
WZBrief Bildung

31 | Oktober 2015

Unvergleichbar?

Daten zur Schulpolitik in den deutschen Bundesländern

Marcel Helbig und Rita Nikolai

Erstmals liegt jetzt ein Nachschlagewerk zu schulrechtlichen Regelungen in den deutschen Bundesländern von 1949/50 bis 2009/10 vor.

Anhand von 60 Merkmalen wird eine detaillierte Geschichte der föderalen Bildungspolitik gezeichnet.

Das Kompendium ermöglicht es Schulforschern verschiedener Disziplinen, auf der Grundlage empirischer Daten Rahmenbedingungen für erfolgreiche Bildung zu bestimmen.

Unvergleichbar?

Daten zur Schulpolitik in den deutschen Bundesländern

Marcel Helbig und Rita Nikolai

368 Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Orientierungshilfen bestimmten im Jahr 2012 allein im kleinen Stadtstaat Bremen das schulische Bildungswesen – eine der Folgen des deutschen Bildungsföderalismus. Jedes der 16 Bundesländer regelt seine Schulpolitik mit eigenen Gesetzen und Vorschriften. Die Unterschiede sind beträchtlich, im Schulrecht wie in den Bildungsergebnissen, also in den erworbenen Kompetenzen, in der Bildungsbeteiligung, in Abschlüssen und in den Bildungskarrieren der Schülerinnen und Schüler. Bislang liegen kaum Studien vor, die systematisch untersuchen, wie diese Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern von schulrechtlichen Gegebenheiten abhängen. Es fehlte als Grundlage eine detaillierte Übersicht über die schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern im vergleichenden Querschnitt wie im Längsschnitt der Entwicklung der Schulsysteme.

Unsere gerade erschienene Studie will genau diese Grundlage bieten. Wir haben die schulrechtlichen Regelungen in den westdeutschen Bundesländern seit 1949, in den ostdeutschen Ländern seit 1991 systematisch und umfassend analysiert, um die scheinbar „Unvergleichbaren“ miteinander vergleichen zu können. Hierfür haben wir die Geschichte des bundesrepublikanischen Schulrechts bis zum Schuljahr 2009/10 vermessen.

Was wir erhoben haben

Anhand von rund 60 Indikatoren haben wir für die Schuljahre 1949/50 bis 2009/10 untersucht, wie sich die schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern entwickelt haben. Drei Dimensionen haben wir in unserer Untersuchung berücksichtigt: Strukturen, Kontrolle von Zugängen und Inhalten sowie Unterrichtsinhalte selbst.

In der Dimension der *Struktur* haben wir untersucht, wie die Bundesländer Bildungsgänge differenzieren. Wir haben festgehalten, in welchen Bundesländern und wann es die sechsjährige Grundschule gab und wo eine schulartenunabhängige Orientierungsstufe bestand. Unter die Schulstrukturen fassen wir auch die Schuldauer bis zum Abitur. Ferner haben wir hier festgehalten, wie lange die Volksschule aus verbundener Grund- und Hauptschule in den Bundesländern existierte, wie lange ein Kind mindestens zur Schule gehen musste, welches Bundesland wann die Gesamtschule als reguläre Schulform einführte und wie verbreitet diese Schulform seitdem ist, wann welche Bundesländer auf ein zweigliedriges Schulsystem umstellten und wo an der zweiten Schulform das Abitur abgelegt werden kann (s. die Übersicht über alle Kriterien am Ende dieses WZBriefs).

Anhand dieser Übersicht zu den einzelnen schulstrukturellen Eigenheiten können wir nicht nur ablesen, was wann für die einzelnen Schulsysteme der Bundesländer galt. Wir gehen unter Verwendung einer Vielzahl von Sekundärquellen auch auf die Gründe ein, warum bestimmte Regelungen in einem Bundesland eingeführt oder zurückgenommen wurden, und beschreiben, wie Bundesländer auf schulrechtliche Regelungen in anderen Bundesländern reagierten.

Des Weiteren haben wir auch die Konjunkturen bildungspolitischer Reformen im Strukturbereich herausgearbeitet. Hierbei zeigt sich, dass die Nach-PISA-Zeit zwar relativ reformfreudig war, aber bei weitem nicht als das bewegteste Jahrzehnt gelten kann. Vielmehr stechen hier vor allem die 1960er Jahre heraus. In den 1980er und 1990er Jahren hingegen wurden kaum schulstrukturelle Reformen vorgenommen.

Bezogen auf die *Kontrolle von Zugängen* und Inhalten untersuchten wir, nach welchen Kriterien die Bundesländer den Zugang auf das Gymnasium gewähren. Der genaue Blick aufs Gymnasium liegt nahe, weil es die einzige Schulform ist, die es in allen Bundesländern immer gegeben hat und immer noch gibt (Ausnahme West-Berlin bis 1952).

Bei der Untersuchung der Zugangskontrolle haben wir nicht nur den äußerst wichtigen Übergang nach der Grundschule betrachtet, sondern auch spätere Wechsel von nicht-gymnasialen Schulformen auf das Gymnasium in den Blick genommen. Für diese Übergänge haben wir mehrere schulrechtliche Regelungen festgehalten: z.B. ob der Übergang an feste Noten gebunden ist, ob eine Schullempfehlung nötig ist, ob sich die Eltern über eine Empfehlung hinwegsetzen können, ob es eine Aufnahmeprüfung für alle Schüler gibt oder ob auf dem Gymnasium eine Probezeit absolviert werden muss.

Des Weiteren haben wir hier festgehalten, ob es eine landeseinheitliche Abiturprüfung gibt und ob bestimmte Fächer in der gymnasialen Oberstufe belegt werden müssen. Unter der Dimension Kontrolle von Inhalten ist aber auch festgehalten, ob andere allgemeinbildende Schulabschlüsse auf dem Gymnasium zuerkannt werden, wann die Notengebung in der Grundschule einsetzt, ob das Arbeits- und Sozialverhalten in Notenform bewertet wird und wann Schüler das Gymnasium zwingend verlassen müssen.

Auf der dritten Dimension der *Inhalte* haben wir anhand einiger Schulfächer erhoben, ob sich das Gymnasium in den Bundesländern eher auf klassische Unterrichtsfächer beschränkte oder ob auch moderne Fächer wie Philosophie, Wirtschaftslehre oder Sozialkunde im Fächerkanon vorgesehen waren.

Die Zusammenstellung all dieser Informationen eröffnet die Möglichkeit, die schulrechtlichen Regelungen über einen Zeitraum von 60 Jahren systematisch miteinander zu vergleichen und zu zeigen, welche vermeintlichen Neuerungen es tatsächlich schon früher gegeben hat. Wir zeigen auch auf, welche schulrechtlichen Regelungen zwischen den Bundesländern unvergleichbar sind: etwa Regelungen, die darauf ausgerichtet sind, Migrantenkinder oder andere sozial benachteiligte Gruppen zu fördern, die Ausgestaltung von Förderschulen oder die Art der integrativen Beschulung (s. WZBrief Bildung von Jonna Blanck „[Die vielen Gesichter der Inklusion](#)“).

Typen schulpolitischer Regelungen

Die Darstellung der schulrechtlichen Regelungen anhand von rund 60 Indikatoren birgt die Gefahr, dass vor lauter Bäumen der Wald nicht zu sehen ist. Wir haben deshalb schulrechtliche Merkmale zu Typen zusammengefasst. Dabei haben wir die

oben vorgestellte Kategorisierung nach Strukturen und Kontrolle von Zugängen und Inhalten genutzt. Auf der Strukturebene unterscheiden wir vier Typen: traditionell, modernisiert sowie zwei Mischtypen, die einzelne Elemente der Reinformen unterschiedlich verbinden. Kennzeichnend für den *traditionellen Regelungstyp* sind Schulsysteme ohne Gesamtschulen, ohne Formen längeren gemeinsamen Lernens, oft nur mit einer Vollzeitschulpflicht von acht Jahren, einer Volksschule (verbundene Grund- und Hauptschulen) und ohne integrierte Haupt- und Realschulen. Zudem gehören zu diesem Typ Schulsysteme, die für das Gymnasium Schulgeld erhoben haben und in denen es nur selten alternative Wege zum Abitur (berufliche Gymnasien) gibt. In traditionellen Schulsystemen ist das Gymnasium die zentrale Schulform, über die das Abitur erworben werden kann. *Modernisierte Schulsysteme* hingegen sind Systeme, die ein längeres gemeinsames Lernen (bis zur 6. Klasse) vorsehen, einen hohen Anteil von Gesamtschulen, eine zehnjährige Vollzeitschulpflicht und keine Volksschulen haben. Hier finden sich zudem die Bundesländer, die das Abitur an allen Schulformen ermöglichen. In modernisierten Strukturen ist das Gymnasium innerhalb des allgemeinbildenden Schulsystems weniger zentral.

Auf der Dimension der Kontrolle von Zugängen und Inhalten haben wir danach unterschieden, wie standardisiert die Inhalte überprüft und die Übergänge auf das Gymnasium gehandhabt werden. Auch hier gibt es zwei Mischtypen, die die Inhalte eher destandardisiert oder standardisiert kontrollieren. Dabei finden sich im *standardisierten Typ* Länder, die unter anderem Übergänge zwischen Schulformen von festen Noten abhängig machen, die zudem bindend sind. Schulsysteme dieses Typs sehen keine Probezeit nach einem Übergang vor, die Notengebung erfolgt schon vor dem 3. Schuljahr, sie haben Zentralabitur mit schriftlicher Prüfung in Mathematik oder Deutsch, Arbeits- und Sozialverhalten wird häufig in Notenform bewertet. In *destandardisierten Systemen* gibt es dagegen keine Notenbindung, Laufbahneempfehlungen sind eher nicht bindend, es gibt kein Zentralabitur. Darüber hinaus ist die Belegung einer Fremdsprache oder eines naturwissenschaftlichen Faches in der gymnasialen Oberstufe oft nicht vorgeschrieben und eine schriftliche Prüfung in Mathematik oder Deutsch nicht erforderlich.

Aus beiden Dimensionen haben wir vier Quadranten gebildet. Die Abbildungen am Ende dieses WZBriefs zeigen, wie sich die Bundesländer in den Schuljahren 1965/66, 1980/1981, 1993/94 und 2009/10 auf diese Quadranten verteilten. Das Jahr 1965 haben wir gewählt, weil hier erstmals alle westdeutschen Bundesländer den Typen zugeordnet werden konnten. 1993 haben wir ausgesucht, weil nun die ostdeutschen Bundesländer hinzugekommen sind und die ersten grundlegenden Entscheidungen zum Schulsystem getroffen wurden. 1980/81 liegt in der Mitte dieser beiden Zeitpunkte, und das Schuljahr 2009/10 stellt das Ende unserer Untersuchungsperiode dar.

Im Schuljahr 1965/66 sind die Bundesländer durch traditionelle Strukturen gekennzeichnet. Es gab nur wenige Schulsysteme mit Gesamtschulen, der Übergang auf die weiterführenden Schulen erfolgte fast ausschließlich nach der vierten Klasse, und die Vollzeitschulpflicht betrug zumeist acht Jahre. Eine größere Variabilität herrscht in Bezug darauf, wie die gelehrt Inhalte kontrolliert und damit Übergänge im Schulsystem geregelt wurden.

Zum Schuljahr 1980/81 gibt es auf der Strukturebene leichte Verschiebungen in Richtung modernisierter Strukturen. Hamburg und Hessen sind nun als modernisierte Mischtypen zu kennzeichnen, Berlin hat bereits modernisierte Strukturen. Die restlichen Bundesländer sind noch dem traditionellen Mischtyp bzw. Bayern als einziges Bundesland dem traditionellen Typ zuzuordnen. Auf der Ebene der Kontrolle der Zugänge und Inhalte gibt es eine deutliche Bewegung in Richtung destandardisierter Typen.

Zu den Autoren

Marcel Helbig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Professor für Bildung und soziale Ungleichheit an der Universität Erfurt.

Rita Nikolai ist Juniorprofessorin für Systembezogene Schulforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Mit der Wiedervereinigung ändert sich in den westdeutschen Bundesländern im Hinblick auf die Kontrolle von Zugängen und Inhalten wenig. Allerdings kommt es in einigen westdeutschen Bundesländern zu einer weiteren Modernisierung der Strukturen. Die ostdeutschen Bundesländer verteilen sich nach der Wiedervereinigung über das gesamte Spektrum der schulrechtlichen Typen. Während Sachsen als traditionell-standardisiert zu kennzeichnen ist, findet sich Brandenburg unter den modernisiert-destandardisierten Bundesländern.

Insgesamt ist für Anfang der 1990er Jahre auf der Strukturebene eine höhere Verbreitung von Gesamtschulen festzustellen, der Übergang auf das Gymnasium erfolgt nun in einigen Bundesländern nach Klasse 6, die Vollzeitschulpflicht wurde überall verlängert, Grundschulen sind nur noch selten an weiterführende Schulen angeschlossen, und zweigliedrige Schulsysteme halten zunehmend Einzug. Auf der Ebene der Kontrolle der Zugänge und Inhalte ist es beginnend mit den 1970er Jahren vermehrt zum Wegfall bindender und notenbasierter Übergangsempfehlungen gekommen, Aufnahmeprüfungen strukturieren die Übergänge nur selten, der Verpflichtungsgrad von Fächern in der gymnasialen Oberstufe ist geringer geworden, und ein Zentralabitur findet sich nur in einer Minderzahl der Bundesländer.

Zum Ende unserer Untersuchungsperiode (2009/10) gibt es eine starke Bewegung hin zum modernisiert-standardisierten Quadranten. Im Quadranten traditionell-standardisiert verbleiben Sachsen, Baden-Württemberg und Bayern, im Quadranten modernisiert-destandardisiert Hessen, Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein. Aber auch bei diesen vier letztgenannten Ländern geht die Tendenz in Richtung einer stärkeren Standardisierung. Insgesamt ist also zum Ende unseres Untersuchungszeitraums ein Trend zu modernisierten Strukturen und zu einer stärkeren Kontrolle von Inhalten festzustellen. Ob die starke Standardisierung nach 2000 auf den PISA-Schock zurückzuführen ist oder die Entwicklung in Richtung einer stärkeren Standardisierung auch unabhängig von PISA passiert wäre, ist eine offene Forschungsfrage.

Welche Fragen mit unserer Studie beantwortet werden können

Auch aufgrund von relativ kurzen Wahlperioden und damit verbunden kurzen Amtszeiten der Verantwortlichen ist das institutionelle Wissen darüber, welche Regelungen es im eigenen Bundesland einmal gegeben hat, oft kaum vorhanden. Unsere Studie dient zum einen als eine Art Nachschlagewerk für bildungspolitische Akteure, die sich über das Schulwesen und seinen Wandel im eigenen Land, aber auch in anderen Bundesländern informieren wollen.

Zum anderen bietet die Studie für die Bildungsforschung die Möglichkeit, Fragen mehrerer Disziplinen zu beantworten. Die Bildungssoziologie und -ökonomie können auf dieser Grundlage mit kausalanalytischen Verfahren die Wirkungsweise verschiedener schulrechtlicher Regelungen untersuchen. Wie wirkt sich zum Beispiel das längere gemeinsame Lernen auf Bildungsungleichheiten aus, wie unterscheiden sich die Übergangsquoten in Ländern mit bindender oder nicht-bindender Grundschulempfehlung, wie verändert sich das Bildungsverhalten in zwei- im Vergleich zu dreigliedrigen Schulsystemen? Für die Politikwissenschaft ist interessant, wann es zu Reformen gekommen ist, deren Policy-Prozess dann wiederum untersucht werden kann. Für die Rechtswissenschaft ergeben sich Forschungsfragen im Bereich der Rechtsgeschichte und der Rechtssoziologie. So kann mit der Studie zugrunde liegenden Datenbank bzw. den ihr zugrunde liegenden Rechtstexten die sich historisch verändernde Regelungsdichte ebenso analysiert werden wie die Veränderung von Rechtsbegriffen. Für die Erziehungswissenschaft schließlich bietet die Datenbank die Möglichkeit, Kompetenzunterschiede der Schüler zwischen den Bundesländern auch unter dem Blickwinkel institutioneller Merkmale und ihrer Veränderungen zu untersuchen.

Der WZBrief **Bildung** erscheint mehrmals im Jahr in unregelmäßigen Abständen. Er bietet zu einem Thema knappe Analysen von WZB-Forscherinnen und -Forschern.

Der WZBrief **Bildung** wird elektronisch versandt. Abonnieren unter: www.wzb.eu/de/presse/presseverteiler



WZB auf Twitter
www.twitter.com/WZB_Berlin

Die Frage, warum sich Bildungsergebnisse zwischen den Bundesländern – teils deutlich – unterscheiden, können wir mit unserer Studie nicht beantworten. Wir schaffen aber die Grundlage für zukünftige Antworten auf diese Frage.

Zum Weiterlesen

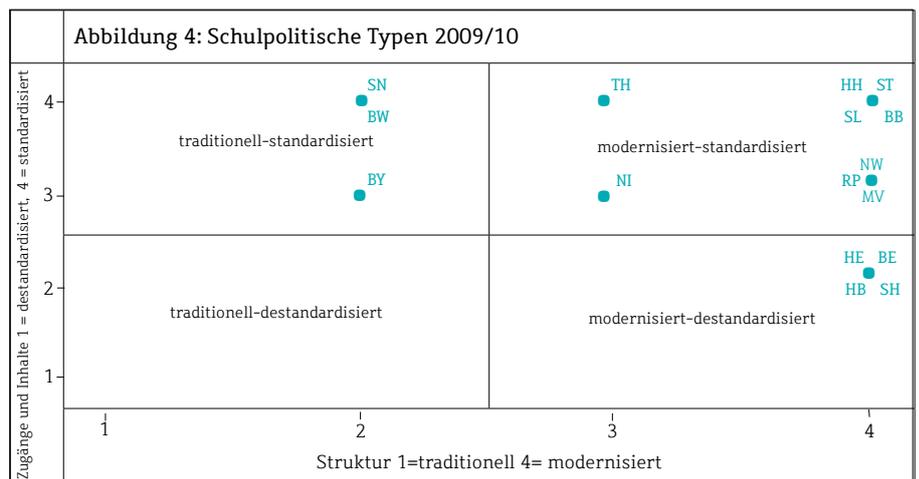
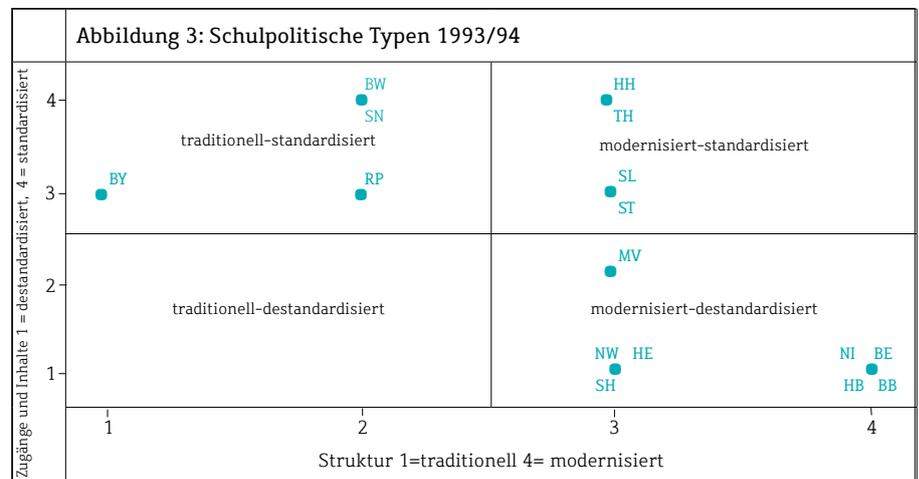
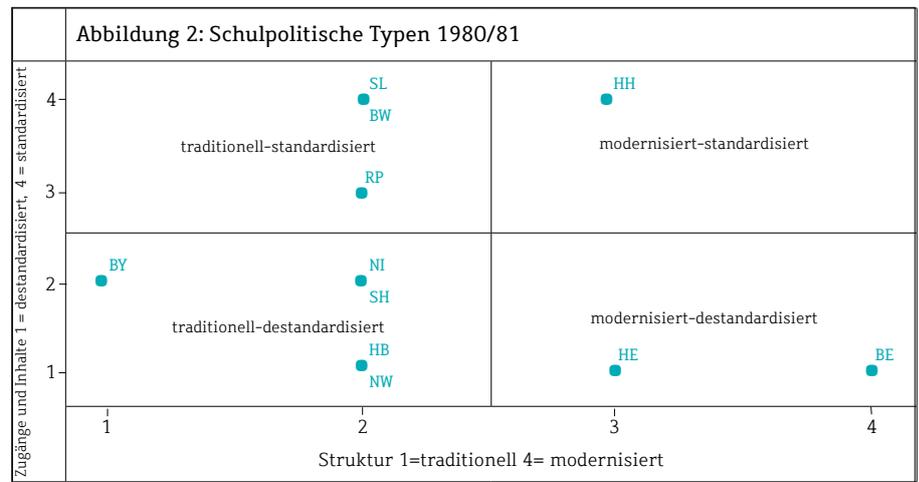
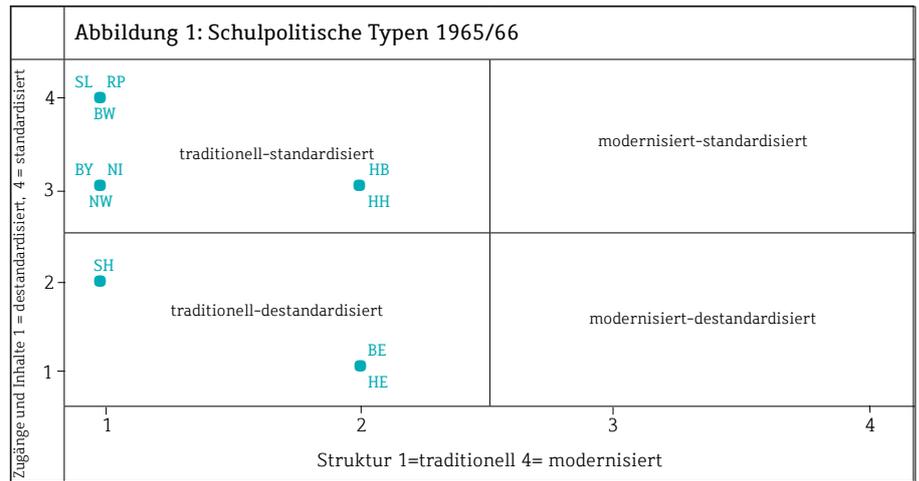
Helbig, Marcel/Nikolai, Rita (2015): Die Unvergleichbaren. Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949. Bad Heilbrunn: Klinkhardt [auch im Open Access auf www.pedocs.de].

Helbig, Marcel/Nikolai, Rita (2015): Sammlung wichtiger schulrechtlicher Regelungen in den deutschen Bundesländern von 1949 bis 2010. Quellen zum Buch „Die Unvergleichbaren“. Bad Heilbrunn: Klinkhardt [Only im Open Access auf www.pedocs.de].

<i>Erhobene Dimensionen und Indikatoren schulrechtlicher Regelungen</i>
Struktur
Vorschule für schulpflichtige, aber noch nicht schulfähige Kinder
Dauer der Vollzeitschulpflicht
Dauer der Schulzeit bis zum Abitur
Grundschuldauer
Orientierungsstufe nach der Grundschule
Schulartenabhängige Förderstufe
Grundschule in der Regel an Schulformen angeschlossen, die nicht zum Abitur führen
Gesamtschule als Regelschule vorhanden
Schule mit mehreren Bildungsgängen vorhanden
Abitur in allen Schulformen möglich
Anteil der Gymnasien an allen Schulen, die zum Abitur führen
Finanzielle Regularien (2 Merkmale)
Alternative Wege zur allgemeinen und fachgebundenen Hochschulreife (2 Merkmale)
Kontrolle von Zugängen und Inhalten
Kriterien für den Übergang nach Klasse 4 (6 Merkmale)
Kriterien für den Übergang nach Klasse 6 (6 Merkmale)
Kriterien für den Übergang nach Klasse 7 bis nach Klasse 9 (7 Merkmale)
Übergang in die gymnasiale Oberstufe mit Realschulabschluss (4 Merkmale)
Abstieg vom Gymnasium (2 Merkmale)
Kriterien für den Übergang von Sekundarstufe I zu Sekundarstufe II (2 Merkmale)
Allgemeiner Abschluss bei Eintritt in die Sekundarstufe II (3 Merkmale)
Abitur (4 Merkmale)
Bewertung des Arbeits- und Sozialverhaltens (3 Merkmale)
Beginn der Notengebung in der Grundschule (2 Merkmale)
Inhalte
Stellenwert von Religion und Ethik (3 Merkmale)
Moderne Unterrichtsinhalte (4 Merkmale)

Legende

- BB = Brandenburg
- BE = Berlin
- BW = Baden-Württemberg
- BY = Bayern
- HB = Hansestadt Bremen
- HH = Hansestadt Hamburg
- HE = Hessen
- MV = Mecklenburg-Vorpommern
- NI = Niedersachsen
- NW = Nordrhein-Westfalen
- RP = Rheinland-Pfalz
- SH = Schleswig-Holstein
- SN = Sachsen
- SL = Saarland
- ST = Sachsen-Anhalt
- TH = Thüringen



Impressum

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB Berlin Social Science Center
Herausgeberin
Prof. Jutta Allmendinger Ph.D.

Redaktion
Dr. Paul Stoop
Gabriele Kammerer

Produktion
Ingeborg Weik-Kornecki

Reichpietschufer 50
10785 Berlin

Telefon +49 (30) 25491-0
Telefax +49 (30) 25491-684

wzb@wzb.eu
www.wzb.eu