

// SCHULE //



# Steuerung von personellen Ressourcen an Schulen im Kontext von sozialer Ungleichheit und Inklusion

Fachbeiträge von Klaus Klemm, Ulf Preuss-Lausitz und Horst Weishaupt

## Informationen zu den Autoren

**Prof. i.R. Dr. phil. Klaus Klemm** (\*1942) arbeitete nach einem Lehramtsstudium (Gymnasium, Unterrichtsfächer Deutsch und Geschichte) sowie nach einem Zweitstudium der Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten München und Bonn zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Schulentwicklungsforschung (IFS) in Dortmund. Von 1977 bis zu seiner Pensionierung 2007 hatte er die erziehungswissenschaftliche Professur für empirische Bildungsforschung und Bildungsplanung im heutigen Fachbereich Bildungswissenschaften der Universität Duisburg-Essen inne. Die Arbeitsschwerpunkte liegen in den Arbeitsfeldern ‚Bildungsplanung‘ (regionale Schulentwicklungsplanung, Lehrbedarfsplanung, Bildungsgesamtplanung) ‚Bildungsfinanzierung‘, ‚empirische Bildungsforschung‘ (Arbeitszeitmodellentwicklung, Leistungsstudien, Qualitätsentwicklung) sowie Inklusion.

**Prof. Dr. Ulf Preuss-Lausitz**, Jg. 1940, Dipl.-Soz., Grund- und Hauptschullehrer, Dr. phil., Prof. em. für Erziehungswissenschaft/Schulpädagogik an der Technischen Universität Berlin. Mitgründer und -sprecher des Arbeitskreises Gemeinsam für inklusive Bildung Berlin (AK GEM). Mitglied im Wiss. Beirat des Instituts für Schulqualität in Berlin und Brandenburg, im Berliner Fachbeirat Inklusion und im Expertenkreis ‚Inklusive Bildung‘ der Deutschen UNESCO-Kommission. Forschungsschwerpunkte: Wandel und Probleme in Kindheit und Jugend. Geschlechterforschung. Innere und äußere Schulreform. Inklusion von Kindern mit Behinderungen in das allgemeine Schulwesen. Gewaltprävention und Umgang mit Verhaltensauffälligkeiten.

**Prof. i. R. Dr. Horst Weishaupt** (\*1947), musisch-technischer Fachlehrer für die Fächer Kunsterziehung und Musik, Dipl.-Päd., ab 1974 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) in Frankfurt am Main in der Abteilung „Ökonomie“, 1991 bis 2004 Professor für Empirische Bildungsforschung an der Pädagogischen Hochschule Erfurt/Mühlhausen (ab 2001 Universität Erfurt) und anschließend an der Bergischen Universität Wuppertal. Von 2008 bis 2013 beurlaubt, um als Forschungsdirektor am DIPF (jetzt: Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation) die Abteilung „Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens“ (jetzt: Struktur und Steuerung des Bildungswesens) zu leiten. Seit 2016 Ehrenmitglied der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE). Vorrangige Forschungsfelder: Fragen der Schulentwicklung (z. B. Schulstrukturwandel, Inklusion), Bildungsplanung (z. B. Demografischer Wandel, Bildungsfinanzierung) und des Bildungsmonitorings (Kommunale und regionale Bildungsberichterstattung).

## Impressum

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft  
Hauptvorstand  
Herausgeber: Vorstandsbereich Schule der GEW  
Verantwortlich: Dr. Ilka Hoffmann (V.i.S.d.P.)  
Reifenberger Str. 21  
60489 Frankfurt am Main  
Telefon: 069/78973-0  
Fax: 069/78973-202  
E-Mail: [info@gew.de](mailto:info@gew.de)  
[www.gew.de](http://www.gew.de)

Autoren: Prof. Dr. Klaus Klemm, Prof. Dr. Ulf Preuss-Lausitz; Prof. Dr. Horst Weishaupt  
Gestaltung: Karsten Sporleder, Wiesbaden  
Titelfoto: Klimkin - pixabay  
Druck: Druckerei Zarbock, Frankfurt am Main

Artikel-Nr.: 2187

Bestellungen bis 9 Stück richten Sie bitte an: [www.gew.de/broschueren](http://www.gew.de/broschueren)  
Fax: 069/78973-70161

Bestellungen ab 10 Stück erhalten Sie im GEW-Shop: [www.gew-shop.de](http://www.gew-shop.de)  
[gew-shop@callagift.de](mailto:gew-shop@callagift.de)  
Fax: 06103/30332-20

Einzelpreis 1,70 Euro zzgl. Versandkosten.

 **September 2020**

# Steuerung von personellen Ressourcen an Schulen im Kontext von sozialer Ungleichheit und Inklusion

Fachbeiträge von Klaus Klemm, Ulf Preuss-Lausitz und Horst Weishaupt

<b>Vorwort von Ilka Hoffmann</b>	<b>5</b>
<b>Klaus Klemm: Mittelzuweisung per Feststellungsdiagnostik: Fehlentwicklungen und systemische Alternativen</b>	<b>7</b>
<b>Ulf Preuss-Lausitz: Ressourcen für inklusive Bildung. Ein Plädoyer für mehr Realismus und Empirie</b>	<b>11</b>
<b>Horst Weishaupt: Wege zu einer gerechten Bildung? Heterogene Unterrichtsbedingungen und sozialindizierte Lehrerzuweisung</b>	<b>19</b>



# Vorwort

Die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie der Abbau von Bildungsbenachteiligungen stoßen in Deutschland auf besonders große Barrieren. Neben dem weitgehenden Fehlen einer auf die Diversität der Lernenden hin ausgerichteten Fachdidaktik in der Lehrkräfteausbildung sowie dem Fortbestand einer segregierenden Schulstruktur, werden immer auch die fehlenden personellen Ressourcen als Ursache des Scheiterns der schulischen Inklusion angeführt. Dabei werden in der Bildungspolitik die Aspekte sonderpädagogischer Förderbedarf, Migration und sozioökonomische Benachteiligung jeweils getrennt betrachtet und angegangen. Das Ineinandergreifen von Armut und Förderbedarf oder Migration und Benachteiligung wird ausgeblendet.



**Ilka Hoffmann**

Die Frage stellt sich, wie sich Diskriminierungs- und Benachteiligungsstrukturen durch eine kluge Ressourcensteuerung abmildern lassen. Im vergangenen Jahr hat der Vorstandsbereich Schule der GEW hierzu eine Expertenrunde eingeladen: Klaus Klemm, Ulf Preuss-Lausitz, Horst Weishaupt und Gabriele Bellenberg haben die „Ressourcenfrage“ aus verschiedenen Blickwinkeln analysiert. In dieser Broschüre liegen Fachartikel von Klaus Klemm, Ulf Preuss-Lausitz und Horst Weishaupt zur Thematik vor. Sie stellen eine wichtige Diskussionsgrundlage für die Positionierung der GEW dar.

Klaus Klemm kritisiert in seinen Ausführungen Mittelzuweisung über die sonderpädagogische Feststellungsdiagnostik. Diese führen immer zu einem Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma. SchülerInnen müssen als „behindert“ oder förderbedürftig etikettiert und stigmatisiert werden, damit Ressourcen an die jeweiligen Schulen kommen. Dieser Mechanismus führt Klemm zufolge auch zu einer Inflation von Diagnosen – vor allem im Bereich Lernen. Er plädiert deshalb für eine systemische Zuweisung.

Ulf Preuss-Lausitz macht deutlich, dass man nicht gleichzeitig über Inklusion sprechen und zu Separation schweigen kann. Das Parallelsystem von Sonder-/Förderschulen und gemeinsamem Unterricht ist besonders teuer. Die Kosten pro SchülerIn sind bei einer Aufrechterhaltung auch kleinster Systeme im Förderschulbereich besonders hoch und im Sinne des Abbaus von sozialer Separation und Bildungsbeteiligung nicht effektiv eingesetzt. Diese Ressourcen fehlen darüber hinaus im Regelschulsystem. Preuss-Lausitz plädiert dafür, die Gesamtkosten zu betrachten und nicht nur auf die Lehrkräftezuweisung zu schauen. Es sollte von multiprofessionellen Teams ausgegangen werden. In die Ressourcen-Analyse vor Ort sollten die Mittelzuweisungen aller Träger Eingang finden.

Horst Weishaupt nimmt die sozialen Disparitäten und sowie die Benachteiligungskonstellationen im Bildungsverlauf in den Blick. Verschiedene Benachteiligungsdimensionen greifen dabei ineinander. Inklusion betrifft in diesem Zusammenhang alle Lernenden. Er analysiert dabei strukturelle und regionale Benachteiligungsstrukturen. Er plädiert für eine sozialindizierte Lehrkräftezuweisung und die gezielte Unterstützung finanzschwacher Kommunen. Aus seiner Sicht gefährden die wachsenden sozialen Disparitäten die Bildungs- und Teilhabechancen der nachwachsenden Generation und in der Folge auch den wirtschaftlichen Erfolg der Gesellschaft.

Die drei hier veröffentlichten Aufsätze ermöglichen einen multiperspektivischen Blick auf die Ressourcenfrage. Fest steht, dass ein Abbau der systemimmanenten Bildungsbenachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen nur über Strukturmaßnahmen, die die Finanzierung einschließen, möglich ist. Ein umfassendes politisches Interesse, strukturelle Änderungen im Sinne einer chancengleichen und demokratischen Bildung vorzunehmen, stehen noch aus. Vorgeschlagen werden, wenn überhaupt, Fördermaßnahmen für lernschwache Schüler\*innen als Kompensation. Die hier vorliegenden Fachartikel zeigen deutlich, dass Fördermaßnahmen für bestimmte Lernendengruppen in einem fehlgesteuerten System keine nachhaltige Wirkung im Abbau von Exklusion und Benachteiligungen entfalten. Hier ist die GEW als Bildungsgewerkschaft gefragt, strukturelle Maßnahmen gegen die sozialen Spaltungen und Diskriminierungen im Bildungsbereich einzufordern. Die GEW sollte, wie vom Gewerkschaftstag 2017 beschlossen, an der Überwindung von Parallelstrukturen und einer Ressourcensteuerung im Sinne einer alle SchülerInnen umfassenden Inklusion mitwirken.

Ilka Hoffmann  
Leiterin des Vorstandsbereichs Schule

[zurück zum Inhalt](#)

# Mittelzuweisung per Feststellungsdiagnostik: Fehlentwicklungen und systemische Alternativen

// Prof. Dr. Klaus Klemm //

Die Modalitäten der tradierten schülerbezogenen Ressourcenzuweisung an inklusiv arbeitenden allgemeinen Schulen stehen in der Kritik. Dieser Beitrag liefert eine Übersicht über die aktuelle Diskussion zur Mittelzuweisung per Feststellungsdiagnostik, gestützt auf eine Durchsicht der Regelungen der einzelnen Bundesländer. Dabei werden auch Fehlentwicklungen analysiert und der konkurrierende alternative Ansatz einer systemischen Zuweisung charakterisiert. Nach einer Beschreibung der mit einer schülerbezogenen Ressourcenzuweisung verbundenen Probleme, erfolgt die detaillierte Darstellung der vier Aspekte einer systemischen Zuweisung: das Volumen der zusätzlich bereitgestellten Ressourcen, die schulindividuelle Verteilung, die Unterschiede bei den Verteilungsmodalitäten, die zwischen der Primar- und Sekundarstufe I zu beobachten sind, sowie die Notwendigkeit, „unterjährig“ nachzusteuern.

## Konkurrierende Ansätze bei der Zuweisung von Personalressourcen

Bei der Zuweisung der Personalressourcen wird grundsätzlich zwischen schülerbezogenen und systemischen Ressourcen unterschieden:

- Ressourcen werden allgemeinen Schulen ebenso wie Förderschulen auf der Basis eines sonderpädagogischen Feststellungsgutachtens schülerbezogen zugewiesen – in Abhängigkeit vom jeweiligen Förderschwerpunkt in unterschiedlicher Höhe.
- Ressourcen werden den allgemeinen Schulen systemisch zugewiesen – in Abhängigkeit von der Gesamt-schülerzahl und der sozialen Lage der Schülerinnen und Schüler (Sozialindex), nicht aber in Abhängigkeit von der Zahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die in den einzelnen allgemeinen Schulen unterrichtet werden.

## Das Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma als Folge der schülerbezogenen Personalressourcenzuweisung

Die Förderquote gibt an, wie hoch der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit einem diagnostizierten sonderpädagogischen Förderbedarf an der Gesamtheit der Kinder und Jugendlichen mit Schulpflicht in allgemeinbildenden Schulen ist. Zwischen 2008/2009 und 2016/2017 ist die Förderquote deutlich gestiegen: in Deutschland von 6,0 auf 7,1 Prozent. Wird die Förderquote für die beiden möglichen Lernorte „allgemeine Schule“ und „Förderschule“ gesondert ausgewiesen, zeigt sich: 2008/2009 setzte sich die Förderquote in Höhe von 6,0 Prozent aus 1,1 Prozent für allgemeine Schulen und 4,9 Prozent für Förderschulen zusammen; die Quote von 7,1 Prozent im Jahre 2016/2017 setzte sich aus 2,8 Prozent für allgemeine Schulen und 4,3 Prozent für Förderschulen zusammen. Der Reduktion um 0,6 Prozentpunkte bei Förderschulen (von 4,9 auf 4,3 %) entsprach eine Steigerung um 1,7 Prozentpunkte bei allgemeinen Schulen (von 1,1 auf 2,8 %).

Diese Entwicklung legt folgende Vermutung nahe: Da die Feststellung eines Förderbedarfs bei Kindern und Jugendlichen in allgemeinen Schulen für diese Schulen eine zusätzliche Ressource schafft, entsteht ein „falscher“ Steuerungsanreiz. Betroffen sind hiervon insbesondere Schülerinnen und Schüler der Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und soziale Entwicklung (LSE). In der Drucksache 21/11428 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19.12.2017 wird dieser Zusammenhang so beschrieben: „Die Zahl der Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen LSE ist mit Einführung der Inklusion stark gestiegen. Zwar sank die Zahl der LSE-Schülerinnen und -Schüler an den Förderschulen um rund 2.400 Schülerinnen und Schüler. Im Gegenzug meldeten die allgemeinen Schulen aber einen Anstieg der LSE-Schülerinnen und -Schüler um rund 6.000. Das heißt, dass weniger als die Hälfte der derzeit rund 6.400 an den allgemeinen Schulen unterrichteten Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf LSE im Zuge der Inklusion an die allge-

meinen Schulen gekommen ist. Mehr als die Hälfte der heute gemeldeten förderbedürftigen Kinder war dagegen schon immer an den allgemeinen Schulen und wurde dort früher ohne zusätzliche Förderung mit den Bordmitteln der Schulen im Regelunterricht beschult.“ Hans Wocken charakterisiert diesen Zusammenhang recht ruppig, wenn er formuliert: Der festgestellte sonderpädagogische Unterstützungsbedarf hat „die Funktion eines Berechtigungsscheins für Lehrerstunden“ (Wocken 2015, S. 97).

Verstärkt wird dieser Hinweis auf Fehlsteuerungseffekte durch eine weitere Beobachtung: Während der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf Lernen an der Gesamtheit der Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf an beiden Lernorten zusammen von 2008/2009 auf 2016/2017 von 43,8 auf 36,5 Prozent um 7,3 Prozentpunkte sank, stieg der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf im Bereich Emotionale und soziale Entwicklung im gleichen Zeitraum von 11,5 auf 16,6 Prozent um 5,1 Prozentpunkte. Die Überlegung, dass die Ressourcenzuweisung an Schülerinnen und Schüler mit einem diagnostizierten Förderbedarf dort, wo diese Zuweisung personenbezogen erfolgt, einen „falschen“ Steuerungseffekt verursacht, liegt nahe, wenn berücksichtigt wird, dass die Schülerinnen und Schüler pro Stellenrelation bei Kindern des Förderschwerpunktes Emotionale und soziale Entwicklung günstiger als die für Kinder des Förderschwerpunktes Lernen ist (in NRW 1 : 5,3 versus 1 : 7,5). Zusammengefasst bedeutet das: Die Kopplung zwischen Förderdiagnose und Ressourcenzuteilung kann zu einer Fehlsteuerung führen, da sie aus Schulsicht einen Anreiz schaffen kann, die Zahl der an der Einzelschule diagnostizierten Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf zu steigern. Denn je mehr Schülerinnen und Schüler das Etikett „Förderbedarf“ erhalten, desto mehr Anspruch hat die Schule auf zusätzliche Ressourcen, was in der Folge zu einem Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma führt.

### **Systemische Ressourcenzuweisung für die Förderschwerpunktgruppe LSE als Alternative**

Zur Verbesserung der Planbarkeit des Personaleinsatzes in den Schulen sowie zur Vermeidung der hier skizzierten Problematik sind in den vergangenen Jahren eine Reihe von Bundesländern dazu übergegangen, den allgemeinen Schulen die Personalressourcen für den inklusiven Unterricht systemisch zuzuweisen. Dies allerdings nur für die zusammengefasste Gruppe der Schülerinnen und Schüler der Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie Emotionale und soziale Entwicklung (LSE). Unter den Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf hält diese Gruppe an der Gesamtheit der sonderpädagogisch

agogisch zu fördernden Kinder und Jugendlichen der allgemeinen Schulen einen Anteil von 81,7 Prozent (2016/2017).

Mit dem Ansatz der systemischen Zuweisung wird angestrebt, die Kopplung zwischen Förderdiagnose und Ressourcenzuteilung und damit das Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma aufzuheben. Ohne den Anspruch einer vollständigen Übersicht können Länder benannt werden, die für den LSE-Bereich Ressourcen – zumindest für die Grundschulen – systemisch zuweisen: dazu gehören die drei Stadtstaaten, Brandenburg (dort nur für Schulen, die an einem Modellversuch teilnehmen), Mecklenburg-Vorpommern (2016/2017 nur an einer kleineren Zahl von Modell-Grundschulen), Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen. Also acht von insgesamt sechzehn Bundesländern.

Unbeschadet einzelner Detailfragen sind bei diesem Ansatz der Ressourcenzuweisung vier besondere Aspekte zu berücksichtigen:

- Wie hoch soll die systemische Ressource, die den Schulen zur Verfügung gestellt wird, sein?
- Wie kann berücksichtigt werden, dass die einzelnen Schulen, z. B. in Folge ihrer Lage in unterschiedlichen Stadtteilen, unterschiedlich hohe Anteile von Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf inklusiv unterrichten?
- Wie kann der Verzicht auf eine die Ressourcenzuweisung steuernde Diagnose in den zumeist wohnortnahen Grundschulen in den weiterführenden Schulen fortgeführt werden, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass sich die verschiedenen weiterführenden Schulformen nicht gleichermaßen am Prozess der Inklusion beteiligen?
- Wie kann gesichert werden, dass unterjährig bei der Ressourcenzuweisung an einzelne Schulen nachgesteuert werden kann?

### **Zur Höhe der Ressource**

Das Gesamtvolumen der Stellen, die für die sonderpädagogische Förderung an beiden Lernorten zur Verfügung stehen, wird in der Haushaltsplanung festgelegt. Von diesem Volumen werden die Stellen abgezogen, die für die Förderschulen und für die in die systemische Zuweisung nicht einbezogenen Förderschwerpunkte Geistige Entwicklung, Körperlich-motorische Entwicklung, Hören und Sehen an beiden Lernorten erforderlich sind. Das



verbleibende Stellenvolumen steht für den inklusiven Unterricht der LSE-Schülerinnen und -Schüler zur Verfügung. Die Höhe dieses Stellenvolumens ist allerdings weniger an pädagogisch und stärker an fiskalisch geleiteten Überlegungen orientiert.

Im Prinzip wird davon ausgegangen, dass im Durchschnitt der Schulen eines Bundeslandes (in denen der Primarstufe und in denen der Sekundarstufe I je gesondert oder gemeinsam für alle Jahrgangsstufen der Primar- und Sekundarstufe der allgemeinen Schulen) ein festgelegter Prozentsatz der Schülerinnen und Schüler einen sonderpädagogischen Förderbedarf in den LES-Förderschwerpunkten hat. In Hamburg wird z. B. ohne eine vorgeschaltete ressourcenauslösende Diagnostik davon ausgegangen, dass in den Klassenstufen Vorklasse und 1 bis 4 der Grundschulen 6,0 Prozent der Kinder einen LSE-Förderbedarf haben, für die Stadtteilschulen, auf die der überwiegende Teil dieser Grundschulkindern wechselt, wird unterstellt, dass 8,1 Prozent den LSE-Förderschwerpunkten zuzurechnen sind (vgl. Drucksache 21/11428 vom 19.12.2017 in Verbindung mit Drucksache 20/3641 vom 27.3.2012). Orientiert an diesen Anteilswerten erhalten (bei einer Umrechnung der WAZ-Werte in Unterrichtsstunden) die Grundschulen im Halbtagsbetrieb insgesamt eine Personalressource je Schülerin und Schüler von 2,8 Unterrichtsstunden, die Stadtteilschulen erhalten für den Halbtagsbetrieb je Schülerin und Schüler 2,9 Unterrichtsstunden. Bei Schulen im Ganztagsbetrieb liegen diese Werte höher (3,0 bzw. 3,1 Unterrichtsstunden). Dieses je Schülerin oder Schüler verfügbare Unterrichtstundenvolumen ergibt sich, wenn 100 Prozent der zugewiesenen Personalressource für die Beschäftigung von Lehrkräften eingesetzt wird. Es erhöht sich in dem Maße, in dem die je Stelle bereitgestellten Haushaltsmittel nicht durch sonderpädagogische Lehrkräfte, sondern durch Erzieherinnen und Erzieher bzw. durch Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen besetzt werden. Allerdings müssen mindestens 40 Prozent der Stellen mit Lehrkräften besetzt werden.

### Zur Höhe der schulindividuellen Ressourcenzuweisung

Bei der systemischen Zuweisung an allgemeine Schulen, die Schülerinnen und Schüler der LSE-Förderschwerpunkte inklusiv unterrichten, wird in den Bundesländern, die systemisch zuweisen, berücksichtigt, dass die Schulen in unterschiedlichem Ausmaß Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf unterrichten. Bei einer solchen Berücksichtigung wird unterstellt, dass die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft einer Schule ein verlässlicher Indikator für die Zahl von LSE-Schülerinnen und -Schülern dieser Schule ist, sodass die Grundschulen je nach der sozialen Lage ihrer Schülerschaft und ihrer Schülerzahl eine unterschiedlich hohe Personalressource je Schülerin und Schüler erhalten.

Dieses Prinzip einer durch einen Sozialindex gesteuerten Ressourcenzuweisung setzt Hamburg dadurch um, dass der Stadtstaat auf der Basis seiner regelmäßig durchgeführten Lernstandserhebungen Informationen zur sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft der einzelnen Schulen gewinnt. Auf dieser Grundlage ordnet Hamburg die Schulen sechs unterschiedlichen Kess-Gruppen (Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern) zu:

1. stark belastete soziale Lage der Schülerschaft  
 2. eher stark belastete soziale Lage der Schülerschaft  
 3. tendenziell belastete soziale Lage der Schülerschaft  
 4. tendenziell bevorzugte soziale Lage der Schülerschaft  
 5. eher bevorzugte soziale Lage der Schülerschaft  
 6. bevorzugte soziale Lage der Schülerschaft

1. stark belastete soziale Lage der Schülerschaft
2. eher stark belastete soziale Lage der Schülerschaft
3. tendenziell belastete soziale Lage der Schülerschaft
4. tendenziell bevorzugte soziale Lage der Schülerschaft
5. eher bevorzugte soziale Lage der Schülerschaft
6. bevorzugte soziale Lage der Schülerschaft

Bei der Stellenzuweisung wird so verfahren, dass z. B. bei einer Grundschule mit 400 Schülerinnen und Schülern, von denen 6 Prozent, also 24 Schülerinnen und Schülern, der LSE-Gruppe zugerechnet werden, die Zahl der Schülerinnen und Schülern einer Kess-1-Grundschule mit dem Faktor 2,0 multipliziert wird. Dadurch stehen für 48 Kinder zusätzliche Unterrichtsstunden im beschriebenen Umfang zur Verfügung. Bei einer Halbtagsgrundschule der Kess-1-Gruppe bedeutet das, dass die Schule 48 x 2,8 von Lehrkräften erteilte Unterrichtsstunden zusätzlich erhält, also 134,4 Wochenunterrichtsstunden. Bei einer Halbtagsgrundschule der Kess-6-Gruppe wird die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die sich aus dem 6-Prozent-Faktor ergibt, mit 0,25 multipliziert, sodass dieser Schule nicht zusätzliche Ressourcen für 24, sondern nur für 6 Kinder, also insgesamt 16,8 Wochenstunden, zugewiesen werden.

### Systemische Ressourcenzuweisung an weiterführende Schulen

Für weiterführende Schulen des Sekundarbereichs erfolgt die Personalressourcenzuweisung ebenfalls systemisch. In Hamburg geschieht die Zuweisung unter der Annahme, dass unter der Schülerschaft der nichtgymnasialen Sekundarstufenschulen, also der Stadtteilschulen, 8,1 Prozent der Schülerinnen und Schüler zur LSE-Gruppe zählen –

und damit mehr als in der Primarstufe, da die Gymnasien sich kaum an Inklusion beteiligen. Die sich dabei als Gesamtbudget ergebende Förderressource wird auf die einzelnen Schulen (in Hamburg auf die Stadtteilschulen) auf der Grundlage der am Ende der Grundschulzeit erstellten Diagnosen verteilt. Dieser Weg muss gewählt werden, weil eine an einem Sozialindex orientierte Ressourcenzuweisung an Schulen der Sekundarstufen aufgrund ihres in der Regel im Vergleich zu Grundschulen größeren Einzugsgebietes schwer zu ermöglichen ist. Die Zuweisung an Gymnasien erfolgt schülerbezogen.

## Zum Nachsteuerungsbedarf

Auch bei einer an einen Sozialindex gekoppelten Ressourcenzuweisung kann nicht ausgeschlossen werden, dass

der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf in den LES-Förderschwerpunkten die über den Sozialindex geschätzte Zahl in einzelnen Schulen deutlich übersteigt. Für solche und vergleichbare Fälle (wie z. B. im Laufe eines Schuljahres hinzukommende Schülerinnen und Schüler) muss die Möglichkeit zum Nachsteuern bei der Ressourcenzuweisung gegeben sein: Dazu wird in der Fachdiskussion empfohlen, den Schulämtern bzw. der Bildungsverwaltung in den Stadtstaaten einen zusätzlichen Reservepool mit einem Umfang von etwa 10 Prozent der den Schulen schülerbezogen zugewiesenen Stellen zur Verfügung zu stellen.

## Literatur:

Wocken, Hans (2015): Sonderpädagogischer Förderbedarf als systemischer Begriff. In: Wocken, Hans: Das Haus der inklusiven Schule. Baustellen - Baupläne - Bausteine. 6. Aufl. Hamburg: Hamburger Buchwerkstatt

# Ressourcen für inklusive Bildung. Ein Plädoyer für mehr Realismus und Empirie

// Prof. Dr. Ulf Preuss-Lausitz //

In diesem Beitrag werden Grundsätze für die Diskussion der Frage, ob und auf welchen Ebenen inklusive Bildung in allgemeinen Schulen teurer oder kostengünstiger ist als separate Bildung in Förderschulen, vorgeschlagen. Auf diesen Grundsätzen aufbauend werden Hypothesen zur empirischen Überprüfung auf regionaler Ebene formuliert.

## Ausgangslage

Selbst zehn Jahre nach der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Jahre 2009 durch die Bundesrepublik Deutschland ist strittig, was der Weg zu einem inklusiven Bildungssystem nicht nur pädagogisch, sondern auch personell, baulich, sächlich, organisatorisch und nicht zuletzt finanziell bedeutet. Ist Inklusion ein „Sparmodell“ (Felten 2016) oder ist es „unterfinanziert“ (Wocken 2018)? Einerseits stellen die Bundesländer erhebliche Mittel für zusätzliches inklusiv unterrichtendes Lehrkräftepersonal zur Verfügung, andererseits drohen Kommunen und andere Schulträger den Landesregierungen mit Verfassungsklagen, wenn die – unterstellten – baulichen und andere Zusatzkosten nicht übernommen würden (Konnexität). Offenkundig gibt es allerorten Unklarheiten über Art und Umfang des „notwendigen Unterstützungsbedarfs“ (UN-BRK: „support required for inclusive education“, Art. 24, 2b). Oft fehlen in Inklusionsveranstaltungen oder bei Offenen Briefen einzelner Schulen über ihre unzureichende Ausstattung, für die gern die Inklusion in Haftung genommen wird, empirische Daten, auf die sich die Beteiligten verständigen könnten.

Was also nötig ist, sind Maßstäbe für und tatsächliche Prüfungen der Gesamtkosten sonderpädagogischer Förderung in inklusiven Rahmungen und zugleich Informationen darüber, wie sich die gegenwärtigen Ausgaben für das ausdifferenzierte separate Förderschulsystem darstellen. In diesem Beitrag werden Voraussetzungen, unter denen auf einer empirischen Grundlage vernünftige Abklärungen des inklusiven Gesamtaufwandes möglich werden und abschließend Hypothesen zur Finanzierung formuliert. Diese beschränken sich auf den Schulbereich, für den vorschulischen und den berufsausbildenden

Bereich müssten analog ähnliche Konzepte entwickelt werden. Unterschieden wird außerdem zwischen *Inklusion im engeren Sinne* der sonderpädagogischen Förderung, die hier untersucht wird, und einer integrativ-inklusive Schulentwicklung im weiteren Sinne, die sich auf alle weiteren Unterstützungen – von der Förderung im Bereich der Talentunterstützung bis zu Programmen für Schulen in schwierigen sozialen Lagen – bezieht.

## Grundsätze künftiger Diskurse: Zehn Empfehlungen

Pädagogen reden eher selten über Geld – und wenn, dann eher in anklagender, mehr Mittel einfordernder Weise. Um Verständigungen zwischen allen Akteuren, auch den verschiedenen Kostenträgern, zu erreichen, könnten folgende Grundsätze eine rationale Ausgabendebatte erleichtern:

1. Wer über Inklusion spricht, darf über Separation nicht schweigen. Das gilt auch für die Kosten. Der erste Grundsatz jeder entsprechenden Debatte muss also heißen: Reden wir nicht nur darüber, was die schulische Inklusion kostet oder kosten sollte, sondern zugleich auch, was in den Ländern, den Landkreisen und Kommunen im *bisherigen Förderschulbereich* an *tatsächlichen Aufwendungen* vorliegt. Die Ausgabendiskussionen über sonderpädagogische Förderung in beiden Settings gehören zusammen – zumal nicht erkennbar ist, dass in den meisten Bundesländern eine Abkehr von diesem Doppelsystem angestrebt wird (KMK 2018). Politisch halten fast alle Bundesländer (Ausnahme: Bremen) an ihren achtgliedrig ausdifferenzierten und kostenträchtigen Förderschularten fest und finanzieren zusätzlich gemeinsames, also inklusives Lernen in allgemeinen Schulen.
2. Wer nur über Personalkosten spricht und damit Lehrkräftekosten meint, verfehlt die immer stärker *multiprofessionelle Zusammensetzung des pädagogischen Personals* in Schulen. Das gilt nicht nur wegen des Mangels von (Sonder-)Pädagogen, sondern auch, weil das „Präsenz-Professionalitäts-Dilemma“

(Wocken 2017) in einigen Bundesländern bereits dazu geführt hat, nicht nur sonderpädagogische, sondern auch andere pädagogische Expertise für Förderung in und um das gemeinsame Lernen einzusetzen bzw. dies den einzelnen Schulen zu gestatten (Sozialpädagogen, pädagogische Schulassistenten u. ä.). Hinzu kommt, dass Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger ohne Lehramtsqualifikation, die bei laufendem Betrieb weitergebildet werden, für längere Zeit andere Kosten erzeugen (geringere bei der Bezahlung, höhere bei der Weiterbildung). Ein differenzierter Blick auf das komplizierte pädagogische Personaltableau heutiger Förder- sowie inklusiver Schulen ist also unvermeidlich beim Vergleich der tatsächlichen Kosten.

3. In Förderschulen sowie in allgemeinen Schulen ist – finanziert meist über die Sozialgesetzbücher, teilweise auch vom Land – *nichtpädagogisches*, also unterstützendes, betreuendes, zuweilen pflegerisches und/oder therapeutisches Personal tätig (mit unterschiedlichen Bezeichnungen und Eingruppierungen, z. B. *Schulhelferinnen und Schulhelfer, Schulassistentinnen und Schulassistenten, Logopädinnen und Logopäden*) (Laubner/Lindmeier/Lübeck 2017; KMK 2018, Pkt. 14). Die Kosten für dieses Personal steigt seit Jahren. Es kommt zuweilen zu dem gern zitierten Fall, dass in einer Klasse zwei oder drei Schulhelferinnen und Schulhelfer individuelle Unterstützung leisten und die Lehrkraft unterrichtet, unterstützt durch eine Sonderpädagogin oder einen Sonderpädagogen, in einem Lernraum also vier oder fünf Erwachsene anwesend sind – eine pädagogisch und finanziell höchst fragwürdige Situation, die durch die bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen nur teilweise begründet ist. So werden in Berlin die Stellen für Schulhelferinnen und Schulhelfer durch das Parlament beschlossen, ihr Einsatz erfolgt durch einen Träger in Abstimmung mit den Eltern, die Schule organisiert wiederum in den Jahrgangsteams und Klassen eine Bündelung, sodass individueller Begleitbedarf und Lehr- und Lernsituation abgestimmt werden können. Falls Eltern (via Verwaltungsgericht) dennoch eine persönliche Schulhilfskraft einklagen wollen, ist ihnen dies rechtlich unbenommen. Ob die Schule bereits entsprechende Ressourcen dafür hat, wird im Verfahren geklärt. Dieses Konzept ist pädagogisch sinnvoller, zugleich ökonomischer und offenkundig mit den Bundesgesetzen vereinbar.
4. Nicht nur der Blick auf die pädagogischen und nichtpädagogischen Personalkosten ist nötig, sondern auf *alle weiteren Kosten*, die Schülerinnen und Schüler im Grundsatz erzeugen. Dazu zählen:

- Die *Betriebs- und Erhaltungskosten* von Förderschulen und allgemeinen Schulen, also vor allem Energieverbrauch, Müllentsorgung, Reinigung, Renovierungskosten, Personalkosten für Hausmeisterin oder Hausmeister und Schulsekretariat sowie Kosten für spezifische bauliche oder sächliche Maßnahmen im Sinne der Barrierefreiheit. Es ist klar, dass in kleineren Schulen, umgerechnet pro Schülerin und Schüler, höhere Kosten anfallen, weil die meisten Betriebs- und Erhaltungskosten unabhängig von der Anzahl der Schülerinnen und Schüler anfallen.
- Die *Beförderungskosten für Schülerinnen und Schüler mit sinnes-, körperlichen und/oder geistigen Beeinträchtigungen*, die von der Wohnortgemeinde oder von der Gemeinde, die die Schülerinnen und Schüler besuchen, bezahlt werden müssen (und vom Land meist nur pauschal und teilweise übernommen werden). Je länger diese Schulfahrten – etwa zu entfernt gelegenen Förderschulen – sind, desto höher sind die Ausgaben. Empirische Angaben schwanken je nach erhobenem Jahr und Schulweg zwischen 1.000 und 6.000 Euro pro Schülerin bzw. Schüler und Jahr (Preuss-Lausitz 2000, S. 119, 2009, S. 519 f.).
- Die *spezifischen Lehr- und Lernmaterialien*, die einmalig oder regelmäßig erworben werden.
- Die Fortbildungskosten, soweit sie zusätzlich unter Aspekten neuer spezifischer Förderungs-, Unterrichts- und Schulentwicklungs Kompetenzen für die Kollegien (in beiden Settings) verbindlich sind.
- Die – zeitlich begrenzten – Aufwendungen für *Change Management*, d. h. für den Aufbau der Verankerung inklusionsförderlichen Unterrichts und inklusiver Schulentwicklung und Schulkultur.
- Die Einrichtung innerschulischer *Zentren unterstützender Pädagogik (ZuP)*, in denen das gesamte pädagogische und nichtpädagogische unterstützende Personal seinen gemeinsamen Ort findet (und das mit einer Time-out-Einrichtung zur Unterrichts-entlastung in Krisensituationen kombiniert sein sollte). Für ein ZuP sind zwei bis drei Räume (Beratungs- und Diagnostikraum, Büro und Time-out-Raum) nötig. Es entstünden also Einrichtungskosten für den Schulträger und Ermäßigungsstunden für eine (sonder- oder sozialpädagogische) Leitung. Bremen zeigt, dass ZuPs in allen Schulformen Sinn machen (Bremen 2010/2018).

- Die regionale Bündelung und Koordination von psychologischer und (sonder-)pädagogischer Beratung, regionaler Fortbildung, Diagnostik für die Förderbereiche körperlich-motorische Entwicklung, geistige Entwicklung, Hören, Sehen und autistisches Spektrum in *multiprofessionellen Beratungs- und Unterstützungszentren*, wie sie (in unterschiedlicher Profilierung) in Berlin, Bremen, Hamburg und Niedersachsen eingerichtet wurden. Hier könnten bestehende Einrichtungen (z. B. der schulpsychologische Dienst) zusammen mit der (sonder-)pädagogischen und in verbindlicher Zusammenarbeit mit Jugendhilfe und Sozialamt und lokalen Behindertenvertretungen pädagogisch effektiver, zielgenauer und möglicherweise auch kostenwirksamer arbeiten (Klemm/Preuss-Lausitz 2017, S. 36 ff.).

Die gesamten Ausgaben in separaten und inklusiven Settings können umgerechnet werden pro Schülerin bzw. Schüler in sogenannte *unitcosts*. Die unitcosts der Schülerinnen und Schüler sind in Förderschulen (je nach Förderschulart) im Vergleich zu Schülerinnen und Schülern mit Förderbedarf in allgemeinen Schulen deutlich höher, wie Untersuchungen in einzelnen Landkreisen belegen (Preuss-Lausitz 2009). Auch die internationale vergleichende Forschung stellt fest, dass das *separate Setting teurer ist als das inklusive Setting*. Nicht zuletzt deshalb haben sich viele Staaten, lange vor der Verabschiedung der UN-Behindertenrechtskonvention, vom separaten Förderschulsystem weitgehend verabschiedet (Anderson 1882; Hegarty 1995; Lewis et al. 1989; Zutter 1990).

5. Die bisherigen Gesichtspunkte verweisen darauf, dass eine entscheidende (finanzielle) Frage die der *Kostenträger* ist: Wer zahlt? Das Land? Der Landkreis? Die Kommune? Das Sozial- oder Jugendamt? Sind Ausgaben rechtlich zwingend oder werden sie freiwillig geleistet? Gibt es beim Wechsel von separater zu inklusiver Unterrichtung einen Wechsel des Kostenträgers? Wer wird dabei benachteiligt, wer profitiert davon, und wird dies fair ausgeglichen? Ein fiktives Beispiel: Der *Landkreis* ist für seine Förderschulen auch finanziell verantwortlich, die *Gemeinden* für die Grundschulen. Entscheiden sich immer mehr Eltern für den (wohnortnahen) inklusiven Unterricht ihrer Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf, verliert der Landkreis die Kinder aus den Förderschulen. Wandelt der Landkreis die Förderschule für andere kommunale Zwecke um, dann bleiben Betriebs- und Erhaltungskosten für das Gebäude, aber Aufwendungen für Lehr- und Lernmaterial, Schulsekretariat und ggf. Hausmeisterin oder Hausmeister

entfallen. Schließt der Landkreis die Schule, fallen alle Betriebs-, Erhaltungs-, Renovierungs- und kommunalen Personalkosten ebenso weg wie die Ausgaben für dauerhaften Lehr- und Lernmaterialersatz. Für die einzelne Kommune könnten jedoch, weil sie nun Kinder des Landkreises mit Förderbedarf inklusiv aufnimmt, neue Kosten hinzukommen, z. B. für Rampen und behinderungsgerechte Toiletten oder anlassbezogen für spezifisches Lehr- und Lernmaterial. Die von der Kommune zu leistenden Beförderungskosten werden dagegen geringer, da die Schulwege kürzer sind. Insgesamt wäre zwischen dem Landkreis und seinen Kommunen also ein fairer Ausgleich auf empirischer Ist-Grundlage nötig.

6. Viele Förderschulen, vor allem in den Förderschwerpunkten geistige Entwicklung sowie emotionale und soziale Entwicklung, werden von *freien Trägern* betrieben. So befinden sich beispielsweise in Niedersachsen vier von fünf Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung in freier Trägerschaft (Rechnungshof Niedersachsen 2018, S. 36), in Rheinland-Pfalz sind es im Förderbereich geistige Entwicklung knapp ein Drittel, im Förderbereich körperlich-motorische Entwicklung die Hälfte (Weishaupt 2017 S. 54). Es ist daher geboten, private Förderschulen in die landesweite sowie in die regionale inklusive Schulentwicklung einzubeziehen. Ein Teil dieser oft einzügigen und kleinen Förderschulen (Weishaupt 2017, ebd.) könnten sich durch das Recht auf inklusive Beschulung in ihrer Existenz bedroht sehen und Barrieren für inklusive Entwicklungen der umliegenden allgemeinen Schulen entwickeln. Damit verbunden sind finanzielle Interessen der Träger und Sorgen um den möglichen Verlust von Arbeitsplätzen. Unter pädagogischen, schulpolitischen und finanziellen Aspekten sollten regional und landesweit gemeinsame Gespräche geführt werden, wie dieser mögliche Konflikt aufgelöst oder reduziert werden kann. Den kirchlichen Schulträgern ist das Dilemma zwischen Inklusionsbereitschaft und Förderschulerhalt zwar bewusst (EKD 2014, S. 29ff.), ein Ausweg aber nicht erkennbar.
7. Die *individuelle Feststellungsdiagnostik* vor Beginn eines Schuljahres führte im Wende-Schuljahr 1990/1991 deutschlandweit zu 4,0 Prozent Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischen Förderbedarf (sogenannte allgemeine Förderquote). Im Jahr 2017/2018 stieg die allgemeine Förderquote auf 7,2 Prozent – ein Anstieg um 80 Prozent, der in diesem Umfang weder medizinisch noch sozial erklärbar ist, der jedoch schülerbezogene (sonder-)pädagogische Lehrkraftstunden begründet. Hinzu kommt, dass die

individuelle Förderbedarfsfeststellung (vor Beginn des Schuljahres) extrem unterschiedlich gehandhabt wird. Nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch zwischen den Schulaufsichtsbereichen innerhalb der Länder, trotz verbindlicher Verordnungen, interpretierender Handreichungen und gezielter Fortbildungen der diagnostizierenden Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen. Es überrascht daher auch nicht, dass die so entstehenden Feststellungen zu sehr unterschiedlichen und zugleich stetig wachsenden Förderbedarfsquoten führen (Klemm/Preuss-Lausitz 2017). Der niedersächsische Landesrechnungshof stellt fest, dieses Feststellungsverfahren (zur Ressourcengewinnung) habe die „Funktion eines Berechtigungsscheins für Lehrerstunden“ (Rechnungshof Niedersachsen 2018, S. 29). Er hat für 2016 einen (Personal-)Kostenaufwand pro Feststellungsverfahren von durchschnittlich 2.670 Euro und damit für ganz Niedersachsen von rund 39 Millionen ermittelt (ebd., S. 22). Der niedersächsische Landesrechnungshof empfiehlt, das Feststellungsverfahren – für die Förderbereiche Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache (LES) – durch schulinterne prozessorientierte Diagnostik, Förderplanung und Förderung zu ersetzen, wofür dann ausreichend Ressourcen verfügbar wären.

Um der „Sonderpädagogisierung“ von schulischen Lern- und Entwicklungsproblemen Einhalt zu gebieten, haben einige Bundesländer die schon ältere Empfehlung der European Agency for Special Needs and Inclusive Education (European Agency 1999) aufgegriffen und – für die Förderbereiche LES – eine verlässliche (sonderpädagogische) Grundausstattung eingeführt, kombiniert mit einem pro Schule spezifischen Sozialfaktor und einer Nachsteuerungsreserve bei der Schulaufsicht (Klemm/Preuss-Lausitz 2017, S. 6 ff.). Würde dieses Verfahren anstelle des zeit- und personalaufwändigen Verwaltungsverfahrens zur individuellen Bedarfsfeststellung vor Beginn des Schuljahres angewandt, ergäbe sich, so der Rechnungshof, z. B. für Niedersachsen, ein Einspareffekt pro Förderkind um mehrere Tausend Euro bzw. von Lehrkräftestunden, die besser für die schulinterne prozessorientierte Diagnostik, Förderplanung und Förderung zu investieren sei. Insgesamt könnten in Kombination mit der Aufhebung der Förderschulen in den Förderbereichen LES mehrere hundert Millionen Euro für inklusive Förderung frei werden (Rechnungshof Niedersachsen 2018, S. 30 ff.). Dieses Szenarium ist allerdings dort politisch nicht erwünscht.

Es bliebe eine sonderpädagogische inklusive Grundausstattung für LES-Förderung in allen Grundschulen und allen Schulen der sogenannten zweiten Säule (neben den Gymnasien). Diese würde jedoch die auch *in anderen Förderbereichen* zwischen den Regionen und Bundesländern oft extrem unterschiedlichen Förderquoten nicht verändern, selbst Handreichungen und Fortbildungen genügen offenkundig nicht. Die European Agency empfiehlt daher, neben der Rechenschaftslegung der Schulen über ihre gesamte (sonderpädagogische) Förderarbeit eine stärkere *schulaufsichtliche Kontrolle* und eine damit verbundene *Evaluation der Lern- und Entwicklungseffekte* (European Agency 1999, 2016) zu etablieren.

8. Zu einer fairen Diskussion über die Kosten von inklusiver vs. separater Bildung gehört auch eine klare Trennung zu anderen finanziell relevanten schulpolitischen Entwicklungen, die jedoch nicht der Inklusion *im engeren Sinne* zugerechnet werden dürfen (was zuweilen leider geschieht): Dazu zählen Ausgaben für (allgemeine) Förderstunden für Teilleistungsstörungen, Ausgaben für Deutschkurse und Übergangsklassen für schulpflichtige Flüchtlinge und andere Zuwanderer, Ausgaben für spezielle Programme und Unterstützungen für Schulen in sozial schwierigem Umfeld sowie Ausgaben für die Ganztagschule. Alle diese Ausgaben sind sinnvolle und notwendige Beiträge, um die Integrationsfähigkeit und Wirksamkeit von Schule und Bildung insgesamt zu erhöhen. Es sind jedoch keine Ausgaben für Inklusion im engeren (sonderpädagogischen), sondern *im weiteren Sinne* zukunftsfähiger Schulentwicklung. Bei der Frage, was sonderpädagogische Förderung in separaten und inklusiven Settings kostet, müssen diese Kosten ausgeklammert bleiben.
9. Ausgaben für besondere Förderung in beiden Lernsettings können *einmalig, übergangsweise* oder *dauerhaft* sein: Eine (alte) Schule barrierefrei (im Sinne der körperlich-motorisch beeinträchtigten Schülerinnen und Schüler) umzugestalten ist eine einmalige Investition. Mittel für eine Schule, die auf den Weg zur inklusiven Schule ist und deshalb Zusatzressourcen (etwa für Change Management, Fortbildung oder die Entwicklung von Lehrmaterialien) erhält, können zeitlich begrenzt sein. Zu dauerhaften Kosten müsste die verlässliche (sonder- oder sozial-)pädagogische Grundausstattung in Relation zur gesamten Anzahl der Schülerinnen und Schüler zu zählen sein, Ermäßigungsstunden für innerschulische Koordination und Kooperation und die finanzielle Berücksichtigung des regelmäßig zu ersetzenden spezifischen Lernmaterials.

10. Es fehlen Untersuchungen *tatsächlicher* Aufwendungen für Förderschulen und inklusive Settings. Stattdessen liegen eine Reihe von Studien zu den *erwartbaren* Kosten inklusiver Bildung vor, in der Regel als Gutachten für Verbände, Stiftungen oder Parteien entstanden (Dohmen/Fuchs 2009, Klemm 2012, 2014, Schwarz et al. 2013). Diese Studien beruhen in der Regel nicht auf Realanalysen sämtlicher Kosten in separaten und inklusiven Settings, sondern *auf Szenarien*, d. h. auf Annahmen über den notwendigen Bedarf, die künftige demografische Entwicklung oder Optionsentwicklung und die zugrunde gelegten Preise einzelner Faktoren. Auf dieser Grundlage werden dann zum Teil exorbitante (Zusatz-)Kosten für Inklusion hochgerechnet. Entsprechende Analysen für die bestehenden Gesamtkosten der Förderschulen fehlen.

Um ein Beispiele zu nennen: Klemm wählte 2012 das Szenarium, im Jahre 2020 würden bundesweit 100 Prozent der Schülerinnen und Schüler in den Förderbereichen Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache (LES) und 50 Prozent in allen übrigen Förderbereichen in allgemeinen Schulen unterrichtet. Er berechnete bei gleichbleibender Förderquote (ausschließlich) den Lehrkräftebedarf mit drei Varianten. Dieses Szenarium war wissenschaftlich gut begründet, denn seit langem ist die Lernwirksamkeit insbesondere der Förderschule Lernen und Sprache im Vergleich zu inklusiven Settings deutlich geringer (Kocaj et al. 2014, Schnell/Sander/Federolf 2011, Stanat et al. 2017) und das Optionsrecht schien vielen Eltern attraktiv. Heute wissen wir, dass dieses Szenarium unrealistisch war: Die Separationsquote ist bundesweit nur leicht gesunken, die Förderquote ist ebenso gestiegen wie die Zahl der inklusiv unterrichteten Kinder mit Förderbedarf in allgemeinen Schulen und die Politik scheut das Auslaufen der Förderschulen LES (Ausnahme: Bremen). Die damals von Klemm errechneten personellen Zusatzkosten bis 2020 (bis zu 660 Millionen Euro bundesweit) spuken dennoch heute noch in manchen Köpfen herum.

Ein zweites Beispiel: Das für den Städtetag, den Landkreistag und den Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (NRW) erstellte Gutachten über „mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in NRW am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken“ (Schwarz et al. 2013) hatte zum Ziel, die „Konnexitätskosten“ für die Realisierung der UN-BRK in den Schulen vom Land ersetzt zu bekommen. In diesem Gutachten werden zu den Kosten inklusiver Beschulung in allen allgemeinen Schulen in Essen bzw. im Kreis Borken pro zwei Klassen ein neuer Gruppenraum, Frequenzsenkungen

in Grundschule und Sekundarstufe (und damit zusätzlicher Klassenraum), die Einführung des Ganztags für alle Schulen, die Einstellung von Schulpsychologinnen oder Schulpsychologen (bei mehr als vier Kindern mit Förderbedarf in Grundschulen und von sechs Schülerinnen und Schülern im Sekundarbereich), an allen allgemeinen Schulen Barrierefreiheit (z. B. Rampen, barrierefreie Toiletten und Fahrstühle) und für Schülerinnen und Schüler mit den Förderbedarfen LES, die in der Regel körperlich nicht beeinträchtigt sind, zusätzliche Beförderungskosten veranschlagt (die jedoch für die entsprechenden Förderschulen nicht gerechnet werden).

Ein solches Wunsch-dir-was-Szenarium (von Ökonomen) hat mit einer ernsthaften Diskussion darüber, unter welchen pädagogischen, personellen und räumlichen Rahmungen gemeinsames Lernen erfolgreicher sein kann als in Förderschulen, kaum etwas zu tun. Vielmehr werden Parameter und Zusatzkosten verwendet, die teils unsinnig sind (Beförderungskosten für LES-Schülerinnen und -schüler), teils unrealistisch (alle Schulen vor Ort barrierefrei), teils mit Inklusion im engeren Sinne nichts zu tun haben, wie die Einführung des Ganztages. Eine Gegenrechnung, was mit den Förderschulen eingespart wird, die szenisch keine Schülerinnen und Schüler mehr unterrichten, wird ausdrücklich abgelehnt, denn diese Schulen seien zu alt, um sie anders zu nutzen (Schwarz et al. 2013, S. 60). Selbstverständlich sind auch in diesem Gutachten die so entstandenen Inklusionskosten in verschiedenen Varianten hochgerechnet worden und haben die Öffentlichkeit erschreckt. Der Effekt war durchaus erwünscht, sollten doch die „Konnexitätskosten“ vom Land ersetzt werden. Eine öffentliche Kritik der zur Rechengrundlage gewählten Parameter erfolgte nicht, stattdessen Verfassungsklageandrohungen und Kompromisse zwischen Land und Schulträgern.

## Schlussfolgerungen und Hypothesen

Was anstatt solcher prognostischer Szenarien fehlt, sind Untersuchungen der tatsächlichen und gesamten Aufwendungen für Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf in Förderschulen – differenziert nach Förderschwerpunkten – und im gemeinsamen Lernen. Wir brauchen mehr Empirie und die Einbeziehung aller Kosten verschiedener Kostenträger. Bei Verwendung von Szenarien bzw. Bedarfsannahmen muss eine öffentliche Diskussion über deren pädagogisch-wissenschaftliche Begründung geführt werden. Solche Realanalysen für Förderschulen einerseits und gemeinsames Lernen andererseits bundesweit

durchzuführen, ist jedoch angesichts der in den zehn als notwendig angesehenen Gesichtspunkten kaum möglich – und auch wenig sinnvoll. Auch auf Landesebene sind vermutlich angesichts der verschiedenen Kostenträger (und Interessen) Gesamtrechnungen kaum realisierbar. Sinnvoller und realisierbar sind dagegen Untersuchungen *in einzelnen Bildungsregionen, Landkreisen bzw. kreisfreien Städten*. Hier könnten alle Kostenträger und weitere Akteurinnen und Akteure vor Ort im Rahmen ihrer Schulentwicklungsplanung für die Entwicklung inklusiver (und noch bestehender separater) Schulen sowohl umfassende finanzielle Ist-Analysen als auch realistische Prognose-Einschätzungen erarbeiten (lassen), unter Einbeziehung förderbereichsspezifischer wie konkreter demografischer Aspekte. Damit gäbe es beispielhafte empirische Grundlagen für Antworten auf die eingangs gestellte Frage, wie teuer das gegenwärtige Doppelsystem aus Separation und Inklusion ist, welche geringeren und welche höheren Ausgaben bei der lokalen Umstellung auf inklusive sonderpädagogische Förderung in der Region und auf anderen Ebenen anfallen, welcher Kostenträger davon in welchem Maß tatsächlich betroffen ist und wie mögliche Kompensationen vereinbart werden. Was wir brauchen, sind keine Spekulationen (und interesebedingten Szenarien), sondern Fakten. Die politischen Entscheidungen hätten dann überprüfbare Grundlagen.

Auch Empirie braucht Einzelhypothesen, um gezielt untersuchen zu können. Auf der Grundlage des bisherigen Wissensstandes können folgende Annahmen formuliert werden:

- Die Verlagerung der sonderpädagogischen Förderung aus den separaten Förderschulen in inklusive Settings entlastet finanziell die *Schulträger der Förderschulen*.
- Die Aufrechterhaltung des voll ausgebauten Förderschulsystems bei zunehmender Inklusion führt zu *kleineren Förderschulen*, zu wachsenden sonderpädagogischen Personalbedarfen zulasten der Länder sowie zur Notwendigkeit für die Schulträger, kostenintensive (Förder-)Schulen vorzuhalten. Jede wegfallende Förderschule (aufgrund sinkenden Bedarfs) entlastet vor allem die Schulträger. Auf die einzelnen Kommunen eines Kreises können dagegen spezifische zusätzliche Kosten zukommen, vor allem im Bereich der baulichen barrierefreien Ertüchtigung (soweit diese nicht schon vorliegt oder bei Sanierungsmaßnahmen ohnehin verpflichtend ist).
- Die Ersetzung des zeit- und personalaufwändigen *individuellen Feststellungsverfahrens* (für die Förderbereiche LES) zugunsten einer verlässlichen pauschalen Grundausrüstung in allen Grundschulen und allgemei-

nen Schulen der „zweiten Säule“ setzt umfangreiche (sonderpädagogische) Kapazitäten für schulinterne, prozessorientierte Diagnostik, Förderplanung und Förderung frei.

- In Förderschulen wird rechnerisch – neben weiterem, durch die KMK-Statistik nicht ausgewiesenem pädagogischen und nichtpädagogischen Personal – im bundesweiten Durchschnitt für 6,4 Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf Lernen bzw. 4,9 Schülerinnen und Schüler für alle übrigen Förderbereiche eine Lehrkraft eingesetzt (im Schnitt 5,5 Stunden pro Kind; KMK 2016, S. 8). Bei 27 Wochenstunden einer Lehrkraft ergeben sich (27: 5,5 Std.) rund 5 Stunden, die kostenneutral in die allgemeine Schule verlagert werden könnten. (*Hinzu* kommen die allgemeinen Stundenanteile für Grund- bzw. Sekundarstufenschülerinnen und -schüler (GS: rd. 1,1; Sek I: rd. 1,3 Std.), Kinder mit Förderbedarf würden gleichsam ‚doppelt‘ gerechnet.) Gegenwärtig werden jedoch für sonderpädagogische inklusive Settings nicht 5 Stunden, sondern in der Regel im Schnitt pro Schülerin bzw. Schüler mit Förderbedarf bei LES 2 bis 3 Stunden, für körperlich-motorischer Entwicklung, geistiger Entwicklung, Hören und Sehen je nach Land 5 bis 8 Stunden bewilligt. Hypothetisch gibt es derzeit also (für die Landesebene) Einsparungen oder Zusatzkosten, je nach derzeitiger Ausstattung in den beiden Settings. Einsparungen erfolgen nicht dann, wenn in den Förderschulen die Klassen kleiner – aber dennoch erhalten – werden, sondern wenn aufgrund sinkender Nachfrage einzelne Klassen entfallen.
- Bei der *stellenmäßigen Verortung der Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen* an allgemeinen Schulen entfallen im Vergleich zu Mobilen Diensten bzw. Ambulanzlehrkräfte-Systemen die Arbeitszeiten für Dienstreisen zu den einzelnen Schulen und damit Kosten. Die Stellenverankerung für die Förderbereiche LES in allgemeinen Schulen ist wegen der auch informellen kurzen Wege und der flexibleren Reaktionsmöglichkeit auf pädagogische Herausforderungen nicht nur effektiver, sondern auch kostengünstiger.
- Die Bündelung des *nichtpädagogischen betreuenden Personals* (z. B. nach Berliner Modell) führt nicht nur zu besseren pädagogischen Situationen, sondern auch zu einer günstigeren ökonomischen Lage (für die Sozial- und Jugendämter).
- Wenn die *Wohnortgemeinde* zuständig ist für die Übernahme der Beförderungskosten für Schülerinnen und Schüler in den Förderbereichen körperlich-motorische Entwicklung, geistige Entwicklung, Sehen, Hören und ggf. bei autistische Störungen, ist sie an wohnortnahen



Schulwegen interessiert, weil inklusive kürzere Schulwege in der Regel kostengünstiger sind als Schulwege zu Förderschulen mit größeren Einzugsgebieten.

- Einzelne allgemeine Schulen aller Schulstufen und Schularten einer Stadt oder eines Landkreises mit spezifischer Barrierefreiheit und spezifischer personeller Kompetenz in den Förderbereichen körperlich-motorische Entwicklung, geistige Entwicklung oder für Hör- und Sehbeeinträchtigungen (*Profil- oder Schwerpunktschulen*) sind sinnvolle (baulich einmalige, sächlich und personell dauerhafte) Investitionen, sodass andere Schulen vor Ort nicht entsprechend umgebaut werden müssen. Die Schulträger würden punktuell investieren. Barrierefreiheit *aller* Schulen ist baurechtlich dann zwingend, wenn Grundsanierung oder Neubau ansteht.
- *Regionale Vereinbarungen* über Kosten erhöhen die Kenntnisse bei den Beteiligten und in der Öffentlichkeit. Dabei würde deutlich, welche Gesamtausgaben bislang vor Ort für separate Förderschulen und für inklusive Settings von wem aufgewandt werden, wer regional von welchen Entwicklungen be- und entlastet

wird und wie deshalb gemeinsam Ausgleichs geschaffen werden sollten.

- *Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren*, die fachlich vom Land, baulich von den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten in gemeinsamer Verantwortung getragen werden, bündeln bisherige Ausgaben (Schulpsychologie, sonderpädagogische Diagnostik und Arbeit mit herausfordernden Kindern und Jugendlichen sowie neue, inklusionsbezogene Schulberatung und Fortbildung). Die Ausgaben für die Aufgaben dieser neuen Beratungs- und Unterstützungszentren (BUZ) müssen mit den bisherigen verrechnet werden, vertraglich muss die jeweilige Kostenträgerschaft (Personal beim Land, Gebäude in Trägerschaft des Kreises/der kreisfreien Stadt, laufende Kosten) geklärt werden.

Wenn diese Hypothesen durch konkrete regionale Analysen bestätigt werden würden, könnte gezeigt werden, dass gegenwärtig die inklusive Schule weder als „Sparmodell“ gelten kann noch von „Unterausstattung“ zureichend die Rede ist. Vielmehr ist anzunehmen, dass Geld häufig an falschen Orten, ineffektiv und wenig inklusionsförderlich ausgegeben wird.

## Literatur

- Anderson, D. F.: Problems in Estimating the Costs of Special Education in Urban Areas. The New York City Case. In: J. of Ed. Finance (7); 1982: 403–424
- Bremen (2010/2018): Zentrum für unterstützende Pädagogik. Vgl. [www.bildung.bremen.de/inklusion-4417](http://www.bildung.bremen.de/inklusion-4417) (Stand 22. 10. 2019)).
- Dohmen, D./Fuchs, K.: Kosten und Erträge ausgewählter Reformmaßnahmen: Teilhabe durch qualitativ hochwertige und gut ausgebaute Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur sichern. Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen. Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, FiBS. Berlin; 2009
- EKD (Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland: Es ist normal, verschieden zu sein. Inklusion leben in Kirche und Gesellschaft. Eine Orientierungshilfe des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland. Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus; 2014
- European Agency for Development in Special Needs Education, Cor J. W. Meijer (Hrsg.): Finanzierung der sonderpädagogischen Förderung. Eine Studie über den Zusammenhang zwischen Finanzierung und sonderpädagogischer bzw. integrativer Förderung in 17 europäischen Ländern. Middlefart, Dänemark 1999. Im Internet: [www.european-agency.org/sites/default/files/financing-of-special-needs-education\\_Financing-DE.pdf](http://www.european-agency.org/sites/default/files/financing-of-special-needs-education_Financing-DE.pdf), Stand 22.10.2019
- European Agency for Special and inclusive Needs Education (2016): Financing politics for inclusive education systems. Executive Summary. [www.european-agency.org/projects/financing-politics](http://www.european-agency.org/projects/financing-politics) (Stand 22. 10. 2019)
- Felten, M.: Begabte und Behinderte – Radikale Inklusion sprengt das Schulsystem. Deutschlandradio im Internet, Deutschlandfunk Kultur, 15.01.2016. Im Internet: [https://www.deutschlandfunkkultur.de/begabte-und-behinderte-radikale-inklusion-sprengt-das.1005.de.html?dram:article\\_id=342495](https://www.deutschlandfunkkultur.de/begabte-und-behinderte-radikale-inklusion-sprengt-das.1005.de.html?dram:article_id=342495) (Stand 22.10.2019)
- Hegarty, S.: Ressources. In: OECD (Hrsg.): Integrated Students with special Needs into Mainstreaming Schools. Paris: OECD; 1995: 77–81
- Heimlich, U./Wittko, M.: Inklusive Regionen – Zukunftsperspektiven sonderpädagogischer Förderung?! In: Zeitschrift für Heilpädagogik (69), H. 11; 2018: 504–516
- Klemm, K.: Zusätzliche Ausgaben für ein inklusives Schulsystem in Deutschland. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung; 2012
- Klemm, K.: Mögliche finanzielle Auswirkungen einer zunehmenden schulischen Inklusion in den Schuljahren 2014/15 bis 2016/17. Analysen am Beispiel der Stadt Krefeld und des Kreises Minden-Lübbecke. Gutachten 2014 Essen: Universität
- Klemm, K./Preuss-Lausitz, U.: Inklusion in progress. Analysen, Herausforderungen, Empfehlungen (Schwerpunkte Feststellungsdiagnostik, Profil- und Schwerpunktschulen, Beratungs- und Unterstützungszentren). Heinrich Böll Stiftung, böll.brief, September 2017

- KMK: Übersicht der Kultusministerkonferenz. Inklusives Schulsystem – Entwicklungen in den Ländern. Stand 7.12.2018. Berlin: KMK; 2018
- Kocaj, A./Kuhl, P./Kroth, A./Pant, H. A./Stanat, P.: Wo lernen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf besser? Ein Vergleich schulischer Kompetenzen zwischen Regel- und Förderschulen in der Primarstufe. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialwissenschaften (66), H. 2; 2014: 165–191
- Landesrechnungshof Niedersachsen: Jahresbericht 2018. Kapitel IV: Schulische Inklusion in Niedersachsen. Hannover: Landesrechnungshof; 2018
- Laubner, M./Lindmeier, B./Lübeck, A.: Schulbegleitung in der inklusiven Schule. Weinheim und Basel: Beltz; 2017
- Lewis, D. R./Bruininks, R. J./Thurlow, M.: Cost analysis for District-Level. Special Educational Planning, Budgeting and Administration. In: J. of Ed. Finance (14); 1989: 466–483
- Preuss-Lausitz, U.: Kosten bei integrierter und separater sonderpädagogischer Unterrichtung. Eine vergleichende Analyse in den Bundesländern Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein. Forschungsbericht und Empfehlungen. Frankfurt/M: Max-Traeger-Stiftung; 2000
- Preuss-Lausitz, U.: Untersuchungen zur Finanzierung sonderpädagogischer Förderung in integrativen und separaten Schulen. In: Eberwein, H./Knauer, S. (Hrsg.): Integrationspädagogik. 7. Aufl., Weinheim und Basel: Beltz; 2009: 515–524
- Schnell, I./Sander, A./Federolf, C. (Hrsg.): Zur Effizienz von Schulen für Lernbehinderte. Forschungsergebnisse aus vier Jahrzehnten. Bad Heilbrunn: Klinkhardt; 2011
- Schwarz, A./Weishaupt, H./Schneider, K./Makles, A./Tarazona, M.: Mögliche kommunale Folgekosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Stadt Essen und des Kreises Borken. Gutachten im Auftrag des Städtetages NRW, des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW. Wuppertal/Frankfurt a. M.; 2013
- Stanat, P./Schipolowski, S./Rjosk, C./Weirich, S./Haag, N. (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2016 (bes. Kap. 10). Münster: Waxmann; 2017
- Weishaupt, H.: Die Förderschule als sonderpädagogischer Förderort. In: Gerke, M./Opalinski, S./Thonagel, T. (Hrsg.): Inklusive Bildung und gesellschaftliche Exklusion. Wiesbaden: Springer VS; 2017: 39–57
- Wocken, H.: Das Präsenz-Professionalitäts-Dilemma. In: Ders.: Beim Haus der inklusiven Schule. Feldhaus: Hamburg; 2017: 251–292
- Wocken, H.: Michael Felten: „Wir müssen offen und ehrlich über Inklusion reden!“ Eine offen(siv)e Antwort an die systemkonservative Inklusionskritik. In: Gemeinsam leben (26), H. 4; 2018: 205–223. Weinheim und Basel: Beltz
- Zutter, M.: Betriebswirtschaftliche Aspekte der Integration von Lernbehinderten. In: Vierteljahrszeitschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete (59), 1990: 446–451. München: Reinhardt-Verlag

# Wege zu einer gerechten Bildung? Heterogene Unterrichtsbedingungen und sozialindizierte Lehrerzuweisung

// Prof. Dr. Horst Weishaupt //

Die aktuellen Bemühungen um Inklusion beziehen sich meist auf einen eng definierten Inklusionsbegriff, der von der UN-Behindertenrechtskonvention ausgeht und veränderte Förderbedingungen für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf anstrebt. Ein erweiterter Inklusionsbegriff orientiert sich darüber hinaus am Abbau von Benachteiligungen, die durch die soziale Lage, die kulturellen Orientierungen, das Geschlecht und weitere Benachteiligungsdimensionen verursacht werden. Ausgehend von diesem erweiterten Inklusionsbegriff werden nachfolgend die aktuelle Situation skizziert und Ansatzpunkte zur Verbesserung benannt. Dafür werden fünf Aspekte näher beleuchtet:

- Soziale Disparitäten in Deutschland
- Zusammenhang zwischen den Benachteiligungsdimensionen
- Benachteiligungskonstellationen im Bildungsprozess
- Ansatzpunkte bedarfsdifferenzierender Bildungsfinanzierung
- Verwaltung des Bestehenden oder Finanzierung des Notwendigen?

## Soziale Disparitäten in Deutschland

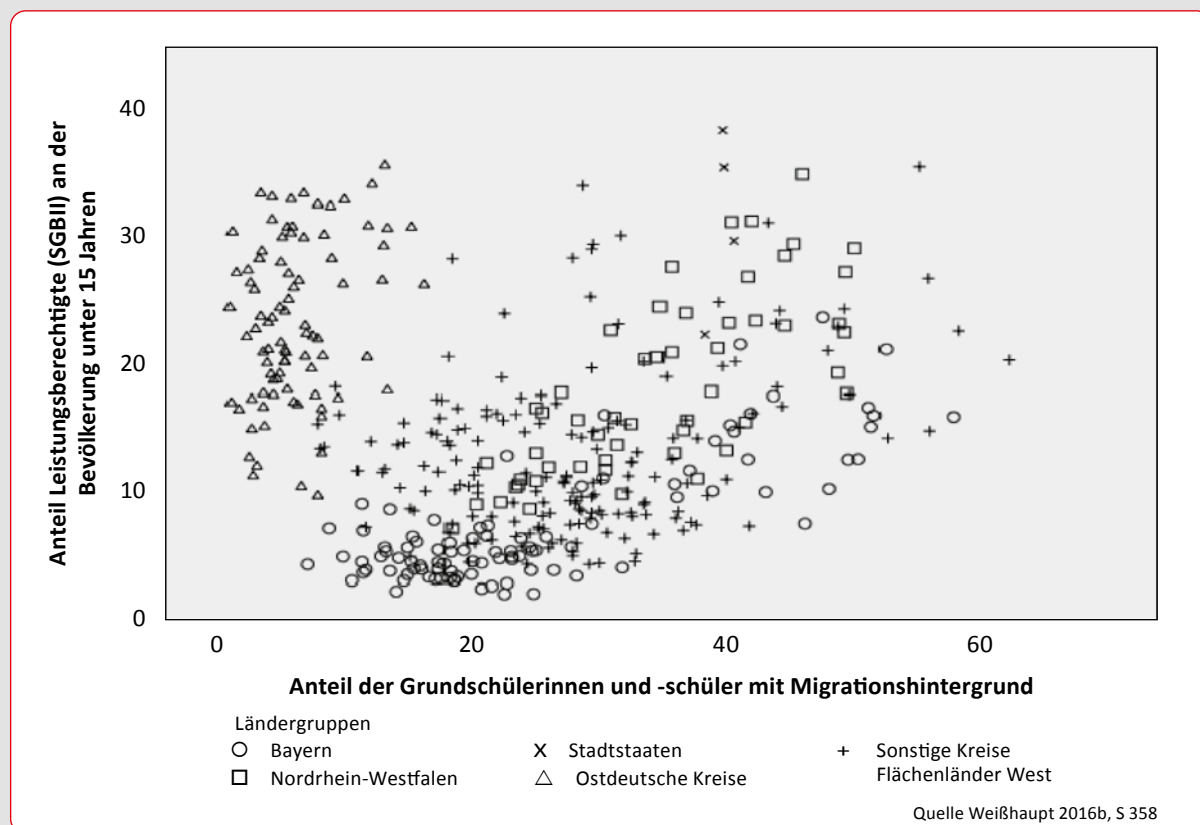
Ein wichtiges Merkmal von Bildungsbenachteiligung ist ihre ungleiche Verteilung. Mit den gängigen stichprobenbasierten Studien lässt sich die Situation nur unzureichend erfassen. Die Schulstatistik als Vollerhebung sieht keine Angaben zum Beruf, Einkommen und Bildungsniveau der Eltern vor, den zentralen Indikatoren zur Bestimmung der sozialen Lage von Schülerinnen und Schülern. Deshalb wird der Migrationshintergrund als Ersatzmerkmal herangezogen. Dabei ist zu beachten, dass Migrantinnen und Migranten sich in Deutschland im Vergleich zu Nichtmigrantinnen und Nichtmigranten im Durchschnitt in einer deutlich niedrigeren sozialen Posi-

tion befinden, die auch in einem niedrigeren Bildungsstand und häufigerer Armut zum Ausdruck kommt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 168–169). Allerdings erhebt die Schulstatistik den Migrationshintergrund von Schülerinnen und Schülern vornehmlich anhand der zuhause gesprochenen Sprache, wodurch sich häufig Untererfassungen gegenüber der Einwohnerstatistik ergeben (Kemper 2017).

Über die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit über Sozialleistungen an Kinder (Grundsicherung nach SGB II) wird deren Armutssituation kleinräumig erfasst. Dabei handelt es sich oft um Kinder von Arbeitslosen und Alleinerziehenden, meist auch mit niedrigem Bildungsstand (Tophoven, Wenzig, Lietzmann 2016). Die Verbindung beider Merkmale gestattet es, die soziale Situation in Regionen und Bildungseinrichtungen relativ differenziert und zugleich mit wenigen Indikatoren zu erfassen. Auf der Basis der Daten des Zensus 2011, der den Migrationshintergrund von Grundschülerinnen und -schülern bundesweit einheitlich am Wohnort erfasst, und der Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zu Kindern in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften lassen sich die sozialen Disparitäten zwischen den Kreisen Deutschlands im Überblick gut darstellen (**Abb. 1**). Schon auf der Kreisebene zeigen sich durchaus als gravierend zu nennende soziale Unterschiede: Kinder in Armutslagen konzentrieren sich auf Kreise in Ostdeutschland, in den Großstädten Bayerns gibt es besonders viele Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, in Nordrhein-Westfalen und einigen weiteren westdeutschen Städten zeigt sich eine Kombination von Armut- und Migrationskonzentration. Auf der Ebene einzelner Schulen liegen die Werte oft noch deutlich höher. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Schulen in benachteiligten Regionen und Sozialräumen keine Randerscheinung des deutschen Schulwesens sind: Jedes dritte Kind in Deutschland hat einen Migrationshintergrund. Jedes fünfte Kind lebt in Armut. Alle Länder sind von der Problematik betroffen.

Um die soziale Belastung von Schulen aus einer pädagogischen Perspektive zu beurteilen, sind zusätzlich die

**Abb. 1:** Kreise in Deutschland nach dem Anteil der Grundschülerinnen und -schüler mit Migrationshintergrund im Mai 2011 (Zensusergebnisse) und den Hilfequoten (SGB II) der Kinder unter 15 Jahren in Bedarfsgemeinschaften im Juni 2011 an der Bevölkerung unter 15 Jahren nach Ländergruppen



Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die ebenfalls eher in sozial benachteiligten Milieus aufwachsen, zu berücksichtigen.

## Zusammenhang zwischen den Benachteiligungsdimensionen

Es gibt zwar unterschiedliche regionale Konzentrationen von Benachteiligungsdimensionen, dennoch bestehen zwischen den verschiedenen Dimensionen von Benachteiligung zugleich deutliche Zusammenhänge. Diese führen allerdings zu unterschiedlichen und komplexen pädagogischen Anforderungssituationen für das Personal in Kindertagesstätten und Schulen. Zwischen sozialer Benachteiligung, sonderpädagogischem Förderbedarf sowie sprachlichen und kulturellen Herausforderungen durch Migrationshintergrund besteht häufig eine Verbindung. Die Lehrkräfte sind im Einzelfall aber mit völlig unterschiedlichen pädagogischen Herausforderungen

konfrontiert, denn es gilt Sprachförderbedarf, sonderpädagogischer Förderbedarf bei unterschiedlichem Förderschwerpunkt der Kinder, kulturelle Integration von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund sowie Maßnahmen zur Minderung der psychosozialen Folgen von Armut zu berücksichtigen. Damit sind teilweise divergierende Anforderungen an die Unterrichtsgestaltung für Lehrkräfte verbunden, die nach besonderen Maßnahmen der Unterstützung verlangen, um den herausfordernden Förderkonstellationen gerecht werden zu können. Dieser wichtige Aspekt wird in der bildungspolitischen Diskussion viel zu wenig beachtet. Stattdessen wird die „zunehmende Heterogenität“ von Schülerinnen und Schülern als eine allgemeine pädagogische Herausforderung dargestellt, nicht aber als besondere kumulative Herausforderung für Schulen in sozial benachteiligten Stadtteilen und Quartieren. Die strukturellen Ursachen von Bildungsbenachteiligung werden dadurch verschleiert.

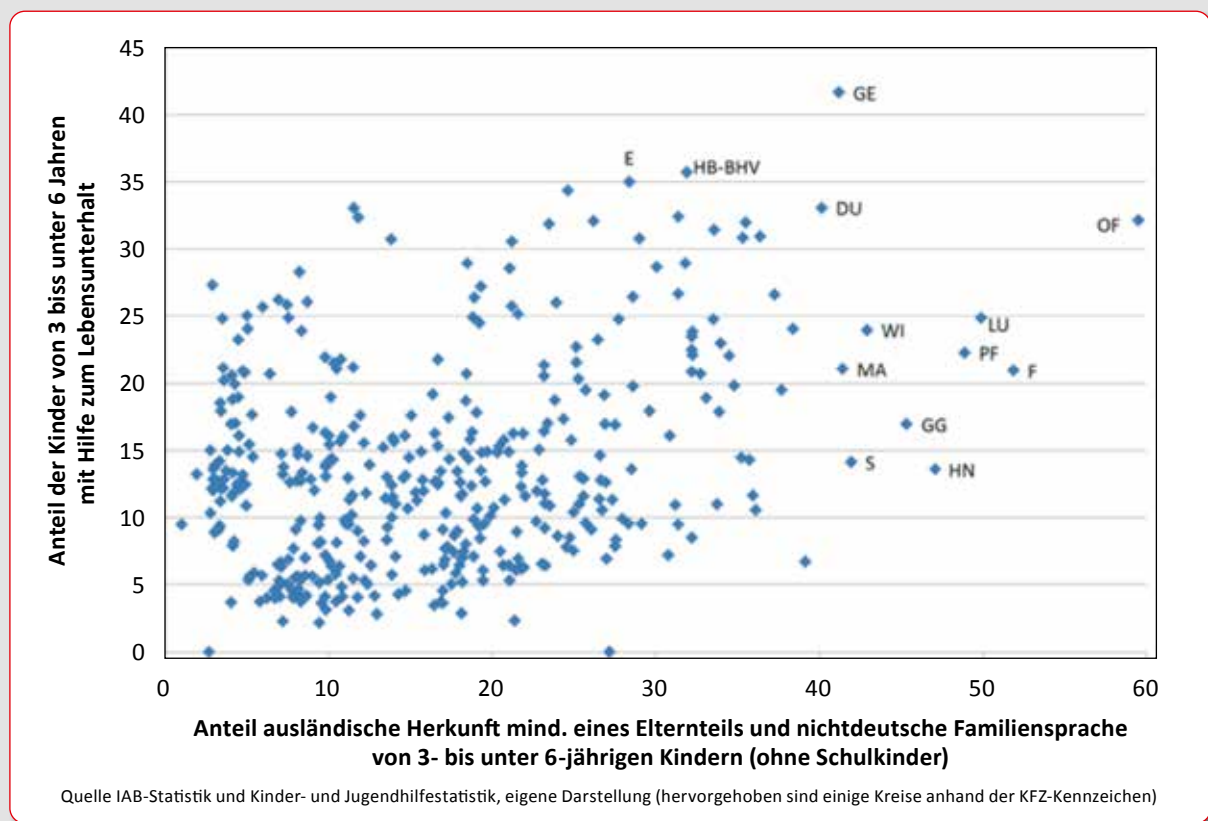
### Benachteiligungskonstellationen im Bildungsprozess

Im Zusammenhang mit Bildungsbenachteiligung spielt die Kumulation der Benachteiligungskonstellationen im Bildungsprozess ebenfalls eine wichtige Rolle. Betrachtungen zur kumulativen Benachteiligung im Bildungsprozess müssen im Bereich der Kindertagesstätten (Kitas) beginnen, da die strukturelle Benachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund und in sozial benachteiligten Lebenslagen bereits zu diesem Zeitpunkt stattfindet – mit Folgen für die Schulzeit. **Abb. 2** zeigt, bezogen auf die Situation der Kitas 2017, ein mit Abb. 1 vergleichbares Bild. Obwohl die ostdeutschen Kreise nicht durch ein besonderes Symbol hervorgehoben sind, befinden sie sich deutlich abgegrenzt am linken Rand der Abbildung.

Auffällig ist auch, dass es keine Großstadt aus Bayern unter den Städten mit einem hohen Anteil von Kita-Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache gibt, obwohl dieses

Ergebnis nach Abb. 1 zu erwarten gewesen wäre. Eigene Zusammenhangsanalysen zeigen beim Vergleich der Kreise, dass Kitas in Kreisen mit einem hohen Anteil an Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache in Westdeutschland personell schlechter ausgestattet sind ( $r = .162$ ), da die durchschnittliche Zahl der Kinder pro Ganztagskraft bei steigendem Anteil von Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache ebenfalls ansteigt. Die Personalausstattung von Kita-Gruppen mit weniger als 25 Prozent Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache bzw. mehr als 75 Prozent Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache unterscheidet sich nur unwesentlich (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, Tab. C4-14web). Dieses Ergebnis ist beachtenswert, denn 47 Prozent der Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertagesstätten besuchen in Westdeutschland Einrichtungen, in denen sie die Mehrheit stellen (2016; <http://www.akjstat.tu-dortmund.de/themen/kindertagesbetreuung-vor-dem-schul-eintritt/monitoring/betreuungsatlas/>, Tab. 2.3).

**Abb. 2:** Die Kreise in Deutschland nach dem Anteil der Kita-Kinder mit nichtdeutscher Familiensprache im März 2016 und den Hilfequoten (SGB II) der Kinder zwischen 3 und unter 6 Jahren in Bedarfsgemeinschaften im Dezember 2015 an der altersgleichen Bevölkerung



Die Betrachtung der Fördersituation in Kitas in Abhängigkeit vom Anteil der von Armut bedrohten Kindern zeigt – unter Berücksichtigung der Unterschiede in der Personalausstattung zwischen Ost- und Westdeutschland – bei den Städten und Landkreisen mit einem hohen Anteil von Kindern, die von Armut bedroht sind, eine in der Tendenz etwas bessere Personalausstattung.

Nur ein sonderpädagogischer Förderbedarf von Kindern in Kindertageseinrichtungen führt zu einer deutlichen Verbesserung des Personalschlüssels, entsprechend dem Anteil der Kinder mit Behinderung, die Eingliederungshilfe erhalten (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, Tab. C4-14web).

Die unzureichende Förderung von Kindern mit sozialen Benachteiligungen beginnt folglich bereits in Kindertagesstätten und das im Krippenalter, weil Kinder mit Migrationshintergrund und in sozial benachteiligten Lebenslagen seltener eine Kita bereits im Krippenalter besuchen.

Im Grundschulalter setzt sich die strukturelle Benachteiligung fort. Aufgrund einer günstigen Datenlage lässt sich dies für Rheinland-Pfalz als Flächenland darstellen (s. ergänzend: Helbig und Nicolai 2019, Richter et al. 2018). Die Schulstatistik von Rheinland-Pfalz liefert einzelschulische Daten über die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit nichtdeutscher Familiensprache, die Zahl der von der Bezahlung der Lernmittel befreiten Schülerinnen und Schüler (als Indikator für Armut) und der inklusiv unterrichteten Schülerinnen und Schüler nach Förderschwerpunkt. Mit diesen Informationen lassen sich die spezifischen Herausforderungen für Lehrkräfte an einzelnen Schulen im Überblick erfassen. In **Abb. 3** wird deutlich, dass an 83 öffentlichen Grundschulen, die von fast 15 Prozent der Grundschülerinnen und -schüler in Rheinland-Pfalz im Schuljahr 2015/2016 besucht wurden (Weishaupt 2018), die Hälfte Schülerinnen und Schüler mit nichtdeutscher Familiensprache waren und/oder von der Zuzahlung zu Lernmitteln befreit waren. Die gravierenden Unterschiede in den durchschnittlichen sozialen Lebenslagen der Schülerinnen und Schüler an den einzelnen Grundschulen sind ebenfalls zu erkennen.

**Abb. 3:** Die öffentlichen Grundschulen in Rheinland-Pfalz nach dem Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Lernmittelfreiheit und mit nichtdeutscher Familiensprache 2015/2016

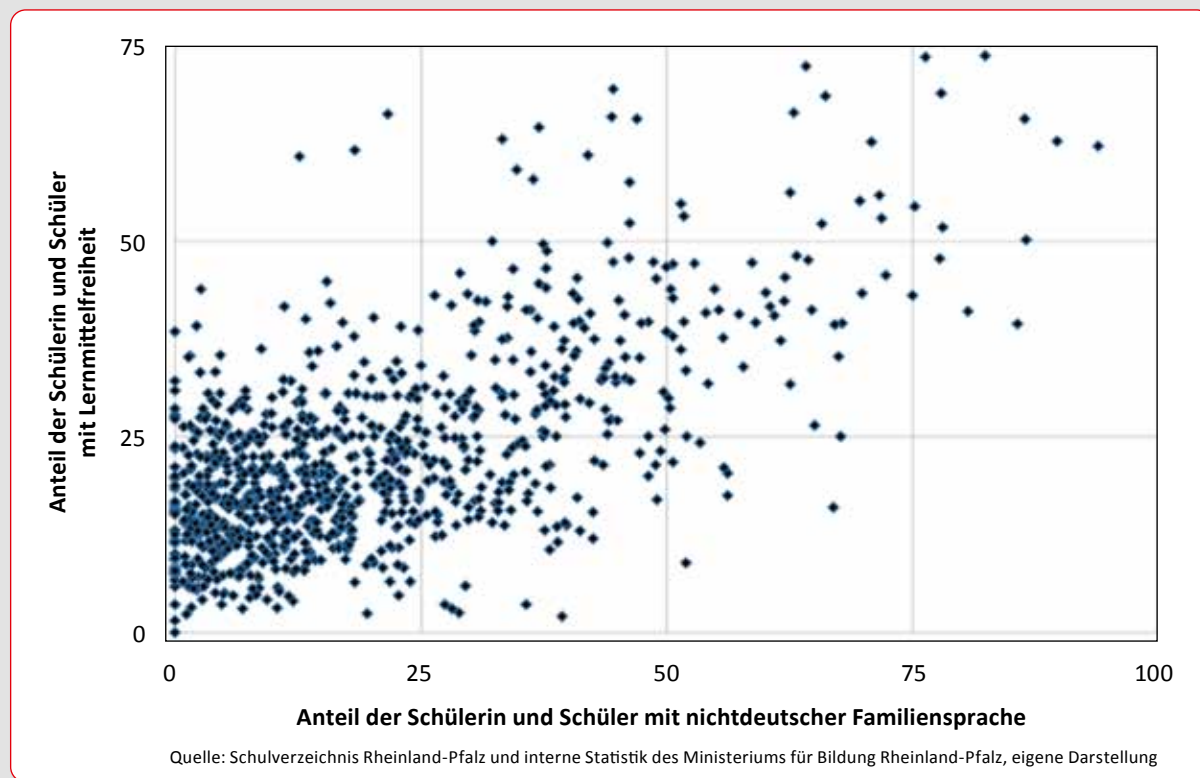
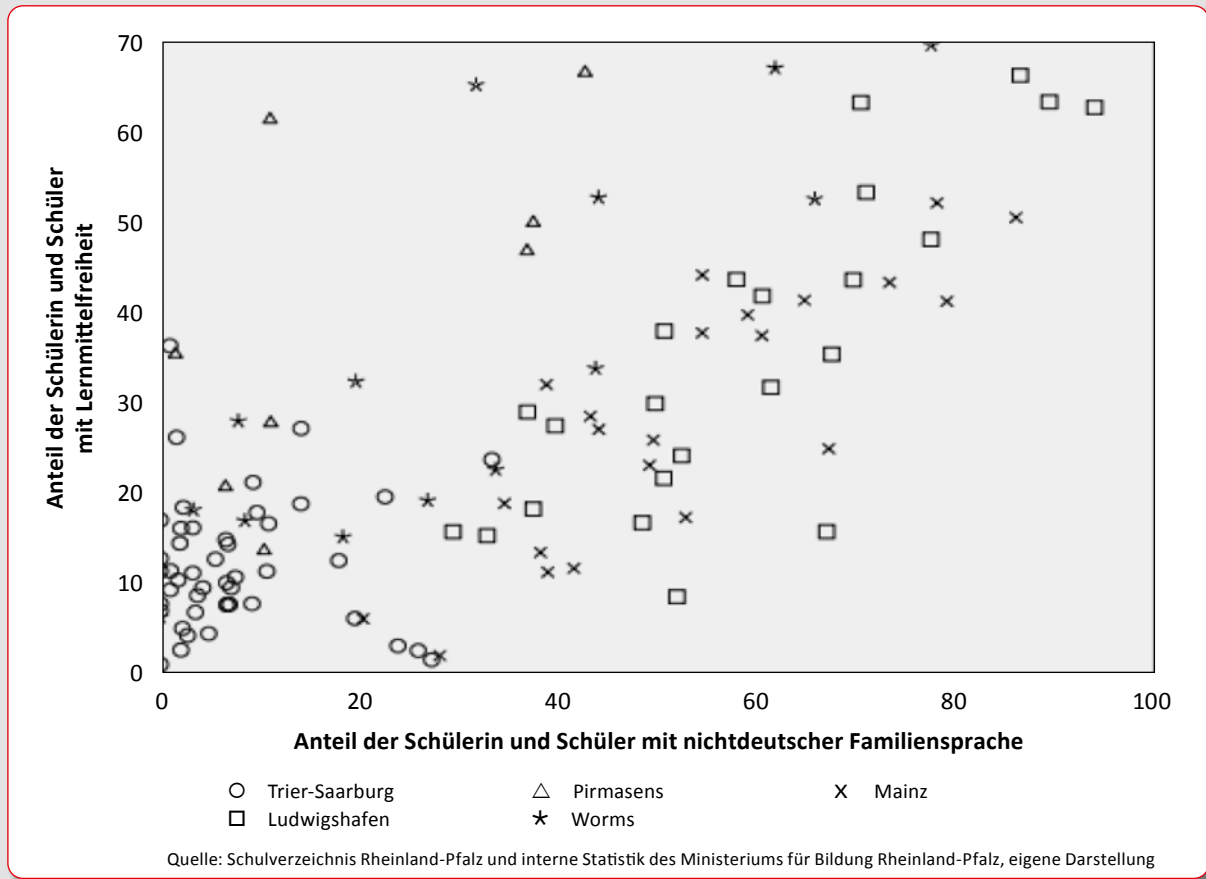


Abb. 4: Soziale Belastung der einzelnen Grundschulen in ausgewählten Regionen in Rheinland-Pfalz im Schuljahr 2015/2016



Pirmasens besitzt den höchsten Anteil an Grundschülerinnen und Grundschülern, die von Armut bedroht sind, Ludwigshafen den höchsten Anteil an Grundschülerinnen und Grundschülern mit nichtdeutscher Familiensprache.

Dennoch unterscheiden sich die sozialen Bedingungen zwischen den Grundschulen auch dieser Städte erheblich. In **Abb. 4** werden zur Verdeutlichung fünf Kreise und Städte aus Rheinland-Pfalz beispielhaft dargestellt. So gibt es etwa in Ludwigshafen neben drei Grundschulen mit einem hohen Anteil an von Armut bedrohten Schülerinnen und Schülern und nichtdeutscher Familiensprache auch Grundschulen, die vergleichsweise geringe soziale Benachteiligungen bewältigen müssen. Der Kreis Trier-Saarburg ist im Kreisvergleich zwar insgesamt wenig sozial belastet, dennoch gibt es einzelne Grundschulen, die über dem Landesdurchschnitt von Schülerinnen und Schülern mit Lernmittelbefreiungen und nichtdeutscher Familiensprache liegen. Diese Beispiele machen deutlich, dass nur einzelschulische Vergleiche eine Situationsbewertung an den Schulen gestatten.

Analysen zur Lehrkräfteversorgung der Grundschulen (Weishaupt 2017a) kommen zu dem Ergebnis, dass Grundschulen mit einem hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern mit nichtdeutscher Familiensprache durchschnittlich schlechter mit Lehrkräften ausgestattet sind als Schulen mit einem niedrigen Anteil. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Rheinland-Pfalz kleine Land Schulen bevorzugt mit Lehrkräften versorgt werden. Die Lernmittelbefreiung hat keinen Einfluss auf die Personalausstattung (Weishaupt 2018). Dieses Ergebnis ist überraschend, weil das Ministerium bei einer Befragung angab, Schulen mit einem hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund besser auszustatten (Morris-Lange 2016). Der Befund bestätigt jedoch die Bildungssituation in vielen benachteiligten Regionen: Die hohe Belastung durch Schülerinnen und Schüler mit Migrations- und Armutshintergrund führt weder zu einer verbesserten Personalausstattung der Grundschulen noch zu einem höheren Anteil von Ganztagsangeboten, um benachteiligte Kinder besser fördern zu können. Das Gegenteil ist eher der Fall: Die Ganztagsförderung ist

unterdurchschnittlich und die Personalausstattung sogar schlechter als im Landesdurchschnitt. In Rheinland-Pfalz ist die Ganztagsförderung in der Grundschule in den Städten mit sozialen Brennpunkten zwar etwas besser. Sie ist insgesamt aber so niedrig und defizitär, dass davon keine Fördereffekte zu erwarten sind (Weishaupt 2017b).

Die benachteiligende Personalausstattung ist zusätzlich in Verbindung mit den kumulativen Belastungen der Grundschulen zu sehen. Dies lässt sich am Beispiel der Inklusionsschulen in Rheinland-Pfalz im Schuljahr 2016/2017 verdeutlichen (**Tab. 1**).

Inklusionsschülerinnen und -schüler werden in Rheinland-Pfalz überwiegend in Schwerpunktschulen unterrichtet. Es gibt aber weitere Grundschulen, die Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf aufnehmen. Die Tabelle verdeutlicht, dass sowohl der Anteil an ausländischen Schülerinnen und Schülern, der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund sowie der mit Lernmittelfreiheit an den Schulen mit Inklusionsschülerinnen und -schülern höher ist als an den übrigen Grundschulen. Dennoch unterscheiden sich die Unterrichtsstunden der voll- und teilzeitbeschäftigten Lehrkräfte zwischen den Schulen nicht, obwohl es in der Pädagogik unstrittig ist, dass Inklusion auch bezogen auf die allge-

meine Lehrkräfteversorgung einen höheren Personalbedarf bedingt (Heimlich und Wittko 2018, S. 512). Nur unter Berücksichtigung der stundenweise beschäftigten und abgeordneten Lehrkräfte wird eine etwas bessere Personalversorgung der Schwerpunktschulen in Rheinland-Pfalz erreicht.

In **Abb. 5** wird für das Land Hessen nach Kreisen die Anzahl der Grundschulen mit einem Anteil an über 50 Prozent an Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, mit über 5 Prozent an Inklusionsschülerinnen und -schülern und mit Schülerinnen und Schülern, die in Flüchtlingsklassen unterrichtet werden, dargestellt. Außerdem ist in dieser Abbildung die Kombination dieser Merkmale verzeichnet. In Hessen sind 17 Prozent der Schulen, die von einem Viertel der hessischen Grundschülerinnen und Grundschüler besucht werden, als sozial besonders belastet anzusehen. Entsprechende Studien gibt es auch zu Berlin und zu Nordrhein-Westfalen (Schräpler und Weishaupt 2019).

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die sozialen Bedingungen zwischen Grundschulen extrem unterschiedlich sind, es gibt sowohl regionale Konzentrationen als auch häufig kumulative Belastungen an Schulen in benachteiligten Regionen und Sozialräumen. Die fehlenden

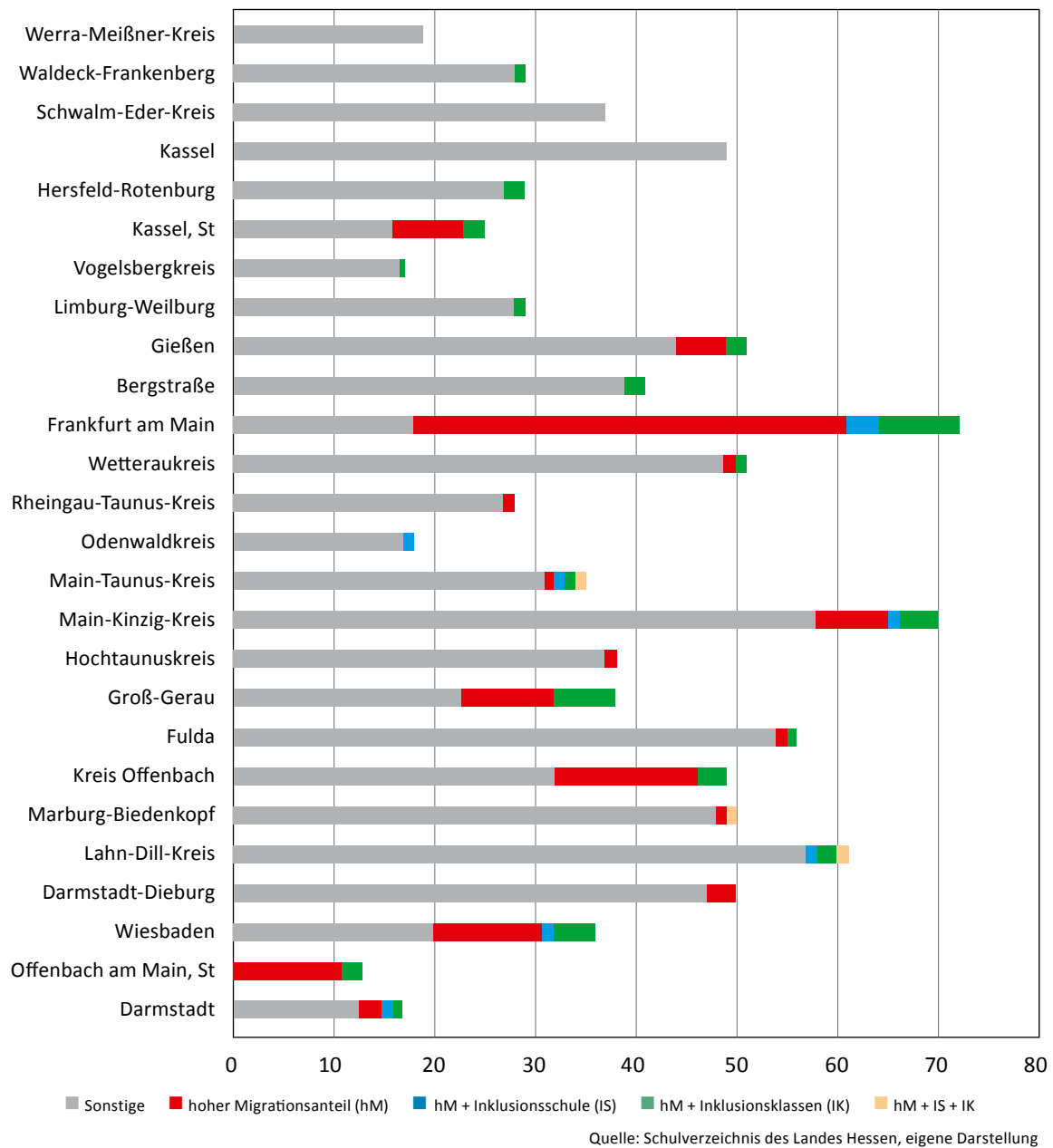
**Tab. 1:** Zur Situation der Schwerpunktgrundschulen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu Grundschulen mit und ohne Inklusionsschülern 2016/2017

	Schwerpunkt-schulen	Schulen mit Inklusions-schülern	Schulen ohne Inklusion
Zahl der Schulen	156	80	686
Durchschnittliche Zahl der Schülerinnen und Schüler	223	136	127
Anteil Inklusionsschülerinnen und -schüler	5,6	1,3	0
Anteil ausländische Schülerinnen und Schüler	11,5	10,9	9,6
Anteil Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund	33,0	29,7	26,2
Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Lernmittelfreiheit	31,7	26,9	24,1
Unterrichtsstunden von voll- und teilzeitbeschäftigten Lehrkräften je Schülerin und Schüler	1,45	1,43	1,46
Erteilte Wochenunterrichtsstunden je Schülerin und Schüler	1,55	1,41	1,4

Quelle: Schulverzeichnis und Sonderauswertungen des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, eigene Berechnungen



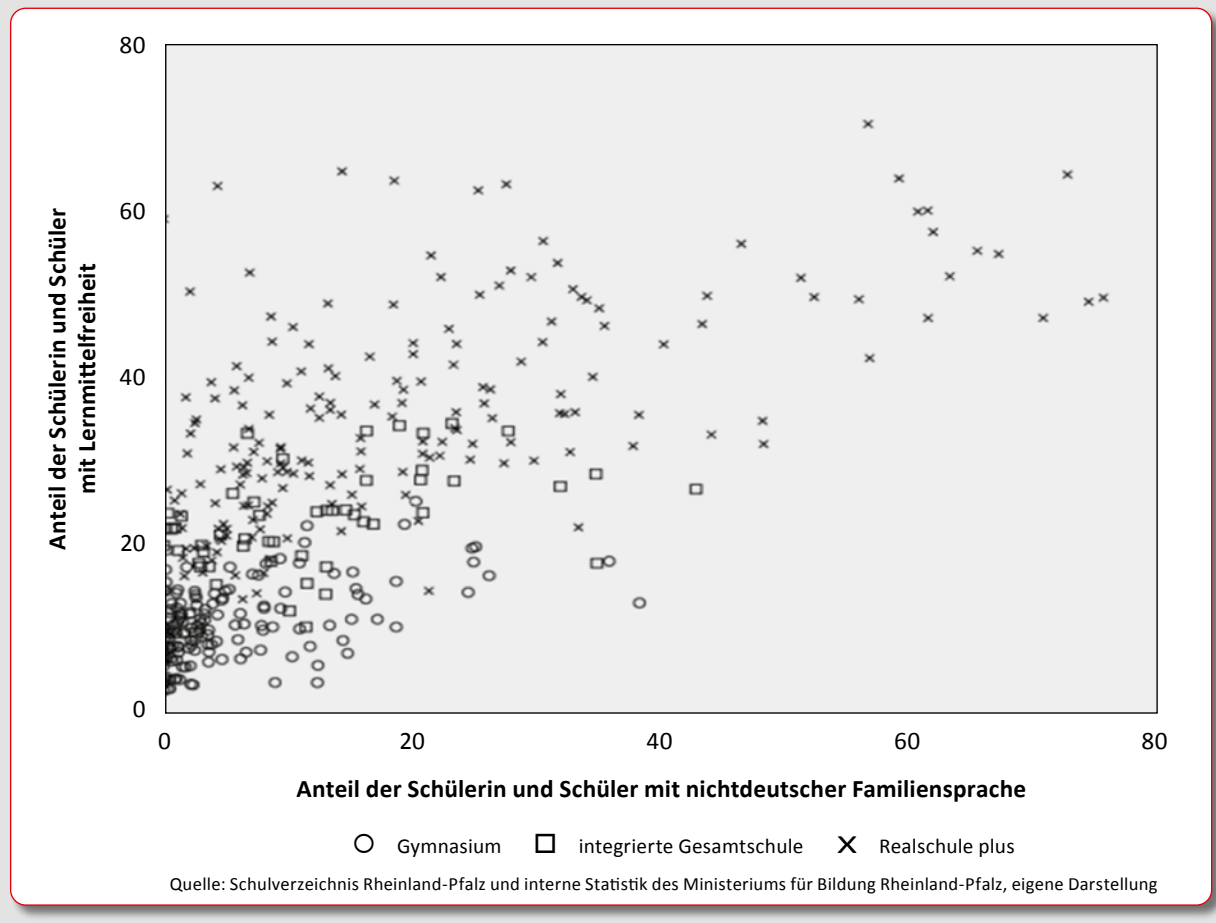
**Abb. 5:** Soziale Herausforderungen an den Grundschulen in Hessen im Schuljahr 2016/2017 nach Kreisen (ohne Kombinationsschulen)



zusätzlichen Personalstellen führen wegen der schwierigen pädagogischen Bedingungen an den Schulen zu personellen Engpässen, die zu einer sich verschärfenden Problemlage führen können.

Die strukturellen Benachteiligungen enden nicht mit der Grundschulzeit, sondern setzen sich in der Sekundarstufe fort. Hier wirkt sich das gegliederte Schulwesen zusätzlich nachteilig aus, da sich sozial benachteiligte Schülerinnen und Schüler auf die nichtgymnasialen Schularten konzen-

**Abb. 6:** Schulen der Sekundarstufe I in Rheinland-Pfalz nach dem Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Lernmittelfreiheit bzw. nichtdeutscher Familiensprache im Schuljahr 2015/2016



trieren. Dieses Problem lässt sich am Beispiel von Rheinland-Pfalz illustrieren. Wie in **Abb. 6** zu sehen ist, sind Schulen mit einem hohen Anteil an sozial belasteten Schülerinnen und Schülern fast ausnahmslos Realschulen Plus. Zwei Drittel der Realschülerinnen und -schüler Plus mit nichtdeutscher Familiensprache besuchen Schulen mit einem hohen Anteil an Migrantinnen und Migranten. Schülerinnen und Schüler mit Lernmittelfreiheit besuchen zu 56 Prozent die Realschule Plus, weit unterdurchschnittlich ein Gymnasium, selten auch eine Privatschule (Weishaupt 2018).

Immerhin ergeben die Analysen eine nach den sozialen Bedingungen an den Schulen variierende Personalausstattung: Realschulen Plus mit einem hohen Anteil an sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern haben

durchschnittlich eine um 12 Prozent bessere Personalausstattung als Schulen mit sozial weniger benachteiligten Schülerinnen und Schülern. Die Frage stellt sich allerdings, ob der Zeitpunkt für eine zusätzliche Förderung nicht zu spät gewählt wurde und der Umfang der Zusatzförderung bedarfsgerecht ist.

Bildungschancen sind nicht nur an individuelle Lebenslagen gebunden, sondern auch an regionale Gelegenheitsstrukturen. Angesichts der starken räumlichen Segregation der sozialen Gruppen kommt es zu einer kumulativen räumlich-sozialen Benachteiligung im Bildungsprozess, beginnend bereits im Vorschulalter. Diese Benachteiligung setzt sich beim Übergang von der Pflichtschulzeit in eine Berufsausbildung oder einem weiterführenden Schulbesuch in der Sekundarstufe II fort. Dazu trägt häufig

außerdem eine schlechtere Personalausstattung der Kindertagesstätten und Schulen mit einem hohen Anteil an sozial benachteiligten Kindern bei. Eine aktive Schulpolitik zum Abbau sozialer Benachteiligung ist außerhalb der Stadtstaaten in Deutschland nicht zu erkennen. Existierende Ansätze in den Flächenländern sind nur „Symbolpolitik“.

### Ansatzpunkte bedarfsdifferenzierender Bildungsfinanzierung

In einen Beschluss der Kultusministerkonferenz zur schulischen Integration von Kindern mit Migrationshintergrund von 2007 heißt es:

„Die Länder sind sich bewusst, dass Schulen mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund auch einen höheren Aufwand betreiben müssen, um Integrationsarbeit im erforderlichen Umfang leisten zu können. Es besteht deshalb Einigkeit, dass für diese Schulen auch spezifische Mittel bereitgestellt werden, sei es durch Senkung der Frequenzen, Erhöhung des Lehrpersonals oder Unterstützung der Lehrkräfte durch sozialpädagogische Fachkräfte der Jugendhilfe. Diese Schulen benötigen besonders qualifiziertes Personal.“

Ansatzpunkte für bedarfsabhängige Mittelzuweisungen für sozial belastete Kindertagesstätten und Schulen sind:

- Zusätzliche Stellen für Erzieherinnen und Erzieher sowie Lehrkräfte oder sonstiges pädagogisches und sozialpädagogisches Personal für zusätzliche individuelle Fördermaßnahmen
- Mittel für Sprachförderung
- Mittel für Ganztagsschulangebote
- Mittel für die inklusive Förderung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (der mit der sozialen Verortung der Schulen variiert)
- Mittel für Kooperationen mit außerschulischen Akteuren und Akteuren (Berlin)

Nach den Überlegungen der Hamburger Behörde für Schule und Berufsbildung benötigen Kindertagesstätten und Schulen in sozial belasteten Sozialräumen mindestens ein Drittel mehr an Personal als Einrichtungen in nicht sozial belasteten Sozialräumen.

Es besteht unzweifelhaft die Notwendigkeit, das „Gießkannenprinzip“ bei der Schulfinanzierung zu beenden. Aussagen über Qualitätsverbesserungen des Unterrichts durch bedarfsorientierte Mittelzuweisungen sind bisher bezogen auf Deutschland aber nicht möglich. Die Länder haben sich bisher nicht um eine Evaluation ihrer Programme bemüht oder Ergebnisse liegen noch nicht vor. Problematisch an den Mittelzuweisungen ist deren ausschließliche Orientierung an Inputkriterien, also sozialen Merkmalen der Schülerinnen und Schüler, und nicht an ihren Leistungen oder der objektiv erfassten Sprachkompetenz. Insgesamt müsste die Bindung einer chancengerechten Mittelzuweisung an qualitativen Zielkriterien (bewährten pädagogischen Programmen) stärker herausgestellt und über Zielvereinbarungen abgesichert werden.

Die Entwicklung eines Sozialindex für eine bedarfsorientierte einzelschulische Mittelzuweisung verursacht einige – bisher nur teilweise befriedigend gelöste – Probleme, z. B.:

- Datenverfügbarkeit (Daten zur sozialen Lage der Familien erhebt die Schulstatistik nicht. Um datenschutzrechtlich vertretbare Verknüpfungen der Schulstatistik mit beispielsweise den Ergebnissen der sozialmedizinischen Schuleingangsuntersuchung und den SGB-II-Statistiken hat man sich bisher nicht bemüht.)
- Auswahl der Kennziffern, die in einen Index eingehen (es sollten möglichst wenige und untereinander nicht redundante, aber aussagekräftige Daten sein).
- Theoretische Ableitung (ein direkter Bezug der Daten zu Ungleichheitskonzepten sollte herstellbar sein).
- Gewichtung/Nichtgewichtung der Kennziffern
- Effizienz (vertretbares Verhältnis von Erhebungsaufwand und Steuerungswirkung)
- Nichtreaktive Bestimmung des Sozialindex (es muss verhindert werden, dass die Schulen – z. B. über das Antwortverhalten der Eltern bei Befragungen – auf das Ergebnis Einfluss nehmen können).

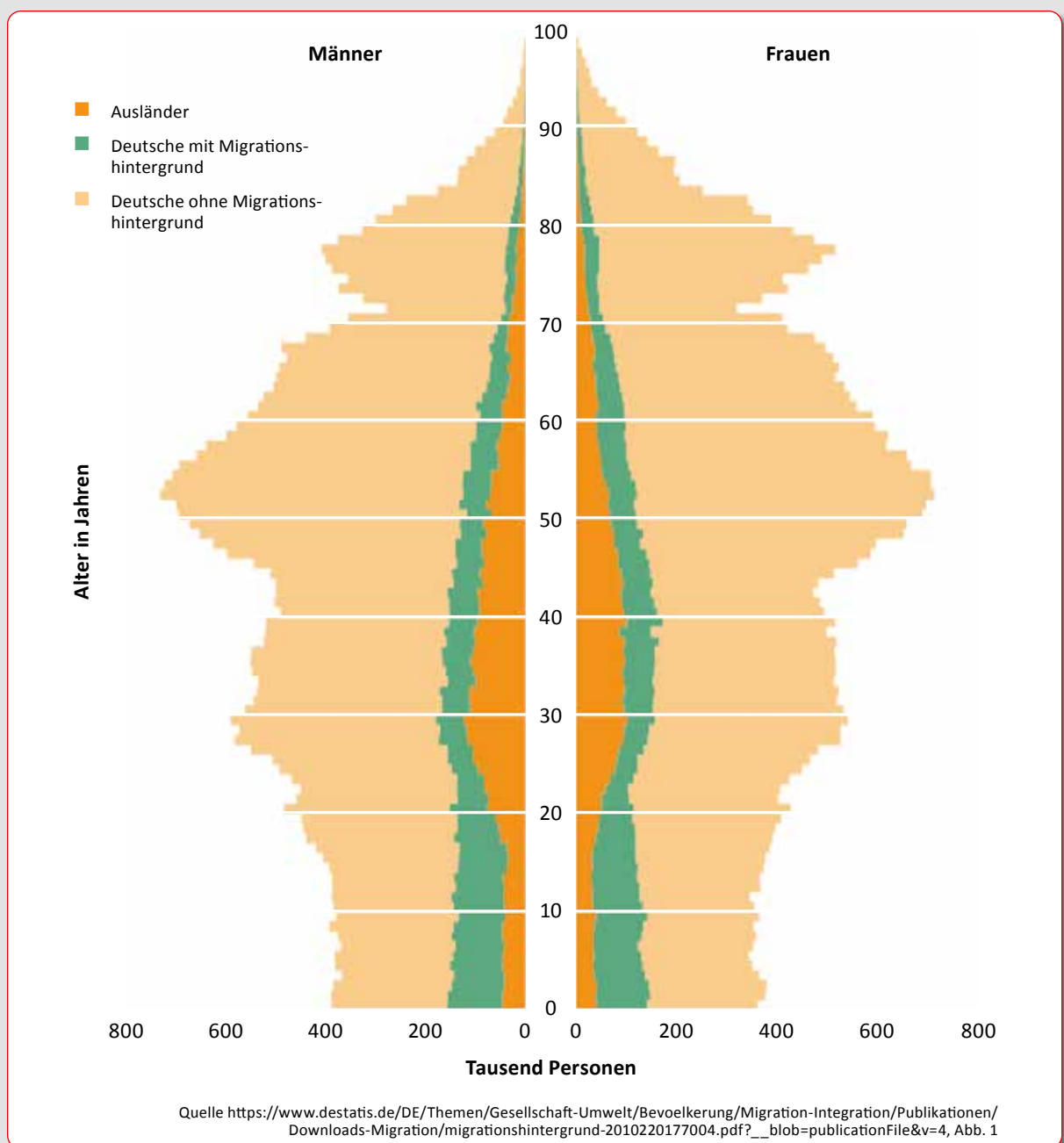
Bewährt hat sich die Kombination von SGB-II-Quote (oder ein Indikator für Armut aus der Schulstatistik wie die Befreiung von der Bezahlung des Mittagessens oder der Bezahlung der Lernmittel) und Migrationssituation als Ersatzindikatoren für die traditionellen Indikatoren der sozialen Lage. Notwendig wäre eine objektive Erhebung

der Lernausgangslage und Leistungsentwicklung aller Kinder über wissenschaftliche Tests und zusätzlich die Berücksichtigung der Inklusionskinder.

Neben den Ländern sind auch die Kommunen als Schulträger in eine bedarfsdifferenzierte Schulfinanzierung einzubeziehen. Durch den Ausbau von Ganztagschulen, die Einstellung von Schulsozialarbeiterinnen und -sozial-

arbeitern, Personal für Hausaufgabenbetreuung oder Schulbibliotheken tragen die Städte und Gemeinden maßgeblich zur Förderung benachteiligter Schülerinnen und Schüler bei. Allerdings führen die Finanzierungsbedingungen der kommunalen Haushalte viele Kommunen mit sozialen Problemen in die Situation, mit vergleichsweise geringen kommunalen Mitteln ausgestattet zu sein. Diese Situation müsste dringend geändert werden.

**Abb. 7:** Alterspyramide nach Migrationshintergrund 2017 – Ergebnisse des Mikrozensus



## Verwaltung des Bestehenden oder Finanzierung des Notwendigen?

Die geburtenstarken Jahrgänge verlassen in den kommenden 20 Jahren den Arbeitsmarkt und werden durch geburtenschwache Jahrgänge ersetzt. Wie in **Abb. 7** zu sehen, wird durch die demografische Entwicklung die Zahl der Erwerbspersonen bis 2035 in Deutschland im Vergleich zu 2015 um 5 Millionen zurückgehen, darunter befinden sich 1 Million Akademiker (Weishaupt 2016).

Die Bevölkerung der unter 20-Jährigen besteht bundesweit zu einem Drittel aus Personen mit Migrationshintergrund, durch Zuwanderung kann er sich noch erhöhen. Der Bildungsstand auch der jüngeren Migrantinnen und Migranten ist deutlich geringer als der von Personen ohne Migrationshintergrund: ein Drittel der jüngeren Erwachsenen mit Migrationshintergrund besitzt keine abgeschlossene Berufsausbildung (bei der sonstigen Bevölkerung sind es unter 10 Prozent).

Durch den Rückgang der Erwerbspersonen auf dem Arbeitsmarkt wird das Überangebot an Arbeitskräften abgebaut: Die Arbeitslosigkeit geht zurück, die „stille Reserve“ und die verdeckte Arbeitslosigkeit verlieren an Bedeutung. Die nachfolgende Generation der Erwerbstätigen muss aber deutlich besser als bisher qualifiziert sein, um zukünftig alle qualifizierten Arbeitsplätze besetzen zu können. Durch den Anstieg der Bildungsbeteiligung in den letzten Jahrzehnten gibt es aber nur noch zwei Gruppen unter den Heranwachsenden, die über eine intensiviertere schulische Förderung zu höheren Schulabschlüssen und einem besseren Kompetenzniveau geführt werden können: von Armut betroffene Kinder (Quenzel und Hurrelmann 2010, Tophoven et al. 2016) und Kinder mit Migrationshintergrund (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016).

Als Orientierungswert für den Strukturwandel am Arbeitsmarkt kann angenommen werden, dass jährlich etwa 3 Prozent der Beschäftigten aus Altersgründen ersetzt werden müssen (bei einer durchschnittlichen Beschäftigungsdauer von 33 Jahren). Über die neu in das Beschäftigungssystem kommenden jungen Erwerbstätigen vollzieht sich im Idealfall relativ problemlos der Strukturwandel. Bei einem beschleunigten Wandel muss jedoch auf die „Zusatzqualifizierung“ der Beschäftigten geachtet werden. Arbeitsmarktprognosen sagen übereinstimmend einen steigenden Qualifikationsbedarf bei Erwerbstätigen voraus. Der Begriff der Digitalisierung bringt den Wandel in den beruflichen Anforderungsprofilen zum Ausdruck.

Die Folge ist ein Bedarf an hochqualifizierten jungen Erwerbstätigen, der über den Ersatzbedarf hinausgeht. Folglich könnte in Zukunft ebenfalls ein Bedarf an berufsbegleitender Weiterbildung entstehen, weil zu wenige junge Erwerbspersonen für den Ersatz der ausscheidenden Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Gleichzeitig prognostiziert die Arbeitsmarktforschung einen langfristigen Überhang an unqualifizierten Erwerbstätigen von 1,2 bis 1,4 Millionen, die trotz sinkendem Arbeitskräfteangebot wegen fehlender Qualifikation nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können und die Sozialsysteme belasten, obwohl Vollbeschäftigung möglich wäre (Weishaupt 2016).<sup>1</sup>

Die grundlegende Voraussetzung für eine Einschätzung des zukünftig neu dem regionalen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitskräftepotentials ist die Entwicklung der Schulabsolventinnen und Schulabsolventen und vor allem der Absolventinnen und Absolventen mit einer dualen und schulischen Berufsausbildung. In den letzten Jahrzehnten wurde der Zusammenhang zwischen dem Ausbau des Schul- und Hochschulwesens und dem Qualifikationsbedarf des Beschäftigungssystems weniger intensiv beachtet als früher. Der Grund dafür ist, dass das Überangebot an Arbeitskräften dem Bildungswesen auch die Funktion zuwies, Jugendliche und junge Erwachsene im Bildungssystem zu halten, damit sie den Arbeitsmarkt nicht zusätzlich belasten. Die Situation hat sich in den letzten Jahren jedoch geändert: In Zukunft werden nicht nur das Qualifikationsniveau, sondern auch die fachlichen Schwerpunkte der jungen Erwerbspersonen für die regionale Arbeitsmarktentwicklung erheblich an Bedeutung gewinnen. Mit dem unzureichenden Ausbau der beruflichen Weiterbildung und einer fehlenden Qualifizierungsoffensive für sozial benachteiligte Kinder trägt die Schulpolitik zentral die Verantwortung für die zu erwartenden Friktionen am Arbeitsmarkt. Sie behindert nicht nur Bildungschancen, sondern sie gefährdet außerdem die wirtschaftliche Zukunft unserer Gesellschaft.

Eine sozialindizierte Lehrkräftezuweisung und eine substantielle Verbesserung der Finanzlage sozial belasteter Kommunen wären wichtige Bausteine für eine grundsätzlich zu verändernde Bildungspolitik, die nicht nur „Schulfrieden“ als Anliegen hat, sondern sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewusst ist: Die aktiv chancenausgleichend wirken will, sich ernsthaft um die Integration von Migrantinnen und Migranten bemüht und vor allem nicht unseren sozialen Zusammenhalt und unsere ökonomische Zukunft gefährdet.

<sup>1</sup> Die jüngsten Qualifikations- und Berufsprojektionen bis zum Jahr 2035 (Maier, T. u. a. 2018) gehen von einer höheren Zuwanderung aus und erwarten sogar bis 2035 einen Anstieg der Erwerbspersonen. Allerdings ist die Zuwanderung weit stärker zurückgegangen als angenommen und daher erscheint mir die hier beschriebene Entwicklung weiterhin realistisch.

## Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2016. Ein Indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: Bertelsmann; 2016. Im Internet: [www.bildungsbericht.de](http://www.bildungsbericht.de), Stand 10.06.2018
- Heimlich, U., Wittko, M.: Inklusive Regionen – Zukunftsperspektive sonderpädagogischer Förderung? In: Zeitschrift für Heilpädagogik H. 11/2018: S. 504–516
- Helbig, M., Nikolai, R.: Bekommen die sozial benachteiligten Schüler\*innen die „besten“ Schulen? Eine explorative Studie über den Zusammenhang von Schulqualität und sozialer Zusammensetzung von Schulen am Beispiel von Berlin (Discussion Paper P-2019-002). Berlin: WZB; 2019
- Kemper, T.: Die schulstatistische Erfassung des Migrationshintergrundes in Deutschland. Journal für educational research online, 9/2017: 144–168
- Maier, T., Zika, G., Kalinowski, M., Mönning, A., Wolter, M. I., Schneemann, C.: Bevölkerungswachstum bei geringer Erwerbslosigkeit. Ergebnisse der fünften Welle der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen bis zum Jahr 2035. In: BIBB-Report 7/2018. Im Internet: <https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/9376> Stand: 1.11.2019
- Morris-Lange, S.: Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung. Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration (SVR) – Forschungsbereich. Berlin: SVR; 2016. Im Internet: [www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3\\_Publikationen/SVR\\_Policy\\_Brief\\_Bedarfsorientierte\\_Schulfinanzierung.pdf](http://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/SVR_Policy_Brief_Bedarfsorientierte_Schulfinanzierung.pdf), Stand 11.04.2016
- Quenzel, G., Hurrelmann, K. (Hrsg.): Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten. Wiesbaden: VS; 2010
- Richter, D., Marx, A., Zorn, D.: Lehrkräfte im Quereinstieg: sozial ungleich verteilt? Eine Analyse zum Lehrermangel an Berliner Grundschulen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung; 2018
- Schräpler, J.P., Weishaupt, H. : Grundschule und sozialräumliche Ungleichheit. In: Zeitschrift für Grundschulforschung, H. 2/2019: 415–437.  
Verfügbar unter: <https://link.springer.com/article/10.1007/s42278-019-00055-6>. doi: 10.1007/s42278-019-00055-6.
- Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK): Integration als Chance – gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit. Gemeinsame Erklärung der Kultusministerkonferenz und der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 13.12.2007. Im Internet: [www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2007/2007\\_12\\_13-Integration.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_12_13-Integration.pdf), Stand 12.06.2018
- Tophoven, S., Wenzig, C., Lietzmann, T.: Kinder in Armutslagen. Konzepte, aktuelle Zahlen und Forschungsstand. IAB-Forschungsbericht 11/2016. Im Internet: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1116.pdf>, Stand 25.09.2017
- Weishaupt, H.: Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Bildung: Prognosen, Strukturen, Reaktionen. In: Jungkamp, B. & John-Ohnesorg, M. (Hrsg.): Die Schule der Zukunft: Auswirkungen des demografischen Wandels. Netzwerk Bildung, Bd. 39. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung; 2016a: 17–25. Im Internet: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/12836.pdf#page=19>. Stand 1.11.2019
- Weishaupt, H.: Schulen in schwieriger Lage und Schulfinanzierung. Die Deutsche Schule, 108 (4); 2016b: 354–369
- Weishaupt, H.: Arme Kinder in der Grundschule. Die Situation in Rheinland-Pfalz. Schulverwaltung Hessen/Rheinland-Pfalz 22(5); 2017a: 132–135
- Weishaupt, H.: Ganztagsgrundschulen in Hessen und Rheinland-Pfalz. Schulverwaltung Hessen/Rheinland-Pfalz 22(10); 2017b: 265–268
- Weishaupt, H.: Regionale Unterschiede der Bildungsausstattung als Ursache für Bildungsbenachteiligung – das Beispiel Rheinland-Pfalz. In: Sixt, M., Bayer M., Müller, D. (Hrsg.): Bildungsentscheidungen und lokales Angebot: Die Bedeutung der Infrastruktur für Bildungsentscheidungen im Lebenslauf. Münster: Waxmann; 2018: 247–273

[zurück zum Inhalt](#)







# Antrag auf Mitgliedschaft

Bitte in Druckschrift ausfüllen



Online Mitglied werden  
[www.gew.de/mitglied-werden](http://www.gew.de/mitglied-werden)

## 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 Straße 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**

### 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 in den Jahren 2018/2019 0,81 Prozent und in den Jahren 2020/2021 0,83 Prozent der Besoldungsgruppe und -stufe, nach der sie besoldet werden.
- Angestellte mit Tarifvertrag zahlen in den Jahren 2018/2019 0,75 Prozent und in den Jahren 2020/2021 0,76 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 Bruttorehensstandsbezuges. 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

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

### GEW Hamburg

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

### GEW Rheinland-Pfalz

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

### GEW Thüringen

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

### GEW Bayern

Schwanthalerstraße 64  
80336 München  
Telefon: 089/544081-0  
Fax: 089/53894-87  
info@gew-bayern.de  
www.gew-bayern.de

### GEW Hessen

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

### GEW Saarland

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

### GEW-Hauptvorstand

Reifenberger Straße 21  
60489 Frankfurt a.M.  
Telefon: 069/78973-0  
Fax: 069/78973-201  
info@gew.de  
www.gew.de

### GEW Berlin

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

### GEW Mecklenburg-Vorpommern

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

### GEW Sachsen

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

### GEW-Hauptvorstand Parlamentarisches Verbindungsbüro Berlin

Wallstraße 65  
10179 Berlin  
Telefon: 030/235014-0  
Fax: 030/235014-10  
parlamentsbuero@gew.de

### GEW Brandenburg

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

### GEW Niedersachsen

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

### GEW Sachsen-Anhalt

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

### GEW Bremen

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

### GEW Nordrhein-Westfalen

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

### GEW Schleswig-Holstein

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





[www.gew.de](http://www.gew.de)