

Ein guter Start für Teilhabe

Empfehlungen zur Ausgestaltung
des Startchancen-Programms

AUF EINEN BLICK

Das Startchancen-Programm ist ein zentrales bildungspolitisches Vorhaben des aktuellen Koalitionsvertrags. Es verspricht gezielte und spürbare Unterstützung für 4.000 Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler und soll einen wesentlichen Beitrag leisten zur Schaffung von mehr Bildungsgerechtigkeit und Teilhabechancen. Eine Kommission mit Expertinnen und Experten aus Bildungswissenschaften, Verwaltung und Bildungspraxis hat für die Friedrich-Ebert-Stiftung Empfehlungen für die politische Ausgestaltung der verschiedenen Säulen des Programms formuliert.

I. AUSGANGSLAGE UND ZIELBESTIMMUNG

Große Anstrengungen auf allen Ebenen des Bildungssystems haben zu positiven Entwicklungen beigetragen, etwa zu einer Steigerung der Betreuungsquoten im Krippen- und Kitabereich, zum Ausbau der schulischen Ganztagsangebote oder zu einem inzwischen deutlich höheren Bildungsstand der Bevölkerung. Doch trotz Bildungsreformen und Bildungsexpansion ist die Bildungsungleichheit bei der Bildungsbeteiligung und beim Kompetenzerwerb aufgrund von sozialer Herkunft, Migrationshintergrund, Behinderung und Geschlecht in Deutschland weiterhin stark ausgeprägt. Die Befunde des soeben veröffentlichten Bildungstrends 2021 belegen: Das Versprechen der Chancengleichheit konnte bislang nicht hinreichend eingelöst werden.

Daher begrüßen wir, dass im Koalitionsvertrag der Bundesregierung unter der Überschrift „Startchancen-Programm“ eine große gesellschaftliche Herausforderung adressiert wird:

„Mit dem neuen Programm ‚Startchancen‘ wollen wir Kindern und Jugendlichen bessere Bildungschancen unabhängig von der sozialen Lage ihrer Eltern ermöglichen. Wir werden mehr als 4.000 allgemein- und berufsbildende Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler besonders stärken. Dazu wollen wir diese Schulen mit einem Investitionsprogramm für moderne, klimagerechte, barrierefreie Schulen mit einer zeitgemäßen Lernumgebung und Kreativlaboren unterstützen. Wir stellen diesen Schulen ein Chancenbudget zur freien Verfügung, um Schule, Unterricht und Lernangebote weiterzuentwickeln und außerschulische Kooperationen zu fördern. Wir unterstützen diese Schulen dauerhaft mit Stellen für schulische Sozialarbeit und fördern dort Schulentwicklung und Berufsorientierung im Rahmen weiterer Programme.“ (Koalitionsvertrag Bund, S. 75)

In diesen wenigen Zeilen wird das Bild einer bildungspolitisch dringend erforderlichen Initiative gezeichnet. Zugleich bleiben viele Fragen offen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den letzten Jahren mit 15 landesweiten Programmen (bspw. „Talentschulen“ in NRW; „23 + Starke Schulen“ in Hamburg) oder auch dem bundesweiten Programm „Schule macht stark“ (SchuMaS), in dem sich schon die Arbeit mit 200 Schulen als große Herausforderung erweist, stellt sich unmittelbar die Frage, wie ein solches bildungspolitisches Programm, das eine so große Anzahl von Schulen erreichen soll, konkret operationalisiert werden kann. Dies gilt einmal mehr, wenn direkt im Anschluss eine mögliche Ausweitung von Maßnahmen auf weitere 4.000 Schulen angekündigt wird:

„Über dieses Programm hinaus werden wir weitere bis zu 4.000 Schulen in benachteiligten Regionen und Quartieren gezielt und dauerhaft mit zusätzlichen Stellen für schulische Sozialarbeit unterstützen. 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.“ (Koalitionsvertrag Bund, S. 75)

Eine effektive und dauerhafte Implementierung solcher „Angebote für Lernförderung und soziokulturelle Teilhabe“ kann nur erreicht werden, wenn bereits für die zentralen Säulen des Startchancen-Programms eine klar fokussierte, realistische Zielbestimmung formuliert wird, die über den gesamten Prozess hinweg – von der Installierung des Startchancen-Programms bis hin zum ausweitenden Transfer – zugleich als handlungsleitende Orientierung sowie als Prüfstein aller Bemühungen dienen kann. Wir möchten mit den vorliegenden Empfehlungen eine solche Fokussierung auf ein gesellschaftliches Ziel und eine daraus konsequent argumentierte Ableitung von Qualitätserfordernissen vorschlagen, um somit über den gesamten Prozess eine zielgerichtete Operationalisierung vornehmen zu können, die allen Beteiligten als Orientierung dienen kann.

Das Versprechen des Startchancen-Programms, sozial benachteiligten Schüler_innen „Bildungschancen unabhängig von der sozialen Lage ihrer Eltern [zu] ermöglichen“ (s.o.), ist verfassungsrechtlich noch einmal zuzuspitzen: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem wegweisenden Beschluss vom 19. November 2021 (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 – 1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21) erstmals ein eigenes Recht von jungen Menschen auf Bildung anerkannt: „... auch Kinder selbst haben ein aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitetes, gegen den Staat gerichtetes Recht auf Unterstützung und Förderung ihrer Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft“ (Rn. 46). Der Staat müsse dafür ein Schulsystem schaffen, „das allen Kindern und Jugendlichen gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet“ (Rn. 48).

In Deutschland gibt es somit ein verfassungsgesetzlich in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG garantiertes, bislang jedoch noch nicht durchgesetztes „Recht auf schulische Bildung“. Kindern und Jugendlichen vermittelt es ein originäres Leistungsrecht auf Einhaltung eines für die chancengleiche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten unverzichtbaren Minimums an Bildungsangeboten sowie einen derivativen Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zum staatlichen Schulsystem. Dabei handelt es sich um ein Recht, das nicht unter dem Vorbehalt des finanziell Möglichen steht, wenn es darum geht, den unverzichtbaren Mindeststandard schulischer Bildung gegenüber jedem Kind einzuhalten; das bedeutet, es muss ungeachtet knapper öffentlicher Mittel und anderer staatlicher Aufgaben durchgesetzt werden.

Das Startchancen-Programm sollte ein Schritt sein, dieses Recht auf schulische Bildung politisch und faktisch durchzusetzen. Dazu bedarf es eines möglichst genauen und geteilten Verständnisses davon, was unter dem Recht auf schulische Bildung zu verstehen ist. Wir plädieren deshalb mittelfristig für die Formulierung von Mindeststandards für eine verantwortungsvolle und selbstständige gesellschaftliche Teilhabe, die nicht auf kognitive Leistungsfähigkeit reduziert werden sollten, sondern Lernen als umfassenden Prozess begreifen, der zu Selbstbestimmung der

Schüler_innen führen muss und sie zu gesellschaftlicher Teilhabe befähigt. Dies schließt selbstverständlich emotionale und motivationale Aspekte des Lernens mit ein. Schulische Bildung sollte darauf ausgerichtet sein, allen Schüler_innen den Erwerb solcher Mindeststandards für Teilhabe zu ermöglichen.

Wir schlagen vor, dass sich das Programm an diesem Leitgedanken orientiert und die Bildungspolitik es sich zum Ziel setzt, Mindeststandards für Teilhabe zu definieren. Ziel des „Startchancen-Programms“ sollte es sein, Wege aufzuzeigen, wie der Erwerb von Mindeststandards für Teilhabe an allen 4.000 Schulen des Programms – und perspektivisch damit als Modell deutschlandweit – erreicht werden kann.

Nachfolgend legen wir dar, wie die drei Säulen des Programms – das „Investitionsprogramm“, das „Chancenbudget“ und die „Schulsozialarbeit“ – unseres Erachtens operationalisiert werden müssten, um letztlich in einer systematischen Orchestrierung dazu beizutragen, das in Deutschland verfassungsgesetzlich verbürgte Recht auf schulische Bildung im Sinne der hier formulierten Zielsetzung umzusetzen.

II. EMPFEHLUNGEN

Teilnahmeberechtigte Schulen

Damit das Startchancen-Programm tatsächlich die Schulen fördert, die aufgrund ihrer Schülerschaft die größten Problemlagen zu bewältigen haben, ist ein einheitlicher und gleichzeitig zuverlässiger Indikator für die Identifikation der teilnahmeberechtigten Schulen notwendig. Ein solcher Indikator liegt schulscharf für den Anteil von Schüler_innen in SGB II Bedarfsgemeinschaften für alle Länder vor.

Daher schlagen wir vor, dass am Startchancen-Programm diejenigen Schulen mit dem relativ gesehen größten Anteil von Schüler_innen in SGB II Bedarfsgemeinschaften teilnehmen können. In Ländern, die über Sozialindices verfügen, kann die Identifizierung teilnahmeberechtigter Schulen auch mit deren Hilfe erfolgen.

Da die Förderung von Basiskompetenzen möglichst früh ansetzen sollte, eine Teilnahme von Kindertagesstätten jedoch nicht vorgesehen ist, wird empfohlen, die eine Hälfte der Programmplätze für Grundschulen, die andere für weiterführende und berufliche Schulen zu reservieren.

Länderspezifische Schulkontingente

Geht man vom Ziel des Programms aus, wäre es folgerichtig, die länderspezifischen Schulkontingente nach dem Länderanteil von Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler_innen zu ermitteln, gemessen an deren bundesweiter Gesamtzahl. Wir empfehlen dieses Vorgehen.

Falls eine solche bedarfsgerechte Lösung entgegen der Programmidee politisch nicht zu erzielen ist und die Länderkontingente nach dem Königsteiner Schlüssel berechnet werden – obgleich dies finanzstärkere Länder mit höherem Steueraufkommen und geringerer struktureller Benachteiligung der Schulen bevorzugt –, erscheint es umso wichtiger, dass die Schulauswahl innerhalb der Länder strikt nach dem oben beschriebenen Auswahlmechanismus erfolgt.

Höhe der Programmmittel und Verteilung auf die Länder

Um die Zielsetzungen des Startchancen-Programms zu erreichen, sollten – wie auch in den Vorbereitungen der Koalitionsverhandlungen diskutiert – Mittel in Höhe von mindestens zwei Milliarden EURO jährlich zur Verfügung gestellt werden – mindestens eine Milliarde für das Investitionsprogramm (im Mittel 250.000 EURO pro Schule), 800 Millionen EURO für das Chancenbudget (200.000 EURO pro Schule) sowie 200 Millionen EURO für die 4.000 Stellen für Schulsozialarbeit (ca. 50.000 EURO pro Stelle).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die hier veranschlagten Investitionsmittel eher knapp bemessen sind, weil sie keine umfangreichen Gebäudesanierungen ermöglichen. Sind „moderne, klimagerechte, barrierefreie Schulen mit einer zeitgemäßen Lernumgebung und Kreativlaboren“ das Ziel, müsste der Beitrag der Bundesregierung deutlich höher sein (s.u.).

Auch ein Schulbudget in Höhe von jährlich 200.000 EURO erscheint keineswegs üppig – zumal wenn hier zur Realisierung anspruchsvoller Fördermaßnahmen sowohl Sach- als auch Personalkosten eingeschlossen sind.

Die Verteilung der Mittel an die Länder sollte nach der Anzahl der teilnehmenden Schulen berechnet werden. Berechnungsgrundlage sollte ein vom Finanzvolumen des Programms abhängiger Pauschalbetrag pro Schule sein (z.B. 500.000 EURO pro Schule: 250.000 EURO aus dem Investitionsprogramm, 200.000 EURO aus dem Chancenbudget, 50.000 EURO für Schulsozialarbeit).

Auswahl der teilnehmenden Schulen

Über die Auswahl der für das Programm infrage kommenden Schulen sollten die Länder im Benehmen mit den Schulträgern nach den o.g. Kriterien entscheiden. Damit die Schulen sich als Subjekt des Programms erfahren können und ihrerseits Verantwortung für die Qualität des Prozesses und der Ergebnisse übernehmen, sollte innerhalb dieser Gruppe ein Beteiligungsverfahren Grundlage der Schulauswahl sein. Die Länder sollten das Programm eigenverantwortlich und proaktiv bewerben und insbesondere auf die Chancen des Programms mit Blick auf die Professionalisierung der Beteiligten hinweisen. Es steht ihnen frei, Schulen mit dringlichen Entwicklungsbedarfen eine Teilnahme anzuraten.

Programmdauer fünf Jahre, danach fünfjähriger Transfer durch Hinzunahme weiterer 4.000 Schulen

Schul- und Unterrichtsentwicklung benötigen nicht nur klare Ziele, sondern auch Zeit, um wirksam zu werden. Insbesondere zeigen sich verbesserte Lernerträge erfahrungsgemäß erst nach einigen Jahren konsequenter und kontinuierlicher Entwicklungsarbeit. Gleichwohl bedarf es in einem Programm einer solchen Größenordnung Maßnahmen, die auf rasch sichtbare Erfolge („Quick Wins“) zielen, um einerseits Motivation und Selbstwirksamkeit der Beteiligten zu stärken, andererseits aber auch um bestehende Veränderungserwartungen hinreichend deutlich zu transportieren. Wie bei den aktuellen Bund-Länder-Programmen wie SchuMaS oder LeMaS sollten für die eigentliche Programmphase fünf Jahre angesetzt werden, für die anschließende Transferphase ebenfalls fünf Jahre.

SÄULE 1: INVESTITIONSPROGRAMM

Mittelverteilung durch die Bundesregierung an die Länder auf Basis von Art. 104c GG

Das Investitionsprogramm dient laut Koalitionsvertrag dazu, Schulen modern, klimagerecht und barrierefrei zu machen sowie mit einer zeitgemäßen Lernumgebung und Kreativlaboren auszustatten. Daher kann die Mittelvergabe des Bundes an die Länder auf Basis von Art. 104c Satz 1 GG erfolgen. Das entspricht auch früheren schulbezogenen Förderprogrammen des Bundes, wie z.B. der Förderung der Digitalisierung von Schulen oder dem Ausbau der Ganztags-schulprogramme.

Budgets für die Schulträger

Die Investitionsmittel sollten den Schulträgern von den Ländern in Form von Budgets zur Verfügung gestellt werden. Deren Ausgestaltung und Bemessung sollte zwischen den Ländern und den jeweiligen kommunalen Spitzenverbänden verbindlich vereinbart werden. Dabei kann auf bestehende Verfahren und Modelle in anderen Bereichen (z.B. DigitalPakt) zurückgegriffen werden. Damit können länderspezifische Besonderheiten sowie in anderen Bereichen eingespielte Verfahren berücksichtigt werden. Die Schulträger sollten die Investitionsmaßnahmen im Einvernehmen mit den Schulen durchführen.

Bedarfsgerechte schulscharfe Mittelzuweisung

Die Verwendung der Investitionshilfen sollte bedarfsgerecht erfolgen, d.h. Schulen mit höherem Investitionsbedarf sollten vorrangig Berücksichtigung finden. Eine Ausschüttung der Mittel nach dem Gießkannenprinzip wäre kontraproduktiv und nicht den Intentionen des Programms entsprechend.

Kofinanzierung durch Länder bzw. Kommunen

Die Bereitstellung von Investitionsmitteln durch den Bund ist verfassungsrechtlich an eine Kofinanzierung durch die Länder geknüpft. Die Länder müssen klären, ob und inwieweit auch Schulträger an der Kofinanzierung beteiligt werden. Angesichts unterschiedlicher Haushaltssituationen sollten für Kommunen in schwieriger Haushaltslage geringere Eigenanteile vorgesehen werden, bei Kommunen im Nothaushalt sollte der vollständige Verzicht darauf ermöglicht werden. Bereits haushaltsmäßig veranschlagte oder begonnene Investitionsmaßnahmen sollten nicht gefördert werden.

Orientierung an zukunftsweisenden pädagogischen Schulbaukonzepten

Bei der Verwendung der Bundesmittel sollten zukunftsweisende pädagogische Schulbaukonzepte Berücksichtigung finden. Wenngleich die Bundesmittel kaum für Neubaukonzepte oder umfangreiche Umbaumaßnahmen ausreichen werden, sollte das Programm zumindest einen Impuls in diese Richtung setzen. Praktisch könnte dies beispielsweise dadurch geschehen, dass ein Zuschlag im Falle der Umsetzung solcher Konzepte gewährt wird.

Sonderprogramm „Schulbau“

Angesichts des bundesweit großen Investitionsbedarfs in Schulgebäude, der insgesamt auf mehr als 45 Milliarden Euro geschätzt wird, sollten Bund, Länder und Kommunen ein Sonderprogramm „Schulbau“ erwägen, um über das Startchancen-Programm hinaus dringend erforderliche Sanierungs-, Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen zeitnah durchführen zu können.

SÄULE 2: CHANCENBUDGET

Zuweisung der Mittel durch die Bundesregierung an die Länder durch Änderung der Umsatzsteueranteile

Da die Zuweisung der Mittel durch die Bundesregierung an die Länder nicht auf Basis von Art.104c GG erfolgen kann, bietet sich – ähnlich wie auch beim Programm „Aufholen nach Corona“ – eine Änderung der Umsatzsteueranteile im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern an. Es sollte sichergestellt werden, dass die Mittel ausschließlich für das Startchancen-Programm verwendet werden können.

Ziel des Chancenbudgets: Sicherung von Mindeststandards für Teilhabe

Im Sinne des eingangs vorgeschlagenen Programmziels dienen die Mittel des Budgets der Förderung unverzichtbarer kognitiver Kompetenzen in schulischen Kernbereichen sowie der Förderung von Kompetenzen, die Schüler_innen für selbstständiges Lernen und eine selbstbestimmte und verantwortungsvolle gesellschaftliche Teilhabe benötigen ("Kernziele", s.o.). Leitgedanke des Chancenbudgets sollte es sein, entsprechende Prozesse der Schul- und Unterrichtsentwicklung anzuregen und zu unterstützen, die über das Programm hinaus tragen, und diese in die Breite wirken zu lassen.

Unterstützung der Schulen

Veränderungsprozesse sind herausfordernd und müssen systematisch alle Ebenen des Schulsystems einschließen. Eine angemessene Unterstützung der Schulen sowie der Aufbau entsprechender systemischer Kapazitäten sind notwendige Bedingungen für das Erreichen der Ziele des Chancenbudgets. Allein die Vergabe freihändig zu verwendender Mittel an Schulen beinhaltet noch keine Erfolgsgarantie, wie diverse Studien belegen. Entscheidend ist, wofür und wie Mittel eingesetzt werden: Es muss um den Einsatz nachweislich wirksamer Maßnahmen gehen ebenso wie um die kontinuierliche Überprüfung des eigenen Handelns und den langfristigen, nachhaltigen Aufbau professioneller Kompetenzen auf allen Ebenen im Rahmen systematischer Schulentwicklung.

Angesichts der nicht unerheblichen Herausforderungen, die Schulen – zumal jene mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler_innen – zu bewältigen haben, sollte das Programm nicht den Eindruck einer zusätzlichen Arbeitsverdichtung erzeugen, sondern vielmehr Möglichkeiten der Entlastung sowie eine qualifizierte Unterstützung zur Verfügung stellen. Ziel muss es sein, Schulen im Aufbau von Schulentwicklungskapazitäten zu unterstützen und ihre

Fähigkeiten zum kompetenten, selbstständigen Problemlösen systemisch zu stärken.

Das Ansetzen an der Einzelschule, an den Handlungsspielräumen und der kontinuierlichen Professionalisierung von Lehrkräften spielt dabei eine zentrale Rolle. Denn Schule und Unterricht qualitativ und pädagogisch befriedigend auszugestalten, bildet die Grundlage für den Aufbau von Selbstwirksamkeitserfahrungen und das Herstellen von Motivation und Innovationsbereitschaft bei Lehrkräften, auf die gerade Kollegien an strukturell benachteiligten Standorten besonders angewiesen sind. Es geht darum, Schulen und ihre Lehrkräfte in dieser Hinsicht zu stärken.

Dabei sollte aufgrund der Größenordnung des Programms verstärkt auf bestehende Strukturen und die Nutzung vorhandener Kompetenzen gesetzt werden. Die Kommission empfiehlt, für das Programm möglichst keine neue Infrastruktur zu schaffen. Stattdessen sollte die Arbeit der Schulen mit Hilfe in den Ländern existierender Strukturen (Landesinstitute, Qualitätsagenturen etc.) unterstützt und begleitet werden. Ebenso kommt der Schulaufsicht eine entscheidende Rolle in der Ausgestaltung des Programms zu. Angesichts eines bislang fehlenden länderübergreifend gemeinsam definierten Professionsverständnisses der Schulaufsicht sollte das Programm auch die Entwicklung eines solchen sowie entsprechende Qualifikationsmaßnahmen in den Blick nehmen. Mit Blick auf das Ziel, allen Schüler_innen Mindeststandards für Teilhabe zu ermöglichen, sind qualifizierte Angebote zur Begleitung von Prozessen der Schul- und Unterrichtsentwicklung sowie die bedarfsorientierte Bereitstellung von Fortbildungen von besonderer Bedeutung. Den Schulleitungen sollte bedarfsorientierte Professionalisierungsunterstützung sowie Coaching und Supervision angeboten werden.

Für die zusätzliche Nutzung und den ggf. erforderlichen Ausbau dieser Strukturen sollten entweder Programmmittel zur Verfügung gestellt werden, oder von Ländern und Trägern eigene Mittel – ggf. als Kofinanzierung des Programms – eingebracht werden.

Bildung regionaler Schulnetze

Wir empfehlen die Bildung von Schulnetzwerken innerhalb der Länder, bestehend aus Schulen, die sich denselben Programmschwerpunkten zuordnen und mit- und voneinander lernen, für deren Unterstützung auf die bestehende Infrastruktur zurückgegriffen werden sollte. Die regionale Zusammenarbeit der Schulen sollte auf eine Wirkung in die Breite angelegt sein, Möglichkeiten des Transfers von Anfang an mitberücksichtigen und zudem darauf angelegt sein, dass sie auch nach Auslaufen des Programms dauerhaften Bestand haben. Ziel sollte die Befähigung der Schulen zum selbstorganisierten Lernen von- und miteinander in gemeinsamen Schulnetzwerken sein.

Damit dies gelingt, bedarf es einer entsprechenden Strukturierung, Begleitung und Professionalisierung. Ein Teil der Programmmittel sollte deshalb dafür aufgewendet werden, entsprechende Netzwerkkoordinator_innen einzusetzen.

Programmstruktur

Wir schlagen eine Strukturierung des Programms durch die Festlegung verbindlicher Programmschwerpunkte vor, in denen auf die Kernziele bezogene Arbeitsschwerpunkte inhaltlich definiert, mit Arbeitsmaterialien und Umsetzungsvorschlägen unterlegt und den Schulen zur Verfügung gestellt werden. Die Entscheidung über die konkreten Projektvorhaben sowie deren Umsetzung obliegt den Schulen, ebenso die Festlegung weiterer Projektziele, soweit diese die Umsetzung der Kernziele nicht beeinträchtigen. Damit erhalten die einzelnen Schulen das Chancenbudget zwar nicht – wie im Koalitionsvertrag formuliert – zur gänzlich „freien Verfügung“, dennoch erhalten sie einen durchaus großen Spielraum für eine eigenständige Programmgestaltung.

Folgende Schwerpunkte sollten im Programm verfolgt werden:

Schwerpunkt 1:

„Sicherung der Basiskompetenzen in „literacy“ und „numeracy“ nach den Bildungsstandards der KMK“

Schwerpunkt 2:

„Sicherung von Selbstständigkeit und Verantwortungsübernahme für das eigene Lernen (Selbstlernkompetenzen)“. Dieses Modul schließt die Unterstützung der Lernmotivation und die Stärkung ihrer Persönlichkeit ein.

Schwerpunkt 3:

„Stärkung von Citizenship, der Verantwortung für das gemeinsame Lernen und Leben“.

Die konkrete Ausgestaltung der Programmschwerpunkte sollte länderübergreifend und unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Gremiums, ggf. der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der KMK, erfolgen. Zur Vorbereitung des Programms empfehlen wir die Erstellung knapper Expertisen zu den identifizierten Programmschwerpunkten; diese sollten praxisnah sein und konkrete, in der Praxis anwendbare Umsetzungsvorschläge und Maßnahmenkataloge bereitstellen.

Programmsteuerung in den Ländern durch Lenkungsausschuss

Anzustreben ist in den Ländern eine schlanke, effektive und gleichzeitig partizipative Steuerung des Programms durch einen Lenkungsausschuss, dem u.a. Vertreter_innen der Schulleitungen, der Schuladministration, der Schulträger sowie der Träger der Jugendhilfe angehören.

Evaluation der Wirksamkeit schulischer Maßnahmen

Die Entscheidung für eine konkrete Programmmaßnahme sollte mit einer Zielvereinbarung zwischen Schule und Schulaufsicht verbunden sein, die – soweit möglich – eine datenbasierte Überprüfung der Zielerreichung zulässt. Insbesondere sollten die Schulen auf Instrumente niedrigschwelliger interner Evaluation zugreifen können.

Notwendig hierfür sind niedrigschwellige, prozessbezogene Instrumente zur Leistungsmessung, die den individuellen Lernfortschritt der Schüler_innen im Bereich der Basiskompetenzen sichtbar machen. Dazu sollten die im Rahmen

des Digitalpakts Schule angestoßenen Initiativen unter Einbeziehung des IQB konsequent weiterverfolgt werden. Im Bereich von Kompetenzen des Selbstlernens und des Citizenship-Lernens kann zum Teil auf bestehende Instrumente zurückgegriffen werden, zum Teil müssen diese aber auch noch im Programmverlauf durch Landesinstitute und Qualitätsagenturen entwickelt werden.

Unbestritten ist, dass für den flächendeckenden Einsatz solcher Instrumente und ihre konsequente Nutzung für die Schul- und Unterrichtsentwicklung ein erheblicher Kapazitätsaufbau des gesamten Systems einschließlich sämtlicher Akteur_innen erforderlich ist. Das Programm sollte diesbezüglich einen hohen Veränderungsanspruch verfolgen und die Praxis nachhaltig unterstützen.

Programmevaluation

Eine schlank und effizient anzulegende wissenschaftliche Begleitung des Programms sollte die Einhaltung der o.g. Kernziele formativ und summativ evaluieren. Datenerhebungen sollten darauf ausgerichtet sein, dass sie für Zwecke der Schul und Unterrichtsentwicklung genutzt werden können. Aufgabe der Länder muss es sein, sowohl solche Nutzungsszenarien zu stärken als auch den Zeitaufwand durch zusätzliche Datenerhebungen möglichst gering zu halten. Leitende Perspektive sollte sein, funktionierende, erfolgreiche Praxisbeispiele zu identifizieren und im Sinne von Transfer und Dissemination für andere Schulen zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig sollten die im Programm entwickelten und bewährten Strategien, Konzepte und Maßnahmen daraufhin geprüft werden, inwieweit sie das Lernen des gesamten Systems abbilden und über das Programm hinaus für die Schulpraxis zur Verfügung gestellt werden.

SÄULE 3: SCHULSOZIALARBEIT

Mittelzuweisung durch die Bundesregierung

Personalkosten dürfen mit Bundesmitteln nur dann finanziert werden, wenn sie unmittelbar zur Verwirklichung des Investitionszwecks erforderlich sind. Selbst wenn das der Fall ist, ist eine Finanzierung darüber hinaus zu befristen. Die Stellen für Schulsozialarbeit müssten daher als mit den gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen unmittelbar verbundene sonstige Ausgaben im Sinne des Art. 104c Satz 1 GG gedeutet werden. Unter diesen Voraussetzungen könnte die Finanzierung der Personalkosten für die Schulsozialarbeit als investiv bedingte Ausgabe – wenn auch nur befristet – auf der Grundlage des Art. 104c GG erfolgen.

Verstetigung der Stellen für Schulsozialarbeit

Schulsozialarbeit sollte jedoch als verlässliches professionelles Angebot und dauerhafte Struktur im Schulalltag verankert sein. Auch darum müssen Fragen der Verstetigung der im Startchancen-Programm für Schulsozialarbeit bereitgestellten Mittel rechtzeitig geklärt werden. Bund, Länder und Kommunen sollten sich verpflichten, gleich nach Start des Programms eine verfassungsrechtliche Grundlage für die im Koalitionsvertrag angekündigte Verstetigung der Finanzierung dieser Stellen zu schaffen oder bereits vorhandene

Möglichkeiten – wie eine Neufestsetzung der Verteilung der Erträge der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG) – nutzen.

Verteilung der Stellen auf die Schulen

Die Verteilung der Stellen für Sozialarbeit auf die Schulen sollte demselben Prinzip wie die Schulauswahl folgen: Je größer der Anteil an SGB II-Empfänger_innen unter 15 Jahren ist, desto mehr Stellen(anteile) sollten zugewiesen werden. Im Sinne einer bedarfsorientierten Zuweisung der Stellen kann jedoch im Einzelfall davon abgewichen werden. Schon existierende Schulsozialarbeit darf mit den zugewiesenen Mittel nicht finanziert werden.

Auswahl und Einstellung von Schulsozialarbeiter_innen

Die Auswahl von sozialpädagogischen Fachkräften sollte durch die jeweilige Schule – im besten Falle durch Schulleitungsteams zusammen mit den koordinierenden Sozialpädagog_innen der Schule erfolgen.

Angebote zur Professionalisierung durch die Träger der Schulsozialarbeit

Träger der Schulsozialarbeit sollten zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellen, um qualitativ hochwertige Angebote zur Fort- und Weiterbildung für die Schulsozialarbeiter_innen entwickeln zu lassen. Diese sollten regelmäßig vorgehalten werden.

Eindeutige Aufgabenbeschreibung für Schulsozialarbeit

Schulsozialarbeit sollte die individuelle und soziale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen fördern, sie von deren Lebenslagen ausgehend beim Erwerb jener Kompetenzen unterstützen, die für eine selbstständige und verantwortungsvolle gesellschaftliche Teilhabe erforderlich sind.

Schulsozialarbeit umfasst sozialpädagogische Angebote, die jungen Menschen am Ort Schule zur Verfügung gestellt werden (§ 13a Satz 1 SGB VIII). Sie sollte auf Basis einer Tätigkeitsbeschreibung in enger Kooperation mit den anderen Professionen in der Schule erfolgen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass eine starre Versäulung der Professionen im Sinne einer sehr spezialisierten Aufgabenteilung das Risiko birgt, den flexiblen Einsatz von Schulsozialarbeit zu erschweren. Als Schnittstelle zur Familie, zur Jugendhilfe und zum Stadtteil sollte sie Schule als Lebensraum mitgestalten.

Förderung multiprofessioneller Kooperation in den teilnehmenden Schulen

Voraussetzung für eine gelingende multiprofessionelle Kooperation ist ein Konsens über die gemeinsamen pädagogischen Ziele einer Schule sowie eine hohe Identifikation aller Schulbeteiligten mit diesen Zielen. Zudem bedarf es neben einer gemeinsamen Haltung und Einstellung auch geeigneter Strukturen für gemeinsames Handeln. Insbesondere sollten Schulsozialarbeiter_innen gleichberechtigte Mitglieder des Schulkollegiums sein. Sie sollten wie Lehrkräfte auch mit Stimmrecht an den Konferenzen des pädagogischen Personals teilnehmen und in Fragen der Schulentwicklung die gleichen Mitwirkungsrechte haben wie Lehrkräfte. Fortbildungen für das pädagogische Personal einer

Schule insbesondere zur Förderung gelingender multiprofessioneller Kooperation sollten kontinuierlich durchgeführt werden.

DIE NÄCHSTEN SCHRITTE: KONZEPTENTWICKLUNG UND IMPLEMENTIERUNG DES STARTCHANCEN- PROGRAMMS

Ausgangspunkt der Programmentwicklung sollte ein umfassender Diskurs- und Verständigungsprozess sein, der die Perspektiven der verschiedenen Beteiligtegruppen hinreichend berücksichtigt: Bund und Länder, Kommunen und Schulträger, Wissenschaft, Bildungsverwaltung und Bildungspraxis.

Es bedarf zeitnah einer grundlegenden Verständigung von Bund und Ländern auf die Kernziele des Programms, sodann einer Klärung des finanziellen Rahmens sowie der Erarbeitung einer inhaltlichen Konzeption mit Eckpunkten der Umsetzung. Sofern dies erreicht ist, könnte ein denkbarer Weg der Konzeptentwicklung und Implementierung folgende Schritte vorsehen:

1. Länderübergreifende Identifikation der als relevant und wirksam zu erwartenden Programmbereiche gemäß den Programmschwerpunkten, in denen Schulen ihre jeweiligen Schwerpunkte setzen und Maßnahmen auswählen können.
2. Erstellung knapper Gutachten zu den identifizierten Programmschwerpunkten zu Beginn des Programms in Kooperation von Wissenschaft und Landesinstituten. Die Gutachten sollten Aussagen zu geeigneten Schulentwicklungsstrategien enthalten. Sie sollten zudem auf praxiserprobte, wenn möglich digital verfügbare Materialien und – darauf aufbauend – auf geeignete Fortbildungsangebote insbesondere für Lehrkräfte, Schulleitungen sowie weitere systemrelevante Akteur_innen (z.B. Fortbilder_innen) hinweisen. Dabei sollte auf bewährte Programme zur Förderung von Basiskompetenzen (z.B. BISS und MSK bzw. QuaMat) zurückgegriffen werden. Materialien sowie Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich gesellschaftlicher Teilhabe (Programmschwerpunkt 3) müssen ggf. systematisiert und weiterentwickelt werden.
3. Landesspezifische Adaption der Gutachten für die Länder durch die Landesinstitute und Bereitstellung der adaptierten Gutachten für die teilnehmenden Schulen.
4. Bildung von Schulnetzwerken innerhalb der Länder, bestehend aus Schulen, die sich denselben Programmschwerpunkten zuordnen und mit- und voneinander lernen, Bereitstellung geeigneter Koordinierungs- und Unterstützungsstrukturen sowie von Programmmitteln für einen solchen Overhead.
5. Erarbeitung einer Konzeption zur Bündelung dezentraler Erfahrungen sowie zu deren Auswertung auf Programmebene.

Transferphase

Für die angekündigte Ausweitung von Maßnahmen des Startchancen-Programms auf weitere 4.000 Schulen bedarf es notwendiger Klärungen, die insbesondere Fragen der Auswahl von Schulen sowie der Organisation des Programms betreffen. Es wird zu klären sein, ob für die Aufnahme in das Programm weiterhin ausschließlich die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft den Ausschlag gibt oder ob weitere Kriterien hinzukommen sollen.

Bei der Organisation eines dann 8.000 Schulen umfassenden Programms müssen Unterstützungsstrukturen so effizient gestaltet werden, dass Kapazitäten insbesondere den Transferschulen zukommen. Ziel sollte sein, dass alle Schulen auch nach Programmende selbstständig den eingeschlagenen Weg weitergehen können.

Kohärente Gesamtstrategie statt unverbundener Programme

Ausgehend vom im Grundgesetz angelegten „Recht auf schulische Bildung“ hatten wir eingangs für die Formulierung von „Mindeststandards für eine verantwortungsvolle und selbstständige gesellschaftliche Teilhabe“ plädiert. Das Startchancen-Programm arbeitet durch die Fokussierung auf Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler_innen solchen Mindeststandards zu.

Es ist das Anliegen dieser Empfehlungen, das Startchancen-Programm, dessen Fokussierung auf Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler_innen wir sehr begrüßen, zu einem Erfolgsprojekt werden zu lassen. Eine zentrale Bedingung dafür ist es, dass Bildungspolitik und Wissenschaft eine Gesamtstrategie zum Abbau von Benachteiligung entwickeln, die dringliche Einzelmaßnahmen zu einem kohärenten Ganzen verbindet und deren Wirksamkeit evaluiert: die Stärkung des Bildungsauftrags der Kindertagesstätten, die zusätzliche Ressourcenausstattung von Schulen in sozial herausfordernden Lagen, die pädagogische Nutzung der Potenziale digitaler Technologien, das Primat der Förderung statt der Wiederholung, die konsequente Nutzung von Ganztagschulen zur Förderung von Basiskompetenzen, die feste Etablierung von Lernpatenschaften sowie die Reformierung der Lehrkräftefortbildung. Auch wenn die Probleme in den Ländern möglicherweise unterschiedlich ausgeprägt sein werden, wäre es sinnvoll, wenn Grundzüge einer solchen Strategie länderübergreifend entwickelt und vereinbart würden. Einzelne Programme, die neben anderen koexistieren, können die Probleme mildern, aber nicht lösen.

Langfristiges Ziel einer solchen Gesamtstrategie sollte es sein, über Mindeststandards für Teilhabe das für alle Schüler_innen in Deutschland verfassungsgesetzlich garantierte, bislang jedoch noch nicht durchgesetzte, „Recht auf schulische Bildung“ Wirklichkeit werden zu lassen. ←

MITGLIEDER DER EXPERT_INNEN- KOMMISSION

VORSITZ:

Prof. Dr. Hanna Dumont, Professorin für Pädagogische Psychologie mit dem Schwerpunkt schulische Lehr-Lern-Prozesse an der Universität Potsdam

MODERATION:

Dr. Martina Diedrich, Direktorin des Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung Hamburg

Burkhard Jungkamp, Staatssekretär a.D. und Moderator des Netzwerk Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung

WEITERE MITGLIEDER:

Prof. Dr. Nina Bremm, Professorin für Schulpädagogik mit dem Schwerpunkt Educational Governance und Educational Change an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Felix Hanschmann, Professor für Kritik des Rechts – Grundlagen und Praxis des demokratischen Rechtsstaats an der Bucerius Law School

Klaus Hebborn, ehemaliger Beigeordneter Deutscher Städtetag und Leiter des Dezernats Bildung, Kultur, Sport und Gleichstellung

Prof. Dr. Martin Heinrich, Professor für Erziehungswissenschaft und Wissenschaftlicher Leiter der NRW-Versuchsschule Oberstufen-Kolleg an der Universität Bielefeld

Björn Lengwenus, Leiter der Grund- und Stadtteilschule Alter Teichweg, Hamburg

Maike von Behr, Fortbildungskoordinatorin am Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung Hamburg

Cornelia von Ilsemann, ehemalige Vorsitzende des Schulausschusses der Kultusministerkonferenz

IMPRESSUM

November 2022

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

www.fes.de/apb

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Florian Dähne

Redaktion: Florian Dähne, Burkhard Jungkamp, Martina Diedrich,
Marion Stichler

Satz: minus design, Berlin, www.minus.de

Foto Seite 1: picture alliance | euroluftbild.de/Hans Blossey

Bestellungen/Kontakt: Lena.Buelow@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.



Besuchen Sie unseren Bildungsblog
www.fes.de/bildungsblog



Folgen Sie uns auch auf twitter:
<https://twitter.com/FESBildung>