



ALTERNATIVEN ZUM KÖNIGSTEINER SCHLÜSSEL

**Verteilung von Bundesmitteln im Rahmen von
Bund-Länder-Vereinbarungen im Schulbereich**

Gutachten von Detlef Fickermann, Jörg-Peter Schräpler und Horst Weishaupt
unter Mitarbeit von Hans-Peter Füssel

Impressum

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Reifenberger Straße 21, 60489 Frankfurt am Main
Telefon 069 78973-0, Fax 069 78973-202
info@gew.de | www.gew.de

Verantwortlich: Maike Finnern, Ulf Rödde (V.i.S.d.P.)

Autoren: Detlef Fickermann, Jörg-Peter Schräpler und Horst Weishaupt unter Mitarbeit von Hans-Peter Füssel

Gestaltung: Karsten Sporleder

Druck: Druckerei Leutheußer, Coburg

Foto: Dominik Buschardt

Artikel-Nr.: 2253

Bestellungen bis 9 Stück richten Sie bitte an:

www.gew.de/broschueren
Fax: 069/78973-70161

Bestellungen ab 10 Stück erhalten Sie im GEW-Shop:

www.gew-shop.de
gew-shop@callagift.de
Fax: 06103/30332-20

Einzelpreis 3,00 Euro zzgl. Versandkosten.



August 2022

INHALT

Verteilung von Bundesmitteln im Rahmen von Bund-Länder-Vereinbarungen im Schulbereich – Alternativen zum Königsteiner Schlüssel

von Detlef Fickermann, Jörg-Peter Schräpler und Horst Weishaupt unter Mitarbeit von Hans-Peter Füssel

Vorwort	5
Zusammenfassung des Gutachtens	7
Gutachten	13
1. Problemaufriss und Übersicht über die Kapitel des Gutachtens	13
2. Rechtliche Grundlagen für die Mittelverteilung und sich daraus ergebende Anforderungen an Verteilungsschlüssel	21
2.1 Der Königsteiner Schlüssel als Verteilungsmaßstab	21
2.2 Verfassungsrechtliche Aspekte bei der Bewertung von Verteilungsschlüsseln	21
2.3 Andere Verteilungsschlüssel	23
2.4 Besondere verfassungsrechtliche Anforderungen an Verteilungsschlüssel bei Finanzhilfen des Bundes an die Länder	23
3. Alternativen zum Königsteiner Schlüssel auf der Basis sozialstruktureller Daten aus repräsentativen Untersuchungen im Schulbereich	25
4. Alternativen zum Königsteiner Schlüssel auf der Basis bundesweit verfügbarer Daten der amtlichen Statistik	28
5. Multipler Benachteiligungsindex (MBI) als Grundlage für alternative Verteilungsschlüssel	30
5.1 Methodische Vorüberlegungen zur Bildung komplexer Verteilungsschlüssel	30
5.2 Konzept und methodische Vorgehensweise zur Konstruktion des Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)	30
5.3 Verteilungsschlüssel auf der Basis des MBI	37
6. An möglichen Zielen von Bund-Länder-Vereinbarungen orientierte Verteilungsschlüssel	40
7. Zusammenfassende Bewertung der vorgestellten Verteilungsschlüssel und Ausblick	42
7.1 Zusammenfassende Bewertung	42
7.2 Ausblick	42
Literatur und weitere Quellen	45
Datenquellen	48
Verzeichnis der Tabellen	50
Verzeichnis der Abbildungen	51
Anhang	52
Ausgangsdaten für die Berechnung des Multiplen Benachteiligungsindex	52
z-standardisierte Daten für die Berechnung des Multiplen Benachteiligungsindex	53
Zahl der Schüler*innen nach Bildungsbereichen und Ländern	54
Zahl der Primarschüler*innen von 2019 bis 2055 nach Ländern	54
Netzgraphiken zu den Dimensionen des MBI für die einzelnen Länder	56
Übersichtskarten zu den verwendeten Indikatoren	65
Übersicht zur schulscharfen Erfassung der sozialen Lage der Schüler*innen in den einzelnen Ländern	70
Angaben zu den Autoren	73

VORWORT

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

der diesjährige nationale Bildungsbericht hat einmal mehr gezeigt, dass der Bildungserfolg in Deutschland immer noch viel zu stark vom Elternhaus abhängt.

Kinder aus bildungsfernen Familien und Kinder aus Familien mit Migrationsgeschichte sind überproportional häufig von sozialen Risikofaktoren betroffen, die ihren weiteren Lebensweg bestimmen. Viele von ihnen erhalten als Konsequenz etwa keine Gymnasialempfehlung und erlangen später auch keinen Studienabschluss, der wiederum mit höher bezahlten und besser angesehenen Berufen einhergeht.

Entgegen aller Erkenntnisse wurde in den letzten Jahren von Seiten der Politik zu wenig gehandelt um diesen Missstand zu beheben. Die Chancenungleichheit unseres Bildungssystems ist für ein reiches Land wie Deutschland ein Armutszeugnis.

Chancengleichheit lässt sich nur durch das klare Bekenntnis zu mehr Investitionen in unser Bildungssystem herstellen. Bund, Länder und Kommunen haben eine gemeinsame Verantwortung, gute Bildung für die kommende Generation zu gewährleisten. Chancengleichheit lässt sich aus Sicht der GEW zudem nur dadurch herstellen, dass „Ungleiches ungleich“ behandelt wird.

Dafür ist es aus Sicht der GEW zum einen notwendig, dass bestehende grundgesetzlich festgeschriebene Kooperationsverbote, die eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Bildung und Personal verhindert, abzuschaffen. Bereits jetzt verfügt der Bund über Möglichkeiten, die Bundesländer über Bundesprogramme finanziell bei bestimmten Aufgaben, etwa in der Schulpolitik, zu unterstützen. Zum anderen muss die Verteilung der Gelder auf der Bundesebene verändert werden. Momentan erfolgt diese überwiegend mithilfe des sogenannten Königsteiner Schlüssels. Diese Form der Vergabe ist ungerecht, weil der Schlüssel zuvorderst das steuerliche Aufkommen der Bundesländer als Kriterium für die Verteilung der Gelder hinzuzieht.

Dies hat zur Folge, dass die Länder mit dem höchsten Steueraufkommen das meiste Geld aus den Bundestöpfen erhalten. Dies sind aber nicht zwangsläufig jene, die es auch am dringendsten benötigen. Im Gutachten haben die Autoren einige Beispiele aufgeführt, die aufzeigen, dass die pro Kind zur Verfügung gestellten Mittel teilweise sehr stark divergieren.

Wir sind der Überzeugung, dass Gelder, die der Bund den Ländern zur Verfügung stellt, dort ankommen müssen, wo sie am meisten gebraucht werden. Dort, wo der Bedarf, etwa für Schulsozialarbeit, größer ist als an anderen Orten, müssen dementsprechend mehr finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die soziale Situation und beispielsweise die Alterszusammensetzung der Bevölkerung unterscheidet sich je nach Bundesland teilweise erheblich, dies gilt es zu berücksichtigen.

Das vorliegende Gutachten entwickelt einen sozial indizierten Verteilungsschlüssel, der genau diese Anforderung erfüllt. Den Autoren ist es gelungen, einen neuen Berechnungsschlüssel zu entwickeln, der soziale Indikatoren, wie etwa den Bildungs-



MAIKE FINNERN

stand und die soziale Bedürftigkeit, als zentrale Kriterien für die Höhe der Mittelzuweisung in den Vordergrund rückt. Mithilfe dieses Schlüssels kann gewährleistet werden, dass die Gelder sozial gerecht und zielgenau verteilt werden, sodass sie dort ankommen, wo sie am meisten gebraucht werden.

Die Autoren des Gutachters zeigen anhand detaillierter Formeln auf, wie die Indikatoren genutzt werden können, um ganz konkret zu errechnen, wieviel Geld den Ländern auf Grundlage sozialer Indikatoren zustünde. Die Berechnungen zeigen, dass wohlhabendere Bundesländer etwas weniger Mittel bekämen; bisher eher benachteiligte Länder, in denen es mehr Förderbedarf gibt, würden hingegen profitieren.

Das Thema der Verteilung von Bundesmitteln ist hochaktuell, eines der nächsten großen Projekte des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ist das „Startchancenprogramm“, mit dessen Hilfe die Bundesregierung insbesondere Schulen in sozial benachteiligten Lagen unterstützen möchte. Wenn die Bundesregierung für dieses und weitere Vorhaben bei der Verteilung der Mittel weiterhin auf den Königsteiner Schlüssel setzt, wird die Bildungsungleichheit eher verstärkt. So werden Schulen in vergleichbaren Situationen in einem Bundesland unterstützt werden können, in einem andern nicht. Mit diesem Gutachten bringen wir einen Verteilungsschlüssel in die Debatte, der unserer Meinung nach dazu geeignet ist, mehr Chancengleichheit erreichen.

Die GEW möchte mit dem Gutachten eine Debatte über gleiche Bildungschancen und die Verteilung von Bundesmitteln an die Länder auslösen. Wir unterstreichen damit unseren Anspruch an Bildungspolitik: Ungleiches muss ungleich behandelt werden! Dazu liefert dieser Verteilungsschlüssel einen Beitrag.

Mein ausdrücklicher Dank gilt den vier Autoren Detlef Fickermann, Jörg-Peter Schräpler, Horst Weishaupt und Hans-Peter Füssel für ihr hervorragendes und detailliertes Gutachten! ■

Maike Finnern
Vorsitzende der GEW

ZUSAMMENFASSUNG DES GUTACHTENS

VERTEILUNG VON BUNDESMITTELN IM RAHMEN VON BUND-LÄNDER-VEREINBARUNGEN IM SCHULBEREICH – ALTERNATIVEN ZUM KÖNIGSTEINER SCHLÜSSEL

1. Problemaufriss¹

Der Königsteiner Schlüssel wurde ursprünglich zur Finanzierung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen eingeführt. Er richtet sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen des Landes und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl. Es sollten sich die Länder, die ein höheres Steueraufkommen haben, mit einem höheren Anteil an der Finanzierung von Forschungseinrichtungen beteiligen. Er wird in der Zwischenzeit aber nicht mehr nur für seinen ursprünglichen Zweck eingesetzt, sondern bspw. auch für Zuwendungen des Bundes an die Länder im Schulbereich. Die mit ihm ursprünglich verbundene Intention – die Länder mit einem höheren Steueraufkommen tragen größere Finanzierungslasten – wird ins Gegenteil verkehrt, wenn nun diese Länder den größten Teil der Zuwendungen erhalten.

Die folgenden vier Beispiele zeigen dies:

- Die 500 Mill. Euro des **Sofortausstattungsprogramms** als Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule werden nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder aufgeteilt. Für ein in einer sozialhilferechtlichen Bedarfsgemeinschaft lebendes Kind im Alter von 6 bis unter 18 Jahren in Bayern stehen so rund 910 Euro zur Verfügung und für eines in Bremen rund 228 Euro bei einem Bundesdurchschnitt von rund 428 Euro.
- Auch dem **Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter** liegt eine Verteilung der vom Bund bereitgestellten Mittel auf die einzelnen Länder nach dem Königsteiner Schlüssel zugrunde. Bezogen auf die Zahl der Sechs- bis unter Zehnjährigen stehen für ein Kind in Bremen im Schnitt rund 820 Euro zur Verfügung und für eines in Baden-Würt-

temberg rund 653 Euro bei einem Bundesdurchschnitt von rund 677 Euro.

- Ziel der gemeinsamen Initiative „**Schule macht stark**“ von Bund und Ländern ist es, von Wissenschaftler*innen und Schulen Strategien und Konzepte für Schulen in schwierigen sozialen Lagen gemeinsam erarbeiten zu lassen. Die derzeit am Programm teilnehmenden 198 Schulen sind nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt worden. Obwohl es besonders viele Schulen in sozial schwierigen Lagen in den Stadtstaaten gibt, sind insgesamt nur 16 Schulen aus den drei Stadtstaaten an der Initiative beteiligt.
- Die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder im **Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“** richtet sich nicht nach dem Königsteiner Schlüssel, sondern nach den Umsatzsteueranteilen der Länder. Wenn man die für den Schulbereich zur Verfügung stehenden Mittel des Bundes (1,290 Milliarden Euro) auf die Länder aufteilt und anschließend die Summe berechnet, die für eine einzelne Schülerin bzw. für einen einzelnen Schüler einer allgemeinbildenden oder berufsbildenden Schule zur Verfügung steht, beträgt die Spannweite rund 25 Euro bei einem deutschlandweiten Mittelwert von rund 119 Euro.

Durch die Beispiele wird deutlich, dass der Königsteiner Schlüssel oder ein Verteilungsschlüssel auf der Basis der Umsatzsteueranteile den Intentionen zweckgebundener Finanzzuwendungen des Bundes an die Länder oder für Bund-Länder-Initiativen im Schulbereich zuwiderlaufen. Wenn es das Anliegen von Bundesprogrammen ist, soziale Benachteiligungen abzubauen und Bildungschancen zu verbessern, müssen deshalb auch bildungsrelevante soziale Unterschiede zwischen den Ländern berücksichtigt werden.

1 Siehe hierzu ausführlich das erste Kapitel des Gutachtens.

2. Anforderungen und Kriterien für alternative Verteilungsschlüssel²

Die Anwendung von anderen Verteilungsschlüsseln als dem Königsteiner Schlüssel ist verfassungsrechtlich möglich, wenn sie sachlich und rational nachvollziehbar mit Bezug auf die Zielsetzung der Finanzhilfe begründet sowie willkürfrei und transparent sind und nicht gegen das Gleichheitsprinzip verstoßen.

Ein künftiger Verteilungsschlüssel für Bundesmittel sollte ferner

- dazu beitragen, bestehende Bildungsungleichheiten zu verringern und deshalb
- spezifisch an den Zielen der jeweiligen Bund-Länder-Vereinbarung ausgerichtet und inhaltlich begründet sein;
- bei vergleichbarer sozialer Lage der Länder deren unterschiedliche Finanzkraft stärker berücksichtigen;
- auf der Basis von aktuellen und bundesweit verfügbaren bevölkerungs-, schul- und sozialstatistischen sowie aktuellen Haushaltsdaten der Länder anlassbezogen und zielgruppenspezifisch berechnet werden können.

3. Alternativen zum Königsteiner Schlüssel auf der Basis bundesweit verfügbarer Daten der amtlichen Statistik³

Bei Überlegungen zu einem neuen Verteilungsschlüssel für die Zuweisung von Bundesmitteln für Bildungsprogramme der Länder und Kommunen muss zunächst entschieden werden, ob die Einwohner*innenzahl oder (eine Gruppe von) Schüler*innen in den Ländern die Basis für die Mittelverteilung darstellen soll. Dazu werden im vorliegenden Gutachten Überlegungen angestellt und Vorschläge gemacht, die sich an den jeweiligen Programmzielen orientieren.

Schwieriger zu lösen ist die Entscheidung über den oder die Indikatoren, die zu einer bedarfsdifferenzierten Mittelzuweisung an die Länder führen sollen. Mit dem Anteil der Länder am Umsatzsteueraufkommen und der Einwohner*innenzahl werden vom Königsteiner Schlüssel jährlich verfügbare und die Finanzkraft und Größe der Länder gut abbildende Indikatoren verwendet, die auch politisch konsensfähig sind.

Die exemplarischen Modellrechnungen von Fickermann und Hoffmann (2021) zeigen, dass einzelne Indikatoren kaum in der Lage sind, die Komplexität sozialer Benachteiligungen im Bildungsbereich abzubilden. Hinzu kommen fehlende Datengrundlagen, z. B. des Migrationshintergrundes der Schüler*innen in der Schulstatistik.

Da in Deutschland Armut und Bildungsbenachteiligung eng mit Zuwanderung und Migrationshintergrund zusammenhängen, sollte dieser Aspekt, der im Blick auf Sprachförderung und kulturelle Integration zusätzliche Bildungsanstrengungen impliziert, ein ergänzendes Kriterium für die Mittelzuweisung des Bundes an die Länder sein. Ebenfalls sollte bei der Verteilung der Bundesmittel an die Länder deren Wirtschafts- und Finanzkraft berücksichtigt werden, weil davon deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und der Qualifizierungsbedarf abhängen.

Durch die Verwendung mehrerer Kennziffern wird ein Zuteilungsschlüssel einerseits komplex. Zu berücksichtigen ist aber andererseits auch die Unterschiedlichkeit der Länder, die nach mehreren Indikatoren verlangt, um bspw. Besonderheiten der Stadt-Land-Unterschiede (bei drei Stadtstaaten) und den nach wie vor bestehenden sozialen Unterschieden zwischen ost- und westdeutschen Flächenländern gerecht werden zu können.

4. Multipler Benachteiligungsindex (MBI) als Grundlage für alternative Verteilungsschlüssel⁴

Bei komplexen Verteilungsschlüsseln werden in der Regel mehrere Dimensionen als verteilungsrelevant angesehen. Diese Dimensionen müssen einzeln beobachtet oder gemessen und dann in Form einer neuen Variablen, einem Verteilungsindex, zusammengeführt werden. Die Kombination der Merkmalsausprägungen kann dabei auf sehr unterschiedliche Weise erfolgen, bspw. durch die Anwendung komplexer multivariater statistischer Methoden, wie etwa Faktorenanalysen, die bei der Konstruktion der Sozialindizes für Schulen in NRW (vgl. Schräpler & Jeworutzki, 2021) und Hamburg (Schulte et al., 2014) verwendet werden. Da im vorliegenden Anwendungsfall die Fallzahl auf 16 Bundesländer begrenzt ist, kommen komplexe multivariate Verfahren allerdings nicht in Betracht.

Eine andere Herangehensweise ist die Konstruktion additiver (gewichteter) Indizes, bei denen die Merk-

² Siehe hierzu insbesondere die rechtlichen Ausführungen im zweiten Kapitel des Gutachtens.

³ Siehe hierzu ausführlich das vierte Kapitel des Gutachtens.

⁴ Siehe hierzu ausführlich das zentrale fünfte Kapitel des Gutachtens.

Tabelle 1

Dimensionen, Wertungsrichtungen und Gewichtungen des MBI⁵

Dimension D	Wertung r	Gewicht g	Indikator
Wirtschafts- und Finanzkraft	-1	1/2	Steuereinnahmen (Länder u. Gemeinden inklusive Finanzkraftausgleich) je Einwohner*in
	-1	1/2	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner*in
Soziale Bedürftigkeit	1	1/3	SGB-II-Quote der unter 15-Jährigen
	1	1/3	Arbeitslosenquote
	1	1/3	Armutsgefährdungsquote
Bildungsstand	1	1/2	Anteil der Bevölkerung ohne beruflichen Bildungsabschluss an der Bevölkerung von 25 bis unter 64 Jahren
	-1	1/2	Internationaler Sozioökonomischer Index des beruflichen Status (ISEI) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
Bevölkerung	1	1/2	Anteil der unter 18-Jährigen mit Migrationshintergrund (nach Mikrozensus) an der Bevölkerung unter 18 Jahren
	1	1/2	Anteil der Zugewanderten aus anderen Staaten

malsausprägungen mittels Addition zu einer neuen Variablen zusammengefasst werden. Heintel et al. (2017) verfolgen in ihrer Fallstudie für Oberprinzgau (Salzburg) und ihrem Versuch, im Rahmen einer Neuaushandlung des Finanzausgleichs die potenzielle regionale Benachteiligung der Region vergleichend messbar zu machen, einen solchen Ansatz. Sie entwickeln einen Multiplen Benachteiligungsindex (MBI) und beziehen sich dabei auf das britische Vorbild des *Index of Multiple Deprivation* (IMD). Dieser Index wird im Vereinigten Königreich seit Jahren als eine Maßzahl für die relative Benachteiligung von administrativen Einheiten und für die Zuweisung von Finanzmitteln verwendet.

Für den MBI werden in dem Gutachten die in der **Tabelle 1** aufgeführten neun Indikatoren mit unterschiedlichen Gewichten und Wirkungsrichtungen zu den Dimensionen Wirtschafts- und Finanzkraft, Soziale Bedürftigkeit, Bildungsstand und Bevölkerung verwendet.⁶

Um vom Benachteiligungsindex MBI zu einem Verteilungsschlüssel zu kommen, werden für jedes Land z. B. die Einwohner*innenzahlen mit dem Faktor (1 + MBI) gewichtet, wobei der MBI des jeweiligen Landes verwendet wird. Die so gewichteten Einwohner*innenzahlen werden aufaddiert und für jedes Land anschließend der prozentuale Anteil an der gewichteten

Gesamtbevölkerung berechnet. Diese prozentualen Anteile entsprechen dann dem Verteilungsschlüssel. Die **folgende Tabelle** weist die Benachteiligungsindizes der Länder aus, wobei ein negativer MBI eine Verringerung der Mittelzuweisung gegenüber dem Bundesdurchschnitt ausdrückt. Zudem wird der MBI-basierte Verteilungsschlüssel mit anderen Verteilungsschlüsseln verglichen.

Mit dem gleichen Verfahren können auch andere Verteilungsschlüssel berechnet werden, wie z. B. solche, die auf die Zahl der Schüler*innen in den Ländern basieren.⁷ Über die Nutzung von Verteilungsschlüsseln, die entweder auf der Zahl der Schüler*innen in den verschiedenen Bildungsstufen oder auf der Zahl der Einwohner*innen in bestimmten Altersgruppen basieren, lässt sich die Verteilung von Bundesmitteln somit sehr viel genauer den Zielen und Zielgruppen eines Bund-Länder-Programms anpassen, als dies bei einem allgemeinen Verteilungsschlüssel, wie dem Königsteiner Schlüssel, überhaupt möglich wäre. Sollen bspw. mittels eines Bund-Länder-Programms Maßnahmen oder auch Investitionen im Kita-Bereich gefördert werden, kann die Altersgruppe z. B. der Drei- bis unter Sechsjährigen zugrunde gelegt werden, und geht es bspw. um ein Programm für Jugendliche in beruflichen Vollzeitschulen, verwendet man die entsprechende Altersgruppe der Schüler*innen, um mit Hilfe des MBI die erforderlichen Verteilungsschlüssel zu berechnen.

⁵ Tabelle 5.2.1 des Gutachtens.

⁶ Zur Begründung der Auswahl der Indikatoren siehe Kapitel 5.2.1 des Gutachtens.

⁷ Siehe hierzu das sechste Kapitel und Tabelle 6.1 des Gutachtens.

Tabelle 2

Vergleich des MBI-basierten Verteilungsschlüssels mit anderen Verteilungsschlüsseln⁸

Bundesländer	MBI	Verteilungsschlüssel				
		Königsteiner Schlüssel	MBI-basierter Verteilungsschlüssel	Differenz zum Königsteiner Schlüssel (Prozentpunkte)	nach der Einwohner*innen-zahl	nach den Umsatzsteueranteilen 2020
Baden-Württemberg	-0,2228	13,04	10,42	-2,62	13,35	13,36
Bayern	-0,5303	15,56	7,45	-8,11	15,80	15,79
Berlin	0,2479	5,19	5,52	0,33	4,41	4,41
Brandenburg	-0,2488	3,03	2,30	-0,73	3,04	3,04
Bremen	0,8885	0,95	1,55	0,60	0,82	0,82
Hamburg	-0,3306	2,60	1,50	-1,10	2,23	2,22
Hessen	0,1665	7,44	8,86	1,42	7,57	7,57
Mecklenburg-Vorpommern	0,0817	1,98	2,10	0,12	1,94	1,94
Niedersachsen	0,2910	9,40	12,48	3,08	9,62	9,62
Nordrhein-Westfalen	0,2624	21,08	27,32	6,24	21,56	21,57
Rheinland-Pfalz	0,3610	4,82	6,73	1,91	4,93	4,92
Saarland	0,3282	1,20	1,58	0,38	1,18	1,18
Sachsen	-0,3068	4,98	3,40	-1,58	4,88	4,89
Sachsen-Anhalt	0,0643	2,70	2,80	0,10	2,62	2,63
Schleswig-Holstein	0,0873	3,41	3,82	0,41	3,50	3,50
Thüringen	-0,1529	2,63	2,17	-0,46	2,55	2,56

Der vorgeschlagene Ansatz zur Berechnung von MBI-basierten Verteilungsschlüsseln bietet aber noch weitere Möglichkeiten. So wäre es z. B. möglich, bei einem mittel- oder längerfristigen Investitionsprogramm von Bund und Ländern, die künftige Entwicklung der Schüler*innenzahlen zu antizipieren.⁹

5. Zusammenfassende Bewertung¹⁰

Der MBI erfüllt im Zusammenhang mit der Formel zur Berechnung von MBI-basierten Verteilungsschlüsseln die oben benannten Anforderungen und Kriterien, denen Verteilungsschlüssel für Bund-Länder-Programme im Schulbereich gerecht werden müssen:

- Er ist bundeseinheitlich berechenbar – die Daten stehen als amtliche Daten jährlich zur Verfügung.
- Er ist sachlich und rational nachvollziehbar begründet mit Bezug auf die Zielsetzung, einen Beitrag zur Verringerung bestehender Bildungsungleichheiten zu leisten.
- Er ist angemessen und nicht zu komplex.
- Er ist willkürfrei und transparent und verstößt nicht gegen das Gleichheitsprinzip.
- Er kann zielgruppenspezifisch angewendet werden.

⁸ Tabelle 5.3.2 des Gutachtens.

⁹ Siehe hierzu als Beispiel für den Primarbereich Tabelle 6.2 des Gutachtens.

¹⁰ Siehe hierzu Kapitel 7.1 des Gutachtens.

6. Ausblick¹¹

Um eine Verringerung von ungleichen Bildungschancen zu erreichen, ist eine Verbindung von Bildungs-, Sozial- und Familienpolitik anzustreben, weil nur dann auch die sozialen Ursachen ungleicher Bildungsmöglichkeiten beeinflusst werden können. Für diese abzustimmenden Maßnahmen kommt den Kommunen eine große Bedeutung zu, der sie angesichts sehr unterschiedlicher Finanzausstattung nicht alle in gleichem Maße gerecht werden können.

Der methodische Ansatz des MBI ermöglicht es potenziell, ihn nicht nur für die Verteilung von Bundesmitteln an die Länder zu nutzen, sondern auch für Mittelverteilungen innerhalb der Länder, sei es an die Gemeinden oder auch an Schulen, um Benachteiligungen auszugleichen.

Drei Hürden sind dabei zu überwinden: Die Umstellung auf Individualdatensätze in der Schulstatistik auf der Basis des Kerndatensatzes der KMK muss endlich in allen Ländern erfolgen. Ebenso ist die Nutzung ergänzender einzelschulischer Daten zur sozialen Situation der Schüler*innen anzustreben (etwa über eine Ergänzung des Bildungs- und Teilhabegesetzes). Die dritte Hürde besteht in noch fehlenden vergleichbaren Angaben zur finanziellen Leistungskraft der Kommunen.

Unter der Voraussetzung, dass entweder über die Schulstatistik oder über sonstige kommunale Daten für jede einzelne Schülerin bzw. jeden einzelnen Schüler Angaben über seine Wohnadresse und ein Indikator zur kommunalen Finanzsituation vorliegt, könnte ein MBI auch für Mittelverteilungen innerhalb der Länder genutzt werden. ■

11 Siehe hierzu Kapitel 7.2 des Gutachtens.

[zurück zum Inhalt](#)

GUTACHTEN

VERTEILUNG VON BUNDESMITTELN IM RAHMEN VON BUND-LÄNDER-VEREINBARUNGEN IM SCHULBEREICH – ALTERNATIVEN ZUM KÖNIGSTEINER SCHLÜSSEL

1 Problemaufriss und Übersicht über die Kapitel des Gutachtens

Der Königsteiner Schlüssel wurde ursprünglich zur Finanzierung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen eingeführt. Er richtet sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen des Landes und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl. Es sollten sich die Länder, die ein höheres Pro-Kopf-Steueraufkommen haben, mit einem höheren Anteil an der Finanzierung von Forschungseinrichtungen beteiligen (GWK, 2021a; WD, 2020b). Der Königsteiner Schlüssel wird in der Zwischenzeit aber nicht mehr nur für seinen ursprünglichen Zweck eingesetzt, sondern auch, zum Beispiel, für die Verteilung von nach Deutschland Geflüchteten auf die Bundesländer (für weitere Anwendungen siehe WD, 2020b, S. 9).

Er wird auch für zweckgebundene Zuwendungen des Bundes an die Länder, beispielsweise im Schulbereich auf der Basis des Artikels 104c Grundgesetz (GG), verwendet. Die mit ihm ursprünglich verbundene Intention, dass die Länder mit einem höheren Steueraufkommen je Einwohner*in größere Finanzierungslasten tragen, wird geradezu ins Gegenteil verkehrt, wenn nun die Länder mit einem höheren Steueraufkommen dann auch einen höheren Anteil an Zuwendungen erhalten. Bei einer Anwendung des Königsteiner Schlüssels für die Aufteilung von Bundesmitteln auf die Länder wird zusätzlich vernachlässigt, dass die Bevölkerung ganz unterschiedlich aufgebaut ist. Es gibt Länder mit einem vergleichsweise geringen Anteil an Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter. Diese Länder bekommen dann überproportional viel Geld, wenn man es auf eine einzelne Schülerin, einen einzelnen Schüler bezieht. Hierzu vier Beispiele:

- Aufteilung der Mittel beim „Sofortausstattungsprogramm“ (Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024) (BMBF, 2020)

Mit dem Sofortausstattungsprogramm gewährt der Bund den Ländern 500 Mill. Euro,

„damit in der Zeit des Corona-bedingt eingeschränkten Schulbetriebes – bis zur Wiederaufnahme des Regelschulbetriebes – einem möglichst hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern digitaler Unterricht zu Hause, unterstützt mit mobilen Endgeräten (Laptops, Notebooks und Tablets mit Ausnahme von Smartphones), ermöglicht wird, soweit es hierzu einen besonderen Bedarf aus Sicht der Schulen zum Ausgleich sozialer Ungleichgewichte gibt, die das Erreichen der Unterrichtsziele gefährden“ (ebd.).

Es dürfte unstrittig sein, dass damit insbesondere Kinder und Jugendliche, die in sozialhilferechtlichen Bedarfsgemeinschaften leben, zur ausgewiesenen Zielgruppe dieses Sonderausstattungsprogramms gehören.

Die folgende **Tabelle 1.1** weist aus, welcher Betrag durchschnittlich in Bedarfsgemeinschaften lebenden Kindern und Jugendlichen zwischen 6 und unter 18 Jahren bei einer Verteilung der Mittel nach dem Königsteiner Schlüssel zur Verfügung steht. Für eines dieser Kinder bzw. eine oder einen Jugendliche*n stehen danach in Bayern knapp 910 Euro zur Verfügung, in Bremen jedoch nur 227,50 Euro. Im Bundesdurchschnitt sind es knapp 428 Euro (siehe hierzu auch Rossmann, 2020 und Wiarda, 2020 mit ähnlichen Rechnungen). Es gibt keine Begründung für solche Länderunterschiede; sie sind auch durch nichts zu rechtfertigen.

Tabelle 1.1

Verteilung der Mittel des „Sofortausstattungsprogramms“ nach der Zahl der Kinder im Alter von 6 bis unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften im Jahr 2020

Land	Zahl der Kinder im Alter von 6 bis unter 18 Jahren	Zahl der Kinder im Alter von 6 bis unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften	Anteil an allen Kindern im Alter von 6 bis unter 18 Jahren (v.H.)	Anteil an allen Kindern Deutschlands im Alter von 6 bis unter 18 Jahren (v.H.)	Königsteiner Schlüssel (2018)	Landesanteil an den vom Bund bereitgestellten Mitteln für digitale Endgeräte (Euro)	Mittel pro Kind in der Altersgruppe von 6 bis unter 18 Jahren (Euro)	Mittel pro Kind in der Altersgruppe von 6 bis unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften (Euro)
Baden-Württemberg	1.230.713	94.962	7,72	8,13	13,01280	65.064.000	52,87	685,16
Bayern	1.406.116	85.533	6,08	7,32	15,56491	77.824.550	55,35	909,88
Berlin	382.334	103.399	27,04	8,85	5,13754	25.687.700	67,19	248,43
Brandenburg	271.729	29.057	10,69	2,49	3,01802	15.090.100	55,53	519,33
Bremen	71.492	21.161	29,60	1,81	0,96284	4.814.200	67,34	227,50
Hamburg	195.466	38.789	19,84	3,32	2,55790	12.789.500	65,43	329,72
Hessen	693.628	90.075	12,99	7,71	7,44344	37.217.200	53,66	413,18
Mecklenburg-Vorpommern	165.734	22.296	13,45	1,91	1,98419	9.920.950	59,86	444,97
Niedersachsen	883.319	118.087	13,37	10,11	9,40993	47.049.650	53,26	398,43
Nordrhein-Westfalen	1.976.758	352.512	17,83	30,17	21,08676	105.433.800	53,34	299,09
Rheinland-Pfalz	437.508	46.835	10,70	4,01	4,82459	24.122.950	55,14	515,06
Saarland	96.723	17.456	18,05	1,49	1,20197	6.009.850	62,13	344,29
Sachsen	427.675	45.835	10,72	3,92	4,99085	24.954.250	58,35	544,44
Sachsen-Anhalt	215.972	34.881	16,15	2,99	2,75164	13.758.200	63,70	394,43
Schleswig-Holstein	316.634	43.730	13,81	3,74	3,40526	17.026.300	53,77	389,35
Thüringen	217.251	23.771	10,94	2,03	2,64736	13.236.800	60,93	556,85
Deutschland	8.989.052	1.168.379	13,00	100,00	100,00000	500.000.000	55,62	427,94

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2021; BMWF 2020; Statistisches Bundesamt 2022a; eigene Berechnung

- **Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter**

Auch dem Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter liegt eine Verteilung der vom Bund bereitgestellten Mittel auf die einzelnen Länder nach dem Königsteiner Schlüssel zugrunde (Bundestag, 2021a, S. 7). Fickermann und Hoffmann haben die im Gesetzentwurf vorgesehenen Mittel auf die Zahl der Sechs- bis unter Zehnjährigen umgerechnet. Danach „stehen für ein Kind in dieser Altersgruppe in Bremen im Schnitt 820,29 Euro zur Verfügung und für ein ebensolches Kind in Baden-Württemberg nur 653,48 Euro; dies entspricht einer Differenz von 166,81 Euro bei einem Bundesdurchschnitt von 676,71 Euro“ (Fickermann & Hoffmann, 2021, S. 352).

- **Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“** (BMBF & BMFSFJ, 2021)

Ein drittes Beispiel ist die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder im Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“. Die Mittelzuweisung bzw. die Bereitstellung der Mittel erfolgte hier nicht nach dem Königsteiner Schlüssel, sondern allein anhand des Umsatzsteueranteils der Länder (siehe zum Gesetzgebungsverfahren Fickermann et al., 2021, S. 19–22 mit weiteren Nachweisen).

Der Verteilungseffekt ist dennoch identisch, wie **Tabelle 1.2¹** ausweist. Wenn man die für den Schulbereich zur Verfügung stehenden Mittel des Bundes (1,290 Milliarden Euro) auf die Länder aufteilt

Tabelle 1.2

Mittel des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona“ je Schüler*in (SuS) des Jahres 2020

Land	Umsatzsteueranteil der Länder 2020 (v.H.)	Mittel aus dem Aktionsprogramm (Euro)	Anzahl der SuS		Mittel je SuS (Euro)	
			A und B	nur A	A und B	nur A
Baden-Württemberg	13,3561	172.293.948	1.492.743	1.105.831	115,42	155,80
Bayern	15,7882	203.667.135	1.604.843	1.250.730	126,91	162,84
Berlin	4,4061	56.839.077	456.097	372.686	124,62	152,51
Brandenburg	3,0375	39.183.105	294.698	252.317	132,96	155,29
Bremen	0,8175	10.545.879	92.049	67.732	114,57	155,70
Hamburg	2,2199	28.636.452	251.896	201.761	113,68	141,93
Hessen	7,5656	97.595.724	813.660	641.336	119,95	152,18
Mecklenburg-Vorpommern	1,9361	24.976.077	187.573	153.569	133,15	162,64
Niedersachsen	9,6196	124.092.195	1.090.834	841.261	113,76	147,51
Nordrhein-Westfalen	21,5727	278.287.314	2.549.466	1.919.596	109,16	144,97
Rheinland-Pfalz	4,9236	63.514.569	520.712	409.408	121,98	155,14
Saarland	1,1848	15.284.049	120.432	91.082	126,91	167,81
Sachsen	4,8884	63.060.618	491.494	387.622	128,30	162,69
Sachsen-Anhalt	2,6307	33.935.514	253.519	198.405	133,86	171,04
Schleswig-Holstein	3,4964	45.103.689	379.127	290.359	118,97	155,34
Thüringen	2,5569	32.984.526	256.510	197.494	128,59	167,02
Deutschland	100,0000	1.290.000.000	10.855.653	8.381.189	118,83	153,92

A = Allgemeinbildende Schulen; B = berufliche Schulen

Quellen: KMK 2022; Statistisches Bundesamt 2021b; eigene Berechnung

1 Zum Vergleich des Königsteiner Schlüssels mit einem auf der Zahl der Einwohner*innen basierenden Verteilungsschlüssel und mit den Umsatzsteueranteilen der Länder siehe Tabelle 5.3.2.

und anschließend die Summe berechnet, die für eine einzelne Schülerin bzw. für einen einzelnen Schüler einer allgemeinbildenden oder berufsbildenden Schule zur Verfügung steht, beträgt die Spannweite zwischen den Ländern 24,70 Euro bei einem deutschlandweiten Mittelwert von 118,83 Euro. Betrachtet man nur die Schüler*innen allgemeinbildender Schulen, so beträgt die Spannweite zwischen den Ländern sogar 29,11 Euro bei einem deutschlandweiten Mittelwert von 153,92 Euro.

- **Bund-Länder-Initiative „Schule macht stark“**
Ziel dieser Initiative ist es, von Wissenschaftler*innen und Schulen Strategien und Konzepte für Schulen in schwierigen sozialen Lagen erarbeiten zu lassen (siehe https://www.schule-macht-stark.de/de/home/home_node.html). An dem Programm nehmen derzeit 198 Schulen teil, die nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt worden sind. Die **Tabelle 1.3** weist die Anzahl der teilnehmenden Schulen in den einzelnen Ländern aus:

Mittels einer Reanalyse der Daten der IQB-Erhebungen aus den Jahren 2011 und 2016 identifiziert Weishaupt (2022a) unter Einbeziehung von Auswertungen von Daten des Zensus 2011 und der SGB-II-Statistik die Regionen, in denen sich gehäuft Schulen in schwieriger Lage befinden:

„In den ostdeutschen Flächenländern sind mehr als ein Viertel der Klassen sozioökonomisch benachteiligt, die Kombination mit hohem Migrant*innenanteil existiert dort nur in wenigen Ausnahmefällen. Prozentual besonders viele Schulen in sozial schwierigen Lagen gibt es in den Stadtstaaten. Dennoch befindet sich die überwiegende Mehrheit der Klassen in sozial schwierigen Lagen in den westdeutschen Flächenländern, mit einer Konzentration auf die dort gelegenen Großstädte“ (Weishaupt, 2022a, S. 108).

Tabelle 1.3

Anzahl und Anteil der an der Bund-Länder-Initiative „Schule macht stark“ teilnehmenden Schulen nach Ländern

Land	Anzahl der teilnehmenden Schulen	Anteil an allen teilnehmenden Schulen (v.H.)	Königsteiner Schlüssel (v.H.)
Baden-Württemberg	26	13,13	13,04
Bayern	31	15,66	15,56
Berlin	9	4,55	5,19
Brandenburg	5	2,53	3,03
Bremen	2	1,01	0,95
Hamburg	5	2,53	2,60
Hessen	15	7,58	7,44
Mecklenburg-Vorpommern	4	2,02	1,98
Niedersachsen	19	9,60	9,40
Nordrhein-Westfalen	42	21,21	21,08
Rheinland-Pfalz	10	5,05	4,82
Saarland	2	1,01	1,20
Sachsen	10	5,05	4,98
Sachsen-Anhalt	6	3,03	2,70
Schleswig-Holstein	7	3,54	3,41
Thüringen	5	2,53	2,63
Deutschland	198	100,00	100,00

Quelle: www.schule-macht-stark.de/de/schulen/schulen_node.html; eigene Berechnung

Die Aufteilung der an der Initiative teilnehmenden Schulen nach dem Königsteiner Schlüssel widerspricht dem Befund von Weishaupt, wenn beispielsweise nur 16 Schulen aus den drei Stadtstaaten an der Initiative beteiligt sind. Bayern ist mit 31 Schulen vertreten, dies entspricht einem Anteil von 15,56 Prozent an allen teilnehmenden Schulen, obwohl es hier beispielsweise keine einzige Schule gibt, die ähnlich hohe Kinderarmutsquoten aufweist wie viele Schulen im Ruhrgebiet, in Berlin oder auch in vielen ostdeutschen Großwohnsiedlungen (siehe Helbig & Jähnen, 2018).

Durch die vier Beispiele wird mehr als deutlich, dass der Königsteiner Schlüssel oder ein Verteilungsschlüssel auf der Basis der Umsatzsteueranteile grundsätzlich für zweckgebundene Finanzzuwendungen des Bundes an die Länder oder für Bund-Länder-Initiativen im Schulbereich wenig geeignet sind. Wenn es das Anliegen von Bundesprogrammen ist, soziale Benach-

teiligungen abzubauen und Bildungschancen zu verbessern, müssen deshalb auch bildungsrelevante soziale Unterschiede zwischen den Ländern berücksichtigt werden.

Im Rahmen des Nationalen Bildungsberichts (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020, S. 40–44) werden auf der Grundlage der Daten des Mikrozensus drei soziale Risikolagen unterschieden (**siehe Tab. 1.4a bis d**): Die soziale Risikolage erfasst Kinder, deren Eltern beide nicht erwerbstätig sind, was zu fehlenden gesellschaftlichen Ressourcen führen kann. Die bildungsbezogene Risikolage betrifft Kinder, deren Eltern beide keine abgeschlossene Berufsausbildung und höchstens einen mittleren Schulabschluss haben. Eine finanzielle Risikolage liegt vor, wenn das Haushaltseinkommen unter der Armutgefährdungsgrenze liegt. Auch der jüngst erschienene Nationale Bildungsbericht 2022 nimmt die Risikolagen wieder auf (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2022, S. 46–51).

Tabelle 1.4a

Anteil der Kinder unter 18 Jahren in Familien mit mindestens einer Risikolage (Ergebnisse des Mikrozensus)

Land	2005	2008	2009	2010	2012	2014	2016	2018
Deutschland	32,4	28,4	28,4	28,6	29,0	27,5	30,1	28,6
Baden-Württemberg	25,1	21,6	22,7	22,9	22,4	20,7	24,8	22,7
Bayern	25,1	20,2	20,9	20,1	19,4	18,4	21,3	20,4
Berlin	47,6	44,2	42,0	43,8	43,3	41,6	39,5	34,6
Brandenburg	36,7	27,6	27,7	29,1	32,9	26,7	27,8	26,5
Bremen	53,1	44,6	44,2	41,7	45,6	43,6	50,5	48,5
Hamburg	40,6	34,6	33,8	33,5	31,1	30,0	32,8	30,0
Hessen	31,5	26,8	26,0	25,8	26,3	26,9	30,4	30,7
Mecklenburg-Vorpommern	46,4	42,8	40,7	39,7	42,0	34,2	35,5	34,3
Niedersachsen	34,1	30,8	29,8	30,5	30,4	28,0	32,2	29,4
Nordrhein-Westfalen	34,6	31,8	32,4	33,0	34,6	33,2	35,7	35,0
Rheinland-Pfalz	29,6	27,2	27,8	29,3	27,8	27,6	29,4	28,0
Saarland	36,1	27,8	27,8	25,1	29,8	31,6	32,6	28,8
Sachsen	36,7	32,7	32,7	33,6	33,9	29,7	29,4	27,4
Sachsen-Anhalt	44,5	42,0	38,7	34,8	36,6	35,0	36,2	33,8
Schleswig-Holstein	28,4	25,4	25,4	24,4	24,3	24,1	27,9	27,4
Thüringen	39,4	34,3	34,1	31,1	31,3	30,7	30,9	27,4

Tabelle 1.4b

Anteil der Kinder unter 18 Jahren in Familien mit beiden Elternteilen oder alleinerziehendem Elternteil Erwerbslos oder Nichterwerbsperson (Ergebnisse des Mikrozensus)

Land	2005	2008	2009	2010	2012	2014	2016	2018
Deutschland	12,3	10,3	10,6	10,1	9,4	9,6	10,0	9,7
Baden-Württemberg	6,9	5,4	6,2	6,3	5,3	5,3	6,3	5,7
Bayern	7,7	6,4	6,3	5,6	5,1	5,2	5,3	5,5
Berlin	26,0	23,8	22,0	22,2	19,0	19,8	17,0	15,2
Brandenburg	15,2	12,1	13,4	12,3	12,8	11,1	8,8	10,1
Bremen	27,9	22,0	21,4	21,4	18,6	20,1	24,5	19,5
Hamburg	15,6	13,2	14,0	13,8	9,6	10,3	13,3	10,7
Hessen	10,4	8,7	8,3	7,9	7,4	8,7	9,7	9,5
Mecklenburg-Vorpommern	21,0	20,3	18,1	15,4	16,2	12,4	13,6	13,8
Niedersachsen	13,9	11,4	11,1	10,9	9,8	10,3	11,8	10,1
Nordrhein-Westfalen	13,4	11,4	12,4	12,0	11,6	12,2	12,5	12,8
Rheinland-Pfalz	9,1	8,5	8,9	9,1	7,2	8,3	8,7	8,3
Saarland	12,3	8,1	11,1	7,4	12,2	11,7	11,5	9,3
Sachsen	16,0	14,2	14,1	14,5	12,8	11,7	10,0	10,4
Sachsen-Anhalt	21,8	20,3	20,6	17,3	13,7	14,6	13,5	14,2
Schleswig-Holstein	12,2	9,2	9,5	8,7	8,3	8,8	8,4	9,7
Thüringen	16,2	14,2	14,9	10,5	11,5	10,8	11,7	10,6

Tabelle 1.4c

Anteil der Kinder unter 18 Jahren in Familien mit höchstem Bildungsabschluss unter ISCED 3 (Ergebnisse des Mikrozensus)

Land	2005	2008	2009	2010	2012	2014	2016	2018
Deutschland	13,5	12,1	12,0	11,6	11,5	11,2	12,0	12,2
Baden-Württemberg	13,1	10,9	10,8	10,5	10,4	10,0	10,6	10,3
Bayern	10,2	8,2	8,7	8,2	7,2	6,6	8,1	8,6
Berlin	22,0	20,7	20,6	21,3	19,5	19,2	18,8	15,9
Brandenburg	5,9	4,7	4,9	4,8	5,6	5,6	4,7	7,3
Bremen	31,9	24,1	24,3	25,0	26,2	20,3	26,8	24,1
Hamburg	18,8	18,1	16,8	17,1	16,2	13,3	13,6	13,0
Hessen	16,0	13,3	12,3	12,3	11,4	12,9	12,8	13,8
Mecklenburg-Vorpommern	8,2	7,8	6,2	5,8	6,4	6,0	8,2	8,3
Niedersachsen	15,1	12,9	12,5	12,8	12,3	11,2	13,3	13,2
Nordrhein-Westfalen	17,0	16,6	16,5	16,1	17,0	16,9	16,9	17,4
Rheinland-Pfalz	12,5	12,2	13,0	12,9	11,5	11,2	12,9	12,1
Saarland	18,5	10,7	9,6	8,8	12,3	16,3	13,2	12,7
Sachsen	3,7	4,7	5,1	4,4	4,2	3,9	4,7	5,8
Sachsen-Anhalt	8,6	8,6	7,5	6,5	6,4	6,9	7,1	8,1
Schleswig-Holstein	11,1	10,0	9,6	8,7	8,5	9,2	10,0	11,0
Thüringen	5,0	5,0	4,6	4,4	3,9	3,8	6,4	6,4

Tabelle 1.4d

Anteil der Kinder unter 18 Jahren in Familien mit weniger als 60 Prozent des Haushaltsäquivalenzeinkommens
 (Ergebnisse des Mikrozensus)

Land	2005	2008	2009	2010	2012	2014	2016	2018
Deutschland	19,4	18,4	18,6	18,1	18,8	18,9	20,1	20,0
Baden-Württemberg	12,9	11,8	12,8	13,1	13,1	12,6	14,5	14,5
Bayern	13,8	12,1	12,4	11,5	11,7	11,8	13,0	12,9
Berlin	26,6	25,1	25,8	24,6	26,8	26,7	26,6	23,7
Brandenburg	26,6	20,8	21,4	20,8	24,7	21,3	21,0	20,8
Bremen	34,8	32,5	28,3	31,0	33,6	32,9	36,3	35,3
Hamburg	23,1	21,9	21,7	19,9	21,3	20,2	22,4	21,6
Hessen	17,7	16,4	16,0	15,3	16,2	16,8	19,4	21,1
Mecklenburg-Vorpommern	34,1	34,1	32,6	29,8	33,4	26,7	27,4	27,4
Niedersachsen	20,6	21,4	20,6	20,4	20,9	19,6	21,8	20,3
Nordrhein-Westfalen	20,3	20,2	21,0	20,9	21,7	23,5	23,8	24,7
Rheinland-Pfalz	17,6	18,2	18,2	19,0	18,3	19,8	20,1	20,7
Saarland	19,1	18,5	19,4	16,2	19,3	20,9	22,2	20,3
Sachsen	27,0	25,0	26,1	26,3	24,9	22,0	22,1	21,4
Sachsen-Anhalt	33,6	33,1	31,4	25,7	28,8	28,5	28,4	27,2
Schleswig-Holstein	17,6	16,8	17,2	15,8	15,5	17,5	19,4	20,3
Thüringen	29,1	26,2	26,5	23,7	21,0	23,6	22,7	21,2

Quellen 1.4a-d: Autorengruppe Bildungsberichterstattung, mehrere Jahrgänge, eigene Zusammenstellung anhand der Datenanhänge

Die **Tabellen 1.4a bis 1.4d** weisen aus, wie sehr sich die Länder hinsichtlich der Risikolagen von Kindern unter 18 Jahren unterscheiden, und verweisen damit nochmals auf die Notwendigkeit, bei Bundesprogrammen zum Abbau sozialer Benachteiligungen und zur Verbesserung von Bildungschancen bildungsrelevante soziale Unterschiede zwischen den Ländern zu berücksichtigen.

Auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages stellen in Frage,

„ob der [Königsteiner] Schlüssel im Einzelfall als adäquates Verteilungsinstrument vor allem in solchen Bereichen dienen kann, in denen die Mittel einer spezifischen Zweckbindung mit sozialem Bezug unterliegen. Denn die Facetten sozialer und wirtschaftlicher Realitäten der Bundesländer und ihrer Kommunen werden in der Berechnung des Schlüssels nur sehr bedingt widerspiegelt“ (WD, 2020b, S. 10).

Ziel des vorliegenden Gutachtens ist es nun, mögliche Alternativen zu den bisher verwendeten Verteilungsschlüsseln für Bundesmittel an die Länder aufzuzeigen

und vergleichend zu bewerten. Den konkreten Anlass dafür liefert der Koalitionsvertrag der die Bundesregierung stellenden Parteien von 2021 (SPD, Bündnis 90/ Die Grünen & FDP, 2021). In diesem Koalitionsvertrag ist eine weitere finanzielle Unterstützung des Ausbaus von Ganztagsangeboten an Schulen und des Digitalpakts Schule vorgesehen. Neu eingerichtet werden soll ein „Startchancen-Programm“ zur besonderen Förderung von Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schüler*innen über Investitionsmaßnahmen und zusätzliche Stellen für schulische Sozialarbeit.

Dazu werden im folgenden zweiten Kapitel die rechtlichen Grundlagen für die Verteilung von Bundesmitteln an die Länder und sich daraus ergebende Anforderungen an Verteilungsschlüssel dargestellt. Mögliche Alternativen zum Königsteiner Schlüssel werden dann in den folgenden Kapiteln vorgestellt und jeweils hinsichtlich möglicher Vor- und Nachteile diskutiert.

Zunächst werden hierzu im dritten Kapitel sozialstrukturelle Daten aus repräsentativen Untersuchungen im Schulbereich genutzt, um zu beschreiben, welche

inhaltlichen Anforderungen an alternative Verteilungsschlüssel zu stellen sind. Einen besonderen Stellenwert haben dabei Daten der verschiedenen IQB-Bildungstrends. Mögliche Grenzen einer Nutzung der Daten aus den IQB-Bildungstrends für alternative Verteilungsschlüssel werden beschrieben.

Im vierten Kapitel wird kurz diskutiert, inwieweit unterschiedliche bundesweit verfügbare Daten der amtlichen Statistik die Grundlage für die Berechnung von einfachen Verteilungsschlüsseln bilden können. Ein besonderer Fokus liegt auf der Diskussion möglicher Nachteile so berechneter Verteilungsschlüssel.

Im fünften Kapitel wird zunächst begründet, warum der Einsatz von komplexen multivariaten Verfahren zur Entwicklung komplexerer Schlüssel zur Verteilung von Bundesmitteln auf die sechzehn Länder nicht zielführend ist (5.1). Stattdessen wird ein Multipler Benachteiligungsindex (MBI) vorgeschlagen (5.2) und die Auswahl der in ihm berücksichtigten Dimensionen und Indikatoren begründet (5.3). Im anschließenden Unterkapitel (5.4) wird zunächst beschrieben, wie dieser MBI genutzt werden kann, um mit seiner Hilfe Verteilungsschlüssel zu berechnen. Ferner wird ein MBI-basierter Verteilungsschlüssel auf der Basis der Zahl der Einwohner*innen in den Ländern berechnet und mit anderen Verteilungsschlüsseln verglichen.

Das sechste Kapitel widmet sich der Frage nach Verteilungsschlüsseln, die sich an möglichen Ziel(gruppen) von Bund-Länder-Vereinbarungen orientieren. Hierzu werden zwei Beispiele dargestellt: zum einen MBI-basierte Verteilungsschlüssel auf der Basis der Schüler*innenzahlen in den verschiedenen Bildungsbe-
reichen und zum anderen, am Beispiel der Primarstufe, die Veränderung des MBI-basierten Verteilungsschlüssels im Zeitverlauf. Eine solche, an der Entwicklung der Schüler*innenzahl orientierte Dynamisierung eines Verteilungsschlüssels kann dann einen besonderen Stellenwert haben, wenn Mittelzuweisungen des Bundes an die Länder über einen längeren Zeitraum erfolgen sollen.

Das Gutachten schließt im siebten Kapitel mit einer zusammenfassenden Bewertung der vorgestellten Verteilungsschlüssel, orientiert an den im zweiten Kapitel dargestellten allgemeinen Anforderungen an Verteilungsschlüssel (7.1), und mit einem Ausblick (7.2). In diesem soll kurz skizziert werden, wie möglicherweise die den Ländern im Rahmen von Bund-Länder-Vereinbarungen zur Verfügung gestellten Mittel auf der Basis des Konzeptes des vorgeschlagenen MBI den einzelnen Schulen zur Verfügung gestellt werden könnten, aber auch, welche Datengrundlagen hierzu teilweise noch geschaffen werden müssen. ■

2 Rechtliche Grundlagen für die Mittelverteilung und sich daraus ergebende Anforderungen an Verteilungsschlüssel

Bereits eingangs wurde darauf verwiesen, dass der Königsteiner Schlüssel als Verteilungsmaßstab in höchst verschiedenen Zusammenhängen Anwendung findet. Die Beispiele reichen dabei von Fragen der Krankenhausfinanzierung² über Maßnahmen der kriminalpolizeilichen Vorbeugung³ bis hin zur regionalen Verteilung von Asylbewerber*innen auf die einzelnen Bundesländer.⁴ In besonderer Weise findet der Königsteiner Schlüssel Anwendung im Bildungsbe-
reich⁵, etwa bei den erwähnten Programmen „Schule macht stark“⁶ oder auch beim „Digitalpakt Schule“.⁷

2.1 Der Königsteiner Schlüssel als Verteilungsmaßstab

Zunächst ist noch einmal zu betonen, dass die ursprüngliche Herkunft des Königsteiner Schlüssels als eines Verteilungsmaßstabs auf das „Königsteiner Staatsabkommen vom 24. März 1949 über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen“⁸ zurückgeht. Diese Vereinbarung wurde seinerzeit allein zwischen den (damaligen west-)deutschen Bundesländern geschlossen und hatte, wie bereits erwähnt, den Zweck,

„für deutsche wissenschaftliche Forschungseinrichtungen, deren Aufgaben und Bedeutung über den allgemeinen Wirkungskreis eines einzelnen Landes hinausgehen und deren Zuschußbedarf die finanzielle Leistungskraft eines Landes übersteigt, die zur Erfüllung der Forschungsaufgaben erforderlichen Mittel [...] gemeinsam aufzubringen“.⁹

Bereits seinerzeit wurde der nach wie vor geltende Verteilungsmaßstab, der sich zu zwei Dritteln an den Steuereinnahmen und zu einem Drittel an der Bevölkerungszahl orientieren sollte, festgelegt.¹⁰ Bis zum Jahre 1969 wurde nach diesem Abkommen verfahren.

Aufgrund der Beteiligung des Bundes an der Forschungsfinanzierung nach der Verfassungsänderung des Jahres 1969¹¹, mit der Gründung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) im Jahre 1970 und dann später ab dem Jahre 2007 mit der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) fand der Königsteiner Schlüssel Verwendung als Grundlage für die Berechnung der Bundes- und Länderanteile bei den Kostenübernahmen der Forschungsförderung (WD, 2020a). Die jeweiligen Kostenanteile werden jährlich von der GWK berechnet und im Bundesanzeiger bekannt gemacht, allerdings in Anbetracht der zeitlichen Bedingungen, bis zu denen die zugrunde liegenden Zahlenwerke bereitstehen, notwendigerweise erst im Nachhinein (GWK, 2021b).

Die Funktion des Königsteiner Schlüssels war demnach ursprünglich allein auf die Verteilung von Finanzlasten der verschiedenen staatlichen Instanzen untereinander bezogen und beschränkt, zunächst nur der Bundesländer untereinander, nunmehr auch unter Beteiligung des Bundes, eine Aufgabe, die diesem Verteilungsschlüssel nach wie vor auch zukommt.

2.2 Verfassungsrechtliche Aspekte bei der Bewertung von Verteilungsschlüsseln

Betrachtet man dieses nunmehr in sehr verschiedenen Zusammenhängen zur Anwendung kommende Verteilungsinstrument des Königsteiner Schlüssels unter einer (verfassungs-)rechtlichen Perspektive, so lassen sich formelle und materielle Aspekte unterscheiden, die Anlass zu weiterführenden Fragestellungen bieten.

2.2.1 Formelle Aspekte

In formeller Hinsicht fällt auf, dass die Bezugnahme auf den Königsteiner Schlüssel zwar ausdrücklich erfolgt, dass aber zugleich in den entsprechenden Bestimmungen teilweise auch auf eine nähere Beschreibung und Herleitung dieses Verteilungsschlüssels verzichtet wird.¹² Herkömmlicherweise wird in den einschlägigen Gesetzesbegründungen auf die Feststellung durch das Büro der GWK und die entsprechende Veröffentlichung im Bundesanzeiger verwiesen.

2 S. §§ 12 Abs. 1 Satz 4, 12a Abs. 2 Satz 1, 14a Abs. 3 Satz 1 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (Bundestag, 2021b).

3 Art. 2 Abs. 2 des Abkommens über die Finanzierung des Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramms.

4 § 45 Abs. 1 Satz 2 Asylgesetz.

5 Etwa bei der Finanzierung des Sekretariats der Kultusminister*innenkonferenz, s. D. 5 Satz 2 der Geschäftsordnung (KMK, 2021).

6 Hier erfolgt die Auswahl der Schulen nach diesem Schlüssel, s. III von BMBF/KMK (2019), Gemeinsame Initiative.

7 § 8 Abs. 1 Satz 3 der Verwaltungsvereinbarung Digitalpakt Schule.

8 Archivunterlage, S. 4 ff.

9 Art. 1 Abs. 1 des Staatsabkommens, Fußn. 7.

10 Art. 6 des Staatsabkommens, Fußn. 7.

11 Art. 91b Grundgesetz (GG) i. d. F. vom 12. Mai 1969 lautete: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen [...] bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.“

12 So etwa beim Krankenhausfinanzierungsgesetz aus dem Jahre 2020, s. Deutscher Bundestag, 2021b, S. 40.

Vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „Wesentlichkeitslehre“ lässt sich dabei die Frage aufwerfen, ob in Anbetracht der wichtigen Bedeutung dieses Verteilungsschlüssels¹³ sowohl für die Haushalte des Bundes, aber auch besonders der Länder sowie die Auswirkungen des Schlüssels beispielsweise für die Wohnsitzzuweisung für nach Deutschland geflüchtete Menschen die Bedeutung dieses Verteilungsschlüssels nicht als so zentral einzuschätzen ist, dass zumindest die Berechnungsgrundlage in ihren Grundstrukturen gesetzlich bestimmt werden müsste, sodass auf dieser Grundlage dann die weitere Präzisierung durch untergesetzliche Bestimmungen erfolgen könnte.

Solange sich der Schlüssel allein auf die quasi staatsinterne Zuordnung und Verteilung von Finanzmitteln beschränkte, mag der Verzicht auf eine vom Parlament beschlossene und damit durch Gesetz verankerte Grundlage hinnehmbar gewesen sein. In Anbetracht der weitergehenden und sich auch auf andere Bereiche erstreckenden Bedeutung dieses Verteilungsschlüssels bestehen aber hinreichende Zweifel, ob es nicht einer gesetzlichen Grundlage bedarf, auf die dann einerseits Bezug genommen werden könnte und die andererseits durch untergesetzliche Normen präzisiert und in ihrer sich jährlich verändernden Höhe näher beschrieben würde.

2.2.2 Materielle Aspekte

In materieller Hinsicht gilt, dass im Rahmen der durch die Verfassung gesetzten Grenzen gesetzliche Regelungen auf legitime Zwecke gerichtet sein müssen. Dass bei der Bestimmung dessen, was als legitimer Zweck anzusehen ist, der Gesetzgeber weitgehend frei ist, ergibt sich bereits aus seinem Mandat als vom Volk gewählte Vertretung. Allerdings bleiben verfassungsrechtliche Grenzen, die sich auf der Grundlage des Grundgesetzes (GG) für den Bundesgesetzgeber einerseits aus dem Regelungsgegenstand und dem (weiten) Katalog der möglichen Regelungsbereiche¹⁴ ergeben, andererseits aber aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Zu diesen allgemeinen Rechtsgrundsätzen zählen insbesondere die Grundrechte¹⁵, ebenso aber auch die staatsrechtlichen Grundsätze etwa des Rechts- und des Sozialstaates¹⁶ sowie europa- und internationalrechtliche Rahmenbedingungen.¹⁷

Zu den aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsätzen, die jedes staatliche Handeln und damit

auch die Gesetzgebung begrenzen, zählt in besonderer Weise das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Gesetzlich vorgegebene Maßnahmen müssen danach geeignet und auch erforderlich sein, um den mit einer entsprechenden Regelung intendierten Zweck erreichen zu können; und zugleich müssen diese Maßnahmen auch in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen.

Bei der Festlegung sowohl des (legitimen) Zweckes einer staatlichen Regelung als auch bei der Bestimmung der Geeignetheit der eingesetzten Mittel besteht ein weiter Entscheidungsspielraum zugunsten der handelnden staatlichen Akteure – wie es das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) kürzlich in seiner Entscheidung zu den Corona-Maßnahmen im Schulbereich unter Verweis auf seine eigene frühere Rechtsprechung noch einmal deutlich formulierte:

„Eine Maßnahme ist bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann [...] Der Gesetzgeber verfügt in der Beurteilung der Eignung einer Regelung über eine Einschätzungsprärogative. Es genügt grundsätzlich, wenn die Möglichkeit der Zweckerreichung besteht. Der Spielraum des Gesetzgebers bezieht sich insofern auf die Einschätzung und Bewertung der Verhältnisse, der etwa erforderlichen Prognosen und der Wahl der Mittel, um seine Ziele zu erreichen ... Eine Regelung ist erst dann nicht mehr geeignet, wenn sie die Erreichung des Gesetzeszwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt“ (BVerfG, 2021, Rn. 114).

Und, dies aufnehmend, formulierte das Bundesverfassungsgericht noch einmal jüngst:

„Bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung steht dem Gesetzgeber ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel bezieht, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen. Dieser Spielraum reicht nicht stets gleich weit. Sein Umfang hängt vielmehr einzelfallbezogen etwa von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter ab“ (BVerfG, 2022, Rn. 110).

13 Auch wenn er kein „Verfassungsrecht“ darstellt, wie die Bundesregierung (2015) zutreffend feststellte.

14 Art. 70 ff. GG.

15 Art. 1 Abs. 3 GG.

16 Art. 20 Abs. 1 GG.

17 Art. 23 f. GG.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip stellt somit einen insgesamt weiten Spielraum zur Verfügung, nicht zuletzt deshalb, weil sich die Folgen einer Regelung nicht immer klar im Vorhinein abschätzen lassen.

Im Ergebnis stellt damit eine – vermeintlich oder auch tatsächlich – besser geeignete Lösung keinen Anlass dar, die jeweils getroffene Maßnahme als unverhältnismäßig und damit (verfassungs-)rechtlich unrechtmäßig zu brandmarken. Einzig, wenn die beabsichtigte Zweckerreichung mithilfe der getroffenen Maßnahmen als ausgeschlossen erscheint, wird man einen Verstoß gegen den Grundsatz der Geeignetheit und damit das Verhältnismäßigkeitsprinzip bejahen und so zu einer Verfassungswidrigkeit kommen können. Dabei darf eine solche Feststellung allerdings auch nicht dahingehend missverstanden werden, dass damit der jeweilige staatliche Akteur, d. h. auch der Gesetzgeber, davon befreit wäre, eine aus seiner Sicht möglichst weitgehend geeignete Maßnahme zu wählen und seine Auswahlkriterien auch entsprechend transparent darzulegen (BVerfG, 2014, Rn. 110).

2.3 Andere Verteilungsschlüssel

Allerdings stellt schon heute der Königsteiner Schlüssel nicht (mehr) das alleinige Verteilverfahren dar, sondern es kommen daneben in einzelnen Gesetzen spezifische und im Zweifel sachangemessenere Verteilungsansätze zur Anwendung. Der Gesetzgeber hat sich damit also in anderen Zusammenhängen für offenbar im Hinblick auf die jeweiligen Sachbereiche „geeigneterere“ Verfahren entschieden und insoweit von dem ihm durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eingeräumten weiten Entscheidungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht. Als Beispiele für andere Verteilungsmaßstäbe lassen sich etwa benennen (siehe auch WD, 2020c, S. 4 ff.)

- das Verfahren nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)¹⁸,
- die Verteilung nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG)¹⁹,
- die Verteilung von Mitteln im Rahmen der Städtebauförderung nach Art. 104b GG.²⁰

So wird am Beispiel der Nutzung des Königsteiner Schlüssel bei der Verteilung von nach Deutschland geflüchteten Personen intensiv diskutiert, ob nicht

andere Verteilverfahren angemessener wären, die sich an geeigneteren Kriterien orientieren (s. etwa die Vorschläge des Instituts der deutschen Wirtschaft, 2016, S. 45 ff., oder des Sachverständigenrats Integration und Migration, 2020, S. 31 ff.; vgl. auch Deutsche Welle, 2015). Der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit der bestehenden Regelungen wird dabei aber – zutreffenderweise – nicht erhoben. Es zeigen aber die zur Anwendung kommenden Verfahren in anderen Politikfeldern ebenso wie die fachlichen Debatten um andere Formen der Verteilung, dass diese nicht nur möglich sind, sondern auch gegenüber dem eher pauschalen Königsteiner Schlüssel als sachlich angemessener bewertet werden.

2.4 Besondere verfassungsrechtliche Anforderungen an Verteilungsschlüssel bei Finanzhilfen des Bundes an die Länder

Eine weitere rechtliche Schranke ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit Finanzhilfen des Bundes an die Länder. Da von Verfassungswegen der Grundsatz der Konnexität gilt²¹, bedeutet dies, dass neben einer strikten Trennung der jeweiligen *Aufgabenbereiche* von Bund und Ländern auch eine ebenso strikte Trennung der *Ausgabenbereiche* besteht: Wer eine Aufgabe erfüllt, trägt auch die dadurch entstehenden Kosten der Aufgabenerfüllung.

Auch wenn dieser Grundsatz aufgrund ausdrücklicher Ausnahmen in der Verfassung selbst durchbrochen werden kann²², so ist dabei gleichwohl zu beachten, dass entsprechende Ausnahmen gegenüber dem allgemeinen Grundsatz weiterhin Ausnahmen bleiben, mithin der Anwendungsbereich restriktiv zu fassen ist (WD, 2020a, S. 5 m. w. N.).

Die Verfahren der Verteilung entsprechender Finanzmittel müssen dann, so die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, „nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Maßstäben“ stattfinden und dürfen „nicht zu willkürlichen Ergebnissen führen“ (BVerfG, 2014, Rn. 108); dabei ist „ein transparentes Verteilungsverfahren zu gewährleisten“ (BVerfG, 2014, Rn. 110). Aber auch hier gilt wiederum:

18 §§ 2 und 11 KInvFG.

19 §§ 1 bis 3 GemFinRefG.

20 Art. 1 Abs. 3 der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung.

21 Art. 104a Abs. 1 GG.

22 Art. 104b bis 104d GG.

„Gefordert ist nicht die bestmögliche und gerechteste Lösung; angesichts der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist auch nicht entscheidend, ob eine Regelung notwendig oder gar unabweisbar ist. Vielmehr kommt ihm insoweit ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der gewahrt ist, wenn er sich auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützt“ (BVerfG, 2014, Rn. 108).

In formeller Hinsicht ist dabei zu beachten, dass die Verfassungsvorgabe für Finanzhilfen des Bundes (vgl. auch WD, 2012) nach Artikel 104b GG²³ eine gesetzliche Ermächtigung verlangt²⁴ und dass „die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme [...] im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern“ erfolgt²⁵; diese Bestimmung gilt entsprechend auch für jene Finanzhilfen, die der Bund „den Ländern [...] für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur“²⁶ gewährt.²⁷ Für diese Formen der finanziellen Unterstützung der Länder durch den Bund bedeutet dies dann unter Verfahrensaspekten auch, dass Festlegungen nur möglich sind, wenn die Länder beim Rechtssetzungsverfahren des Bundes – und dieses schließt auch die

Modalitäten der Verteilung mit ein – ihrerseits ausdrücklich zustimmen.²⁸

Da materiell-rechtlich allerdings auch im Zusammenhang mit der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen ein „weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum“ besteht, wird beim Ringen um die „bestmögliche und gerechteste Lösung“ zumindest aus verfassungsrechtlicher Sicht das Diktum der Verfassungswidrigkeit nur in äußerst seltenen Fallkonstellationen formuliert werden können. Wenn aber aus fachlicher Sicht im Einzelfall einzelne Verteilungsverfahren sich als besser geeignet und auch in der Sache angemessener darstellen, so ist in Anbetracht der dem Gesetzgeber von der Rechtsprechung eingeräumten weiten Einschätzungsprärogative auch eine Festlegung von anderen Verteilungsschlüsseln (verfassungs-) rechtlich zulässig.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Anwendung von anderen Verteilungsschlüsseln als dem Königsteiner Schlüssel möglich ist. Diese müssen sachlich und rational nachvollziehbar mit Bezug auf die Zielsetzung der Finanzhilfe begründet sowie willkürfrei und transparent sein und sie dürfen nicht gegen das Gleichheitsprinzip verstoßen. ■

23 D. h. für „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände), die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich“ sind oder in Fällen „von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.“

24 Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG.

25 Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG.

26 Art. 104c Satz 1 GG.

27 Art. 104b Satz 2 GG; ebenso auch nach Art. 104d Satz 2 GG für den sozialen Wohnungsbau.

28 Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG.

3 Alternativen zum Königsteiner Schlüssel auf der Basis sozial-struktureller Daten aus repräsentativen Untersuchungen im Schulbereich

Eine bessere Unterstützung finanzschwacher Länder bei der Verteilung von Bundesmitteln im Rahmen von Bund-Länder-Vereinbarungen ist ein zentrales Ziel bei der Entwicklung von Alternativen zum Königsteiner Schlüssel. Dabei sollten bei der Zuweisung von Mitteln an die Länder auch die Bevölkerungszahl, die Größe der Empfänger*innengruppe und die soziale Lage wichtige Kriterien sein.

Die Schulstatistik stellt jährlich die Daten aller Schüler*innen nach Schularten, Altersgruppen und Ländern zur Verfügung, um diese Anforderung zu erfüllen. Die Schulfinanzstatistik liefert umfangreiche Daten zu den Schulausgaben der Länder, auf deren Basis das Statistische Bundesamt die Ausgaben je Schüler*in berechnet (Statistisches Bundesamt, 2021). Diese Daten lassen aber kaum Rückschlüsse auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder zu. Ursache dafür sind Unterschiede in der Besoldung der Lehrkräfte, Unterschiede des Umfangs des zu erteilenden Unterrichts in Abhängigkeit von schulstrukturellen Verschiedenheiten und Unterschiede der Bildungsbeziehung sowie schließlich auch Unterschiede in der Zurechnung von an den Schulen anfallenden Ausgaben zum Schulbereich oder etwa der Jugendhilfe. Deshalb müssen andere Statistiken herangezogen werden, um die Finanzkraft der Länder bei einer Alternative zum Königsteiner Schlüssel berücksichtigen zu können.

Die Bundeszuweisungen an die Länder verfolgen vor allem das Ziel, Bildungsbenachteiligungen zu verringern und Bildungschancen zu verbessern. Zentrale Ursache für Bildungsbenachteiligungen sind die Unterschiede in der sozialen Lage der Schüler*innen – ein Zusammenhang, der durch die nationalen und internationalen Schulleistungsstudien in den letzten 20 Jahren in einer zuvor nicht bekannten Deutlichkeit belegt werden konnte. Es ist daher naheliegend, die Daten zur sozialen Zusammensetzung der Schüler*innen bei der Entwicklung von alternativen Verteilungsschlüsseln heranzuziehen.

Dies bietet sich umso mehr an, als die amtliche Schulstatistik keine Angaben zur sozialen Lage der Schüler*innen erfasst. Der im Rahmen der Schulstatistik auf der Grundlage des von der Kultusminister*innenkonferenz bereits 2003 beschlossenen Kerndatensatzes als soziales Hintergrundmerkmal zu erfassende Migrationshintergrund wäre mit Einschränkungen als Ersatzmerkmal geeignet, weil Kinder mit Migrationshintergrund im Durchschnitt unter deutlich schlechteren sozialen Bedingungen aufwachsen als Kinder ohne Migrationshintergrund. Dies zeigt sich beispielhaft an dem Anteil von 47 Prozent Kindern mit Migrationshintergrund, die mit einer der drei im Rahmen der Bildungsberichterstattung erfassten Risikolagen aufwachsen, während es von den übrigen Kindern nur 17 Prozent sind (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020, S. 42). Doch erheben bis heute nicht alle Länder den Migrationshintergrund der Schüler*innen, und wenn, dann nicht immer nach den Vorgaben des Kerndatensatzes.²⁹ Deshalb ist die Schulstatistik für eine im Ländervergleich einheitliche Beschreibung der sozialen Lage der Schüler*innen gegenwärtig ungeeignet.

Von den Leistungsvergleichsstudien können aktuell nur die Erhebungen des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) für einen Ländervergleich der sozialen Lage der Schüler*innen herangezogen werden, da die internationalen Studien keine für die einzelnen Bundesländer repräsentativen Stichproben aufweisen. Von mehreren in den internationalen Studien verwendeten Indizes der sozialen Lage (Ehmke & Siegle, 2005) wird bei den IQB-Erhebungen nur der HISEI³⁰ als Merkmal der sozialen Lage der Schüler*innen erhoben. Er erfasst die soziale und bildungsbezogene Risikolage von Familien, denn er verbindet den Berufsstatus mit Bildungsqualifikationen der Eltern. Inzwischen liegen die Daten zur durchschnittlichen sozialen Lage der Schüler*innen zu sechs IQB-Leistungserhebungen im 4. und 8. Schuljahr vor (**Tab. 3.1**). Dabei zeigen sich nur wenig konsistente Ergebnisse, was einerseits auf Stichprobeneffekte zurückgeführt werden kann. Andererseits kommt eine zunehmende Antwortverweigerung der befragten Eltern hinzu, die es 2016 und 2018 teilweise nicht mehr gestattete, die Landeswerte zu veröffentlichen, weil nur von weniger als 70 Prozent der Eltern Angaben vorlagen. In den anderen Ländern wurden fehlende Werte durch multiple Imputationen ersetzt, weshalb Werte bei weniger als 80 Prozent beantworteten Fragebogen nur unter Vorbehalt berich-

29 Beispielsweise erfasst Bayern die Muttersprache der Schüler*innen und nicht die überwiegende nichtdeutsche Verkehrssprache in der Familie, was im Vergleich zum Mikrozensus, der die Verkehrssprache erfasst, zu erheblichen Differenzen führt (Weishaupt, 2022b).

30 Der ISEI (International Socio-Economic Index of Occupational Status) kann Werte zwischen 16 (Reinigungskraft) und 90 (Richter*innen, Zahnärzt*innen, Ärzt*innen) annehmen. Der HISEI ist der Wert des höher qualifizierten Elternteils.

ten werden. Auch ein Vergleich mit dem ISEI auf der Basis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Ländern (nach Wohnort) 2020 ergab erhebliche Abweichungen in den Ergebnissen. Deshalb ist eine unzureichende Reliabilität des HISEI im Rahmen der IQB-Erhebungen für einen soliden Vergleich der Unterschiede in den sozialen Lebensbedingungen der Schüler*innen anzunehmen, weshalb auch bezüglich dieser Benachteiligungsdimension nach einer Alternative gesucht werden sollte.

An die auszuwählenden Indikatoren sind die üblichen Datenanforderungen zu stellen: Die Indikatoren sollen

den zu erfassenden Sachverhalt gültig (valide) und zuverlässig (reliabel) erfassen.

„Unter Reliabilität versteht man dabei das Ausmaß, in dem die Anwendung eines Erhebungsinstrumentes bei wiederholten Datenerhebungen unter gleichen Bedingungen und bei denselben Probanden das gleiche Ergebnis erzielt. Die Validitätsprüfung gibt an, inwieweit die Anwendung eines Erhebungsinstrumentes tatsächlich die Variable misst, die es zu messen vorgibt“ (Atteslander, 1991, S. 340).

Tabelle 3.1

Verteilung des sozioökonomischen Status (HISEI) der Familien in den Erhebungen des IQB

Land	2009 4. Jahrgangsstufe			2011 4. Jahrgangsstufe			2012 9. Jahrgangsstufe		
	M	SE	SD	M	SE	SD	M	SE	SD ¹
Baden-Württemberg	50,1	0,5	15,8	51,4	0,8	16,1	51,2	0,7	21,7
Bayern	49,4	0,4	15,7	49,3	0,9	16,0	50,7	0,6	20,6
Berlin	49,3	0,7	16,1	49,2	0,9	16,9	51,5	0,8	21,1
Brandenburg	47,4	0,6	15,9	48,0	0,9	14,9	50,7	1,0	20,9
Bremen	46,9	0,6	16,2	46,3	1,2	16,7	50,0	1,2	21,7
Hamburg	49,1	0,8	17,8	49,8	0,7	16,6	51,8	0,7	21,7
Hessen	49,6	0,5	15,7	48,3	0,8	16,0	50,9	0,7	21,0
Mecklenburg-Vorpommern	47,0	0,5	15,9	47,4	0,8	15,4	48,5	0,8	20,1
Niedersachsen	47,5	0,6	15,5	47,2	0,6	15,1	50,0	0,7	20,5
Nordrhein-Westfalen	48,2	0,5	15,7	48,1	0,8	14,8	48,5	0,5	20,1
Rheinland-Pfalz	48,7	0,6	15,9	47,8	0,6	14,5	50,0	0,8	20,1
Saarland	48,4	0,6	15,8	46,4	0,9	15,3	49,6	0,8	20,2
Sachsen	47,5	0,8	16,2	47,0	0,7	14,0	49,5	0,8	20,2
Sachsen-Anhalt	45,9	0,7	15,1	45,3	0,5	14,6	49,6	0,5	19,9
Schleswig-Holstein	48,8	0,6	16,1	48,7	0,8	15,9	50,1	0,7	20,1
Thüringen	48,0	0,7	15,4	45,7	0,8	14,5	49,5	0,7	20,1
Deutschland	48,7	0,2	15,8	48,5	0,3	15,5	50,0	0,2	20,4

Legende: M = Mittelwert, SE = Standardfehler, SD = Standardabweichung

Anmerkungen: Fehlende Werte für den HISEI wurden durch multiple Imputation ersetzt;

kursiv 2012: Die Ergebnisse stehen aufgrund eines erheblichen Anteils fehlender Daten unter Vorbehalt;

kursiv 2015: Die Befunde stehen aufgrund eines Anteils von über 20 Prozent fehlender Daten unter Vorbehalt;

kursiv 2016: Die Befunde stehen aufgrund eines Anteils von 20 bis 30 Prozent fehlender Daten unter Vorbehalt;

kursiv 2018: Die Befunde stehen aufgrund eines Anteils von 20 bis 30 Prozent fehlender Daten unter Vorbehalt.

Quellenangaben: Ländervergleiche/Bildungstrends: Köller, Knigge & Tesch 2010; Pant, Stanat, Schroeders, Roppelt, Siegle & Pöhlmann 2013; Stanat, Böhme,

Schließlich sollte die Alternative zum Königsteiner Schlüssel effizient und die Zahl der Indikatoren überschaubar und regelmäßig gut verfügbar sein. Angesichts der mit den Bundesprogrammen verbundenen gesellschaftspolitischen Ziele sollte sie aber dennoch der Komplexität der Zielsetzung gerecht werden. Um diese Anforderungen zu erfüllen, wird hier

ein multipler Benachteiligungsindex als Alternativvorschlag gewählt, der einerseits mehrere Indikatoren berücksichtigt, andererseits diese aber auf wenige Dimensionen reduziert. Damit knüpft der Vorschlag an aktuelle international eingesetzte Konzepte zur Bestimmung von Benachteiligungsaspekten und einer bedarfsdifferenzierenden Mittelzuweisung an. ■

IQB-Ländervergleich

2015 9. Jahrgangsstufe			2016 ² 4. Jahrgangsstufe				2018 ³ 9. Jahrgangsstufe				ISEI
M	SE	SD	M	SE	SD	SE	M	SE	SD	SE	
49,7	0,7	20,5	51,9	1,1	20,9	0,3	50,1	0,5	20,6	0,2	42,25
51,4	0,7	20,5	52,1	0,9	20,4	0,3	52,1	0,6	20,5	0,2	42,46
51,7	1,0	21,6	-	-	-	-	53,9	0,7	21,4	0,2	45,22
50,9	0,7	19,7	50,3	0,9	19,8	0,3	50,8	0,6	19,3	0,2	40,99
46,6	1,4	21,4	-	-	-	-	48,5	0,9	22,0	0,3	41,68
53,1	0,8	21,0	-	-	-	-	-	-	-	-	45,12
51,2	0,7	20,8	52,2	1,1	20,9	0,3	51,2	0,5	20,6	0,2	42,63
47,6	0,6	19,7	48,2	0,9	19,7	0,3	47,7	0,6	19,5	0,3	39,78
50,1	0,7	19,6	49,3	1,0	20,6	0,3	50,2	0,7	21,1	0,3	40,79
48,5	0,6	19,8	49,0	1,1	20,7	0,4	49,8	0,6	20,6	0,3	41,74
49,4	0,6	20,0	49,8	0,9	21,1	0,3	50,4	0,7	20,5	0,3	40,93
49,3	1,0	20,2	-	-	-	-	49,0	0,7	20,1	0,4	40,82
49,4	0,7	19,5	51,1	1,0	20,4	0,3	51,7	0,6	20,1	0,3	41,97
48,2	0,6	19,7	46,5	0,9	18,6	0,4	48,2	0,6	19,7	0,3	39,93
51,3	0,7	20,8	51,8	1,2	21,0	0,3	50,5	0,6	20,1	0,2	41,05
49,2	0,6	19,8	47,7	0,7	20,7	0,1	50,4	0,6	19,5	0,3	40,06
50,0	0,2	20,3	50,6	0,4	20,7	0,1	50,7	0,2	20,6	0,1	41,92

1 Mit der aktualisierten Berechnungsvorschrift für den ISEI, die 2012 von Ganzeboom und Kollegen vorgelegt wurde (Ganzeboom & Treiman, 2012), resultieren im Vergleich zu früheren Schulleistungsstudien größere Standardabweichungen für die HISEI-Werte in den Ländern. Daher sind Vergleiche der Standardabweichungen zwischen den verschiedenen Studien nur bedingt möglich und die hier berichteten größeren Standardabweichungen sind somit nicht im Sinne einer zunehmenden sozialen Spreizung innerhalb der Länder zu interpretieren.

2 Für die Länder Berlin, Bremen Hamburg und Saarland können keine Ergebnisse zu sozialen Disparitäten berichtet werden, da die erforderlichen Informationen für weniger als 70 Prozent der Schüler*innen vorliegen.

3 Für Hamburg können keine Ergebnisse zu sozialen Disparitäten berichtet werden, da die erforderlichen Informationen für weniger als 70 Prozent der Schüler*innen vorliegen.

Schipolowski & Haag 2016; Stanat, Pant, Böhme & Richter 2012; Stanat, Schipolowski, Mahler, Weirich & Henschel 2019; Stanat, Schipolowski, Rjosk, Weirich & Haag 2017. Internationaler Sozioökonomischer Index des beruflichen Status (ISEI): Bundesagentur für Arbeit 2022b; Ganzeboom 2010; eigene Berechnung

4 Alternativen zum Königsteiner Schlüssel auf der Basis bundesweit verfügbarer Daten der amtlichen Statistik

Bei Überlegungen zu einem neuen Verteilungsschlüssel für die Zuweisung von Bundesmitteln für Bildungsprogramme der Länder und Kommunen muss zunächst entschieden werden, ob die Einwohner*innenzahl oder (eine Gruppe von) Schüler*innen in den Ländern die Basis für die Mittelverteilung darstellen soll. Dazu werden im sechsten Kapitel Überlegungen angestellt und Vorschläge gemacht, die sich an den jeweiligen Programmzielen orientieren.

Schwieriger zu lösen ist die Entscheidung über den oder die Indikatoren, die zu einer bedarfsdifferenzierenden Mittelzuweisung an die Länder führen sollen. Mit dem Anteil der Länder am Umsatzsteueraufkommen und der Einwohner*innenzahl werden vom Königsteiner Schlüssel jährlich verfügbare und die Finanzkraft und Größe der Länder gut abbildende Indikatoren verwendet, die auch politisch konsensfähig sind.

In einem mit „Gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet?“ überschriebenen Beitrag in einer Publikation der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft mit Hintergrundinformationen zum PISA-Bundesländervergleich (GEW, 2005) haben schon Rainer Block und Klaus Klemm zwölf Indikatoren in den vier Themenbereichen Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wirtschaft und Finanzen, Bildungseinrichtungen, sowie Familialer Hintergrund 10- bis 15-jähriger Kinder zur Interpretation der Ergebnisse des PISA-Ländervergleichs zusammengestellt (GEW, 2005, S. 15 ff). Sie schreiben in ihrer Zusammenfassung:

„Die Auswahl der vier mal drei Indikatoren erfolgte auf der Grundlage der von den Autoren dieser Expertise vorgenommenen Einschätzung der Bedeutsamkeit dieser Indikatoren für die Leistungserbringung in Schulen. Auch wenn sich diese Auswahl weithin auf die Fachliteratur stützen kann, erhebt sie keinen anderen Anspruch als den der Plausibilität. Die Bedeutung der Indikatoren kann erst in weiteren Analysen, die diese Indikatoren mit den Befunden der PISA 2003-Studie und ihrer innerdeutschen Auswertung verknüpfen, getestet werden“ (GEW, 2005, S. 27).

Die Zusammenstellung der Indikatoren wurde durch das Interesse an der Erklärung von Unterschieden in den Schüler*innenleistungen zwischen den Ländern und einem geringeren Datenangebot im Vergleich zu heute bestimmt. Theoretisch und methodisch kann an diese Überlegungen aber angeknüpft werden.

Fickermann und Hoffmann (2021) haben exemplarische Modellrechnungen zu Verteilungsschlüsseln vorgelegt, die auf anderen Indikatoren basieren. Sie berücksichtigten bei ihren Modellrechnungen für alternative Verteilungsschlüssel in verschiedenen Szenarien folgende Merkmale:

- a) nur die Umsatzsteueranteile der Länder³¹,
- b) nur die Einwohner*innenzahl der Länder³²,
- c) den Anteil der Schüler*innen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit an allen Schüler*innen,
- d) den Anteil der Schulabgänger*innen ohne Hauptschulabschluss nach Beendigung der Pflichtschulzeit an allen Schulabgänger*innen und
- e) den Anteil von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften an allen Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren.

Die exemplarischen Modellrechnungen zeigen deutlich, dass einzelne Indikatoren kaum in der Lage sind, die Komplexität sozialer Benachteiligungen im Bildungsbereich abzubilden. Hinzu kommen fehlende Datengrundlagen, z. B. des Migrationshintergrundes der Schüler*innen in der Schulstatistik (siehe hierzu die Ausführungen im dritten Kapitel) und das Problem, schulische „Erfolgs- oder Misserfolgsindikatoren“ zu verwenden, da diese in hohem Maße mit der Qualität des Unterrichts konfundiert sind und damit nicht allein soziale Benachteiligungen ausdrücken.³³

Da in Deutschland Armut und Bildungsbenachteiligung eng mit Zuwanderung und Migrationshintergrund zusammenhängen, stellt sich die Frage, ob dieser Aspekt, der im Blick auf Sprachförderung und kulturelle Integration zusätzliche Bildungsanstrengungen impliziert, nicht auch ein ergänzendes Kriterium für die Mittelzuweisung des Bundes an die Länder sein sollte. In mehreren Ansätzen zur bedarfsdifferenzierenden Mittelzuweisung an Schulen werden Zuwanderungs- bzw. Migrationshintergrund als ergänzende Kennziffern (siehe beispielhaft: Schräpler & Jeworutzki, 2021) berücksichtigt. Uns erscheint dies ebenfalls angemessen.

31 Siehe hierzu auch Tabelle 5.3.2.

32 dto.

33 Das gleiche Problem besteht, wenn schulische Erfolgs- oder Misserfolgsindikatoren für die Berechnung von schulischen Sozialindizes verwendet werden.

Ebenfalls sollte bei der Verteilung der Bundesmittel an die Länder zusätzlich deren Wirtschaftskraft Berücksichtigung finden, weil davon deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und der Qualifizierungsbedarf abhängen.

Durch die Verwendung mehrerer Kennziffern wird ein Zuteilungsschlüssel einerseits komplex. Zu berücksich-

tigen ist aber andererseits auch die Unterschiedlichkeit der Länder, die nach mehreren Indikatoren verlangt **(siehe hierzu auch Tabellen 1.4a bis d)**, um beispielsweise Besonderheiten der Stadt-Land-Unterschiede (bei drei Stadtstaaten) und den nach wie vor bestehenden sozialen Unterschieden zwischen ost- und westdeutschen Flächenländern gerecht zu werden. ■

5 Multipler Benachteiligungsindex (MBI) als Grundlage für alternative Verteilungsschlüssel

5.1 Methodische Vorüberlegungen zur Bildung komplexer Verteilungsschlüssel

Bei komplexen Verteilungsschlüsseln werden in der Regel mehrere Dimensionen als verteilungsrelevant angesehen. Diese Dimensionen müssen einzeln beobachtet oder gemessen und dann in Form einer neuen Variablen, einem Verteilungsindex, zusammengeführt werden. Die Kombination der Merkmalsausprägungen kann dabei auf sehr unterschiedliche Weise erfolgen.

Wenn die einzubeziehenden Dimensionen stark miteinander korrelieren, werden häufig komplexe multivariate statistische Methoden, wie etwa Faktorenanalysen, eingesetzt. Diese Verfahren werden beispielsweise bei der Konstruktion der Sozialindizes für Schulen in NRW (vgl. Schräpler & Jeworutzki, 2021) und Hamburg (Schulte et al., 2014) verwendet. Der Einsatz derartiger Verfahren ist aber nur dann sinnvoll, wenn neben einer substantiellen Korrelation auch eine ausreichend hohe Fallzahl an zu betrachtenden Einheiten vorliegt. In dem vorliegenden Anwendungsfall ist die Fallzahl auf 16 Bundesländer begrenzt, so dass der Einsatz von komplexen multivariaten Verfahren nicht in Betracht gezogen werden kann.

Eine andere Herangehensweise ist die Konstruktion additiver oder multiplikativer (gewichteter) Indizes, bei denen die Merkmalsausprägungen mittels Addition oder Multiplikation in einer neuen Variablen zusammengefasst werden. Ein typisches prominentes Beispiel für einen Index, der zudem auf Einzelindikatoren und Aggregatdaten basiert, ist der Human-Development-Index (HDI), der sich aus dem geometrischen Mittel von drei Teildimensionen (BIP, Lebenserwartung und Bildungsstand) zusammensetzt (vgl. Human Development Report, 2013).

Im kommunalen Bereich haben sich zur Klassifizierung dagegen additive Indizes mit standardisierten Werten bewährt. Stadtteile, Quartiere oder Sozialräume lassen sich über ihre Abweichungen vom städtischen Mittelwert einordnen und so Räume mit besonderem Handlungsbedarf identifizieren. Diese Methode wird beispielsweise bei der Konstruktion des Partizipationsindex der Stadt Gelsenkirchen (vgl. Stadt Gelsenkirchen, 2015) und für einen Index der Stadt Berlin im Rahmen des Monitorings „Lebensweltlich Orientierte Räume“ (LOR) (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, 2015) sehr erfolgreich verwendet.

Einen sehr ähnlichen Ansatz verfolgen auch Heintel et al. (2017) in ihrer Fallstudie für Oberprinzgau (Salzburg) und ihrem Versuch, im Rahmen einer Neuaushandlung des Finanzausgleichs die potenzielle regionale Benachteiligung der Region vergleichend messbar zu machen und faktenorientierte Argumente für die Finanzausgleichsverhandlungen aufzuzeigen. Sie entwickeln einen Multiplen Benachteiligungsindex und beziehen sich dabei auf das britische Vorbild des *Index of Multiple Deprivation (IMD)* (vgl. DCLG, 2015a, 2015b). Dieser Index wird im Vereinigten Königreich seit Jahren als eine Maßzahl für die relative Benachteiligung von administrativen Einheiten verwendet, wobei er auch für die Zuweisung von Finanzmitteln herangezogen wird.

Im nächsten Abschnitt wird gezeigt, dass diese Methode sich für Zuwendungen von Bundesmitteln an die Bundesländer anbietet. Sie bietet nach unserer Einschätzung die am besten geeignete Grundlage für die Konstruktion eines Multiplen Benachteiligungsindex (MBI), welcher eine Voraussetzung für einen neuen Verteilungsschlüssel darstellt.

5.2 Konzept und methodische Vorgehensweise zur Konstruktion des Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)

Methodisch orientiert sich die Konstruktion des vorgeschlagenen MBI im Wesentlichen an dem Vorgehen von Heintel et al. (2017) und dem additiven Partizipationsindex der Stadt Gelsenkirchen sowie dem Index der Stadt Berlin. Die nachfolgend formulierten Benachteiligungsdimensionen weisen aber einen anderen Fokus auf. Zudem müssen für jede Dimension auch geeignete Indikatoren gewählt werden; sie müssen allgemein verfügbar sein und in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden können. Hier bieten sich insbesondere Daten der amtlichen Statistik und der Bundesagentur für Arbeit an.

Die für die Konstruktion wesentlichen Schritte sind wie folgt (vgl. auch Heintel et al., 2017, S. 178):

1. Die für die Aufgabenstellung relevanten Dimensionen von Benachteiligung müssen identifiziert werden.
2. Für die Dimensionen müssen geeignete Indikatoren gefunden werden.
3. Diese Indikatoren müssen hinsichtlich ihrer Wirkungsrichtung in Bezug auf eine Benachteiligung beurteilt bzw. bewertet werden; zudem ist zu begründen, welche jeweilige Gewichtung vorzusehen ist.

4. Die Daten zu den Indikatoren müssen für die Indexkonstruktion aufbereitet werden (z-Standardisierung orientiert am Bundesmittel).
5. Berechnung des MBI über eine geeignete Kombination der Dimensionen.
6. Erstellung eines Verteilungsschlüssels auf Basis der mit dem MBI gewichteten Bevölkerungsanzahl.

Im Fokus der Betrachtungen stehen zweckgebundene Zuwendungen des Bundes an die Länder für Bildungsausgaben oder -investitionen, beispielsweise im Schulbereich. Wie weiter oben schon ausgeführt wurde, berücksichtigt der Königsteiner Schlüssel bei der Verteilung von Bundesmitteln z. B. nicht den Umstand, dass die Bevölkerung in den Bundesländern sozialstrukturell unterschiedlich aufgebaut ist. Nach dem Prinzip der Belastungsgerechtigkeit gilt aber der Grundsatz, dass starke Schultern mehr tragen sollten als schwache Schultern. Ungleiches sollte ungleich behandelt werden. Insofern sollte ein alternativer Verteilungsschlüssel die unterschiedlichen Belastungen und Stärken der Länder berücksichtigen.

5.2.1 Auswahl der Dimensionen und Indikatoren

Für die Konstruktion des Benachteiligungsindex werden die einleitend bereits kurz hergeleiteten vier Dimensionen unterschieden. Diese vorgeschlagenen Dimensionen werden in **Tabelle 5.2.1** mit ihrer Wirkungsrichtung und Gewichtung zusammenfassend dargestellt. Zu beachten ist, dass die Gewichtungsfaktoren der ausgewählten Indikatoren sich für jede Dimension zu Eins addieren, wobei in der Tabelle alle Indikatoren für jede Dimension jeweils gleichgewichtet eingehen.

Wirtschafts- und Finanzkraft:

Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Länder darzustellen, bietet sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner*in an. Als Indikator für die wirtschaftliche Situation der Länder ist es zugleich ein Hinweis auf Strukturprobleme und Entwicklungshemmnisse des Beschäftigungssystems. Zu ihnen gehören zentral Qualifikationsdefizite der Erwerbstätigen und erhöhte Fortbildungsbedarfe. Auch über grundständige Bildungsmaßnahmen müssen Qualifikationsdefizite reduziert werden, um Begrenzungen der Wirtschaftskraft und wirtschaftlichen Entwicklung zu begegnen. Das BIP bildet quasi die Basis für die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes.

Neben der Wirtschaftskraft der Bundesländer ist die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte für deren Leistungsfähigkeit von entscheidender Bedeutung. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Kommunen für die Schulfinanzierung (durch Ganztagsbetreu-

ung, Schulsozialarbeit, Digitalisierung etc.) wäre zwar ein Indikator zu deren Finanzlage ergänzend wünschenswert. Dem steht aber entgegen, dass sich sowohl die Bedingungen für die Finanzierung der kommunalen Haushalte (die es in Hamburg im Übrigen nicht gibt) als auch die Bereiche kommunaler Aufgabebereiche zwischen den Ländern sehr stark unterscheiden. Dadurch verbietet sich ein länderübergreifender Indikator zur kommunalen Finanzsituation.

Als Indikatoren für die Dimension Wirtschafts- und Finanzkraft werden sowohl das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner*in als auch die Steuereinnahmen (Länder und Gemeinden inklusive Finanzausgleich) je Einwohner*in ausgewiesen. Da hohe Werte der Indikatoren in dieser Dimension eine geringere Benachteiligung anzeigen, ist die Wertung hier jeweils mit -1 vorzunehmen, bei zwei Indikatoren ist die Gewichtung jeweils $0,5$.

Soziale Bedürftigkeit:

Nach wie vor entscheidet in Deutschland die ökonomische Situation der Familien maßgeblich über die Bildungschancen und den Bildungserfolg der Kinder. Sie kennzeichnet die Dimension soziale Bedürftigkeit und spiegelt sich in Indikatoren zur materiellen Situation der Familien. Die materielle Situation der Familien in den Bundesländern lässt sich auf Aggregatniveau sehr gut durch die SGB-II-Quote der unter 15-Jährigen, der Arbeitslosenquote sowie der Armutsgefährdungsquote wiedergeben. Arbeitslosigkeit muss im Zusammenhang sozialer Benachteiligung auch bezogen auf das damit verbundene Fehlen sozialer Kontakte und entsprechender Erfahrungen gesehen werden, die mit einer Berufstätigkeit verbunden sind. Von Armutsgefährdung wird dann ausgegangen, wenn das Haushaltsäquivalenzeinkommen weniger als 60 Prozent des Medians des Durchschnittsäquivalenzeinkommens nach Bundesmaßstab beträgt. Die Arbeitslosenquote bezieht sich zwar nicht ausschließlich auf Familien mit Kindern. Als regelmäßig von der Bundesagentur für Arbeit (BA) erstellte Statistik wird sie aber den Daten des auf einer Stichprobenbefragung beruhenden Mikrozensus vorgezogen. Je höher die Ausprägungen dieser gleichgewichteten Indikatoren sind, desto höher ist auch das Benachteiligungsniveau. Die Wertung ist daher positiv und mit 1 vorzunehmen, die Gewichtung bei drei Indikatoren mit jeweils $0,33$.

Bildungsstand:

Bildungsressourcen der Familien sind von besonderer Bedeutung für die individuellen Bildungsbiografien, für die elterliche Unterstützung der Kinder im Laufe ihrer Bildungskarrieren und für die Bildungsaspirationen der Eltern. Der Bildungsstand der Bevölkerung gibt aber auch an, auf welchen formalen Qualifikationen das Beschäftigungssystem basiert und welche Qualifikati-

onsdefizite bestehen. Angesichts des hohen Stellenwerts, den eine abgeschlossene Berufsausbildung in Deutschland für eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration und die Vermeidung von Arbeitslosigkeit besitzt, wird der Bildungsstand anhand des Anteils der Bevölkerung von 25 bis unter 64 Jahren ohne beruflichen Bildungsabschluss als ein Indikator gewählt. Je höher die Ausprägung dieses Indikators ist, desto höher ist auch das Benachteiligungsniveau. Die Wertung ist daher positiv und mit 1 vorzunehmen. Anders verhält es sich mit dem ISEI, bei dem mit steigendem Wert das Qualifikationsniveau und die gesellschaftliche Wertschätzung eines Berufs zunehmen. Die Wertung ist daher negativ und mit -1 vorzunehmen. Die Gewichtung bei beiden Indikatoren beträgt jeweils 0,5.

Bevölkerung:

Neben der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ist die Zuwanderung für die gesellschaftliche Entwicklung Deutschlands von großer Bedeutung. Mehr als ein Viertel der Bevölkerung hat inzwischen einen Migrationshintergrund und unter den Kindern und Jugendlichen sind es fast 40 Prozent. Angesichts der in den letzten Jahren nach Deutschland gekommenen Geflüchteten aus Kriegsgebieten und den sog. Wirtschaftsflüchtlingen darf nicht vergessen werden, dass mit den sog. „Gastarbeitern“, den Kontingentflüchtlingen, Aussiedler*innen, Spätaussiedler*innen und den gezielt

angeworbenen Arbeitsmigrant*innen aus der EU, die in Deutschland lebenden Migrant*innen ganz überwiegend aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen von Deutschland in das Land geholt wurden. Dennoch stellen die Zugewanderten des letzten Jahrzehnts für die Integration in die Gesellschaft eine zusätzliche und besondere Herausforderung dar. Aus den unterschiedlichen Zuwanderungsgründen und den großen kulturellen Unterschieden zwischen den Herkunftsgesellschaften ist ableitbar, dass die Migrant*innen eine kulturell und sprachlich sehr heterogene Gruppe darstellen. Um die zwischen den Ländern sehr unterschiedlichen Herausforderungen durch die Zuwanderung zu erfassen, wurden der Anteil der unter 18-Jährigen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung unter 18 Jahren und der Saldo der Außenwanderungen (über die Grenzen der Bundesrepublik hinweg) 2020³⁴ an der Wohnbevölkerung ausgewählt. Je höher die Ausprägungen dieser gleichgewichteten Indikatoren sind, desto höher ist auch das Benachteiligungsniveau. Die Wertung ist daher positiv und mit 1 vorzunehmen, die Gewichtung bei zwei Indikatoren beträgt jeweils 0,5.

5.2.2 Aufbereitung der Indikatoren: z-Standardisierung

Die Indikatoren *i* der vier Dimensionen weisen unterschiedliche Einheiten auf und lassen sich in dieser Form noch nicht zu einem gemeinsamen Index zusammen-

Tabelle 5.2.1

Dimensionen, Wertungsrichtungen und Gewichtungen des Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)				
Dimension D	Wertung <i>r_j</i>	Gewicht <i>g_j</i>	Indikator <i>i</i>	Abkürzung
Wirtschafts- und Finanzkraft	-1	1/2	Steuereinnahmen (Länder u. Gemeinden inklusive Finanzkraftausgleich) je Einwohner*in	Steuer
	-1	1/2	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner*in	BIP
Soziale Bedürftigkeit	1	1/3	SGB-II-Quote der unter 15-Jährigen	SGB II
	1	1/3	Arbeitslosenquote	Arbeitslos
	1	1/3	Armutgefährdungsquote	Armut
Bildungsstand	1	1/2	Anteil der Bevölkerung ohne beruflichen Bildungsabschluss an der Bevölkerung von 25 bis unter 64 Jahren	ohne Beruf
	-1	1/2	Internationaler Sozioökonomischer Index des beruflichen Status (ISEI) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	ISEI
Bevölkerung	1	1/2	Anteil der unter 18-Jährigen mit Migrationshintergrund (nach Mikrozensus) an der Bevölkerung unter 18 Jahren	Migration
	1	1/2	Außenwanderungssaldo	Immigration

34 Die Außenwanderungen über die Grenzen der Bundesrepublik hinweg unterliegen sich schnell und stark ändernden Bedingungen, die im Jahresvergleich zu sehr unterschiedlichen Außenwanderungssalden führen können. Trotz dieser Schwankungen im Umfang der Wanderungen ändert sich die Struktur der Verteilungseffekte der Wanderungen auf die Länder zwischen den Jahren nur wenig. Auf die kompliziertere Berechnung der Wanderungssalden auf der Grundlage mehrerer Jahre wurde deshalb verzichtet.

führen. Eine Vergleichbarkeit kann allerdings durch eine sogenannte z-Standardisierung erreicht werden. Dies ist eine einfache Transformation, die als Ergebnis den Indikator i so skaliert, dass die ursprünglichen Einheiten wegfallen, der Wert Null den Deutschlandwert wiedergibt, positive Ausprägungen Werte über und negative Ausprägungen Werte unter dem Deutschlandwert anzeigen. Dies ermöglicht dann im nächsten Schritt auch eine Kombination der Werte. Die Berechnungsweise für den Indikator i des Bundeslandes j sieht wie folgt aus³⁵:

$$z_{ij}^* = \frac{\text{Bundeslandwert}_{ij} - \text{Deutschlandwert}}{\text{Standardabweichung}^*}$$

Zu beachten ist, dass der Deutschlandwert bei der hier gewählten Form der z-Standardisierung sich nicht zwangsläufig aus dem Mittelwert der Werte der 16 Bundesländer ergibt. So entspricht beispielsweise die SGB-II-Quote für Deutschland nicht dem Mittelwert aus den SGB-II-Quoten der Bundesländer, weil die Länder unterschiedlich große Bevölkerungszahlen aufweisen. Dies gilt auch für alle anderen hier verwendeten Anteilswerte. Für die im Nenner des Bruchs verwendete Standardabweichung* wird ebenfalls als Bezugspunkt der Deutschlandwert verwendet.

5.2.3 Berechnung des Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)

Um z-Werte für die vier Dimensionen D zu erhalten, werden zunächst die standardisierten Werte der Einzelindikatoren z_{ij}^* des Landes j dimensionsspezifisch mit g_{ij} gewichtet und der Wertung r_{ij} versehen und dies dann für die jeweiligen Dimensionen aufsummiert. Damit ergibt sich für jede Dimension ein landespezifischer Wert z_{jD}^* :

$$z_{jD}^* = \sum_{i=1}^{nD} (z_{ij}^* \cdot g_{ij} \cdot r_{ij})$$

Der multiple Benachteiligungsindex (MBI) für ein Land j ergibt sich aus der Summe der dimensionsspezifischen z_{jD}^* Werte geteilt durch die Anzahl der Dimensionen D . In unserem Fall ist $D = 4$.

$$MBI_j = \frac{\sum_{D=1}^4 z_{jD}^*}{4}$$

Der MBI ist damit der gewichtete Gesamtwert für jedes Bundesland. Durch die unterschiedliche Wertung (r_j) der Indikatoren bzw. z-Werte ergeben sich teilweise positive und negative Werte. Positive Werte weisen dabei eine Benachteiligung gegenüber dem Deutsch-

landwert aus, negative eine Besserstellung. Positiv, d. h. im Sinne einer Benachteiligung ausgerichtete Indikatoren werden beim MBI durch Indikatoren mit negativer Wertungsrichtung ausgeglichen. So wirkt sich eine überdurchschnittliche SGB-II-Quote positiv auf den MBI aus, ein hohes Bruttoinlandsprodukt dagegen negativ.

In **Tabelle 5.2.2** sind die sich aus den empirischen Länderwerten ergebenden gewichteten z-Werte für alle Dimensionen bzw. Indikatoren und Bundesländer aufgelistet. Es fällt auf, dass die Stadtstaaten eine besonders hohe Finanzkraft pro Kopf aufweisen, überdurchschnittlich hohe Werte wirken sich hier aber negativ auf den MBI aus (Wertung r_j ist -1). So hat Hamburg mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von 63.730 Euro (Jahr 2020) mit Abstand den höchsten z-Wert (2,4878), welcher mit $g_j = 0,5$ gewichtet wird (siehe Tabelle 5.2.1). Bei negativer Wertung ergibt sich somit der Tabellenwert $-1,2439$. Aus der Addition mit dem gewichteten z-Wert für die Steuereinnahmen pro Kopf erhält Hamburg für die Dimension „Wirtschafts- und Finanzkraft“ den Wert $-2,2298$ (Tabelle 5.2.2). Dies ist bezogen auf diese Dimension der höchste negative Wert und kennzeichnet eine starke Besserstellung gegenüber dem Deutschlandwert, die den Benachteiligungsindex für Hamburg reduziert. Dieser Wert wird teilweise kompensiert durch die positiven gewichteten z-Werte für die Dimension „Soziale Bedürftigkeit“ und „Bevölkerung“. In der Summe über alle vier Dimensionen ergibt sich für Hamburg ein MBI von $-0,3306$ (siehe hierzu auch die Netzgraphik in Abbildung A1.6 im Anhang). Dies ist bezogen auf den MBI der zweithöchste negative Wert und zeigt, dass Hamburg im Vergleich zu den anderen Bundesländern eher nicht benachteiligt ist und in der Summe über alle Dimensionen hinweg deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt.

Übertroffen wird Hamburg in dieser Hinsicht nur noch von Bayern. Zu den eher benachteiligten Bundesländern mit positivem MBI gehören die beiden Stadtstaaten Bremen und Berlin sowie Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Sachsen und Thüringen und Brandenburg sowie Baden-Württemberg liegen in der Summe über dem Bundesdurchschnitt, Mecklenburg-Vorpommern Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein weisen einen MBI nahe Null auf.

Von den ostdeutschen Bundesländern weisen Sachsen und Thüringen den niedrigsten MBI auf. Dies lässt sich vor allem auf die geringe Benachteiligung bei den

35 In der Statistik wird eine z-Standardisierung normalerweise immer mit folgender Transformation durchgeführt: $z\text{-Wert} = \frac{x - \bar{x}}{s}$, wobei \bar{x} der Mittelwert ist und mit s die Standardabweichung bezeichnet wird.

Tabelle 5.2.2

Gewichtete z-standardisierte Werte, Werte für die Dimensionen des MBI und der MBI der Länder

Bundesländer	Wirtschafts- und Finanzkraft			Soziale Bedürftigkeit			
	Steuern	BIP	Summe	Armut	SGB II	Arbeitslos	Summe
Baden-Württemberg	0,0688	-0,2692	-0,2004	-0,2177	-0,2617	-0,2955	-0,7749
Bayern	-0,0101	-0,3775	-0,3876	-0,4199	-0,3538	-0,3776	-1,1513
Berlin	-0,9126	-0,0883	-1,0009	0,2592	0,6632	0,6239	1,5463
Brandenburg	0,1815	0,5725	0,7540	-0,2022	-0,1264	0,0493	-0,2793
Bremen	-1,3807	-0,3744	-1,7551	1,1196	0,9069	0,8702	2,8967
Hamburg	-0,9859	-1,2439	-2,2298	0,0363	0,3167	0,2791	0,6321
Hessen	-0,0913	-0,2614	-0,3526	0,1555	0,0257	-0,0821	0,0991
Mecklenburg-Vorpommern	0,0842	0,6113	0,6955	0,2177	-0,0333	0,3119	0,4964
Niedersachsen	0,2201	0,1525	0,3725	0,1348	0,0154	-0,0164	0,1338
Nordrhein-Westfalen	0,0801	0,0931	0,1732	0,1659	0,2487	0,2627	0,6773
Rheinland-Pfalz	0,2080	0,2952	0,5032	0,0467	-0,1122	-0,1149	-0,1805
Saarland	-0,2378	0,3131	0,0754	0,0156	0,2804	0,2134	0,5094
Sachsen	0,2029	0,4889	0,6918	0,0518	-0,1414	0,0328	-0,0567
Sachsen-Anhalt	0,1117	0,6172	0,7288	0,2488	0,1094	0,2955	0,6537
Schleswig-Holstein	0,1027	0,3523	0,4550	0,0000	0,0598	-0,0164	0,0434
Thüringen	0,1300	0,5991	0,7291	0,0829	-0,1218	0,0164	-0,0224

Hinweis: In dieser und den folgenden Tabellen weisen (entgegen der üblichen Wahrnehmung) negative und rot markierte z-Werte und MBIs auf einen Vorteil gegenüber dem Bundesdurchschnitt hin. Positive z-Werte und MBIs zeigen eine Benachteiligung an, die umso größer ist, je höher der Wert ausfällt.

Quellen: Zu den Daten und Datenquellen

Dimensionen Bildung und Bevölkerung zurückführen. In Bezug auf den Bildungsstand fällt auf, dass in beiden Flächenländern der Indikator „Anteil von Personen im Alter von 25 bis unter 65 Jahren ohne Berufsabschluss“ in der jeweiligen Bevölkerung besonders niedrig ist. In Sachsen liegt dieser Anteil im Jahr 2018 nur bei etwa 7,0 Prozent, in Thüringen sogar nur bei 5,6 Prozent. Der Bundeswert liegt dagegen mit 16,6 Prozent weit höher. Dies ergibt für beide Länder einen gewichteten z-Wert von -0,85 bzw. -0,97. Der zweite Bildungsindikator, der ISEI-Wert, liegt zwar in Thüringen unter dem Bundeswert (gewichteter z-Wert 0,59), er kann aber das Gesamtergebnis einer unterdurchschnittlichen Benachteiligung für diese Dimension nicht kompensieren.

In den ostdeutschen Bundesländern ist zudem der Anteil der unter 18-Jährigen mit Migrationshintergrund

an der Bevölkerung unter 18 Jahren vergleichsweise gering. In Sachsen und Thüringen liegen diese Anteile nur bei 14,3 und 14,2 Prozent, während der Bundeswert bei 38,9 Prozent liegt. Zusammen mit einem unterdurchschnittlichen Saldo der Außenwanderungen (Immigration) wirkt sich dies für beide Länder insgesamt reduzierend auf den gewichteten z-Wert für die Dimension Bevölkerung und letztlich auch auf den Wert für den MBI aus.

Die nach der Tabelle 5.2.2 folgenden Karten (**Abbildungen 5.2.1 bis 5.2.4**) geben einen Überblick über die Verteilung der gewichteten z-Werte der vier Dimensionen für die einzelnen Bundesländer und die Abbildungen A2.1 bis A2.16 im Anhang einen Überblick über die Verteilung der Werte der einzelnen Indikatoren.

Bildungsstand			Bevölkerung			MBI
ohne Beruf	ISEI	Summe	Migration	Immigration	Summe	
0,0440	-0,1121	-0,0681	0,2318	-0,0796	0,1522	-0,2228
-0,2223	-0,1777	-0,3999	-0,0371	-0,1452	-0,1823	-0,5303
0,1852	-1,0606	-0,8754	0,2880	1,0337	1,3217	0,2479
-0,6652	0,2910	-0,3742	-0,8329	-0,2630	-1,0959	-0,2488
0,6438	0,0692	0,7130	0,6714	1,0279	1,6993	0,8885
0,3360	-1,0308	-0,6949	0,2316	0,7386	0,9702	-0,3306
0,2681	-0,2345	0,0336	0,3637	0,5223	0,8861	0,1665
-0,6316	0,6789	0,0473	-0,8196	-0,0927	-0,9123	0,0817
0,0205	0,3558	0,3763	-0,0908	0,3722	0,2814	0,2910
0,4325	0,0512	0,4837	0,2191	-0,5036	-0,2845	0,2624
0,2017	0,3089	0,5106	0,0834	0,5273	0,6107	0,3610
0,1653	0,3454	0,5107	-0,1178	0,3351	0,2173	0,3282
-0,8491	-0,0208	-0,8699	-0,7701	-0,2224	-0,9925	-0,3068
-0,7364	0,6304	-0,1061	-0,7169	-0,3025	-1,0194	0,0643
-0,1181	0,2708	0,1527	-0,2798	-0,0222	-0,3020	0,0873
-0,9701	0,5900	-0,3802	-0,7729	-0,1655	-0,9384	-0,1529

siehe Tabelle A1 und zu den z-Werten Tabelle A2 im Anhang; zu den Gewichten und Wertungsrichtungen siehe Tabelle 5.2.1

Abbildung 5.2.1

Übersichtskarte zur Verteilung der z-Werte der Dimension „Wirtschafts- und Finanzkraft“

gewichtete z-Werte (Quintile)

- -2.230 to -0.388
- -0.388 to 0.075
- 0.075 to 0.455
- 0.455 to 0.695
- 0.695 to 0.754

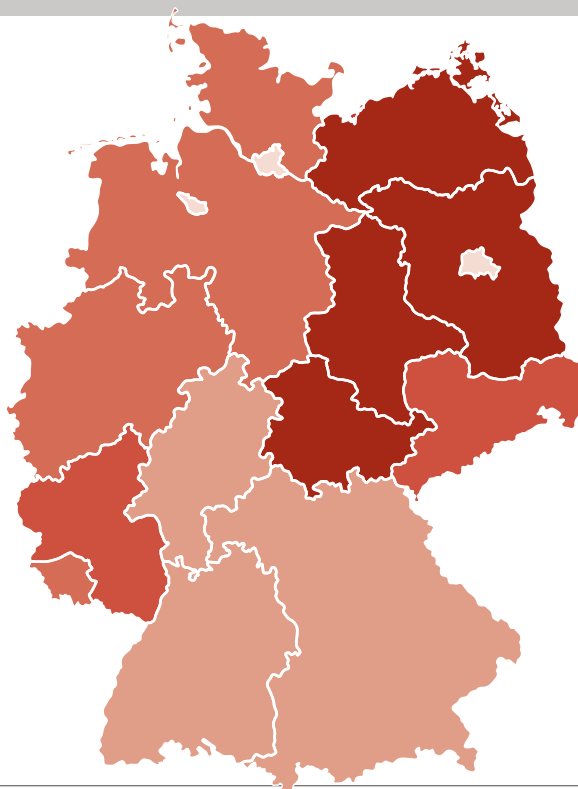


Abbildung 5.2.2

Übersichtskarte zur Verteilung der z-Werte der Dimension „Soziale Bedürftigkeit“

gewichtete z-Werte (Quintile)

- 1.140 to –0.179
- 0.179 to 0.043
- 0.043 to 0.491
- 0.491 to 0.647
- 0.647 to 2.868

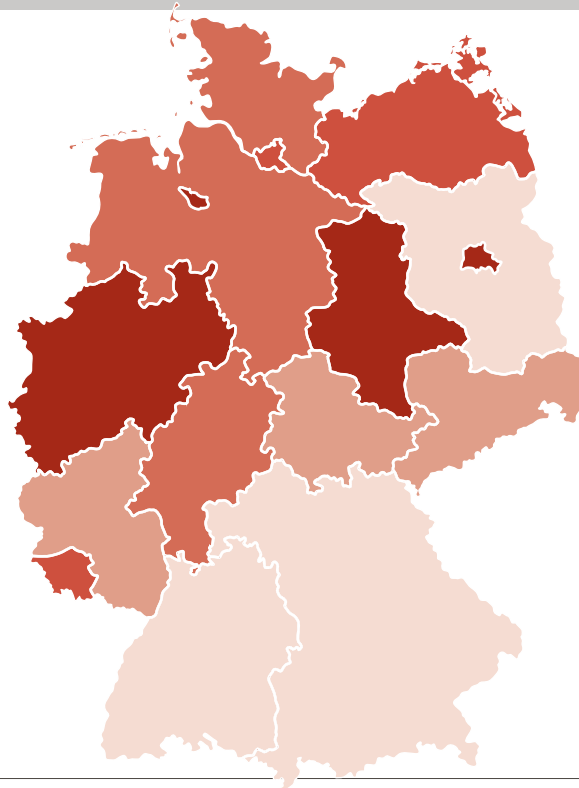


Abbildung 5.2.3

Übersichtskarte zur Verteilung der z-Werte der Dimension „Bildung“

gewichtete z-Werte (Quintile)

- 0.875 to –0.400
- 0.400 to 0.106
- 0.106 to 0.047
- 0.047 to 0.484
- 0.484 to 0.713

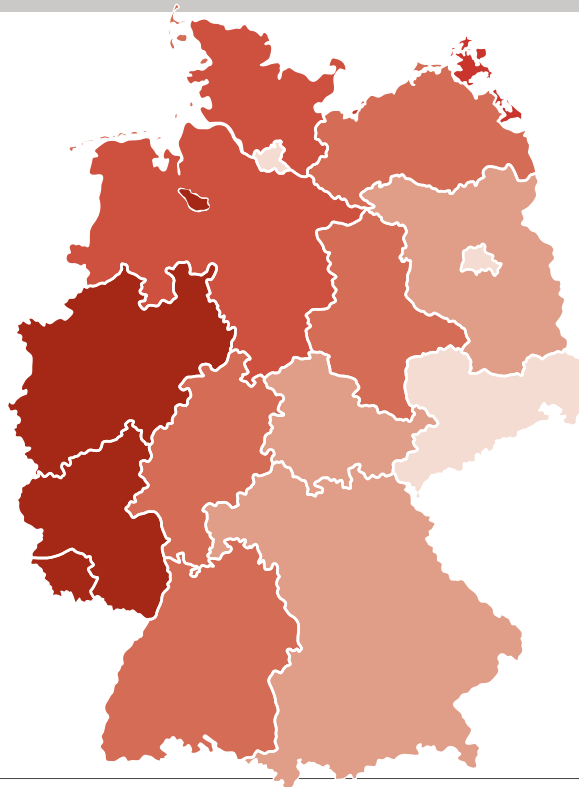
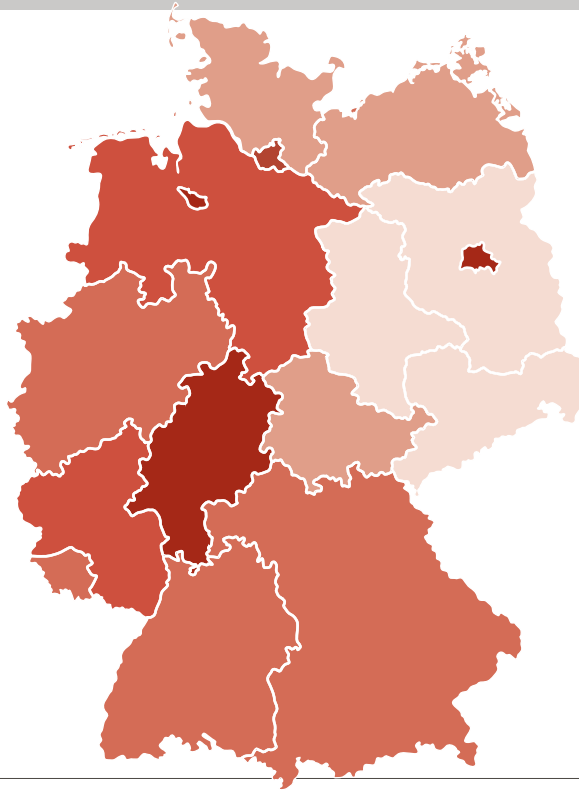


Abbildung 5.2.4

Übersichtskarte zur Verteilung der z-Werte der Dimension „Bevölkerung“

gewichtete z-Werte (Quintile)

- 1.096 to -0.938
- 0.938 to -0.284
- 0.284 to 0.217
- 0.217 to 0.886
- 0.886 to 1.699



5.3 Verteilungsschlüssel auf der Basis des MBI

Um vom Benachteiligungsindex MBI zu einem Verteilungsschlüssel zu kommen, werden für jedes Land j die Einwohnerzahlen mit dem Faktor $(1 + MBI_j)$ gewichtet, wobei jeweils der MBI des jeweiligen Landes j verwendet wird. Die so gewichteten Einwohnerzahlen werden aufaddiert und für jedes Land anschließend der prozentuale Anteil an der gewichteten Gesamtbevölkerung berechnet. Diese prozentualen Anteile entsprechen dann dem Verteilungsschlüssel. Die folgende Formel fasst dies zusammen:

$$MBI\text{-basierter Verteilungsschlüssel}_j = \frac{y_x \text{Bevölkerung}_j * (1 + MBI_j) * 100}{\sum_{j=1}^{16} y_x \text{Bevölkerung}_j * (1 + MBI_j)}$$

mit $y_x \text{Bevölkerung}_j$ = Bevölkerung des Landes j im Alter von x bis unter y Jahren.

Im Falle eines negativen MBI bedeutet dies für das entsprechende Land, dass die gewichtete Bevölkerung

kleiner ist als die tatsächliche; damit sinkt der Verteilungsanteil. Im Falle eines positiven MBI steigt er entsprechend.

In der folgenden **Tabelle 5.3.1** sind die tatsächlichen Einwohner*innenzahlen und die darauf basierenden Verteilungsschlüssel sowie die mit dem jeweiligen MBI gewichteten Einwohner*innenzahlen und die darauf basierenden Verteilungsschlüssel dargestellt. Zu sehen ist, dass bei einem negativen MBI, d. h. bei einer geringen Benachteiligung, der Verteilungsschlüssel sinkt und umgekehrt bei einer hohen Benachteiligung steigt. Für Bremen würde beispielsweise der auf der tatsächlichen

Einwohner*innenzahl basierende Verteilungsschlüssel 0,82 betragen, d. h. Bremen bekäme danach 0,82 Prozent der zu verteilenden

Mittel. Der MBI-basierte Verteilungsschlüssel beträgt stattdessen für Bremen 1,55, d. h. Bremen stünden mit nun 1,55 Prozent auf Grund des hohen Benachteiligungsindexes knapp doppelt so viele Mittel zu.

Tabelle 5.3.1

Berechnung des MBI-basierten Verteilungsschlüssels nach der Einwohner*innenzahl

Bundesländer	Einwohner*innen- zahl	Verteilungs- schlüssel	MBI	MBI-gewichtete Einwohner*innen- zahl	MBI-basierter Verteilungs- schlüssel
Baden-Württemberg	11.103.043	13,35	-0,2228	8.629.094	10,42
Bayern	13.140.183	15,80	-0,5303	6.172.151	7,45
Berlin	3.664.088	4,41	0,2479	4.572.546	5,52
Brandenburg	2.531.071	3,04	-0,2488	1.901.235	2,30
Bremen	680.130	0,82	0,8885	1.284.424	1,55
Hamburg	1.852.478	2,23	-0,3306	1.240.105	1,50
Hessen	6.293.154	7,57	0,1665	7.341.238	8,86
Mecklenburg-Vorpommern	1.610.774	1,94	0,0817	1.742.376	2,10
Niedersachsen	8.003.421	9,62	0,2910	10.332.328	12,48
Nordrhein-Westfalen	17.925.570	21,56	0,2624	22.629.980	27,32
Rheinland-Pfalz	4.098.391	4,93	0,3610	5.577.836	6,73
Saarland	983.991	1,18	0,3282	1.306.925	1,58
Sachsen	4.056.941	4,88	-0,3068	2.812.145	3,40
Sachsen-Anhalt	2.180.684	2,62	0,0643	2.320.820	2,80
Schleswig-Holstein	2.910.875	3,50	0,0873	3.164.933	3,82
Thüringen	2.120.237	2,55	-0,1529	1.795.959	2,17
Deutschland	83.155.031			82.824.096	

Für die Länder mit einem positiven MBI steigt der MBI-basierte Verteilungsindex gegenüber dem Verteilungsindex, der sich an der tatsächlichen Bevölkerungszahl orientiert, und für Länder mit einem negativen MBI (rot markiert) sinkt er.

In der folgenden **Tabelle 5.3.2** wird der vorgeschlagene MBI-basierte Verteilungsschlüssel dem aktuellen

Königsteiner Schlüssel und anderen Verteilungsschlüsseln gegenübergestellt. Zusätzlich ausgewiesen ist die Differenz zwischen dem aktuellen Königsteiner Schlüssel und dem vorgeschlagenen MBI-basierten Verteilungsschlüssel in Prozentpunkten. ■

Tabelle 5.3.2

Vergleich des MBI-basierten Verteilungsschlüssels mit anderen Verteilungsschlüsseln

Bundesländer	MBI	Verteilungsschlüssel				
		Königsteiner Schlüssel	MBI-basierter Verteilungsschlüssel	Differenz zum Königsteiner Schlüssel (Prozentpunkte)	nach der Einwohner*innen-zahl	nach den Umsatzsteueranteilen 2020
Baden-Württemberg	-0,2228	13,04	10,42	-2,62	13,35	13,36
Bayern	-0,5303	15,56	7,45	-8,11	15,80	15,79
Berlin	0,2479	5,19	5,52	0,33	4,41	4,41
Brandenburg	-0,2488	3,03	2,30	-0,73	3,04	3,04
Bremen	0,8885	0,95	1,55	0,60	0,82	0,82
Hamburg	-0,3306	2,60	1,50	-1,10	2,23	2,22
Hessen	0,1665	7,44	8,86	1,42	7,57	7,57
Mecklenburg-Vorpommern	0,0817	1,98	2,10	0,12	1,94	1,94
Niedersachsen	0,2910	9,40	12,48	3,08	9,62	9,62
Nordrhein-Westfalen	0,2624	21,08	27,32	6,24	21,56	21,57
Rheinland-Pfalz	0,3610	4,82	6,73	1,91	4,93	4,92
Saarland	0,3282	1,20	1,58	0,38	1,18	1,18
Sachsen	-0,3068	4,98	3,40	-1,58	4,88	4,89
Sachsen-Anhalt	0,0643	2,70	2,80	0,10	2,62	2,63
Schleswig-Holstein	0,0873	3,41	3,82	0,41	3,50	3,50
Thüringen	-0,1529	2,63	2,17	-0,46	2,55	2,56

Quellen: Königsteiner Schlüssel: GWK 2021b; Bevölkerungszahl: siehe Statistisches Bundesamt 2021a; Umsatzsteuer: siehe Statistisches Bundesamt 2021b; eigene Berechnung.

6 An möglichen Zielen von Bund-Länder-Vereinbarungen orientierte Verteilungsschlüssel

Im fünften Kapitel ist mit Hilfe des MBI ein auf der Einwohner*innenzahl der Länder basierender Verteilungsschlüssel vorgeschlagen und berechnet worden.

Mit dem gleichen Verfahren können auch andere Verteilungsschlüssel berechnet werden, wie zum Beispiel solche, die auf der Zahl der Schüler*innen in den Ländern basieren. Damit besteht die Möglichkeit, sehr viel genauer programm- und zielgruppenspezifische Verteilungsschlüssel zu verwenden. Die folgende **Tabelle 6.1** weist Verteilungsschlüssel aus, die die Schüler*innenzahlen insgesamt und die der einzelnen Schulstufen als Basis verwenden.

Die ausgewiesenen Unterschiede der MBI-basierten Verteilungsschlüssel eines Landes für die verschiedenen Schulstufen spiegeln die unterschiedlichen Besetzungen der Schüler*innenjahrgänge der Schulstufen wider und die Differenzen zum einwohner*innenbasierten Verteilungsschlüssel den unterschiedlichen Altersaufbau der Bevölkerungen der Länder.

Über die Nutzung von Verteilungsschlüsseln, die entweder auf der Zahl der Schüler*innen in den verschiedenen Bildungsstufen oder auf der Zahl der Einwohner*innen in bestimmten Altersgruppen basieren, lässt sich die Verteilung von Bundesmitteln somit sehr viel genauer den Zielen und Zielgruppen eines Bund-Länder-Programms anpassen, als dies bei einem allgemeinen Verteilungsschlüssel, wie dem Königsteiner Schlüssel, überhaupt möglich wäre. Sollen beispielsweise mittels eines Bund-Länder-Programms Maßnahmen oder auch Investitionen im Kita-Bereich gefördert werden, kann die Altersgruppe z. B. der Drei- bis unter Sechsjährigen zugrunde gelegt werden, und geht es beispielsweise um ein Programm für Jugendliche in beruflichen Vollzeitschulen, verwendet man die entsprechende Altersgruppe der Schüler*innen, um mit Hilfe des MBI die erforderlichen Verteilungsschlüssel zu berechnen.

Der vorgeschlagene Ansatz zur Berechnung von MBI-basierten Verteilungsschlüsseln bietet aber noch weitere Möglichkeiten. So wäre es zum Beispiel möglich, bei einem mittel- oder längerfristigen Investitionsprogramm von Bund und Ländern, die künftige Entwicklung der Schüler*innenzahlen zu antizipieren. Am Beispiel der Primarstufe weist **Tabelle 6.2** aus, wie sich die Verteilungsschlüssel im Zeitverlauf ändern. Der Grund für diese Änderungen sind unterschiedliche Verläufe der Entwicklung der Schüler*innenzahlen in den Ländern. ■

Tabelle 6.1

MBI-basierte Verteilungsschlüssel für verschiedene Schüler*innen-

Bundesländer	MBI	nach der Zahl der Einwohner*innen
Baden-Württemberg	-0,2228	10,42
Bayern	-0,5303	7,45
Berlin	0,2479	5,52
Brandenburg	-0,2488	2,30
Bremen	0,8885	1,55
Hamburg	-0,3306	1,50
Hessen	0,1665	8,86
Mecklenburg-Vorpommern	0,0817	2,10
Niedersachsen	0,2910	12,48
Nordrhein-Westfalen	0,2624	27,32
Rheinland-Pfalz	0,3610	6,73
Saarland	0,3282	1,58
Sachsen	-0,3068	3,40
Sachsen-Anhalt	0,0643	2,80
Schleswig-Holstein	0,0873	3,82
Thüringen	-0,1529	2,17

Tabelle 6.2

MBI-basierte Verteilungsschlüssel für die Primarstufe von 2019 bis

Land	MBI		
		2019 (Ist)	2020
Baden-Württemberg	-0,2228	10,32	10,27
Bayern	-0,5303	7,11	7,09
Berlin	0,2479	5,70	5,77
Brandenburg	-0,2488	2,31	2,31
Bremen	0,8885	1,49	1,51
Hamburg	-0,3306	1,51	1,52
Hessen	0,1665	9,02	9,00
Mecklenburg-Vorpommern	0,0817	2,07	2,07
Niedersachsen	0,2910	12,34	12,33
Nordrhein-Westfalen	0,2624	27,94	27,92
Rheinland-Pfalz	0,3610	6,55	6,59
Saarland	0,3282	1,44	1,43
Sachsen	-0,3068	3,43	3,44
Sachsen-Anhalt	0,0643	2,68	2,67
Schleswig-Holstein	0,0873	3,92	3,91
Thüringen	-0,1529	2,17	2,17

Gruppen im Jahr 2020 nach Ländern

Verteilungsschlüssel

nach der Zahl der Schüler*innen 2020

in allgemein- bildenden und beruflichen Schulen	in allgemein- bildenden Schulen	in der Primarstufe	im Sek. I-Bereich	im Sek. II-Bereich, allgemeinbildend	in beruflichen Schulen	in beruflichen Schulen, Vollzeit	in beruflichen Schulen, Teilzeit
10,75	10,20	10,21	10,38	8,15	12,74	14,53	11,69
6,99	6,97	7,09	7,20	5,38	7,05	4,91	8,31
5,28	5,52	5,74	5,29	6,68	4,41	4,39	4,42
2,05	2,25	2,31	2,19	2,40	1,35	1,22	1,43
1,61	1,52	1,51	1,57	1,77	1,95	1,50	2,21
1,56	1,60	1,52	1,43	2,16	1,42	1,01	1,66
8,80	8,88	9,01	9,20	7,21	8,52	8,96	8,26
1,88	1,97	2,07	1,89	1,88	1,56	1,61	1,53
13,05	12,88	12,35	13,65	12,18	13,65	13,73	13,61
28,66	28,75	27,97	27,96	33,81	28,35	28,08	28,50
6,57	6,61	6,60	6,61	6,75	6,42	6,09	6,61
1,48	1,44	1,43	1,40	1,62	1,65	1,90	1,51
3,16	3,19	3,44	3,10	2,53	3,05	3,77	2,63
2,40	2,51	2,66	2,41	2,02	2,03	2,09	2,00
3,82	3,75	3,92	3,76	3,82	4,09	4,13	4,07
1,94	1,98	2,17	1,96	1,64	1,76	2,08	1,57

Quellen: Zu den Schüler*innenzahlen siehe Tabelle A3 im Anhang und die dortige Quellenangabe; eigene Berechnung.

2035

Jahr

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
10,16	10,08	10,09	10,21	10,35	10,48	10,54	10,60	10,65	10,69	10,75	10,81	10,87	10,94	11,01
7,13	7,14	7,18	7,26	7,30	7,33	7,37	7,41	7,45	7,48	7,49	7,49	7,50	7,50	7,50
5,81	5,83	5,81	5,80	5,83	5,87	5,94	5,99	6,05	6,13	6,17	6,20	6,24	6,28	6,32
2,30	2,25	2,23	2,20	2,17	2,16	2,12	2,07	2,03	2,00	2,01	2,02	2,03	2,04	2,06
1,52	1,53	1,53	1,52	1,51	1,51	1,50	1,50	1,50	1,49	1,48	1,48	1,47	1,47	1,46
1,53	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55	1,56	1,57	1,59	1,59	1,60	1,61	1,61	1,62
9,07	9,14	9,20	9,21	9,20	9,16	9,12	9,10	9,09	9,09	9,07	9,05	9,03	9,00	8,98
2,04	2,02	1,98	1,94	1,90	1,87	1,84	1,81	1,79	1,76	1,74	1,72	1,72	1,72	1,73
12,28	12,32	12,39	12,39	12,43	12,47	12,54	12,63	12,70	12,76	12,78	12,79	12,78	12,76	12,73
28,03	28,18	28,26	28,34	28,43	28,47	28,52	28,50	28,44	28,36	28,38	28,42	28,43	28,43	28,41
6,61	6,62	6,60	6,56	6,48	6,43	6,41	6,44	6,45	6,45	6,42	6,39	6,34	6,31	6,27
1,41	1,39	1,39	1,39	1,37	1,37	1,36	1,35	1,35	1,34	1,33	1,32	1,32	1,31	1,30
3,40	3,35	3,30	3,24	3,16	3,09	3,03	2,97	2,93	2,89	2,85	2,81	2,79	2,76	2,74
2,65	2,61	2,55	2,51	2,46	2,40	2,35	2,31	2,27	2,24	2,21	2,19	2,16	2,15	2,13
3,89	3,87	3,86	3,86	3,88	3,89	3,90	3,90	3,90	3,92	3,94	3,95	3,97	3,98	4,00
2,15	2,12	2,07	2,03	1,98	1,94	1,90	1,86	1,83	1,81	1,78	1,77	1,75	1,74	1,73

Quellen: Zur Entwicklung der Zahl der Schüler*innen in der Primarstufe siehe Tabelle A4 im Anhang und die dortige Quellenangabe; eigene Berechnung

7 Zusammenfassende Bewertung der vorgestellten Verteilungsschlüssel und Ausblick

7.1 Zusammenfassende Bewertung

Wie im Kapitel 2 ausgeführt, sind andere Ausgestaltungen von Verteilungsmechanismen, also Alternativen zum Königsteiner Schlüssel, aus verfassungsrechtlicher Sicht ohne weiteres denkbar, jedoch ist das Ermessen des Bundes bei der Gewährung von Finanz- bzw. Investitionshilfen Einschränkungen unterworfen. Damit das bundesstaatliche Gleichheitsprinzip nicht verletzt wird, bedarf es einer bundeseinheitlichen, willkürfreien, transparenten und nachvollziehbaren sowie dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung entsprechenden Regelung. Willkürliche Differenzierungen zwischen den Ländern sind nicht zulässig. Zudem bedarf eine Verteilungsentscheidung einer sachlichen und rational nachvollziehbaren Begründung mit Bezug auf die durch die Förderung verfolgte Zwecksetzung.

Ein künftiger Verteilungsschlüssel von Bundesmitteln für den Schulbereich sollte

- dazu beitragen, bestehende Bildungsungleichheiten zu verringern und deshalb
- spezifisch an den Zielen der jeweiligen Bund-Länder-Vereinbarung ausgerichtet und inhaltlich begründet sein,
- bei vergleichbarer sozialer Lage der Länder deren unterschiedliche Wirtschafts- und Finanzkraft berücksichtigen und
- auf der Basis von aktuellen und bundesweit verfügbaren bevölkerungs-, schul-, sozial- und finanzstatistischen Daten der Länder anlassbezogen berechnet werden können.

Der in diesem Gutachten vorgeschlagene MBI erfüllt im Zusammenhang mit der Formel zur Berechnung der MBI-basierten Verteilungsschlüssel die formalen und inhaltlichen Anforderungen, denen Verteilungsschlüssel für Bund-Länder-Programme im Schulbereich gerecht werden müssen:

- Er ist bundeseinheitlich berechenbar – die Daten stehen als amtliche Daten jährlich zur Verfügung.
- Er ist sachlich und rational nachvollziehbar begründet mit Bezug auf die Zielsetzung, einen Beitrag zur Verringerung bestehender Bildungsungleichheiten zu leisten.

- Er ist angemessen und nicht zu komplex.
- Er ist willkürfrei und transparent und verstößt nicht gegen das Gleichheitsprinzip.
- Er kann zielgruppenspezifisch angewendet werden.

7.2 Ausblick

Anliegen dieses Gutachtens ist eine bedarfsgerechte Verteilung von Bundesmitteln an die Länder für schulische Förderprogramme. Damit verbunden ist zugleich aber die Erwartung an die Länder, dass diese wiederum die bereitgestellten Mittel innerhalb ihrer Länder nach sozialen Problemlagen bedarfsgerecht auf die Schulen oder Vorschuleinrichtungen verteilen. Dies setzt landesinterne Kriterien der Mittelverteilung voraus. Diese sind nicht einfach verfügbar, weil die Schulstatistik in keinem Land die Erhebung der in der Soziologie gängigen Indikatoren zur Analyse sozialer Lagen vorsieht: Bildungsstand, Einkommen und Berufsposition. Deshalb ist es erforderlich, über andere Informationen der Schulstatistik oder einer Geschäftsstatistik der Kultusministerien Informationen über die soziale Zusammensetzung der Schüler*innen der einzelnen Schulen zu erhalten, um eine bedarfsgerechte landesinterne Mittelverteilung zu ermöglichen.

In dem von der Kultusminister*innenkonferenz 2003 beschlossenen Kerndatensatz der Schulstatistik (KMK, 2018) ist nur die Erhebung des Migrationshintergrunds als Merkmal vorgesehen, das für die Ermittlung der sozialen Lage der Schüler*innen geeignet ist, denn diese haben durchschnittlich eine deutlich niedrigere soziale Lage als Schüler*innen ohne Migrationshintergrund. Wenn auf eine Schülerin bzw. einen Schüler eines der folgenden drei Merkmale zutrifft, hat sie bzw. er gemäß des Definitionenkatalog der KMK (KMK, 2022, S. 32) einen Migrationshintergrund: im Ausland geboren, ausländische Staatsbürgerschaft und nicht-deutsche Familiensprache. Kinder zugewanderter Eltern oder eines zugewanderten Elternteils mit inzwischen erworbener deutscher Staatsbürgerschaft, für die gegenüber der Schule Deutsch als Familiensprache angegeben wird, haben damit schulstatistisch keinen Migrationshintergrund. Gegenüber den Daten des Mikrozensus oder des IQB-Bildungstrends – dort werden auch Elternmerkmale erhoben – wird so etwa ein Viertel der Schüler*innen mit Migrationshintergrund schulstatistisch nicht erfasst.

Obwohl die Angaben der Eltern bei der Anmeldung des Kindes an der Schule nicht überprüfbar sind (wie etwa die Staatsangehörigkeit über Ausweispapiere), beschreibt die Information über die in der Familie überwiegend gesprochene Sprache vermutlich den Anteil der Schüler*innen mit Sprachförderbedarf realistischer

an den Schulen als der Migrationshintergrund. Aber selbst das Merkmal des Migrationshintergrunds, auf das sich die Länder mit ihrem Beschluss zur Einführung des Kerndatensatzes vom 30. Januar 2003 verständigt hatten, wurde in einigen Ländern als Erhebungsmerkmal der Schulstatistik bis heute nicht oder nur modifiziert umgesetzt (s. o.).

Der 2018 von der Kommission für Statistik der KMK vorgelegte achte „Bericht über den Stand der Umsetzung von Individualdatenerhebungen und des Kerndatensatzes in der Schulstatistik“ (ein aktuellerer Bericht ist derzeit nicht verfügbar) weist aus, dass 2018 erst neun Länder ihre Schulstatistik für die Schüler*innen Allgemeinbildender Schulen auf Individualdaten umgestellt hatten und in drei weiteren die Umsetzung in den nächsten Schuljahren vorgesehen ist. Nur drei Länder hatten 2018 alle Merkmale des Kerndatensatzes für diese Satzart umgesetzt, fünf weitere fast alle.

Im Zusammenhang mit ihrer „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“ vom 15.10.2020 hat sich die KMK auf ergänzende politische Vorhaben verständigt. Hierzu gehört auch die folgende „Gemeinsame Strategie zur Datennutzung“:

„Die Länder stellen die Schulstatistik auf Individualdatenerhebungen und den Kerndatensatz um. Sie verpflichten sich, die Individualdatensätze um Pseudonyme zu ergänzen, um länderinterne und länderübergreifende Längsschnittanalysen zu ermöglichen. Die Länder stellen die Entwicklung eines gemeinsamen, einheitlich strukturierten Datenmodells auf Basis des aktuellen Kerndatensatzes sicher, um eine einheitliche Datenhaltung und Auswertung in den Ländern und damit die Vergleichbarkeit von Datenerhebungen zu ermöglichen. Sie stellen die Vergleichbarkeit der Daten durch einheitliche Festlegungen zu den Erhebungsmerkmalen und ihrer Definitionen sicher. Sie streben eine Angleichung der Erhebungs-, Auswertungs- und Prognoseverfahren an“ (KMK, 2020, S. 6).

Angesichts der nunmehr fast zwanzigjährigen Diskussion über die Einführung des Kerndatensatzes und die Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten ist mit einer zeitnahen Realisierung nicht zu rechnen.

Einige Länder ohne Lernmittelfreiheit erfassen statistisch die Schüler*innen, die anhand der landesspezifischen rechtlichen Vorgaben von der Bezahlung der Lernmittel befreit sind. In einigen Ländern wird die Konfession der Schüler*innen erhoben, die die Angaben zum Migrationshintergrund ergänzen kann.

Welche möglichen Ansatzpunkte und teilweise schon existierenden Bemühungen in den Bundesländern bestehen, die soziale Lage der Schülerinnen und Schüler an jeder einzelnen Schule zu erfassen, fasst die „Übersicht zur schulscharfen Erfassung der sozialen Lage der Schüler*innen in den einzelnen Ländern“ im Anhang zusammen.

Die Übersicht verdeutlicht ein weitgehendes Desinteresse der Mehrzahl der Flächenländer an einer schulstatistischen Erfassung schulischer Problemlagen durch Kinderarmut und kulturelle und sprachliche Herausforderungen an den Schulen. Das religiöse Bekenntnis der Schüler*innen als möglichen schulstatistischen Indikator für kulturelle und sprachliche Herausforderungen an Schulen anführen zu müssen, ist ein aus der Not geborener Vorschlag, der dieses Desinteresse verdeutlicht. Das Berliner Beispiel zeigt einen Weg auf, um über die Anspruchsberechtigten nach dem Bildungs- und Teilhabegesetz (BuT) unter den Schüler*innen benachteiligende Lebenslagen schulstatistisch zu erfassen. Denkbar wäre auch eine „verpflichtende Erfassung der besuchten Schule zum Zeitpunkt der Leistungsgewährung über einen bundesweit eindeutigen Schulschlüssel“ (Groos & Knüttel, 2021, S. 32) und die Weitergabe der Anzahl der entsprechenden Schüler*innen der einzelnen Schulen an die Schulverwaltung.

Obwohl die medizinische Schuleingangsuntersuchung in Deutschland weitgehend nach einheitlichen Kriterien durchgeführt wird und wichtige Informationen über die Lernausgangslage der Schulanfänger*innen erfasst, gibt es kaum Bemühungen der Länder, diese Daten neben der Schulstatistik für die pädagogische Situationsanalyse von Grundschulen heranzuziehen, geschweige denn, diese Daten über eine Personenkennerung mit den Individualdaten der Schulstatistik, wenn diese denn schon auf Individualdaten umgestellt ist, zu verknüpfen, um sie für Bildungsverlaufsanalysen nutzen zu können.

Welche weitreichenden Fehleinschätzungen ohne eine Bindung der Auswahl von Schulen innerhalb der Länder an nachvollziehbaren Indikatoren möglich sind, zeigt das Beispiel Nordrhein-Westfalen, wo sich acht der 42 Grundschulen, die für das Programm „Schule macht stark“ zur Förderung von Schulen in sozial schwierigen Lagen ausgewählt wurden, in den oberen drei und damit in privilegierten Sozialindexgruppen des Landes befinden. Die Sichtung der Schulauswahl in anderen Ländern lässt ebenfalls teilweise Zweifel daran aufkommen, ob die Länder wirklich die Schulen in besonders herausfordernden Lagen für das Programm ausgewählt haben. Insofern ist es dringend erforderlich, für die Auswahl der Schulen in den einzelnen Ländern, die von Fördermaßnahmen profitieren sollen, überprüfbare

und transparente Kriterien zu entwickeln. Über eine Ergänzung des Bildungs- und Teilhabepakets durch die Ergänzung der Regelungen des Starke-Familien-Gesetzes (Starke-Familien-Gesetz, 2019) um die von Schüler*innen besuchte Schule könnte dies für die Erfassung der sozialen Situation an den Schulen bundesweit einheitlich erreicht werden. Ergänzend ist zu prüfen, ob eine Bereitstellung der Daten der medizinischen Schuleingangsuntersuchung als Summendaten möglich ist, um gesundheitliche Einschränkungen und Entwicklungsverzögerungen schulscharf zu erfassen. Sinnvoll wäre ein valider Test zur Erfassung der Kompetenz in der deutschen Sprache beim Übergang in die Sekundarstufe I. Damit wäre eine gut handhabbare Datenbasis für bundesweit einheitliche Kriterien zur Identifikation von Schulen in sozial schwierigen Lagen gegeben. Angesichts der Unentschlossenheit der Kultusminister*innenkonferenz bei der Bereitstellung von Daten zur Analyse der sozialen Lage der Schüler*innen an den einzelnen Schulen gewinnen die vorgeschlagenen Alternativen für bundesgesetzliche Regelungen zusätzliche Dringlichkeit.

Nutzung des MBI für Mittelverteilungen an einzelne Gemeinden und Schulen innerhalb der Länder

Um eine Verringerung ungleicher Bildungschancen zu erreichen, ist eine Verbindung von Bildungs-, Sozial- und Familienpolitik anzustreben, weil nur dann auch die sozialen Ursachen ungleicher Bildungsmöglichkeiten beeinflusst werden können. Für diese abzustimmenden Maßnahmen kommt den Kommunen eine große Bedeutung zu, der sie angesichts sehr unterschiedlicher Finanzausstattung nicht alle in gleichem Maße gerecht werden können. Zunächst führt die Abhängigkeit vom Gewerbesteueraufkommen zu großen Unterschieden in den kommunalen Haushaltsmitteln. Dann führt die teilweise unzureichende Erstattung von Sozialleistungen in vielen Städten zu einer erheblichen Verschuldung, die deren Aufgabenerfüllung stark beeinträchtigt. Über Finanzausweisungen der Länder werden die Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft nur teilweise ausgeglichen. Ein Finanzausgleich zwischen Kommunen existiert nur in wenigen Ausnahmefällen. Insbesondere Kommunen mit hohen sozialen Belastungen fehlen oft die Mittel, um den dort bestehenden Herausforderungen angemessen zu begegnen, was diese weiter anwachsen lässt.

Der methodische Ansatz des MBI ermöglicht es potenziell, ihn nicht nur für die Verteilung von Bundes-

mitteln an die Länder zu nutzen, sondern auch für Mittelverteilungen innerhalb der Länder, sei es an die Gemeinden oder auch an Schulen, um Benachteiligungen auszugleichen.

Drei Hürden sind dabei zu überwinden: Die unzureichende Umsetzung des Kerndatensatzes und Umstellung auf Individualdatensätze in der Schulstatistik wurde schon benannt, ebenso die noch nicht erfolgende Nutzung ergänzender einzelschulischer Daten zur sozialen Situation der Schüler*innen. Die dritte Hürde besteht im Fehlen vergleichbarer Angaben zur finanziellen Leistungskraft der Kommunen. Wegen der großen Unterschiede sowohl in den kommunalen Aufgaben zwischen den Ländern als auch der Gestaltung der Finanzverflechtungen zwischen Land und Kommunen – diese Aussage betrifft speziell auch den Schulbereich – wurde bei der Konstruktion des MBI darauf verzichtet, für den Ländervergleich einen Indikator zu empfehlen, der die finanzielle Leistungskraft der Kommunen berücksichtigt. Denkbar wäre aber für die Mittelverteilung innerhalb der einzelnen Länder, dass dabei neben der sozialen Situation der Schüler*innen einzelner Schulen ergänzend die Finanzsituation des kommunalen Schulträgers berücksichtigt wird, weil innerhalb der Länder die finanzpolitischen Regelungen nicht variieren.

Unter der Voraussetzung, dass entweder über die Schulstatistik oder über sonstige kommunale Daten für jede einzelne Schülerin bzw. jeden einzelnen Schüler Angaben über seine Wohnadresse und ein Indikator zur kommunalen Finanzsituation vorliegen, könnte ein MBI auch für Mittelverteilungen innerhalb der Länder genutzt werden. Die im vorliegenden Gutachten verwendeten Indikatoren für die Wirtschafts- und Finanzkraft würden ersetzt durch einen Indikator zum kommunalen Einkommenssteueraufkommen und einen weiteren zur kommunalen Finanzsituation.

Auf diese Weise wäre es möglich, soziostrukturelle Faktoren von Gemeinden oder statistischen Untergliederungen von größeren Gemeinden, die zum Einzugsbereich einer Schule gehören, mit den Informationen zu den einzelnen Schulen zu verknüpfen, um über bedarfsgerechte Mittelzuweisungen einen transparenten und nachvollziehbaren Beitrag zum Abbau ungleicher Bildungsmöglichkeiten zu leisten. Bund und Länder sind gefordert, hierfür zeitnah die notwendigen Datengrundlagen bereitzustellen. ■

Literatur und weitere Quellen

- Abkommen über die Finanzierung des Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramms (1993). Abkommen des Bundes und der Länder vom 21. September 1993.
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=205&bes_id=4241&aufgehoben=N&menu=1&sg=0.
- Atteslander, P. (1991). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. de Gruyter.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung. (2020). *Bildung in Deutschland 2020. Ein Indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt*. W. Bertelsmann Verlag.
www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2020/pdf-dateien-2020/bildungsbericht-2020-barrierefrei.pdf
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung. (2022). *Bildung in Deutschland 2022. Ein Indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal*. W. Bertelsmann Verlag.
www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2022/pdf-dateien-2022/bildungsbericht-2022.pdf
- Bayerischer Landtag. (2021). Datenbasierte Schulentwicklung zur Verbesserung der Bildungschancen in Bayern. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Matthias Fischbach FDP. Drucksache 18/166602.
www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0016602.pdf
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). (2020). *Zusatz zur Verwaltungsvereinbarung zum Digitalpakt Schule 2019 bis 2024 („Sofortausstattungsprogramm“)*. www.digitalpaktsschule.de/files/Zusatzvereinbarung-web.pdf
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), & Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ). (2021). *Vereinbarung zur Umsetzung des „Aktionsprogramms Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ für die Jahre 2021 und 2022 von Bund und Ländern*.
www.bmfsfj.de/resource/blob/182380/2918d4b1a3f91a682c64e763bfaccf11/aufholpaket-vereinbarung-bund-laender-data.pdf
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), & Kultusminister*innenkonferenz (KMK). (2019). *Gemeinsame Initiative von Bund und Ländern zur Unterstützung von Schulen in sozial schwierigen Lagen vom 23. Oktober 2019*. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2019/2019-10-23_Schule_macht_stark_Bund-Laender-Vereinbarung.pdf.
- Bundesregierung. (2015). *Erklärung in der Bundespressekonferenz vom 9. Oktober 2015. Mitschrift*. Verfügbar unter:
www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/regierungspressekonferenz-vom-09-oktober-2015-848996
 (vgl. dazu auch den Pressebericht in der Frankfurter Rundschau vom 14. Oktober 2015:
www.fr.de/politik/droht-verfassungsklage-11145380.html)
- Bundestag. (2021a). *Entwurf eines Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG)*. Drucksache 19/29764 vom 18. Mai 2021. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/297/1929764.pdf>
- Bundestag. (2021b). *Entwurf eines Gesetzes für ein Zukunftsprogramm Krankenhäuser (Krankenhauszukunftsgesetz – KHZG)*. BT-Drucks.19/22126 vom 8. September 2020. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/221/1922126.pdf>
- Bundesverfassungsgericht. (2014). *Urteil vom 7. Oktober 2014 („Optionskommunen“)*.
www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/10/rs20141007_2bvr164111.html
- Bundesverfassungsgericht. (2021). *Beschluss vom 19. November 2021 („Bundesnotbremse II – Schulschließungen“)*.
www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/11/rs20211119_1bvr097121.html
- Bundesverfassungsgericht. (2022). *Beschluss vom 23. März 2022 („Windenergie Beteiligungsgesellschaften“)*.
www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/03/rs20220323_1bvr118717.html
- Deutsche Welle. (2015). *Streit um Königsteiner Schlüssel, Rundfunkbeitrag vom 23. Juli 2015*.
www.dw.com/de/streit-um-k%C3%B6nigsteiner-schl%C3%BCssel/a-18603871
- Bundestag. (2021b). *Entwurf eines Gesetzes für ein Zukunftsprogramm Krankenhäuser (Krankenhauszukunftsgesetz – KHZG)*. BT-Drucks.19/22126 vom 8. September 2020. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/221/1922126.pdf>
- Ehmke, T., & Siegle, T. (2005). ISEI, ISCED, HOMEPOS, ESCS. Indikatoren der sozialen Herkunft bei der Quantifizierung von sozialen Disparitäten. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 8 (4), 521–540. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11618-005-0157-7>
- Fickermann, D., Edelstein, B., Gerick, J., & Racherbäumer, K. (Hrsg.) (2021). *Schule und Schulpolitik während der Corona-Pandemie: Nichts gelernt?* (Die Deutsche Schule, 18. Beiheft). Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830994589>
- Fickermann, D., & Hoffmann, I. (2021). Ungleiches ungleich behandeln – Alternative Vorschläge zur Verteilung der Bundesmittel des Programms „Aufholen nach Corona“ auf die einzelnen Länder. *Die Deutsche Schule*, 113 (3), 348–367.
<https://doi.org/10.31244/dds.2021.03.10>.
- Ganzeboom, H. B. G., De Graaf, P. M., & Treiman, D. J. (1992). A Standard International Socio-Economic Index of Occupational Status. *Social Science Research*, 21, 1–56.
- Ganzeboom, H. B. G., & Treiman, D. J. (1996). Internationally Comparable Measures for Occupational Status for the 1988 International Standard Classification of Occupations. *Social Science Research*, 25, 201–239.
- Ganzeboom, H. B. G., & Treiman, D. J. (2012). *International Stratification and Mobility File: Conversion Tools*. Department of Social Research Methodology. www.harryganzeboom.nl/ismf/index.htm
- Ganzeboom, H. B. G., & Treiman, D. J. (2003). Three Internationally Standardised Measures for Comparative Research on Occupational Status. In: J. H. P. Hoffmeyer-Zlotnik & W. Christof (Hrsg.), *Advances in Cross-National Comparison. A European Working-Book for*

- Demographic and Socio-Economic Variables*. Kluwer Academic.
www.harryganzeboom.nl/pdf/2003%20-%20Ganzeboom-Treiman-Three-International-Measures-of-Occupational-Status.pdf
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK). (2021a). *Königsteiner Schlüssel*.
www.gwk-bonn.de/themen/finanzierung-von-wissenschaft-und-forschung/koenigsteiner-schluesel
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK). (2021b). *Bekanntmachung des Königsteiner Schlüssels für das Jahr 2019 vom 21. April 2021*. Bundesanzeiger AT vom 6. Mai 2021, B 8; zur Übersicht der Länderanteile in den Jahren 2010 bis 2019 siehe die Darstellung der GWK unter www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Koenigsteiner_Schluesel_fuer_2010_-_2019.pdf
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). (Hrsg.). (2005). *PISA verstehen – Hintergrundinformationen zum Bundesländervergleich 2003*. www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=23927&token=18b65427c3a13ddc4ca5ad48dc769f52d5f4a526&sdownload=&n=PISA_verstehen_11_10_72dpi.pdf
- Groos, T., & Knüttel, K. (2021). *Sozialindizes für Schulen – Kommunale Perspektiven*. Studie im Auftrag der Friederich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/18452.pdf>
- Heintel, M., Speringer, M., Schnelzer, J., & Bauer, R. (2017). Multipler Benachteiligungsindex – Fallbeispiel Oberprinzgau. *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, 159 (Jahresband), 173–198. <https://doi.org/10.23781/moegg159-173>.
- Helbig, M., & Jähnen, S. (2018). *Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten*. WZB Discussion Paper No. P 2018-001. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/p18-001.pdf>
- Human Development Report (2013). Technical notes. https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_en_technotes.pdf
- Institut der deutschen Wirtschaft. (Hrsg.). (2016). *Flüchtlinge regional besser verteilen – Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus*. www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/IW_Gutachten_Regionale_Verteilung_von_Fluechtlingen.pdf
- Köller, O., Knigge, M., & Tesch, B. (2010). *Sprachliche Kompetenzen im Ländervergleich*. Waxmann.
- Königsteiner Staatsabkommen vom 24. März 1949 über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen. Archivunterlage. https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/zoom.php?bestand=7991&id=597362&gewaehlteSeite=05_000052213_0001_5-52213-1.jpg&screenbreite=1280&screenhoehe=1024
- Kraus, T., Weishaupt, H., & Hosenfeld, I. (2021a). Segregierte Schulmilieus, variierende Unterrichtsbedingungen und Lernleistungen der Schülerinnen und Schüler. Eine Analyse mit Daten der Grundschulen in Rheinland-Pfalz 2015/16. *Zeitschrift für Grundschulforschung*, 14 (1), 129–148. <https://doi.org/10.1007/s42278-020-00102-7>
- Kraus, T., Weishaupt, H., & Hosenfeld, I. (2021b). Lernleistungen an Grundschulen in Rheinland-Pfalz – Teil 2: Unterschiede in den Leistungen der Schülerinnen und Schüler zwischen einzelnen und Gruppen von Schulen. *Schulverwaltung. Ausgabe Hessen und Rheinland-Pfalz*, 26(9), 238–241.
- Kultusminister*innenkonferenz (KMK). (2011). *FAQs – Frequently Asked Questions zum Kerndatensatz und zur Datengewinnungsstrategie*. KMK. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/FAQ_KDS.pdf
- Kultusminister*innenkonferenz (KMK). (2018). *Bericht der Kommission für Statistik über den Stand der Umsetzung von Individualdatenerhebungen und des Kerndatensatzes in der Schulstatistik 2018*. KMK.
- Kultusminister*innenkonferenz (KMK). (2020). *Politische Vorhaben zur „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen vom 15.10.2022“*. Beschluss der KMK vom 15.10.2020. KMK. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2020/2020_10_15-Politische-Vorhaben-LV.pdf
- Kultusminister*innenkonferenz (KMK). (2021). *Geschäftsordnung i.d.F. vom 7. Oktober 2021*. www.kmk.org/fileadmin/pdf/KMK/2021_10_07-Geschaeftsordnung-KMK.pdf
- Kultusminister*innenkonferenz (KMK). (2022). *Definitionenkatalog 2022*. KMK. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Defkat2022.pdf
- Pant, H. A., Stanat, P., Schroeders, U., Roppelt, A., Siegle, T., & Pöhlmann, C. (Hrsg.). (2013). *IQB-Ländervergleich 2012. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I*. Waxmann. www.iqb.hu-berlin.de/bt/lv2012/Bericht/Bericht.pdf
- Rossmann, E. D. (2020). Die Verteilung der Gelder ist dramatisch ungerecht. Interview von Silke Fokken. *Spiegel-Online* (02.10.2020). www.spiegel.de/panorama/bildung/laptops-fuer-beduerftige-schueler-die-verteilung-der-gelder-ist-dramatisch-ungerecht-a-bbd5b963-5eec-4d3f-bb7d-7dbd2d37b771
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. (2020). *Ankommen und bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme?* https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/11/SVR_FB_Wohnsitzauflage.pdf
- Schräpler, J.-P., & Jeworutzki, S. (2016). Der Sozialindex für NRW – Die Bildung von Schulstandorttypen über SGB-II-Dichten und Migrationshintergrund. In B. Groot-Wilken, K. Isaac, & J.-P. Schräpler (Hrsg.), *Sozialindizes für Schulen. Hintergründe, Methoden und Anwendung*. Waxmann.
- Schräpler, J.-P. & Jeworutzki, S. (2021). *Konstruktion des Sozialindex für Schulen in Nordrhein-Westfalen*. ZEFIR-Materialien. Band 14. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR). www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/materialien_band_14_konstruktion_des_sozialindex_fuer_schulen_in_nrw.pdf

- Schulte, K., Hartig, J., & Pietsch, M. (2014). Der Sozialindex für Hamburger Schulen. In D. Fickermann & N. Maritzen (Hrsg.), *Grundlagen für eine daten- und theoriegestützte Schulentwicklung. Konzeption und Anspruch des Hamburger Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ)*. Hanse - Hamburger Schriften zur Qualität im Bildungswesen, Band 13 (S. 67–80). Waxmann. www.hamburg.de/contentblob/4458462/5f7d1b2af92c58e7328be298374bbb05/data/pdf-schulte-und-hartig.pdf
- Schulte, K., Lücken, M., Warmt, M., & Hartig, J. (i. V.). *Die Neuauflage des Sozialindex für Hamburger Schulen auf amtlicher Basis. Gründe, Verfahren und Zusammenhänge*.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin. (2015). *Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2015*. www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/monitoring/download/2015/MonitoringSozialeStadtentwicklung2015.pdf
- Stadt Gelsenkirchen. (2015). *Gesellschaftliche Teilhabechancen von Gelsenkirchener Kindern. Grundlage für eine sozialräumliche Strategieentwicklung*. www.gelsenkirchen.de/de/familie/netzwerke/jedem_kind_seine_chance_/partizipation_kinder_auflage2_web2015.pdf
- Stanat, P., Böhme, K., Schipolowski, S., & Haag, N. (Hrsg.). (2016). *IQB-Bildungstrend 2015. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich*. Waxmann. www.iqb.hu-berlin.de/bt/bt/BT2015/BT_2015_Bericht.pdf
- Stanat, P., Pant, H. A., Böhme, K., & Richter, D. (Hrsg.). (2012). *Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern am Ende der vierten Jahrgangsstufe in den Fächern Deutsch und Mathematik: Ergebnisse des IQB-Ländervergleichs 2011*. www.iqb.hu-berlin.de/bt/LV2011/Bericht/LV_2011_Bericht.pdf
- Stanat, P., Schipolowski, S., Mahler, N., Weirich S., & Henschel, S. (Hrsg.). (2019). *IQB-Bildungstrend 2018. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I im zweiten Ländervergleich*. Waxmann. www.iqb.hu-berlin.de/bt/bt/BT2018/Bericht/IQB_BT2018_Beric.pdf
- Stanat, P., Schipolowski, S., Rjosk, C., Weirich S., & Haag, N. (Hrsg.). (2017). *IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich*. Waxmann. www.iqb.hu-berlin.de/bt/BT2016/Bericht/BT2016_Bericht.pdf
- Starke-Familien-Gesetz (2019). Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (StaFamG). Verfügbar unter: www.bmfsfj.de/resource/blob/135830/2f3f815d1417524d81a5c07da04c0815/bgbl-starke-familien-gesetz-data.pdf
- Statistisches Bundesamt. (2021). *Bildungsfinanzbericht 2021. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsfinanzbericht-1023206217004.pdf?__blob=publicationFile
- Tulowitzki, P., Grigoleit, E., Haiges, J., & Hinzen, I. (2020). *Unterstützung von Schulen in herausfordernder Lage – Ein bundesweiter Überblick. Expertise im Auftrag der Wübben Stiftung*. Nordwestschweiz. <https://dx.doi.org/10.26041/fhnw-3412>
- Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (2021). *Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 18. Dezember 2020/29. März 2021*. www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Grundlagen/VV2021.pdf;jsessionid=D36F00E15C2765007D436CFEC3BEE1BE.live11313?__blob=publicationFile&v=5
- Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern (2019). *DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 vom Mai 2019*. www.digitalpaktschule.de/files/VV_DigitalPaktSchule_Web.pdf
- Weishaupt, H. (2018). Regionale Unterschiede der Bildungsausstattung als Ursache für Bildungsbenachteiligung – das Beispiel Rheinland-Pfalz. In M. Sixt, M. Bayer & D. Müller (Hrsg.), *Bildungsentscheidungen und lokales Angebot: Die Bedeutung der Infrastruktur für Bildungsentscheidungen im Lebenslauf* (S. 247–273). Waxmann.
- Weishaupt, H. (2022a). Wann sind Grundschulen in „sozial schwierigen Lagen“ und was bedeutet dies für Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler? *Die Deutsche Schule*, 114 (1), 89–111. <https://doi.org/10.31244/dds.2022.01.09>
- Weishaupt, H. (2022b). Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund: Die Situation an den Schulen in Bayern 2019. *Schulverwaltung. Ausgabe Bayern*, 45 (4), 100–104.
- Wiarda, J.-M. (2020). *Bundesförderung digitaler Endgeräte für Schulen wird dem Bedarf nicht gerecht*. Tagesspiegel-Online (12.07.2020). Verfügbar unter: www.tagesspiegel.de/wissen/bei-laptops-fuer-schueler-hakts-bundesfoerderung-digitaler-endgeraete-fuer-schulen-wird-dem-bedarf-nicht-gerecht/25998134.html

Datenquellen

- Bundesagentur für Arbeit. (2021). *Bestand an Kindern unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften nach ausgewählten Altersklassen, Dezember 2020* (Tabelle 2.2). https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202012/iii7/kinder/kinder-d-0-202012-xlsm.xlsm?__blob=publicationFile&v=3
- Bundesagentur für Arbeit. (2022a). *Arbeitslose an allen zivilen Erwerbspersonen in Prozent nach ausgewählten Personengruppen sowie Arbeitslosenquoten 2020 – Jahresdurchschnitt*. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Berufe/AkademikerInnen/Allgemeiner-Teil/1-7-Arbeitslosigkeit.html?templateQueryString=Arbeitslosenquote+nach+L%C3%A4ndern+Jahresdurchschnitt+2020>
- Bundesagentur für Arbeit. (2022b). *Sonderauswertung zu den Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wohnort, Bundesländern und ISCO-08, Jahresdurchschnitt 2020*.
- Ganzeboom, H. B. G. (2010). *International Standard Classification of Occupations, ISCO 08 with ISEI-08 scores*. www.harryganzeboom.nl/isco08/isco08_with_isei.pdf
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK). (2021b). *Königsteiner Schlüssel für 2010 bis 2019*. www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Koenigsteiner_Schluesel_fuer_2010_-_2019.pdf
- International Labour Organization (ILO). (2016). *International Standard Classification of Occupations (ISCO 08)*. Verfügbar unter: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/>; Deutsche Fassung. <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/4082534/master>
- Kultusminister*innenkonferenz (KMK). (2021). *Vorausberechnung der Zahl der Schüler/-innen und Absolvierenden 2020 – 2035. Dokumentation 230*. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/SP2020_Tabellenwerk.xlsx
- Kultusminister*innenkonferenz (KMK). (2022). *Schüler/-innen, Klassen, Lehrkräfte und Absolvierende der Schulen 2011-2020. Tabelle Z1.2: Zusammenfassende Übersichten, Schülerinnen und Schüler, Ländervergleich 2020*. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/SKL_Teil_Z_Zusammenfassung_2020.xlsx
- Nationaler Bildungsbericht. (2020). *Tabellenteil. Tab. B5-8web: Bevölkerung im Alter von 25 bis unter 65 Jahren 2018 nach beruflichem Bildungsabschluss, Altersgruppen und Ländern 2018 – Ergebnisse des Mikrozensus*. www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2020/bildung-in-deutschland-2020#4
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen, & Freie Demokraten (FDP). (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025*. www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2021a). *Personen in Bedarfsgemeinschaften nach Geschlecht, Nationalität, Alter und Erwerbsfähigkeit des Leistungsberechtigten – Stichtag 31.12.2020 – regionale Ebenen. Regelleistungsberechtigte nach SGB II – nicht-erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Sozialgeld) unter 15 Jahre*. www.regionalstatistik.de/genesis/online?operation=table&code=22811-02-02-4-B&bypass=true&levelindex=1&levelid=1649607824136#abreadcrumb
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2021b). *Sozialberichterstattung. Armutsgefährdungsquoten, Bundesländer nach soziodemografischen Merkmalen (Bundesmedian)*. www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommen-armutsgefaehrung-und-soziale-lebensbedingungen/armutsgefaehrung-und-4_eigene_Zusammenstellung
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2022a). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2021. Reihe 1, Länderergebnisse, Band 1*. www.statistikportal.de/sites/default/files/2022-03/vgrdl_r1b1_bs2021_0.xlsx
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2022b). *Wanderungen über die Grenzen Deutschlands und über die Grenzen der Bundesländer 2020*. www.statistikportal.de/de/bevoelkerung/raeumliche-bevoelkerungsbewegung/wanderungen-ueber-die-grenzen-der-bundeslaender
- Statistisches Bundesamt. (2021a). *Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011 zum 31.12.2020*. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/bevoelkerung-nichtdeutsch-laender.html
- Statistisches Bundesamt. (2021b). *Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt 2020. Korrigierte Fassung vom 21.05.2021 (Fachserie 14, Reihe 4). Tab. 4.1*. www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Publikationen/Downloads-Steuerhaushalt/steuerhaushalt-jahr-2140400207005.xlsx?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt. (2022a). *Bevölkerung nach Bundesländern und Altersjahren zum 31.12.2020*. www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=table&code=12411-0012&bypass=true&levelindex=1&levelid=1650135839635#abreadcrumb
- Statistisches Bundesamt. (2022b). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. – Ergebnisse des Mikrozensus 2020 – Endergebnisse*. Fachserie 1 Reihe 2.2, Tab. 5I, www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-endergebnisse-2010220207005.xlsx?__blob=publicationFile
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD). (2012). *Fragen zur Mischfinanzierung. Ausarbeitung. WD 4 – 3000-113/12*. www.bundestag.de/resource/blob/411816/edc56377bcad9e1c05b56a82dd340aba/WD-4-113-12-pdf-data.pdf
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD). (2020a). *Kompensation Corona-bedingter Lernrückstände – Möglichkeiten und Grenzen der Bildungsfinanzierung im Rahmen von Art.104c GG. WD 8 – 3000 - 052/20*. www.bundestag.de/resource/blob/800146/88e8ae90e749a17178e1c1f48a661501/WD-8-052-20-pdf-data.pdf

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD). (2020b). *Förderprogramme des Bundes zur Ausstattung von Schulen. Dokumentation*. WD 8 – 3000 - 095/20.
www.bundestag.de/resource/blob/819224/40c120ed87498783396efde6517369df/WD-8-095-20-pdf-data.pdf

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD). (2020c). *Verteilungsschlüssel bei Bund-Länder-Finanzierungen. Sachstand*. WD 4 – 3000 - 118/20.
www.bundestag.de/resource/blob/816952/e881ad249f008f04d4a6cbff9c6b7f30/WD-4-118-20-pdf-data.pdf.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD). (2021). *Verteilungsschlüssel für Finanzhilfen im Rahmen von Art. 104c GG. Sachstand*. Kurzinformation. WD 8 – 3000 - 095/21.
www.bundestag.de/resource/blob/871654/3432892cff35b7af73d53d63e5707a81/WD-8-095-21-pdf-data.pdf

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1.1	Verteilung der Mittel des „Sofortausstattungsprogramms“ nach der Zahl der Kinder im Alter von 6 bis unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften im Jahr 2020	14
Tabelle 1.2	Mittel des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona“ je Schüler*in	15
Tabelle 1.3	Anzahl und Anteil der an der Bund-Länder-Initiative „Schule macht stark“ teilnehmenden Schulen nach Ländern	16
Tabelle 1.4a	Anteil der Kinder unter 18 Jahren in Familien mit mindestens einer Risikolage (Ergebnisse des Mikrozensus)	17
Tabelle 1.4b	Anteil der Kinder unter 18 Jahren in Familien mit beiden Elternteilen oder alleinerziehendem Elternteil Erwerbslos oder Nichterwerbsperson (Ergebnisse des Mikrozensus)	18
Tabelle 1.4c	Anteil der Kinder unter 18 Jahren in Familien mit höchstem Bildungsabschluss unter ISCED 3 (Ergebnisse des Mikrozensus)	18
Tabelle 1.4d	Anteil der Kinder unter 18 Jahren in Familien mit weniger als 60 Prozent des Haushaltsäquivalenzeinkommens (Ergebnisse des Mikrozensus)	19
Tabelle 3.1	Verteilung des sozioökonomischen Status (HISEI) der Familien in den Erhebungen des IQB	26
Tabelle 5.2.1	Dimensionen, Wertungsrichtungen und Gewichtungen des Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)	32
Tabelle 5.2.2	Gewichtete z-standardisierte Werte, Werte für die Dimensionen des MBI und der MBI der Länder	34
Tabelle 5.3.1	Berechnung des MBI-basierten Verteilungsschlüssels nach der Einwohner*innenzahl	38
Tabelle 5.3.2	Vergleich des MBI-basierten Verteilungsschlüssels mit anderen Verteilungsschlüsseln	39
Tabelle 6.1	MBI-basierte Verteilungsschlüssel für verschiedene Schüler*innengruppen im Jahr 2020 nach Ländern	40
Tabelle 6.2	MBI-basierte Verteilungsschlüssel für die Primarstufe von 2019 bis 2035	40
Tabelle A1	Ausgangsdaten für die Berechnung des Multiplen Benachteiligungsindex	52
Tabelle A2	z-standardisierte Daten für die Berechnung des Multiplen Benachteiligungsindex	53
Tabelle A3	Zahl der Schüler*innen nach Bildungsbereichen und Ländern	54
Tabelle A4	Zahl der Primarschüler*innen von 2019 bis 2055 nach Ländern	54

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 5.2.1	Übersichtskarte zur Verteilung der z-Werte der Dimension „Wirtschafts- und Finanzkraft“	35
Abbildung 5.2.2	Übersichtskarte zur Verteilung der z-Werte der Dimension „Soziale Bedürftigkeit“	36
Abbildung 5.2.3	Übersichtskarte zur Verteilung der z-Werte der Dimension „Bildung“	36
Abbildung 5.2.4	Übersichtskarte zur Verteilung der z-Werte der Dimension „Bevölkerung“	37
Abbildung A1.1	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Baden-Württemberg	56
Abbildung A1.2	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Bayern	57
Abbildung A1.3	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Berlin	57
Abbildung A1.4	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Brandenburg	58
Abbildung A1.5	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Bremen	58
Abbildung A1.6	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Hamburg	59
Abbildung A1.7	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Hessen	59
Abbildung A1.8	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Mecklenburg-Vorpommern	60
Abbildung A1.9	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Niedersachsen	60
Abbildung A1.10	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Nordrhein-Westfalen	61
Abbildung A1.11	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Rheinland-Pfalz	61
Abbildung A1.12	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für das Saarland	62
Abbildung A1.13	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Sachsen	62
Abbildung A1.14	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Sachsen-Anhalt	63
Abbildung A1.15	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Schleswig-Holstein	63
Abbildung A1.16	Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Thüringen	64
Abbildung A2.1	Übersichtskarte zum Indikator „Steuern“	65
Abbildung A2.2	Übersichtskarte zum Indikator „BIP“	65
Abbildung A2.3	Übersichtskarte zum Indikator „SGB-II“	66
Abbildung A2.4	Übersichtskarte zum Indikator „Arbeitslos“	66
Abbildung A2.5	Übersichtskarte zum Indikator „Armut“	67
Abbildung A2.6	Übersichtskarte zum Indikator „ohne Beruf“	67
Abbildung A2.7	Übersichtskarte zum Indikator „ISEI“	68
Abbildung A2.8	Übersichtskarte zum Indikator „Migration“	68
Abbildung A2.9	Übersichtskarte zum Indikator „Immigration“	69

ANHANG

Tabelle A1

Ausgangsdaten für die Berechnung des Multiplen Benachteiligungsindex

Bundesländer	Einwohner*innenanzahl 2020 ¹	Steuereinnahmen (Länder und Gemeinden inkl. Finanzkraftausgleich) je Einwohner*in 2020 ²	Brutto-Inlandsprodukt ³ je Einwohner*in 2020 ²	Armutsgefährdungsquote der unter 18-Jährigen ⁴	Regelleistungsberechtigzte unter 15-Jahren nach dem SGB II am 31.12.2020 ⁵	Arbeitslosenquote ⁶	Anteil der Bevölkerung von 25 bis unter 65 Jahren ohne beruflichen Bildungs- abschluss 2018 ⁷	Internationaler Sozioöko- nomischer Index des beruflichen Status sozial- versicherungspflichtig Beschäftigter (ISEI) ⁸	Anteil der unter 18-Jährigen mit Migrationshintergrund ⁹	Saldo der Außenwanderungen je 10.000 Einwohner*innen 2020 ¹⁰
Baden-Württemberg	11.103.043	4.998	45.524	16,2	7,7	4,1	17,1	42,3	46,3	24,9
Bayern	13.140.183	5.115	47.547	12,3	5,9	3,6	14,1	42,5	37,7	23,6
Berlin	3.664.088	6.455	42.145	25,4	25,4	9,7	18,7	45,2	48,1	47,1
Brandenburg	2.531.071	4.830	29.801	16,5	10,3	6,2	9,1	41,0	12,3	21,2
Bremen	680.130	7.150	47.489	42,0	30,0	11,2	23,9	41,7	60,4	47,0
Hamburg	1.852.478	6.564	63.730	21,1	18,7	7,6	20,4	45,1	46,3	41,2
Hessen	6.293.154	5.235	45.377	23,4	13,2	5,4	19,6	42,6	50,5	36,9
Mecklenburg-Vorpommern	1.610.774	4.975	29.077	24,6	12,1	7,8	9,4	39,8	12,7	24,6
Niedersachsen	8.003.421	4.773	37.647	23,0	13,0	5,8	16,8	40,8	36,0	33,9
Nordrhein-Westfalen	17.925.570	4.981	38.756	23,6	17,5	7,5	21,5	41,7	45,9	16,4
Rheinland-Pfalz	4.098.391	4.791	34.981	21,3	10,6	5,2	18,9	40,9	41,6	37,0
Saarland	983.991	5.453	34.646	20,7	18,1	7,2	18,5	40,8	35,1	33,2
Sachsen	4.056.941	4.799	31.363	21,4	10,0	6,1	7,0	42,0	14,3	22,0
Sachsen-Anhalt	2.180.684	4.934	28.967	25,2	14,8	7,7	8,3	39,9	16,0	20,4
Schleswig-Holstein	2.910.875	4.947	33.914	20,4	13,8	5,8	15,3	41,1	30,0	26,0
Thüringen	2.120.237	4.907	29.304	22,0	10,4	6,0	5,6	40,1	14,2	23,2
Deutschland	83.155.031	5.100	40.495	20,4	12,7	5,9	16,6	41,9	38,9	26,5

Quellen: zu 1: Statistisches Bundesamt 2022a (zum 31.12.); zu 2: Statistisches Bundesamt 2021b; zu 3: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022a; zu 4: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021b; zu 5: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021a; Statistisches Bundesamt 2022a; eigene Berechnung; zu 6: Bundesagentur für Arbeit 2022a; zu 7: Nationaler Bildungsbericht 2020; Tab. B5-8web; zu 8: Bundesagentur für Arbeit 2022b; Ganzeboom 2010; eigene Berechnung; zu 9: an der Bevölkerung in Privathaushalten, Statistisches Bundesamt 2022b; zu 10: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022b

Tabelle A2

z-standardisierte Daten für die Berechnung des Multiplen Benachteiligungsindex

Bundesländer	Steuereinnahmen (Länder und Gemeinden inkl. Finanzkraftausgleich) je Einwohner* in 2020 ²	Brutto-Inlandsprodukt je Einwohner* in 2020 ³	Armutsgefährdungsquote der unter 18-Jährigen ⁴	Regelleistungsberechtigte unter 15 Jahren nach dem SGB II am 31.12.2020 ⁵	Arbeitslosenquote ⁶	Anteil der Bevölkerung von 25 bis unter 65 Jahren ohne beruflichen Bildungs- abschluss 2018 ⁷	Internationaler Sozio- ökonomischer Index des beruflichen Status sozial- versicherungspflichtiger Beschäftigter (ISEI) ⁸	Anteil der unter 18-Jährigen mit ⁹ Migrationshintergrund ⁹	Saldo der Auswanderungen je 10.000 Einwohner* in 2020 ¹⁰
Baden-Württemberg	-0,1376	0,5385	-0,6531	-0,7851	-0,8866	0,0879	0,2242	0,4636	-0,1592
Bayern	0,0202	0,7551	-1,2596	-1,0614	-1,1329	-0,4446	0,3553	-0,0742	-0,2904
Berlin	1,8251	0,1767	0,7775	1,9897	1,8717	0,3704	2,1211	0,5760	2,0674
Brandenburg	-0,3631	-1,1450	-0,6065	-0,3793	0,1478	-1,3303	-0,5820	-1,6657	-0,5261
Bremen	2,7614	0,7488	3,3589	2,7208	2,6105	1,2876	-0,1385	1,3429	2,0558
Hamburg	1,9718	2,4878	0,1089	0,9501	0,8373	0,6719	2,0617	0,4632	1,4773
Hessen	0,1825	0,5227	0,4665	0,0772	-0,2463	0,5362	0,4690	0,7275	1,0447
Mecklenburg-Vorpommern	-0,1684	-1,2225	0,6531	-0,0998	0,9358	-1,2632	-1,3578	-1,6392	-0,1855
Niedersachsen	-0,4401	-0,3049	0,4043	0,0463	-0,0493	0,0410	-0,7116	-0,1817	0,7444
Nordrhein-Westfalen	-0,1602	-0,1862	0,4976	0,7461	0,7881	0,8650	-0,1025	0,4383	-1,0072
Rheinland-Pfalz	-0,4159	-0,5904	0,1400	-0,3365	-0,3448	0,4034	-0,6177	0,1668	1,0545
Saarland	0,4755	-0,6263	0,0467	0,8412	0,6403	0,3306	-0,6908	-0,2356	0,6702
Sachsen	-0,4059	-0,9778	0,1555	-0,4243	0,0985	-1,6981	0,0416	-1,5403	-0,4448
Sachsen-Anhalt	-0,2233	-1,2343	0,7464	0,3282	0,8866	-1,4728	-1,2607	-1,4338	-0,6051
Schleswig-Holstein	-0,2054	-0,7046	0,0000	0,1795	-0,0493	-0,2362	-0,5416	-0,5596	-0,0444
Thüringen	-0,2600	-1,1982	0,2488	-0,3653	0,0493	-1,9402	-1,1799	-1,5458	-0,3309

Quellen: siehe Tabelle A1

Tabelle A3

Zahl der Schüler*innen nach Bildungsbereichen und Ländern

Bundesländer	Allgemeinbildende und berufliche Schulen	Allgemeinbildende Schulen			
		insgesamt*	Primarstufe	Sek. I	Sek. II
Baden-Württemberg	1.492.743	1.105.831	387.807	555.107	102.680
Bayern	1.604.843	1.250.730	445.447	637.186	112.189
Berlin	456.097	372.686	135.877	176.023	52.441
Brandenburg	294.698	252.317	90.984	121.139	31.300
Bremen	92.049	67.732	23.602	34.438	9.177
Hamburg	251.896	201.761	67.187	88.863	31.527
Hessen	813.660	641.336	228.161	327.502	60.500
Mecklenburg-Vorpommern	187.573	153.569	56.506	72.410	17.003
Niedersachsen	1.090.834	841.261	282.497	439.235	92.416
Nordrhein-Westfalen	2.449.466	1.919.596	654.205	920.213	262.280
Rheinland-Pfalz	520.712	409.408	143.305	201.755	48.554
Saarland	120.432	91.082	31.756	43.835	11.955
Sachsen	491.494	387.622	146.464	185.703	35.798
Sachsen-Anhalt	243.519	198.405	73.947	94.170	18.588
Schleswig-Holstein	379.127	290.359	106.366	143.722	34.448
Thüringen	246.510	197.494	75.638	96.232	18.967
Deutschland	10.735.653	8.381.189	2.949.749	4.137.533	939.823

*einschließlich Förderschulen und Vorschulbereich

Tabelle A4

Zahl der Primarschüler*innen von 2019 bis 2055 nach Ländern

Land	2019 (Ist)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Baden-Württemberg	388.937	390.900	393.600	400.200	411.600	423.800	433.300
Bayern	443.514	446.630	457.180	469.100	484.810	498.830	505.610
Berlin	133.755	136.800	140.200	144.100	147.700	150.000	152.000
Brandenburg	90.090	90.984	92.365	92.395	93.928	94.377	94.089
Bremen	23.155	23.602	24.255	25.011	25.722	26.050	26.109
Hamburg	66.014	67.187	69.039	71.253	73.361	74.670	75.323
Hessen	226.318	228.161	234.143	241.755	249.975	254.860	256.700
Mecklenburg-Vorpommern	55.915	56.501	56.920	57.610	58.000	57.860	57.240
Niedersachsen	279.908	282.497	286.530	294.360	304.400	309.620	313.340
Nordrhein-Westfalen	648.143	654.300	668.600	688.800	709.700	724.400	732.900
Rheinland-Pfalz	140.901	143.305	146.320	150.150	153.760	155.560	155.060
Saarland	31.708	31.800	32.000	32.300	33.200	33.700	33.600
Sachsen	144.733	147.010	147.630	149.250	150.720	150.700	148.500
Sachsen-Anhalt	73.824	74.300	75.000	75.700	76.100	76.000	75.100
Schleswig-Holstein	105.472	106.400	107.800	109.900	112.700	114.600	116.100
Thüringen	74.879	75.638	76.450	77.260	77.650	77.250	76.150
Deutschland	2.927.266	2.956.015	3.008.032	3.079.144	3.163.326	3.222.277	3.251.121

Anmerkungen: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg: Da eine Vorausberechnung bis 2035 aktuell nicht möglich ist, wurde der Wert für das Jahr 2030 für die Jahre 2031

Berufliche Schulen		
insgesamt	Vollzeit	Teilzeit
386.912	163.564	223.348
354.113	91.366	262.747
83.411	30.808	52.603
42.381	14.191	28.190
24.317	6.968	17.349
50.135	13.220	36.915
172.324	67.210	105.114
34.004	13.024	20.980
249.573	93.078	156.495
529.870	194.623	335.247
111.304	39.183	72.121
29.350	12.509	16.841
103.872	47.546	56.326
45.114	17.157	27.957
88.768	33.206	55.562
49.016	21.455	27.561
2.354.464	859.108	1.495.356

Quelle: KMK 2022, Tabelle Z1.2

Zahl der Primarschüler*innen									
2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
439.600	440.200	440.300	439.800	438.600	438.600	438.600	438.600	438.600	438.600
508.860	509.410	509.570	509.010	507.540	505.560	503.170	500.400	497.350	494.170
153.300	154.600	155.000	155.700	156.700	156.700	156.700	156.700	156.700	156.700
93.871	91.689	89.144	86.768	84.701	84.701	84.701	84.701	84.701	84.701
26.024	25.868	25.681	25.445	25.186	24.921	24.673	24.417	24.176	23.963
75.474	75.267	75.346	75.510	75.542	75.482	75.364	75.213	75.044	74.868
256.107	253.853	251.725	250.120	248.343	246.492	244.622	242.605	240.447	238.175
56.280	55.230	54.110	53.010	51.910	50.970	50.260	49.760	49.520	49.460
314.940	315.340	315.850	315.750	315.140	313.940	312.430	310.430	308.020	305.300
735.200	733.300	728.800	723.200	716.000	712.800	710.000	706.200	701.600	696.400
154.060	152.860	152.660	152.060	151.060	149.560	148.060	146.160	144.560	142.660
33.600	33.200	32.800	32.600	32.200	31.800	31.400	31.100	30.700	30.300
145.480	141.820	138.340	135.620	132.910	130.390	128.080	126.010	124.120	122.510
73.600	71.800	70.000	68.450	67.150	65.950	64.850	63.750	62.850	61.950
116.600	116.400	115.700	115.200	114.900	114.800	114.600	114.400	114.200	113.900
74.540	72.630	70.820	69.310	68.010	66.800	65.790	64.790	64.080	63.380
3.257.536	3.243.467	3.225.846	3.207.553	3.185.892	3.169.466	3.153.300	3.135.236	3.116.668	3.097.037

bis 2035 fortgeschrieben; Brandenburg, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Thüringen: 2020 = Ist-Werte

Quelle: KMK 2022, Tabelle 1.1.2

Zur Interpretation der folgenden Netzgraphiken:

Die Wertebereiche der Netzgraphiken reichen von -3 bis +3, wobei der Wert -3 den Mittelpunkt der Graphik bildet. Negative Werte (**rote Gitternetzlinien**) weisen auf Vorteile des Landes im Vergleich zum Bundesdurchschnitt hin. Positive Werte (**grüne Gitternetzlinien**) weisen eine Benachteiligung gegenüber dem Bundesdurchschnitt aus, die umso größer ist, je größer der Wert ausfällt. Je näher also der **blaue Graph** der Nulllinie der Graphik kommt, desto weniger unterscheidet sich der Wert vom Bundesdurchschnitt, der durch die vorgenommenen z-Transformationen ja bei null liegt.

Länder mit einer vergleichsweise kleinen vom blauen Graphen umrandeten Fläche weisen insgesamt Vorteile oder nur geringe Benachteiligungen aus. Je kleiner die umrandete Fläche ist, desto größer sind die Vorteile gegenüber dem Bundesdurchschnitt bzw. je geringer sind die Benachteiligungen. Weist die umrandete Fläche eine gleichmäßige Form auf, haben alle vier Dimensionen eine ähnliche Bedeutung für den MBI. Spitzen oder Dellen in der umrandeten Fläche eines Landes deuten auf eine besondere Bedeutung dieser Dimension für den MBI des Landes hin.

Abbildung A1.1

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Baden-Württemberg

(MBI = -0,2228)

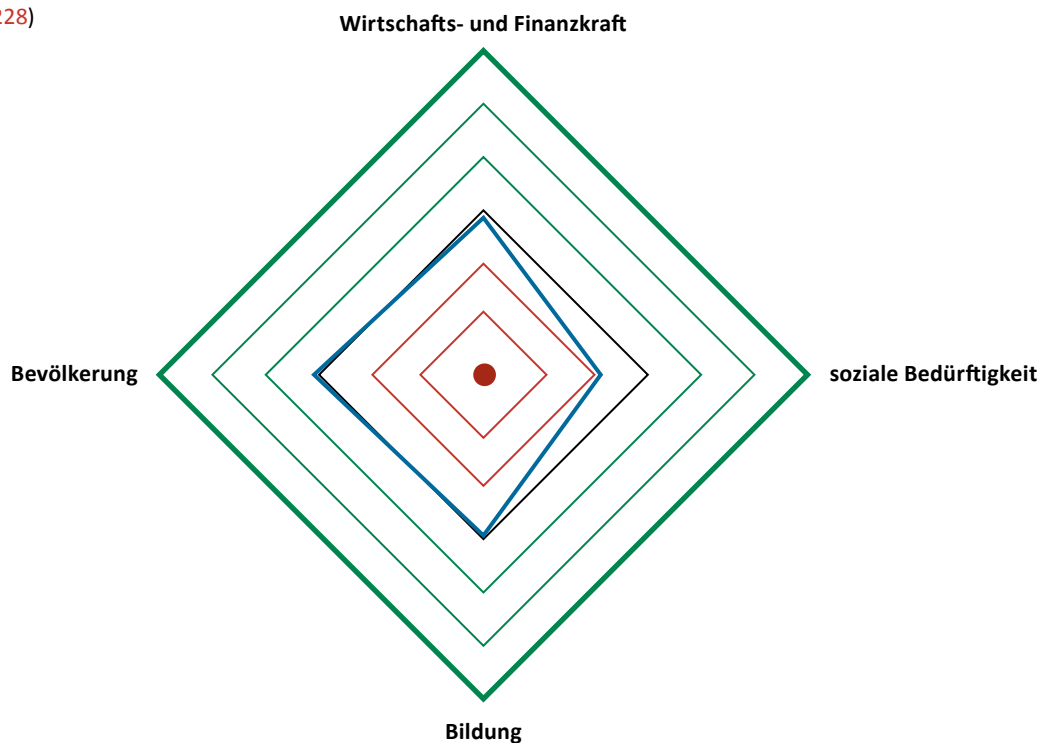


Abbildung A1.2

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Bayern

(MBI = -0,5303)

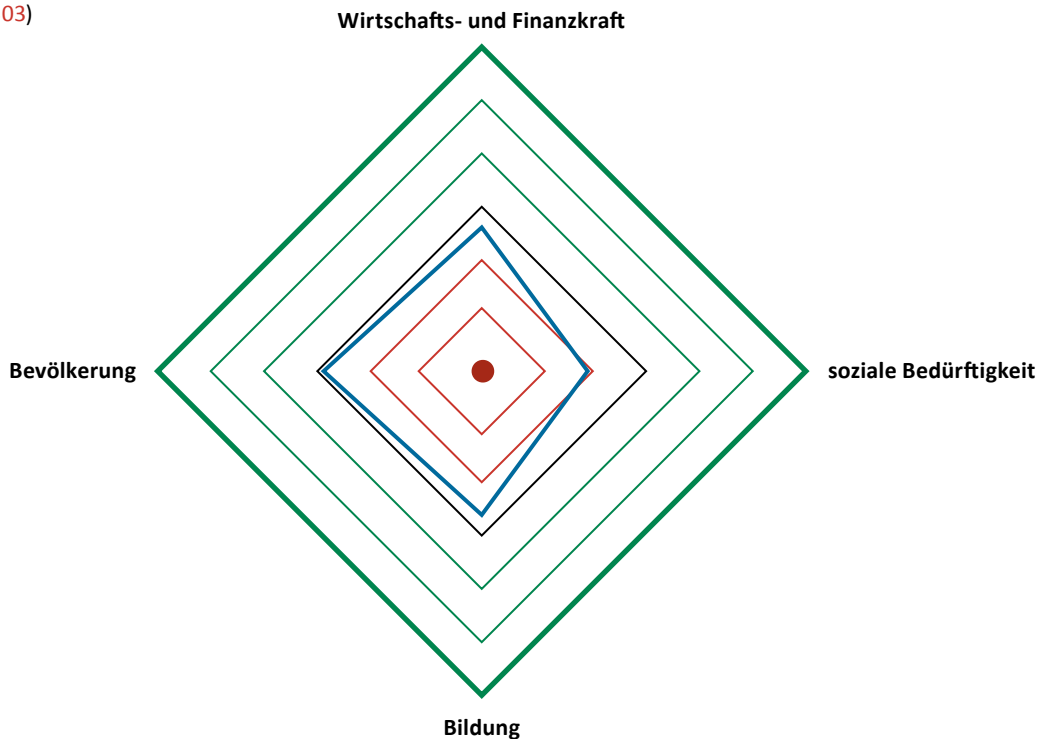


Abbildung A1.3

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Berlin

(MBI = +0,2479)

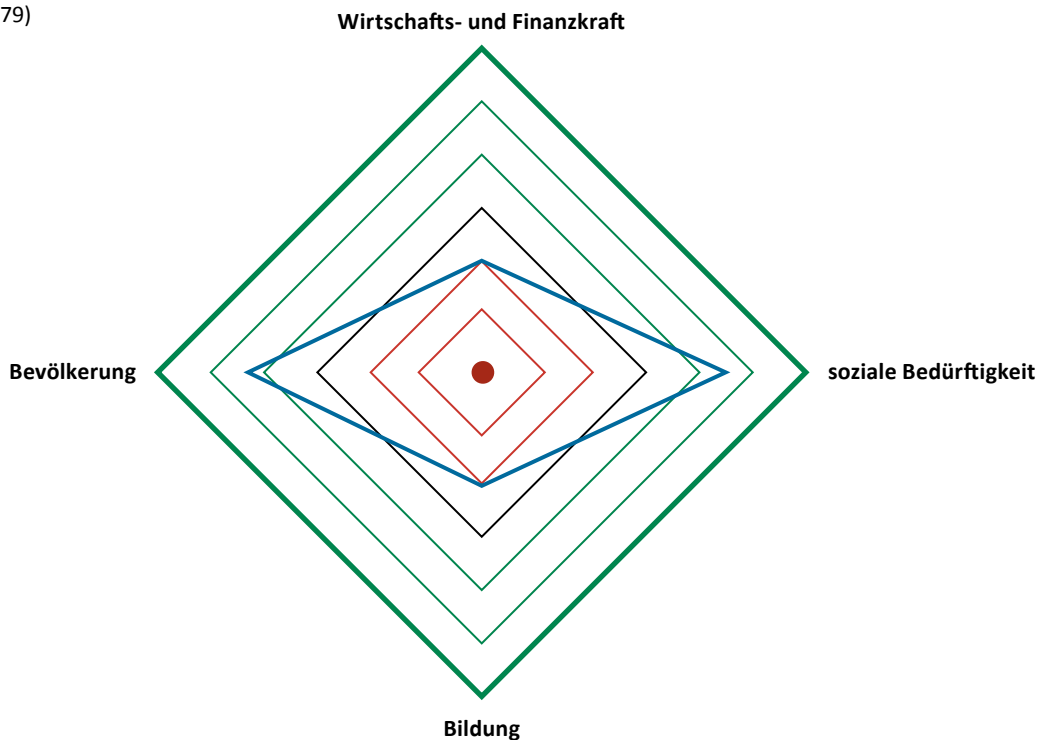


Abbildung A1.4

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Brandenburg

(MBI = -0,2488)

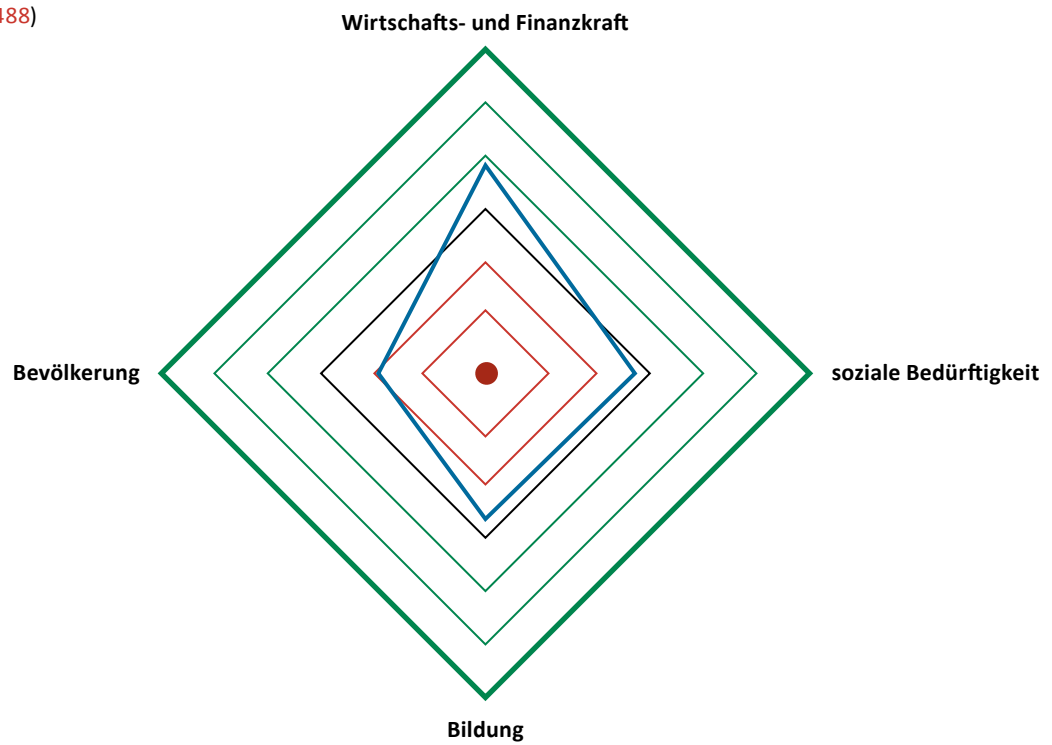


Abbildung A1.5

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Bremen

(MBI = +0,8885)

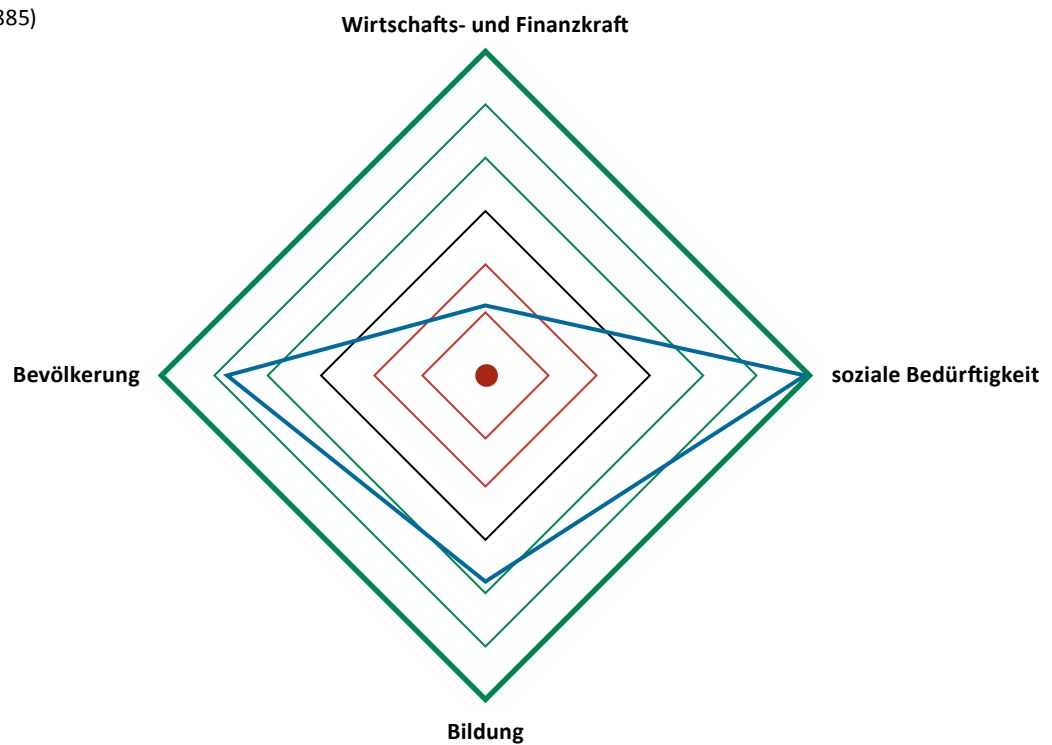


Abbildung A1.6

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Hamburg

(MBI = -0,3306)

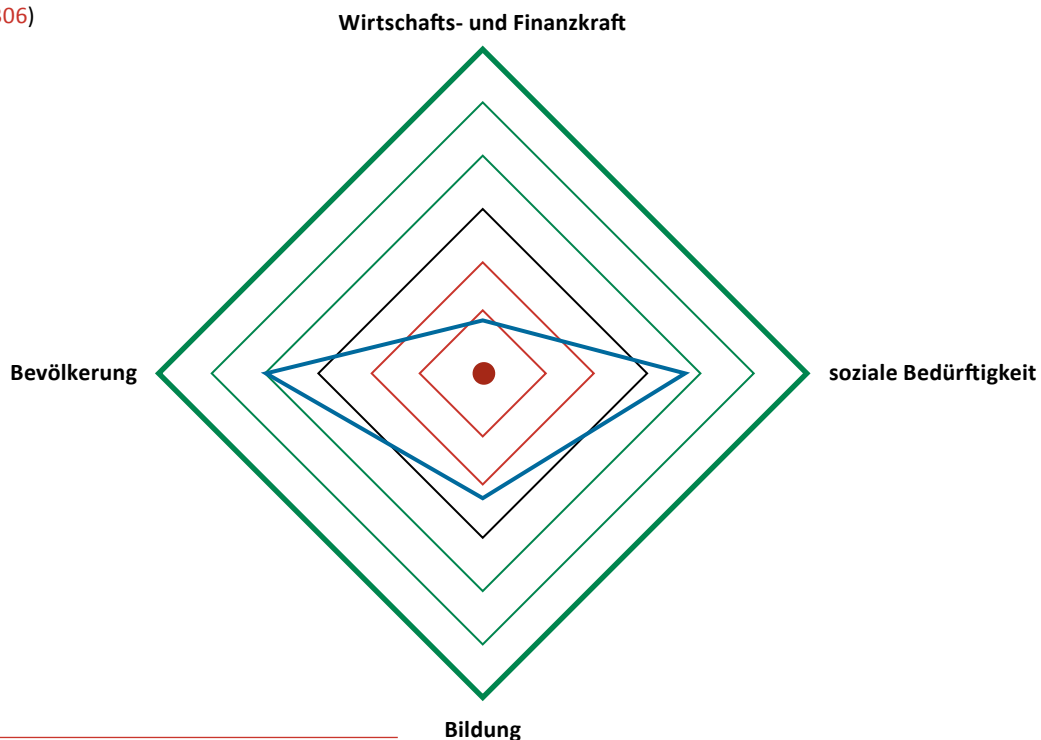


Abbildung A1.7

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Hessen

(MBI = +0,1665)

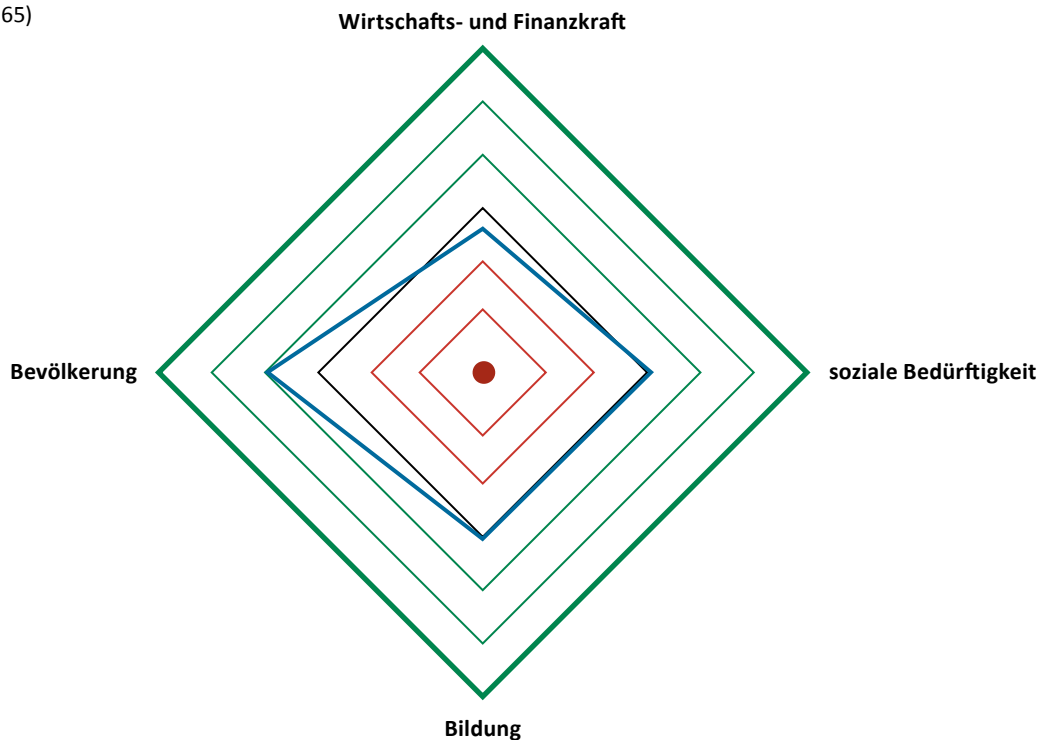


Abbildung A1.8

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Mecklenburg-Vorpommern

(MBI = +0,0817)

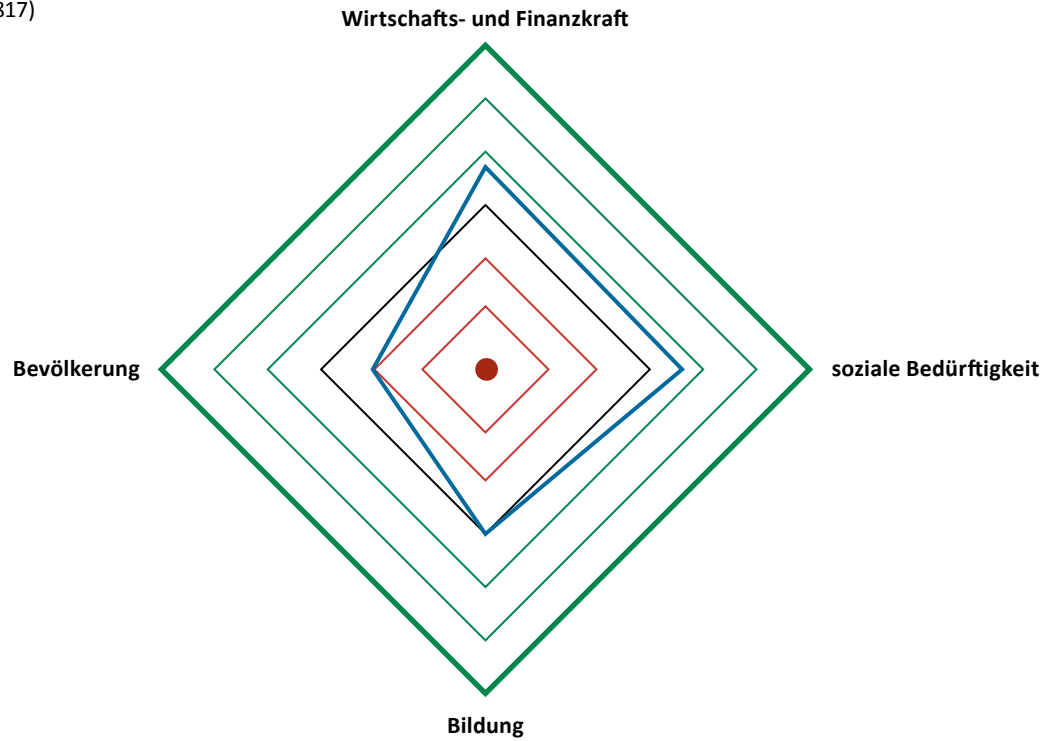


Abbildung A1.9

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Niedersachsen

(MBI = +0,2910)

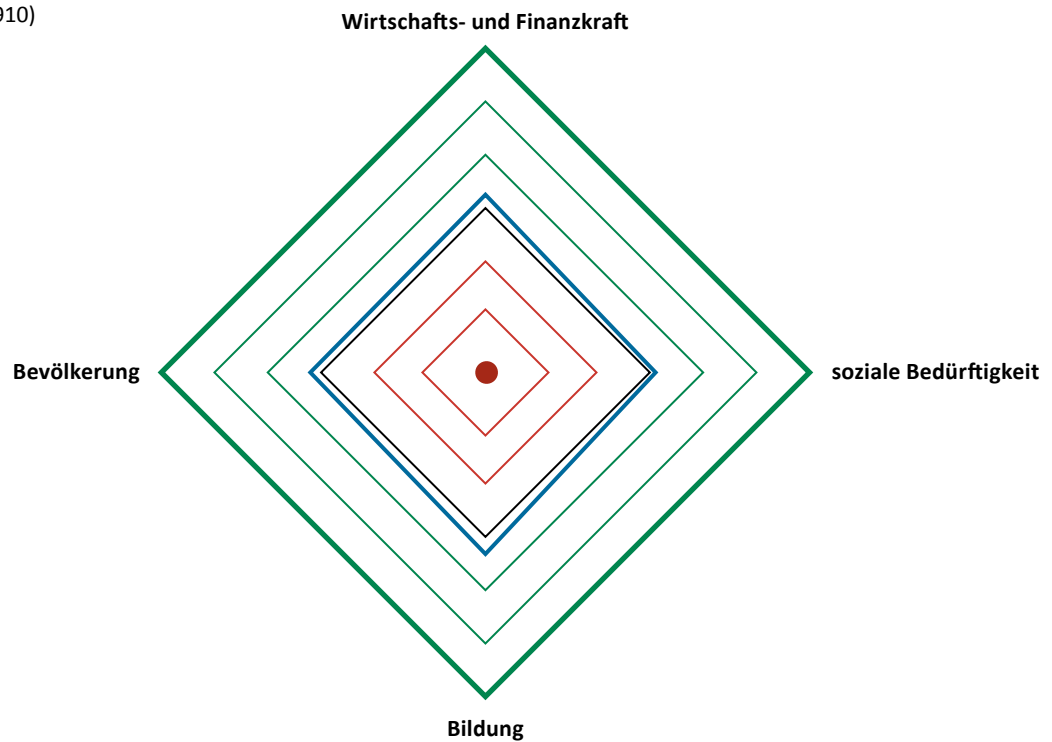


Abbildung A1.10

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Nordrhein-Westfalen

(MBI = +0,2624)

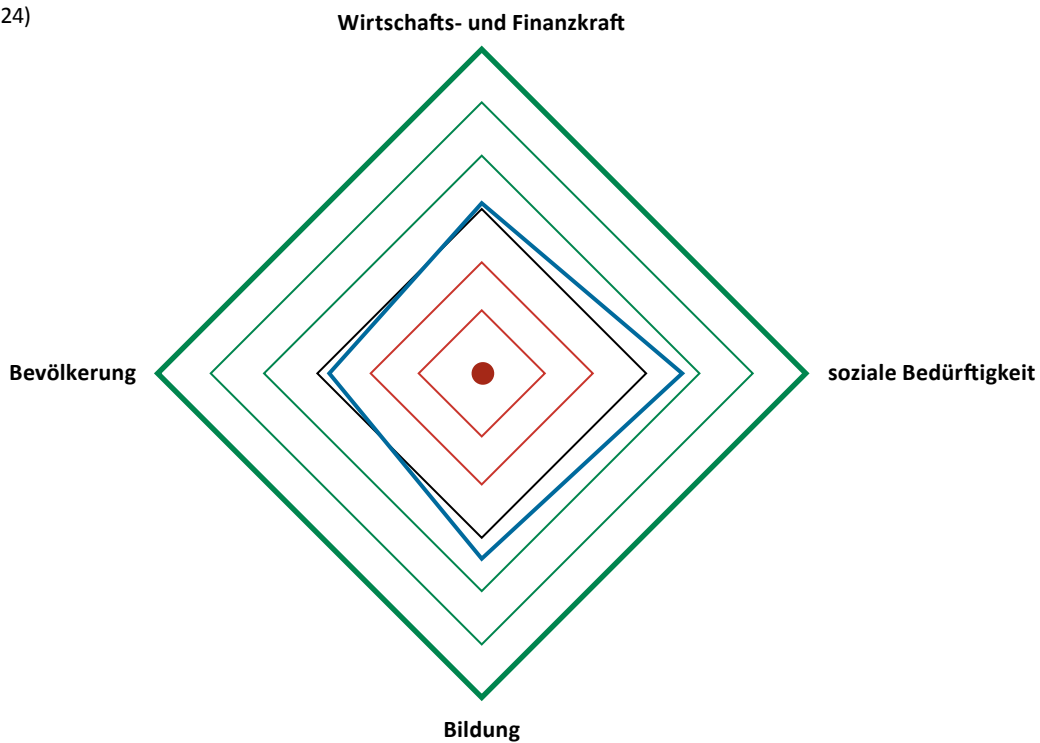


Abbildung A1.11

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Rheinland-Pfalz

(MBI = +0,3610)

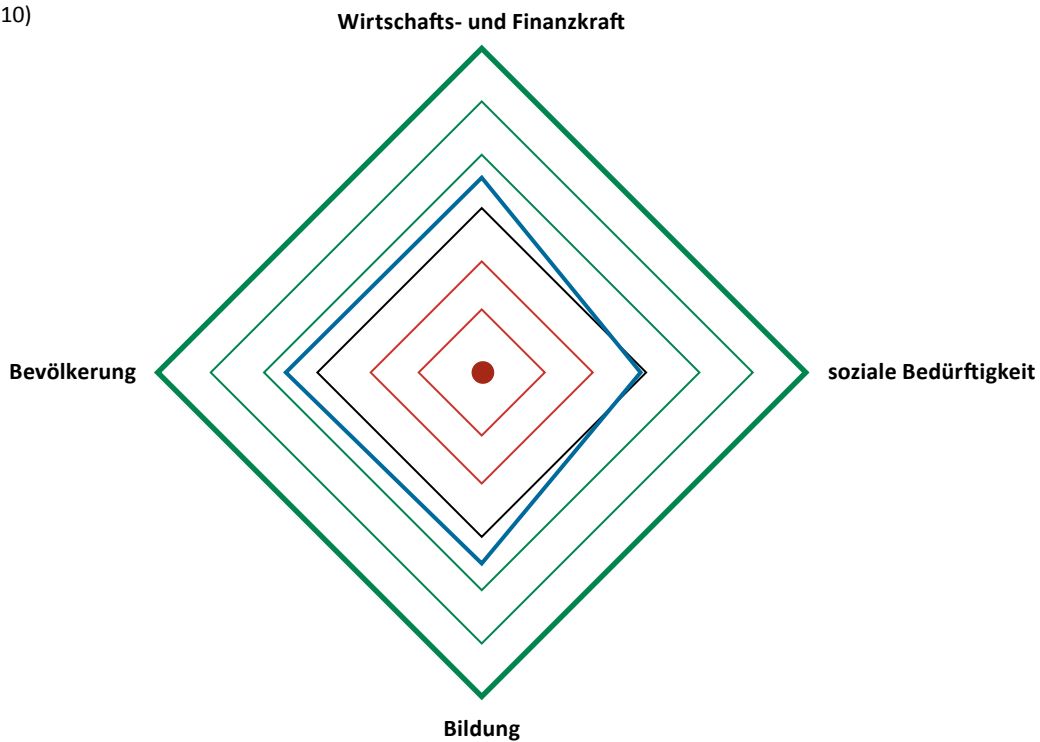


Abbildung A1.12

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für das Saarland

(MBI = +0,3282)

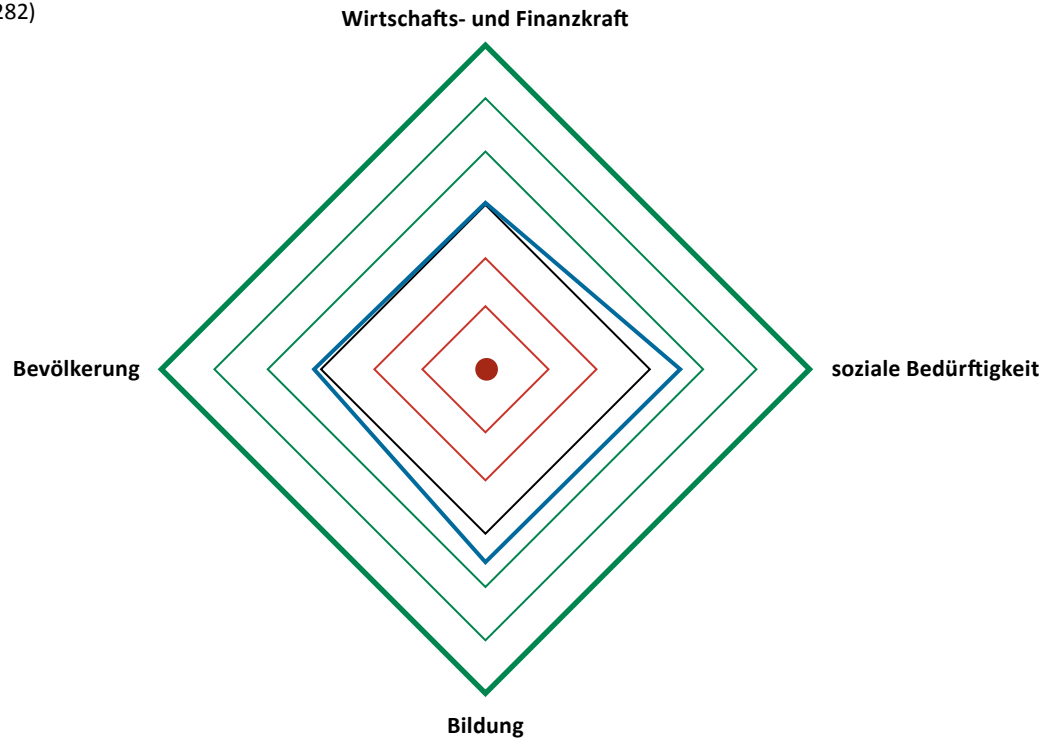


Abbildung A1.13

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Sachsen

(MBI = -0,3068)

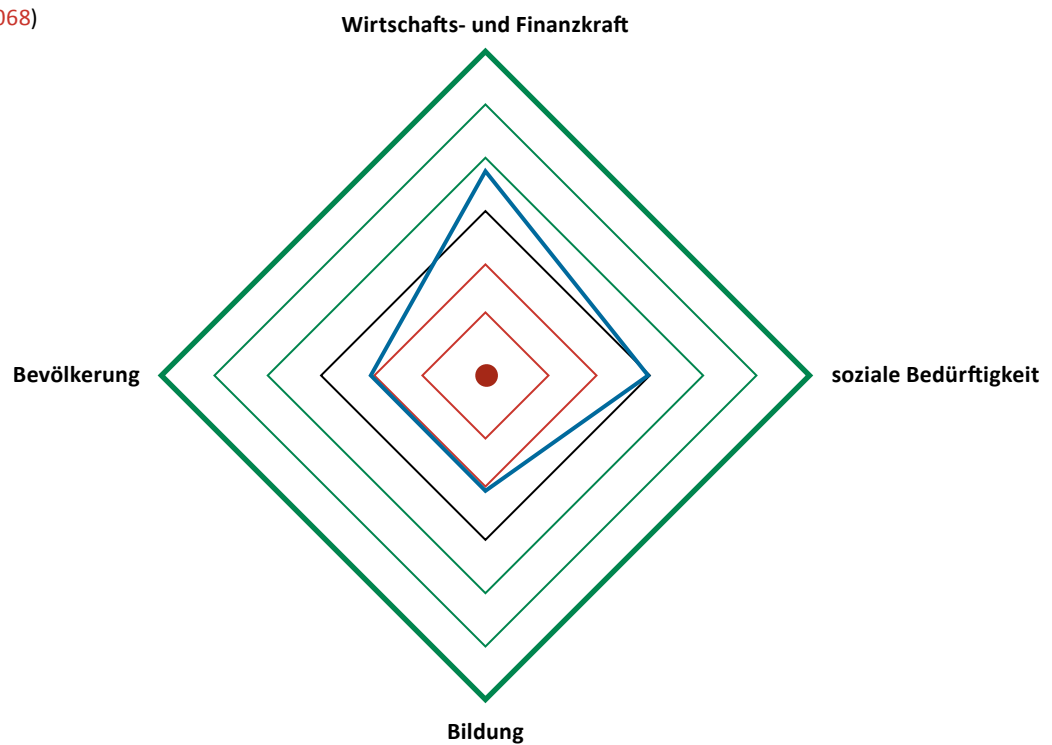


Abbildung A1.14

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Sachsen-Anhalt

(MBI = +0,0643)

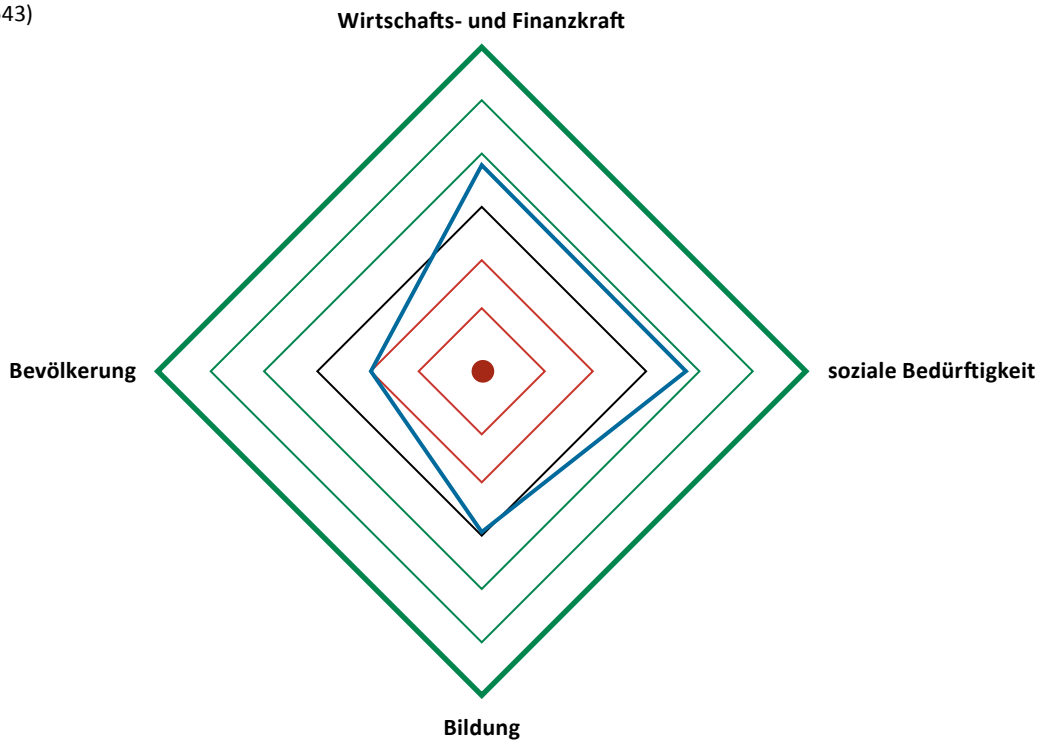


Abbildung A1.15

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Schleswig-Holstein

(MBI = +0,0873)

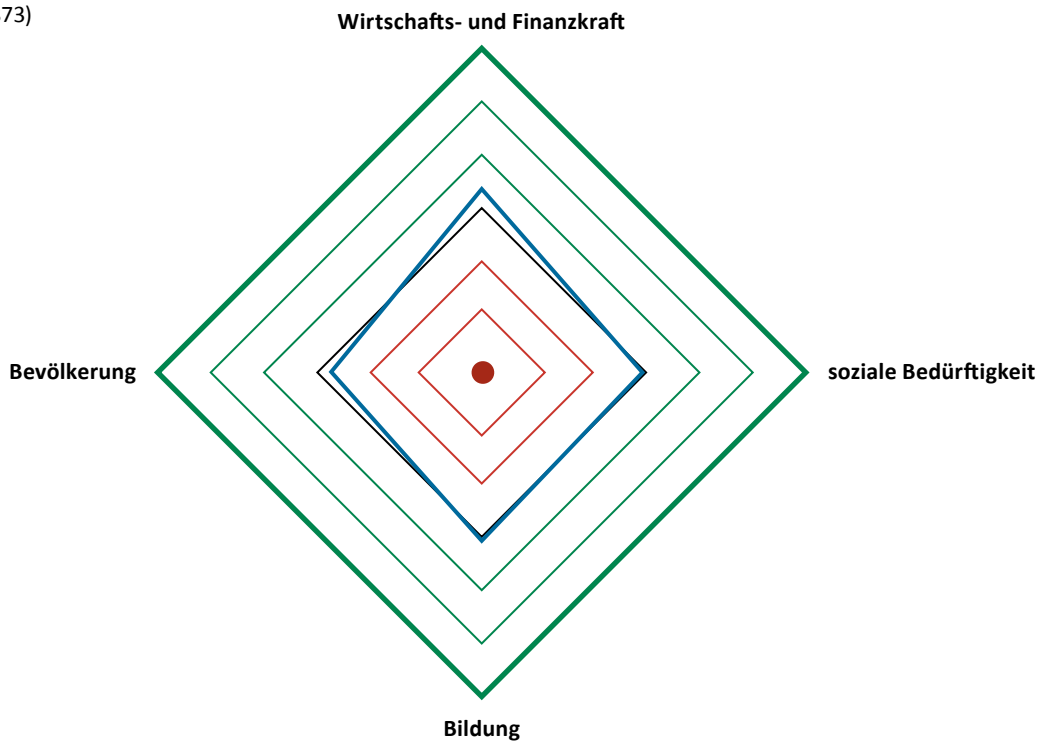


Abbildung A1.16

Netzgraphik der Dimensionen des MBI für Thüringen

(MBI = -0,1529)

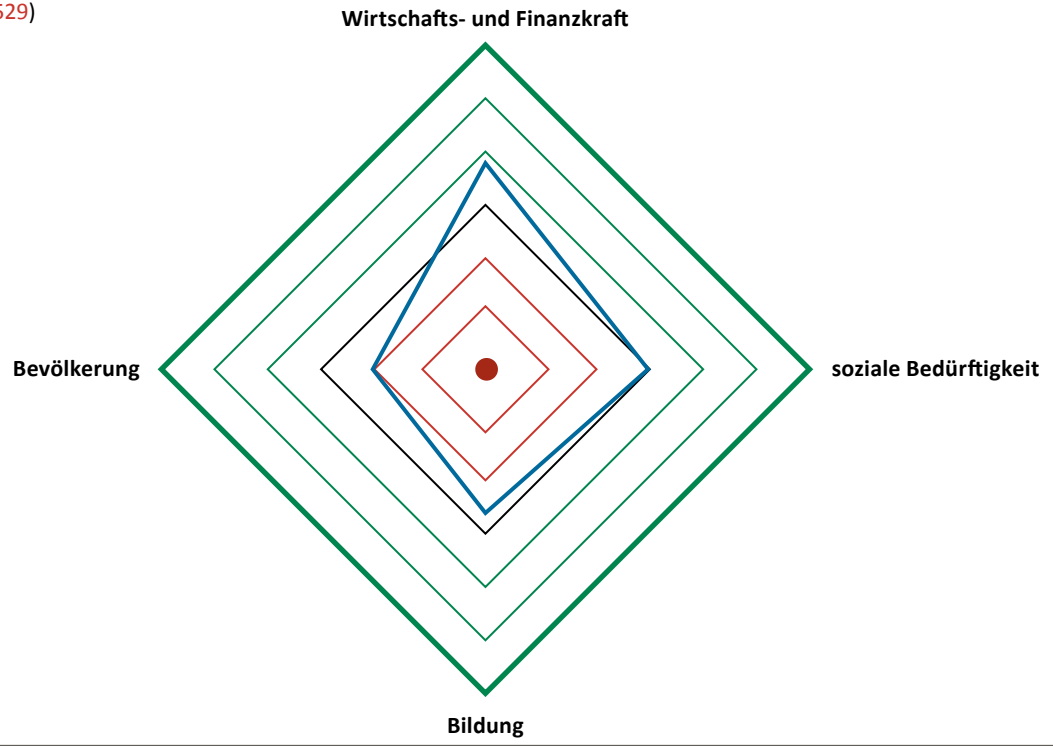


Abbildung A2.1

Übersichtskarte zum Indikator „Steuern“

in 1.000 Euro (Quintile)

- 4,773 to 4,830
- 4,830 to 4,947
- 4,947 to 4,998
- 4,998 to 5,453
- 5,453 to 7,150

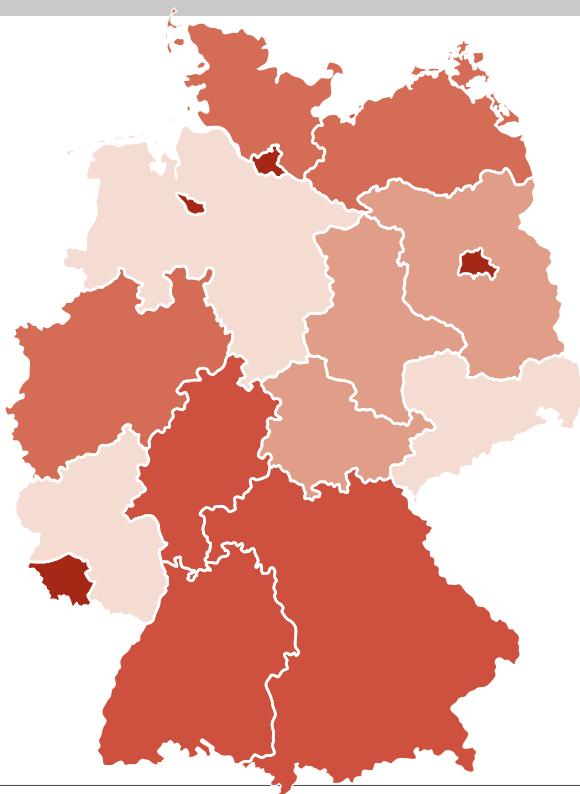


Abbildung A2.2

Übersichtskarte zum Indikator „BIP“

in 1.000 Euro (Quintile)

- 28,967 to 29,801
- 29,801 to 34,646
- 34,646 to 38,756
- 38,756 to 45,524
- 45,524 to 63,730

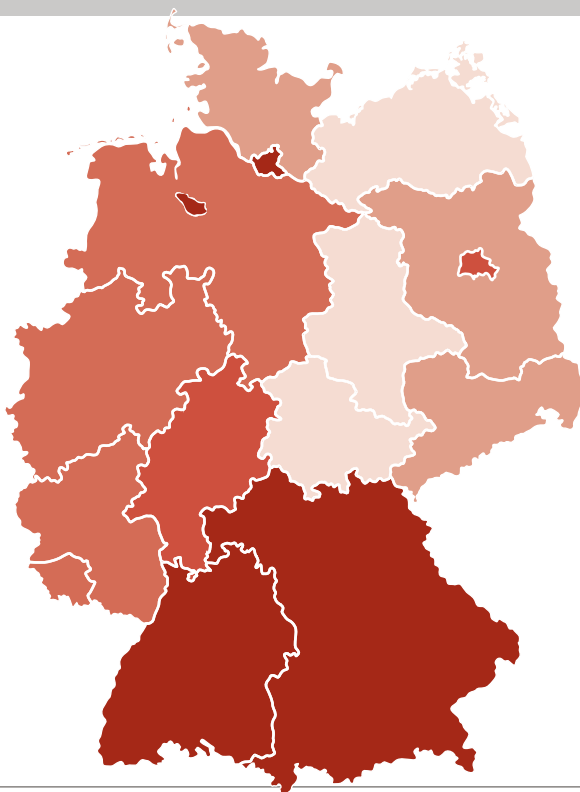


Abbildung A2.3

Übersichtskarte zum Indikator „SGB-II“

Quote (Quintile)

- 5,9% to 10,3%
- 10,3% to 12,1%
- 12,1% to 13,8%
- 13,8% to 18,1%
- 18,1% to 30,0%

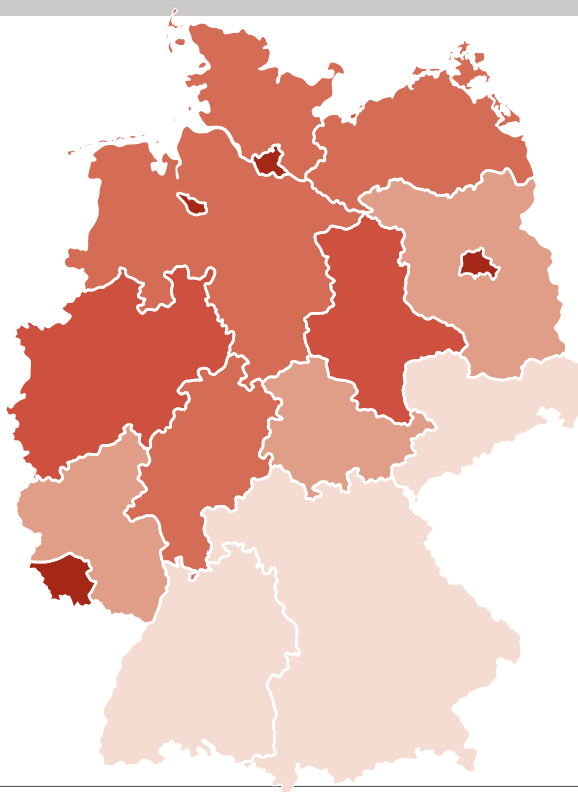


Abbildung A2.4

Übersichtskarte zum Indikator „Arbeitslos“

Quote (Quintile)

- 3,6% to 5,4%
- 5,4% to 6,0%
- 6,0% to 7,2%
- 7,2% to 7,7%
- 7,7% to 11,2%

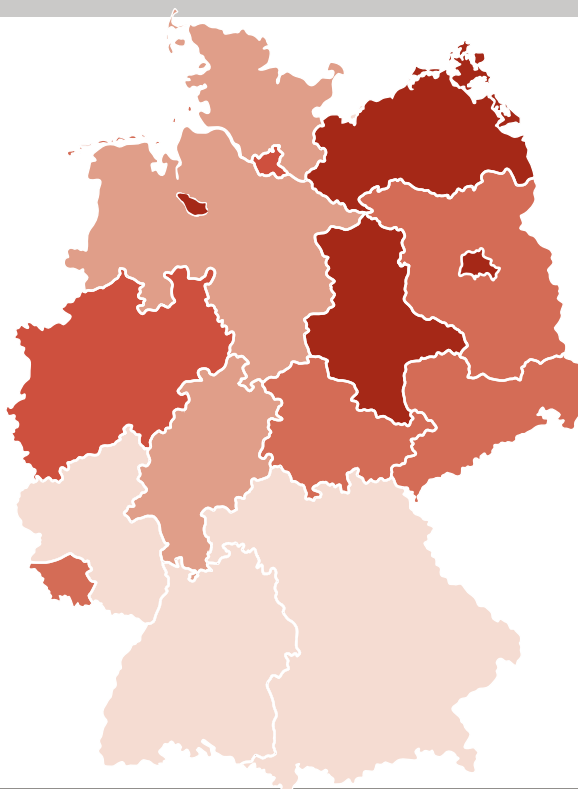


Abbildung A2.5

Übersichtskarte zum Indikator „Armut“

Quote (Quintile)

- 12,3% to 20,4%
- 20,4% to 21,3%
- 21,3% to 23,0%
- 23,0% to 24,6%
- 24,6% to 42,0%

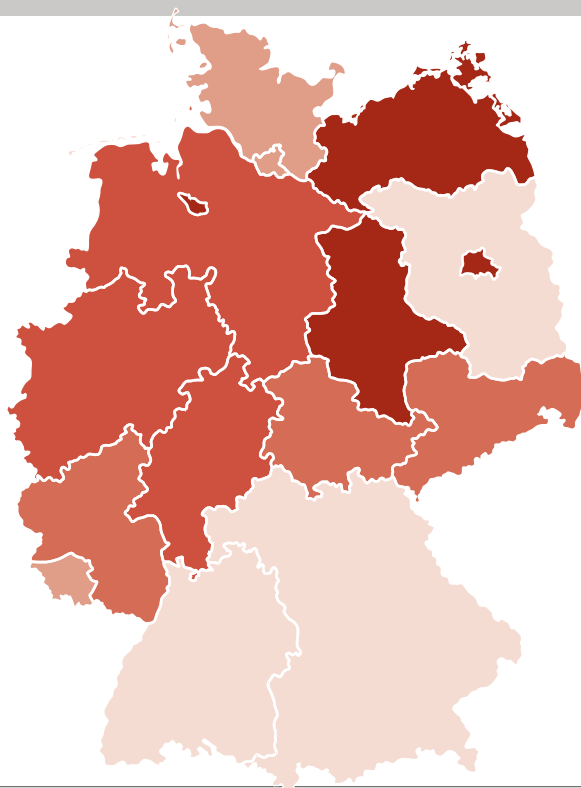


Abbildung A2.6

Übersichtskarte zum Indikator „ohne Beruf“

Anteil (Quintile)

- 5,6% to 9,1%
- 9,1% to 15,3%
- 15,3% to 18,5%
- 18,5% to 19,6%
- 19,6% to 23,9%

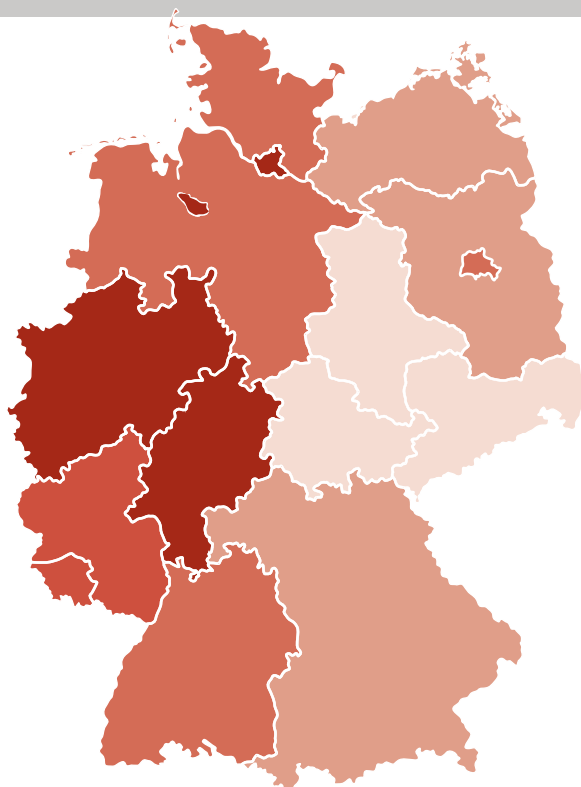


Abbildung A2.7

Übersichtskarte zum Indikator „ISEI“

Punkte (Quintile)

- 39,8 to 40,8
- 40,8 to 41,0
- 41,0 to 41,7
- 41,7 to 42,5
- 42,5 to 45,2

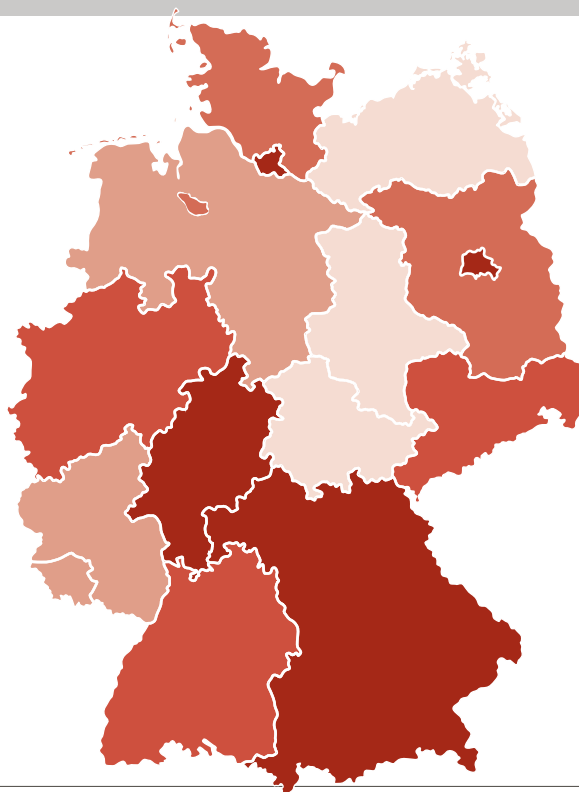


Abbildung A2.8

Übersichtskarte zum Indikator „Migration“

Anteil (Quintile)

- 12,3% to 14,3%
- 14,3% to 35,1%
- 35,1% to 41,6%
- 41,6% to 46,3%
- 46,3% to 60,4%

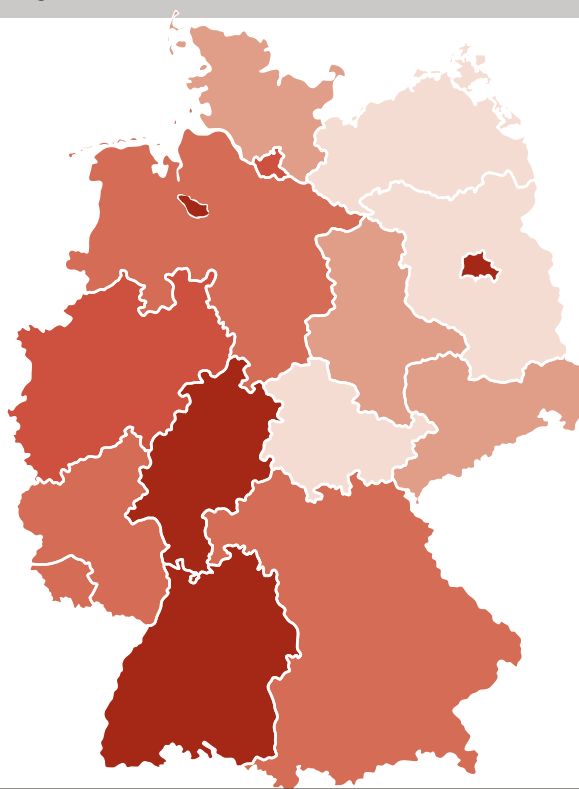
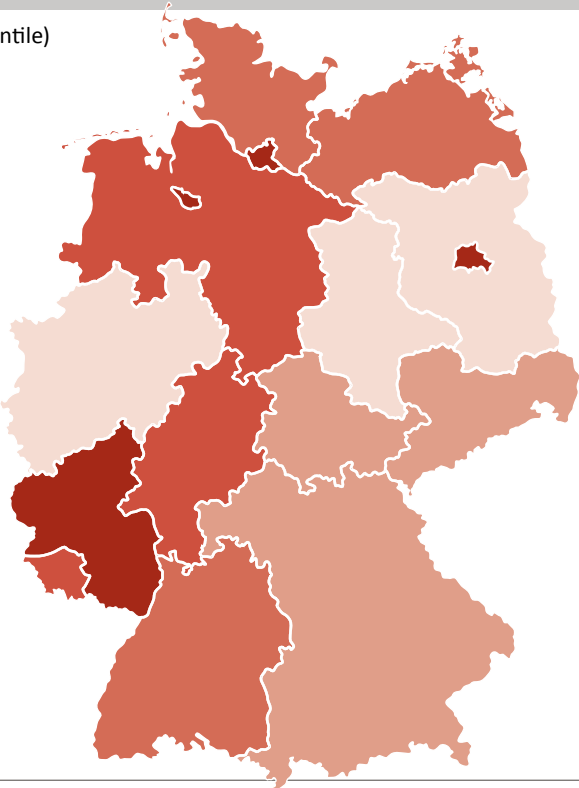


Abbildung A2.9

Übersichtskarte zum Indikator „Immigration“

Anteil pro 10.000 Einwohner (Quintile)

- 16,4 to 22,0
- 22,0 to 24,6
- 24,6 to 33,2
- 33,2 to 37,0
- 37,0 to 47,1



Übersicht zur schulscharfen Erfassung der sozialen Lage der Schüler*innen in den einzelnen Ländern

Baden-Württemberg

Baden-Württemberg erhebt nur den Migrationshintergrund als Schüler*innenmerkmal im Rahmen der Schulstatistik. Eine nichtdeutsche Familiensprache wird – noch – nicht erhoben. Bemühungen zur Berechnung eines Sozialindex für einzelne Schulen sind nicht erkennbar. Gegenwärtig erfolgt die Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten. Die damit verbundenen Veränderungen der Erhebungsmerkmale sind abzuwarten. Es besteht Lernmittelfreiheit und es werden nur evangelische und katholische Schüler*innen schulstatistisch erhoben. Als ordentliche Lehrfächer sind aber eingeführt: katholischer, evangelischer, jüdischer, alt-katholischer, syrisch-orthodoxer, alevitischer, orthodoxer und islamisch-sunnitischer Religionsunterricht (Landtag Baden-Württemberg, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/5464 vom 21.12.2018). Es ist unklar, ob der Bedarf für den Religionsunterricht über eine Behördenstatistik ermittelt wird.

Bayern

Bayern erhebt den Migrationshintergrund und die „Muttersprache“ der Schüler*innen. In die Ermittlung des Sozialindex der an den Vergleichsarbeiten teilnehmenden Schulen gehen

„verschiedene Variablen ein: Dazu gehören der durchschnittliche Risikowert aus dem individuellen Wohnumfeld, welcher sich aus Arbeitslosenquote, Mietquote und Bevölkerungszusammensetzung ergibt, sowie die Angaben zum Migrationshintergrund der Schülerschaft (Staatsangehörigkeit, Geburtsland, Haushaltssprache)“ (Bayerischer Landtag, Drucksache 18/16602, S. 10).

Nähere Informationen zur Berechnung des Indexes und den Ergebnissen liegen nicht vor. Das religiöse Bekenntnis der Schüler*innen wird differenziert erhoben.

Berlin

Für die Berechnung eines Sozialindex hat Berlin in der Vergangenheit neben dem Migrationshintergrund den Anteil der Schüler*innen mit der Befreiung von der Zuzahlung zu den Lernmitteln (Lmb-Anteil) als Armutsindikator herangezogen. Nach Einführung der Lernmittelfreiheit in Berlin wird jetzt der Anteil der Anspruchsberechtigten nach dem Bildungs- und Teilhabegesetz

(BuT) unter den Schüler*innen schulstatistisch erfasst. Die Erfassung dieses Merkmals könnte Vorbild für andere Länder sein.

Brandenburg

In Brandenburg sind Schüler*innen, die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, Arbeitslosengeld II, Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Hartz IV) oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, bei der Lernmittelversorgung vom Eigenanteil befreit. Ihnen werden alle Schulbücher kostenlos ausgeliehen. Im Rahmen der Schulstatistik wird erfasst, wer vom Eigenanteil befreit wird. Auch wird der Migrationshintergrund erhoben.

Bremen

Bremen regelt die Ressourcenverteilung über einen ämterübergreifend eingesetzten Sozialindex, der die soziale Belastung einzelner Ortsteile erfasst.

„Zu seinen Kriterien gehören Bildung, Sicherheit (nicht in Bremerhaven), Einkommen, Arbeit und Partizipation. Fünf daraus resultierende Sozialstufen entscheiden über Klassengrößen, zusätzliche Lehrerstunden (allgemein und für Inklusionsaufgaben) sowie den Stundenbedarf für die Sprachförderung an Grundschulen. Schulen in herausfordernder Lage erhalten darüber hinaus zusätzliches Personal, zusätzliche Stellenmittel und weitere Ressourcen zur Entlastung und Unterstützung“ (Tulowitzki et al., 2020).

Hamburg

In Hamburg sind seit dem Schuljahr 2005/2006 auf der Grundlage eines Sozialindexes zusätzliche Ressourcen für sozial belastete Schulen vorgesehen. Der schulscharfe Sozialindex wird anhand verschiedener Indikatoren und Kennzahlen auf Grundlage eines Gesamtdatensatzes aller Schulen methodisch elaboriert berechnet, sodass den Schulen schließlich ein Sozialindex mit Werten zwischen 1, der eine stark belastete soziale Lage der Schüler*innenschaft indiziert, und 6, der eine privilegierte Schüler*innenschaft kennzeichnet, zugeschrieben wird (Schulte et al., 2014). Neben Daten der amtlichen Statistik wurden bislang vor allem die Ergebnisse von Schüler*innen- und Elternbefragungen berücksichtigt. Im April 2021 ist der Sozialindex aktualisiert worden (siehe www.hamburg.de/bsb/hamburger-sozialindex/). Verwendet werden nun nur noch amtliche Daten (siehe Schulte et al., i. V.).

Hessen

Seit dem Schuljahr 2013/2014 werden neu zur Verfügung stehende Stellen nach einem Sozialindex an die Bildungsregionen (Schulaufsichtsbezirke) in Hessen verteilt. Wie bis 2020 in NRW, fließen soziodemographische Merkmale (der Anteil der Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung, der Anteil der SGB-II-Empfänger*innen (Hartz IV) an der Wohnbevölkerung und der Wohnungen in Einfamilienhäusern) sowie der Anteil der Zuwandererkinder unter den Schüler*innen in den Index ein. Aufgrund des Einflusses dieser Sozialindikatoren auf die Leistungsergebnisse werden diese bei der Berechnung unterschiedlich gewichtet: Zugewanderteranteil unter den Schüler*innen 28 Prozent, SGB-II-Empfänger*innen-Anteil (Hartz IV) an der Wohnbevölkerung 25 Prozent, Anteil der Wohnungen in Einfamilienhäusern 25 Prozent, Arbeitslosenanteil an der Wohnbevölkerung 22 Prozent. Auf dieser Berechnungsgrundlage erhält jede Schülerin und jeder Schüler den Sozialindikator-Index der Wohnortgemeinde (dazu zählen auch die Großstädte). Der Sozialindikator einer Schule bestimmt sich dann durch den Mittelwert der Sozialindikatoren aller Schüler*innen einer Schule. Außerdem wird der Sozialindex einer Schulform durch den gewichteten Mittelwert der Sozialindikatoren einer Schulform bestimmt. So kann bei einer kombinierten Grund-, Haupt- und Realschule der Sozialindex für jede Schulform einzeln ermittelt werden (Hessisches Kultusministerium, 2013). Welche Bedeutung dem Sozialindex heute zukommt, ist fraglich, denn das Ministerium hält sich auf seinen Internetseiten zu dem Thema aktuell bedeckt. Da er nicht die Situation der einzelnen Schulen abbildet, müsste er ersetzt werden. Da in Hessen Lernmittelfreiheit besteht, könnte als Merkmal der Schulstatistik nur das religiöse Bekenntnis der Schüler*innen als zusätzliches Merkmal herangezogen werden.

Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern herrscht Lernmittelfreiheit. Das religiöse Bekenntnis der Schüler*innen wird nicht erhoben. Die Datenbasis für einen Schulsozialindex ist dadurch wenig belastbar, weil der Anteil der Schüler*innen mit Migrationshintergrund vergleichsweise gering ist.

Niedersachsen

Für Niedersachsen hat eine nach sozialer Bedarfslage differenzierte Mittelverteilung nur an 20 Schulen des Programms „Schule PLUS“ eine (im Umfang nicht spezifizierte) Bedeutung. Der Migrationshintergrund

der Schüler*innen wird schulstatistisch nicht erfasst. Bezogen auf die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft wird zwischen evangelischem, katholischem, islamischem und sonstigem Bekenntnis und „ohne Angabe“ unterschieden.

Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen verwandte in den letzten Jahren einen Sozialindex, nach dem die Schulen in fünf Standorttypen eingeteilt wurden (Schräpler & Jeworutzki, 2016). Diese Standorttypen wurden über den Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund in der Schule (unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft) und dem Anteil von SGB-II-Empfänger*innen unter 18 Jahren im Schulumfeld bestimmt (Isaac, 2011, S. 300). In den fünf Standorttypen befanden sich jeweils etwa ein Fünftel aller Grundschulen. Ein neu entwickelter Sozialindex ab dem Schuljahr 2021/2022 unterscheidet neun unterschiedlich große Gruppen von Schulen. Neben der SGB-II-Quote berücksichtigt dieser Index eine nichtdeutsche Familiensprache, den eigenen Zuzug aus dem Ausland und den Anteil der Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderschwerpunkt in den Bereichen Lernen, soziale Entwicklung und Sprache (Schräpler & Jeworutzki, 2021).

Rheinland-Pfalz

Als Indikator für eine niedrige soziale Lage kann in Rheinland-Pfalz der Anteil der Schüler*innen herangezogen werden, denen nach der Landesverordnung über die Lernmittelfreiheit und die entgeltliche Ausleihe von Lernmitteln bei Unterschreitung bestimmter Einkommengrenzen die Lernmittel auf Antrag kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Darüber wird im Kultusministerium eine Statistik nach einzelnen Schulen geführt. Der Anteil der Empfänger*innen dieser Leistungen unter den Grundschüler*innen ist im Schuljahr 2015/2016 mit 25,6 Prozent etwa doppelt so hoch wie der Anteil der Empfänger*innen von Hilfen zum Lebensunterhalt von 6 bis 9 Jahren in Rheinland-Pfalz von 12,7 Prozent (Dezember 2015). Dieses Verhältnis trifft auch auf die Schüler*innen an Schulen in der Sekundarstufe I im Schuljahr 2015/2016 mit 21,1 Prozent (einschließlich der Schüler an gymnasialen Oberstufen) im Vergleich zu den Empfänger*innen von Hilfen zum Lebensunterhalt von 10 bis 14 Jahren in Rheinland-Pfalz von 10,4 Prozent (Dezember 2015) zu (Weishaupt, 2018, S. 263–264). Außerdem wird in Rheinland-Pfalz der Migrationshintergrund der Schüler*innen nach den Vorgaben der KMK erhoben. Zusätzlich wird das religiöse Bekenntnis der Schüler*innen differenziert erfasst.

Im Rahmen der Auswertung von VerA-Daten wurde in den Forschungsberichten ein Sozialindex unter Verwendung der Befreiung von der Zuzahlung zu Lernmitteln und einer nichtdeutschen Familiensprache verwendet (Kraus et al., 2021a, 2021b).

Saarland

Das Saarland hat keine Lernmittelfreiheit. Vorgesehen ist aber nach dem Schüler*innenförderungsgesetz die Freistellung von der Zahlung des Leihentgelts im Rahmen der Schulbuchausleihe. Es existiert nur eine Übersicht zu den von den Ämtern für Ausbildungsförderung genehmigten Anträgen, aber keine schulstatistische Erfassung. Der Migrationshintergrund der Schüler*innen wird nur über die Staatsangehörigkeit und die Verkehrssprache in der Familie erfasst. Bezogen auf die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft wird zwischen evangelischem, katholischem, islamischem, sonstigem Bekenntnis und „keine Angabe“ unterschieden.

Sachsen

Der Migrationshintergrund der Schüler*innen wird in Sachsen erhoben. Es besteht Lernmittelfreiheit und es wird nur die Teilnahme am Religionsunterricht (evangelisch, katholisch, jüdisch), nicht aber das religiöse Bekenntnis der Schüler*innen erfasst.

Sachsen-Anhalt

Im Zusammenhang der Lernmittelversorgung der Schüler*innen sieht Sachsen-Anhalt die Entrichtung einer verminderten Leistungsgebühr gemäß § 3 Abs. 8 der Lernmittelkostenentlastungsverordnung vor. In den

veröffentlichten Daten des Statistischen Landesamtes wird weder der Migrationshintergrund noch die Religionszugehörigkeit der Schüler*innen berichtet. Auch ist nicht bekannt, ob zu der Zahl der Schüler*innen mit verminderter Leistungsgebühr nach der Lernmittelkostenentlastungsverordnung eine Statistik geführt wird.

Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein unterscheidet im Rahmen der VerA-Erhebungen im Grundschulbereich drei Kontextgruppen.³⁶ Der Migrationshintergrund wird nach den Kriterien der KMK erhoben. Es besteht Lernmittelfreiheit und es wird die Teilnahme der Schüler*innen am Religionsunterricht schulstatistisch erfasst.

Seit dem Schuljahr 2019/2020 werden aber „PerspektivSchulen“ mit einem Bildungsbonus besonders unterstützt (in Kooperation mit der Wübben-Stiftung). Die Schulen wurden auf Basis eines eigens erstellten „PerspektivSchul“-Indexes ausgewählt. Schleswig-Holstein ist das erste Flächenland mit einem Programm für Schulen in einem sozial belasteten Umfeld. Insgesamt sind inzwischen 62 Schulen in dem Programm, das bis 2024 läuft und mit 50,3 Millionen Euro ausgestattet ist.

Thüringen

Thüringen ist ein Bundesland mit Lernmittelfreiheit und verfolgt bisher keine bedarfsdifferenzierte Schulfinanzierung in Abhängigkeit von sozialen Problemlagen an Schulen. Der Migrationshintergrund der Schüler*innen wird erhoben, nicht aber das religiöse Bekenntnis, sondern nur die Teilnahme am Religionsunterricht. ■

³⁶ Nach Auskunft des Instituts für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein (IQSH) wird die Zuordnung auf der Grundlage mehrerer Angaben von Lehrkräften anhand einer Auswahl von Schulen vorgenommen mit jeweils einem Viertel der Schulen in den beiden Randgruppen.

Angaben zu den Autoren

Detlef Fickermann, MA, bis 2018 Leiter der Stabsstelle „Forschungskooperation, Datengewinnungsstrategie“ im Hamburger Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ) und Leiter der Vertrauensstelle gemäß § 98a Hamburger Schulgesetz. Seit Februar 2019 assoziiertes Mitglied im Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung (WIB), seit 2021 Gastwissenschaftler am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Seit Anfang 2021 Vorsitzender der Redaktion der Zeitschrift „Die Deutsche Schule“ (DDS).

Hans-Peter Füssel, Prof. Dr., von 2007 bis 2014 stellvertretender Leiter der Abteilung „Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens“ am DIPF und zugleich Professor für Steuerungsprobleme moderner Bildungssysteme am Institut für Erziehungswissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Assoziierter Wissenschaftler am DIPF.

Jörg-Peter Schräpler, Prof. Dr., seit 2011 Inhaber des Lehrstuhls für sozialwissenschaftliche Datenanalyse, sowie seit 2012 stellvertretender geschäftsführender Leiter des Zentrums für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) an der Ruhr-Universität Bochum, Research Fellow am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW).

Horst Weishaupt, Prof. Dr., von 2008 bis zur Pensionierung 2013 Leiter der Arbeits Einheit „Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens“ am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) in Frankfurt am Main und seit 2004 Professor für Empirische Bildungsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal. Assoziiertes Mitglied im Wuppertaler Institut für bildungsökonomische Forschung (WIB) und assoziierter Wissenschaftler am DIPF (jetzt: Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation).

ANTRAG AUF MITGLIEDSCHAFT

Bitte in Druckschrift ausfüllen

Persönliches

Nachname (Titel) _____ Vorname _____

Straße, Nr. _____

Postleitzahl, Ort _____

Telefon / Fax _____

E-Mail _____

Geburtsdatum _____ Staatsangehörigkeit _____

gewünschtes Eintrittsdatum _____

bisher gewerkschaftlich organisiert bei _____ von _____ bis (Monat/Jahr) _____

weiblich männlich divers

Berufliches (bitte umseitige Erläuterungen beachten)

Berufsbezeichnung (für Studierende: Berufsziel), Fachgruppe _____

Diensteintritt / Berufsbeginn _____

Tarif- / Besoldungsgebiet _____

Tarif- / Besoldungsgruppe _____ Stufe _____ seit _____

monatliches Bruttoeinkommen (falls nicht öffentlicher Dienst) _____

Betrieb / Dienststelle / Schule _____

Träger des Betriebs / der Dienststelle / der Schule _____

Straße, Nr. des Betriebs / der Dienststelle / der Schule _____

Postleitzahl, Ort des Betriebs / der Dienststelle / der Schule _____

Beschäftigungsverhältnis:

- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> angestellt | <input type="checkbox"/> beurlaubt ohne Bezüge bis _____ | <input type="checkbox"/> befristet bis _____ |
| <input type="checkbox"/> beamtet | <input type="checkbox"/> in Rente/pensioniert | <input type="checkbox"/> Referendariat/Berufspraktikum |
| <input type="checkbox"/> teilzeitbeschäftigt mit _____ Std./Woche | <input type="checkbox"/> im Studium | <input type="checkbox"/> arbeitslos |
| <input type="checkbox"/> teilzeitbeschäftigt mit _____ Prozent | <input type="checkbox"/> Altersteilzeit | <input type="checkbox"/> Sonstiges _____ |
| <input type="checkbox"/> Honorarkraft | <input type="checkbox"/> in Elternzeit bis _____ | _____ |

Jedes Mitglied der GEW ist verpflichtet, den satzungsgemäßen Beitrag zu entrichten. Mit meiner Unterschrift auf diesem Antrag erkenne ich die Satzung der GEW an.

Ort / Datum _____ Unterschrift _____

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Reifenberger Str. 21, 60489 Frankfurt a. M.

Gläubiger-Identifikationsnummer DE31ZZZ00000013864

SEPA-Lastschriftmandat: Ich ermächtige die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von der GEW auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen. Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen.

Vorname und Name (Kontoinhaber*in) _____

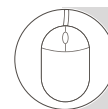
Kreditinstitut (Name und BIC) _____

IBAN _____

Ort / Datum _____ Unterschrift _____

Die uns von Ihnen angegebenen personenbezogenen Daten werden nur zur Erfüllung unserer satzungsgemäßen Aufgaben auf Datenträgern gespeichert und entsprechend den Bestimmungen der Europäischen Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO) geschützt. **Bitte senden Sie den ausgefüllten Antrag an den für Sie zuständigen Landesverband der GEW bzw. an den Hauptvorstand.**

Vielen Dank – Ihre GEW



Online Mitglied werden
www.gew.de/mitglied-werden

Fachgruppe

Nach § 22 der GEW-Satzung bestehen folgende Fachgruppen:

- Erwachsenenbildung
- Gesamtschulen
- Gewerbliche Schulen
- Grundschulen
- Gymnasien
- Hauptschulen
- Hochschule und Forschung
- Kaufmännische Schulen
- Realschulen
- Schulaufsicht und Schulverwaltung
- Sonderpädagogische Berufe
- Sozialpädagogische Berufe

Bitte ordnen Sie sich einer dieser Fachgruppen zu.

Tarifgruppe/Besoldungsgruppe

Die Angaben der Entgelt- oder Besoldungsgruppe ermöglicht die korrekte Berechnung des satzungsgemäßen Beitrags. Sollten Sie keine Besoldung oder Entgelt nach TVöD/TV-L oder TV-H erhalten, bitten wir Sie um die Angabe Ihres Bruttoeinkommens.

Betrieb/Dienststelle

Arbeitsplatz des Mitglieds. Im Hochschulbereich bitte den Namen der Hochschule/der Forschungseinrichtung und die Bezeichnung des Fachbereichs/Fachs angeben.

Mitgliedsbeitrag

- Beamt*innen zahlen ab dem Jahr 2022 0,85 Prozent der Besoldungsgruppe und -stufe, nach der sie besoldet werden.
- Angestellte mit Tarifvertrag zahlen ab dem Jahr 2022 0,77 Prozent der Entgeltgruppe und -stufe, nach der vergütet wird; Angestellte ohne Tarifvertrag zahlen 0,7 Prozent des Bruttogehalts.
- Der Mindestbeitrag beträgt immer 0,6 Prozent der untersten Stufe der Entgeltgruppe 1 des TVöD.
- Arbeitslose zahlen ein Drittel des Mindestbeitrags.
- Freiberuflich Beschäftigte zahlen 0,55 Prozent des Honorars.
- Studierende zahlen einen Festbetrag von 2,50 Euro.
- Mitglieder im Referendariat oder Praktikum zahlen einen Festbetrag von 4 Euro.
- Bei Empfänger*innen von Pensionen beträgt der Beitrag 0,68 Prozent des Bruttorehstandsbezuges. Bei Rentner*innen beträgt der Beitrag 0,66 Prozent der Bruttorente.

Weitere Informationen sind der Beitragsordnung zu entnehmen.

IHR KONTAKT ZUR GEW

GEW Baden-Württemberg

Silberstraße 7
70176 Stuttgart
Telefon: 0711/21030-0
Telefax: 0711/21030-45
info@gew-bw.de
www.gew-bw.de

GEW Hamburg

Rothenbaumchaussee 15
20148 Hamburg
Telefon: 040/414633-0
Telefax: 040/440877
info@gew-hamburg.de
www.gew-hamburg.de

GEW Rheinland-Pfalz

Dreikönigshof
Martinsstraße 17
55116 Mainz
Telefon: 06131/28988-0
Telefax: 06131/28988-80
gew@gew-rlp.de
www.gew-rlp.de

GEW Thüringen

Heinrich-Mann-Straße 22
99096 Erfurt
Telefon: 0361/59095-0
Telefax: 0361/59095-60
info@gew-thueringen.de
www.gew-thueringen.de

GEW Bayern

Neumarkter Straße 22
81673 München
Telefon: 089/544081-0
Telefax: 089/544081-22
info@gew-bayern.de
www.gew-bayern.de

GEW Hessen

Zimmerweg 12
60325 Frankfurt
Telefon: 069/971293-0
Telefax: 069/971293-93
info@gew-hessen.de
www.gew-hessen.de

GEW Saarland

Mainzer Straße 84
66121 Saarbrücken
Telefon: 0681/66830-0
Telefax: 0681/66830-17
info@gew-saarland.de
www.gew-saarland.de

GEW-Hauptvorstand

Reifenberger Straße 12
60489 Frankfurt a.M.
Telefon: 069/78973-0
Telefax: 069/78973-201
info@gew.de
www.gew.de

GEW Berlin

Ahornstraße 5
10787 Berlin
Telefon: 030/219993-0
Telefax: 030/219993-50
info@gew-berlin.de
www.gew-berlin.de

GEW Mecklenburg-Vorpommern

Lübecker Straße 265a
19059 Schwerin
Telefon: 0385/48527-0
Telefax: 0385/48527-24
landesverband@gew-mv.de
www.gew-mv.de

GEW Sachsen

Nonnenstraße 58
04229 Leipzig
Telefon: 0341/4947-412
Telefax: 0341/4947-406
gew-sachsen@t-online.de
www.gew-sachsen.de

GEW-Hauptstadtbüro

Wallstraße 68
10179 Berlin
Telefon: 030/235014-0
Telefax: 030/235014-10
hauptstadtbuero@gew.de

GEW Brandenburg

Alleestraße 6a
14469 Potsdam
Telefon: 0331/27184-0
Telefax: 0331/27184-30
info@gew-brandenburg.de
www.gew-brandenburg.de

GEW Niedersachsen

Berliner Allee 16
30175 Hannover
Telefon: 0511/33804-0
Telefax: 0511/33804-46
email@gew-nds.de
www.gew-nds.de

GEW Bremen

Bahnhofplatz 22-28
28195 Bremen
Telefon: 0421/33764-0
Telefax: 0421/33764-30
info@gew-hb.de
www.gew-bremen.de

GEW Nordrhein-Westfalen

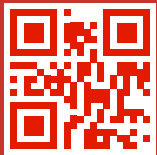
Nünningstraße 11
45141 Essen
Telefon: 0201/29403-01
Telefax: 0201/29403-51
info@gew-nrw.de
www.gew-nrw.de

GEW Sachsen-Anhalt

Markgrafenstraße 6
39114 Magdeburg
Telefon: 0391/73554-0
Telefax: 0391/73134-05
info@gew-lsa.de
www.gew-lsa.de

GEW Schleswig-Holstein

Legienstraße 22-24
24103 Kiel
Telefon: 0431/5195-150
Telefax: 0431/5195-154
info@gew-sh.de
www.gew-sh.de



www.gew.de