

# Strukturwandel im Sekundarbereich

## *Determinanten schulpolitischer Reformprozesse in Sachsen und Hamburg*

**Zusammenfassung:** In vielen Bundesländern wurden in den letzten Jahren tiefgreifende Schulstrukturformen vollzogen. Bislang fehlt es allerdings an theoriegeleiteten Analysen, die die Determinanten dieser Reformen offenlegen und Länderunterschiede erklären. Dieser Beitrag zeigt, wie neoinstitutionalistische Konzepte für die Analyse der Persistenz von Bildungsinstitutionen ebenso wie für die Analyse ihres Wandels gewinnbringend eingesetzt werden können. Unsere Prozessanalysen zu Sachsen und Hamburg zeigen, dass schulstrukturelle Reformprozesse als pfadabhängig charakterisiert werden können. In beiden Ländern entstanden spezifische Möglichkeiten bzw. Zwänge für institutionellen Wandel durch ein partielles Schwinden der „Reproduktionsmechanismen“ der jeweils tradierten Schulstruktur.

**Schlagnote:** Pfadabhängigkeit, institutioneller Wandel, Strukturreform, Zweigliedrigkeit, Bundesländer

### 1. Einleitung

Mit der Wiedervereinigung 1990 kam Bewegung in die Schulstruktur. Einige neue Bundesländer übernahmen zwar die Grundlogik des gegliederten Schulsystems, führten jedoch anstelle des westdeutschen dreigliedrigen Modells ein zweigliedriges ein. Nach Jahrzehnten polarisierter Kontroversen und gescheiterter Reformversuche kommt es auch in den westdeutschen Ländern zunehmend zu Veränderungen der tradierten Schulstruktur. Trotz unterschiedlicher Strukturmodelle haben diese häufig den Verzicht auf die Hauptschule als eigenständige Schulform gemeinsam.

Dieser Beitrag analysiert aus neoinstitutionalistischer Perspektive die Determinanten von Reformprozessen in zwei Ländern, die unterschiedliche Modelle zweigliedriger Sekundarschulsysteme einführten: Mit der Mittelschule implementierte Sachsen zum Schuljahr 1992/93 ein *hierarchisches* Modell der Zweigliedrigkeit, das neben das Gymnasium nur eine zweite Schulform stellte, in der Schüler<sup>1</sup> nach der siebten Klasse in Haupt- und Realschulbildungsgänge aufgeteilt werden. Hamburg entschied sich dagegen zum Schuljahr 2010/11 für ein *horizontales* Modell der Zweigliedrigkeit, in dem neben dem Gymnasium die Stadtteilschule als „zweite Säule“ alle Bildungsgänge vereint.

---

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

Zur Rekonstruktion der Entwicklungen in Sachsen und Hamburg verwenden wir die Methode der Prozessanalyse (George & Bennett, 2005), wobei wir parlamentarische Dokumente, amtliche Statistiken, Sekundärliteratur, leitfadengestützte Interviews<sup>2</sup> und Presseberichte inhaltsanalytisch (Mayring, 2010) auswerten.

## 2. Theoretischer Ansatz

Reformprozesse vollziehen sich häufig in einem Spannungsfeld: Einerseits erzeugen Entwicklungen in der Umwelt von Institutionen Veränderungsdruck, der politische Entscheidungsträger drängen kann, etablierte Praktiken, Instrumente oder Strukturen zu verändern. Andererseits erschweren Beharrungskräfte historisch gewachsener institutioneller Arrangements ein (deutliches) Abweichen vom Status quo. In diesem Spannungsfeld lässt sich auch der Strukturwandel des deutschen Schulsystems verorten. Denn die heute in vielen Ländern implementierten Strukturreformen weichen vom historischen Entwicklungspfad der Dreigliedrigkeit ab.

Für die Analyse schulstruktureller Reformprozesse bedarf es daher einer theoretischen Perspektive, die sowohl institutionelle Stabilität als auch dynamische Prozesse des Wandels zu fassen vermag. In unserem Beitrag nehmen wir eine neoinstitutionalistische Perspektive ein und rekurrieren auf das Konzept der *Pfadabhängigkeit* (Pierson, 2000; Mahoney, 2000). Damit lassen sich einerseits die restringierenden Rahmenbedingungen erfassen, die die reformpolitischen Handlungsspielräume politischer Entscheidungsträger bestimmen. Andererseits lassen sich Triebkräfte des Wandels identifizieren, die diese Rahmenbedingungen verändern und damit eine Destabilisierung der institutionellen Ordnung herbeiführen können. Ausgehend von jüngeren Arbeiten zur Pfadabhängigkeit (Thelen, 1999; Mahoney, 2000; Pierson, 2004; Ebbinghaus, 2009) identifizieren wir die „institutionellen Reproduktionsmechanismen“ der Schulstruktur und suchen die Ursachen für Art und Ausmaß des Strukturwandels in beiden Ländern in der Erosion ebendieser Mechanismen.

Mahoney (2000) und Pierson (2000) verstehen Institutionen als historische Hinterlassenschaften von Richtungsentscheidungen an kritischen Weggabelungen, an denen mehrere institutionelle Alternativen zur Auswahl standen. In einer pfadabhängigen Entwicklung werden durch die Durchsetzung einer bestimmten Alternative positive Rückkopplungsprozesse in Gang gesetzt, die bewirken, dass nachfolgende Entwicklungen in hohem Maße deterministisch verlaufen und die Festigung und Expansion des eingeschlagenen Pfades herbeiführen. Hierdurch kann es zu „Lock-In-Effekten“ kommen: Vormals verfügbare Alternativen werden im Zeitverlauf zunehmend unerreichbar, da kumulierte Verpflichtungen und Investitionen auf dem eingeschlagenen Pfad tiefgreifende Veränderungen erschweren (Pierson, 2004, S. 52).

2 Die Ergebnisse der Interviews (fünf für Hamburg, zehn für Sachsen) werden anonymisiert wiedergegeben.

Neoinstitutionalisten unterscheiden im Allgemeinen vier Arten von Mechanismen, die pfadabhängige Entwicklungen hervorrufen können (Mahoney, 2000): utilitaristische, funktionalistische, machtbasierte und legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen. Sie alle bereichern unser Verständnis der langjährigen Stabilität des gegliederten Schulsystems.<sup>3</sup> Im Folgenden werden wir diese Mechanismen skizzieren und mit Blick auf die Schulstruktur konkretisieren.

I. *Funktionalistische Mechanismen.* Institutionen sind häufig in ein Gesamtgefüge eingebettet und miteinander verzahnt (Mahoney, 2000). Durch die Herausbildung wechselseitiger Abhängigkeiten und Komplementaritäten stabilisieren sich diese gegenseitig. Denn Veränderungen einzelner Komponenten können Rückwirkungen auf andere Institutionen im Gesamtsystem haben und damit nicht zuletzt *Stakeholder* funktional verbundener Institutionen mobilisieren: Wegen der „engen Kopplung“ zwischen den Institutionen der allgemeinen, beruflichen und hochschulischen Bildung können Strukturveränderungen im Sekundarbereich Rückwirkungen auf die Berufs- und Hochschulbildung haben.

II. *Utilitaristische Mechanismen.* Die Etablierung einer Institution ist in der Regel mit beträchtlichen Anlaufkosten verbunden und zieht Lerneffekte sowie adaptive Erwartungen nach sich. Durch ihr Design schaffen Institutionen Anreizstrukturen, aufgrund derer sich Individuen und Organisationen auf Tätigkeitsfelder spezialisieren und Kooperationsbeziehungen entwickeln (Pierson, 2000). Derartige „Investitionen“ machen Veränderungen kostspielig und organisatorisch aufwendig. In der Folge begünstigen Kosten-Nutzen-Abwägungen den Status quo: Die gewachsene Gebäudeinfrastruktur ist auf die Bedürfnisse des Schulsystems zugeschnitten. Hinzu kommen Verwaltungsroutinen sowie eine gewachsene pädagogische Praxis, die eng mit einer der Schulstruktur angepassten Lehrerbildung verknüpft ist.

III. *Machtbasierte Mechanismen.* Mit der Etablierung institutioneller Arrangements entwickeln sich Akteurskoalitionen, die ein Interesse an ihrem Erhalt haben. Denn Institutionen schaffen Muster der Ressourcenverteilung, welche die Herausbildung und Expansion bestimmter sozialer Gruppen befördern (oder behindern), und verteilen Privilegien, welche die Begünstigten dazu veranlassen, sich für ihre Aufrechterhaltung einzusetzen (Pierson, 1993): Um die Schulformen haben sich Interessengruppen herausgebildet. Dazu gehören schulformenspezifische Lehrerverbände, die die berufspolitischen Interessen ihrer Klientel vertreten; Wirtschaftsverbände, die ihre Lehrlinge traditionell über die Haupt- und Realschulen rekrutieren; schließlich das Bildungsbürgertum, das als gymnasiale Klientel von den status-(re-)produzierenden Effekten der Schulstruktur profitiert und als quantitativ bedeutsamer und politisch mobilisierbarer Teil der Wählerschaft über erhebliches politisches Drohpotential verfügt.

IV. *Legitimationsbasierte Mechanismen.* Institutionen entfalten starke soziale Bindungskräfte und prägen das Denken und Handeln von Akteuren durch soziale Erwartungen, Verhaltensregeln und Handlungslogiken. Im Zeitverlauf verdichten sich diese

3 Für eine analoge Betrachtung des deutschen Sonderschulwesens siehe Blanck, Edelstein & Powell (im Erscheinen).

zu Realitätsdeutungen, die internalisiert und objektiviert werden. Als kulturelle Leitvorstellungen werden sie schließlich von weiten Teilen der Gesellschaft als angemessen angesehen (Meyer, 2005): Das gegliederte Schulsystem bezieht seine Legitimation aus gesellschaftlich tief verwurzelten bildungsideologischen Überzeugungen. In weiten Teilen der Gesellschaft dominiert die Vorstellung, dass in leistungshomogenen Gruppen bessere Lernergebnisse erzielt werden als in heterogenen.

Institutionen sind stabil, solange ihre Reproduktionsmechanismen ungestört wirken. Erodieren sie jedoch oder werden sie außer Kraft gesetzt, entstehen Spielräume für Wandel, die reformorientierte Akteure nutzen können (Ebbinghaus, 2009): *Funktionalistische Reproduktionsmechanismen* können erodieren, wenn eine Institution ihre Funktion im Gesamtsystem nicht mehr erfüllen kann oder sich die funktionalen Bedürfnisse des Gesamtsystems verändern. *Utilitaristische Reproduktionsmechanismen* können schwinden, wenn sich eine Institution im Wettbewerb mit einer Alternative als unterlegen erweist oder wenn Informationen über Performanzdefizite zu Lernprozessen führen. *Machtbasierte Reproduktionsmechanismen* können außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Machtbalance im Politikfeld verändert, etwa wenn dominante Akteure an Einfluss verlieren oder ihre Interessen neu definieren. *Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen* können nachlassen, wenn die Diffusion alternativer Paradigmen den Wandel gesellschaftlicher Wertvorstellungen und/oder der subjektiven Überzeugungen von Akteuren herbeiführt.

Die hier untersuchten Fälle repräsentieren unterschiedliche Wandlungsverläufe: Im Zuge der Wiedervereinigung fand in Sachsen eine weitreichende Strukturreform innerhalb weniger Monate statt. Der Wandel der Hamburger Schulstruktur wurde hingegen durch langfristige, inkrementelle Prozesse getrieben. Entsprechend nimmt die Fallstudie zu Hamburg etwas mehr Raum ein als jene zu Sachsen.

### 3. Institutionelle Evolution der Schulstrukturen in Sachsen und Hamburg

#### 3.1 Die Nachkriegszeit als kritische Weggabelung

Die schulstrukturellen Entwicklungen in Hamburg und Sachsen verliefen auf spezifischen Entwicklungspfaden, die schließlich in unterschiedliche Modellen der Zweigliedrigkeit mündeten. Gemeinsamer Ausgangspunkt war die kurze Periode unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie kann als kritische Weggabelung im Sinne des Pfadabhängigkeitskonzepts verstanden werden. Denn zu dieser Zeit war der strukturelle Aufbau des Schulsystems Gegenstand intensiver politischer Auseinandersetzungen, deren Ergebnis keineswegs *a priori* vorherbestimmt war.

Obwohl die amerikanische *Re-Education*-Politik in der Westzone zunächst eine Reform nach dem Modell der *comprehensive high school* vorsah, kam es letztlich vor dem Hintergrund des heraufziehenden Kalten Krieges zur Restauration des dreigliedrigen Schulsystems (Robinson & Kuhlmann, 1967; Herrlitz, Hopf, Titze & Cloer, 2008).

Die gegenläufige Entwicklung in der SBZ verdeutlicht indes die prinzipielle Ergebnisoffenheit der Ausgangssituation. Denn anders als die Westmächte implementierte die sowjetische Besatzungsmacht 1946 eine umfassende Strukturreform. Diese institutionellen Grundsatzentscheidungen sind zum Verständnis späterer Entwicklungen essenziell. Denn reformorientierte Akteure definierten ihre Interessen und Strategien künftig *innerhalb der etablierten institutionellen Logiken*.

### 3.2 Sachsen: Kontinuität im Umbruch – der kurze Weg zur Zweigliedrigkeit

In der DDR erfolgte die Einführung eines Einheitsschulsystems sozialistischer Prägung in mehreren Schritten. In der sowjetischen Besatzungszone wurde 1946 zunächst eine achtklassige Grundschule mit anschließender Oberschule eingeführt. Diese wurde 1959 in die zehnklassige allgemeinbildende polytechnische Oberschule (POS) als einheitlicher Schultyp für alle Schüler umgewandelt. Im selben Jahr wurde die Berufsausbildung mit Abitur als ein an die POS anschließender Bildungsweg eingeführt. Die im Anschluss an die POS zum Abitur führende Oberschule blieb als Erweiterte Oberschule (EOS) erhalten. Bis 1981 setzte die SED – gegen Vorbehalte von Teilen der Lehrerschaft, Elternschaft und Schulverwaltung – nach und nach die Verkürzung der EOS auf zwei Klassen durch (Anweiler, 1988; Waterkamp, 1987; Geißler, 2011a).

Trotz seiner Konzeption als Einheitssystem war das Schulsystem hoch differenziert: Der Zugang zur EOS war limitiert; neben Leistungskriterien und gesellschaftlichem Bedarf spielte vor allem die politische Einstellung eine Rolle (Geißler, 2011b). Die tradierte institutionelle Trennung von wissenschafts- und berufsorientierter Bildung wurde auch in der DDR nicht aufgehoben (Waterkamp, 1987).

Zur Zeit der Wiedervereinigung war das Schulsystem so diskreditiert, dass es als Ganzes kaum noch gesellschaftlichen Rückhalt genoss. Eine Beibehaltung der Schulorganisation wurde von weiten Teilen der Bevölkerung für nicht wünschenswert gehalten (Interview SN4, SN9, SN19). Als die *Stakeholder* des Schulsystems mit der Wende ihre politische Macht verloren, konnten sie ihr Interesse am Erhalt des Systems nicht mehr durchsetzen (Anweiler, 2007).

Die skizzierten Entwicklungen bildeten den Ausgangspunkt des Umbruchs im sächsischen Schulsystem. Gemäß dem Einigungsvertrag sollten sich die neuen Länder bei der Gestaltung ihrer Schulsysteme am Hamburger Abkommen von 1964/71 orientieren. Die Verhandlungspartner der Gemeinsamen Bildungskommission beider deutscher Staaten einigten sich jedoch im September 1990 darauf, anstelle einer einheitlichen Schulstruktur eine „gemeinsame und vergleichbare Grundstruktur“ festzulegen (Köhler, Knauss & Zedler, 2000, S. 37). Diese Einigung kann als „grundlegende Richtungsentscheidung“ (Anweiler, 2007, S. 876) angesehen werden.

Ähnlich wie Sachsen-Anhalt und Thüringen beschloss Sachsen dann im Schulgesetz vom 20. 6. 1991 ein zweigliedriges System. Neben dem Gymnasium wurde zum Schuljahr 1992/1993 die Mittelschule eingeführt, die die Haupt- und Realschulbildungsgänge in einer Schulform zusammenfasste. Wie kam es, dass sich in den Monaten zwischen

der Gründung des Landtags im Oktober 1990 bis zur Gesetzesverabschiedung im Juni 1991 die Idee eines zweigliedrigen Modells durchsetzte?

Unter Federführung von Landesschulrat Husemann (später parlamentarischer Staatssekretär im Kultusministerium) wurde am 13. 11. 1990 ein Referentenentwurf für ein Landesschulgesetz vorgelegt (SMSBS, 1990). Im Anschluss an die vierjährige Grundschule sah dieser folgende Schulformen vor: Werkrealschule, Realschule, Gymnasium sowie die Möglichkeit der ergänzenden Einrichtung von Gesamtschulen. Die Werkrealschule sollte nach baden-württembergischem Vorbild bis zur Mittleren Reife führen, aber auch den Hauptschulabschluss nach dem neunten Schuljahr ermöglichen. Der Referentenentwurf sah damit ein dreigliedriges Schulsystem vor, auch wenn auf eine eigenständige Hauptschule verzichtet wurde (Interview SN5).

Der Entwurf wurde in der Öffentlichkeit heftig kritisiert: Rund 1 200 Zuschriften erreichten das Kultusministerium, in denen die Werkrealschule als „verkappte Hauptschule“ (Friedrich & Anders, 1992, S. 251) auf breite Ablehnung stieß. Eltern und Lehrer sahen in ihr einen „Rückschritt gegenüber der flächendeckenden polytechnischen Oberschule, die den mittleren Bildungsabschluss nach der 10. Klasse vergab“ (Nowak, 1992, S. 134; Interview SN1, SN3). Zwar fand das Gymnasium breite Zustimmung, da es im Gegensatz zum limitierten Zugang zur EOS breitere und vor allem leistungsbezogene Zugangsmöglichkeiten verhieß. Die Werkrealschule hingegen stieß auf Skepsis, denn Eltern fürchteten, dass deren Abschluss den späteren Übergang zur gymnasialen Oberstufe ausschließe (Interview SN1, SN3, SN4).

Nicht nur in der Bevölkerung, auch in der sächsischen CDU fand die Werkrealschule keine breite Zustimmung: Während die Gruppe um Husemann und Kultusministerin Rehm im Winter 1990/91 für ein dreigliedriges System eintrat (DPA, 28. 01. 1991), setzte sich eine andere Gruppe für einen eigenständigen Weg ein (Interview SN4). Unterstützung erhielten die „Reformer“ (Interview SN4, SN3) von Ministerpräsident Biedenkopf, der bereits in seiner ersten Regierungserklärung die Schulstrukturfrage offenließ (SL, 1990; Interview SN1, SN2, SN4). Biedenkopf war es auch, der zum Januar 1991 das SPD-Mitglied Nowak aus Nordrhein-Westfalen zum Kultusstaatssekretär berief. Während Kultusministerin Rehm noch in der Plenardebatte vom 24. 1. 1991 die Vorzüge der Werkrealschule betonte (SL, 1991), plädierte Nowak in der Presse für die Nichteinführung der Hauptschule in Gestalt der Werkrealschule (DPA, 21. 01. 1991).

Staatssekretär Nowak galt als erfahrener Schulpolitiker und treibende Kraft in der Schulstrukturdebatte (Interview SN2, SN3, SN4). Gemeinsam mit einer kleinen Gruppe von Mitarbeitern entwickelte er ein neues Schulgesetz und wurde dabei auch von Erziehungswissenschaftlern wie Hurrelmann beraten (Interview SN1). Durch offensive Öffentlichkeitsarbeit versuchte SPD-Mitglied Nowak eine Koalition mit gleichgesinnten Akteuren im CDU-Kabinett zu bilden, um die Mittelschule – und damit die Zweigliedrigkeit – durchzusetzen (Interview SN3, SN5, SN9).

Im Parlament fanden die Befürworter einer zweigliedrigen Lösung zunehmend Unterstützung, nicht zuletzt weil die Einführung der Werkrealschule als unwirtschaftlich angesehen wurde. Denn angesichts der vorhandenen Gebäude wären für den Aufbau eines dreigliedrigen Systems enorme Investitionen notwendig gewesen (Interview SN1,

SN3). Weiterhin entsprach ein zweigliedriges System dem Interesse der Bevölkerung an einem wohnortnahen Schulangebot. Auch war ein zweigliedriges Modell anschlussfähiger an die vorhandene Qualifikationsstruktur des Lehrpersonals (Zymek, 2010).

In Zuschriften an das Kultusministerium, in Presseberichten und Diskussionsforen zeichnete sich ab, dass Eltern die Werkrealschule kaum wählen würden (Interview SN9). Der fortschreitende Bedeutungsverlust der Hauptschule in den westdeutschen Ländern und ihre Abwertung als „Restschule“ wurden auch in Sachsen antizipiert (Interview SN3, SN9). Bezweifelt wurde auch, dass die Wirtschaft den Werkrealschulabschluss als Qualifikation für die Berufsausbildung akzeptieren würde. Denn Ende der 1980er Jahre verfügten mehr als 80% der Jugendlichen über einen der Mittleren Reife äquivalenten Abschluss der zehnjährigen POS (Geißler, 2011a).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Befürworter der Zweigliedrigkeit auf eine breite politische wie öffentliche Unterstützung setzen konnten. Im Zuge der Erarbeitung des neuen Schulgesetzes mussten jedoch Zugeständnisse an die Befürworter des dreigliedrigen Systems gemacht werden: Anders als etwa die Stadtstaaten in den 2010er Jahren setzte sich in Sachsen ein vertikales Modell der Zweigliedrigkeit durch, das zudem nach Klasse sieben nochmals in Haupt- und Realschulzweig trennt (Interview SN1). Da viele Befürworter der Zweigliedrigkeit von einer Durchlässigkeit zwischen Gymnasium und Mittelschule ausgingen, hielten sie eine eigene gymnasiale Oberstufe an der Mittelschule für entbehrlich (Interview SN1, SN3).

Die Entscheidung für ein zweigliedriges Modell war kein radikaler Bruch, waren doch Kontinuitäten zum DDR-System unverkennbar: So wurde im Vergleich zur tradierten Dreigliedrigkeit ein weniger differenziertes Modell etabliert. Im Verzicht auf die Hauptschule als eigenständige Schulform spiegelten sich gesellschaftliche Bildungsvorstellungen über ein Mindestmaß an schulischer Bildung, das den mittleren Abschluss nach zehn Jahren nicht unterschritt. Das gewählte Modell konnte an die Infrastruktur des DDR-Systems ebenso anknüpfen wie an die Qualifikationsstruktur des Lehrpersonals.

### 3.3 Hamburg: Inkrementeller Wandel – der lange Weg zur Zweigliedrigkeit<sup>4</sup>

Wie in den anderen West-Ländern wurde in Hamburg nach dem Zweiten Weltkrieg das dreigliedrige Schulsystem 1946 restauriert. 1949 führte die regierende SPD jedoch mit Unterstützung reformorientierter Gruppierungen aus Schulbehörde und Lehrerschaft die sechsjährige Grundschule ein. Konservative Elternverbände, die Lehrerschaft der höheren Schulen, die Universität und die bürgerlichen Parteien hatten das Reformvorhaben entschieden abgelehnt. Daraufhin folgte 1953 ein schulpolitisch aufgeheizter Wahlkampf, in dem der Hamburg-Block – ein Zusammenschluss von CDU, FDP und DP – mit der Forderung nach Rückkehr zur vierjährigen Grundschule die Regierungs-

<sup>4</sup> Die Darstellung von mehr als 60 Jahren Schulgeschichte kann hier nur schlaglichtartig erfolgen. Ausführlich dazu Edelstein, 2010.

mehrheit erlangte. Die neue Regierung gab den Übergang auf die „wissenschaftliche Oberschule“ nach Klasse vier umgehend wieder frei.

Rückblickend ist umstritten, ob diese bis 2001 einmalige Wahlniederlage der SPD tatsächlich auf die Strukturreform von 1949 zurückzuführen ist (Lehberger, 1999; Lemke, 2005). Entscheidend ist jedoch, dass sich diese Deutung durchsetzte – und damit die Wahrnehmung, dass das Gymnasium, und mit ihm die vierjährige Grundschule, aufgrund der Mobilisierungskraft der bürgerlich-gymnasialen Klientel dem strukturverändernden Zugriff der Politik entzogen sei. Die Wahlniederlage von 1953 hatte daher nachhaltige Folgen für die schulpolitische Programmatik der SPD: Grundschule und Gymnasium blieben fortan unangetastet.

Entscheidender Ausgangspunkt für die langfristige Erosion der etablierten Schulstruktur war die Einführung der Integrierten Gesamtschule (im Folgenden IGS) in den 1970er Jahren. Sie bündelte die Kräfte progressiver gesellschaftlicher Milieus und einer z. T. stark politisierten und gewerkschaftlich (insbesondere in der GEW) organisierten Lehrerschaft und erlangte als Ausdruck der herbeigesehnten gesellschaftlichen Erneuerung politischen Symbolcharakter. Mit dieser Anhängerschaft sowie dem Strukturplan des Deutschen Bildungsrates im Rücken wurde die Gesamtschulentwicklung zum integralen Bestandteil sozialdemokratischer Schulpolitik in Hamburg (Interview HH1).

Zunächst als Schulversuch eingeführt, verzeichnete die IGS eine nachfragebedingte Expansion und wurde 1979 als Regelschule schulgesetzlich verankert (Lemke, 2005). Als konkurrierendes Angebot zu den Schulformen des gegliederten Systems setzte dies eine folgenreiche Wettbewerbsdynamik in Gang, die sich in einer sukzessiven Veränderung des Schulwahlverhaltens äußerte. Bis Anfang der 1990er Jahre avancierte die IGS neben dem Gymnasium zur meistbesuchten Schulform, während Haupt- und Realschulen einen unaufhaltsamen Schülerschwund verzeichneten. Diese Veränderung der Schülerströme erzeugte einen steten Handlungsdruck, dem sich auch die CDU in ihrem Regierungshandeln ab 2001 nicht entziehen konnte.

Die Sogwirkung der IGS (gerade auch während der Bildungsexpansion) beschleunigte eine Entwicklung, die mittlerweile in vielen Ländern akuten Handlungsdruck verursacht: die Entwicklung der Hauptschule zur „Restschule“. Sie bereitete den Boden für weitere schulstrukturelle Auseinandersetzungen. Schulsenatorin Raab (SPD), die die Hamburger Schulpolitik von 1987 bis 2000 maßgeblich prägte, gab zunächst ein Gutachten über die „Zukunft der Hauptschulen in Hamburg“ in Auftrag (Bastian & Furck, 1991).

Den Empfehlungen des Gutachtens folgend, wurde 1991 ein Schulversuch zur durchgehenden Integration von Haupt- und Realschulen eingerichtet. Die kurz darauf eingesetzte Enquete-Kommission „Schulpolitik“ kam zu einem ähnlichen Schluss: Sie empfahl mittelfristig die „geordnete Auflösung“ (BFHH, 1993, S. 186) der Hauptschule, die nur noch etwa 13% der Schülerschaft besuchten. Ausschlaggebend für diese Empfehlung war zum einen die Prognose, dass der Trend zur Anwahl von Schulen mit Abiturangebot nicht aufzuhalten sei. Zum anderen, so die Einschätzung der Kommission, sei die Hauptschule damit konfrontiert, dass ihre Schülerschaft gerade „in sozial schwierigen Regionen“ eine „solche Konzentration von Problemfällen“ darstelle, dass sie ih-



rer Erziehungs- und Qualifizierungsfunktion kaum noch gerecht werden könne (BFHH, 1993, S. 185).

Die schulstrukturellen Empfehlungen der Kommission – verstärkte Kooperation der Schulformen im Rahmen „Erweiterter Sekundarschulen“ sowie eine alle Schulformen umfassende Beobachtungsstufe in Klasse fünf und sechs – wurden seitens der CDU abgelehnt. Aber auch die SPD war, nicht zuletzt unter dem Eindruck der Wahlniederlage von 1953, wenig geneigt, eine umfassende Strukturreform in Angriff zu nehmen (Interview HH5).

Somit blieb der 1991 begonnene Schulversuch zur Integration von Haupt- und Realschulen – bis 2000 auf 15 Schulstandorte ausgeweitet – das einzige schulstrukturelle Reformprojekt. Hatte die CDU 1957 die gemeinsame Beobachtungsstufe für Haupt- und Realschulen mitgetragen, so war bei der Schulformenintegration für sie das Ultimatum erreicht: Spätestens in Klasse sieben, so die Überzeugung, bräuchte es homogene Lerngruppen (BFHH, 1991, S. 168). Den Schülerschwund an Haupt- und Realschulen und den „inflationären“ Anstieg des Gymnasialbesuchs führte sie auf eine Vernachlässigung der Haupt- und Realschulen gegenüber der IGS zurück (BFHH, 1999, S. 3067).

Die Differenzen zwischen den schulpolitischen Lagern in der Strukturfrage blieben bis über die Jahrtausendwende unüberbrückbar: Auf der einen Seite standen u. a. CDU und FDP, der Deutsche Lehrerverband Hamburg sowie die Handels- und Handwerkskammern, die weiterhin auf eine klare äußere Differenzierung der Schulformen bestanden. Die andere Seite, vertreten u. a. durch SPD und GAL sowie GEW, befürwortete eine Politik der Schulformenintegration – wenngleich mit Unterschieden im Detail.

Dennoch wurde in dieser Zeit der Grundstein für jene Entideologisierung gelegt, die ab 2004 eine pragmatische Schulreformpolitik ermöglichte. Ausgangspunkt dafür war eine „doppelte Legitimationskrise“ (Interview HH2) des Hamburger Schulsystems zu Beginn der 1990er Jahre: Einerseits rückte angesichts knapper öffentlicher Mittel die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Ressourceneinsatz und Output des Schulsystems in den Fokus. Andererseits klagte die „Abnehmerseite“ über ein unzureichendes Qualifikationsniveau der Schulabgänger (Interview HH2). Vor diesem Hintergrund entwickelte sich in der Schulverwaltung die Überzeugung, dass es gesicherter empirischer Informationen bedürfe, um Problemlagen im Schulsystem differenziert erkennen und wissenschaftlich begründet reagieren zu können (Interview HH2; Lange, 2001). Im Rahmen dieser von Vertretern beider schulpolitischer Lager einhellig als „empirische Wende“ (Lange, 2001, S. 202) bezeichneten Entwicklung initiierte die Schulbehörde bis zur Jahrtausendwende eine Vielzahl von Forschungsprojekten.

Als schulpolitisch besonders folgenreich erwies sich dabei die Lernausgangslagenuntersuchung (LAU), mit der frühzeitig der Einstieg in ein kontinuierliches „System-Monitoring“ erfolgte. Die Leistungs- und Gerechtigkeitsdefizite, die diese Längsschnittstudie quantifizierte, führten zu einem langsamen, aber kontinuierlichen Legitimationsverlust der tradierten Schulstruktur. So offenbarte die LAU die Existenz schulformenspezifischer Entwicklungsmilieus und zeigte unmissverständlich, dass Kinder aus bildungsnahen Elternhäusern bei gleichen Fachleistungen deutliche Vorteile hinsichtlich des besuchten Bildungsgangs genossen. Weder waren die Lerngruppen innerhalb der Schul-

formen homogen noch erschien die Verteilung der Schüler auf die Schulformen leistungsgerecht. So fanden sich Schüler mit hohen und niedrigen Fachleistungen tendenziell an allen Schulformen (BBS, 2002). Diese Befunde destabilisierten die Koalition der Befürworter der tradierten Schulstruktur und setzten langfristig auch innerhalb der CDU ein Umdenken in Gang.

Kurzfristig wurden die politischen Auseinandersetzungen durch die LAU jedoch angeheizt, da deren Befunde (ebenso wie die von KESS und PISA) von beiden Seiten selektiv in Anspruch genommen wurden. Gleichwohl zeichnete sich eine Veränderung der argumentativen Basis ab: Beide Seiten argumentierten zunehmend auf der Grundlage von Daten und Fakten und weniger auf der Basis von Vermutungen und Glaubenssätzen (Interview HH1, HH2, HH3).

Während der Regierungszeit der SPD hatte die CDU eine Integration von Haupt- und Realschulen vehement abgelehnt und nach ihrem Wahlsieg 2001 zahlreiche Maßnahmen initiiert, um die Schülerzahlen an diesen Schulformen zu stabilisieren. Doch blieb die von der CDU/FDP/PRO-Koalition 2003 beschlossene Schulgesetznovelle zur Stärkung der Haupt- und Realschulen durch eine klarere Abgrenzung ihrer Profile wirkungslos, und auch andere Maßnahmen konnten die Attraktivität dieser Schulformen nicht steigern. Daher reifte ab 2004 schließlich auch bei der CDU die Überzeugung, dass die tradierte Schulstruktur nicht mehr zu halten sei. Pragmatischere Stimmen gewannen an Gewicht, verbunden mit einem Generationswechsel im Amt des schulpolitischen Sprechers.

Diese „Entideologisierung“ (Interview HH1, HH2, HH3) erwies sich als wichtige Bedingung für die parteiübergreifende Zusammenarbeit in der Enquete-Kommission „Konsequenzen der neuen PISA-Studie für Hamburgs Schulentwicklung“, deren Einsetzung 2006 von allen Fraktionen beschlossen wurde. Diese Kommission entwickelte u. a. Empfehlungen zur Reduktion der „Vielgliedrigkeit“ (BFHH, 2007, S. 9). Das von SPD und CDU präferierte Zwei-Säulen-Modell wurde zur Vorlage für die Strukturreform von 2008.

In der Befürwortung einer weitreichenden Strukturreform spiegelte sich ein deutlicher Wandel der in der Hamburger CDU vorherrschenden schulpolitischen Überzeugungen (Interview HH4). Dies illustriert die Äußerung ihres schulpolitischen Sprechers Heinemann, das dreigliedrige Schulsystem kranke daran, „dass es Lehrer und Schulen aus der Verantwortung für den Lernerfolg des einzelnen Schülers entlässt und die Homogenität der Lerngruppen leider stärker beim sozialen Hintergrund denn bei den Kompetenzen und Potenzialen festzustellen ist“ (BFHH, 2006, S. 30). Noch deutlicher wird dieser Überzeugungswandel in den Ausführungen des damaligen Bürgermeisters von Beust. Nach eigener Aussage als Vorsitzender der Schülerunion selbst „glühender Verfechter der Dreigliedrigkeit“, bezeichnete er diese in einem Interview als „Ausdruck veralteten, ständischen Denkens“ (von Beust, 2010).

Gleichwohl scheint der Überzeugungswandel innerhalb der CDU für die Einführung des zweigliedrigen Schulsystems insgesamt weniger bedeutsam als die langjährige Veränderung des Schulwahlverhaltens. Diese führte nicht nur zu einer problematischen Konzentration von „Risikoschülern“ an den Hauptschulen, sondern letztlich sogar dazu,

dass ein flächendeckendes Angebot der Haupt- und Realschulen wegen der geringen Schülerzahlen schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht mehr zu gewährleisten war (Edelstein, 2010). Durch die starke Verankerung der IGS im Hamburger Schulsystem war eine hierarchische Anordnung der Schulformen von vornherein keine gangbare politische Option. Denn dazu wäre die Abschaffung der IGS nötig gewesen, die in Hamburg zu dieser Zeit von über 30 % der Schülerschaft angewählt wurde (Edelstein, 2010, S. 73). Eine derartige Missachtung des Elternwillens wäre politisch hoch riskant gewesen und hätte zudem – entgegen der Intention der CDU – einen noch größeren Andrang auf das Gymnasium zur Folge gehabt. Es waren also primär langjährige inkrementelle Entwicklungen, die der CDU faktisch keine andere Wahl ließen, als schließlich das als „historischer Kompromiss“ (BFHH, 2007, S. 8) gelobte Zwei-Säulen-Modell zum Abitur einzuführen.

Die Strukturreform von 2010 ist ein Fall von „bounded change“ (Pierson, 2004, S. 52) in einer pfadabhängigen Entwicklung: Weitergehende Strukturreformen werden vor allem durch das Fortwirken legitimations- und machtbasierter Reproduktionsmechanismen blockiert. Dies zeigt sich am Scheitern der Primarschulreform, die 2008 zeitgleich mit der Einführung des Zwei-Säulen-Modells beschlossen wurde: Die von CDU und GAL im Koalitionsvertrag vereinbarte Verlängerung der Grundschulzeit wurde zwar in der Bürgerschaft einstimmig verabschiedet. Doch hatte sich gegen dieses Vorhaben umgehend die Volksinitiative „Wir wollen Lernen“ formiert. Es folgte eine wirkungsvolle Mobilisierungskampagne der Anhängerschaft des Gymnasiums. Abermals kam es zu einem ideologisch aufgeheizten „Schulkampf“, an dessen Ende die Ablehnung der sechsjährigen Primarschule per Volksentscheid stand. Die Grenzen der politischen Gestaltbarkeit der Schulstruktur traten deutlicher denn je zu Tage.

#### 4. Zusammenfassung und Ausblick

In beiden Ländern entstanden durch ein partielles Schwinden der Reproduktionsmechanismen der Schulstruktur spezifische Möglichkeiten bzw. Zwänge für Wandel: In Sachsen war die Einführung der zweigliedrigen Schulstruktur Ergebnis politischer Aushandlungen in einer sich kurzfristig eröffnenden Entscheidungssituation. Im Rahmen einer pfadabhängigen Entwicklung stand dabei eine begrenzte Anzahl schulstruktureller Alternativen zur Auswahl, von denen sich eine als politischer Kompromiss durchsetzte. Dagegen markiert die Hamburger Schulstrukturreform den Kulminationspunkt langfristiger inkrementeller Veränderungen, welche die Aufrechterhaltung von Haupt- und Realschulen als eigenständige Schulformen zunehmend erschwerten. Im Rahmen einer pfadabhängigen Entwicklung war die Umstellung auf ein horizontales Zwei-Säulen-Modell schließlich die einzige Option.

Dieser Beitrag widmete sich einem – auch und gerade in den Politikwissenschaften – stiefmütterlich behandelten Thema und versteht sich als erster Schritt zur Bearbeitung einer Forschungslücke. Bislang fehlen Untersuchungen zu unterschiedlichen Reformwegen und deren Bestimmungsfaktoren: Unter den ostdeutschen Ländern bestritten

Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern – anders als Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – zunächst andere Wege. Ebenso gibt es zwischen den westdeutschen Ländern beträchtliche Unterschiede, deren Ursachen wenig erforscht sind: Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ermöglichen zwar Schulträgern, Haupt- und Realschulen in Schulen mit mehreren Bildungsgängen zusammenzuführen, halten jedoch am hierarchisch gegliederten System fest. In Bayern schließlich ist die tradierte Schulstruktur bislang weitgehend unverändert geblieben. Zukünftige Forschung zum Wandel von Schulstrukturen sollte diese unterschiedlichen Strukturmodelle beachten. Dabei wird es lohnenswert sein, die jeweils wirkenden institutionellen Reproduktionsmechanismen und Triebkräfte des Wandels in den Blick zu nehmen.

## Literatur

- Anweiler, O. (1988). *Schulpolitik und Schulsystem in der DDR*. Opladen: Leske + Budrich.
- Anweiler, O. (2007). Bildungspolitik. In G. A. Richter (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 11 (S. 863-900). Baden-Baden: Nomos.
- Bastian, J., & Furck, C.-L. (1991). *Zur Zukunft der Hauptschulen in Hamburg*. Hamburg: Universität Hamburg.
- BBS = Behörde für Bildung und Sport (2002). *Aspekte der Lernausgangslage und der Lernentwicklung – Klassenstufe 9*. Hamburg: BBS.
- BFHH = Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1991). *Drucksache 14/216*. Hamburg: BFHH.
- BFHH = Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1993). *Bericht der Enquete-Kommission „Schulpolitik“, Drucksache 14/4000*. Hamburg: BFHH.
- BFHH = Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1999). *Plenarprotokoll 16/63*. Hamburg: BFHH.
- BFHH = Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006). *Plenarprotokoll 18/59*. Hamburg: BFHH.
- BFHH = Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2007). *Bericht der Enquete-Kommission „Konsequenzen der neuen PISA-Studie für Hamburgs Schulentwicklung“, Drucksache 18/6000*. Hamburg: BFHH.
- Blanck, J., Edelstein, B., & Powell, J. J. W. (im Erscheinen). Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die UN-Behindertenrechtskonvention und Reformmechanismen in den deutschen Bundesländern. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 39(2).
- DPA = Deutsche Presse-Agentur (21.01.1991). *Aufnahmeprüfung in Thüringen? – Keine Hauptschule in Sachsen*. dpa-Dienst für Kulturpolitik.
- DPA = Deutsche Presse-Agentur (28.01.1991). *Schulgesetz in Sachsen umstritten – trotz geplanter Gesamtschule*. dpa-Dienst für Kulturpolitik.
- Ebbinghaus, B. (2009). Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. In L. Magnussen & J. Ottosson (Hrsg.), *The Evolution of Path Dependence* (S. 191-212). Cheltenham: Edgar Elgar.
- Edelstein, B. (2010). *Determinanten der Schulreformpolitik. Eine Fallstudie über die Schulstrukturreform in Hamburg* (unveröffentlichte Diplomarbeit). Berlin: Freie Universität Berlin.
- Friedrich, G., & Anders, S. (1992). Zur Entwicklung der Schulgesetzgebung in den neuen Bundesländern. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 40(2), 251-253.
- Geißler, G. (2011a). *Schulgeschichte in Deutschland*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Geißler, R. (2011b). *Die Sozialstruktur Deutschlands*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialforschung.

- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development*. Cambridge: MIT Press.
- Herrlitz, H.-G., Hopf, W., Titze, H., & Cloer, E. (2008). *Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart*. Weinheim: Juventa.
- Köhler, G., Knauss, G., & Zedler, P. (2000). *Der bildungspolitische Einigungsprozess 1990*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lange, H. (2001). Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und Schulen: Auf dem Weg zu einer realistischen Konzeption? In K.-J. Tillmann & W. Vollstädt (Hrsg.), *Politikberatung durch Bildungsforschung* (S. 191-206). Opladen: Leske + Budrich.
- Lehberger, R. (1999). Die Hamburger Schulreform von 1949. In M. Heinemann (Hrsg.), *Zwischen Restauration und Innovation. Bildungsreformen in Ost und West nach 1945* (S. 17-35). Köln: Böhlau.
- Lenke, D. (2005). *Schulpolitik in Hamburg von 1945 bis 2004 oder: Die verpasste Reform*. Hamburg: Feldhausverlag.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. Weinheim/Basel: Beltz.
- Meyer, J. (2005). *Weltkultur*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Nowak, W. (1992). Bildungspolitische Vorstellungen zur Sekundarstufe in Sachsen. *Pädagogik und Schule in Ost und West*, 40(3), 134-139.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Policy Change. *World Politics*, 45(4), 595-628.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Robinson, S. B., & Kuhlmann, C. J. (1967). Two Decades of Non-Reform in West-German Education. *Comparative Education Review*, 11(3), 311-330.
- SL = Sächsischer Landtag (1990). *1. Wahlperiode, Plenarprotokoll der 2. Sitzung vom 08. 11. 1990*. Dresden: SL.
- SL = Sächsischer Landtag (1991). *1. Wahlperiode, Plenarprotokoll der 9. Sitzung vom 24. 01. 1991*. Dresden: SL.
- SMSBS = Staatsministerium für Schule, Bildung und Sport (1990). *Entwurf eines Landesschulgesetzes. Referentenentwurf des SMSBS, Stand vom 13. 11. 1990*. Dresden: SMSBS.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(June), 369-404.
- von Beust, O. (17. 05. 2010). Unser jetziges System ist falsch. Interview mit Jens Schneider & Ralf Wiegand. *Süddeutsche Zeitung*. <http://www.sueddeutsche.de/politik/ole-von-beust-im-gespraech-unser-jetziges-system-ist-falsch-1.59455> [04. 02. 2013].
- Waterkamp, D. (1987). *Handbuch zum Bildungswesen der DDR*. Berlin: Berlin-Verlag Spitz.
- Zymek, B. (2010). Nur was anschlussfähig ist, setzt sich auch durch. *Die Deutsche Schule*, 102(3), 193-208.

**Abstract:** In recent years, far-reaching reforms of the school structure have been implemented in many of the German Laender. So far, however, there is a lack of theory-guided analyses, which could disclose the determinants of these reforms or explain the differences between the Laender. This contribution reveals how neo-institutional concepts can be used in the analysis of persistence and change of educational institutions. The process analyses carried out by the authors with regard to Saxony and Hamburg show that the reform of school structures can be characterized as path-dependent. In both Saxony and Hamburg, specific potentialities and constraints regarding institutional change developed due to the partial erosion of the "reproduction mechanisms" of the respective traditional school structure.

**Keywords:** Path-dependence, Institutional Change, Structural Reform, Two-tier Model, Bundeslaender

#### **Anschrift des Autors/der Autorin**

Benjamin Edelstein, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50,  
10785 Berlin, Deutschland  
E-Mail: benjamin.edelstein@wzb.eu

Prof. Dr. Rita Nikolai, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Erziehungswissenschaften,  
Geschwister-Scholl-Straße 7, 10099 Berlin, Deutschland  
E-Mail: rita.nikolai@hu-berlin.de