



Ungleiches ungleich behandeln!

Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung



Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-1

Der Policy Brief wurde gefördert von der Stiftung Mercator

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Ungleiche Bildungschancen erfordern eine gezielte Ressourcensteuerung	6
2. Gezielte Lehrerzuweisung in den Bundesländern	8
2.1 Länder mit größtenteils datenbasierter Lehrerzuweisung	8
2.2 Länder mit teilweise datenbasierter Lehrerzuweisung	11
2.3 Länder mit geringer Datennutzung bei der Lehrerzuweisung	12
2.4 Zwischenfazit: Mehrbedarf wird selten systematisch erfasst	14
3. Gezielte Lehrerzuweisung über einen Sozialindex	14
3.1 Hamburg: umfassende Stellenzuweisung über einen Sozialindex	16
3.2 Bremen: Zuweisung wesentlicher Stellenzuschläge über einen Sozialindex	17
3.3 Nordrhein-Westfalen und Hessen: Zuweisung zusätzlicher Stellenkontingente über einen Sozialindex	18
3.4 Zwischenfazit: Sozialindex fristet noch ein Schattendasein	20
4. Erfahrungen anderer Einwanderungsländer	20
4.1 Frankreich: gemischte Erfahrungen mit ‚Brennpunktzulage‘	20
4.2 Kanada: Daten nutzen und voneinander lernen	21
4.3 USA: flächendeckende Erhebung des individuellen Sprachförderbedarfs	21
4.4 Zwischenfazit: Förderbedarfe erfassen, zusätzliches Personal gezielt zuweisen	22
5. Fazit und Handlungsempfehlungen	23
5.1 Einheitliche Datenbasis schaffen	23
5.2 Bedarfsorientierte Schulfinanzierung erfordert Daten und ergänzendes Expertenurteil	24
5.3 Qualität sichern über fortlaufendes Monitoring	24
6. Ausblick	25
Literatur	26
Anhang	30

Zusammenfassung

Die schlechteren Bildungschancen von Schülern mit Migrationshintergrund werden bei der Finanzierung von Grund- und Sekundarschulen bislang nur unzureichend berücksichtigt. Die Folge: Schulen mit einem hohen Zuwandereranteil und Schulen in sozial schwieriger Lage erhalten trotz Mehrbedarf zum Teil ebenso viele Zuschüsse wie die ‚Durchschnittsschule‘ oder sogar weniger – sehr zum Nachteil der Schüler mit Migrationshintergrund. Darum sollte der individuelle Bedarf einer Schule verlässlich festgestellt werden, anhand einheitlicher, messbarer Kriterien wie z. B. schulgenauer Daten zur Zusammensetzung der Schülerschaft.

Anstatt Schulen ‚mit der Gießkanne‘ zu fördern, haben sich die Bundesländer 2007 selbst dazu verpflichtet, ungleiche pädagogische Ausgangslagen auch in der Schulfinanzierung ungleich zu behandeln. Durch zusätzliche Personalressourcen sollen die Standortnachteile einzelner Schulen abgedeckt und die Lernmöglichkeiten für Schüler mit Migrationshintergrund gezielt verbessert werden. Um den schulischen Mehrbedarf systematisch ermitteln zu können, bedarf es landesweit einheitlicher Indikatoren wie z. B. soziale Benachteiligung, die mit kleinräumigen Daten hinterlegt werden, um auf dieser Basis über eine zusätzliche Förderung zu entscheiden.

Eine Analyse der Lehrerrückmeldung in den Bundesländern, die der SVR-Forschungsbereich im Schuljahr

2015/2016 durchgeführt hat, zeigt allerdings, dass nur neun Länder ihre Fördertöpfe auf der Basis klar definierter Indikatoren verteilen: Die Kultusbehörden in Bayern, Hessen, Niedersachsen, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und den drei Stadtstaaten nutzen – zumindest partiell – Schülermerkmale (vor allem die zu Hause gesprochene Sprache) oder Daten zum sozialen Umfeld der Schule (z. B. die Arbeitslosenquote), um Schulen mit entsprechendem Mehrbedarf gezielt zusätzliches Personal zuzuweisen. Im übrigen Bundesgebiet entscheidet i. d. R. die Schulverwaltung ohne Rückgriff auf solche Indikatoren, ob und wie viel zusätzliches Personal eine Schule erhält. Ihr behördliches Expertenurteil kann helfen, einen akuten Mehrbedarf zum richtigen Zeitpunkt zu erkennen und zu decken. Andererseits können selbst sachkundige Verwaltungsmitarbeiter die Standortnachteile einzelner Schulen falsch einschätzen mit der Folge, dass diese Schulen leer ausgehen. Eine bedarfsorientierte Schulfinanzierung sollte also ‚harte‘ Vergleichskriterien mit dem ortsspezifischen Kontextwissen der Schulbehörden kombinieren.

Auf technischer Ebene mangelt es in vielen Bundesländern an aussagekräftigen, schulgenauen Daten, die über die Sprachkompetenz der Schüler oder soziale Benachteiligung innerhalb der Schülerschaft Aufschluss geben. Aus diesem Grund nutzen Bremen,



Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen Sozialraumdaten wie z. B. die örtliche Sozialhilfequote, um Standortnachteile zu identifizieren und Schulen entsprechend zu fördern. Das hierfür verwendete Instrument, der sog. Sozialindex, wird bei der Verteilung aber bislang wenig genutzt: Die hessischen und nordrhein-westfälischen Schulbehörden vergeben nur rund 1 bis 4 Prozent ihrer Lehrerstellen nach diesem Index. Vor allem für Flächenländer ist es eine große Herausforderung, mithilfe kommunaler Daten eine einheitliche Datenbasis für den Sozialindex zu schaffen; solche kleinräumigen Informationen liegen für einen Teil der Gemeinden nur lückenhaft vor. Somit kann der individuelle Mehrbedarf von Schulen bislang nur vereinzelt festgestellt werden.

Ein Blick in andere Einwanderungsländer bestätigt, wie wichtig kleinräumige Daten sind, um Mittel bedarfsorientiert zuweisen zu können: In den Vereinigten Staaten profitieren Schüler von individueller Sprachförderung, die durch regelmäßige Sprachstandserhebungen möglich wird. Und Untersuchungen aus Frankreich belegen, dass bei zusätzlichen Mitteln der Verwendungszweck klar definiert sein sollte, damit sie tatsächlich zu einer gezielten Förderung führen.

Die Finanzierungsmechanismen im In- und Ausland sind höchst unterschiedlich. Ihre Analyse zeigt zum einen, dass regionale Herausforderungen regio-

nal angepasste Lösungen erfordern. Zum anderen offenbart sie interessante Erfahrungswerte, die als Ausgangspunkt dienen können, um die Schulfinanzierung in den Bundesländern weiterzuentwickeln:

- **Daten sammeln:** Eine bedarfsorientierte Schulfinanzierung erfordert als Grundlage kleinräumige Daten, idealerweise auf Schulebene. Die Länder sollten daher eine einheitliche Datenbasis schaffen, indem sie entweder zusätzliche Schülerdaten erheben oder kommunale Sozialraumdaten zusammenführen.
- **Ressourcen bedarfsorientiert verteilen:** Schulen mit einem hohen Zuwandereranteil und Schulen in sozial schwieriger Lage sollten automatisch mehr Mittel in erwartbarer Höhe erhalten. Die Länder sollten daher einen wesentlichen Teil ihrer Förderstellen datenbasiert zuweisen. Neben Daten sollten sie ergänzend das spezifische Kontextwissen der Schulbehörden nutzen, um die noch verbleibenden Ressourcen gezielt zu verteilen.
- **Qualität sichern:** Um zu gewährleisten, dass die zusätzlichen Mittel bei den Schülern auch ankommen, sollten die Schulbehörden sich mit den Schulen regelmäßig auf konkrete Verwendungszwecke verständigen und den Einsatz der Mittel fortlaufend beobachten.

1. Ungleiche Bildungschancen erfordern eine gezielte Ressourcensteuerung¹

Trotz deutlicher Verbesserungen in den letzten 15 Jahren erzielen Schüler² mit Migrationshintergrund weiterhin geringere Lernerfolge als ihre Klassenkameraden ohne Migrationshintergrund.³ Der Grund hierfür sind ihre insgesamt schlechteren Bildungschancen, die in der Schulfinanzierung berücksichtigt werden sollten: Kinder, deren Eltern beide im Ausland geboren sind, liegen bereits in der Grundschule durchschnittlich ein Lernjahr zurück; in einigen Bundesländern ist der Abstand noch deutlich größer.⁴ Nach dem Übergang in die weiterführenden Schulen öffnet sich die Schere noch weiter: Jugendliche mit Migrationshintergrund sind an Hauptschulen überrepräsentiert, haben öfter Lernschwierigkeiten und brechen die Schule häufiger ab (SVR 2014: 97–108). Eine der zentralen Ursachen hierfür ist, dass schulischer Erfolg in Deutschland weiterhin eng mit dem Bildungsniveau und dem beruflichen Status der Eltern zusammenhängt (vgl. Bourdieu 1983). Hier sind insbesondere Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund oft im Nachteil, da sie überdurchschnittlich häufig aus einem sozial benachteiligten Elternhaus stammen. Zwar zeigen viele Zuwandererfamilien eine hohe Bereitschaft, ihre Kinder bei der Verwirklichung hoher Bildungsziele zu unterstützen, doch reichen ihre sprachlichen Fähigkeiten und ihr schulrelevantes Wissen dafür oft nicht aus (Dollmann 2010: 82). Erschwerend kommt hinzu, dass Schüler mit Migrationshintergrund deutlich häufiger eine sog.

segregierte Schule besuchen, an der mehrheitlich Zuwanderer und sozial benachteiligte Schüler lernen: In deutschen Großstädten gehen knapp 70 Prozent der Grundschüler mit Migrationshintergrund auf eine solche Schule, von den Kindern ohne Migrationshintergrund sind es nur 17,1 Prozent.⁵ Zwar können auch segregierte Schulen gute Lernmöglichkeiten bieten; gesellschaftliche Vorurteile und Unwissen führen jedoch häufig dazu, dass gerade bildungsnahe Familien Schulen mit einem hohen Zuwandereranteil meiden; dadurch konzentrieren sich an diesen Schulen eher leistungsschwächere Schüler (SVR-Forschungsbereich 2012: 9–13). Besonders in Großstädten hat diese Entmischung negative Folgen für Grundschüler mit Migrationshintergrund: Knapp 40 Prozent von ihnen lernen vorwiegend mit sog. Risikoschülern;⁶ von den Kindern ohne Migrationshintergrund sind es nur 5,7 Prozent (SVR-Forschungsbereich 2013: 4). Bislang gelingt es dem deutschen Schulsystem somit nicht, herkunftsbedingte Startnachteile auszugleichen.

Sowohl der Leistungsrückstand als auch die Tatsache an sich, dass der Anteil der leistungsschwachen Schüler mit Migrationshintergrund nach wie vor alarmierend hoch ist,⁷ unterstreichen, wie wichtig eine gezielte Verteilung der vorhandenen Fördermittel ist. Zentral ist dabei die Sprachförderung. Um dem Unterricht in deutscher Sprache folgen zu können, benötigen die Schüler ein sprachliches Repertoire, das an die Schriftsprache angelehnt ist und über die Alltagssprache hinausgeht. Diese ‚Bildungssprache‘ ist für schulischen Erfolg essenziell. Sie wird jedoch in der Schule

1 Dieser Policy Brief wurde begleitet durch Prof. Dr. Wilfried Bos, Mitglied des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR. Der Policy Brief ist die erste Veröffentlichung eines international vergleichenden Forschungsprojekts, welches der SVR-Forschungsbereich gemeinsam mit dem Migration Policy Institute (MPI) durchführt. Der Forschungsbereich dankt dem MPI für die fruchtbare Zusammenarbeit. Der Autor des Policy Briefs dankt Anastasia Bamesberger, Thimo Nieselt und Jan Schaller für ihre Unterstützung im Rahmen des Projekts.

2 Wenn in diesem Policy Brief die männliche Form verwendet wird, schließt dies stets beide Geschlechter ein.

3 Das zentrale Erkenntnisinteresse dieses Policy Briefs gilt der Bildungsbenachteiligung von Schülern mit Migrationshintergrund, die im Schnitt überdurchschnittlich häufig aus niedrigen sozialen Schichten kommen. Neben sozioökonomisch bedingten Startnachteilen wirken auch zugewanderungsspezifische Schülermerkmale leistungshemmend, z. B. ein zusätzlicher Sprachförderbedarf, das Alter bei der Einreise oder die Bleibeabsicht der Familie (Dollmann 2010: 82).

4 Der Ländervergleich des Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) zeigt, dass Grundschüler, deren Eltern beide im Ausland geboren sind, in Hessen, Niedersachsen und den drei Stadtstaaten im Lesetest um mehr als 60 Punkte schlechter abschneiden als ihre Mitschüler ohne Migrationshintergrund. Ein Rückstand von 40 Punkten entspricht in etwa dem, was Schüler innerhalb eines Jahres durchschnittlich dazulernen (Stanat et al. 2012: 216).

5 Da es in diesem Policy Brief vor allem um die Bildungsbenachteiligung von Schülern mit Migrationshintergrund geht, wird hier auf Schulen fokussiert, die mehrheitlich (über 50 %) Schüler mit Migrationshintergrund unterrichten. Diese kommen aber im Schnitt häufiger aus Elternhäusern mit einem niedrigen sozioökonomischen Status (BAMF 2011: 86–102), deshalb ist an diesen Schulen oft auch der Anteil der sozial benachteiligten Schüler sehr hoch.

6 ‚Risikoschüler‘ können z. B. aus Texten meist nur vereinzelte Informationen entnehmen bzw. konkrete einzelne Informationen in Texten nur dann erkennen und wiedergeben, wenn Zwischenüberschriften und andere Hervorhebungen explizit darauf hinweisen (Bremerich-Vos/Tarelli/Valtin 2012: 75–78).

7 Deutschlandweit verfügt etwa jeder vierte Grundschüler mit Migrationshintergrund nicht über die Lesekompetenzen, die er benötigt, um dem Unterricht an einer weiterführenden Schule problemlos folgen zu können. Im Rechnen sind es rund 33 Prozent (Schwippert/Wendt/Tarelli 2012: 200; Tarelli/Schwippert/Stubbe 2012: 260).

Info-Box 1 Bessere Lernmöglichkeiten durch gezielte Mittelzuweisung

Die heiße Debatte über Ressourcen, die in allen Landesparlamenten geführt wird, geht im Kern zurück auf die Frage, ob mehr Schulpersonal tatsächlich zu besseren Lernergebnissen führt. Zwar deuten einige Forschungsergebnisse darauf hin, dass vor allem leistungsschwächere und sozial benachteiligte Schüler von zusätzlichem Lehrpersonal punktuell profitieren (Schrader et al. 2001: 613; im Brahm 2006: 4–6; Fredriksson/Öckert/Oosterbeek 2014: 18–28). Insgesamt bestreiten viele Bildungsforscher jedoch, dass sich durch mehr Lehrpersonal automatisch die Schülerleistungen verbessern (Hanushek 1986; 1997; Hertel et al. 2010: 129). Entscheidend dafür ist vielmehr, ob Schulen das zusätzliche Personal gezielt einsetzen, um die individuellen Startnachteile einzelner Schüler auszugleichen (Baumert et al. 2000: 14). In diesem Zusammenhang fordern Wissenschaft und Schulpolitik von den Schulen mehr Engagement in den Bereichen Elternarbeit, Fortbildung und Lehrerkooperation. Das ist zwar pädagogisch vielversprechend, lässt sich aber ohne zusätzliches Personal kaum umsetzen (KMK 2007; 2013; van Ackeren 2008: 52–55). Insbesondere Schulen mit einem hohen Zuwandereranteil und Schulen in sozial schwieriger Lage haben nur selten genügend qualifiziertes Personal, um anspruchsvolle Vorhaben wie diese adäquat anzugehen. Bessere Lernmöglichkeiten für Schüler an solchen und anderen stark belasteten Schulen erfordern daher keine finanzielle Gleichbehandlung, sondern vielmehr eine Mittelzuweisung, die sich systematisch am Bedarf der einzelnen Schule orientiert.

i. d. R. nicht explizit vermittelt; vielmehr wird erwartet, dass die Schüler sie bereits beherrschen (Gogolin 2009: 268–271). Daher sollten die zuständigen Schulbehörden Schulen mit hohem Zuwandereranteil und Schulen in sozial schwieriger Lage über die personelle Grundausstattung hinaus gezielt mit zusätzlichen Sprachförderstellen versorgen. Ferner sollten diese Schulen zusätzliche Personalressourcen für Elternarbeit, individualisierten Unterricht und mehr Kooperation innerhalb des Kollegiums und mit anderen Schulen erhalten, um die Lernmöglichkeiten zu verbessern (SVR-Forschungsbereich 2013: 26–34). Derartige Zulagen sind in Zeiten von knappen Kassen und Schuldenbremse natürlich für die Länderhaushalte eine zusätzliche Herausforderung. Um die Bildungschancen bislang benachteiligter Kinder und Jugendlicher zu verbessern, müssen darum vor allem die vorhandenen Ressourcen effektiv und sozial gerecht verteilt werden (Info-Box 1). Dies erfordert eine systematische Bedarfserhebung.

Das zentrale Erkenntnisinteresse dieses Policy Briefs gilt der Frage, ob und ggf. wie die Bundesländer ihre Grund- und Sekundarschulen heute schon bedarfsorientiert mit zusätzlichem Personal ausstatten. Kap. 2 untersucht, inwieweit die Kultusbehörden der Länder die schlechteren Bildungschancen von Schülern mit Migrationshintergrund bei der Verteilung von Lehrkräften berücksichtigen, nach welchen Kriterien

sie zusätzliche Bedarfe ermitteln und welche Rolle Schüler- und Sozialraumdaten (z. B. Arbeitslosenquote am Schulstandort) bei der Mittelvergabe spielen. In diesem Zusammenhang werden besonders die sog. Sozialindizes betrachtet, die die Standortbedingungen und die Schülerschaft für jede Schule individuell abbilden und mithilfe derer zusätzliches Personal entsprechend den Herausforderungen vor Ort verteilt wird (s. Kap. 3). Anschließend wirft Kap. 4 einen Blick ins Ausland, genauer nach Frankreich, Kanada und in die Vereinigten Staaten, wo die Schulbehörden bereits jahrzehntelange Erfahrung mit bedarfsorientierter Schulfinanzierung und der Nutzung von Bildungsdaten haben. Kap. 5 fasst die zentralen Befunde zusammen und entwickelt darauf aufbauend Handlungsempfehlungen, um die bestehenden Verfahren der Lehrerzuweisung in den Bundesländern weiterzuentwickeln.

Der inhaltliche Schwerpunkt dieses Policy Briefs liegt auf der Zuweisung von Lehrkräften. Die Zuweisung von Erziehern, Schulsozialarbeitern und sonstigem pädagogischen Personal wird nur am Rande betrachtet, weil für nichtlehrendes Schulpersonal nicht die Länder zuständig sind, sondern in erster Linie die Kommunen;⁸ das würde also eine gesonderte Betrachtung erfordern. Ähnliches gilt für die materielle Ausstattung der Schulen,⁹ die eher von der Finanzkraft der jeweiligen Kommune abhängt als von der

8 Als Schulträger zahlen die Kommunen für den Bau, die Verwaltung und die materielle Ausstattung ihrer Schulen. Ferner sind Erzieher, Schulsozialarbeiter, Schulpsychologen und anderes nichtlehrendes Personal häufig bei der jeweiligen Kommune angestellt. Finanzschwache Kommunen erhalten mitunter Zuschüsse vom Land, um größere Bauvorhaben und andere Maßnahmen umzusetzen (Avenarius/Füssel 2008: 61–62).

9 Hierunter fallen in einigen Ländern die sog. Schulbudgets, die es bestimmten Schulen ermöglichen, über den Einsatz von Geldern selbst zu entscheiden. Das gibt den einzelnen Schulen einen Handlungsspielraum, der sich je nach Zuweisungshöhe und schulischen Befugnissen unterscheidet (Avenarius/Füssel 2008: 64).

Schülerzusammensetzung oder dem Standort der Schule (Vennemann/Wendt 2014: 80; Böhm-Kasper 2009: 110).

2. Gezielte Lehrerzuweisung in den Bundesländern

Bildungspolitik ist in Deutschland grundsätzlich Ländersache. Die Bundesländer tragen rund 80 Prozent der staatlichen Schulausgaben; der größte Budgetposten darin sind die Lehrer (Statistisches Bundesamt 2014: 53–57). Bundesweit sind an Grund- und Sekundarschulen mehr als 600.000 Lehrer im Einsatz (s. Tab. 2 im Anhang). Der Lehrerbestand der einzelnen Schulen setzt sich zusammen aus der landesweit festgelegten Grundausrüstung¹⁰ und dem je individuellen Stellenbedarf für Ganztagsangebote, Inklusion und andere pädagogische Erfordernisse.¹¹ Im Schuljahr 2015/2016 verfügen alle Bundesländer über zusätzliche Personalressourcen, um Schüler mit Migrationshintergrund zu fördern. Die Verteilung dieser Mittel liegt jedoch oft im Ermessen der örtlichen Schulbehörden,¹² und diese können auch innerhalb eines Landes unterschiedlich entscheiden. Die uneinheitliche Vergabep Praxis kann dazu führen, dass eine Schule in sozial schwieriger Lage über mehrere Jahre ebenso viele zusätzliche Lehrkräfte erhält wie eine Schule an einem weniger belasteten Standort, oder sogar weniger – das ist für die Schulen schwer nachzuvollziehen. Ob und ggf. auf welcher Grundlage die Länder bei der Lehrerzuweisung an Grund- und Sekundarschulen ungleiche Ausgangslagen der Schülerschaft berücksichtigen, ist eine Kernfrage dieses Policy Briefs (Info-Box 2).

Als zentrale bildungspolitische Akteure haben sich die Länder 2007 selbst dazu verpflichtet, Schulen mit einem hohen Zuwandereranteil und Schulen in sozial schwieriger Lage gezielt mit mehr Personal für Sprachförderung und die Zusammenarbeit mit Eltern zu versorgen (KMK 2007: 4; KMK 2013: 2–5). Dies erfordert

einheitliche Vergabekriterien, die mit verlässlichen Daten hinterlegt sind. In welchem Maß solche bei der Ressourcensteuerung genutzt werden, ist aber von Land zu Land unterschiedlich: Manche treffen die Entscheidung über zusätzliches Lehrpersonal größtenteils (s. Kap. 2.1), andere teilweise (s. Kap. 2.2.) und einige kaum (s. Kap. 2.3) auf der Basis von Daten. Im Folgenden wird gezeigt, wie unterschiedlich die Länder bei der Lehrerzuweisung vorgehen.

2.1 Länder mit größtenteils datenbasierter Lehrerzuweisung

Nur Berlin, Bremen, Hamburg, das Saarland und Sachsen steuern ihre zusätzlichen personellen Ressourcen überwiegend anhand von Daten, die die Standortbedingungen der einzelnen Schulen widerspiegeln (Abb. 1). Das liegt vor allem daran, dass der Zuwandereranteil und die soziale Ungleichheit unter den Schülern in den drei Stadtstaaten und dem Saarland besonders hoch ausfällt (Stanat et al. 2012: 195–213; Pant et al. 2013: 279–302). Doch auch in Sachsen praktizieren die zuständigen Kultusbehörden eine bedarfsorientierte Lehrerzuweisung anhand messbarer Kriterien, etwa der Anzahl der Schüler mit Sprachdefiziten.

Berlin erhebt flächendeckend nicht nur den Migrationshintergrund, sondern auch den sozialen Status der Schüler;¹³ damit verfügt es neben Hamburg als einziges Bundesland über schulscharfe Daten zur sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft. Beide Schülermerkmale fließen seit den 1990er Jahren in die Lehrerzuweisung ein. Dabei bestimmen sie weniger die Zuweisung von Stellenzuschüssen, sondern in erster Linie die Grundausrüstung¹⁴ der einzelnen Schulen: Sobald der Zuwandereranteil an einer Schule bei 40 Prozent oder höher liegt, erhält diese automatisch eine festgelegte Zahl zusätzlicher Lehrerstunden für jeden ihrer Schüler mit Migrationshintergrund. In Grundschulen sind dies z. B. 0,15 Wochenstunden extra pro

10 Wie viele Lehrkräfte eine Schule im Rahmen der Grundausrüstung vom Land erhält, entscheidet sich in erster Linie nach der Zahl der Schüler bzw. Schulklassen, dem laut Stundentafel zu erteilenden Unterricht und der vorgeschriebenen Arbeitszeit der Lehrer (Avenarius/Füssel 2010: 212).

11 Zuschläge für Ganztags- und inklusive Beschulung von Schülern mit Behinderung werden in diesem Policy Brief nur am Rande betrachtet (Info-Box 2).

12 Dies sind häufig die staatlichen Schulämter, die stellvertretend für das ihnen übergeordnete Kultusministerium die Stellen zuweisen. Allerdings verwenden die Länder dafür unterschiedliche Bezeichnungen (Avenarius/Füssel 2008: 57). Darum werden sie hier vereinfachend als ‚(örtliche) Schulbehörde‘ bezeichnet.

13 Der Migrationshintergrund wird über die im Elternhaus gesprochene Sprache festgestellt (nichtdeutsche Herkunftssprache). Den sozioökonomischen Status ermittelt die zuständige Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft über die sog. Lernmittelbefreiung. Diese gewährt das Land Berlin Sozialhilfeempfängern, Asylbewerbern und anderen Personen, die Transferleistungen beziehen.

14 Der analytische Fokus dieses Policy Briefs liegt zwar auf der Verteilung zusätzlicher Lehrerstellen; wenn ein Bundesland aber den Migrationshintergrund oder die soziale Benachteiligung der Schüler sowie die Standortbedingungen von Schulen bereits bei der Grundausrüstung berücksichtigt, wird dies ebenfalls erwähnt.

Info-Box 2 Analyse der Lehrertzuweisung in den Bundesländern

Ziel dieser Untersuchung war festzustellen, ob und ggf. wie Deutschlands Schulbehörden bei der Verteilung zusätzlicher Personalmittel die schlechteren Bildungschancen von Schülern mit Migrationshintergrund berücksichtigen. Dazu hat der SVR-Forschungsbereich für das Schuljahr 2015/2016 analysiert, über welche Zuweisungsverfahren einzelne Grund- und Sekundarschulen mehr Personal erhalten können, um konkret die Lernmöglichkeiten ihrer Schüler mit Migrationshintergrund zu verbessern. Daher konzentrierte sich die Untersuchung auf die Vergabe von Sprachförderstellen und von Personalzuschlägen für Schulen in sozial schwieriger Lage, weil diese überdurchschnittlich häufig von Zuwanderern besucht werden (SVR-Forschungsbereich 2013: 6–12). Nicht betrachtet wurden Stellenzuschüsse, die in erster Linie andere Entwicklungsziele verfolgen, z. B. mehr Ganztagsangebote oder die Inklusion von Schülern mit Behinderung.¹⁵ Auch die Bereitstellung zusätzlicher Lehrkräfte für die Beschulung von Asylbewerbern und anderen Neuzuwanderern wurde aufgrund der vielen außerplanmäßigen Stellenzuweisungen im Jahr 2015 nur am Rande betrachtet (Info-Box 3).

Nach einer umfassenden Bestandsaufnahme von mehr als 130 einschlägigen Schulgesetzen, Erlassen und Verwaltungsvorschriften wurden die daraus gewonnenen Erkenntnisse von den Kultusbehörden der 16 Bundesländer verifiziert. Anschließend wurden die unterschiedlichen Lehrertzuweisungsverfahren der Länder mit Blick auf ihre Entscheidungsbasis für die Verteilung von zusätzlichem Personal analysiert. Hierbei waren zwei Merkmale maßgeblich:

- (1) **Datennutzung:** Erhalten alle Schulen im Bundesland systematisch mehr Lehrkräfte, wenn ihre Schüler oder ihr Standort bestimmte statistisch messbare soziodemografische Merkmale aufweisen (z. B. einen hohen Zuwandereranteil)?
- (2) **Verteilungswirkung:** Wird ein substanzieller Teil der landesweiten Stellenpools ausschließlich anhand solcher Schüler- und Standortdaten verteilt?

Verfahren, die für die Lehrertzuweisung Daten im Sinne von Merkmal 1 nutzen und gleichzeitig Merkmal 2 weitgehend erfüllen, d. h. einen substanziellen Teil der zusätzlichen Lehrertstellen des Landes anhand von Schüler- und Standortdaten verteilen, wurden als ‚größtenteils datenbasiert‘ eingeordnet (s. Kap. 2.1). Finanzierungsinstrumente, die Merkmal 1 erfüllen, Merkmal 2 aber nicht, wurden als ‚teilweise datenbasiert‘ eingeordnet (s. Kap. 2.2). Zuweisungsverfahren, bei denen die individuelle Förderhöhe weitgehend im Ermessen der zuständigen Schulbehörden liegt, wurden als ‚kaum datenbasiert‘ bewertet (s. Kap. 2.3). Hierzu zählen auch Verfahren, bei denen das Kultusministerium den landesweiten Stellenpool zunächst datenbasiert in einzelne Landesteile lenkt, letztlich aber die örtlichen Schulbehörden über den Mehrbedarf der einzelnen Schulen entscheiden.

Kopf. Dasselbe gilt für den Anteil sozial benachteiligter Schüler (deren Familien von der Zuzahlung zu Lernmitteln befreit sind). Sobald 40 Prozent der Schülerschaft beide Merkmale aufweisen, erhält die Schule den doppelten Zuschlag.¹⁶ Außerdem können Schulen mit sozial benachteiligter Schülerschaft (d. h. wenn mindestens 50 Prozent lernmittelfreie sind) im Rahmen des Berliner Bonus-Programms zusätzliche Projektmittel für

schulinterne Fortbildung und andere pädagogische Vorhaben beantragen (SenBJW 2014a: 11).¹⁷

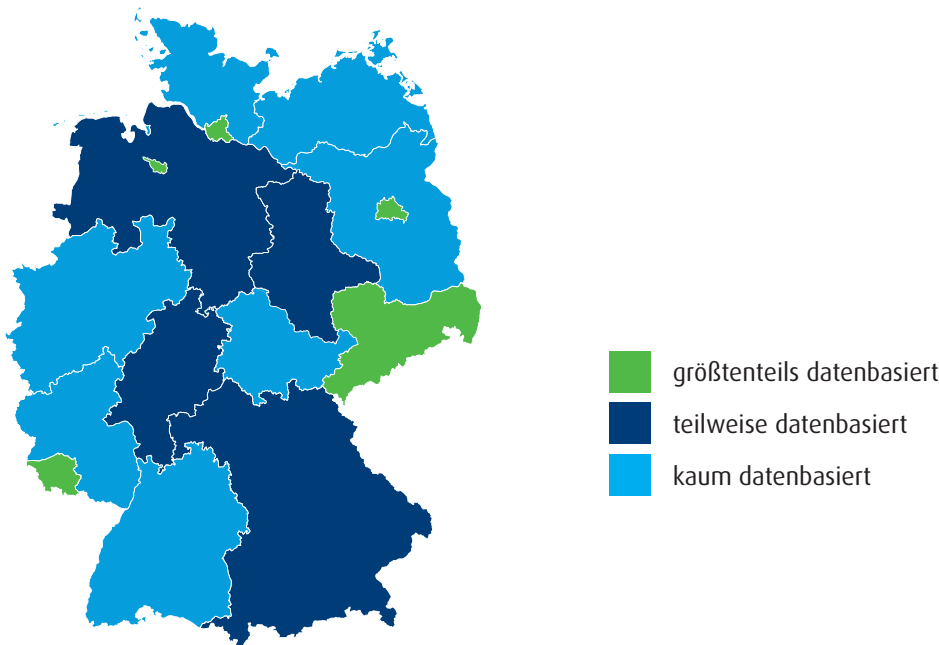
In **Hamburg** orientiert sich die Lehrertzuweisung an einem Sozialindex, der die einzelnen Schulen nach der Schülerzusammensetzung und dem Standort auf einer einheitlichen ‚Belastungsskala‘ verortet (s. Kap. 3.1). Grundschulen können danach bereits im Rahmen der Grundausstattung zusätzliche Lehrkräfte

15 Dabei ist zu betonen, dass viele Fördermaßnahmen speziell für Schüler mit Migrationshintergrund in den letzten Jahren in grundlegende und teilweise systemische Reformen eingegangen sind, die allen Schülern zugutekommen sollen (SVR 2014: 155–159). Ein Beispiel hierfür ist die flächendeckende Ausweitung des Ganztagsangebots. Darüber gelingt es allerdings nur teilweise, Schüler mit Migrationshintergrund zusätzlich zu unterstützen: Die sog. rhythmisierten Ganztagschulen fördern ihre Schüler zwar gezielt mithilfe wechselnder Unterrichts-, Lern- und Freizeitphasen, doch bislang profitieren von solchen Angeboten weniger als 6 Prozent aller Grundschüler (Aktionsrat Bildung 2013: 36).

16 Verwaltungsvorschrift Schule Nr. 5/2015

17 Lehrkräfte dürfen mit den freien Mitteln aber nicht finanziert werden.

Abb. 1 Entscheidungsbasis für die Zuweisung zusätzlicher Lehrkräfte an Schulen mit hohem Zuwandereranteil und Schulen in sozial schwieriger Lage



Anmerkung: Die Angaben für das Saarland beziehen sich nur auf Grundschulen, in allen anderen Bundesländern sind es sowohl Grund- als auch Sekundarschulen.

Quelle: eigene Zusammenstellung

erhalten; weiterführende Schulen profitieren vom Sozialindex erst bei der Verteilung der landesweit 390 Sprachförderstellen (Schuljahr 2015/2016) und weiterer Stellenzuschläge.¹⁸

Bremens oberste Schulbehörde, die Senatorin für Bildung und Wissenschaft, setzt zur Steuerung von Personalressourcen ebenfalls einen Sozialindex ein. Dieser wird in erster Linie genutzt, um den Pool zusätzlicher Sprachförderstellen zu verteilen: Schulen erhalten automatisch desto mehr Lehrer, je höher die soziale Belastung der Nachbarschaft ist, in der ihre Schüler wohnen (s. Kap. 3.2).

Im **Saarland** wird in Grundschulen eine weitere Klasse eingerichtet, sobald 4 Kinder in einer Klasse unzureichende Deutschkenntnisse haben. In diesem Fall senkt das Kultusministerium¹⁹ die maximale Klassengröße von 29 auf 25 Schüler, was den schulischen Bedarf an Lehrkräften erhöht. Wenn auch danach in einer Klasse noch mehr als 4 Kinder mit Sprachschwierigkeiten lernen, misst das Ministerium für jeden weiteren förderbedürftigen Schüler weitere 0,2 Lehrerstunden pro Woche zu. Darüber hinaus weisen die

saarländischen Kultusbehörden Grundschulen in sozial benachteiligter Umgebung pauschal eine zusätzliche Lehrkraft zu, um Standortnachteile auszugleichen. Ob eine Schule diesen Zuschuss erhält, wird anhand von Sozialraumdaten und nach Gesprächen zwischen Schule und Schulverwaltung entschieden.²⁰

In **Sachsen** verteilt die Schulbehörde bereits in der Grundausrüstung automatisch zusätzliches Sprachförderpersonal an die Schulen. Die Zuweisung erfolgt datenbasiert mit Blick auf den Förderbedarf einzelner Schüler. Somit erhalten Schulen, die neu zugewanderte Schüler nach einer Vorbereitungsphase in den Regelunterricht integrieren, zusätzlich 0,4 Lehrerwochenstunden pro integriertem Schüler. Zudem verfügt das Kultusministerium über ein landesweites Förderkontingent, welches es auf Basis von Schülerzahlen berechnet: Für 20 Grundschüler bemisst es z. B. eine zusätzliche Lehrerstunde pro Woche, unabhängig vom Migrationshintergrund und anderen Schülermerkmalen. Allerdings können die Schulen diese datenbasiert ermittelten Extrastunden nicht automatisch für sich beanspruchen. Stattdessen fließen die zusätzlichen

18 Anhang 1 zu Anlage 1 im Einzelplan 3.1 des Haushaltsplans der Freien und Hansestadt Hamburg, 349–350

19 Im Saarland gibt es nur eine zentrale Kultusbehörde, das Ministerium für Bildung und Kultur.

20 Klassenbildungsverordnung vom 19.07.1996, zuletzt geändert am 18.07.2013

Wochenstunden in einen landesweiten Ergänzungspool, den die Schulbehörde nach eigenem Ermessen an einzelne Schulen für Sprachförderung und weitere pädagogische Ergänzungsangebote verteilt. Da sich die Schulbehörde vorbehält, entstehende Versorgungslücken in der Grundausrüstung über den Ergänzungspool zu schließen, wird dieser oft nicht vollständig ausgeschüttet.²¹

2.2 Länder mit teilweise datenbasierter Lehrerzuweisung

Die Schulbehörden in Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt setzen bei der Zuweisung von zusätzlichem Personal auf eine Mischung aus Daten und Dialog zwischen Schulen und Verwaltung.²² Zunächst verteilen sie einen Teil der zusätzlichen Stellen landesweit nach festgelegten Schülermerkmalen und Sozialraumdaten, z. B. dem Zuwandereranteil an einer Schule. Wie hoch der sonstige Mehrbedarf ausfällt und wofür diese Mittel einzusetzen sind, ergibt sich allerdings nicht nur aus den Daten, sondern liegt größtenteils im Ermessen der Verwaltung.

In **Hessen** wird seit 2013 ein Sozialindex eingesetzt, der die Schulen nach vier Belastungsindikatoren einstuft und anhand dessen mit zusätzlichen Lehrkräften ausstattet. Anders als in Bremen und Hamburg verteilt das hessische Kultusministerium allerdings nur rund 1 Prozent aller Lehrerstellen mithilfe des Sozialindex (s. Kap. 3.3). Das Gros der zusätzlichen Lehrkräfte entstammt einem Pool von 1.185 Stellen zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund (Schuljahr 2014/2015), die anhand von Daten und

dem Expertenurteil der Schulbehörden vor Ort zugeteilt werden (Hessischer Landtag 2015a).

Im benachbarten **Bayern** erhalten städtische Grund- und Mittelschulen²³ seit 2012 je nach Zuwandereranteil²⁴ einen ‚Integrationszuschlag‘, den sie zur Sprachförderung und zur Unterstützung verhaltensauffälliger Schüler einsetzen sollen. Weitere Zuschläge gewähren die örtlichen Schulbehörden den Schulen nach ihrem Ermessen. Flankierend schreibt das Kultusministerium vor, in Grund- und Mittelschulen die maximale Klassengröße von 28 (bzw. 30) auf 25 Schüler abzusinken, sobald über die Hälfte der Schüler eines Jahrgangs einen Migrationshintergrund hat (StMUK 2012: 4). Für zusätzlichen Sprachförderunterricht stellt das Ministerium mehr als 750 Lehrstellen zur Verfügung. Auch diese Stellen werden zunächst datenbasiert nach dem Zuwandereranteil auf die örtlichen Schulbehörden verteilt, welche die Daten dann mit dem schulischen Mehrbedarf vor Ort abgleichen und schließlich entscheiden, welche Schulen eine Zulage erhalten.

Auch **Niedersachsen** ermöglicht die Einrichtung zusätzlicher Schulklassen, sobald mindestens 40 Prozent der Schüler mit Migrationshintergrund in einem Jahrgang deutliche sprachliche Defizite aufweisen. Allerdings müssen die betroffenen Schulen sich dies zunächst von der zuständigen Schulbehörde genehmigen lassen.²⁵ Die dafür bereitgestellten Personalressourcen entstammen einem landesweiten Sprachförderpool.²⁶ Aus diesem können Schulen weitere Lehrkräfte erhalten, wenn sie ein schlüssiges Sprachförderkonzept einreichen und einmal pro Jahr berichten, wie sie das zusätzliche Personal genutzt haben.²⁷

Die Lehrerzuweisung in **Sachsen-Anhalt** basiert auf einem für die Schulen transparenten und regelmäßi-

21 Im Schuljahr 2014/2015 konnten von dem Stellenpool für Grundschulen 54 Prozent zugeteilt werden, bei dem für Mittel- und Oberschulen waren es 59 Prozent, bei dem für Gymnasien 88 Prozent. Das sächsische Kultusministerium betont, dass die Schulen einen großen Teil der Personalressourcen, die für die Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund zur Verfügung stehen, bereits im Rahmen der Grundausrüstung erhalten (SMK 2015; Verwaltungsvorschrift Bedarf und Schuljahresablauf 2015/2016 vom 10.04.2015).

22 Auch in Nordrhein-Westfalen wird ein kleiner Teil der Personalzuschläge datenbasiert über einen Sozialindex verteilt. Allerdings verfügen die örtlichen Schulbehörden nicht über einen landesweit festgeschriebenen Schlüssel, nach dem diese Stellen auf die Schulen verteilt werden sollen. Somit ist das Verfahren letztlich eher dialog- als datenorientiert (s. Kap. 3.3). Ähnliches gilt für Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Thüringen (s. Kap. 2.3).

23 Bayerns Mittelschulen sind aus den ehemaligen Hauptschulen entstanden. Im Schuljahr 2013/2014 vergaben die bayerischen Kultusbehörden auch Integrationszuschläge an Realschulen (10 Lehrkräfte) und Gymnasien (10 Lehrkräfte), und zwar nach dem jeweiligen Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund (Bayerischer Landtag 2014: 2-3).

24 Bei der Zuweisung nach Zuwandereranteil orientiert sich die bayerische Kultusverwaltung am Definitionenkatalog der Kultusministerkonferenz. Dieser nimmt einen Migrationshintergrund an, wenn ein Schüler mindestens eins von drei Merkmalen erfüllt: (1) ausländische Staatsbürgerschaft, (2) Geburt im Ausland, (3) nichtdeutsche Familiensprache (KMK 2011: 29).

25 Zwar werden neben den 40 Prozent auch andere Kriterien berücksichtigt, doch i. d. R. erhalten Schulen mit entsprechendem Zuwandereranteil den Zuschlag (Runderlass des Niedersächsischen Kultusministeriums vom 07.07.2011, zuletzt geändert am 16.07.2015).

26 Teile dieses Kontingents, das 36.910 Lehrerwochenstunden umfasst (im Schuljahr 2015/2016 deutlich erhöht), können zwar auch für andere Zwecke eingesetzt werden; eine Erhebung aus dem Jahr 2014 zeigt aber, dass zum Stichtag 22.08.2013 mehr als 95 Prozent der Stunden der Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund gewidmet waren (Niedersächsischer Landtag 2014).

27 Nr. 3 Runderlass des Niedersächsischen Kultusministeriums vom 01.07.2014

gen Austausch zwischen Schulen und Schulbehörde. Jedes Jahr fasst die zentrale Schulbehörde die wichtigsten Verfahrenshinweise in einem Maßnahmenplan zusammen.²⁸ Die Schulen beantragen zusätzliches Personal bei der Übermittlung ihrer Schülerzahlen und im direkten Kontakt mit der Schulbehörde. Sie können zusätzliche Ressourcen für Sprachförderung erhalten, wenn mindestens fünf Schüler mit geringen Deutschkenntnissen die Schule besuchen. Ab dann werden zusätzliche Lehrerstellen zur Sprachförderung nach einem landesweit einheitlichen Pro-Kopf-Schlüssel zugewiesen. Überdies können Schulen weitere Lehrstunden aus einem landesweiten Pool erhalten, der im behördlichen Ermessen verteilt wird.

2.3 Länder mit geringer Datennutzung bei der Lehrerzuweisung

In Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen entscheiden die Schulbehörden vor Ort,²⁹ wie viel zusätzliches Personal eine Schule erhält. Daten zur Schülerzusammensetzung und zum Schulstandort können hierbei zwar eine Rolle spielen, es bestehen allerdings keine landesweit einheitlichen Vorgaben.³⁰ Wie hoch die Zulage ausfällt, ist also abhängig von Erfahrungswerten, Einzelgesprächen und Erhebungsergebnissen, d. h. sie kann auch innerhalb eines Bundeslandes trotz vergleichbarer schulischer Bedingungen von Ort zu Ort variieren.

Das Kultusministerium von **Schleswig-Holstein** verteilt sein Kontingent an Sprachförderstellen zunächst datenbasiert an die örtlichen Schulbehörden. Das zentrale Kriterium dafür sind die Deutschkenntnisse der

Schüler vor Ort, die seit 2014 landesweit durch qualifizierte Lehrkräfte differenziert erhoben werden.³¹ Das bedeutet, dass systematisch mehr Stellen in Landesteile fließen, in denen viele neu zugewanderte Schüler leben, die i. d. R. einen größeren Förderbedarf haben. Entscheidend für die letztendliche Stellenzuweisung an einzelne Schulen sind sowohl Sprachstandsdaten der Schüler als auch das Expertenurteil der Schulämter, die neben den Daten auch einzelschulische Besonderheiten in Betracht ziehen. Allerdings empfiehlt das Kultusministerium, die seit Kurzem verfügbaren Daten verstärkt zu berücksichtigen.³²

Ähnlich wie Hessen verteilt auch **Nordrhein-Westfalen** eine feste Zahl von Lehrerstellen nach dem Sozialindex, also nach soziodemografischen Standortmerkmalen wie z. B. den im Kreis lebenden Sozialhilfeempfängern. Da kleinräumige Daten fehlen, werden die zusätzlichen Lehrer allerdings nicht den einzelnen Schulen zugewiesen, sondern mithilfe des Sozialindex auf Kreisebene verteilt, wo die Schulbehörden sie nach ihrem Ermessen den einzelnen Schulen zuweisen (s. Kap. 3.3). Ein weitaus größerer Fördertopf sind die über 4.500 „Integrationsstellen“³³ (Schuljahr 2015/2016), die insbesondere für durchgängige Sprachbildung,³⁴ interkulturell sensible Elternarbeit und Schulprojekte gegen Fremdenfeindlichkeit eingesetzt werden.³⁵ Wichtig dafür ist vor allem Vernetzung: Schulen können einen personellen Zuschuss zusammen mit anderen Schulen oder lokalen Netzwerkpartnern formell beantragen und gemeinsame Entwicklungsziele formulieren, z. B. eine bessere Zusammenarbeit mit den Eltern. Für den Antrag sind außerdem detaillierte Angaben zum Zuwandereranteil und zum sozialen Umfeld der Schule erforderlich.³⁶ Ob eine Schule oder ein Schulnetzwerk eine zusätzliche Integrationsstelle erhält, entscheiden die Schulbehörden nach dem Gesamteindruck des An-

28 Maßnahmenplan des Landesschulamts 2015/2016

29 In Rheinland-Pfalz erfolgt die Lehrerzuweisung zentral über eine Landesbehörde.

30 So verteilen etwa die Kultusministerien von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein einen Teil des Stellenpools datenbasiert an die örtlichen Schulbehörden, die die Bedarfe der einzelnen Schulen abschätzen und entsprechend Stellen zuweisen. Die Kultusministerien empfehlen zwar, diese Zuweisungsentscheidung nach messbaren Kriterien wie z. B. dem Zuwandereranteil zu treffen, verpflichtend ist dies aber nicht (Frein et al. 2006: 188–189; Runderlass des Ministeriums für Schule und Berufsbildung vom 13.03.2015).

31 Dabei handelt es sich um eine fachliche Einschätzung durch geschultes Personal. Ein landesweit einheitlicher Test wird nicht durchgeführt.

32 Runderlass des Ministeriums für Schule und Berufsbildung vom 13.03.2015

33 Mindestens 1.200 dieser Stellen sind für die sog. Sprachlernklassen vorgemerkt, die neu zugewanderte Kinder und Jugendliche auf den Regelunterricht vorbereiten.

34 Durchgängige Sprachbildung unterscheidet sich von der traditionellen additiven Sprachförderung vor allem dadurch, dass das Erlernen der Bildungssprache Deutsch in allen Unterrichtsfächern zum Thema gemacht wird und durchgängig stattfindet, also fach-, jahrgangs- und idealerweise institutionsübergreifend, z. B. durch inhaltliche Absprachen zwischen Grund- und Sekundarschulen (Gogolin et al. 2011: 93–98).

35 Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 29.06.2012, zuletzt geändert am 07.07.2014.

36 Im Antragsformular werden die Schulen aufgefordert, den Anteil der Schüler mit eigener und mittelbarer Migrationserfahrung (erste bzw. zweite Generation) auszuweisen. Außerdem wird abgefragt, welchem der fünf sozioökonomischen Standorttypen die jeweilige Schule in den jährlichen Vergleichsarbeiten (VERA) bzw. den Lernstand-8-Tests zuletzt zugeordnet war (MSW 2014).

trags, der sich sowohl aus den Daten als auch aus der Beschreibung des Vorhabens ergibt.

Das Nachbarland **Rheinland-Pfalz** verteilt seine Personalzuschläge³⁷ ebenfalls über ein stark inhaltlich orientiertes Verfahren. Die Schulen müssen die zusätzlichen Stellen jedes Jahr beantragen und dafür ein Förderkonzept³⁸ einreichen. Dieses muss nicht notwendigerweise darauf abzielen, die Deutschkenntnisse von Schülern zu verbessern; bei Schulen in sozial schwieriger Lage kann es z. B. auch eine engere Vernetzung mit der Jugendhilfe und anderen lokalen Akteuren anstreben.³⁹ Im Förderkonzept sollen die Schulen detaillierte Angaben zum Sprachstand ihrer Schüler mit Migrationshintergrund machen und ein konkretes Fördervorhaben benennen (MBWWK 2007). Die Schulbehörden entscheiden schließlich auf der Basis von Daten, verfügbaren Lehrkräften und ihrer Kenntnis der Lernmöglichkeiten vor Ort. Die Schulen müssen über ihre durchgeführten Fördermaßnahmen jährlich berichten, um zu vermeiden, dass zusätzliche Mittel zweckentfremdet werden.⁴⁰

In **Baden-Württemberg** wird das Gros der zusätzlichen Personalmittel von den Schulbehörden vor Ort verteilt.⁴¹ Diese verfügen über einen eigenen Pool von Lehrkräften, der mit jedem zusätzlichen Schüler wächst: Für 28 Realschüler überweist das Kultusministerium z. B. bis zu zwei Lehrerstunden in den Pool.⁴² Die örtlichen Schulbehörden stellen den Mehrbedarf der einzelnen Schulen vor Ort fest und verteilen die Stellen nach eigenem Ermessen. Sie sind angehalten, dabei auch Daten wie z. B. den Zuwandereranteil einer Schule heranzuziehen. Allerdings schreibt das Ministerium keine Schüler-Lehrer-Relationen oder Schwellenwerte vor, ab denen einzelne Schulen eine Zulage erhalten sollen. Somit liegt die endgültige Entscheidung in den Händen der örtlichen Schulbehörden.

In den ostdeutschen Flächenländern unterrichten die Schulen zwar deutlich weniger Schüler mit Mi-

grationshintergrund als in den alten Bundesländern,⁴³ doch auch hier stellen die Kultusbehörden zusätzliche Lehrer für Sprachförderung und andere Formen der Lernunterstützung bereit. In **Brandenburg** setzt das Kultusministerium auf ein dialogisches Verfahren, bei dem die Schulbehörden gemeinsam mit den Leitungen der einzelnen Schulen erörtern, welchen Mehrbedarf diese haben, um Schüler mit Migrationshintergrund zu fördern. Benötigt eine Schule einen zusätzlichen Sprachlehrer, klärt sie dies direkt mit der zuständigen Schulbehörde. Bei der Zuweisungsentscheidung werden neben anderen Informationen Daten zu der im Elternhaus gesprochenen Sprache herangezogen, die landesweit erhoben werden. Anders als in Rheinland-Pfalz müssen Brandenburgs Schulen über das Gespräch hinaus keinen formellen Antrag stellen. Ferner können sie frei entscheiden, wie sie die zusätzlichen Personalressourcen einsetzen (MBS 2015).

Im benachbarten **Mecklenburg-Vorpommern** verteilen die Schulbehörden ihre zusätzlichen Lehrerstellen auf ähnliche Weise. Das Gespräch zwischen Schule und Schulverwaltung entscheidet darüber, welchen Anteil aus dem mehr als 7.400 Wochenstunden umfassenden Pool (Schuljahr 2015/2016) die Schule erhält. Dabei sollen Schulen in sozial schwieriger Lage bevorzugt gefördert werden.⁴⁴

Thüringen finanziert im Jahr 2015 50 zusätzliche Lehrkräfte, um Schüler mit geringen Deutschkenntnissen zu fördern. 2016 kommen 50 weitere dazu. Analog zum bisherigen Sprachförderkontingent von 250 Wochenstunden verteilt das Kultusministerium die Stellen zunächst datenbasiert auf die fünf regionalen Schulbehörden des Landes;⁴⁵ diese entscheiden anschließend darüber, welche Mehrbedarfe vor Ort mit dem zusätzlichen Personal gedeckt werden. Daneben steht seit dem Schuljahr 2014/2015 ein landesweiter Stundenpool für Schulen an sozial belasteten Standorten zur Verfügung. Dieser enthält insgesamt 250

37 Für zusätzliche Lehrkräfte, die Grundschulen und Realschulen Plus aus dem landesweiten Lehrerstundenpool erhalten können, gibt es feste Obergrenzen; z. B. stehen bis zu 4.500 Lehrerwochenstunden für Sprachförderung an Grundschulen zur Verfügung (Nr. 2.7 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur vom 08.04.2014).

38 Das Kultusministerium stellt hierfür Vordrucke zur Verfügung. Für Grundschulen umfasst das entsprechende Antragsformular zwei Seiten (MBWWK 2007).

39 Ein weitaus größerer Teil dieser zusätzlichen Personalressourcen kommt allerdings der Sprachförderung zugute.

40 Nr. 3 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur vom 20.09.2015

41 Einen Teil der Zuschüsse weist das Kultusministerium direkt einzelnen Schulen zu. Dies sind vor allem zusätzliche Lehrerstunden für Ganztagsangebote und Schulversuche (Nr. 1.2 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport vom 12.03.2014).

42 Nr. 3.2 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport vom 12.03.2014

43 Die soziale Schere klappt bei Grund- und Sekundarschülern in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen aber ebenso weit auseinander wie in den westdeutschen Flächenländern (Stanat et al. 2012: 195; Pant et al. 2013: 279). Solche Disparitäten sollten bei der Schulfinanzierung berücksichtigt werden.

44 § 4 Unterrichtsversorgungsverordnung 2014/2015 und 2015/2016 vom 16.04.2014

45 Dafür wird jeweils der Zuwandereranteil im Zuständigkeitsgebiet einer Behörde mit dem Landesdurchschnitt verglichen und in Landesteile mit höheren Werten entsprechend mehr Ressourcen gelenkt (Nr. 4.5.3 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport vom 30.04.2015).

Info-Box 3 Zuweisung von Lehrern für die Beschulung neu zugewanderter Schüler

Inwieweit minderjährige Asylbewerber und andere Neuzuwanderer schulpflichtig sind und wie sie beschult werden, ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Je nach Wohnort kann es bis zu sechs Monate dauern, bis Kinder und Jugendliche eine Schule besuchen müssen. Dort lernen sie je nachdem, in welchem Bundesland sie leben, in speziell eingerichteten Klassen, im Regelunterricht, in zusätzlichen Förderstunden oder nach einem kombinierten Unterrichtsmodell (Massumi et al. 2015: 37–50). Da Zuwanderung kein neues Phänomen ist, gibt es in allen Bundesländern etablierte Verfahren, um den derzeit erhöhten Lehrerberauf zu decken. Die Schulbehörden weisen den einzelnen Schulen je nach der Schülerzahl und zusätzlich eingerichteten Lerngruppen weitere Lehrkräfte zu. So erhalten Grundschulen in Baden-Württemberg, die spezielle Vorbereitungsklassen einrichten, bis zu 18 zusätzliche Lehrerwochenstunden direkt vom Kultusministerium.⁴⁶

Seit dem Sommer 2015 ist die Zahl der Neuzuwanderer jedoch rapide gestiegen, und unter diesen befinden sich Tausende schulpflichtige Kinder und Jugendliche (SVR-Forschungsbereich 2015: 2). Deshalb müssen die Schulbehörden auch außerplanmäßig zusätzliche Lehrkräfte zuweisen. So wurden etwa im Saarland kurzfristig 25 neue Lehrkräfte für den Unterricht in Deutsch als Fremdsprache eingestellt und auf die Schulen verteilt (MBK 2015). Da diese und andere Stellenzuschüsse i. d. R. nachträglich erfolgen und oft ad hoc bemessen werden, wurde die Beschulung von Neuzuwanderern aus der Analyse ausgeklammert (Info-Box 2).

Wochenstunden, die ebenfalls von den Schulbehörden nach ihrem Ermessen an die einzelnen Schulen verteilt werden.⁴⁷

2.4 Zwischenfazit: Mehrbedarf wird selten systematisch erfasst

Die bundesweite Analyse zeigt, dass aktuell nur neun Länder einen Teil ihrer Stellenpools auf der Grundlage systematisch und einheitlich erhobener Schülermerkmale und Daten zum sozialen Umfeld der Schulen verteilen (Abb. 1). Nur in Bayern, Hessen, Niedersachsen, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und den drei Stadtstaaten erhalten stark belastete Schulen zusätzliches Personal nach einem landesweit festgelegten Schlüssel. Dieser berücksichtigt vor allem den Zuwandereranteil der Schulen, der häufig über den (oftmals geschätzten) Sprachlernbedarf der Schüler abgebildet wird. Doch auch in vielen der neun Bundesländer wird nur ein kleiner Teil der Stellenzuschüsse automatisch datenbasiert zugewiesen, die übrigen Extrastellen werden von den zuständigen Schulbehörden ‚händisch‘ verteilt. Auch im Rest der Republik sind es i. d. R. die örtlichen Schulbehörden, die entscheiden, ob und wie viel zusätzliches Personal eine Schule er-

hält. Ohne die Basis einer einheitlichen Bedarfsermittlung sind solche Expertenurteile jedoch fehleranfällig und können dazu führen, dass einzelne Schulen und ihre Schüler benachteiligt werden (Bonsen et al. 2007: 141–143).

Eine datenbasierte Verteilung wird in fast allen Ländern dadurch erschwert, dass schulgenaue Daten zur soziodemografischen Zusammensetzung der Schülerschaft nicht flächendeckend vorliegen. Aus diesem Grund setzen vier Bundesländer auf Sozialraumdaten (z. B. Quote der Sozialhilfeempfänger im Schulumfeld), mithilfe derer sie Schulen bzw. Schulstandorte in ein Belastungsraster einordnen und danach mit zusätzlichem Personal versorgen. Die Sozialindizes, die Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen hierfür als Instrumente einsetzen, werden im nächsten Kapitel detailliert vorgestellt.

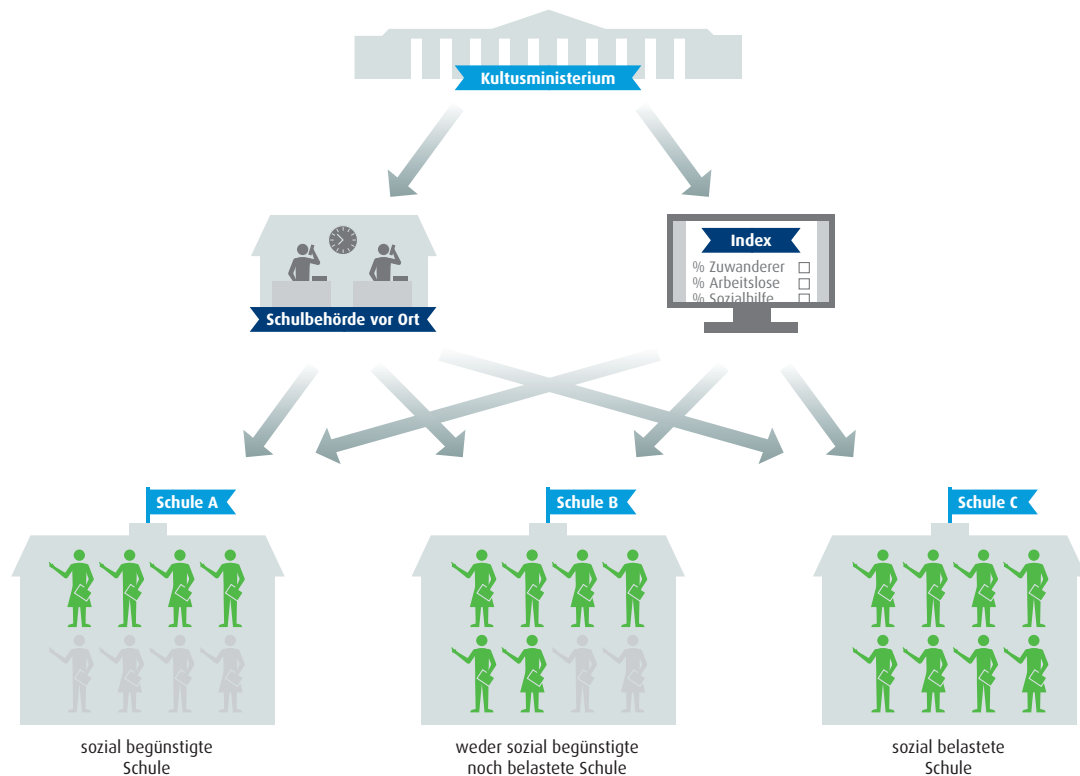
3. Gezielte Lehrerzuweisung über einen Sozialindex

In Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen verteilt das jeweilige Kultusministerium Personalressourcen mithilfe eines Sozialindex. Dieser soll Aufschluss darüber geben, unter welchen Standortbedin-

46 Nr. 2.1 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport vom 12.03.2014

47 Nr. 4 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport vom 30.04.2015

Abb. 2 Verteilung zusätzlicher Lehrerstellen über eine Kombination aus Sozialindex und behördlichem Expertenurteil



Anmerkung: Hierbei handelt es sich um ein idealtypisches Schema, von dem die in Hamburg, Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen eingesetzten Sozialindizes punktuell abweichen.

Quelle: SVR-Forschungsbereich 2015/Ellen Stockmar

gungen und mit welcher Schülerklientel die einzelnen Schulen arbeiten. Dazu bündelt er Daten der Schul- und Sozialraumstatistik für möglichst kleine Räume und misst so die soziale Belastung an einer Schule und im direkten Schulumfeld (Bos et al. 2006: 152). Der Sozialindex bezieht vor allem den Zuwandereranteil an der Schule und soziale Strukturdaten wie die Arbeitslosenquote in der schulnahen Umgebung ein. Damit berücksichtigt er nicht nur den Sprachförderbedarf der einzelnen Schüler, wie es viele andere Vergabeverfahren tun (s. Kap. 2), sondern auch den außerschulischen Kontext, der den Schulalltag oft beeinflusst (Creemers et al. 2013: 13). Diese und andere Standortnachteile

und pädagogischen Herausforderungen der einzelnen Schulen sollen durch eine gezieltere Zuweisung zusätzlicher Lehrerstellen abgedeckt werden (Abb. 2).⁴⁸

Die Sozialindizes, die in den vier Bundesländern eingesetzt werden, differieren in Bezug auf Datenquellen, Indikatoren und Verteilungswirkung. Darüber hinaus unterscheiden sich die Länder deutlich im Hinblick darauf, in welchem Umfang sie über den Sozialindex Lehrer, Erzieher und sonstige pädagogische Mitarbeiter⁴⁹ zuweisen. Einige nutzen sie für (1) eine umfassende Stellenzuweisung, andere für (2) wesentliche Stellenzuschläge und manche nur für (3) begrenzte Stellenkontingente.

48 Eine Verteilung anhand von Output-Faktoren wie Lernergebnissen gibt es bislang nicht (Tillmann/Weishaupt 2014). Die Schulbehörden verwenden Sozialindizes auch, um Schülerleistungen ‚fair‘ vergleichen zu können, nämlich zwischen Schulen mit ähnlicher soziodemografischer Umgebung, und im Rahmen der Schulinspektion, um die Inspektoren vorab über wichtige Aspekte des Schulstandorts zu informieren (Makles/Weishaupt 2010: 196).

49 Die wenigen Fälle, in denen Länder nichtlehrendes Schulpersonal per Sozialindex zuweisen, werden im Folgenden nur am Rande erwähnt.

3.1 Hamburg: umfassende Stellenzuweisung über einen Sozialindex

Der Hamburger Sozialindex wurde 1996 entwickelt und wird seit 2005 eingesetzt, um Personalressourcen gezielt zu verteilen. Auf dieser Basis erhalten Grundschulen in sozial schwieriger Lage bereits im Rahmen der Grundausrüstung automatisch mehr Lehrerstellen als Schulen in weniger belasteten Stadtteilen. Neben der Stundentafel⁵⁰ nimmt die Hansestadt somit die ungleichen Ausgangslagen der Kinder als Grundlage für die Personalzuweisung – das tut deutschlandweit sonst nur Berlin in ähnlichem Maße (s. Kap. 2.1). Für die Verteilung der zusätzlichen Stellen für Sprachförderung und andere Mehrbedarfe ist die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) zuständig; auch sie folgt dabei der Verteilungslogik des Index.⁵¹

Der Hamburger Sozialindex geht in Anlehnung an die Kapitaltheorie von Bourdieu (1983) davon aus, dass jeder Schüler ein Bündel von sozialen, ökonomischen, kulturellen und migrationsspezifischen Individualmerkmalen in die Schule ‚mitbringt‘, z. B. die Bildungsnähe des Elternhauses oder die zu Hause gesprochene Sprache (IfBQ 2013: 2). Diese Schülermerkmale beeinflussen das Lernen an einer Schule ebenso wie deren Standort (SVR-Forschungsbereich 2013: 19–21). Beides wird im Hamburger Sozialindex über amtliche Sozialraumdaten und eine umfassende Befragung von Schülern und Eltern an allen staatlichen Schulen erfasst, die vom Hamburger Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ) durchgeführt wird. An der letzten Befragung im Winter 2011/2012 nahmen insgesamt 24.452 Schüler und Eltern teil.⁵² Der Erhebungsbogen für Schüler umfasst 45 Fragen, der für Eltern 20. Damit erhebt das IfBQ gezielt Informationen über das Elternhaus und die Freizeitaktivitäten der Schüler, die sich mit großer Wahrscheinlichkeit

auf ihre schulischen Leistungen auswirken. Um mehr über die Lebenswelt der Schüler zu erfahren, fließen zudem Informationen zum Wohnumfeld⁵³ der Schüler in die Berechnung des Sozialindex ein. Der Index speist sich aus insgesamt 24 Indikatoren (Tab. 1), die auf einer Belastungsskala abgetragen werden. Diese wird schließlich in sechs gleich große Abschnitte unterteilt, die sog. KESS-Faktoren.⁵⁴ Jeder Schule wird nach Zusammensetzung der Schülerschaft und sozioökonomischer Ausgangslage ein KESS-Faktor zugewiesen: von KESS 1 = „stark belastete Lage“ bis KESS 6 = „bevorzugte soziale Lage“ (Bürgerschaft Hamburg 2007).

Anders als seine bremischen, hessischen und nordrhein-westfälischen Pendanten wird der Hamburger Sozialindex nicht nur zur Verteilung von Sprachförderstellen und anderen zusätzlichen Personalstellen verwendet, sondern auch im Rahmen der Grundausrüstung: Grundschulen mit einem niedrigen KESS-Faktor (1 oder 2) erhalten bereits zur Deckung ihres Grundbedarfs mehr Lehrerstellen, um kleinere Klassen von 17 Schülern einrichten zu können. Zum Vergleich: An weniger belasteten Grundschulen (KESS-Faktor 3 bis 6) lernen im Schnitt 21 Schüler in einer Klasse.⁵⁵ Auch im Bereich der Nachmittagsbetreuung profitieren Grundschulen mit einem niedrigen KESS-Faktor in Form von zusätzlichen Erzieherstunden. Ferner verteilt die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) auch das landesweite Sprachförderkontingent von 390 Lehrerstellen mithilfe der sechs KESS-Faktoren an Grundschulen und weiterführende Schulen.⁵⁶ Diese Verteilung erfolgt stets datenbasiert. Die BSB weist jeder einzelnen Schule automatisch die ihr zustehende Zahl von Lehrerstellen zu. Die zusätzlichen Stellen sind nicht zweckgebunden. Allerdings wird von den Schulen erwartet, dass sie sie gezielt einsetzen, um Nachteile auszugleichen, sei es durch Unterricht und Betreuung oder durch ‚Umwandlung‘ der Stellen in zielfähige Lernmaterialien.⁵⁷

50 Die Stundentafel legt für die verschiedenen Schulformen und die Jahrgangsstufen landesweit fest, wie viele Unterrichtsstunden auf die einzelnen Unterrichtsfächer entfallen.

51 Anhang 1 zu Anlage 1 im Einzelplan 3.1 des Haushaltsplans der Freien und Hansestadt Hamburg, 349–362

52 Von der Stichprobe (N = 35.437), die unter den Schülern der Jahrgangsstufen 3 bis 9 gezogen wurde, haben über zwei Drittel den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Die Teilnahme ist freiwillig; die Fragebögen werden mit den Datenschutzbeauftragten der Hansestadt im Vorfeld abgestimmt (Schulte/Hartig/Pietsch 2014: 69–70).

53 Der Schulstandort entspricht nicht immer dem Wohnumfeld der Schüler (SVR-Forschungsbereich 2012: 8–10); vor allem bei weiterführenden Schulen nehmen Familien oft längere Schulwege in Kauf. Um dem Schulwahlverhalten der Familien Rechnung zu tragen, sammelt das IfBQ keine Sozialraumdaten zu den Schuleinzugsgebieten, sondern zu den Wohnorten der Schüler. Diese sind in der Hamburger Schulstatistik auf der Ebene der sog. statistischen Gebiete vermerkt, die ca. 2.100 Einwohner umfassen (Schulte/Hartig/Pietsch 2014: 72).

54 Der Hamburger Sozialindex wurde im Rahmen der Hamburger Längsschnittstudie KESS (Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern) entwickelt (Bos et al. 2006: 152–154) und ist deshalb auch als „KESS-Index“ bekannt. Die sechs Skalenabschnitte werden weiterhin als KESS-Faktoren bezeichnet.

55 Beides sind Orientierungswerte (sog. Richtfrequenzen), die für das Schuljahr 2014/2015 im Haushalts- und Stellenplan festgelegt wurden.

56 Anhang 1 zu Anlage 1 im Einzelplan 3.1 des Haushaltsplans der Freien und Hansestadt Hamburg, 350–362

57 In Hamburg verwalten die Schulen einen Teil der ihnen zugewiesenen Ressourcen eigenständig und können somit selbst entscheiden, ob sie das Geld z. B. für eine zusätzliche Honorarkraft ausgeben möchten (Bürgerschaft Hamburg 2006: 16–17; 2013: 19).

Tab. 1 Lehrerrzuweisung über einen Sozialindex in Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen

Bundesland	Umfang	Zweckbindung	Indikatoren	Datenquelle	Datenebene
Bremen	wesentliche Stellenzuschläge (Sprachförderstellen, weitere Personalaus schläge)	ja	Sprachförderbedarf bei Vorschulkindern, Nicht-Abiturquote, Notrufeinsätze wegen häuslicher Gewalt, Gewaltstraftäter pro 1.000 Einwohner, Kinderarmut, Sozialhilfeempfänger	amtliche Sozialraumdaten, Schulstatistik	Ortsteil
Hamburg	umfassende Stellenzuweisung (Grundausstattung, Personalaus schläge)	nein	Elternfragebogen: Anzahl Bücher zu Hause, Museumsbesuche, Bildungsabschlüsse der Eltern, Familieneinkommen, Beruf der Eltern, Geburtsländer der Eltern; Schülerfragebogen: eigenes Zimmer, Freizeitgestaltung, elterliches Lob für schulische Leistung, elterlicher Stolz auf das Kind, Kommunikation auf Deutsch mit Familienmitgliedern; amtliche Sozialraumdaten: Wahlbeteiligung, Anteil Arbeitslose und Anteil nicht Erwerbsfähige in Schulnähe	Schüler- und Elternbefragung, amtliche Sozialraumdaten, Schulstatistik	einzelne Schule
Hessen	begrenzt zusätzliches Stellenkontingent (Sozialindex-Stellen)	ja	Arbeitslosenquote, Sozialhilfeempfänger, Anteil Wohnungen in Einfamilienhäusern, Schüler mit Migrationshintergrund an einzelner Schule	amtliche Sozialraumdaten, Schulstatistik	Gemeinde, einzelne Schule
Nordrhein-Westfalen	begrenzt zusätzliches Stellenkontingent (Sozialindex-Stellen)	nein	Arbeitslosenquote, Sozialhilfeempfänger, Anteil Wohnungen in Einfamilienhäusern, Anteil Ausländer/Aussiedler	amtliche Sozialraumdaten	Kreis

Quelle: eigene Zusammenstellung

3.2 Bremen: Zuweisung wesentlicher Stellenzuschläge über einen Sozialindex

Bremens oberste Kultusbehörde, die Senatorin für Bildung und Wissenschaft, verteilt einen wesentlichen Teil ihrer über die Grundausstattung hinausgehenden Lehrerstellen mithilfe eines Sozialindex. Die Basis für den Index bildet das ressortübergreifende Monitoring

Soziale Stadtentwicklung,⁵⁸ das alle zwei Jahre durchgeführt wird. Es erhebt die soziale Belastung einzelner Ortsteile mithilfe von sechs Sozialraumindikatoren aus den Bereichen Bildung (Sprachförderbedarf bei Vorschulkindern, Nicht-Abiturquote), Kriminalität (Notrufeinsätze wegen häuslicher Gewalt, Gewaltstraftäter pro 1.000 Einwohner) und Armut (Kinderarmut, Sozialhilfeempfänger) (Tab. 1). Diese sechs Indikatoren wer-

58 Dieser Monitoringansatz wurde vom Senator für Umwelt, Bau und Verkehr initiiert. Damit lassen sich die sozialräumlichen Entwicklungen in Bremen kontinuierlich beobachten (Bremische Bürgerschaft 2013: 2-4).

den zu einer übergeordneten Kennzahl zusammengefasst, dem Ortsteil-Index, der auf eine Skala von 0 bis 100 übertragen wird; dabei steht 0 für eine besonders niedrige soziale Belastung des Ortsteils und 100 für eine besonders hohe (Bremische Bürgerschaft 2015: 3). Um den Sozialindex für die einzelnen Schulen zu bilden, wird allen Schülern zunächst der Index des Ortsteils zugeordnet, in dem sie wohnen. Anschließend werden diese von den Schülern ‚mitgebrachten‘ Indizes für jede einzelne Schule zusammengefasst und daraus der Mittelwert berechnet; das ergibt schließlich den Sozialindex der Schule. Ähnlich wie in Hamburg werden die Schulen anschließend in Skalenabschnitte unterteilt, die fünf sog. Sozialstufen. Für Grundschulen ergibt sich damit folgende Einteilung nach sozialer Belastung:

- Sozialstufe 1 (sehr niedrige Belastung):
Sozialindex 0 bis 19,99
- Sozialstufe 2 (niedrige Belastung):
Sozialindex 20 bis 39,99
- Sozialstufe 3 (weder niedrige noch hohe Belastung):
Sozialindex 40 bis 59,99
- Sozialstufe 4 (hohe Belastung):
Sozialindex 60 bis 79,99
- Sozialstufe 5 (sehr hohe Belastung):
Sozialindex 80 bis 100

Für die Ressourcensteuerung werden in erster Linie die Sozialstufen (1–5) genutzt, zum Teil aber auch der schulische Sozialindex (0–100). Anders als in Hamburg bleibt die Grundausrüstung der Schulen vom Sozialindex unberührt; das indikatorengestützte Verfahren wird vorrangig eingesetzt, um die zusätzlichen Lehrerstellen für die Sprachförderung zuzuteilen. Dieser Fördertopf ist mit 6 Prozent der Grundausrüstung dotiert und wird von der Senatorin für Bildung und Wissenschaft in jedem Schuljahr automatisch per Sozialindex an die Einzelschulen verteilt. Dabei erhalten Schulen mit Sozialstufe 5 deutlich mehr Stellen als Schulen mit Sozialstufe 1; so kann eine Grundschule an einem sozial benachteiligten Standort bis zu 36 Prozent mehr Personalressourcen pro Schüler erhalten als eine Grundschule in begünstigter Lage (Senatorin für Bildung und Wissenschaft 2013). Neben den Sprachförderstellen werden punktuell noch weitere Stellenschläge indexbasiert zugewiesen: Als z. B. Ende 2013 die Bundesförderung für die Schulsozialarbeit auslief, wurden die über das Bildungs- und Teilhabepaket des Bundes finanzierten Schulsozialarbeiter mithilfe des Sozialindex (um-)verteilt. Durch Zielvereinbarungen und regelmäßige Meilensteingespräche mit den Schulen versuchen die Bremer Schulbehörden zu gewähr-

leisten, dass solche zusätzlichen Stellen tatsächlich ihrer Bestimmung zugeführt werden. Weitere Kontrollen gibt es nicht.

3.3 Nordrhein-Westfalen und Hessen: Zuweisung zusätzlicher Stellenkontingente über einen Sozialindex

Anders als in Bremen und Hamburg verteilen die nordrhein-westfälischen und hessischen Kultusministerien nur einen sehr kleinen Teil ihrer zusätzlichen Lehrerstellen mithilfe eines Sozialindex: Im Schuljahr 2014/2015 waren es in Nordrhein-Westfalen 2,7 Prozent der Grundschullehrer und 4 Prozent der Hauptschullehrer; in Hessen lag der Anteil für alle allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 2013/2014 bei 0,6 Prozent (MSW 2014b; Hessisches Kultusministerium 2013; eigene Berechnung). Die Größe der beiden Flächenländer erschwert die Erfassung regional unterschiedlicher Bedürfnisse und stellt eine sozial indizierte Lehrerzuweisung vor methodische und organisatorische Herausforderungen. Diesen begegnen die Kultusministerien auf unterschiedliche Weise.

Nordrhein-Westfalen

Seit 2006 verteilt das nordrhein-westfälische Schulministerium eine jährlich festgelegte Zahl von Sozialindex-Stellen an sozial belastete Grund- und Hauptschulen im Land; im Schuljahr 2014/2015 waren es 1.000 Grundschullehrer und 450 Hauptschullehrer. Das Kontingent wird in einem ersten Schritt anteilig den fünf Regierungsbezirken überantwortet. Diese verteilen die Stellen dann an die auf Kreisebene angesiedelten Schulbehörden, die letztendlich entscheiden, welche Schulen zusätzliche Lehrer erhalten und welche nicht. In diesem letzten Verteilungsschritt unterscheidet sich das westdeutsche Flächenland kaum von denjenigen Bundesländern, die vorwiegend auf nicht datenbasierte Verfahren setzen (s. Kap. 2.3). Die indexbasierte Lehrerzuweisung in der Phase zuvor gewährleistet aber, dass die zusätzlichen Lehrkräfte bevorzugt in Ballungszentren und anderen sozial herausgeforderten Teilen Nordrhein-Westfalens eingesetzt werden.

Der Sozialindex wird auf Kreisebene berechnet. Er stützt sich auf vier Indikatoren: die Arbeitslosenquote, die Sozialhilfequote, den Ausländeranteil⁵⁹ und den Anteil der Wohnungen in Einfamilienhäusern (Tab. 1). Ähnlich wie in Bremen werden auch hier die Sozialraumdaten gebündelt und auf einer Belastungsskala von 0 = ‚niedrige Belastung‘ bis 100 = ‚hohe Belastung‘

59 Gemeint ist der Anteil der ausländischen Staatsbürger und Aussiedler an der Gesamtbevölkerung im jeweiligen Kreis bzw. in der jeweiligen kreisfreien Stadt (Frein et al. 2006: 188).

abgetragen; auf diesem sog. Kreis-Sozialindex werden die 53 Kreise⁶⁰ des Landes anschließend verortet. Da kleinräumigere Daten fehlen, wird innerhalb der Kreise nicht weiter differenziert, obwohl punktuell auch Schulen in weniger belasteten Kreisen mit Standortnachteilen zu kämpfen haben. Um solchen kleinräumigen Ungleichheiten Rechnung zu tragen, werden in einem ersten Schritt 30 Prozent der Sozialindex-Stellen den Kreisen anhand ihrer Schülerzahl zugewiesen. So erhalten auch weniger belastete Kreise (wie z. B. Coesfeld) einen kleinen Teil der zusätzlichen Stellen, die sie einzelnen Schulen in sozial schwieriger Lage zuweisen können. Die übrigen 70 Prozent werden im nächsten Schritt über den Sozialindex verteilt; dabei erhalten sozial stark belastete Städte wie z. B. Duisburg besonders viele zusätzliche Stellen. Auf Kreisebene werden die Stellen schließlich ‚händisch‘ durch die Schulbehörden vergeben. Das ist ein deutlicher Unterschied zu Bremen, Hamburg und Hessen, wo zumindest ein Teil der Lehrkräfte rein datenbasiert zugewiesen wird.⁶¹ Die Schulen in Nordrhein-Westfalen erhalten die zusätzlichen Lehrkräfte automatisch und können selbst entscheiden, wie sie sie im Schulalltag einsetzen. Ob sie damit tatsächlich Standortnachteile ausgleichen, wird von den Schulbehörden nicht systematisch überprüft.

Hessen

Seit dem Schuljahr 2013/2014 weist auch Hessen einen kleinen Teil seiner Lehrerstellen per Sozialindex zu. Das Kontingent legt das hessische Kultusministerium in Anlehnung an das nordrhein-westfälische Modell jährlich fest; im Schuljahr 2014/2015 beschränkte es sich auf 420 Lehrkräfte (Hessischer Landtag 2015b: 1).⁶² Der Sozialindex wird auch hier anhand von vier Indikatoren berechnet, die den Kennziffern des großen Nachbarlands sehr ähneln: der Arbeitslosenquote, der Sozialhilfequote, dem Anteil der Wohnungen in Einfamilienhäusern und dem Zuwandereranteil, der hier für die einzelnen Schulen erhoben wird (Tab. 1). Damit werden die 426 hessischen Gemeinden indiziert. Auf

den ersten Blick ist der Sozialindex hier also deutlich kleinräumiger angelegt als in Nordrhein-Westfalen, wo er für 53 Kreise berechnet wird. Allerdings vernachlässigt Hessens Ansatz die zum Teil sehr großen sozialen Unterschiede innerhalb der städtischen Regionen: Großstädten mit einem hohen sozialen Gefälle wie z. B. Frankfurt am Main wird ebenso wie kleinen Gemeinden mit knapp 1.000 Einwohnern (etwa Sensbachtal) jeweils nur ein soziodemografischer Durchschnittswert zugewiesen, der sich aus den Quoten der Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger und dem Anteil der Einfamilienhäuser berechnet. Diese pauschale Einteilung von Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung beeinflusst auch die Ressourcensteuerung über den Sozialindex: Mithilfe der Schulstatistik wird jedem Schüler der statistische Belastungswert seiner Wohngemeinde zugeordnet; der Sozialindex einer Schule ergibt sich dann aus ihrem Zuwandereranteil und dem von den Schülern ‚mitgebrachten‘ Gemeindegewert.⁶³ Da kleinräumige Daten nur für den Migrationshintergrund der Schüler vorliegen und die ansonsten verwendeten Gemeindedaten nicht weiter aufgeschlüsselt sind, erhalten letztendlich die Schulen mit den meisten Zuwanderern die höchsten Personalzuschüsse. Somit entfaltet der Migrationshintergrund der Schüler hier eine deutlich größere Verteilungswirkung als in Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen.⁶⁴

Bei der datenbasierten Verteilung der Sozialindex-Stellen orientiert sich das hessische Kultusministerium an der Belastungsskala des Sozialindex, die nicht in Skalenniveaus unterteilt ist.⁶⁵ Die Schulen mit den größten Standortnachteilen erhalten einen Personalzuschlag von 10 Prozent ihrer Grundausrüstung. Alle Schulen, die Zuschüsse aus dem Sozialindex-Pool erhalten, sollen diese zu mindestens einem Fünftel einsetzen, um Schüler mit Migrationshintergrund zu fördern (Hessischer Landtag 2015b: 2). Entscheidend für den Einsatz der übrigen Stellenanteile sind die Entwicklungsziele, denen sich die jeweilige Schule in ihrer Jahresplanung verschrieben hat. Wenn 2016 die drei-

60 Das Land Nordrhein-Westfalen ist in 30 Kreise, 22 kreisfreie Städte und die Städteregion Aachen unterteilt. Zur Vereinfachung wird hier allgemein von ‚Kreisen‘ gesprochen.

61 Allerdings sind die nordrhein-westfälischen Schulbehörden gehalten, sich bei der Verteilung der Lehrkräfte an den soziodemografischen Gegebenheiten im Schulumfeld zu orientieren (Frein et al. 2006: 188–189).

62 Laut Koalitionsvereinbarung der schwarz-grünen Landesregierung soll sich das Stellenkontingent künftig auf 600 erhöhen (Hessischer Landtag 2014: 1).

63 Dabei werden die Mittelwerte der vier Indikatoren auf Schulebene gewichtet: Arbeitslosenquote 22 Prozent, Sozialhilfequote 25 Prozent, Anteil der Wohnungen in Einfamilienhäusern 25 Prozent, Zuwandereranteil 28 Prozent (Hessisches Kultusministerium 2013: 6).

64 Nichtsdestoweniger sorgt die soziale Indizierung der Gemeinden dafür, dass die zusätzlichen Lehrerstellen vorrangig an Standorten mit großen sozialen Ungleichheiten eingesetzt werden: Ohne den Sozialindex hätten die Bildungsregionen Frankfurt am Main und Kassel-Stadt im Schuljahr 2013/2014 aus dem Stellenpool, der damals 300 Lehrer umfasste, nur 30 bzw. 13 Lehrerstellen erhalten. Durch die Verteilung nach dem Sozialindex waren es letztendlich 104 und 32 (Weiler 2013).

65 Die Skala des hessischen Sozialindex ist kontinuierlich, d. h. sie ist theoretisch nach oben und unten offen. Im Schuljahr 2013/2014 lag der Indexwert der am stärksten belasteten Schule bei 240 (Hessisches Kultusministerium 2013: 7).

jährige Einführungsphase des Sozialindex endet, wird das Kultusministerium prüfen, ob die Schulen diese Ziele letztendlich erreicht haben.⁶⁶

3.4 Zwischenfazit: Sozialindex fristet noch ein Schattendasein

Abgesehen von Hamburg setzen die hier betrachteten Länder ihre Sozialindizes nur sehr begrenzt ein. Zudem offenbart die Betrachtung technische Verbesserungspotenziale, die sich je nach Land unterscheiden. So können die Flächenländer Hessen und Nordrhein-Westfalen die Umverteilungsmöglichkeiten ihrer Indizes bis dato nur begrenzt nutzen, weil kleinräumige Sozialdaten nicht landesweit verfügbar sind. Hamburgs KESS-Index beinhaltet zwar schulscharfe Daten, doch auch hier sollte methodisch nachjustiert werden. Beispielsweise ist die Einteilung der Hamburger Belastungsskala in sechs gleich große Abschnitte für die Verteilung entscheidend – sie ist aber inhaltlich nicht begründet (Schulte/Hartig/Pietsch 2014: 77–78). In Bremen hat die Senatorin für Bildung und Wissenschaft angekündigt, sie wolle den dortigen Sozialindex auf seine Aussagekraft im Feld überprüfen (Bremische Bürgerschaft 2015: 4). Bislang wurden die Belastungskriterien und die Wirksamkeit der indexbasierten Lehrerzuweisung in keinem der vier Bundesländer evaluiert (Tillmann/Weishaupt 2014).

Diese Anpassungsbedarfe der Sozialindizes stellen keineswegs die Steuerungswirkung des Instruments an sich infrage. Sie dienen vielmehr der Qualitätssicherung und verdeutlichen, dass regionale Herausforderungen regional angepasste Lösungen erfordern. Hier sollten die Länder die Vorteile des Bildungsföderalismus nutzen und prüfen, ob andernorts eingesetzte Zuweisungsinstrumente übertragbar sind, seien es Sozialindizes oder andere datenbasierte Verteilungsverfahren. Überdies sollten die Kultusbehörden Erfahrungen anderer Einwanderungsländer berücksichtigen, in denen bedarfsorientierte Schulfinanzierung schon eine längere Tradition hat. Darum geht es im nächsten Kapitel.

4. Erfahrungen anderer Einwanderungsländer

Deutschland ist nicht das einzige Land, das auf heterogene Schülerschaften bildungspolitisch reagieren und

die Schulen entsprechend ihrem Bedarf mit Personal versorgen muss; diese Herausforderung stellt sich für jedes Einwanderungsland. Einige dieser Länder haben lange vor Deutschland begonnen, ihre Schulsysteme darauf einzustellen. Insofern verspricht ein Blick nach Frankreich (s. Kap. 4.1), Kanada (s. Kap. 4.2) und in die USA (s. Kap. 4.3) zwar keine Allheilmittel, doch können die dortigen Erfahrungen mit bedarfsorientierter (Ressourcen-)Steuerung interessante Ausgangspunkte für bildungspolitische Diskussionen in Deutschland liefern.

4.1 Frankreich: gemischte Erfahrungen mit ‚Brennpunktzulage‘

Frankreichs Schulbehörden verteilen seit über 30 Jahren zusätzliche Personal- und Sachmittel an Schulen in sog. Schwerpunktgebieten (*zones d'éducation prioritaire, ZEP*⁶⁷). Hierbei handelt es sich zumeist um sozial benachteiligte Stadtviertel, die durch eine bildungsferne Schülerklientel und eine hohe Zahl von Schülern mit Migrationshintergrund gekennzeichnet sind. Die ZEPs sind 1982 als Modellprojekt gestartet; heute sind sie eins der wichtigsten Förderinstrumente für Schüler aus Zuwandererfamilien. Alle vier Jahre werden anhand von Testergebnissen, Schulabbruchquoten und Schülerdaten wie z. B. der Berufsgruppe der Eltern ZEPs bestimmt (Bénabou/Kramarz/Prost 2009: 347). Im Jahr 2013 erhielten landesweit knapp 20 Prozent aller Grund- und weiterführenden Schulen als Teil einer ZEP zusätzliche Mittel (DGESCO 2014). Seit 2015 müssen die Schulen solche Zuschüsse für Vernetzung, Fortbildung und andere Vorhaben in drei Entwicklungsbereichen einsetzen (MESR 2015):

- (1) **individuelle Förderung von Schülern**, u. a. durch mehr Personal und längere Betreuungszeiten;
- (2) **Professionalisierung des Schulpersonals**, u. a. durch gemeinsame Fortbildung von Lehrern, Schulsozialarbeitern und sonstigem pädagogischen Personal;
- (3) **gezielte Verbesserung der Lernmöglichkeiten**, u. a. durch Elternarbeit.

Diese Zweckbindung ergibt sich vor allem aus den ernüchternden Erfahrungen mit Gehaltszuschlägen für Lehrkräfte, die auch in Deutschland unter der Bezeichnung ‚Brennpunktzulage‘ seit Jahren diskutiert werden. In den 1980er und 1990er Jahren wurden an Frankreichs ZEP-Schulen verstärkt solche Lehrerboni eingesetzt, jedoch haben sie weder die Unter-

66 Während dieser ‚Probezeit‘ erhält keine Schule weniger Zuschüsse als bei der Einführung des Sozialindex im Schuljahr 2013/2014.

67 Das Förderprogramm wurde mehrfach reformiert und umbenannt. Zwischenzeitlich lag der Fokus auf Bildungsnetzwerken, was sich auch im Namen des Programms widerspiegelte (*réseaux d'éducation prioritaire*). Umgangssprachlich ist aber weiterhin die Abkürzung ZEP gebräuchlich.

richtsqualität noch die Schülerleistungen erhöht.⁶⁸ Insgesamt konnte das ZEP-Programm einerseits in einigen Regionen die Zahl der Schulabbrüche erfolgreich senken. Andererseits führt die Kennzeichnung als ZEP-Schule häufig dazu, dass bildungsinteressierte Familien mit den Füßen abstimmen und ihre Kinder an einer anderen Schule anmelden (Bénabou/Kramarz/Prost 2009: 355). Dass seit 2015 für ZEP-Schulen bestimmte Entwicklungsbereiche vorgeschrieben sind, ist also vermutlich ein Ergebnis der langjährigen Erfahrung mit bedarfsorientierter Schulfinanzierung sowie neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse. Aus deutscher Sicht besonders interessant ist die Zweckbindung von Zuschüssen und der verstärkte Blick auf Fortbildung und Kooperation innerhalb wie außerhalb der Schulen.

4.2 Kanada: Daten nutzen und voneinander lernen

Kanada gilt in Deutschland häufig als migrations- und integrationspolitisches Vorbild (SVR 2015: 34). Im vorliegenden Zusammenhang erscheint ein bildungspolitischer Vergleich vor allem deshalb interessant, weil Kanadas Zuwandererpopulation⁶⁹ beachtliche Lernerfolge erzielt (vgl. BMBF 2007). Das interessiert auch die Bildungsministerien der kanadischen Provinzen,⁷⁰ wenn auch primär mit Blick auf den innerkanadischen Vergleich. Sie messen dem datenbasierten Vergleich und der Datennutzung erheblich mehr Bedeutung zu als die deutschen Bundesländer (Schweizer 2012: 170). 1989 wurden zum ersten Mal provinzübergreifend die Schülerleistungen erhoben, die eine besonders wichtige Vergleichskennzahl sind. Seitdem dokumentiert ein ‚Provinzenvergleich‘⁷¹ den Lernfortschritt der Schüler mit und ohne Migrationshintergrund. Je nach Provinz sind die Lernerfolge höchst unterschiedlich: In British Columbia schneiden neu zugewanderte

Schüler besser ab als ihre Mitschüler ohne Migrationshintergrund, in Manitoba, Saskatchewan und Québec liegen sie hingegen deutlich zurück (CMEC 2015: 3).

Kanadas dezentraler Bildungsföderalismus ermöglicht den Provinzen zwar politische ‚Alleingänge‘, die Schulsysteme werden aber in allen Provinzen stetig evaluiert. Das beflügelt den innerkanadischen Wettbewerb und somit das Lernen voneinander (von Kopp 2005: 19). Positiv evaluierte Förderstrukturen und -programme werden von anderen Provinzen nicht nur rezipiert, sondern häufig auch ‚importiert‘. Umgekehrt werden Maßnahmen beendet oder gar nicht erst begonnen, wenn ihre Wirksamkeit sich in anderen Provinzen als fraglich erwiesen hat. Ein Beispiel ist die 1996 umgesetzte Schulreform in der Provinz New Brunswick, die die lokalen Entscheidungskompetenzen zugunsten der Schulen neu ordnete. Die Evaluation war ernüchternd; daraufhin kehrte nicht nur New Brunswick 2001 zu seinem alten System zurück, auch die zunächst interessierten Provinzen Alberta und Ontario sagten ihre Reformpläne kurzfristig ab (Schweizer 2012: 166). Eine solche handlungsleitende Nutzung von Vergleichs- und Evaluationsdaten könnte auch in Deutschland dazu dienen, die Lernmöglichkeiten von Schülern mit Migrationshintergrund zu verbessern.

4.3 USA: flächendeckende Erhebung des individuellen Sprachförderbedarfs

Die in Deutschland gängige statistische Hilfskategorie ‚Personen mit Migrationshintergrund‘ ist in den Vereinigten Staaten nicht gebräuchlich (SVR 2015: 151). Für die nationalen, bundesstaatlichen und lokalen Schulbehörden⁷² ist nicht der Zuwandererstatus der Schüler zentral, sondern ihr Sprachförderbedarf. Wie viele Schüler als Englischlerner (*English Language Learner*, ELL) eingestuft werden, beeinflusst nicht nur das Lern-

68 Zwischen 1982 und 1990 wurde fast die Hälfte des ZEP-Budgets in Bonuszahlungen für Lehrkräfte investiert. Man hoffte, damit erfahrene und qualifizierte Lehrkräfte an Schulen in sozial schwieriger Lage zu locken, was sich jedoch nicht erfüllte (Bénabou/Kramarz/Prost 2009: 355).

69 In Kanada erzielen 15-Jährige mit Migrationshintergrund im mathematischen Bereich etwas bessere Ergebnisse als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund. In Deutschland dagegen liegt der durchschnittliche Sekundarschüler mit Migrationshintergrund etwa ein Lernjahr hinter seinen gleichaltrigen Mitschülern ohne Migrationshintergrund zurück (Prenzel et al. 2013: 287). In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass die kanadische Migrationspolitik im Vergleich sehr selektiv ist, dadurch sind die bildungsrelevanten Ressourcen der Zuwanderer in Kanada signifikant höher als in Deutschland (SVR 2015: 67).

70 Wenn hier von Provinzen gesprochen wird, schließt das neben den zehn Provinzen auch die drei Territorien Northwest, Nunavut und Yukon ein. Die Provinzen und Territorien sind die obersten Schulbehörden; als solche finanzieren sie den Löwenanteil der Personal- und Sachmittel für die Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund.

71 Gemeint ist das *Pan-Canadian Assessment Program* (PCAP), das Kanadas Schüler alle drei Jahre in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften testet. Es hat im Jahr 2007 das bis dahin laufende *School Achievement Indicator Program* (SAIP) ersetzt.

72 Bildungspolitik fällt in den USA größtenteils in die Zuständigkeit der Bundesstaaten und der lokalen Schulräte (*school boards*), die Bundesregierung der Vereinigten Staaten spielt hier eine nachgeordnete Rolle.

angebot einer Schule, sondern auch die Ressourcensteuerung im amerikanischen Schulsystem;⁷³ damit kommt der Frage, wer ELL ist und wer nicht, zentrale Bedeutung zu. Anders als in Deutschland gibt das US-Bildungsministerium (*U.S. Department of Education*) den 50 Bundesstaaten vor, welche Sprachförderdaten sie jährlich zum Stichtag mindestens erheben müssen. Hierzu gehören u. a. die Zahl der ELLs, die fünf häufigsten Herkunftssprachen und der Lernfortschritt innerhalb der jeweiligen Schülerpopulation (*U.S. Department of Education* 2014: 31–37). Viele Bundesstaaten (z. B. Illinois) gehen aber deutlich weiter und sammeln zusätzliche detaillierte Daten zur Beschulung und zum Lernfortschritt auf der Ebene der einzelnen Herkunftsgruppen.

Die lokalen und bundesstaatlichen Schulbehörden identifizieren *English Language Learner* i. d. R. in drei Schritten⁷⁴ (*U.S. Department of Education* 2015; Li-quant/Cook 2013: 6–19):

- (1) **Flächendeckende Elternbefragung:** Damit erheben die Behörden bereits bei Schuleintritt, wie viele Schüler insgesamt potenziell Sprachförderung benötigen.
- (2) **Erhebung der Sprachkompetenz:** Dieser Test entscheidet, ob die als potenziell förderbedürftig eingestuft Schüler tatsächlich an Englischfördermaßnahmen teilnehmen.
- (3) **Neueinstufung anhand jährlicher Sprachstandstests:** Die Testergebnisse entscheiden darüber, ob ein Schüler im Folgejahr an Förderunterricht teilnimmt und ggf. an welchem. Schüler, die den Regelstandard erfüllen und dem Unterricht problemlos folgen können, werden fortan nicht mehr als ELL geführt; ihr Lernfortschritt wird jedoch noch mindestens zwei weitere Jahre beobachtet.

Wie viele ELLs in einer Schule, einem Schulbezirk oder einem Bundesstaat unterrichtet werden, hängt auch davon ab, wie häufig sie erfasst werden. Hier gibt es zwischen den Bundesstaaten große Unterschiede: Knapp ein Dutzend erhebt die Zahl der ELLs jährlich zu einem bestimmten Stichtag, andere zählen mindestens zweimal pro Jahr, wie viele Schüler einen Sprachförderbedarf aufweisen, und in einigen Staaten geschieht dies sogar täglich.⁷⁵ Um die Unterschiede der Testverfahren zwischen den US-Bundesstaaten weiter zu minimieren und eine bundesweit vergleichbare

Förderung zu erreichen, bemühen sich die obersten Schulbeamten der Bundesstaaten⁷⁶ seit Kurzem um eine landesweit einheitliche Definition von *English Language Learners* (Liquanti/Cook 2013: 2).

Aus deutscher Sicht ist in den USA besonders die flächendeckende schulscharfe Erhebung des Sprachförderbedarfs der Schüler interessant. Die deutschen Bundesländer sammeln bislang nur etwa zur Hälfte systematisch Daten zum häuslichen Sprachgebrauch der Kinder und Jugendlichen (Massumi et al. 2015: 16). Regelmäßige und landesweit einheitliche Sprachstandstests gibt es im Grund- und Sekundarschulbereich bisher kaum.

4.4 Zwischenfazit: Förderbedarfe erfassen, zusätzliches Personal gezielt zuweisen

Die deutschen Bundesländer müssen bei der Weiterentwicklung ihrer Schulfinanzierungsinstrumente ihren eigenen Weg finden und gehen. Die ausländischen Erfahrungen können dafür aber im Sinne des ‚Lernens von anderen‘ eine Hilfestellung sein. Selbstverständlich gelten hierbei die gleichen Regeln wie beim ‚Import‘ innovativer Finanzierungsmodelle aus anderen Bundesländern: Es sollte stets geprüft werden, inwiefern die im Ausland bewährten Ansätze auf den jeweiligen Landeskontext übertragbar sind.

Mit Blick auf die Bildungschancen von Schülern mit Migrationshintergrund zeigen die ausländischen Erfahrungen, wie wichtig es ist, die Förderbedarfe präzise zu erfassen. Eine einmalige Selbstauskunft ist noch keine Grundlage für eine gezielte Sprachförderung, diese sollte vielmehr auf validen Sprachstandserhebungen beruhen wie in den US-Bundesstaaten. Die französischen Erfahrungen verdeutlichen zudem, dass für zusätzliche Mittel der Verwendungszweck klar definiert werden sollte. Die Stellenzulagen der Bundesländer sind bislang kaum an konkrete Entwicklungsziele gekoppelt. Und selbst wenn dies der Fall ist, prüfen die zuständigen Schulbehörden nur selten systematisch, wie das zusätzliche Personal tatsächlich eingesetzt wurde. Somit besteht das Risiko, dass die Ressourcen trotz gezielter Zuweisung gar nicht bei den Schülern ankommen und somit nicht die gewünschte Wirkung entfalten können (Brückner/Tarazona 2010: 91–93).

73 Im Jahr 2015 stellten 46 der 50 US-Bundesstaaten zusätzliche Mittel für Sprachförderung bereit. 34 taten dies über eine höhere Grundausstattung der Schulen; in Maryland z. B. erhielten die Schulen für jeden ELL fast die doppelten Mittel (Millard 2015: 4–6).

74 Offiziell wird von zwei Schritten gesprochen. Für die Neueinstufung (hier Schritt 3) wird in der Praxis lediglich der Sprachstandstest (Schritt 2) jährlich wiederholt.

75 Bei der täglichen Zählung dokumentieren die Schulen zunächst intern, wie viele ELL sich unter ihren Schülern befinden. Diese Zählung berücksichtigt manchmal sogar unentschuldigte Abwesenheiten. Am Ende des Schuljahrs wird ein Durchschnittswert gebildet, anhand dessen die zuständigen Schulbehörden zusätzliche Sprachfördermittel zuweisen (ECS 2012: 3).

76 Diese Beamten bilden gemeinsam den *Council of Chief State School Officers*, der ähnliche Koordinationsaufgaben übernimmt wie die Kultusministerkonferenz in Deutschland.

5. Fazit und Handlungsempfehlungen

Die aktuelle Praxis der Schulfinanzierung in den Bundesländern zeigt die für den Bildungsföderalismus charakteristische Vielfalt. Alle Länder investieren in zusätzliches Personal, um Schüler mit Migrationshintergrund zu fördern, doch wie diese Stellenzulagen bemessen und an die einzelnen Schulen verteilt werden, ist sehr unterschiedlich: In den Stadtstaaten, dem Saarland und Sachsen sind dafür Schul- und Sozialraumdaten maßgeblich, in Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt entscheiden sowohl Daten als auch das Gespräch mit den einzelnen Schulen, und im Rest der Republik bestimmt sich die Förderhöhe vor allem nach dem Expertenurteil der Schulbehörden (s. Kap. 2). Die Behördenmitarbeiter sind zwar grundsätzlich gehalten, bei der Stellenzuweisung einheitliche und objektiv messbare Informationen zu berücksichtigen; wie und in welchem Ausmaß dies tatsächlich geschieht, ist für die Schulen jedoch i. d. R. nicht nachvollziehbar. Um zu vermeiden, dass Standortnachteile falsch eingeschätzt und zusätzliche Lehrkräfte nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden, sollten die Kultusbehörden einen substanziellen Teil ihrer Stellenzuschläge datenbasiert vergeben. Dabei sollte die Frage nach dem Wie nicht mit einem ‚bildungspolitischen Schnellschuss‘ beantwortet werden; vielmehr empfiehlt es sich, zunächst die im In- und Ausland eingesetzten Verfahren sorgfältig zu studieren. Daraus wird deutlich, dass eine bedarfsorientierte Schulfinanzierung im Kern eine einheitliche Datenbasis (s. Kap. 5.1), eine gezielte Nutzung der Daten sowie ergänzender Expertenurteile der Schulbehörden (s. Kap. 5.2) und eine fortlaufende Qualitätssicherung (s. Kap. 5.3) erfordert.

5.1 Einheitliche Datenbasis schaffen

Deutschlands Schulen arbeiten mit sehr unterschiedlichen Schülerschaften und Standortbedingungen. Deswegen sollte die Finanzierung sich am individuellen schulischen Bedarf orientieren, und zwar anhand landesweit einheitlicher Indikatoren; dafür müssen kleinräumige Daten verfügbar sein, die die ungleichen Ausgangslagen der Schulen und ihrer Schülerschaft abbilden. Ein solcher Datensatz kann schulscharf erstellt und gepflegt werden wie in Berlin oder auf der Basis

der amtlichen Statistik wie in Bremen (Harney et al. 2010: 123–126). Denkbar ist auch eine Kombination aus Schul- und Sozialdaten wie z. B. in Hamburg (s. Kap. 3.1). Ob ein Bundesland primär schulgenaue Daten oder Sozialraumdaten verwendet, sollten die zuständigen Schulbehörden mit Blick auf verfügbare Daten und datenschutzrechtliche Bestimmungen entscheiden:

– **Schulscharfe Daten:** Die Schülerschaft an Grund- und vor allem Sekundarschulen spiegelt häufig nicht die Zusammensetzung der Bevölkerung vor Ort wider (SVR-Forschungsbereich 2012: 8–10). Aus diesem Grund sollten Daten zu Migrationshintergrund, Sprachkompetenz⁷⁷ und sozialer Benachteiligung der Schüler im Idealfall für jede Schule einzeln ermittelt werden. Diesen Königsweg beschreiten bislang aber nur wenige Bundesländer.⁷⁸ Zwar sammeln die Schulen im gesamten Bundesgebiet Schülerinformationen, allerdings (neben Anschriften, Schulnoten und dergleichen) nur solche, die nach den Landesschulgesetzen als pädagogisch notwendig erachtet werden. Was dies im Einzelfall bedeutet, unterscheidet sich je nach datenschutzrechtlicher Auffassung der Länder; so sammeln nur wenige Behörden flächendeckend Informationen zur sozialen Ungleichheit von Schülern (Avenarius/Füssel 2010: 525–527). Eine Erhebung schulscharfer Daten erfordert daher zunächst eine grundsätzliche politisch-rechtliche Entscheidung darüber, ob Schülermerkmale wie der Sozialstatus erhoben werden dürfen, um Personalressourcen gezielt zuzuweisen.

– **Amtliche Sozialraumdaten:** Datenschutzrechtlich weniger heikel ist es, vorliegende Sozialraumdaten wie etwa die Arbeitslosenquote im Schulumfeld kleinräumig aufzubereiten. Wenn die Mittel anhand von Daten landesweit einheitlich verteilt werden sollen, setzt dies allerdings voraus, dass sämtliche Gemeinden in ihrer Kommunalstatistik dieselben Indikatoren verwenden und sie auf vergleichbare Weise erheben und pflegen. Das ist in großen Flächenländern wie Nordrhein-Westfalen nicht immer der Fall (Harney et al. 2010: 123). Als praktikable Alternative bietet sich ein Verfahren an, das Schröpfer (2009) für die Stadt Dortmund und den ländlichen Kreis Coesfeld getestet hat: Schulstandorte können mithilfe von Sozialhilfedaten der Bundesagentur für Arbeit indiziert werden, die deutschlandweit verfügbar sind. Anhand der darin enthaltenen individuellen Adressen ist es möglich, die soziale Belastung von

77 Die sprachlichen Fähigkeiten der Schüler sollten idealerweise durch Sprachstandserhebungen festgestellt werden. Punktueller und subjektiver Einstufungen durch die Schüler selbst, die Eltern oder das Sekretariat der Schule sind wenig zielführend.

78 Beispielsweise erfasst die Schulstatistik in einigen Bundesländern weder den Migrationshintergrund noch die Deutschkenntnisse der Schüler. Andere erheben diese Daten nur anhand von Selbst- oder Fremdeinschätzungen (Massumi et al. 2015: 16; VDSt 2013: 27). In den Vereinigten Staaten dagegen wird der Sprachförderbedarf flächendeckend und differenziert über Testergebnisse dokumentiert (s. Kap. 4.3).

Schulstandorten für kleinste Gebiete festzustellen und Mittel entsprechend zuzuweisen. Da der Schulstandort nicht immer dem Wohnumfeld der Schüler entspricht, empfiehlt es sich, Schräplers Ansatz mit Verfahren zu kombinieren, die die Adressen der Schüler einbeziehen wie z. B. der Sozialindex für Grundschulen in Mülheim an der Ruhr (Groos 2014: 46–47).⁷⁹ Dies ist insbesondere bei weiterführenden Schulen notwendig, deren Schüler i. d. R. nicht aus einem festen Schuleinzugsgebiet stammen.⁸⁰

5.2 Bedarfsorientierte Schulfinanzierung erfordert Daten und ergänzendes Expertenurteil

Selbst stark belastete Schulen sind bislang meist gezwungen, ihren Mehrbedarf jedes Schuljahr aufs Neue gegenüber den Schulbehörden zu rechtfertigen. Das bindet wertvolle Ressourcen; zudem gefährdet es mittel- bis langfristig angelegte Entwicklungsvorhaben, wenn fest eingeplante Stellenzuschüsse plötzlich ausbleiben. Die Kultusbehörden der Länder sollten daher den Mehrbedarf einzelner Schulen datenbasiert feststellen und einen substanziellen Teil ihrer Stellenpools für Sprachförderung und für Schulen in sozial schwieriger Lage automatisch verteilen wie z. B. in Bayern, wo knapp die Hälfte des sog. Integrationszuschlags automatisch an städtische Schulen mit einem hohen Zuwandereranteil vergeben wird und der Rest nach dem Ermessen der örtlichen Schulbehörden (s. Kap. 2.2).

Ob eine Schule zusätzliches Personal erhält, sollte weder exklusiv anhand von Daten entschieden werden noch allein im behördlichen Ermessen liegen. Die Erfahrung in den Bundesländern zeigt, dass selbst sachkundige Verwaltungsmitarbeiter die Standortnachteile einzelner Schulen manchmal falsch einschätzen (vgl. Bonsen et al. 2007: 141–143). Rein mathematische Verteilungsverfahren wiederum kranken an fehlenden kleinräumigen Daten (s. Kap. 3.3) und methodischen Unzulänglichkeiten (wie z. B. die inhaltlich unbegründete, aber dennoch steuerungsrelevante Unterteilung der Belastungsskala im Hamburger Sozialindex in sechs gleich große Abschnitte) (Schulte/Hartig/Pietsch 2014: 77–78).⁸¹ Bei der Mittelverteilung soll-

ten sich also landesweit einheitlich erhobene und gepflegte Daten und das Kontextwissen der zuständigen lokalen Schulbehörden ergänzen. Ein positives Beispiel hierfür ist das Berliner Bonus-Programm: Es wählt die zu fördernden Schulen datenbasiert nach ihrem Anteil sozial benachteiligter Schüler aus, und die jährliche Förderhöhe wird in einem kriteriengeleiteten Gespräch zwischen Schulleitung und Schulbehörde festgelegt. In diesem Gespräch wird auch reflektiert, inwiefern die Schule ihre selbst gesetzten Entwicklungsziele im vergangenen Schuljahr verfolgt und erreicht hat. Die Höhe der nächsten Bonuszahlung bestimmt sich nach festen Bewertungskriterien (SenBJW 2014b).

5.3 Qualität sichern über fortlaufendes Monitoring

Das Expertenurteil der Schulbehörden sollte nicht nur bei der Verteilung von Ressourcen ergänzend eingeholt werden, sondern auch bei der regelmäßigen Überprüfung, ob und wie die zusätzliche Förderung bei den Schülern ankommt. Ein solches Monitoring findet zwar mit Blick auf den Fachunterricht statt, den die Stundentafel vorschreibt, im Bereich der zusätzlichen Förderressourcen ist es jedoch deutlich seltener. Um zu gewährleisten, dass Stellenzuschläge an der richtigen Stelle eingesetzt werden, sollten sich die zuständigen Schulbehörden regelmäßig mit den einzelnen Schulen auf Verwendungszwecke verständigen und den Mitteleinsatz fortlaufend beobachten. Auch hierbei sollten sie auf eine Mischung aus Daten und Dialog setzen, denn wie sich u. a. in angloamerikanischen Schulsystemen gezeigt hat, führen rein datenbasierte Monitoring- und Anreizsysteme (die Schulen für überdurchschnittliche Schülerleistungen belohnen und für schwache Leistungen bestrafen, sog. *high-stakes testing*) nicht zu der gewünschten Verbesserung der Lernmöglichkeiten (Bellmann/Weiß 2009: 290–292).

Ferner sollten die in den Bundesländern eingesetzten Sozialindizes und andere Finanzierungsmechanismen systematischer auf ihre Wirksamkeit geprüft werden. Zwar entwickeln die Länder ihre Instrumente stetig weiter (vgl. Schulte/Hartig/Pietsch 2014), evaluiert wurden sie bisher jedoch kaum (Tillmann/

79 Das Mülheimer Beispiel zeigt zudem, dass auch die bundesweit durchgeführten Schuleingangsuntersuchungen eine Fülle steuerungsrelevanter Daten enthalten, z. B. den Beruf der Eltern. Vor allem im Bereich der Grundschulen könnten diese Daten wertvolle Informationen für eine bedarfsorientierte Mittelverteilung liefern (Groos 2014: 46–47).

80 Für Grundschulen mit einem festen Einzugsgebiet können die Standortbedingungen grundsätzlich mithilfe amtlicher Daten abgebildet und ohne großen Aufwand jährlich aktualisiert werden (Harney et al. 2010: 123–126). Dies ist allerdings nur möglich, wenn nicht zu viele Familien von der behördlichen Schulzuweisung abweichen und ihr Kind an einer anderen staatlichen oder privaten Grundschule anmelden (SVR-Forschungsbereich 2012: 8–10).

81 Schulen, die nahe an den mathematisch gesetzten Schwellenwerten liegen, verstehen häufig nicht, warum sie weniger Zuschüsse erhalten als eine vermeintlich gleich stark belastete Nachbarschule. Im Hinblick darauf ist es ratsam, auch inhaltliche Kriterien zu berücksichtigen (Bos/Gröhlich/Bonsen 2009: 131).

Info-Box 4 Bedarfsorientierte Schulfinanzierung aus der Sicht einer weiterführenden Schule in großstädtischer Lage

Um das Ergebnis bedarfsorientierter Finanzierung aus Sicht der Schulen zu veranschaulichen, hat der SVR-Forschungsbereich beispielhaft die personelle Ausstattung einer weiterführenden Schule analysiert. Neben der Grundausrüstung und den Förderzulagen für Schüler mit Migrationshintergrund wurden auch alle weiteren Stellenzuschläge für lehrendes und nichtlehrendes Personal ausgewertet. Die Ausgangslage der hier betrachteten Schule ist mit der vieler innerstädtischer Schulen im Bundesgebiet vergleichbar. Die Schule wird im Folgenden anonymisiert als ‚Beispielschule‘ bezeichnet.

Die Beispielschule liegt in einem Großstadtviertel, in dem mehr als die Hälfte der jugendlichen Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat. Die Zuwandererquote in der Schülerschaft liegt bei über 60 Prozent, teilweise sind die Schüler sozial benachteiligt. Die Beispielschule versteht sich als inklusive Ganztagschule; sie bietet sowohl sonderpädagogische Unterstützung an als auch zusätzliche Lerngruppen für neu zugewanderte Jugendliche. Der Lehrerberauf wird allein durch Zuweisungen vom zuständigen Kultusministerium gedeckt: Neben der Grundausrüstung erhält die Schule einen automatischen Zuschlag von etwa 40 Prozent für Sprachförderung und sonstige Förderstunden, die größtenteils Schülern mit Migrationshintergrund zugutekommen.

Rechnet man den 25-prozentigen Zuschlag für Ganztagsangebote und sonderpädagogische Erfordernisse hinzu, erhält die Beispielschule insgesamt 65 Prozent mehr Lehrer als in der Grundausrüstung vorgesehen. Diese zusätzlichen Stellen muss sie nicht eigens beantragen.

Das sonstige pädagogische Personal (wie z. B. die Schulsozialarbeiter) wird aus verschiedenen Töpfen finanziert: Mit Blick auf die soziale Lage des Schulumfelds misst die zuständige Schulbehörde automatisch eine zusätzliche Sozialarbeiterstelle zu. Alle weiteren Schulsozialarbeiter und Honorarkräfte werden aus freien Geldmitteln bezahlt, die teils von Land und Kommune bereitgestellt und teils von der Schule beantragt werden. Über die selbst beantragten Mittel kann die Beispielschule frei verfügen und entscheiden, ob sie sie für zusätzliches Lernmaterial oder für neue Mitarbeiter ausgibt – Lehrerstellen sind davon allerdings ausgenommen. Die zugewiesenen Mittel müssen größtenteils im Laufe des Haushaltsjahrs ausgeben werden, eine buchhalterische Übertragung ins Folgejahr ist nicht möglich.

Insgesamt profitiert die Beispielschule besonders von den Stellenzuschüssen, die größtenteils automatisch nach den pädagogischen Herausforderungen vor Ort zugewiesen werden, da sie zuverlässig zur Verfügung stehen und fest eingeplant werden können. Mit ihrer Hilfe können die Lernmöglichkeiten für alle Schüler deutlich verbessert werden.

Weishaupt 2014). Dies könnte aber helfen, die Aussagekraft der bisher verwendeten Indikatoren zu überprüfen und besonders vielversprechende Verwendungszwecke zukünftig stärker zu fördern.

6. Ausblick

Um die Bildungschancen von Schülern mit Migrationshintergrund systematisch zu verbessern, muss sich die Schulfinanzierung in den Bundesländern auf den Normalfall einer heterogenen Schülerschaft einstellen und Ressourcen bedarfsorientiert zuweisen. In der Schulpraxis ist aber nicht nur entscheidend, dass eine Schule ihren Mehrbedarf über Stellenzuschüsse abdecken kann, sondern vielmehr, dass das zusätzliche Personal tatsächlich den Lernerfolg der Schüler mit und ohne Migrationshintergrund gezielt fördert (Baumert et al. 2000: 14; Hattie 2008). Erste Ergebnisse der breit an-

gelegten Ganztagschulreform zeigen beispielsweise, dass Schüler mit Migrationshintergrund von Personalszuschüssen nur zum Teil profitieren, da nur wenige Schulen ihr organisatorisches und pädagogisches Handeln an den unterschiedlichen Lernvoraussetzungen ihrer Schülerklientel ausrichten (Aktionsrat Bildung 2013: 65–95; SVR-Forschungsbereich 2014: 14). Vielerorts fehlt die Kompetenz, mit den immer vielfältigeren Schülergruppen adäquat umzugehen (Vodafone Stiftung Deutschland 2012: 27). Diese Kompetenz sollten die Länder in der Lehrerbildung verstärkt vermitteln und fördern.

Inwieweit dies heute schon geschieht, analysiert der SVR-Forschungsbereich aktuell für den Bereich der Lehrerfortbildung. Die Untersuchung wird gemeinsam mit dem Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache (Universität zu Köln) durchgeführt. Die Ergebnisse werden im Sommer 2016 veröffentlicht.

Literatur

Aktionsrat Bildung 2013: Zwischenbilanz Ganztagsgrundschulen. Betreuung oder Rhythmisierung?, Münster.

Avenarius, Hermann/Füssel, Hans-Peter 2008: Schulrecht im Überblick, Darmstadt.

Avenarius, Hermann/Füssel, Hans-Peter 2010: Schulrechtskunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft. 8. Auflage, Kronach.

BAMF – Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge 2011: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Köln/Berlin.

Baumert, Jürgen/Klieme, Eckhard/Neubrand, Michael/Prenzel, Manfred/Schiefele, Ulrich/Schneider, Wolfgang/Tillmann, Klaus-Jürgen/Weiß, Manfred 2000: Soziale Bedingungen von Schulleistungen. Zur Erfassung von Kontextmerkmalen durch Schüler-, Schul- und Elternfragebögen, Berlin.

Bayerischer Landtag 2014: Integrationszuschlag für Schulen. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Thomas Gehring (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) vom 13.06.2014, München.

Bellmann, Johannes/Weiß, Manfred 2009: Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierung und Erklärungsmodelle, in: Zeitschrift für Pädagogik, 55: 2, 286–308.

Bénabou, Roland/Kramarz, Francis/Prost, Corinne 2009: The French Zones d'Éducation Prioritaire: Much Ado about Nothing?, in: Economics of Education Review, 28, 345–356.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung 2007: Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten, Bonn/Berlin.

Böhm-Kasper, Claudia 2009: Kommunale Schulausgaben. Eine empirische Studie zu Ausgabendisparitäten und deren Ursachen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Frankfurt am Main.

Bonsen, Martin/Bos, Wilfried/Gröhlich, Carola/Wendt, Heike 2007: Bildungsrelevante Ressourcen im Elternhaus: Indikatoren der sozialen Komposition der Schülerschaften an Dortmunder Schulen, in: Stadt Dortmund (Hrsg.): Erster kommunaler Bildungsbericht für die Schulstadt Dortmund, Münster, 126–149.

Bos, Wilfried/Gröhlich, Carola/Bonsen, Martin 2009: Der Belastungsindex für die Schulen der Sekundarstufe I in

Hamburg, in: Bos, Wilfried/Bonsen, Martin/Gröhlich, Carola (Hrsg.): KESS 7 – Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern an Hamburger Schulen zu Beginn der Jahrgangsstufe 7, Münster, 87–94.

Bos, Wilfried/Pietsch, Marcus/Gröhlich, Carola/Janke, Nike 2006: Ein Belastungsindex für Schulen als Grundlage der Ressourcenzuweisung am Beispiel von KESS 4. Versuch einer Klassifizierung von Schultypen, in: Bos, Wilfried/Holtappels, Heinz Günter/Pfeiffer, Hermann/Rolff, Hans-Günter/Schulz-Zander, Renate (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 14. Daten, Beispiele und Perspektiven, Weinheim/München, 149–159.

Bourdieu, Pierre 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Sonderband 2 der Zeitschrift Soziale Welt, Göttingen, 183–198.

Bremerich-Vos, Albert/Tarelli, Irmela/Valtin, Renate 2012: Das Konzept von Lesekompetenz in IGLU 2011, in: Bos, Wilfried/Tarelli, Irmela/Bremerich-Vos, Albert/Schwippert, Knut (Hrsg.): IGLU 2011. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster, 69–89.

Bremische Bürgerschaft 2013: Sozialraummonitoring vereinheitlichen? – Nachvollziehbare und transparente Entscheidungen ermöglichen! Mitteilung des Senats vom 21. Mai 2013. Drucksache 18/919, Bremen.

Bremische Bürgerschaft 2015: Sozialindikatoren und Ressourcenzuweisung an Schulen. Drucksache 18/684 S, Bremen.

Brückner, Yvonne/Tarazona, Mareike 2010: Finanzierungsformen, Zielvereinbarung, New Public Management, Globalbudgets, in: Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem, Wiesbaden, 81–109.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2006: Schulreform in Hamburg. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 18/3780, Hamburg.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2007: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Britta Ernst und Carola Veit (SPD) vom 06.09.2007. Drucksache 18/6927, Hamburg.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2013: Große Anfrage der Abgeordneten Karin Prien, Robert Heinemann, Dr. Walter Scheuerl, Christoph de Vries, Nikolaus Haufler (CDU) und Fraktion vom 07.11.2013 und Antwort des Senats. Drucksache 20/9886, Hamburg.



- CMEC – Council Of Ministers Of Education, Canada* 2015: Immigrants in Canada: Does Socioeconomic Background Matter?, Toronto.
- Creemers, Bert et al.* 2013: Establishing a Knowledge Base for Quality in Education: Testing a Dynamic Theory for Education, Münster.
- DGESCO – Direction Générale de l’Enseignement Scolaire* 2014: Repères pour l’Analyse de Gestion, Paris.
- Dollmann, Jörg* 2010: Türkischstämmige Kinder am ersten Bildungsübergang. Primäre und sekundäre Herkunftseffekte, Wiesbaden.
- ECS – Education Commission of the States* 2012: Understanding State School Funding, Denver.
- Fredriksson, Peter/Öckert, Björn/Oosterbeek, Hessel* 2014: Inside the Black Box of Class Size: Mechanisms, Behavioral Responses, and Social Background. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Discussion Paper Nr. 8019, Bonn.
- Frein, Thomas/Möller, Gerd/Petermann, Andreas/Wilpricht, Michael* 2006: Bedarfsgerechte Stellenzuweisung. Das neue Instrument Sozialindex, in: Schulverwaltung NRW, Nr. 6, 188–189.
- Gogolin, Ingrid* 2009: Zweisprachigkeit und die Entwicklung bildungssprachlicher Fähigkeiten, in: Gogolin, Ingrid/Neumann, Ursula (Hrsg.): Streitfall Zweisprachigkeit – The Bilingualism Controversy, Wiesbaden, 263–280.
- Gogolin, Ingrid/Dirim, Inci/Klinger, Thorsten/Lange, Imke/Lengyel, Drorit/Michel, Ute/Neumann, Ursula/Reich, Hans/Roth, Hans-Joachim/Schwippert, Knut* 2011: Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund (FörMig). Bilanz und Perspektiven eines Modellprogramms, Münster.
- Groos, Thomas* 2014: Schulsozialindizes für die Grundschulen in Mülheim an der Ruhr. Aktualisierung der Indizes für die Grundschulen und Entwicklung von Wohnumfeldprofilen, Mülheim an der Ruhr.
- Hanushek, Eric* 1986: The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools, in: Journal of Economic Literature, 24: 3, 1141–1177.
- Hanushek, Eric* 1997: Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update, in: Educational Evaluation and Policy Analysis, 19: 2, 141–164.
- Harney, Benjamin/Imhäuser, Kurt/Makles, Anna/Schräpler, Jörg-Peter/Terpoorten, Tobias/Weishaupt, Horst* 2010: Bildung eines Sozialraumindexes, in: Bos, Wilfried et al.: Zur Konstruktion von Sozialindizes. Ein Beitrag zur Analyse sozialräumlicher Benachteiligung von Schulen als Voraussetzung für qualitative Schulentwicklung, Bonn, 77–126.
- Hattie, John* 2008: Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement, New York.
- Hertel, Silke/Hochweber, Jan/Steinert, Brigitte/Klieme, Eckhard* 2010: Schulische Rahmenbedingungen und Lerngelegenheiten im Deutschunterricht, in: Klieme, Eckhard/Artelt, Cordula/Hartig, Johannes/Jude, Nina/Köller, Olaf/Prenzel, Manfred/Schneider, Wolfgang/Stanat, Petra: PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt (Hrsg.), Münster, 113–149.
- Hessischer Landtag* 2014: Kleine Anfrage der Abg. Cárdenas (DIE LINKE) vom 23.06.2014 betreffend Sozialindex für die Lehrerrzuweisung und Antwort des Kultusministers. Drucksache 19/543, Wiesbaden.
- Hessischer Landtag* 2015a: Kleine Anfrage des Abg. Degen (SPD) vom 20.10.2014 betreffend prozentuale Lehrkräfteversorgung und Zuweisung zum Schuljahr 2014/2015 und Antwort des Kultusministers. Drucksache 19/1042, Wiesbaden.
- Hessischer Landtag* 2015b: Kleine Anfrage des Abg. Degen (SPD) vom 29.04.2015 betreffend differenzierte prozentuale Darstellung der landesweiten Lehrerversorgung und Antwort des Kultusministers. Drucksache 19/1916, Wiesbaden.
- Hessisches Kultusministerium* 2013: Die sozial indizierte Lehrerrzuweisung in Hessen, Wiesbaden.
- IFBQ – Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung* 2013: Methodisches Vorgehen bei der Aktualisierung des Sozialindex für Hamburger Schulen, Hamburg.
- im Brahm, Grid* 2006: Klassengröße: eine wichtige Variable von Schule und Unterricht?, in: Zwick, Elisabeth: Bildungsforschung. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt am Main, 1–23.
- KMK – Kultusministerkonferenz* 2007: Integration als Chance – gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit. Gemeinsame Erklärung der Kultusministerkonferenz und der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund, Beschluss vom 12.12.2007.
- KMK – Kultusministerkonferenz* 2011: Definitionenkatalog zur Schulstatistik 2011, Berlin.
- KMK – Kultusministerkonferenz* 2013: Gemeinsame Erklärung der Kultusministerkonferenz und der Organisationen

von Menschen mit Migrationshintergrund zur Bildungs- und Erziehungspartnerschaft von Schule und Eltern, Beschluss vom 10.10.2013.

KMK – Kultusministerkonferenz 2015: Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2004 bis 2013. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz. Dokumentation Nr. 206 – Januar 2015, Berlin.

Liquanti, Robert/Cook, Gary 2013: Toward a „Common Definition of English Learner“: Guidance for States and State Assessment Consortia in Defining and Addressing Policy and Technical Issues and Options, Washington.

Makles, Anna/Weishaupt, Horst 2010: Sozialindex für Schulen. Möglichkeiten und Probleme der Konstruktion am Beispiel einer Untersuchung in Nordrhein-Westfalen, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 58: 2, 196–211.

Massumi, Mona/von Dewitz, Nora/Grießbach, Johanna/Terhart, Henrike/Wagner, Katarina/Hippmann, Kathrin/Altinay, Lale/Roth, Hans-Joachim/Becker-Mrotzek, Michael 2015: Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Bestandsaufnahme und Empfehlungen, Köln.

MBJS – Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg 2015: Schriftliche Auskunft des MBJS vom 02.09.2015, Potsdam.

MBK – Ministerium für Bildung und Kultur des Saarlands 2015: Sofortprogramm zur Förderung von Flüchtlingskindern: Minister Commerçon zieht positive Bilanz: „Weitere Anstrengungen bei anhaltender Zuwanderung erforderlich“. (http://www.saarland.de/SID-C1501D51-0C5436DA/59844_128588.htm, 09.11.2015)

MBWWK – Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur von Rheinland-Pfalz 2007: Anlage 1a Primarstufe. Schulisches Förderkonzept für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund (gemäß VV Unterricht von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund), Mainz.

MESR – Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche 2015: L'Éducation Prioritaire. (<http://www.education.gouv.fr/cid187/l-education-prioritaire.html>, 09.11.2015)

Millard, Maria 2015: State Funding Mechanisms for English Language Learners, Denver.

MSW – Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2014a: Vielfalt gestalten – Teilhabe und Integration durch Bildung. Antrag auf Durch-

führung eines oder mehrerer Vorhaben unter Zuweisung von Integrationsstellen, Düsseldorf.

MSW – Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2014b: Eckdaten der Stellenzuweisung für die öffentlichen Schulen für das Schuljahr 2014/2015. Kultusministerielles Schreiben vom 20.03.2014, Düsseldorf.

Niedersächsischer Landtag 2014: Anfrage der Abgeordneten Björn Försterling, Almuth von Below-Neufeldt, Sylvia Bruns und Christian Dürr (FDP), eingegangen am 08.01.2014. Drucksache 17/1262, Hannover.

Pant, Hans Anand/Stanat, Petra/Schroeders, Ulrich/Roppelt, Alexander/Siegle, Thilo/Pöhlmann, Claudia 2013: IQB-Ländervergleich 2012. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I, Münster.

Prenzel, Manfred/Sälzer, Christine/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf 2013: PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland, Münster.

Schrader, Friedrich-Wilhelm/Helmke, Andreas/Hosenfeld, Ingmar/Ridder, Arnd 2001: Klassengröße und Mathematische Leistung, in: *Empirische Pädagogik*, 15, 601–625.

Schräpler, Jörg-Peter 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: *Information und Technik Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.): *Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen*, Band 57, Düsseldorf, 3–28.

Schulte, Klaudia/Hartig, Johannes/Pietsch, Marcus 2014: Der Sozialindex für Hamburger Schulen, in: *Fickermann, Detlef/Maritzen, Norbert* (Hrsg.): *Grundlagen für eine daten- und theoriegestützte Schulentwicklung. Konzeption und Anspruch des Hamburger Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ)*, Münster, 67–80.

Schweizer, Sebastian 2012: Die kanadische Bildungspolitik im Spiegel der drei Dimensionen des Föderalismus, in: *Hrbek, Rudolf/Große Hüttmann, Martin/Schmid, Josef* (Hrsg.): *Bildungspolitik in Föderalstaaten und der Europäischen Union: Does Federalism Matter?*, Baden-Baden, 164–179.

Schwippert, Knut/Wendt, Heike/Tarelli, Irmela 2012: Lesekompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund, in: *Bos, Wilfried/Tarelli, Irmela/Bremerich-Vos, Albert/Schwippert, Knut* (Hrsg.): *IGLU 2011. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*, Münster, 191–208.



- Senatorin für Bildung und Wissenschaft der Freien Hansestadt Bremen* 2013: Antwort: Sozialindikatoren. Daten vom Referat 21 der Senatorin für Bildung und Wissenschaft Bremen zur Verfügung gestellt, Bremen.
- SenBJW – Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft des Landes Berlin* 2014a: Handreichung für das Bonus-Programm, Berlin.
- SenBJW – Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft des Landes Berlin* 2014b: Handreichung: Zielvereinbarung und Bewertungsprozess im Bonus-Programm, Berlin.
- SMK – Sächsisches Staatsministerium für Kultus* 2015: Schriftliche Auskunft des SMK zu Ergänzungsbereich und Stundenzuweisung vom 16.09.2015, Dresden.
- Stanat, Petra/Pant, Hans Anand/Böhme, Katrin/Richter, Dirk* 2012: Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern am Ende der vierten Jahrgangsstufe in den Fächern Deutsch und Mathematik. Ergebnisse des IQB-Ländervergleichs 2011, Münster.
- Statistisches Bundesamt* 2014: Bildungsfinanzbericht 2014, Wiesbaden.
- StMUK – Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus* 2012: Unterrichtsversorgung der Mittel- und Hauptschulen im Schuljahr 2012/2013. Kultusministerielles Schreiben vom 13.06.2012, München.
- SVR* 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2012: Segregation an Grundschulen: Der Einfluss der elterlichen Schulwahl, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2013: Segregation an deutschen Schulen. Ausmaß, Folgen und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2014: Eltern als Bildungspartner. Wie Beteiligung an Grundschulen gelingen kann, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2015: Junge Flüchtlinge. Aufgaben und Potenziale für das Aufnahmeland, Berlin.
- Tarelli, Irmela/Schwippert, Knut/Stubbe, Tobias C.* 2012: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund, in: Bos, Wilfried/Wendt, Heike/Köller, Olaf/Selter, Christoph (Hrsg.): TIMSS 2011. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster, 247–268.
- Tillmann, Kristina/Weishaupt, Horst* 2014: Ansätze bedarfsorientierter Ressourcenausstattung von sozial belasteten Schulen in Deutschland. Eine Situationsanalyse, in: Zeitschrift für Bildungsverwaltung, 31: 2, 5–26.
- U.S. Department of Education* 2014: Consolidated State Performance Report. Part I – School Year 2014–15. (<http://www2.ed.gov/admins/lead/account/consolidated/csprpart11415.doc>, 28.10.2015)
- U.S. Department of Education* 2015: Tools and Resources for Identifying all English Learners, Washington.
- van Ackeren, Isabell* 2008: Schulentwicklung in benachteiligten Regionen. Eine exemplarische Bestandsaufnahme von Forschungsbefunden und Steuerungsstrategien, in: Lohfeld, Wiebke (Hrsg.): Gute Schulen in schlechter Gesellschaft, Wiesbaden, 47–58.
- Vdst – Verband deutscher Städtestatistiker* 2013: Migrationshintergrund in der Statistik – Definitionen, Erfassung und Vergleichbarkeit, Köln.
- Vennemann, Mario/Wendt, Heike* 2014: Heterogenität auf Schulebene? Kompositionsmuster an Grundschulen in Deutschland und ihr Zusammenspiel mit schulischen Ressourcen, in: Drossel, Kerstin/Strietholt, Rolf/Bos, Wilfried (Hrsg.): Empirische Bildungsforschung und evidenzbasierte Reformen im Bildungswesen, Münster, 65–85.
- Vodafone Stiftung Deutschland* 2012: Lehre(r) in Zeiten der Bildungsspanik. Eine Studie zum Prestige des Lehrberufs und zur Situation an den Schulen in Deutschland, Düsseldorf.
- von Kopp, Botho* 2005: Bildungssteuerung im föderalen Kanada: PISA zwischen Zentralismus und Dezentralisierung, in: Trends in Bildung international – Online-Zeitschrift des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung, 9, 1–29.
- Weiler, Jürgen* 2013: Nachteile ausgleichen. Zur sozial indizierten Lehrerzuweisung in Hessen. ([http://www.gewhessen.de/bildung/schule-themen/sozialindex/details/nachteile-ausgleichen-zur-sozial-indizierten-lehrerzuweisung-in-hessen/?tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[action\]=detail&cHash=4f30a7f68c8728fb2d5be9370cebacc7](http://www.gewhessen.de/bildung/schule-themen/sozialindex/details/nachteile-ausgleichen-zur-sozial-indizierten-lehrerzuweisung-in-hessen/?tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&cHash=4f30a7f68c8728fb2d5be9370cebacc7), 28.10.2015)

Anhang

Tab. 2 Lehrkräfte an Grund- und Sekundarschulen in den Bundesländern, Grundausrüstung und zusätzliche Lehrkräfte, Schuljahr 2013/2014

Bundesland	Grundschulen	Sekundarstufe I	Sekundarstufe II
Baden-Württemberg	21.244	41.468	30.958
Bayern	25.519	51.490	27.792
Berlin	6.829	12.247	8.101
Brandenburg	4.567	8.514	4.297
Bremen	1.388	2.356	1.849
Hamburg	4.385	6.241	4.835
Hessen	13.070	21.896	15.967
Mecklenburg-Vorpommern	2.891	4.683	2.458
Niedersachsen	18.418	31.729	20.811
Nordrhein-Westfalen	36.232	66.744	45.790
Rheinland-Pfalz	9.009	14.855	9.522
Saarland	1.989	3.228	2.461
Sachsen	7.757	12.166	8.573
Sachsen-Anhalt	4.716	7.268	3.964
Schleswig-Holstein	5.964	10.748	6.760
Thüringen	4.758	7.963	5.380
Deutschland	168.736	303.596	199.518

Anmerkung: Die Daten für die Sekundarstufe II beinhalten Lehrkräfte an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen.

Quelle: KMK 2015: 54-61

Impressum

Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-1

Herausgeber:

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel. 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich:

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung:

KALUZA+SCHMID GmbH

Druck:

Königsdruck Service GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2016

ISSN 2363-7358

Der Autor

Simon Morris-Lange

Stellvertretender Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Ein Schwerpunkt der Forschungsvorhaben liegt auf dem Themenfeld Bildung. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihn gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de/Forschungsbereich