

Dossier zum zweiten  
**„Expert:innenforum Startchancen“ (ExSta)**  
am 19.04.2023



**ExSta**  
Expert:innenforum  
Startchancen Bildung

Ein Kooperationsprojekt der Robert Bosch Stiftung und des  
Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung



## Inhalt

Informationen zum Expert:innenforum Startchancen .....	1
Thema und zentrale Ergebnisse .....	1
Begrüßungen .....	2
Dagmar Wolf (Robert Bosch Stiftung) .....	2
Jutta Allmendinger (WZB) .....	2
Impulse .....	3
Jutta Allmendinger (WZB) .....	3
Horst Weishaupt.....	4
Michael Wrase (WZB).....	7
Podium .....	8
Einführung durch Dr. Hanna Pfänder .....	8
Podiumsdiskussion .....	10
Zusammenfassung der Arbeitsphase .....	12
Rückblick auf das erste Expert:innenforum Startchancen am 7.12.2022 .....	12
Ergebnisse der Arbeitsphase am 19.04.2023 .....	12
Eckpunkte des BMBF zum Startchancen-Programm.....	14
Impulse und Gedanken der Veranstalter:innen .....	15
Save the date: <b>8. November 2023</b> .....	16
Weiterführende Informationen zum Startchancen-Programm .....	16

## Informationen zum Expert:innenforum Startchancen

Das Expert:innenforum Startchancen ist ein auf mehrere Jahre angelegtes Kooperationsprojekt des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) und der Robert Bosch Stiftung.

Projektteam:

- Dr. Petra Strähle (Robert Bosch Stiftung, [petra.straehle@bosch-stiftung.de](mailto:petra.straehle@bosch-stiftung.de))
- Prof. Dr. Michael Wrase (WZB / Universität Hildesheim, [michael.wrase@wzb.eu](mailto:michael.wrase@wzb.eu))
- Jakob Geweke (WZB, [jakob.geweke@wzb.eu](mailto:jakob.geweke@wzb.eu))
- Annika Pohlmann (WZB, [annika.pohlmann@wzb.eu](mailto:annika.pohlmann@wzb.eu))

Kontakt: [exsta@wzb.eu](mailto:exsta@wzb.eu)

Am 19.04.2023 traf sich das Expert:innenforum Startchancen am WZB und digital. Moderiert wurde das Forum von Armin Himmelrath und Tobias Heinemann.

Nächster Termin – Save the Date: 8. November 2023 ganztägig (im WZB und online)

## Thema und zentrale Ergebnisse

Themen des zweiten Forums der ExSta-Reihe waren:

- Die Dringlichkeit eines gezielten, bedarfsorientierten und synergetisch gedachten Einsatzes von Bundesmitteln aus dem Startchancen-Programm,
- Prämissen für die Gestaltung der Säule „Chancenbudget“ im Startchancen-Programm und
- die übergreifende Fragestellung, was es außer den drei benannten Säulen noch braucht, damit das Startchancen-Programm in Schulen der Zielgruppe wirksam Schul- und Unterrichtsentwicklung unterstützt.

Zentrale Ergebnisse des zweiten Forums der ExSta-Reihe waren

- Die aktuelle Bildungskrise wird ohne eine **gezielte, umfangreiche und langfristige Unterstützung** von Schulen in sozial benachteiligten Lagen zu einer starken Verschärfung der Krise im Bereich Arbeitsmarkt und Wirtschaft führen (vgl. Weishaupt, Wrase).
- Die drei im Koalitionsvertrag benannten Säulen des Startchancen-Programms reichen nicht aus. Es muss zwingend eine Komponente der **gezielten, sozialräumlich gedachten Schul- und Unterrichtsentwicklung** hinzukommen. Dafür bedarf es einer vom Staat bereitgestellten Unterstützungs-Infrastruktur für Schulen (vgl. Wolf, Allmendinger) und flexibler Mittel aus dem Chancenbudget, die Schulen für Kooperationen, personelle Unterstützung etc. nutzen können (vgl. Ergebnisse der Arbeitsphase).
- Um die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes zu überprüfen, empfiehlt sich eine **Output-Steuerung**. Eine Überregulierung durch den Bund oder auch Länder und hoher Bürokratie-Aufwand für Schulen ist unbedingt zu vermeiden (vgl. Allmendinger, Wrase, Ergebnisse der Arbeitsphase). Über Parameter einer Output-Steuerung könnten sich Bund und Länder vertraglich einigen und damit dem „Kooperationsgebot“ folgen (vgl. Wrase).
- Ergebnis war auch, dass bestehende Programmstrukturen in Ländern und Kommunen durch das Startchancen-Programm nicht ersetzt, sondern gestärkt und ergänzt werden sollten. Zentral ist insgesamt, **Verknüpfung und Synergien zwischen bestehenden und neuen Maßnahmen** herzustellen und Parallelstrukturen zu vermeiden. Diese Verknüpfungsarbeit muss eingeplant werden (vgl. Wrase, Podiumsdiskussion, Ergebnis der Arbeitsphase).

- Chancenbudgets als relativ frei und flexibel einsetzbare Mittel für Schulen sind als Instrument weit verbreitet, in ihrer Ausgestaltung jedoch sehr heterogen. Für das Startchancen-Programm bedarf es **klar definierter Output-Ziele und Rahmenbedingungen/Kriterien** für die Verausgabung der Mittel (vgl. Pfänder, Podium, Ergebnisse der Arbeitsphase). Zudem brauchen Schulen Begleitung und Unterstützung in der Identifikation zielgerichteter Maßnahmen und Reflexion von deren Wirksamkeit (vgl. Podium, Arbeitsphase; Bezug zur Forderung nach einer ergänzenden Säule „Unterstützung für Schul- und Unterrichtsentwicklung).
- Chancenbudgets sollten nicht staatliche Aufgaben ersetzen (Unterrichtsmaterialien, Ausstattung und Infrastruktur bereitstellen etc.), sondern es Schulen ermöglichen, **flexibel ihre besonderen und spezifischen Bedarfe zu adressieren**. In Schulen in sozial benachteiligten Lagen sehen die Expert:innen diese vor allem in außerunterrichtlichen und sozialräumlichen Maßnahmen (z. B. in der Elternarbeit) sowie in personeller Unterstützung in vielfältiger und kreativer Art sowie Schulentwicklungsbegleitung (vgl. Ergebnisse der Arbeitsphasen). Dies ist bei der Festlegung von Indikatoren für die Wirksamkeit der Chancenbudgets zu beachten – ein unmittelbarer Effekt auf Unterricht und Leistungsentwicklung ist nicht erwartbar, sondern muss im Zusammenhang eines Schulentwicklungsprozesses eingeordnet werden.

Am Ende dieses Dossiers stellen wir als Veranstalter:innen einen Bezug dieser Ergebnisse zum aktuellen Stand der Gestaltung des Startchancen-Programms her.

## Begrüßungen

In einem moderierten Gespräch begrüßten Dr. Dagmar Wolf und Prof. Dr. Jutta Allmendinger die Teilnehmenden.

### Dagmar Wolf (Robert Bosch Stiftung)

Dr. Dagmar Wolf, Bereichsleiterin Bildung wünscht sich, dass das Expert:innenforum konkrete Handlungsanweisungen für den Umgang mit der im Startchancen-Programm vorgesehenen Säule des Chancenbudgets gibt. Sie verweist auf die umfangreiche Expertise, die u. a. in Programmen der Robert Bosch Stiftung zu Schulbudgets bereits vorhanden ist. Durch die Zusammenarbeit mit zahlreichen Bundesländern könne man als Stiftung Wissen aus unterschiedlichen Ländern bündeln und somit föderale Barrieren überwinden. Aus dieser Zusammenarbeit schließt Frau Wolf, dass Schulen ein Budget mit einem klaren Auftrag erhalten sollten. Dafür werde insbesondere die Unterstützung durch die Schulaufsichten relevant. Schulen in kritischer Lage benötigten ein **Unterstützungssystem**, um das Budget sinnvoll einsetzen zu können. Es solle auf die Expertise der zahlreichen Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Akteure zurückgegriffen werden, denn das Wissen sei bereits vorhanden. Frau Wolf lobt die Entwicklung, dass zunehmende **Allianzen zwischen Stiftungen** geschlossen werden, da so eine Stimme entstehen könne, die laut sei und gehört werde.

### Jutta Allmendinger (WZB)

Prof. Dr. Jutta Allmendinger, Präsidentin des WZB, lobt ebenfalls den Zusammenschluss zwischen Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und betont die gute Zusammenarbeit mit der Robert Bosch Stiftung. Das Expert:innenforum Startchancen biete die Möglichkeit, klare Forderungen zu stellen und somit **Einfluss auf die Ausgestaltung des Startchancen-Programms** zu nehmen.

Es gebe noch Spielräume in der Ausgestaltung, deshalb sollten die Impulse des Forums ernst genommen und umgesetzt werden. Frau Allmendinger erhofft sich, dass aus dem Forum zielgerichtete, operationalisierbare und messbare Ergebnisse hervorgehen.

## Impulse

### Jutta Allmendinger (WZB)

➤ [Link zum Video-Mitschnitt](#)

Prof. Dr. Jutta Allmendinger, [Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung \(WZB\) und Professorin für Bildungssoziologie und Arbeitsmarktforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin](#), sprach in ihrem Impuls über die Potenziale des ressortübergreifenden Zusammendenkens des Startchancen-Programms mit Länderprogrammen und Bildungs- und Teilhabeleistungen.

Zunächst kritisiert sie dabei die von den Bundesländern vorgeschlagene **Verteilung der Programmmittel** innerhalb des Startchancen-Programms. Allmendinger begründet, dass eine Verteilung, die zu 95% über den Königsteiner Schlüssel, also nach Einwohnerzahl und Steueraufkommen erfolge, nicht die notwendigen sozioökonomischen Kriterien in den Vordergrund stelle und so dem eigentlichen Zweck des Programms diametral zuwiderlaufe. Das führe schließlich dazu, dass bevölkerungsreichere Bundesländer mit einem vergleichsweise hohen Steueraufkommen und einer geringen Anzahl sozial benachteiligter Schüler:innen mit Blick auf den Zweck des Programms, Bildungschancen zu verbessern, überproportional viel vom Programmbudget erhalten, wohingegen bevölkerungsärmere Bundesländer mit einem niedrigeren Steueraufkommen und einer überdurchschnittlich hohen Anzahl sozial benachteiligter Schüler:innen deutlich zu wenig Mittel zur Verfügung stehen würden.

Daraufhin hinterfragt Allmendinger, warum die Mittel innerhalb des Startchancen-Programms ausschließlich auf die drei Säulen Baumaßnahmen, Chancenbudget und Schulsozialarbeit fixiert seien. Mit Bezug auf die Ergebnisse des ersten Expert:innenforums Startchancen argumentiert sie, dass es **über die drei Säulen hinaus mindestens drei weitere Ebenen** gebe, auf denen das Programm seine **Wirkung entfalten müsse**. Dabei betont sie zuerst die **Ebene der Schüler:innen**, die mit Hilfe des Startchancen-Programms vermehrt fachliche Basiskompetenzen erreichen, Chancen auf eine gesellschaftliche und digitale Teilhabe erhalten und in ihrer Selbstwirksamkeit gestärkt werden sollen. Zweitens stellt sie die **Ebene der Schulpraxis** heraus und führt an, dass neben einer allgemeinen Entwicklung des Lebens- und Lernorts Schule allen voran Schulleitungen, multiprofessionelle Teams, gelingende Elternarbeit und die Netzwerkarbeit zwischen den Schulen gefördert werden müssten. Als letzte ergänzende Ebene hebt Allmendinger schließlich die **Schulentwicklung** hervor, die im Startchancen-Programm durch die Finanzierung zusätzlichen Verwaltungspersonals sowie die Förderung von Team-Fortbildungen und Peer-Coachings vorangetrieben werden könne.

Danach widmet sich Allmendinger der **Steuerung des Programms** und warnt vor einer Bürokratisierung und Überregulierung durch den Bund. So fordert Sie, dass der **Länderanteil bei der Mittelallokation** von 1 Mrd. € nicht an die drei Säulen gebunden wird, sondern vielmehr **flexibel für** die im vorherigen Abschnitt herausgestellten **ergänzenden Maßnahmen zur Förderung der Schüler:innen, der Schulpraxis und der Schulentwicklung** aufgewendet werden sollte. Darüber hinaus sei es zwingend notwendig, die bereits laufenden Länderprogramme für Schulen in sozial benachteiligter Lage mit dem Startchancen-Programm zu verschränken, damit bestehende Programmstrukturen integrativ fortentwickelt statt ersetzt werden.

Abschließend geht Allmendinger noch auf das **Risiko einer Überregulierung durch den Bund** bei der Verwendung der Programmmittel ein. Mit Verweis auf die Probleme bei der Mittelallokation beim Digital-Pakt-Schule kritisiert sie allen voran den großen bürokratischen Aufwand, der für Schulen durch eine Vielzahl harter rechtlicher Vorgaben entstehen könne. Als Lösung schlägt sie eine **datengestützte Output-Steuerung des Startchancen-Programms** vor, bei der weniger Vergleiche zwischen den Bundesländern, sondern die Messung von Entwicklung an den einzelnen Schulen, wie Schülerleistungen, Kompetenzen und Schulentwicklungsprozesse im Vordergrund stehen müssten. Ziel müsse es sein, erfolgreiche Strategien von Schulen zu identifizieren und gleichzeitig die Wirksamkeit der implementierten Maßnahmen evaluieren zu können, ähnlich wie es bei der Evaluation einschlägiger Programme für Schulen in sozial benachteiligter Lage im angelsächsischen Raum praktiziert wird, in denen das Konzept der Output-Steuerung bereits erfolgreich umgesetzt werde. Es sei daher in der finalen Ausgestaltung des Startchancen-Programms elementar, **Flexibilität beim Einsatz der Mittel und Erfolgs- und Wirksamkeitskontrolle bei der Programmevaluation** zu vereinen.

Im letzten Punkt ihres Vortrages regt Allmendinger ein **ressortübergreifendes Zusammendenken des Startchancen-Programms und des** im Koalitionsvertrag aufgeführten **Ausbaus der Bildungs- und Teilhabeleistungen** an. Diese seien ein entscheidendes Instrument für eine dauerhafte und nachhaltige Lernförderung sozial benachteiligter Schüler:innen und müssten in einem Programm zur Förderung von Schulen in sozial benachteiligter Lage unbedingt mitgedacht werden. Damit Bildungs- und Teilhabeleistungen zu einer systemisch nachhaltig wirkend Ressource werden, bedürfe es schließlich über das Startchancen-Programm hinaus eines **Bildungs- und Teilhabegesetzes**, mit dem die BuT-Leistungen rechtskreisübergreifend zusammengefasst und ausgestaltet werden. Für ein solches Gesetz habe Allmendinger gemeinsam mit Prof. Dr. Michael Wrase einen Entwurf vorgelegt, der ein jährliches Finanzierungsvolumen von 2 Mrd. € umfasse und dessen verfassungsrechtliche Grundlage durch den renommierten Staatsrechtler Prof. Dr. Joachim Wieland bestätigt worden sei. Da das Bundesministerium für Bildung und Forschung mit Blick auf sozialpolitische Regelungen nicht allein handeln könne, plädiert Allmendinger für eine **ressortübergreifende Zusammenarbeit**, die ein solches politisches Vorhaben zur Verbesserung von Bildungschancen erst ermöglichen könne.

## Horst Weishaupt

- [Link zum Video-Mitschnitt](#)
- [Link zu den Vortragsfolien](#)

Horst Weishaupt, [emeritierter Professor am Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation \(DIPF\)](#), referiert in seinem Impuls über die bedarfsdifferenzierte Bildungsfinanzierung als Schlüssel zur Verhinderung einer Qualifikationskrise am Arbeitsmarkt.

Grundsätzlich argumentiert er, dass die zentralen **arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Herausforderungen** unserer Zeit, der **Fachkräftemangel** aufgrund der demographischen Entwicklung sowie die **Leistungs- und Qualifikationsdefizite** insbesondere sozial benachteiligter Schüler:innen, nur bewältigt werden könnten, wenn der Bund und die Länder ihre **Bildungsausgaben signifikant erhöhen und die Mittel bedarfsorientiert einsetzen**. Ausgehend von dieser Prämisse entwickelt er Vorschläge für eine bedarfsdifferenzierte Finanzierung des Startchancen-Programms und des Bildungssystems insgesamt.

Zu Beginn seines Impulses verweist Weishaupt auf zwei zentrale gesamtgesellschaftliche Herausforderungen, mit denen die Politik in den kommenden Jahren konfrontiert sei.

Zunächst verweist er im Zuge der demographischen Entwicklung auf die **Problematik des Fachkräftemangels**. Dabei prognostiziert er bei einer konstanten Qualifikationsstruktur sowie

konstanter alters- und qualifikationsspezifischer Erwerbsquoten für das Jahr 2035 ein Defizit von ca. 2 Millionen qualifizierten Arbeitskräften (Grundlage: Mikrozensus 2021). Weiter führt er aus, dass in den kommenden 15 Jahren trotz der erwarteten Zuwanderung von 6,3 Millionen Menschen aufgrund des demographischen Wandels statistisch betrachtet auf zehn Personen, die den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik verlassen, nur sieben folgen, die diese ersetzen können (Grundlage: mittlere Variante der aktuellen Bevölkerungsschätzung des Statistischen Bundesamtes).

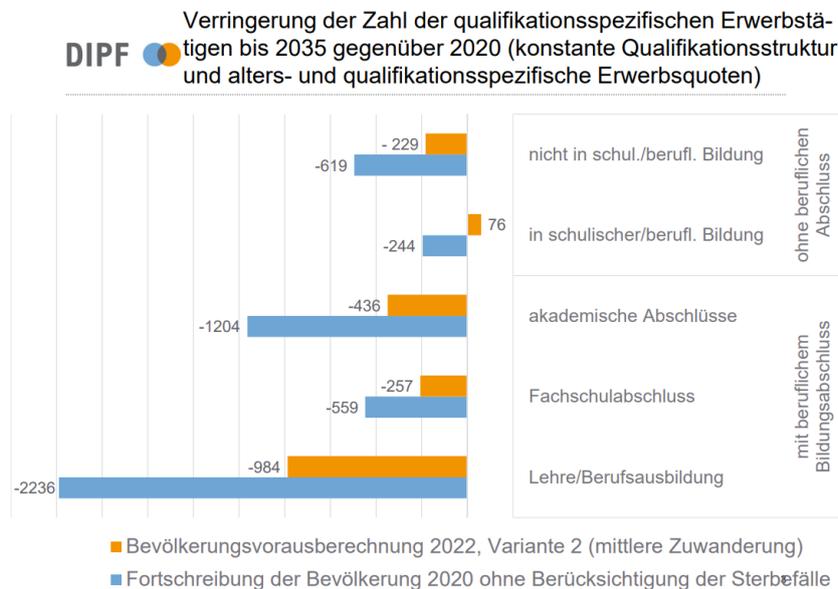


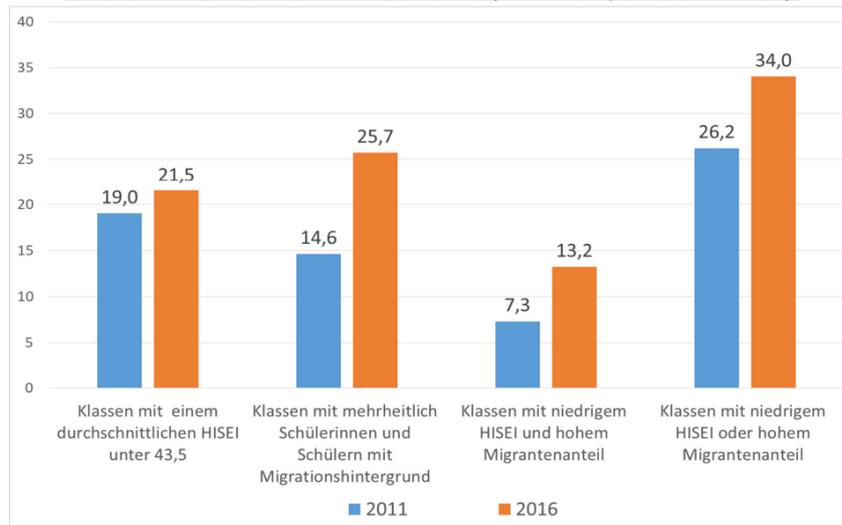
Abbildung 1

Zweitens stellt er die Diskrepanz zwischen **steigenden Qualifikationsanforderungen durch den Strukturwandel im Beschäftigungssystem** (Digitalisierung, Bewältigung des Klimawandels etc.) und großen Qualifikationsdefiziten junger Erwachsener heraus, deren Kompetenzen immer noch sehr stark vom sozioökonomischen Status der Eltern und dem sozialen Kontext abhängen. So hätten auch 2021 ein Drittel der 25-34-Jährigen mit Migrationshintergrund keinen berufsqualifizierenden Abschluss erreicht, wobei ein Viertel der untersuchten Personen sogar in Deutschland aufgewachsen sei. Im Vergleich dazu lag die Quote für junge Menschen ohne Migrationshintergrund lediglich bei 10%. So zeigten u.a. große Wortschatzdefizite und ein sehr niedriges Leseniveau bei Kindern mit Migrationshintergrund im Grundschulalter, dass die sprachliche Assimilation in Deutschland aufwachsender Kinder mit nichtdeutscher Familiensprache offensichtlich nicht gelinge. An dieser Stelle plädiert Weishaupt dafür, dass es insbesondere für die Bildung sozial benachteiligter junger Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund intensiver Maßnahmen bedürfe, damit diese höhere Schulabschlüsse und Kompetenzniveaus erreichen können. Bildungsmaßnahmen müssten sich dabei vor allem auf die Bildungseinrichtungen konzentrieren, die von diesen Gruppen vorrangig besucht würden. Dies sei schließlich essentiell um sinkenden Schülerleistungen entgegenzuwirken, qualifizierte Beschäftigung im Arbeitsmarkt zu sichern und so die ökonomische Zukunft nicht zu gefährden.

Im zweiten Teil seines Vortrages widmet sich Weishaupt seiner **Konzeption für eine „bedarfsdifferenzierte Grundfinanzierung von Bildungseinrichtungen“**. Als Grund für die von ihm beschriebene „Abkehr von der Gießkanne“ sieht er dabei zunächst die große Anzahl von Schulklassen mit einem überwiegenden Anteil sozial benachteiligter Schüler:innen. So hätten nach dem IQB-Bildungstrend 2016, wie Abbildung 2 zeigt, in einem Fünftel der Klassen die Mehrheit der Eltern eine Qualifikation auf einem manuellen Handwerker-niveau, 25% der Klassen setzten sich mehrheitlich Schüler:innen mit Migrationshintergrund zusammen und bei jeder fünften Grundschulklasse wachse

die Mehrzahl der Schüler:innen in Familien mit nichtdeutscher Familiensprache auf. Darüber hinaus beschreibt Weishaupt eine starke Konzentration von Leistungsdefiziten auf Klassen mit sozial benachteiligten Schüler:innen. So fallen in das Spektrum von 34% der Klassen, die vermehrt von Schüler:innen mit einem niedrigem Qualifikationsniveau der Eltern oder einem hohen Anteil von Schüler:innen mit Migrationshintergrund besucht werden, nicht nur 80% der Klassen, die den Regelstandard in Deutsch und Mathematik verfehlen, sondern auch 80% der Klassen, in denen mehr als ein Viertel der Schüler:innen die Mindeststandards nicht erreichte.

**DIPF** Anteil der Klassen im IQB-Bildungstrend für die 4. Jahrgangsstufe nach sozialen Belastungskonstellationen 2011 und 2016 (Weishaupt 2022, S. 94)



**Abbildung 2**

Grundlage für die Messung hier ist der International Socio-Economic Index of Occupational Status (HISEI), der auf internationalen Daten zu Einkommen und zum Bildungsniveau von bestimmten Berufen basiert.

Um dem besorgniserregenden Trend möglichst früh entgegenzuwirken plädiert Weishaupt für eine bedarfsdifferenzierte Bildungsfinanzierung, die bereits im Vorschulbereich Wirkung entfalten müsse. So würden laut dem Bildungsbericht 2022 zusätzliche Personalzuweisungen an Kindertageseinrichtungen, die auf der Grundlage der sozialen Zusammensetzung der Kinder erfolgen, nur in einzelnen Kommunen umgesetzt. Bundesweite Ansätze für zusätzliche Baumaßnahmen, Sachmittelausstattung oder soziale Unterstützung seien im politischen Diskurs überhaupt nicht zu identifizieren. Er fordert daher „ein Startchancen-Programm für den Vorschulbereich“. Auch im Schulwesen verweist Weishaupt auf Defizite. Hier kritisiert er die Zuteilung von Lehrkräften, die ausschließlich anhand der Anzahl der Klassen erfolge, und die Schwierigkeiten in der Umsetzung bedarfsabhängiger Ergänzungszuweisungen, die an eine Vielzahl von Bedingungen geknüpft seien. Die geringe Menge an Mitteln, die den Schulen schließlich nach **sozialen Kriterien** zur Verfügung gestellt worden sei, hätte insgesamt sowohl in den Flächenländern als auch in Berlin keine positiven Effekte mit sich gebracht, sondern sei vielmehr als „Symbolpolitik“ zu betrachten.

Das Startchancen-Programm bezeichnet Weishaupt daher als einen „Impuls für eine bedarfsgerechte Schulfinanzierung“ in allen Ländern. Dabei hebt er im Kontext allgemein geringer Investitionsausgaben für die schulische Infrastruktur (lediglich 7,8%, dagegen vier Fünftel für Personal) die **Ausgabensteigerung im Schulbau** durch das Programm zunächst positiv hervor, kritisiert jedoch in der Folge die Budgethöhe der anderen Säulen. So stellt er neben dem **Finanzvolumen des Chancenbudgets** vor allem die **Ausgabenhöhe beim Personal** in Frage, da es allein für Schulen in sozial

benachteiligter Lage ab 2024 weiterer Investitionen von mindestens 4,6 Mrd. € bedürfe, um den zusätzlichen Personalbedarf von ungefähr einem Viertel der Grundausstattung zu decken. Außerdem berühre das Startchancen-Programm durch die restriktive Gesetzgebung in Art. 104 a-d GG mit den Säulen Schulbau und Schulsozialarbeit primär kommunale Zuständigkeitsbereiche. **Verbesserungen bei den Schülerleistungen** seien laut Weishaupt daher insgesamt nur dann realistisch, wenn das Programm durch **Maßnahmen auf kommunaler und Länderebene** umrahmt werde. Die Länder seien hier insbesondere durch ihren Zuständigkeitsbereich für innere Schulangelegenheiten in der Pflicht. Außerdem sollte eine **Kombination mit Mitteln aus dem Bildungs- und Teilhabepakt** sowie der **Kindergrundsicherung** in Betracht gezogen werden.

In einem kurzen Resümee betont Weishaupt schließlich erneut, wie elementar es sei, sozial benachteiligte Kinder in Zeiten der „**Qualifikationskrise**“ zu fördern. Dabei plädiert er noch einmal für eine gezielte Förderung von Bildungseinrichtungen in sozial benachteiligter Lage, insbesondere durch zusätzliches Personal. Schließlich betont er, dass es nun Aufgabe der Länder sei, die Mittel des Bundes aufzustocken, damit die gesellschaftlich und ökonomisch dringend erforderliche Wirkung des Programms erreicht werden könne. Zusätzliche Gelder seien essentiell, um die Leistungen sowie die Schul- und Unterrichtsentwicklung zu verbessern und Bildungsbenachteiligungen zu minimieren.

## Michael Wrase (WZB)

- [Link zum Video-Mitschnitt](#)
- [Link zu den Vortragsfolien](#)

Prof. Dr. Michael Wrase, [Professor für Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Sozial- und Bildungsrecht an der Stiftung Universität Hildesheim und Senior Researcher am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung \(WZB\)](#), befasst sich in seinem Input mit den rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur Umsetzung der drei Säulen des Startchancen-Programms. Insgesamt setzt er sich im Rahmen des Vortrages für eine verstärkte Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen und eine Output-Steuerung des Programms im Rahmen eines Bund-Länder-Vertrages ein.

Zu Beginn rekurriert Wrase auf das im Koalitionsvertrag ausgerufene Jahrzehnt der Bildungschancen und unterstreicht, dass den von Professor Weishaupt angeführten gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen, dem demografischen Wandel und dem dadurch entstehenden Fachkräftemangel, nur durch signifikant **höhere finanzielle Investitionen in Bildungschancen** begegnet werden könne. Es sei nun an den Regierungsparteien ihre sozial- und wirtschaftspolitischen Anstrengungen zu verbinden und das Kernziel des Startchancen-Programms, die Bildungschancen der Schüler:innen zu verbessern, nicht im Klein-Klein des politischen Aushandlungsprozesses aus den Augen zu verlieren.

Um trotz der komplexen politischen und administrativen Rahmenbedingungen eine möglichst effektive Steuerung des Startchancen-Programms zu gewährleisten, schlägt Wrase in der Folge **rechtliche Gelingensbedingungen für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern** vor.

Als erstes betont er dabei, dass es in der Bundesrepublik Deutschland zu einer zielgenauen und verbindlichen **Kooperation aller Ebenen (Bund, Länder Kommunen) im Bildungsbereich** kommen müsse. Das bedeute vor allem, dass das sogenannte Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern in ein **Kooperationsgebot** umgewandelt werden müsse, um sich auf gemeinsame ambitionierte Bildungsziele zu einigen und diese kollaborativ zu verwirklichen.

Zweitens weist Wrase die Entscheidungsträger:innen der Länder darauf hin, ihre verfassungsrechtlich garantierte Zuständigkeit für den Schulbereich bei der Implementierung des Startchancen-Programms in Kooperation mit dem Bund bestmöglich zu nutzen, um die Wirksamkeit des Startchancen-Programms in der Breite zu erhöhen. So gebe die Kulturhoheit den Ländern die Möglichkeit, die drei

im Programm vorgesehenen Säulen in Zusammenarbeit mit dem Bund durch **ganzheitliche Maßnahmen auf Landesebene** zu ergänzen. Gleichzeitig könne es durch eine verstärkte Kooperation gelingen, Substitutionen der Programmstrukturen bestehender Länderprogramme für Schulen in sozial benachteiligter Lage zu verhindern.

Weiter rät er dem Bund davon ab, durch eine **Input-Steuerung** des Startchancen-Programms zu detaillierte Vorgaben bei der Mittelverwendung zu machen. Diese berge, wie die geringe Abrufquote des „Basispaktes“ im Rahmen des „Digitalpakt Schule“ gezeigt habe, insbesondere für Investitionsmaßnahmen nach Art. 104c GG das **Risiko mangelnder Flexibilität und einer Über-Bürokratisierung**. Ein solches Szenario könnte, so Wrase, beispielsweise dann eintreten, wenn man die Mittel für schulische Infrastruktur im Startchancen-Programm an bestimmte Maßnahmen, wie beispielsweise die Errichtung eines Lernlabors, oder bestimmte Bedingungen knüpfe. Das führe dazu, dass sich die Beantragungsverfahren für die Schulen verkomplizieren, da die vom Bund erteilten Vorgaben, wie beim „Digitalpakt Schule“, zunächst in Länderprogramme übersetzt würden und gesondert mit den Schulträgern und Kommunen abgestimmt werden müssen, deren differierende Entscheidungspraxis den gezielten Mitteleinsatz zusätzlich erschwere. In Bezug auf detaillierte Vorgaben durch den Bund bei der Administration des Chancenbudgets gebe es überdies verfassungsrechtliche Bedenken, da es sich in diesem Fall nicht um Investitionen im Sinne des Art. 104c S.1 GG handle.

Als Alternative plädiert Wrase für eine **Output-Steuerung**, bei der sich der Bund und die Länder zunächst auf Kernpunkte verständigen, die durch das Startchancen-Programm erreicht werden sollen. Anstatt das Programm durch zu detaillierte Vorgaben im Vorhinein durchzusteuern, solle sich der Bund im Zuge der Durchführung primär auf die **Sicherung einer datengestützten Evaluation der implementierten Maßnahmen** fokussieren. Die rechtliche Grundlage für eine solche Steuerung könnte ein **gemeinsamer Vertrag zwischen dem Bund und den Ländern** bilden, in dem **Erfolgskriterien und Evaluationsverfahren** für eine erfolgreiche Durchführung des Startchancen-Programms geregelt werden. Wrase fügt an, dass ein solches Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern als verfassungskonform angesehen werden könne, da es eine sogenannte „ambivalente“ Gesetzgebungsmaterie, also sowohl Bundes- als auch Landeszuständigkeiten betreffe. So dürfen Verträge zwischen Bund und Ländern zwar der Kompetenzverteilung nach Art. 70 ff. und Art. 82 ff. nicht zuwiderlaufen, die Gewährleistung von Bildungschancen für sozial benachteiligte Menschen betreffe jedoch auch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr.7 GG, was dem Bund an dieser Stelle die Möglichkeit geben würde, finanziell einzugreifen.

Die **Weiterentwicklung des Programms** müsse dann schließlich während der gesamten Laufzeit im Rahmen fortlaufender Konsultationen zwischen den Akteuren sichergestellt werden.

## Podium

Im zweiten Veranstaltungsteil stand die **Ausgestaltung und Umsetzung des** im Startchancen-Programm verankerten **Chancenbudgets** im Mittelpunkt.

## Einführung durch Dr. Hanna Pfänder

➤ [Link zu den Vortragsfolien](#)

Mit ihrem Impuls über „Schulbudgets als Unterstützungsansatz“ referierte zunächst Dr. Hanna Pfänder, Leiterin für wissenschaftliche Analysen und des impaktlab der Wübben-Stiftung, über ausgewählte Befunde zur Rolle freier Schulbudgets in bestehenden Bundes- und Länderprogrammen, welche die Stärkung von Schulen in herausfordernder Lage zum Ziel haben. Der Vortrag, der auf der

Studie der Wübben Stiftung zur [„Unterstützung von Schulen in herausfordernden Lagen: Eine vergleichende Darstellung aktueller Programme“](#) basiert, gibt zunächst einen Überblick über die Budgethöhen, die Verteilungsprinzipien und die Effekte bereits implementierter Schulbudgets. Darüber hinaus befasst sich Pfänder damit, wie die Budgets verausgabt werden und wie sicher sich die Schulen im Umgang mit den bereitgestellten Mitteln fühlen. Die Datengrundlage des Vortrages bilden 10 der insgesamt 17 analysierten Länderprogramme, die innerhalb der letzten zehn Jahre mindestens zehn Schulen adressiert haben, über den Radius der einzelnen Kommune hinausgehen und Schulbudgets beinhalten.

Zu Beginn gibt Pfänder einen kurzen Überblick über die bisherige **Bedeutung von Schulbudgets zur Unterstützung von Schulen in herausfordernder Lage**. Dabei führt sie an, dass frei zu bewirtschaftende Schulbudgets seit den 1990er Jahren im Zuge der verstärkten Schulautonomie in vielen Bundesländern eingesetzt worden seien. Der Einsatz der Mittel erfolgte in unterschiedlichen Kontexten. So fungierten die Budgets beispielsweise als Teil verschiedener bildungspolitischer Initiativen und Schulentwicklungsprojekte, als finanzielle Unterstützung von Schulen im Rahmen einer bedarfsorientierten und sozialindexbasierten Ressourcensteuerung oder als Bestandteil umfassender Unterstützungsprogramme (Berkemeyer et al., 2008; z.B. „Aufholen nach Corona“: Helbig et al., 2022).

Danach umreißt Pfänder die **Höhe und Verteilungsprinzipien** in den analysierten Programmen. Sie stellt heraus, dass die **Budgethöhe** zwischen ein paar 1.000€ für mehrere Jahre (z.B. impakt schulleitung: 3000€ über drei Jahre) und 100.000€ oder mehr für ein Jahr (Berlin-Challenge, BONUS, PerspektivSchulen) stark differiere. Auch bezüglich der Verteilungsmechanismen macht Pfänder Unterschiede aus. So würden die Budgets in einigen Programmen an alle teilnehmenden Schulen in gleichem Umfang verteilt (z.B. Berlin Challenge, Talentschulen) oder die **Höhe der Programmmittel** variere nach **Schülerzahl** (z.B. S<sup>4</sup> Schule stärken, starke Schule), **Grad der Belastung** (BONUS, PerspektivSchulen), **Leistung** (BONUS) oder **Kooperationen** (BONUS, PerspektivSchulen). Das Ausscheiden aus einem Programm bzw. die Streichung von Mitteln werde lediglich im BONUS-Programm des Landes Berlin praktiziert, wenn eine teilnehmende Schule nach einer Förderdauer von einem Jahr die Belastungskriterien nicht mehr erfülle.

In einem nächsten Schritt beschreibt Pfänder die **Verausgabung und Bewirtschaftung der Schulbudgets**. Hier stehe eine **(relativ) freie Verfügung** über die Mittel, die häufiger in den größeren Unterstützungsprogrammen zu identifizieren sei (Berlin-Challenge, BONUS, ESF-Maßnahmen zur Unterstützung von Schulen mit besonderen Herausforderungen, PerspektivSchulen) dem Instrumentarium einer **Zweckbindung**, die oft mit kleineren Programmen einhergehe (z.B. 23+ Starke Schulen, Talentschulen, impakt schulleitung) gegenüber. So dürften die Budgets im Talentschulprogramm des Landes NRW beispielsweise nur für Fortbildungen aufgewendet werden. Als **rechtlichen Rahmen** beinhalten alle Programme darüber hinaus bestimmte **Antragsverfahren**, die entweder mit Formularen oder dialogisch, bspw. im Austausch mit den zuständigen Schulaufsichten, durchgeführt werden. Dazu kämen **Rechenschaftspflichten**, die die teilnehmenden Schulen dazu verpflichten, ihre Entwicklung im Rahmen eines Programms darzulegen. Schließlich formuliert Pfänder als Desiderat, dass es insgesamt über die konkrete Verwendung von Schulbudgets, ausgenommen einige einschlägige Publikationen (Berlin-Challenge und BONUS: Abgeordnetenhaus Berlin, 2022, Böse et al., 2020; impakt Schulleitung: Huber et al., 2022), noch zu wenig öffentlich zugängliches Wissen gebe.

Ein durchweg positives Bild ergebe sich in Bezug auf die **Sicherheit im Umgang mit Schulbudgets**. So hätten die Studien von Böse et al., 2020 und Huber et al. 2022 gezeigt, dass sich Schulleitungen und Lehrkräfte im Durchschnitt eher sicher im effektiven Einsatz der bereitgestellten Mittel fühlten. Gleichzeitig deuteten jedoch hohe Teilnahmequoten bei Fort- und Weiterbildungen zur Sach- und

Personalmittelbewirtschaftung auf die Relevanz von Unterstützungssystemen hin (Böse et al., 2020). Insgesamt zeige sich der Trend, dass sich mit der Zeit die Sicherheit beim effektiven Einsatz von Programmmitteln verstärke und damit der Wunsch nach professioneller Unterstützung abnehme (ebd.).

Als nächstes spricht Pfänder über die **Effekte von Schulbudgets**. Sie verweist auf einzelne Hinweise zu Verbesserungen in der Schulqualität und führt aus, dass **kaum Effekte auf härtere Bildungsindikatoren** zu beobachten seien (z.B. Fehl- und Abbrecherquoten oder Leistungen). Das bedeute jedoch nicht, dass Schulbudgets eine ineffektive Maßnahme zur Unterstützung von Schulen in sozial benachteiligter Lage seien. Vielmehr müsse man feststellen, dass die Effekte von Schulbudgets für die Bundesrepublik erstens wenig erforscht seien: So konnte Pfänder für ihre Studie lediglich auf Daten aus vier Programmen mit Schulbudgets zurückgreifen (BONUS, ESF-Maßnahmen zur Unterstützung von Schulen mit besonderen Herausforderungen, impakt schulleitung, School Turnaround). Zweitens seien die Effekte, die dezidiert durch die Budgets erzielt werden, insbesondere bei größeren Programmen sehr schwierig zu isolieren. International seien Befunde zur bedarfsorientierten Ressourcensteuerung eher gemischt, d.h. sie funktioniere in einigen Programmen gut und in anderen seien Effekte tendenziell ausgeblieben (z.B. Franck & Nicaise, 2022; Tillmann & Weishaupt, 2015; Sendzik, 2023).

Die **Gründe für das Ausbleiben von Effekten bedarfsorientierter Ressourcensteuerung auf Leistung und Bildungsungleichheit** seien laut Pfänder vielfältig und wurden in der internationalen Literatur näher untersucht. So seien zum Beispiel die Ziele und Zielgruppen bei Einsatz der **Mittel häufig nicht klar genug definiert** („ineffektives Targeting“). Zweitens würden zusätzliche **Ressourcen wenig effektiv genutzt**, was beispielsweise auf **mangelnde Kompetenzen beim schulischen Personal** oder **fehlende Ziele bei der Mittelverwendung** zurückzuführen sei. Weitere Probleme träten auf, wenn der Einsatz der Programmmittel nicht im Rahmen entsprechender **Evaluationen und eines Monitorings** auf ihre Wirksamkeit überprüft werde. Ein letztes Hemmnis seien überdies soziale und schulsystemische Kontexte, die über ungleichheitsverstärkende Mechanismen – wie beispielsweise die Segregation im Bildungssystem oder die freie Schulwahl – die Effekte von Schulbudgets konterkarieren.

Als Fazit stellt Pfänder schließlich mögliche Implikationen für den wirksamen Einsatz von Schulbudgets auf. Sie argumentiert, dass es bei der Konzeptionierung der Budgets primär darauf ankomme, **Ziele und Rahmenbedingungen klar festzulegen und die Zielgruppen indikationsbasiert zu definieren**. Außerdem müssten die schulischen Akteure in Bezug auf den Mitteleinsatz sowie die Entwicklung und Umsetzung zielgerichteter Maßnahmen im Rahmen von Unterstützungssystemen professionalisiert werden. Am Ende bedürfe es natürlich auch in puncto Schulbudgets einer angemessenen Evaluation und der Beachtung des Gesamtkontextes, in dem sich die adressierten Schulen befinden.

Für das Startchancen-Programm müsse es schließlich gelingen, die teils stark differierenden Ansätze der vorgestellten Programme zu bündeln und dieses auf der Grundlage der bestehenden Erkenntnisse auszugestalten. Am Ende käme es im Rahmen des Startchancen-Programms auch darauf an, mehr Wissen über die Ausgestaltung und Wirksamkeit von Schulbudgets zu generieren, da die Erkenntnisse in diesem Forschungsfeld noch immer begrenzt seien.

## Podiumsdiskussion

Nach den Impulsen gab ein multiperspektivisch besetztes Podiums Einblicke **in die Erfahrungen, Herausforderungen und Gelingensbedingungen bei der Allokation freier Budgets aus staatlichen Förderprogrammen für Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler:innen**. Die Teilnehmenden betrachteten die Thematik aus der Perspektive der Schulpraxis, der Steuerung und der Wissenschaft.

Podiumsteilnehmende:

<b>Dirk Besch</b>	Leiter der Fachgruppe Unterstützungsprogramme der Schulen in der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Berlin
<b>Sven Olsok-Becker</b>	Schulleiter der Grundschule im Beerwinkel in Berlin
<b>Hans Stäcker</b>	Mitentwickler des Perspektivschulprogramms im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Schleswig-Holstein
<b>Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey</b>	Professorin an der Universität Duisburg-Essen und Expertin für die kommunal- und sozialräumliche Unterstützung von Schulen in sozial benachteiligter Lage

Aus Sicht der Schulpraxis machte Sven Olsok-Becker zunächst deutlich, dass bei der Allokation von Schulbudgets primär auf die **Expertise der Schulleitungen** vertraut werden müsse, die am besten wüssten, wo das Geld zielgenau einzusetzen ist. Schulen sollten Maßnahmen individuell festlegen können. Es wäre für die Implementierung eines freien Budgets ideal, das Geld an bestimmte Maßnahmen zu knüpfen, die von den Schulen bedarfsorientiert festgelegt werden. Um das Geld wirksam einzusetzen, so Olsok-Becker, bräuchten die Schulen dazu vor allem genug **Zeit und Flexibilität, wirksame Maßnahmen zu identifizieren und umzusetzen**. In der Praxis seien durch die engen Zeiträume zur Mittelausgabe häufig weder Zeit noch Flexibilität gegeben, wenn beispielsweise Gelder im September am Ende des Haushaltsjahres bewilligt und bis November ausgegeben werden müssten. Als praktische Maßnahmen für den Mitteleinsatz freier Budgets schlägt der Schulleiter die **Finanzierung zusätzlicher Stellen für die Verwaltung, die Schulsozialarbeit sowie die Qualitäts- und Schulentwicklung** vor.

Dirk Besch und Hans Stäcker stützen diese Punkte im Hinblick auf die Steuerung eines Chancenbudgets. So greift Besch die **Bedeutung zusätzlichen Personals für Verwaltungsaufgaben** auf, damit sich die Lehrkräfte auf ihre Kernkompetenz, den Unterricht, konzentrieren können. Er betont, dass **multiprofessionelle Teams** an dieser Stelle eine ganz entscheidende Rolle spielten, um die Lehrkräfte zu entlasten. Sowohl Stäcker als auch Besch unterstreichen darüber hinaus, wie wichtig Schulleitungen als erster Ansprechpartner in der Umsetzung von Maßnahmen seien. Stäcker führt dazu aus, dass es für eine erfolgreiche Mittelallokation darauf ankomme, dass sich Schulleitungen über **Peer-Reviews und Netzwerke** erfolgreiche Konzepte und neue Erkenntnisse austauschen. Im Rahmen des Perspektivschul-Programms in Schleswig-Holstein habe das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur mit den Schulleitungen ein gemeinsames Papier mit Empfehlungen für die Politik verfasst, um auf die Situation an den Perspektiv-Schulen aufmerksam zu machen. Bezüglich der Verteilung der Mittel verweist Stäcker darauf, dass die **Zuweisung freier Budgets unbedingt nach sozialindizierten Kriterien** erfolgen müsse. Für den Einsatz freier Budgets wünschen sich schließlich sowohl Besch als auch Stäcker **klare Kriterien und Zielvorgaben**, mit denen implementierte Maßnahmen evaluiert und die Qualitätsentwicklung vorangetrieben werden könnten. Am Ende betont Besch, dass es aus der Perspektive der Steuerung wohl die Mischung aus einer intensiven **Zusammenarbeit mit den Schulleitungen** und einer **qualitätsgestützten wissenschaftlichen Begleitung** sei, die den Einsatz freier Budgets erfolgreich machten.

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey macht sich als Vertreterin der Wissenschaft dafür stark, im Rahmen des Chancenbudgets die **multiprofessionelle Kooperation zwischen den Schulen und der Jugendhilfe** zu intensivieren, da diese bereits im Kontext von „Schule macht stark“ sehr nachgefragt sei. Weiter weist sie darauf hin, dass die Maßnahmen zum Chancenbudget **bestehende Programmstrukturen ergänzen** sollten und daher nicht nur neue, sondern auch bereits laufende Maßnahmen gefördert werden

müssten. Da Schulen **unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen** mitbrächten, müssten sie laut Stöbe-Blossey darüber hinaus in die Lage versetzt werden, Maßnahmen nach ihren individuellen Bedarfen auszuwählen und zu gestalten. Zuletzt fordert sie eine möglichst **effiziente Administration**, die den Schulen leicht verständliche (digitale) Antragsverfahren bereitstellt, detaillierte Verwendungsvorschriften und -nachweise sowie eine Bindung der Programmmittel an Haushaltsjahre vermeidet und das Programm im Rahmen einer **Output- statt** in einer **Inputsteuerung** evaluiert. Für die Qualitätssicherung während der Durchführung des Startchancen-Programms schlägt Stöbe-Blossey ein dialogorientiertes Verfahren vor, in dem Schulleitungen über **Netzwerke und Peer-Learning** Erkenntnisse und Erfahrungen moderiert reflektieren und erweitern könnten. Weiter plädierte sie dafür, dass der Fokus der Begleitforschung nicht nur auf der Messung einfacher summativ erhobener Kennzahlen liegen dürfe. Diese müsse sich vielmehr im Rahmen einer **prozessorientierten Messung**, die über das unmittelbar Messbare hinausgehe, darauf konzentrieren, wie eine konkrete Maßnahme optimal implementiert werden könne. Schließlich wirbt Stöbe-Blossey noch dafür, Stiftungen in die Umsetzung des Chancenbudgets einzubeziehen, da diese großes Wissen über den Abbau von Bildungsungleichheit und Erfahrung mit der Begleitung von Schulen einbringen könnten.

## Zusammenfassung der Arbeitsphase

Nach den Impulsen und der Podiumsdiskussion schloss sich wie beim vergangenen Expert:innenforum eine Arbeitsphase mit allen in Präsenz und online teilnehmenden Expert:innen des Forums an. Das Expert:innenforum Startchancen hat es sich zur Aufgabe gemacht, schrittweise eine Theory of Action für das Startchancen-Programm zu entwickeln. Dabei werden unterschiedliche Ziel- und Steuerungsebenen in den Blick genommen. Dies lässt sich anhand einer Zielscheibe verdeutlichen, die in den Arbeitsphasen verwendet wurde (s. Abb. 1).



Abbildung 3: Theory of Action-Zielscheibe

## Rückblick auf das erste Expert:innenforum Startchancen am 7.12.2022

Beim ersten Expert:innenforum Startchancen am 7.12.2022 lag der Fokus der Arbeitsphase auf der Formulierung von Zielen und Indikatoren auf Ebene der Schüler:innen und der Schulpraxis. Darüber hinaus wurden Ressourcen und Maßnahmen für die Schulentwicklung erarbeitet. Die Ergebnisse des ersten Forums sind im [Doku-Dossier zur Auftaktveranstaltung](#) abrufbar. Sie dienen als Grundlage für die Arbeitsphase des zweiten Forums.

## Ergebnisse der Arbeitsphase am 19.04.2023

In der Arbeitsphase sind die Teilnehmenden in vier Präsenz- und zwei Online-Workshops Fragen nach der Ausgestaltung, Administration und Nutzung des Chancenbudgets nachgegangen. Dabei wurden

gezielt die Steuerungsebenen Land, Bund und Kommune berücksichtigt, um herauszuarbeiten, welche Maßnahmen auf welcher Ebene gesteuert werden müssen. Bei der folgenden Darstellung handelt sich nicht um eine Dokumentation der Einzelergebnisse, sondern eine komprimierte Zusammenfassung von zentralen Aspekten, die in den Arbeitsgruppen mehrfach bzw. übereinstimmend genannt wurden. (Die Einzelergebnisse der Workshops sind hier abrufbar: [Einzelergebnisse der Workshops.](#))

In den Workshops wurde konkret folgenden Leitfragen nachgegangen:

- Was sind die Maßnahmen, die Schulen durch das Chancenbudget realisieren können und die konkret eine Verbesserung für Schulen und letztlich Schüler:innen befördern – im Sinne der Ziele des Startchancen-Programms?
- Was muss man bei der Gestaltung des Chancenbudgets (auf allen Steuerungsebenen) beachten, damit Schulen die genannten zielorientierten Maßnahmen umsetzen können?

In Bezug auf die Frage der Realisierung von Maßnahmen im Rahmen des Chancenbudgets wurden von den Expert:innen besonders vier **Maßnahmen** identifiziert:

1. Bildung und Unterstützung multiprofessioneller Teams,
2. Maßnahmen zur Kooperation mit dem Sozialraum,
3. Einstellung von Verwaltungspersonal zur Entlastung des pädagogischen Personals,
4. Einkauf von Schulentwicklungsbegleitung.

#### Ausgestaltung und Schulauswahl

Bei der Gestaltung der Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Chancenbudgets sehen die Expert:innen eine **Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bund, Ländern und Kommunen**. Deutlich wird, dass die **unterschiedlichen Ausgangslagen und Bedarfe von Schulen** auf allen Ebenen der Steuerung **berücksichtigt** werden sollten. Bereits bei der Auswahl der Schulen sollten wissenschaftliche Daten zum Sozialraum genutzt werden. Zur Erfassung der Bedarfe wird die Zusammenarbeit mit der Kultusministerkonferenz als auch mit dem Statistischen Bundesamt empfohlen. Die Expert:innen halten die **SBG II-Quote** von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren für einen grundsätzlich geeigneten Indikator. Es wurde darauf hingewiesen, dass damit jedoch geflüchtete Kinder und Jugendliche nicht berücksichtigt würden, sodass ergänzend die **Quote der nach dem AsylbLG Berechtigten** herangezogen werden sollte.

#### Steuerung und rechtlicher Rahmen

Der rechtliche Rahmen für den Einsatz des Chancenbudgets sollte klar formuliert sein. Möglichst **wenig Bürokratie und klare Förderrichtlinien** werden vor allem von Seiten der Schulpraxis gefordert. Innerhalb dieses Rahmens plädieren die Expert:innen für einen **möglichst autonomen Einsatz des Chancenbudgets** durch die Schulen. Dadurch könne jede Schule entsprechend ihren Bedarfen die für sie passenden Maßnahmen umsetzen. Die **Output-Steuerung** sollte im Vordergrund stehen. Die Expert:innen betonen deshalb eine möglichst **schulnahe Steuerungsebene**. Die Verantwortung wird an dieser Stelle vor allem auf kommunaler Ebene bei den Schulträgern und Schulaufsichten gesehen. Den Schulen müsse ein **Unterstützungssystem** geboten werden, das es ihnen ermöglicht, Maßnahmen flexibel und bedarfsgerecht umzusetzen. Nicht zuletzt sei hierfür **Schulentwicklungsbegleitung** relevant, die Schulen aus den Mitteln des Chancenbudgets realisieren könnten. Die Schulaufsicht könnte bei der Vernetzung eine wesentliche Rolle spielen und es den Schulen ermöglichen, voneinander zu lernen.

## Maßnahmen zur Schulentwicklung

Das Chancenbudget sollte insbesondere auch für außerunterrichtliche Maßnahmen, die die **Kooperation mit dem Sozialraum** fördern, genutzt werden. Dazu zählt nach Ansicht der Expert:innen sowohl die **Arbeit in multiprofessionellen Teams** als auch der **Ausbau der Elternarbeit**. Hierfür wird die **Einrichtung von Koordinationsstellen** vorgeschlagen. Diese könnten an bestehende Bildungsbüros und an Bildungsverbände angedockt werden.

Zur Entlastung des Lehrpersonals betonen die Expert:innen, dass das Chancenbudget ebenso für die **Einstellung von Verwaltungspersonal** nutzbar sein sollte.

## Evaluation

Eine regelmäßige und **systematische Erfassung von Lernständen** erachten die Expert:innen als notwendig. Die Daten müssten gemeinsam mit den Schulen analysiert werden, um Schlussfolgerungen für den Unterricht ableiten zu können. Hierfür sollten die Qualitätsinstitute der Länder herangezogen werden.

## Eckpunkte des BMBF zum Startchancen-Programm

Inzwischen hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ein Eckpunktepapier zum Startchancen-Programm vorgelegt, über das Anfang Mai ausführlich in der Presse berichtet wurde. In dem Papier werden zentrale Punkte des Startchancen-Programms aus Sicht des zuständigen Bundesministeriums aufgeführt.

So soll sich der Zahl der bundesweit 4.000 geförderten Schulen nach einem Schlüssel auf die Bundesländer verteilen, der sich nach dem Anteil der unter 18-jährigen mit nicht-deutscher Familiensprache, der Armutgefährdungsquote der unter 18-Jährigen und – zu einem geringen Teil – dem negativen BIP bemessen soll. Bei der Auswahl der einzelnen Schulen auf Landesebene soll kein einheitlicher Sozialindex für alle Länder zugrunde gelegt werden. Die Auswahl der geförderten Schulen soll vielmehr durch das jeweilige Land anhand geeigneter und transparenter Sozialkriterien erfolgen, die zuvor mit dem Bund abgestimmt werden.

Das übergeordnete Ziel des Startchancen-Programms sei die Verbesserung der Chancengerechtigkeit. Auf der individuellen Ebene der Lernenden soll der Fokus auf einer Stärkung der Basiskompetenzen, d.h. auf den Kernkompetenzen in Lesen, Schreiben und Mathematik, liegen. Zugleich soll das Programm auf eine Förderung der sozio-emotionalen Kompetenzen abzielen und persönlichkeitsfördernd wirken. Auf Ebene der Bildungseinrichtungen (institutionelle Ebene) gehe es darum, die Schulen leistungsfähiger zu machen und sie stärker zum Umgang mit Herausforderungen zu befähigen. Dies betreffe die innere und äußere Schulentwicklung. Auf systemischer Ebene sollen verbindliche und konstruktive Kooperationsformate zur Zielbestimmung, Prozessbegleitung und Zielerreichung zwischen der Bildungsverwaltung, insbesondere der Schulaufsicht und den zuständigen Behörden, und den Verantwortlichen in der Schule geschaffen werden.

Hervorzuheben ist, dass in dem Papier neben den bekannten drei Säulen Investitionsprogramm, Chancenbudget und Schulsozialarbeit die Unterrichts- und Schulentwicklung als wesentliche Komponente der Förderung hervorgehoben wird. Mit dieser in der Presse bereits als „vierte Säule“ des Programms bezeichneten Erweiterung wird eine zentrale Forderung aus der wissenschaftlichen Diskussion aufgenommen (siehe auch [Dossier zur Auftaktveranstaltung](#)). In dem Papier des Ministeriums werden in diesem Zusammenhang u.a. auch die Netzwerkarbeit und die Sozialraumorientierung hervorgehoben. Darüber hinaus wird betont, dass die Startchancen-Schulen in besonderer Weise eine frühzeitige und professionelle Berufsorientierung bieten sollen.

Im Verhältnis zu bestehenden und vergleichbaren Länderprogrammen zur Unterstützung von Schulen in benachteiligten Lagen sollen einerseits Synergien und Erfahrungen zu Best-Practices genutzt werden. Andererseits solle die „Zusätzlichkeit der Bundesmittel“ sichergestellt werden, wobei die Wissenschaft beauftragt werden solle, vor Programmstart Empfehlungen zur Verknüpfung des neuen Bundesprogramms mit den jeweiligen Länderprogrammen auszusprechen.

Bezüglich der Finanzierung des Startchancen-Programms bleibt in dem Papier vieles offen. Der Bund stellt ein Engagement über eine Programmlaufzeit von zehn Jahren von 1 Milliarde EUR pro Jahr in Aussicht. Die Länder sollen in ähnlicher Größenordnung gegenfinanzieren. Für die Investitionsmaßnahmen sollen durch Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern nach Art. 104c GG über die Gesamtlaufzeit bundeseitig insgesamt 5 Milliarden EUR zur Verfügung gestellt werden. Die Bundesmittel für das Chancenbudget werden in dem Papier auf insgesamt 300 Millionen EUR pro Jahr und für die Schulsozialarbeit auf 200 Millionen EUR pro Jahr beziffert, die durch die befristete Zuweisung zusätzlicher Umsatzsteueranteile an die Länder nach dem Finanzhilfegesetz geleistet werden sollen.

Zudem werden vom BMBF eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluation im Sinne einer datengestützten Erfolgsmessung als „integrale Bestandteile des Startchancen-Programms“ bezeichnet. Dadurch solle einerseits eine übergeordnete Erfolgskontrolle mit Blick auf die bildungspolitischen Ziele ermöglicht und andererseits Erkenntnisse „über wirkungsvolle Ansätze zur weiteren Entkoppelung des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft“ gewonnen werden.

Für die Gesamtsteuerung des Startchancen-Programms soll eine geeignete Governance-Struktur aufgebaut werden. Dazu sollen Bund und Länder eine Steuerungsgruppe auf Ebene der Staatssekretär:innen einrichten, welche die Umsetzung des Programms begleitet und im Sinne eines Controllings überwacht. Die Länder wiederum sollen länderübergreifende und länderinterne Steuerungsstrukturen und -prozesse aufbauen.

## Impulse und Gedanken der Veranstalter:innen

Die nun vorliegenden Eckpunkte des BMBF sind aus unserer Sicht ein erfreuliches Zeichen dafür, dass die Impulse aus der Wissenschaft von der Politik aufgenommen werden und in die Konzeption des Startchancen-Programms einfließen. Dies sollte uns ermutigen, den Weg gemeinsam voranzuschreiten. Dennoch bleiben im gegenwärtigen Stadium noch etliche Fragezeichen und auch einige grundsätzliche Kritikpunkte.

Denn es ist erkennbar, dass die ambitionierten Ziele des Startchancen-Programms bei dem vorgesehenen Umfang von 4.000 geförderten Schulen bundesweit nicht mit ausreichenden finanziellen Mitteln unterlegt sind. So dürften die vom Bund in Aussicht gestellten 300 Millionen Euro pro Jahr für das Chancenbudget für die notwendigen Maßnahmen – von der Gewinnung zusätzlichen Personals über die gezielte Unterstützung von Schulentwicklungsprozessen bis hin zur Arbeit mit Eltern und in den Sozialraum – selbst dann nicht ausreichen, wenn die Länder mit einem ähnlichen Betrag gegenfinanzieren. Dies ist in den Ausführungen von Prof. Weishaupt sehr deutlich geworden. Es sollte daher auch von Bundeseite nochmals darüber nachgedacht werden, die Mittel, die für Schul- und Unterrichtsentwicklung eingesetzt werden können, zu erhöhen.

Die anvisierte Governance-Struktur des Programms erscheint komplex und es besteht aus unserer Sicht weiterhin die Gefahr, dass der Bund – ähnlich wie beim DigitalPakt Schule – durch zu viele Einzelvorgaben im Steuerungsgeflecht zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Einzelschulen übersteuert (siehe dazu die Studie von Wrase/Rohde 2022). Es ist noch nicht erkennbar, ob die Ausführungen zur wissenschaftlichen Begleitung und dem Monitoring im Eckpunktepapier tatsächlich

als eine Wende zu der von den Expert:innen im Forum befürworteten Output-Steuerung zu verstehen sind.

Offen bleibt weiterhin, ob die im Koalitionsvertrag vorgesehene Stärkung der Bildungs- und Teilhabeleistungen an den Schulen mit dem Startchancen-Programm zusammengedacht wird.<sup>1</sup> Hierin läge aus unserer Sicht die große Chance, dauerhaft auch Mittel für zusätzliche Lernförderung sowie kulturelle, sportliche und musikalische Bildung im Sozialraum an die Schulen in sozial benachteiligter Lage zu bringen. Dies würde, wie Prof. Allmendinger ausgeführt hat, einen kooperativen ressortübergreifenden Ansatz voraussetzen (siehe dazu das Gutachten von [Allmendinger/Wrase 2021](#)).

Das große Manko der gegenwärtigen Ausgestaltung liegt zweifelsohne in der befristeten und sehr stark auf einmalige Investitionen fokussierten Struktur des Startchancen-Programms. Es sollte vor diesem Hintergrund unbedingt darauf hingewirkt werden, dass Schulen die Gelder zumindest über die gesamten zehn Jahren verbindlich einsetzen können, um damit z. B. auch unbefristete Stellen für das dringend benötigte pädagogische und sonstige Personal zu finanzieren. Ansonsten dürfte die Gewinnung fachlich qualifizierter Personen für die Schulentwicklung, Lernförderung, die multiprofessionelle pädagogische Arbeit und auch für die verwaltungsmäßige Entlastung der Schulleitungen angesichts des sich schon jetzt deutlich bemerkbar machenden Mangels an pädagogischen Fachkräften sehr schwierig bis unmöglich werden.

## Save the date: 8. November 2023

Am **8. November 2023** wird die nächste hybride Veranstaltung des Expert:innenforum Startchancen stattfinden. Weitere Informationen folgen rechtzeitig.

## Weiterführende Informationen zum Startchancen-Programm

- Einordnung zum Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) auf dem [Blog von Jan-Martin Wiarda](#)
- [Publikationen der Wübben Stiftung Bildung](#)
- Auf Twitter werden Informationen meist unter folgendem Hashtag ausgetauscht: #startchancen

Weitere Hinweise können Sie uns gerne zukommen lassen: [exsta@wzb.eu](mailto:exsta@wzb.eu)

---

<sup>1</sup> Im Koalitionsvertrag heißt es dazu im Abschnitt zum Startchancen-Programm: „An Schulen mit einem hohen Anteil von Schülerinnen und Schülern, die einen Anspruch auf Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket haben, wollen wir dauerhaft und unbürokratisch Angebote für Lernförderung und soziokulturelle Teilhabe etablieren, um sicherzustellen, dass die Inanspruchnahme dieser Leistungen steigt“