

Detlef Fickermann

Eckpunkte für das von der Regierungskoalition geplante Programm *Startchancen*

Zusammenfassung

Im folgenden Diskussionsbeitrag wird der aktuelle Stand der politischen Diskussion über das Programm Startchancen der Regierungskoalition kurz zusammengefasst. Nach einigen konzeptionellen Überlegungen zum Kompetenzerwerb von Kindern und Jugendlichen sowie zur notwendigen Handlungskoordination bei der Unterstützung des Kompetenzerwerbs werden anschließend unter Berücksichtigung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten inhaltliche und organisatorische Eckpunkte für das geplante Programm Startchancen abgeleitet.

Schlüsselwörter: Bund-Länder-Programm, sozial benachteiligte Schulen, schulische Netzwerke, Schulbau, Schulsozialarbeit, Schulbudget

Key Points Regarding the Government Coalition's Program *Startchancen*

Abstract

The following discussion briefly summarizes the current state of the political debate on the German government coalition's so-called program Startchancen. Conceptual considerations on the acquisition of competencies by children and adolescents as well as on the necessary coordination of action in supporting this acquisition are followed by content-related and organizational cornerstones for the planned program, taking into account the constitutional responsibilities.

Keywords: federal-state program, socially disadvantaged schools, school networks, school construction, school social work, school budget

1 Ausgangslage

Mit dem im Koalitionsvertrag der die Bundesregierung stellenden Parteien vereinbarten neuen Programm *Startchancen* sollen Kindern und Jugendlichen bessere Bildungschancen unabhängig von der sozialen Lage ihrer Eltern ermöglicht werden. Das Programm soll im Wesentlichen drei Säulen umfassen:

- 1) 4.000 allgemein- und berufsbildende Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler*innen sollen ein *Chancenbudget* zur freien Verfügung erhalten, um Schule, Unterricht und Lernangebote weiterentwickeln und außerschulische Kooperationen fördern zu können. Zusätzlich sollen die Schulen dauerhaft finanzierte Stellen für schulische Sozialarbeit erhalten.
- 2) Durch ein Investitionsprogramm für moderne, klimagerechte, barrierefreie Schulen mit einer zeitgemäßen Lernumgebung und Kreativlaboren sollen die 4.000 Schulen zusätzlich gestärkt werden.
- 3) Ferner sollen weitere bis zu 4.000 Schulen in benachteiligten Regionen und Quartieren gezielt und dauerhaft mit zusätzlichen Stellen für schulische Sozialarbeit unterstützt werden (SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN & FDP, 2021, S. 93 f.).

Wie das Programm *Startchancen* konkret inhaltlich ausgestaltet werden soll, ist noch nicht geklärt. Ebenso ist auch noch offen, wie hoch das Finanzvolumen sein wird und wie das Programm im Rahmen der Möglichkeiten des Bundes unter Beachtung der föderalen Zuständigkeit der Länder für die Schulen finanziert werden soll.

Bisherige Überlegungen zum Finanzvolumen

In einem Gastkommentar schreibt E. D. Rossmann (2022), dass alle Arbeitsgruppen, die über den Koalitionsvertrag zu verhandeln hatten, die Kosten für jede Maßnahme beziffern mussten. „Für das Programm ‚Startchancen‘ sollen dort je nach Quelle zwischen 1 bis 1,25 Milliarden Euro pro Jahr angegeben sein, was bei 4.000 Schulen auf mindestens 250.000 Euro pro Schule und Jahr hinauslaufen würde“ (ebd.). Diese Summe würde sich nur auf das im Koalitionsvertrag vereinbarte *Chancenbudget* (Säule 1) beziehen. Hinzu kämen die Kosten für die beiden anderen geplanten Säulen (4.000 zusätzliche Stellen für Schulsozialarbeiter*innen und für das Investitionsprogramm) des Programms. „Von eineinhalb bis zweieinhalb Milliarden Euro – pro Jahr – sei in den Koalitionsgesprächen die Rede gewesen“ (Bildung.Table, 2022).

Für das Investitionsprogramm würde sich laut dem Parlamentarischen Staatssekretär Jens Brandenburg ein Sondervermögen anbieten (Wiarda, 2022). „Da spielt Lindner nicht mit“, soll es laut Bildung.Table jedoch aus Koalitionskreisen heißen (Bildung.Table, 2022).

Geht man überschlagsmäßig von jährlich zwei Milliarden Euro für die drei Säulen des Programms *Startchancen* aus, würden Rossmann zufolge davon eine Milliarde Euro für das *Chancenbudget* benötigt. Die 4.000 zusätzlichen Stellen für Schulsozialarbeiter*innen dürften rund 200 Millionen Euro (bei durchschnittlich 50.000 Euro pro Stelle, inklusive Arbeitgeberanteile) erfordern. Für die Investitionen verblieben dann 800 Millionen Euro oder 200.000 Euro pro Schule bei 4.000 geförderten Schulen. Angesichts des bundesweiten Investitionsrückstandes im Schulbereich in Höhe von 45,6 Milliarden Euro (KfW, 2022, S. 13) wäre das nicht einmal ein Tropfen auf dem heißen Stein.

Bisherige Überlegungen zur Mittelverteilung

Ebenso wie das Finanzvolumen sind auch die Verteilung der Mittel auf die Länder und die Auswahl der Schulen noch ungeklärt. In der Sitzung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung des Deutschen Bundestages am 06.04.2022 sagte die Präsidentin der Kultusminister*innenkonferenz, sie halte einen Sozialindex für sinnvoll, warnte aber davor, „erst jahrelang einen solchen Index zu entwerfen, statt schnell Programme zu starten“ (hib, 2022).

Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Jens Brandenburg, äußerte gegenüber J. M. Wiarda im Interview, dass sich für die Investitionen ein Sondervermögen anbieten (s.o.), während das *Chancenbudget* vermutlich über eine separate Umverteilung von Umsatzsteuerpunkten laufen müsse (Wiarda, 2022). Weiter sagte er, dass der Erfolg des Programms am Ende nicht davon abhinge, ob der Königsteiner Schlüssel angewendet werde (ebd.). Er habe keinen Zweifel, dass in allen Bundesländern Schulen mit einem hohen Anteil von Schüler*innen existierten, die benachteiligt seien und insofern eine starke Unterstützung für bessere Bildungschancen bräuchten (ebd.). Er sei nicht bereit, den Programmstart wegen eines fehlenden Sozialindex in eine ferne Zukunft zu verschieben (ebd.).

Die Bundesbildungsministerin, Bettina Stark-Watzinger, hält eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Infrastrukturausbaus für grundgesetzlich unproblematisch (Deutsches Schulportal, 2022). Hinsichtlich der Mittel für die Stellen für die Schulsozialarbeit und für das *Chancenbudget*, das den Schulen direkt für Lernangebote zur Verfügung gestellt werden soll, müsse sichergestellt sein, dass die Bundesmittel wirklich zielführend eingesetzt würden. Das BMBF werde sich dafür stark machen, dass die Mittel für das Programm *Startchancen* vor Ort evidenzbasiert und entsprechend der Zielsetzung des Programms zum Einsatz kommen. Eines sei klar: Mit dem Programm *Aufholen nach Corona* seien nicht immer diejenigen erreicht worden, die erreicht werden sollten. Das dürfe mit dem Programm *Startchancen* nicht passieren (ebd.; vgl. hierzu die Studie von Helbig et al., 2022). In einigen Ländern würden bereits Ressourcen über bestimmte Sozialindikatoren verteilt. Die Kriterien würden sich

aber in den Ländern unterscheiden. Mit Hilfe der Wissenschaft müsse ein guter Weg gefunden werden, um die Mittel bedarfsorientiert auf die Schulen zu verteilen. Zu klären sei auch die Frage, nach welchen Kriterien die Mittel vom Bund auf die Länder verteilt werden sollen (ebd.).

Alternativen zur Mittelverteilung

Fickermann, Schräpler, Weishaupt und Füssel halten die These, die Anwendung des Königsteiner Schlüssels habe keinen Einfluss auf den Erfolg des Programms *Startchancen*, für außerordentlich problematisch. Sie haben in einem Gutachten für die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) Alternativen zum Königsteiner Schlüssel bei der Verteilung von Bundesmitteln im Rahmen von Bund-Länder-Ver einbarungen im Schulbereich entwickelt und deren rechtliche Umsetzungsmöglichkeiten geprüft (Fickermann et al., 2022). Die Autoren weisen zunächst darauf hin, dass der Königsteiner Schlüssel ursprünglich zur Finanzierung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen eingeführt wurde. Die Länder, die ein höheres Steueraufkommen haben, sollten sich mit einem höheren Anteil an der Finanzierung von Forschungseinrichtungen beteiligen. Die mit dem Königsteiner Schlüssel ursprünglich verbundene Intention – die Länder mit einem höheren Steueraufkommen tragen größere Finanzierungslasten – würde ins Gegenteil verkehrt, wenn nun diese Länder den größten Teil der Zuwendungen erhielten. Gleiches gelte, wenn eine Verteilung von Bundesmitteln durch eine Erhöhung von Umsatzsteueranteilen, wie z. B. beim Aktionsprogramm *Aufholen nach Corona*, erfolge. Die Autoren schlagen stattdessen einen Multiplen Belastungsindex (MBI) mit insgesamt neun Indikatoren in vier Dimensionen (Wirtschafts- und Finanzkraft, Soziale Bedürftigkeit, Bildungsstand und Zusammensetzung der Bevölkerung) als Grundlage für die Berechnung von Verteilungsschlüsseln vor.

Nimmt man für das Programm *Startchancen* beispielsweise den Anteil von Kindern unter 15 Jahren in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften an allen unter 15-Jährigen als Indikator für die Verteilung von „Kinderarmut“, so zeigen Fickermann, Helbig, Schräpler und Weishaupt (i. Vorb.), dass Kreise mit geringer Kinderarmut vorrangig in Bayern und Baden-Württemberg zu finden sind. Von den 95 Kreisen mit der geringsten Kinderarmut (6,5% oder weniger) liegen 89 in diesen beiden Bundesländern. Auf der anderen Seite befinden sich unter den 99 Kreisen mit der höchsten Kinderarmut (über 15%) nur fünf in den beiden südlichen Bundesländern. Von den 99 Kreisen mit der höchsten Kinderarmut sind 31 Landkreise, obwohl Landkreise 73 Prozent aller Kreise ausmachen. Unter den 49 Kreisen mit der allerhöchsten Kinderarmut (über 20%) finden sich sogar nur vier Landkreise. Hohe Kinderarmut ist somit, mit wenigen Ausnahmen, ein Thema für größere Städte.

Allerdings verteilt sich Kinderarmut auch in den deutschen Städten sehr ungleich. Fickermann, Helbig, Schräpler und Weishaupt haben in Anlehnung an Helbig und Jäh-

nen (2018) für 96 deutschen Städte analysiert, wie viele Kinder in der jeweiligen Stadt in einem Stadtteil mit hoher Kinderarmut wohnen. Betrachtet man Stadtteile, in denen mehr als 20 Prozent aller Grundschul Kinder in Armut leben, sieht man, dass dies in Gelsenkirchen, Bremerhaven, Duisburg, Herne und Flensburg auf 80 Prozent aller Kinder zutrifft. Auf der anderen Seite gibt es etwa in Ingolstadt, Tübingen und Ludwigsburg gar keinen Stadtteil, in dem mehr als 20 Prozent der Kinder von SGB-II-Leistungen leben. Auch in anderen Städten wie München, Heilbronn, Karlsruhe oder Erlangen trifft dies nur auf sehr wenige Stadtteile zu.

Setzt man die Armutsgrenze bei 30 Prozent der Grundschul Kinder an, gibt es noch eine Reihe weiterer Städte, in denen dieses Kriterium nicht zutrifft (16 von 96 Städten). Auf der anderen Seite würden in Gelsenkirchen und Bremerhaven immer noch über 70 Prozent der Kinder in solchen Stadtteilen leben. Darüber hinaus gibt es in 40 der untersuchten 96 Städte zumindest einen Stadtteil, in dem mehr als die Hälfte der Grundschul Kinder in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften lebt. Davon befindet sich aber nur ein einziger in Bayern oder Baden-Württemberg.

Zu den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Finanzierung

Wegen der Zuständigkeit der Länder für den Schulbereich ist eine direkte Finanzierung von Schulen durch den Bund nicht möglich. Es gilt nach Art. 104a GG der Grundsatz der Konnexität. Dies bedeutet,

„dass neben einer strikten Trennung der jeweiligen Aufgabenbereiche von Bund und Ländern auch eine ebenso strikte Trennung der Ausgabenbereiche besteht: Wer eine Aufgabe erfüllt, trägt auch die dadurch entstehenden Kosten der Aufgabenerfüllung“ (Fickermann et al., 2022, S. 23).

Das Grundgesetz erlaubt mit Art. 104b bis 104d Ausnahmen, wobei zu beachten ist, „dass entsprechende Ausnahmen gegenüber dem allgemeinen Grundsatz weiterhin Ausnahmen bleiben, mithin der Anwendungsbereich restriktiv zu fassen ist“ (ebd., m. w. N.).

Art. 104c GG sieht vor, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren kann. Die Bereitstellung von Finanzmitteln durch den Bund im *DigitalPakt Schule* erfolgt auf der Basis des eigens 2019 hierfür geänderten Art. 104c GG.

Möglich ist eine befristete (oder dauerhafte) Änderung der Umsatzsteueranteile im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern. Sie wurde für das Ak-

tionsprogramm *Aufholen nach Corona* genutzt (vgl. Helbig et al., 2022, S. 14 ff., m. w. N.).

Die Bundesbildungsministerin äußerte im Interview des Deutschen Schulportals (2022), dass seitens des Bundes nach wie vor das Angebot an die Länder bestehe, auch über eine Änderung des Grundgesetzes zu sprechen, sofern diese nötig sei. Laut Bildung.Table will das BMBF jedoch – wohl auch aus Zeitgründen – eine Verfassungsänderung vermeiden (Bildung.Table, 2022).

Die nächsten Schritte

Der Haushaltsausschuss des Bundestages hat die Bundesregierung in einem Maßgabebeschluss gebeten, „das Startchancen-Programm bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes 2023 zu berücksichtigen“ (zit. n. Bildung.Table, 2022). „Darüber hinaus solle das BMBF [...] bis zum 30. September ein konkretes Konzept vorlegen“ (ebd.). Laut Bildung.Table erwartet die SPD-Abgeordnete Etsch, die im Haushaltsausschuss den Bildungsetat betreut, „dass der Maßgabebeschluss umgesetzt wird und das Ministerium uns Abgeordnete bis Ende September informiert, wie die drei Säulen des Programms inhaltlich gestaltet, finanziert und administriert werden sollen“; „[e]ine grobe Projektskizze allein reicht dafür nicht“ (ebd.).

Im Interview mit der ZEIT vom 25.08.2022 führt die Bundesbildungsministerin aus, dass das BMBF gerade gemeinsam mit den Ländern die inhaltlichen Eckpunkte, die Ende September in den Haushaltsausschuss gehen, erarbeite. Das Grundgesetz setze leider enge Grenzen im Hinblick darauf, was der Bund tun könne. „Die Eckpunkte werden die Basis sein, um in die Detailplanung zu gehen“ (ZEIT Online, 2022).

2 Kompetenzerwerb von Kindern und Jugendlichen

Die Orte, Zeiten und Modalitäten des Kompetenzerwerbs für Kinder und Jugendliche unterscheiden sich je nach sozioökonomischem Hintergrund und Migrationsstatus der Familien und je nach Quartier/Stadtteil/Region (Rauschenbach et al., 2004). Laut dem Zwölften Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (Deutscher Bundestag, 2005) sind für die Bildung im Kindes- und Jugendalter unterschiedlichste Orte und Gelegenheiten wichtig und nötig: Familie, Schule, Nachbarschaft, Vereine, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, öffentliche, private und kommerzielle Angebote, Gleichaltrige und Medien. Es gilt also das Augenmerk nicht nur auf formelles, insbesondere schulisches Lernen zu richten, sondern auch auf die sozialräumlichen und regionalen Lebensbedingungen von Kindern, die deren informelles Lernen beeinflussen – positiv wie auch unter Umständen negativ.

Neben der Schule, die aufgrund der allgemeinen Schulpflicht eine zentrale Bedeutung für den Kompetenzerwerb von Kindern und Jugendlichen hat, kommt der Familie eine weitere zentrale Bedeutung zu. Zudem nimmt die Bedeutung der Jugendarbeit, der Medien und auch der Peers mit steigendem Alter der Kinder und Jugendlichen zu. Familien verfügen über unterschiedliches soziales, kulturelles und ökonomisches Kapital und können deshalb in höchst unterschiedlicher Art und Weise den Kompetenzerwerb ihrer Kinder fördern und begleiten. Einige Familien können sich sehr bewusst dieser Aufgabe widmen und ihren Kindern reichhaltige Bildungsangebote bieten; anderen stehen die dafür notwendigen Ressourcen und Kompetenzen nicht in entsprechendem Maße zur Verfügung.

Notwendig sind deshalb einerseits kompensatorische Angebote für die Kinder (z. B. Kindertageseinrichtungen, schulische Ganztagsangebote, Angebote der Jugend-, Jugendkultur- und Jugendsozialarbeit) und andererseits Unterstützungsleistungen für die Eltern (Beratung, adressat*innengerechte Kursangebote der Erwachsenen- und Familienbildung etc.).

Für den Abbau von Bildungsbenachteiligungen müssen die verschiedenen Bildungsorte, Lernwelten und Gelegenheiten *gleichzeitig* in den Blick genommen und in einem *integrierten Konzept* miteinander verbunden werden. Notwendig ist zudem eine *Handlungskoordination* der beteiligten Akteur*innen in einem verbindlichen *schulischen Netzwerk*. In ihm arbeitet eine Schule mit anderen Sozial-, Jugend- und Bildungseinrichtungen „auf Augenhöhe“ zusammen, um Kindern und Jugendlichen optimale Lern- und Entwicklungsgelegenheiten zu bieten. Schule ist aufgrund der allgemeinen Schulpflicht die Einrichtung, die von allen Kindern und Jugendlichen bis zu einem bestimmten Alter besucht werden muss. Aufgrund der staatlichen Vorgaben zu den in ihr zu vermittelnden Inhalten und Kompetenzen (Lehrpläne) hat sie eine zentrale Aufgabe im Bildungsprozess bzw. beim Kompetenzerwerb. Ihr kommt deshalb auch die Rolle der Netzwerkkoordinatorin zu.

3 Inhaltliche und organisatorische Eckpunkte für das Programm *Startchancen*

Zentral für das Programm *Startchancen* ist die Klärung der Fragen, wer wann, was, in welchem Setting und mit welcher Expertise zum Abbau von Bildungsbenachteiligungen leisten kann und muss und ob die hierfür benötigten Mittel zur Verfügung stehen. Aus den im vorherigen Abschnitt ausgeführten Überlegungen sowie aus den Erfahrungen mit großen Bund-Länder-Programmen im Rahmen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK; z. B. SINUS, SINUS-Transfer, FÖRMIG) ergeben sich zur Beantwortung der Frage folgende Eckpunkte:

Vorbemerkung

Das im Koalitionsvertrag der die Bundesregierung stellenden Parteien vereinbarte neue Programm *Startchancen* sieht, wie oben bereits ausgeführt, drei Säulen vor:

- 1) ein *Chancenbudget*,
- 2) ein Investitionsprogramm für 4.000 Schulen und
- 3) dauerhaft finanzierte Stellen für schulische Sozialarbeit für weitere 4.000 Schulen.

Da der Investitionsstau im Schulbau unabhängig von der Frage ist, ob es sich um eine Schule mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler*innen handelt oder nicht, sollte diese Säule gesondert betrachtet werden. Die folgenden Eckpunkte beziehen sich deshalb zunächst nur auf die beiden anderen Säulen des Programms. Im Anschluss daran folgen gesonderte Eckpunkte zur Säule „Investitionen“.

Zentrale Gelingensbedingungen

- 1) Die vom Bund im Rahmen des Programms *Startchancen* bereitgestellten Mittel müssen den Ländern mit einer eindeutigen Zweckbindung und einer klaren, kohärenten Zielformulierung mit klaren Verantwortlichkeiten – auch auf der Ebene der Administration – zur Verfügung gestellt werden, mit der man den Erfolg, aber auch Nachsteuerungsnotwendigkeiten im Prozess feststellen kann.
- 2) Die Verteilung der Mittel für das Programm auf die einzelnen Länder darf nicht nach dem Königsteiner Schlüssel oder gemäß ihres jeweiligen Umsatzsteueraufkommens erfolgen, sondern muss auf der Grundlage des von Fickermann et al. (2022) vorgeschlagenen Konzeptes eines Multiplen Belastungsindex vorgenommen werden. Dabei können für die drei Säulen unterschiedliche Belastungsindizes zum Einsatz kommen (s. u.). Grundsätzlich muss aber gelten: Ungleiches muss ungleich behandelt werden.
- 3) Art. 104c GG ermöglicht dem Bund nur eine zeitlich befristete Finanzhilfe zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur. Eine erste Förderperiode im Programm *Startchancen* sollte mindestens fünf Jahre umfassen, um die erforderlichen Strukturen für eine effiziente und effektive Unterstützung der Schulen und insbesondere der Schüler*innen aufzubauen und die ergriffenen Maßnahmen wissenschaftlich (formativ und summativ) evaluieren zu können. Eine zweite fünfjährige Förderphase ist perspektivisch vorzusehen.
- 4) Bund und Länder müssen sich verpflichten, während der Laufzeit des Programms, möglichst innerhalb der ersten Förderphase, eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Verstetigung des Förderprogramms zur weiteren Bekämpfung der Bildungsarmut zu schaffen. Neben der Schaffung gleicher Lebensverhältnisse

muss der Bund dabei auch zur Schaffung gleicher Bildungsverhältnisse verpflichtet werden und die Möglichkeit bekommen, gemeinsam mit den Ländern und Gemeinden hier auch dauerhaft tätig werden zu können.

- 5) Das Programm *Startchancen* erfordert zwingend eine umfassende Datenstrategie sowohl zur Auswahl der beteiligten Schulen als auch zur (formativen und summativen) Evaluation der ergriffenen Maßnahmen. Bund und Länder sind verpflichtet – sofern erforderlich –, sehr zügig die gesetzlichen Grundlagen für die Erhebung und für eine mit dem Datenschutz kompatible Übermittlung und Nutzung der für das Programm erforderlichen Daten zu schaffen. Bund, Länder, die Träger der an dem Programm beteiligten Schulen sowie die Träger der mit den Schulen zusammenarbeitenden Einrichtungen müssen sich verpflichten, die für das Programm und dessen Evaluation benötigten Daten ggf. zusätzlich zu erheben und zur Verfügung zu stellen.
- 6) Die Komplexität des Programms *Startchancen* und die mit ihm verbundenen Herausforderungen erfordern eine ständige Begleitung durch eine Gruppe von Wissenschaftler*innen, in der die für das Programm erforderliche wissenschaftliche Expertise breit vertreten ist. Neben der wissenschaftlichen Begleitung ist eine davon unabhängige formative und summative Evaluation des Programms durch eine zweite Gruppe von Wissenschaftler*innen zwingend erforderlich, um Nachsteuerungsbedarfe rechtzeitig erkennen und den Ertrag ergriffener Maßnahmen beurteilen zu können. Sowohl für die wissenschaftliche Begleitung als auch für die Evaluation sind ausreichend finanzielle Mittel bereitzustellen.
- 7) Für die administrative Steuerung des Programms ist eine Lenkungsgruppe erforderlich, der Vertreter*innen der involvierten Bundes- und Landesministerien und Vertreter*innen der kommunalen Spitzenverbände angehören. Zusätzlich zu der Lenkungsgruppe ist eine Begleitgruppe aus Vertreter*innen u. a. von Gewerkschaften, Jugendhilfeeinrichtungen, Eltern- und Schüler*innenverbänden erforderlich. Aufgabe der Begleitgruppe ist es, die Lenkungsgruppe bei der Weiterentwicklung des Programms zu beraten und zu unterstützen und dabei insbesondere Erfahrungen aus der Praxis einzubringen.
- 8) Bund und Ländern wird zur inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Säule *Chancenbudget* des Programms *Startchancen* mit Bezug auf die äußerst erfolgreichen Bund-Länder-Programme im Rahmen der BLK (z. B. SINUS, SINUS-Transfer, FÖRMIG) dringend geraten, eine wissenschaftliche Expertise in Auftrag zu geben, die die hier formulierten Eckpunkte sowie Erfahrungen mit Förderprogrammen in den Ländern, wie z. B. den Familienzentren im Primarbereich in NRW, dem Programm 23 + *Starke Schulen* in Hamburg oder dem Programm *PerspektivSchulen* in Schleswig-Holstein sowie aus dem Bund-Länder-Programm *Schule macht stark* (SchuMaS) aufgreift. Die Expertise würde

die inhaltlich-konzeptionelle Basis für das koordinierte Handeln von Bund, Ländern, Schulträgern, Schulen und den mit den Schulen in den schulischen Netzwerken kooperierenden Einrichtungen bilden und das gemeinsame Verständnis für die zu lösenden Herausforderungen beim dauerhaften Abbau von Bildungsbenachteiligungen fördern.

Eckpunkte für die Säule Chancenbudget

- 9) Die Auswahl der 4.000 Schulen der Säule *Chancenbudget* muss länderübergreifend und schulscharf auf der Basis eines Multiplen Belastungsindex erfolgen. Zentraler Indikator für den Belastungsindex ist der Anteil der in Bedarfsgemeinschaften lebenden Schüler*innen an allen Schüler*innen der Schule. Ein weiterer zu berücksichtigender Indikator ist der Anteil der Schüler*innen mit Migrationshintergrund an allen Schüler*innen der Schule. Zu prüfen ist, ob für Grundschulen die Dauer des Kindergartenbesuchs der Schüler*innen und die Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchungen zusätzlich berücksichtigt werden können und müssen. Da Nachbarschaften einen Einfluss auf die Bildungsaspiration und den Bildungserfolg haben, sind neben diesen schulbezogenen Indikatoren auch Indikatoren des Wohnquartiers der Schüler*innen zu prüfen. Hierzu können die SGB-II-Quote, die Platzdichte von Kindertageseinrichtungen, der Migrationsanteil an der Bevölkerung u. a. gehören.
- 10) Zentrale Maßnahme des Programms *Startchancen* ist die Etablierung von koordinierten schulischen Netzwerken, denen die Schule selbst sowie die umliegenden Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, der Jugendkulturarbeit sowie der Familienberatung, der Familienhilfe und der Familienbildung angehören und die von der Schule mit Hilfe einer*eines Netzwerkkoordinator*in koordiniert werden.
- 11) Aufgabe des Netzwerkes ist die einrichtungsübergreifende Koordination der Förder- und Unterstützungsangebote für die Kinder und Jugendlichen sowie für deren Eltern.
- 12) Die in schulischen Netzwerken zusammengeschlossenen Schulen, Kinder- und Jugendhilfe- sowie Jugendkultureinrichtungen, Sportvereine, Familienbildungs- und Familienfreizeitstätten und sonstigen Einrichtungen sind im Sinne einer ganzheitlichen Förderung der Kinder und Jugendlichen zur Zusammenarbeit verpflichtet.
- 13) Wegen des Grundsatzes der Konnexität in Art. 104a GG besteht neben einer strikten Trennung der jeweiligen Aufgabenbereiche von Bund und Ländern auch eine ebenso strikte Trennung der Ausgabenbereiche. Der Bund kann also ohne eine Änderung des Grundgesetzes den Schulen auf direktem Weg keine Finanz-

mittel zuweisen. Möglich ist jedoch auf der Basis von Art. 104c, den Gemeinden in ihrer Funktion als Schulträger Finanzmittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur zu gewähren. Aus diesem Grund müssen zunächst die Schulträger der ausgewählten Schulen die vom Bund bereitgestellten Finanzmittel erhalten und bewirtschaften.

- 14) Die Schulträger stellen für die ausgewählten Schulen Netzwerkkoordinator*innen (zunächst befristet) ein. Diese sind den ausgewählten Schulen direkt zugeordnet. Sie planen und koordinieren einrichtungsübergreifend die Förder- und Unterstützungsaktivitäten für die Schüler*innen und deren Eltern im Einzugsbereich der Schule. Ferner stellen die Schulträger der ausgewählten Schulen eine*n Schulsozialarbeiter*in ein, die bzw. der ebenfalls der ausgewählten Schule direkt zugeordnet ist.
- 15) Die Mitarbeit der an dem schulischen Netzwerk beteiligten Einrichtungen erfordert Zeit, die von den Lehrkräften und Beschäftigten nicht neben deren regelhaften Aufgaben aufgebracht werden kann. Die Schulen und die an den schulischen Netzwerken beteiligten Einrichtungen ordnen deshalb Lehrkräfte und Beschäftigte für die Mitarbeit in dem schulischen Netzwerk in festzulegendem Umfang ab. Für die Abordnungen erhalten sie vom Schulträger eine entsprechende Entschädigung aus den vom Bund bereitgestellten Finanzmitteln, die sie für die Beschäftigung von Ersatzkräften nutzen können.
- 16) Die beim Schulträger verbleibenden Mittel (Zuweisung des Bundes abzüglich der Personalkosten für die Netzwerkkoordination und die Schulsozialarbeit) werden für Förder- und Unterstützungsmaßnahmen für Kinder und Jugendliche sowie für deren Eltern genutzt. Für welche Förder- und Unterstützungsmaßnahmen die Mittel eingesetzt werden, entscheidet das schulische Netzwerk einvernehmlich.
- 17) Auf Grund des bestehenden Lehrkräftemangels und des Mangels an pädagogischem Fachpersonal werden die vorgesehenen Förder- und Unterstützungsmaßnahmen nicht von den Schulen und ihren Lehrkräften und von den am schulischen Netzwerk beteiligten Einrichtungen und ihren Mitarbeiter*innen allein durchgeführt werden können. Für externe Anbietende von Förder- und Unterstützungsmaßnahmen müssen verbindliche Qualitätskriterien vorgegeben und deren Einhaltung überprüft werden.
- 18) Die kompensatorischen Förder- und Unterstützungsmaßnahmen für Schüler*innen müssen in bestehende schulische Ganztagsangebote integriert werden. In Schulen ohne Ganztagsangebote ist für die mit den Mitteln des Bund-Länder-Programms geförderten kompensatorischen Maßnahmen ein schulisches Gesamtkonzept in Abstimmung mit den Mitgliedern des schulischen Netzwerkes erforderlich.

- 19) Kompensatorische Förderangebote sollen den Kindern und Jugendlichen auf der Basis ihrer jeweiligen Lern- und Entwicklungsstände unterbreitet werden. Den Kindertageseinrichtungen und den Schulen sind hierzu entsprechende Diagnoseinstrumente (auch digital) zur Verfügung zu stellen.
- 20) Für die zusätzlichen kompensatorischen Fördermaßnahmen müssen Lern- und Fördervereinbarungen auf der Basis von Entwicklungsgesprächen zwischen den Kindern und Jugendlichen und ihren Eltern einerseits und den Mitarbeiter*innen aus Kindertageseinrichtungen bzw. den Lehrkräften sowie denjenigen, die die Kinder und Jugendlichen fördern, andererseits abgeschlossen werden.
- 21) Die Lernfortschritte der Kinder und Jugendlichen und die Fortschritte in ihrer sozialen Entwicklung müssen auf der Basis ihres zu Beginn festgestellten Lern- und Entwicklungsstandes und der getroffenen Fördervereinbarung überprüft und dokumentiert werden. Ihr Lernprozess muss durch lernbegleitende Rückmeldungen gesichert werden.

Eckpunkte für die Säule „zusätzliche Stellen für Schulsozialarbeit“

- 22) Grundlage für eine bedarfsgerechte Verteilung der 4.000 zusätzlichen Stellen für Schulsozialarbeiter*innen muss eine aktuelle Bestandserhebung sein, da eine länderübergreifende und die unterschiedlichen Finanzierungsregelungen von Schulsozialarbeit berücksichtigende Statistik hierzu derzeit nicht vorliegt.
- 23) Für die Verteilung der Stellen auf die Schulen in benachteiligten Regionen bietet sich ein eigens entwickelter Multipler Belastungsindex (MBI) an, der die Finanzkraft des Landes und die des Schulträgers sowie die bisherige Ausstattung mit Schulsozialarbeiter*innenstellen (z. B. Anzahl der Schüler*innen je Schulsozialarbeiter*in) neben den schulischen Indikatoren berücksichtigt, die auch bei der Säule *Chancenbudget* genutzt werden.
- 24) Aus verfassungsrechtlichen Gründen bietet es sich an, die Stellen als gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur aufzufassen (Art. 104c GG). Die Mittel würden auf diese Weise den Schulträgern zur (zunächst befristeten) Anstellung von Schulsozialarbeiter*innen zur Verfügung gestellt werden können.
- 25) Die Schulträger müssen sich im Gegenzug verpflichten, die Schulsozialarbeiter*innen nur in den ausgewählten Schulen und den Zielsetzungen des Programms *Startchancen* entsprechend einzusetzen. Die Finanzierung von Schulsozialarbeiter*innen über das Programm *Startchancen* darf bestehende Finanzierungen von Schulsozialarbeit nicht ersetzen.

Eckpunkte für die Säule „Investitionen“

- 26) Mit 45,6 Milliarden Euro ist der Investitionsbedarf in Schulgebäuden (KfW, 2022, S. 13) so groß, dass er weder aus den laufenden Haushalten des Bundes noch aus denen der Länder und der Schulträger in überschaubaren und dem aktuellen Zustand der Schulgebäude entsprechenden Zeiträumen gedeckt werden kann. Notwendig ist deshalb die Einrichtung eines Sondervermögens außerhalb des Programms *Startchancen*. Dies auch deshalb, weil natürlich nicht nur Schulgebäude mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler*innen dringend renoviert und zügig zeitgemäß ausgestattet werden müssen. U. a. auch deshalb ist die Säule „Investitionen“ aus dem Programm *Startchancen* auszuklammern.
- 27) Da auch bei der Einrichtung eines Sondervermögens nicht alle Schulgebäude gleichzeitig in den Blick genommen werden können, bedarf es einer datengestützten Priorisierung auf der Basis einer Multiplen Belastungsindex (MBI). Mögliche Indikatoren neben dem Renovierungsbedarf der einzelnen Schule sollten auch hier die Finanzkraft des Landes und die des Schulträgers sowie der landesweite Renovierungs- bzw. Investitionsbedarf sein. Zusätzlich berücksichtigt werden muss die Entwicklung der Schüler*innenzahlen, da steigende Schüler*innenzahlen Investitionen in neue Schulgebäude nach sich ziehen können. Sinkende Schüler*innenzahlen führen hingegen nicht zwangsläufig zur Aufgabe von Schulgebäuden, da beispielsweise ja auch die Erreichbarkeit von schulischen Bildungsangeboten bedacht werden muss.

Literatur und Internetquellen

- Bildung.Table. (2022). *Startchancen-Programm: „Wir sind total unzufrieden“* (11.08.2022). <https://table.media/bildung/analyse/startchancen-programm-wir-sind-total-unzufrieden/>
- Deutscher Bundestag. (2005). *Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – Zwölfter Kinder- und Jugendbericht – und Stellungnahme der Bundesregierung*. Drucksache 15/6014. <https://dsserver.bundestag.de/btd/15/060/1506014.pdf>
- Deutsches Schulportal. (2022). *„Wir brauchen unbedingt eine Trendwende.“* Interview von Florentine Albers mit der Bundesbildungsministerin Bettina Stark-Watzinger (12.08.2022). <https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/bildungsministerin-stark-watzinger-im-interview-wir-brauchen-unbedingt-eine-trendwende/>
- Fickermann, D., Helbig, M., Schräpler, J.-P., & Weishaupt, H. (i. Vorb.). *Zur Diskussion: Auswahl der Schulen für das geplante Startchancen-Programm der Bundesregierung*.
- Fickermann, D., Schräpler, J.-P., & Weishaupt, H. unter Mitarbeit von Füssel, H.-P. (2022). *Alternativen zum Königsteiner Schlüssel. Verteilung von Bundesmitteln im Rahmen von Bund-Länder-Vereinbarungen im Schulbereich. Gutachten im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft*. <https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=126856&token=370fafd2051602d118110d1d5984202149c8b0db&sdownload=&n=2022-Gutachten-Koenigsteiner-Schluessel.pdf>

- Helbig, M., Edelstein, B., Fickermann, D., & Zink, C. (2022). *Aufholen nach Corona? Maßnahmen der Länder im Kontext des Aktionsprogramms von Bund und Ländern* (Die Deutsche Schule, 19. Beiheft). Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830996033>
- Helbig, M., & Jähnen, S. (2018). *Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten*. WZB Discussion Paper No. P 2018-001. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/p18-001.pdf>
- hib (Heute im Bundestag, Parlamentsnachrichten). (2022). *Pandemie zeigt große Baustellen im Bildungssystem auf. Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung/Ausschuss – 06.04.2022*. hib, 159/2022. <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-889268>
- KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau). (2022). *KfW-Kommunalpanel 2022*. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2022.pdf>
- Rauschenbach, T., Mack, W., Leu, H. R., Lingenauber, S., Schilling, M., Schneider, K., & Züchner, I. (2004). *Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter*. Bildungsforschung, Band 6. BMBF. <https://d-nb.info/971374708/34>
- Rossmann E. D. (2022). *Welche Chancen hat das „Startchancen“-Programm? Ein Gastbeitrag* (21.06.2022). <https://www.jmwiarda.de/2022/06/21/welche-chancen-hat-das-startchancen-programm/>
- SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands), Bündnis 90/DIE GRÜNEN, & FDP (Freie Demokraten). (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025*. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf
- Wiarda, J. M. (2022). *„Unsere Ambitionen haben sich nicht erledigt.“* Interview mit dem parlamentarischen Staatssekretär im BMBF Jens Brandenburg (25.07.2022). <https://www.jmwiarda.de/2022/07/25/unsere-ambitionen-haben-sich-nicht-erledigt/>
- ZEIT Online. (2022). *„Die Bildungsschere in Deutschland öffnet sich.“* Interview von Hannah Bethke mit der Bundesbildungsministerin Bettina Stark-Watzinger (25.08.2022). <https://www.zeit.de/politik/2022-08/bettina-stark-watzinger-fdp-schulschliessung-forschungsgelder>

Detlef Fickermann, geb. 1952, seit 2018 im Ruhestand, seit Anfang 2021 Vorsitzender der Redaktion der DDS, assoziiertes Mitglied im Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung, Gastwissenschaftler am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

E-Mail: Detlef.Fickermann@arcor.de

Korrespondenzadresse: Hohler Weg 6, 59174 Kamen