

Dossier zum dritten  
**„Expert:innenforum Startchancen“ (ExSta)**  
am 8.11.2023



**ExSta**  
Expert:innenforum  
Startchancen Bildung

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



## Inhalt

Informationen zum Expert:innenforum Startchancen .....	1
Themen und zentrale Ergebnisse .....	1
Dialog zum Eckpunktepapier vom 20.09.2023 .....	3
Anne Keilig (BMBF) .....	3
Michael Wrase (WZB) .....	4
Impulse .....	6
Matthias Rürup (Bergische Universität Wuppertal) .....	6
Daniela Schneckenburger (Deutscher Städtetag) .....	8
Zusammenfassung der Arbeitsphase .....	9
Ergebnisse der Arbeitsphase am 8.11.2023 .....	10
Podiumsdiskussion .....	11
Save the date: 30. April 2024 .....	12

## Informationen zum Expert:innenforum Startchancen

Das Expert:innenforum Startchancen ist ein auf mehrere Jahre angelegtes Kooperationsprojekt des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) und der Robert Bosch Stiftung. Weiterführende Informationen zum Projekt sowie die ExSta-Dossiers sind auf der [Webseite](#) der Robert Bosch Stiftung zu finden.

Am 08.11.2023 traf sich das Expert:innenforum Startchancen im bewährten Hybridformat am WZB und digital. Moderiert wurde das Forum von Armin Himmelrath und Tobias Heinemann.

### Projektteam:

- Vincent Steinl (Robert Bosch Stiftung, [vincent.steinl@bosch-stiftung.de](mailto:vincent.steinl@bosch-stiftung.de))
- Prof. Dr. Michael Wrase (WZB / Universität Hildesheim, [michael.wrase@wzb.eu](mailto:michael.wrase@wzb.eu))
- Dr. Benjamin Edelstein (WZB, [benjamin.edelstein@wzb.eu](mailto:benjamin.edelstein@wzb.eu))
- Jakob Geweke (WZB, [jakob.geweke@wzb.eu](mailto:jakob.geweke@wzb.eu))
- Annika Pohlmann (WZB, [annika.pohlmann@wzb.eu](mailto:annika.pohlmann@wzb.eu))

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

Nächster Termin: 30. April 2024 ganztägig (im WZB und online)

### Aktuelles:

- Am 02.02.2024 haben sich Bund und Länder auf eine [Verwaltungsvereinbarung](#) zum Startchancen-Programm geeinigt. In einem [Pressegespräch](#) haben sich am selben Tag u. a. die Präsidentin des WZB, Prof. Jutta Allmendinger, die Leiterin des Bereichs Bildung der Robert Bosch Stiftung, Dr. Dagmar Wolf und die Schulleiterin Nicola Küppers die nun getroffene Vereinbarung zwischen Bund und Ländern kommentiert und eingeordnet.
- Wir verweisen zudem auf die [Publikation](#) „Entwicklung und Ziele des Formats Expert:innenforum Startchancen“ in der Zeitschrift „Die Deutsche Schule“ (Heft 04/2023).

## Themen und zentrale Ergebnisse

Im Fokus des dritten Expert:innenforums Startchancen stand die Rolle der Kommunen. Mit dem Forum am 8.11.2023 sollte das **Potenzial der kommunalen Ebene bei der Steuerung und Umsetzung des Startchancen-Programms** beleuchtet und diskutiert werden. Darüber hinaus wurde im Dialog mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ein kommentierender Blick auf das [Eckpunktepapier zum Startchancen-Programm vom 20.09.2023](#) geworfen.

Hier die **wichtigsten Punkte** aus den Inputs und der Expert:innen-Diskussion:

- Die lange Programmlaufzeit von zehn Jahren ermöglicht Spielraum zur Veränderung von Strukturen der Schulentwicklung.
- Für eine gelungene Umsetzung des Startchancen-Programms braucht es eine Steuerungsarchitektur, die administrativ umsetzbar ist und einen möglichst unbürokratischen, bedarfsgerechten Einsatz der Mittel sicherstellt. Dem BMBF ist es bei der Konzeptionierung wichtig gewesen, den Ländern und Kommunen für die rechtliche Ausgestaltung sowohl innerhalb als auch zwischen den Programmsäulen ausreichende **Flexibilität** zu ermöglichen, damit die heterogenen Ausgangslagen in die Implementierung der Maßnahmen einbezogen werden können.

- Wie sich bei der Umsetzung des Digitalpakts gezeigt hat, sind zu enge Vorgaben für die **Investitionen in die schulische Infrastruktur** in der Umsetzung oft mit administrativen Hürden verbunden und gehen am individuellen Investitionsbedarf der Schulen vorbei. In Bezug auf die **Förderbedingungen in Säule I** ist es dringend geboten, pragmatische Lösungen zu ermöglichen und auch den allgemeinen Sanierungsbedarf der Schulen in den Blick zu nehmen (wie bspw. das undichte Schuldach oder die marode Toilette).
- Mit der **Erweiterung von Säule III auf multiprofessionelle Teams** können Schulsozialarbeiter:innen auch andere Fachkräfte, wie bspw. Schulpsycholog:innen, von den Programmschulen eingestellt werden. Ziel der Maßnahme ist es, neue Arten der Zusammenarbeit innerhalb der Schulen zu befördern.
- Die **Verteilung der Programmmittel in Säule I** über den Art. 104c GG nach dem Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, der Armutsgefährdungsquote der jungen Menschen und dem negativen Bruttoinlandsprodukt ist nur auf den ersten Blick zu begrüßen. Die **Finanzierung, ebenso wie bei den Säulen II und III**, weicht nur in geringem Maße vom Königsteiner Schlüssel ab und verfehlt damit das Ziel einer tatsächlich sozial-indikativen Mittelverteilung, z.B. anhand der SGB II-Quoten. Der propagierte **Paradigmenwechsel hat bei genauer Analyse nicht stattgefunden.**

Zur Rolle der Kommunen im Startchancen-Programm:

- Die **Zuständigkeiten der Kommunen im Bildungsbereich haben sich in den letzten Jahren verschoben und betreffen** neben den äußeren Schulangelegenheiten mittlerweile zunehmend auch innere Schulangelegenheiten. Laut Eckpunktepapier zum Startchancen-Programm sind die Kommunen mit Aufgaben der sozialen Hilfe, der Kinder- und Jugendarbeit, des Sports und der Berufsorientierung wichtige Akteure auch im Startchancen-Programm. Dass auf die Kommunen **bei Angelegenheiten des Schulbaus oder der sozialen Unterstützungssysteme neue Aufgaben zukommen, wird im Eckpunktepapier dagegen nicht genug beachtet.**
- Zur Umsetzung des Programms ist die **Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen** unerlässlich. Bereits bei der Schulauswahl sollten die Kommunen einbezogen werden, da sie über die Bedarfe vor Ort am besten informiert sind. Außerdem haben sie einen Überblick über die Umsetzung anderer Programme und können Synergieeffekte herstellen.
- Im Zuge der **datengestützten Implementierung und Evaluation** des Programms können kommunale Daten zur sozialen Zusammensetzung der Stadtquartiere genutzt werden, um programmbezogene Maßnahmen bedarfsgerecht zu gestalten und anzupassen. Dabei muss darauf geachtet werden, dass **datengestützte Schulentwicklung mit datengestützter Quartiersentwicklung einhergeht.**
- Zur Umsetzung des Startchancen-Programms sollten **lokale Verantwortungsgemeinschaften und Steuerungsgruppen** gebildet werden. Insbesondere die Rolle der Schulaufsicht sollte hier diskutiert werden. Sie könnte eine koordinierende und gestaltende Funktion in der Steuerung übernehmen.

## Dialog zum Eckpunktepapier vom 20.09.2023

Das Forum begann mit einem Dialog zu den [Eckpunkten zum Startchancen-Programm](#) der Verhandlungsgruppe des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und der Länder vom 20.09.2023.

### Anne Keilig (BMBF)

- [Link zum Video-Mitschnitt](#)

**Anne Keilig**, Leiterin des Projektteams Startchancen BMBF, erläutert die zentralen Inhalte des Eckpunktepapiers.

Zunächst geht Keilig auf die zentralen Chancen und Herausforderungen bei der Konzeptionierung des Programms ein. So bezeichnet sie das Startchancen-Programm als Novum in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich. Dabei unterstreicht sie die Bedeutung der **Laufzeit von zehn Jahren**. Diese ermögliche Planungssicherheit für die am Programm beteiligten Akteure und garantiere die Langfristigkeit, die Veränderungsprozesse im Bildungswesen benötigen. Das ambitionierte **zeitliche und finanzielle Volumen des Programms** bringt aus ihrer Sicht jedoch auch zwei zentrale Herausforderungen mit sich. So sei die lange Laufzeit mit Blick auf die Konzeptionierung der Programmsteuerung extrem komplex, da die Governance des Vorhabens so ausgestaltet werden muss, dass bei Bedarf jederzeit nachjustiert werden könne. Zudem wecken der Umfang und die finanzielle Ausstattung hohe Erwartungen. Das Programm solle zwar zu deutlichen Effekten in den Schulen führen, könne aber nicht alle Problemfelder im Bildungsbereich adressieren, in denen Veränderungsbedarf besteht.

Danach geht Keilig auf die **Programmziele** ein, die auf den drei Wirkebenen des Startchancen-Programms erreicht werden sollen. Auf der **systemischen Ebene** gehe es zunächst darum, die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens insgesamt nachhaltig zu verbessern, wobei die Startchancen-Schulen als Modellschulen diesen Prozess befördern müssten. Hier geht es u.a. um eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Bildungspraxis und Bildungsverwaltung und um Qualifizierungs- und Professionalisierungsprozesse. Auf der **institutionellen Ebene**, also der Ebene der Einzelschule, stehe neben der äußeren und inneren Schulentwicklung auch die Öffnung der Schulen in den Sozialraum im Mittelpunkt. Auf der **individuellen Ebene** stehe im Vordergrund, die Verfehlung der Mindeststandards bei den Basiskompetenzen zu minimieren. Darüber hinaus sei es jedoch auch zentral, die Persönlichkeitsentwicklung und sozio-emotionale Kompetenzen der Schüler:innen zu stärken.

In der Folge begründet Keilig die **Ausgestaltung der einzelnen Programmsäulen**. Bei Säule I, dem **Investitionsprogramm**, sei es entscheidend, die Investitionen in Infrastruktur mit der Schulentwicklung zu verzahnen und so konkret bildungspolitische Ziele zu erreichen. Wichtig sei es zudem festzulegen, was konkret an Infrastruktur und Ausstattung förderfähig sein soll. Grundlage für die Finanzierung der Säule biete Art. 104c GG, mit dem der Bund den Ländern Finanzhilfen bereitstellen werde. Die Säule II, das **Chancenbudget**, biete den Schulen einen enormen Freiheitsgrad und behalte gleichzeitig eine zweckentsprechende Mittelverwendung im Auge. So stünde den Schulen ein Drittel des Budgets zur freien Verfügung, wobei die übrigen zwei Drittel innerhalb eines gesetzten Rahmens in nachhaltige Schulentwicklung investiert werden sollen. Die Säule II werde laut Keilig über die Gewährung zusätzlicher Umsatzsteuerfestbeträge an die Länder finanziert. In Säule III sei schließlich eine Öffnung vom reinen Fokus auf Schulsozialarbeit hin zur **Stärkung multiprofessioneller Teams** gelungen. Ziel sei es an dieser Stelle, neues Personal für die Schulen zu finanzieren, und neue Arten

der Zusammenarbeit innerhalb der Schulen zu befördern. Insgesamt sei es dem BMBF laut Keilig bei der Konzeptionierung wichtig gewesen, den Ländern und Kommunen für die rechtliche Ausgestaltung sowohl innerhalb als auch zwischen den Programmsäulen ausreichende **Flexibilität** zu gewähren, damit die heterogenen Ausgangslagen in die Implementierung der Maßnahmen einbezogen werden können.

Zusammenfassend weist Keilig auf die zentralen Gelingensbedingungen bei der Umsetzung des Programms hin. So sei es in der nächsten Phase der Implementierung vor allem entscheidend, die **regionalen Spezifika in den Ländern** einzubeziehen, um bei der Durchführung und Evaluation des Programms die nötige Vergleichbarkeit zu gewährleisten und Lerneffekte zu generieren. Dabei sei es entscheidend, das Startchancen-Programm **wissenschaftlich begleiten** zu lassen und in den Ländern angemessene **Unterstützungs- und Begleitstrukturen** aufzubauen, die Netzwerkarbeit zu fördern, Professionalisierungsprozesse voranzutreiben und den Wissenstransfer aus dem Programm heraus zu unterstützen. Auf der rechtlichen Ebene müsste neben der Rahmenvereinbarung noch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zur Übertragung zusätzlicher Umsatzsteueranteile an die Länder erfolgen. Abschließend betont Keilig, dass das Ministerium auch im weiteren Verlauf der Programmumsetzung mit der Wissenschaft, der Praxis sowie der Zivilgesellschaft im Dialog bleiben wolle, um das Programm, in dem sehr viel Potenzial stecke, mit Leben zu füllen.

## Michael Wrase (WZB)

➤ [Link zum Video-Mitschnitt](#)

Im Anschluss unterzieht **Prof. Dr. Michael Wrase** die Kernpunkte des Eckpunktepapiers einer kritischen Würdigung.

Hierbei lobt Wrase zu Beginn die im Eckpunktepapier klar definierte Zielstellung des Startchancen-Programms, die Anzahl der Schüler:innen, die die **Mindeststandards** verfehlen, zu halbieren. Das sei eine konkrete Maßgabe, an der sich, auch wenn sie am Ende nicht ganz erreicht werden möge, bei einer guten wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation der Erfolg des Vorhabens messen lasse. Weiter hebt Wrase das **finanzielle Gesamtvolumen des Programms** positiv hervor, welches sich, mit seinem geplanten Umfang von zwei Mrd. Euro pro Jahr, insbesondere im Kontext aktueller fiskalischer Einschränkungen im Bundeshaushalt durchaus sehen lassen könne.

Daraufhin nimmt Wrase die Säule II, das **Chancenbudget**, und die Säule III, die **multiprofessionellen Teams**, in den Blick, deren Volumen von 600 Millionen Euro pro Jahr zu begrüßen sei. Positiv hebt er darüber hinaus die Erweiterung von Säule III hin zur Multiprofessionalität heraus, die es ermögliche, über die Schulsozialarbeit hinaus Fachkräfte, wie bspw. Schulpsycholog:innen, einzustellen. Gleichzeitig merkt er jedoch an, dass der Erfolg der Maßnahmen in den beiden Säulen von einigen Rahmenbedingungen abhängen wird, die im Zuge der Implementierung des Programms erfüllt werden müssten. So komme es erstens darauf an, dass alle Maßnahmen eng mit dem übergreifenden Gesamtziel, der Schulentwicklung, verknüpft werden. Zweitens sei es essentiell, die beiden Programmsäulen durch begleitende Maßnahmen wie Peer-Coachings, Elternarbeit und eine Vernetzung in den Sozialraum zu ergänzen, die auf der Länderebene bestmöglich ausgestaltet werden müssten.

In einem nächsten Schritt kritisiert Wrase die in den Eckpunkten angekündigte **Mittelverteilung**, die **in den Säulen II und III** über Umsatzsteuerpunkte erfolgen wird. Diese unterscheidet sich in ihrer Wirkungslogik vom Königsteiner Schlüssel nur marginal, da mit dem Einkommenssteueraufkommen zwar ein Indikator des bisherigen Verteilungsmechanismus wegfallen, die **Mittelverteilung nach Einwohnerzahl** jedoch ebenso wenig als sozial-indikativer Verteilungsmechanismus angesehen

werden könne. Da die bevölkerungsreichsten Bundesländer, wie etwa auch Bayern, nun am meisten Programmmittel erhalten, sei die zentrale Forderung der Wissenschaft nach einer an den tatsächlichen Bedarfen der Länder orientierten Mittelverteilung nicht eingelöst worden. Die **sozial-indikative Verteilung der Programmmittel in Säule I** über den Art. 104c GG nach dem Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, der Armutsgefährdungsquote der jungen Menschen und dem negativen Bruttoinlandsprodukt sei dagegen zu begrüßen. Insgesamt sei jedoch auch hier fraglich, ob es sich bei dem Mechanismus um den angekündigten Paradigmenwechsel handle. Er weist auf die angekündigte Fortsetzung des Digitalpakts hin, bei dem ebenfalls eine (zumindest teilweise) sozialindikative Mittelverteilung angezeigt wäre, die aber nicht zu erwarten sei.

Als weiteren Kritikpunkt führt Wrase die **Finanzierung von Säule I** an. Hier könnte, wie die Erfahrung mit dem Digitalpakt zeige, die Bindung der Mittel an das jeweilige Haushaltsjahr bei größeren Investitionen zum Problem für die Schulen werden. So sei es fraglich, ob die Schulen den jährlich festgeschriebenen Betrag von 400 Millionen Euro innerhalb eines Jahres überhaupt ausgeben können, da sich insbesondere größere Infrastrukturmaßnahmen oft über drei bis vier Jahre hinziehen. Daher gelte es den Rückfluss nicht abgerufener Mittel am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres in den Bundeshaushalt zu vermeiden und das Geld über die gesamte Programmdauer abrufbar zu machen. Alternativ müsste das Geld, so Wrase, entweder über ein Bundessondervermögen ausgezahlt werden oder auf das kommende Haushaltsjahr übertragen werden, was rechtlich jedoch fragwürdig erscheint. Es komme schließlich darauf an, dass eben kein Geld in sinnlose Maßnahmen investiert werde, nur weil es innerhalb eines Haushaltsjahres ausgegeben werden müsse.

Schließlich setzt sich Wrase noch mit der **inhaltlichen Ausgestaltung von Säule I** auseinander und macht Vorschläge, wie die Infrastrukturgelder am sinnvollsten eingesetzt werden können. So sei es laut Wrase zwar auf den ersten Blick ein durchaus guter Ansatz, mit der ersten Programmsäule Räume zum kreativen Lernen und zum gemeinsamen Gestalten des Schullebens schaffen zu wollen. Es stelle sich jedoch die Frage, wie diese rechtlichen Vorgaben aus dem Programm in der Praxis umgesetzt werden können. Es habe sich bei der Umsetzung des Digitalpakts gezeigt, dass zu enge Vorgaben für die Investitionen in die schulische Infrastruktur in der Umsetzung oft mit administrativen Hürden verbunden seien und gleichzeitig am individuellen Investitionsbedarf der Schulen vorbeigehen. So sei es in Bezug auf die Förderbedingungen in Säule I dringend geboten, pragmatische Lösungen zu ermöglichen und auch den allgemeinen Sanierungsbedarf der Schulen in den Blick zu nehmen, da im Einzelfall vielleicht ein repariertes Dach von größerem Nutzen sei als ein Kreativlabor.

Zusammenfassend hält Wrase fest, dass es für eine gelungene Umsetzung des Startchancen-Programms eine Steuerungsarchitektur brauche, die administrativ umsetzbar sei und eine reibungslose Ausgabe der Mittel sicherstelle. Dafür müssten unbedingt die Kommunen in die Ausgestaltung und Umsetzung des Programms einbezogen werden, die am besten wüssten, was in der Praxis benötigt werde.

Es schließt sich eine lebhafte Diskussion mit den Teilnehmenden des Forums an.

## Impulse

Im folgenden thematischen Teil des Forums gab es zwei Inputs zur Rolle der Kommunen für die Schulentwicklung allgemein und das Startchancen-Programm im Besonderen.

### Matthias Rürup (Bergische Universität Wuppertal)

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

Dr. Matthias Rürup, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Bildungsforschung in der School of Education an der Bergischen Universität Wuppertal, sprach in seinem Impuls über die Rolle der Kommunen im Mehrebenensystem der Bildungssteuerung.

Zunächst betont Rürup, dass die **Rolle der Kommunen im Startchancen-Programm** bislang kaum adressiert werde. Um dennoch zu verstehen, welche Rolle die Kommunen im Startchancen-Programm haben könnten, vollzieht Rürup eine Inhaltsanalyse des Eckpunktepapiers zwischen Bund und Ländern vom 20.09.2023. Er zählt die Häufigkeit von Ankerwörtern und entfaltet anhand dessen drei Thesen:

1. Die Rolle der Kommunen im System der Bildungssteuerung ist bekannt und selbstverständlich wichtig; sie braucht keine besondere Erwähnung.
2. Das Startchancen-Programm ist eine Bund-Länder-Initiative, die sich (v.a.) an einzelne Schulen richtet – dass diese sich nicht selbst *tragen*, spielt (fast) keine Rolle.
3. Das Startchancen-Programm fällt hinter bestehende und bewährte staatlich-kommunale Koordinations- und Kooperationsstrukturen zurück und schadet sich so selbst.

These eins stützt er darauf, dass die **Kommunen im Eckpunktepapier lediglich zwei Mal erwähnt** werden. Zum einen sollen sie, laut Eckpunktepapier, gemeinsam mit Bund und Ländern verstärkt an einem Strang ziehen. Rürup verweist darauf, dass die Kommunen im Punkt zu den Governance-Strukturen außen vorgelassen werden. Im Eckpunktepapier sei lediglich die Rede von einem Bund-Länder-Lenkungskreis, welcher einmal im Jahr zum Austausch mit weiteren Stakeholdern zusammenkommt. Zum anderen werde **den Kommunen im Eckpunktepapier die Aufgabe zugewiesen, Schüler:innen der Startchancen-Schulen „Zugang zu Infrastruktur und zielorientierten Angeboten der Kommune“ (Eckpunktepapier 09/2023) zu ermöglichen**. Rürup interpretiert diese Erwähnung als Aufruf, Schüler:innen der Startchancen-Schulen besonderen bzw. bevorzugten Zugang zu kommunalen Angeboten zu gewähren.

Schließlich führt Rürup anhand einer Darstellung von Helmut Fend (2009) in das Mehrebenensystem der Bildungssteuerung ein (s. Abb. 1). Wesentlich für das System sei, dass sowohl jede Ebene als auch alle Akteur:innen über Handlungsoptionen verfügten. Es ginge, so Rürup, weniger um Steuerung als vielmehr um ein **ständiges Austarieren in einem multiperspektivischen Spannungsfeld**. Deziert betrachtet Rürup die Stellung der Kommunen im System der Bildungssteuerung und stellt fest, dass die Abbildung ungenau und veraltet sei. Kommunen könnten – anders als es die Darstellung vermuten lässt – ihre Interessen auch auf Länder- und Bundesebene vertreten und werden in Gesetzgebungsprozesse als Sachverständige einbezogen. Rürup macht deutlich, dass sich im deutschen Schulwesen historisch eine Aufgabenverteilung zwischen Ländern und Kommunen ergeben hat, und zwar einerseits in innere Angelegenheiten, die das pädagogisch-curriculare Wesen betreffen, und andererseits in äußere Angelegenheiten, die sich auf die Ausstattung und Verwaltung der Schulen sowie die Verteilung von Schüler:innen beziehen. Darüber hinaus seien Kommunen mit Aufgaben der sozialen Hilfe, der Kinder- und Jugendarbeit, des Sports oder der Berufsorientierung betraut. Dahingehend würden die Kommunen im Eckpunktepapier in der oben genannten Textstelle zur Bereitstellung kommunaler Angebote auch explizit erwähnt. Darüber hinaus betreffen zwei der drei Säulen des Startchancen-Programms kommunale Aufgaben als Schulträger (Säule 1) und als Träger



sozialer Hilfen (Säule 3). Rürup stellt mit Bezug auf seine erste These fest, dass es **den Autor:innen des Eckpunktepapiers nicht gelungen sei hervorzuheben, dass bei Angelegenheiten des Schulbaus oder der sozialen Unterstützungssysteme neue Aufgaben auf Kommunen zukommen und diese deshalb unbedingt von vornherein an den Verhandlungstisch der Programmgestaltung gehören.**

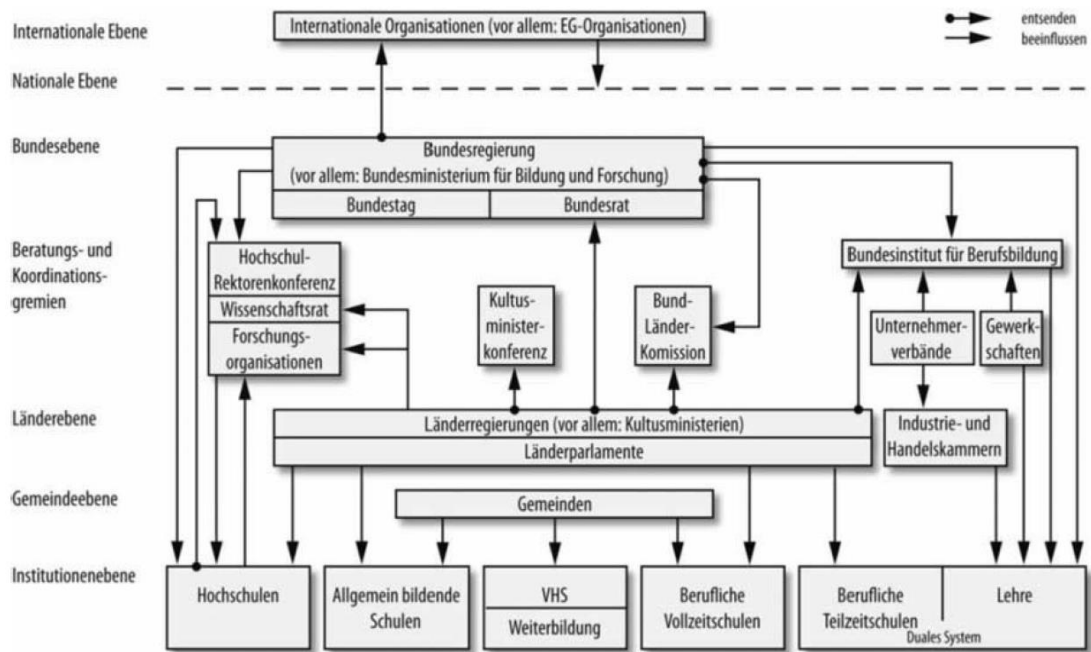


Abbildung 1: System der Bildungssteuerung (nach Fend 2009: 173)

Mit einem Blick auf die Anzahl der Erwähnungen der Kommunen im Eckpunktepapier (der Bund 35-mal, die Länder 68-mal und die einzelnen Schulen 65-mal und die Kommunen nur 2-mal) stellt Rürup im Zuge seiner zweiten These fest, dass es sich **beim Startchancen-Programm um einen Zusammenschluss von Bund und Ländern handle, der auf die einzelnen Schulen ausgerichtet sei und die Kommunen außen vorließe.** Rürup bekräftigt diese Feststellung damit, dass die Auswahl der Programmschulen in der Zuständigkeit der Länder liege, die Sozialraumorientierung lediglich quartiers- und schulbezogen eine Rolle spiele und das in Säule zwei vorgesehene Chancenbudget explizit die Schulautonomie stärken solle, ohne die Kommunen dabei zu berücksichtigen. In Bezug auf Säule eins, dem Investitionsprogramm für eine zeitgemäße und förderliche Lernumgebung, stellt Rürup bei Betrachtung des Eckpunktepapiers fest, dass **selbst in dieser Programmsäule, welche explizit kommunale Aufgaben betreffe, keine konkreten Verantwortlichkeiten benannt werden.** Die Programmmittel würden explizit nicht für ohnehin notwendige Instandsetzungen zur Verfügung stehen. Daraus zieht Rürup abschließend zu seiner zweiten These den Schluss, dass Kommunen keine Unterstützung bei den anstehenden Aufgaben erhielten und stattdessen zusätzlich noch Zeit- und Personalkapazitäten bereitstellen sollten.

Somit kommt Rürup zu seiner dritten These, dass das Startchancen-Programm hinter bestehenden und bewährten staatlich-kommunalen Koordinations- und Kooperationsstrukturen zurückfalle und sich somit selbst schade. Mit dem Startchancen-Programm würden frühere Bestrebungen zur Gestaltung von lernenden Regionen und Bildungslandschaften vernachlässigt. Regionale Vernetzung wäre, so Rürup, insbesondere zwischen verschiedenen kommunalen Schulträgern notwendig, findet aber im Eckpunktepapier keine Erwähnung. **Darüber hinaus ignoriere das Eckpunktepapier, dass die Trennung innerer und äußerer Schulangelegenheiten zunehmend als dysfunktional wahrgenommen werde,** da pädagogische, personelle und infrastrukturelle Entscheidungen der Schulgestaltung und -

entwicklung nicht unabhängig voneinander getroffen werden könnten. Zusätzlich sei kommunaler Schulbau zukünftig zunehmend auch über das Bauen von Lernräumen hinaus relevant, wenn Quartierszentren und Bildungs- und Begegnungsräume im Fokus stehen und weniger die einzelne Schule. Deshalb zieht Rürup abschließend das Fazit, dass es mit Blick auf die nachhaltige Förderung von Startchancen für Kinder und Jugendliche **mehr Aufmerksamkeit für das Kommunale** brauche, was in der Schaffung konkreter Möglichkeiten der Zusammenarbeit vor Ort, bspw. in regionalen Innovationsclustern, zum Ausdruck kommen könne.

## Daniela Schneckenburger (Deutscher Städtetag)

➤ [Link zum Video-Mitschnitt](#)

**Daniela Schneckenburger**, Leiterin des Dezernats Bildung, Integration, Kultur, Sport und Gleichstellung des Deutschen Städtetages, plädiert ebenfalls für eine verstärkte Einbindung der Kommunen in den Umsetzungsprozess des Startchancenprogramms und in die Bildungsgovernance insgesamt.

Zunächst betont sie eine **Verschiebung in den Zuständigkeiten der Kommunen im Bildungsbereich**, die neben den äußeren Schulangelegenheiten mittlerweile zunehmend innere Schulangelegenheiten betreffe. So verstehe sich die kommunale Ebene im Rahmen einer staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft als Partner der Länder. Nicht zuletzt die Komplexität der im Bildungssystem zu bewältigenden Herausforderungen mache es unumgänglich, Kooperationsstrukturen zwischen Ländern und Kommunen auszubauen. Das Eckpunktepapier zum Startchancen-Programm werde dem gewachsenen Selbstverständnis der Kommunen im Schul- und Bildungsbereich jedoch nicht gerecht, da dieses die Kommunen lediglich als „Facility Manager“ bzw. Hausmeister betrachte.

Danach erörtert Schneckenburger den **aktuellen Stand in den Kommunen vor dem Startchancen-Programm**. Sie betont, dass der Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozialer Herkunft insbesondere in Stadtquartieren, in denen Kinder mit Migrationshintergrund und aus weniger gut situierten Familien leben, sich verfestigt habe. Das stehe im Widerspruch zum zentralen Aufstiegsversprechen demokratischer Gesellschaften und ziehe negative Folgen für die wirtschaftliche sowie die soziale Entwicklung von Städten und Regionen nach sich. Städte seien auch in Zukunft nur attraktiv für Familien und Unternehmen, wenn sie in der Lage sind, soziale Brüche abzumildern und Zusammenhalt zu organisieren. Weiter mahnt sie, dass das Startchancen-Programm auch eine wichtige demokratiesichernde Funktion erfülle, da abgehängte Stadtquartiere mit benachteiligten Bildungseinrichtungen auch eine Bedrohung für die Demokratie darstellten.

In einem nächsten Schritt nimmt Schneckenburger die **Mittelverteilung im Startchancen-Programm** in den Blick. Sie unterstreicht zunächst, dass die Mittelverteilung in Säule I nach Sozialindex und der Aufruf zur **sozialindikativen Verteilung** innerhalb der Säulen II und III ein wichtiger Fortschritt für eine bedarfsgerechte Unterstützung der Schulentwicklung seien und betont, dass dieses Vorgehen von der kommunalen Bildungsverwaltung und den Bildungsbüros unterstützt werde. Damit eine bedarfsbezogene Mittelverteilung auf die Schulen gelänge, müsse zusätzlich nun auch in allen Bundesländern möglichst zeitnah ein valider Sozialindex entwickelt werden.

Danach skizziert Schneckenburger die **Gelingensbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Startchancen-Programms aus Sicht der Kommunen** und beschreibt die Rahmenbedingungen, unter denen die Zusammenarbeit zwischen allen am Programm beteiligten Akteuren gelingen kann. Mit dem Verweis auf die Schwierigkeiten der Kommunen bei der Umsetzung laufender Investitionsprogramme und den aktuellen Zeitverzügen in der Baubranche plädiert sie zunächst dafür, bei den Bauvorhaben in Säule I einen entsprechend langen Planungsvorlauf zu gewähren und die zuständigen kommunalen Behörden möglichst früh in den Planungsprozess einzubeziehen. Kooperatives Handeln benötige es

auch in der wechselseitigen Gestaltung von Schule und Sozialraum. So brauche es nicht nur einer Öffnung der Schule zum Quartier, sondern auch eine **Einbeziehung des Quartiers in Schule**. Hier komme es darauf an, die Schulleitungen, die kommunale Bildungsverwaltung, die Stadtentwicklung und die Jugendhilfe möglichst frühzeitig einzubeziehen, da diese durch ihre tägliche Arbeit am besten wüssten, an welcher Stelle jeder Euro seine maximale Wirkung erziele.

Weiter sei es aus der Perspektive des Deutschen Städtetags zentral, wie die Programmakteure die Entwicklung an den Startchancen-Schulen nach außen kommunizieren. Eine Begleitkommunikation des Programms, die die ausgewählten Schulen als Bündelung von Problemlagen stigmatisiere, müsse ausgeschlossen werden. Eine möglichst enge Kooperation fordert Schneckeburger schließlich auch in Bezug auf die **datengestützte Implementierung und Evaluation** des Programms. Laut Schneckeburger könnten und sollten kommunale Daten zur sozialen Zusammensetzung der Stadtquartiere genutzt werden, um programmbezogene Maßnahmen bedarfsgerecht zu gestalten und anzupassen. Darüber hinaus müsse es den zentralen Akteuren im Bildungssystem in Kooperation mit der Wissenschaft gelingen, durch Begleitforschung mehr über die Bildungsverläufe von Kindern zu erfahren und Erfolgsfaktoren zu identifizieren. Ziel müsse es sein, dass sich das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), die Länder und die Kommunen auch über das Startchancen-Programm hinaus verstärkt über **Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung** verständigen und die Bedeutung und Steuerungswirkung kooperativen Handelns in diesen Bereichen erkennen.

Zusammenfassend resümiert Schneckeburger, dass die Bündelung an Problemlagen an Schulen in sozial benachteiligter Lage eine Kooperation aller Ebenen und Akteure erfordere. Als essentieller Akteur in der Bildungsgovernance müsste die kommunale Selbstverwaltung daher nicht nur in Bezug auf das Startchancen-Programm, sondern auch darüber hinaus als eigenständiger Akteur wahrgenommen und in Verhandlungsprozessen auf Augenhöhe behandelt werden.

## Zusammenfassung der Arbeitsphase

Nach den Impulsen schloss sich wie bei den vergangenen Expert:innenforum eine Arbeitsphase mit allen in Präsenz und online teilnehmenden Expert:innen des Forums an.

Das Expert:innenforum Startchancen hat es sich zur Aufgabe gemacht, schrittweise eine Theory of Action für das Startchancen-Programm zu entwickeln. Dabei werden unterschiedliche Ziel- und Steuerungsebenen in den Blick genommen. Dies lässt sich anhand einer Zielscheibe verdeutlichen, die in den Arbeitsphasen verwendet wurde (s. Abb. 2).



Abbildung 2: Theory of Action-Zielscheibe

## Ergebnisse der Arbeitsphase am 8.11.2023

Während einer eineinhalbstündigen Arbeitsphase waren die Teilnehmenden in acht Workshops aufgerufen, miteinander zu beratschlagen, **wie die Governance-Strukturen im Mehrebenensystem der Bildungssteuerung verändert werden müssten, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen in der Schulentwicklung zu stärken**. Die folgende Darstellung bündelt die wesentlichen Ergebnisse der Arbeitsphase. Die detaillierte Sammlung aller Workshop-Ergebnisse ist [hier](#) abrufbar.

### Regionale Steuerungsrounden

Die Expert:innen kommen workshopübergreifend zu dem Schluss, dass das Startchancen-Programm **regionale Steuerungsrounden** benötigt, welche eng mit den ausgewählten Schulen im Austausch sein sollen. Einstimmigkeit herrscht darüber, dass die **Unterstützung passgenau und individuell** erfolgen müsse, da die Ausgangslagen der Schulen sehr heterogen sind. Die Lehrkräfte müssten die Unterstützung unmittelbar spüren. Dazu benötige es konkrete **Kommunikations- und Wissensmanagementkonzepte**. Zur Ausgestaltung und Zuständigkeit der Moderation und Umsetzung solcher Steuerungsrounden gibt es unterschiedliche Vorschläge, die sich gegenseitig ergänzen könnten.

Es wird insbesondere die **Rolle der Schulaufsicht** in den Blick genommen. Diese müsse eine Rolle als **Koordinatorin, Managerin, Gestalterin und Moderatorin** in der Steuerung übernehmen. Sie könnte die tragende Institution einer Steuerungsrunde sein. Als weitere Möglichkeit zur Moderation und Koordination einer Steuerungsrunde werden **Bildungsbüros** (z. B. in NRW) oder ähnliche Institutionen sowie die **Schulverwaltung** gesehen. Ebenso werden **Transferagenturen** als Akteure genannt, welche als Katalysatoren für kommunale Vernetzung dienen könnten. Die regionalen Steuerungsrounden müssten eine **quartiers- und sozialraumorientierte Verantwortungsgemeinschaft** darstellen und sich neben den Schulaufsichten aus Schulen und Schulträgern zusammensetzen. Idealerweise seien diese Akteure bereits zur Umsetzung anderer Programme im Austausch, sodass an Erfahrungen und Netzwerke aus bestehenden Programmen angeknüpft werden könnte. Ziel der Steuerungsrunde müsse es unter anderem sein, das **Startchancen-Programm mit bestehenden Programmen in Einklang zu bringen und Synergieeffekte zu nutzen**. Es gelte, eine verbindliche **agile Verantwortungsgemeinschaft** zu schaffen, welche eine gemeinsame Vision entwickle und zielorientiert den Prozess gestalte.

### Auswahl der Startchancen-Schulen

Ein weiterer Aspekt, der diskutiert wurde, betrifft die unmittelbare Steuerung vor Programmbeginn: die **Auswahl der Startchancen-Schulen**. Auch dabei raten die Expert:innen zur Zusammenarbeit mit den Kommunen. Bund und Länder haben sich drauf verständigt, dass die Schulauswahl durch die Länder anhand länderspezifischer Sozialindizes erfolgt (s. Eckpunktepapier vom 20.09.2023). Die Expert:innen schlagen vor, dass sich die Länder dazu verpflichten, mit den Kommunen zusammenzuarbeiten. Vorgeschlagen wird beispielsweise folgendes Vorgehen: In einem ersten Schritt könnten die Schulaufsichten datenbasiert Schulen auswählen und diese Auswahl den Kommunen vorlegen. Die Kommunen könnten in einem zweiten Schritt diese Liste auf Grundlage ihrer Daten und Kenntnisse prüfen und Änderungen bzw. Ergänzungen vorschlagen. Die **Kommunen hätten einen differenzierten Überblick** über bestehende Programme und könnten somit das Entstehen von **Parallelstrukturen vermeiden**. Wie bereits im Eckpunktepapier erwähnt, betonen die Expert:innen, den **Schulauswahlprozess transparent** zu gestalten.

## Podiumsdiskussion

Die Ergebnisse der Arbeitsphase wurden im Rahmen eines Podiums zusammengeführt und aus unterschiedlichen Perspektiven eingeordnet. Dabei wurden auch die Teilnehmenden der Veranstaltung zum Teil durch Wortmeldungen eingebunden. Im Folgenden werden die zentralen Diskussionspunkte dargestellt.

Podiumsteilnehmende:

<b>Dr. Anika Duveneck</b>	Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Freien Universität Berlin und Expertin für zukunftsfähige Bildungslandschaften im kommunalen Raum
<b>Markus Lindner</b>	Programmleiter der Transferagentur für Großstädte und Leiter des Handlungsfelds „Kommune“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung
<b>Manfred Walhorn</b>	Repräsentant der RuhrFutur gGmbH

Zum Einstieg sind sich alle drei Podiumsgäste einig darüber, dass ein **Kernpunkt des Startchancen-Programms** die **bereichsübergreifende Zusammenarbeit** ist. Anika Duveneck betont zunächst aus Sicht der praxisnahen Forschung zu kommunalen Bildungslandschaften, dass eine solche Zusammenarbeit voraussetzungsreich sei. Sie zeigt sich erfreut darüber, dass im Startchancen-Programm auch die Zusammenarbeit auf struktureller Ebene in den Blick genommen werde und weist darauf hin, dass aus der bisherigen Forschung hervorgehe, dass strukturelle Veränderungen Zeit benötigen. Daran knüpft auch Manfred Walhorn an: Es sei eine Besonderheit und eine Chance, dass das Programm langfristig angelegt ist. Dies biete die Möglichkeit, dass Bund, Land, Kommune, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammenwirken könnten. **In der Zusammenarbeit müssten die Kommunen jedoch ernster genommen werden**, meint Markus Lindner, denn diese hätten sich in den letzten Jahren als aktive Gestalterinnen des Bildungsgeschehens vor Ort deutlich weiterentwickelt. Kommunen sollten daher nach ihren Bedarfen gefragt werden. **Insbesondere kommunale Schulträger sowie Bildungsbüros könnten gewinnbringend in die Programmgestaltung eingebunden werden**. Walhorn knüpft daran an und fordert, dass die Länder Spielraum zur Ausgestaltung des Programms bekommen sollten, sodass sie die Kommunen in die Gestaltung mit einbeziehen könnten. Auch Duveneck unterstreicht die Relevanz der Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen und stellt dar, dass sich das Startchancen-Programm an Einzelschulen richte, von denen das Land weit entfernt sei. Die Kommunen hingegen würden diese Lücke schließen und verfügten über einen guten Überblick über die einzelnen Schulen.

Bezugnehmend auf das Ergebnis aus Workshop 1, der die „Bildung kommunaler Professionalisierungscluster“ als zentrale Maßnahme identifiziert hat, fragen sich die Podiumsgäste, was aus bisherigen Prozessen gelernt werden kann und welche Strukturen sich bereits etabliert haben. Lindner berichtet aus der Erfahrung der Transferagenturen über den hohen **Stellenwert des Austauschs zwischen Kommunen**. Ein solcher Austausch ermögliche es unter anderem, Impulse in Richtung der Programmsteuerung zu geben. Walhorn fügt hinzu, dass die **datengestützte Schulentwicklung mit datengestützter Quartiersentwicklung einhergehen** müsse. Dafür seien Unterstützungssysteme und Netzwerke vor Ort unerlässlich, denn das Ziel des Startchancen-Programms, die Anzahl der Schüler:innen, welche die Mindeststandards nicht erreichen, zu halbieren, könne nicht allein Aufgabe der Schule sein. Er weist darauf hin, dass man im Ganztage bereits multiprofessionell zusammenarbeite. Dies müsse auch im Startchancen-Programm getan werden, insbesondere mit Blick auf die Zusammenarbeit mit den Familien.

11

Das Ergebnis aus Workshop 7, in dem für die Programmsteuerung und -umsetzung eine „Verbindliche Trias in geteilter Verantwortung“ gefordert wird, gibt den Podiumsgästen Anlass über die Frage zu diskutieren, wie viel Verbindlichkeit einerseits und wie viel Flexibilität andererseits das Startchancen-Programm benötige. Duveneck sieht das Programm als ein lernendes Programm, in dem experimentiert werden müsse. Dies habe sich in anderen Bereichen, u. a. im Feld der Bildung für nachhaltige Entwicklung, etabliert. In Diskussionen ginge es zu häufig um das Auflösen von Zuständigkeiten, meint Duveneck und stellt dem entgegen, dass es viel wesentlicher sei, dass **sich die unterschiedlichen Systeme verstehen lernen und in ihrer Kooperation einen Mehrwert erkennen**. Manfred Walhorn schließt sich dem Gedanken an, dass Spielräume ein besserer Begriff sei als Experimentierklausel. Es sei dennoch auch ein hohes Maß an Verbindlichkeit notwendig, meint Walhorn und führt aus, dass die Verbindlichkeit nicht dadurch verstanden werden dürfe, dass ein Modell für alle Schulen verbindlich sei, sondern, dass es **Spielraum für individuelle verbindliche Modelle für Schulen** geben müsse. Markus Lindner betont, dass Verbindlichkeit für Kooperation notwendig sei und es vor allem um **Kommunikations- und Wissensmanagement** gehen solle, da Akteure in dem Prozess sowohl auf vertikaler Ebene als auf horizontaler Ebene beteiligt seien. Eine Teilnehmerin aus dem Publikum schlägt vor, dass Verträge zwischen allen Akteuren geschlossen werden könnten. Ein anderer Teilnehmer gibt zu bedenken, dass die **Voraussetzung für jeden Schulentwicklungsprozess sein müsse, dass die Schule sich entwickeln möchte und offen für den Prozess ist**. Lehne eine Schule dies ab, hat diese meist sehr gute Gründe dafür. In solch einem Fall solle zunächst den Gründen der Ablehnung nachgegangen werden. Dies deckt sich mit dem Ergebnis aus Workshop 8, das die Bedeutung einer „Passgenaue(n) Unterstützung zur Entlastung der Schulen“ hervorhebt.

Aus dem Publikum wird der Fokus auf das Ergebnis des Workshops 2 und damit auf die Rolle der Schulaufsicht gelenkt. Es wird betont, dass durch die **Vernetzung der zahlreichen Akteure ein lernendes Netzwerk** entstehen könne, in das unterschiedliche Kompetenzen eingebracht werden könnten. Dieses solle, so der Teilnehmer, von der Schulaufsicht initiiert, koordiniert und moderiert werden. Dafür sei ein **Paradigmenwechsel in der Schulaufsicht notwendig**. Diese werde zunehmende zur Koordinatorin und Gestalterin.

Zum Abschluss zeigen sich alle drei Podiumsgäste optimistisch gegenüber dem Gelingen des Startchancen-Programms und setzen darauf, dass das Programm ein **lernendes Programm** wird.

## Save the date: 30. April 2024

Am **30. April 2024** wird die nächste hybride Veranstaltung des Expert:innenforum Startchancen stattfinden. Inhaltlich werden wir uns im kommenden Forum mit dem Thema **datengestützte Schulentwicklung** beschäftigen. Für Anregungen zum Thema sind wir als ExSta-Team gerne ansprechbar. Weitere Informationen folgen rechtzeitig.