

Weishaupt, Horst

Schulen in schwieriger Lage und Schulfinanzierung

formally and content revised edition of the original source in:

Die deutsche Schule 108 (2016) 4, S. 354-369



Bitte verwenden Sie beim Zitieren folgende URN /

Please use the following URN for citation:

urn:nbn:de:0111-pedocs-155173

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0111-pedocs-155173>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Zusammenfassung

Wie lassen sich Schulen in schwieriger Lage identifizieren, wie häufig kommen sie vor, wo sind sie gelegen? Auf diese Fragen wird im ersten Teil des Beitrags versucht, eine Antwort zu geben. Anschließend wird dargestellt, was bisher seitens der Länder getan wird, um den besonderen Herausforderungen an diesen Schulen durch zusätzliche finanzielle Mittel gerecht zu werden. Die Ergebnisse sind ernüchternd.

Schlagwörter

Schulfinanzierung, soziale Segregation, Migrationshintergrund, SGB II, regionale Disparitäten, sozial belastete Schulen

1. Einführung

Seit der Rütli-Schule in Berlin sind Schulen in schwieriger Lage, Schulen in sozialen Brennpunkten, Schulen mit besonderem Unterstützungsbedarf und wie die Bezeichnungen auch lauten, in der Öffentlichkeit bekannt. Durch die Wohnsegregation in der Grundschule, die sich durch die Schulartdifferenzierung in der Sekundarstufe noch verstärkt, sind die Unterschiede in der sozialen Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler ein lange bekanntes Problem des deutschen Schulwesens: soziale Benachteiligung ist nicht zuletzt vermittelt über die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft von Schulen. Durch die Marginalisierung der Hauptschule (Trautwein/Baumert/Maaz 2007) und zunehmende soziale Segregationsprozesse in den Städten, die verbunden sind mit einer Konzentration der Armut auf Migranten und Kinder, hat sich im letzten Jahrzehnt die Situation noch zugespitzt (Baur/Häußermann 2009). Seit Jahren lebt in Ostdeutschland jedes vierte Kind unter 15 Jahren in Bedarfsgemeinschaften, die SGBII beziehen, in Westdeutschland ist es jedes 7. Kind. Bundesweit hat inzwischen jedes dritte Kind einen Migrationshintergrund. Diese Kinder haben nicht nur gegenüber den Kindern ohne Migrationshintergrund eine deutlich ungünstigere sozioökonomische Lebenssituation (Schwarz/Weishaupt 2014), sondern es ist auch davon auszugehen, dass mehr als die Hälfte dieser Kinder in der Familie eine nichtdeutsche Muttersprache sprechen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 166-167). So kommen zu den sozialen und ökonomischen noch sprachliche und kulturelle Unterschiede hinzu, die bildungsbewusste Eltern – meist ohne Migrationshintergrund - dazu veranlassen, bei der Schulwahl nicht unbedingt die zugewiesene Schule zu akzeptieren. Zunehmend wird über Strategien von Eltern berichtet, die über Gestattungen oder die Wahl einer Privatschule (Weishaupt/Kemper 2015; Kann/Rothe i. E.) versuchen, gezielt eine gewünschte Schule zu wählen und die öffentliche Schule in der Nachbarschaft zu umgehen. Die Schulverwaltungen stellen sich diesen Entwicklungen nicht entgegen, sondern begünstigen sie häufig noch. Dadurch kann es nicht verwundern, dass die soziale Segregation zwischen der Schülerschaft der Grundschulen größer ist als zwischen der Bevölkerung in den Wohnquartieren (Morris-Lange et al. 2013).

Auf diese Zusammenhänge wird in den letzten Jahren immer wieder aufmerksam gemacht, doch ist es schwer, sie in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung zu erfassen, weil die bisherigen Untersuchungen sich auf Stichprobendaten oder Fallstudien beschränkten (Morris-Lange et al. 2013). Allerdings wurde schon mit diesen Daten ermittelt, dass in den deutschen Großstädten „knapp 70 % der Kinder mit Migrationshintergrund bereits im Grundschulalter eine Schule (besuchen), in der mehrheitlich Kinder nichtdeutscher Herkunft lesen und schreiben lernen“ (Morris-Lange et al. 2013, S. 4). Bundesweit sind es über 40 %. Damit wäre die Segregation in der Grundschule mit der Situation im Kindergarten vergleichbar: nach der Kindertagesstättenstatistik besucht ein Drittel der Kinder mit nichtdeutscher Muttersprache Einrichtungen, in der sie die Mehrheit stellen, in vielen Großstädten liegt der Anteil deutlich höher (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 185).¹ Insofern sollte im öffentlichen Bewusstsein schon besser verankert sein, dass es sich bei den beschriebenen Entwicklungen um keine Randerscheinungen des deutschen Schulwesens handelt, die zwar besonderer Beachtung bedürfen, aber kein grundlegendes Umdenken erfordern. Zunächst wird daher versucht, mit bundesweiten Daten die Notwendigkeit grundlegender Korrekturen bei der Schulfinanzierung zu unterstreichen. Im zweiten Teil des Beitrags wird darauf eingegangen, in welchem Umfang bisher durch gezielte Fördermaßnahmen für Schulen in schwieriger Lage ihren besonderen Herausforderungen begegnet wird.

2 *Wo gibt es Schulen in schwieriger Lage?*

Einkommen und Migrationshintergrund sind die zwei zentralen Merkmale der Lebenssituation von Kindern, die zur Bestimmung ihrer sozialen Lage herangezogen werden können, weil die Schulstatistik keine Angaben über die Bildung und den Beruf der Eltern erfasst. Zur Bestimmung der ökonomischen Lage von Kindern erwies sich die SGBII-Quote als gut verwendbar, weil sie nicht nur sehr hoch mit der Arbeitslosenquote ($r = .95$) korreliert, sondern weil die Daten auch jährlich für einzelne Wohnadressen vorliegen und dadurch sich beliebig regionalisieren lassen (Schräpler 2009; Laschke 2011).

Um die sprachliche und kulturelle Vielfalt der Schülerinnen und Schüler zu erfassen sind Informationen über deren Migrationshintergrund zusätzlich wünschenswert. Die Schulstatistik liefert aber bundesweit nur Informationen über ausländische Schüler, die – nach der Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts 2000 – nur noch eine Minderheit unter den Schülerinnen und Schülern darstellen. Durch den Zensus von 2011 stehen stattdessen Angaben über die Schülerinnen und Schüler am Wohnort nach dem Migrationskonzept der Bevölkerungsstatistik nach Kreisen zur Verfügung. Es berücksichtigt einen Migrationshintergrund, wenn mindestens ein Elternteil eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzt oder nach Deutschland zugewandert ist. Auch nach diesem Erhebungskonzept werden Eltern dann nicht mehr als Migranten erfasst, wenn beide in Deutschland geboren wurden und die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben.

¹ Aus Platzgründen wird auf den Forschungsstand zu Schulen in schwieriger Lage (Fölker et al. 2015; Van Ackeren et al. 2016) und zu Sozialindizes (Groot-Wilken et al. 2016) nicht näher eingegangen.

Von den Schülerinnen und Schülern an Grundschulen (1.-4. Klasse) hatten nach dem Zensus 2011 in Deutschland 27,8% einen Migrationshintergrund². Nach Kreisen variierte der Anteil zwischen 62,3% in Pforzheim und 1,2% in Nordvorpommern. Nur 22,5% der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund hatten (nur) eine ausländische Staatsangehörigkeit, das sind 5,3% aller Grundschülerinnen und -schüler. Anzunehmen ist, dass auch im Schulalter mindestens die Hälfte bis zu zwei Drittel der Kinder mit Migrationshintergrund zu Hause überwiegend kein Deutsch sprechen³. Die Hilfequote der nach dem SGB II geförderten Kinder liegt nicht für Grundschüler vor, sondern ist ohne eine Sonderauswertung der Daten nur für alle nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter 15 Jahren verfügbar. Zum Zeitpunkt des Zensus 2011 erhielten 15,3% der Kinder unter 15 Jahren Leistungen nach dem SGB II (13,2% in West- und 25,3% in Ostdeutschland). Nach Kreisen variierte die Hilfequote zwischen 2,1% (Eichstätt) und 37,9% (Bremerhaven).⁴ Um die Belastung der Regionen Deutschlands durch Migration, Armut (SGB II-Quote) oder beides im Grundschulalter zu verdeutlichen, werden beide Belastungsfaktoren in Beziehung zueinander gesetzt. Dabei ist interessant, dass im bundesweiten Vergleich zwischen beiden Merkmalen keine Korrelation besteht. Sie zeigt sich nur (wegen der Niveauunterschiede im Ost-West-Vergleich), wenn Ost- bzw. Westdeutschland separat betrachtet werden ($r = .27$ Ost- und $r = .54$ Westdeutschland). Deutlich wird über die Spannweiten, wie stark sich die durchschnittlichen Lebensbedingungen der Kinder bereits zwischen den Kreisen Deutschlands unterscheiden. Die oft beschriebenen zunehmenden sozialen Unterschiede in der Gesellschaft erweisen sich zugleich als gravierende regionale Unterschiede (Abb. 1).

Um die Situation in den Kreisen besser darstellen zu können, wurden die Kreise nach dem Anteil der Grundschülerinnen und -schüler mit Migrationshintergrund in drei Gruppen eingeteilt: unter 20% (niedrig), 20 bis unter 40 % (durchschnittlich) und über 40% (hoch) (Tab.1). In der Schulforschung wird häufig ein Anteil von 40% unter den Schülern einer Klasse als kritische Schwelle angesehen, um eine besondere Belastung für den Unterricht anzuzeigen. Dieser Wert wird als Durchschnittswert aller Grundschulen eines Kreises in 55 der 412 Kreise und kreisfreien Städten (alle in Westdeutschland gelegen) überschritten (Abb. 2). In diesen Gebieten leben 27,5% der Grundschülerinnen und -schüler mit Migrationshintergrund. In 13 Städten hat die Mehrheit der Grundschülerinnen und -schüler einen Migrationshintergrund.

Die Quote der SGB II-Empfänger unter den Kindern unter 15 Jahren wurde in vier Gruppen eingeteilt, um mit der Gruppe unter 10 % die wenig belasteten Regionen von den durchschnittlichen (10% bis unter 20%), den belasteten (20% bis unter

² Der Anteil ist niedriger als nach dem Mikrozensus zu erwarten, denn nach ihm hatten 2011 von der 5 bis unter 10 jährigen Bevölkerung 31,3% einen Migrationshintergrund. Nach dem Mikrozensus 2014 sind es 35,3%. Ursache des Anstiegs ist auch der Rückgang der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

³ Nach dem Zensus hatten in Nordrhein-Westfalen 34,8% der Grundschüler einen Migrationshintergrund, nach der Schulstatistik 2010/11 (MSW NRW Stat. Übers. 373, S. 125) 19,5% (also etwa 56% der Grundschüler mit Migrationshintergrund) der Grundschüler eine nichtdeutsche Verkehrssprache. In Hessen beträgt der Migrantanteil unter den Grundschulern (Zensus 2011) 35,5%, nach der Schulstatistik hatten 23,7% (Kemper 2015, S. 199) eine nichtdeutsche Verkehrssprache (66,8%).

⁴ Die Werte wurden berechnet, indem die Zahl der Leistungsberechtigten im Juni 2011 auf die Bevölkerung unter 15 Jahre im Zensus 2011 bezogen wurde. Im Juni 2015 betrug die Quote 15,7%, in Westdeutschland war sie auf 14,0% angestiegen, in Ostdeutschland auf 23,2% zurückgegangen.

30%) und den sehr stark von Kinderarmut betroffenen Regionen (über 30%) zu unterscheiden (Tab.1). Abb. 3 enthält die 57 Kreise, in denen mehr als ein Viertel der Kinder unter 15 Jahren Leistungen nach dem SGB II erhalten. Neben Berlin und Bremen/Bremerhaven als Stadtstaaten sind es 18 westdeutsche Städte und 36 ostdeutsche Städte und Landkreise.

Tab.1 stellt die Kreise und die in ihnen lebenden Grundschülerinnen und –schüler nach den 12 unterschiedenen Kreisgruppen dar, Tab.3 die Kreise zusätzlich differenziert nach Ländern. Insgesamt ist davon auszugehen, dass etwa zwei Drittel der Grundschülerinnen und Grundschüler in gering bis wenig belasteten Regionen (Kreisgruppen A, B, E und F) aufwachsen. In diesen Regionen leben aber nur gut die Hälfte der Grundschülerinnen und –schüler mit Migrationshintergrund (54,3%) und sogar nur 43% der unter 15-Jährigen, die von SGB II-Leistungen leben. Die am wenigsten belasteten Regionen (Gruppe A) befinden sich – mit Ausnahme von Potsdam-Mittelmark – in Westdeutschland, darunter 41 bayerische Kreise (s. Tab. 2). Die Kreise mit niedrigem Migrationsanteil und hoher Armutsbelastung (Gruppe C) befinden sich – mit Ausnahme von Flensburg und Goslar – in Ostdeutschland, mit sehr hoher Armutsbelastung (Gruppe D) ausschließlich in Ostdeutschland. Die Namen der Kreise der Gruppe D, der Kreise mit mittlerer Migrationsbelastung und sehr hoher Armutsbelastung (Gruppe H) und mit hoher Migrationsbelastung und hoher bis sehr hoher Armutsbelastung (Gruppen K und L) sind in Tab. 3 aufgeführt.

Von den nach beiden Indikatoren stark belasteten Städten (Gruppe L) befinden sich drei in Nordrhein-Westfalen und je eine in Hessen und Niedersachsen. Auch in der Gruppe mit hohem Migrantenanteil und hohem Anteil von SGB II-Empfängern (Gruppe K) befinden sich nur Städte in sieben westdeutschen Ländern, zehn davon in Nordrhein-Westfalen. Zu den Städten mit hoher SGB II-Quote und mittlerem Migrantenanteil (Gruppe H) könnten noch einige Städte der Gruppe G gerechnet werden, in denen über ein Viertel der Kinder SGB II-Bezieher und/oder mehr als 35% der Grundschülerinnen und –schüler Migranten sind (Kiel, Lübeck, Neumünster, Hamburg, Osnabrück, Oberhausen, Remscheid, Bottrop, Bochum). Auffallend ist, dass die bayerischen Großstädte mit einem hohen Anteil von Grundschülerinnen und -schülern mit Migrationshintergrund ganz überwiegend nur durchschnittliche Anteile von Einwohnern unter 15 Jahren mit SGB II-Leistungen aufweisen. Dadurch sind sie unter den hier als besonders belastet dargestellten Städten kaum vertreten.

Es versteht sich, dass hinter den Kreisdurchschnitten erhebliche Unterschiede in den einzelschulischen Bedingungen existieren. Zur Migrationssituation liegen zwar in einigen Ländern Daten im Rahmen der Schulstatistik vor, sie werden aber nicht – wie im Rahmen der Kindertagesstättenstatistik – in den laufenden statistischen Veröffentlichungen dargestellt. Eine Annäherung an eine Beschreibung nach einzelnen Schulen und deren Einzugsbereichen stellen Daten nach Stadtteilen innerhalb der Städte dar. Beispielhaft kann hier auf Frankfurt mit einem Migrantenanteil unter den Grundschulern beim Zensus 2011 von 58,3% verwiesen werden. Damit entspricht der Anteil etwa dem Wert, der bei den Einschulungsuntersuchungen 2011-2014 ermittelt wurde (61,1%). Nach Stadtteilen schwankt der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund zwischen 86,6% und 15,2%. Ähnliche regionale Unterschiede ergeben sich bei der SGBII-Quote für unter 15-Jährige. Sie beträgt 2014 in Frankfurt 22,1% und variiert nach Stadtteilen zwischen 1,5% und 41,6%. Beide Werte korrelieren stark miteinander: es gibt

folglich mehrere Stadtteile mit hohem Migrantenanteil und einem hohen Anteil von SGBII-Empfängern unter den Grundschulern⁵.

Zwischen den einzelnen Schulen ist mit noch größeren Varianzen zu rechnen. Zusätzlich muss zwischen den Schulen in Abhängigkeit von der sozialen Belastung mit einem erheblichen Unterschied im Anteil von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ausgegangen werden, weil einige Behinderungsarten nach Sozialgruppen unterschiedlich häufig auftreten. Inklusionsbestrebungen würden an den Schulen in schwieriger Lage ebenfalls besondere Anstrengungen erfordern, damit sie den Gegebenheiten Rechnung tragen⁶.

Auch in den hier als wenig belastet dargestellten Städten und Landkreisen sind durchaus stark belastete regionale Konstellationen anzutreffen. Insofern verkleinert eine stärkere Regionalisierung nicht die angesprochenen Probleme, sondern es muss davon ausgegangen werden, dass auch in einer einzelschulischen Betrachtung wenigstens ein Viertel bis ein Drittel aller Schulen in Deutschland als belastet anzusehen sind: die zunehmende soziale Spaltung der Gesellschaft spiegelt sich in der Situation der Schulen. In Ostdeutschland beruht eine Belastung der Schulen vornehmlich auf der Armut der Kinder (mit der damit im Zusammenhang stehenden Arbeitslosigkeit der Eltern etc.), in den westdeutschen Großstädten auf einem hohen Migrantenanteil unter den Grundschulern und -schülerinnen, der vor allem in den Großstädten Nordrhein-Westfalens mit einer hohen Armutsbelastung kombiniert auftritt.

3 Was wird getan, um Schulen in schwieriger Lage zu helfen?

Für Bildungseinrichtungen in benachteiligten Stadtvierteln oder mit hoher sozialer Belastung sollten zusätzliche standortspezifische Ressourcen zugewiesen werden, damit durch die soziale und ethnische Zusammensetzung der Schülerschaft bedingte Standortnachteile ausgeglichen werden können. Sogenannte „Brennpunkt-Schulen“ stehen vor der Herausforderung, ihre Schülerschaft dabei zu unterstützen, die - aufgrund außerschulischer und schulischer Faktoren vorhandenen - Leistungsdefizite zu kompensieren, denn nationale und internationale Leistungsstudien haben gezeigt, dass die soziale Komposition von Lerngruppen einen statistisch bedeutsamen Einfluss auf das Leistungsniveau und Lernergebnisse der Schülerschaft hat (Dumont et al. 2013). Eine auf den variierenden Bedarf ausgerichtete Ressourcenausstattung der Schulen kann die Grundlage dafür bilden,

⁵ Die Darstellung basiert auf der Internetveröffentlichung zu den Stadtteilen Frankfurts des Statistischen Amtes ([http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=11800621&ffmparf_id_eltern\]=2811#a11695479](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=11800621&ffmparf_id_eltern]=2811#a11695479), Zugriff 26.04.2016). - Ähnliche Varianzen in der innerstädtischen Verteilung der Problemlagen könnten für andere Städte beschrieben werden (z. B. Berlin, Hamburg, München, die Städteregion Ruhr).

⁶ In Hamburg wird für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Förderschwerpunkten Lernen, Sprache oder emotionale und soziale Entwicklung (LSE) auf der Basis empirischer Auswertungen ein nach Sozialindex variierender Anteil angenommen, der in der Grundschule zwischen 7,6% bei den Grundschulen mit Sozialindex 1 (sozial stark belastet) und 0,8% bei den Grundschulen mit Sozialindex 6 (sozial wenig belastet) variiert.

den Zusammenhang zwischen erschwerten Kontextbedingungen und den Bildungschancen der Schülerschaft zu entkoppeln und insofern als Steuerungsinstrument einen Beitrag dazu leisten, Bildungsbenachteiligungen auszugleichen.

Bei der Ressourcenzuweisung an die Schulen durch die Kultusministerien und Senatoren der Länder finden aber aktuell überwiegend standardisierte Steuerungsinstrumente Verwendung, die primär auf den quantitativen Kennwerten zur Berechnung der Schüler-Lehrer-Relation basieren. Die Mängel dieses Vorgehens sehen auch die Kultusminister, was ein Beschluss der Kultusministerkonferenz von 2007 zur schulischen Integration von Kindern mit Migrationshintergrund verdeutlicht: „Die Länder sind sich bewusst, dass Schulen mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auch einen höheren Aufwand betreiben müssen, um Integrationsarbeit im erforderlichen Umfang leisten zu können. Es besteht deshalb Einigkeit, dass für diese Schulen auch spezifische Mittel bereitgestellt werden, sei es durch Senkung der Frequenzen, Erhöhung des Lehrpersonals oder Unterstützung der Lehrkräfte durch sozialpädagogische Fachkräfte der Jugendhilfe. Diese Schulen benötigen besonders qualifiziertes Personal.“ (Sekretariat der KMK 2007, S. 4). Ähnlich sehen es die Autoren eines Expertenberichts zur Bildungssituation in Baden-Württemberg, welche die zielgenaue Förderung unter Berücksichtigung struktureller Gegebenheiten befürworten (Baumert et al. 2011, S. 22).

Das elaborierteste Verfahren zur Ermittlung der sozialen Situation einzelner Schulen hat Hamburg entwickelt. Dort wird ein Sozialindex schulscharf auf Basis von Schüler- und Elternbefragungen ermittelt. Die Erhebungen beinhalten Variablen über die Herkunft der Eltern sowie zum ökonomischen, kulturellen und schulbezogenen sozialen Kapital im Elternhaus. Die schulbezogenen Variablen werden um stadtteilbezogene Strukturdaten ergänzt, die die sozialräumliche Lage der Schulen charakterisieren. Die Schulen werden nach dem Sozialindex sechs Gruppen zugeordnet (Schulte/Hartig/Pietsch 2014) und danach sowohl für ihre Grundbedarfe als auch für bestimmte Fördermaßnahmen differenziert Personalressourcen für folgende Maßnahmen zugewiesen (Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung 2013):

- Grundbedarfe für Unterricht in Grundschulen (Absenkung der Klassenfrequenzen bei einem Sozialindex von 1 und 2 auf 17 Schülerinnen und Schüler),
- Allgemeine Sprachförderung (Vorschulen, Grundschulen und Stadtteilschulen/Sekundarstufe I),
- Ganztagsberechnung (Jahrgangsstufen 1-4 der Grund- und Stadtteilschulen),
- Inklusion (Vorschulen, Grundschulen und Stadtteilschulen/Sekundarstufe I), nach Sozialindex gestufte Zuweisung für sonderpädagogische Förderbedarfe;
- Sekretariatskapazitäten (Vorschulen, Grundschulen, Sekundarstufe I und II).

In keinem anderen Bundesland in Deutschland gibt es eine vergleichsweise weitgehende sozialindexgesteuerte Ressourcenzuweisung an Schulen (Tillmann/Weishaupt 2015). In Bremen scheint die Situation ähnlich wie in Hamburg zu sein, sie ist aber weniger gut dokumentiert (Morris-Lange 2016, S. 17-18). Hessen und Nordrhein-Westfalen sehen nur pauschale Personalzuweisungen nach Sozialindex vor für Grund- und Hauptschulen (in Hessen auch weitere Schularten), die Mittel für Sprach- und Ganztagsförderung und die Inklusion werden nicht nach Sozialindex differenziert.

In Berlin erfolgt die Berechnung der Unterrichtsstunden, die für Sprachförderung zur Verfügung gestellt werden, „[...]auf der Basis der Anzahl von Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache (ndH) plus der Anzahl der lernmittelbefreiten

Schüler einer Schule. Die Zumessung erfolgt an Schulen mit einem Anteil von $\geq 40\%$ für Schüler/innen nichtdeutscher Herkunft (NdH) oder $\geq 40\%$ für Schüler/innen mit Lernmittelbefreiung (Lmb). Nur eine dieser Bedingungen muss erfüllt sein.“ (Zumessungsrichtlinien 2012/13). Berlin wählt folglich unmittelbar auf die Schülerinnen und Schüler der Schulen bezogene Merkmale der Schulstatistik bzw. der Schulverwaltung (von der Zuzahlung zu den Lernmitteln befreite Schülerinnen und Schüler). Auch ein Programm zur finanziellen Unterstützung von Schulen mit benachteiligter Schülerschaft in Berlin richtet sich nach dem Anteil lernmittelbefreiter Schülerinnen und Schüler. Vergleichbare Merkmale über die soziale Lage der Schüler einer Schule (z. B. Befreiung von der Zuzahlung zum Mittagessen) liegen aber in den meisten Ländern nicht vor. Nicht selten ist die Ressourcenzuweisung an die Schulen intransparent, weil nicht alle Länder die entsprechenden Verfahren offen legen (z. B. Bayern und Hessen veröffentlichen nicht die Verordnungen zur Lehrkräftezuweisung) und den Schulaufsichtsbeamten meist ein individueller Handlungsspielraum eingeräumt wird. Die meisten Länder sehen beispielsweise zusätzliche Mittel für Sprachförderung vor, die aber an Kriterien gebunden sind, die von Außenstehenden nicht überprüfbar sind (Morris-Lange 2016). Auch gibt es zusätzliche Mittel für die Ganztagsbetreuung und die sonderpädagogische Förderung an allgemeinen Schulen. Aber kein Land sieht bei der Zuweisung dieser Mittel eine Zusatzzuweisung an Schulen in schwieriger Lage vor. Insgesamt sind Verfahren einer indikatorengeleiteten Finanzierung der einzelnen Schulen nach spezifischen Bedarfen stark unterentwickelt (Morris-Lange 2016).

Soweit sich die verfügbaren Angaben quantifizieren ließen, ergeben sich über die bedarfsorientierte Mittelzuweisung nur geringe Umverteilungseffekte; bisher haben diese Bestrebungen eher eine symbolische Wirkung. Zu berücksichtigen ist bei einer Bewertung dieses Förderansatzes zusätzlich die Kompensation der strukturellen Ausstattungsunterschiede zwischen den Schularten aufgrund der Unterschiede in den Lehrdeputaten und der Besoldung bzw. Vergütung der Lehrkräfte nach Schulart (Tillmann/Weishaupt 2015), die in den meisten Ländern erhebliche Vorteile in den bereitgestellten Ressourcen für die Kinder oberer Sozialgruppen und ohne Migrationshintergrund zur Folge haben. Zu berücksichtigen sind auch die Unterschiede in der fachlichen Qualifikation der Lehrkräfte und damit dem Anteil fachfremd erteilten oder nicht erteilten Unterrichts (Porsch 2016).

Für den Erfolg einer Strategie der bedarfsorientierten Ressourcenausstattung müsste die Bindung der Mittelzuweisung an qualitativen Zielkriterien stärker herausgestellt und über Zielvereinbarungen abgesichert werden. Schließlich müssten den Schulen erprobte und erfolgversprechende pädagogische Konzepte zur sinnvollen Nutzung der Ressourcen zur Verfügung stehen. Es ist bisher auch nicht möglich, Aussagen über die Qualitätsverbesserungen zu treffen, die mit bedarfsorientierten Mittelzuweisungen über einen Sozialindex in den Ländern erreicht wurden. Die Länder haben sich bisher um eine entsprechende Evaluation ihrer Programme nicht bemüht.

Oft wird übersehen, dass zur Schulausstattung maßgeblich die Kommunen beitragen. Zusätzliche Räumlichkeiten für einen Mittagstisch und Ganztagsbetreuung, eine erweiterte Sachausstattung der Schulen, Schulsozialarbeiter und ergänzende Hausaufgabenhilfe müssen von den Kommunen bereitgestellt werden. Für die Kommunen als Schulträger sind Maßnahmen der unterrichtsergänzenden Förderung von Schülerinnen und Schülern zwar eine wichtige Aufgabe, die oft aber keiner rechtlichen Verpflichtung unterliegen. Die Finanzierungsbedingungen der kommunalen Haushalte sind aber stark von der ökonomischen Leistungskraft und den Lebensbedingungen der

Bevölkerung einer Kommune abhängig (Arnold et al. 2015) und variieren dadurch erheblich (Schwarz/Weishaupt 2013; einen echten kommunalen Finanzausgleich gibt es in Deutschland nicht und die Landeszuweisungen sind von der Finanzkraft der Länder abhängig). Damit ergibt sich für viele Kommunen mit einem hohen Anteil von Schulen in schwieriger Lage das Dilemma, mit vergleichsweise geringen kommunalen Mitteln ausgestattet zu sein.⁷ Reiche Gemeinden mit relativ wenigen sozialen Brennpunkten können oft umfangreiche Fördermaßnahmen finanzieren, die für sozial stark belastete Gemeinden undenkbar sind. Diese strukturelle Problematik wird alle Bestrebungen einzelner Kommunen, eine chancengerechte Schulausstattung einzelner Schulen zu fördern, limitieren.

4 *Fazit*

Die Lebenslage der Kinder ist zwischen den Kreisen Deutschlands extrem unterschiedlich und verweist auf noch größere Unterschiede auf der Ebene der Einzelschule. Wie die bundesweite Analyse zeigt, sind alle Länder von der Problematik von Schulen in schwieriger Lage betroffen. Allerdings stehen die Länder vor unterschiedlichen Herausforderungen. In Ostdeutschland ist es der große Anteil armer Kinder in den Schulen, denen durch zusätzliche schulische Maßnahmen verbesserte Lebensperspektiven eröffnet werden müssen. In Westdeutschland ist es der hohe Migrantenanteil und damit verbundene soziale und kulturelle Unterschiede an den Schulen, die durch zusätzliche Ressourcen bewältigt werden müssen. In einer größeren Zahl von Großstädten kommt noch das Problem der Kinderarmut hinzu. Inklusion kann an den betroffenen Schulen in diesen Städten nur als umfassendes Schulentwicklungskonzept mit erheblich erweiterten Ressourcen ermöglicht werden. Der Brisanz dieser Herausforderungen haben sich bisher nur Bremen und Hamburg gestellt und bemühen sich um substantielle zusätzliche Fördermaßnahmen für Schulen in schwieriger Lage. Berlin hat punktuelle Maßnahmen ergriffen, deren tatsächliche Reichweite schlecht dokumentiert ist. Von den Flächenländern kennen nur Hessen und Nordrhein-Westfalen eine sozialindexgesteuerte zusätzliche Zuweisung von Ressourcen an die Schulen, deren Umverteilungswirkung aber sehr gering ist. Eine unterschiedliche Finanzausstattung der Schulen über eine sozialindexgesteuerte Mittelzuweisung ist prinzipiell sinnvoll, um Bildungsbenachteiligungen zu verringern (Gamoran/An 2016; Kidson & Norris 2014). Sie müsste aber wirklich substantielle Mittelumschichtungen bewirken, an zielführende pädagogische Programme gebunden sein und mit Erfolgskontrollen kombiniert werden, um sicherzustellen, dass die beabsichtigten Wirkungen auch erzielt werden. Außerdem könnte es sinnvoll sein, sie nicht an einzelne Maßnahmen - wie insbesondere die Sprachförderung - zu binden, sondern umfassender die vielfältigen Benachteiligungen, nicht zuletzt auch bezogen auf die kulturelle Förderung, zu berücksichtigen. International haben beispielsweise für die Verringerung von Bildungsbenachteiligungen Schulbibliotheken einen hohen Stellenwert, die in Deutschland nur wenig Beachtung finden (Richter 2014).

⁷ Der Anteil der Einwohner mit SGBII-Bezug korreliert hoch mit dem Schuldenstand der Gemeinden (Ost .59, West .58) und führt zu tendenziell niedrigeren Steuereinnahmen in Ostdeutschland (- .21). Westdeutsche Kreise mit hohem Migrantenanteil weisen einen höheren Schuldenstand auf (.25), doch muss berücksichtigt werden, dass zwischen den westdeutschen Ländern die Finanzsituation der Kommunen extrem unterschiedlich ist und insbesondere die Städte in Nordrhein-Westfalen hoch verschuldet sind (Arnold u.a. 2015).

Vor dem Hintergrund der bestehenden Unterschiede in den Ressourcenzuweisungen nach Schulart, die bereits sozial benachteiligend wirken, sind die bisherigen Ansätze völlig unzureichend. Maßnahmen der Länder müssten mit kommunalen Maßnahmen gekoppelt werden, damit die sachlichen und räumlichen Rahmenbedingungen für pädagogische Maßnahmen gewährleistet werden können. Da solche umfassenden Handlungskonzepte mit entsprechenden Umverteilungswirkungen bisher bestenfalls in Bremen und Hamburg (als Stadtstaat ohne kommunale Ebene) erkennbar sind, haben auch sozialindexgesteuerte Mittelzuweisungsansätze bisher eher eine geringe chancenausgleichende Wirkung.

Literatur

- Arnold, F./Boettcher, F./Freier, R./Geißler, R./Holler, B. (2015): Kommunalen Finanzreport 2015, Gütersloh: BertelsmannStiftung.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld: Bertelsmann. URL: www.bildungsbericht.de
- Baumert, J./Artelt, C./Ditton, H./Fend, H./Hasselhorn, M./Macher, I./Rauschenbach, T./Solga, H./Trautwein, U. (2011): Empfehlungen des Expertenrats "Herkunft und Bildungserfolg". Stuttgart: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg.
- Baur, C./Häussermann, H. (2009): Ethnische Segregation in deutschen Schulen. In *Leviathan* 37, S. 353-366.
- Dumont, H./Neumann, M./Maaz, K./Trautwein, U. (2013): Die Zusammensetzung der Schülerschaft als Einflussfaktor für Schulleistungen: Internationale und nationale Befunde. In: *Psychologie in Erziehung und Unterricht* 60, S. 163-183.
- Fölker, L./ Hertel, T./Pfaff, N. (Hrsg.). (2015): *Brennpunkt(-)Schule. Zum Verhältnis von Schule, Bildung und urbaner Segregation*. Opladen: Budrich 2015
- Gamoran, A./An, B. P. (2016): Effects of School Segregation and School Resources in a Changing Policy Context. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis* 38, 1, S. 43-64.
- Groos, T./Jehles, N. (2015): Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung. Gütersloh. URL: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/der-einfluss-von-armut-auf-die-entwicklung-von-kindern/>; Zugriffsdatum: 26.04. 16.
- Groot-Wilken, B./Isaac, K./Schräpler, J.-P. (Hrsg) (2016): *Socialindices für Schulen. Hintergründe, Methoden und Anwendung*, Münster: Waxmann.
- Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (2013): *Methodisches Vorgehen bei der Aktualisierung des Sozialindex für Hamburger Schulen*. Hamburg: Behörde für Schule und Berufsbildung. URL: <http://www.bildungsmonitoring.hamburg.de/index.php/file/download/1737>; Zugriffsdatum 28.03.14.
- Kann, C./Rothe, K. (i.E.): *Mythos Chancengleichheit in der Grundschule? Strukturelle Entwicklungen im Privatschulwesen*. Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung.
- Kemper, T. (2015): *Bildungsdisparitäten von Schülern nach Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund. Eine schulformspezifische Analyse anhand von Daten der amtlichen Statistik*. Münster: Waxmann.
- Kidson, M./Norris, E (2014): *Implementing the London Challenge*,
- Laschke, C. (2011): Ein Index zur Erfassung von Problemlagen für Berliner Schulen. Die Anwendung von Kerndichteschätzungen für die Bildungsberichterstattung. In: *Zeitschrift für amtliche Statistik*. Berlin Brandenburg 5, H 3, S. 33-39.
- Morris-Lange, S. (2016): *Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung*. (Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration (SVR) – Forschungsbereich), Berlin: SVR. URL: <https://www.stiftung->

- mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/SVR_Policy_Brief_Bedarfsorientierte_Schulfinanzierung.pdf; Zugriffsdatum: 11.04.16.
- Morris-Lange, S./Wendt, H./Wohlfarth, C. (2013): Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Folgen und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen. (Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration (SVR) – Forschungsbereich), Berlin: SVR. URL: http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/07/SVR-FB_Studie-Bildungssegregation_Web.pdf, Zugriffsdatum 28.02.14.
- Porsch, R. (2016). Fachfremd unterrichten in Deutschland. Definition – Verbreitung - Auswirkungen. Die Deutsche Schule 108 (1), S. 9-32.
- Richter, M. (2014): Schulbibliotheken in Deutschland. Eine empirische Analyse des Vorhandenseins und der Qualität von Schulbibliotheken nach Schulstrukturmerkmalen. In: Die Deutsche Schule 106, 3, S. 252-263.
- Schräpler, J. (2009): Verwendung von SGB II-Dichten als Raumindikator für die Sozialberichterstattung am Beispiel der "sozialen Belastung" von Schulstandorten in NRW. Ein Kernel-Density-Ansatz. In: Statistische Analysen und Studien NRW 2009, Bd. 57, S.3-28.
- Schulte, K./Hartig, J./Pietsch, M. (2014): Der Sozialindex für Hamburger Schulen. In: Fickermann, D./ Maritzen, N. (Hrsg.), Grundlagen für eine daten- und theoriegestützte Schulentwicklung. Münster: Waxmann, S. 67-80.
- Schwarz, A./Weishaupt, H. (2013): Regionale Disparitäten der Bildungsfinanzierung. In: Becker, R./Schulze, A. (HRSG.): Bildungskontexte. Strukturelle Voraussetzungen und Ursachen ungleicher Bildungschancen, Wiesbaden: Springer VS, S. 483-510.
- Schwarz, A./Weishaupt, H. (2014): Veränderungen in der sozialen und ethnischen Zusammensetzung der Schülerschaft aus demografischer Perspektive. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft - Sonderheft, 17 (Suppl.24), S. 9-35.
- Sekretariat der 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.
- Tillmann, K./Weishaupt, H. (2015): Ansätze bedarfsorientierter Ressourcenausstattung von sozial belasteten Schulen in Deutschland. Eine Situationsanalyse. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung 31, H. 2, S. 5-26.
- Trautwein, U./Baumert, J./Maaz, K. (2007): Hauptschulen = Problemschulen? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 28, S. 3–9.
- Van Ackeren, I./ Racherbäumer, K/ Funke, C./Clausen, M. (2016): Herausforderungen für und Bewältigungsstrategien von Lehrkräften an Schulen in sozialräumlich deprivierter Lage. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Steuerung im Bildungssystem. Implementation und Wirkung neuer Steuerungsinstrumente im Schulwesen. Berlin: BMBF, S. 138-160.
- Weishaupt, H./Kemper, T. (2015): Die Entwicklung privater Grundschulen in Hessen. Analysen und Überlegungen. In: Schulverwaltung Hessen/Rheinland-Pfalz 20, H. 5, S. 150-154.

Weishaupt, Horst, geb. 1947, Prof. i. R.

Anschrift: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung
Schloßstr. 29, 60486 Frankfurt am Main

E-Mail: weishaupt@dipf.de

Tab. 1: Kreise nach den unterschiedenen Gruppen der Migrations- und Armutsbelastung und Anteil der Grundschüler in Deutschland, die in den verschiedenen Kreisgruppen leben

Anteil Schüler mit Migrationshintergrund	Anteil Leistungsberechtigte (SGB II) unter 15 Jahren	Anzahl Kreise	Grundschülerinnen und -schüler			Anteil der Kinder unter 15 Jahren mit SGB II-Leistungen	
			Anzahl	Prozent	mit Migrationshintergrund in %		
niedrig (unter 20%)	unter 10%	A	51	257830	8,3	4,7	2,8
	10 bis unter 20%	B	59	354790	11,4	4,6	10,9
	20 bis unter 30%	C	43	200540	6,5	1,7	9,6
	30% und mehr	D	16	69720	2,2	0,8	4,8
mittel (20- unter 40%)	unter 10%	E	92	720410	23,2	23,6	10,9
	10 bis unter 20%	F	75	627490	20,2	21,4	18,4
	20 bis unter 30%	G	18	203110	6,5	8,2	10,0
	30% und mehr	H	3	165490	5,3	7,6	9,4
hoch (über 40%)	unter 10%	I	3	9330	0,3	0,5	0,2
	10 bis unter 20%	J	24	189590	6,1	10,4	6,2
	20 bis unter 30%	K	23	258320	8,3	14,2	13,9
	30% und mehr	L	5	47660	1,5	2,4	3,2
Insgesamt			412	3104280	99,8	100,0	100,0

Quelle: Zensus 2011 und IAB-Statistik Juni 2011, eigene Berechnungen

Tab. 2: Belastungssituation der Kreise in Deutschland nach dem Anteil der Grundschülerinnen und -schüler durch Migration und Armut (SGB II) unter der Bevölkerung unter 15 Jahren

Anteil Schüler mit Migrationshintergrund	Anteil Leistungsberechtigte (SGB II) unter 15 Jahren	Anzahl Kreise	Bundesland																
			BE	HH	HB	BW	BY	HE	NS	NW	RP	SL	SH	BB	MV	SA	ST	TH	
niedrig (unter 20%)	unter 10%	A	51	0	0	0	1	41	0	1	1	4	1	1	1	0	0	0	0
	10 bis unter 20%	B	59	0	0	0	0	0	2	17	0	2	0	10	5	3	7	1	12
	20 bis unter 30%	C	43	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	9	8	5	9	10
	30% und mehr	D	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	7	1	4	1
mittel (20- unter 40%)	unter 10%	E	92	0	0	0	33	30	7	5	4	12	1	0	0	0	0	0	0
	10 bis unter 20%	F	75	0	0	0	3	8	11	16	23	11	3	0	0	0	0	0	0
	20 bis unter 30%	G	18	0	1	0	0	0	0	3	8	2	1	3	0	0	0	0	0
	30% und mehr	H	3	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
hoch (über 40%)	unter 10%	I	3	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	10 bis unter 20%	J	24	0	0	0	4	12	2	0	4	2	0	0	0	0	0	0	0
	20 bis unter 30%	K	23	0	0	1	2	3	3	1	10	3	0	0	0	0	0	0	0
	30% und mehr	L	5	0	0	0	0	0	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt			412	1	1	2	44	96	26	46	53	36	6	15	18	18	13	14	23

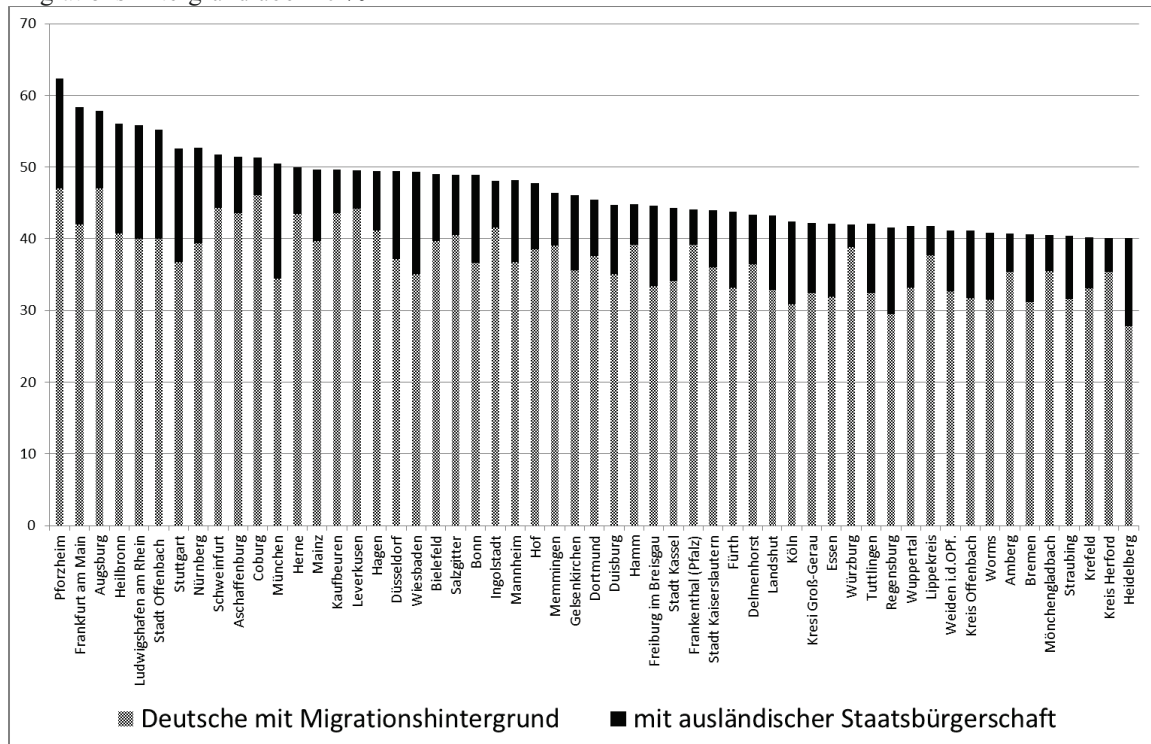
Quelle: Zensus 2011 und IAB-Statistik Juni 2011, eigene Berechnungen

Tab. 3: Namen der Kreise mit besonders hohen Belastungskonstellationen durch Armut

Kreise mit sehr hoher SGBII-Quote und niedrigem Migrantenanteil	Kreise mit sehr hoher SGBII-Quote und durchschnittlichem Migrantenanteil	Kreise mit hoher SGBII-Quote und hohem Migrantenanteil	Kreise mit sehr hoher SGBII-Quote und hohem Migrantenanteil
Brandenburg an der Havel Frankfurt (Oder) Uckermark Greifswald Neubrandenburg Rostock Schwerin Stralsund Demmin Uecker-Randow Leipzig Halle (Saale) Magdeburg Salzlandkreis Stendal Gera	Berlin Bremerhaven Wilhelmshaven	Salzgitter Bremen Düsseldorf Duisburg Krefeld Wuppertal Köln Bielefeld . Dortmund..... Hagen Hamm Herne Frankfurt am Main..... Wiesbaden Kassel Kaiserslautern Ludwigshafen am Rhein Worms Mannheim Pforzheim Weiden i.d.OPf. Hof Nürnberg	Delmenhorst Essen Mönchengladbach. Gelsenkirchen Offenbach am Main

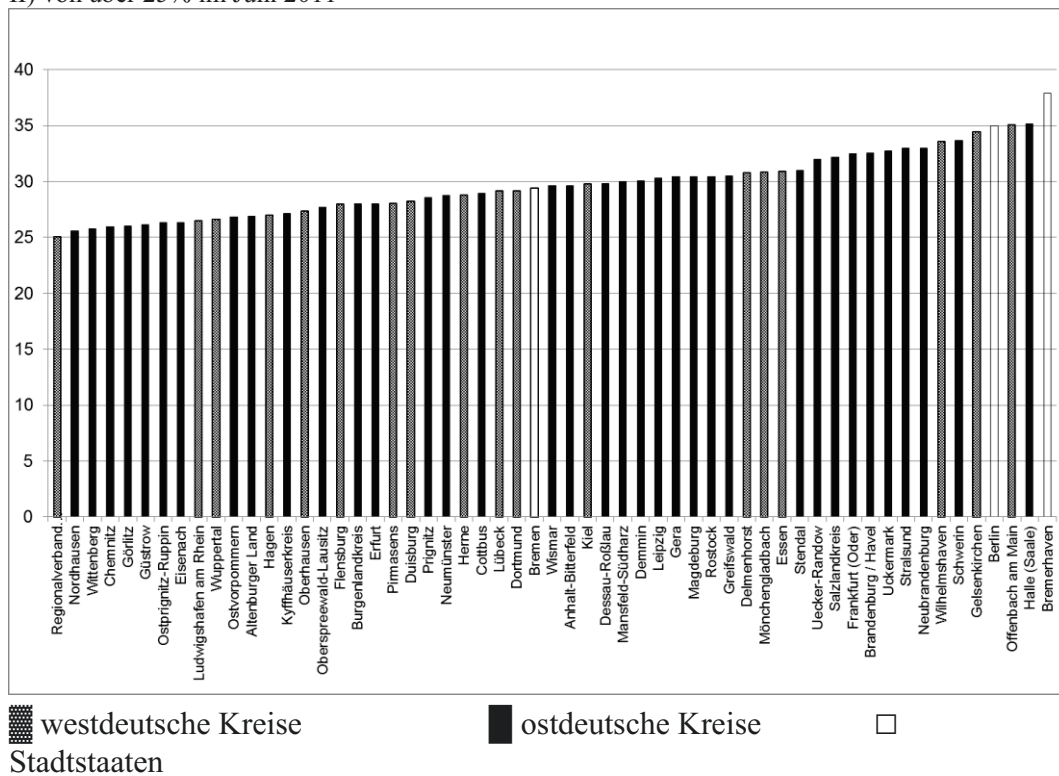
Quelle: Zensus 2011, eigene Berechnungen

Abb. 2: Kreise mit einem Anteil von Grundschülerinnen und -schülern mit Migrationshintergrund über 40 %



Quelle: Zensus 2011, eigene Berechnungen

Abb. 3: Kreise mit Hilfequoten der Kinder unter 15 Jahren in Bedarfsgemeinschaften (SGB II) von über 25% im Juni 2011



westdeutsche Kreise
Stadtstaaten

ostdeutsche Kreise



Abb. 1: Die Kreise Deutschlands nach dem Anteil der Grundschülerinnen und -schüler mit Migrationshintergrund im Mai 2011 (Zensusergebnisse) und den Hilfequoten (SGB II) der Kinder unter 15 Jahren in Bedarfsgemeinschaften im Juni 2011 an der Bevölkerung unter 15 Jahren nach Ländergruppen

