
Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems

Isabell van Ackeren-Mindl · Klaus Klemm ·
Svenja Mareike Schmid-Kühn

Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems

Eine Einführung

4., aktualisierte und erweiterte Auflage

 Springer VS

Isabell van Ackeren-Mindl
Universität Duisburg-Essen
Essen, Deutschland

Klaus Klemm
Universität Duisburg-Essen
Essen, Deutschland

Svenja Mareike Schmid-Kühn
Universität Koblenz
Koblenz, Deutschland



ISBN 978-3-658-43347-5 ISBN 978-3-658-43348-2 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-43348-2>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
Universität Duisburg-Essen

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2009, 2011, 2015, 2024. Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation.

Open Access Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Buch enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Stefanie Laux
Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Das Papier dieses Produkts ist recyclebar.

Vorwort

Der vorliegende Band ist im Kontext einer themengleichen Lehrveranstaltung entstanden, die seit Beginn der 2000er Jahre in Essen zunächst von Klaus Klemm und dann gemeinsam mit Isabell van Ackeren-Mindl (in Essen und in Mainz) entwickelt wurde. Die stetig weiterentwickelten Skripte der damaligen Grundvorlesung wurden 2009 (erstmalig überarbeitet 2011) in Form eines Lehrbuchs veröffentlicht. Die Inhalte wurden in der Folge gemeinsam mit Svenja Mareike Schmid-Kühn, die Erfahrungen aus vergleichbaren Lehrveranstaltungen in Koblenz einbringt, weiterentwickelt und in dritter Auflage überarbeitet und aktualisiert.

Mit der nun vorliegenden vierten Auflage haben wir wiederum einige inhaltliche Aktualisierungen, aber auch grundsätzliche strukturelle Überarbeitungen vorgenommen. Das einführende historische Kapitel hat naturgemäß wenig Anpassungsbedarfe. Bei der strukturellen Perspektive auf das Bildungswesen ist im zweiten Kapitel beispielsweise die Digitalisierung als ein Aspekt der Reform vertrauter Strukturen und Verfahren ergänzt worden. Der Blick auf die Bildungsexpansion, die Teilhabe verschiedener Gruppen im Bildungssystem und die grundsätzlichen Wirkungen von Bildung erforderten im dritten Kapitel etliche Anpassungen vor allem hinsichtlich der aktuellen Datenlage.

Grundsätzlich neu strukturiert wurde das vierte Kapitel, mit dem wir nun viel stärker als bislang den Fokus auf die verschiedenen (nicht) staatlichen Akteure richten, die auf den verschiedenen Ebenen des Schulsystems steuern bzw. Einfluss nehmen. Neben Bund, Ländern und Kommunen sind dies auch internationale Einrichtungen, wie die OECD, Privatwirtschaft, Stiftungen, Kirchen und Religionsgemeinschaften, aber auch Wissenschaft. Innerhalb von Schulen werden jetzt auch die Rollen von Eltern sowie Schülerinnen und Schülern genauer betrachtet. Auch wurden Grundlagen der Schulentwicklung etwas mehr akzentuiert.

Das neue Kapitel fünf fasst nun die Instrumente und Verfahren zusammen, die zur Qualitätssicherung und -entwicklung auf der Ebene des Schulsystems und auf einzelschulischer Ebene beitragen sollen. Die internationalen Schulleistungsvergleichsstudien, denen in den vorherigen Ausgaben ein eigenes Kapitel gewidmet war, sind hier integriert und im Sinne einer Einführung fokussierter dargestellt. Das abschließende Kapitel sechs ist weiterhin einem schultheoretischen Blick auf das Schulsystem gewidmet, greift die Funktionen von Schule aber nunmehr umfassender auf.

Da die dem Buch zugrunde liegenden Lehrveranstaltungen mittlerweile auch im Masterstudium angesiedelt sind, wurde insgesamt mehr Wert auf theoretische Fundierung gelegt (z. B. zu organisationstheoretischen Ansätzen). Gleichwohl ist das Buch weiterhin als ein einführendes Werk konzipiert, das Schwerpunktsetzungen sowie Vertiefungen auch über weiterführende Literaturhinweise ermöglicht.

Ein didaktisches Kernelement stellen weiterhin die Reflexionsaufgaben am Ende jedes Kapitels dar, die teils ebenfalls überarbeitet wurden. Sie können auch als Grundlage für die Arbeit in Präsenzveranstaltungen dienen, etwa in Flipped Classroom-Konzepten, bei denen die Lerninhalte vorab bereitgestellt werden und die Präsenzzeit mehr für Austausch, Diskussion und Reflexion genutzt wird.

Neben den allgemeinen Entwicklungen im Bildungssystem sind es auch die Rückmeldungen von Studierenden, mit ihren konstruktiven Fragen, Anmerkungen und Diskussionsbeiträgen (dafür gilt unser Dank), die zu einer Weiterentwicklung dieses Buchs beigetragen haben. An dieser Stelle danken wir auch Manuela Endberg für ihre kritische Sichtung und Rückmeldung zum digitalisierungsbezogenen Unterkapitel sowie Miriam Kottmann, die uns maßgeblich bei der komplexen Formatierungsarbeit und der Einarbeitung der vielen aktuellen Literaturhinweise kompetent unterstützt hat.

Essen und Koblenz
im Januar 2024

Isabell van Ackeren-Mindl
Klaus Klemm
Svenja Mareike Schmid-Kühn

Einführung

Deutschland zählt derzeit etwa 10,7 Mio. Schülerinnen und Schüler, die in etwa 40.500 Schulen von nahezu 833.000 Lehrkräften unterrichtet werden. Dafür geben die öffentlichen Haushalte jährlich ca. 93,4 Mrd. EUR aus (Statistisches Bundesamt 2023b, Tabelle 21711-03). Allein schon diese wenigen Daten verdeutlichen: Im Alltag von vielen Millionen Menschen ebenso wie in der Gesellschaft insgesamt nehmen Schulen einen zentralen Platz ein. Eine gründliche Auseinandersetzung mit ihnen ist unerlässlich, allemal für all die, die sich als angehende Lehrkräfte auf eine Tätigkeit in den Schulen vorbereiten. Aber auch für den weit größeren Kreis derer, die als Lehrkräfte, die als Eltern täglich über ihre Kinder mit Schule zu tun haben und die im öffentlichen Leben in irgendeiner Weise mit Schulen befasst sind.

Mit dem hier vorgelegten Buch soll diese Auseinandersetzung mit einer Einführung in die zentralen Fragen der Entstehung, der strukturellen Verfasstheit und der Steuerung des deutschen Schulsystems fachlich fundiert werden. Dazu wird ein Vorgehen gewählt,

- das zunächst in einer historischen Perspektive die Entstehungsgeschichte des deutschen Schulsystems vorstellt – in der Überzeugung, dass ein tieferes Verständnis der gegenwärtigen Gestalt des deutschen Schulsystems mit seinen Stärken und Schwächen nur auf der Folie seiner Geschichte möglich ist (Kap. 1).
- So vorbereitet wird (in Kap. 2). ein Perspektivenwechsel vorgenommen: In diesem Kapitel wird die Struktur des Schulsystems (und weniger ausführlich: des Bildungssystems insgesamt) skizziert – unter Einschluss der aktuell vorangetriebenen Veränderungen.
- Erst im Anschluss daran wird (in Kap. 3). aus einer teilhabebezogenen Perspektive danach gefragt, welchen Nutzen dieses Schulsystem den Einzelnen

und der Gesellschaft insgesamt bietet und: wem es mehr und wem weniger nutzt bzw. wer mehr oder wer weniger daran teilhat.

- Mit Blick auf die Weiterentwicklung des deutschen Schulsystems leitet das dann folgende 4. Kapitel zu der Frage über, wie und durch welche traditionellen und neueren Akteure Deutschlands Schulen und das Schulsystem des Landes gesteuert werden – in der Überzeugung, dass Steuerungsmodalitäten für die Entwicklungspotenziale von Schulsystemen und einzelnen Schulen mit ausschlaggebend sind.
- Für die Richtung, die ‚Steuerleute‘ bei der Entwicklung eines Schulsystems einschlagen, sind ihr Wissen über die Qualität des Schulsystems sowie ihr Qualitätsverständnis gleichermaßen wesentlich wie auch die Instrumente, mit denen sie zu sichern versuchen, dass die von ihnen angesteuerten Zielmarken auch erreicht werden. Dabei werden auch Grenzen einer evidenzbasierten Schulentwicklung deutlich. Diesen Aspekten widmen sich das Kap. 5 mit seiner qualitätsorientierten Perspektive.
- Abschließend bietet der hier vorgelegte Einführungstext einen schultheoretisch geprägten Rückblick, in dem die Funktionen, die Schulen in entwickelten Gesellschaften übernehmen, hinsichtlich des in den vorangehenden Kapiteln Vorgestellten berichtet werden (Kap. 6).

Für die Arbeit mit diesem Lehrbuch sollen, bevor die Leser und Leserinnen in ihr Studium ‚entlassen‘ werden, folgende Hinweise gegeben werden:

- Am Ende der einzelnen Kapitel finden sich Reflexionsaufgaben, die eine Hilfe bieten sollen, wenn es darum geht, sich das Gelesene verstehend und vernetzt anzueignen.
- Wer bei der Durcharbeitung des Textes weitere Unterstützung oder Vertiefung wünscht, kann sich insbesondere auf die Titel, die im Literaturverzeichnis fett gedruckt sind, stützen.

Inhaltsverzeichnis

1	Historische Perspektiven: Wie haben sich grundlegende Strukturmerkmale des Bildungswesens herausgebildet?	1
1.1	Unterrichtspflicht: Der Weg von der Proklamation zur Durchsetzung war weit.	2
1.2	„Höheres“ Schulwesen: Das Berechtigungssystem verband sich mit dem Konzept allgemeiner Bildung.	4
1.3	„Niederes“ Schulwesen: Bildungsbegrenzung wurde zum Prinzip	9
1.4	„Mittleres“ Schulwesen: Die Ausrichtung auf Nützlichkeit hatte Vorrang	11
1.5	Modernisierungstendenzen: Das Schulsystem folgte dem Prozess der Industrialisierung	13
1.5.1	Curriculare Modernisierung des „höheren“ Jungenschulwesens	13
1.5.2	Anschluss der höheren Mädchenbildung an das Berechtigungswesen.	15
1.5.3	Abschwächung der Bildungsbegrenzung im „niederen“ Schulwesen.	17
1.5.4	Entstehung eines eigenständigen Berufsschulwesens	17
1.6	Schule im demokratischen Staat: Reformpädagogische Erneuerung und strukturelle Reformen wurden eingeleitet.	21
1.7	Schule im Nationalsozialismus: Ideologisierung dominierte	25
1.8	Schule nach 1945: Den frühen Jahren der Restauration folgte eine Reformphase	27
1.9	Anregungen zur Wiederholung und Reflexion.	35

2 Strukturelle Perspektiven: Wie ist das Bildungswesen zu Beginn des 21. Jahrhunderts gestaltet?	39
2.1 Bildung vor der Schule: Vorschulische Bildung hat an Bedeutung gewonnen	40
2.2 Das allgemeinbildende Schulsystem: Konstanz und Reformen stehen im Widerstreit	41
2.2.1 Vielgliedrigkeit im allgemeinbildenden Schulsystem	41
2.2.2 Durchgang durch den Schulparcours von der Einschulung bis zum Schulabschluss.	46
2.2.2.1 Einschulung: Kinder werden früher eingeschult.	47
2.2.2.2 Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf besuchen Grundschulen oder Förderschulen	48
2.2.2.3 Aus der Grundschule in weiterführende Schulen: Wenig leistungsbezogen und sozial ungerecht.	49
2.2.2.4 Klassenwiederholungen: Nach wie vor verbreitet	50
2.2.2.5 Durchlässigkeit: Viel Abstiegs- und wenig Aufstiegsmobilität.	51
2.2.2.6 Abschlüsse: Starke regionale Unterschiede	51
2.2.2.7 Korrektur ‚falscher‘ Laufbahnentscheidungen: Durchlässigkeit und Entkopplung.	52
2.2.3 Reformen vertrauter Strukturen und Verfahren	53
2.2.3.1 Gestaltung des Schulanfangs: Schulfähigkeit als Aufgabe der Schule	53
2.2.3.2 Struktur der Sekundarstufe I: Auf dem Weg zu einem zweigliedrigen System?.	54
2.2.3.3 Die Dauer der Schulzeit bis zum Abitur	55
2.2.3.4 Sicherung von Qualität und Vergleichbarkeit in der gymnasialen Oberstufe und im Abitur	58
2.2.3.5 Inklusion: Gemeinsames Lernen von Kindern mit und ohne Behinderungen im Fokus	61
2.2.3.6 Ausweitung der Ganztagsschulangebote: Verbesserung der Förderung und Erleichterung elterlicher Erwerbsarbeit	63

2.2.3.7	Bildung in der digitalen Welt: Lernen mit und über Medien	64
2.3	Nach der allgemeinbildenden Schule: Vielfältige Übergangsmöglichkeiten bestimmen das Bild.	68
2.3.1	Duales Ausbildungssystem und vollzeitschulische (Berufs-) Bildungsangebote: Anspruchsvolle Ausbildung und ‚Aufbewahrung‘	68
2.3.1.1	Die duale Berufsausbildung	69
2.3.1.2	Berufsausbildung im Schulberufssystem	69
2.3.1.3	Ausbildungsvorbereitung im Übergangssystem	70
2.3.2	Berufsausbildung in Hochschulen: Das System wird umgebaut	70
2.3.3	Weiterbildung: Allgemeine und berufliche Weiterbildung gewinnen an Bedeutung	71
2.4	Anregungen zur Wiederholung und Reflexion.	73
3	Teilhabebezogene Perspektiven: Wer nutzt das Bildungssystem und welchen Nutzen bietet es?	75
3.1	Bildungsexpansion: Mehr und mehr Jugendliche haben länger an Bildung und Ausbildung teil	76
3.2	Ergebnisse der Bildungsexpansion: Es gibt ‚Verlierer‘ und ‚Gewinner‘	79
3.3	Verteilungseffekte des Bildungssystems: Chancenungleichheit besteht weiter fort	80
3.3.1	Dimension ‚Geschlecht‘: Mädchen und junge Frauen auf der ‚Überholspur‘	81
3.3.2	Dimension ‚Region‘: Abgeschwächte regionale Ungleichheit.	83
3.3.3	Dimension ‚soziale Herkunft‘: Andauernde Ungleichheit zwischen den sozialen Schichten	84
3.3.3.1	Zum Elementar- und Primarbereich: Wenig schichtspezifische Ungleichheit bei der Bildungsbeteiligung	86
3.3.3.2	Zum Sekundarbereich: Ungleichheit verstärkt sich beim Übergang.	86
3.3.3.3	Zum Hochschulbereich: Schichtspezifische Ungleichheit nimmt zu	89

3.3.3.4	Zum Bereich der Weiterbildung: Ungleichheit schwächt sich ab	89
3.3.3.5	Zu beruflichen Karriereaussichten: Von den Grenzen der Gleichheitspolitik im Bildungsbereich.	90
3.3.4	Dimension ‚Ethnie‘: Die Kinder von Arbeitsmigranten als ‚neue‘ Benachteiligte	91
3.4	Der Ertrag von Bildung: Sie lohnt sich	94
3.4.1	Beschäftigungsspezifische Wirkungen: Beachtliche Erträge von Bildung	94
3.4.2	Außerberufliche Wirkungen: Mehr Autonomie, mehr gesellschaftliche Teilhabe, bessere Gesundheit	95
3.5	Anregungen zur Wiederholung und Reflexion.	97
4	Steuerungstheoretische Perspektiven: Welche (nicht) staatlichen Akteure nehmen auf den verschiedenen Ebenen des Schulsystems bis zur Einzelschule als Organisation Einfluss?	99
4.1	Steuerung des Schulsystems: Im föderalen Staat sind die Zuständigkeiten auf Bund, Länder und Kommunen verteilt	101
4.1.1	Bundesweite Vorgaben und (begrenzte) Kompetenzen des Bundes im Schulsystem.	104
4.1.2	Kulturhoheit der Länder und innere Schulangelegenheiten als Kernaufgaben der Länder gegenüber den Kommunen.	107
4.1.2.1	Unterstützungssysteme für Schulen auf Landesebene und die besondere Rolle der Landesinstitute und Qualitätseinrichtungen	109
4.1.2.2	Differenzielle Unterstützung durch sozialindexgesteuerte Finanzierungsmodelle von Schule.	111
4.1.3	Rolle der Kommunen im Hinblick auf (vor allem) äußere Schulangelegenheiten.	111
4.1.3.1	Kommunalisierung: Erweiterung von kommunalen Kompetenzen.	112
4.1.4	Die Kultusministerkonferenz als Koordinatorin der Länderpolitiken	114
4.1.5	Schulaufsicht mit operativen Kontroll-, Beratungs- und Unterstützungsaufgaben bei den Schulangelegenheiten . . .	115

4.2	Weitere Akteure im Schulsystem: (inter-)nationale Impulsgeber und Anspruchsgruppen	118
4.2.1	Agenda Setting und ‚Soft Governance‘ durch supranationale Institutionen wie die OECD und EU	120
4.2.2	Konjunktur von Stiftungen im Bildungsbereich	122
4.2.3	Interessenvertretungen der Nutzenden von und der Beschäftigten in Schule	123
4.2.3.1	Mitwirkung von Schülerinnen und Schülern	123
4.2.3.2	Mitwirkung von Eltern und Erziehungsberechtigten	124
4.2.3.3	Verbände der im Bildungswesen Beschäftigten	126
4.2.4	Kirchen und Religionsgemeinschaften	127
4.2.5	Wissenschaft und Politikberatung	129
4.2.6	Akteure der Privatwirtschaft gewinnen auch im allgemeinbildenden Bereich an Bedeutung	131
4.3	Verhältnis von Gesamtsystem und Einzelschule: Anspruch einer wirkungsorientierten Steuerung und erweiterte schulische Autonomie	133
4.3.1	Paradigmenwechsel der Schulsteuerung	133
4.3.2	Veränderte Rollen und Handlungsoptionen für Bildungsverwaltung bzw. Schulaufsicht und Schulen	136
4.3.3	Dimensionen und Modelle schulischer Steuerung und Qualitätsentwicklung	137
4.3.3.1	Grundlagen des CIPP- bzw. CIPO-Modells	137
4.4	Verlagerung von Qualitätsverantwortung auf die Schule als Organisation	143
4.4.1	Kopplungsproblem zwischen System- und Einzelschulebene	143
4.4.2	Schulen als lernende Organisationen	144
4.4.3	Kapazitäten organisationalen Lernens	145
4.4.4	Ziele und darauf bezogene Arbeitsteilung und Koordination	146
4.4.5	Koordinationsmechanismen in Organisationen	147
4.4.5.1	Koordinierung durch wechselseitige Abstimmung	148
4.4.5.2	Koordinierung durch persönliche Weisung	151

4.4.5.3	Koordinierung durch Standardisierung der Qualifikation der Mitarbeitenden	154
4.4.5.4	Koordinierung durch Standardisierung des Arbeitsprozesses	155
4.4.6	Organisationskultur	157
4.4.7	Organisationstheorien und -ansätze im Hinblick auf Schule – ein kursorischer Überblick	159
4.5	Fazit	162
4.6	Anregungen zur Wiederholung und Reflexion.	163
5	Qualitätsorientierte Perspektiven: Welche Instrumente und Verfahren sollen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Schulsystem beitragen?	165
5.1	Schulqualität erfassen, sichern und weiterentwickeln auf der Ebene des Schulsystems	167
5.1.1	Internationale Schulleistungsstudien	168
5.1.1.1	Anlage und Durchführung von internationalen Schulleistungsstudien.	170
5.1.1.2	Untersuchungsbereiche	171
5.1.1.3	Aktueller Stand	179
5.1.2	Überprüfung und Umsetzung von Bildungsstandards	180
5.1.2.1	Bildungsstandards als Referenzmaßstab.	181
5.1.2.2	Zentrale Überprüfung des Erreichens der Bildungsstandards im Ländervergleich (IQB-Bildungstrends)	185
5.1.2.3	Gemeinsame Abituraufgabenpools der Länder.	188
5.1.3	Bildungsberichterstattung	192
5.2	Schulqualität erfassen, sichern und weiterentwickeln auf der Ebene der Einzelschule	196
5.2.1	Landesweite Vergleichsarbeiten.	196
5.2.2	Verfahren und Instrumente zur einzelschulischen Qualitätsentwicklung	200
5.2.2.1	Referenzsysteme zur Schulqualität	202
5.2.2.2	Interne Evaluation	204
5.2.2.3	Externe Evaluation	207
5.3	Evidenzbasierter Steuerungsanspruch	211
5.4	Anregungen zur Wiederholung und Reflexion.	212

6 Schultheoretische Perspektiven: Warum unterhalten entwickelte Gesellschaften institutionalisierte Bildungssysteme? – Ein zusammenfassender Rück- und Ausblick	215
6.1 Funktionen von Schule im Kontext komplexe gesellschaftliche Herausforderungen und Problemlösungsbedarfe.	217
6.2 Enkulturationsfunktion als kulturelle Teilhabe und kulturelle Identität	219
6.2.1 Enkulturationsfunktion im Wandel	221
6.3 Qualifikationsfunktion im Sinne berufsrelevanter Fähigkeiten	223
6.3.1 Qualifikationsfunktion im Wandel.	225
6.4 Selektions- und Allokationsfunktion: Positionierung in der schulischen und beruflichen Leistungshierarchie	227
6.4.1 Die Selektions- bzw. Allokationsfunktion im Wandel.	229
6.5 Legitimations- und Integrationsfunktion im Sinne sozialer Identität und politischer Teilhabe.	231
6.5.1 Die Legitimations- und Integrationsfunktion im Wandel.	233
6.6 Anregungen zur Wiederholung und Reflexion.	234
Literatur.	237