kommunalebene vor. Im Rahmen des Startchancen-Programms sind die Länder angehalten, bei der Auswahl der Schulen entsprechende Sozialindikatoren einzusetzen. Die bedarfsorientierte Ressourcensteuerung allein kann jedoch keine Qualität im weiteren Verlauf sicherstellen. Hierfür sind eine aktive Fachsteuerung, eine Koordinierung der Schulsozialarbeit im Mehrebenensystem und

eine multiprofessionelle Kooperation in den Schulen erforderlich. Dafür sprechen auch: 1.) das sehr schnell wachsende Handlungsfeld der Schulsozialarbeit ohne einheitliche Ziele, Zielgruppen und Aufgabenschwerpunkte, 2.) das komplexe Gesamtgefüge in der Kooperation von Schule und Jugendhilfe (z. B. Bildung als Landesaufgabe und Jugendhilfe als kommunale Aufgabe) sowie 3.) die Entwicklung der Schulen zu multiprofessionellen Organisationen mit einem Klärungsbedarf der Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen den Berufsgruppen. Ohne aktive Fachsteuerung der Schulsozialarbeit, eine Koordination der Schulsozialarbeit im Mehrebenensystem (Länder, Kommunen, Träger, Schulen) und eine abgestimmte, multiprofessionelle Kooperation zwischen den Akteur*innen in den Schulen dürften die Wirkungspotenziale der Schulsozialarbeit kaum zum Tragen kommen und die Erreichung der anspruchsvollen Programmziele (z. B. eine Verbesserung der multiprofessionellen Kooperation sowie eine Förderung benachteiligter Schüler*innen wie im Startchancen-Programm) wenig wahrscheinlich sein.

Im Folgenden soll anhand 1.) der Fachliteratur, 2.) der Richtlinien, Erlasse, Grundsätze, Leitfäden/-linien und Empfehlungen der Länder sowie 3.) der Prüfberichte der Landesrechnungshöfe geklärt werden, wie eine Fachsteuerung, Koordination und multiprofessionelle Kooperation in der Schulsozialarbeit aussehen könnte.

1.) Fachliteratur: Im Fokus der Fachliteratur zur Schulsozialarbeit stehen vor allem die Rahmenbedingungen, die Kooperation und Wirkungen. Deutlich seltener wird bislang ausführlicher die Fachsteuerung, Koordination und multiprofessionelle Kooperation der Schulsozialarbeit im Mehrebenensystem thematisiert (z. B. Foltin, 2015; Hettler, 2020; Iser et al., 2013; Kersten, 1998; Landesarbeitsgemeinschaft Schulsozialarbeit NRW, 2021; Olk & Speck, 2004; Speck, 2006; Stüwe et al., 2015; Zipperle et al., 2022). Die vorliegenden Beiträge betonen insbesondere die Notwendigkeit einer statistischen Erfassung des Handlungsfeldes, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Institutionen, Berufsgruppen und Akteur*innen, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trägermodelle, die möglichen Verfahren und Instrumente zur Qualitätsentwicklung und (Selbst-)Evaluation sowie Möglichkeiten der Leitung und Steuerung. Verwiesen wird u. a. auf a.) eine Steuerungsverantwortung der Länder, Kommunen, Träger, Schulen und Fachkräfte, b.) die Bereitstellung angemessener personeller, kooperativer und sächlicher Rahmenbedingungen durch die Finanzierungs- und Anstellungsträger, c.) die Aushandlung und Vereinbarung von Zielen der Schulsozialarbeit zwischen den Institutionen (Zielvereinbarungen), d.) die Klärung von Zuständigkeiten und Aufgabenbereichen zwischen den Institutionen und Professionen, e.) die Notwendigkeit von Ansprechpersonen in den Institutionen und den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen für den Regel- und Konfliktfall sowie f.) die Einrichtung von gemeinsamen Planungs- und Steuerungsgruppen. Die multiprofessionelle Kooperation in der Schulsozialarbeit ist erst in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt (Speck et al., 2023). Allerdings erscheint eine Klärung der Kompetenzen, Zuständigkeiten, Zusammenarbeit und Grenzen der verschiedenen Professionen sowie der kooperativen Fallarbeit angesichts der multiprofessionellen Zusammensetzung von Schulen unerlässlich.

2.) Richtlinien, Erlasse, Grundsätze, Leitfäden/-linien, Empfehlungen und Unterstützungsstrukturen der Länder: Fast alle Bundesländer haben inzwischen Regelungen und Unterstützungsstrukturen zur Schulsozialarbeit entwickelt. Diese bieten vielfältige Anregungen zur Fachsteuerung, Koordination und Kooperation in der Schulsozialarbeit. Die Dokumen-

te zielen auf Prozessaktivitäten zur a.) gesetzlichen und förderrechtlichen Verankerung der Kooperation im Bildungs- und Sozialbereich, b.) Erstellung einer Rahmenkonzeption, c.) Formulierung von Vorgaben und Qualitätsstandards, d.) Bereitstellung von Informationen für die Fachöffentlichkeit, e.) Bedarfsfeststellung und Bestandsaufnahme, f.) kriteriengeleiteten Auswahl und bedarfsgerechten Ressourcenverteilung, g.) Bereitstellung von angemessenen Rahmenbedingungen, h.) inhaltlichen und strukturellen Förderung der Kooperation von Jugendhilfe und Schule, i.) Absicherung von Fachaufsicht, Fachberatung und Wirksamkeitsdialog, j.) Bereitstellung von Beratungs-, Unterstützungs-, Fortbildungs- und Vernetzungsangeboten sowie k.) Förderung der (Selbst-)Evaluation, Qualitätsentwicklung und Weiterentwicklung ab (vgl. Tab. 7).

Tab. 7: Fachsteuerung, Koordination und multiprofessionelle Kooperation in der Schulsozialarbeit

a.) Gesetzliche und förderrechtliche Verankerung der Kooperation	• Aufnahme der Schulsozialarbeit in die Schulgesetze und Ausführungsgesetze zum SGB VIII/KJHG • Aufnahme der Schulsozialarbeit in die Landeshaushalte bzw. die kommunale Förderung
b.) Erstellung einer Rahmenkonzeption	Mögliche Inhalte einer Rahmenkonzeption 1. Verständnis von Schulsozialarbeit 2. Historische Entwicklung und Ausgangssituation (inklusive Bestandsaufnahme und Bedarfe) 3. Selbst- und Bildungsverständnis sowie Grundsätze der Kooperation 4. Leitlinien, Ziele und Zielgruppen 5. Handlungsfelder, Arbeitsschwerpunkte und Grenzen 6. Zentrale Akteur*innen auf der strategischen und operativen Ebene und ihre Rollen und Zuständigkeiten 7. Handlungsprinzipien und Methoden 8. Rahmenbedingungen, Qualitätsstandards, Ressourcen 9. Kriterien der Schul- und Trägersauswahl 10. Multiprofessionelle Kooperation in der Schule 11. Außerschulische Kooperation und Vernetzung 12. Dokumentation, Evaluation, Berichterstattung und Weiterentwicklung
c.) Formulierung von Vorgaben und Qualitätsstandards für Schulen, Schulträger, Jugendhilfeträger und Schulsozialarbeiter*innen	• Fachliche Vorgaben (z. B. Ziele, Zielgruppen, Arbeitsschwerpunkte, Arbeitsprinzipien, Kooperation, Rollen/Zuständigkeiten, personelle/räumliche/materiell-technische/kooperationsbezogene und finanzielle Qualitätsstandards) • Konzeptionelle Vorgaben (z. B. Erstellung und Weiterentwicklung von schulbezogenen Konzepten auf der Basis der Rahmenkonzeption) • Kooperationsbezogene Vorgaben (z. B. Abschluss von Kooperationsverträgen, gemeinsame schulbezogene Konzeption, Etablierung von multiprofessionellen Beratungs- und Unterstützungsteams in den Schulen, Bildung von Tandems zwischen Beratungslehrkräften und Schulsozialarbeiter*innen, gemeinsame Planungs- und Auswertungsgespräche, verpflichtende Teilnahme an Tandemfortbildungen) • Zuwendungsbezogene Vorgaben (z. B. Erstellung von Formularen, Vorgabe von jährlichen Verwendungsnachweisen, Statistiknachweisen und Sachberichten)

d.) Bereitstellung von Informationen für die Fachöffentlichkeit	• Einrichtung einer aussagefähigen Webseite • Nutzung von Newslettern, E-Mail-Verteilern und Informationsplattform (Cloud) • Informationsbereitstellung zur Rahmenkonzeption, zu Förderrichtlinien und -grundsätzen, Zielen und Zielgruppen, Arbeitsschwerpunkten, Qualitätsstandards, Broschüren/Publikationen, Praxisbeispielen, Videos, Fortbildungen, Tagungen, E-Mail-Angeboten, Vernetzungs- und Austauschtreffen • Überblick über Statistiken/Kennzahlen, Schulstandorte, Träger, Berichte/Ergebnisse von Evaluationen/Studien
e.) Bedarfsfeststellung und Bestandsaufnahme	• Bedarfsfeststellung von Schulsozialarbeit anhand schulischer und sozialpädagogischer Kriterien sowie der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen junger Menschen • Bestandsaufnahme der vorhandenen Angebote und Unterstützungsressourcen in den Schulen und im Sozialraum
f.) Kriteriengeleitete Auswahl und bedarfsgerechte Ressourcenverteilung	• Formulierung von Sozialindikatoren und Auswahlkriterien, Einleitung eines Interessenbekundungsverfahrens, • Kriteriengeleitete Auswahl der Projekte, Schulen und Träger • bedarfsgerechte Ressourcenverteilung anhand definierter Kriterien (z. B. aufgrund schulischer und jugendhilferechtlicher Indikatoren sowie Situationsanalyse und Konzept)
g.) Bereitstellung von angemessenen Rahmenbedingungen	• Bereitstellung von ausreichenden personellen, sächlichen, materiell-technischen, räumlichen Rahmenbedingungen
h.) Inhaltliche und strukturelle Förderung der Kooperation von Jugendhilfe und Schule	• Benennung von Ansprechpersonen • Unterzeichnung und Überprüfung von Ziel-, Leistungs- u. Kooperationsvereinbarungen • Festlegung von Leitfäden, Regeln und Ansprechpersonen für Konflikte • gemeinsame Besprechungen, Abstimmung zu Fragen der Bildung, Erziehung und Betreuung, Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung sowie institutionelle, angebots- und einzelfallbezogene Kooperation • Förderung der Kooperation von Jugendhilfe und Schule und der sektorenübergreifenden Vernetzung (z. B. mit Jugendberufsagentur, Gesundheitsbereich, KJPP) • Aufbau und Ausbau regionaler Netzwerk- bzw. Koordinierungsstellen für die Schulsozialarbeit (Bedarfsermittlung, Bestandsaufnahme, Planung, Fachbegleitung und Qualitätsentwicklung) und einer Landesarbeitsgemeinschaft
i.) Absicherung von Fachaufsicht, Fachberatung und Wirksamkeitsdialog	• Fachaufsicht: Bereitstellung von Ansprechpersonen, Erstellung von Anforderungsprofilen und Stellenbeschreibungen, Klärung der Rollen und Zuständigkeiten, Überprüfung von Vereinbarungen etc. • Fachberatung: Bereitstellung von Ansprechpersonen zur Beratung, Begleitung und Unterstützung der Fachkräfte, Träger und Schulen, Einrichtung eines Beirates, Erstellung schulischer Konzepte, Fort- und Weiterbildungsangebote, • Wirksamkeitsdialog: regelmäßige Treffen zur Planung, Kooperationsgespräche, Gespräche zur Zielüberprüfung/zum Wirksamkeitsdialog
j.) Bereitstellung von Beratungs-, Unterstützungs-, Fortbildungs- und Vernetzungsangeboten	• Supervision, Kollegiale Fallberatung und Beratungsangebote für Schulsozialarbeiter*innen, Träger und Schulen etc. • Unterstützungsangebote für Fachöffentlichkeit in Form von Handreichungen/Praxisleitfäden, Hinweise zu Datenschutz und Schweigepflicht • Fort- und Weiterbildungen sowie Fachtagungen • Vernetzungs- und Austauschtreffen für die Fachkräfte

k.) Förderung der (Selbst-)Evaluation, Qualitätsentwicklung und Weiterentwicklung	• Einforderung von Selbstevaluation und Qualitätsentwicklung • Bereitstellung von Dokumentationsformen, Instrumenten und Verfahren der Selbstevaluation und Qualitätsentwicklung • Beauftragung von Gesamtevaluationen • Förderung von regionalen Netzwerk-/Koordinierungsstellen und Landesarbeitsgemeinschaften • jährliche Zusammenführung der Statistiken und Sachberichte der Träger und Fachkräfte in einem Bericht
---	---

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Erlasse, Richtlinien und Empfehlungen der Länder.

Zusammenfassend betrachtet verfügen die Bundesländer über vielfältige Möglichkeiten zur Förderung und Sicherstellung der Fachsteuerung, Koordination und multiprofessionellen Kooperation. In ähnlicher Weise gilt dies für die Schul- und Jugendhilfeträger.

3. Berichte der Landesrechnungshöfe: In den letzten Jahren war die Schulsozialarbeit Bestandteil zahlreicher Landesrechnungshofberichte (z. B. Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen). Die Berichte enthalten zahlreiche Anregungen zur Finanzsteuerung, aber auch zur Fachsteuerung, Koordination und multiprofessionellen Kooperation durch die Länder:

a.) Finanzsteuerung

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase (z. B. Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, Festlegung von Zielen und Priorisierungen, Ermittlung von Lösungsmöglichkeiten mit Kosten-Nutzen-Betrachtungen, Prüfung der Lösungen, Zeitplanung, Verfahren der Erfolgskontrolle)
- bedarfsgerechte, ressourcenorientierte Steuerung (z. B. Festlegung von objektiven und einheitlichen Bedarfskriterien, Priorisierung der Ressourcenzuweisung durch eine sozialindexbasierte Ressourcensteuerung, gleiche Förderregelungen für öffentliche und freie Schule, fairer und gleichmäßiger Ausbau in den Landkreisen und Städten)
- Festlegung von Mindestanforderungen an das Förderverfahren (z. B. für vereinfachte Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren, Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns, Klärung von Koordinierungstätigkeiten, Einführung von Festbetragsfinanzierungen/Pauschalen, angemessene Einforderung und Überprüfung von Verwendungsnachweisen, Einforderung von Sachberichten mit Angaben zur Erreichung von Kennzahlen und Zielindikatoren)
- Digitalisierung des gesamten Förderverfahrens (z. B. Einbindung in bestehende Anwendungen, digitale Bearbeitung von Erst- und Folgeanträgen, automatisierte Prüfung auf Plausibilität und Vollständigkeit)
- umfassende und systematische Erfolgskontrolle (z. B. Festlegung von überprüfbaren Kriterien, Indikatoren und Kennzahlen, Durchführung von Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen)

b.) Fachsteuerung, Koordination und multiprofessionelle Kooperation

- Wahrnehmung der Gesamtsteuerung (z. B. Aufnahme der Schulsozialarbeit ins Schulrecht und Jugendhilferecht, hinreichende Grundausstattung der Schulen, Schaffung eines Rahmenkonzepts Schulsozialarbeit, trennscharfe Abgrenzung zu anderen Programmen, Festlegung von Bedarfskriterien und Bedarfsermittlung, Festlegung von Qualitätsstandards, Einforderung schulischer Konzepte)

- Wahrnehmung der Gesamtplanung (z. B. Gesamtplanung Jugendhilfe und Schule, Abstimmung der Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung, Koordinierung von Richtlinien/Programmen zur Kooperation von Jugendhilfe und Schule in einer Hand, innerministerielle Abstimmung)
- Klärung der Ziele der Förderung und Schulsozialarbeit (z. B. fachliche und zugleich messbare Zielvorgaben, Kriterien und Indikatoren)
- Klärung der Planungs-, Steuerungs- und Finanzierungsverantwortung und der jeweiligen Zuständigkeiten (z. B. Festlegung der Verantwortungen und Zuständigkeiten von Land, Jugendämtern, Schulaufsicht, Schulleitungen sowie Trägern)
- Fachkräftegewinnung und -einsatz (z. B. Gewinnung von Fachkräften für Schulen mit ungünstigem Sozialindex, Bereitstellung eines berufsbegleitenden Weiterbildungsstudiums mit anschließender Tätigkeitsverpflichtung)

Die Landesrechnungshöfe betonen in den Berichten sowohl eine finanzielle als auch eine fachlich-strategische und koordinierende Verantwortung der Länder in der Schulsozialarbeit und geben Anregungen zur Ausübung dieser Verantwortung. Mit einigen Anpassungen erscheinen die Empfehlungen der Landesrechnungshöfe auch auf die Kommunen und die Schulsozialarbeit in Jugendhilfeträgerschaft übertragbar zu sein.

Zusammenfassend erscheint es nur im Zusammenspiel von Ressourcen- und Fachsteuerung möglich, die im Rahmen der Schulsozialarbeit und des Startchancen-Programms anvisierte Förderung der multiprofessionellen Kooperation und vor allem der benachteiligten Schüler*innen systematisch im Blick zu behalten und zu erreichen. Eine aktive und begleitende Fachsteuerung muss dabei a.) von den Bundesländern, b.) zwischen Schule (Land) und Jugendhilfe (Kommunen) sowie c.) von den Schulen, Schulträgern und Jugendhilfeträgern geleistet werden.

Literatur und Internetquellen

- Abels, H. (1971). Schulsozialarbeit. Ein Beitrag zum Ausgleich von Sozialisationsdefiziten. *Soziale Welt*, 28 (3), 347–359.
- Aden-Grossmann, W. (2016). *Geschichte der sozialpädagogischen Arbeit an Schulen. Entwicklung und Perspektiven von Schulsozialarbeit*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-10043-8>
- Allen-Meaers, P., Montgomery, K. L., & Kim, J. S. (2013). School-based social work interventions: A cross-national systematic review. *Social work*, 58 (3), 253–262. <https://doi.org/10.1093/sw/swt022>
- Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik. (2021). *Kinder- und Jugendhilfereport Extra 2021. Eine kennzahlenbasierte Kurzanalyse*. Forschungsverbund DJI & TU Dortmund. <https://www.fachportal-paedagogik.de/literatur/vollanzeige.html?FId=3361071>
- Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik. (2024). *Kinder- und Jugendhilfereport 2024. Eine kennzahlenbasierte Analyse mit einem Schwerpunkt zum Fachkräftemangel*. Barbara Budrich. https://www.pedocs.de/frontdoor.php?source_opus=29463
- Bailey-Dempsey, C., & NASW School Social Work Section. (1997). NASW school social work section practice effectiveness series. *NASW The Section Connection*, 2, 2–5.
- Bailey-Dempsey, C., & Reid, W. J. (1996). Intervention design and development: A case study. *Research on Social Work Practice*, 6, 208–228. <https://doi.org/10.1177/104973159600600205>
- BLV (Bund-Länder-Vereinbarung). (2024). *Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung des Startchancen-Programms für die Jahre 2024 bis 2034*. <https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/startchancen/startchancen-programm.html>

- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). (2013). 14. *Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland*. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93146/6358c96a697b0c3527195677c61976cd/14-kinder-und-jugendbericht-data.pdf>
- Deutsches Jugendinstitut (DJI). (2024). *Daten aus DJI-Surveys für die Forschung. AID:A-Datensätze für 2021, 2019 und 2009*. <https://www.dji.de/ueber-uns/forschungsdatenbank.html>
- Ding, X., Lightfoot, E., Berkowitz, B., Gu, S., Franklin, C., & DiNitto D. M. (2023). Characteristics and Outcomes of School Social Work Services. A Scoping Review of Published Evidence 2000 – June 2022. *School Mental Health*, 15, 787–811. <https://doi.org/10.1007/s12310-023-09584-z>
- Drilling, M. (2009). *Schulsozialarbeit. Antworten auf veränderte Lebenswelten* (4. Aufl.). Haupt.
- Early, T. J., & Vonk, M. E. (2001). Effectiveness of school social work from a risk and resilience perspective. *Children & Schools*, 23, 9–32. <https://doi.org/10.1093/cs/23.1.9>
- Eckert, D., & Bassarak, H. (2021). *Der neue § 13a SGB VIII Schulsozialarbeit – Fortschritt für die Kinder- und Jugendhilfe?* https://www.kvjs.de/fileadmin/dateien/jugend/Arbeitshilfen_Formulare_Rundschreiben_Newsletter_Tagungsunterlagen/Tagungsunterlagen/2022/Viertes_Vernetzungs-_und_Austauschtreffen_fuer_die_Stadt-_und_Landkreise_zur_Schulsozialarbeit/Aufsatz___13a_SGB_VIII_Eckert-Bassarak.pdf
- Foltin, W. (2015). Leitung, Koordinierung und Steuerung (in) der Schulsozialarbeit. Ein Plädoyer für Multiprofessionalität in der Leitungsverantwortung im Bildungssystem. *Sozialmagazin*, 40 (11–12), 90–97. Juventa.
- Franklin, C. (1999). Research on practice: Better than you think? *Social Work in Education*, 21, 3–10. <https://doi.org/10.1093/cs/21.1.3>
- Franklin, C., Kim J. S., & Tripodi, S. J. (2009). A Meta-Analysis of Published School Social Work Practice Studies. *Research on Social Work Practice* 16 (6), 667–677. <https://doi.org/10.1177/1049731508330224>
- Gadow, T., Peucker, C., Pluto, L., van Santen, E., & Seckinger, M. (2013). *Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe? Empirische Befunde und Analysen*. Beltz & Juventa.
- Hettler, I. (2020). Anschlussfähigkeit als zentrale Leitkategorie: Systemtheoretische Perspektiven auf Steuerung in der Schulsozialarbeit und deren Bedeutung für die Praxis. *Unsere Jugend*, 72 (10), 417–223. <https://doi.org/10.2378/uj2020.art66d>
- Hollenstein, E., Nieslony, F., Speck, K., & Olk, T. (Hrsg.). (2017). *Handbuch Schulsozialarbeit* (Bd. 1). Beltz Juventa.
- Iser, A., Kastirke, N., & Lipsmeier, G. (2013). *Schulsozialarbeit steuern: Vorschläge für eine Statistik zur sozialen Arbeit an Schulen*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01422-3>
- Kersten, B. (1998). Entwicklung von Instrumenten zur Leistungsbeschreibung, Qualitätssicherung und Steuerung in der Schulsozialarbeit in Wiesbaden. In H. v. Bothmer, J. Hentze, J. Ludwig, M. Paar & W. Wulfers (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Qualitätsmanagement in der Schulsozialarbeit: Instrumente und Verfahren zur Qualitätssicherung: Dokumentation eines Workshops* (S. 41–54). BAG JAW.
- KMK (Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland). (2022). *Dokumentation 232: Schüler/-innen, Klassen, Lehrkräfte und Absolvierende der Schulen 2011–2020. Teil Z Zusammenfassende Übersichten*. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/SKL_Teil_Z_Zusammenfassung_2020.xlsx
- Kurtz, P. D. (1987). A network for the evaluation of school social work practice. *Social Work in Education*, 9, 197–201. <https://doi.org/10.1093/cs/9.3.197>
- Landesarbeitsgemeinschaft Schulsozialarbeit NRW. (2021). *Qualitätsstandards in der Schulsozialarbeit in Nordrhein-Westfalen*. <https://www.schulsozialarbeit-nrw.de/wp-content/uploads/2021/06/Standards-mini-Original.pdf>

- Olk, T., & Speck, K. (2004). Trägerqualität in der Schulsozialarbeit. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 35 (2), 67–86.
- Olk, T., & Speck, K. (2009). Was bewirkt Schulsozialarbeit? – Theoretische Konzepte und empirische Befunde an der Schnittfläche zwischen formaler und nonformaler Bildung. *Zeitschrift für Pädagogik*, 55 (6), 910–927.
- Raab, E., Rademacker, H., & Winzen, G. (1987). *Handbuch zur Schulsozialarbeit. Konzeption und Praxis sozialpädagogischer Förderung von Schülern*. Juventa.
- Santen, E. van, Mamier, J., Pluto, L., Seckinger, M., & Zink, G. (2003). *Kinder- und Jugendhilfe in Bewegung – Aktion oder Reaktion? Eine empirische Analyse*. Deutsches Jugendinstitut. <https://www.dji.de/veroeffentlichungen/literatursuche/detailansicht/literatur/1485-kinder-und-jugendhilfe-in-bewegung-aktion-oder-reaktion.html>
- Speck, K. (2006). *Qualität und Evaluation in der Schulsozialarbeit. Konzepte, Rahmenbedingungen und Wirkungen*. VS. <https://doi.org/10.1007/s12054-006-0360-7>
- Speck, K. (2019). Wirkungsforschung in der Schulsozialarbeit. In M.-C. Begemann, C. Bleck & R. Liebig (Hrsg.), *Wirkungsforschung zur Kinder- und Jugendhilfe. Grundlegende Perspektiven und arbeitsfeldspezifische Entwicklungen* (S. 149–164). Beltz Juventa.
- Speck, K. (2020). Multiprofessionelle Kooperation in der Ganztagsbildung. In P. Bollweg, J. Buchna, T. Coelen & H.-U. Otto (Hrsg.), *Handbuch Ganztagsbildung* (2. Aufl., S. 1453–1465). Springer VS. <https://doi.org/10.1002/rev3.3291>
- Speck, K. (2022). *Schulsozialarbeit. Eine Einführung* (5. Aufl.). Reinhardt UTB. <https://doi.org/10.36198/9783838552941>
- Speck, K., & Olk, T. (2010). Stand und Perspektiven der Wirkungs- und Nutzerforschung zur Schulsozialarbeit im deutschsprachigen Raum. In K. Speck & T. Olk (Hrsg.), *Forschung zur Schulsozialarbeit. Stand und Perspektiven* (S. 309–346). Juventa.
- Speck, K., & Olk, T. (2014). Wie wirkt Schulsozialarbeit? Ein Überblick über die Wirkungs- und Nutzerforschung. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 45 (1), Profil und Position der Schulsozialarbeit, 38–47.
- Speck, K., Thiele, A., Steingraber, S. K., & Harms, M. (2023). Schulsozialarbeit und Kooperation in multiprofessionellen Beratungs- und Unterstützungssystemen an Schulen. Befunde einer wissenschaftlichen Begleitung an berufsbildenden Schulen in Hamburg. *Unsere Jugend*, 75 (11+12), 458–472. <https://doi.org/10.2378/uj2023.art64d>
- Spies, A., & Pötter, N. (2011). *Soziale Arbeit an Schulen – Einführung in das Handlungsfeld Schulsozialarbeit*. VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92770-1>
- Statistisches Bundesamt. (2022). *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Einrichtungen und tätige Personen (ohne Tageseinrichtungen für Kinder)*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/sonstige-einrichtungen-5225403209004.pdf?__blob=publicationFile
- Stüwe, G., Ermel, N., & Haupt, S. (2015). *Lehrbuch Schulsozialarbeit*. Beltz Juventa.
- Zipperle, M., Rahn, S., & Maier, K. (2022). Wer „trägt“ die Schulsozialarbeit? *Soziale Passagen*, 14, 457–474. <https://doi.org/10.1007/s12592-022-00433-5>

Karsten Speck, Prof. Dr., Fachgruppe Forschungsmethoden in den Erziehungs- und Bildungswissenschaften in der Fakultät Bildungs- und Sozialwissenschaften an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

E-Mail: karsten.speck@uol.de

Korrespondenzadresse: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Fakultät I: Bildungs- und Sozialwissenschaften, Institut für Pädagogik, Ammerländer Heerstr. 114–118, 26129 Oldenburg

Norbert Sendzik & Marcel Helbig

Zivilgesellschaftliche Impulse für das Bildungssystem

Die Rolle von Stiftungen.

Ein Interview mit Katharina Lezius und Markus Warnke

Zusammenfassung

*Im Interview mit den Geschäftsführer*innen zweier Bildungstiftungen – Katharina Lezius (Stiftung Ein Quadratkilometer Bildung) und Markus Warnke (Wübben Stiftung Bildung) – wird die Rolle von Stiftungen beim Abbau sozialer Bildungsungleichheit beleuchtet. Im Mittelpunkt stehen dabei die sozialräumliche Schulentwicklung, die Zusammenarbeit mit staatlichen Akteur*innen sowie die Herausforderungen bei der Umsetzung des Startchancen-Programms. Neben der Bedeutung langfristiger, systemorientierter Ansätze werden im Interview zudem die Wirkung, Evaluation und Verantwortung zivilgesellschaftlichen Engagements im Bildungssystem thematisiert. Das Interview wurde von Norbert Sendzik und Marcel Helbig für die DDS – Die Deutsche Schule geführt und redigiert.*

Schlüsselwörter: Bildung; Ungleichheit; Schule; Sozialraum; Schulentwicklung; Stiftung; Bildungspolitik; Bildungsverwaltung; Bedarfsorientierung; Ressourcenallokation

Civil Society Initiatives for the Education System: the Role of Foundations. An Interview with Katharina Lezius and Markus Warnke

Abstract

In an interview with Katharina Lezius (Foundation One Square Kilometre of Education) and Markus Warnke (Wübben Foundation for Education), the managing directors of two educational foundations, the role of foundations in reducing social inequality in education is examined. The focus is on socio-spatial school development, collaboration with government bodies, and the challenges involved in implementing the Startchancen program. As well as addressing the importance of long-term, system-oriented approaches, the interview covers the impact, evaluation and responsibility of civil society engagement in the education system. The interview was conducted and edited by Norbert Sendzik and Marcel Helbig for DDS – Die Deutsche Schule.

Keywords: education; inequality; school; social context; school development, foundation; educational policy; educational administration; needs-orientation; resource allocation

Stiftungen sind wichtige Partner*innen der Bildungspolitik, -verwaltung und pädagogischen Praxis – besonders, wenn es um die Umsetzung von Reformen zum Abbau sozialer

Bildungsungleichheit geht. Sie veröffentlichen Expertisen, initiieren Pilotprojekte, bieten Beratung an und unterstützen durch Fortbildungen, Coachings und Austauschformate die Professionalisierung von Akteur*innen im Bildungssystem. Auch im Rahmen des mit Beginn des Schuljahres 2024/25 angelaufenen Startchancen-Programms nehmen sie eine zentrale Rolle unter den zivilgesellschaftlichen Partnern ein. Doch trotz ihrer starken Präsenz in der Fachöffentlichkeit ist bislang wenig darüber bekannt, wie Stiftungen ihre eigene Arbeit einschätzen. Was treibt sie an? Welche Ziele verfolgen sie konkret, wie setzen sie diese um – und woran messen sie letztlich Erfolg oder Misserfolg? Am 18. März 2025 sprachen wir darüber mit Katharina Lezius von der *Stiftung Ein Quadratkilometer Bildung* und mit Markus Warnke von der *Wübben Stiftung Bildung*.

DDS: *Frau Lezius, zu welchen Themen arbeitet Ihre Stiftung mit Schulen zusammen? Und wie unterstützen Sie Entwicklungsprozesse?*

Lezius (Stiftung Ein Quadratkilometer Bildung – nachfolgend km2-bildung): Die *Stiftung Ein Quadratkilometer Bildung* ist zwar noch recht jung, blickt aber bereits auf eine langjährige Programmerkfahrung zurück. Im Jahr 2021 haben wir das Programm *Ein Quadratkilometer Bildung* von der *Freudenberg Stiftung* übernommen und als Stiftung aus gegründet. *Ein Quadratkilometer Bildung* verfolgt den Ansatz der sozialräumlichen Schulentwicklung und kommt nunmehr seit fast 20 Jahren zum Einsatz. Gestartet ist das Programm im Schuljahr 2006/07 auf dem heutigen Campus Rütli in Berlin-Neukölln. Wir wenden uns mit dem Programm an Schulen in herausgeforderten Sozialräumen, also da, wo Kinder und Jugendliche in sozioökonomisch benachteiligten Lagen aufwachsen und wo besondere Herausforderungen im Bildungsalltag vorherrschen. Wir begleiten die Schulen bei der sozialräumlichen Öffnung. Im Grunde geht es darum, im umliegenden Sozialraum eines Quartiers – das kann in einer Großstadt, in einer kleineren Gemeinde oder auch in einer ländlichen Gegend sein – Unterstützungssysteme aufzubauen und die Bildungsakteure in einen Dialog zu bringen. Unsere Unterstützungssysteme – die sogenannten Pädagogischen Werkstätten vor Ort – arbeiten an der Schnittstelle zwischen innerer und äußerer Schulentwicklung. Sie fördern den Aufbau kleinräumiger Bildungsnetzwerke, in denen unterschiedliche Bildungsakteure über einen Zeitraum von zehn Jahren zu einer Verantwortungsgemeinschaft für gute Bildung zusammenwachsen. Übergänge zwischen Vor- und Nachmittag, Kita und Grundschule, Grundschule und weiterführender Schule werden gestaltet, verschiedene Akteure der non-formalen Bildung werden miteinbezogen. Die Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen wird zum wichtigen Bezugspunkt für die Bildungsangebote im Quartier von der Kita bis zur Berufsorientierung.

DDS: *Was kann man sich unter einer sozialräumlichen Schulentwicklung genau vorstellen? Welche Partner bringen Sie beispielsweise zusammen?*

Lezius (km2-bildung): Wir arbeiten mit den Bildungsakteuren zusammen, die vor Ort die Verantwortung tragen. Das sind zunächst natürlich die Bildungsakteure im Sozialraum. Es ist immer die Kommune beteiligt und in der Regel auch das Land. Es gibt individuelle Settings, je nachdem wer vor Ort mehr Verantwortung übernimmt. In aller Regel gehen wir von einer Grundschule aus und schauen, aus welchen Einrichtungen der frühkindlichen Bildung die Kinder in die Schule wechseln. Dabei ermitteln wir zum einen die sogenannten Bezugs-Kitas. Zum anderen erfassen wir, wo es Bildungsangebote für Kinder gibt, die keine Kindertagesstätte besucht haben, weil sie etwa keinen Platz bekommen

haben. Darüber hinaus schauen wir uns an, was mit den Kindern nach der Grundschule im Sozialraum passiert; auch wenn wir auf dem Weg zur Ganztagschule sind, gibt es diese vielerorts nicht. Dabei nehmen wir bei *Ein Quadratkilometer Bildung* an, dass die Kinder im Grundschulalter in einem gewissen geographischen Rahmen bereits Wege allein zurücklegen können. Also fragen wir: Welche Angebote der Nachmittagsbetreuung gibt es? Welche Anlaufstellen im Quartier gibt es? Dazu zählen etwa Vereine, Migranten-selbstorganisationen, Stadtteilbibliotheken, Jugendclubs oder Angebote der Familienbildung. Diese Akteure beziehen wir in die Netzwerkarbeit ein. Wichtig ist dabei, dass sie sich freiwillig und zunächst ohne finanzielle Ressourcen, aber dennoch verbindlich und engagiert einbringen wollen. Es geht vor allem darum, über Institutionengrenzen hinweg zu kooperieren und mitzuwirken.

DDS: *Für viele Organisationen, die Sie benannt haben, sind die Kommunen zuständig und werden etwa durch das Amt für Bildung oder durch das Jugendamt finanziert und koordiniert. Daher die Frage: Wieso schaffen Kommunen das nicht allein?*

Lezius (km2-bildung): In unseren Anbahnungsgesprächen merken wir immer wieder, dass häufig die Familien, also Kinder, Jugendliche und Eltern, in den Angeboten nicht ankommen. Das hat mit Hemmschwellen zu tun, also wie niedrigschwellig sind die Angebote. Das hat aber auch mit Kommunikation und Information zu tun. Das hat sehr selten damit zu tun, dass es diese Angebote nicht gibt; es gibt eigentlich immer eine gute Versorgung mit Angeboten. Und gerade bei einer kommunalen Zuständigkeit merken wir häufig, dass eine relativ starke ‚Versäulung‘ zwischen dem Bildungsbereich auf der einen Seite und dem Sozialbereich auf der anderen Seite zu einer unzureichenden Kommunikation und Information über die Angebote beitragen kann. Und das kann sich auf Ebene der freien Träger fortsetzen, die in den Sozialräumen zum Teil auch konkurrierende Angebote machen. Das hat dann zur Folge, dass Informationen zu passenden Angeboten und Ansprechpartnern die Familien und Kinder nicht an dem Ort erreichen, an dem sie ohnehin schon sind. Denn wir haben es häufig mit Familien zu tun, die nicht auf der kommunalen Webseite nach Ansprechpartnern für ihre Probleme schauen. Hinzu kommen Sprachbarrieren, wenn es die Informationen etwa nur in deutscher Sprache gibt. Hier setzen wir mit unserer Art von Prozessbegleitung an: beim institutionenübergreifenden Dialog. Wir üben ein, miteinander zu sprechen, indem wir fragen: Was macht denn der frühkindliche Bereich an wichtiger Bildungsarbeit, bevor ein Kind überhaupt in die Schule kommt? Und was weiß die Schule darüber, was da passiert? Und was weiß die Schule dann über dieses Kind? Oder: Was gibt es da an wertvollem Wissen, das in die Schule übernommen und übergeben werden sollte?

DDS: *Herr Warnke, was macht die Wübben Stiftung Bildung in diesem Bereich?*

Warnke (Wübben Stiftung Bildung – nachfolgend WSB): Wir konzentrieren uns seit vielen Jahren auf die Begleitung von Schulen in herausfordernden Lagen. Wir haben zunächst mit einem Programm für Leitungen solcher Schulen begonnen. Sie wurden von uns über den Zeitraum von drei Jahren begleitet. Diesen ersten Piloten haben wir in Nordrhein-Westfalen allein durchgeführt, allerdings mit Rückendeckung des Landes. Und dann ging es weiter: Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Berlin. Wir haben in den Ländern von Beginn an immer gemeinsam mit den verantwortlichen Landesstellen gearbeitet. Über die Jahre haben wir mit über 300 Schulen zusammengearbeitet. Unser Schwer-

punkt liegt dabei auf dem ‚Capacity Building‘. Wir sagen den Schulleitungen nicht, wie man eine Schule leitet. Wir bringen sie aber zu bestimmten Themen in einen kollegialen Austausch. Themen sind etwa: Wie entwickle ich eine inspirierende Vision für meine Schule? Wie bringe ich als Schulleitung die Entwicklung an der Schule voran? Wie motiviere ich mein Team? Das andere große Handlungsfeld der *Wübben Stiftung Bildung* ist das Konzept der Familiengrundschulzentren. Es knüpft an das an, was Frau Lezius über die Arbeit von *Ein Quadratkilometer Bildung* gesagt hat. Ein wichtiger Aspekt ist etwa die Frage, wie es gelingen kann, Eltern niedrigschwellig an Schule heranzuführen und einzubinden. Besonders relevant ist aus unserer Sicht die Systemebene – also etwa die Frage, wie die Zusammenarbeit in multiprofessionellen Teams vorangebracht werden kann. Wir nehmen dabei die verschiedenen Zuständigkeiten zwischen Land und Kommune in den Blick. Im Laufe der Jahre haben wir uns nicht nur eine umfassende Expertise zu Schulen in herausfordernder Lage aufgebaut, sondern uns auch ein Mandat gegeben, uns stärker für deren Belange einzusetzen. Unser Ziel ist es, sowohl in der interessierten Öffentlichkeit als auch in Fachkreisen verstärkt auf die besonderen Herausforderungen dieser Schulen aufmerksam zu machen. So haben wir uns sehr über das Startchancen-Programm der Ampel-Regierung gefreut. Wir konnten im politischen Prozess unsere Erfahrungen einbringen und wurden sowohl vom Bund als auch von den Ländern danach gefragt. Wir erkennen aus den beiden genannten Programmen vieles wieder. Das umfasst den Gedanken der Vernetzung der Schulen, den Bezug zum Sozialraum, die Elternarbeit und die Qualifizierung des Personals. Genau diese Aspekte hatten wir zuvor in der Zusammenarbeit mit den Ländern, die an der Aushandlung der Bund-Länder-Vereinbarung beteiligt waren, bereits angestoßen und praktisch erprobt. Insgesamt stellen wir fest, dass die Auseinandersetzung mit dem Thema Chancengerechtigkeit immer eine politische Dimension hat. Sie führt unweigerlich zu den grundlegenden Fragen des Bildungssystems. Dazu haben wir zusammen mit den drei Bildungsministerinnen Frau Dr. Hubig [Anm. DDS: zum Interviewzeitpunkt Bildungsministerin von Rheinland-Pfalz], Frau Prien [Anm. DDS: zum Interviewzeitpunkt Bildungsministerin von Schleswig-Holstein] und Frau Schopper [Anm. DDS: Baden-Württemberg] den Vorschlag *Bessere Bildung 2035* veröffentlicht. Die drei Ministerinnen formulieren darin Reformvorschläge für eine bessere Bildung, und es geht in dem Vorschlag auch um ein zentrales Thema, das uns als Stiftung sehr beschäftigt: die Steuerung von Ressourcen. Uns treibt die Frage um, wie in Zeiten begrenzter Mittel Ressourcen zielgerichtet dorthin gelenkt werden können, wo sie am dringendsten benötigt werden. Damit meine ich nicht nur Geld, sondern eben auch personelle Zuwendungen und strukturelle Unterstützung. Zentral ist dabei auch die Frage nach den Kriterien für eine solche Bedarfsermittlung: Wie erkennt man, wo der größte Handlungsbedarf besteht? Statt sich allein auf subjektive Einschätzungen zu verlassen, wird eine datengestützte Steuerung immer wichtiger.

DDS: *Wenn man sich die Stiftungslandschaft etwas genauer ansieht, wird deutlich, dass es eine Vielzahl an Stiftungen mit Bildungsbezug gibt. Wie ist es heutzutage um die Zusammenarbeit zwischen den Stiftungen bestellt? Vor etwa zehn Jahren schien von außen betrachtet die Zusammenarbeit eher schwierig: Jede Stiftung hatte ihren eigenen Leuchtturm, den sie möglichst sichtbar positionieren wollte – Kooperation mit anderen schien selten und oft auch nicht gewollt.*

Warnke (WSB): In Deutschland gibt es rund 25.000 Stiftungen, von denen der größte Teil als Satzungszweck Bildung angibt. Aber wenn wir diese Gruppe betrachten, reden wir in

Summe über vielleicht 150 größere Stiftungen, die Personal haben und konzeptioneller arbeiten können. Diese Stiftungen beschäftigen sich intensiv mit der eigenen Wirkung und der Nachhaltigkeit ihrer Arbeit. Der große Rest sind kleinere und Kleinststiftungen, die meist lokal agieren. Mit diesen kleineren Stiftungen ist für die größeren, die vielfach auf Landesebene unterwegs sind, eine systematische Abstimmung nicht hilfreich. Aber zwischen den großen Stiftungen ist aus meiner Sicht die Zusammenarbeit besser geworden. Ich habe den Eindruck, dass es mittlerweile nicht nur einzelne Initiativen, sondern auch echte Austauschformate, wie etwa den Arbeitskreis Bildung des Bundesverbands, gibt, in denen Stiftungen zunehmend offen miteinander sprechen.

Lezius (km2-bildung): Ich teile die Einschätzung von Herrn Warnke. Was wir als Stiftungen leisten müssen, ist, unsere Ressourcen verantwortungsvoll einzusetzen. Schließlich profitieren Stiftungen von Steuerprivilegien – und daraus ergibt sich auch ein Anspruch, dass diese Mittel im Sinne des Gemeinwohls wirksam und kooperativ eingesetzt werden, nicht im Wettbewerb gegeneinander. Eine zentrale Herausforderung ist dabei das Thema Kohärenz – also die Frage: Wie passt das alles zusammen? So wird für mich etwa in Netzwerkveranstaltungen der Länder immer wieder deutlich, wie viele Initiativen es gibt. Gerade für Schulleitungen ist es schwierig herauszufinden, was sie auswählen sollen, was wirklich zu ihnen passt und was sie überhaupt noch zusätzlich umsetzen können oder wollen.

***DDS:** Wie läuft das im Rahmen des Startchancen-Programms ab?*

Lezius (km2-bildung): Aktuell herrscht zuweilen dabei eine Art ‚Basar-Situation‘. Es gibt unglaublich viele Angebote, aber die Schulleitungen können sich oft noch gar nicht entscheiden, weil die konkreten Richtlinien und Regularien des Startchancen-Programms noch nicht vollständig vorliegen. Das heißt, die Schulen wissen zwar, dass sie Gelder zur Verfügung haben werden – aber sie können derzeit noch nichts konkret umsetzen, weil die gesetzlichen oder verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen fehlen. Deshalb funktioniert vieles momentan nach einer Bring-und-Hol-Struktur: Über unsere Netzwerke erfahren wir, wo es interessierte Schulen in bestimmten Lagen gibt. Dann bieten wir Beratung an – entweder wird sie angenommen oder nicht. Oder wir präsentieren unsere Programme in Infoveranstaltungen. Danach entscheiden die Schulleitungen oder Schulnetzwerke, ob sie sich das im Detail anschauen möchten. Die Länder entwickeln ja Qualitätskriterien, Kataloge und Plattformen für die verschiedenen Angebote. Damit entsteht ein notwendiger Filtermechanismus, der die Schulleitungen hoffentlich ein Stück weit entlastet.

Warnke (WSB): Was ich derzeit beobachte, ist, dass sich viele Stiftungen und auch Träger stark auf Säule II des Startchancen-Programms fokussieren [Anm. DDS: Säule II – Chancenbudgets für bedarfsgerechte Lösungen in der Schul- und Unterrichtsentwicklung]. Dabei nehme ich zum Teil die Haltung wahr: Hauptsache mein Projekt wird über das Startchancen-Programm finanziert. Dabei fehlt mir allerdings vielfach eine ehrliche Selbstreflexion darüber, ob und wie die Ansätze der Stiftungen und Träger wirklich dazu beitragen können, die Programmziele zu erreichen, also unter anderem die deutliche Reduzierung der Kinder und Jugendlichen, die nicht richtig lesen und rechnen können. Aus meiner Sicht sollten beim Startchancen-Programm idealerweise die Schulen – oder die Länder, je nachdem wie es organisiert ist – anhand von Maßnahmenkatalogen entschei-

den, welche Maßnahmen eingesetzt werden. Wichtig ist dabei, dass die Maßnahmen auf die Ziele des Startchancen-Programms einzahlen. Dazu braucht es auch eine stärkere wissenschaftliche Begleitung, die klarer zeigt, was wirksam ist.

DDS: Können Schulen eigentlich die Ansätze Ihrer Stiftungen über das Programm finanzieren?

Lezius (km2-bildung): Tatsächlich lassen sich Ansätze wie die *Familiengrundschulzentren* oder *Ein Quadratkilometer Bildung* über das Startchancen-Programm finanzieren – meist über eine Kombination der Säulen II und III [Anm. DDS: Säule III – Personal zur Stärkung multiprofessioneller Teams]. Thematisch passen unsere Schwerpunkte wie Mehrsprachigkeit, Förderung von Basiskompetenzen, Schnittstellenmanagement oder Sozialraumöffnung sehr gut zu den Zielen des Startchancen-Programms. Eine Startchancen-Schule kann also sagen: Uns überzeugt der Ansatz – wir finanzieren das mit unseren Startchancen-Mitteln.

Warnke (WSB): Im Konzept der Familiengrundschulzentren sehen wir die Möglichkeit, die drei Säulen des Programms ideal zu kombinieren. Allerdings war und ist es im Moment noch nicht stark genug auf die Weiterentwicklung der lernförderlichen Angebote und Lerngelegenheiten für Schülerinnen und Schüler ausgerichtet. Das kann aber angepasst werden. Wichtig ist es mir aber zu betonen, dass wir als *Wübben Stiftung Bildung* keinerlei öffentliche Mittel und damit auch kein Geld aus dem Startchancen-Programm nehmen. Es geht uns nicht darum, möglichst viele Projekte im Programm unterzubringen, sondern ausschließlich darum, dass das Startchancen-Programm bei den Schülerinnen und Schülern ankommt, indem wir sinnvoll Schulen und andere Akteure des Systems unterstützen.

DDS: Im Unterschied zu anderen Programmen, bei denen zum Teil vor allem interessierte und engagierte Schulen mitmachen, richtet sich das Startchancen-Programm auch an Schulen, die bislang kaum an solchen Programmen teilnehmen; unter anderem weil die Schulleitungsposition seit Längerem nicht fest besetzt ist oder weitere schwierige Ausgangsbedingungen vorliegen. Viele Schulen werden nun gewissermaßen auch zu ihrem Glück gezwungen. Ist es unter solchen Voraussetzungen überhaupt möglich, wirksame Entwicklungsprozesse gemeinsam mit externen Partnern anzustoßen? Oder liegt gerade darin die Chance, bislang kaum erreichte Schulen gezielt in den Blick zu nehmen?

Lezius (km2-bildung): Ich finde das Thema schwierig, weil wir grundsätzlich mit dem Prinzip der Freiwilligkeit arbeiten – und das hat gute Gründe. Unsere Erfahrung zeigt: Wenn eine Kommune, auch mit viel Engagement, von oben bestimmt, welche Schule an einem Programm wie *Ein Quadratkilometer Bildung* teilnehmen soll – ohne die Schulleitung einzubeziehen –, kann das zu großen Problemen führen. Die Umsetzung des Startchancen-Programms wird herausfordernd, wenn Schulleitungen nicht aktiv eingebunden oder nicht stabil besetzt sind – etwa bei Interimsleitungen. Dort ist oft unklar, wie lange jemand die Leitung übernimmt, oder ob überhaupt eine dauerhafte Lösung gefunden wird. Und gerade an der Person der Schulleitung hängt in einer Schule sehr viel. Gleichzeitig sehe ich auch Chancen – insbesondere, wenn die Länder starke Unterstützungs- und Begleitstrukturen aufbauen. Das kann keine Stiftung leisten, wir können hier nur Impulse geben und Beiträge leisten. Wenn Ministerien zum Beispiel vorschlagen, wir sollten

ein Projekt in einer bestimmten ländlichen Kommune umsetzen, prüfen wir das genau. Wir beraten gerne, aber wir gehen nicht in Schulen, bei denen die Leitungssituation nicht stabil ist. Gute Erfahrungen haben wir hingegen mit skeptischen, aber grundsätzlich offenen Schulleitungen gemacht. Manchmal sagt die Leitung einer weiterführenden Schule zur Grundschule: „Wir stehen mit dem Rücken zur Wand – lass es uns einfach versuchen“. Und wenn Schulen bereit sind, sich einzulassen, arbeiten wir im jeweils passenden Tempo mit ihnen. Einige dieser anfänglich zögerlichen Schulen gehören heute zu unseren stärksten Programmorten – mit hervorragenden Netzwerkstrukturen. Aber noch einmal: Der Erfolg hängt stark davon ab, wie die Länder ihre Unterstützungssysteme gestalten – etwa durch Coaching, Beratung und Begleitung. Derzeit sehe ich, dass selbst sehr erfahrene und engagierte Schulleitungen, die lange im Programm *Ein Quadratkilometer Bildung* mitarbeiten, durch das Startchancen-Programm verunsichert sind. Sie wissen oft gar nicht, wie sie konkret loslegen sollen – außer der Fördersumme kennen sie oft kaum die Rahmenbedingungen. Das zeigt: Es liegt noch ein weiter Weg vor uns.

Warnke (WSB): Volle Zustimmung. Auch wir arbeiten in unseren Programmen vorrangig mit Schulen zusammen, die sich freiwillig für eine Teilnahme entscheiden. Wobei in einigen Programmen die Teilnahme entweder verpflichtend war oder die Schulen einen gezielten Hinweis der Schulaufsicht zur Teilnahme bekommen haben. Wir sprechen dann gerne von einer ‚vorstrukturierten Freiwilligkeit‘. Auch wir haben die Erfahrung gemacht, dass gerade zu Beginn manche Schulen erst einmal skeptisch sind, dann aber nach und nach überzeugt werden können. Das hat ja auch Frau Lezius geschildert. Sie überzeugen diese Personen durch gute Programme. Am Ende hängt viel davon ab, wie gut die Netzwerke, Fortbildungen und das begleitende Coaching gestaltet sind. Wenn Schulen merken, dass sie tatsächlich etwas davon haben, dann machen sie mit. Natürlich erreicht man nicht alle – aber die meisten. Auch wenn diese Erfahrungen für die Netzwerkarbeit im Startchancen-Programm wichtig sind, sehe ich in einem solchen bundesweiten Programm die Ausgangslage etwas anders. Denn hier wird ein klares Ziel formuliert. Die Halbierung der Schülerzahl, die die Mindeststandards in den basalen Kompetenzen nicht erreicht. Die Lebenschancen der Kinder und Jugendlichen stehen klar im Fokus, und da kann es nicht darum gehen, ob eine Schule nun gerade Lust an einer Teilnahme hat oder nicht. Deshalb sollten die Länder viel über die Qualität der Netzwerke und die Begleitung der Schulen nachdenken, damit am Ende alle, das heißt, auch die Skeptischen, aus Überzeugung dabei sind.

DDS: *Viele Stiftungsprojekte haben nur einen sehr kleinen Rahmen, z. B. mit nur fünf teilnehmenden Schulen. Unser Eindruck ist dabei häufig: Die Projekte laufen ein paar Jahre, manchmal auch länger, werden jedoch selten in die Fläche gebracht, also hochskaliert. Warum ist das so?*

Warnke (WSB): Als Stiftung denkt man zunächst immer erst einmal über Pilotprojekte nach. Entscheidend ist jedoch, dass diese so angelegt sind, dass sie Erfahrungen für das gesamte Bildungssystem liefern. Im Piloten geht es zunächst immer um eine kleine Gruppe, aber immer mit der Idee, dass die Erkenntnisse später möglichst vielen zugutekommen. In meinen ersten Gesprächen in einem Land stelle ich oft die Frage: „Wozu brauchen Sie uns eigentlich als Stiftung, wenn Sie doch ein Landesinstitut, Schulaufsichten und eine breit aufgestellte Struktur haben?“ Eine Ministerin sagte mir darauf: „Stiftungen bringen einen Blick von außen mit, können über Bundesländer hinweg Brücken bauen,

sie stellen kritische Fragen und geben Impulse“. Darin sehen wir tatsächlich unsere wichtigste Rolle. Diese geht über das Pilotprojekt hinaus.

Lezius (km2-bildung): Ich bin auch davon überzeugt, dass Stiftungen einen wichtigen Beitrag leisten können – genau da, wo es darum geht, mehr Beweglichkeit ins System zu bringen. Wo frische Ideen eingebracht und verschiedene Akteure miteinander verknüpft werden. Und das gelingt Stiftungen oft gerade deshalb, weil sie sich mehr Freiheiten nehmen können – und diese auch tatsächlich haben. Aber noch einmal zurück zu Ihrer Frage der Skalierung: Grundsätzlich denke ich, dass wir uns von der Vorstellung verabschieden müssen, dass es eine ‚One-size-fits-all‘-Lösung gibt. Allerdings könnten aus meiner Sicht bei einer sinnvollen Passung und einer ausreichenden Ressourcenlage viele Programme – darunter auch *Ein Quadratkilometer Bildung* – unbegrenzt skaliert werden. Eine Pädagogische Werkstatt, die als koordinierende Instanz im Quartier agiert, wäre beispielsweise eine übertragbare Lösung. Gerade in herausfordernden Lagen könnte das helfen, Bildungsakteure besser miteinander zu vernetzen und multiprofessionelle Zusammenarbeit zu fördern. Solche Modelle wären grundsätzlich bundesweit denkbar. Aber für uns als Stiftung ist es schlichtweg nicht finanzierbar, die Programme überall auszudehnen.

DDS: *Viele Stiftungen agieren lokal, also da wo Stifter ihren Sitz haben, etwa in Städten wie Düsseldorf, Hamburg oder Stuttgart. Sehen Sie dadurch insgesamt die Gefahr, dass es zu einer Fehlallokation von Stiftungsgeldern kommt, weil ein Großteil der Mittel somit nicht unbedingt dorthin fließt, wo der Bedarf am größten ist – etwa in strukturschwächeren Regionen?*

Lezius (km2-bildung): Ja, es gibt eine strukturelle Schieflage, was die Verteilung von Stiftungsgeldern angeht. Der Großteil der Stiftungen befindet sich in Westdeutschland – und dort wird dann auch hauptsächlich gefördert. Die *Freudenberg Stiftung* hat das von Beginn an anders gemacht. Mittlerweile scheint sich in der Stiftungslandschaft ein gewisses Umdenken abzuzeichnen. Die spannende Frage ist nun: Wie gelingt es, dass Stiftungsgelder auch in die ostdeutschen Bundesländer fließen – und zwar so, dass sie dort nicht als ‚West-Importe‘ wahrgenommen werden? Ganz einfach ist das allerdings nicht. Wir stellen gerade fest, dass wir in Bundesländern wie Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern einen gewissen Vertrauensvorschuss genießen. Dort heißt es mittlerweile öfter: „Die sind ja schon länger im Land aktiv“. Die Menschen vor Ort müssen dadurch eben nicht erst nach Hamburg oder ins Ruhrgebiet fahren, um sich ein Bild zu machen. Ich denke, gerade im Bereich der Schulentwicklung – und auch mit Blick auf das Startchancen-Programm – wird es in den nächsten zehn Jahren sehr spannend sein zu beobachten, wie sich das entwickelt. Für mich ist dabei auch die Frage: Wie kann es gelingen, diese Entwicklungen nach und nach gerechter und gleichwertiger zu gestalten?

Warnke (WSB): Durch unseren Schwerpunkt auf Schulen, die in herausfordernder Lage liegen, wie etwa im Ruhrgebiet, sind wir sehr oft in Kommunen mit einer geringen Finanzkraft aktiv. Insofern kennen wir strukturschwache Regionen. Wenn sich Ihre Frage auf die Situation zwischen Ost und West bezieht, teile ich die Einschätzung von Frau Lezius. Wir schließen derzeit eine Reihe von Kooperationsverträgen mit ostdeutschen Bundesländern, weil wir im Rahmen des Startchancen-Programms mit den Ländern zusammenarbeiten. Die Ost-West-Thematik ist in unserer Arbeit deutlich spürbar – von ostdeutscher Seite nehme ich immer wieder Vorbehalte wahr, weil unsere Stiftung aus

Nordrhein-Westfalen stammt. Im Norden zum Beispiel oder auch in Baden-Württemberg habe ich noch nie gehört: „Ihr aus dem Westen“. Aber aus ostdeutschen Bundesländern bekommen wir diese Rückmeldungen regelmäßig – da ist eine besondere Sensibilität vorhanden. Wir versuchen, dem mit viel Beziehungsarbeit zu begegnen. Wir sind häufig vor Ort, besuchen Schulen, sprechen mit Trägern. Wir investieren viel in diesen Kontakt. Aber diese Art von Kooperation ist in vielen ostdeutschen Regionen noch ungewohnt, auch wenn sich da gerade etwas verändert.

Lezius (km2-bildung): In Nordrhein-Westfalen etwa kennen Schulleitungen eine Vielzahl von Angeboten – dort geht es eher darum, auszusortieren und sich nicht zu überfordern. In ostdeutschen Bundesländern hingegen ist die Programmdichte deutlich geringer, und es ist nicht so, dass sich dort Stiftungen die Klinke in die Hand geben. Meine Kolleginnen sind zum Beispiel in Neuruppin, Eisenhüttenstadt oder Rathenow unterwegs – Orte, in die sich bislang nur selten jemand aus einer Stiftung verirrt. Und wenn, dann bleibt oft kaum jemand lange genug vor Ort, um wirklich zuzuhören, Geduld aufzubringen und abzuwarten, bis die tatsächlichen Bedarfe sichtbar werden. Denn es ist alles andere als einfach, dass sich Schulen überhaupt öffnen und sagen: „Das und das läuft bei uns nicht so, wie wir es uns wünschen“. Dazu gehört auch, eigene Veränderungswünsche zu formulieren – und all das erfordert Zeit und vor allem vertrauensvolle Beziehungen. Denn erst dann kommen die Themen auf den Tisch, die wirklich unter den Nägeln brennen. Und diese Themen unterscheiden sich gar nicht so sehr von denen an anderen Orten – aber es dauert eben, bis sie offen ausgesprochen werden.

***DDS:** Wir haben kürzlich mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern gesprochen. Dabei kam der Wunsch auf, dass bei Stiftungsprojekten auch Mittel für die Evaluation bereitgestellt werden sollten – insbesondere um nachvollziehen zu können, ob die Maßnahmen wirken. Der Eindruck von kommunaler Seite war, dass bei Stiftungsprojekten oft primär die Umsetzung im Vordergrund steht, während systematische Wirkungsanalysen eher nachrangig behandelt werden und daher dafür keine oder nur wenige Mittel eingeplant werden. Uns würde daher interessieren, wie Sie auf dieses Thema blicken – welche Rolle spielt Evaluation aus Ihrer Sicht in der Förderpraxis?*

Lezius (km2-bildung): Was die Evaluation von Stiftungsprojekten angeht, halte ich sie grundsätzlich für sehr wichtig – gerade weil wir in Deutschland eine Vielzahl von Stiftungsprojekten und zivilgesellschaftlichen Projekten haben und nicht jedes Projekt zu jeder Situation passt. Zugleich ist Evaluation nicht trivial, insbesondere wenn man – wie wir – mit einem langfristigen Netzwerkansatz arbeitet – und das wird bei dem Ansatz der *Wübben Stiftung Bildung* der Familiengrundschulzentren ähnlich sein. Denn in der Regel geht die Evaluation von direkten Wirkungslogiken aus: Man investiert etwas – etwa eine Maßnahme oder Ressource – und bekommt am Ende ein klar messbares Ergebnis, z. B. bessere Lesekompetenzen oder mehr Übergänge auf das Gymnasium. Netzwerkansätze sind jedoch relativ schwierig zu evaluieren. Hier geht es um Prozessbegleitung, Schnittstellenmanagement, den Aufbau von Vertrauens- und Kooperationsbeziehungen. Diese wirken eher indirekt und klassische Evaluationslogiken greifen hier nur bedingt. Diese Maßnahmen führen selten dazu, dass man sagen kann: Wir haben hier eine klare Wirkbeziehung. Durch unsere Arbeit sind 10 Prozent mehr Kinder auf das örtliche Gymnasium gewechselt. Beschrieben wird der Erfolg meistens in gewachsenen Vertrauensbeziehungen oder in neuen Kooperationsbeziehungen zwischen Akteuren, die vorher nicht vonei-

inander wussten oder eine ablehnende Haltung gegenüber Kooperation hatten. Ein großes Hindernis ist dabei auch der Zugang zu Daten. Selbst wenn Kommunen über Daten verfügen, etwa zu Leistungen der Schulen, ist es fast unmöglich, diese zu erhalten. Ich nenne Ihnen ein Beispiel: Eine Schule, die seit zehn Jahren bei uns im Programm ist, berichtet stolz, dass sie im gesamten Landkreis in Mathematik am besten abschneidet. Aber wenn man nach belastbaren Daten fragt, ist die Freigabe aus Datenschutzgründen häufig schwierig. Das ist frustrierend, denn genau solche Daten wären enorm wertvoll, um die Wirksamkeit nachzuweisen. Wir arbeiten mit einem dokumentarischen Berichtswesen, das qualitative und quantitative Daten erhebt, und führen regelmäßig Reflexionsgespräche. Wir schauen alle drei bis fünf Jahre auf die jeweiligen Programmorte und analysieren, welche Fortschritte und Entwicklungen die Akteure vor Ort beschreiben. Dabei betrachten wir auch, wo es Abweichungen von den angestrebten Entwicklungen gab – oft bedingt durch äußere Einflüsse, wie sie gerade in sozial herausfordernden Räumen oft auftreten. Dabei ist es wichtig, mit Augenmaß zu bewerten. Es braucht Nachfragen: Was soll eigentlich als Erfolg gelten? Wie genau sieht Erfolg aus? Dieser Austausch, dieser Qualitätsdialog ist entscheidend. Man muss dabei auch ehrlich sein. Nach drei, fünf oder sechs Jahren muss man sagen dürfen, wenn etwas nicht so funktioniert hat, wie sich das alle vorgestellt haben. Dann gehen wir auch auseinander. Diese Ehrlichkeit gehört dazu.

Warnke (WSB): Sie haben uns nach der Evaluation von Stiftungsprojekten im Allgemeinen gefragt. Ich denke, wir bei der *Wübben Stiftung Bildung* sind genau wie Frau Lezius mit *Ein Quadratkilometer Bildung* da ein bisschen untypisch, weil wir Projekte in der Regel über mindestens fünf Jahre fördern und stark in die Menschen und die Netzwerke investieren. Deren Wirksamkeit sichtbar zu machen, ist nicht einfach. Trotzdem ist es wichtig, immer wieder die eigenen Wirkannahmen zu hinterfragen. Wir wollen doch herausbekommen, ob unsere Arbeit etwas bringt. Allerdings bin ich bei der Evaluation von Stiftungsprojekten etwas hin- und hergerissen. So werden manchmal Projekte in einem genau geplanten und damit oft realitätsfernen Biotop aufgesetzt: höchst motivierte Schulleitung, überzeugtes Kollegium, optimale Ausstattung, usw. Das kann man sich natürlich alles anschauen, für den Transfer in die Fläche bieten diese Erfahrungen aber nur bedingt Aufschlüsse. Hinzu kommen die Ansprüche an die Qualität von wissenschaftlichen Wirkungsmessungen. Alles unterhalb des Goldstandards wird häufig in der Wissenschaft nicht akzeptiert. Dieser kostet aber enorm viel Geld und steht oft nicht im Verhältnis zu den Kosten des eigentlichen Projekts. In den Projekten, in denen wir bereits aktiv sind, versuchen wir aber zunehmend, auch die öffentliche Hand stärker in die Verantwortung zu nehmen. Wir sagen dann: „Schaut mal, wir stellen das Projekt auf die Beine – aber sorgt Ihr doch dafür, dass eine Evaluation umgesetzt wird, die Euch auch wirklich weiterhilft“.

DDS: Sie wiesen darauf hin, dass die sogenannte ‚Versäulung‘ eine zentrale Herausforderung Ihrer Arbeit ist, also ein Problem in den übergeordneten Strukturen, an dem Sie gezielt ansetzen. Zudem haben Sie betont, dass Ihr Engagement zeitlich begrenzt ist. Woran erkennen Sie, dass Ihre Arbeit mit Blick auf strukturelle Veränderungen erfolgreich war und abgeschlossen werden kann?

Lezius (km2-bildung): Ich würde nicht sagen, dass wir direkt bei der ‚Versäulung‘ ansetzen, aber wir stoßen unmittelbar auf sie – schon beim Aufbau eines neuen Programmorts. Denn in dem Moment geht es gleich um Zuständigkeiten, Budgets und Ressourcen-

verteilung, gerade in Zeiten klammer Kassen. Und es ist ja auch nicht so, dass man nach zehn Jahren einfach sagen kann: „Wir steigen da jetzt aus“. Das zeigt sich am Beispiel des Campus Rütli. Heute wird die Pädagogische Werkstatt dort vollständig vom Berliner Senat finanziert – das war das Ergebnis langer Verhandlungen und bestätigt die wertvolle Entwicklungsarbeit dieses Unterstützungssystems über einen langen Zeitraum. Der Beitrag der Stiftung ist über die Jahre schrittweise zurückgegangen. Daraus haben wir gelernt – und unsere Strategie verändert. Wir sprechen heute von einer ‚Modellphase‘. Die *Freudenberg Stiftung* hat früher oft Personalstellen über einen Zeitraum von zehn Jahren vollständig finanziert. Das klang für viele Kommunen erst einmal attraktiv – schließlich bekommt man Unterstützung, jemand kümmert sich. Aber nach zehn Jahren steht man wieder am Anfang: Die Kommune sagt dann: „Wir können es weiterhin nicht bezahlen“. Obwohl die Stelle als sehr wichtig empfunden wird, gibt es keine dauerhafte Perspektive. Deshalb gehen wir inzwischen anders vor: Die Stiftung finanziert keine Personalstellen mehr. Das muss von Anfang an durch die Kommune, ggf. gemeinsam mit dem Land, geregelt werden. Auch die Räume werden in der Regel von der Kommune gestellt, und dafür finden sich immer Lösungen. Was die Stiftung übernimmt, ist ein flexibles Entwicklungsbudget – also das, was ‚on top‘ kommt und flexibel einsetzbar ist. Dafür muss nicht alles kleinteilig abgerechnet werden. Stiftungsgelder, die weitgehend bedingungslos zur Verfügung stehen, werden natürlich gern genommen – das ist verständlich. Aber eigentlich geht es um Aufgaben, die bei Kommune und Land, also beim Staat, liegen. Und wenn die diese Aufgaben selbst verantworten, dann wird auch ganz anders – und genauer – hingeschaut. Das ist zwar ein mühsamer, manchmal auch schmerzhafter Aushandlungsprozess, aber er ist notwendig.

Warnke (WSB): In vielerlei Hinsicht ticken wir da ganz ähnlich. Auch wir erleben in unseren Gesprächen mit den Ländern oft ein ähnliches Muster: Zu Beginn ist die Stimmung noch offen und höflich, aber nach etwa einer Stunde kommt meist die Frage: „Was bekommen wir denn von euch?“ Das ist auch verständlich – viele Stiftungen agieren nach dem Prinzip: Stelle finanzieren, Geld geben, los geht’s. Aber genau das machen wir nicht. Meine Antwort auf die Frage „Was kriegen wir von euch?“ ist oft: „Im besten Fall – nichts“. Dann schauen die Gesprächspartner erstmal irritiert. Denn das sind sie so nicht gewohnt. Aber ich sage dann auch: „Was nichts kostet, ist auch nichts wert“. Wir wollen sehen, ob sie das Projekt ernst meinen. Ob wirklich etwas verändert werden soll. Darum geht es uns. Diese Haltung kommt auch aus meiner persönlichen Erfahrung. Ich habe früher auf der Ministeriumsseite gesessen und viele Projektvorschläge von Stiftungen gesehen – oft mit guten Ideen. Aber fast immer lief es darauf hinaus, dass das Land am Ende etwas verändern sollte. Genau das machen wir heute anders. Wenn wir mit Ländern sprechen, fragen wir zuerst: „Was wollt ihr eigentlich verändern? Und wozu braucht ihr uns dabei?“ Wenn die Antwort nur lautet: „Weil ihr das Geld habt“, dann sind wir raus. Und das ist mittlerweile auch klar. Wir wollen wissen: „An welcher Stelle braucht ihr uns wirklich, um Veränderung möglich zu machen?“ Und ja – am Ende bringen wir fast immer Geld mit. Aber nicht in einer starren Form. Manchmal geht es um einen Stellenanteil, manchmal um ein flexibles Budget, manchmal auch gar nicht um Geld. Wir arbeiten sehr bedarfsorientiert. Was das Thema ‚Versäulung‘ betrifft, sehen wir ebenfalls eine wichtige Rolle für Stiftungen. Wir bewegen uns zwangsläufig immer zwischen den Stühlen, das heißt zwischen Rechtskreisen oder unterschiedlichen Zuständigkeiten – das war anfangs frustrierend, aber inzwischen ist uns klar: Genau das ist unsere Rolle. Auch im Startchancen-Programm ist das so. Dort begegnet uns in allen Bundesländern immer wieder die

gleiche Grundkonstellation: Das Ministerium, ein Landesinstitut und die jeweilige Schulaufsicht sitzen gemeinsam am Tisch. Diese Struktur ist überall gleich – und bringt oft ähnliche Herausforderungen mit sich. Dann kommen Fragen auf wie: Wer begleitet eigentlich die Netzwerke? Wer qualifiziert die Moderatorinnen und Moderatoren? Wer übernimmt welche Verantwortung? Es ist wirklich erstaunlich, wie sehr sich diese Muster überall ähneln. Was dabei auffällt: Wenn diese Akteure unter sich bleiben, verläuft vieles in formalen Bahnen. Entscheidungen werden nach oben gemeldet, dort geprüft und dann wieder nach unten weitergereicht – ein klassischer Verwaltungsprozess. Wenn dann jemand von außen dazukommt, wie wir als Stiftung, also jemand, der erstmal keine eigenen Interessen verfolgt, sondern die Entwicklung unterstützen will, kann das eine neue Dynamik in die Gespräche bringen. Wir stellen dann oft sehr grundlegende Fragen. Zum Beispiel: „Die Ziele des Programms richten sich ja an Schülerinnen und Schüler – hat das, was hier geplant wird, eigentlich wirklich etwas mit diesem Ziel zu tun?“ Denn genau darum geht es ja: Was müssen wir eigentlich tun, damit unsere Maßnahmen in den Schulen wirken – und zwar so, dass sie den Schülerinnen und Schülern wirklich helfen?

DDS: *Vielen Dank für das Gespräch.*

Katharina Lezius, Geschäftsführerin der Stiftung Ein Quadratkilometer Bildung.

E-Mail: katharina.lezius@km2-bildung.de

Korrespondenzadresse: Stiftung Ein Quadratkilometer Bildung gGmbH, Freudenbergstraße 2, 69469 Weinheim a. d. Bergstraße

Markus Warnke, Dr., Geschäftsführer der Wübben Stiftung Bildung.

E-Mail: info@w-s-b.org

Korrespondenzadresse: Wübben Bildungsstiftung gGmbH, Cantadorstraße 3, 40211 Düsseldorf

Norbert Sendzik, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Leibniz-Institut für Bildungsverläufe.

E-Mail: norbert.sendzik@lifbi.de

Marcel Helbig, Prof. Dr., Arbeitsbereichsleiter für Strukturen und Systeme am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe.

E-Mail: marcel.helbig@lifbi.de

Korrespondenzadresse:

Leibniz-Institut für Bildungsverläufe, Wilhelmsplatz 3, 96047 Bamberg

Wolfgang Böttcher

Ist Bildungsungleichheit durch eine veränderte Ressourcensteuerung ABBAUBAR?

Ein pessimistischer Essay mit einer Prise Optimismus

Zusammenfassung

Dieser Text beginnt radikal pessimistisch und könnte all denen gänzlich missfallen, die die Hoffnung nicht aufgeben wollen, dass Reformprogramme zur Lockerung der engen und statistisch zuverlässig prognostizierbaren Koppelung von Herkunft und Schulerfolg messbare intendierte Wirkungen haben können. Er benennt diesen zentralen Grund, warum Gleichheit der Bildungschancen so erfolglos angegangen wurde und auch zukünftig kaum eine Veränderung des Status quo zu erwarten ist: Die Kritik der Ungleichheit verbleibt in der Logik des Systems, das auf Wettbewerb seiner Adressaten und der Intransparenz der Wettbewerbsziele beruht. Deshalb kann die Kritik vom System nicht nur assimiliert werden, ihre Erfolglosigkeit kann sogar den Status quo stützen. Gegen Ende des Artikels werden dann, etwas versöhnlicher, Vorschläge gemacht, die erwarten lassen, dass aktuelle Aktivitäten zur Verringerung von Benachteiligung nicht völlig im Sande verlaufen müssen, wenn zwei strenge Bedingungen erfüllt würden. Abschließend wird für eine eigentlich völlig plausible, aber radikale Alternative der Bildungsfinanzierung plädiert, die von keiner Seite Applaus bekommen wird.

Schlagwörter: Bildungsungleichheit; Leistung; Wettbewerb; Bildungsfinanzierung; Curricula; Evaluation

Is Educational Inequality ‚REDUCIBLE‘ Through Changed Resource Management?

A Pessimistic Essay with a Pinch of Optimism

Abstract

This essay begins pessimistically and may displease those who still hope that programs can help ameliorate the well-established links between background and school success. It identifies the central reason why the achievement of equality of educational opportunities has been addressed so unsuccessfully and why little change can be expected in the future, namely: The criticism of inequality remains embedded in the logic of the system, which is

based on competition between its recipients and the lack of transparency of competition goals. As a result, criticism can not only be absorbed by the system but its ineffectiveness can even help maintain the status quo. Towards the end of the article, some more conciliatory points are made that suggest that current efforts to reduce disadvantage need not result in disappointment if two strict conditions are met. Finally, a completely plausible but radical alternative to education funding will be offered that will not be welcomed by either side.

Keywords: educational inequality; performance; competition; educational financing; curricula; evaluation

1 Im Überblick

Ich frage zunächst grundsätzlich und fast schon defätistisch: Ist sozioökonomische Bildungsungleichheit überhaupt in relevantem Maße ABBAUBAR¹? Gerade jetzt, da wir es mit einem kleinen Hoch in der schwankenden Konjunktur des Interesses an dieser Frage zu tun haben, könnten diejenigen, die ihrer Hoffnung auf Ausgleich Ausdruck geben, sich fragen, warum die Ungleichheit so stabil ist. Warum haben also in mehr als hundert Jahren seit dem Grundschulkompromiss die Strukturdebatten, politische Programme, kritische Bildungsforschung, Projekte von Stiftungen, Spenden für einschlägige Initiativen, verbesserte Bildungsstatistik bis hin zu internationalen qualitativen und quantitativen Vergleichen so wenig gebracht?

Zwei Antworten will ich zunächst in Kapitel 2 riskieren. Die erste heißt: Strukturelle Bildungsungleichheit ist in einer ungleichen Gesellschaft nicht abzuschaffen. Die zweite lautet: Es ist in alle Köpfe eingraviert, dass Bildung auf einen selektiven Wettbewerb angewiesen ist. In Kapitel 3 wird die These durch einen Blick auf den Leistungsbegriff konkretisiert, der zwar „unbestimmt“, aber dennoch für die Verteilung von Bildungschancen bestimmend ist. In Kapitel 4 argumentiere ich, dass auch die neuen politischen Versuche, Ungleichheit zu reduzieren, soziale Ungleichheit nicht tangieren. Sie sind im Systemdenken gefangen und werden deshalb allenfalls geringe Erfolge erzielen. Gewisse Hoffnungen auf „Bewegung“ in den Chancentabellen sind aber dann nicht ausgeschlossen, wenn die Programme curriculare Konsequenzen ziehen und gute Evaluationen der Programmarbeit ermöglicht und realisiert werden. Diese eher grundsätzlichen Überlegungen wende ich in Kapitel 5 auf das Startchancen-Programm an, das von Bund und Ländern initiiert wurde und mit Beginn des Schuljahres 2024/25 angelaufen ist. Ich halte es für zwingend, dass die Gelder, die Schulen in herausfordernden Lagen „zusätzlich“ erhalten, unbedingt den Kindern zukommen, die in Gefahr sind, unterhalb anerkannter Mindeststandards die Schulen zu verlassen, statt es jeder einzelnen Schule zu überlassen, was sie mit dem Geld anstellt. Eine zur Stärkung der gefährdeten Kinder ausgerichtete „rationale“ Pädagogik muss dabei den Nachweis erbringen können, dass sie in diesem Sinne nützlich ist. Abschließend werde ich in Kapitel 6 fragen, ob es für eine wirkungsvolle Reduktion sozio-

1 Zum Hintergrund der Schreibweise: ABBAUBAR ist das Akronym des Forschungsprojektes *Abbau von Bildungsbarrieren durch bedarfsorientierte Ressourcensteuerung*. Aus dem Projekt ging unter anderem das vorliegende Beiheft zu einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung in der *DDS – Die Deutsche Schule* hervor (siehe dazu auch das Editorial in diesem Heft). Dieser Essay ist Teil des Beiheftes und nimmt – auf Anfrage der Herausgeber*innen – unter anderem kommentierend auf das Projekt und auf die im Beiheft erschienenen Beiträge Bezug.

ökonomisch bedingter Ungleichheit nicht sinnvoll wäre, die Mittelallokation in der Bildung grundsätzlich in Frage zu stellen.

2 Bildungsungleichheit in einer ungleichen Gesellschaft? Antworten pessimistischer Klassiker

Die Vergeblichkeit der Bemühungen um mehr Bildungsgleichheit (vgl. Böttcher, 2020) lässt uns an Sisyphos denken und damit auch an Siegfried Bernfeld, der 1925 mittels dieser tragischen Figur „die Grenzen der Erziehung“ markierte. Obwohl Bernfeld wesentlich aus psychoanalytischer Perspektive argumentierte, befand er, dass die der Klassenstruktur dienende Bildung nur abgelöst werden könne, wenn die Klassengesellschaft überwunden ist. „Die Erziehung ist konservativ. Ihre Organisation ist es insbesondere. Niemals ist sie die Vorbereitung für eine Strukturänderung der Gesellschaft gewesen. Immer – ganz ausnahmslos – war sie erst die Folge der vollzogenen“ (Bernfeld, 1967, S. 119).

Nur wenige Jahre später finden wir bei Bertrand Russell den identischen Schluss. Die ungleiche ökonomische Struktur erzeuge eine Schule, die diese Struktur absichere. Das gelänge der Schule mittels verschiedener Charakteristika ihres Aufbaus und ihrer Praxis. Er sieht im Konkurrenzprinzip eine wesentliche Quelle dafür, dass die Schule Dummheit und Trägheit statt intellektueller und kritischer Neugierde produziere sowie die ungleiche Sozialstruktur perpetuiere. Im Kapitel „Competition in Education“ seines Buches „Education and the Social Order“ schrieb er 1932 (Russell, 1932/1977, S. 101–111), dass das frühkapitalistische Ideal eines freien Wettbewerbs in nahezu alle Bereiche der Gesellschaft immigriert sei, auch in die Bildung. Russells Statement über den Wettbewerb in der Bildung behauptet zwei starke negative Effekte. Grundsätzlich und bis zur Ebene internationaler Beziehungen werde erstens gelernt, dass Wettbewerb zum geachteten Leitprinzip werde – zum Nachteil von Kooperation als Alternative. Wettbewerb sei zweitens auch das bestimmende Prinzip im Klassenzimmer (ebd., S. 102; ausführlicher Böttcher, 2022).

Man könnte metaphorisch sagen: Das dem Lernen kaum dienliche, zur Perpetuierung und Legitimierung der Bildungsungleichheit jedoch höchst wirksame Prinzip des Wettbewerbs um Anerkennung durch das pädagogische System – repräsentiert auch durch seine Lehrkräfte – ist die DNA der modernen Schulsysteme. Die Dominanz des Wettbewerbs habe negative Auswirkungen auf alle Schüler*innen, denn er erfordert eine Bewertung der Kinder anhand von Standards, die möglichst messbar sind. Kreativität, forschende Neugier oder Individualität passen schlecht in diese Logik. Konkurrenz erfordere die Wiedergabe unhinterfragt akzeptierter „Korrektheit“: Antworten, die sich in Schemata von „falsch oder richtig“ bzw. „gut oder schlecht“ einordnen lassen und Vorschriften folgen müssen, die sich dann in Prüfungen abbilden. Für den Zweifler Russell jedoch müsste jede Antwort geprüft werden und Gegenstand legitimer Debatten im Klassenzimmer sein (vgl. Russell, 1932/1977, S. 105).

Abstumpfung und Überforderung resultieren auch daraus, dass vieles von dem, das unterrichtet werde, außerhalb der Welt der Schule einfach nicht nützlich sei. Folgend kritisiert Russell die von schulfernen Bürokratien entworfenen überbordenden Curricula, die bewirken, dass nichts wirklich tief gelernt werde. Er fordert relevante, nützliche Inhalte. Statt komplizierte Arithmetik oder Latein zu lehren, wäre es nützlicher, würden sich die

Schüler*innen mit Anatomie, Psychologie und grundlegendem Wissen über Hygiene befassen. Die schulischen Curricula, die mittels Examina den Maßstab für Erfolg im Konkurrenzkampf festlegen, seien besonders für Kinder aus armen Familien weit entrückt von dem, was ihr Leben bestimme. Wenn es intellektuell begabte junge Menschen aus armen Verhältnissen „nach oben“ schaffen wollten, müssten sie gegen Widerstände und gegen absehbare negative Folgen besonders hart arbeiten. Entwickelten sie Ambitionen, die sie aus ihrer Herkunftsklasse abheben, riskierten sie im Versagensfall nicht nur, arm zu bleiben. Die Risiken, in Examina zu scheitern, seien auch deshalb emotional besonders hoch, weil bereits die Ambition sie von ihrer Herkunft entfremdet habe. Den Gescheiterten drohe die Gefahr der sozialen Bindungslosigkeit.

Um Missverständnisse zu vermeiden, muss noch festgehalten werden, dass Russell kein radikaler Gegner von Wettbewerb ist. Das muss diejenigen beruhigen, die Spieleabende lieben oder „ihren“ Handballverein. Auch wenn es dabei nicht immer nur spielerisch zugeht, ist der Hintergrund des schulischen Wettbewerbs doch fundamental ein anderer. Die Tyrannei von Wettbewerb und Prüfungen gefährde spontanes, kreatives und gesundes Lernen (vgl. Russell, 1932/1977, S. 111). Und für die Verlierer*innen geht es um nicht weniger als „Lebenschancen“ (Dahrendorf, 1979). Im Ergebnis werde diese Tyrannei Wissensdurst, Forschungsinteresse und Liebe zu kritischen Analysen bei der gesamten Schüler*innenschaft abtöten und damit zur Konservierung des Bestehenden einen wesentlichen Beitrag leisten. Mit Blick auf ihre Funktion zur Aufrechterhaltung der sozialen Ungleichheit besonders relevant sei es, dass die Schule bei den Kindern des armen Teiles der Bevölkerung das Gefühl erzeuge, sie seien den Kindern der Reichen unterlegen. Das Schulsystem gebe sich große Mühe, ihnen dieses irrationale Minderwertigkeitsgefühl zu vermitteln, weil sie ansonsten gegen die Ungerechtigkeit opponieren könnten. Gleichzeitig vermöge es das Schulsystem, den Kindern der reichen Klasse die Arroganz zu implementieren, sie seien besser als die Armen. Diese Überlegenheitsillusion sei nicht durch moralische Predigten auszumerzen, sondern lediglich in einem anderen ökonomischen System (vgl. Russell, 1932/1977, S. 94).

Die Hoffnung, dass „gute“, also Forschungslust und Interesse entwickelnde Bildung im Wettbewerbssystem gelingen könnte, teilt Russell grundsätzlich nicht, denn „this is not possible while the tyranny of examinations and competition persists“ (Russell, 1932/1977, S. 111). Für ihn geht die Unmöglichkeit von Bildung und Gleichheit unter bestehenden Verhältnissen noch weiter. Erst in einem sozialen und ökonomischen System, das der Gleichheitsidee ein neues Gewicht gibt, könne das System der Bildung etwas anderes leisten als Ungleichheit zu befördern und zu legitimieren: „It is inequality and insecurity that makes competition so bitter at the present time, and when these elements are removed, the sting will be taken out of it“ (ebd., S. 218).

Wir können in der Sache deckungsgleich auf dem Höhepunkt bildungssoziologischer Theoriebildung bei Bourdieu und Passeron nachlesen: Die soziale Reproduktion durch „Eliminierung“ bildungsferner Schichten erfolge fast störungsfrei und wirkungsvoll, weil die Selektion wie selbstverständlich erfolge und breite Akzeptanz erfahre. Die Erfolgreichen und die Gescheiterten glaubten gleichermaßen an natürliche Fähigkeiten und darauf aufbauende Verdienste. Die Ausgeschlossenen glauben an die Legitimität des Ausschlusses, den Privilegierten hilft das Bildungssystem, nicht als Privilegierte zu erscheinen, weder vor sich selbst, noch vor den anderen (vgl. Bourdieu & Passeron, 1971). Weitere negative

Handlungseffekte beruhen auf diesen, hier nur angedeuteten schulpädagogischen Prozessen: Stehen die an ihre eigene Unzulänglichkeit glaubenden Kinder bildungsferner sozialer Klassen vor herausfordernden Situationen wie der Wahl eines als schwierig eingeschätzten Curriculums, eines anspruchsvollen Studiengangs oder schwieriger Prüfungen, führen ihre Selbstzweifel nicht selten zum Verzicht, zu ihrer „Selbsteliminierung“.

Bourdieu und Passeron zufolge ist das „kulturelle Privileg“ so dominant, dass auch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen nicht nur „wirkungslos bleiben, sondern sodann Ungleichheiten noch wirkungsvoller als Unterschiede im Lerneifer oder Begabung legitimiert werden können“ (Bourdieu & Passeron, 1971, S. 45). Und es geht hier nicht um die „feinen Unterschiede“, anhand derer die Nachfolger*innen der französischen Aristokratie die Emporkömmlinge erkennen, sondern um gravierende kulturelle Differenzen, auf die die schulische Pädagogik rücksichtslos reagiert.

Mit den Folgen des Entscheidungshandelns von Bildungsteilnehmenden befasst sich auch der in der Bildungsforschung viel zitierte und vor allem an Erklärungen sozialen Wandels interessierte Raymond Boudon (1974). Anders als Bourdieu jedoch kann er in seiner Modellierung kollektiver Ungleichheitseffekte im Bildungswesen gänzlich auf sozialisations- oder kulturtheoretische Annahmen verzichten. Er bedient sich einzig eines Schichtungsmodells, das soziale Distanzen als Basis für schichtspezifisch unterschiedliche Bildungswahlen verwendet. Je stärker ein Bildungssystem durch „Entscheidungspunkte“ strukturiert ist, desto mehr werden selbst anfangs gering angesetzte Unterschiede wegen ihrer Potenzierung schnell überdeutlich. Boudon variiert sein Grundmodell sehr ausgiebig, aber solange gesellschaftliche Ungleichheit existiert, ist Bildungsungleichheit aus dem Modell, das empirische Befunde gut erklären kann, nicht zu eliminieren. Im Ergebnis landen wir bei Bourdieu und Passeron (1971), denn gesellschaftliche Ungleichheit ist nicht ausgesetzt, wenn finanzielle Anreize zu mutigen Bildungsentscheidungen motivieren sollen.

Den Leserinnen und Lesern dieser Zeitschrift konnte ich wahrscheinlich nichts Neues referieren. Aber der durch meine Ausgangsfrage gesetzte Kontext eröffnet möglicherweise einen neuen Blick auf Bekanntes: Sollten bildungssoziologisch interessierte Erziehungswissenschaftler*innen nicht die Hoffnung aufgeben, das selbst gewählte Thema praktisch erfolgreich bearbeiten zu können? Oder übersehe ich Erfolg versprechende Handlungsoptionen für eine grundlegende Entkoppelung von Herkunft und Bildungserfolg? Mit Blick auf Vergeblichkeit wäre die „Danaidenarbeit“ womöglich die bessere Metapher als der Sisyphos. 49 Töchter des Danaos mussten Wasser in löchrige Gefäße füllen. Ist das nicht vergleichbar mit dem, was die meisten Projekte und offenbar auch manche Bundesländer (vgl. Sendzik et al. in diesem Heft) tun, um Bildungsgleichheit zu befördern: Ressourcen in löchrige Gefäße füllen? Die Töchter allerdings wurden mit dieser nutzlosen Tätigkeit für ihre bösen Taten bestraft. Wir, die bildungssoziologisch interessierten Forschenden, wir hingegen können ja wählen, ob wir uns selbst solches Ungemach zumuten: Vielleicht sollte man sich lieber mit einem erziehungswissenschaftlichen Teilgebiet befassen, über das man Erfolgsgeschichten schreiben kann.

3 Leistung und Chancenverteilungen in der Bildung: Die DNA eines konservativen Systems

Als in der bürgerlichen westdeutschen Soziologie der Begriff der „Leistung“ als Begründung und Legitimierung von ökonomischer und sozialer Ungleichheit kritisch untersucht wird, ist ein Befund, dass er nicht beschreibt, was er insinuiert, nämlich die individuelle Zurechnung einer Leistungserbringung als Verdienst, etwas, das man erarbeitet hat. Vielmehr konkurrieren andere – vor allem auch askriptive – Zuteilungsprinzipien mit erbrachten Leistungen (vgl. Bolte, 1979, S. 34 ff.). Wohl noch wichtiger ist, dass seine ideologische Gewalt vernebelt, dass der Leistungsbegriff „leer“ ist, inhaltlich unbestimmt: „Das Leistungsprinzip setzt zum Funktionieren die Festlegung von Leistungszielen, Leistungsinhalten (was und wie etwas im einzelnen getan werden soll) und Bewertungsmaßstäben voraus“ (ebd., S. 39). Gerade seine Leere macht ihn wirkungsmächtig. Ziele, Inhalte und Maßstäbe sind nicht neutral: „Da Inhalte und Maßstäbe mit bestimmten „Interessen“ verknüpft sind, fließen [...] hier in das Wirken des Leistungsprinzips politische Faktoren vielfältiger Art ein“ (ebd., S. 39).

Der herausragende deutsche Erziehungswissenschaftler Helmut Heid nimmt diese Debatte mit Blick auf das Bildungssystem auf:

„Leistung – wie immer sie im einzelnen definiert werden mag – ist keine beobachtbare Sache. Es gibt Leistung auch nicht als eigene Wesenheit – außerhalb von Stellungnahmen zu ganz bestimmten Inhalten, Formen oder Resultaten personalen und sozialen Handelns. Leistung ‚existiert‘ vielmehr nur im Modus der Attribuierung menschlichen Handelns“ (Heid, 1992, S. 92).

In der Folge macht Heid auch deutlich, dass Performanz – Vollzug und Ergebnis des Handelns – nicht Leistung „ist“, sondern nur durch Wertungen zu Leistung werden kann.

„Was als Leistung gilt, ergibt sich auch nicht aus irgend einer Sache, etwa einer bestimmten Handlung oder einem bestimmten Handlungsergebnis selbst, sondern erst aus einer wertenden Stellungnahme zu gegebenen oder erwünschten Handlungen und Handlungsergebnissen. Jedes Handeln ist, was es ist. Zur Leistung wird ein Handeln erst durch die Bewertung und Anerkennung dieses Handelns als Leistung“ (ebd., S. 93).

Dass sich hier die Frage nach den curricularen Inhalten, die Leistung praktisch definieren, ergibt, dürfte offensichtlich sein. Womöglich auch, dass hier die weiter oben dargestellte Kritik von Russell an Curricula gestärkt wird.

Noch interessanter für den Kontext unserer „ABBAUBAR-Frage“ ist Heids Kommentar zu einem Bildungsprogramm, das als paradigmatisches Beispiel für viele andere Projekte und Initiativen dienen kann – auch für das Startchancen-Programm, das bei vielen engagierten Profis deutlich positive Erwartungen erzeugt. Und damit kommen wir auch auf Russells Kritik am Wettbewerb zurück.

Im Jahr 2008 präsentiert die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland unter der Überschrift „Aufstieg durch Bildung“ eine bildungspolitische „Qualifizierungsinitiative“ (Bundesregierung und Regierungschefs der Länder, 2008). Heid kritisiert dieses Projekt,

das mit dem Versprechen auftritt, besonders denjenigen zu helfen, im Wettbewerb um beruflichen Aufstieg erfolgreich zu sein, die es bislang nicht geschafft hatten (vgl. Heid, 2009). Er nimmt seine ältere Kritik auf, verstärkt und ergänzt sie. Einen Kernsatz versteckt er in einer Fußnote: „Das Wort ‚Bildung‘ wird in den meisten Bezugstexten alltagssprachlich verwendet, also unscharf, vieldeutig und interpretationsbedürftig“ (ebd., S. 6, Fußnote 6). Wie auch der Leistungsbegriff, solange er sich universalistisch und abstrakt geriert, ist Bildung ein undefinierter Begriff – mit dennoch hoher suggestiver Wirkung. Zunächst stellt Heid fest, dass die starke Verknüpfung von Bildungserfolg und Berufsposition, und das ist ja das mit „Aufstieg durch Bildung“ Gemeinte, nur dann plausibel ist, wenn das, was Bildung meint, genau dazu dient, die jeweilige berufliche Aufgabe mit höchster Exzellenz ausüben zu können. Aber weder ist das geprüft, noch ist es explizites Ziel. Heid erkennt einen perfiden Mechanismus, der die ungleiche Sozialstruktur schützt:

„Der wahrscheinliche Effekt dieser Unbestimmtheit kann und wird darin bestehen, dass jene, die den Aufstieg schon geschafft haben, daran interessiert sind, diejenigen Inhalte und Konkretisierungsformen von Bildung zur unabdingbaren Aufstiegsvoraussetzung zu erklären, die sich zur Rechtfertigung und Absicherung ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Position besonders gut eignen und die überdies geeignet sind, diejenigen vom Aufstieg durch Bildung abzuhalten oder auszuschließen, die ihre herausgehobene Sonderstellung bedrohen“ (Heid, 2009, S. 7 f.).

Der Wettstreit um Bildung, dem also, was im Schul- und weiteren Bildungssystem als Leistung anerkannt wird, ist hoch funktional für die Reproduktion von Ungleichheit.

„Als (‚wahre‘) Bildung wird häufig genau dasjenige angesehen, was über das für die Erfüllung dieser beruflichen Arbeitsaufgaben Unabdingbare hinausgeht und insofern durchaus entbehrlich ist. Erst jenseits ihrer Funktionalität beginnt die für den Aufstieg als unentbehrlich dekretierte Bildung ihre Wirksamkeit als Selektions- und damit auch als Ausgrenzungskriterium zu entfalten“ (Heid, 2009, S. 8).

Heid fügt seiner Analyse noch die spezifische Frage an, wer tatsächlich und auf welcher empirischen Basis definiert, was „zählt“:

„Dass der jeweils besser Gebildete oder Qualifizierte bzw. der als qualifiziert Anerkannte den jeweils weniger gut Gebildeten oder Qualifizierten (im Wettbewerb) verdrängt, mag als normal oder natürlich oder funktional oder gar als gerecht angesehen und akzeptiert werden. Die Frage ist nur, wer mit Bezug auf welches und wie legitimierte Kriterium darüber befindet, was gut und besser ist, was faktisch zum Aufstieg ‚berechtigt‘ und vor allem: was faktisch zu einem Aufstieg führt“ (ebd., S. 18).

Wieder geht es ums Curriculum, ein Thema, das die deutsche Bildungsforschung und insbesondere die „Governance-Forschung“ selbst dann wenig interessierte, als kompetenzorientierte Leistungsmessungen im Bildungsmonitoring eingeführt wurden.

4 Denkbare Ansätze zum Besserwerden: Andere Curricula und gute Evaluationen

Auf einer Folie des virtuell eingespielten Vortrags der belgischen Forscherin Emilie Franck bei der ABBAUBAR-Konferenz, die Anfang Juni 2024 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) stattfand, las ich die Forderung, Schulen mit besonderen Herausforderungen durch eine sozioökonomisch benachteiligte Schüler*innenschaft hätten ein Anrecht auf mehr Ressourcen. In aller Regel geht es dabei um Geld. Dahinter steckt eine naheliegende Interpretation der Forderung, Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. auch das Interview mit Michael Wrase in diesem Heft). Ich werde diesen Punkt gegen Ende noch aufrufen. Hinter dem „mehr“ waren in Klammern auch die Worte „anderes und besseres“ zu lesen. Ich will versuchen, das für mich inhaltlich zu füllen: mit der Aufforderung, über „andere“ Curricula und „bessere“ pädagogische Programme nachzudenken.

Andere Curricula:

Was sind die inhaltlichen Ziele pädagogischer Bemühungen? Die technische Antwort verweist auf die standardisierten Leistungstests, die von den Kindern und Jugendlichen möglichst gut absolviert werden sollen. Aber wäre es nicht an der Zeit zu fragen, was das inhaltlich bedeutet? Im Anschluss an PISA 2000 (KMK, 2002) wurde kurz – und kontrovers – darüber diskutiert, ob und wie die traditionellen Schulfächer durch knappe, klare und verbindliche Kerncurricula zu präzisieren seien. Eine chancenfördernde Schule muss wissen, was sie erreichen soll. Die Einführung von an Mindeststandards orientierten Kerncurricula, die verbindlich für alle Schulen und alle Schülerinnen und Schüler sind, hätte das Potenzial, die Gruppe derjenigen deutlich zu reduzieren, die die Schulen verlassen, ohne etwas Brauchbares gelernt zu haben. Bildungsstandards und Kerncurricula müssten eine Grenze festlegen, „unter die kein Lernender zurückfallen soll“ (Klieme et al., 2003, S. 20).

Diese Idee der Kerncurricula wurde durch Stufenmodelle von Kompetenzen abgelöst, übrigens auch zum Schaden der gesellschaftlichen und ästhetischen Fächer. In den aktuellen Debatten zur Bedeutung von Basiskompetenzen (rechnen, lesen, schreiben) könnte man den Willen erkennen, Curricula zu straffen und sich gegen einen abgehobenen Bildungsbegriff, der soziokulturelle Benachteiligung begünstigen kann, nicht mehr rechtfertigen zu müssen. Auch wird heute häufig diskutiert, inwieweit die klassischen Schulfächer das Weltwissen hinreichend abbilden. Lernvorgaben deshalb verpflichtend zu machen und für Selektion zu nutzen, weil es sie „schon immer“ gab, ist angesichts des gesellschaftlichen Wandels geradezu zynisch. Die Frage, die Russell aufwarf, ist aktuell: Müsste nicht insbesondere Nützliches gelernt werden? Und auch solche Inhalte, die anknüpfungsfähig an die Erfahrungen der Kinder und Jugendlichen sind, auch und insbesondere an die der Kinder aus schwierigen Verhältnissen? So kann Lernen eine andere als nur eine formale Bedeutung bekommen. Es wäre auch interessant, über die Vorschläge nachzudenken, die die OECD uns seit Jahren mit den Publikationen „Trends Shaping Education“ anbietet und die eine große Nähe zu dem aufweisen, was in älterer Didaktik als epochale Schlüsselprobleme große Aufmerksamkeit erfuhr (OECD, 2019).

Die Schule kann nicht so verfahren, als stehe sie am Beginn des Lernweges des Kindes. Sie sollte diesen Tatbestand pädagogisch bearbeiten, meinen Bourdieu und Passeron: Eine Chance zur Durchbrechung des Systems der systematischen Produktion von Ungleichheit liege in einer Pädagogik, die es sich zur zentralen Aufgabe mache, das von den Schülerinnen und Schülern Erwartete auch tatsächlich zu vermitteln. Dies sei in der Schule nicht der Fall:

„Bei der augenblicklichen Beschaffenheit der Gesellschaft und der pädagogischen Traditionen bleibt die Vermittlung der intellektuellen Techniken und Denkgewohnheiten, auf denen das Bildungswesen aufbaut, in erster Linie dem Familienmilieu vorbehalten“ (Bourdieu & Passeron, 1971, S. 88).

Die daraus abgeleitete Forderung lautet, dem einen größeren Stellenwert zu geben, was „rational und technisch durch methodisches Lernen erworben werden kann“ (ebd., S. 88). Das kann nicht nebenbei passieren, das ist curricular abzusichern!

Antworten dazu, wie diese Überlegungen in pädagogische Konzepte und Handlungen übersetzt werden können, kann und werde ich hier nicht geben. Dass aber gesellschaftlich geklärt werden muss, was in der Schule gelernt werden soll und warum, liegt eigentlich auf der Hand. Man stelle sich ein Unternehmen vor, das sich mit allen möglichen Fragen des Managements befasst und ein paar Indikatoren kennt, die es überprüft, aber im Nebel lässt, was eigentlich sein Produkt sein soll und warum Menschen es dem Unternehmen abnehmen sollten.

Bessere Projekte durch Evaluation:

Wir führen Projekte durch, die wir nicht durchdenken. In einem Interview mit Jacob Chammon von der Deutsche Telekom Stiftung² sagt Kai Maaz zum Thema Chancenausgleich, es sei ein großes Problem, dass in der Erziehungswissenschaft die Umsetzung, technisch gesprochen: die Implementierung von Projekten und Maßnahmen nicht hinreichend mitgedacht wurde. So richtig das ist, so beschämend ist es gleichzeitig. Denn seit wenigstens fünf Dekaden verfügen wir (weltweit) über ein werturteilendes Forschungskonzept, das zur Anwendung in allen Politikbereichen kommt: Evaluation bewertet auf Basis von wissenschaftlich ermittelten Daten, ob ein „Programm“ (ein Projekt, eine Maßnahme, eine zielgerichtete Aktivität) „funktioniert“, ob es hinreichend gute Belege dafür gibt, dass es erreicht, was es erreichen will (vgl. DeGEval, 2016). Evaluation bewertet ein Programm nicht auf Basis externer und womöglich arroganter Erwartungen, sondern auf Basis der Beschreibung, die ein Programm selbst liefert. Aber diese Programmbeschreibung, in der Evaluation als „logisches Modell“ bezeichnet, existiert in der Regel gar nicht. Das dürfte Maaz gemeint haben: In Erziehungswissenschaft und -praxis werden Programme erfunden und durchgeführt, die vorab gar nicht adäquat durchdacht wurden. Hinsichtlich der Notwendigkeit, über Umfang der Ressourcen, begründete Theorien der Wirksamkeit, professionelles Erfahrungswissen, Commitment und Kompetenzen der beteiligten Akteur*innen, soziale oder kulturelle Kontexte und schließlich messbare Ziele unter Einschluss möglicher Nebenwirkungen systematisch nachzudenken, herrscht offensichtlich kein Konsens. Jeder, der einen Kindergeburtstag plant, investiert mehr in die Ent-

2 <https://www.telekom-stiftung.de/bildungsbabbel>

wicklung einer Programmlogik, obwohl hier ein schlechtes Programm lediglich zu kleinen Katastrophen führen wird.

Die Sache ist zu ernst: Evaluierende wollen herausfinden, ob und warum und wie effektiv und effizient eine Idee umgesetzt wurde oder eben auch nicht, wie man besser werden kann oder ob man sich lieber eine Alternative erarbeiten sollte. Das funktioniert nur unter dieser Bedingung: kein Programm ohne ein logisches Modell, das vorab erstellt sein sollte!

Der gewissenhafte Buchhalter:

Wer Wandel ermöglichen will, muss dabei an die Ressourcen denken, die dafür angemessen sind. In den aktuellen Debatten ist an „zusätzliche“ Finanzmittel gedacht. Zwei Haupttypen an Fehlern können hier auftreten. Der Alpha-Fehler wäre, zu viele Mittel zur Verfügung zu stellen. Geld, das nicht für das eigentliche Ziel des Wandels verwendet wird, zeigt dem Kritiker, dass das beklagte Problem überschätzt wurde und zukünftig weniger Beachtung erfahren sollte. Oder aber man verschleiert den Überschuss, indem er für Unsinniges ausgegeben wird. Das wäre pure Verschwendung. Der Beta-Fehler ist, zu wenig Geld zur Verfügung zu stellen. Fehlen die Mittel, um das Ziel zu erreichen, sind die bis dahin verausgabten Ressourcen ebenso verschwendet – nicht nur Geld, sondern auch die Zeit, Energie und Kompetenzen, die bis dahin eingekauft und eingesetzt wurden.

Man sollte erwarten können, dass ein Programm, das zusätzliche Bedarfe reklamiert, sowohl auf Programmebene als auch bezogen auf Einzelfälle oder Typen von Einzelfällen der Berechnung von Bedarfen mehr Sorgfalt widmet als sich auf Schätzungen zu verlassen. Diese Forderung ist nicht nur vor dem Hintergrund zu bewerten, dass wir uns angesichts dauerhaft beklagter Mittelknappheit im Bildungswesen Fehlallokationen möglichst nicht leisten sollten. Vor dem Vorwurf möglicher Verschwendung steht nämlich die Warnung, die wir Bourdieu und Passeron sowie Heid verdanken: dass ein Scheitern der angepassten Bedarfsorientierung allen seinen Kritiker*innen und konservativen Kräften beweist, dass das Schulsystem, so wie es funktioniert, ganz gerecht nach Intelligenz und Fleiß sortiert. Diese Befürchtung zwingt mich zu einigen wenigen Gedanken zum Startchancen-Programm.

5 Was eigentlich nicht geplant war: ein schneller Blick auf das Startchancen-Programm

Der für manche womöglich zu einseitig negative Ausflug zur Frage, ob Bewegung in ein Bildungssystem kommen kann, das zäh und unbeschädigt die Privilegien der Privilegierten durch eine durch breiten Konsens getragene Selektion bei gleichzeitig geringem Ertrag an Bildung sichert, sollte nicht ohne wenigstens eine Prise Hoffnung enden. Schließlich ist die Idee, dass Schulen, die ausweislich bestimmter Indikatoren mehr Bildungsaufwand betreiben müssen, auch mehr Ressourcen bekommen, rechtlich und praktisch (vgl. Wrase sowie Schräpler & Jeworutzki in diesem Heft) selbstverständlicher geworden. Dieser Ansatz wird durch das Startchancen-Programm unbestritten gestärkt (vgl. Geweke & Edelstein in diesem Heft).

Aber zwei Bemerkungen dürfen wir uns angesichts der bisherigen Ausführungen nicht verbieten. Erstens wird der Wettbewerb nicht außer Kraft gesetzt. Im Gegenteil: Er wird zum expliziten Prinzip. Wer von Chancen spricht, hat Wettbewerb schon mitgedacht. Wir müssen zur Kritik des sanktionsbewehrten Wettbewerbs nicht auf alte Schriften zurückgreifen. Wir finden, wenn wir wollen, die Bestätigung in der modernen Lernforschung, die Kooperation, Wohlbefinden und Inklusion als Bedingungen für erfolgreiches Lernen durch vielfältige Studien belegt (exemplarisch Darling-Hammond et al., 2020). Auch ein zweites Thema, das oben nur knapp angesprochen wurde, darf nicht unter den Tisch fallen: Wer den Start der Bildungslaufbahn bei der Grundschule ansetzt, hat bereits einen Großteil der Chancen liegen gelassen, die einen Ausgleich ermöglichen können, wie die Forschung zur frühen Bildung ja eindrucksvoll bestätigt hat (vgl. Heckman & Krueger, 2002; Hogebe & Böttcher, 2020).

Eine weitere grundsätzliche Überlegung ergibt sich, wenn man das Prinzip der durch Indikatoren gestützten Ressourcenzuweisung und seine Umsetzung kritisch betrachtet. Sollte man es, wie es in aller Regel in der Vergangenheit in einschlägigen Projekten der Fall war, den Schulen im Modus „erweiterter Verantwortung“ oder „Autonomie“ überlassen, diese Mittel beliebig einzusetzen? Die Sichtung solcher Projekte lässt vermuten, dass die Mittel nicht direkt bei den Schülerinnen und Schülern ankommen, die im Risiko stehen, an den Anforderungen der Schule zu scheitern (Neumann et al. sowie Stefes & Petermann in diesem Heft; vgl. auch Böttcher et al., 2022; Braun & Pfänder, 2022). Ihnen müsste zwingend und unmittelbar eine gezielte pädagogische Aufmerksamkeit zukommen (vgl. Levin, 1996), statt die Option anzubieten, dass Schulen die Mittel für Projekte der Schulentwicklung nutzen, die, an sich womöglich sinnvoll, allenfalls indirekte Wirkung für die gefährdeten Kinder erzielen. Solange Projekte genau und gezielt diese Kinder adressieren, sollte pädagogische „Autonomie“ selbstverständlich sein: fachliche Nachhilfen, methodische Angebote, Trainings zur Stärkung der Selbstwirksamkeit, digitale Lernprogramme, Gruppenarbeit, Recherche-Projekte, praktische Projekte. Von den pädagogischen Profis an den Schulen muss aber erwartet werden, dass die Maßnahmen „Hand und Fuß“ haben – sie also eine nachvollziehbare Programmlogik aufweisen, auch um Erfolg oder Misserfolg „evaluierbar“ zu machen. So kann auch ein sinnvoller Wettbewerb zwischen pädagogischen Ideen und Programmen gefördert werden, nicht aber der Wettbewerb der Kinder um Rangplätze in der schulischen Hierarchie.

Diese Betonung der Stärkung gefährdeter Kinder ist aus meiner Sicht entscheidend. Es geht demnach nicht (jedenfalls weniger) um die Entwicklung von belasteten Schulen, die zwar nötig sein dürfte, aber nicht Ziel im Konzept zusätzlicher Bedarfsorientierung sein sollte. Der exklusive Blick auf das einzelne gefährdete Kind verändert das gesamte Projekt. Während die Belastung der Schulen durch komplizierte und nicht wirklich „wasserdichte“ Verfahren als eine Messgröße für eine Organisation ermittelt werden muss, weiß doch jede Schule sehr genau, welche Schülerinnen oder Schüler besondere Hilfen benötigen. Falls Lehrkräfte unsicher sind, helfen die Ergebnisse von VERA 3 und VERA 8, die bewusst ein Jahr Zeit für pädagogische Arbeit vor entscheidenden Übergangspunkten des Schulsystems lassen. An dieser Stelle darf auch gefragt werden, inwieweit die systematische Erhebung schulischer Individualdaten, sogenannte Schüler*innen-IDs (vgl. Böttcher & Kühne, 2017), nicht geeigneter als schulbezogene Indikatoren-Modelle wären, um die Maßnahmen zur Förderung von Chancenausgleich zu stützen.

6 Wie man die Privilegierten auf die Palme bringen kann

Die Überlegung, zusätzliche Mittel für Schulen in „herausfordernder Situation“ zur Verfügung zu stellen, führt offensichtlich allenfalls zu einer bescheidenen Ergänzung der gängigen Mittelallokation. Das gelingt, ohne über einen eher grundsätzlichen Wandel nachzudenken. Könnte man den Protagonisten, die an einer deutlichen Reduktion bildungsökonomischer Bildungsungleichheit interessiert sind, wirkungsvollere Alternativen anbieten? Zwei Ideen wurden verschiedentlich geäußert, wenn auch schnell wieder „berdigt“. Kann man sie ausgraben?

Eine Idee ist die Umschichtung der Mittel, die im Stufensystem der Bildung verausgabt werden. Das deutlich unterfinanzierte System der Frühen Bildung könnte davon profitieren, wenn wenigstens die zweite akademische Ausbildung, die mit dem Master durch „Bologna“ geschaffen wurde, von den Studierenden und deren Eltern durch (bescheidene) Studiengebühren kofinanziert würde. Dieses Modell hätte auch weitere interessante Effekte jenseits der Ungleichheitsthematik, insbesondere für Inhalte und Struktur der Master-Studiengänge.

Radikaler ist das Modell, das auf der Erkenntnis fußt, dass im bestehenden System diejenigen, die erfolgreich sind, deutlich mehr von staatlichen Mitteln profitieren als die, die früh aussteigen: Wer sein Studium mit einem Master abschließt, hat nahezu doppelt so viel Unterstützung bekommen wie jemand, der die Schule mit einem Hauptschulabschluss verlässt (vgl. zur genaueren Analyse Klemm, 2022). Da ist es ja eigentlich absurd zu fragen, ob man Schulen in schwieriger Lage oder den gefährdeten Kindern „zusätzliche Mittel“ zur Verfügung stellen darf. Wäre es nicht gerechter und der Gleichheit förderlicher, allen Kindern mit der Geburt eine Schüler*innen-ID zuzuordnen und ihnen den gleichen Betrag auf einem „Bildungskonto“ zur Verfügung zu stellen?

Von beiden Konzepten würden die Kinder der ärmeren Schichten profitieren. Aber selbstverständlich ginge das zu Lasten der Kinder der besseren gesellschaftlichen Verhältnisse. Das würden sie sich voraussichtlich nicht gefallen lassen. Es würde vermutlich ein wunderbarer Protest entstehen: Diejenigen, die in ihrer gesamten Bildungslaufbahn immer wieder ungerührt zugesehen haben, wie Kinder – selbstverständlich nach „Leistung“ – aussortiert wurden, dürften sich diesen nun plötzlich verbunden fühlen. Es sind interessanterweise die Privilegierten, die mit dem Argument der ungleichen Bildungschancen den Abwehrkampf gegen Modelle führen würden, in denen sie verlieren: Studiengebühren, ein Effekt beider Modelle, beschädigen die Chancengleichheit der Nicht-Privilegierten, wird es heißen. Die realen Ungleichheitsmechanismen würden, wie auch ihre Ergebnisse, verschwiegen. Die Privilegierten würden nun Partei für die Benachteiligten ergreifen und in deren Namen sprechen, als ginge es nicht um die eigenen Vorteile. Unterstützt würden sie von den akademischen Beschäftigten der Universitäten.

Literatur und Internetquellen

- Bernfeld, S. (1967). *Sisyphos oder die Grenzen der Erziehung* (2. Aufl.). Internationaler Psychoanalytischer Verlag.
- Bolte, K. M. (1979). *Leistung und Leistungsprinzip*. Leske & Budrich. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-97140-1>
- Böttcher, W. (2020). Chancengleichheit in der Sackgasse. In C. Fischer, C. Fischer-Ontrup, F. Käpnick, N. Neuber, C. Solzbacher & P. Zwitterlood (Hrsg.), *Begabungsförderung, Leistungsentwicklung, Bildungsgerechtigkeit – für alle! Beiträge aus der Begabungsforschung* (S. 43–58). Waxmann.
- Böttcher, W. (2022). Was macht der Wettbewerb in der Bildung? In U. Steffens & H. Ditton (Hrsg.), *Makroorganisatorische Vorstrukturierungen der Schulgestaltung* (S. 117–135). wbv.
- Böttcher, W., Brockmann, L., Meierjohann, T., & Wiesweg, J. (2022). *Was brauchen Schulen in herausfordernden Lagen? Studie im Auftrag des Netzwerk Bildung*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19077.pdf>
- Böttcher, W., & Kühne, S. (2017). *Schulstatistische Individualdaten zur Rekonstruktion von Bildungsverläufen. Perspektiven für die Weiterentwicklung des Sozial- und Bildungsmonitorings in Nordrhein-Westfalen*. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW). https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/68008/ssoar-2016-bottcher_et_al-Schulstatistische_Individualdaten_zur_Rekonstruktion_von.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2016-bottcher_et_al-Schulstatistische_Individualdaten_zur_Rekonstruktion_von.pdf
- Boudon, R. (1974). *Education, Opportunity, and Social Inequality: Changing Prospects in Western Society*. John Wiley & Sons.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1971). *Die Illusion der Chancengleichheit. Untersuchungen zur Soziologie des Bildungswesens am Beispiel Frankreichs*. Klett.
- Braun, L., & Pfänder, H. (2022). Unterstützung von Schulen in herausfordernden Lagen. Eine vergleichende Darstellung aktueller Programme. *impaktmagazin – Impulse und Beiträge aus der Wübben Stiftung zur Bildung*, 5–16. https://www.wuebben-stiftung-bildung.org/wp-content/uploads/2022/09/WS_UnterstuetzungvonSchuleninherausforderndenLagen_Expertise.pdf
- Bundesregierung und Regierungschefs der Länder. (2008). *Aufstieg durch Bildung – die Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung*. <https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Qualifizierungsinitiative-Beschluss-2008.pdf>
- Dahrendorf, R. (1979). *Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie*. Suhrkamp.
- Darling-Hammond, L., Flook, L., Cook-Harvey, C., Barron, B., & Osher, D. (2020). Implications for educational practice of the science of learning and development. *Applied Developmental Science*, 24 (2), 97–140. <https://doi.org/10.1080/10888691.2018.1537791>
- DeGEval (Gesellschaft für Evaluation e. V.) (Hrsg.). (2016). *Standards für Evaluation. Erste Revision 2016*. https://www.degeval.org/fileadmin/Publikationen/DeGEval-Standards_fuer_Evaluation.pdf
- Heckman, J., & A. Krueger (Hrsg.). (2003). *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?* MIT Press.
- Heid, H. (1992). Was „leistet“ das Leistungsprinzip? *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, 88 (2), 91–108.
- Heid, H. (2009). Aufstieg durch Bildung? Zu den Paradoxien einer traditionsreichen bildungspolitischen Parole. *Pädagogische Korrespondenz*, 40, 5–24.
- Hogrebe, N., & Böttcher, W. (2020). Ökonomie und frühkindliche Bildung. In R. Braches-Chyrek, C. Röhner, H. Sünder & M. Hopf (Hrsg.), *Handbuch Frühe Kindheit* (S. 107–116). Barbara Budrich. <https://doi.org/10.2307/j.ctvnb7m51.12>

- Klemm, K. (2022). Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen, wo sie fehlen. In U. Steffens & H. Ditton (Hrsg.), *Makroorganisatorische Vorstrukturierungen von Schulgestaltung* (Grundlagen der Qualität von Schule 5, S. 165–186). wbv.
- Klieme, E., Avenarius, H., Blum, W., Döbrich, P., Gruber, H., Prenzel, M., Reiss, K., Riquarts, K., Rost, J., Tenorth, H.-E., & Vollmer, H. J. (2003). *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise*. Bundesministerium für Bildung und Forschung. https://www.pedocs.de/volltexte/2020/20901/pdf/Klieme_et_al_2003_Zur_Entwicklung_Nationaler_Bildungsstandards_BMBF_A.pdf
- KMK (Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland). (2002). *PISA 2000 – Zentrale Handlungsfelder. Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen in den Ländern. Beschluss der 299. Kultusministerkonferenz vom 17./18.10.2002*. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2002/2002_10_07-Pisa-2000-Zentrale-Handlungsfelder.pdf
- Levin, H. M. (1996). Economics for school reform for at-risk students. In E. A. Hanushek & D. W. Jorgenson (Hrsg.), *Improving America's Schools. The Role of Incentives* (S. 225–240). National Academy Press. <https://nap.nationalacademies.org/read/5143/chapter/1#iii>
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2019). *Trends Shaping Education*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/01/trends-shaping-education-2019_g1g99475/trends_edu-2019-en.pdf
- Russell, B. (1932/1977). *Education and the Social Order*. Unwin Paperbacks.

Wolfgang Böttcher, Universitätsprofessor i. R.
E-Mail: wolfgang.boettcher@uni-muenster.de