

Anja Kürzinger, Martina Funk & Stefan Immerfall

## Mehr Bildungsgerechtigkeit durch ungleiche Ressourcenzuweisung?

---

### Zusammenfassung

*Der Bericht geht der Frage nach, welche Wirkung die bedarfsorientierte Ressourcensteuerung als Ausgleich sozialräumlicher Bildungsdisparitäten an Schulen besitzt, und problematisiert sowohl den Mangel an empirischen Befunden als auch die fehlende Evaluation des Mitteleinsatzes.*

*Schlüsselwörter: Bildungsgerechtigkeit, Bedarfsorientierung, Ressourcenallokation, Sozialraum, Bildungsungleichheit, Schulfinanzierung*

### Decreasing Educational Inequity Through Needs-based School Funding?

#### Abstract

*This report examines the impact of needs-based school funding as a means of balancing socio-spatial educational disparities and problematizes both the lack of empirical findings and the lack of evaluation of the use of resources.*

*Keywords: educational equity, needs orientation, resource allocation, social space, educational inequity, school funding*

## 1 Bedarfsorientierte Ressourcensteuerung zur Kompensation sozialräumlicher Bildungsungleichheiten: ein kurzer Überblick

Mit den Schulschließungen und dem Distanzlernen während der COVID-19-Pandemie gewinnt der Diskurs über die in Deutschland besonders persistenten sozialen Bildungsdisparitäten erneut an Brisanz (Immerfall, 2021). In diesem Kontext wird auch die sozialräumliche Homogenisierung mit erheblichen Folgewirkungen für Schule und Bildung zunehmend in den Blick genommen. So kann ein herausforderndes sozialräumliches Umfeld von Schulen mit einer Kumulation ungünstiger Kompositionsmerkmale von Schüler\*innen einhergehen und deren Bildungschancen beein-

trächtigen (Helbig, 2021). Vor diesem Hintergrund wird seit längerem diskutiert, wie Schulen in sozial benachteiligten Lagen nachhaltig unterstützt werden können.

Als eine faire Möglichkeit gilt die schulstandortspezifische Mittelverteilung, die sich an Sozialindizes orientiert (Klemm & Kneuper, 2019), um sozialräumliche Bildungsdisparitäten bewusst auszugleichen. Verschiedene Landesregierungen setzen große Hoffnungen in dieses Instrument (vgl. Bündnis 90 / Die GRÜNEN Baden-Württemberg & CDU Baden-Württemberg, 2021, S. 64).

In der heterogenen schuladministrativen Vergabepolitik zeigen sich jedoch gewisse Fallstricke. Beispielsweise sind die Richtlinien der Zuweisung zusätzlicher Mittel, die mittlerweile fast alle Bundesländer zur Verfügung stellen, teilweise unklar formuliert (Gröschner, 2020). Darüber hinaus wird der Mehrbedarf an Lehrkräften selten systematisch erfasst und mit schulstandortspezifischen Daten verknüpft (Klemm & Kneuper, 2019; Morris-Lange, 2016). In letzter Instanz entscheiden zum Teil die Schulbehörden nach eigenem Ermessen über die Verteilung zusätzlicher Lehrkräftestellen.

Neben der geringen datenbasierten Verteilungspraxis auf administrativer Ebene werden vielfach auch fehlende zweckgebundene Vorgaben für den Einsatz der Mittel auf Schulebene kritisiert (z. B. Tillmann & Weishaupt, 2015). Mit Blick auf die Zielsetzung sollte sich die Mittelvergabe an pädagogischen Konzepten orientieren und ihre Wirkung anhand von Evaluationsverfahren überprüft werden.

## 2 Effekte bedarfsorientierter Ressourcensteuerung

Während pädagogische und gerechtigkeitstheoretische Überlegungen eine bedarfsorientierte Mittelzuweisung stützen, zeichnen internationale Befunde ein kontroverses Bild. So belegen einige Studien, dass höhere Bildungsausgaben nicht automatisch mit verbesserten Leistungen von Schüler\*innen einhergehen (z. B. Hanushek, 2006). Aktuellere Befunde weisen dagegen positive Zusammenhänge zwischen höheren finanziellen Ressourcen und Lernergebnissen nach (z. B. Jackson, 2020). Die Effektivität der Mittelzuweisung scheint dabei von den jeweiligen institutionellen Finanzierungsansätzen sowie deren administrativer Ausgestaltung abhängig zu sein (Sendzik, 2018), weshalb eine systematische Analyse der lernförderlichen Bedingungen höherer Bildungsausgaben gefordert wird (Jackson, 2020).

Auf Basis von Fallanalysen verweist Sendzik (2018, S. 292) in diesem Kontext beispielsweise auf die Bedeutung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Schulträger und Schulen. Diese ist keineswegs selbstverständlich, da Bildungsadministration und Schulleitung unterschiedliche, nicht immer kompatible Rollen zu erfüllen haben. Die Bereitschaft der Schulen zu kooperieren, sich der Evaluation zu stellen oder eine Konzeption für die beabsichtigte Verwendung der Mittel zu erarbeiten, kann nicht von vornherein unterstellt werden (Bacher et al., 2010).

Für Deutschland liegen bislang weder Evaluationen der Ressourcenverteilung noch umfassende Studien zur Wirkung der sozialindexbasierten Mittelzuweisung vor, was auf der vergleichsweisen Neuheit des Instruments und auch auf der heterogenen Vergabepaxis der Bundesländer beruhen dürfte. Dadurch, dass die Auswahl der Kennzahlen zur Bildung von Sozialindizes zum Teil nicht theoriegestützt, sondern gemäß länderspezifischer Datenverfügbarkeit erfolgt (Klemm & Kneuper, 2019), wird eine einigermaßen plausible, geschweige denn kausale Verknüpfung mit Schulleistungseffekten zusätzlich erschwert.

Die vereinzelt vorliegenden Untersuchungen lassen überwiegend Zweifel erkennen, dass die derzeitige Strategie schulische Bildungsdisparitäten abschwächt. Weishaupt und Kemper (2016) können für die sozialindexgesteuerte Ressourcenzuweisung Nordrhein-Westfalens beispielsweise kaum Umverteilungseffekte erkennen, was jedoch angesichts der geringen Anteile der indexbasierten Lehrkräftezuweisung nicht überrascht. Auch für das Berliner Bonus-Programm wird u. a. die vergleichsweise geringe Höhe an finanziellen Ressourcen als Grund dafür angeführt, dass „durchschlagende Veränderungen bezüglich herkunftsbezogener Disparitäten im Bildungserfolg bislang [jedoch] nicht feststellbar“ sind (Böse et al., 2018, S. 12).

Weniger nachvollziehbar erscheint der Befund für Rheinland-Pfalz, wonach ausge-rechnet Grundschulen mit hohen Anteilen von Schüler\*innen mit nicht deutscher Herkunftssprache im Mittel weniger Personal erhalten (Weishaupt, 2017, S. 23). Auch in Berlin sind sozial segregierte Grundschulen besonders vom Personalmangel betroffen, obwohl Standortnachteile über eine sozial gestaffelte Mittelzuweisung ausgeglichen werden sollten (Helbig & Nikolai, 2019). Wie es scheint, werden nicht selten zusätzliche Unterstützungsleistungen von Schulen in benachteiligender Lage dazu genutzt, vorhandene Lücken zu stopfen.

In Einklang mit diesem Ergebnis belegt Gröschner (2020) auf der Grundlage von 16 Interviews mit Grundschulleitungen aus Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, dass die zusätzlichen Mittel oftmals für Unterrichtsvertretung zweckentfremdet werden und damit die unzureichende Grundausrüstung kompensiert wird. Möglicherweise könnte der Einsatz von Förderressourcen als Vertretungsmittel soziale Bildungungleichheit tendenziell verstärken, wenn als Vertretungen eher unerfahrene Lehrkräfte eingesetzt werden.

### **3 Fazit**

In der Diskussion um die Reduktion sozialräumlicher Bildungsdisparitäten gilt die bedarfsorientierte Ressourcensteuerung als gerechtigkeitsorientierter Ansatz, um Standortnachteilen sozial segregierter Schulen entgegenzuwirken. Derzeit stehen jedoch sowohl Evaluationen des zusätzlichen Mitteleinsatzes als auch quantitativ breit abgesicherte Befunde zu den Effekten einer standortspezifischen Mittelvergabe aus.

Erste Ergebnisse deuten darauf hin, dass zusätzliche Ressourcen möglicherweise nicht effizient genutzt werden, die sozial segregierten Schulstandorte vielleicht gar nicht erreichen bzw. zweckentfremdet eingesetzt werden oder aber schlicht zu gering sind, um Lerneffekte bewirken zu können.

Zur Vermeidung derartiger Fehlstrategien wäre im Spannungsfeld von Schulautonomie und Accountability zu überlegen, inwiefern die zusätzlichen Mittel zweckgebunden entlang von Schulen vorab definierter Ziele verteilt werden könnten, ohne den notwendigen Handlungsspielraum von Schulleitungen zu stark einzuschränken. Um insbesondere benachteiligte Schüler\*innen zu unterstützen, sollten die Zielkriterien an fundierte pädagogische Programme gebunden sein und ihre Wirkung anhand von Evaluationen überprüft werden (Tillmann & Weishaupt, 2015). Sendzik (2018, S. 304) unterstreicht dabei die damit verbundene Herausforderung, einerseits eine unbürokratische Erfolgskontrolle ohne falsche Anreizsysteme zu entwickeln und andererseits die pädagogische Expertise zu wahren.

Abschließend ist zu konstatieren, dass die gezielte Ressourcensteuerung nur eine nachgelagerte Maßnahme zur Entkopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg ist. Sie versucht nachteilige Ausgangsbedingungen zu kompensieren, die anderswo entstanden sind.

## Literatur und Internetquellen

- Bacher, J., Altrichter, H., & Nagy, G. (2010). Ausgleich unterschiedlicher Rahmenbedingungen schulischer Arbeit durch eine indexbasierte Mittelverteilung. *Erziehung und Unterricht*, 160 (3/4), 384–400.
- Böse, S., Neumann, M., Maaz, K., Lee, E., & Gesswein, T. (2018). *BONUS-Studie. Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Bonus-Programms zur Unterstützung von Schulen in schwieriger Lage in Berlin. Zweiter Ergebnisbericht über die Erhebungen aus den Schuljahren 2013/2014, 2015/2016 und 2016/2017*. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung. [https://www.dipf.de/de/forschung/pdf-forschung/steubis/bonus\\_zweiter-ergebnisbericht\\_2018](https://www.dipf.de/de/forschung/pdf-forschung/steubis/bonus_zweiter-ergebnisbericht_2018)
- Bündnis 90 / Die GRÜNEN Baden-Württemberg & CDU Baden-Württemberg. (2021). *Jetzt für morgen – Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg*. [https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506\\_Koalitionsvertrag\\_2021-2026.pdf](https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf)
- Gröschner, C. (2020). „Bedarfsgerechte“ Mittelzuweisung bedarfsgerecht? Ein empirischer Blick auf den Umgang mit schulischen Mitteln und die Sichtweisen von Grundschulleitungen. *Die Deutsche Schule*, 112 (4), 454–468. <https://doi.org/10.31244/dd.2020.04.08>
- Hanushek, E. A. (2006). School resources. In E. A. Hanushek & F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education* (S. 865–908). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0692\(06\)02014-9](https://doi.org/10.1016/S1574-0692(06)02014-9)
- Helbig, M. (2021). (K)eine Schule für alle. Warum Grundschulen immer ungleicher werden. In N. Böhme, B. Dreer, H. Hahn, S. Heinecke, G. Mannhaupt & S. Tänzer (Hrsg.), *Mythen, Widersprüche und Gewissheiten der Grundschulforschung* (S. 25–28). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-31737-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-658-31737-9_3)

- Helbig, M., & Nikolai, R. (2019). Bekommen die sozial benachteiligten Schüler\*innen die „besten“ Schulen? Eine explorative Studie über den Zusammenhang von Schulqualität und sozialer Zusammensetzung von Schulen am Beispiel Berlins. *WZB Discussion Paper P-2019-002*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2019/p19-001.pdf>
- Immerfall, S. (2021). Schulen und Bildungspolitik in der Pandemie. Versuch einer Zwischenbilanz. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 70 (3), 345–356. <https://doi.org/10.3224/gwp.v70i3.05>
- Jackson, C. K. (2020). Does school spending matter? The new literature on an old question. In L. Tach, R. Dunifon, & D. L. Miller (Hrsg.), *Confronting inequality: How policies and practices shape children's opportunities* (S. 165–186). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/0000187-008>
- Klemm, K., & Kneuper, D. (2019). *Zur Orientierung von Schulausgaben an Sozialindizes – ein Bundesländervergleich*. Paper zur Fachkonferenz „Feuerwerk statt Brennpunkt“ des Netzwerk Bildung. <https://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/15755.pdf>
- Morris-Lange, S. (2016). Wider das Gießkannenprinzip? Formen bedarfsorientierter Schulfinanzierung zur Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 64 (1), 67–88. <https://doi.org/10.5771/0034-1312-2016-1-67>
- Sendzik, N. (2018). Faire Ungleichbehandlung durch Sozialindizes. Kann Evidenz helfen, Ungleiches ungleich zu behandeln? In K. Drossel & B. Eickelmann (Hrsg.), *Does "What works" work? Bildungspolitik, Bildungsadministration und Bildungsforschung im Dialog* (S. 291–310). Waxmann.
- Tillmann, C., & Weishaupt, H. (2015). Ansätze bedarfsorientierter Ressourcenausstattung von sozial belasteten Schulen in Deutschland. Eine Situationsanalyse. *Zeitschrift für Bildungsverwaltung*, 31 (2), 5–26.
- Weishaupt, H. (2017). Arme Kinder in der Grundschule: Die Situation in Rheinland-Pfalz. *Fachzeitschrift für Schulentwicklung und Schulmanagement, Hessen, Rheinland-Pfalz*, 22 (5), 132–135.
- Weishaupt, H., & Kemper, T. (2016). Stellenzuweisung über einen Sozialindex: Alternativen zu den bislang in Nordrhein-Westfalen verwendeten Indikatoren. *SchulVerwaltung NRW*, 27 (12), 341–343.

*Anja Kürzinger, Juniorprof. Dr.*, Juniorprofessorin für Soziologie, Abteilung Soziologie, Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd.

E-Mail: [anja.kuerzinger@ph-gmuend.de](mailto:anja.kuerzinger@ph-gmuend.de)

*Martina Funk*, Doktorandin im FuN-Kolleg „Heterogenität gestalten – starke Grundschulen entwickeln“, Abteilung Soziologie, Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd.

E-Mail: [martina.funk@ph-gmuend.de](mailto:martina.funk@ph-gmuend.de)

*Stefan Immerfall, Prof. Dr.*, Professor für Soziologie an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd.

E-Mail: [stefan.immerfall@ph-gmuend.de](mailto:stefan.immerfall@ph-gmuend.de)

Korrespondenzadresse: Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd, Oberbettringer Str. 200, 73525 Schwäbisch Gmünd