

Sendzik, Norbert; Eiden, Sarah; Demski, Denise; Bellenberg, Gabriele; Helbig, Marcel
Zum Stand einer bedarfsorientierten Mittelausstattung von Schulen in sozial schwieriger Lage durch die Bundesländer und Kommunen

Sendzik, Norbert [Hrsg.]; Helbig, Marcel [Hrsg.]; Demski, Denise [Hrsg.]; Bellenberg, Gabriele [Hrsg.]; Eiden, Sarah [Hrsg.]; Edelstein, Benjamin [Hrsg.]; Hugo, Julia [Hrsg.]: Ungleich fördern – gerecht steuern. Begründungen, Umsetzungen und Wirkungserwartungen einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung im Bildungssystem. Münster ; New York : Waxmann 2025, S. 101-126. - (Die Deutsche Schule, Beiheft; 20)



Quellenangabe/ Reference:

Sendzik, Norbert; Eiden, Sarah; Demski, Denise; Bellenberg, Gabriele; Helbig, Marcel: Zum Stand einer bedarfsorientierten Mittelausstattung von Schulen in sozial schwieriger Lage durch die Bundesländer und Kommunen - In: Sendzik, Norbert [Hrsg.]; Helbig, Marcel [Hrsg.]; Demski, Denise [Hrsg.]; Bellenberg, Gabriele [Hrsg.]; Eiden, Sarah [Hrsg.]; Edelstein, Benjamin [Hrsg.]; Hugo, Julia [Hrsg.]: Ungleich fördern – gerecht steuern. Begründungen, Umsetzungen und Wirkungserwartungen einer bedarfsorientierten Ressourcensteuerung im Bildungssystem. Münster ; New York : Waxmann 2025, S. 101-126 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-342107 - DOI: 10.25656/01:34210; 10.31244/9783830999812.08

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-342107>

<https://doi.org/10.25656/01:34210>

in Kooperation mit / in cooperation with:



WAXMANN
www.waxmann.com

<http://www.waxmann.com>

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

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



Kontakt / Contact:

peDOCS

DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation

Informationszentrum (IZ) Bildung

E-Mail: pedocs@dipf.de

Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

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.

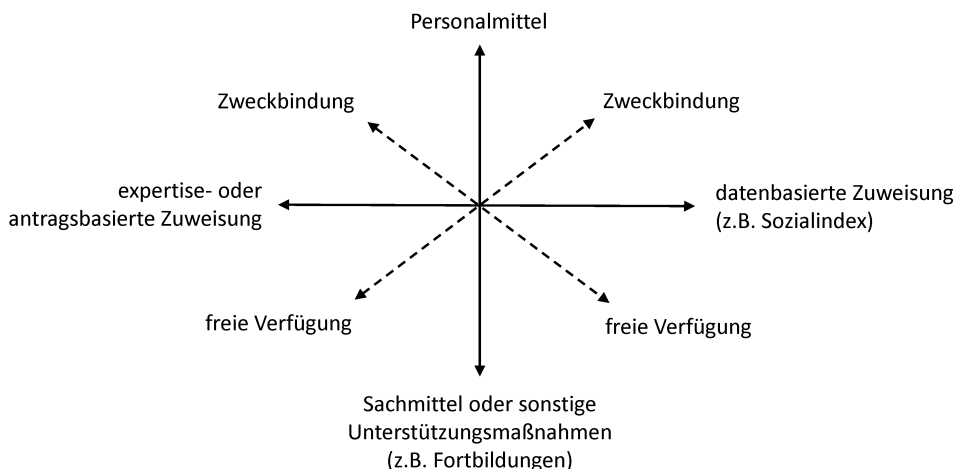
nagements und eine bessere Verzahnung insbesondere von staatlicher und kommunaler Schulverwaltung mit den örtlichen Jugendämtern – auch in Fragen der Ganztagschulentwicklung – zu einer höheren Sensibilität von Kommunen im Hinblick auf eine bedarfsgerechte Zuweisung von Ressourcen geführt zu haben. Die 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

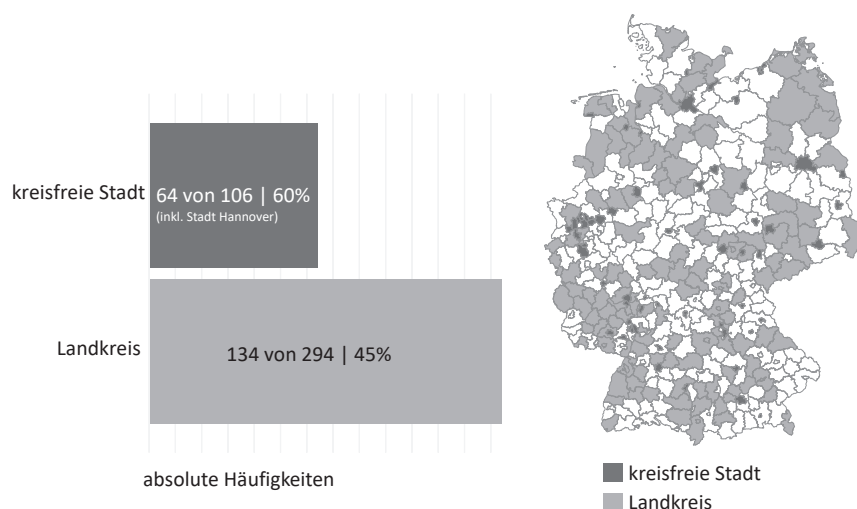
Zur Bearbeitung der Forschungsdesiderata wurde im Rahmen des BMBF-geförderten Forschungsprojekts „ABBAUBAR“ des Leibniz-Instituts für Bildungsverläufe (IfBi) und der Ruhr-Universität Bochum (RUB) ein Mixed-Methods-Ansatz gewählt. Um vorliegende bedarfsorientierte Ansätze der Zuweisung von Lehrkräften 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

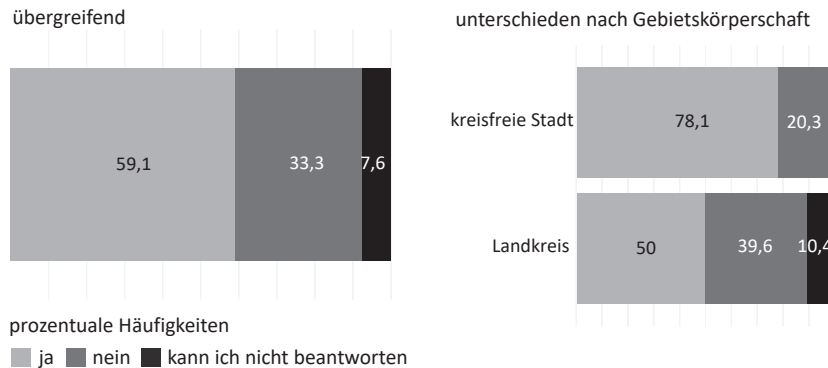
26 Schulen in sozial schwieriger Lage wurden im Fragebogen als Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen aus sozioökonomisch schwachen familiären Verhältnissen und/oder einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund definiert.

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.

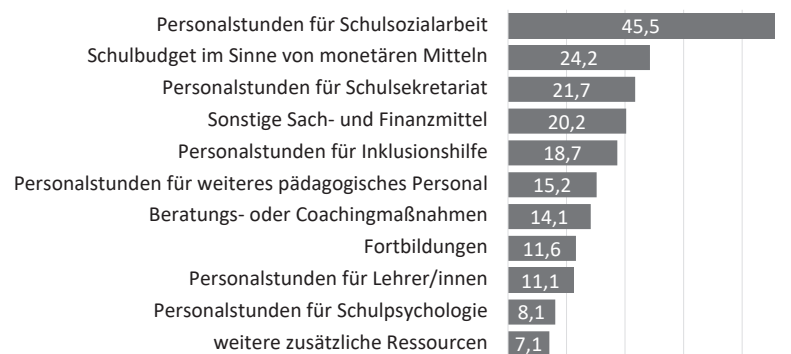
28 So sind (Groß-)Städte etwa eher von Armut geprägt, weisen eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung auf und nehmen im Vergleich zu (ländlich geprägten) Kreisen eher an Bundesprogrammen zur Umsetzung eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements teil.

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.“



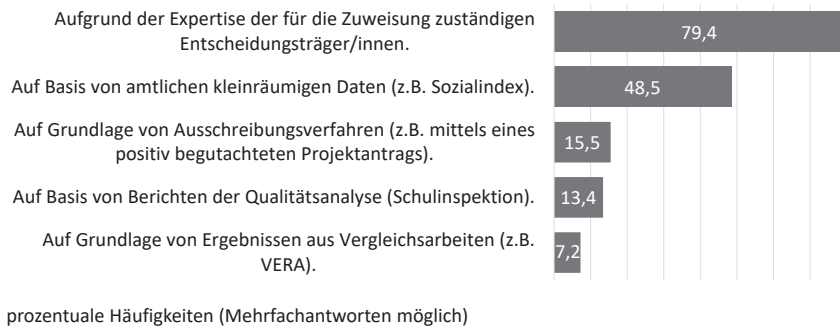
prozentuale Häufigkeiten (Mehrfachantworten möglich)

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

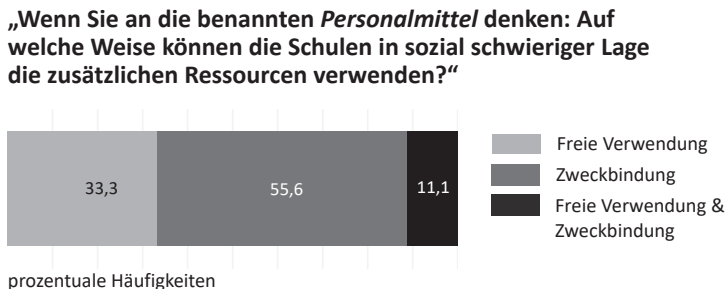
Zuweisungsverfahren

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.

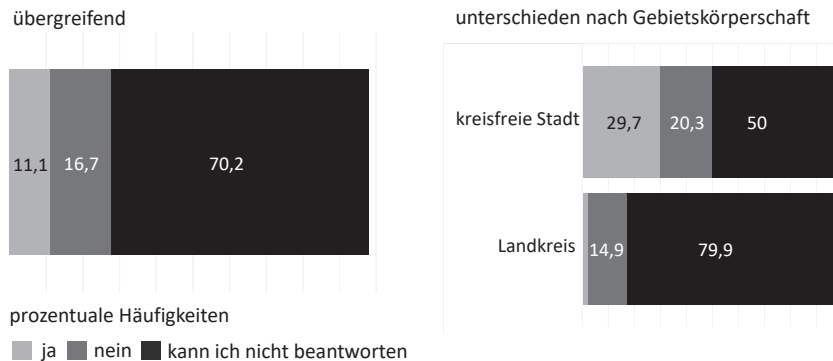
Demnach können aus Sicht der Befragten in rund jeder dritten Kommune Schulen in sozial schwieriger Lage frei über die Verwendung der benannten Personalmittel entscheiden. Demgegenüber sind in jeder zweiten Kommune zusätzliche Personalressourcen an bestimmte Zwecksetzungen gebunden. In jeder zehnten Kommune 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/endberichtschole-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/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>
- 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/dds.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