

WERKSTATTBERICHT ZUM SCHWERPUNKTTHEMA

DDS – Die Deutsche Schule
113. Jahrgang 2021, Heft 4, S. 461–468
<https://doi.org/10.31244/dds.2021.04.09>
CC BY-NC-ND 4.0
Waxmann 2021

Marcel Helbig & Rita Nikolai

Die Datenbank „Schulrechtliche Veränderungen in den deutschen Bundesländern“ (SVDBL)

Zusammenfassung

In dem Beitrag stellen wir ein Projekt vor, in dem wir Schulpolitiken der 16 Bundesländer seit 1949 aufgearbeitet haben. Die so erarbeitete schulrechtliche Datenbank ist über einen Zeitraum von zehn Jahren entstanden und wird fortlaufend aktualisiert. Mit ihr können schulrechtliche Veränderungen historisch im Vergleich der Bundesländer analysiert werden. Dargelegt wird auch, welche interdisziplinären Forschungsfragen mithilfe der Datenbank untersucht werden können, wie sie zukünftig weiterentwickelt wird und wie sie der Fachöffentlichkeit mittelfristig zur Verfügung gestellt werden soll.

Schlüsselwörter: Bildungsungleichheit, Bundesländer, Datenbank, Reformtätigkeit, Schulsystem, Schulrecht

The Database “Changes in School Law in the German Federal States” (SVDBL)

Abstract

In this article, we present a project in which we have reconstructed school policies of the 16 German states since 1949. The database has been developed over a period of 10 years and is continuously updated. It can be used to analyse changes in school law in a historical comparison of the German states. We also outline what kind of interdisciplinary research questions can be investigated with the help of the database, how it will be developed further in future, and how it will be made available to the professional public in the medium term.

Keywords: educational inequality, database, federal states, reform, school system, school law

1 Einleitung

Bereits zu Beginn unserer ‚Bildungsforschungskarrieren‘ haben wir ein gewisses Unbehagen darüber verspürt, dass im deutschen Bildungsföderalismus zwar 16 Schulsysteme existieren, jedoch über die schulrechtliche Ausgestaltung und Entwicklung dieser Systeme ebenso wie über die Auswirkungen einzelner schulrechtlicher Gestaltungsmerkmale auf (soziale) Bildungsungleichheiten relativ wenig bekannt ist. Aus diesem Unbehagen entstand Ende der 2000er Jahre bei uns der Wunsch, eine Datenbank schulrechtlicher Regelungen der 16 Bundesländer zu erstellen, um auf dieser Grundlage deren Schulsystemgestaltung gleichsam ‚vermessen‘ zu können. Schulrechtliche Vorgaben in Form von Schulgesetzen, Verordnungen und Erlassen legen die Handlungsspielräume und Abläufe beim Zugang zu Lerngelegenheiten und Bildungszertifikaten fest und eine grundlegende Annahme des Projektes war, dass schulrechtliche Unterschiede in der Ausgestaltung von Schulsystemen zu je nach Bundesland unterschiedlichen Bildungschancen führen.

Theoretische Basis der ausgewählten Indikatoren waren zum einen Vorarbeiten von Susanne von Below (2002), die die Gestaltungsmerkmale von Bildungssystemen entlang der Dimensionen „Struktur“, „Kontrolle von Inhalten“ und „Inhalte“ beschrieben hat, sowie zum anderen bildungssoziologische Überlegungen, wie sich schulrechtliche Regelungen auf (soziale) Bildungsungleichheiten beim Erwerb von Bildungszertifikaten auswirken können. Hierfür haben wir auf Grundlage der Werterwartungstheorie Annahmen darüber formuliert, wie sich bestimmte Regelungen auf soziale Ungleichheiten auswirken (könnten). So könnte eine Verlängerung der Schulzeit (z. B. G8- und G9-Gymnasien) zu einer Vergrößerung sozialer Ungleichheiten führen, weil mit der Bildungsgangdauer die Kosten für den gymnasialen Bildungsgang steigen. Demgegenüber sollten Regelungen, die das Risiko einer Bildungs(Fehl)entscheidung verringern (z. B. automatische Zuerkennung eines Abschlusses nach Beendigung der Sek. I auf dem Gymnasium), eher zu einer Verringerung von sozialen Bildungsungleichheiten führen. Inwieweit die verschiedenen schulrechtlichen Regelungen tatsächlich soziale Ungleichheiten beeinflussen, ist bisher indes kaum untersucht.

Hätten wir damals gewusst, wie naiv unsere Vorstellung war, die Schulsysteme der deutschen Bundesländer vergleichbar zu machen, hätten wir das hier vorgestellte Projekt einer Datenbank schulrechtlicher Regelungen wohl nie begonnen: Mit großem personellen Mitteleinsatz wurden am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) mehr als 6.000 juristische Dokumente ausgewertet (vgl. hierzu auch Helbig & Nikolai, 2015b) und auf dieser Grundlage die schulrechtliche Entwicklung in den deutschen Bundesländern für den Zeitraum der Schuljahre 1949/50 (für die ostdeutschen Länder seit 1990/91) bis 2009/10 dokumentiert. 2015 konnten wir mit der Studie „Die Unvergleichbaren“ (Helbig & Nikolai, 2015a) unter Rückgriff auf die

zunehmend bestehende Datenbank erstmals eine einzigartige Gesamtschau schulrechtlicher Regelungen in den 16 Bundesländern vorlegen.

Im Folgenden stellen wir vor, welche schulrechtlichen Gesichtspunkte wir für die Datenbank erhoben haben, welche Fragen mit der Datenbank beantwortet werden können und welche nächsten Schritte wir mit der Datenbank verfolgen bzw. planen.

2 Was in dem Projekt erhoben wurde

Ziel des Projekts war es, mehr als 60 Jahre schulrechtliche Entwicklung zu beschreiben, zu analysieren und darauf aufbauend Typen von Schulsystemen im Zeitverlauf zu identifizieren. Um Kausalanalysen zur Wirkung schulrechtlicher Regelungen auf Bildungsverläufe durchführen zu können, war uns von vornherein klar, dass wir uns nicht mit einer Querschnitterhebung würden begnügen können, sondern die schulrechtlichen Regelungen der Bundesländer im Zeitverlauf aufarbeiten mussten. In unserer Studie „Die Unvergleichbaren“ (Helbig & Nikolai, 2015a¹) haben wir für die Schuljahre 1949/50 bis 2009/10 anhand von rund 60 Indikatoren untersucht, wie sich die schulrechtlichen Regelungen in den Bundesländern entwickelt haben. Dabei wurden drei Dimensionen der Schulorganisation berücksichtigt: Strukturen (z. B. Schulformen, Dauer bis zum Abitur), Kontrolle von Inhalten (z. B. Notenbindung bei der Gymnasialempfehlung) und Inhalte (Vorhandensein und Stundenumfang bestimmter Fächer). Der Fokus lag dabei neben der allgemeinen Ausgestaltung der Schulstrukturen vor allem auf dem Zugang zum Gymnasium bzw. zur allgemeinen Hochschulreife. Dadurch, dass das Gymnasium die einzige Schulform ist, die über die gesamte Untersuchungsperiode in allen Bundesländern existierte, war dies für uns eine folgerichtige Entscheidung, gerade um die Rolle des Schulrechts für Bildungsungleichheiten beim Gymnasialbesuch zu untersuchen. Regelungen zu den anderen Schulformen (z. B. Hauptschule, Realschule, Förderschulen) haben wir zunächst nicht berücksichtigt bzw. nur dann, wenn diese die Aufnahme von Schüler*innen ins Gymnasium betrafen (z. B. Regelungen für den Übergang von der Realschule zum Gymnasium nach Klasse 6).

1 https://www.pedocs.de/volltexte/2015/11095/pdf/Helbig_Nikolai_2015_Die_Unvergleichbaren.pdf.

Tab. 1: Notenbindung, bindende Empfehlung und Aufnahmeprüfung als Kriterien für den Übergang von der Grundschule/schulartenunabhängigen Orientierungsstufe auf das Gymnasium in den deutschen Bundesländern 1949/50 bis 2009/10 (reduzierter Auszug).

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
1949/1950	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1950/1951	/	/	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
1951/1952	/	/	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
1952/1953	/	/	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
1953/1954	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1954/1955	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1955/1956	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1956/1957	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1957/1958	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1958/1959	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1959/1960	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1960/1961	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1962/1963	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1963/1964	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1964/1965	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1965/1966	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
1966/1967	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
...
1999/2000	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2000/2001	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2001/2002	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2002/2003	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2003/2004	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2004/2005	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2005/2006	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2006/2007	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2007/2008	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2008/2009	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2009/2010	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/

	B = Bindend	A = Aufnahmeprüfung
Feste Notenbindung der Gymnasialempfehlung und Noten als einziges Übergangskriterium	Empfehlung für Gymnasium bindend	Keine Aufnahmeprüfung
Keine feste Notenbindung der Gymnasialempfehlung	Empfehlung für Gymnasium nicht bindend	Aufnahmeprüfung als ein Kriterium für Gymnasialübergang
Feste Notenbindung und Gymnasialempfehlung erforderlich	Teilnahme an der Aufnahmeprüfung auf Antrag der Eltern und bindende Empfehlung	Aufnahmeprüfung als einziges Kriterium für Gymnasialübergang
E = Einheitschule		
/// Nicht geregelt oder rechtliche Grundlage nicht auffindbar; für die ostdeutschen Bundesländer liegen Regelungen erst im Zuge der Wiedervereinigung zum Schuljahr 1991/92 vor.		

Quelle: Helbig & Nikolai 2015a, S. 150–151.

Zur Anschauung sind in Tabelle 1 die seit 1949/50 geltenden Regelungen zur Notenbindung, bindenden Empfehlung und Aufnahmeprüfung als Kriterium für den Übergang von der Grundschule bzw. schulartenunabhängigen Orientierungsstufe auf das Gymnasium festgehalten.

Mithilfe der unterschiedlichen Indikatoren war es nicht nur möglich, zu erkunden, was wann für die einzelnen Schulsysteme der Bundesländer galt. In unserer Studie „Die Unvergleichbaren“ (Helbig & Nikolai, 2015a) gehen wir auf Basis einer Vielzahl von Sekundärquellen auch auf die Gründe ein, warum bestimmte Regelungen in einem Bundesland eingeführt oder zurückgenommen wurden und wie Bundesländer auf schulrechtliche Regelungen in anderen Bundesländern reagierten. Zudem konnten wir auch Konjunkturen bildungspolitischer Reformen herausarbeiten. In der Dimension der Struktur zeigte sich z. B., dass die ‚Nach-PISA-Zeit‘ zwar viele schulrechtliche Veränderungen aufwies, aber bei weitem nicht als das reformfreudigste Jahrzehnt gelten kann. Die meisten schulrechtlichen Veränderungen gab es vielmehr in den 1960er Jahren. Dagegen wurden in den 1980er und 1990er Jahren kaum schulstrukturelle Veränderungen in den Bundesländern vorgenommen.

3 Für welche Fragen in Bildungsforschung und Bildungspolitik die Datenbank genutzt werden kann

Mit der Datenbank und den darauf basierenden Analysen in der Studie „Die Unvergleichbaren“ (Helbig & Nikolai, 2015a) können vielfältige Fragen für die Bildungsforschung und Bildungspolitik beantwortet werden. Zunächst bleibt festzuhalten, dass damit ein umfangreiches Nachschlagewerk zu Regelungen der Struktur, der Kontrolle von Inhalten und der Inhalte vorgelegt wurde. Das institutionelle Wissen in der Bildungspolitik ist zumeist gering, auch aufgrund von kurzen Wahlperioden in den Bundesländern und den damit verbundenen Amtszeiten. Wer sich über das Schulwesen und seinen zeitlichen Wandel im eigenen, aber auch in anderen Bundesländern informieren möchte, kann in der Datenbank und der auf ihr beruhenden Studie einige Antworten finden.

Die Datenbank kann aber auch als Quelle für Bildungsforschung in verschiedenen Disziplinen dienen. Für Forschende aus der Bildungssoziologie und -ökonomie sowie der Erziehungswissenschaft kann auf Basis der Daten mit kausalanalytischen Verfahren die Wirkung verschiedener schulrechtlicher Regelungen auf Bildungsverläufe, Kompetenzen oder Einstellungen von Kindern und Jugendlichen untersucht werden. Dies veranschaulicht etwa eine Studie von Jähnen und Helbig (2015), die auf Basis der Datenbank untersucht, wie sich die bindende oder nicht bindende Grundschulempfehlung auf Bundesländerunterschiede und soziale Ungleichheiten der Bildungsübergänge ausgewirkt hat. Eine Reihe anderer Reformen schulrechtlicher Re-

gelingen wird in einem Kooperationsprojekt zwischen WZB und ifo Institut (Institut für Wirtschaftsforschung) bearbeitet.² In quasi-experimentellen Analysen werden die Konsequenzen verschiedener schulrechtlicher Reformen in den Bundesländern untersucht. Hierbei wird z. B. analysiert, ob der Umfang (gemessen in Schulstunden) von politischer Bildung im Schulunterricht die politischen Einstellungen und das spätere Wahlverhalten beeinflusst, oder inwieweit die schulstrukturellen Eigenheiten der Bundesländer soziale Ungleichheiten beim Erlangen der allgemeinen Hochschulreife verändern. In einem weiteren Projekt wird derzeit die Stellung von Religionslehre als Unterrichtsfach auf Einstellungen von Kindern und Jugendlichen erkundet.

Die Datenbank ermöglicht es auch, schulrechtliche Veränderungen als Ergebnis pfadabhängiger Prozesse zu verstehen. So hilft sie dabei, die unterschiedliche Ausgestaltung der Privatschulfinanzierung (Akkaya, Helbig & Wrase, 2019), die Regularien zur Einhaltung des sogenannten Sonderungsverbots (Art. 7. Abs. 4 GG) an privaten Schulen (Wrase & Helbig, 2016) oder die Umsetzung schulischer Inklusion (Steinmetz, Wrase, Helbig & Döttinger, 2021) im Bundesländervergleich zu verstehen. Beispielsweise wird die Ausgestaltung und Finanzierung des Privatschulwesens in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen dadurch beeinflusst, dass es in beiden Bundesländern lange öffentlich finanzierte Bekenntnisschulen gab bzw. immer noch gibt. Dadurch haben sich zumindest im Grundschulbereich deutlich weniger kirchliche Privatschulen etabliert (Helbig & Nikolai, 2015a, S. 138; vgl. auch Nikolai & Helbig, 2019).

Auch für die politikwissenschaftliche Schulpolitikforschung dürfte die Datenbank eine wichtige Datengrundlage bilden. Denn mit ihrer Hilfe lässt sich in Erfahrung bringen, wann es in einem interessierenden schulpolitischen Gestaltungsbereich zu Reformen gekommen ist, um die Determinanten einer Reform (Entscheidungsprozesse, Akteurskonstellationen u. a. m.) sodann prozessanalytisch rekonstruieren zu können.

Für die Rechtsgeschichte und Rechtssoziologie innerhalb der Disziplin der Rechtswissenschaft bietet die Datenbank ferner die Möglichkeit, auf Basis der zugrunde liegenden Rechtstexte die sich historisch verändernde Regelungsdichte ebenso wie die Veränderung von Rechtsbegriffen zu analysieren.

4 Wie geht es weiter mit der Datenbank?

Sowohl im Rahmen des Forschungsprojekts von WZB und ifo Institut, als auch aktuell am Leibniz Institut für Bildungsverläufe (LifBi) wird die Datenbank aktualisiert, d. h. die berücksichtigten Regelungen werden bis zum aktuellen Schuljahr fort-

² Vgl. hierzu <https://www.wzb.eu/de/forschung/forschungsgruppe-der-praesidentin/forschungsgruppe/projekte/effizienz-und-chancengleichheit-in-der-bildung-quasi-experimentelle-evidenz-von-schulreformen-der>.

geschrieben. Zudem werden für die Zeit seit 1949 weitere Indikatoren aufgenommen, die bisher nicht im Fokus standen, darunter z. B. die Übergangsregelungen zwischen den nicht-gymnasialen Schulformen oder der Stundenumfang bestimmter Schulfächer (z. B. politische Bildung und Informatik).

Am LIfBi verfolgen wir zudem das Vorhaben, eine digitale Plattform aufzubauen, auf der die schulrechtlichen Regelungen in allen Bundesländern seit 1949 nachvollzogen und mit den zugrunde liegenden Rechtstexten verlinkt werden können. Mit dem Aufbau bzw. der Institutionalisierung der Datenbank werden mehrere Ziele verfolgt. Erstens soll die Datenbank wichtige Hintergrundinformationen bereitstellen, die als Hintergrundmerkmale an die Daten des Nationalen Bildungspanels (NEPS) angespielt werden können. Zweitens wollen wir mit der Datenbank eine wissenschaftliche Plattform für Schulrecht und Schulpolitik der Bundesländer etablieren. Mittel- und langfristig sollen auch andere Bildungsforschende die Datenbank für weiterführende Analysen nutzen und sich an ihrer Fortführung und Weiterentwicklung beteiligen können. Drittens soll die Datenbank über ein anschauliches Design auch der interessierten Öffentlichkeit einen vereinfachten Zugang ermöglichen, um erkunden zu können, welche schulrechtlichen Regelungen aktuell gelten oder in der Vergangenheit gegolten haben, und wie sich die Bundesländer in ihren Regelungen unterscheiden.

Gegenwärtig, im Sommer 2021, wird eine webbasierte Lösung erarbeitet, um die Datenbank in einem geeigneten Format zugänglich zu machen. Mit einer ersten öffentlich zugänglichen (Beta-)Version wird wohl bis Ende 2022 zu rechnen sein.

Literatur und Internetquellen

- Akkaya, P., Helbig, M., & Wrase, M. (2019). *Voraussetzung sozialer Verantwortung – Privatschulfinanzierung in den deutschen Bundesländern. Darstellung und Vergleich der Finanzierungssysteme für allgemeinbildende Ersatzschulen in den 16 Ländern*. WZB Discussion Paper 2019-006. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- von Below, S. (2002). *Bildungssysteme und soziale Ungleichheit. Das Beispiel der neuen Bundesländer*. Opladen: Leske+Budrich. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-97567-6>
- Helbig, M., & Nikolai, R. (2015a). *Die Unvergleichbaren. Der Wandel der Schulsysteme in den 16 deutschen Bundesländern seit 1949*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt. Zugriff am 04.10.2021. Verfügbar unter: https://www.pedocs.de/volltexte/2015/11095/pdf/Helbig_Nikolai_2015_Die_Unvergleichbaren.pdf.
- Helbig, M., & Nikolai, R. (2015b). *Sammlung wichtiger schulrechtlicher Regelungen in den deutschen Bundesländern von 1949 bis 2010. Quellen zum Buch „Die Unvergleichbaren“*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt. Zugriff am 04.10.2021. Verfügbar unter: https://www.pedocs.de/volltexte/2015/11096/pdf/Helbig_Nikolai_2015_Sammlung_wichtiger_schulrechtlicher_Regelungen.pdf.
- Helbig, M., & Nikolai, R. (2015c). *Unvergleichbar? Daten zur Schulpolitik in den deutschen Bundesländern*. WZBrief Bildung, 32. Zugriff am 24.05.2021. Verfügbar unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:101:1-201511234274>.

- Jähnen, S., & Helbig, M. (2015). Der Einfluss schulrechtlicher Reformen auf Bildungsgleichheiten zwischen den deutschen Bundesländern. Eine quasi-experimentelle Untersuchung am Beispiel der Verbindlichkeit von Übergangsempfehlungen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 67 (3), 539–571. <https://doi.org/10.1007/s11577-015-0338-1>
- Nikolai, R., & Helbig, M. (2019). Der (alte) Streit um die Grundschulzeit: Von Kontinuitäten und Brüchen der Kaiserzeit bis heute. *Zeitschrift für Grundschulforschung*, 12 (2), 289–303. <https://doi.org/10.1007/s42278-019-00054-7>.
- Steinmetz, S., Wrase, M., Helbig, M., & Döttinger, I. (2021). *Hält Deutschland die Menschenrechte ein? Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention auf dem Prüfstand. Eine indikatorengestützte Untersuchung mit Blick auf die sechzehn Bundesländer*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748924401>
- Wrase, M. & Helbig, M., (2016). Das missachtete Verfassungsgebot – Wie das Sonderungsverbot nach Art. 7 IV 3 GG unterlaufen wird. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 35 (22), 1591–1598.

Marcel Helbig, Prof. Dr., geb. 1980, Arbeitsbereichsleiter „Strukturen und Systeme“ am Leibniz-Institut für Bildungsverläufe (LifBI) und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe der Präsidentin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

E-Mail: marcel.helbig@lifbi.de

Korrespondenzadresse: Leibniz-Institut für Bildungsverläufe (LifBI), Wilhelmsplatz 3, 96047 Bamberg

Rita Nikolai, Prof. Dr., geb. 1977, Professorin für Pädagogik mit Schwerpunkt Vergleichende Bildungsforschung an der Universität Augsburg.

E-Mail: rita.nikolai@uni-a.de

Korrespondenzadresse: Universität Augsburg, Philosophisch-Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl Vergleichende Bildungsforschung, Universitätsstraße 10, 86159 Augsburg