

1 Einleitung

Reform, Reform, Reform. Fast jeden Tag wird in der Presse über eine Schulreform in einem der 16 Bundesländer berichtet. Schulpolitik fällt explizit in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer und gehört zu den wichtigsten Gestaltungsbereichen der Landespolitik (Hepp 2011; Wolf 2008). Zwar haben die Bundesländer mit dem Düsseldorfer (1955) und Hamburger Abkommen (1964) ein gegliedertes Schulsystem festgeschrieben, doch aufgrund ihrer Gestaltungshoheit haben sich die Bundesländer hinsichtlich ihrer Schulstrukturen und pädagogischen Grundausrichtung seit 1949 so unterschiedlich entwickelt, dass wir es nicht mit einem, sondern mit 16 Schulsystemen zu tun haben. Kaum ein Politiker¹, Kultusbeamter, Bildungswissenschaftler, Lehrer, Journalist, Elternteil oder bildungspolitisch interessierter Bürger blickt noch durch im Dschungel der schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern. Welches Bundesland hat die Gemeinschaftsschule eingeführt? Wo gibt es Gesamtschulen? Wie lange dauert jeweils die Grundschule? Wo entscheiden die Noten für den Gymnasialübergang, wo haben die Eltern das letzte Wort? Ab welcher Klassenstufe bekommen die Kinder Noten? In welchen Bundesländern gibt es noch die Hauptschule? Von einer Kleinstaaterei im deutschen Bildungssystem (Der SPIEGEL 2010; Edelstein und Allmendinger 2012) ist häufig die Rede und in zahlreichen Publikationen der letzten Jahre wird ein Ende des „Schulchaos“ verlangt (Der SPIEGEL 2010; Die Welt 2013).

Unterschiede in den Schulsystemen der Bundesländer sind nicht per se negativ, sind sie doch zunächst Ausdruck eines Wettbewerbsföderalismus, wonach sich die Bundesländer in der Ausgestaltung ihrer Schulsysteme aufgrund ihrer Gestaltungshoheit besser an den regionalen Präferenzen ihrer Bürger und Rahmenbedingungen orientieren können, als es zentrale Entscheidungsstrukturen vermögen. Die Bundesländer können in der Schulpolitik demnach landesspezifische Akzente setzen, so dass ein Wettbewerb um die besten Lösungen in der Schulpolitik entstehen kann. Der Wettbewerbsföderalismus gerät jedoch an seine Grenzen, wenn Unterschiede in den Schulsystemen zu individuell unterschiedlichen Zugangschancen zu Bildungszertifikaten zwischen den Bundesländern führen.

¹ Wir verwenden aus Gründen der Lesbarkeit die männliche Form, meinen jedoch stets beide Geschlechter.

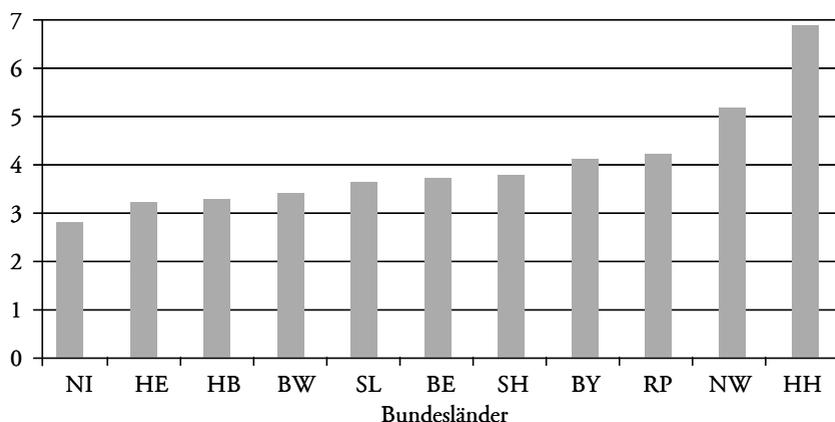
1.1 Ausmaß und historische Entwicklung von Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern

Um Unterschiede zwischen den Bundesländern darzustellen, halten wir es für sinnvoll in absolute und relative Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern zu unterscheiden. Bildungsungleichheiten sind „Unterschiede im Bildungsverhalten und in den erzielten Bildungsabschlüssen (beziehungsweise Bildungsgängen) von Kindern“ (Müller und Haun 1994: 3) und Jugendlichen, die in unterschiedlichen Kontexten aufwachsen. Absolute Bildungsungleichheiten beschreiben Unterschiede in Abschlusszertifikaten etwa in Form des Mittleren Schulabschlusses oder Abiturientenquoten. Relative Bildungsungleichheiten messen unterschiedliche Bildungschancen zwischen sozialen Gruppen – also die intergenerationale Weitergabe von Bildungschancen. Auch wenn wir dieses Konzept vor allem auf die erworbenen Zertifikate anwenden, kann es ebenso auf erworbene Kompetenzen angewendet werden. So differierten die absoluten Unterschiede bei den Kompetenzen beim Ländervergleich 2012 des Instituts für Qualitätssicherung im Bildungswesen in Mathematik zwischen 471 Punkten in Bremen und 536 Punkten in Sachsen. Die Kompetenzen verteilten sich dabei unterschiedlich stark nach der sozialen Herkunft in den Bundesländern. So hingen die erzielten Mathematikkompetenzen in Brandenburg am stärksten und in Thüringen und Sachsen am schwächsten von der sozialen Herkunft ab (Pant et al. 2013). Interessanterweise bestand in Brandenburg bei der ersten Bundesländerstudie der PISA-Ergänzungsstudie 2000 noch der geringste Zusammenhang zwischen darin getesteten Lesekompetenzen und der sozialen Herkunft (Deutsches PISA-Konsortium 2001). Solche extreme Schwankungen in einem relativ kurzen Zeitraum lassen sich bei den Zertifikaten, auf die wir im Folgenden eingehen, eher nicht feststellen.

Im Hinblick auf die absoluten Unterschiede der Abiturquoten an allgemeinbildenden Schulen, die im Fokus dieses Buches stehen, zeigten sich 2012 die höchsten Abiturquoten in Hamburg (49,5 Prozent) und die niedrigsten in Bayern und Sachsen-Anhalt (27,8 Prozent) (StBa 2014a,b). Dabei unterscheidet sich der Zugang zum Gymnasium nach sozialer Herkunft sehr stark zwischen den Bundesländern. So hängt der Zugang zum Gymnasium in Bayern fast viermal so stark von der sozialen Herkunft ab wie in Brandenburg (bezogen auf 15-Jährige auf dem Gymnasium) (Köller et al. 2010).

Wenn wir die zeitliche Dimension berücksichtigen, so zeigt sich, dass absolute und relative Ungleichheiten beim Zugang zum Abitur bzw. beim Zugang zum Gymnasium stark unterschiedlichen Veränderungsprozessen unterlagen. Abbildung 1 verweist darauf, dass sich die Abiturquoten in Hamburg zwischen 1965 und 2012 fast versiebenfacht haben. Auch in Nordrhein-Westfalen ist es mit einem Verfünffachen der Abiturquoten zu einem relativ starken Anstieg der Abiturquoten gekommen. Auf der anderen Seite kam es in Niedersachsen in diesem Zeitraum zu einer Verdreifachung der Abiturquoten.

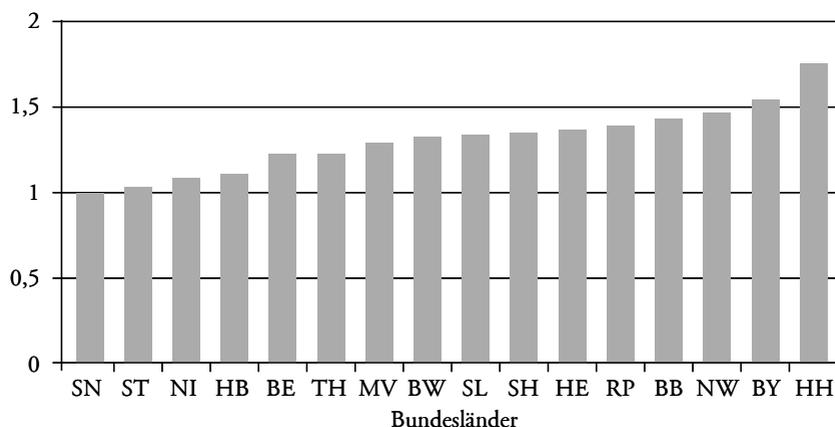
Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern



Quellen: StBa (2014b, verschiedene Jahrgänge-a,b). Die Abkürzungen der Bundesländerbezeichnungen finden sich in Tabelle A1 im Anhang.

Abb. 1: Vervielfachung der Abiturquote an allgemeinbildenden Schulen in den westdeutschen Bundesländern zwischen 1965 und 2012

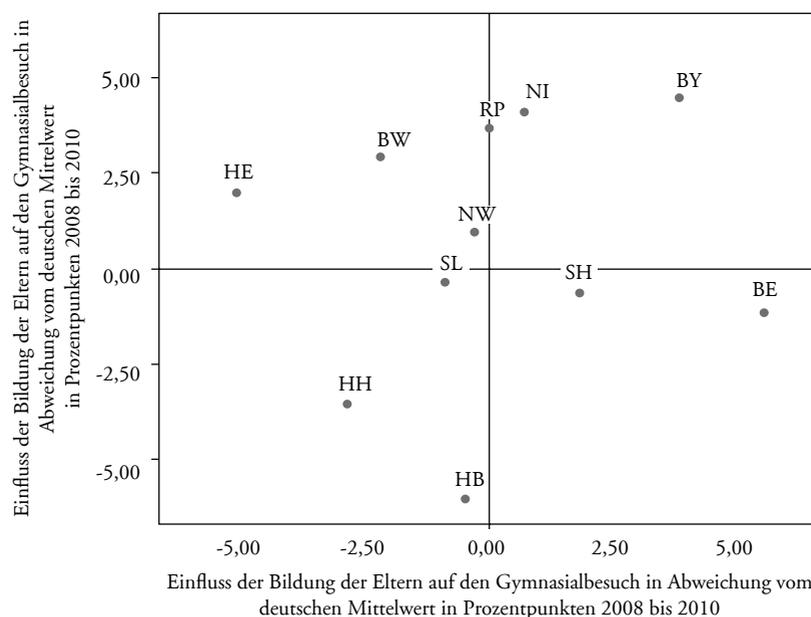
Auch in den 1990er und 2000er Jahren – unter Einbezug der ostdeutschen Bundesländer – sind unterschiedliche Dynamiken zu beobachten (Abbildung 2). Während die Abiturquoten zwischen 1995 und 2012 in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Bremen nahezu konstant geblieben sind, sind sie in Bayern und Hamburg um mehr als das 1,5-fache angestiegen. Es lassen sich also nicht nur aktuell starke Unterschiede zwischen den Bundesländern beim Zugang zum Abitur beobachten, sondern auch unterschiedliche Dynamiken in der zeitlichen Entwicklung.



Quellen: StBa (2014b, verschiedene Jahrgänge-a,b).

Abb. 2: Vervielfachung der Abiturquoten an den allgemeinbildenden Schulen in den Bundesländern zwischen 1995 und 2012

Auch bei den relativen Unterschieden, etwa beim Zugang zum Gymnasium, lassen sich Unterschiede im Zeitverlauf beobachten. In Abbildung 3 zeigt sich, dass 1970 die Bildung der Eltern besonders stark mit dem Gymnasialbesuch in Niedersachsen, Bayern und Rheinland-Pfalz zusammenhing. Geringer war der Zusammenhang in Bremen und Hamburg. Im Vergleich zwischen den Werten von 1970 und 2008/09 zeigt sich, dass der Zusammenhang zwischen Bildung der Eltern und dem Gymnasialbesuch in Hessen und Baden-Württemberg zurückgegangen (links oben), in Hamburg und Bremen unterdurchschnittlich geblieben (links unten), in Schleswig-Holstein und Berlin angestiegen (rechts unten) und in Bayern überdurchschnittlich geblieben ist (rechts oben).



Quellen: Volkszählung 1970 und Mikrozensus 2008 und 2010, eigene Berechnungen. Anmerkungen: Dargestellt ist der Zusammenhang von Bildung der Eltern (ein Elternteil mindestens Abitur vs. kein Elternteil mit Abitur) und des Gymnasialbesuchs (Referenz kein Gymnasialbesuch auf den weiterführenden Schulen) im Alter von 11 bis 14 Jahren (Ergebnisse eines linearen Wahrscheinlichkeitsmodells). Der Wert von 0 bildet den durchschnittlichen Zusammenhang in Deutschland ab. In den Ländern, in denen der Zusammenhang größer als 0 ist, hängt der Gymnasialbesuch stärker mit der Bildung der Eltern zusammen. In Ländern, in denen der Wert kleiner als 0 ist, ist auch der Zusammenhang von Gymnasialbesuch und Bildung der Eltern geringer. Festgehalten sind die Abweichungen in Prozentpunkten. Aus Darstellungsgründen wurde der Wert für Bremen 1970 auf -6 Prozentpunkte gesetzt, der zu diesem Zeitpunkt eigentlich bei -12,6 Prozentpunkten liegt. Für 2008 bis 2010 würde die Darstellung bedeuten, dass der Unterschied zwischen Eltern mit und ohne Abitur bei der Erklärung des Gymnasialbesuchs in Berlin zehn Prozentpunkte größer ist als in Hessen. Der Fallzahlenbereich für 1970 lag für die Bundesländer zwischen 3.498 in Bremen und 93.454 in Nordrhein-Westfalen, für die Mikrozensus 2008 bis 2010 zwischen 394 in Bremen und 12.753 in Nordrhein-Westfalen.

Abb. 3: Einfluss der Bildung der Eltern auf den Gymnasialbesuch von 11- bis 14-jährigen Kindern in den westdeutschen Bundesländern im Vergleich zum deutschen Mittelwert 1970 und 2008–10

1.2 Gründe für Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern

Der Übergang auf das Gymnasium und der Erwerb des Abiturs unterscheidet sich also sowohl absolut als auch relativ zwischen den Bundesländern und ist zudem unterschiedlichen Dynamiken unterworfen². Mit diesen individuell unterschiedlichen Zugangschancen zum Bildungssystem und zu Bildungszertifikaten werden zwischen den Bundesländern ungleiche Lebenschancen vergeben. Offen bleibt nach wie vor, wodurch diese Bundesländerunterschiede zustande kommen. Aus unserer Sicht lassen sich sechs Erklärungsansätze benennen, die Bundesländerunterschiede in den Bildungsergebnissen nach sich ziehen könnten. Je nachdem, ob und inwieweit die folgenden Faktoren Bildungsunterschiede zwischen den Bundesländern beeinflussen, ist auch die Frage unterschiedlich zu beantworten, ob Bildungsungleichheiten zwischen den Bundesländern legitim oder illegitim bzw. gerecht oder ungerecht sind.

1. Unterschiede in der sozialen Zusammensetzung: Unterschiede zwischen den Bundesländern in Bildungsergebnissen können mit Unterschieden in der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft erklärt werden. So unterscheiden sich die Bundesländer erstens darin, wie hoch der Anteil von Kindern und Jugendlichen ist, die einen Migrationshintergrund haben.³ In Hamburg haben 43 Prozent aller Neuntklässler einen Migrationshintergrund, in Schleswig-Holstein nur 17 Prozent und in den ostdeutschen Bundesländern historisch bedingt höchstens 10 Prozent (Pant et al. 2013). Zweitens unterscheidet sich der berufliche Status der Eltern zwischen den Bundesländern. Während Eltern von Schülern in Hamburg, Berlin und Baden-Württemberg beim sogenannten ISEI-Index durchschnittlich hohe Werte aufweisen, ist die soziale Zusammensetzung der Schüler in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen deutlich ungünstiger (Pant et al. 2013). Bundesländerunterschiede sind auch beim Bildungshintergrund der Eltern festzustellen. Während in Berlin und Hamburg 31 Prozent aller Schulkinder einen Elternteil mit einem akademischen Abschluss

2 Diese Betrachtung zur Illustration kann auch auf andere Bildungsindikatoren ausgeweitet werden: Bayerische Schüler wiederholen in der Sekundarstufe I dreimal häufiger eine Klasse als in Baden-Württemberg. Beim Übergang von der siebten zur achten Klasse müssen Schüler im Saarland sechsmal häufiger das Gymnasium verlassen als in Mecklenburg-Vorpommern. Das Risiko, eine Förderschule besuchen zu müssen, ist im Gegensatz dazu in Mecklenburg-Vorpommern 4,8-mal so hoch wie im Saarland. Die Wahrscheinlichkeit, eine Studienberechtigung zu erhalten, ist in Nordrhein-Westfalen 1,7-mal höher als in Mecklenburg-Vorpommern. Des Weiteren besuchen in Sachsen 15 mal mehr Schüler eine Ganztagschule als in Bayern (siehe: Helbig 2012a).

3 Kinder mit Migrationshintergrund kommen in Deutschland mehrheitlich aus Familien niedriger sozialer Schichten und ihre Eltern weisen einen niedrigeren Bildungsgrad auf (Gresch 2012).

haben, liegt dieser Wert in Mecklenburg-Vorpommern nur bei rund 15 Prozent (Mikrozensus 2009, eigene Berechnungen).

Durch die unterschiedliche sozioökonomische Zusammensetzung in den Bundesländern lassen sich einige Bundesländerunterschiede in den Bildungsergebnissen erklären. Einerseits könnten die hohen Übergangsquoten auf das Gymnasium und die hohen Abiturquoten in Hamburg und Berlin auch auf den hohen Anteil von Akademikereltern zurückgeführt werden. Andererseits könnte der hohe Anteil funktionaler Analphabeten in Hamburg mit einem hohen Migrantenanteil erklärt werden. Demnach scheint die soziale Zusammensetzung der Schüler die Bildungsergebnisse in den Bundesländern zu beeinflussen, jedoch liegen Untersuchungen hierzu kaum vor. Trotzdem ist kritisch zu fragen, ob der Input (soziale Zusammensetzung) in einem Bundesland über den Output (Bildungsergebnisse) bestimmen soll. Auch wenn die Bundesländer durch unterschiedliche soziale Problemlagen gekennzeichnet sind, sollte es doch Kennzeichen eines guten Bildungssystems sein, auf diese Problemlagen zu reagieren und dennoch gleiche Bildungschancen zu schaffen.

2. Infrastruktur: Unterschiede in der Bildungsinfrastruktur können die Bildungsergebnisse in den Bundesländern beeinflussen. Sowohl die Nutzung von Kitaplätzen als auch die Nutzung von Ganztagschulen wird durch das Angebot an Bildungseinrichtungen beeinflusst. Auch regional unterschiedliche Gymnasialangebote beeinflussen den Übergang auf das Gymnasium (Sixt 2010). Ein weiteres Beispiel für unterschiedliche infrastrukturelle Gegebenheiten ist das Hochschulangebot, das sich zwischen den Bundesländern unterscheidet. So sind die Entfernungen der Studienberechtigten zur nächsten Hochschule in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg deutlich höher als in Nordrhein-Westfalen. Die Neigung ein Studium aufzunehmen hängt auch von der Entfernung zur nächstgelegenen Hochschule ab (Helbig et al. 2015; Spiess und Wrohlich 2010).

Die Bildungsinfrastruktur hängt von verschiedenen Faktoren ab. Hierzu gehört maßgeblich der Urbanisierungsgrad eines Bundeslandes (Weishaupt 2010). Die Frage ist dabei, ob eher ländlich strukturierte Bundesländer das gleiche Bildungsangebot vorhalten können und müssen wie Bundesländer, die durch einen höheren Urbanisierungsgrad gekennzeichnet sind. Dies ist für Bildungseinrichtungen, die auch mit wenigen Kindern existieren können, wie Kitas, sicherlich anders zu beantworten als für vergleichsweise große Einrichtungen wie Gymnasien oder Hochschulen. Allerdings zeigt die schulstrukturelle Entwicklung in einigen Bundesländern, dass auch in ländlichen Gebieten zumindest der Zugang zu allen allgemeinbildenden Bildungszertifikaten durch eine Zusammenfassung aller Schulformen unter einem Dach gewährleistet werden kann (etwa durch die Einführung von Gemeinschaftsschulen in einigen Bundesländern).

3. Demografie: Eng mit der schulischen Infrastruktur gekoppelt ist der Einfluss der demografischen Entwicklungen auf unterschiedliche Bildungsergebnisse. So differieren Klassengrößen, aber auch Zugangschancen zum Gymnasium und zum Gymnasialverbleib mit Veränderungen der Schülerjahrgangsgrößen in einem Bundesland. Besonders die Schulsysteme der ostdeutschen Bundesländer waren durch den Einbruch der Geburten mit dem sogenannten „Wende-Knick“ stark durch demografische Veränderungen herausgefordert. In einigen Kreisen Ostdeutschlands verringerte sich die Jahrgangsstärke zwischen 1996 und 2006 um über 70 Prozent. Bei einem so starken Einbruch der Schülerzahlen sind bestehende Schulstandorte nur schwer aufrecht zu erhalten. Schüler in geburtenschwachen Jahrgängen können in ihren Bildungsverläufen jedoch von demografischen Einbrüchen erheblich profitieren. Schüler gehen in geburtenschwachen Jahrgängen eher auf das Gymnasium über und durchlaufen dies auch erfolgreicher als Schüler in geburtenstarken Jahrgängen (Helbig und Schmolke i.E.). Des Weiteren konnte der Einbruch der Schülerzahlen in den ostdeutschen Bundesländern als demografische Dividende durch frei werdende Ressourcen genutzt werden. Die demografische Dividende bezieht sich dabei vor allem auf die Verfügbarkeit von Fachlehrkräften. Ländervergleiche zeigen, dass Schülerleistungen besser ausfallen, je mehr Schüler von Fachlehrern unterrichtet werden. Während heute in einigen westdeutschen Bundesländern ein hoher Anteil fachfremder Lehrer die Fächer Mathematik, Biologie, Physik und Chemie unterrichtet, ist dies in den ostdeutschen Bundesländern eher die Ausnahme (Pant et al. 2013: 375). Damit haben die Schüler in den ostdeutschen Bundesländern bessere Ausgangsbedingungen, um sich Kompetenzen in diesen Fächern anzueignen.

Auf der anderen Seite wurden in der Folge des Geburteneinbruchs in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wende und dem damit verbundenen Schülerzahlenrückgang (Weishaupt 2009b) hier seit knapp 20 Jahren kaum neue Lehrer eingestellt. Zudem ist anzunehmen, dass die Lehrer, die eingestellt wurden, eine Lehrbefähigung für die jeweiligen Fächer hatten, für die sie eingesetzt werden sollten. Der Bewerberpool, aus dem die ostdeutschen Bundesländer schöpfen konnten, war durch den faktischen Einstellungsstopp zudem größer als in den westdeutschen Bundesländern. Jetzt, wo die Schülerzahlen in den ostdeutschen Bundesländern wieder ansteigen, die Lehrerschaft überaltert ist und in den nächsten Jahren in großem Umfang verrentet wird, wird sich dieses Problem auch für die ostdeutschen Bundesländer stellen. So liegt der Anteil der Lehrer, die 50 Jahre und älter sind, in den ostdeutschen Bundesländern zwischen 54 Prozent in Berlin und 61 Prozent in Thüringen. Die Werte für die westdeutschen Bundesländer liegen hingegen zwischen 35 Prozent in Hamburg und 44 Prozent in Nordrhein-Westfalen (StBa 2014a, eigene Berechnungen). Die ostdeutschen Länder reagieren auf die sich abzeichnende Problemlage mit der Einführung oder Wiedereinführung des Beamtenstatus für Lehrer und locken zudem mit Gehaltszulagen für

den Dienst in ländlichen Gebieten (SpiegelOnline 2015). Anstatt koordiniert zu reagieren, illustrieren die Bundesländer im Kampf um die Lehrkräfte, was sie unter Wettbewerbsföderalismus verstehen. Leider zeigt sich an diesem Beispiel, dass die besten Lösungsansätze für derartige Probleme bereits vor 50 Jahren formuliert und nicht umgesetzt wurden: So forderte Georg Picht 1964 in seinem Buch „Die Deutsche Bildungskatastrophe“: „Der Lehrermangel ist in den verschiedenen Bundesländern so unterschiedlich, daß in schlechter gestellten Ländern nur dann katastrophale Zustände vermieden werden können, wenn ein Austausch von Lehrern zwischen den Ländern erfolgt.“ (Picht 1964: 53)

4. Wirtschaftsstrukturelle Gegebenheiten: Ungleiche Bildungschancen können auch durch Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur speziell in Angeboten auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt entstehen, da diese die Bildungs- und Berufaspirationen von Jugendlichen beeinflussen. So könnten sich Eltern und Kinder in Regionen mit einer hohen Arbeitslosenquote eher für gymnasiale Bildungsgänge entscheiden, um im Wettbewerb um die wenigen Arbeitsstellen bessere Chancen zu haben. Dagegen könnten sich Schüler in Regionen mit einem hohen Angebot an Ausbildungsplätzen eher gegen einen gymnasialen Bildungsgang entscheiden, weil sie auch ohne Abitur gute Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben. Ungleiche Bildungsergebnisse in Reaktion auf unterschiedliche wirtschaftsstrukturelle Gegebenheiten könnten akzeptierbar sein, da diese eher auf individuellen Entscheidungen beruhen. Zudem haben Jugendliche in Bundesländern mit einem geringeren Anteil an hohen Bildungszertifikaten keineswegs schlechtere Arbeitsmarktperspektiven, wenn diese Bundesländer auch für Jugendliche ohne hohe Bildungszertifikate ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen schaffen.

5. Wertevorstellungen: Die Nutzung von Bildungseinrichtungen und damit auch Bildungsergebnisse können durch unterschiedliche Wertvorstellungen beeinflusst werden, die sich nach Bundesländern unterscheiden können. Zum einen hängt die Nutzung von Kita-Plätzen bei den unter Dreijährigen vom Angebot ab, das in Bundesländern wie in Bayern, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich gering ist. Ähnliches gilt für Ganztagsschulangebote. Zum anderen ist davon auszugehen, dass in Regionen in denen eher konservative Wertvorstellungen vertreten werden und der Begriff der erwerbstätigen „Rabenmutter“ noch nicht der Vergangenheit angehört, auch die Nachfrage nach frühkindlichen und ganztagsschulischen Bildungseinrichtungen geringer ist. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass Angebot und Nachfrage nach Bildungseinrichtungen kaum voneinander zu trennen sind. Einzig die Daten zu den Ganztagschulen weisen darauf hin, dass das Angebot von Ganztagsschulplätzen und deren Nutzung stark zwischen den Bundesländern differieren (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012). Auch der Betreuungsumfang (gemessen in Stunden in Betreuung) in den Kitas unterscheidet sich stark zwischen den Bundesländern, vor allem zwi-

schen Ost und West. In den ostdeutschen Bundesländern wirkt die Tradition aus dem DDR-Bildungssystem fort, wo Eltern auf ein ausgebautes System an Betreuungsplätzen zurückgreifen konnten, um einer (politisch forcierten) Erwerbstätigkeit nachzugehen. Deutliche Ost-West-Unterschiede zeigen sich auch beim Anteil von Schülern, die die Schule nur mit einem Hauptschulabschluss verlassen. So wurde der Hauptschulabschluss nach der Wende in Ostdeutschland weniger als ein allgemeinbildender Abschluss akzeptiert (Edelstein und Nikolai 2013), da im DDR-Schulsystem viele der heutigen Eltern die Schule mindestens mit dem zehnjährigen Polytechnischen Abschluss verließen.

Eltern haben nach Art. 6 des Grundgesetzes das Recht, über den Ort der Betreuung ihrer Kinder selbst zu entscheiden. Zugleich weisen Forschungsergebnisse aus der Bildungsforschung aber darauf hin, dass ein früherer Kita-Besuch förderlich für spätere Bildungskarrieren ist (vor allem für Kinder aus sozial niedrigen Schichten) und der Besuch einer Ganztagschule herkunftsbedingte Disparitäten abbauen kann. Vor allem an frühkindlichen Bildungseinrichtungen partizipieren Kinder aus sozial benachteiligten Schichten jedoch nicht in dem Maße wie ihre Altersgenossen aus den höheren Schichten (Oberwöhrmann und Bettge 2013). Familien, für die eine außerfamiliäre frühkindliche Förderung am wichtigsten wäre, nehmen diese am seltensten wahr. Ob Kinderrechte und das Elternwahlrecht hier noch in Einklang miteinander stehen, ist zu diskutieren.

6. Schulrechtliche Regelungen: Nicht zuletzt könnten Bildungsergebnisse durch schulrechtliche Regelungen beeinflusst werden, deren Entwicklung in unserem Buch im Fokus steht. Schulrechtliche Regelungen bestimmen, welche Schulformen vorgesehen sind und damit überhaupt besucht werden können. Dadurch ergibt sich auch eine unterschiedliche Zusammensetzung der Schülerschaft. So sollten die Schüler in zweigliedrigen Schulsystemen⁴ leistungshomogener sein als in dreigliedrigen Schulsystemen⁵ (vor allem in der hierarchisch untersten Schulform). Hiermit können wiederum unterschiedliche Lern- und Entwicklungsmilieus (Baumert et al. 2006) verbunden sein. Ferner bestimmen schulrechtliche Regelungen darüber, welche curricularen Eigenheiten es in den jeweiligen Bundesländern gibt. Zudem werden an verschiedenen Schwellen in einem Bildungssystem die Übergänge über schulrechtliche Regelungen festgelegt und die jeweiligen Eingangsvoraussetzungen von Schulformen gesetzt. Die schulstruk-

4 Zweigliedrige Schulsysteme sind solche Schulsysteme in allen ostdeutschen als auch in vielen westdeutschen Bundesländern, die neben dem Gymnasium entweder nur noch eine weitere Schulform anbieten oder neben diesen noch Gesamt- bzw. Gemeinschaftsschulen führen (Nikolai i.E.-b).

5 Dreigliedrige Schulsysteme beziehen sich auf die Schulformen Haupt- und Realschule sowie Gymnasium. Korrekt wäre es von vier- oder auch fünfgliedrigen Schulsystemen zu sprechen, da in vielen westdeutschen Bundesländern seit den 1970er Jahren Gesamtschulen als Regelschulen bestehen und zudem in allen Bundesländern auch Sonder- bzw. Förderschulen als allgemeinbildende Schulform existieren.

turellen Gegebenheiten in einem Bundesland können darüber hinaus dazu führen, dass Schüler bzw. deren Eltern die Kosten und die Erfolgswahrscheinlichkeit für bestimmte Bildungsgänge unterschiedlich einschätzen können. Ferner können schulrechtliche Regelungen auch bestimmen, ob Bildungswünsche von Eltern bzw. Schülern umgesetzt werden können. Des Weiteren kann aber auch der Wechsel in bestimmte Schulformen und/oder zu bestimmten Klassenstufen rechtlich ausgeschlossen werden. So kann etwa die im Bundesländervergleich niedrigste Übergangsquote von Fünftklässlern auf das Gymnasium (2012/13) in Bremen auf eine Beschränkung der Gymnasialschulplätze zurückgeführt werden (Rösner 2014). Ebenso gibt es in Baden-Württemberg keine Schüler, die mit einem Realschulabschluss auf das Gymnasium gehen, da hier die Realschüler nach der 10. Klasse nicht auf eine gymnasiale Oberstufe wechseln, sondern nur berufliche Gymnasien besuchen können. Ob diese Regelung im weiteren Bildungsverlauf im Bundesländervergleich zu unterschiedlichen Bildungschancen beim Erwerb der allgemeinen Hochschulreife führt, ist eine offene Forschungsfrage. Dies trifft auch auf viele andere schulrechtliche Regelungen zu, die wir in diesem Buch thematisieren werden.

Insgesamt ist die Rolle aller hier aufgeführten Erklärungsansätze für die Bedeutung absoluter und relativer Unterschiede beim Zugang zum Abitur zwischen den Bundesländern kaum untersucht worden. Im Hinblick auf den letzten Erklärungsansatz, die Bedeutung schulrechtlicher Regelungen, liegt dies vor allem daran, dass es bisher an einer systematischen Darstellung der schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern fehlt. So stehen Untersuchungen aus, die nicht nur die institutionelle Ausgestaltung der Schulsysteme zu einem Zeitpunkt berücksichtigen (Gresch et al. 2009; von Below 2002), sondern auch die langjährigen institutionellen Entwicklungen im Bundesländervergleich in den Fokus rücken. Arbeiten, die die deutsche Schul- und Bildungspolitik analysieren, berücksichtigen institutionelle Eigenheiten der Bundesländer nur am Rande (Cortina et al. 2005; Hepp 2011; Hüfner und Naumann 1977; Hüfner et al. 1977; Kuhlmann 1970), nicht systematisch im Zeitverlauf (Bellenberg 2012; Bohl 2003; Liegmann und Bouß 2012; Tillmann 2013) oder nicht im Bundesländervergleich (Friedeburg 1992; Führ und Furck 1998; Geißler 2011a; Herrlitz et al. 2009).

Dabei weisen gerade zahlreiche bildungssoziologische Studien und theoretische Abhandlungen auf die Bedeutung der unterschiedlichen Ausgestaltung von Bildungssystemen für Chancengleichheit im Bildungswesen hin (Allmendinger 2004; Becker 2000; Becker und Lauterbach 2004; Fend 2008; Meyer 1977).⁶ Die Struktur und Organisation eines Bildungssystems beeinflussen das Bildungsverhalten und die Bildungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen

⁶ Die institutionelle Ausgestaltung von Bildungssystemen ist ebenso auch ein bedeutender Faktor für Prozesse sozialer Ungleichheit im Lebensverlauf (Kerckhoff 1995; van der Werfhorst und Mijs 2010).

(Fend 2008; Schelsky 1965). Schule verstehen wir als „historisch, politisch, sozial und kulturell gestaltete Institution“ (Blömeke und Herzig 2009: 16). Unsere Betrachtungsebene ist dabei auf die Systemebene von Schule gerichtet, deren strukturelle und organisatorische Regelungen als Rahmenbedingungen zum einen Ergebnis schulpolitischer Entscheidungen sind und zum anderen die Gestaltungsspielräume der beteiligten Akteure beeinflussen (Schüler, Eltern, Lehrer, etc.). Regelungen zur Struktur und Organisation sind nicht alleine Ursachen für die Reproduktion von sozialen Bildungsungleichheiten (Drewek 2012) – jedoch sehen nicht nur wir diese als zentrale Parameter an, die den Kontext der Bildungsentscheidungen von Kindern und Jugendlichen sowie Eltern und damit von Bildungsungleichheiten beeinflussen (Allmendinger 1989; Erikson und Jonsson 1996; Hillmert 2007).

1.3 Fragestellung und Vorgehen

Der Einfluss schulrechtlicher Regelungen auf unterschiedliche Bildungsergebnisse zwischen den Bundesländern kann jedoch erst dann systematisch untersucht werden, wenn ein Wissen über die Unterschiede der schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern im Zeitverlauf vorliegt. Wir wollen in diesem Buch diese Voraussetzung erarbeiten und die schulrechtlichen Unterschiede der Bundesländer seit 1949 analysieren. Dabei wollen wir zunächst folgende Fragen beantworten:

Wie haben sich die Schulsysteme der Bundesländer seit dem Schuljahr 1949/50 verändert? In welchen Bereichen der Schulsysteme kam es zu häufigen Veränderungen und in welchen kaum?

Für die deutsche Schulpolitik konstatierten Bildungswissenschaftler in der Vergangenheit häufig einen Reformstau oder Stagnation (Friedeburg 1992; Massing 2002; Zedler 1985). Das jahrzehntelange Festhalten am dreigliedrigen Schulsystem scheint dieses Bild zu bestätigen. Das Konzept der Pfadabhängigkeit, etwa wie aus dem Historischen Institutionalismus (Mahoney 2000; North 1990; Pierson 2000), kann dabei zum Verständnis der langjährigen Stabilität des dreigliedrigen Schulsystems in den deutschen Bundesländern beitragen. Jedoch gehen wir in Anlehnung an weiterführende Analysen zum institutionellen Wandel (Thelen 2003; Thelen 2004) davon aus, dass sich auch innerhalb der Schulstruktur weitreichende Veränderung ergeben haben (Drewek 1994b; Geißler 2011a; Herrlitz et al. 2009), die über einen längeren Zeitraum als graduelle, inkrementell ablaufende Prozesse (Streck und Thelen 2005) zu grundlegenden Umwandlungen der Schulsysteme geführt haben.

Beiträge aus der Schulsystemforschung konzentrieren sich auf Entwicklungen der Schulanzahl nach Schularten und die quantitative Erfassung von Schülerströmen (nach Schulart, Klassen und Geschlecht) bzw. schulstrukturelle Entwicklungen

(mitunter ihren regionalen Besonderheiten) (Drewek 1994b,2013; Drewek et al. 2001; Edelstein und Nikolai 2013; Köhler und Lundgreen 2014; Lundgreen 2000,2006; Maaz et al. 2010a; Riege 1995; Zymek 1992,1997,2013), sodass selbst eine sekundäranalytische Aufarbeitung das Ziel nicht erfüllen könnte, die schulrechtlichen Regelungen der Bundesländer systematisch miteinander über die Zeit zu vergleichen. Insgesamt fehlt es also an schulrechtlichen Daten, wie, wann und in welchen Bereichen sich die Schulsysteme der deutschen Bundesländer verändert haben.

Mit der vorliegenden Studie wollen wir an dieser Forschungslücke ansetzen: Dazu haben wir am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung eine Datenbank erstellt, die die schulrechtlichen Veränderungen der Schuljahre 1949/50 bis 2009/10 im Bundesländervergleich erfasst. Eine solche standardisierte Sammlung schulrechtlicher Regelungen, die auf knapp 8.300 Einzeldokumenten aus sechs Jahrzehnten basiert, ist nicht nur in Deutschland einzigartig. Für diese Datenbank haben wir mithilfe zahlreicher Mitarbeiter Schulgesetze, Rechtsverordnungen und Amtsblätter in Archiven, Bibliotheken und im Internet erschlossen. Mit den darin enthaltenen Regelungen können schulrechtliche Entwicklungen in ausgewählten Dimensionen erfasst werden. Schließlich gilt die Gesetzgebung als „wichtigstes Gestaltungs- und Steuerungsinstrument der Länder, um Ziele, Inhalte und Strukturen des Schulwesens festzulegen“ (Hepp 2011: 171). Die in Schulgesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Gesetzeskommentaren enthaltenen Regelungen für die Schuljahre 1949/50 bis 2009/10 führten wir in eine Indikatorik über, aus der wir standardisiert die Entwicklung der 16 Schulsysteme seit 1949 abbilden können (Ostdeutschland ab 1991/92). Unsere Indikatorik besteht aus 61 Teilaspekten, die wir analog zu von Below (2002) in den Dimensionen Strukturen, die Kontrolle von Inhalten (Regelungen zu Übergängen im Schulsystem) und die gelehrtten Inhalte gliedern.

Die Dimension „Strukturen“ beschreibt, in welcher Art und Weise die Bundesländer Bildungsgänge differenzieren und mit welchen finanziellen Fördermaßnahmen und Regularien Schülern der Zugang zum Schulsystem ermöglicht wird. Diese Indikatoren haben wir größtenteils deshalb verwendet, da Annahmen der Werterwartungstheorie eine sozial ungleiche Wirkung dieser Regelungen nahe legen. Die „Kontrolle von Inhalten“ weist darauf hin, nach welchen Kriterien die Bundesländer den Zugang zu den weiterführenden Schulen gestalten und inwieweit Prüfungen und Zertifikate landesweit einheitlichen Standards entsprechen. Mit dieser Dimension bilden wir zudem alle Übergangsschwellen innerhalb des weiterführenden Schulsystems ab, vor allem im Hinblick auf den gymnasialen Bildungsgang. Besonders an den Schwellen des Bildungssystems ergeben sich ungleiche Bildungschancen (Boudon 1974). Je nachdem wie diese geregelt sind, sollten sich daraus ungleiche Bildungschancen ergeben. Die Dimension der „Inhalte“ beschreibt, welchem Stellenwert moderne und traditionelle Unterrichtsinhalte in

einem Schulsystem zukommen. Die Darstellung der einzelnen Indikatoren ergänzen wir jeweils mit Beiträgen aus der (historischen) Schulforschung und für aktuelle Entwicklungen auch mit Presseberichterstattungen, um die Entwicklungen im Zeitverlauf einzuordnen.

Neben der Darstellung und Analyse der schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern seit 1949 wollen wir zwei weitere zentrale Forschungsfragen beantworten:

Welche schulrechtlichen Typen lassen sich erkennen? Zu welchen schulrechtlichen Typen lassen sich die Bundesländer im Zeitverlauf zuordnen?

Dies geschieht aus zwei Gründen. Erstens könnte es sein, dass nicht einzelne schulrechtliche Elemente soziale Bildungsungleichheiten beeinflussen, sondern vielmehr erst ein Zusammenspiel mehrerer schulrechtlicher Regelungen. In ihrer Untersuchung für das Jahr 1997 weist von Below (2002) daraufhin, dass die Stärke des Zusammenhangs zwischen der sozialen Herkunft und den Bildungschancen in unterschiedlichen Typen von Schulsystemen variiert.

Zweitens liefern wir mit der Darstellung der schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern zwar einen differenzierten Blick über die Unterschiede in den Bundesländern, jedoch ist es für einen Vergleich im Zeitverlauf sinnvoll, zur Komplexitätsreduktion eine Typenbildung vorzunehmen. Gerade darin sehen wir einen Mehrwert unserer Studie, in dem wir die Bundesländer bildungsrechtlichen Typen im Zeitverlauf zuordnen und dabei zeigen, dass Typen nicht als stabil begriffen und codiert werden können.

Wir zeigen, in welchen Bundesländern es wann zu Veränderungen gekommen ist und wann es Phasen der Stabilität gab. Auch präsentieren wir, in welchen Bundesländern als erstes schulrechtliche „Innovationen“ eingeführt wurden und ob andere Bundesländer diesen „Innovationen“ im Sinne eines *Policy Learning* folgten. Wir diskutieren auch, inwieweit von einer zielgerichteten Schulpolitik gesprochen werden kann. So analysieren wir, in welchen Bundesländern eine Stringenz der schulrechtlichen Regelungen zu erkennen ist bzw. in welchen Bundesländern Regelungen eingeführt und nur wenige Jahre später wieder abgeschafft wurden. In diesem Zusammenhang diskutieren wir auch, ob wir es mit umfassenden Reformen oder mit kleinen „Tippelschritten“ zu tun haben. Ferner wollen wir beleuchten, inwieweit historische Konjunkturen in der Reformtätigkeit vorliegen. So prüfen wir im Spiegel unserer Datenbank, ob die 1970er Jahre ein reformfreudiges Jahrzehnt waren, ob der Beitritt der östlichen Bundesländer 1990 Reformen bei den westlichen Bundesländern zur Folge hatte und ob der PISA-Schock 2001 tatsächlich zu weitreichenden schulrechtlichen Veränderungen in den Schulsystemen führte.

Wir werden in unserer Betrachtung die verschiedenen institutionellen Veränderungen in den Schulsystemen der Bundesländer, die oftmals in vielen Schritten

und nichtlinear erfolgten, mit Hilfe unserer Datenbank analysieren. Dabei konzentrieren wir uns vor allem auf schulrechtliche Regelungen, die das Gymnasium betreffen. Nichtsdestotrotz machen wir dabei vor allem auf der Strukturebene auch einige Aussagen über das gesamte Schulsystem. Trotz aller Reformversuche wie Orientierungsstufe und Gesamtschule wurde die besondere Stellung des Gymnasiums beibehalten (Ertl und Phillips 2000; Wilde 2002). Als einzige weiterführende Schulform existiert das Gymnasium in allen 16 Bundesländern. Bisherige Reformbestrebungen, die das Gymnasium in Strukturreformen zu integrieren versuchten, scheiterten. Auch die Entwicklung hin zu zweigliedrigen Schulsystemen belässt das Gymnasium in seiner Stellung unverändert. Eine weitere Schulform, die in allen Bundesländern existiert und ein signifikanter Teil des Schulsystems darstellt, ist die Förderschule. Allerdings werden heute rund 90 verschiedene Schulformen und Beschulungsarten von Förderschulen in den 16 Bundesländern statistisch voneinander unterschieden (StBa 2014a). Diese verteilen sich in ihrem Aufkommen ungleich zwischen den Bundesländern. Während in Thüringen nur noch zwei Formen der Sonderbeschulung statistisch erfasst werden, sind es in Bayern und Nordrhein-Westfalen 14 Formen der Sonderbeschulung. Selbst ein Vergleich der heutigen Ausgestaltung der Förderschulformen in den Bundesländern bzw. die integrative Beschulung von Schülern mit Förderbedarf ist kaum zu leisten (Blanck 2014).

Unsere Studie hat weitreichende gesellschaftliche und wissenschaftliche Relevanz, die über die Deskription der Schulgeschichte in den Bundesländern hinausgeht. Mit der vorliegenden Studie wollen wir Lesern einen Überblick darüber geben, wie sich die Schulsysteme in den 16 Bundesländern voneinander unterscheiden und wie sich diese Unterschiede zwischen 1949/50 und 2009/10 entwickelt haben. Unsere Untersuchung als auch die damit verbundene Datenbank bietet Forschungsansätze für die Bildungssoziologie, Bildungsökonomie und Erziehungswissenschaften, aber auch für die Politik- und Rechtswissenschaften. Jedoch wollen wir mit unserer Untersuchung auch schulpolitisch Interessierten eine Informationsquelle zu den schulrechtlichen Entwicklungen in den Bundesländern bieten.

Die im Zeitverlauf detaillierte schulrechtliche Analyse der Bundesländer bildet die Grundlage für weitere Untersuchungen in der Bildungssoziologie und Bildungsökonomie, wie sich unterschiedliche schulrechtliche Regelungen bzw. Konstellationen auf Bildungsungleichheiten im Schulsystem auswirken. Für Politikwissenschaftler bildet sie eine Übersicht um Schulreformen zu identifizieren und zu untersuchen, welche Faktoren Wandel oder Stabilität beeinflussten. Für die juristische Forschung ergeben sich Fragen im Bereich der Rechtsgeschichte und der Rechtssoziologie. So kann mit der Datenbank bzw. den zugrunde liegenden Rechtstexten beispielsweise die historisch veränderte Regelungsdichte als auch die Veränderung von Rechtsbegriffen analysiert werden. Für die Erziehungswissenschaft schließlich ergibt sich die Möglichkeit, die Datenbank für die Erklärung

von Kompetenzunterschieden zwischen den Bundesländern zu verwenden. Zwar sind die Indikatoren unserer Datenbank nicht mit dem Ziel erhoben worden, Kompetenzunterschiede zu erklären. Um unterschiedliche Kompetenzentwicklungen in den Bundesländern erklären zu können, halten wir es jedoch für wichtig, auch allgemeine institutionelle Variationen im Bundesländervergleich zu kontrollieren, wofür die Datenbank notwendige Informationen bereitstellt.

1.4 Aufbau

Unsere Studie gliedert sich in folgende sechs Teile: In Kapitel zwei stellen wir zunächst aus der Perspektive der Werterwartungstheorie vor, wie sich schulrechtliche Regelungen auf (soziale) Bildungsungleichheiten auswirken können und wie deren Annahmen die Auswahl unserer Indikatoren begründeten. Eine Vorstellung unserer Indikatoren nimmt Kapitel drei vor. Dieses Kapitel stellt auch unsere verwendeten Rechtsquellen, den Zugang zu ihnen und deren Auslegung vor. Im vierten Teil des Buches analysieren wir, wie sich die einzelnen schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern im Zeitraum von 60 Jahren seit dem Schuljahr 1949/50 verändert haben. Die Beschreibung der Indikatoren ergänzen wir an vereinzelten Stellen mit Exkursen zu Regelungen, die wir im Zeitverlauf nicht darstellen konnten, jedoch für das Verständnis der schulrechtlichen Entwicklung ebenso für wichtig erachten. Im fünften Teil des Buches klassifizieren wir die einzelnen schulrechtlichen Regelungen und bilden schulrechtliche Typen. Wir lösen uns dabei von einzelnen schulrechtlichen Regelungen und betrachten die schulrechtlichen Regelungen der Bundesländer in ihrer Gesamtheit. Auch für die von uns identifizierten Schulsystemtypen analysieren wir die Entwicklung im Zeitverlauf. Im sechsten Kapitel ordnen wir die schulrechtliche Entwicklung in die bestehenden theoretischen Ansätze zu Veränderungen in der Schulpolitik ein. Im abschließenden Kapitel sieben fassen wir die Ergebnisse zusammen, ziehen Schlussfolgerungen und beschreiben die Herausforderungen des deutschen Bildungsföderalismus.