

Nicht zuletzt ist zu bedenken: Das Startchancen-Programm des Bundes allein wird das Problem der Bildungsungerechtigkeit nicht lösen. Die Länder, die die Lehrkräfte finanzieren müssen, sind in der Verantwortung. Hier würden bei einer sachangemessenen Personalausstattung erhebliche Mehraufwendungen anfallen:

Laut Ties Rabe, Bildungssenator in Hamburg, bekommen (Grund-)Schulen in sozial benachteiligten Stadtteilen Hamburgs bis zu 50 % mehr Lehrerstellen (7). Der Schulversuch „Talentschulen“ in NRW sieht für die ausgewählten Schulen an herausfordernden Standorten zusätzliche Stellen im Umfang von 20 % der sog. Grundstellen vor (8). Die GGG NRW hat ausgerechnet, dass die Übertragung dieses Modells allein auf die 31 % der integrierten Schulen des Landes mit Standorttyp 5 (9) mit ca. 70 Millionen Euro pro Jahr zu Buche schlagen würde. Allerdings macht diese Summe in NRW bei einem Gesamt-Haushaltsvolumen von knapp 95 Milliarden Euro (Haushaltsplan 2023 (10)) gerade einmal 0,07 % aus.

Insgesamt ist hinsichtlich einer auskömmlichen Finanzierung der Schulen an herausfordernden Standorten je Bundesland im Mittel mit dreistel-

ligen zusätzlichen Millionenbeiträgen zu rechnen.

Wer das beklagt und/oder verhindern will, sollte bedenken: Nach wie vor steht Deutschland hinsichtlich seiner Bildungsausgaben laut OECD-Ranking (2022, Table C2.1.) bezogen auf den „Primär-, Sekundar- und postsekundären nicht tertiären Bereich“ mit 3,1 % des BIP auf Platz 23 und liegt damit deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 3,4 % (11).

Die Anpassung an den OECD-Wert ergäbe in Zahlen von 2019 einen Zuwachs der Bildungsausgaben um 10,42 Milliarden Euro pro Jahr. Damit ließe sich Bildungsgerechtigkeit im Schulbereich schon auskömmlicher finanzieren (12). Der Vorschlag der SPD-Vorsitzenden, Saskia Esken, ein Sondervermögen für die Bildung von 100 Milliarden Euro vorzusehen, könnte diesbezüglich ein Schritt in die richtige Richtung sein. Eine weitere Möglichkeit wäre ein „Bildungssoli“, der auch den finanzkräftigeren Teil der Bevölkerung und die Unternehmen an der Finanzierung auskömmlicher Bildungsausgaben beteiligt.

► [Quellenangaben auf ggg-web.de](#)

Überfällig, aber nicht gut genug durchdacht

Ein Kommentar zum Startchancen-Programm von Bund und Ländern

Benjamin Edelstein, Marcel Helbig

Kinder aus sozio-ökonomisch benachteiligten Familien haben es schwer im deutschen Bildungssystem. Die viel beschworene Gleichheit von Bildungschancen ist ein Grundversprechen unserer demokratischen Gesellschaft und parteiübergreifend immer wieder aufs Neue bekräftigte Leitlinie der Schulpolitik; für Hunderttausende Kinder und Jugendliche, die unter schwierigen sozialen Bedingungen aufwachsen und lernen, steht sie allzu oft nur auf dem Papier.

Von hundert Kindern, deren Eltern einen akademischen Bildungsabschluss haben, nehmen in Deutschland 79 ein Studium auf, erreichen 64 den Bachelor- und 43 den Masterabschluss; von hundert Kindern aus Familien, in denen kein Elternteil einen Hochschulabschluss hat, schaffen es dagegen nur 27 Prozent an die Hochschule, 20 zum Bachelor- und 11 zum Masterabschluss (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, 2021, S. 3). Hier reden wir längst nicht von Kindern aus Armutsverhältnissen, doch schon diese Zahlen zeigen, mit welcher Wucht die soziale Herkunft auf die Bildungsbiografien junger

Menschen durchschlägt. Mit einem Startchancen-Programm für Schulen in schwieriger sozialer Lage wollen Bund und Länder nun endlich gezielt etwas dagegen tun.

Bildungsungleichheit – ein altes Problem

Dass wir ein massives Problem mit Bildungsungleichheit haben, ist seit Jahrzehnten bekannt. Man denke an die Diskussionen der 1960er und 1970er Jahre, die Analysen von Peisert, Carnap und Edding sowie vor allem die viel beachteten Streitschriften von Picht und Dahrendorf, die das Problem schon damals in aller Deutlichkeit beschrieben. Diese Diskussionen blieben schulpolitisch auch nicht folgenlos. Lernmittelfreiheit und die Abschaffung des Schulgeldes an Gymnasien; der Ausbau schulischer Angebotsstrukturen, um möglichst gleiche Lernmöglichkeiten unabhängig vom Wohnort zu schaffen; Information und Beratung von Eltern aus benachteiligten Milieus; aktives Werben „begabter“ Arbeiterkinder – die Liste der Maßnahmen, von denen man sich eine Verminderung schichtspezifischer Bildungsungleichheiten erhoffte, ist lang. Vieles davon bündelte sich im sozialdemokratischen Programm der Gesamtschule, die nunmehr eine große, strukturelle Lösung für das anhaltende Problem der Chancengleichheit bringen sollte. (Edelstein/Hopf 2018). Die Gesamtschule wurde aber nicht Systemalternative, sondern eine zusätzliche Schulform neben den anderen, in ihrer Organisation maßgeblich durch die bestehende Schulstruktur geprägt. Ohne die Verdienste der Gesamtschule kleinzureden, den entscheidenden Durchbruch brachte auch sie nicht zuwege. Mit der Entwicklung von Hauptschulen zu Restschulen, der fortschreitenden innerstädtischen Wohnsegregation (Helbig & Jähnen 2018) und der einhergehenden Herausbildung ungünstiger Lernmilieus an einer zunehmenden Zahl von „Brennpunktschulen“ haben sich die Probleme gerade im urbanen Raum mitunter gar verschärft. Die soziale Spaltung vollzieht sich in manchen Städten heute nicht erst mit dem Übergang auf die weiterführenden Schulen. Betrachtet man z. B. die Berliner Grundschulen, dann liegt der Anteil armer Kinder in rund einem Drittel aller Grundschulen bei über 50, in einem anderen Drittel hingegen bei unter 10 Prozent (Datenlieferung der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, eigene Berechnungen).

Schulpolitische Leerstellen

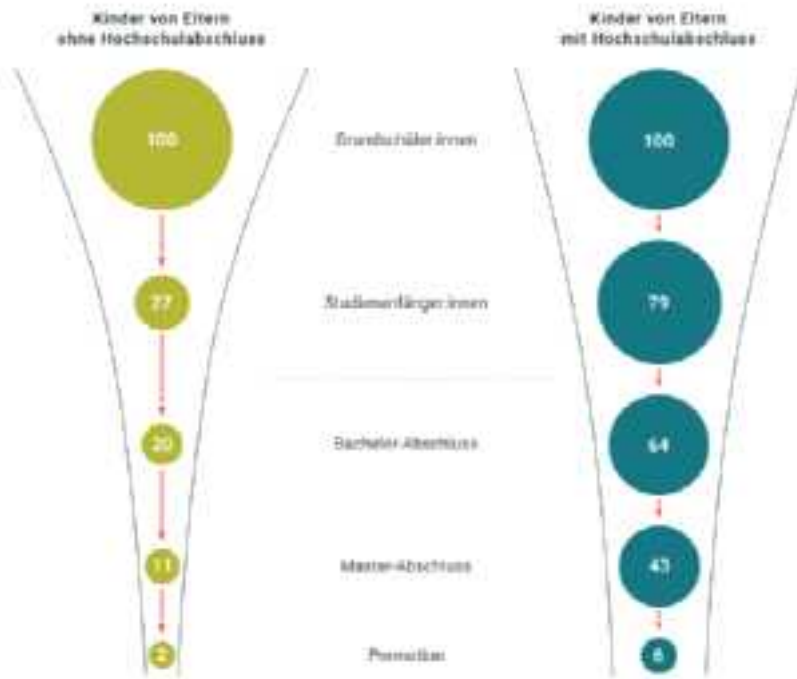
Mit dem Verschwinden der Schulstrukturfrage von der politischen Agenda rückte auch die eng verwobene Problematik der Bildungsungleichheit aus dem Fokus. Programme, die sich dezidiert und konkret auf eine Verbesserung der Bildungschancen sozial benachteiligter Schüler:innen richten, sind eine auffallende Leerstelle schulpolitischen Handelns seit den 1980er Jahren. Programmatisch bestimmend wird das Thema Schulautonomie und mit ihm das Paradigma einer in den Verantwortungsbereich der Einzelschule delegierten „Schulentwicklung“, die mit kontextsensiblen Lösungen an den Problemen vor Ort ansetzen soll. Gerade in Verbindung mit Bildungsstandards und der Rückmeldung von nunmehr regelmäßig erhobenen Schulleistungsdaten knüpfen sich daran große Hoffnungen in Sachen Qualitätsentwicklung. Dabei verhält es sich mit dem Programm der Schulentwicklung im Grunde so, wie in allen großen Reformfeldern, die in der Zeit nach PISA bearbeitet werden: Bildungsungleichheit ist Teil des Problemhorizontes, steht aber operativ nicht im Zentrum. Eine systematische Verbindung in Sinne einer gezielten 'Schulentwicklung gegen Bildungsungleichheit' erfolgt erst in jüngeren Jahren in Form verschiedenster Landesprogramme wie z. B. PerspektivSchulen (SH), Talentschulen (NRW), D23+ (HH) oder dem Bonus-Programm (BE) (eine Übersicht bei Braun & Pfänder 2022). Inwieweit es mit diesen Programmen tatsächlich gelingt, Bildungsungleichheiten zu verringern, ist allerdings weitgehend offen; auch im Bundesprogramm Schule macht stark (SchuMaS) ist unseres Wissens eine Evaluation im Sinne der Wirkungsmessung nicht vorgesehen.

Wird das Startchancen-Programm das leisten, was es verspricht?

Gleichwohl weisen die bestehenden Programme die Richtung, die Bund und Länder nun mit dem Startchancen-Programm entschieden bekräftigen, das 4.000 Schulen mit einem hohen Anteil an sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern fördern soll. Dass nach Jahren der weitgehenden Untätigkeit auf diesem Feld jetzt ein ernsthaftes Engagement auch unter Beteiligung des Bundes erfolgt, ist begrüßenswert. Und das veranschlagte Finanzvolumen von jährlich gut 2 Mrd. Euro unterstreicht den Anspruch, hier nun auch wirklich etwas zu bewegen. Blickt

■ Wie viele Grundschulkinder unterschiedlicher Bildungsherkunft erlangen Hochschulabschlüsse?

Anteil der Grundschulkinder, die die akademischen Bildungsgrade erreichen, nach Bildungshintergrund ihrer Eltern in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt für die Deutsche Wirtschaft e.V. (2021). Von Maturität zum Doktor (Dr. Wittenberg) auf dem Bildungsweg der Deutschen. https://www.destatis.de/DE/Pressemitteilungen/2021/07/21_071.html.
 Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZL) (2022).

man auf die konkrete Programmkonzeption und das, was über die geplante Umsetzung bisher bekannt ist, drängen sich jedoch Zweifel auf, dass für zentrale Herausforderungen und Fallstricke eines solchen Programms problemadäquate Lösungen gefunden worden sind. Das beginnt schon bei den im Programm gesetzten Schwerpunkten in Gestalt der drei Säulen. So ist ein nicht unerheblicher Teil des Budgets dem **Bereich Schulbau und -sanierung** gewidmet – ohne Frage ein Feld, auf dem ein nachhaltiges finanzielles Engagement geboten ist. Doch zum einen dürfte es sich im Lichte des Investitionsrückstaus von rund 46 Mrd. Euro (Brand & Salzgeber 2022, S. 2) hier um den sprichwörtlichen Tropfen auf den heißen Stein handeln. So wichtig man den „Raum als Dritten Pädagogen“ zu nehmen geneigt ist, gibt es aber zum anderen wohl doch wenig Grund davon auszugehen, dass Schulbaumaßnahmen einen substantziellen Beitrag zum Abbau von Bildungsbarrieren leisten werden. Schon eher lässt sich dies

von der zweiten Säule erwarten, die das Startchancen-Programm umfasst: die **Schulsozialarbeit**. Wenngleich es auch hier nicht in erster Linie um das Lernen geht, dürfte doch unstrittig sein, dass Schulen in schwierigen sozialen Lagen hier große Bedarfe haben und es sinnvoll ist, diese Problematik im Rahmen eines solchen Programms mit zu bedenken. Eine Herausforderung dürfte indes die Frage der bedarfsgerechten Verteilung sein. An einer Vielzahl von sozial belasteten Schulen sind natürlich bereits Sozialarbeiter:innen tätig, die über europäische Mittel (ESF), Landesmittel oder kommunale Stellen finanziert und administriert werden. Ein zentraler Überblick, an welcher Schule wie viele Sozialarbeiter:innen arbeiten und aus welchen Quellen sie finanziert werden, existiert nicht. Gibt der Bund nun weitere Stellen, wird man diese mangels geeigneter Informationsgrundlagen möglicherweise gerade jenen Schulen zuweisen, an denen zumindest ein Teil des Bedarfs anderweitig schon gedeckt ist. Schlimmsten-

Ein zentraler Überblick, aus welchen Quellen Schulsozialarbeit finanziert wird, existiert nicht

falls könnten dann andere Instanzen versucht sein, ihr Engagement zurückzufahren, wenn der Bund mit seinen Mitteln einspringt. Gerade bei der Schulsozialarbeit müsste daher das Startchancen-Programm zum Anlass genommen werden, den Wildwuchs aus Finanzierungsquellen, Trägerschaften und Verantwortlichkeiten grundlegend neu zu ordnen. Ohnedies wird es nur schwer gelingen, die für die Sozialarbeit vorgesehenen Mittel effizient und zielgerichtet einzusetzen. Voraussetzung dafür ist natürlich auch, dass es überhaupt genügend Sozialarbeiter:innen gibt. Auch daran kann man zweifeln. So sind in einer aktuellen Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft Sozialarbeiter:innen und Sozialpädagog:innen auf Platz 3 der Berufsgattungen mit der größten Fachkräftelücke (bis 2026), knapp hinter den Erzieher:innen (Burstedde 2023; S. 59). Bleibt das **Chancenbudget** als die dritte und in der Sache letztlich bedeutendste Programmsäule. Sie soll den am Programm beteiligten Schulen Mittel für eigene Entwicklungsvorhaben zur Verfügung stellen, so wie es in der einen oder anderen Weise auch die entsprechenden Landesprogramme tun. Doch auch hier gibt es Ambivalenzen. Klar ist: Freie Budgets sind bei den Schulen beliebt, das zeigen auch unsere eigenen Untersuchungen im Kontext der Corona-Aufholprogramme (Helbig u. a. 2022). Sie gestatten es Schulen auf vergleichsweise unbürokratische Weise, Dinge auf den Weg zu bringen, für die sonst keine Mittel zur Verfügung stehen. Doch klar dürfte auch sein, dass Dinge, die aus solchen Budgets realisiert werden, keineswegs immer so beschaffen sind, dass von ihnen ein Beitrag für nachhaltige Schulentwicklungsprozesse zu erwarten ist. Denn Schulentwicklung, zumal in Schulen in schwieriger sozialer Lage, ist eine voraussetzungsvolle Angelegenheit. Mindestens ebenso wichtig ist daher das, was in der einschlägigen Forschung als „Schulentwicklungskapazität“ bezeichnet wird, also die Fähigkeit von Schulleitungen, Kollegien und anderen Stakeholdern, Entwicklungsprozesse zu planen und diese über eine längere Zeit zielgerichtet und professionell umzusetzen. Dies sind essenzielle Voraussetzungen für gelingende Organisationsentwicklung, die durch Geld allein nicht geschaffen werden

können. Zweifellos gibt es unzählige Schulen, die an einem Punkt stehen, an dem freie Budgets eine sinnvolle Sache sind. Aber wenn es an der erforderlichen Schulentwicklungskapazität mangelt, ist die Gefahr groß, dass das Geld am Ende verpufft. Daher braucht es, will man nicht einen beträchtlichen Teil der Schulen mit ihren Problemen und Entwicklungsanliegen allein lassen, auch massive Investitionen in geeignete Unterstützungssysteme für eine professionelle Prozessbegleitung, die weit über das hinausgehen muss, was Schulaufsichten und Agenturen der Schulentwicklungsbegleitung mit ihren begrenzten Ressourcen derzeit leisten könnten. Auch in diesem Bereich liegt es nahe, über eine irgendwie geartete Zusammenarbeit von Bund und Ländern nachzudenken.

Zweifel am Erfolg sind angebracht

Das Startchancen-Programm adressiert so viele sozial benachteiligte Schulen und Schüler:innen wie kein Programm zuvor. Ob das Programm am Ende erfolgreich sein kann, hängt davon ab, ob es der Schulpolitik über die verschiedenen Steuerungsebenen hinweg gelingt, Lösungen für die hier skizzierten Probleme zu finden. Nach unserem Eindruck hat es zumindest selten ein Bildungsprogramm gegeben, das so umfassend mit einschlägigen Expert:innen aus Wissenschaft und Praxis diskutiert worden ist. Ob dies schlussendlich zu guten Lösungen oder doch eher zu frustrierten Expert:innen führt, bleibt abzuwarten. Im Hinblick auf die Verteilung der Programmmittel jedenfalls haben sich, nach allem, was wir bis heute wissen, die Expert:innen nicht durchsetzen können. Empfohlen wurde, die Verteilung der Programmmittel nicht nach dem Königsteiner Schlüssel vorzunehmen, da eine solche Verteilung den tatsächlichen sozialen Bedarfen nicht ausreichend Rechnung trägt (Fickermann u. a. 2022). Das Ergebnis: Ganze 5 Prozent der Mittel, so hört man, sollen nunmehr über eine Art Sozialfonds ausgeschüttet werden.

► Quellenangaben auf ggg-web.de