



# Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen

Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer

Kapitel 3: Frühkindliche und schulische Bildung

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius

## Frühkindliche und schulische Bildung

Seit die Schüler in Deutschland in der ersten PISA-Studie im Jahr 2000 im internationalen Vergleich schlecht abgeschnitten haben, steht das deutsche Bildungssystem unter verstärkter Beobachtung von Öffentlichkeit und Politik. Die Studie kritisierte vor allem, dass der schulische Erfolg in Deutschland sehr stark von der sozialen Lage des Elternhauses abhängt. Da Schüler mit Migrationshintergrund in Deutschland häufig aus sozial schwachen Elternhäusern stammen, schnitten sie in der PISA-Studie besonders schlecht ab (SVR 2010a: 137–143).<sup>33</sup> Als Reaktion auf den sog. PISA-Schock wurde in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Schulqualität zu verbessern und so dazu beizutragen, dass die schulischen Leistungen auch von Schülern mit Migrationshintergrund besser werden (Langenfeld 2007: 358–381). Wie die neueste PISA-Studie für das Jahr 2009 zeigt, tragen diese Bemühungen erste Früchte. Dennoch ist zwischen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund nach wie vor ein deutlicher Abstand sichtbar (OECD 2011). Beispielsweise zeigt der zweite Integrationsindikatorenbericht der Integrationsbeauftragten, dass der Anteil der ausländischen Jugendlichen, die ohne Schulabschluss eine allgemeinbildende Schule verlassen, immer noch mehr als doppelt so hoch liegt wie bei deutschen Jugendlichen (Engels et al. 2011: 37).

Im Folgenden werden die Veränderungen im Hinblick darauf analysiert, wie sie sich auf Bildungsbeteiligung und -erfolg der Schüler mit und ohne Migrationshintergrund auswirken. Dabei liegt der Fokus auf drei Punkten, die bereits im SVR-Jahresgutachten 2010 als zentrale Stell-schrauben identifiziert wurden, um den Bildungserfolg in der Einwanderungsgesellschaft zu verbessern: die flächendeckende Verbesserung frühkindlicher Bildung, der Ausbau von Ganztagschulen und der Abbau von schulischer Segregation an Schulen. Jeder der drei Bereiche

bietet eine Reihe konkreter Möglichkeiten, die Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit (und ohne) Migrationshintergrund deutlich zu verbessern.

### 3.1 Frühkindliche Bildung: Verbesserungen notwendig

Kaum ein Bereich wirkt sich auf die späteren Schulleistungen von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund so nachhaltig aus wie die frühkindliche Bildung<sup>34</sup> (Hüsken et al. 2008: 19–22; Bertelsmann Stiftung 2009; Stamm/Viehhauser 2009). Diese Einsicht setzt sich in Deutschland zunehmend durch, auch als Folge der PISA-Ergebnisse: Frühkindliche Bildung soll nicht länger nur die Eltern in ihrem Erziehungsauftrag unterstützen und ihnen ermöglichen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, sondern der Elementarbereich wird zunehmend als erste Stufe des Bildungssystems begriffen. Allerdings gibt es zwischen der frühkindlichen und der schulischen Bildung grundlegende Unterschiede. Besteht im schulischen Bereich die Pflicht zur Teilnahme, ist die frühkindliche Bildung ein Angebot des Staats, das freiwillig wahrgenommen oder ausgeschlagen werden kann. Dies hat zuweilen schwerwiegende Folgen für Kinder, deren Eltern ihnen zu Hause nicht die Hilfestellungen geben können, die notwendig sind, um ihre Begabungen zu stärken und ihre sprachlichen Fertigkeiten so zu entwickeln, dass sie dem Unterricht in der Grundschule folgen können. Es gibt derzeit noch keine der Schulpflicht vergleichbare Kindergartenpflicht (Info-Box 6).

Entsprechend bietet der Staat auch keine frühkindliche Bildung für alle Kinder an. Allerdings wächst die Zahl jener Eltern, die ihr Kind in einer Kita anmelden möchten. Diesem Wunsch kam der Staat im Jahr 1996 nach und ge-

33 Untersuchungen zeigen entsprechend, dass die Unterschiede in den Bildungsabschlüssen zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund geringer ausfallen bzw. sich sogar ins Gegenteil verkehren, wenn der sozioökonomische Hintergrund oder die Generation berücksichtigt werden. Wird der sozioökonomische Hintergrund berücksichtigt, schneiden bspw. türkische Jugendliche der zweiten Generation sogar besser ab als Jugendliche ohne Migrationshintergrund (Gresch/Kristen 2011).

34 „Frühkindliche Bildung“ wird hier dem Begriff „vorschulische Betreuung“ vorgezogen. Er soll zum einen verdeutlichen, dass der Fokus des Kapitels auf dem Aspekt der Bildung im Elementarbereich liegt und nicht auf der Betreuung; zum anderen grenzt er diese gegenüber der Institution der Vorschule ab, die es in Hamburg noch gibt.

## Info-Box 6 Kompetenzverteilung im Bereich der frühkindlichen Bildung

Rechtlich gehört die frühkindliche Bildung nicht zum staatlichen Bildungsauftrag. Dies schlägt sich zum einen darin nieder, dass der Besuch von Kindertagesstätten (Kitas) freiwillig ist. Zum anderen sind für die außerschulische Betreuung von Kindern und Jugendlichen und damit auch für die Betreuung in Kitas nicht ausschließlich die Länder, sondern auch der Bund als Gesetzgeber zuständig. Seine (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz hat der Bund u. a. durch die Verabschiedung des Sozialgesetzbuchs (SGB) VIII wahrgenommen, das allgemeine Regelungen zur Jugendsozialarbeit, zur Förderung der Erziehung in der Familie und zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege enthält. Die entsprechenden Regelungen legen z. B. fest, dass die Förderung die sprachlichen Fähigkeiten und die ethnische Herkunft der Kinder berücksichtigen soll, außerdem sollen die Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen mit den Schulen zusammenarbeiten, um den Kindern einen guten Übergang in die Schule zu sichern. Nähere Regelungen über Inhalt und Umfang der entsprechenden Aufgaben und Leistungen sind dem Landesrecht vorbehalten. Die Länder haben entsprechend Ausführungsgesetze zum SGB VIII erlassen, die die Vorgaben sowohl konkretisieren als auch erweitern.<sup>35</sup>

Im SGB VIII ist außerdem festgelegt, dass für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt ein Anspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung besteht. Für Kinder unter drei Jahren besteht ein Anspruch auf einen Betreuungsplatz, wenn eine Förderung für die „Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist“ oder wenn die Erziehungsberechtigten erwerbstätig oder in der Ausbildung sind oder Arbeit suchen. Einige Länder sehen auch einen generellen Anspruch auf Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege schon vor Vollendung des dritten Lebensjahrs vor, z. B. Thüringen oder Berlin. Bis August 2013 sollen Kinder bundesweit bereits ab einem Jahr Anspruch auf einen Kita-Platz haben (BR-Drs. 295/08: 3); für Eltern, die ihr Kind zu Hause betreuen, soll ein Betreuungsgeld eingeführt werden.

Im Unterschied zur Schule liegt die Entscheidung über den Besuch einer Kita bei den Eltern, das Interesse des Staats oder des Kindes ist diesem Willen nachgeordnet. Dies ist auch als eine Antwort auf den totalitären Zugriff des Staats auf die Kinder zur Zeit des Nationalsozialismus zu verstehen. Die Kehrseite ist aber, dass der Staat – außer einer Vorverlagerung der Schulpflicht um ein Jahr – kaum Möglichkeiten hat, Eltern zu verpflichten, ihre Kinder in die Kita zu schicken. Das gilt selbst dann, wenn die Eltern offensichtlich nicht selbst imstande sind, ihre Kinder ausreichend auf die Schule vorzubereiten. In vielen Ländern bestehen allerdings verpflichtende Vorgaben zur Sprachförderung für Vorschulkinder, die nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Beispiele hierfür sind das Kinderbildungsgesetz und das Schulgesetz von Nordrhein-Westfalen.<sup>36</sup> Der Staat verpflichtet hier jedoch nicht zum Besuch einer Kita, sondern zu entsprechenden Maßnahmen, die in Kitas, aber auch in Schulen oder anderen Einrichtungen zur Schulvorbereitung durchgeführt werden. Zwischen der zunehmenden Bedeutung frühkindlicher Bildung für ein erfolgreiches Durchlaufen des schulischen Bildungssystems einerseits und andererseits den rechtlichen Möglichkeiten, den Kita-Besuch bei Bedarf festzulegen, bestehen also erhebliche Spannungen, die von gesetzgeberischer Seite noch aufgelöst werden müssen.

Die Ausführungsgesetze der Länder und die dazugehörigen Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften enthalten meist auch Vorgaben zu Personalausstattung, Qualifikation des Personals, Qualitätssicherung sowie Organisation und Finanzierung der frühkindlichen Betreuung.

Für die im SGB VIII und den Ausführungsgesetzen der Länder vorgesehenen Aufgaben und Leistungen und damit auch für die frühkindliche Bildung sind nach den jeweiligen Landesgesetzen die Kreise oder kreisfreien Städte und teilweise auch die kreisangehörigen Gemeinden zuständig. Die Kommunen können die Ermessensspielräume, die die jeweiligen bundes- und landesrechtlichen Regelungen einräumen, grundsätzlich eigenständig nutzen und unterliegen nur der Rechtsaufsicht der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden (Vondung 2011: § 69 Rn. 11). Insbesondere haben sie aber dafür zu sorgen, dass genügend Plätze für die Betreuung in Kitas und in der Kindertagespflege angeboten werden. Bei der Planung des entsprechenden Angebots müssen sie freie Träger angemessen einbeziehen und unterstützen (Münder 2011).

An der Finanzierung von Kitas und Kindertagespflege sind nach den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen üblicherweise sowohl die Gemeinden und die Kreise beteiligt als auch die Länder, Letztere durch

35 Für eine Übersicht über die Ausführungsgesetze der Länder vgl. Kunkel 2011, Synopse 3 im Anhang.

36 Für weitere Regelungen zur Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung vor der Einschulung s. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 243.

direkte Zweckzuweisungen oder mittelbar über unterschiedliche Formen der Refinanzierung (Schmid-Obkirchner 2011). Nach dem Grundsatz in Art. 104a des Grundgesetzes, dass die Wahrnehmung von Aufgaben und die Verantwortung für die Ausgaben dafür immer bei derselben staatlichen Ebene liegen, kommt eine unmittelbare finanzielle Beteiligung des Bundes prinzipiell nicht in Betracht. Allerdings kann der Bund sich an den Investitionskosten für den Ausbau der Kinderbetreuung beteiligen. Auf dieser Grundlage wurde z. B. 2008 das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder verabschiedet (BR-Drs. 295/08) und 2009 im Rahmen des Konjunkturpakets II das Zukunftsinvestitionsgesetz, das Finanzhilfen des Bundes u. a. für „Einrichtungen der vorschulischen Infrastruktur“ vorsieht. Auf der Grundlage der Regelung in § 90 SGB VIII und entsprechender Regelungen in den Ausführungsgesetzen der Länder wird die Betreuung außerdem durch Elternbeiträge finanziert (Schmid-Obkirchner 2011).

stand jedem Kind ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Anspruch auf Betreuung in einer Tageseinrichtung zu. Bis zum August 2013 soll dieser Anspruch auch auf Kinder zwischen einem und drei Jahren ausgeweitet werden (BR-Drs. 295/08: 3). Eine solche Regelung besteht bereits in verschiedenen Bundesländern, z. B. Thüringen und Sachsen-Anhalt. Ob die dafür notwendigen Kapazitäten aufgebaut werden können, ist schon allein angesichts des damit steigenden Bedarfs an qualifizierten Fachkräften fraglich. Für 2013 soll für unter Dreijährige eine Betreuungsquote von 35 Prozent erreicht werden. Inzwischen ist aber sogar von einem Betreuungswunsch von 39 Prozent der Eltern auszugehen. Derzeit liegt die Quote deutschlandweit bei 25,2 Prozent (Stand März 2011). Im Bundesländervergleich bildet Nordrhein-Westfalen mit einer Betreuungsquote für unter Dreijährige von gerade einmal 15,9 Prozent das Schlusslicht (Hüsken 2011: 29; Statistisches Bundesamt 2011b: 7). Der Deutsche Städtetag hat Ende 2010 berechnet, dass monatlich 8.000 bis 11.500 neue Plätze geschaffen werden müssten, um den kommenden Bedarf zu decken (Deutscher Städtetag 2011). Ob diese Ziele erreicht werden, erscheint vor allem deshalb fraglich, weil sich der Ausbau der Betreuungsplätze zwischen März 2010 und März 2011 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum sogar abgeschwächt hat (Destatis 2011a). **Der SVR fordert, den Ausbau der Betreuungsplätze kurzfristig wieder zu beschleunigen. Dieser Verantwortung für die Zukunft des Landes darf der Staat sich nicht entziehen.**

Ob Kinder von bestehenden Angeboten frühkindlicher Bildung profitieren, liegt bisher also grundsätzlich in der Entscheidung der Eltern (Info-Box 6). Eine Ausnahme hiervon sind die Sprachstandsfeststellungsverfahren, mit denen die Deutschkompetenzen von Vier- bis Sechsjährigen getestet werden. Im NIP haben sich alle Bundesländer verpflichtet, die Förderung von Deutsch in der Kita-Arbeit zu verankern. Die Umsetzung unterscheidet sich

jedoch stark: In Baden-Württemberg werden alle Kinder im Rahmen der Schuleingangsuntersuchung getestet, in Bayern nur Kinder von nicht deutschsprachigen Eltern. In den meisten Bundesländern sind sowohl die Diagnoseverfahren verpflichtend als auch die Fördermaßnahmen, die sich bei diagnostiziertem Bedarf anschließen. Im Saarland z. B. ist die Teilnahme an den Fördermaßnahmen aber freiwillig. In Mecklenburg-Vorpommern wiederum werden mit Stand 2011 weder Diagnoseverfahren noch Fördermaßnahmen durchgeführt. Ob Sprachförderung im Elementarbereich verpflichtend ist, unterscheidet sich also je nach Bundesland. Auch Art und Umfang der Diagnoseverfahren und der Fördermaßnahmen weichen voneinander ab (Lisker 2011: 30–70).

Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten ist insbesondere von Bedeutung, dass Eltern von Kindern mit Migrationshintergrund frühkindliche Bildungsangebote seltener nutzen als Eltern von Kindern ohne Migrationshintergrund. Zwar unterscheiden sich die Verhältnisse je nach Bundesland beträchtlich. Bundesweit liegt aber die Betreuungsquote bei Kindern mit Migrationshintergrund<sup>37</sup> rund ein Fünftel niedriger als bei Kindern ohne Migrationshintergrund. Werden nur die unter Dreijährigen betrachtet, ist die Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund nicht einmal halb so hoch wie bei Kindern ohne Migrationshintergrund (Tab. 3.1).

Eine andere Erhebung, die nach einzelnen Jahrgängen differenziert, zeigt zwar, dass die Nichtbesuchsquoten bei Fünfjährigen (sowohl mit als auch ohne Migrationshintergrund) mit fünf Prozent sehr viel niedriger liegen als bei Dreijährigen, bei denen 20 Prozent nicht in Kindertagesstätten oder zu Tagesmüttern gehen (Hüsken et al. 2008: 31–32). Dennoch wird ein Teil der Kinder, die gerade unter Aspekten der Sprachförderung von frühkindlicher Bildung profitieren würden (Karakaşoğlu/Gruhn/Wojciechowicz 2011: 60), von derartigen Angeboten nicht erreicht. Ein Grund hierfür ist, dass gerade sozioökonomisch schlechtergestellte Familien ihre Kinder seltener in

37 Hier darüber definiert, dass mindestens ein Elternteil im Ausland geboren ist.

Tab. 3.1 Kindertagesbetreuungsquote nach Altersgruppen und Bundesländern 2010<sup>38</sup>

Bundesland	Betreuungsquote in Prozent					
	mit Migrationshintergrund			ohne Migrationshintergrund		
	zusammen	unter 3 Jahre	3 bis 5 Jahre	zusammen	unter 3 Jahre	3 bis 5 Jahre
Baden-Württemberg	54	15	90	61	24	99
Bayern	47	13	77	60	23	96
Hamburg <sup>39</sup>	46	20	70	67	41	99
Hessen	53	14	90	61	26	95
Niedersachsen	45	9	83	60	22	95
Nordrhein-Westfalen	50	10	89	57	19	94
Rheinland-Pfalz	58	19	96	63	27	98
Schleswig-Holstein	45	12	77	60	24	93
Deutschland gesamt	50	14	85	63	30	97
<i>früheres Bundesgebiet ohne Berlin</i>	<i>50</i>	<i>13</i>	<i>86</i>	<i>60</i>	<i>23</i>	<i>96</i>
<i>neue Länder mit Berlin</i>	<i>50</i>	<i>24</i>	<i>76</i>	<i>75</i>	<i>52</i>	<i>99</i>

Quelle: Destatis 2011b; Stand: März 2011

eine Betreuungseinrichtung schicken als sozial besser situierte Familien (Hüsken et al. 2008: 37). Da Zuwanderer im Durchschnitt eine höhere Erwerbslosigkeit, ein geringeres Einkommen und einen niedrigeren Bildungsstand haben, lassen sich die geringeren Teilnahmequoten zu einem erheblichen Teil anhand des sozioökonomischen Hintergrunds erklären. Darüber hinaus lassen sich aber auch Vorbehalte von Eltern mit Migrationshintergrund gegenüber frühkindlichen Betreuungseinrichtungen erkennen, besonders wenn die Einrichtungen konfessionell gebunden sind und sich noch nicht interkulturell geöffnet haben (Neumann 2005). **Wenn frühkindliche Bildung unter integrationspolitischen Gesichtspunkten Wirkung entfalten soll, müssen Wege gefunden werden, um für möglichst viele Kinder mit oder ohne Migrationshintergrund und ungeachtet ihres sozioökonomischen Hintergrunds Angebote frühkindlicher Bildung erreichbar zu machen. Insbesondere ab dem dritten Lebensjahr ist eine maximale Betreuungsquote anzustreben.**

Denkbar wäre, die Schulpflicht auf jüngere Altersgruppen auszuweiten und ein verpflichtendes Vorschul-

jahr für alle Kinder einzuführen. Eine solche Reform hätte weitreichende Konsequenzen: Mit einem verpflichtenden Vorschuljahr würde der Elementarbereich in gewisser Weise zu einem Teil des Bildungssystems werden und fiel damit unter die Kompetenzhoheit der Länder. Zudem müsste die öffentliche Hand die Finanzierung für das zusätzliche Bildungsjahr sicherstellen. Gerade dieser Punkt erschwert eine entsprechende Reform. Darüber hinaus würde eine solche Reform zwangsläufig auch den Alltag in der Kita verändern: Hier würde nicht länger Spielen und spielerisches Lernen im Vordergrund stehen, sondern auch didaktisches Lernen. Die Kita müsste zur Schule werden (Guckelberger 2012).

Fraglich ist indes, ob eine Kita-Pflicht ein Jahr vor der Einschulung allein schon den gewünschten Effekt bringen kann: Von den Fünfjährigen besuchen ohnehin schon die meisten eine solche Einrichtung. Große bildungspolitische Effekte wären also nur durch eine weitergehende Verpflichtung zu erzielen, z. B. für die letzten drei Jahre vor der Einschulung. Eine solch weitreichende Pflicht zur Annahme von Angeboten außerhäuslicher Betreuung

38 Das Statistische Bundesamt weist die Ergebnisse nur für ausgewählte Bundesländer bzw. die ostdeutschen Bundesländer gesamt (mit Berlin) aus, da in den übrigen Bundesländern die entsprechenden Altersgruppen bei Kindern mit Migrationshintergrund zu schwach besetzt sind, um sie einzeln auszuweisen. Andere Berechnungen, die eine geringere Repräsentativität der Aussagen in Kauf nehmen, weisen auf insgesamt höhere Betreuungsquoten in den neuen Bundesländern und größere Abstände zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund hin (z. B. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 52–53).

39 Für Hamburg ist die Vergleichbarkeit der Ergebnisse ggf. eingeschränkt, da hier zusätzlich die Institution einer kostenlosen Vorschule existiert (Stadt Hamburg 2012a).

ist jedoch angesichts des im Grundgesetz garantierten Elternrechts auf Erziehung (Info-Box 6) schwerlich vorstellbar. Zudem ist bei jeder Debatte über eine weitergehende Pflicht zum Kita-Besuch zu bedenken, dass die Qualität der Einrichtungen und Angebote entsprechend steigen müsste, um zu gewährleisten, dass der Besuch auch tatsächlich zu größeren schulischen Erfolgen führt. Auch wären die Kita-Angebote auf die divergierenden Ansprüche unterschiedlicher Elterngruppen ebenso abzustimmen wie auf die unterschiedlichen sprachlichen Ausgangsvoraussetzungen im Elternhaus.

Unabdingbar, um die Teilnahme von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund an frühkindlicher Bildung zu verbessern, sind – neben einem ausreichenden Angebot an Kita-Plätzen – in jedem Falle der Abbau von Hemmschwellen und stärkere Anreizstrukturen. Darauf sollten Bund, Länder und Kommunen in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen hinwirken. Vorschläge dazu werden in den folgenden Unterkapiteln vorgestellt.

#### *Kostenfragen des Kita-Besuchs*

Ein Faktor, der eine höhere Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund in frühkindlichen Betreuungseinrichtungen hemmt, sind die Beiträge, die Eltern dafür entrichten müssen (Hüsken et al. 2008). In vielen Bundesländern ist nur das letzte Jahr vor der Einschulung beitragsfrei; in Hamburg steht die Kita in Konkurrenz zur Institution einer beitragsfreien Vorschule (Stadt Hamburg 2012a). Lediglich Rheinland-Pfalz sieht einen kostenlosen Kita-Besuch für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr vor (Bertelsmann Stiftung 2011), der vom Land finanziert wird (MBWWK RLP 2010). Zwar sind die Elternbeiträge nach dem Einkommen gestaffelt, und Eltern können aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage teilweise oder ganz davon befreit werden. Die Gebühren variieren jedoch erheblich zwischen den Bundesländern und auch zwischen einzelnen Kommunen, die die Sätze selbst festlegen können. Je nach Kommune sind für eine Modellfamilie Beträge von 0 bis zu 2.672 Euro pro Jahr fällig (IW Consult GmbH 2010: 31).<sup>40</sup> Hinzu kommen in der Regel weitere Kosten, etwa das Essensgeld.<sup>41</sup>

Die Höhe der Beiträge hängt auch von der kommunalen Haushaltslage und den politischen Prioritäten ab. Gerade bei finanzschwachen Gemeinden könnte der vorgesehene Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige die kommunalen Haushalte zusätzlich belasten und in der Folge auch zu einer weiteren Erhöhung der Elternbeiträge führen (IW Consult GmbH 2010: 10).

Für die angestrebte Erhöhung der Betreuungsquote gerade bei Kindern aus sozial schwachen Milieus wäre dies kontraproduktiv. **Soll die Betreuungsquote verbessert werden, muss über eine Beitragsreduktion oder Beitragsfreiheit für frühkindliche Angebote für Eltern mit und ohne Migrationshintergrund nachgedacht werden.** Dies könnte gerade sozial schwache Eltern motivieren, ihr Kind frühzeitig und nicht erst im letzten Jahr vor der Einschulung in einer Kita anzumelden. Am effektivsten wäre eine Beitragsfreiheit ab dem ersten Kita-Jahr. Aber auch die Einführung eines Gratisjahres z. B. für Dreijährige könnte positive Effekte haben, denn dies könnte Eltern dazu bringen, ihre Kinder auch dann nicht mehr von der Kita abzumelden, wenn im Anschluss Beiträge erhoben werden.

Ein Betreuungsgeld, dessen Einführung die Bundesregierung 2011 beschlossen hat, entfaltet hingegen eine kontraproduktive Wirkung, wie der SVR schon frühzeitig kritisch hervorgehoben hat (SVR 2010b). Es soll an Eltern ausgezahlt werden, die ihre Kinder zu Hause betreuen. Wie Studien (Kleineberg/Plünnecke 2011; Tunberger/Sigle-Rushton 2011) u. a. im Auftrag des Bundesfinanzministeriums (ZEW 2009) gezeigt haben, wirken diese Zahlungen gerade auf Familien mit niedrigem Einkommen (zu denen vermehrt auch Familien mit Migrationshintergrund zählen) als Anreiz, ihre Kinder nicht in einer Kita anzumelden, weil sie dann nicht in den Genuss des Betreuungsgeldes gelangen würden. **Durch das Betreuungsgeld wird also voraussichtlich die Kita-Partizipation ausgerechnet jener Kinder sinken, die von den Angeboten frühkindlicher Bildung am stärksten profitieren würden. Der Anreiz sollte aber genau entgegengesetzt wirken, nämlich den Besuch frühkindlicher Betreuungseinrichtungen zu belohnen.**

#### *Träger und Qualitätsstandards*

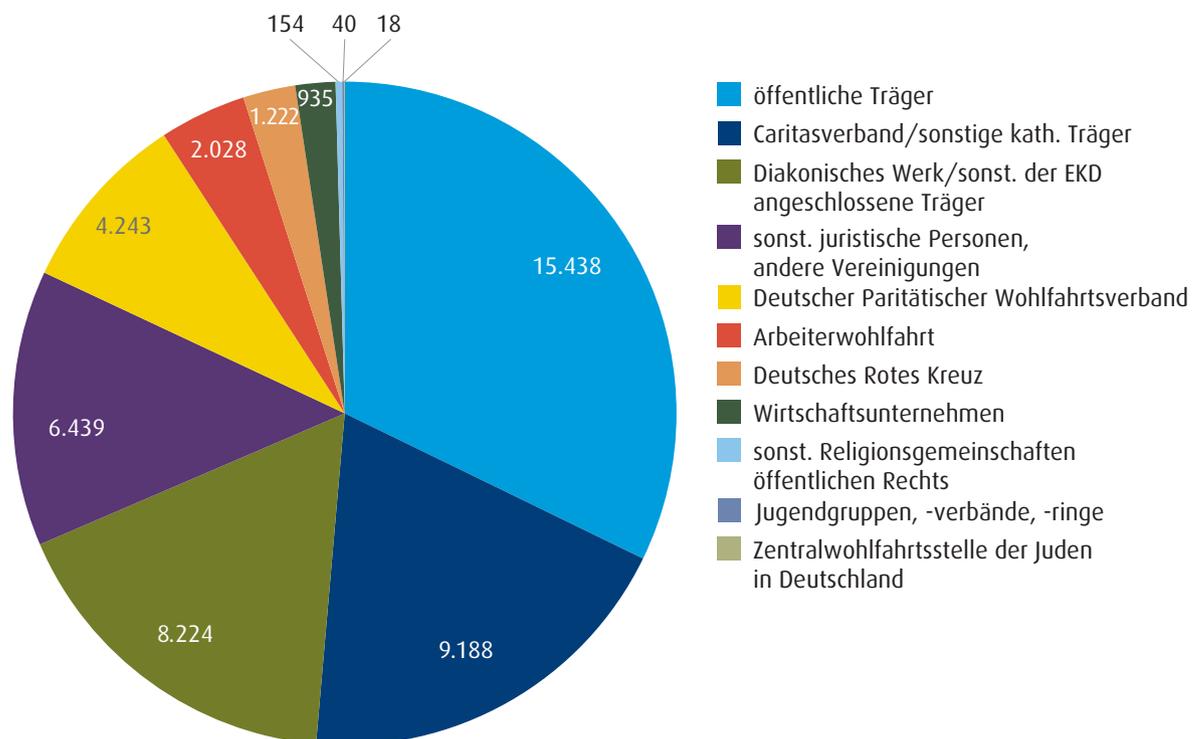
Um die Beteiligungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund in frühkindlicher Bildung zu erhöhen, müssen auch Berührungspunkte von Eltern gegenüber den betreffenden Einrichtungen abgebaut werden, die teils kulturell induziert sein können. Dazu müssen die Einrichtungen sich stärker interkulturell öffnen, auf Zuwandererfamilien zugehen und es diesen so erleichtern, sich ihrerseits für diese Institutionen zu öffnen, die ihnen aus ihrem Herkunftsland möglicherweise wenig vertraut sind (Karakaşoğlu/Gruhn/Wojciechowicz 2011: 109–118; Neumann 2005).<sup>42</sup> Eine solche Öffnung, die durch Ländergesetze bzw. zugehörige Bestimmungen zu regeln wäre, beginnt bei der

40 Die hier genannten Beiträge beziehen sich auf eine Modellfamilie mit folgenden Merkmalen: Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von dreieinhalb und fünfeinhalb Jahren im Kindergarten; das Jahresbruttoeinkommen der Eltern beträgt 45.000 Euro.

41 Das Essensgeld wird z. B. in Berlin für Kinder, deren Eltern von Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz leben müssen, nicht übernommen (Abgeordnetenhaus von Berlin Drs. 16/14975).

42 Beim Programm „frühstart“ Rheinland-Pfalz der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung werden z. B. die Erzieher darin geschult, die Kompetenzen von Eltern einzubinden und Mehrsprachigkeit als Bereicherung anzusehen.

Abb. 3.1 Trägerstruktur von Kindertageseinrichtungen 2011



Anmerkung: Gezählt wurden alle Tageseinrichtungen mit Ausnahme derer für 5- bis 14-Jährige, die nur von Schulkindern besucht werden.  
Quelle: Statistisches Bundesamt 2011a: 10

Ausbildung der Erzieher und reicht bis zur verstärkten Anstellung von Erzieherinnen und Erziehern mit Migrationshintergrund. Dazu gehört aber auch, dass für Institutionen wie z. B. Migrantenorganisationen oder -verbände bessere Möglichkeiten geschaffen werden, entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in § 45 SGB VIII Träger von Kitas zu werden. Derzeit ist die Landschaft der Kindertageseinrichtungen von öffentlichen, katholischen und evangelischen Trägern dominiert (Abb. 3.1). Grundsätzlich kommen auch muslimische Vereine als Träger einer Kita in Betracht, sofern sie über die entsprechenden organisatorischen, personellen und finanziellen Ressourcen verfügen. Nicht nur unter Subsidiaritätsgesichtspunkten wäre diese stärkere Diversifizierung der Trägerstruktur zu befürworten; aus staatlicher Sicht gilt es auch, die durch die Vereine bzw. Verbände vorhandenen Potenziale zu nutzen.

Gleichzeitig müssen für die Träger verbindliche Qualitätsstandards etabliert werden, um die Qualität von Erziehungs- und Bildungsangeboten in der Kita unabhängig von der sie tragenden Organisation zu gewährleisten. Denn nicht allein der Kita-Besuch entscheidet über die zukünftigen Bildungschancen, sondern vor allem die

Qualität der Einrichtung und der darin geleisteten Arbeit (Schlotter/Wößmann 2010; Vallen/van Steensel/Kurvers 2011). **Notwendig wäre also eine Art länderübergreifender „Kita-TÜV“.** Eine Vorreiterrolle könnten und sollten dabei einheitliche Sprachstandsmessungen einnehmen. Die derzeitige Vielfalt an Diagnoseverfahren und sich anschließenden Fördermaßnahmen (s. o.) erschwert jedoch eine übersichtliche und einheitliche Überprüfung der sprachlichen Fähigkeiten von Kindern. Über eine Vereinheitlichung der Kriterien zur Sprachstandserhebung wird zwar auf Initiative der Bremer Bildungssenatorin auf der Ebene der Kultusministerkonferenz derzeit beraten (Karakaşoğlu/Gruhn/Wojciechowicz 2011: 64); bis zu einer einheitlichen Regelung ist der Weg jedoch noch weit. Dabei wäre es sehr wichtig, möglichst schnell Einigkeit zu erreichen. Die Erfahrungen mit der Einführung einheitlicher Standards in diesem Bereich könnten anschließend genutzt werden, um weitere bundeseinheitliche Standards auch zur Sprachförderung festzulegen. Begleitend dazu müssten die Fachkräfte in den frühkindlichen Einrichtungen entsprechend qualifiziert werden, um die Sprachentwicklung der Kinder beobachten und fördern

zu können; dies wird in der Erzieherausbildung bislang noch vernachlässigt. So könnte auch durch gemeinsame Bildungspläne die durchgängige Sprachförderung von der Kita bis zur Grundschule sichergestellt werden. Ebenso könnten Standards zur interkulturellen Öffnung von Kitas festgelegt werden.

#### *Zusammenarbeit mit Eltern*

Von Bedeutung ist weiterhin der Aufbau sog. Geh-Strukturen bzw. aufsuchender Elternarbeit. Dabei geht es darum, gerade zu jenen drei Prozent der Familien ohne und 15 Prozent der Familien mit Migrationshintergrund Kontakt aufzubauen, die die Angebote für eine frühkindliche Bildung der Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren von sich aus nicht in Anspruch nehmen. Ein Beispiel für ein niedrigschwelliges Angebot ist das von den RAA NRW (Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien, Info-Box 9) bereitgestellte Förderprogramm „Rucksack KiTa“, das neben interkultureller Qualifizierung der Erzieher auf Elterninformation, -beratung und -bildung sowie die Qualifizierung einzelner Mütter zu Elternbegleiterinnen setzt. Es stellt ebenso wie die „Griffbereit“-Programme darauf ab, die Kompetenz in der Muttersprache und in Deutsch zu stärken. Andere Beispiele für niedrigschwellige Angebote sind z. B. „Family Literacy“ oder das kommerziell angebotene Programm „Hippy“ („Home Instruction for Parents of Preschool Youngsters“). Eine gemeinsame Zielsetzung dieser Programme ist, die vorhandenen Erziehungsressourcen der Eltern zu stärken und dadurch die Bildung der Kinder zu verbessern. Ziel von „Hippy“ ist bspw., Eltern mit Migrationshintergrund in ihrer Erziehungsarbeit zu unterstützen und dabei ihr Selbstvertrauen zu stärken. Hierzu werden sie zu Hause von professionell geschulten Kräften in Erziehungsfragen und im Hinblick auf die Spracherziehung ihrer Kinder beraten und mit entsprechenden Materialien versorgt. Die zweite wichtige Komponente des Programms neben Hausbesuchen bilden Gruppentreffen. Hier können die Teilnehmer Erziehungsfragen besprechen oder sich über Themen wie den Aufbau des deutschen Bildungssystems informieren. Bei den Treffen wird über aktuelle Angebote im Stadtteil informiert, etwa zur frühkindlichen Betreuung. Diese Angebote suchen den Kontakt zu den Eltern gezielt auch außerhalb der Betreuungseinrichtungen. Eine Mutter-Kind-Gruppe des Projekts „Griffbereit“ trifft sich z. B. in einer Moschee im baden-württembergischen Weinheim und erreicht so insbesondere zugewanderte Mütter muslimischer Herkunft (Schwaiger/Neumann 2010).

Solche niedrigschwelligen Angebote können auch durch die Einrichtung von Krabbelgruppen im Stadtteil

geschaffen werden – nach Möglichkeit bereits in vorhandenen Kitas bzw. Kita-nahen Räumlichkeiten der Träger –, damit möglichst früh Kontakt zu den Eltern aufgebaut wird und Hemmschwellen gar nicht erst entstehen. Dies könnte gerade bildungsferne Eltern mit und ohne Migrationshintergrund zusätzlich motivieren, ihr Kind später in einer Kita anzumelden.

Eine weitere erfolgversprechende Form niedrigschwelliger Angebote frühkindlicher Bildung sind sog. Eltern-Kind-Zentren. Diese vereinen verschiedene Angebote unter einem Dach, neben der frühkindlichen Bildung z. B. auch Familienbildung oder -hilfe. Sie haben den Vorteil, dass einerseits Eltern, wenn sie hier andere Kurse oder Beratungsangebote wahrnehmen, auf die Möglichkeiten frühkindlicher Bildung aufmerksam gemacht werden können und ggf. dazu angeregt werden, ihre Kinder später in der Kita anzumelden. Andererseits können Eltern, deren Kinder die Kita besuchen, auf andere Angebote des Zentrums wie z. B. Weiterbildungsangebote im Bereich Erziehung oder Sprache aufmerksam gemacht werden. Die Zentren arbeiten als Lotsen, sie begleiten und beraten Eltern und Kinder über einen längeren Zeitraum; so können die Eltern Vertrauen zu Institutionen der Aufnahmegesellschaft aufbauen (Diller 2006). Derartige Zentren werden seit einiger Zeit z. B. in Nordrhein-Westfalen betrieben (sog. Familienzentren). Die Nachfrage übersteigt hier oft das Angebot (Hüsken et al. 2008: 80–83). Erste Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen oder der Stadt Nürnberg zeigen, dass insbesondere Alleinerziehende, Familien mit geringer Bildung oder Familien mit Migrationshintergrund von den Angeboten profitieren können (MGFFI NRW 2009: 46; König/Maiwald 2011).

Das Modell der Familienzentren kann daher eine Möglichkeit sein, die Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund an der frühkindlichen Bildung in Deutschland zu erhöhen.<sup>43</sup> Allerdings ist es in der Praxis schwierig, die verschiedenen Träger und Vereine im Bereich der frühkindlichen Bildung bzw. der Familienbildung und Familienhilfe an einen Tisch zu bekommen. Sie stehen nicht selten in Konkurrenz zueinander und verfolgen unterschiedliche Ziele bzw. haben verschiedene Zielgruppen. Deswegen sollten Kommunen die verschiedenen Partner für die Gestaltung eines solchen Zentrums zusammenbringen bzw. Initiativen, die ein solches Projekt in Angriff nehmen wollen, administrativ und finanziell unterstützen und auf gemeinsame Ziele hin motivieren. Besonders wichtig ist dabei, insbesondere Migrant\*innenorganisationen und Moscheegemeinden in die Kooperationen einzubeziehen.

Nach der Gründung benötigen die Zentren eine verlässliche Finanzierung. Wegen der breiter gefächer-

43 Dies wird auch von Kita-Erziehern selbst so gesehen, wie eine Untersuchung des Niedersächsischen Instituts für frühkindliche Bildung und Entwicklung zeigt (Schneewind 2011).

ten Aufgaben und des größeren Abstimmungsbedarfs braucht ein solches Zentrum mehr Ressourcen als z. B. eine standardmäßig ausgestattete Kita. Bislang gibt es aber keine etablierten Finanzierungswege und damit keine Planungssicherheit. Teils hängt die Finanzierung von einzelnen Trägern ab, teils verfügen die Träger nur über eine Anschubfinanzierung (Diller 2006: 57–58). **Daher sollte für eine größere Planungssicherheit bei der Gründung und Finanzierung von Familienzentren gesorgt werden, um von der kurzatmigen Projektförderung zu einer langfristigen Strukturförderung zu kommen.** Dies führt kurzfristig zu Mehrausgaben, langfristig könnte das Gemeinwesen aber durch die Verbesserung der frühkindlichen Bildung Kosten einsparen. Die Zentren könnten sich durch eine stärkere Beteiligung der Kommunen auch besser am Bedarf der jeweiligen Quartiere ausrichten. Dies gilt insbesondere dann, wenn die unterschiedlichen Lebenslagen der Familien in dem Quartier im Vorfeld durch eine sozialräumlich orientierte Analyse der Kommunen erfasst werden. Erst dadurch lässt sich erkennen, welche Angebote diese Zentren unterbreiten sollten und wie viele Kita-Plätze notwendig sind. So könnten sich die Eltern-Kind-Zentren zu echten Pfeilern der frühkindlichen Bildung in der deutschen Einwanderungsgesellschaft entwickeln. Beispiele dafür aus anderen Ländern sind die Early Excellence Centres in Großbritannien oder die Brede Schools in den Niederlanden.

### 3.2 Schulische Bildung: offene Baustellen bleiben

Die Gestaltung schulischer Bildung ist in Deutschland eine staatliche Aufgabe, die innerhalb des vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmens von den Bundesländern erfüllt wird (Info-Box 7). Durch den sog. PISA-Schock erfuhr nicht nur die frühkindliche Bildung verstärkte Beachtung. Auch in das Schulsystem kam Bewegung; es wurde eine Reihe von Maßnahmen realisiert, die das Verhältnis zwischen der Schule und der staatlichen Schulaufsicht im Grundsatz verändern bzw. Fragen nach dem Zusammenwirken der föderalen Ebenen im Schulbereich aufwerfen (Langenfeld 2007: 358–381):

*Selbstständigere Schulen:* Zwar wurde die Selbstständigkeit der Schule seit jeher betont, doch erst in jüngster Vergangenheit wurden den Schulen größere pädagogische, organisatorische und finanzielle Freiheiten zugestanden. Konkret schlägt sich diese neue Freiheit etwa in einer verstärkten Autonomie bei der Auswahl der Lehrkräfte nieder oder im Instrument der Schulprogramme, das den Schulen eine stärkere Profilbildung ermöglicht.

*Ergebnisorientierung:* Anstatt auf die Steuerung über Lehrpläne oder Schulbuchzulassungen zu setzen, setzt der Staat nun einen stärkeren Akzent auf das Ergebnis. Die Kompetenzen, die die Schüler tatsächlich erworben

haben, sind wichtiger als die Frage, wie sie sie erlangt haben. Wesentliches Mittel zur Kontrolle sind die von der KMK erarbeiteten Bildungsstandards, die festlegen, welche Kompetenzen Schüler bis zu welcher Jahrgangsstufe erworben haben sollen.

*Verstärkte Evaluation und Beratung:* Eine Begleiterecheinung der beiden erstgenannten Punkte ist eine verstärkte Qualitätskontrolle der Schulen. Die Schulaufsicht soll die Ergebnisse von Schulen analysieren, schulübergreifend bewerten und in der Folge Schulen hinsichtlich erkannter Defizite beraten. Damit soll sichergestellt werden, dass Schulen ihre Aufgaben effektiv und in gleicher Qualität erfüllen. Schulische Vielfalt soll nicht zu Qualitätsvielfalt führen (KMK/IQB 2006). Über die explizite Einbindung in Schulentwicklungspläne und Schulprogramme bietet sich dabei auch die Möglichkeit, Kriterien für die interkulturelle Öffnung festzulegen und ebenso die Verpflichtung, diese in den Schulen umzusetzen. Auch der Bund hat im Bereich der Evaluation neue Kompetenzen erhalten. Er ist seit der Föderalismusreform von 2006 dafür zuständig, die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems im internationalen Vergleich zu untersuchen. Die über die Teilnahme an internationalen Schulleistungsvergleichen regelmäßig erhobenen Daten dienen neben diesem Vergleich auch dem Monitoring des Erfolgs von Reformmaßnahmen im Schul- und Unterrichtsgeschehen.

*Mehr schulisches Lernen:* Neben den bisher genannten Änderungen, die vorrangig auf die Organisation und die Inhalte von Schulpolitik abzielen, zeigt sich in der Folge von PISA auch ein Trend, die Zeiten für schulisches Lernen auszuweiten. Insbesondere der Bund hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Ausbau von Ganztagschulen voranzutreiben.

*Mehr Förderung:* Nicht nur mit dem Ausbau der Ganztagschulen soll die gezielte Förderung leistungsschwächerer Schüler verbessert werden. Eine weitere Initiative ist das Bildungspaket des Bundes, mit dem rückwirkend zum 1. Januar 2011 2,5 Millionen bedürftige Kinder unterstützt werden sollen. Neben Schülerbeförderung, Schulmaterialien oder Mittagessen in Schule und Kita soll damit auch Lernförderung finanziert werden, wenn die Versetzung in die nächste Klasse gefährdet ist. In der Umsetzung zeigen sich allerdings Probleme: Nur bedingt rufen bedürftige Familien das ihnen zustehende Geld ab. Zudem ersetzen offenbar manche Kommunen lediglich ihre bislang freiwillig erbrachten Leistungen durch Leistungen des Bildungspakets; es werden also lediglich die Mittel umgeschichtet, zusätzliche Unterstützung oder Förderung findet nicht statt (Staeubert 2011; Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart 2011).

*Lokale Vernetzung:* Vor dem Hintergrund eines erweiterten Begriffs von Bildung – als Verbindung schulischen, sozialen und emotionalen Lernens (Mack 2009) – setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass bessere Bildungsergebnisse nur erzielt werden können, wenn sich

## Info-Box 7 Kompetenzverteilung im Bereich der schulischen Bildung

Die inhaltliche und infrastrukturelle Ausgestaltung schulischer Bildung ist in Deutschland eine staatliche Aufgabe. Die umfassende staatliche Bestimmungsmacht drückt sich vor allem in der Schulpflicht aus, die verfassungs- und europarechtlich abgesichert ist. Wichtige Regelungen wie die staatliche Schulaufsicht, Religion als ordentliches Lehrfach oder die Beachtung des Elternrechts sind Bestandteil des Grundgesetzes. Innerhalb dieses bundesrechtlichen Rahmens bestimmen allerdings die Länder über die spezifische Ausgestaltung des jeweiligen Schulsystems. Im Jahr 1957 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die Kulturhoheit und damit die Hoheit auf dem Gebiet des Schulwesens ein Kernstück der Eigenständigkeit der Länder ist (Avenarius 2010: 19f.). Diese Länderhoheit hat historische Wurzeln, die sich nicht zuletzt durch die konfessionelle Gliederung des Alten Reiches erklären. Die Weimarer Reichsverfassung schuf die Grundlagen für ein gemeindeutsches Schulrecht und gab dem Reich das Recht, Grundsätze für das Schulwesen aufzustellen. Dazu ist es freilich nicht gekommen. Selbst in der Zeit des Nationalsozialismus blieben trotz der Errichtung eines Reichserziehungsministeriums 1934 die Unterrichtsverwaltungen der Länder weithin bestehen. Das Grundgesetz hat die Kulturhoheit der Länder wieder vollends hergestellt; der Bund hat auf entsprechende Gesetzgebungsbefugnisse verzichtet.

Ebenso alt wie die bildungspolitische Länderhoheit ist die Kritik daran. Mit Verweis auf die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen und die Mobilität der Bürger innerhalb des Staatsgebiets wurde die Zersplitterung des Bildungswesens immer wieder bemängelt. Das Bedürfnis nach Angleichung sorgte schon früh für horizontale und vertikale Verflechtungen zwischen den einzelnen Ländern sowie zwischen den Ländern und der Bundesebene. Die wichtigste Institution für die Zusammenarbeit ist die seit 1948 existierende Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland (KMK), die über eine bundesweite Koordinierung für das notwendige Maß an Gemeinsamkeit der Bildungspolitik sorgen soll.

Die Hoheit der Länder hat für das Schulrecht Bestand. Die Länder sind verantwortlich für innere Schulangelegenheiten, etwa die Festlegung von Schularten, Lehr- und Erziehungszielen, Unterrichtsinhalten sowie Leistungs- und Prüfungsanforderungen für die Schüler oder die Lehrer- und Klasseneinteilung. Alle Länder haben Schulgesetze und ergänzende Gesetze verabschiedet, die die wichtigsten Regelungen zur Organisation und Struktur des Schulwesens und zu den Unterrichtsinhalten etc. enthalten. Hierzu gehören auch Regelungen zur sog. Sprengelpflicht (d. h. zur Pflicht der Schüler, die Schule zu besuchen, in deren Schulbezirk sie wohnen) sowie Rechtsgrundlagen für die Einrichtung von Ganztagschulen, ergänzende Förder- und Betreuungsangebote und Angebote zur Sprachförderung. Die Ausbildung der Lehrer ist in den meisten Ländern in gesonderten Lehrerbildungsgesetzen geregelt (Hepp 2011: 108–114).

Die Kommunen zeichnen in der Regel als Schulträger für die äußeren Schulangelegenheiten verantwortlich, also für die Errichtung, Unterhaltung, Änderung und Aufhebung von Schulen sowie deren sachliche Ausstattung z. B. mit Lehrmitteln (Avenarius 2010: 7). Die Errichtung, Änderung oder Aufhebung von Schulen erfolgt meist im Rahmen kommunaler Schulentwicklungspläne, die von den obersten Schulaufsichtsbehörden der Länder genehmigt werden müssen. Zu den Aufgaben der Kommunen in ihrer Eigenschaft als Schulträger gehört auch die Einstellung des Verwaltungspersonals der Schulen, während Lehrkräfte üblicherweise Landesbeamte oder -angestellte sind. Als Schulträger können die Kommunen in den meisten Ländern durch Verordnung oder Satzung auch die Schulbezirke festlegen, sofern die Schulgesetze eine Sprengelpflicht für bestimmte Schularten vorsehen. Die Kommunen können außerdem – im Rahmen der Vorgaben durch Schulgesetze und Schulentwicklungsplanung – über die Einrichtung von Ganztagschulen entscheiden. Teilweise liegt die Entscheidung über die Einrichtung ergänzender oder offener Ganztagsangebote auch bei den einzelnen Schulen selbst. Aufgrund der Regelungen zur „Öffnung der Schule“ sind die einzelnen Schulen außerdem verpflichtet, mit den kommunalen Trägern der Jugendhilfe sowie mit anderen außerschulischen Einrichtungen auf kommunaler Ebene zusammenzuarbeiten.

Die Schulgesetze ordnen die Personalkosten für Lehrkräfte und sonstiges pädagogisches Personal der Schulen meist den Ländern zu. Die übrigen Kosten der Schulbildung müssen grundsätzlich die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben tragen. Für die Betreuung von Kindern in offenen Angeboten der Ganztagschule oder auch für den Bau von Schulen sehen die Schulgesetze allerdings in vielen Fällen Landeszuschüsse vor. Finanzielle Hilfen des Bundes für allgemeine Investitionen im Bereich des Schulwesens (z. B. Fortsetzung oder Neuauflage des 2009 ausgelaufenen Ganztagschul-Investitionsprogramms des Bundes) sind infolge des sog. Kooperationsverbots (s. Kap. 2) in Art. 104b GG seit der Föderalismusreform 2006 grundsätzlich ausgeschlossen. Die Kompetenzverteilung in der Bildungspolitik spiegelt sich somit auch in deren Finanzierungsstruktur wider: 2007 trugen die Länder 71,5 Prozent der gesamten Bildungsausgaben in Höhe von 92,4 Milliarden Euro und die Gemeinden 20,7 Prozent, während der Bund lediglich 7,8 Prozent beisteuerte (Statistisches Bundesamt 2010: 16).

## Info-Box 8 „Lernen vor Ort“

Das Programm „Lernen vor Ort“ (LvO), das der Bund und der Europäische Sozialfonds mit 60 Millionen Euro fördern, soll Anreize für Kommunen setzen, ein kommunales Bildungsmanagement zu erstellen. Die vier grundlegenden Aktionsfelder des Programms sind die Vernetzung und Planung für das kommunale Bildungsmanagement, das kommunale Bildungsmonitoring, die Bildungsberatung und die Bildungsübergänge. Dabei soll den Kommunen auch das technische Handwerkszeug für die Aktionsfelder vermittelt werden, damit sie diese nach Programmende eigenverantwortlich weiterführen und -entwickeln können.

Als größte Besonderheit des Programms gilt die Bündelung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Kräfte (Kahl/Kaehlbrandt 2012). Zum einen wurde in einer Allianz zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, verschiedenen Stiftungen und Kommunen mehr als zwei Jahre an der Programmidee gearbeitet. Zum anderen ist der Staat seit dem Programmstart 2009 verpflichtet, in der Umsetzung des Programms die systematische Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren weiterzuentwickeln. Er kann also Verantwortungen nicht einfach übertragen (Bleckmann 2012).

Insgesamt 40 Kreise und kreisfreie Städte nehmen an dem Programm teil; jeder Kommune steht mindestens eine der zurzeit 46 teilnehmenden Stiftungen zur Seite. Außerdem gibt es sog. Themenpatenschaften über Kommunen hinweg, die das gegenseitige Lernen fördern sollen. Bei den bislang teilnehmenden Kommunen stehen nicht einzelne Projekte im Mittelpunkt, sondern es geht darum, alle vor Ort bestehenden Programme, Projekte, Ressourcen oder Netzwerke in Planungs- und Umsetzungsprozesse einzubeziehen.

schulische Bildung stärker mit außerschulischen Bildungsangeboten vernetzt. Insbesondere auf der lokalen Ebene sollen entsprechende Verbindungen zwischen den Akteuren geknüpft werden, was mit den Begriffen lokaler bzw. kommunaler Bildungslandschaften erfasst wird. Solche „offenen Schulen“ sind weniger Monopolisten von Bildungsangeboten als Zentren eines aus vielen Akteuren bestehenden Netzwerks. Entsprechend ist Politik bestrebt, ein lokales Bildungsmanagement in der Verantwortung der Kommunen oder Kreise zu etablieren, das Partner wie Angebote der Jugendhilfe oder der Arbeitsagenturen in die Bildungsarbeit einbezieht. So sollen knappe Ressourcen gebündelt, außerschulisches Fachwissen einbezogen und die lokale Verantwortung für das Gelingen von Bildungsprozessen gesteigert werden (vgl. Weinheimer Initiative 2007; BMFSFJ 2005; Deutscher Städtetag 2007; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007). In den Niederlanden findet das Modell seinen praktischen Niederschlag in den sog. Fensterschulen; diese bilden ein Netzwerk von mindestens einer Grundschule mit anderen Institutionen, die in Kinderbetreuung oder Freizeit- und Beratungsangeboten engagiert sind. Diese Institutionen sind teils unter einem Dach untergebracht, teils aber auch über mehrere Gebäude im Stadtteil verteilt (Baumheier 2006). Ein Beispiel praktischer Umsetzung in Deutschland sind Integrationskurse, die das BAMF an Schulen ausrichtet, um auch die Eltern der dort lernenden Kinder zu erreichen. Die Bestrebungen der Kommunen in Richtung einer stärkeren lokalen Vernetzung werden z. B. von dem Projekt „Lernen vor Ort“ gestützt, das vom Bildungsministerium initiiert wurde und an dem sich bislang 46 deutsche Stiftungen beteiligen (Info-Box 8).

*Vertikale Vernetzung:* Neben die horizontale Vernetzung der verschiedenen mit Bildung beschäftigten Akteure tritt die Forderung nach einer stärkeren vertikalen Vernetzung: Die Übergänge zwischen den Schulen und den verschiedenen Schulstufen sollen besser aufeinander abgestimmt werden. Mit Hilfe einer durchgängigen Bildungskette soll verhindert werden, dass an den Übergängen Wissen über die Bildungsbiografie und die Bedürfnisse der einzelnen Schüler verloren geht und dass pädagogische Konzepte unkoordiniert nebeneinanderstehen. Gerade hier ergeben sich Schwierigkeiten durch das Mehrebenensystem, das die Zuständigkeiten für die einzelnen Bildungsinstitutionen unterschiedlich verteilt. Beispielsweise hat das Projekt FörMig gezeigt, wie wichtig eine von der Kita bis zur Oberstufe durchgängige Sprachförderung ist (Gogolin et al. 2011); im Schulalltag ist sie jedoch bislang kaum verbreitet, weil Zuständigkeiten und Trägerschaften für die verschiedenen Stufen und Schulformen meist unterschiedlich sind. Dass andere Organisationsprinzipien möglich sind, zeigt das Beispiel Hamburg, wo die Schulaufsicht nach Regionen und nicht nach Schulformen oder -stufen wahrgenommen wird (Stadt Hamburg 2012c). Vernetzung ist somit nicht nur mit außerschulischen Partnern notwendig, sondern ebenso zwischen den verschiedenen Schulstufen und Betreuungseinrichtungen. Im Bereich der sprachlichen Bildung hat Hamburg hier bereits große Schritte getan und zielt mit dem „Hamburger Sprachförderkonzept“ (HB-Drs. 20/441) auf eine durchgängige, die verschiedenen Schulformen übergreifende sprachliche Bildung ab. Aber auch kleinere Gemeinden oder Kreise können mit regionalen Sprachbildungsnetzwerken die Kooperation verbessern. Oft gelingt eine durchgängige

## Info-Box 9 Regionale Arbeitsstellen (RAA)

RAA steht für „Regionale Arbeitsstelle“ bzw. in Nordrhein-Westfalen für „Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“. Das bundesweite Netzwerk umfasst heute insgesamt 47 RAA bzw. assoziierte Projekte. Dazu gehören einerseits 27 lokale RAA in Nordrhein-Westfalen sowie die Hauptstelle RAA NRW, die ihren Sitz in Essen hat, andererseits rund 20 Einrichtungen bzw. assoziierte Projekte in sechs weiteren Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen).<sup>44</sup> Die Bundesarbeitsgemeinschaft der RAA wurde 1995 als länderübergreifendes Forum aller lokalen RAA gegründet. Der Prototyp der RAA wurde 1979 von Freudenberg in Weinheim entwickelt. Bis heute ist die Arbeit der RAA eng mit der Freudenberg Stiftung verbunden, die z. B. die Arbeit der Bundesarbeitsgemeinschaft finanziert (Schwaiger/Neumann 2010: 156–159).

Die RAA in Nordrhein-Westfalen verstehen sich als Dienstleistungs- und Beratungseinrichtungen, die vor allem die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund verbessern wollen und sich für eine gleichberechtigte Teilhabe von Zuwanderern einsetzen. In Nordrhein-Westfalen sind sie inzwischen in vielen größeren Städten verankert und in die vorhandenen Strukturen kommunaler Verwaltungen integriert. In den einzelnen RAA bedeutet dies z. B., dass Lehrkräfte (Landesbedienstete, die aber der Schulaufsicht unterstehen) und Sozialpädagogen mit Honorarkräften (z. B. Eltern) unmittelbar zusammenarbeiten. Auf diese Weise werden direkte Kontakte, inhaltliche und organisatorische Abstimmungen zwischen den eigentlich separaten Verwaltungsebenen erleichtert und auch der Zugang zu politischen Handlungsträgern (z. B. Gemeinderat) vereinfacht. So wirken die RAA auf die frühkindliche und schulische bzw. Schulformen übergreifende durchgängige Bildungskette hin. Sie zeichnen zudem für Produkte wie die oben erwähnten Förderprogramme „Rucksack“ oder „Griffbereit“ verantwortlich und agieren in diesem Sinne als externe Dienstleister für das Bildungssystem. Die Hauptstelle RAA NRW sichert als zentrale Koordinierungs- und Servicestelle den Erfahrungsaustausch und gibt Impulse für die Weiterentwicklung der Arbeit der lokalen RAA. Die RAA in Nordrhein-Westfalen werden sowohl vom Integrations- und Schulministerium Nordrhein-Westfalen als auch von den jeweiligen Kommunen bzw. Kreisen gefördert. Ein im Februar 2012 verabschiedetes Gesetz des Landes sieht vor, die RAA in Nordrhein-Westfalen künftig zu sog. Kommunalen Integrationszentren fortzuentwickeln und sie mit den Strukturen des Programms „Innovationen in der kommunalen Integrationsarbeit – KOMM-IN NRW“ zu verbinden. Die vorrangig bildungspolitische Arbeit der RAA soll durch integrationspolitische Vernetzungs- und Koordinierungsaufgaben ergänzt werden. Die Planungen gehen davon aus, dass insgesamt 54 dieser Integrationszentren entstehen werden (s. auch Info-Box 21).

Eine strukturelle Verankerung der RAA wie in Nordrhein-Westfalen war in den neuen Bundesländern nicht möglich; dort wurde 1991 ein eingetragener Verein unter dem Namen „Regionale Arbeitsstellen für Ausländerfragen“ als Dach für alle Regionalstellen der neuen Bundesländer gegründet. In den RAA der alten Bundesländer richtete sich der Blick vor allem auf die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in den Erziehungs- und Bildungseinrichtungen. In den neuen Bundesländern erwies es sich aufgrund der Entwicklung von Rechtsextremismus zudem als wichtige Aufgabe, die Schulen und Jugendeinrichtungen zu diesem Thema zu beraten und zu begleiten sowie Informationen, methodisches Werkzeug und Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

sprachliche Bildung allerdings nur über die Einschaltung externer Akteure wie z. B. der RAA („Regionale Arbeitsstellen“ bzw. „Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“; Info-Box 9).

Für den Bildungserfolg von Zuwanderern ist zum einen entscheidend, wie das Schulsystem mit sozialer und ethnischer Segregation umgeht; zum anderen müssen die Angebote ganztägiger Bildung ausgebaut werden (SVR 2010a: 137–157). Welche Verbesserungen anzustreben

sind und welche Bedingungen des Mehrebenensystems dabei zu beachten sind, wird im Folgenden dargelegt.

### *Ausbau von Ganztagschulen*

Eine Maßnahme, um die schulische Situation gerade von sozial schwachen Schülern mit und ohne Migrationshintergrund zu verbessern, ist der Ausbau von Ganztagschulen. Eine ganztägige Betreuung soll vor allem jene Schüler fördern, die in ihren Familien nicht durch Hausaufgabenbetreuung oder außerschulische Aktivitäten am

<sup>44</sup> Diese haben teils andere Bezeichnungen, z. B. „Regionale Arbeitsstellen für Bildung, Demokratie und Lebensperspektiven“ in Sachsen oder „Regionale Arbeitsstelle für Bildung, Integration und Demokratie“ in Mecklenburg-Vorpommern.

Nachmittag gefördert werden. Obwohl Ganztagschulen seit den bildungs- und reformpolitischen Debatten in den 1960er Jahren eine wichtige Rolle im Bildungsdiskurs spielen (Radisch et al. 2008), begann ein Ausbau der Ganztagsschulangebote in großem Stil erst mit dem Programm „Zukunft Bildung und Betreuung“, das die damalige rot-grüne Bundesregierung 2003 initiierte. Das Programm förderte den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen mit vier Milliarden Euro und war damit eines der größten vom Bund geförderten Schulentwicklungsprojekte in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Bis zum Laufzeitende 2009 wurden in diesem Rahmen über 15.000 Maßnahmen an 7.000 Schulen durchgeführt (Stand 2009). Über die inhaltliche Verwendung der Gelder und darüber, welche Schulformen gefördert werden sollten, entschieden die Länder (KMK 2011a).

Dass Ganztagsangebote vor allem die Bildungsergebnisse von Schülern mit Migrationshintergrund verbessern, lässt sich bislang nur vereinzelt belegen. Schüler mit türkischem Migrationshintergrund an weiterführenden Schulen in Bayern, die eine Ganztagschule besuchen, weisen z. B. bessere Fähigkeiten im Deutschen auf als Schüler von Schulen ohne Ganztagsangebot (Reinders et al. 2011: 94). Und wenn Ganztagschulen am Nachmittag eine qualitativ hochwertige und gut strukturierte Hausaufgabenhilfe anbieten, fördert dies Schüler mit Migrationshintergrund nachweislich (StEG-Konsortium 2010; Stanat/Rauch/Seegeritz 2010).

Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten erscheint der bisherige Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen allerdings in einigen Punkten bedenklich. So wurden in allen Schulformen vor allem offene Ganztagsangebote entwickelt, d. h. die Teilnahme am Nachmittagsunterricht ist freiwillig. Voll gebundene Ganztagschulen, bei denen der Ganztagsunterricht verpflichtend ist, stellen unter den Ganztagschulen eine Minderheit dar (Abb. 3.2). Kinder und Jugendliche aus sozioökonomisch schlechtergestellten Familien – und damit jene, bei denen unter bildungspolitischen Gesichtspunkten die größten Effekte zu erwarten sind – tendieren jedoch dazu, die Ganztagsangebote in geringerem Umfang wahrzunehmen als Schüler aus sozioökonomisch stärkeren Familien.

**Voll gebundene Ganztagschulen kommen daher der relevanten Zielgruppe aufgrund des verpflichtenden Charakters viel stärker zugute als offene Formen. Zudem eröffnen nur die gebundenen Ganztagschulen die Möglichkeit, den Schulalltag zu rhythmisieren und neue Unterrichtsformen zu etablieren, um den Lernerfolg der Schüler zu steigern,** während offene Formen eher auf eine Betreuung abzielen (Karakaşoğlu 2012).<sup>45</sup>

Ein anderer Kritikpunkt ist, dass in einigen Ländern die Ganztagsangebote vorrangig an Gymnasien ausgeweitet bzw. die ohnehin hohen gymnasialen Anteile noch weiter erhöht wurden, etwa in Hamburg oder Hessen (vgl. KMK 2011a). Wenn Ganztagsangebote aber vorrangig an Gymnasien und nicht auch an anderen Schulformen der Sekundarstufe I eingerichtet werden, dann kommen sie gerade den schwächeren Schülern nicht zugute, die vom Ausbau der Lernzeit und den neuen Möglichkeiten des Lernens profitieren sollten.

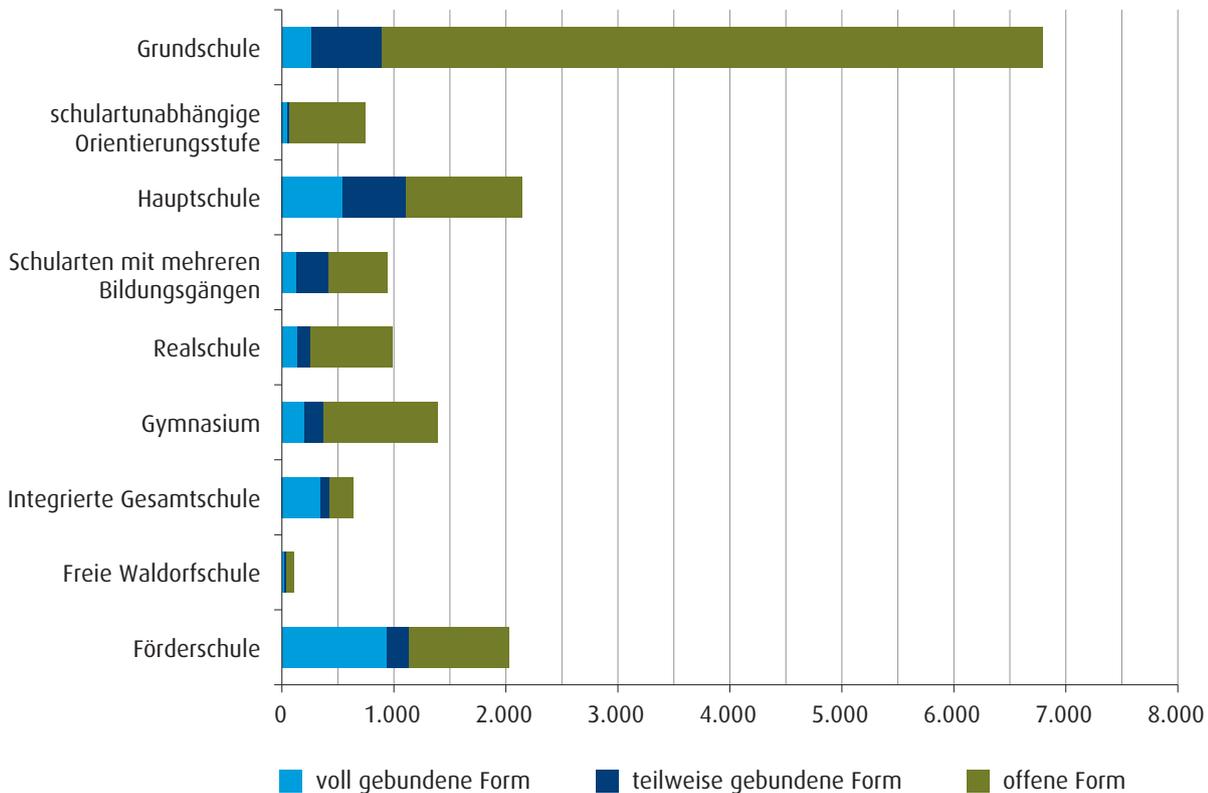
Schließlich sollten beim Ausbau der Ganztagschulen schulische mit außerschulischen Bildungsangeboten verzahnt werden, besonders mit denen der Kinder- und Jugendhilfe (Bundesjugendkuratorium 2003). Dasselbe gilt für bestehende Hortangebote (Deutscher Städtetag 2003). Den Befürchtungen der privaten Anbieter von Sport- und Freizeitangeboten und der Vereine, dass ihnen dann die Klientel wegbleiben würde, kann durch eine Kooperation mit der Schule begegnet werden. **Insbesondere die Kommunen sollten daher beim Ausbau von Ganztagsangeboten auf Kooperations- und Vernetzungsmöglichkeiten vor Ort achten.**

Ein weiterer Ausbau von Ganztagschulen kann zudem den Auswirkungen schulischer Segregation (s. u.) entgegenwirken. Einerseits kann mit einem hochwertigen pädagogischen Angebot die segregationsbedingte Benachteiligung verringert werden, sodass Schulen mit besonderen Herausforderungen auch für lernstärkere Schüler wieder attraktiv werden. Andererseits macht allein die Möglichkeit längerer Betreuungszeiten eine Schule für erwerbstätige Eltern attraktiver und wertet sie gegenüber anderen Schulen auf.

Das Sonderinvestitionsprogramm, mit dem der Bund den Ausbau von Ganztagschulen massiv gefördert hat, ist im Jahr 2009 ausgelaufen; damit schrumpft der finanzielle Spielraum, um weitere Ganztagschulen einzuführen. Das seit 2006 geltende Kooperationsverbot (Info-Box 7) unterbindet Bundeszuschüsse für Landesaufgaben wie die Bildung. Die Finanzierung des Ganztagsausbaus wird daher künftig stark von der Haushaltslage der Länder abhängen (Deutscher Städtetag 2003) – dabei wäre für die Entwicklung von Ganztagschulen eine langfristige Perspektive notwendig. **Die integrationspolitischen Herausforderungen im Bildungsbereich sind nur durch gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen zu bewältigen. Darum sollte das Kooperationsverbot in diesen Bereichen abgeschafft werden.** Das fordern auch Bildungsministerin Annette Schavan und der Deutsche Städtetag (Braun/Schultz 2010; Deutscher Städtetag 2010). Offen ist darüber hinaus die Frage, wer

<sup>45</sup> Die Einführung von gebundenen Ganztagsangeboten wird unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten (Art. 6 Abs. 2 GG) im Hinblick auf das Elternrecht auf Erziehung kritisiert. Dem ist entgegenzuhalten, dass die verpflichtende Ganztagschule nirgends flächendeckend eingeführt wird und auch der Unterricht in der Sekundarstufe ohnehin häufig bis in den Nachmittag reicht.

Abb. 3.2 Schultypen und Ganztagsangebote 2009



Quelle: KMK 2011: 10

das zusätzliche schulische Personal wie Sozialpädagogen oder Betreuungsfachkräfte finanzieren wird. Bislang leisten dies vor allem kommunale Schulträger bzw. Länder und Kommunen schieben sich gegenseitig die Zuständigkeit dafür zu (Hebborn 2003).

#### Aufwertung von Schulen

Eine weitere wichtige Maßnahme zur Verbesserung der Bildungssituation besteht darin zu vermeiden, dass sozial schwache und damit oft auch leistungsschwache Schüler mit wie ohne Migrationshintergrund an bestimmten Schulen überrepräsentiert sind. In einer Einwanderungsgesellschaft wie in der Bundesrepublik Deutschland, wo in vielen Großstädten mittlerweile fast die Hälfte der Kinder einen Migrationshintergrund hat (Destatis 2011d), gehört ein hoher Anteil von Schülern mit Migrationshintergrund ohnehin zum alltäglichen Erscheinungsbild. An manchen Schulen liegt dieser Anteil allerdings deutlich

höher als in der entsprechenden Wohnbevölkerung im Viertel. Diese Schieflage entsteht häufig durch das Wahlverhalten von sozioökonomisch bessergestellten Eltern ohne Migrationshintergrund, aber auch von Aufsteigerhaushalten mit Migrationshintergrund, die ihre Kinder an Schulen außerhalb ihres Stadtteils anmelden (SVR 2010a: 152). Eine Studie vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR 2008) bestätigt für die insgesamt 38 untersuchten Städte, dass dort die sog. schulische Segregation in Grundschulen immer deutlich über der wohnräumlichen liegt. Allerdings ist die Datenlage zur Überrepräsentation von Schülern mit Migrationshintergrund bisher noch unbefriedigend (Info-Box 10).

Eine Überrepräsentation von Schülern mit Migrationshintergrund kann, wenn sie mit deren schlechterer sozioökonomischer Positionierung verbunden ist, das Lernklima an Schulen beeinträchtigen.<sup>46</sup> An solchen Schulen sind z. B. in der Regel seltener positive soziale

<sup>46</sup> Hier setzt z. B. die von der Vodafone Stiftung geförderte Initiative „Teach First“ an, bei der herausragende Hochschulabsolventen als zusätzliche Lehrkräfte in Schulen in sozial schwachen Gebieten eingesetzt werden.

## Info-Box 10 Probleme der Schulstatistik

Obwohl empirische Erkenntnisse darauf hinweisen, dass zwischen ethnischer schulischer Segregation und Bildungserfolg ein enger Zusammenhang besteht, findet schulische Segregation in der Schulpolitik kaum Beachtung. Wie Recherchen des SVR gezeigt haben, gehen die Schulgesetze auf dieses Thema kaum ein, und in den Bildungsberichten werden nur selten Maßnahmen zur Abhilfe vorgeschlagen. Eine Debatte über schulische Segregation und ihre Reduzierung sollte sich auf verlässliche Informationen über das tatsächliche Ausmaß stützen. Mit der Schulstatistik verfügen die Länder über eines der wichtigsten Instrumente, die darüber Aufschluss geben könnten.

Obwohl die Kultusministerkonferenz bereits 2003 beschlossen hat, dass das Merkmal Migrationshintergrund Teil der Schulstatistiken werden soll, wurde dies noch nicht von allen Bundesländern umgesetzt (KMK 2011c: 15ff.). Würde dieses Merkmal erhoben, könnten Kommunen z. B. mittels einer Geodatenanalyse ein detailliertes Bild der schulischen gegenüber der wohnräumlichen Segregation zeichnen (Schräpler 2011). Anwendungsbeispiele finden sich bereits in Nordrhein-Westfalen, Bremen oder Hamburg in Form einer an einem Sozialindex orientierten Ausstattung der Schulen (ifbm Hamburg 2011). Solange aber das Merkmal Migrationshintergrund nicht Teil der Schulstatistiken ist, können viele Kommunen kein genaues Lagebild zeichnen. Dabei ist zu überlegen, ob die Daten öffentlich gemacht werden oder lediglich als Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik dienen sollen. Denn unter Umständen trägt die Veröffentlichung derartiger Daten zur Stigmatisierung von Schulen bei.

Vorbilder anzutreffen, die schwächere Schüler motivieren und unterstützen können. Auch die Lernbedingungen sind erschwert, wenn nur wenige Schüler über gute Deutschkenntnisse verfügen. Darüber hinaus werden diese Schulen z. T. in der Öffentlichkeit stigmatisiert (SVR 2010a: 151–153).<sup>47</sup>

**Zwar müssen Schulen sich generell auf die Erfordernisse einer multikulturellen Schülerschaft und vor allem in westdeutschen Großstädten auf einen großen Anteil an Schülern mit Deutsch als Zweitsprache einstellen.**<sup>48</sup> Dennoch können bestimmte Mechanismen verändert werden, die zu einer Überrepräsentation von Schülern mit Migrationshintergrund und/oder schlechter sozioökonomischer Position an bestimmten Schulen führen, bzw. Maßnahmen ergriffen werden, um die aus der Überrepräsentation resultierenden Herausforderungen zu bewältigen.

Ein Mechanismus, in den eingegriffen werden kann, ist der Zusammenhang zwischen der wohnräumlichen Segregation und dem Schulwahlverhalten der Eltern. Im Moment ist die schulische Segregation – vor allem an den Grundschulen – zumeist ein Spiegelbild der wohnräumlichen Segregation: In einem sozial schwachen Wohngebiet mit hohem Zuwandereranteil finden sich wahrscheinlich auch Schulen mit Schülern aus mehrheitlich

sozial schwachen Familien. Zementiert wird dieser Zusammenhang durch die (in den meisten Bundesländern geltende) gesetzliche Regelung, dass Eltern ihre Kinder auf die nächstgelegene Grundschule schicken müssen (sog. Schulsprengel-Regel). Da diese Sprengel in den Länderschulgesetzen lediglich nach quantitativen und nicht nach sozioökonomischen Merkmalen festgelegt werden, bleiben die Folgen dieser Segregation unberücksichtigt und die wohnräumliche Struktur wird auf die Schulen übertragen.

Dieser Prozess wird durch Ausnahmen wahrscheinlich noch verstärkt. So können Eltern bei Vorliegen „zwingender persönlicher Gründe“ beantragen, dass ihr Kind bei einer anderen Grundschule angemeldet wird, bspw. wenn beide Elternteile berufstätig sind und in unmittelbarer Umgebung der Ausweichschule eine Nachmittagsbetreuung verfügbar ist. Verlässliche Statistiken über das Ausmaß sachfremder Versetzungsanträge liegen nicht vor. Jedoch scheinen gerade Eltern mit hohem Bildungsniveau hiervon Gebrauch zu machen. So ergab z. B. eine Untersuchung in der Stadt Wuppertal, dass sich gut situierte Eltern bei ihrem Wahlverhalten deutlich stärker an der Qualität der Schule und der sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft orientieren als Eltern aus sozial schwächeren Milieus, die sich in der Regel

47 Ähnliche Effekte sind für die Kindertagesstätten zu erwarten. Denn auch an diesen fällt die Segregation höher aus als in den sie umgebenden Wohnquartieren (Hüsken 2011: 42–43).

48 Voraussetzung hierfür wären auch entsprechend ausgebildete Lehrkräfte. Wie eine Untersuchung in Zusammenarbeit mit der Stiftung Mercator zeigte, ist Deutsch als Zweitsprache aber selten in der Lehrerbildung obligatorisch (Baur/Scholten-Akoun/Stiftung Mercator 2010: 19). Daher hat die Stiftung Mercator „pro DaZ“, ein Modellprojekt an der Universität Duisburg-Essen, ins Leben gerufen, bei dem alle Lehramtsstudenten für die Förderung in Deutsch als Zweitsprache ausgebildet werden.

an die durch die Schulbezirke vorgesehene Grundschule halten (Riedel et al. 2009: 23). Zudem ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass höher gebildete Eltern einen Antrag auf einen Schulwechsel auch tatsächlich durchsetzen; bspw. ist davon auszugehen, dass sie über die rechtlichen Möglichkeiten eines solchen Schulwechsels besser informiert sind. Zudem verfügen sie wahrscheinlich auch über die notwendigen Ressourcen, um den Transport in eine weiter entfernte Schule zu finanzieren.

Andere Eltern umgehen die Schulsprengel-Regel dadurch, dass sie in einen anderen Stadtteil umziehen. Auch Bekenntnisschulen in öffentlicher Trägerschaft, die es in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen gibt, oder die immer stärker verbreiteten Privatschulen bieten bestimmten Eltern Ausweichmöglichkeiten an. Denn nicht alle Eltern verfügen über die finanziellen Mittel zur Anmeldung an einer Privatschule und nicht immer sind entsprechende Stipendien möglich. Die Institution der öffentlichen Bekenntnisschule eröffnet Eltern katholischen oder evangelischen Glaubens Wahlmöglichkeiten, die andersgläubige Eltern nur bedingt haben. Öffentliche Bekenntnisschulen können bei Nachfrageüberhang ihre Schüler nach konfessionellen Kriterien auswählen. In Nordrhein-Westfalen gibt es rund 1.100 Bekenntnis-Grundschulen, das entspricht einem Anteil von 34 Prozent an allen Grundschulen.

Überrepräsentation ist also nicht nur eine Folge wohnräumlicher Segregation, sondern sie wird wahrscheinlich durch das Schulwahlverhalten der Eltern verstärkt, da gut situierte Familien Schulen mit hohem Zuwandereranteil und der damit assoziierten geringeren Leistungsfähigkeit eher meiden können. Dies zeigen auch die Ergebnisse des SVR-Integrationsbarometers 2010: Vor allem Personen mit einem hohen Bildungsniveau sind oft nicht bereit, ihr Kind an eine Schule mit hohem Zuwandereranteil zu schicken, unabhängig davon, ob die Eltern selbst einen Migrationshintergrund haben oder nicht (SVR 2010a: 152).

Die Wirkung des Schulsprengels ist daher umstritten. Einerseits verfestigt er, wie oben gezeigt wurde, die wohnräumliche Segregation in den meisten Städten. Andererseits könnte sich durch eine Freigabe der Schulwahl der beschriebene Effekt sozialer Selektion und Segregation deutlich verstärken, wenn immer mehr gut situierte Eltern ihre Kinder in Schulen in sozioökonomisch besser ausgestatteten Wohngebieten schicken, während sozial schwache Familien nicht von dieser Wahlfreiheit Gebrauch machen und in ihren Stadtteilen bleiben (Burgess/Briggs 2006). Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2008 die Schul-

bezirke abgeschafft und den Eltern dadurch die freie Wahl der Grundschule ermöglicht.<sup>49</sup> Aktuelle Studien zufolge ist die schulische Segregation dadurch bisher weder signifikant gestiegen noch hat sie sich reduziert. Ein Grund hierfür könnte sein, dass es bereits vor der Reform zahlreiche Möglichkeiten gab, Kinder an einer anderen als der zugewiesenen Grundschule anzumelden (Makles/Schneider 2011: 2, 20; Schneider et al. 2011). Die Abschaffung der Schulbezirke könnte also in gewisser Weise lediglich eine schon länger etablierte Praxis rechtlich legitimiert haben. Nach dem Regierungswechsel 2010 hat die neue Landesregierung wieder die Möglichkeit geschaffen, Schulbezirke einzuführen.<sup>50</sup> Hiervon machten bisher aber nur wenige Kommunen Gebrauch.

Da die Überrepräsentation von Schülern mit Migrationshintergrund an einigen Schulen wesentlich von der Schulwahl der Eltern abhängt, kann sie gesetzgeberisch nur bedingt beeinflusst werden. Effektiver sind Anreize für Eltern, die Schulen in ihrem Stadtteil in Anspruch zu nehmen und damit zur Mischung beizutragen. Voraussetzung dazu ist eine gezielte Aufwertung von Schulen, die einen hohen Anteil von Schülern aus sozial schwachen Umfeldern bzw. – was oft zusammenfällt – von Schülern mit Migrationshintergrund aufweisen.

Dieser Ansatz wird im Ausland schon verfolgt. In den USA hat man z. B. in sozial schwachen Wohngebieten sog. *Magnet Schools* gegründet, die sich teilweise durch besondere pädagogische Konzepte oder fachliche Schwerpunkte auszeichnen. Dadurch soll die Schule auch für Kinder aus sozial höheren Schichten attraktiv werden (Weiß 1989: 4).

Auch für Deutschland finden sich in den Medien immer häufiger Beispiele dafür, wie Schulen in sozial schwachen Stadtvierteln es durch gezielte Profilbildung schaffen, insbesondere Eltern der bildungsorientierten Mittelschicht anzusprechen und dadurch die Abwanderung bestimmter Schülergruppen aufzuhalten (Info-Box 11). Standardisierte Konzepte lassen sich hieraus allerdings – auch weil breit angelegte Evaluationen fehlen – bislang nicht ableiten.

**Die gezielte Aufwertung einzelner Schulen scheint eine geeignete Möglichkeit zu sein, selektive Abwanderung zu verhindern und den negativen Wirkungen ethnischer schulischer Segregation entgegenzuwirken, sie im besten Fall sogar abzubauen.** Sie stellt keine Zwangsmaßnahme dar, sondern setzt auf Anreize für die Elternschaft. Mit der Schulentwicklungsplanung verfügen insbesondere die Kommunen über ein wirkungsmäch-

49 Dies geschah zum einen auf Druck der Elternschaft. Zum anderen sollte durch die größere Wahlfreiheit der Eltern der Wettbewerb zwischen den Schulen gestärkt werden. Während die Abschaffung der Schulbezirke also von Elternverbänden begrüßt wurde, sahen Kritiker in erster Linie die Gefahr einer verstärkten Segregation an Schulen.

50 Darum hatten einige Kommunen gebeten, die die Festlegung von Schuleinzugsbezirken als ein Instrument für mehr Planungssicherheit sahen. Mit der jetzigen Regelung erhalten sie mehr Flexibilität, dieses Instrument zu nutzen (persönliche Auskunft des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen).

## Info-Box 11 Beispiele für Profilbildung von Schulen

Gerade für Schulen in Stadtteilen mit überwiegend sozial schwachen Bewohnern kann eine gezielte Aufwertung und Profilbildung, verbunden mit Angeboten für leistungsstarke Schüler, wichtig sein. Damit kann verhindert werden, dass bildungsorientierte Eltern mit und ohne Migrationshintergrund sich von diesen Schulen bzw. Stadtteilen abwenden und ihre Kinder an einer Schule außerhalb anmelden bzw. umziehen. Tritt dies ein, kann es den Schulen an positiven Vorbildern innerhalb der Schülerschaft mangeln, die andere motivieren und unterstützen können. Verschiedene Medienberichte zeigen, wie es Schulen in Deutschland gelang, durch solche Maßnahmen trotz ungünstiger Rahmenbedingungen ein attraktives Angebot zu erstellen und so bildungsorientierte Eltern gezielt anzusprechen. Ein Beispiel ist die Grundschule Kleine Kielstraße in Dortmund, die durch Maßnahmen wie professionelle Elternarbeit, ganztägige Betreuung oder die Vernetzung mit dem Stadtteil ihre Schüler auch unter schwierigen äußeren Bedingungen zu hoher Leistungsbereitschaft und -fähigkeit führte. Eine öffentlich-private Zusammenarbeit ist in Bremen zu finden: Die Deutsche Kammerphilharmonie Bremen kooperiert eng mit der Gesamtschule Bremen-Ost, die über diese enge Zusammenarbeit (der Probekonzertsaal der Kammerphilharmonie befindet sich auf dem Schulgelände) ein musisch-künstlerisches Profil entwickelt hat. Schüler und Lehrer arbeiten mit den Künstlern und Beteiligten aus dem Stadtteil im „Zukunftslabor“ an musikalisch-theatralischen Aufführungen wie „Melodie des Lebens“ oder „Faust II“.

tiges Instrument, um die Ausstattung von und das Bildungsangebot an Schulen in ihrem Wirkungsbereich zu beeinflussen. Den Schulen eröffnet ihre in der jüngsten Vergangenheit gestärkte Selbstständigkeit neue Handlungsoptionen zur Profilbildung. Auch die interkulturelle Öffnung könnte als ein wichtiges Merkmal zur Profilierung genutzt werden, ebenso die immer stärker praktizierte Kooperation mit außerschulischen Partnern. Die Schulaufsicht wiederum sollte darauf achten, ihre neu erworbenen Möglichkeiten zur Beratung von Schulen auch dafür einzusetzen, schulischer Segregation entgegenzuwirken. Wichtig ist, ein Auge darauf zu haben, dass derartige Maßnahmen nicht zu zusätzlicher Ausgrenzung führen.

Die gezielte Aufwertung von Schulen ist jedoch in den meisten Fällen ressourcenaufwändig. Angesichts der Bedeutung erfolgreicher Bildung erscheint es somit angebracht, die demografische Rendite zu investieren, also die aufgrund der sinkenden Schülerzahlen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten frei werdenden Mittel verstärkt für die Förderung benachteiligter Schulen und Schüler einzusetzen (Klemm 2009: 7). Geschieht dies nicht, droht gerade in Ballungsräumen ein sich selbst verstärkender Effekt: Durch die zunehmend ungleiche Verteilung leistungsstarker und -schwacher Schüler wird die Unterrichtsqualität immer schlechter, dies wirkt wiederum auf die Wohnortwahl von Eltern zurück; so wird ein ‚segregativer Teufelskreis‘ in Gang gesetzt, in dem sich schulische und

wohnräumliche Segregation wechselseitig verstärken (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 190; SVR 2010a: 196). **Sinnvoll wäre es, die finanziellen Zuwendungen oder Maßnahmen wie z. B. zusätzliche Lehrerstellen für die Schulen an sozialstrukturelle Kriterien zu koppeln.**<sup>51</sup> Diesen Weg geht man bspw. in Nordrhein-Westfalen. Hier wurde im Jahr 2006 ein sog. Sozialindex eingeführt, mit dem die Mittelzuweisung für einzelne Schulaufsichtsbezirke gesteuert wird: Bezirke, die z. B. eine hohe Arbeitslosen-, Sozialhilfe- oder Zuwanderungsquote aufweisen, bekommen höhere Zuwendungen (MSW NRW 2009: 21; Bensen et al. 2010). In Hamburg und Bremen wird bei der Mittelzuweisung ebenfalls ein solcher Sozialindex eingesetzt. In Hamburg bestimmt die soziale Zusammensetzung der Schulen u. a. die Klassengröße, die Anzahl der Erzieherstellen (an Ganztagschulen) sowie die Zuteilung von Mitteln zur Sprachförderung (HB-Drs. 19/4432; Pietsch/Bensen/Bos 2006).<sup>52</sup>

### 3.3 Fazit: weitere Schritte notwendig

In vielen Feldern besteht noch ein erheblicher Handlungs- bzw. Nachholbedarf, um die Bildungssituation von benachteiligten Kindern und Jugendlichen mit, aber auch ohne Migrationshintergrund in der Bundesrepublik Deutschland zu verbessern. **Wichtige Schritte in diese Richtung sind insbesondere der quantitative und qualitative Ausbau**

51 Das Gegenteil einer Orientierung an objektiven Kriterien beschreibt der sog. Rütli-Effekt: Erst bei einem gezielten Hinweis auf die Zustände an einer Schule werden zusätzliche Mittel bewilligt und Maßnahmen eingeleitet.

52 Dieser Ansatz wird auch in Kanada erfolgreich verfolgt. So wurde die Schulbehörde von Toronto im Jahr 2008 für ihr Engagement in diesem Bereich mit dem Carl Bertelsmann-Preis für erfolgreiche Integration ausgezeichnet.

### von Kindertagesstätten, der Ausbau von Ganztagschulen und die Verringerung schulischer Segregation.

Die infolge der PISA-Ergebnisse angestoßenen Reformen haben zu Kompetenzverschiebungen geführt; vor allem die Rolle der Kommunen für das Gelingen erfolgreicher Bildung wurde gestärkt. Dieser Trend ist zu begrüßen, da man auf der kommunalen Ebene am besten weiß, wie die verschiedenen am Bildungsprozess beteiligten Akteure miteinander zu vernetzen sind und wie ihre Kooperation vorangetrieben werden kann. Mit den Schulentwicklungsplänen verfügen die Gemeinden über ein wichtiges Instrument, um Schulpolitik auch unter den Bedingungen einer Einwanderungsgesellschaft erfolgreich zu gestalten. Die Schulen haben heute größere pädagogische, organisatorische und finanzielle Freiheiten und können diese gezielt dazu nutzen, ein eigenes Profil zu entwickeln.

Die entscheidende Verantwortung liegt allerdings nach wie vor bei den Bundesländern. Diese setzen nicht nur die Rahmenbedingungen, unter denen Kommunen und Schulen handeln, z. B. mit den Standards für die Lehrer- oder Erzieherausbildung. Sie müssen auch dafür sorgen, dass die neuen Freiheiten von Schulen und Kommunen nicht zur Erosion von schon erreichten oder noch zu erreichenden Qualitätsstandards führen. **Deswegen müssen Schulen regelmäßig nach einheitlichen Standards evaluiert werden. Gleiches sollte auch für Kitas gelten.** Ein richtiger Schritt sind die von der KMK erarbeiteten Bildungsstandards, die festlegen, welche Kompetenzen Schüler bis

zu welcher Jahrgangsstufe erworben haben sollen. Allerdings müssten diese unter Bezug auf (mehr-)sprachliche und interkulturelle Kompetenzen von Schülern noch stärker an den Bedürfnissen und Kompetenzen einer heterogenen Schülerschaft ausgerichtet werden.

Auch der Bund hat in den letzten Jahren Akzente in der Bildungspolitik gesetzt, vor allem als Financier innovativer Entwicklungen wie des Ausbaus von Ganztagschulen und Kindertagesstätten oder des Programms „Lernen vor Ort“. Dies ist einerseits zu begrüßen; das Interesse an einem wettbewerbsfähigen Bildungssystem besteht bundesweit und darf nicht von der finanziellen Leistungsfähigkeit einzelner Bundesländer abhängig sein. Andererseits zeigt sich z. B. am Ausbau der Ganztagschulen auch ein Dilemma (abgesehen davon, dass das Ganztagschul-Investitionsprogramm des Bundes heute wegen Art. 104b GG unzulässig wäre): Die finanziellen Zuwendungen des Bundes sind immer nur temporär. Sie können zwar Entwicklungen anstoßen und ggf. auch die Einsicht wecken, dass diese weiter voranzutreiben sind. Laufen die Sonderförderungen aus, kommen jedoch wieder die finanziellen Ungleichgewichte zwischen den Ländern zum Tragen. **Die Abschaffung des Kooperationsverbots könnte gerade im Bildungsbereich einen Beitrag zum Ausgleich leisten.** Ein Instrument zur nachhaltigen Beseitigung der stark unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, die sich eben auch im Bildungsbereich auswirkt, wäre sie freilich nicht.