

Bedarfsorientierte Ressourcensteuerung in Kommunen: ungleiche Verteilung unter ungleichen Bedingungen

Sarah Eiden, Denise Demski und Gabriele Bellenberg

Beitrag zur Veranstaltung »Transitionen im deutschen Bildungsföderalismus« der Sektion Bildung und Erziehung

Einleitung

Unter der Leitidee „Ungleiches ungleich behandeln!“ zielt eine an sozial(räumlich)en Bedarfen orientierte Ressourcensteuerung darauf ab, unterschiedliche Bedingungen des Lehrens und Lernens auszugleichen und einer Ungleichheit der Bildungschancen entgegenzuwirken. Die bedarfsorientierte Ressourcensteuerung impliziert dabei die Notwendigkeit, die „Bedarfe“ von Bildungseinrichtungen zu erfassen und in eine Rangfolge zu bringen, die eine Priorisierung der Bedarfslagen ermöglicht. Zusätzliche Ressourcen können dann z. B. in Form von Personalstellen, finanziellen Budgets oder Qualifizierungsangeboten bereitgestellt werden. Der vorliegende Beitrag zentriert die Frage, wie und mit welcher Intention Kommunen Ansätze bedarfsorientierter Ressourcensteuerung praktizieren.

Hierzu werden Befunde einer empirischen Studie berichtet, deren Ausgangspunkt der vielfach belegte enge Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Hintergrund und schulischen Leistungen darstellt (z. B. OECD 2025). Zahlreiche nationale und internationale Untersuchungen zeigen, dass die Bildungsbiografien von Kindern und Jugendlichen in hohem Maße durch ihre sozialen und ökonomischen Lebensbedingungen geprägt sind. Der statistisch robuste Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg verweist zugleich auf eine strukturell verankerte Bildungsbarriere, die sich nicht allein auf individuelle Merkmale von Schüler:innen zurückführen lässt, sondern auf institutionelle und räumliche Ungleichheitsstrukturen verweist. In großstädtischen Ballungsräumen konzentrieren sich Bildungsbarrieren in Stadtteilen mit hohen Armuts- und Migrationsquoten (Baumert et al. 2006; Schräpler und Jeworutzki 2021). Entsprechend zeigen sich hinsichtlich ihrer Schülerschaft deutliche Unterschiede zwischen Schulen innerhalb einer Kommune. Ungünstige Voraussetzungen werden zudem oftmals durch personelle Engpässe verstärkt – etwa durch eine erhöhte Fluktuation im Kollegium, Schwierigkeiten bei der Lehrkräftegewinnung oder unbesetzte Schulleitungsstellen (z. B. Simon und Johnson 2015; Clotfelter et al. 2007). An Schulen in benachteiligter Lage sind andere Schulentwicklungsstrategien umzusetzen als an Schulen in sozial günstigeren Lagen (van Ackeren 2008).

Forschungsstand

In mehr als der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten sind Ansätze bedarfsorientierter Mittelzuweisung etabliert; Schulen mit einem hohen Anteil sozioökonomisch benachteiligter Schüler:innen und/oder Schüler:innen mit Zuwanderungsgeschichte erhalten dort zusätzliche Ressourcen (Verelst et al. 2020). Dabei zeigen sich unterschiedliche Zuweisungsverfahren, deren Umsetzung und Wirkungen variieren können (Franck und Nicaise 2022). Im internationalen Forschungskontext werden im Wesentlichen drei Grundformen der Mittelzuweisung unterschieden (Fazekas 2012; Atkinson et al. 2005; Ross und Levacic 1999):

- (1) datenbasierte Verfahren, die quantitative Indikatoren oder sozialräumliche Indizes nutzen, um messbare Bedarfsmerkmale zu erfassen (z. B. Anteile von Unter-16-Jährigen im SGB-II-Bezug, mit Migrationshintergrund oder geringem Bildungsstand der Eltern),
- (2) erfahrungsbasierte Verfahren, die auf lokaler Expertise, Einschätzungen und situativen Bewertungen beruhen, sowie
- (3) antragsbasierte Verfahren, in denen Schulen (oder Träger) ihren spezifischen Bedarf darlegen und Interesse an zusätzlichen Maßnahmen bekunden.

Auch in Deutschland wird zunehmend diskutiert, wie Ressourcen im Bildungssektor bedarfsgerechter verteilt werden können. Wissenschaftliche Studien konzentrieren sich bislang auf Analysen zu Ansätzen bedarfsorientierter Lehrkräftezuweisung auf Länderebene sowie zur datenbasierten Steuerung auf Landes- und kommunaler Ebene (z. B. Weishaupt und Kemper 2016; Morris-Lange 2016; Möller und Bellenberg 2017; Sendzik 2018; Gröschner 2021). In den Bundesländern wird – ebenso wie im internationalen Kontext – eine erhebliche Heterogenität der Verteilungsverfahren festgestellt (Morris-Lange 2016). Für die kommunale Ebene fehlen bislang empirische Erkenntnisse darüber, welche konkreten Verteilungsverfahren zur Anwendung kommen, obwohl Kommunen im Mehrebenensystem der Bildungssteuerung eine zentrale Rolle zukommt: Sie fungieren als eigenständige Akteure der Mittelzuweisung, verwalten Mittel aus Landes- und Bundesprogrammen und bringen eigene Haushaltsmittel ein. Sie wirken an Zuweisungsentscheidungen (beratend) mit und koordinieren eine Vielzahl an Maßnahmen und Ressourcen – etwa zusätzliche Unterstützungsstrukturen durch Schulsozialarbeit, Ganztagsangebote oder Jugendhilfeprogramme. Die kommunale Bildungssteuerung erfolgt dabei zwischen verschiedenen Akteuren, Ressorts und Ebenen. Die vorliegende Studie setzt hier an und untersucht die Genese und Praxis bedarfsorientierter Ressourcensteuerung auf kommunaler Ebene. Damit leistet sie einen Beitrag zur empirischen Fundierung eines Steuerungskonzepts, das in der bildungspolitischen Debatte als Schlüssel zum Abbau von Bildungsbarrieren gilt, dessen konkrete Umsetzung in der kommunalen Praxis jedoch bislang nur unzureichend nachvollzogen werden kann.

Untersuchungsdesign

Die vorgestellten Ergebnisse stammen aus einer kontrastierenden Fallstudie des Projekts „Abbau von Bildungsbarrieren durch bedarfsorientierte Ressourcensteuerung“ (ABBAUBAR), gefördert durch das BMBFSFJ (ehemals BMBF) und durchgeführt an der Ruhr-Universität Bochum. Für den folgenden Beitrag wurden Daten aus drei Fallkommunen genutzt, in denen im Jahr 2023 Ansätze bedarfsorientierter Ressourcensteuerung identifiziert wurden. Diese Großstadtkommunen liegen in unterschiedlichen Flächenländern, die alle an Bundesprogrammen zum datenbasierten kommunalen Bildungsmanagement teilgenommen haben und damit grundsätzlich über fortgeschrittene infrastrukturelle Voraussetzungen für datenbasierte Zuweisungsverfahren verfügen. In einem ersten Schritt wurde analysiert, welche Formen bedarfsorientierter Ressourcensteuerung dort praktiziert werden. Dies erfolgte auf Basis einer Dokumentenanalyse sowie der Entwicklung akteurszentrierter Fallbeschreibungen, die – angelehnt an die Dimensionen des akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995) –

Akteurskonstellationen (Finanzierung, Zuweisung, Empfang von Ressourcen), Steuerungsinstrumente und Entscheidungsprozesse systematisch erfassten. In der anschließenden Interviewstudie (2023–2025) stand die Frage im Mittelpunkt, wie und mit welchen Intentionen das Prinzip „Ungleiches ungleich behandeln“ umgesetzt wird. Befragt wurden Akteur:innen, die direkt oder indirekt in die kommunalen Entscheidungsprozesse eingebunden waren, insbesondere Mitarbeitende aus Schulverwaltung, Bildungsmonitoring und Jugendhilfe sowie bei landesseitigen Programmen auch Vertreter:innen dieser Ebene. Die inhaltsanalytische Auswertung zielte darauf, die Genese und Praxis bedarfsorientierter Ressourcensteuerung nachzuvollziehen.

Ansätze bedarfsorientierter Steuerung

Formen und Logiken ungleicher Ressourcenverteilung

Die Auswertung zeigt zunächst, dass in den Kommunen unterschiedliche Ressourcenarten bedarfsorientiert verteilt werden. Dabei lassen sich zwei zentrale Zuweisungswege unterscheiden: direkt schulbezogene und sozialräumlich angelegte Zuweisungen. Direkt schulbezogene Mittelzuweisungen umfassen vor allem Personalressourcen und Budgets: Schulen in sozial herausgeforderten Lagen erhalten zusätzliche Lehrkräftestunden oder Stellen für Schulsozialarbeit, ergänzt durch weiteres pädagogisches und nicht-pädagogisches Personal, etwa für außerschulische Förderung, multiprofessionelle Teams, die Kooperation mit Eltern oder den Ausbau von Ganztags- und Hortangeboten. Hinzu kommen Projektmittel und Budgets sowie Sachmittel. Darüber hinaus verfolgen die Kommunen auch sozialräumliche Ansätze, bei denen Ressourcen kleinräumig verteilt werden. Diese fließen in Angebote im Sozialraum, in Einrichtungen und Projekte der sozialen Stadtentwicklung, in Programme zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements oder in die Unterstützung bei der Akquise von Fördermitteln. Berichtet wurde auch von Ressourcen für die Koordination vorhandener Angebote im Sozialraum, um Synergien zwischen Schule, Jugendhilfe und Zivilgesellschaft herzustellen. Insgesamt zeigt sich ein komplexes Geflecht an Finanzierungsquellen und Zuweisungsbeteiligten, in dem kommunale, Landes- und Bundesmittel ineinandergreifen und teilweise durch Beiträge nicht öffentlicher Träger, Stiftungen oder ehrenamtlicher Initiativen ergänzt werden.

Auslöser und Entstehungskontexte

In allen Kommunen zeigt sich, dass die Ausgestaltung bedarfsorientierter Steuerung eng mit ihrem ressourcenspezifischen Entstehungskontext verbunden bleibt, zugleich aber in weitere Handlungsfelder ausstrahlt. Im Material konnten vier wiederkehrende Auslöser identifiziert werden:

Erstens entstehen Impulse zur bedarfsorientierten Steuerung auf Grundlage von Erkenntnissen aus dem Bildungsmonitoring und der Sozialberichterstattung. Durch die datenbasierte Sichtbarmachung sozialräumlicher Problemlagen werden strukturelle Ungleichheiten als kommunales Handlungsfeld adressierbar. Bedarfsorientierte Ressourcensteuerung erscheint hier als Reaktion auf statistisch belegte Disparitäten, in deren Folge zusätzliche Investitionen kommunaler Ressourcen begründet und legitimiert werden.

Zweitens gehen zentrale Steuerungsimpulse von der Verfügbarkeit externer Ressourcen aus. Bund, Länder oder Stiftungen verknüpfen die Mittelvergabe teilweise mit sozialindizierten Kriterien; Verwaltungsvorschriften und Förderrichtlinien geben bedarfsorientierte Verfahren explizit vor. Kommunen reagieren darauf, indem sie Priorisierungen vornehmen, um Fördervoraussetzungen zu erfüllen und Mittel erfolgreich einzuwerben. Bedarfsorientierung markiert in diesen Konstellationen weniger eine originär kommunale Initiative als eine Anpassungsleistung an externe Programmlogiken.

Drittens werden bedarfsorientierte Steuerungsansätze dort relevant, wo neue Programme eingeführt werden, deren Ressourcen zunächst nicht für eine flächendeckende Ausstattung ausreichen. In diesen Knappheitssituationen wird die sozialräumliche Bedarfsfeststellung genutzt, um über die Reihenfolge eines schrittweisen Ausbaus zu entscheiden: Zunächst werden Standorte mit erhöhter Belastung bedacht, weitere folgen nach.

Viertens fungieren Budgetkürzungen und der Rückbau bestehender Maßnahmen als Auslöser bedarfsorientierter Zuweisungen. Wenn Haushaltskürzungen oder das Auslaufen externer Programme einen Abbau von Angeboten erzwingen, müssen Kommunen Standorte priorisieren. Entscheidungen darüber, welche Einrichtungen Mittel weiterhin erhalten, werden auch hier unter Bezug auf soziale Indikatoren legitimiert. Bedarfsorientierung wird damit nicht nur im Aufbau, sondern ebenso im Rückbau als Prinzip zur Reihenfolge- und Standortentscheidung herangezogen.

Hinter diesen Auslösern zeigen sich zwei wiederkehrende Steuerungslogiken, die die Praxis der Ungleichverteilung prägen. Ein *strategischer Ansatz* nutzt Ungleichverteilung ausdrücklich als Instrument, um strukturelle Benachteiligungen durch kompensatorische Ressourcenzuweisung gezielt zu adressieren. Demgegenüber stehen *pragmatische Ansätze*, in denen Ungleichverteilung reaktiv erfolgt – als kurzfristige Antwort auf Personalengpässe, Krisen oder lokale Problemlagen. Zusätzliche Ressourcen erscheinen dann weniger als Ausdruck langfristiger Steuerungsziele, sondern als situative Notlösung, ohne dauerhafte Absicherung oder konsistenten Rahmen. Beide Deutungen führen in der Praxis zunächst zur Frage, auf welcher Basis Priorisierungen vorgenommen werden.

Entscheidungselemente und Intentionen der Schulauswahl

Analog zum internationalen Forschungsstand konnten auch in den untersuchten Kommunen drei idealtypische Entscheidungsgrundlagen herausgearbeitet werden: datenbasierte, erfahrungsbasierte und antragsbasierte Entscheidungen. Diese drei Modi werden auch in allen Fallkommunen angewandt – mit unterschiedlicher Intention.

Datenbasierte Entscheidungselemente

Eine erste Gruppe von Entscheidungen stützt sich auf quantitative Indikatoren wie Schulsozialindizes, Sozialraumdaten oder statistische Kennziffern zur sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft. Eine entscheidungsbeteiligte Person beschreibt die Nutzung datenbasierter Entscheidungselemente folgendermaßen:

„Und wir hatten schon damals den Wunsch, von diesem ‚[Ressource] wird nach Gefühl verteilt‘-Prinzip abzugehen. Und das im Grunde mit einem Sozialindex zu steuern, damit man das transparent hat, datenbasiert hat und ja auch einfach mal eine andere Grundlage dafür hat. Weil die, die laut sind, das sind ganz oft nicht die, die es am dringendsten brauchen. Also die Eltern, die Lobbyarbeit können, das sind nicht die, die in den benachteiligten Schulen unterwegs sind.“ (Mitarbeiter:in Schulverwaltung C, Pos. 102–107)

Damit sind zentrale Intentionen einer datenbasierten Entscheidungsfindung benannt: Transparenz und Nachvollziehbarkeit, Versachlichung von Verteilungsdiskussionen, der Schutz von einseitigem Lobbying sowie die Möglichkeit, gegenüber Politik und Öffentlichkeit Rechenschaft abzulegen.

Erfahrungsbasierte Entscheidungselemente

In nahezu allen Kommunen geht auch lokales Erfahrungswissen in die Entscheidungsfindung ein. Dabei handelt es sich um Einschätzungen und Beobachtungen von Schulen, Fachkräften und Verwaltung, die Einblick in den Schulalltag und die jeweiligen Standortbedingungen haben.

„Weil man das nicht alleine nur an [...] Sozialindizes festmachen kann. [...] Weil es ja auch nichts bringt, einen schlecht laufenden Standort [...] aufrechtzuerhalten, weil das eben eine sozial benachteiligte Schule ist. Da hat man niemandem geholfen, wenn man [...] dann irgendwie eine gut laufende [Schule] schließt, weil dort nicht der soziale Bedarf ist.“ (Mitarbeiter:in Bildungsmonitoring C, Pos. 254–262)

Diese Aussage verweist darauf, dass soziale Benachteiligung allein nicht als hinreichendes Kriterium für eine tragfähige Entscheidung angesehen wird; ergänzend wird Vor-Ort-Wissen berücksichtigt. Dazu gehört ein breites Spektrum an Informationen: Einschätzungen zur bisherigen Zusammenarbeit mit der Schulleitung oder dem multiprofessionellen Team, die räumlichen und sächlichen Rahmenbedingungen der Schule, laufende Projekte, Alternativangebote im Umfeld oder bevorstehende strukturelle Veränderungen wie Schließungen und Schulleitungswechsel. Erfahrungsbasiertes Wissen wird so zu einem entscheidenden Korrektiv: Eine „gute Entscheidung“ kann aus dieser Perspektive nur dann getroffen werden, wenn Vor-Ort-Wissen systematisch in den Entscheidungsprozess einbezogen wird. Mit dem Einbezug lokaler Expertise wird dabei eine Einschätzung der Handlungsfähigkeit und Umsetzbarkeit von Maßnahmen intendiert.

Antragsbasierte Entscheidungselemente

Ein weiteres Entscheidungselement bildet die aktive Antragstellung oder Bedarfsmeldung durch Schulen selbst oder durch Trägerorganisationen. Dabei gilt die Eigeninitiative der Schule als Indikator für deren Handlungsbereitschaft und als Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung.

„Es muss einen Schulkonferenzbeschluss geben, der absolute Wille von allen am Standort.“ (Koordinator:in Schulsozialarbeit C, Pos. 612–615)

„Das ist nicht so, dass man den Schulen hinterherrennen muss, sondern, man sucht sich Schulen, die hier offen sind.“ (Mitarbeiter:in Bildungsmanagement B, Pos. 379–380)

„Also es nützt mir nichts, da zwar eine große Problemlage oder einen großen Bedarf zu erkennen, aber keine, keine Personen zu haben, die dann mitziehen.“ (Abteilungsleitung Schulverwaltung C, Pos. 264–266)

Ein wiederkehrendes Motiv ist hier die Verankerung am Standort, der Schulkonferenzbeschluss als klares Bekenntnis des Kollegiums und als Signal, dass die Schule das Vorhaben trägt. Die Antragstellung wird damit zum Indikator für Handlungsbereitschaft.

In der Gegenüberstellung (Tabelle 1) zeigen sich unterschiedliche Intentionen der Befragten beim Einbezug der verschiedenen Entscheidungselemente: Daten markieren vor allem Handlungsbedarfe, Erfahrungswissen weisen auf Handlungsfähigkeit hin und Anträge signalisieren Handlungsbereitschaft.

Tabelle 1: Entscheidungselemente und Intentionen

Datenbasis	Lokale Expertise	Anträge
Quantitative Feststellung mittels Indikatoren, sozialräumlicher Indizes	Qualitative, situative Einschätzungen von Vor-Ort-Bedingungen	Eigeninitiative Bedarfsmeldungen durch Betroffene (inkl. Konzept/Beschluss)
Handlungsbedarf	Handlungsfähigkeit	Handlungsbereitschaft

Empirisch wird deutlich, dass in der kommunalen Praxis selten nur ein Entscheidungselement isoliert zur Anwendung kommt. Je nach Akteurskonstellation und Ressource werden die Elemente kombiniert und unterschiedlich gewichtet. Verteilungsentscheidungen erscheinen damit als ressourcenspezifisches

Arrangement, in dem datenbasierte Evidenzen, erfahrungsbasierte Einschätzungen und antragsbasierte Bedarfsmeldungen miteinander verhandelt werden.

Spannungsfelder der kommunalen Steuerung

Die dargestellte, ressourcenspezifische Entscheidungspraxis erfolgt in einer komplexen Dynamik zeitgleich verteilter Ressourcen, parallel aktiver Mittelgeber und Steuerungsinstrumente, welche die kommunale Steuerungspraxis herausfordern. Im Material zeigen sich zwei zentrale Spannungsfelder: Zum einen Kohärenz- und Koordinationsprobleme durch die Überlagerung von Maßnahmen: zum anderen Zielkonflikte zwischen Ungleichverteilung, Gleichverteilung und Umverteilung.

Kohärenz- und Koordinationsprobleme durch die Überlagerung von Maßnahmen

Eine zentrale Herausforderung der Steuerung besteht in der Gleichzeitigkeit und Überlagerung von Ressourcen und Instrumenten. Eine erste Konsequenz bedarfsorientierter Steuerung liegt dabei nahe: Durch die Priorisierung bestimmter Schulen und Sozialräume kommt es zwangsläufig zu einer Ballung von Maßnahmen an denselben Standorten.

„Da muss man sich dann irgendwann entscheiden, will man alle seine Ressourcen immer nur in [Stadtteil] geben? [...] Wenn wir nur nach diesem Ranking gehen, dann landet man immer bei den gleichen. Dann würden die alle Projekte kriegen, die wir machen.“ (Leitung Schulverwaltung A, Pos. 418–453)

Die Konzentration auf bestimmte Standorte gilt einerseits als konsequente Umsetzung des Prinzips „Ungleiches ungleich behandeln“. Andererseits soll eine Überlastung der betroffenen Schulen vermieden werden. In den Interviews wird betont, dass zusätzliche Projekte auch an der Aufnahmekapazität der Schulen und ihren begrenzten Ressourcen scheitern können:

„Zum einen können die Schulen [...] auch nicht alle Projekte machen; erfordert bei denen ja auch Ressourcen. Also die müssen sich ja fokussieren auf das, was sinnvoll ist für sie.“ (Leitung Schulverwaltung A, Pos. 450–453)

„[...] wenn ich Tausende Sonderangebote habe, aber merke, dass die Schule das nicht effektiv nutzen kann oder nicht so, wie wir das für machbar oder für notwendig halten, dann würden wir keine zusätzliche Ressource nochmal reingeben.“ (Leitung Schulverwaltung C, Pos. 266–270)

Zugleich wird die hohe Maßnahmendichte an einzelnen Standorten auch als Hinweis auf besondere Motivation oder Entwicklungspotenzial der jeweiligen Schule gelesen. In diesem Sinne werden Schulen teilweise gerade wegen ihres Engagements als geeignete Orte für neue Projekte ausgewählt – oder im Gegenteil, trotz hoher Sozialindizierung vorübergehend zurückgestellt:

„[...] da ist eine Schule dabei, die in sehr vielen Projekten schon aktiv ist. Und auch, wenn sie ganz, ganz oben ist, würden wir sie in diesem Fall jetzt mal nach hintenanstellen.“ (Stellvertretende Leitung Schulverwaltung A, Pos. 142–145)

„Und dann suchen wir auch schon mal Schulen aus, die auch besonders engagiert sind, wo man dann auch erwarten kann, dass das Projekt auch erfolgreich verläuft.“ (Leitung Schulverwaltung A, Pos. 109–120)

Zwischen diesen beiden Perspektiven – der Sorge um Überforderung einerseits und der Anerkennung aktiver Entwicklungsarbeit andererseits – wägen Entscheidungsträger:innen ab, gegebenenfalls entgegen der sozial(räumlich)en Bedarfslogik. Ein weiterer Aspekt der Überlagerung betrifft die Begrenzung der Kombination von Maßnahmen durch rechtliche oder administrative Vorgaben. Eine Verwaltungsleitung schildert dies exemplarisch:

„Wenn jetzt – nach Stadtratsbeschluss – Einrichtung XY zwei Erzieherinnen mehr bekommt, dann darf ich nicht gleichzeitig diese ESF-Förderung für Sozialarbeiterinnen annehmen. Da muss man sich entscheiden.“ (Leitung Jugend C, Pos. 286–292)

Beschrieben werden hier wechselseitige Ausschlussmechanismen zwischen Finanzierungsquellen, die eine kumulative Ressourcennutzung verhindern. Kommunen sehen sich dadurch gezwungen, Abwägungsentscheidungen zu treffen: Welche Programme können miteinander kombiniert werden und wo müssen Prioritäten gesetzt werden, um die Verfügbarkeit und Verstetigung von Maßnahmen zu sichern? Gegebenenfalls folgen solche Entscheidungen nicht nur den Logiken sozial(räumlich)er Bedarfsfeststellung. Die Kohärenz von Verteilungsentscheidungen zeigt sich in der Betrachtung der Verknüpfung verschiedener Zuweisungsebenen. Kommunen können versuchen, übergeordnete Förderlogiken umzudeuten, bspw. die gesetzten Prioritäten lokal auszugleichen, um eine flächendeckende Versorgung zu gewährleisten. Auf diese Weise komplementär verteilte Mittel werden eher im Bereich der Jugendhilfemaßnahmen berichtet:

„Sozialindexgruppe 1 und 2 kriegen vorzugsweise [Sozialarbeit aus Landesmitteln], wegen einfach auch den Geldern. Wenn [das] nicht möglich ist, dann [Sozialarbeit aus Eigenmitteln]. Gruppe 3 und 4 kriegen [Erziehungsberatung aus Eigenmitteln]. [...] Dann sind es nur noch wenige Schulen, die keinerlei Unterstützungsform haben.“ (Koordinator:in Schulsozialarbeit B, Pos. 568–584)

Häufiger zeigt sich jedoch die kommunale Praxis, gleichbehandelnde, übergeordnete Förderlogiken durch eine lokale Mittelzuweisung zu ergänzen und damit in eine ungleiche Ressourcenausstattung bestimmter Standorte zu überführen:

„Also Gießkanne ist ja schon das Landesprogramm und mit zusätzlichen Mitteln wollen wir dann schon auch die fördern, die es brauchen.“ (Koordinator:in Schulverwaltung A, Pos. 266–273)

„[Das Land] fördert die Betriebskosten und Personalkosten [...] so um die 60 Prozent. Und dann hat [...] der Stadtrat, vor vielen, vielen Jahren beschlossen, die Qualität noch mehr zu fördern.“ (Leitung Kindertagesstätten B, Pos. 21–24)

„Wenn wir jetzt so was machen wie [bedarfsorientierte Maßnahme], dann müssen wir das zu hundert Prozent zahlen, weil das zusätzlich ist. [...] Das ist natürlich was, wo ein Land sich auch für stark machen könnte. Das sehe ich aber einfach nicht.“ (Mitarbeiter:in Bildungsmanagement B, Pos. 681–687)

„Es gibt [...] diese landesgesetzlichen Vorgaben [...] unabhängig davon, wie eine Einrichtung sozialräumlich verortet ist. [...] Wir haben allerdings auf der kommunalpolitischen Ebene im Stadtrat eine doch ganz erhebliche Diskussion, wie man Einrichtungen in einer besonderen sozialräumlichen, herausfordernden Situation [...] stärker fördern kann, etwa über [...] Personalschlüssel [...] über den Landesschlüssel hinaus oder [...] über Zulagen.“ (Leitung Schulverwaltung C, Pos. 45–74)

Der Handlungsspielraum der Kommunen wird dabei durch die kommunale Haushaltslage und ungleiche Möglichkeiten zur Übernahme freiwilliger Leistungen limitiert. Die kommunale Koordinierung vielfältiger Ressourcen ist ein fortlaufender Aushandlungsprozess, in dem verschiedene Ressourcen und Ebenen in Wechselwirkung treten. Die ungleiche Zuweisung einer Ressource führt nicht zwingend zu einer ungleichen Behandlung im Ergebnis. Erst im Zusammenspiel zeigt sich, ob intendierte Ungleich- oder Gleichverteilungen auf einer anderen Ebene kompensiert oder verstärkt werden.

Zielkonflikt zwischen Ungleichverteilung und Umverteilung

Wie bereits in den Entstehungskontexten sichtbar wurde, wird Ungleichverteilung in den Kommunen sowohl strategisch als auch pragmatisch gerahmt. In beiden Varianten bleibt ein Zielkonflikt bestehen: Der Anspruch, ungleiche Bildungschancen aktiv auszugleichen, trifft auf die Notwendigkeit, bestehende Strukturen nicht zu destabilisieren. Dieser Zielkonflikt trägt dazu bei, dass bedarfsorientierte Verfahren bevorzugt dann eingeführt werden, wenn zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen, während eine Umverteilung bestehender Ressourcen gemieden wird. Eine Verwaltungsleitung beschreibt diese Logik der Zusatzfinanzierung als zentrale Voraussetzung bedarfsorientierter Steuerung:

„Es ist ein Gelingensfaktor, die Bedarfsorientierung nicht durch eine harte Umverteilung zu erreichen, sondern durch einen zusätzlichen Ressourceneinsatz. Sie würden ja durchaus viel Unruhe stiften, wenn Sie vorhandenes Budget versuchen umzuverteilen. Also das ist ja dann ein Verteilungskampf. Und da wird extrem viel Energie reinfließen. Das heißt, wir haben vom Stadtrat immer die Gelegenheit bekommen, zusätzliche Ressourcenakzente zu setzen. [...] Es wird keiner Bildungseinrichtung etwas genommen, um es einer anderen zu geben. [...] Ich glaube, das ist nötig, weil sonst das Instrument keine Akzeptanz hätte.“ (Leitung Schulverwaltung B, Pos. 313–357)

Die Aussage verdeutlicht, dass die Akzeptanz bedarfsorientierter Steuerung eng an die Bedingung zusätzlicher Ressourcen gekoppelt ist. Eine „harte Umverteilung“ innerhalb eines festen Budgets wird hier als konfliktträchtig beschrieben und mit der Gefahr verbunden, Energie in Verteilungskämpfe statt in inhaltliche Auseinandersetzung zu lenken. Demgegenüber erlaubt eine additive Form der Ressourcenverteilung, Förderimpulse zu setzen, ohne institutionelle Gewinner- und Verliererpositionen offen zu benennen. Bedarfsorientierung erscheint damit in erster Linie als Erweiterung bestehender Strukturen; ihre Umsetzung wird an haushaltspolitische Spielräume gebunden. Diese Bindung an zusätzliche Mittel spiegelt sich auch in den Deutungen zur Nutzung von Sozialindizes wider. Eine Koordinationskraft weist darauf hin, dass sozialindizierte Verfahren vor allem dann auf Zustimmung stoßen, wenn sie mit Ressourcenzuwächsen verknüpft sind und nicht mit dem Abbau bestehender Angebote:

„Sozialindizes sind dann beliebt, wenn sie dazu führen, dass man mehr bekommt [...]. Aber man muss, wenn man den Index ernst nimmt, ja auch irgendwann wieder Dinge wegnehmen. Und dafür gibt es [...] überhaupt keine politische Stimmung und Lobby. Also wir sind seit 2017 jedes Jahr vom Stadtrat [...] mit zusätzlichen Mitteln [...] ausgestattet worden. [...] Das heißt, wir sind, [...] noch nie in der Situation gewesen, dass wir wirklich diese Sozialindizierung so genutzt haben, wie man das tun würde, wenn man sie ernst nimmt, als permanentes Steuerungsinstrument in einem gleichbleibenden Budget.“ (Koordinator:in Schulsozialarbeit C, Pos. 177–185)

Hier wird eine Differenz zwischen normativem Anspruch („Index ernstnehmen“) und praktischer Nutzung („nicht genutzt als permanentes Instrument“) markiert und eine kommunale Bedarfsorientierung deutlich, die an Wachstumsphasen öffentlicher Haushalte gebunden ist. Diese wird als potenziell prekär erlebt, da unklar bleibt, ob Ressourcen langfristig verfügbar sind. Gleichzeitig zeigen die Interviews, dass

sozialindizierte Verfahren nicht nur additiv eingesetzt werden, sondern auch als Instrument genutzt werden, um flächendeckende Ausbaustrategien priorisierend zu strukturieren. Eine Befragte beschreibt dies am Beispiel des Ausbaus von Schulsozialarbeit:

„[...] wir haben den Stadtratsbeschluss für den flächendeckenden Ausbau zusammen mit dem Auftrag, einen Vorschlag zu machen, wie man das umsetzt. Und für uns heißt flächendeckender Ausbau nicht, dass wir zum Gießkannenprinzip zurückkehren und jede Schule gleich viel Schulsozialarbeit bekommt, sondern dass wir ja erstens mal ein Regulativ brauchen, die achtzig Schulen, die jetzt noch ohne Schulsozialarbeit sind, in welcher Reihenfolge bedienen wir die denn? Da ist ein Sozialindex prima für.“ (Koordinator:in Schulsozialarbeit C, Pos. 318–323)

Der Sozialindex erscheint hier als Regulativ für die Reihenfolge eines Ausbaus. Bedarfsorientierung wird damit in eine Wachstumskonstellation eingebettet, in der zusätzliche Ressourcen schrittweise nach Priorität vergeben werden, ohne bestehende Zuweisungen zu reduzieren. Der Zielkonflikt zwischen Gleichbehandlung und Ungleichbehandlung bleibt dennoch präsent. Eine Verwaltungsleitung beschreibt sowohl ein verbreitetes Unbehagen gegenüber Ungleichbehandlung als auch eine wachsende Zustimmung zu selektiven Verfahren unter Bedingungen knapper Ressourcen:

„[Es gibt] ein verbreitetes Störgefühl wenn man Schulen oder Schülerinnen und Schüler ungleich behandelt. [...] [Aber es gibt] ein stärkeres Verständnis dafür, dass, wenn wir beschränkte, begrenzte Ressourcen haben, dass diese Ressourcen nicht per se mit der Gießkanne ausgeschüttet werden sollen, [...] sondern dass wir sagen, da, wo es die Kinder am nötigsten haben, sollte es auch am ehesten hingehen. Und ich glaube, dass mehr und mehr auch das Verständnis für einen solchen Zugang greift.“ (Leitung Schulverwaltung C, Pos. 243–271)

In dieser Deutung spannt sich bedarfsorientierte Ressourcensteuerung zwischen einem normativen Gleichheitsideal und einer pragmatischen Anerkennung selektiver Verteilung auf. Der Zielkonflikt zwischen Ungleichverteilung und Umverteilung wird dadurch nicht aufgelöst, aber in kommunalen Auseinandersetzungen situativ bearbeitet – abhängig von Budgetzyklen, politischen Mehrheiten und der Bereitschaft, Ungleichbehandlung begründbar zu machen.

Fazit und Ausblick: kommunale Bedarfssteuerung als Balanceakt

Die Befunde des Projekts weisen darauf hin, dass Kommunen als (erweiterte) Schulträger eine zentrale Rolle beim Abbau von Bildungsbarrieren spielen. Sie gestalten mit, wie Bedarf definiert und in der Steuerung von Bildungsressourcen berücksichtigt wird. Bedarfsorientierte Steuerung erscheint dabei als komplexes Aushandlungsgeschehen zwischen Akteur:innen, Ebenen und Ressorts. Die Vielzahl an Programmen und Finanzierungslogiken erzeugt Wechselwirkungen, die aus Sicht der Befragten kommunale Koordination erfordern, diese aber zugleich herausfordern. Bedarfsorientierte Ressourcensteuerung erscheint als Balanceakt im Mehrebenensystem – zwischen Steuerungsanspruch und Umsetzungspraxis, zwischen Stabilität und Veränderung. In den Deutungen der Akteur:innen rückt dabei die Frage nach der Qualität einzelner Entscheidungselemente mindestens ebenso stark in den Vordergrund wie deren Kohärenz- und Koordinationserfordernisse. Die untersuchten Konstellationen zeigen Kommunen in unterschiedlichen Spannungsfeldern, in denen Maßnahmen gebündelt, Zielkonflikte moderiert und Entscheidungen legitimiert werden. Wie bereits in den auslösenden Momenten sichtbar wurde, wird die Legitimation bedarfsorientierter Ressourcensteuerung eng mit der jeweiligen Finanzierungslogik ver-

knüpft: Ist sie durch zusätzliche Mittel ermöglicht, gilt sie als gerechtigkeitsstiftend; erfordert sie hingegen eine Umverteilung, erscheint sie riskant. Damit wird sichtbar, dass der Abbau von Bildungsbarrieren durch Ungleichverteilung in der kommunalen Praxis unter ungleichen Bedingungen verhandelt und umgesetzt wird – als strategischer Ausbau in Wachstumsphasen oder als pragmatische Notlösung im Krisenmodus.

Literatur

- Atkinson, Mary, Emily Lamont, Caroline Gulliver, Richard White und Kay Kinder. 2005. *School Funding: A Review of Existing Models in European and OECD Countries*. Slough: National Foundation for Educational Research.
- Baumert, Jürgen, Petra Stanat und Rainer Watermann. 2006. Schulstruktur und die Entstehung differenzieller Lern- und Entwicklungsmilieus. In *Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit; vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000*, Hrsg. Jürgen Baumert, Petra Stanat und Rainer Watermann, 95–188. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90082-7_4.
- Clotfelter, Charles, Helen F. Ladd, Jacob Vigdor und Justin Wheeler. 2007. High Poverty Schools and the Distribution of Teachers and Principals. *North Carolina Law Review*, 85(5):1345–1379.
- Fazekas, Mihaly. 2012. *School Funding Formulas: Review of Main Characteristics and Impacts*. OECD Education Working Papers, No. 74, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k993xw27cd3-en>.
- Franck, Emilie, und Ides Nicaise. 2022. The Effectiveness of Equity Funding Policies in Schools in Europe and North America: A Systematic Literature Review. *Issues in Educational Research*, 32(2):494–512.
- Gröschner, Caroline. 2021. *Bedarfsorientierte Mittelzuweisung? Eine qualitative Studie zum Umgang mit sozialer Ungleichheit in der Grundschule*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-32506-0>.
- OECD. 2025. *Bildung auf einen Blick 2025: OECD-Indikatoren*. Bielefeld: wbv Media. <https://doi.org/10.3278/9783763979257>.
- Mayntz, Renate, und Fritz W. Scharpf. 1995. Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Hrsg. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, 39–72. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Möller, Gerd, und Gabriele Bellenberg. 2017. *Ungleiches ungleich behandeln. Standortfaktoren berücksichtigen – Bildungsgerechtigkeit erhöhen – Bildungsarmut bekämpfen*. Essen: Neue Deutsche Schule.
- Morris-Lange, Simon. 2016. *Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung. Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-1*. Berlin: Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- Ross, Kenneth N., und Rosalind Levačić. 1999. *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. International Institute for Educational Planning.
- Schräpler, Jens-Peter, und Sebastian Jeworutzki. 2021. *Konstruktion des Sozialindex für Schulen in Nordrhein-Westfalen*. ZEFIR-Materialien Band 14. https://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/zefir/mam/images/band_14_konstruktion_des_sozialindex_f%C3%BCr_schulen_in_nordrhein-westfalen.pdf. (Zugegriffen: 14.06.2026).
- Senzik, Norbert. 2018. Faire Ungleichbehandlung durch Sozialindizes. Kann Evidenz helfen, Ungleiches ungleich zu behandeln? In *Does "What works" work? Bildungspolitik, Bildungsadministration und Bildungsforschung im Dialog*, Hrsg. Kerstin Drossel und Birgit Eickelmann, 291–311. Münster, New York: Waxmann.
- Simon, Nicole, und Susan Moore Johnson. 2015. Teacher Turnover in High-Poverty Schools: What We Know and Can Do. *Teachers College Record* 117(3):1–36. <https://doi.org/10.1177/016146811511700305>.
- Verelst, Sukriti, Hanne Bakelants, Hanne Vandevoort und Ides Nicaise. 2020. *The governance of equity funding schemes for disadvantaged schools – Lessons from national case studies – Analytical report*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/989607>. (Zugegriffen: 14.06.2026).

Weishaupt, Horst, und Thomas Kemper. 2016. Stellenzuweisung über einen Sozialindex: Alternativen zu den bislang in Nordrhein-Westfalen verwendeten Indikatoren. *SchulVerwaltung, Nordrhein-Westfalen* 27(12):341–343.