

Schulpolitik im deutschen Föderalismus

Von Kontinuitäten und Brüchen seit 1949 bis heute und aktuelle Herausforderungen¹

Rita Nikolai

Zusammenfassung

Die Schulpolitik in den deutschen Bundesländern erscheint oft schwerfällig mit Blick auf die pfadabhängigen Entwicklungen in der Schulstruktur. Jedoch wurden in den letzten Jahren auch beträchtliche Veränderungen in der Steuerung der Schulsysteme vorgenommen. Das Grundgesetz eröffnet Bund und Ländern vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten. Jedoch erschweren die komplexe Akteurskonstellation in der Schulpolitik und die zum Teil widerstreitenden Interessen, dass sich die Bundesländer und der Bund in aktuellen Herausforderungen abstimmen und zusammenarbeiten.

Schlüsselbegriffe

Schulpolitik, schulpolitische Akteure, Pfadabhängigkeit, Outputsteuerung, Wettbewerbssteuerung

1 Der Beitrag entstand im Rahmen eines Heisenberg-Stipendiums der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Förderkennzeichen: NI 1371/4-1). Henrik Scheller danke ich für hilfreiche Kommentare.

1 Einleitung

Die Schulpolitik in den deutschen Bundesländern gilt als schwerfällig und wenig reformfreudig. Kritisiert wird eine mangelnde Koordination schulpolitischer Reformvorhaben zwischen den Bundesländern (z. B. Friedeburg 1992; Heinz 2015; Hepp 2011; Herrlitz et al. 2009; Wolf 2008; Wolf und Heinz 2016). In der Vergangenheit wurde in der Schulgeschichte der Bundesrepublik vehement um die Länge der gemeinsamen Grundschulzeit und die Aufteilung von Kindern nach der vierten bzw. sechsten Grundschulklasse² auf verschiedene Sekundarschulformen gestritten. Das Festhalten am Gymnasium in allen Bundesländern gilt dabei häufig als Ausdruck einer pfadabhängigen Entwicklung in der deutschen Schulpolitik, während in vielen anderen europäischen Ländern nach dem 2. Weltkrieg Gesamtschulsysteme eingeführt wurden (Wiborg 2009). Zwar haben viele Bundesländer in den letzten beiden Jahrzehnten jeweils einzelne Schulformen zusammengeführt, wie etwa die Haupt- und Realschule (mitunter auch unter Einbeziehung der Gesamtschule).³ Allerdings existiert das Gymnasium als eigenständige Schulform in allen Bundesländern bis heute fort, so dass an der Idee der Zuweisung und Aufteilung von Kindern zu einem frühen Zeitpunkt ihrer Bildungskarriere auf verschiedene Bildungsgänge bis heute festgehalten wird (Helbig und Nikolai 2015).

Doch abseits solcher schulstruktureller Kontinuitäten und Pfade haben die Bundesländer in den letzten Jahren tiefgreifende Veränderungen in der Steuerung ihrer Schulsysteme vorgenommen. So ist in der Schulpolitik der Bundesländer ein Paradigmenwechsel in der Organisations- und Steuerungsphilosophie festzustellen. Stichworte sind eine stärkere Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen auf Einzelschulebene, die Teilnahme an nationalen und internationalen Schulleistungsvergleichen, eine kontinuierliche Bildungsberichterstattung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, die Einführung von nationalen Bildungsstandards und deren Überprüfung in Leistungstests, regelmäßige und systematische Schulinspektionen und der Ausbau von zentralen Abschlussprüfungen. Diese Maßnahmen zielen auf eine stärkere Output-Orientierung und Wettbewerbssteuerung der Schulsysteme (siehe hierzu die Beiträge in Altrichter und Maag Merki 2016; ebenso Hartong 2018; Nikolai und Rothe 2016).

- 2 Eine sechsjährige Grundschule haben Berlin und Brandenburg (Helbig und Nikolai 2015).
- 3 Die ostdeutschen Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben nach der Wiedervereinigung dabei gleich auf zweigliedrige Schulsysteme gesetzt und von vornherein auf die Hauptschule als eigenständige Schulform verzichtet (Nikolai 2018).

Die beschriebenen Entwicklungen – ob nun Kontinuitäten in der Schulstruktur oder Wandlungsprozesse in der Steuerung der Schulsysteme – werden durch schulrechtliche Vorgaben sowie die allgemeine Kompetenzverteilung zwischen Land, Schulträgern und Schulen beeinflusst, die den Handlungsspielraum von schulischen Akteuren begrenzen oder ermöglichen.

Ausgehend von diesem Problemaufriss, stehen folgende Forschungsfragen im Zentrum des Beitrags: 1) Welche Vorgaben ergeben sich aus den Regelungen im Grundgesetz und wie haben die Bundesländer ihren Handlungsspielraum in der Vergangenheit genutzt? 2) Auf welche institutionellen und politischen Faktoren sind die in der Schulpolitik der deutschen Bundesländer zu beobachtenden Pfadabhängigkeiten und auch Veränderungen zurückzuführen? 3) Welche Folgen hat die föderale Aufgabenverteilung für aktuelle Herausforderungen in der Schulpolitik? Analysiert werden hierfür die Kontinuitäten und Brüche in der Schulpolitik der deutschen Bundesländer seit Bestehen der Bundesrepublik 1949 bzw. seit der Wiedervereinigung 1990. Untersucht wird ebenso, wie schulrechtliche Vorgaben des Grundgesetzes die Auseinandersetzungen in der Schulpolitik bis heute beeinflussen. Ebenso werden Konfliktlinien und Akteurskonstellationen diskutiert, die die deutsche Schulpolitik prägen (Helbig und Nikolai 2015; Nikolai und Helbig 2019).

Die Analyse erfolgt aus Perspektive des historischen Institutionalismus, mit dem die Pfadabhängigkeiten institutioneller Regelungen und Arrangements einschließlich der in ihnen agierenden Akteurskonstellationen und Interessenpolitiken untersucht werden können (Mahoney 2000; Pierson 2004). Verknüpft wird dieser Ansatz mit ideenbasierten Perspektiven (Béland 2019), um die in der Schulpolitik vorherrschenden Bildungsvorstellungen und Begründungsmuster zu erkunden. Ein solcher theoretischer Zugriff erlaubt es jedoch auch, den Wandel institutioneller Entwicklungen und die Abkehr von eingeschlagenen Pfaden in der Steuerung von Schulsystemen analysieren zu können (Edelstein 2016; Nikolai 2019a; Nikolai und Rothe 2017).

Zunächst werden die schulrechtlichen Rahmungen durch das Grundgesetz erläutert. Dabei wird deutlich, dass das Grundgesetz Vorgaben v. a. für das Privatschulwesen macht, jedoch den Bundesländern in vielen anderen Feldern der Schulpolitik einen weitreichenden Handlungsspielraum einräumt (Abschnitt 2). Anschließend geht der Beitrag auf Entwicklungen in der Schulpolitik der Bundesländer ein und beleuchtet Kontinuitäten und Brüche in der Schulgeschichte seit Bestehen der Bundesrepublik (Abschnitt 3). Danach werden die Akteurskonstellationen in der Schulpolitik verdeutlicht (Abschnitt 4). Der Beitrag schließt in einem fünften Schritt mit einem Fazit, in dem die aktuellen Herausforderungen in der Schulpolitik benannt und diskutiert werden, sowie welche Handlungsspielräume bzw. Begrenzungen in der Schulpolitik der Bundesländer bestehen (Abschnitt 5).

2 Schulrechtliche Vorgaben und Rahmungen im Grundgesetz

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Bundesländer die alleinige Kompetenz zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Auch wenn der Bund auf dem Feld der Ausbildungsbeihilfen und Hochschulpolitik mitbestimmen kann (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 und 33), gehören die Ausgestaltung der Schulsysteme, die Regelung der Lehramtsausbildung, Zulassungs- und Prüfungsangelegenheiten sowie die Gestaltung der schulischen Lern- und Lehrprozesse zu den „ureigenste[n] Kernkompetenzen der Bundesländer“ (Wolf 2008, S. 21).⁴ Diese Gegenstände/Regelungsbereiche sind in der Schulpolitik der Länder im Allgemeinen sowie in Landtagswahlkämpfen im Besonderen ein häufiger Zankapfel, denn sie bewegen sich im Spannungsfeld zwischen elterlichem Erziehungsrecht und politischen Gestaltungsansprüchen einschließlich der Schulaufsicht des Staates. Umstritten sind dabei v. a. die Regelungen zum Übergang von Grundschulen auf die weiterführenden Schulen. Nach Art. 6 Abs. 2 GG steht Eltern das Erziehungsrecht zu, so dass sie über Bildungsweg und Schulform ihrer Kinder frei wählen dürfen. Demgegenüber steht aber – im Falle einer mangelnden Eignung des Kindes für die gewählte Schulform – das Recht des Staates zur Wahrnehmung der Schulaufsicht (Art. 7 Abs. 1 GG). Damit kann dieser in die elterliche Schulwahlfreiheit in Form einer „negativen Auslese“ eingreifen (Füssel et al. 2010, S. 92). In mehr als 60 Jahren Schulgeschichte haben die Bundesländer unterschiedlichen Gebrauch von diesem Eingriffsrecht gemacht. Sowohl im Querschnitt als auch im Längsschnitt variieren in den Bundesländern die Regelungen bezüglich der Frage, ob Eltern oder Lehrkräfte über die letztverbindliche Entscheidungshoheit beim Grundschulübergang verfügen (Helbig und Nikolai 2015, 2020).

Die Entscheidungshoheit der Bundesländer führt ebenso dazu, dass sich die Schulstrukturen und die pädagogischen Grundausrichtungen voneinander unterscheiden (siehe Ausführungen in Abschnitt 4). Doch trotz aller Unterschiede ist den Schulsystemen der Bundesländer gemeinsam die Aufteilung der Schülerinnen und Schüler nach der vierten bzw. sechsten Grundschulklasse auf verschiedene Sekundarschulformen. Das Gymnasium ist zudem die einzige Schulform, die im Anschluss an die Grundschule in allen Bundesländern existiert (Helbig und Nikolai 2015). Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik überlässt aufgrund der Kulturhoheit der Bundesländer diesen die Gesetzgebungskompetenz in der Schulpolitik. Jedoch gibt es im Grundgesetz auch Vorgaben, die die Schulpolitik

4 Als Überblick zur Bedeutung des Föderalismus in der Schulpolitik in Deutschland vgl. auch Scheller (2018).

der Bundesländer beeinflussen. Schulrechtlich relevant ist v. a. Art. 7 GG, der konkrete Vorgaben zum Verhältnis zwischen öffentlicher Schule und Fragen der Religion sowie zum Privatschulwesen enthält (siehe hierzu auch Avenarius und Füssel 2010; Nikolai et al. 2018).

2.1 Vorgaben zum Verhältnis von Schule und Religion und zum Privatschulwesen in Art. 7 GG

Bis weit in die 1960er Jahre hinein wurde in der Schulpolitik vehement darum gerungen, in welcher Form Kinder und Jugendliche nach den Grundsätzen eines religiösen Bekenntnisses unterrichtet werden sollten. Das Verhältnis von Staat und Kirche sowie der Ort, die Form und die Inhalte von Werteerziehung waren lange Zeit ein Streitthema in der Schulpolitik. Bereits in der Weimarer Republik (1918 bis 1933) wurde darum gerungen, ob Kinder und Jugendliche in Form von Bekenntnisschulen (evangelische oder katholische Konfessionsschulen) oder in Simultanschulen bzw. Gemeinschaftsschulen⁵, die alle Konfessionen vereinten, beschult werden sollten. Dieser Konflikt spielte beim Wiederaufbau des Schulwesens nach dem 2. Weltkrieg in den westlichen Besatzungszonen bzw. in den westdeutschen Bundesländern der Bundesrepublik nach 1949 eine wichtige Rolle (Germann und Wiesner 2013, S. 126; Herrlitz et al. 2009).⁶ Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Frage zum Verhältnis zwischen Schule und Religion in den Verhandlungen zum Grundgesetz eine wichtige Rolle spielten und im Grundgesetz in Art. 7 Abs. 2 und 3 explizit darauf Bezug genommen wurde. Eltern können danach darüber bestimmen, ob ihre Kinder am Religionsunterricht teilnehmen sollen. Als einziges Unterrichtsfach ist der Religionsunterricht zudem als ein ordentliches Lehrfach gesetzlich verankert (Art. 7 Abs. 3 GG). Die konkrete Ausgestaltung des Religionsunterrichts ist dann Sache der Bundesländer und wird über die Landesverfassung bzw. die Landesschulgesetze geregelt. Diese regeln auch die Einführung der Fächer Ethik bzw. Philosophie als Alternative zum verpflichtenden Religionsunterricht. In manchen Bundesländern ist mittlerweile auch die Einrichtung von islamischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen möglich (Helbig und Nikolai 2015, S. 239ff.).

5 Als Gemeinschaftsschulen werden Schulen genannt, die Kinder und Jugendliche ab Klasse 1 gemeinsam beschulen und in einzelnen Bundesländern in den 2010er Jahren eingeführt wurden (Helbig und Nikolai 2015).

6 In der sowjetischen Besatzungszone und der 1949 gegründeten DDR wurde Religion als Fach in den Schulen abgeschafft und Privatschulen, auch die der Kirchen, wurden verboten (Geißler 2013).

Allen Schulsystemen der Bundesländer ist gemeinsam, dass neben öffentlichen auch private Schulen bestehen, denn das Grundgesetz gewährt in Art. 7 Abs. 4 das Recht auf Privatschulfreiheit. Im Gegensatz zu allen anderen Bereichen des Schulwesens, macht das Grundgesetz zum Privatschulwesen konkrete Vorgaben. Das Recht zur Errichtung von Privatschulen ist jedoch eingeschränkt. So müssen Privatschulen, wenn sie als Ersatz für öffentliche Schulen dienen, vom Staat genehmigt werden. Laut Verfassung müssen dabei bestimmte Mindestvorgabenerfüllt werden: Hinsichtlich den Lehrzielen, der räumlichen Ausstattung und der Qualifikation der Lehrkräfte dürfen Privatschulen „nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen“ (Art. 7 Abs. 4 GG). Die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte ist ebenso von Privatschulen zu sichern. Die Gründung einer Privatschule darf zudem nur dann genehmigt werden, wenn „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“ (Art. 7 Abs. 4 GG). Privatschulen sollten demnach für alle Kinder und Jugendliche unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Eltern zugänglich sein. Hinsichtlich privater Grundschulen nimmt das Grundgesetz weitere Einschränkungen vor. So dürfen diese nur dann zugelassen werden, wenn „die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt“ (Art. 7 Abs. 5 GG) oder Eltern die Einrichtung einer privaten Grundschule mit einem besonderen (religiösen) Bekenntnis oder einer Weltanschauung beantragen und ein solches Angebot an öffentlichen Grundschulen in der Gemeinde nicht besteht (Art. 7 Abs. 5 GG). Die Vorgaben zu Privatschulen in Art. 7 Abs. 4 GG ähneln dabei fast im Wortlaut den Regelungen der Weimarer Reichsverfassung (WRV) von 1919 (siehe Art. 147 WRV). Nach dem Ersten Weltkrieg konnte die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) in der Weimarer Republik eine gemeinsame vierjährige Lernzeit für alle Kinder durchsetzen. Mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 und dem späteren Grundschulgesetz von 1920 wurden die (zumeist privaten) Vorschulen zur Vorbereitung auf den Gymnasialübergang abgeschafft und alle Kinder mussten fortan die ersten vier Jahre der Volksschule besuchen. Kinder aus wohlhabenden Schichten konnten sich nicht mehr mit dem Besuch von Vorschulen oder durch den häuslichen Unterricht von Hauslehrern und Hauslehrerinnen einem gemeinsamen Schulbesuch entziehen. Eine Aufteilung der Kinder auf verschiedene Schulformen war nun erst zur fünften Klasse vorgesehen. Die Aufhebung von Vorschulen als Alternative zu den ersten vier Jahren an der Volksschulen wurde im Grundgesetz von 1949 erneut geregelt und gilt als Regelung bis heute (Nikolai et al. 2018; Nikolai und Helbig 2019).

2.2 Vorgaben zur Bildungsplanung und Koordination

Seit der Föderalismusreform 2006 darf sich der Bund gemäß Art. 104b Abs. 1 GG nicht mehr finanziell an Maßnahmen der Bundesländer im Schulbereich beteiligen. Dieses Instrument hatte der Bund zuvor immer wieder genutzt. Hierzu gehört etwa in der jüngeren Vergangenheit das Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung, mit dem der Bund in den Jahren 2003 bis 2009 den flächendeckenden Auf- und Ausbau von Ganztagschulen in den Bundesländern finanziell unterstützt hat.

Solche Mitgestaltungsmöglichkeiten des Bundes wurden in der Vergangenheit durch den 1969 eingeführten Art. 91b GG ermöglicht. Bis zur Finanzreform 1969 hatten die Bundesländer die alleinige Kompetenz zur Planung und Finanzierung im Schul- und Forschungsbereich. Mit der in Art. 91b GG a. F. eingeführten Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung institutionalisierten Bund und Länder eine gemeinsame Bildungsplanung⁷, deren Umsetzung jedoch am parteipolitische Streit scheiterte (Führ und Furck 1998, S. 252; Hepp 2011, S. 138). Ungeachtet dessen haben die Bundesländer sich in der seit 1948 bestehenden Ständigen Konferenz der Kultusminister (KMK) (die damit schon vor Verabschiedung des Grundgesetzes gegründet wurde) in ihrer Schulpolitik immer wieder abgesprochen. Zeugnis davon sind das Düsseldorfer (1955) und Hamburger Abkommen (1964), die ein gegliedertes Schulsystem festschrieben und an dem sich bis heute alle Bundesländer in ihrer Schulstrukturgestaltung orientieren (Fuchs 2004). Die KMK ist die „überregionale Planungs- und Koordinationsinstanz“ (Hepp 2011, S. 110) der Bundesländer in Bildungsfragen und ist Ausdruck eines kooperativen Föderalismus (Heinz 2015).

Die Bundesländer beklagten insbesondere im Vorfeld der Verhandlungen zur Föderalismusreform I (2003 bis 2006) zunehmend, dass die Gemeinschaftsaufgaben aufwändige und langwierige Abstimmungen und Koordinierungen zwischen Bund und Ländern erforderten, die sie zudem unter den „Goldenen Zügeln“ des Bundes in ihren Handlungskompetenzen einengen würden (Hepp 2011, S. 114). Mit der Föderalismusreform von 2006 konnten die Bundesländer weitreichende Veränderungen in der Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen erreichen. Nicht mehr möglich waren Finanzhilfen des Bundes in Bereichen, in denen die Bundesländer über alleinige Gesetzgebungskompetenz verfügen.⁸ Eine Beteiligung

7 Hierzu wurde 1970 die *Gemeinsame Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung* gegründet (seit 1976 mit dem Namen *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung*). Dieses Gremium legte 1976 einen Bildungsgesamtplan vor (Hepp 2011, S. 138).

8 Ebenso wurde mit der Föderalismusreform durch Aufhebung des Art. 74a, Abs. 1 GG die Besoldung und Versorgung der verbeamteten Lehrkräfte wieder in die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesländer zurückverlagert (Hepp 2011, S. 115).

an Maßnahmen im Schulbereich war damit ausgeschlossen. Die Bildungsplanung von Bund und Ländern wurde durch eine komplette Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe Art. 91b GG ebenfalls ersatzlos gestrichen. Neu aufgenommen wurde mit Art. 91b Abs. 2 GG in das Grundgesetz das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Schulleistungstests und -evaluationen (z. B. die Teilnahme an PISA oder IGLU)⁹ sowie Berichten und Empfehlungen. Seit 2006 legen Bund und Länder regelmäßig einen gemeinsamen Nationalen Bildungsbericht vor (zum jüngsten Bildungsbericht siehe Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020). Jedoch ist es nicht zu dem befürchteten „Rückfall in die Kleinstaaterei“ (Hepp 2011, S. 110) der Bundesländer gekommen, denn die Bundesländer versuchen z. B. auf dem Feld der digitalen Bildung ihre Schulpolitiken mit dem Bund gemeinsam abzustimmen. Mit der vorgenommenen Neuformulierung des Artikels 104c GG¹⁰ kann der Bund den Ländern „Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“. Mit dem DigitalPakt Schule stellt der Bund als eine Art Anschubfinanzierung ein fünf Milliarden Euro umfassendes Investitionsprogramm zur Verfügung (siehe hierzu auch Hartong (2019) und Scheller (2019)). Auch die Neuauflage eines Ganztagschulprogrammes wie auch Unterstützungsprojekte zur zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems wären demnach rechtlich möglich.

3 Kontinuitäten und Brüche in der Schulpolitik der deutschen Bundesländer und aktuelle Herausforderungen

Aufgrund der alleinigen Kompetenzhoheit der Bundesländer für die Organisation des Schulwesens gehört dieser Bereich zu den wichtigsten Gestaltungsfeldern der Landespolitiken (Wolf 2008). Von ihrer Gestaltungshoheit haben die Bundesländer seit Gründung der Bundesrepublik 1949 bzw. nach der Wiedervereinigung 1990 derart Gebrauch gemacht, dass die Gestaltung der Schulsysteme im Bundesländervergleich

9 Hierzu gehört auch der Aufbau des *Nationalen Bildungspanels*, mit dem Längsschnittdaten zu Bildungsprozessen und zur Kompetenzentwicklung von Individuen in Deutschland erhoben werden (Blossfeld und Roßbach 2019).

10 Art. 104 c wurde erstmalig 2017 ins Grundgesetz eingeführt und dann bis 2019 zweimal geändert (Scheller 2019).

unterschiedlich ist und sie auf den ersten Blick als „unvergleichbar“ gelten (Helbig und Nikolai 2015). Doch lassen sich die Entwicklungen in den Bundesländern entlang von ausgewählten Dimensionen systematisch vergleichen und in der Dimension der Strukturen – konkret wie die Bundesländer Bildungsgänge differenzieren – lassen sich folgende Muster feststellen. Diese Muster zeigen, dass die Schulsysteme in den deutschen Bundesländern schulstrukturell eine hohe Kontinuität aufweisen:

1. An der nach dem 1. Weltkrieg in der Weimarer Republik eingeführten, für alle Schülerinnen und Schüler verpflichtenden gemeinsamen vierjährigen Grundschulzeit wird bis heute in den Bundesländern festgehalten. Zwar haben Berlin und Brandenburg eine sechsjährige Grundschulzeit, erlauben jedoch den Übergang auf Gymnasien schon nach der vierten Grundschulklasse. Bis heute gehört die Dauer der Grundschulzeit zu „den ideologisch umstrittensten Regelungen in der deutschen Schulgeschichte“ (Nikolai und Helbig 2019, S. 290; vgl. auch Friedeburg 1992; Furck 1994; Helbig und Nikolai 2015). Reformvorhaben zur Verlängerung der gemeinsamen Lernzeit scheiterten bislang, wie etwa erst in jüngerer Zeit die sechsjährige Primarschule 2010 in einem Volksentscheid in Hamburg (Töller et al. 2011). Auch über die Einrichtung von schulartenunabhängigen Orientierungsstufen für die 5. und 6. Klasse (entweder an Grundschulen, an einer Schulform in der Sekundarstufe oder als eigene Schulform) wurde in den Bundesländern immer wieder vehement gestritten (Helbig und Nikolai 2015).
2. Abgesehen von der Grundschule ist das Gymnasium die einzige Schulform im Sekundarschulbereich, die in allen Bundesländern bis heute als eine eigenständige Schulform existiert. Zwar wurden in den 1970er Jahren in einigen Bundesländern Gesamtschulen eingeführt, diese haben jedoch nie das gegliederte Sekundarschulsystem abgelöst. Gesamtschulen wurden in den westdeutschen Bundesländern nur als eine weitere Schulform – v. a. in Bundesländern mit langjähriger sozialdemokratischer Vorherrschaft – neben Gymnasien, Haupt- und Realschulen etabliert (Helbig und Nikolai 2015). Auch die ostdeutschen Bundesländer haben nach der Wiedervereinigung 1990 das Gymnasium (wieder) als eigenständige Schulform eingeführt (Nikolai 2018, 2019a). Zwar wurden in den 1990er und 2000er Jahren in der Mehrheit der Bundesländer (elf von 16 Bundesländern) zweigliedrige Sekundarschulsysteme eingeführt, doch in keinem der Bundesländer hat dies zu einem Bruch in der traditionellen Mehrgliedrigkeit der Schulsysteme geführt. Denn die Zusammenführung von Haupt- und Realschulen (mitunter auch mit Gesamtschulen) hat die Gymnasien in ihrer Eigenständigkeit nicht berührt (Edelstein 2016; Nikolai 2019b).
3. Ein weiteres schulstrukturelles Charakteristikum ist in allen Bundesländern die Dichotomie zwischen Regel- und Sonderschulsystem. Eine hohe Pfad-

abhängigkeit in den Schulsystemen der Bundesländer lässt sich auch bei der Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf feststellen, die traditionell nicht im Regelschulsystem, sondern in verschiedenen Förder- und Sonderschulen beschult wurden. Erst infolge der UN-Behindertenrechtskonvention (seit 2009 in Deutschland in Kraft getreten) wird in den Bundesländern über eine inklusive(re) Neuausrichtung des Schulsystems debattiert und einige Bundesländer haben ihre Schulsysteme radikal verändert (z. B. Bremen und Schleswig-Holstein). Doch nach wie vor wird die Mehrheit von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Sonder- und Förderschulen unterrichtet und erst zögerlich wird in den Bundesländern eine inklusive Beschulung umgesetzt (Hartong und Nikolai 2017; Nikolai 2016; Powell et al. 2016). Die Länder beklagen häufig, dass ihnen die Ressourcen fehlen, um notwendige bauliche Veränderungen vorzunehmen und um in die Qualifikation der Lehrkräfte in der Lehramtsausbildung und Weiterbildung zu investieren. Doch aufgrund des Kooperationsverbots konnte der Bund die Bundesländer, darunter v. a. auch die finanzschwachen Bundesländer, bislang finanziell nicht unterstützen. Der neue Artikel 104c GG eröffnet hier größere Handlungsmöglichkeiten.

4. Über Jahrzehnte waren die Schulsysteme in den Bundesländern v. a. staatlich organisiert. Bis Anfang der 1990er waren nur 4,5 % der Schulen in Deutschland Privatschulen. Bis 2018 hat sich der Anteil auf rund 11 % mehr als verdoppelt und v. a. im Grundschulbereich ist ein beträchtlicher Zuwachs an privaten Schulen festzustellen. Das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Schulen ist beträchtlich in Bewegung gekommen. Ein Zuwachs an Privatschulen lässt sich dabei v. a. in den größeren Städten sowie Universitätsstädten (z. B. Berlin, Frankfurt a. M., Heidelberg, Stuttgart) und in Städten in Ostdeutschland beobachten (Nikolai und Koinzer 2017; Nikolai et al. 2018).¹¹ In einzelnen Städten liegen die Anteile von Privatschulen an der Gesamtheit aller Schulen bei mehr als 25 % und die soziale Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen steigt (Helbig et al. 2017; Helbig et al. 2019). Während Privatschulen in Deutschland jahrzehntelang ein Schattendasein geführt haben und kaum auf der politischen Tagesordnung standen, wurde in den 2010er Jahren vermehrt über die Finanzierung und Regulierung von Privatschulen debattiert, zumal das Sonderungsverbot des Art. 7 Abs. 4 GG von den Schulverwaltungen in den Bundesländern bislang kaum kontrolliert wurde (Wrase und Hanschmann 2017; Wrase und Helbig 2016; Wrase et al. 2017). Eine stärkere Regulierung von Privatschulen hat bislang

11 Privatschulen waren in der DDR verboten und erst nach der Wiedervereinigung 1990 wurden Privatschulen in den ostdeutschen Bundesländern wieder zugelassen.

einzig Baden-Württemberg vorgenommen (Helbig und Nikolai 2018; Nikolai und Wrase 2018). Da die Privatschulen eine im internationalen Vergleich beträchtliche staatliche Subventionierung erhalten (Nikolai und Koinzer 2017), sehen sich die Bundesländer zunehmend in der Pflicht, das Sonderungsverbot des Grundgesetzes stärker zu überwachen und die Subventionierung an Vorgaben zum Schulgeld zu knüpfen.

Doch abseits dieser Kontinuitäten sind auch beträchtliche Wandlungen in der Schulpolitik der Bundesländer festzustellen, die durch einen erkennbaren Bruch in der Organisations- und Steuerungsphilosophie der Schulsysteme forciert werden. So wurden die Schulsysteme in den Bundesländern von einer Input- auf eine Output-Steuerung umgestellt. Infolge des PISA-Schocks und dem unterdurchschnittlichen Abschneiden deutscher Schülerinnen und Schüler in internationalen Schulleistungstests (PISA, IGLU) in den 2000er Jahren (Niemann 2010) haben die Bundesländer zahlreiche Reformen vorgenommen. Während die Kultusministerkonferenz als Abstimmungsgremium der Bundesländer in schulstrukturellen Fragen eher Reformen verlangsamt, konnte sie in der Dimension der Steuerung der Schulsysteme durch die dynamisierende Wirkung des PISA-Schocks zu Beginn der 2000er Jahre und den dadurch ausgelösten Debatten um die Qualität deutscher Schulen beträchtliche Veränderungen erreichen (Niemann 2010). Die Weichen dazu wurden bereits 1997 von der KMK gestellt – durch einen entsprechenden Beschluss (KMK 1997). So wurden bundesweite Vergleichsarbeiten zum Lernstand von Schülerinnen und Schüler in der dritten und achten Klasse eingeführt (VERA-3 bzw. VERA-8) und hierfür das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen geschaffen, das die Vergleichsarbeiten durchführt und die Bundesländer bei der Umsetzung der Bildungsstandards unterstützt. Ebenso wurde systematische und kontinuierliche Schulinspektionen in den Bundesländern etabliert und gemeinsame Aufgabenpools für die Abiturprüfungen durchgesetzt (zu den einzelnen Reformen vgl. Beiträge in Altrichter und Maag Merki 2016).

Ebenso wurde in den Bundesländern in den letzten beiden Dekaden auch die Dezentralisierung der Entscheidungen auf Ebene der Einzelschulen verstärkt. So haben Schulen einen größeren Entscheidungsspielraum in Fragen des Curriculums, des Personalmanagements und der Schulentwicklung erhalten. Doch im Gegensatz zu vielen Ländern der OECD ist es in den deutschen Bundesländern (noch) nicht zur Durchsetzung von Instrumenten der Wettbewerbssteuerung gekommen und z. T. wurde eine Outputsteuerung nur partiell übernommen. So sind nicht in allen Bundesländern die Evaluationsergebnisse (insbesondere der Schulinspektion) auch für Eltern und Öffentlichkeit zugänglich und ein Schulranking ist nicht möglich. So werden Evaluationsergebnisse (z. B. aus der Vergleichsuntersuchung wie VERA-3

bzw. VERA-8 oder der Schulinspektion) nur intern an Schulen bzw. Lehrkräfte zurückgemeldet. Wie weiter unten noch ausgeführt wird, konnten insbesondere die Lehrkräfteverbände ihre Interessen durchsetzen und bislang die Einführung von lokalen und regionalen „Quasi-Märkten“ verhindern (Dobbins und Nikolai 2019).

4 Akteurskonstellationen in der Schulpolitik

Die beschriebenen Kontinuitäten wurden durch Parteien, Interessenorganisationen von Lehrkräften und Privatschulen (darunter auch die der christlichen Konfessionen), das gymnasiale Wählerklientel und weit in Politik und Gesellschaft verbreiteten Ideen in Form von Begabungs- und Gerechtigkeitsvorstellungen unterstützt. Zu solchen Kontinuitäten gehören die vierjährige Grundschulzeit, das Gymnasium als eigenständige Schulform, die getrennte Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischen Bedarf in Förder- und Sonderschulen und die Existenz von Privatschulen.

Befürworterinnen und Befürworter eines längeren gemeinsamen Lernens, einer Abkehr vom gegliederten Schulsystem zugunsten eines Gesamtschulsystems und einer Abschaffung des Sonderschulsystems sind bei Parteien des linken Spektrums zu finden (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke). Dagegen setzen sich sowohl konservative und liberale Parteien (CDU/CSU und FDP) als auch rechtspopulistische Parteien wie die AfD für eine maximal vierjährige Grundschulzeit, ein nach Begabung gegliedertes Schulsystem und eine Beibehaltung des Sonderschulsystems ein (Nikolai und Rothe 2013, 2017; zu den Positionen der AfD vgl. AfD 2016).¹²

Unterstützt werden die jeweiligen Positionen der Parteien durch unterschiedliche Begabungs- und Gerechtigkeitsverständnisse, die als eine Art von „Baupläne[n]“ und als „sozial geteilte und historisch gewachsene Wertvorstellungen“ (Sachweh 2011, S.375), die Präferenzen von Parteien und ihrer Wählerinnen und Wähler beeinflussen. So unterscheiden sich die Begabungs- und Gerechtigkeitsverständnisse danach, ob Kinder und Jugendliche besser in homogenen oder heterogenen Lerngruppen gefördert werden können, und ob eine frühe oder späte Trennung von Schülerinnen und Schüler auf verschiedene Schulformen sozial gerechter ist (Edelstein 2016; Nikolai und Rothe 2017). Da in den Bundesländern in der Vergangenheit stärker konservative und liberale Parteien in den Landesregierungen

12 Berücksichtigt werden die Positionen von Parteien, die sowohl in den Landtagen als auch im Bundestag vertreten sind.

vertreten waren, konnten diese eher ihre schulstrukturellen Präferenzen durchsetzen (Helbig und Nikolai 2015).

Unterstützung finden die jeweiligen parteipolitischen Lager bei den schulformenspezifischen Lehrkräfteverbänden mit der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und dem Deutschen Philologenverband (DPPhV) als die beiden mitgliederstärksten Interessenvertretungen von Lehrkräften in Deutschland.¹³ Die GEW wendet sich gegen eine frühe schulische Selektion und präferiert Gesamt- bzw. Gemeinschaftsschulen. Ebenso präferiert die GEW die Abschaffung von Förder- und Sonderschulen und die Integration von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischen Förderbedarf in die Regelschulen. Der DPPhV als Interessenvertretung von Lehrkräften an Gymnasien setzt sich dagegen für die vierjährige Grundschule und die Beibehaltung eines gegliederten Schulsystems unter Beibehaltung von Förder- und Sonderschulen ein. Während GEW und DPPhV in schulstrukturellen Fragen gegensätzliche Positionen einnehmen, sind sie sich in Fragen der Output- und Wettbewerbssteuerung zumeist einig. Rankings und Sanktionen für Lehrkräfte lehnen sie ab (Nikolai et al. 2017; Dobbins und Nikolai 2019).

Die Dichotomie zwischen den beiden Verbänden ergibt sich in Deutschland aus der historischen Entwicklung zwischen höherem und niederem Schulwesen. Dabei gelang es dem DPPhV besser als der GEW das Wählerpotential von konservativen und liberalen Parteien in Referenden und Landtagswahlen zu mobilisieren und die Interessen des gymnasialen Klientels durchzusetzen. Die Befürworterinnen und Befürworter eines längeren gemeinsamen Lernens konnten in der Vergangenheit ihre Interessen kaum gegen das stetig wachsende Gymnasialklientel in der Wählerschaft durchsetzen (zu Hamburg vgl. Töller et al. 2011). Vor allem durch die Bildungsexpansion der 1960er Jahren nahm der Anteil der Bevölkerung, die das Gymnasium besucht hatten und sich zumeist für die Beibehaltung dieser Schulform einsetzten, beständig zu. Da Schulpolitik ein häufiger Zankapfel in Landtagswahlkämpfen ist (Nikolai und Rothe 2013) neigen politische Parteien dazu, egal welchen Lagers, auf das Drohpotential des Gymnasialklientels Rücksicht zu nehmen. Aus Furcht vor Abwahl vermeiden es häufig auch Parteien des linken Spektrums, in Zeiten der Regierungsverantwortung grundlegende Veränderungen in der Schulstruktur vorzunehmen. Oft sind sie maximal nur zu Veränderungen in Richtung zweigliedriger Systeme unter Beibehaltung des Gymnasiums bereit. Die „Vielfalt

13 Aus Platzmangel konzentriert sich der Beitrag nur auf die GEW und den DPPhV und kann andere Lehrkräfteverbände wie den Verband Erziehung und Bildung oder die mit dem DPPhV im Deutschen Lehrerverband organisierten Lehrkräfteverbände nicht berücksichtigen. Auch gibt es in einzelnen Bundesländern eigene und wirkmächtige Lehrkräfteverbände (z. B. in Bayern, Sachsen oder Thüringen).

der Koordinations- und Beratungsgremien“ (Wolf 2007, S. 224) sowie „diverse Koordinationsinstitutionen und -mechanismen“ (Wolf 2007, S. 238) in der Schulpolitik, wie der KMK als Abstimmungsgremium der Bundesländer, führt zudem dazu, dass Reformen in der Schulpolitik zumeist nur auf einem kleinen gemeinsamen Nenner getroffen werden, und schulpolitische Alleingänge von Bundesländern selten durchsetzbar sind (Fuchs 2004; Heinz 2015).

Auch wenn die Schulpolitik der Bundesländer das Privatschulwesen jahrzehntelang kaum in den Blick nahm, konnte dieses im internationalen Vergleich eine beträchtliche staatliche Subventionierung in den Bundesländern erreichen (Koinzer et al. 2017). So konnten die Vertreter der evangelischen und der katholischen Kirche nach dem 2. Weltkrieg in den Bundesländern hohe staatliche Zuschüsse bzw. Finanzhilfen ihrer Privatschulen durchsetzen, zumal das Grundgesetz das Recht zur Teilnahme am Religionsunterricht und auch das Recht zur Gründung von Privatschulen vorsieht. Unterstützung fanden die konfessionellen Privatschulen in den Bundesländern dabei in der CDU/CSU, die die Subventionen damit begründete, dass Privatschulen den Wunsch von Eltern nach einer religiösen Schulbildung ermöglichen können. Nachdem nicht-konfessionelle Privatschulen in den 1980er Jahren die gleiche Subventionierung wie konfessionelle Privatschulen vor Gericht durchsetzen konnten, wurde deren Bezuschussung zunehmend auch von Parteien des linken Parteienspektrums unterstützt. Denn diese sahen in Privatschulen eine Ergänzung des staatlichen Schulsystems um reformpädagogische Unterrichtsmodelle (z. B. Waldorf, Alternativschulen). Die GEW und der DPhV, die angesichts des expandierenden Privatschulsektors die soziale Segregation zwischen öffentlichen und privaten Schulen kritisieren, setzen sich daher für eine stärkere Kontrolle und Regulierung von Privatschulen ein. Bislang hat nur Baden-Württemberg Veränderungen in der Privatschulfinanzierung und -regulierung vorgenommen, um das Sonderungsverbot des Grundgesetzes stärker kontrollieren zu können (Helbig und Nikolai 2018).

5 Fazit: Handlungsspielräume angesichts aktueller Herausforderungen

In der Entwicklung der Schulsysteme zeichnen sich die Bundesländer durch eine hohe Pfadabhängigkeit aus. Dafür spricht die Beibehaltung der im internationalen Vergleich frühen Trennung und Aufteilung von Kindern auf verschiedene Sekundarschulformen, die Beibehaltung des Gymnasiums als eigenständige Schulform und die Beibehaltung des Förder- und Sonderschulsystems. Zu den Kontinuitäten der

Schulsysteme in den Bundesländern gehört auch die beträchtliche Bezuschussung des Privatschulsystems, auch wenn dieser Sektor im internationalen Vergleich (noch) sehr klein ist. Das Grundgesetz lässt den Bundesländern in der Gestaltung ihrer Schulsysteme weitestgehend freie Hand und macht hierzu nur wenige Vorgaben (siehe Art. 7 GG). Mit der Föderalismusreform 2006 wurde in der Verfassung eine finanzielle Beteiligung des Bundes in der Schulpolitik der Bundesländer zunächst verboten. Doch auf dem Feld der digitalen Bildungsinfrastrukturen sowie eines Bildungsmonitorings wurden die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit in den letzten Jahren deutlich gestärkt. Und auch mit der Neuformulierung des Art. 104b GG kann der Bund die Bundesländer wieder unterstützen. Dazu könnten perspektivisch die Umsetzung inklusiver Schulsysteme, der akute Lehrkräftemangel oder die Veringerungen sozialer Ungleichheiten an Schulen zählen, so dass insbesondere die finanzschwachen Bundesländer nicht auf sich allein gestellt wären. Das Grundgesetz eröffnet Bund und Länder somit Gestaltungsmöglichkeiten. Auch über die KMK haben sich die Bundesländer in der Vergangenheit abgestimmt, wenn auch oft auf einem kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Bundesländer und der Bund nutzen die durch das Grundgesetz gesetzten Handlungsspielräume zu wenig und ziehen nach wie vor angesichts der vielfältigen schulpolitischen Herausforderungen selten an einem Strang. Die Ursache hierfür sind nicht die Vorgaben durch das Grundgesetz. Diese liegen vielmehr in der komplexen Akteurskonstellation in der Schulpolitik der Bundesländer mit zum Teil widerstreitenden Akteursinteressen und dem häufigen fehlenden (politischen) Willen zur Zusammenarbeit und Abstimmung.

Literatur

- AfD, Alternative für Deutschland 2016. *Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland. Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Stuttgart am 30.04./01.05.2016*. Berlin: AfD.
- Altrichter, H., und K. Maag Merki, Hrsg. 2016. *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: Springer VS.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung. 2020. *Bildung in Deutschland 2020*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Avenarius, H., und H.-P. Füssel. 2010. *Schulrecht*. Köln: Carl Link.
- Béland, D. 2019. *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blossfeld, H.-P., und H.-G. Roßbach, Hrsg. 2019. *Education as a Lifelong Process. The German National Educational Panel Study (NEPS)*. Wiesbaden: Springer VS.

- Dobbins, M., und R. Nikolai. 2019. Der Einfluss von Lehrkräfteverbänden in der Steuerung von Schulsystemen. *Zeitschrift für Pädagogik* 65 (4): 564–583.
- Edelstein, B. 2016. Stabilität und Wandel der Schulstruktur aus neoinstitutionalistischer Perspektive. In *Institutioneller Wandel im Bildungsbereich – Reform ohne Kritik?*, Hrsg. N. Berkemeyer, B. Hermstein und V. Manitus, 47–70. Münster: Waxmann.
- Fuchs, H.-W. 2004. *Gymnasialbildung im Widerstreit*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Führ, C., und C.-L. Furck, Hrsg. 1998. *Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte*. München: C. H. Beck.
- Furck, C.-L. 1994. „Reißt die trennenden Schranken nieder!“. In *Sechsjährige Grundschule*, Hrsg. E. Rösner, 45–69. Essen: Neue Deutsche Schule Verlagsgesellschaft mbH.
- Füssel, H-P., C. Gresch, J. Baumert, und K. Maaz. 2010. Der institutionelle Kontext von Übergangsentscheidungen. In *Der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule*, Hrsg. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 87–106. Bonn, Berlin: BMBF.
- Geißler, G. 2013. *Schulgeschichte in Deutschland*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Germann, M., und C. Wiesner. 2013. Schule und Religion in der Entwicklung des Schulwesens in Deutschland. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 61 (4): 396–424.
- Hartong, S. 2018. Towards a topological re-assembly of education policy? *Globalisation, Societies and Education* 16 (1): 134–150.
- Hartong, S. 2019. Bildung 4.0? Kritische Überlegungen zur Digitalisierung von Bildung als erziehungswissenschaftliches Forschungsfeld. *Zeitschrift für Pädagogik* 65 (3): 424–444.
- Hartong, S., und R. Nikolai. 2017. Observing the “Local Globalness” of Policy Transfer in Education. *Comparative Education Review* 61 (3): 519–537.
- Heinz, D. 2015. Politikverflechtung in der Schulpolitik. *Politische Vierteljahresschrift* 56 (4): 626–647.
- Helbig, M., M. Konrad, und R. Nikolai. 2019. Entwicklung der Schulinfrastruktur in Ostdeutschland und die Rolle privater Schulen. In *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik. DDS – Die Deutsche Schule*, Beiheft 14, Hrsg. D. Fickermann und H. Weishaupt, 105–120. Münster: Waxmann.
- Helbig, M., und R. Nikolai. 2015. *Die Unvergleichbaren*. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Helbig, M., und R. Nikolai. 2018. Das bundesweit wegweisende Privatschulgesetz in Baden-Württemberg hat Schönheitsfehler. *b&w, bildung und wissenschaft* 72 (12): 32–35.
- Helbig, M., und R. Nikolai. 2020. Zankapfel Übergang Grundschule – Gymnasium. *Pädagogik* 72 (1): 45–48.
- Helbig, M., R. Nikolai, und M. Wrase. 2017. Privatschulen und soziale Frage. *Leviathan* 45 (3): 357–380.
- Hepp, G F. 2011. *Bildungspolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Herrlitz, H-G., W. Hopf, und H. Titze. 2009. *Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart*. Weinheim, München: Juventa.
- KMK, Kultusministerkonferenz 1997. Grundsätzliche Überlegungen zu Leistungsvergleichen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – Konstanzer Beschluss – (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 24.10.1997). https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/1997/1997_10_24-Konstanzer-Beschluss.pdf Zugegriffen: 17. Februar.2020.
- Koinzer, T., R. Nikolai, und F. Waldow, Hrsg. 2017. *Private Schools and School Choice in Compulsory Education*. Wiesbaden: Springer VS.

- Mahoney, J. 2000. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* 29 (4): 507–548.
- Niemann, D. 2010. Deutschland – Im Zentrum des PISA-Sturms. In *Das PISA-Echo*, Hrsg. P. Knodel, K. Martens, D. d. Olano und M. Opp, 59–90. Frankfurt a. M.: Campus.
- Nikolai, Rita. 2016. Systembezogene Schulforschung. In *Handbuch Inklusion und Sonderpädagogik*, Hrsg. I. Hedderich, G. Biewer, J. Hollenweger und R. Markowitz, 670–674. Bad Heilbrunn: UTB Julius Klinkhardt.
- Nikolai, Rita. 2018. *Schulpolitik im Wandel*. Berlin: Peter Lang.
- Nikolai, Rita. 2019a. After the German reunification. *History of Education* 48 (3): 374–394.
- Nikolai, Rita. 2019b. Zweigliedriges Schulsystem. In *Handbuch Schulpädagogik*, Hrsg. M. Gläser-Zikuda, M. Harring und C. Rohlf, 94–102. Münster: Waxmann.
- Nikolai, Rita, K. Briken, und D. Niemann. 2017. Teacher Unions in Germany. In *The Comparative Politics of Education*, Hrsg. T. M. Moe und S. Wiborg, 114–143. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nikolai, Rita, und M. Helbig. 2019. Der (alte) Streit um die Grundschulzeit. *Zeitschrift für Grundschulforschung* 12 (2): 289–303.
- Nikolai, Rita, und T. Koinzer. 2017. Long Tradition, Moderate Distribution and Growing Importance – Private Schools in Germany as ‘Change Agents’ of School Choice. In *Private School and School Choice in Compulsory Education*, Hrsg. T. Koinzer, R. Nikolai und F. Waldow, 81–97. Wiesbaden: Springer VS.
- Nikolai, Rita, und K. Rothe. 2013. Konvergenz in der Schulpolitik? *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 23 (4): 545–573.
- Nikolai, Rita, und K. Rothe. 2016. Bildungspolitik im internationalen Vergleich. In *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Hrsg. H.-J. Lauth, M. Kneuer, G. Pickel und G. Erdmann, 733–745. Wiesbaden: Springer VS.
- Nikolai, Rita, und K. Rothe. 2017. Entscheidungen in der Schulpolitik. In *Wissen machen*. Zeitschrift für Pädagogik, 63. Beiheft. Hrsg. S. Reh, E. Glaser, B. Behm und T. Drope, 124–142. Weinheim/Basel: Beltz/Juventa.
- Nikolai, Rita, und M. Wrase. 2018. Privatschulen. *NDS – Neue Deutsche Schule* 70 (3): 8–9.
- Nikolai, Rita, M. Wrase, C. Kann, und L. Criblez. 2018. Wirkungen von Bildungsregulierung im Vergleich. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 38 (2): 272–303.
- Pierson, P. 2004. *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Powell, J. J. W., B. Edelstein, und J. M. Blanck. 2016. Awareness-raising, Legitimation or Backlash? *Globalisation, Societies and Education* 14 (2): 227–250.
- Sachweh, P. 2011. Ideen, Werte und Kultur als Erklärungsfaktoren in der Wohlfahrtsstaatsforschung. *Zeitschrift für Sozialreform* 57 (4): 371–382.
- Scheller, Henrik. 2018. Educational Federalism in Germany. In *Federalism and Education*, Hrsg. K. K. Wong, F. Knüpling und M. Kölling, 101–130. Charlotte, NC: Age Publishing.
- Scheller, Henrik. 2019. „Digitalpakt Schule“. Föderale Kulturhoheit zulasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (B27-28): 11–17.
- Töller, A. E., S. Pannowitsch, C. Kuscheck, und C. Mennrich. 2011. Direkte Demokratie und Schulpolitik. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (3): 503–523.
- Friedeburg, L. v. 1992. *Bildungsreform in Deutschland*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Wiborg, S. 2009. *Education and Social Integration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wolf, F. 2007. Bildungspolitik. In *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. M. G. Schmidt und R. Zohlnhöfer, 221–241. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wolf, F. 2008. Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit. In *Politik der Bundesländer*, Hrsg. F. Wolf und A. Hildebrandt, 21–41. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Wolf, F., und D. Heinz. 2016. Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede. In *Die Politik der Bundesländer*, Hrsg. A. Hildebrandt und F. Wolf, 11–34. Wiesbaden: Springer.
- Wrase, M., und F. Hanschmann. 2017. Grenzenlose Freiheit oder sozialstaatliche Bindung? *Recht & Bildung* 4 (17): 5–16.
- Wrase, M., und M. Helbig. 2016. Das missachtete Verfassungsgebot. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 35 (22): 1591–1598.
- Wrase, M., L. Jung, und M. Helbig. 2017. *Defizite der Regulierung und Aufsicht von privaten Ersatzschulen in Bezug auf das Sonderungsverbot nach Art. 7 Abs.5 S. 3 GG*. WZB Discussion Paper P 2017-003. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.