

Simon Morris-Lange

Wider das Gießkannenprinzip? Formen bedarfsorientierter Schulfinanzierung zur Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund

Abstract

Bislang gelingt es dem deutschen Schulsystem nicht, herkunftsbedingte Startnachteile auszugleichen. Dies gilt vor allem für die ungünstigen Ausgangslagen vieler Schüler mit Migrationshintergrund, die bei der Ausstattung von Grund- und Sekundarschulen bislang nur unzureichend berücksichtigt werden. Ziel dieses Beitrags ist eine bundesweite Analyse der Lehrerzuweisungsverfahren mit Blick auf die Frage, ob und ggf. wie die Bundesländer ihrer Selbstverpflichtung nachkommen und Einzelschulen bedarfsorientiert ausstatten. Im Zentrum der Analyse steht die Verteilung zusätzlicher Lehrerstellen, welche konkret darauf abzielen, die Lernmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu verbessern.

1 Bildungsbenachteiligte Schüler mit Migrationshintergrund – Nachteilsausgleich durch bessere Ausstattung von Einzelschulen?

Trotz deutlicher Verbesserungen in den letzten 15 Jahren erzielen Schüler mit Migrationshintergrund¹ weiterhin geringere Lernerfolge als ihre Klassenkameraden ohne Migrationshintergrund. Kinder, deren Eltern beide im Ausland geboren sind, liegen in der Lesekompetenz und der mathematischen Kompetenz bereits in der Grundschule durchschnittlich ein Lernjahr zurück; in einigen Bundesländern ist der Abstand noch deutlich größer.² Nach dem Übergang in die weiterführenden Schulen nehmen diese Ungleichheiten weiter zu: Jugendliche mit Migrationshintergrund sind an Hauptschulen überrepräsentiert, haben öfter Lernschwierigkeiten und brechen die Schule häufiger ab.³ Ein Erklärungsansatz hierfür ist, dass schulischer Erfolg in Deutschland weiterhin eng mit dem Bildungsniveau und dem sozioökonomischen Status der Eltern zusammenhängt.⁴ Hier sind insbesondere Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund oft im Nachteil, da sie über-

- 1 Schüler mit Migrationshintergrund sind hier sowohl Schüler, die im Ausland geboren sind, als auch (in Deutschland geborene) Schüler von denen mindestens ein Elternteil nach Deutschland zugewandert ist. Wenn in diesem Beitrag die männliche Form verwendet wird, schließt dies stets beide Geschlechter ein.
- 2 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 Kompetenzbereich Lesen 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, P./Pant, H.-A./Böhme, K./Richter, D., Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern am Ende der vierten Jahrgangsstufe in den Fächern Deutsch und Mathematik. Ergebnisse des IQB-Ländervergleichs 2011, Münster 2012, S. 216).
- 3 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, 2014. Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin, S. 97–108.
- 4 Vgl. Bourdieu, P., Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital, Zeitschrift Soziale Welt, 1983, S. 183–198.

durchschnittlich 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.⁵ Erschwerend kommt hinzu, dass Schüler mit Migrationshintergrund deutlich häufiger Schulen besuchen, an denen mehrheitlich Zuwanderer und sozial benachteiligte Schüler lernen: In deutschen Großstädten werden diese Schulen von knapp 70 Prozent aller Grundschüler mit Migrationshintergrund besucht, von den Kindern ohne Migrationshintergrund sind es nur 17,1 Prozent.⁶ Zwar können auch solche Schulen gute Lernmöglichkeiten bieten; häufig werden sie allerdings von leistungsschwachen Schülern besucht.⁷ Dieses Kompositionsmerkmal hat nachweislich negative Effekte auf den individuellen Lernzuwachs der Schüler.⁸ Besonders in Großstädten hat die Entmischung negative Folgen für Grundschüler mit Migrationshintergrund: Knapp 40 Prozent von ihnen lernen vorwiegend mit leistungsschwachen Schülern;⁹ von den Kindern ohne Migrationshintergrund sind es nur 5,7 Prozent.¹⁰ Oder anders formuliert: Bislang gelingt es dem deutschen Schulsystem nicht, herkunftsbedingte Startnachteile auszugleichen.

Gemäß der durch das Grundgesetz (Art. 7 Abs. 1 GG) zugewiesenen Verantwortung für das Schulwesen ist es in erster Linie Aufgabe des Staates, die bislang unzureichende Bildungsintegration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu verbessern.¹¹ Als zentrale bildungspolitische Akteure haben sich die Bundesländer 2007 selbst dazu verpflichtet,¹² die Zahl der Schulabbrecher und Wiederholer mit Migrationshintergrund deutlich zu verringern und Schulen mit hohem Zuwandereranteil und Schulen in sozial schwieriger Lage gezielt mit „spezifischen Mitteln“ zu versorgen; hierzu zählen die Länder vor allem die „Senkung der Frequenzen, [die] Erhöhung des Lehrpersonals oder [die] Unterstützung der Lehrkräfte durch sozialpädagogische Fach-

-
- 5 Dollmann, J., Türkischstämmige Kinder am ersten Bildungsübergang. Primäre und sekundäre Herkunftseffekte, Wiesbaden 2010, S. 82.
 - 6 Da es in diesem Beitrag 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 Familien mit einem niedrigen sozioökonomischen Status, deshalb ist an diesen Schulen oft auch der Anteil der sozial benachteiligten Schüler sehr hoch (siehe *SVR-Forschungsbereich*, Segregation an deutschen Schulen: Ausmaß, Folgen und Handlungsempfehlungen für bessere Bildungschancen, Berlin 2013, S. 6–12).
 - 7 Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass vor allem bildungsnahe Familien Schulen mit einem hohem Zuwandereranteil meiden (*SVR-Forschungsbereich*, Segregation an Grundschulen: Der Einfluss der elterlichen Schulwahl, Berlin 2012, S. 9–13).
 - 8 Bellin, N., Klassenkomposition, Migrationshintergrund und Leistung. Mehrebenenanalysen zum Sprach- und Leseverständnis von Grundschulern, Wiesbaden 2009, S. 208–210.
 - 9 Im Kompetenzbereich Lesen weisen leistungsschwache Schüler ein nur rudimentäres Leseverständnis auf, d. h. dass sie aus Texten meist nur vereinzelte Informationen entnehmen bzw. konkrete einzelne Informationen in Texten nur dann erkennen und wiedergeben können, wenn Zwischenüberschriften und andere Hervorhebungen explizit darauf hinweisen (Vgl. Bremerich-Vos, A./Tarelli, I./Valtin, R., Das Konzept von Lesekompetenz in IGLU 2011, in: Bos, W. et al. (Hrsg.), IGLU 2011. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster 2012, S. 76–78).
 - 10 Vgl. *SVR-Forschungsbereich* (Anm. 6), S. 4.
 - 11 Avenarius, H./Füssel, H.-P., Schulrecht: Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, Kronach 2010, S. 106.
 - 12 Diese Absichtserklärung wurde im Jahr 2013 durch einen zweiten Beschluss ergänzt, in dem sich die Länder darauf verständigen, „durch intensivierte Bildungs- und Erziehungspartnerschaften die Bildungschancen aller Kinder und Jugendlicher zu erhöhen“. Insbesondere Eltern mit Zuwanderungsgeschichte sollen durch „sprach- und kultursensible Konzepte und Strategien“ aktiv am Bildungsprozess ihrer Kinder beteiligt werden (*Kultusministerkonferenz*, Gemeinsame Erklärung der Kultusministerkonferenz und der Organisation von Menschen mit Migrationshintergrund zur Bildungs- und Erziehungspartnerschaft von Schule und Eltern, Berlin 2013, S. 2–3).

kräfte der Jugendhilfe.¹³ Die in diesem Beschluss der Kultusministerkonferenz angekündigte, am Bedarf der Einzelschule orientierte Schulfinanzierung ist in Deutschland vorrangig Ländersache. Die Bundesländer tragen rund 80 Prozent der staatlichen Schulausgaben; der größte Budgetposten darin ist das Lehrpersonal, dessen bundesweiter Bestand sich auf mehr als 600.000 Grund- und Sekundarschullehrer beläuft.¹⁴ Die Frage, ob und ggf. wie die Bundesländer ihrer Selbstverpflichtung nachkommen und Lehrpersonal bedarfsorientiert an einzelne Schulen zuweisen ist eng verbunden mit der nunmehr Jahrzehnte andauernden wissenschaftlichen und politischen Debatte darüber, ob mehr Schulpersonal tatsächlich zu besseren Lernergebnissen führt. Zwar deuten einige Forschungsbefunde darauf hin, dass leistungsschwache und sozial benachteiligte Schüler von zusätzlichem Lehrpersonal zumindest punktuell profitieren,¹⁵ allerdings sind die Effekte auf Schülerleistung oft sehr gering bzw. nicht systematisch feststellbar.¹⁶ Entscheidend ist also nicht, dass Schulen zusätzliches Personal erhalten, sondern vielmehr, dass sie dieses gezielt einsetzen, um die individuellen Startnachteile einzelner Schüler auszugleichen.¹⁷ Neue Befunde zu Schulen in sozial schwieriger Lage und Schulen mit einem hohen Zuwandereranteil lassen allerdings vermuten, dass viele Schulen nicht über genügend qualifiziertes Personal verfügen, um anspruchsvolle Vorhaben wie diese adäquat anzugehen.¹⁸ Somit ist das seitens der Wissenschaft und Schulpolitik geforderte schulische Engagement in den Bereichen Elternarbeit, adaptiver Unterricht, Fortbildung und Lehrkooperation zwar pädagogisch vielversprechend, aber ohne zusätzliches Personal kaum umsetzbar. Die Verteilung ergänzender Personalressourcen – insbesondere von Lehrkräften – steht daher im Mittelpunkt dieses Beitrags.

Der Lehrerbestand der einzelnen Schulen setzt sich zusammen aus der landesweit festgelegten Grundausrüstung¹⁹ und dem jeweils individuellen Stellenbedarf für Ganztagsangebote, Inklusion und andere pädagogische Erfordernisse. Zuschläge für Ganztags- und inklusive Beschulung von Schülern mit Behinderung werden in diesem Beitrag nur am Rande betrachtet. Im Mittelpunkt steht hier der Teil der Lehrerzuweisung, der dezidiert der Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund dient. Das betrifft vor allem Sprachförderstellen, aber auch zusätzliche Mittel für Schulen in sozial schwieriger Lage,²⁰ da diese überdurchschnittlich viele Kinder und Jugendliche mit

-
- 13 *Kultusministerkonferenz*, Integration als Chance. Gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit. Gemeinsame Erklärung der Kultusministerkonferenz und der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 13.12.2007, Berlin, 2007, S. 4.
 - 14 *Statistisches Bundesamt*, Bildungsfinanzbericht 2014, Wiesbaden 2014, S. 53–57; *Kultusministerkonferenz*, Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2004 bis 2013, Berlin 2015, S. 54–61.
 - 15 *Schrader, F.-W./Helmke, I./Ridder, A.*, Klassengröße und Mathematikleistung. Empirische Pädagogik 15 (4), 2001, S. 613–616; *im Brahm, G.*, Klassengröße: eine wichtige Variable von Schule und Unterricht? Bildungsforschung, 3 (1), 2006, S. 4–6; *Fredriksson, P./Öckert, B./Oosterbeek, H.*, Inside the Black Box of Class Size: Mechanisms, Behavioral Responses, and Social Background, Bonn 2014, S. 18–28.
 - 16 *Hertel, S./Hochweber, J./Steinert, B./Klieme, E.*, Schulische Rahmenbedingungen und Lerngelegenheiten im Deutschunterricht, in: Klieme, E. et al. (Hrsg.), PIS. 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt. Münster 2010, S. 129; *Wößmann, L.*, Ist die Klassengröße wichtig?, Hamburg macht Schule, 3 (2006), 2006, S. 8;
 - 17 *Baumert, Jürgen et al.*, Soziale Bedingungen von Schulleistungen. Zur Erfassung von Kontextmerkmalen durch Schüler-, Schul- und Elternfragebögen, Berlin 2000, S. 14.
 - 18 *Fölker, L./Hertel, T./Pfaff, N./Wieneke, J.*, „Zahnlose Tiger“ und ihr Kerngeschäft – Die Abwesenheit schulischer Ordnung als Strukturproblem an Schulen in schwieriger Lage, Zeitschrift für interpretative Schul- und Unterrichtsforschung, 2 (2), 2013, S. 87–100; vgl. *SVR-Forschungsbereich* (Anm. 6), S. 26–35.
 - 19 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, H./Füssel* (Anm. 11), S. 212).
 - 20 Welche Einzelschulen sich in sozial schwieriger Lage befinden und welche nicht, wird von Land zu Land unterschiedlich entschieden. In Hamburg werden Schulen anhand von Befragungsergebnissen, Schülerstatistik und amtlichen Sozialraumdaten in eine von sechs Belastungskategorien („KESS-Faktoren“) eingeordnet, in Berlin entscheidet der An-

Migrationshintergrund beschulen.²¹ Um dies genauer zu untersuchen, wurden die von den Schulbehörden der Länder eingesetzten Mechanismen der Lehrerrzuweisung im Schuljahr 2015/2016 analysiert (Kap. 2). Forschungsleitend war dabei die Frage, anhand welcher Indikatoren einzel-schulischer Mehrbedarf ermittelt wird und welche Rolle Schüler- und Sozialraumdaten (z. B. Arbeitslosenquote am Schulstandort) bei der Mittelvergabe spielen (Kap. 3). In diesem Zusammenhang wurden besonders die in Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen eingesetzten 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.²² Die zentralen Befunde werden schließlich in Kap. 4 diskutiert.

Der inhaltliche Schwerpunkt dieses Beitrags liegt auf der Zuweisung von Lehrkräften. Die Zuweisung von Erziehern, Schulsozialarbeitern und sonstigem pädagogischen Personal wird nur am Rande betrachtet, weil für nichtlehrendes Schulpersonal i. d. R. nicht die Länder zuständig sind, sondern in erster Linie die Kommunen.²³ Eine umfassende Auswertung der auf kommunaler Ebene eingesetzten Zuweisungsverfahren konnte im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht umgesetzt werden und bedarf einer gesonderten Betrachtung. Ähnliches gilt für die materielle Ausstattung der Schulen, die eher von der Finanzkraft der jeweiligen Kommune abhängt als von der Schülerzusammensetzung oder dem Standort der Schule.²⁴

2 Methodisches Vorgehen

Ziel der bundesweiten Analyse war festzustellen, ob und ggf. wie die Schulbehörden der Länder bei der Verteilung zusätzlicher Personalmittel die besonderen Bedarfe von Schülern mit Migrationshintergrund berücksichtigen. Dazu wurde für das Schuljahr 2015/2016 untersucht, über welche Zuweisungsverfahren Einzelschulen der Primar- und Sekundarstufe mehr Lehrkräfte erhalten können, um konkret die Lernmöglichkeiten ihrer Schüler mit Migrationshintergrund zu verbessern. Daher konzentrierte sich die Untersuchung auf die Vergabe zusätzlicher Sprachförderstellen und anderer zusätzlicher Lehrkräfte für Schulen in sozial schwieriger Lage, weil diese Schulen überdurchschnittlich häufig von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund besucht

teil an sozial benachteiligten Schülern, die von der Zuzahlung zu Lernmitteln befreit sind, und in Thüringen sollen die staatlichen Schulämter vor Ort bestimmen, welche Schulen sich an Standorten mit „hohe[r] Konzentration nachteiliger sozioökonomischer Bedingungen“ befinden (Nr. 4.2.1.2 VVOrgS1516).

21 Vgl. *SVR-Forschungsbereich* (Anm. 6), S. 6–12.

22 Ein erster Vergleich der im Schuljahr 2012/2013 in fünf Bundesländern eingesetzten datenbasierten Zuweisungsverfahren wurde von Kristina Tillmann und Horst Weishaupt durchgeführt (siehe *Tillmann, K./Weishaupt, H.*, Ansätze bedarfsorientierter Ressourcenausstattung von sozial belasteten Schulen in Deutschland. Eine Situationsanalyse., *Zeitschrift für Bildungsverwaltung*, 31 (2), 2015, S. 5–26.). Darin fokussieren Tillmann und Weishaupt auf solche Verfahren, die sozioökonomische Schüler- und Standortmerkmale bei der Lehrerrzuweisung berücksichtigen. Da die Bildungsbenachteiligung von Schülern mit Migrationshintergrund aber nicht allein auf sozioökonomische Einflussfaktoren zurückzuführen ist, untersucht der vorliegende Beitrag solche Zuweisungsmechanismen, die konkret darauf abzielen, die Lernmöglichkeiten von Schülern mit Migrationshintergrund zu verbessern. Hierzu zählt sowohl die Verteilung von Sprachförderstellen als auch die Zuweisung zusätzlicher Lehrkräfte an Schulen in sozial schwieriger Lage.

23 *Avenarius, H./Füssel, H.-P.*, *Schulrecht im Überblick*, Darmstadt 2008, S. 61–62.

24 *Vennemann, M./Wendt, H.*, Heterogenität auf Schulebene? Kompositionsmuster an Grundschulen in Deutschland und ihr Zusammenspiel mit schulischen Ressourcen, in: Drossel, K. et al. (Hrsg.), *Empirische Bildungsforschung und evidenzbasierte Reformen im Bildungswesen*, Münster 2014, S. 80; *Böhm-Kasper, C.*, *Kommunale Schulausgaben. Eine empirische Studie zu Ausgabe-disparitäten und deren Ursachen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Frankfurt am Main 2009*, S. 110.

werden.²⁵ Nicht betrachtet wurden Stellenzulagen, die in erster Linie andere Entwicklungsziele verfolgen, z. B. mehr Ganztagsangebote oder die Inklusion von Schülern mit Behinderung. Auch die Bereitstellung zusätzlicher Lehrkräfte für die Beschulung von Asylbewerbern und anderen Neuzuwanderern wurde aufgrund der vielen außerplanmäßigen Stellenzuweisungen im Schuljahr 2015/2016 nur am Rande betrachtet. Einschränkung 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.²⁶ Ein Beispiel hierfür ist die Ausweitung des Ganztagsangebots.²⁷

Die Untersuchungsergebnisse stützen sich auf eine umfassende Bestandsaufnahme der Lehrerzuweisungsverfahren in den Bundesländern. Diese sind zu großen Teilen in amtlichen Dokumenten zum Thema ‚Unterrichtsorganisation‘ präzisiert. Da diese Dokumente allerdings weder einheitlich bezeichnet, noch gleichermaßen öffentlich zugänglich sind, wurden zunächst mehr als 130 einschlägige Schulgesetze, Erlasse und Verwaltungsvorschriften sowie weitere kultusministerielle Dokumente und parlamentarische Drucksachen identifiziert und vorausgewertet. In einem nächsten Schritt wurden die Zwischenergebnisse von den Kultusbehörden der 16 Bundesländer verifiziert. In diesem Zusammenhang wurden die bis dato noch fehlenden Dokumente ergänzt. Anschließend wurden die unterschiedlichen Lehrerzuweisungsverfahren der Länder mit Blick auf ihre Entscheidungsbasis für die Verteilung von zusätzlichem Personal analysiert. Hierbei war die Frage nach der Datennutzung maßgeblich:

Erhalten alle Schulen im jeweiligen Bundesland systematisch mehr Lehrkräfte, sobald ihre Schüler oder ihr Standort bestimmte statistisch messbare soziodemografische Merkmale aufweisen (z. B. einen hohen Zuwandereranteil)?

Die Analyse unterscheidet zwischen Verfahren, die bei der Zuweisung zusätzlicher Lehrerstellen primär schulscharfe Daten (Kap. 3.2), Sozialraumdaten (Kap. 3.3) oder das Einschätzungsvermögen der Schulbehörden vor Ort nutzen (Kap. 3.4). Zu letzterem 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, wie z. B. in Nordrhein-Westfalen.

3 Bedarfsorientierte Lehrerzuweisung in den Bundesländern – Ergebnisse einer bundesweiten Analyse

Im Schuljahr 2015/2016 verfügen alle Bundesländer über zusätzliche Personalressourcen, um Schüler mit Migrationshintergrund zu fördern. Die Verteilung dieser Mittel liegt häufig im Ermessen der örtlichen Schulbehörden,²⁸ und diese können auch innerhalb eines Landes unterschiedlich entscheiden. Diese uneinheitliche und für Schulen oft schwer nachvollziehbare Vergabep Praxis kann z. B. dazu führen, dass eine Schule in sozial schwieriger Lage über mehrere Jahre gleich

25 Vgl. *SVR-Forschungsbereich* (Anm. 6), S. 6–12.

26 *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin 2014, S. 155–159.

27 *Aktionsrat Bildung*, Zwischenbilanz Ganztagsgrundschulen. Betreuung oder Rhythmisierung?, Münster 2013, S. 29.

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

viele oder sogar weniger zusätzliche Lehrkräfte erhält als eine Schule an einem sozial weniger belasteten Standort.²⁹ Wie die einzelnen Länder bei der Vergabe zusätzlicher Personalmittel vorgehen, zeigen die folgenden Ergebnisse.

3.1 Drei Typen bedarfsorientierter Lehrerzuweisung

In der Verwaltungspraxis entscheiden schulscharfe Daten, Sozialraumdaten oder die Einschätzung der örtlichen Schulbehörde darüber, ob und ggf. wie viel zusätzliches Lehrpersonal eine Einzelschule erhält. Entsprechend dieser Entscheidungsbasis können die Länder in drei Finanzierungstypen aufteilt werden:

- Typ 1 (schulscharfe Daten): Länder des Finanzierungstyps 1 nutzen schulscharfe Daten zur Feststellung der Schülerkomposition und versuchen, darüber nachteilige Ausgangslagen und pädagogische Mehrbedarfe festzustellen. Um Schüler mit Migrationshintergrund gezielt zu fördern, wird hierfür i. d. R. der Zuwandereranteil einzelner Schulen oder Schulklassen erhoben, um somit die Verteilung zusätzlicher Sprachförderstellen zu bestimmen.
- Typ 2 (Sozialraumdaten): Für Länder des Finanzierungstyps 2 ist der Migrationshintergrund nur eins von vielen Merkmalen, das bei der Vergabe zusätzlicher Personalmittel eine Rolle spielt. Mittels Sozialraumdaten, wie z. B. der Arbeitslosenquote im schulnahen Umfeld, versuchen die Kultusbehörden, die Standortbedingungen einzelner Schulen abzubilden. Dies geschieht über einen sogenannten Sozialindex, der die Daten der Schul- und Sozialraumstatistik auf kleinstmöglichem Raum bündelt und darüber die soziale Belastung an einer Schule und im direkten Schulumfeld misst. Da Schüler mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig Schulen in sozial schwieriger Lage besuchen, sollen sie besonders von der zusätzlichen Förderung profitieren.
- Typ 3 (Ermessensentscheidung): In Ländern des Finanzierungstyps 3 entscheiden die Schulbehörden vor Ort, wie viel Personal eine Schule zusätzlich erhält. Wie hoch die Zulage für einzelne Schulen ausfällt, ist abhängig von Erfahrungswerten, Einzelgesprächen sowie der Qualität und Quantität der Förderanträge, die einzelne Schulen im Laufe eines Schuljahres stellen. Zwar können auch Schul- und Sozialraumdaten eine Rolle bei der Mittelvergabe spielen, es bestehen allerdings keine landesweit einheitlichen Vorgaben, d. h. die Zuweisung zusätzlicher Lehrkräfte kann auch innerhalb dieser Bundesländer trotz vergleichbarer einzelschulischer Bedingungen von Ort zu Ort variieren.

Die Ergebnisse in Tab. 1 und der darauf folgenden Darstellung der zentralen Lehrerzuweisungsinstrumente zeigen, ob und in welchem Maß die Länder einheitliche, mit Daten hinterlegte Vergabekriterien bei der Steuerung zusätzlicher Personalressourcen nutzen. Je nach Datenintensität können die in den Bundesländern eingesetzten Instrumente einem oder mehreren Finanzierungstypen zugeordnet werden.

29 Bonsen, M./Bos, W./Gröhlich, C./Wendt, H., 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 2007, S. 141–143.

Tab.1: Entscheidungsbasis für die Zuweisung zusätzlicher Lehrkräfte an Einzelschulen mit hohem Zuwandereranteil und Einzelschulen in sozial schwieriger Lage, Schuljahr 2015/2016

Bundesland	Entscheidungsbasis	Finanzierungstyp	Zentrales Zuweisungsinstrument	Quelle
Größtenteils datenbasiert				
Berlin	Schulscharfe Daten	Typ 1	≥40 %-Regelung	VwV Schule Nr. 5/2015
Saarland (Grundschule)	Schulscharfe Daten	Typ 1	Klassenteilung bei ≥4 Schüler mit hohem Sprachförderbedarf	VO Klassenbildung v. 19.7.1996 zuletzt geändert am 18.7.2013
Sachsen	Schulscharfe Daten	Typ 1	Grundausstattung: Automatisch mehr Lehrer je nach individuellem Sprachförderbedarf von Schülern mit Migrationshintergrund	VwV Bedarf und Schuljahresablauf 2015/2016
Bremen	Sozialraumdaten	Typ 2	Sozialindex	Drs. 18/684 S; Drs. 18/919 Bremische Bürgerschaft
Hamburg	Sozialraumdaten	Typ 2	Sozialindex	Anh. 1 zu Anl. 1 im EPI 3.1 d. HPI d. Freien und Hansestadt Hamburg
Kaum datenbasiert				
Baden-Württemberg	Behördliche Einschätzung	Typ 3	Budget der unteren Schulaufsichtsbehörden, Direktzuweisung der oberen Schulaufsichtsbehörden	VwV Unterrichtsorganisation v. 17.3.2015; VwV Sprachförderung v. 1.2.2008 zuletzt geändert am 11.11.2009
Brandenburg	Behördliche Einschätzung	Typ 3	Zusatzausstattung für Förderunterricht (u. a. DaZ), durch Regionalstellen des Landes Schulamtes an Einzelschulen verteilt	VwV Unterrichtsorganisation v. 27.3.2012 zuletzt geändert am 29.4.2015; VwV-LRSR v. 6.6.2011
Mecklenburg-Vorpommern	Behördliche Einschätzung	Typ 3	Förderkontingent für „individuellen Förderbedarf“ und „sozialraumbedingte Besonderheiten“, durch untere Schulbehörden auf Einzelschulen verteilt	UntVersVO 2014/2015 und 2015/2016 M-V v. 16.4.2014
Nordrhein-Westfalen	Behördliche Einschätzung	Typ 3	Integrationsstellen, Sozialindex, durch zuständige Schulaufsicht an Einzelschulen verteilt	VO zur Ausführung d. § 93 Abs. 2 SchulG; RdErl d. MSW v. 20.3.2014; RdErl d. MSW v. 29.6.2012 zuletzt geändert am 7.7.2014

Rheinland-Pfalz	Behördliche Einschätzung	Typ 3	Förderkontingent für Sprachförderung und Schulen mit „besonderen sozialen Problemen“, durch Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion an Einzelschulen verteilt	VwVn Unterrichtsorganisation Grundschulen v. 8.4.2014/Realschulen Plus v. 7.4.2009/Gymnasien (Sek I) v. 19.1.2010; VwV Unterricht Schüler mit Migrationshintergrund v. 20.9.2015
Schleswig-Holstein	Behördliche Einschätzung	Typ 3	Planstellen für DaZ und „soziale Brennpunktaufgaben“, durch Schulämter an Einzelschulen verteilt	RdErl d. MSB v. 13.3.2015
Thüringen	Behördliche Einschätzung	Typ 3	Zulage für Sprachförderung und „nachteilige sozioökonomische Bedingungen“, durch Schulämter an Einzelschulen verteilt	VVOrgS1516 v. 30.4.2015
Kombiniertes Verfahren				
Bayern	Schulscharfe Daten + behördliche Einschätzung	Typ 1, Typ 3	Integrationszuschlag, Klassen- teilung bei >50 % Migrationshintergrund	KMS v. 13.6.2012; Drs. 17/2934 Bayerischer Landtag
Hessen	Sozialraumdaten + behördliche Einschätzung	Typ 2, Typ 3	Migrationsförderung, Sozialindex	Anl. 19.1 d. Erl. Lehrerstellenzuweisung 2014/2015; Erl. sozial indizierte Lehrerzuweisung
Niedersachsen	Schulscharfe Daten + behördliche Einschätzung	Typ 1, Typ 3	Klassenteilung bei $\geq 40\%$ mit hohem Sprachförderbedarf, Förderkontingente für Sprache und weitere schulische Besonderheiten (u. a. sozial schwierige Lage)	RdErl d. MK v. 7.7.2011 zuletzt geändert 16.7.2015; Drs. 17/1262 Niedersächsischer Landtag
Sachsen-Anhalt	Schulscharfe Daten + behördliche Einschätzung	Typ 1, Typ 3	Ab ≥ 5 Schüler mit hohem Sprachförderbedarf mehr Lehrer nach pro-Kopf-Schlüssel	Maßnahmenplan d. Landesschulamtes 2015/2016

Lesehilfe: Finanzierungstyp 1 = Entscheidung anhand von schulscharfer Daten, Finanzierungstyp 2 = Entscheidung anhand von Sozialraumdaten, Finanzierungstyp 3 = Entscheidung anhand von behördlicher Einschätzung.

Anmerkung: Die Schulbehörden in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen nutzen zwar Schülermerkmale und/oder Sozialraumdaten um ihre zusätzlichen Lehrerstellen systematisch in einzelne Landesteile zu lenken. Für die in diesem Beitrag betrachtete Lehrerzuweisung an Einzelschulen bestehen allerdings keine landesweit einheitlichen Vorgaben bezüglich Datennutzung, Förderschlüssel etc., was eine Zuordnung zu Typ 3 begründet. Die Angaben für das Saarland beziehen sich nur auf Grundschulen.

3.2 Länder des Finanzierungstyps 1 (schulscharfe Daten)

Nur Berlin, das Saarland und Sachsen steuern ihre zusätzlichen personellen Ressourcen überwiegend anhand von schulscharfen Daten, die die Standortbedingungen der einzelnen Schulen wi-

derspiegeln (Tab. 1). In Berlin und dem Saarland liegt dies vor allem am hohen Zuwandereranteil und der vergleichsweise großen sozialen Ungleichheit unter den Schülern.³⁰ Doch auch in Sachsen praktizieren die zuständigen Kultusbehörden eine bedarfsorientierte Lehrerzuweisung anhand messbarer Kriterien.

3.2.1 Berlin

Berlin erhebt flächendeckend nicht nur den Migrationshintergrund, sondern auch den sozioökonomischen Status der Schüler. Ersterer wird über die im Elternhaus gesprochene Sprache festgestellt (nichtdeutsche Herkunftssprache). Den sozioökonomischen Status ermittelt die zuständige Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft über die sogenannte Lernmittelbefreiung, welche das Land Berlin Sozialhilfeempfängern, Asylbewerbern und anderen Transferhilfeempfängern gewährt.³¹ Somit verfügt Berlin als einziges Bundesland über schulscharfe amtliche Daten zur sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft. Seit den 1990er Jahren fließen beide Schülermerkmale in die Lehrerzuweisung mit ein. Dabei bestimmen sie weniger die Zuweisung von Stellenzuschüssen, sondern in erster Linie die Grundausrüstung³² einzelner Schulen: Sobald der Zuwandereranteil einer Schule bei 40 Prozent oder höher liegt, erhält diese automatisch eine feste Anzahl zusätzlicher Lehrerstunden für jeden ihrer Schüler mit Migrationshintergrund. In Grundschulen sind dies z. B. 0,15 Stunden extra pro Kopf. Das gleiche 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.³³ Außerdem können Schulen mit sozial benachteiligter Schülerschaft (d. h. mindestens 50 Prozent lernmittelbefreit) im Rahmen des Berliner Bonus-Programms zusätzliche Projektmittel für schulinterne Fortbildung und andere pädagogische Vorhaben beantragen. Lehrkräfte dürfen mit den freien Mitteln allerdings nicht „eingekauft“ werden.³⁴

3.2.2 Saarland (Primarstufe)

Sobald vier Kinder in einer Grundschulklasse geringe Deutschkenntnisse aufweisen, wird im Saarland frühzeitig eine weitere Klasse eingerichtet. In diesem Fall senkt das Kultusministerium die maximale Klassengröße von 29 auf 25 Schüler, was den schulischen Bedarf an Lehrkräften erhöht. Wenn auch danach noch mehr als vier Kinder mit Sprachschwierigkeiten in einer Klasse lernen, misst das Ministerium weitere 0,2 Lehrerstunden pro Woche für jeden weiteren förderbedürftigen Schüler zu. Die Zuschüsse werden als Budget zugewiesen, über das die Grundschulen frei verfügen können. So können Schulleitungen beispielsweise entscheiden, die zusätzlichen Lehrerstunden zu kapitalisieren und stattdessen Erzieherstunden zu erhöhen.

30 Pant, H.A. et al., IQB-Ländervergleich 2012. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I, Münster 2013, S. 279–302.

31 §7 VO Lernmittel v. 16.10.2010, zuletzt geändert am 2.11.2012.

32 Der analytische Fokus dieses Beitrags liegt auf der Verteilung von Stellenzuschüssen zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund und Schulen in sozial schwieriger Lage. Wenn ein Bundesland allerdings Schüler- und Standortmerkmale bereits in der Grundausrüstung berücksichtigt, wird dies ebenfalls erwähnt.

33 VwV Schule Nr. 5/2015.

34 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, Handreichung für das Bonus-Programm, Berlin 2014, S. 11.

Um darüber hinaus Standortnachteile auszugleichen, platzieren die saarländischen Kultusbehörden pauschal eine zusätzliche Lehrkraft an Grundschulen in sozial benachteiligter Umgebung. Die Entscheidung, ob eine Schule diesen Zuschuss erhält, wird jährlich anhand von Sozialraumdaten und Gesprächen zwischen Schule und Schulverwaltung getroffen.³⁵ Im Schuljahr 2015/2016 erhielten 28 der 126 Grundschulen eine entsprechende Zulage.

3.2.3 Sachsen

Die Sächsische Bildungsagentur (SBA) verteilt bereits in der Grundausrüstung automatisch zusätzliche Sprachförderressourcen an Einzelschulen. Die Zuweisung erfolgt datenbasiert mit Blick auf den Förderbedarf einzelner Schüler. Somit erhalten Schulen, die neu zugewanderte Schüler nach einer Vorbereitungsphase erfolgreich in den Regelunterricht integrieren z. B. 0,4 zusätzliche Lehrerwochenstunden pro integriertem Schüler.³⁶ Zudem verfügt die SBA über ein landesweites Zuschusskontingent, dessen Höhe sich zunächst aus den Schülerzahlen des Landes ergibt: Für 20 Grundschüler bemisst das Ministerium z. B. eine zusätzliche Lehrerstunde pro Woche, unabhängig vom Migrationshintergrund und anderen Schülermerkmalen. Allerdings können Schulen diese datenbasiert ermittelten Extrastunden nicht automatisch für sich beanspruchen. Die zusätzlichen Wochenstunden landen stattdessen in einem landesweiten „Ergänzungsbereich“, welchen die Sächsische Bildungsagentur im eigenen Ermessen an einzelne Schulen für Sprachförderung und weitere pädagogische Ergänzungsangebote verteilt. Da sich die SBA vorbehält, entstehende Versorgungslücken in der Grundausrüstung über den Ergänzungsbereich zu schließen, wird dieser oft nicht vollständig ausgeschüttet.³⁷ Im Schuljahr 2014/2015 konnten beispielsweise 54 Prozent des schulartspezifischen Stellenpools an Grundschulen zugeteilt werden, bei Mittel- und Oberschulen waren es 59 Prozent, bei Gymnasien 88 Prozent. Auf Anfrage betont das Sächsische Kultusministerium, dass der größte Teil der verfügbaren Personalressourcen zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund im Rahmen der Grundausrüstung zugewiesen wird.³⁸

3.3 Länder des Finanzierungstyps 2 (Sozialraumdaten)

In Ermangelung schulscharfer amtlicher Daten zur sozioökonomischen Schülerzusammensetzung sollen die Sozialindizes in Bremen und Hamburg zeigen, unter welchen Standortbedingungen und mit welcher Schülerklientel einzelne Schulen arbeiten. Hierzu werden Daten der Schul- und Sozialraumstatistik auf kleinstmöglichem Raum gebündelt, um darüber die soziale Belastung an einer Schule und im direkten Schulumfeld zu messen.³⁹

35 VO Klassenbildung v. 19.7.1996, zuletzt geändert 18.7.2013.

36 Bei der Eingliederung in den Regelunterricht handelt es sich um die dritte Etappe der Bildungsintegration von Schülern mit Migrationshintergrund (Nr. 3.1 VwV Bedarf und Schuljahresablauf 2015/2016 v. 10.4.2015).

37 VwV Bedarf und Schuljahresablauf 2015/2016 v. 10.4.2015.

38 *Sächsisches Staatsministerium für Kultus*, Schriftliche Auskunft des SMK vom 16.9.2015, Dresden 2015.

39 Bos, W./Pietsch, M./Gröhlich, C./Janke, N., Ein Belastungsindex für Schulen als Grundlage der Ressourcenzuweisung am Beispiel von KES. 4. Versuch einer Klassifizierung von Schultypen., in: Bos, W. et al. (Hrsg.), *Jahrbuch der Schulentwicklung* Band 14. Daten, Beispiele und Perspektiven. Weinheim/München 2006, S. 152.

3.3.1 Bremen

Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft, Bremens oberste Kultusbehörde, verteilt einen wesentlichen Teil ihrer über die Grundausrüstung hinausgehenden Lehrerstellen mithilfe eines Sozialindex. Der Bremer Sozialindex wird zunächst auf Basis des ressortübergreifenden Monitorings Soziale Stadtentwicklung berechnet, welches 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) alle zwei Jahre feststellt. Die sechs Indikatoren werden zu einer übergeordneten Kennzahl zusammengefasst, dem Ortsteil-Index, welcher auf eine Skala von 0 bis 100 übertragen wird; wobei 0 für eine besonders niedrige und 100 für eine besonders hohe soziale Belastung des Ortsteils steht. Zur Bildung des Sozialindex einzelner Schulen werden die Schüler einer Schule zunächst dem Index des Ortsteils zugeordnet, in dem sie wohnen. Anschließend werden diese durch die Schüler „mitgebrachten“ Ortsteil-Indizes auf Ebene der einzelnen Schule zusammengefasst. Der daraus berechnete Mittelwert ergibt schließlich den Sozialindex der Schule. Ähnlich wie in Hamburg, werden Schulen anschließend in Skalenabschnitte unterteilt, die fünf Sozialstufen. Für Grundschulen ergibt sich somit folgende Aufteilung 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

Bremens weiterführende Schulen (Sekundarstufe I) werden je nach Indexwert ebenfalls einer der fünf Sozialstufen zugeteilt, deren Skalenabschnitte sich allerdings leicht von den im Grundschulbereich verwendeten 20er-Schritten unterscheiden.⁴⁰ Bei der Ressourcensteuerung kommen in erster Linie die Sozialstufen (1–5), zum Teil aber auch der schulische Sozialindex (0–100) zum Einsatz. Die Grundausrüstung der Schulen bleibt vom Sozialindex unberührt. Stattdessen wird das indikatorengestützte Verfahren vorrangig für die Verteilung zusätzlicher Lehrerstellen für die Sprachförderung eingesetzt. Dieser mit 6 Prozent der Grundausrüstung dotierte Fördertopf wird von der Senatorin für Bildung und Wissenschaft in jedem Schuljahr automatisch per Sozialindex an Einzelschulen verteilt. Schulen mit Sozialstufe 5 erhalten hierbei deutlich mehr als Schulen mit Sozialstufe 1. So kann eine Grundschule an sozial benachteiligtem Standort bis zu 36 Prozent mehr Personalressourcen pro Schüler erhalten als eine Grundschule in begünstigter Lage.⁴¹ Neben den Sprachförderstellen werden punktuell weitere Stellenzuschläge indexbasiert zugewiesen, z. B. wurden die über das Bildungs- und Teilhabepaket des Bundes finanzierten Schulsozialarbeiter nach Auslaufen der Bundesförderung Ende 2013 mithilfe des Sozialindex (um)verteilt. Dass diese und andere zusätzlich bemessenen Stellen tatsächlich ihrer Bestimmung zugeführt werden, versu-

40 *Bremische Bürgerschaft*, Drucksache 18/684 S. Sozialindikatoren und Ressourcenzuweisung an Schulen. Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Bremen 2015.

41 *Senatorin für Bildung und Wissenschaft der Freien Hansestadt Bremen*, Antwort: Sozialindikatoren. Daten vom Referat 21 der Senatorin für Bildung und Wissenschaft Bremen zur Verfügung gestellt, Bremen 2013.

chen die Bremer Schulbehörden durch Zielvereinbarungen und regelmäßige Meilensteingespräche mit den Schulen zu gewährleisten. Zusätzliche Kontrollmechanismen sind nicht vorhanden.

3.3.2 Hamburg

Auch Hamburgs Schulbehörden orientieren sich bei der Lehrerzuweisung an einem Sozialindex, der einzelne Schulen anhand der Schülerzusammensetzung und dem Schulstandort auf einer einheitlichen Belastungsskala verortet. Hamburgs 1996 entwickelter Sozialindex wird seit 2005 für die gezielte Verteilung von Personalressourcen eingesetzt. 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 Stundentafel sind die ungleichen Ausgangslagen der Kinder somit grundlegend für die Personalzuweisung in der Hansestadt. Auch bei der Verteilung von zusätzlichen Stellen für Sprachförderung und andere Mehrbedarfe folgt die zuständige Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) strikt der Verteilungslogik des Hamburger Sozialindex.⁴² Dieser geht angelehnt an Bourdieus Kapitaltheorie von einem Bündel an sozialen, ökonomischen, kulturellen und migrationsspezifischen Individualmerkmalen aus, die jeder Schüler in die Schule „mitbringt“, wie z. B. die Bildungsnähe des Elternhauses oder die daheim gesprochene Sprache.⁴³ Diese Schülermerkmale haben ebenso Einfluss auf das Lernen an einer Schule wie der Schulstandort selbst.⁴⁴ Beides wird im Hamburger Sozialindex schulscharf über amtliche Sozialraumdaten und eine umfassende Befragung von Schülern und Eltern an staatlichen Schulen erfasst. An der zuletzt im Winter 2011/2012 durchgeführten Befragung nahmen insgesamt 24.452 Schüler und Eltern teil. Um mehr über den Schulstandort und die Lebenswelt der Schüler zu erfahren, fließen zudem Informationen zum Wohnumfeld der Schüler in die Berechnung des Sozialindex ein. Da dieses allerdings nicht immer deckungsgleich mit dem Schulstandort ist, sammelt das IfBQ keine Sozialraumdaten für Schulbezirke, sondern für die Wohnorte der Schüler, welche in der Schulstatistik auf Ebene der ca. 2.100 Einwohner umfassenden statistischen Gebiete vermerkt sind.⁴⁵ Der Hamburger Sozialindex speist sich aus insgesamt 24 Indikatoren, die auf einer Belastungsskala abgetragen werden. Diese wird schließlich in sechs gleichgroße Abschnitte unterteilt, die sog. KESS-Faktoren, benannt nach der Hamburger Längsschnittstudie KESS (Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern), im Rahmen derer der Sozialindex (weiter)entwickelt wurde.⁴⁶ Jede Schule bekommt nach Schülerzusammensetzung und sozioökonomischer Ausgangslage einen von sechs KESS-Faktoren zugewiesen, von KESS 1 = „stark belastete Lage“ bis KESS 6 = „bevorzugte soziale Lage“.

Im Gegensatz zu seinen bremischen Pendant wird der Hamburger Sozialindex nicht nur zur Verteilung von Sprachförderstellen und anderen zusätzlichen Personalbedarfen verwendet, sondern auch im Rahmen der Grundausrüstung: Grundschulen mit niedrigem KESS-Faktor 1 oder 2 erhalten bereits zur Deckung ihres Grundbedarfs mehr Lehrerstellen, um kleinere Klassen von 17

42 Anh. 1 zu Anl. 1 im EPI 3.1 d. HPI d. Freien und Hansestadt Hamburg, S. 349–362.

43 *Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung*, Methodisches Vorgehen bei der Aktualisierung des Sozialindex für Hamburger Schulen (2013), Hamburg 2013, S. 2.

44 Baumert, J./Stanat, P./Watermann, R., Schulstruktur und die Entstehung differenzieller Lern- und Entwicklungsmilieus, in: Baumert, J. et al. (Hrsg.), *Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit*, Wiesbaden 2006, S. 126.

45 Schulte, K./Hartig, J./Pietsch, M., Der Sozialindex für Hamburger Schulen, in: Fickermann, D. et al. (Hrsg.), *Grundlagen für eine daten- und theoriegestützte Schulentwicklung*, Münster 2014, S. 69–72.

46 Vgl. Bos, W./Pietsch, M./Gröhlisch, C./Janke, N., (Anm. 39), S. 152–154.

Schülern einrichten zu können. Zum Vergleich: An weniger belasteten Grundschulen mit KESS-Faktor 3 bis 6 lernen im Schnitt 21 Schüler in einer Klasse.⁴⁷ Ferner verteilt das BSB das landesweite Sprachförderkontingent mithilfe der sechs KESS-Faktoren an Grundschulen und weiterführende Schulen.⁴⁸ Die Verteilung der Lehrerstellen erfolgt stets datenbasiert durch die BSB, welche jeder einzelnen Schule die ihr zustehende Zahl an Lehrerstellen automatisch zuweist. Eine Zweckbindung besteht nicht, allerdings wird von den Schulen erwartet, dass sie die zusätzlichen Stellen gezielt zum Nachteilsausgleich einsetzen, sei es im Unterricht und in der Betreuung oder durch „Umwandlung“ der Stellen zieldienliche Personal- und Sachinvestitionen – im Rahmen der Möglichkeiten, die Hamburgs dezentrale Ressourcenverantwortung einzelnen Schulen gewährt.

3.4 Länder des Finanzierungstyps 3 (behördliche Einschätzung)

In Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen entscheiden die Schulbehörden vor Ort,⁴⁹ wie viel Personal eine Schule zusätzlich erhält. Zwar können Daten zur Schülerzusammensetzung und zum Schulstandort hierbei eine Rolle spielen, es bestehen allerdings keine landesweit einheitlichen Vorgaben. Zum Beispiel verteilen die Kultusministerien von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein einen begrenzten Stellenpool datenbasiert an die örtlichen Schulbehörden, welche den Mehrbedarf einzelner Schulen abschätzen und entsprechend zuweisen. Wie hoch die Zulage in diesen und anderen Bundesländern ausfällt, ist also abhängig von Erfahrungswerten, Einzelgesprächen und Erhebungsergebnissen und kann auch innerhalb eines Landes trotz vergleichbarer schulischer Bedingungen von Ort zu Ort variieren.

3.4.1 Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wird der Großteil an zusätzlichen Personalmitteln durch die unteren Schulaufsichtsbehörden vor Ort verteilt.⁵⁰ Diese verfügen über ein eigenes Budget an Lehrkräften, welches mit jedem zusätzlichen Schüler wächst: Für 28 Realschüler überweist das Kultusministerium z. B. bis zu zwei Lehrerstunden in das Budget.⁵¹ Die unteren Schulaufsichtsbehörden sind vom Ministerium angehalten, den Mehrbedarf einzelner Schulen vor Ort festzustellen und die Stellen im eigenen Ermessen zu verteilen. Bei dieser Zuweisung aufgrund „schulischer Besonderheiten“ sollen auch Daten wie z. B. der Zuwandereranteil einer Schule herangezogen werden. 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 unteren Schulaufsichtsbehörden.

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

48 Anh. 1 zu Anl. 1 im EPI 3.1 d. HPI d. Freien und Hansestadt Hamburg, S. 350–362.

49 In Rheinland-Pfalz ist eine Landesbehörde zentral für die Lehrerzuweisung zuständig.

50 Einen weiteren Teil an Zuschüssen weisen das Kultusministerium (oberste Schulaufsichtsbehörde) und die Regierungspräsidien (obere Schulbehörde) einzelnen Schulen direkt zu. Dies sind vor allem zusätzliche Lehrerstunden für Ganztagsangebote und Schulversuche (Nr. 1.2 VwV d. MKJS v. 12.3.2014).

51 Nr. 3.2 VwV d. MKJS v. 12.3.2014.

3.4.2 Brandenburg

In den ostdeutschen Flächenländern unterrichten Schulen zwar deutlich weniger Schüler mit Migrationshintergrund als in den alten Bundesländern, doch auch hier stellen die Kultusbehörden zusätzliche Lehrer für Sprachförderung und andere Formen der Lernunterstützung bereit. Zudem sind sozioökonomische Ungleichheiten bei Grund- und Sekundarschülern in den neuen Bundesländern ebenso beobachtbar wie in den alten.⁵² Um die ungleichen Ausgangslagen von Schülern in der Lehrerzuweisung zu berücksichtigen, setzen Brandenburgs Kultusbehörden auf ein Zuweisungsverfahren, bei welchem die Regionalstellen des Landesschulamts gemeinsam mit den Leitungen einzelner Schulen erörtern, an welchen Stellen ein Mehrbedarf an Lehrkräften besteht. Grundsätzlich gilt, dass Schüler „mit besonderen Schwierigkeiten beim Erlernen des Lesens, Rechtschreibens oder Rechnens“ zusätzlich gefördert werden, „unabhängig davon, ob diese Schwierigkeiten auf individuellen Lernvoraussetzungen oder auf sozialen und erzieherischen Einflüssen innerhalb und außerhalb der Schule beruhen.“⁵³ Benötigt eine Schule einen zusätzlichen Sprachlehrer, wird dies direkt mit der zuständigen Regionalstelle geklärt. Die landesweit erhobenen Daten zur im Elternhaus gesprochenen Sprache werden bei der Zuweisungsentscheidung als eine von mehreren Informationen herangezogen. Über das Gespräch hinaus müssen Brandenburgs Schulen keinen formalen Antrag stellen. Ferner können sie über den Einsatz der zusätzlichen Personalressourcen frei entscheiden.⁵⁴

3.4.3 Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern verteilen die Schulbehörden ihre zusätzlichen Lehrerstellen auf ähnliche Weise. Das Gespräch zwischen Schule und Schulverwaltung entscheidet, welchen Teil des mehr als 7.400 Wochenstunden umfassenden Lehrerpools (Schuljahr 2015/2016) die Schule erhält. Einen Teil dieser Personalressourcen halten die Behörden für die Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund vor, die „ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Land und einen festgestellten Förderbedarf haben.“⁵⁵ Hierbei gilt, dass Schulen in sozial schwieriger Lage bevorzugt gefördert werden sollen.

3.4.4 Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen verteilt seit 2006 eine jährlich festgelegte Zahl sogenannter Sozialindex-Stellen anhand soziodemographischer Standortmerkmale, wie z. B. den im Kreis lebenden Sozialhilfeempfängern. Eine indexgesteuerte Zuweisung an einzelne Schulen erfolgt allerdings nicht. Aus Mangel an kleinräumigen Daten werden die 1.450 zusätzlichen Grund- und Hauptschullehrer (Schuljahr 2014/2015) mithilfe des Sozialindex auf Kreisebene verteilt und von dort im Ermessen der staatlichen Schulämter an einzelne Schulen zugewiesen. In diesem letzten Verteilungsschritt an die Schulen unterscheidet sich das westdeutsche Flächenland kaum von denjenigen Bundesländern, die vorwiegend auf nichtdatenbasierte Verfahren setzen, daher zählt Nordrhein-Westfalen

52 Vgl. Pant, H.A. et al. (Anm. 30), S. 279; Vgl. Stanat, P./Pant, H.-A./Böhme, K./Richter, D. (Anm. 2), S. 195.

53 Nr. 2 VwV-LRSR d. MJBs v. 6.6.2011.

54 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg, Schriftliche Auskunft des MJBs vom 2.9.2015, Potsdam 2015.

55 §4 UntVersVO 2014/2015 und 2015/2016 M-V v. 16.4.2014.

im Rahmen dieser Untersuchung zur Gruppe der Länder des Finanzierungstyps 3. Allerdings wird mithilfe des Sozialindex gewährleistet, dass die zusätzlichen Lehrkräfte bevorzugt in Ballungszentren und anderen sozial herausgeforderten Teilen Nordrhein-Westfalens zum Einsatz kommen.

Der Sozialindex wird auf Kreisebene berechnet und stützt sich dabei auf vier Indikatoren: Der Arbeitslosenquote, der Sozialhilfequote, dem Ausländeranteil⁵⁶ und dem Anteil an Wohnungen in Einfamilienhäusern.⁵⁷ Ähnlich wie beim Bremer Sozialindex werden auch hier Sozialraumdaten gebündelt und auf einer Belastungsskala von 0 = „niedrige Belastung“ bis 100 = „hohe Belastung“ abgetragen, dem Kreis-Sozialindex, auf welchem die 53 Kreise⁵⁸ des Landes anschließend verortet werden. Aus Mangel an kleinräumigeren Daten erfolgt keine weitere Differenzierung innerhalb der Kreise, obwohl punktuell auch Schulen in weniger belasteten Kreisen mit Standortnachteilen zu kämpfen haben. Um diesen kleinräumigen Ungleichheiten Rechnung zu tragen, werden 30 Prozent der Sozialindex-Stellen in einem ersten Schritt den Kreisen anhand ihrer Schülerzahl zugewiesen („Sockelbetrag“). So können auch weniger belastete Kreise wie z. B. Coesfeld zusätzlich einen kleinen Teil der Sozialindex-Stellen für die Verteilung an einzelne Schulen in sozial schwieriger Lage erhalten. Im nächsten Schritt werden die restlichen 70 Prozent über den Sozialindex verteilt. Dabei erhalten sozial stärker herausgeforderte Städte wie z. B. Duisburg vergleichsweise viele zusätzliche Stellen. Auf Kreisebene erfolgt die Stellenvergabe schließlich „händisch“ durch die Schulämter und somit deutlich anders als in Bremen und Hamburg, wo rein datenbasiert zugewiesen wird.⁵⁹ Schulen erhalten die zusätzlichen Lehrkräfte automatisch und können selbst entscheiden, wie sie diese im Schulalltag einsetzen. Ob sie damit tatsächlich Standortnachteile ausgleichen wird durch die Schulbehörden nicht systematisch überprüft.

Neben den Sozialindex-Stellen verteilen Nordrhein-Westfalens Schulbehörden weitere Personalressourcen zu Deckung des „Unterrichtsmehrbedarfs“ einzelner Schulen.⁶⁰ Maßgeblich sind hierbei die über 4.500 „Integrationsstellen“⁶¹ (Schuljahr 2015/2016), die insbesondere für durchgängige Sprachbildung,⁶² interkulturell sensible Elternarbeit und Schulprojekte gegen Fremdenfeindlichkeit eingesetzt werden.⁶³ Wichtig ist dabei vor allem die Vernetzung: Schulen können den personellen Zuschuss gemeinsam mit anderen Schulen oder lokalen Netzwerkpartnern formal beantragen und gemeinsame Entwicklungsziele formulieren, z. B. eine bessere Zusammenarbeit mit Eltern. Für den Antrag sind außerdem detaillierte Angaben zum Zuwandereranteil und dem sozialen Umfeld der Schule erforderlich. Ob eine Schule oder ein Schulnetzwerk eine zusätzliche In-

56 Gemeint ist der Anteil ausländischer Staatsbürger und Aussiedler an der Gesamtbevölkerung im jeweiligen Kreis bzw. in der jeweiligen kreisfreien Stadt.

57 Frein, T./Möller, G./Petermann, A./Wilpricht, M., Bedarfsgerechte Stellenzuweisung: Das neue Instrument Sozialindex, Schulverwaltung NRW, Nr. 6/2006, S. 188.

58 Das Land Nordrhein-Westfalen ist in 30 Kreise, 22 kreisfreie Städte und die Städteregion Aachen unterteilt. An dieser Stelle wird vereinfachend von „Kreisen“ gesprochen.

59 Allerdings sind die nordrhein-westfälischen Schulämter angehalten, sich bei der Verteilung der Lehrkräfte an den soziodemographischen Gegebenheiten im Schulumfeld zu orientieren.

60 § 9 VO zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG v. 18. März 2005, zuletzt geändert am 19.5.2015.

61 Mindestens 1.200 Stellen sind für die sogenannten Sprachlernklassen vorgemerkt, in denen neu zugewanderte Kinder und Jugendliche auf den Regelunterricht vorbereitet werden.

62 Durchgängige Sprachbildung unterscheidet sich von der traditionell additiven Sprachförderung vor allem dadurch, dass das Erlernen der Bildungssprache Deutsch in allen Unterrichtsfächern zum Thema gemacht wird und durchgängig, also fach-, jahrgangs- und idealerweise institutionsübergreifend stattfindet, z. B. durch inhaltliche Absprachen zwischen Grund- und Sekundarschulen (Gogolin, I. et al., Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund (FörMig). Bilanz und Perspektiven eines Modellprogramms, Münster 2011, S. 93–98).

63 RdErl d. MSW v. 29.06.2012, zuletzt geändert am 7.7.2014.

tegrationsstelle erhält, entscheiden die Schulbehörden anhand des Gesamteindrucks des Antrags, der sich sowohl aus Daten als auch aus der Beschreibung des Vorhabens ergibt.

3.4.5 Rheinland-Pfalz

Auch in Rheinland-Pfalz verfügen die Schulbehörden über ein Kontingent an zusätzlichen Lehrerstellen zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund.⁶⁴ Die Lehrerzuweisung erfolgt über die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD), deren Vergabeverfahren eine stark inhaltliche Orientierung aufweist. Die Schulen müssen die zusätzlichen Stellen jedes Jahr beantragen und dafür ein Förderkonzept einreichen. Das Kultusministerium stellt hierfür Vordrucke zur Verfügung. Für Grundschulen umfasst das entsprechende Antragsformular z. B. zwei Seiten. Das Förderkonzept muss nicht notwendigerweise bessere Deutschkenntnisse zum Ziel haben, sondern kann z. B. im Falle von Schulen in sozial schwieriger Lage auch eine engere Vernetzung mit Jugendhilfe und anderen lokalen Akteuren verfolgen, wobei der Großteil der Zuschüsse Sprachförderung zugutekommt. Bei der Erstellung des Förderkonzepts sind Schulen aufgefordert, detaillierte Angaben zum Sprachstand ihrer Schüler mit Migrationshintergrund zu machen und ein konkretes Fördervorhaben zu benennen.⁶⁵ Die Schulbehörden entscheiden schließlich auf Basis von Daten, verfügbaren Lehrkräften und ihrer Kenntnis der Lernmöglichkeiten vor Ort. Um zu vermeiden, dass Schulen die zusätzlichen Mittel zweckentfremden, müssen diese jährlich über ihre durchgeführten Fördermaßnahmen berichten.⁶⁶

3.4.6 Schleswig-Holstein

Das Kultusministerium von Schleswig-Holstein verteilt sein Kontingent an Sprachförderstellen zunächst datenbasiert an die staatlichen Schulämter. Über die Höhe dieser ministeriellen Zuteilung entscheiden die Deutschkenntnisse der Schüler vor Ort, deren Niveau seit 2014 landesweit durch qualifizierte Lehrkräfte differenziert erhoben wird.⁶⁷ Das heißt, dass systematisch mehr Stellen in Landesteile fließen, in denen viele neu zugewanderte Schüler leben, deren Förderbedarf i. d. R. größer ausfällt und in sogenannten Basiskursen adressiert wird. Dies sind intensive Sprachfördermaßnahmen, die von den DaZ-Zentren (Deutsch als Zweitsprache, DaZ) in vielen Kreisen und kreisfreien Städten als Vollzeitkurse angeboten werden. Am Ende des Basiskurses wird der Sprachstand aller Schüler erhoben und über das Maß der Eingliederung in den Regelunterricht entschieden. Entscheidend für die letztendliche Stellenzuweisung an einzelne Schulen sind sowohl Sprachstandsdaten der Schüler als 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.⁶⁸ Die Verwendung

64 Nr. 2.7 VwV d. MBWWK v. 8.4.2014.

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

66 Nr. 3 VwV d. MBWWK v. 20.9.2015.

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

68 RdErl d. MSB v. 13.3.2015.

des Personalzuschlags müssen die Schulen im Hauptstundenplan dokumentieren, welcher regelmäßig durch die Schulbehörden geprüft wird.

3.4.7 Thüringen

Im Jahr 2015 finanziert Thüringen 50 zusätzliche Lehrkräfte zur Förderung von Schülern mit geringen Deutschkenntnissen. 2016 kommen 50 weitere dazu. Analog zum bisherigen Sprachförderkontingent verteilt das Kultusministerium die Stellen zunächst datenbasiert auf die fünf Schulämter des Landes.⁶⁹ Dabei wird der Zuwandereranteil des Zuständigkeitsgebiets einer Behörde mit dem Landesdurchschnitt verglichen und entsprechend mehr Ressourcen in Landesteile mit höheren Werten gelenkt. Die Schulämter entscheiden letztendlich darüber, welche Mehrbedarfe mit dem zusätzlichen Personal vor Ort zu decken sind. Daneben steht seit dem Schuljahr 2014/2015 ein landesweiter Stundenpool für Schulen an sozial belasteten Standorten zur Verfügung. Dieser wird ebenfalls im Ermessen der Schulämter an einzelne Schulen verteilt.⁷⁰

3.5 Länder mit kombinierten Lehrerzuweisungsverfahren

Die Schulbehörden in Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt setzen bei der Zuweisung von zusätzlichem Personal an Einzelschulen auf eine Mischung aus Daten und Dialog zwischen Schulen und Verwaltung. Zunächst verteilen die Schulbehörden einen Teil ihres Pools an Sprachförderlehrern und anderen zusätzlichen Lehrkräften anhand landesweit festgelegter Schülermerkmale und Sozialraumdaten, wie z. B. dem Zuwandereranteil an einer Schule. Wie hoch der einzelschulische Mehrbedarf darüber hinaus ausfällt und wofür diese Mittel einzusetzen sind, ergibt sich allerdings nicht nur aus den Daten, sondern liegt größtenteils im Ermessen der Verwaltung.

3.5.1 Bayern

In Bayern erhalten städtische Grund- und Mittelschulen⁷¹ seit 2012 je nach Zuwandereranteil einen „Integrationszuschlag“, den sie zur Sprachförderung sowie zur Unterstützung verhaltensauffälliger Schüler einsetzen sollen. Bei der Zuweisung nach Zuwandereranteil orientiert sich die Bayerische Kultusverwaltung am Definitionenkatalog der Kultusministerkonferenz. Dieser nimmt einen Migrationshintergrund an, sobald ein Schüler mindestens eins von drei Merkmalen erfüllt: (1) ausländische Staatsbürgerschaft, (2) Geburt im Ausland, sowie (3) nichtdeutsche Familiensprache.⁷² Knapp die Hälfte der für den Integrationszuschlag bereitgestellten Stellen wird automatisch an Schulen mit dem höchsten Zuwandereranteil zugewiesen. Der Rest wird im Ermessen der Schulbehörden an Einzelschulen verteilt. Neben Grund- und Mittelschulen können auch Realschulen (10 Lehrkräfte im Schuljahr 2013/2014) und Gymnasien (10 Lehrkräfte) vom Integrationszuschlag profitieren.⁷³ Flankierend schreibt das Bayerische Staatsministerium für Unter-

69 Nr. 4.5.3 VVOrgS1516 v. 30.4.2015.

70 Nr. 4 VVOrgS1516 v. 30.4.2015.

71 Bayerns Mittelschulen sind aus den ehemaligen Hauptschulen entstanden.

72 Kultusministerkonferenz, Definitionenkatalog zur Schulstatistik 2011, Berlin 2011, S. 29.

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

richt und Kultus eine Absenkung der maximalen Klassengröße in Grund- und Mittelschulen von 28 (bzw. 30) auf 25 Schüler vor, sobald mehr als die Hälfte eines Jahrgangs einen Migrationshintergrund hat.⁷⁴ Auch die mehr als 750 Lehrerstellen, die das Ministerium für zusätzlichen Sprachförderunterricht zur Verfügung stellt, werden zunächst datenbasiert anhand des Zuwandereranteils auf die örtlichen Schulbehörden verteilt. Diese gleichen die Daten mit dem schulischen Mehrbedarf vor Ort ab und entscheiden schließlich, welche Schule eine Zulage erhält.

3.5.2 Hessen

In Hessen entstammt das Gros an zusätzlichen Lehrkräften einem Ergänzungspool zur Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund. Dieser im Schuljahr 2014/2015 mit 1.185 Lehrstellen dotierte Pool wird anhand von Daten und dem Expertenurteil der staatlichen Schulämter an einzelne Schulen verteilt. Daten entstammen der Schulstatistik und einer seit Ende 2015 monatlich durchgeführten Abfrage durch die Schulämter. Daneben verfügt das Kultusministerium über ein jährlich festgelegtes Kontingent an Lehrstellen, das rein datenbasiert über einen Sozialindex auf bedürftige Schulen verteilt wird. Im Schuljahr 2014/2015 umfasste das Kontingent 420 „Sozialindex-Stellen“, was etwa 1 Prozent aller Lehrkräfte im Land entspricht.⁷⁵

Die hessischen Kultusbehörden berechnen ihren Sozialindex in drei Schritten: Zuerst werden die 426 Gemeinden im Land sozial indiziert anhand ihrer Arbeitslosenquote, Sozialhilfeempfängerquote und ihrem Anteil an Wohnungen in Einfamilienhäusern. Der hierüber ermittelte statistische Belastungswert einer Gemeinde wird in einem zweiten Schritt allen in dieser Gemeinde wohnhaften Schülern zugeordnet. Dies geschieht über die in der Schulstatistik erfassten Adressdaten der Schüler. Da das Hessische Kultusministerium bislang nicht flächendeckend auf kleinräumige Sozialraumdaten zugreifen kann, bekommen alle Schüler in einer Gemeinde denselben soziodemographischen Durchschnittswert zugewiesen. Das gilt sowohl für kleine Gemeinden mit knapp 1.000 Einwohnern (z. B. Sensbachtal) als auch für Großstädte mit hohem sozialem Gefälle wie Frankfurt am Main. Dieser Gemeindedurchschnittswert, der anschließend durch die Schüler in die Schule „mitgebracht“ wird, fließt in einem dritten Schritt in die Berechnung des Sozialindex der Einzelschule ein, welcher sich aus dem durchschnittlichen Gemeindeindex und dem Zuwandereranteil der jeweiligen Schule ergibt. Da kleinräumige Daten ausschließlich für den Migrationshintergrund der Schüler vorliegen und die ansonsten verwendeten Gemeindedaten eine Aufschlüsselung nach schulnahen Orten vermissen lassen, erhalten letztendlich die Schulen mit den meisten Zuwanderern die größten Personalzuschüsse. Somit entfaltet der Migrationshintergrund der Schüler eine deutlich größere Verteilungswirkung als in Bremen und Hamburg. Trotz des Mangels an kleinräumigen Sozialraumdaten sorgt Hessens soziale Indizierung von Gemeinden dafür, dass die zusätzlichen Lehrerstellen vorrangig an Standorten mit großen sozialen Ungleichheiten zum Einsatz kommen: Ohne Sozialindex hätten die Bildungsregionen Frankfurt am Main und Kassel-Stadt im Schuljahr 2013/2014 jeweils nur 30 bzw. 13 Lehrerstellen aus dem damals 300 Lehrer umfassenden Stellenpool erhalten. Nach Verteilungslogik des Sozialindex waren es letztendlich 104 und 32.⁷⁶

74 Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, 2012. Unterrichtsversorgung der Mittel- und Hauptschulen im Schuljahr 2012/2013. Kultusministerielles Schreiben vom 13.6.2012, München 2012.

75 Hessischer Landtag, Drucksache 19/1916. Kleine Anfrage des Abg. Degen (SPD) vom 29.04.2015 betreffend differenzierte prozentuale Darstellung der landesweiten Lehrerversorgung und Antwort des Kultusministers, Wiesbaden 2015.

76 Weiler, J., Nachteile ausgleichen. Zur sozial indizierten Lehrerrzuweisung in Hessen, Wiesbaden 2013.

Bei der Vergabe von Sozialindex-Stellen orientiert sich das Hessische Kultusministerium an der Belastungsskala des Sozialindex. Diese ist nicht weiter in Skalenniveaus unterteilt und theoretisch nach oben und unten offen. Im Schuljahr 2013/2014 lag der Indexwert der am stärksten belasteten Schule beispielsweise bei –240. Diese und andere Schulen mit Standortnachteilen erhalten einen Personalzuschlag von 10 Prozent der Grundausrüstung. Mindestens ein Fünftel dieser Sozialindex-Stellen sind für die Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund einzusetzen.⁷⁷ Über den Einsatz der restlichen Stellenanteile entscheiden die Entwicklungsziele, denen sich die geförderten Schulen in ihrer Jahresplanung verschrieben haben. Ob die Schulen diese Ziele letztendlich erreichen, wird das Kultusministerium 2016 zum Ende der dreijährigen Einführungsphase des Sozialindex prüfen. Während dieser „Probezeit“ erhält keine Schule weniger Zuschüsse als zur Einführung des Sozialindex im Schuljahr 2013/2014.

3.5.3 Niedersachsen

In Niedersachsen können Schulen eine zusätzliche Schulkasse beantragen, sobald mehr als 40 Prozent der Schüler eines Jahrgangs sowohl einen Migrationshintergrund als auch Defizite in der deutschen Sprache aufweisen.⁷⁸ Allerdings müssen die betroffenen Schulen hierfür zunächst eine Genehmigung bei der Landesschulbehörde einholen. Die dafür bereitgestellten Personalressourcen entstammen eines landesweiten Sprachförderkontingent.⁷⁹ Aus diesem können Schulen weitere Lehrkräfte erhalten, wenn sie ein schlüssiges Sprachförderkonzept einreichen und einmal pro Jahr berichten, wie sie das Mehr an Personal genutzt haben.⁸⁰ Zwar kann das Kontingent auch für andere „besondere Fördermaßnahmen“ eingesetzt werden, eine Erhebung aus dem Jahr 2014 zeigt allerdings, dass zum Stichtag 22.08.2013 mehr als 95 Prozent der zusätzlichen Stunden der Verbesserung von Deutschkenntnissen zugutekamen.⁸¹

Schulen mit hohem Zuwandereranteil und „Schulen in besonderen sozialökonomischen Brennpunkten“, die nicht von der 40-Prozent-Regelung profitierten, können zudem zusätzliche Personalressourcen aus einem weiteren Förderkontingent beantragen. Die Landesschulbehörde entscheidet je nach Antragslage und zur Verfügung stehenden Förderressourcen.⁸²

3.5.4 Sachsen-Anhalt

Die Lehrerzuweisung in Sachsen-Anhalt ist von einem regelmäßigen Austausch zwischen Schule und Schulbehörde geprägt. Die Schulen beantragen zusätzliches Personal bei der Übermittlung ihrer Schülerzahlen sowie im direkten Kontakt mit dem Landesschulamt. Um diesen Prozess möglichst effizient zu gestalten, fasst das Landesschulamt vor Schuljahresbeginn die wichtigsten

77 Hessischer Landtag, Drucksache 19/1916. Kleine Anfrage des Abg. Degen (SPD) vom 29.04.2015 betreffend differenzierte prozentuale Darstellung der landesweiten Lehrerversorgung und Antwort des Kultusministers, Wiesbaden 2015.

78 Nr. 3.6 RdErl d. MK v. 7.7.2011, zuletzt geändert am 16.7.2015.

79 Im Schuljahr 2015/2016 wurde das Kontingent aufgrund der zahlenreichen Neuzuwanderung deutlich überschritten.

80 Nr. 3 RdErl d. MK v. 1.7.2014.

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

82 Nr. 5.13 RdErl d. MK v. 7.7.2011, zuletzt geändert am 16.7.2015.

Verfahrenshinweise in einem Maßnahmenplan zusammen.⁸³ Dieser schreibt vor, dass Schulen in Sachsen-Anhalt zusätzliche Sprachförderressourcen erhalten, sobald mindestens fünf Schüler mit geringen Deutschkenntnissen dieselbe Schule besuchen. Ab dann werden zusätzliche Lehrerstellen zur Sprachförderung nach einem landesweit einheitlichen pro-Kopf-Schlüssel zugewiesen. Überdies können Schulen weitere Lehrerstunden aus einem Ergänzungspool erhalten, der im behördlichen Ermessen verteilt wird. Grundsätzlich sollen Schulen selbst entscheiden, wie sie die Zulagen in Unterricht und Betreuung einsetzen. Damit dies im Sinne der Schüler geschieht, führt die Schulverwaltung regelmäßige Schulbesuche durch.

4 Diskussion der Ergebnisse

Die bundesweite Analyse der Schulfinanzierung in den Bundesländern spiegelt die für den Bildungsföderalismus charakteristische Vielfalt. Im Schuljahr 2015/2016 investieren alle Länder in zusätzliches Lehrpersonal, um individuelle Benachteiligungen von Schülern mit und ohne Migrationshintergrund auszugleichen, doch wie diese Stellenzuschläge bemessen und an einzelne Schulen verteilt werden, ist sehr unterschiedlich: In Berlin, dem Saarland und Sachsen sind dafür schulscharfe Daten maßgeblich, in Bremen und Hamburg kommen Sozialindizes zum Einsatz, in Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt entscheiden sowohl Daten als auch das behördliche Kontextwissen über einzelne Schulen und im Rest der Republik bestimmt sich die Förderhöhe vor allem nach dem Expertenurteil der Schulbehörden. Solche Ermessenentscheidungen können helfen, einen einzelschulischen Mehrbedarf zum richtigen Zeitpunkt zu erkennen und vielversprechende Schulentwicklungsvorhaben frühzeitig zu unterstützen. Andererseits können selbst sachkundige Verwaltungsmitarbeiter die Standortnachteile einzelner Schulen falsch einschätzen mit der Folge, dass diese Schulen weniger Personal erhalten als erforderlich.⁸⁴ Die Behördenmitarbeiter in Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen 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. Insgesamt verteilen neun der 16 Bundesländer einen Teil ihrer Stellenpools auf der Grundlage systematisch und einheitlich erhobener Schülermerkmale und Daten zum sozialen Umfeld der Schulen. Doch auch hier wird nur ein kleiner Teil der Stellenzuschüsse datenbasiert zugewiesen, die übrigen Extrastellen werden im Ermessen der zuständigen Schulbehörden verteilt. Eine datengestützte, an den ungleichen Ausgangslagen von Schülern orientierte Ressourcenverteilung ist im deutschen Schulsystem also nur gut in der Hälfte der Länder und dort nur in geringem Ausmaß implementiert.

Ein großes Hindernis für die datenbasierte Lehrerzuweisung ist der Mangel an schulscharfen Daten zur soziodemografischen Zusammensetzung der Schülerschaft, die kaum flächendeckend vorliegen. Aus diesem Grund setzen Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen auf amtliche Sozialraumdaten wie z. B. die Quote der Sozialhilfeempfänger im Schulumfeld (Tab. 2), mithilfe derer sie einen Sozialindex für sämtliche Schulen und Schulstandorte berechnen und diese je nach Indexwert mit zusätzlichem Personal versorgen.⁸⁵ Untersuchungen in der Stadt Dortmund und dem Kreis

⁸³ Maßnahmenplan d. Landeschulamtes 2015/2016.

⁸⁴ Vgl. Bosen, M./Bos, W./Gröhlich, C./Wendt, H. (Anm. 29), S. 141–143.

⁸⁵ Wie dieser Sozialindex allerdings bei der Zuweisung zusätzlicher Lehrerstellen an einzelne Schulen genutzt wird, unterscheidet sich von Land zu Land. Daher wurden die in Hessen und Nordrhein-Westfalen eingesetzten Sozialindizes nicht dem Finanzierungstyp 2 zugeordnet (s. Kap. 3).

Coesfeld in Nordrhein-Westfalen⁸⁶ bestätigen, dass es mit dieser Nutzung amtlicher Daten möglich ist, die soziodemographischen Standortbedingungen von Grundschulen mit festem Einzugsbereich abzubilden.⁸⁷ Dies hat unter anderem den Vorteil, dass der Sozialindex, angelehnt an die Erhebungszyklen der amtlichen Statistik, mit vergleichsweise geringem Aufwand aktualisiert werden kann.

Tab. 2: Indikatoren zur Berechnung des Sozialindex in Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen

Bundesland	Indikatoren	Datenebene	Datenquelle
Bremen	<ul style="list-style-type: none"> • Sprachförderbedarf bei Vorschulkindern • Nicht-Abiturquote • Notrufeinsätze wegen häuslicher Gewalt • Gewaltstraftäter pro 1.000 Einwohner • Kinderarmut • Anteil Sozialhilfeempfänger 	Ortsteil	amtliche Sozialraumdaten, Schulstatistik
Hamburg	Elternfragebogen: <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl Bücher zu Hause • Museumsbesuche • Bildungsabschlüsse der Eltern • Familieneinkommen • EGP-Berufsklasse der Eltern • Geburtsländer der Eltern Schülerfragebogen: <ul style="list-style-type: none"> • eigenes Zimmer • Freizeitgestaltung • elterliches Lob für schulische Leistung • elterlicher Stolz auf das Kind • Kommunikation auf Deutsch mit Familienmitgliedern amtliche Sozialraumdaten: <ul style="list-style-type: none"> • Wahlbeteiligung • Anteil Arbeitslose • Anteil nicht Erwerbsfähige 	Einzelschule	Schüler- und Elternbefragung, amtliche Sozialraumdaten, Schulstatistik
Hessen	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil Arbeitslose • Anteil Sozialhilfeempfänger • Anteil Wohnungen in Einfamilienhäusern, • Schüler mit Migrationshintergrund an einzelner Schule 	Gemeinde, Einzelschule	amtliche Sozialraumdaten, Schulstatistik
Nordrhein-Westfalen	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil Arbeitslose • Anteil Sozialhilfeempfänger • Anteil Wohnungen in Einfamilienhäusern • Anteil Ausländer/Aussiedler 	Kreis	amtliche Sozialraumdaten

Quelle: eigene Zusammenstellung

⁸⁶ Harney, B. et al., Bildung eines Sozialraumindex, in: Bos, W. et al. (Hrsg.), Zur Konstruktion von Sozialindizes. Ein Beitrag zur Analyse sozialräumlicher Benachteiligung von Schulen als Voraussetzung für qualitative Schulentwicklung, Bonn 2010, S. 125–126.

⁸⁷ Dies ist allerdings nur möglich, wenn nicht allzu viele Familien von der behördlichen Schulzuweisung abweichen und ihr Kind an einer anderen staatlichen oder privaten Grundschule anmelden (Vgl. *SVR-Forschungsbereich* (Anm. 7), S. 8–10).

Bislang setzen die drei Länder ihre Sozialindizes allerdings nur sehr begrenzt ein.⁸⁸ 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. Hessens Indizierung auf Gemeindeebene führt z. B. zu erheblicher Unschärfe, da sowohl kleine Gemeinden mit knapp 1.000 Einwohnern als auch soziodemografisch heterogene Großstädte wie Frankfurt am Main jeweils nur einen Durchschnittswert zugewiesen bekommen. Hamburgs KESS-Index beinhaltet zwar detaillierte Informationen zu den Standortbedingungen einzelner Schulen, doch auch hier bedarf es methodischer Nachjustierung. Beispielsweise ist die Einteilung der Hamburger Belastungsskala in sechs gleich große Abschnitte für die Verteilung entscheidend – sie ist aber inhaltlich nicht begründet.⁸⁹ In Bremen hat die Senatorin für Bildung und Wissenschaft angekündigt, sie wolle den dortigen Sozialindex auf seine Aussagekraft im Feld überprüfen.⁹⁰

Diese Anpassungsbedarfe stellen keineswegs den Nutzen von Sozialindizes und anderer Formen datenbasierter Ressourcensteuerung an sich infrage. Sie verdeutlichen vielmehr, dass auch rein mathematische Verteilungsverfahren der ständigen Weiterentwicklung bedürfen, um suboptimale oder gar fehlerhafte Mittelzuweisungen zu vermeiden. Gleichmaßen sind behördliche Ermessensentscheidungen ebenfalls nicht vor Fehlern gefeit. Untersuchungen in der Stadt Dortmund deuten darauf hin, dass selbst sachkundige Verwaltungsmitarbeiter die Standortnachteile einzelner Schulen teilweise falsch einschätzen.⁹¹ Bei der Weiterentwicklung der in den Ländern eingesetzten Lehrerzuweisungsverfahren empfiehlt es sich also, die vorhandenen Daten und das Kontextwissen der Schulbehörden ergänzend einzusetzen.

Eine Bindung von Personalzulagen an pädagogische Entwicklungsvorhaben findet im Rahmen der hier betrachteten Lehrerzuweisungsverfahren bislang nur punktuell statt. Somit besteht die Gefahr, dass förderbedürftige Schüler nicht oder nur unzureichend von einer günstigen Schüler-Lehrer-Relation profitieren, wenn das zusätzliche Personal anderweitig eingesetzt wird. Inwiefern dies in der Praxis ein Problem darstellt ist ebenso wenig bekannt wie die Wirksamkeit der in den Bundesländern eingesetzten Sozialindizes und anderer Finanzierungsmechanismen. Zwar entwickeln die Länder ihre Instrumente stetig weiter,⁹² eine systematische Evaluation der Verteilungswirkung und des darüber vermittelten Effekts auf die Lernmöglichkeiten und den Lernerfolg von Schülern mit und ohne Migrationshintergrund ist allerdings ein zentrales Desiderat für zukünftige Forschungsarbeiten. Diese könnten dazu beitragen, die Aussagekraft der bisher verwendeten Indikatoren zu überprüfen und besonders geeignete pädagogische Programme zukünftig stärker zu finanzieren.

*Verf.: Morris-Lange, Simon, SVR GmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin,
E-Mail: morris-lange@svr-migration.de*

88 Der umfassend in der Lehrerzuweisung eingesetzte Hamburger Sozialindex bildet hier zumindest im Bereich der Grundschulen eine Ausnahme.

89 Vgl. Schulte, K./Hartig, J./Pietsch, M. (Anm. 45) S. 77–78.

90 Vgl. Bremische Bürgerschaft (Anm. 40).

91 Vgl. Bosen, M./Bos, W./Gröhlich, C./Wendt, H. (Anm. 29), S. 141–143.

92 Vgl. Schulte, K./Hartig, J./Pietsch, M. (Anm. 45) S. 67–80.