Ungleichheiten im Bildungswesen und der Bildungsföderalismus

Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

- Juli 2013 -

Prof. Dr. Kerstin Schneider[1]
Prof. Dr. Horst Weishaupt[2,3]
Dr. Alexandra Schwarz[1]
Dipl.-Ök. Anna Makles[1]
Dipl.-Soz. Katharina Gawronski[2]
Birte Diepers[1], B. Sc., B. A.

[1] Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Steuerlehre, Schumpeter School of Business and Economics, Bergische Universität Wuppertal

[2] Abteilung ‚Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens', Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt am Main

[3] School of Education, Bergische Universität Wuppertal

Schumpeter School of Business and Economics

DIPF Bildungsforschung und Bildungsinformation

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung ... 1
2. Bildungsrechtliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Ländern – Ausgewählte Beispiele entlang des Bildungsprozesses ... 9
   - 2.1 Sprachstandserhebung ... 9
   - 2.2 Einschulung ... 12
   - 2.3 Ganztagsschule ... 15
   - 2.4 Bilingualer und Fremdsprachenunterricht ... 18
   - 2.5 Gliederung des Schulsystems in der Sekundarstufe ... 22
   - 2.6 Vollzeitschulische Bildungsgänge, die zu einem Berufsabschluss führen ... 31
   - 2.7 Schulpflicht ... 35
   - 2.8 Zwischenfazit ... 37
3. Frühkindliche Bildung und Betreuung: Ausbau des Krippenangebots und der Tagesmütterbetreuung ... 43
   - 3.1 Bedeutung frühkindlicher Bildung ... 43
   - 3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen ... 46
   - 3.3 Kinderbetreuungsquoten im regionalen Vergleich ... 50
   - 3.4 Fazit ... 65
4. Der Übergang auf weiterführende Schulen ... 69
   - 4.1 Die verfassungsrechtlichen Vorgaben ... 69
   - 4.2 Der Einfluss des Elternwahlrechts auf den Übergang ... 70
   - 4.3 Die Vorgaben der KMK ... 72
   - 4.4 Die Übergangsverfahren in den Ländern ... 73
   - 4.5 Die Auswirkungen der Übergangsempfehlung – ein Ländervergleich ... 77
   - 4.6 Besuch weiterführender Schulformen in regionaler Perspektive ... 81
   - 4.7 Fazit ... 88
5. Fächerwahl in der gymnasialen Oberstufe ... 89
   - 5.1 Die Vorgaben der Kultusministerkonferenz ... 89
   - 5.2 Die Ausgestaltung der Vorgaben in den Ländern ... 91
   - 5.3 Die Kernfächer – das Beispiel Deutschunterricht ... 93
   - 5.4 Die übrigen Fächer – das Beispiel Sozialkunde/Gesellschaftslehre/ Politik ... 95
   - 5.5 Die Abiturprüfungen ... 97
   - 5.6 Aktuelle Entwicklungen – die Bildungsstandards ... 99
   - 5.7 Fazit ... 100
6. Mobilität der Studierenden ... 101
   - 6.1 Rechtliche Grundlagen ... 101

6.2 Empirische Analyse 107
6.3 Fazit 115
7. Mobilität des lehrenden Personals 117
7.1 Zum Begriff der Lehrermobilität 117
7.2 Studienstruktur in der Lehrerausbildung 118
7.3 Anerkennung von Abschlüssen 120
7.4 Einstellungsverfahren 122
7.5 Fluktuation im Ländervergleich 125
7.6 Finanzielle Anreize 129
7.7 Fazit 136
8 Zusammenfassung und Ausblick 139
8.1 Zusammenfassung der Studie 140
8.2 Wettbewerb zwischen den Bundesländern 142
8.3 Rechtliche Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen 144
9 Literaturverzeichnis 147
10 Anhang 157
10.1 Schulpflicht 157
10.2 Fächerwahl in der gymnasialen Oberstufe 160
10.3 Mobilität der Studierenden 165
10.4 Mobilität des lehrenden Personals 171
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis 175

1. Einleitung

Ein immer wiederkehrender Befund von Studien zur Bildungssituation in Deutschland betrifft die großen sozialen Unterschiede in den Bildungschancen. Bezogen auf die Schülerleistungen haben sie sich im letzten Jahrzehnt zwar verringert, im internationalen Vergleich sind sie aber weiterhin stark ausgeprägt, wenn auch inzwischen nahe dem OECD-Durchschnitt. An den Übergangs- und Zugangsschwellen im Bildungswesen fehlen meist Daten zu den Kompetenzen der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, doch liegt es nahe zu vermuten, dass auch dort nicht lediglich durch Kompetenzunterschiede bedingte Chancenungleichheiten vorzufinden sind. Die Teilnahme an Weiterbildung ist sehr stark von dem Erwerb eines wenigstens mittleren Bildungsniveaus und eines Berufsbildungsabschlusses abhängig. Benachteiligungen in früheren Phasen der Bildungsbiografie können daher auch im Erwachsenenalter nicht ausgeglichen werden; eher verstärken sie sich im Lebenslauf. Folglich stellt sich die Frage, weshalb diese Unterschiede bestehen und warum es nicht gelungen ist, sie stärker abzubauen.

Ungleichheit ist die Voraussetzung für Entwicklung und daher werden sich Ungleichheiten nicht völlig nivellieren lassen. Eine kaum zu beantwortende Frage ist, wann Ungleichheit im Bildungswesen zu Ungerechtigkeit, wann Ungleichheit zur Benachteiligung wird. Doch lassen sich qualitative Voraussetzungen benennen, Ungleichheiten entgegenzuwirken: „Voraussetzungen dazu sind die Verfügbarkeit (availability) von Bildungseinrichtungen und Materialien, der diskriminierungsfreie Zugang (access), die Annehmbarkeit (acceptability) der Bildungsinhalte im Lebenskontext der Adressaten sowie die Adaptierbarkeit (adaptability), d. h. die Anpassung der Bildungsangebote und -inhalte an die sich wandelnden Lebenslagen der Bildungsteilnehmenden.“[1] Daraus lässt sich der Anspruch an ein regional gleichwertiges Bildungsangebot ableiten, damit der Zugang zu Bildung ermöglicht wird. Diskriminierungsfrei ist dieser Zugang, wenn Faktoren, die das Individuum selbst nicht beeinflussen kann, wie Geschlecht, soziale Lage, Migrationshintergrund und Behinderung sich nicht auf die Teilnahme an Bildung auswirken.[2] Anhaltspunkte für die Annehmbarkeit der Bildungsangebote sind die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessensprofile und kultureller Prägungen und Vorerfahrungen. Zur Adaptierbarkeit gehört die Ermöglichung einer zweiten Chance und damit die Durchlässigkeit und Flexibilisierung der Bildungswege. Neben den auf die Bildungsteilnehmer bezogenen Gerechtigkeitsaspekten kann bezogen auf die Annehmbarkeit der Bildungsangebote auch die Qualifikation und soziale Lage des pädagogischen Personals als gerechtigkeitsrelevant angesehen werden: Unabhängig von regionalen Bedingungen und der Art der Bildungsgänge sollte sich das Personal nicht nach Qualifikationsniveau, beruflicher Mobilität und seiner sozialen Lage unterscheiden.

1 Tomasevski (2006), zitiert nach Heimbach-Steins (2009), S. 19 f.
2 vgl. dazu auch Betts/Roemer (2007), S. 211

In einer gesellschaftlichen Situation, die dadurch gekennzeichnet ist, dass in den kommenden zwei Jahrzehnten die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre nach und nach den Arbeitsmarkt verlassen und geburtenschwache Jahrgänge in das Bildungs- und Beschäftigungssystem eintreten, ist es unverzichtbar, ‚bildungsferne' Gruppen für eine qualifizierte Ausbildung oder ein Studium zu gewinnen. Aus voraussichtlich weiter schrumpfenden Geburtsjahrgängen muss in den kommenden Jahrzehnten eine deutlich höhere Zahl von qualifizierten Fachkräften und Hochschulabsolventen rekrutiert werden, denn der Wandel zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft führt zu erhöhten Anforderungen an die schulische und berufliche Qualifikation der Beschäftigten und verlangt zugleich nach veränderten Qualifikationsprofilen. Dadurch werden die traditionell von Männern ausgeübten gewerblichen Berufe weiter an Bedeutung auf dem deutschen Arbeitsmarkt verlieren.

Verschärft wird die Situation durch den steigenden Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, der inzwischen unter den Vorschulkindern bereits bundesweit mehr als ein Drittel beträgt, und deren Bildungschancen immer noch nicht zufriedenstellend sind. Dadurch könnten sich die Bedingungen für den Abbau von Bildungsungleichheiten in der Zukunft noch erschweren. Da die familiären Voraussetzungen der Kinder und Jugendlichen bildungspolitisch nicht beeinflussbar sind, müssen Maßnahmen zum Abbau von Benachteiligungen und Ungleichheiten im Bildungswesen an den rechtlichen, ökonomischen und infrastrukturellen Bedingungen des Bildungssystems ansetzen, die politisch beeinflussbar sind. Dabei sollten politische Wertentscheidungen und Gestaltungsinteressen aber nicht unberücksichtigt bleiben.

In Deutschland liegen die Kompetenzen für Bildungsfragen überwiegend bei den Ländern[3]. Deshalb ist es naheliegend, bei der Diskussion über Bildungsungerechtigkeit in Deutschland die Ausgestaltung föderalistischer Strukturen mit im Blick zu haben. Widerstreitende politische Interessen zwischen den Ländern und Abgrenzungsinteressen könnten dazu beitragen, dass der Wettbewerb zwischen den Ländern nicht funktioniert und im Ergebnis dazu führt, dass nicht nur unterschiedliche Bildungssysteme innerhalb Deutschlands existieren, sondern auch mehr Ungleichheit erzeugt wird. Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende Fragen:

- Stellt der Bildungsföderalismus in seiner jetzigen Ausgestaltung ein Hemmnis bei der Beseitigung von Ungleichheit im Bildungssystem dar?
- Könnten über zentrale rechtliche Zuständigkeiten für das Bildungswesen beobachtbare Hemmnisse beim Abbau von Ungleichheiten besser beseitigt werden?
- Sind auch Änderungen in der Ausgestaltung des Föderalismus denkbar, die für den Abbau von Ungleichheitstatbeständen besser geeignet sind?
- Beispielhaft für kritisierte Entwicklungen, die auf den Bildungsföderalismus zurückgeführt werden, sind zu nennen:

[3] In der vorliegenden Studie werden die Begriffe Länder und Bundesländer synonym verwendet und schließen, soweit nicht anders angegeben, die Stadtstaaten ein.

- Mobilitätshemmnisse für Lehrkräfte und Schüler[4] durch unterschiedliche Schulformen, Ausbildungsinhalte und Lehrpläne,
- Unterschiede im Ausbau des Angebots an Bildungseinrichtungen und damit den erreichbaren Bildungsabschlüssen zwischen den Ländern,
- Unterschiede der Durchlässigkeit in den Bildungssystemen und der Verzahnung unterschiedlicher Bildungsgänge,
- Unterschiede in der Beachtung von Interessensprofilen und kulturellen Besonderheiten,
- mangelnde Integration benachteiligter Gruppen, unterschiedliche und unterschiedlich intensive Fördermaßnahmen (Sprachförderung, Ganztagsschule, etc).

Obwohl der Bildungsföderalismus in Deutschland von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen stark kritisiert wird, fehlt es noch an Studien, die untersuchen, wie bedeutsam Länderdifferenzen im Bildungswesen tatsächlich sind und welche Ungleichheiten sich auf Unterschiede der Bildungspolitik zwischen den Ländern zurückführen lassen. Zunächst ist dies eine Frage, die sich auf die Steuerungswirkung des Rechts bezieht, denn die politische Gestaltung eines Politikfeldes basiert auf rechtlichen Regelungen. Es ist aber bekannt, dass die Bildungsrealität sich nicht umfassend rechtlich regeln lässt (und nur darüber können Landtage die Bildungsrealität gestaltend beeinflussen) und die Bildungsrealität auch nicht immer den rechtlichen Vorgaben entspricht. So bleiben nicht selten Schulen, die nach den Bestimmungen eines Gesetzes zu schließen wären, bestehen. Bildungsinhalte in den Lehrplänen werden ignoriert, andere – die nicht vorgesehen sind – unterrichtet, etc. Doch auch wenn die Bildungsrealität durchaus von den rechtlichen Vorgaben abweichen kann, ist dennoch die große Bedeutung des Rechts für die Gestaltung des Bildungswesens unstrittig.

Bei aller Verteidigung des Bildungsföderalismus durch die Bundesländer erkennen aber auch die Länder die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen an. Die Grundlage dafür bildet das Hamburger Abkommen der Ministerpräsidenten der Länder von 1964.[5] Es enthält Festlegungen zum Schuljahresbeginn, zu der Feriendauer, der Fremdsprachenfolge, der Benotung, der wechselseitigen Anerkennung von Schulabschlüssen und Lehrerexamina, etc. Die rechtlich einheitlich geregelten Bereiche des Schulwesens und entsprechende Beschlüsse der KMK wurden in den letzten Jahrzehnten zunehmend von den Ländern selbst in Frage gestellt. Das Bekenntnis der Länder zum Bildungsföderalismus ist weiterhin sehr stark ausgeprägt. So heißt es in einem Beschluss der KMK zur Weiterentwicklung des Schulwesens seit Abschluss des

[4] Im gesamten Text wird, sofern nicht anders erforderlich, das generische Maskulinum verwendet.
[5] vgl. KMK (1971)

Hamburger Abkommens von 2001: „Die föderale Vielfalt des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland muss gestärkt und als Motor der Qualitätsentwicklung genutzt werden“[6].

Die Bundesregierung hat bereits mit ihrem ‚Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems‘ von 1978 (Drucksache 8/1551) mehr Einheitlichkeit gefordert und beispielsweise die bundeseinheitliche Regelung der Bildungspflichtdauer, die Ausgestaltung des Übergangs auf weiterführende Schulen nach der Grundschule, die Regelung der Schulabschlüsse und bundeseinheitliche Grundsätze für die Weiterbildung und die Lehrerausbildung vorgeschlagen.[7] Mit der Rahmengesetzgebung für den Hochschulbereich wurden der Bundesregierung für die Übergangszeit bis zur Föderalismusreform 2006 partielle bundeseinheitliche Gestaltungskompetenzen zugestanden. Die anderen Anregungen scheiterten am Widerstand der Länder. Daraus ergibt sich für diese Studie die Frage, in welchem Umfang die Länder ihr Bildungswesen unterschiedlich rechtlich gestalten und ob sich aus den Länderdifferenzen Anhaltspunkte für Ungerechtigkeit, verstanden als problematisch zu bewertende Ungleichheit, finden lassen.

Eine wesentliche Begründung für den Föderalismus sind kulturelle und soziale Unterschiede zwischen den Ländern, denen durch den Bildungsföderalismus entsprochen werden soll. Dennoch sollten die vorgegebenen Lebensbedingungen zwischen den Ländern nicht zu stark divergieren, damit die Einheitlichkeit der Bildungsmöglichkeiten gewahrt bleiben kann. Mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse, das u. a. über den Länderfinanzausgleich unterstützt werden soll, wird versucht, einheitliche Bildungsmöglichkeiten in ganz Deutschland zu erreichen. Und obgleich den Ländern ausreichende finanzielle Ressourcen für die Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben und insbesondere für den Ausbau und die Unterhaltung des Bildungswesens zur Verfügung gestellt werden sollen, ist die Gestaltungsautonomie der Länder im Bildungswesen durch die verfügbaren finanziellen Ressourcen begrenzt.

Sowohl die Kritiker als auch die Befürworter des Bildungsföderalismus gehen von der Gestaltungsautonomie der Länder in der Bildungspolitik aus. Meist wird dabei übersehen, dass der Bildungsföderalismus nicht mit einer Alleinzuständigkeit der Länder für bildungspolitische Fragen gleichzusetzen ist. Am ehesten besteht diese Situation im Hochschulbereich, dessen Grundausstattung einschließlich des Hochschulbaus (seit der Föderalismusreform) ausschließlich durch die Länder finanziert wird. Nur über die Exzellenzinitiative und die außeruniversitäre Forschung greift der Bund in diesem Bereich noch in gewissen Grenzen in die Länderautonomie ein.

Im Schulbereich besteht mit der Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten eine wichtige Mitverantwortung der Kommunen über ihre Zuständigkeit für den Schulbau und die Schulausstattung und -unterhaltung und damit für die infrastrukturelle Versorgungssi-

6 KMK (2001), S. 6
7 vgl. Deutscher Bundestag (1978), S. 55 f.

tuation im Schulbereich (Schulartenangebot, Schulgrößen, Ganztagsschule, sonderpädagogische Förderformen, Schulbibliotheken, etc.). In den Flächenländern finanzieren sie fast 20% der Schulausgaben[8] Insofern stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Steuerung durch die Länder im Verhältnis zur kommunalen Steuerung der Schulentwicklung zukommt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur die kommunalen Zuständigkeiten zwischen den Ländern unterschiedlich ausgestaltet sind, sondern auch die Schulentwicklungsziele und die finanziellen Handlungsspielräume zwischen den Kommunen innerhalb der Länder erheblich variieren können.

Im Vorschulbereich hat traditionell der Bund eine Regelungskompetenz und die Kommunen haben – auf der Basis von Ausführungsgesetzen der Länder – die Aufgabe, die Versorgung mit Einrichtungen sicherzustellen. Dabei haben die freigemeinnützigen und privaten Träger einen zentralen Einfluss, weil die Kommunen selbst nur subsidiär die Bereitstellung von Angeboten übernehmen.

Der betriebliche Teil der Berufsausbildung unterliegt ebenfalls bundesgesetzlichen Regelungen und die Einflussnahme der Länder bezieht sich nur auf die Finanzierung von Modellprojekten zur beruflichen Eingliederung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Dabei konkurrieren die Länder mit Maßnahmen des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit. Eine Landeskompetenz besteht allerdings für den schulischen Teil der dualen Berufsausbildung und das Schulberufssystem sowie für die Mehrzahl der Angebotsformen im Übergangssystem (daneben gibt es Angebote der Bundesagentur für Arbeit).

Der Weiterbildungsbereich ist weitgehend privatwirtschaftlich und über die Tätigkeit freigemeinnütziger Träger geprägt. Die Volkshochschulen als öffentliche Weiterbildungseinrichtungen sind kommunale Einrichtungen und werden nur in engen Grenzen durch einige Länder finanziell unterstützt. Landesgesetzliche Regelungen gibt es in den meisten Ländern für den Bildungsurlaub. Die Hochschulgesetze der Länder regeln ebenfalls die Weiterbildung an Hochschulen. Dies ändert aber nichts an der geringen Bedeutung sowohl des Bildungsurlaubs als auch der akademischen Weiterbildung durch die Hochschulen[9] für die Weiterbildungsbeteiligung. Wie schon im Vorschulbereich kann auch in der Weiterbildung von einem gestaltenden Einfluss der Länderparlamente kaum gesprochen werden.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen stellt sich die Frage, ob die Kritik am Bildungsföderalismus die Rolle der Länder in der Ausgestaltung des Bildungssystems überbewertet und diese für die Erklärung von Ungleichheiten in den Bildungschancen nur zum Teil herangezogen werden können. Neben den regionalen Einflüssen und Zuständigkeiten des Bundes, die ergänzend zur Landespolitik im Bildungsbereich bedeutsam sind, müssen auch strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern berücksichtigt werden. Die Bundesländer unterscheiden sich deutlich bezüglich ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und der sozioökonomischen Bedingun-

8 vorläufiges Ist 2010, vgl. Statistisches Bundesamt (2012), S. 119
9 vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), S. 150

gen in den Regionen.[10] Auch diese Unterschiede müssen bei der möglichen politischen Gestaltung des Bildungswesens gesehen werden, können nachfolgend aber nicht in dem wünschenswerten Umfang thematisiert werden.

Die Überlegungen zur Abschätzung der Bedeutung des Föderalismus für die Bildungsrealität in Deutschland erfordert eine Untersuchung mit mehreren Teilstudien, die jeweils die Bedeutung der Länder für die Steuerung von Entwicklungen aus unterschiedlichen Perspektiven erfassen und als konkurrierende Einflüsse individuelle Bildungswahlentscheidungen und regionale Strukturbedingungen berücksichtigen. Leider sind den möglichen Analysen durch die unzureichende Verfügbarkeit von Daten enge Grenzen gesetzt. So werden die Daten aus internationalen Schulvergleichsstudien der Wissenschaft nicht für Vergleiche der Bundesländer zugänglich gemacht. Ziel dieses Gutachten sind folglich zunächst beispielhafte und deskriptive Analysen zum Einfluss der Landespolitik auf die tatsächliche Ausgestaltung der Bildungssysteme und den Abbau bzw. die Stabilisierung von Ungleichheiten im Bildungssystem.

Bei der Umsetzung dieser Konzeption werden die verschiedenen Bildungsphasen berücksichtigt, aber ein Schwerpunkt auf den Schulbereich gelegt. Bei der Darstellung wird danach differenziert, ob durch die unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung einzelner Aspekte des Bildungssystems Benachteiligungen für Bildungsteilnehmer entstehen. In Kapitel 2 werden die länderspezifischen rechtlichen Regelungen zu sieben ausgewählten steuerungsrelevanten Themen referiert und mögliche ungleichheitsrelevante Aspekte diskutiert. Neben rechtlichen Regelungen werden auch verfügbare Daten bei diesen Darstellungen berücksichtigt, aber keine differenzierten eigenen Datenanalysen durchgeführt.

In den folgenden Kapiteln (3 bis 7) werden die Darstellungen zum Ausbau der Kinderbetreuung im Vorschulalter bzw. zum weiterführenden Schulbesuch um empirische Analysen ergänzt, die überprüfen sollen, welche Bedeutung Länderunterschieden im Vergleich zu kommunalen Unterschieden zukommt. Grundlage für diese Analysen sind Daten auf Ebene der (Land-)Kreise und kreisfreien Städte, die nach Ländern geschichtet unter der Fragestellung betrachtet werden, ob Unterschiede *zwischen den Ländern* bedeutsamer sind als die Unterschiede zwischen den Kreisen *innerhalb der Länder*. Die Methodik orientiert sich an der Grundidee varianzanalytischer Verfahren, indem die Varianz zwischen den Gruppen (Ländern) mit der Varianz innerhalb der Gruppen (Kreise und kreisfreie Städte innerhalb eines Landes) verglichen wird. So kann erfasst werden, welcher Teil der Unterschiedlichkeit in einem Indikator (z. B. der Schulbesuchsquote) zwischen den Ländern auf die ‚politische Variation' zwischen den Ländern (Intergruppenvarianz) zurückgeführt werden kann und welcher Teil der Unterschiedlichkeit als strukturelle Variation innerhalb der einzelnen Länder (Intragruppenvarianz) verbleibt.

Über umfangreiche Analysen zum Übergang auf weiterführende Schulen und zur regionalen Mobilität von Studienanfängern soll überprüft werden, ob Länderunterschiede durch kon-

[10] vgl. Schwarz/Weishaupt (2013)

kurrierende familiäre oder persönliche Einflüsse auf Bildungsentscheidungen erhalten bleiben, sich verstärken oder abgeschwächt werden. Am Beispiel der gymnasialen Oberstufe und der Abiturprüfung werden die Auswirkungen von Veränderungen in den rechtlichen Regelungen auf die Bedingungen des Erwerbs des Abiturs im Ländervergleich dargestellt. Abschließend wird die Situation des pädagogischen Personals im Hinblick auf länderüberschreitende Mobilitätsprozesse im Zusammenhang unterschiedlicher sozialer Lebenslagen betrachtet. In einem Fazit wird versucht, die Einzelanalysen im Blick auf die Ausgangsfrage zusammenzufassen und im Hinblick auf Steuerungserfordernisse zu bewerten.

2. Bildungsrechtliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Ländern – Ausgewählte Beispiele entlang des Bildungsprozesses

Die Ausgestaltung von Bildungspolitik liegt zu einem großen Teil in den Händen der Länder, sodass in der öffentlichen Wahrnehmung insgesamt der Eindruck entsteht, in der Bundesrepublik würden 16 parallele und nur bedingt miteinander vergleichbare Bildungssysteme existieren. Zwar werden auch in einigen Bereichen gemeinsame rechtliche Grundlagen durch den Bund vorgegeben oder selbstkoordinierte Festlegungen seitens der Ländergemeinschaft oder der Kultusministerkonferenz getroffen. Dennoch können die Bundesländer geltendes gemeinsames Recht beispielsweise durch Ausführungsverordnungen weiter ausgestalten und so zu einer starken Binnendifferenzierung beitragen. Diese Unterschiede in der Ausgestaltung kommen zu jenen, die sich ohnehin aus den eigenständigen Länderkompetenzen ergeben, hinzu. Ob und in wie fern diese (weitergehenden) Ausgestaltungen bundesweiter Vorgaben und landesrechtlicher Regelungen zu Ungleichheiten entlang des Bildungsprozesses führen können, gilt es nachfolgend zu untersuchen.

Im Rahmen dieses Kapitels werden anhand sieben ausgewählter Beispiele bildungspolitische Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern aufgezeigt. Dabei liegt der Fokus darauf, die rechtlichen Grundlagen in diesen Bereichen soweit wie möglich (und soweit vorhanden) gegenüber zu stellen und im Hinblick auf ungleichheitsrelevante Aspekte zu untersuchen. Konkret handelt es sich dabei um folgende Bereiche: Die Sprachstandserhebung (Abschnitt 2.1), das Einschulungsprozedere (Abschnitt 2.2), das Ganztagsschulangebot (Abschnitt 2.3), der bilinguale und fremdsprachliche Unterricht (Abschnitt 2.4), die Gliederung des Schulsystems (Abschnitt 2.5), vollzeitschulische Bildungsgänge, die zu einem Berufsabschluss führen (Abschnitt 2.6) sowie die Ausgestaltung der Schulpflicht (Abschnitt 2.7). In Abschnitt 2.8 werden alle Beispiele noch mal kurz resümiert und ein Zwischenfazit hinsichtlich ungleichheitsverursachender Faktoren gezogen.

2.1 Sprachstandserhebung

Die Sprachstandserhebung ist ein Instrument zur Evaluation der sprachlichen Kompetenz von Kindern im Vorschulalter. Der Ermittlung von Sprachauffälligkeiten kommt im Bereich der frühkindlichen Bildung besondere Bedeutung zu, denn sie ist die Voraussetzung dafür, dass die betroffenen Kinder frühzeitig und möglichst noch vor der Einschulung individuell gefördert werden können. „Da die meisten Lerninhalte in der Schule über Sprache vermittelt werden, stellt die angemessene Beherrschung der Landessprache eine wichtige Voraussetzung für den schulischen Erfolg dar. Dabei stehen sowohl kognitive als auch soziale Fähigkeiten in enger Beziehung

zur Sprache."[11] So gilt der Spracherwerb im Sinne des phonologischen Verständnisses nicht nur als Prädiktor für den Erwerb der Schriftsprache; umgekehrt unterstützt die Schriftsprache den bewussten Umgang mit Lauten.[12] Gerade bei kleinen Kindern ist die Sprache auch eine wesentliche Voraussetzung für Kommunikation und Interaktion in ihren Bezugsgruppen im Kindergarten und in der Schule und damit für soziale Teilhabe.

Je nach Land werden verschiedene Verfahren eingesetzt, um den Sprachstand der Kinder im Vorschulalter festzustellen. Seitdem im Jahr 2010 die letzten neuen Erhebungsverfahren eingeführt wurden, existieren nun (Stand: 2012) 19 verschiedene Verfahren, die sich auf 14 Bundesländer verteilen (vgl. Tabelle 1).[13] Nur in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen finden keine Sprachstandserhebungen statt.[14] Sowohl die Erhebungsverfahren selbst, als auch die Konsequenzen festgestellter Sprachauffälligkeiten unterscheiden sich zum Teil erheblich zwischen den Ländern: Zum einen variiert der Zeitpunkt der Sprachstandsfeststellung. So findet diese z. B. in Rheinland-Pfalz zwölf Monate vor der Einschulung statt, während die Kinder in Nordrhein-Westfalen schon zwei Jahre vor dem Einschulungstermin getestet werden (vgl. Tabelle 1). Zum anderen unterscheidet sich auch der Verbindlichkeitsgrad der Leistungsfeststellung. Während sie in Berlin, Brandenburg oder Bremen für alle Kinder verpflichtend ist, werden in Bayern und Rheinland-Pfalz nur Kinder obligatorisch getestet, deren Erstsprache nicht Deutsch ist.[15] In Hessen ist die Teilnahme für alle Kinder freiwillig.[16]

Die aus einer im Testverfahren festgestellten Auffälligkeit resultierenden Konsequenzen differieren ebenfalls: So wird in Baden-Württemberg, im Saarland und in Hessen die Teilnahme an einer Sprachförderung lediglich empfohlen, während sie in allen anderen Ländern, die Sprachstandserhebungen durchführen, zumindest für eine bestimmte Gruppe obligatorisch ist. Auch beim Umfang der Sprachfördermaßnahmen lassen sich bundesweit keine einheitlichen Standards finden. In Baden-Württemberg beträgt dieser beispielsweise 120 Stunden über zwölf Monate verteilt, während Kinder in Berlin 15 Stunden pro Woche für ein Jahr, also insgesamt ca. 700 Stunden, gefördert werden (vgl. Tabelle 1). Zudem wird der Erfolg der Maßnahme nicht in allen Ländern durch abschließende Tests festgestellt.

Da keine bundesweit einheitlichen Vorgaben für die Konzeption von Sprachstandserhebungen existieren,[17] hat sich in den vergangenen Jahren eine Vielfalt von verschiedenen Tests herausgebildet, die jedoch nicht immer das Gleiche erheben. Zu unterscheiden sind hier Beobachtungsverfahren, Screeningverfahren und Sprachenentwicklungstests, wobei diese sich

11 Oldenhage/Daseking/Petermann (2009), S. 645
12 vgl. Oldenhage/Daseking/Petermann (2009), S. 645
13 vgl. dazu auch Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), S. 62
14 vgl. Deutscher Bundestag (2012)
15 vgl. Lisker (2010)
16 vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), Tabelle C5-6web
17 vgl. Deutscher Bundestag (2012)

ihrerseits wiederum dahingehend unterscheiden, welche Basiskompetenzen sie erfassen.[18] Außerdem berücksichtigen die Verfahren CITO (Bremen) und HAVAS-5 (Schleswig-Holstein) neben der deutschen auch die Muttersprache der Kinder.[19]

Tabelle 1: Verfahren zur Sprachstandserhebung und Dauer der Sprachförderung nach Ländern, 2012

Land	Verfahren[a)]	Art des Verfahrens	Alle Kinder	Monate vor Einschulung	Anteil förderbedürftiger Kinder (Jahr 2010)	Dauer der zusätzlichen Förderung	
						Anzahl Monate	Anzahl Stunden
SH	HAVAS-5	Beobachtung	Nein	9	8,8 (2008)	6	Max. 200
HH	Protokollbogen zur Vorstellung 4½-Jähriger Bildimpuls	Beobachtung Screening	Ja	18	25,7	12	160
NI	Fit in Deutsch	Screening	Ja	15	20,4	12	1-12 pro Woche
HB	CITO	Test	Ja	12-24	Br: 41,6; Brhv: 46,0	7-9	2-4 pro Woche
NW	Delfin 4	Screening	Ja	24	24,7	Keine landesweite Festlegung	
HE	KiSS	Screening	Nein	24	30,9	12	10-15 pro Woche
RP	VER-ES	Screening	Nein	12	27,7 (2009)	9	2-5 pro Woche
BW	HASE SETK 3-5	Screening Test	Ja	15-24 18-24	25,2 (2009)	12	120
BY	SISMIK (Teil 2) „Kenntnisse in Deutsch als Zweitsprache erfassen“	Beobachtung Screening	Nein	18-24 6	76,1	18	240
SL	„Früh Deutsch lernen“	Beobachtung	Ja	12	14,5	7	5-10 pro Woche
BE	QuaSta Deutsch Plus 4	Beobachtung Screening	Ja	15	17,0 -	12	15 pro Woche
BB	WESPE Meilensteine der Sprachentwicklung KISTE	Screening Beobachtung Test	Ja	12	18,4	Mind. 3	3-5 pro Woche
MV	*- Keine Erhebung -*	-	-	-	-	-	-
SN	SSV	Screening	Nein	24	Nicht verfügbar	Keine landesweite Festlegung	
ST	Delfin 4	Screening	Ja	24	10,9 (2009)	12	Keine Angabe
TH	*- Keine Erhebung -*	-	-	-	-	-	-

Hinweise: [a)]Abkürzungen der Erhebungsverfahren: CITO=Centraal Instituut Toets Ontwikkeling, HASE=Heidelberger Auditives Screening in der Einschulungsuntersuchung, HAVAS-5=Hamburger Verfahren zur Analyse des Sprachstandes bei 5-Jährigen, KiSS=Kindersprachscreening, KISTE=Kindersprachtest für das Vorschulalter, QuaSta=Qualifizierte Statuserhebung Sprachentwicklung 4-jähriger Kinder in Kitas, SETK 3-5=Sprachentwicklungstest für 3-5jährige Kinder, SISMIK=Sprachverhalten und Interesse an Sprache bei Migrantenkindern im Kindergarten, SSV=Sprachscreening im Vorschulalter, VER-ES=Verfahren zur Einschätzung des Sprachförderbedarfs von Kindern im Jahr vor der Einschulung, WESPE= „Wir Erzieherinnen schätzen den Sprachstand unserer Kinder ein“

Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), Tabellen C5-6web und C5-7web

[18] vgl. zur Kompetenzerfassung Lisker (2011), S. 51

[19] Der CITO-Test erfasst neben den Sprachkompetenzen in Deutsch auch die in Türkisch, der HAVAS 5-Test erfasst Sprachkenntnisse in Deutsch, Türkisch, Polnisch, Italienisch, Spanisch und Portugiesisch (vgl. Lisker 2011, S. 58).

Neben strukturellen Faktoren, wie dem Anteil der Kinder, die Deutsch nicht als Erstsprache erlernt haben, könnte die uneinheitliche Ausgestaltung der Erhebungsverfahren einer der Gründe dafür sein, dass der Anteil der als förderungsbedürftig eingestuften Kinder sehr stark zwischen den Ländern variiert. So betrug der Anteil der als förderungsbedürftig beurteilten Kinder im Jahr 2010 14,5 % im Saarland und 17,0% in Berlin, während in Bremen 41,6% aller getesteten Kinder als förderbedürftig eingestuft wurden (vgl. Tabelle 1).

Ein ungleichheitsproduzierender Faktor könnte demnach die ungleiche Diagnostik von förderungsbedürftigen Kindern in den Bundesländern sein, die zu unterschiedlichen Zugangschancen der Kinder zu Maßnahmen der Sprachförderung führt. Auch die deutlichen Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich Dauer und Intensität der Fördermaßnahmen könnten die Effekte ungleichen Zugangs zu Sprachförderung noch weiter verstärken. Ob der tatsächliche Förderbedarf in Bremen deutlich über dem Förderbedarf der Berliner Kinder liegt, scheint fraglich und ist zunächst hauptsächlich auf die Unterschiede in den Erhebungsverfahren und den Instrumenten zur Feststellung des Sprachstandes zurückzuführen. Hieran schließt die Frage an, ob ein einheitliches und standardisiertes Erhebungsverfahren nicht grundsätzlich zur besseren Erfassung der Sprachkompetenzen – und somit auch zur besseren Einschätzung der Defizite und Förderbedarfe – führen und den Förderbedarf der Kinder zwischen den Bundesländern vergleichbar machen würde. Angesichts der Bedeutung der Beherrschung der deutschen Sprache als Basiskompetenz für schulisches Lernen erscheinen die bisherigen Maßnahmen nicht nur unzureichend, sondern auch ungleichheitsverstärkend. Während die relativ systematischen Sprachfördermaßnahmen für Vorschulkinder mit sprachlichen Defiziten in einigen Ländern vorhanden sind, fehlen diese weitestgehend in anderen Ländern.

2.2 Einschulung

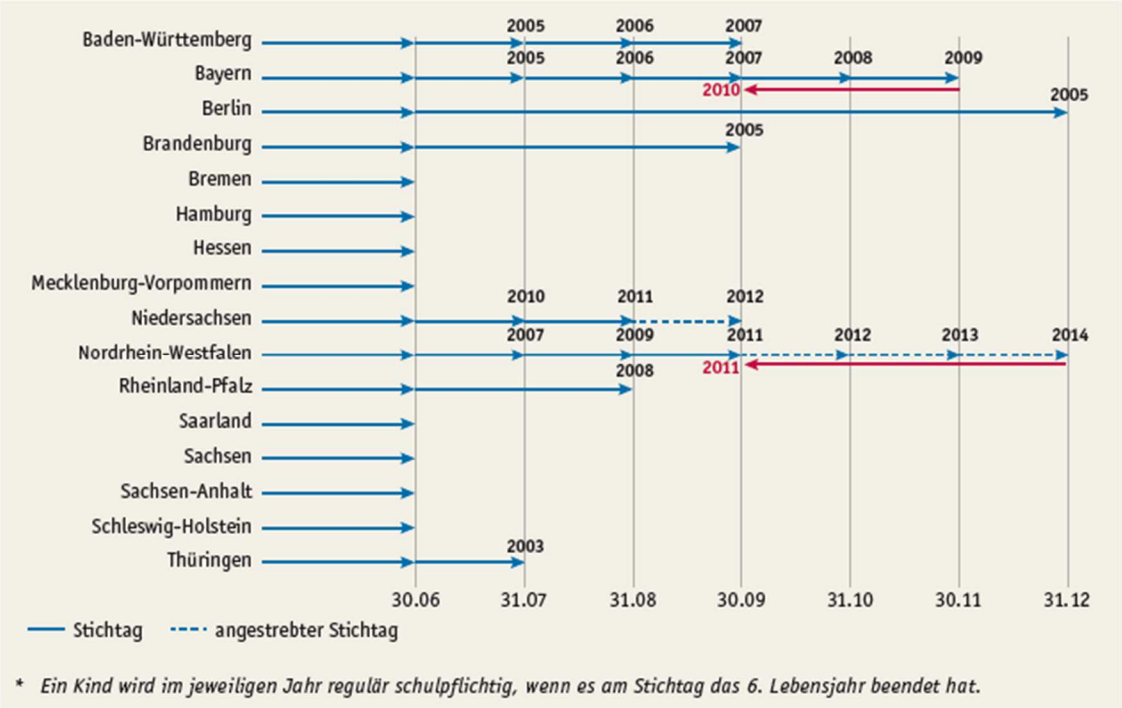
Im Jahr 1997 veröffentlichte die Kultusministerkonferenz die ‚Empfehlungen zum Schulanfang', in denen die Länder dazu angeregt wurden, den Stichtag der Einschulung vorzuverlegen. Dieser lag bis dahin – auf der Grundlage des Hamburger Abkommens – bundeseinheitlich auf dem 30. Juni jeden Jahres. Kinder, die bis zu diesem Zeitpunkt das sechste Lebensjahr vollendet hatten, wurden somit schulpflichtig. Ziel der neuen Empfehlung war nun, die Kinder früher einzuschulen; gleichzeitig sollte die Zahl der Rückstellungen reduziert werden, um das im internationalen Vergleich hohe durchschnittliche Einschulungsalter in Deutschland abzusenken.[20]

Als Konsequenz haben in den letzten Jahren einige Länder ihren Einschulungsstichtag nach vorne verschoben, sodass das untere, aber auch das mittlere Einschulungsalter nach den Ländern variiert. So werden in Berlin die Kinder inzwischen im Alter von durchschnittlich 5,7 Jahren eingeschult (vgl. Abbildung 1). Hingegen haben z. B. Bremen, Hamburg und Hessen den

[20] vgl. KMK (1997)

Stichtag nicht vorverlegt, sodass hier die Kinder regulär durchschnittlich im Alter von 6,2 Jahren eingeschult werden.[21]

Abbildung 1: Stichtagsregelungen zur Einschulung nach Schuljahren und Ländern, 2003 bis 2014



Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), Abb. C5-3Aweb

Auffällig ist, dass im Jahr 2010 in den Ländern, die den Stichtag nicht vorverlegt haben, 5,1% der Kinder verspätet eingeschult wurden, während dies in den Ländern, die den Stichtag vorverlegt haben, auf 8,2% der Kinder zutraf.[22] Insbesondere in Bayern ist der Anteil der von der Einschulung zurückgestellten Kinder hoch: Hier wurden im Jahr 2010 über 20% der Schüler verspätet eingeschult.[23] Dies lässt auf eine mangelnde Akzeptanz der neuen Stichtagsregelungen bei den Eltern in den betreffenden Ländern schließen. In Bayern wurde aus diesem Grund der Stichtag wieder zurückverlegt, da über zwei Drittel der Eltern, deren Kinder vor dem 6. Lebensjahr eingeschult worden wären, sich für eine spätere Einschulung entschieden hatten.[24]

Generell lässt sich sagen, dass in den Ländern, die den Stichtag vorverlegt haben, der Anteil der Sechsjährigen, die bereits die Schule besuchen, steigt. Diese Entwicklung entspricht der bildungspolitischen Absicht, das Einschulungsalter in Deutschland zu senken. Jedoch unterscheiden sich die Anteile deutlich nach den Ländern. So betrug im Schuljahr 2010/11 der Anteil der sechsjährigen Schüler im Primarbereich an allen Sechsjährigen[25] in Berlin über 90%, in

21 vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), S. 63
22 vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), Tab. C5-2A
23 vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), Tab. C5-9web
24 vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), S. 63
25 Zum Stichtag 31.12.2011

Sachsen hingegen nur 47%.[26] In den Ländern, die den Stichtag nicht vorverlegt haben, ist das Einschulungsalter demgegenüber konstant geblieben. [27] Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass sich in den Ländern gegenwärtig sehr unterschiedliche Stichtage für die Einschulung finden lassen. Die Bestrebungen der KMK haben im Ergebnis eher zu einer Auseinanderentwicklung der Einschulungsbedingungen zwischen den Ländern geführt.

Zusätzlich zur Flexibilisierung der Stichtagsregelungen wurden seit 1992 in einigen Ländern Schuleingangsstufen geschaffen. Auch diese haben den Zweck, das durchschnittliche Einschulungsalter zu senken, indem auf Schulfähigkeitstests und Zurückstellungen verzichtet wird und so vermehrt jüngere Kinder eingeschult werden.[28] Die Schuleingangsstufe bietet eine ein- bis dreijährige Verweildauer in den zusammengefassten Klassenstufe 1 und 2, sodass die Lerngeschwindigkeit der Kinder individuell berücksichtigt werden kann. Schuleingangsstufen werden je nach Land als Schulversuche geführt, „die mitunter nach deren Auslaufen weiter bestehen“[29] (z. B. Hessen und Baden-Württemberg), als offizielles Einschulungsmodell (Sachsen, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt), als Regeleinrichtung, die jedoch nicht überall umgesetzt wird (Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz) oder als ‚Projekt zur Schulentwicklung‘ (Thüringen und Schleswig-Holstein).[30]

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die durch die oben genannten Maßnahmen intendierte Senkung des Einschulungsalters mehrere ungleichheitsrelevante Aspekte aufweist. Zunächst wird für Schüler in Ländern mit frühem Einschulungsstichtag der Schulbeginn vorverlegt, sodass sie bereits früher ihren allgemeinbildenden Schulabschluss erwerben und in den Arbeitsmarkt bzw. die Hochschulausbildung übergehen können. Zudem könnte ein früherer Schuleintritt des Kindes eine größere Planungssicherheit für Eltern und insbesondere Alleinerziehende schaffen und so vor allem Müttern einen früheren Wiedereinstieg in die (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit ermöglichen. Hiervon ist insbesondere dann auszugehen, wenn gleichzeitig ein entsprechendes Angebot im Ganztagsbereich der Schulen vorgehalten wird.

Unabhängig davon, um welches Datum es sich bei dem Einschulungsstichtag konkret handelt, ist unter dem Aspekt ungleicher Bildungschancen von besonderer Bedeutung, dass das Einschulungsalter generell Einfluss auf die Bildungsmöglichkeiten des Kindes hat. So erhalten innerhalb einer Einschulungskohorte jüngere Kinder (also jene, die kurz vor dem Stichtag zur Einschulung geboren sind) seltener eine Gymnasialempfehlung als ältere Kinder (jene, die kurz nach dem Stichtag geboren sind) und sie wiederholen häufiger eine Klasse.[31] Es gibt weitergehend empirische Evidenz dafür, dass diese Wirkung des Geburtsmonats auf die Bildungsmög-

[26] vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), Tab. C5-11web
[27] vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), Tab. C5-11web
[28] vgl. Einsiedler/Martschinke/Kammermeyer (2008)
[29] Faust/Hanke/Dohe (2010), S. 197
[30] Stand dieser Regelungen: 2010; vgl. Faust/Hanke/Dohe (2010), S. 197
[31] vgl. Jürges/Schneider (2007, 2011)

lichkeiten der Kinder zwar über die Zeit geringer wird, aber dennoch erhalten bleibt und beispielsweise noch den Übergang auf eine gymnasiale Oberstufe am Ende der Sekundarstufe I beeinflussen kann.[32] Für die USA und Kanada hat sich sogar gezeigt, dass die jüngsten Kinder einer Einschulungskohorte seltener ein Studium aufnehmen.[33]

In Deutschland erhalten Kinder am Ende der vierten Klasse ihre Empfehlung für die weiterführende Schulform (vgl. ausführlicher Kapitel 4), durch die die Schullaufbahn des Kindes nach wie vor weitestgehend vorgegeben wird. Zu diesem Zeitpunkt bereits ein halbes oder ein Jahr älter zu sein, wirkt sich positiv auf die schulischen Leistungen und sozialen Kompetenzen aus.[34] Zudem sind in diesem Alter Mädchen reifer und schulisch leistungsfähiger als Jungen. Die Stichtagsregelungen zur Einschulung stellen damit eine systematische Benachteiligung bestimmter Geburtsmonate dar, die unter pädagogischen und entwicklungspsychologischen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt erscheint.

2.3 Ganztagsschule

Während die Ganztagsschulen im internationalen Vergleich in vielen Ländern zum schulorganisatorischen Standard gehören, wurde in Deutschland lange Zeit die traditionelle Halbtagsschule bevorzugt. Der Ausbau der Ganztagsschulen gehört zu den zahlreichen Maßnahmen, mit denen die Bildungspolitik auf das schlechte Abschneiden der Schüler bei der ersten PISA-Studie 2000 reagiert hat. Im Jahr 2003 hat der Schulausschuss der KMK eine bundeseinheitliche Definition von Ganztagsschulen formuliert. Demnach sind Ganztagsschulen Einrichtungen, an denen „im Primar- und Sekundarbereich I

- an mindestens drei Tagen in der Woche ein ganztägiges Angebot für die Schüler bereitgestellt wird, das täglich mindestens sieben Zeitstunden umfasst[35],
- an allen Tagen des Ganztagsschulbetriebs den teilnehmenden Schülern ein Mittagessen bereit gestellt wird,
- die Ganztagsangebote unter der Aufsicht und Verantwortung der Schulleitung organisiert und in enger Kooperation mit der Schulleitung durchgeführt werden sowie in einem konzeptionellen Zusammenhang mit dem Unterricht stehen."[36]

Diese Definition stellt einen länderübergreifenden Minimalkonsens dar, der von den einzelnen Bundesländern bei der Erstellung ihres Ganztagskonzepts eingehalten werden soll. Bei den Schulen, die diese Voraussetzungen erfüllen, lässt sich zusätzlich unterscheiden in Ganztagsschulen der voll gebundenen, der teilweise gebundenen und der offenen Form. In der voll ge-

[32] vgl. Mühlenweg/Puhani (2010)
[33] vgl. Bedard/Dhuey (2006)
[34] vgl. Crawford/Dearden/Meghir (2007)
[35] In der Mehrzahl der Länder besteht inzwischen jedoch die Anforderung an Schulen, mindestens vier Tage pro Woche ein Ganztagsangebot zu bieten, um als Ganztagsschule zu gelten (vgl. StEG 2013, S. 9).
[36] vgl. KMK (2008), S. 4

bundenen Form besteht für alle Schüler die Pflicht, an mindestens drei Wochentagen am Ganztagsangebot teilzunehmen. In der teilweise gebundenen Form verpflichtet sich zumindest ein Teil der Schüler, an mindestens drei Wochentagen an ganztägigen Angeboten teilzunehmen, während es in der offenen Form den Schülern frei steht, am Ganztagsangebot teilzunehmen.[37] Erste Länderunterschiede finden sich bereits bei der Benennung und Systematisierung dieser Schularten: So werden in Bayern Schulen, die laut der Definition der KMK eigentlich als teilgebundene Ganztagsschulen eingestuft würden, gebundene Ganztagsschulen genannt. Teilgebundene Schulen wiederum „[…] sind in einigen Ländern aber auch Schulen, an denen die Teilnahme am Ganztagsbetrieb an einigen Tagen verbindlich, an den restlichen Wochentagen freiwillig ist“[38].

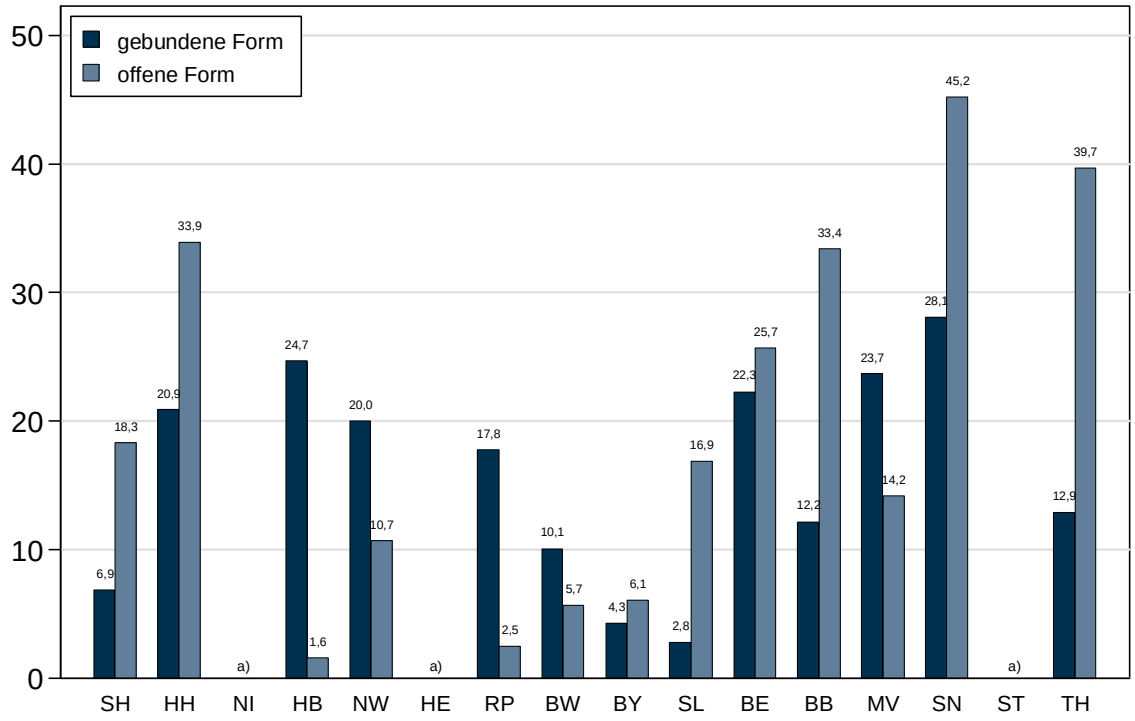
Die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für die Ganztagsschulen erfolgte in den Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten. So wurde in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bereits 1974 das Konzept der Ganztagsschule in den Schulgesetzen verankert. Es folgten Nordrhein-Westfalen 1981 und das Saarland 1985, in den 1990er Jahren Hessen, Berlin und Hamburg sowie die ostdeutschen Bundesländer. In Bayern, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg wurde erst im Jahr 2006 eine gesetzliche Grundlage für den Ganztagsschulbetrieb geschaffen.[39] Schulformen, die bundesweit besonders häufig in Ganztagsform geführt werden, sind integrierte Gesamtschulen (77,4% aller Schulen im Jahr 2010) und Schularten mit mehreren Bildungsgängen (71,3%).[40]

Obwohl sich in allen Schulformen der Anteil der Ganztagsschulen in den letzten Jahren stark erhöht hat, verläuft der Ausbau der Ganztagsschulen in den Ländern sehr unterschiedlich. Wird der Anteil der Ganztagsschuleinheiten an allen Verwaltungseinheiten betrachtet, so lässt sich ein sehr heterogenes Ausbaustadium zwischen den Ländern erkennen: Im Jahr 2010 hatten in Baden-Württemberg nur 26,7% und in Bremen 35,4% aller Verwaltungseinheiten den Ganztagsbetrieb aufgenommen, während dies in Berlin auf 83,3%, im Saarland auf 96,5% und in Sachsen auf 96,5% der Verwaltungseinheiten zutraf.[41] Da ein Großteil der Schulen als offene Ganztagsschulen arbeitet, muss gleichzeitig beachtet werden, dass das Ganztagsangebot nur bedingt etwas über den Anteil der Schüler aussagt, die dieses Angebot auch in Anspruch nehmen.[42] So liegt der Anteil der Schüler, die Ganztagsangebote in Anspruch nehmen, in Bayern bei 10,5% und in Baden-Württemberg bei 15,7%, während in Berlin 48,0% und in Hamburg 54,8% aller Schüler Ganztagsangebote nutzen.[43] Wird hier noch zwischen den Schülern an gebundenen und offenen Ganztagsschulen differenziert, so lassen sich ganz unterschiedliche Besuchsquoten

37 vgl. KMK (2012a), S. 5
38 StEG (2013), S. 9
39 vgl. Schlicht (2011), S. 147
40 vgl. Bertelsmann Stiftung (2012), S. 30
41 vgl. Bertelsmann Stiftung (2012), S. 29; KMK (2012a), S. 8
42 vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), S. 79
43 vgl. Bertelsmann Stiftung (2012), S. 31

der jeweiligen Schulform ausmachen (vgl. Abbildung 2). So besuchte im Jahr 2010 in Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz der größere Teil der Ganztagsschüler die gebundene Ganztagsschule, während in den übrigen Ländern die meisten Schüler die offene Form besuchten.

Abbildung 2: Anteil der Schüler im Ganztagsschulbetrieb an allgemeinbildenden Schulen (in %) nach Ländern, 2010



Hinweise: a)Für NI, HE und ST liegen keine Angaben über private Ganztagsangebote vor
Quelle: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK), Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2006-2010; eigene Darstellung

Diese Quoten liegen aber vermutlich noch unter der eigentlichen Nachfrage, die von Elternseite nach schulischer Ganztagsbetreuung besteht. So zeigt zum Beispiel eine Befragung, die von TNS Emnid im Jahr 2010 durchgeführt wurde, dass 57% der befragten westdeutschen Eltern und sogar 66% der befragten ostdeutschen Eltern eine Ganztagsschule für ihr Kind befürworten würden.[44] Bei einer Wiederholung der Befragung zwei Jahre später gaben bundesweit sogar 70% der Eltern an, ihr Kind auf einer (gebundenen oder offenen) Ganztagsschule beschulen lassen zu wollen.[45] Der Stand des Gesamtschulausbaus in den Ländern und die damit einhergehende Quote der Schüler, die eine Ganztagsbetreuung in Anspruch nehmen (können), könnte die gestiegene Nachfrage widerspiegeln. So bieten in den Stadtstaaten und in den ostdeutschen Flächenländern, in denen die Vollzeiterwerbsquote von Müttern traditionell höher liegt als in den

44 vgl. Killus/Tillmann (2011), S. 53
45 vgl. Killus/Tillmann (2012)

westdeutschen Flächenländern,[46] besonders viele Schulen Ganztagsbetreuung an. Zudem erfolgt in den ostdeutschen Flächenländern der Ganztagsbetrieb in Kooperation mit Horten. Insbesondere die Ganztagsgrundschulen bieten deshalb „[…] deutlich höhere Betreuungszeiten pro Tag [an]“[47] als die Schulen in den westdeutschen Ländern. So könnte also ein ungleichheitsrelevantes Moment darin bestehen, dass Eltern in Ländern mit geringerem und weniger verbindlichem Angebot im Ganztagsbereich einer schwierigeren Betreuungssituation gegenüber stehen und hierdurch Hemmnisse bei der (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bestehen.[48]

Ein weiterer ungleichheitsrelevanter Aspekt könnten die Auswirkungen der Ganztagsbetreuung auf die Schulleistung, Lernmotivation und Sozialkompetenz der Schüler sein. So gibt es empirische Befunde dafür, dass sich die regelmäßige Teilnahme an Ganztagsangeboten positiv auf diese Fähigkeiten und Kompetenzen der Schüler auswirkt. Im Rahmen der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG) wurden Schüler der Sekundarstufe I an Ganztagsschulen untersucht. Dabei konnte festgestellt werden, dass Schüler, die am Ganztagsbetrieb teilnehmen, langfristig einen statistisch signifikant geringeren Abfall der Lernmotivation und signifikant bessere Schulnoten aufwiesen.[49] Zudem zeigen Schüler, „die dauerhaft an Ganztagsangeboten teilnehmen, weniger aggressives Verhalten […] als ihre Mitschüler“[50]. Vor diesem Hintergrund scheint ein detaillierter Blick auf weitere Investitionen der Länder in diesen Bereich sinnvoll.

2.4 Bilingualer und Fremdsprachenunterricht

Ungleichheiten im Bildungswesen ergeben sich nicht nur durch soziale, sondern auch durch kulturelle Unterschiede und deren Berücksichtigung bei der Organisation des Unterrichts und der Bewertung von Schülerleistungen. Für die Integration von Schülern mit Migrationshintergrund ist der Erwerb der deutschen Sprache von zentraler Bedeutung (vgl. dazu auch Abschnitt 2.1). Damit ist die Notwendigkeit verbunden, über gezielte Fördermaßnahmen im Vorschul- und Schulalter den Erwerb der deutschen Sprache zu unterstützen. Zu einer nicht auf Assimilation, sondern auf Integration ausgerichteten Schulpolitik gehört jedoch auch die Akzeptanz der Muttersprache der Schüler und die Möglichkeit, im Rahmen des muttersprachlichen Unterrichts, bilingualer Klassen und des Fremdsprachenunterrichts in der Sekundarstufe die muttersprachlichen Fähigkeiten in die Bewertung der schulischen Leistungen einzubringen. In einem Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 13.12.2007 wird dieser Anspruch unterstützt: „Neben dem Erwerb der deutschen Sprache erkennen die Länder die Bedeutung der Mehrsprachigkeit für alle Kinder und Jugendlichen an. Dies schließt die Herkunfts- oder Familiensprachen der

46 vgl. Keller/Haustein (2012)
47 StEG (2013), S. 78
48 vgl. hierzu auch Kapitel 3
49 vgl. Fischer/Kuhn/Klieme (2009), S. 156 f.
50 Fischer et al. (2010), S. 39

Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ein. Es sind geeignete Maßnahmen zu identifizieren, die das Prinzip der Mehrsprachigkeit im Schulalltag angemessen verankern."[51]

In welchem Umfang die Länder inzwischen diesem selbst gesetzten Anspruch gerecht werden, ist anhand des verfügbaren Materials nur beispielhaft darstellbar. Dies beginnt schon damit, dass in den meisten Ländern der muttersprachliche Unterricht an den Schulen nicht in der Verantwortung der deutschen Schulverwaltung durchgeführt wird, sondern in jener der diplomatischen Vertretungen der Herkunftsländer (nur in Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen wird er unter der Verantwortung der Kultusministerien durchgeführt). Dadurch gibt es auch keine bundesweiten Informationen über die Zielsetzung, die Inhalte dieses Unterrichts und die Zahl der Teilnehmer nach Sprachen. Auch eine Abstimmung mit den deutschen Lehrplänen oder eine schulaufsichtliche Kontrolle über diesen Unterricht ist folglich in den meisten Ländern nicht möglich. Da dieser Unterricht jedoch nicht der Integration in die Herkunftsgesellschaft, sondern der Mehrsprachigkeit der Schüler in der deutschen Aufnahmegesellschaft dienen soll, ist diese Haltung der meisten Kultusminister wenig nachvollziehbar. Der muttersprachliche Unterricht ist ein freiwillig wählbares Zusatzangebot für die Schüler der entsprechenden Muttersprache mit wöchentlich bis zu fünf Unterrichtsstunden. Normalerweise wird er außerhalb des regulären Unterrichts in Schulräumen erteilt, teilweise jahrgangsübergreifend oder auch als zentralisiertes Angebot für mehrere Schulen. Nur in Hamburg wird der muttersprachliche Unterricht in den Grundschulunterricht integriert angeboten,[52] wenn an den Grundschulen die Voraussetzungen dafür gegeben sind (entsprechend wird das Angebot in der Schulstatistik erfasst). In Nordrhein-Westfalen[53] wird zwar die Teilnahme am muttersprachlichen Unterricht schulstatistisch erfasst[54], die Angaben sind in der bundesweiten Schulstatistik aber nicht enthalten. Dort besuchten nach den Daten der Landesstatistik im Schuljahr 2011/12 beispielsweise – wenn die Teilnehmer am türkischen muttersprachlichen Unterricht auf die Schüler mit türkischer Staatsangehörigkeit bezogen werden[55] – 49% von ihnen muttersprachlichen Unterricht.[56]Bezogen auf die Förderung ausländischer Kinder in ihrer Muttersprache zeigen sich – auf der Basis der Schulstatistik des Statistischen Bundesamtes – deutliche Unterschiede zwischen den Ländern (vgl. Tabelle 2). Vor allem Hamburg bemüht sich um eine intensive Förderung der Muttersprachen, die auch von der Schulstatistik berücksichtigt wird. Die Teilnahme am muttersprachlichen Unterricht wird in der Schulstatistik der anderen Länder nicht als Fremdsprachenunterricht erfasst, selbst wenn er in der Verantwortung der Kultusministerien durchgeführt wird. Insofern ist zumindest nicht er-

51 KMK (2007), S. 3
52 vgl. http://li.hamburg.de/herkunftssprachlicher-unterricht/ [zuletzt abgerufen am 11.04.2013]
53 Im Detail wurde die Verfügbarkeit statistischer Angaben in weiteren Ländern nicht recherchiert.
54 vgl. MSW NRW (2012), S. 60
55 Unter den Schülern türkischer Abstammung in der Grundschule hat nach der Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes zum 1.1.2000 inzwischen etwa die Hälfte die deutsche Staatsbürgerschaft (vgl. Kemper 2010).
56 vgl. MSW NRW (2012), S. 60 und S. 124; eigene Berechnung

kennbar, dass sich die Kultusminister bisher um eine bundesweite einheitliche datengestützte Information über die Förderung der Muttersprache im Grundschulalter bemüht haben und die in dem zitierten Beschluss der KMK von 2007 angestrebte Berichterstattung über Veränderungen in der Sprachförderung nicht möglich ist. Aus den Übersichten einzelner Länder zu bilingualen Bildungsangeboten ist deutlich erkennbar, dass bilinguale Unterrichtsangebote sich vornehmlich an deutschsprachige Kinder richten, deren Eltern sich durch ein entsprechendes schulisches Angebot eine intensive mehrsprachige Förderung ihrer Kinder versprechen. Dies gilt auch für Angebote in der Sekundarstufe.

Tabelle 2: Anteil der Grundschüler (Klassen 1-4) im fremdsprachlichen Unterricht (in %) und Quoten der Grundschüler im fremdsprachlichen Unterricht an Grundschülern mit entsprechender Muttersprache nach Ländern, Schuljahr 2011/12

	Anteil der Schüler an allen Schülern des Grundschulzweiges (in %)			Quoten[a)d)] der Schüler an allen ausländischen Schülern des Grundschulzweiges mit entsprechender Muttersprache (in %)		
Land	Englisch	Französisch	Sonstige Sprachen[b)]	Italienisch	Russisch[c)]	Türkisch
SH	50,91	0,00	2,09	0,00	0,00	0,00
HH	97,67	0,59	1,49	90,32	1,24	39,54
NI	49,59	0,02	0,03	3,57	1,02	0,00
HB	51,72	1,99	0,00	0,00	0,00	0,00
NW	81,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
HE	52,62	0,84	0,32	14,34	0,00	0,00
RP	93,74	6,16	0,00	0,00	0,00	0,00
BW	80,78	18,15	0,01	0,24	1,52	0,00
BY	51,76	0,21	1,15	4,00	0,00	0,28
SL	0,00	53,94	0,00	0,00	0,00	0,00
BE	46,77	1,39	0,97	0,00	8,04	0,00
BB	52,02	0,29	1,54	41,67	6,80	0,00
MV	66,05	1,40	0,52	0,00	0,00	0,00
SN	51,42	2,33	2,92	0,00	1,66	0,00
ST	69,93	1,11	0,22	536,36	31,19	0,00
TH	53,95	2,23	0,37	0,00	184,26	0,00
Westd.	67,56	4,2	0,38	3,05	0,49	0,66
Ostd. (inkl. BE)	54,81	1,53	1,32	13,97	23,86	0,00
Gesamt (DE)	65,34	3,74	0,54	3,47	4,90	0,62

Hinweise: [a)]Anzahl der Kinder im entsprechenden fremdsprachlichen Unterricht im Verhältnis zur Anzahl der Kinder mit entsprechender Staatsangehörigkeit. [b)]Spanisch, Italienisch, Russisch, Türkisch, andere Sprachen(inkl. ohne Angabe) [c)]Berechnungsgrundlage: russische und weißrussische Staatsangehörigkeit; [d)]Quotenwerte > 100 entstehen, wenn die Anzahl der Kinder mit entsprechender Staatsangehörigkeit kleiner ist als die Anzahl der Kinder im entsprechenden fremdsprachlichen Unterricht. Beispiel: In ST haben 11 Kinder die italienische Staatsangehörigkeit, es besuchen jedoch 59 Kinder den italienischen Fremdsprachenunterricht (59/11 = 536,36).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1; eigene Berechnung

Berlin weist explizit darauf hin, dass dort bilinguale Bildungsgänge an den staatlichen Schulen die Aufgabe der Förderung der Mehrsprachigkeit übernehmen. Auch andere Länder verfolgen die Förderung der Mehrsprachigkeit über bilinguale Bildungsangebote. In der bundesweiten Schulstatistik werden bilinguale Bildungsangebote nicht ausgewiesen, sondern nur die Anzahl der Schüler, die an einem fremdsprachigen Unterricht teilnehmen. Die verfügbaren Daten lassen keine nennenswerte Berücksichtigung von Muttersprachen im Grundschulunterricht erkennen.

Nur ein halbes Prozent aller Grundschulkinder hat Unterricht in einer anderen Fremdsprache als Englisch oder Französisch (vgl. Tabelle 2), obwohl nahezu ein Drittel aller Kinder im Grundschulalter einen Migrationshintergrund aufweist.

Betrachtet man das Sprachenangebot im Unterricht der Sekundarstufe, dann wird deutlich, dass im Schuljahr 2011/12 nur 9.719[57] von 5,45 Millionen Schülern insgesamt im Sekundarbereich (ohne Förderschüler) türkisch als Fremdsprache lernen. Weitere 62.774[58] Schüler haben Unterricht in einer weiteren Fremdsprache (Englisch, Französisch, Latein, Altgriechisch, Spanisch, Italienisch, Russisch und Türkisch ausgenommen). Eine die Muttersprachen der Migranten anerkennende Fremdsprachenpolitik der Länder ist daran nicht zu erkennen, denn es haben z. B. nur 5,9% der türkischen Schüler des Sekundarbereichs Fremdsprachenunterricht in ihrer Muttersprache. Allerdings ist auch hier wieder zwischen den Ländern zu differenzieren. In vielen Ländern wird zwar die Möglichkeit rechtlich eingeräumt, die Muttersprache als zweite Fremdsprache zu wählen, doch wird dieser Anspruch nur begrenzt umgesetzt. In einigen Ländern, wie Berlin, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen haben türkische Schüler demgegenüber relativ gute Möglichkeiten, ihre Muttersprache an Stelle einer klassischen Fremdsprache in die Leistungen am Gymnasium oder der Gesamtschule einzubringen (vgl. Tabelle 3). In weiteren Ländern bestehen entsprechende Möglichkeiten nicht.

Tabelle 3: Quoten der Schüler im türkischen Fremdsprachenunterricht an allen Schülern mit türkischer Staatsangehörigkeit nach Schularten und Ländern, Schuljahr 2011/12

Land	OS	HS	SMBG	RS	Gym	IGS	FS
SH	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
HH	0,00	-	9,93	-	3,48	12,26	0,00
NI	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
HB	-	0,00	8,34	-	31,30	12,38	1,42
NW	-	0,00	0,00	2,82	12,69	26,20	0,00
HE	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RP	-	0,00	0,74	0,00	0,00	0,00	0,00
BW	0,00	0,00	-	0,05	0,90	0,00	0,00
BY	0,00	0,11	-	1,69	4,09	0,00	0,00
SL	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BE	10,37	0,00	-	9,89	16,47	13,79	0,00
BB	0,00	-	0,00	-	0,00	0,00	0,00
MV	-	-	0,00	-	0,00	0,00	0,00
SN	-	-	0,00	-	0,00	-	0,00
ST	-	-	0,00	-	0,00	0,00	0,00
TH	-	-	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Westd.	0,00	0,03	2,28	1,32	6,40	20,24	0,01
Ostd. (inkl. BE)	10,03	0,00	0,00	9,89	15,88	16,17	0,00
Gesamt (DE)	6,17	0,03	2,12	1,54	7,42	19,75	0,01

Hinweise: OS=Schulartunabhängige Orientierungsstufe, HS=Hauptschule, SMBG=Schule mit mehreren Bildungsgängen, RS=Realschule, Gym=Gymnasium, IGS=Integrierte Gesamtschule, FS=Förderschule

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1; eigene Berechnung

57 Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, Schuljahr 2011/12; eigene Berechnung
58 Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, Schuljahr 2011/12; eigene Berechnung

Insgesamt zeigt sich eine wenig ausgeprägte Bereitschaft der Kultusministerien der Länder, von einer sprachlichen Assimilationspolitik abzurücken und die Muttersprache der Schüler als Wissensbestandteil in der Schule anzuerkennen. Dabei sind noch nicht die gesellschaftlichen und ökonomischen Chancen angesprochen, die sich durch eine breite mehrsprachige Kompetenz der Bevölkerung ergeben könnten. In diesem Zusammenhang ist es auch bemerkenswert, wenn auch historisch erklärbar, dass im Saarland lediglich Französisch in der Primarstufe unterrichtet wird, während in den anderen Ländern Englisch bzw. Englisch und Französisch angeboten wird (vgl. Tabelle 2).

Gerechtigkeitsrelevant ist diese Situation insofern, weil die fremdsprachlichen Kompetenzen, die inzwischen ein Drittel der Schüler in die Schule mitbringen, nicht als wichtige Voraussetzung für deren Lernprozess in der Schule anerkannt werden und es nur einer kleinen Minderheit möglich ist, diese Kompetenzen wenigstens im Bereich des Fremdsprachenunterrichts für die Leistungsbeurteilung anerkannt zu bekommen.

2.5 Gliederung des Schulsystems in der Sekundarstufe

In den letzten Jahren ist bundesweit ein Trend zur Reduzierung der Vielgliedrigkeit des Schulsystems zu beobachten.[59] Insbesondere werden die Haupt- und Realschulen zugunsten von Schulen mit mehreren Bildungsgängen (SMBG) zusammengelegt. Das Gymnasium konnte jedoch seine Sonderstellung in Abgrenzung zu Haupt- und Realschule behaupten.[60] Die institutionelle Annäherung von Haupt- und Realschule erfolgt aus zwei Gründen: Zum einem spielten strukturelle Faktoren eine Rolle: So erfolgte die Zusammenlegung von Haupt- und Realschulen gerade in ländlichen Kommunen, weil Schulstandorte aufgrund der demografisch bedingten Abnahme der Schülerzahl nicht mehr aufrechterhalten werden konnten.[61] Zum anderen erfuhr der Hauptschulabschluss in den letzten Jahrzehnten eine Entwertung hinsichtlich der Chancen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt. Ziel der Reformen ist es, „möglichst viele Schüler zu einem höherwertigen Abschluss als dem der Hauptschule zu führen“[62]. Die schulstrukturellen Reformen gehen daher auch mit der Entkopplung von Schulart und Bildungsabschluss einher.[63]

---

59 In der nachfolgenden Betrachtung werden die systemischen Entwicklungen im Bereich der Förderschulen und der allgemeinbildenden Schulformen an beruflichen Schulen ausgeblendet.

60 vgl. Leschinsky (2008), S. 427

61 vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), S. 68

62 Leschinsky (2008), S. 431

63 So ist es inzwischen in den meisten Ländern möglich, auf der Hauptschule einen mittleren Schulabschluss zu erwerben. Bellenberg und im Brahm (2010) weisen jedoch darauf hin, dass sich zwar eine zunehmende Entkopplung von Schulform und Abschluss feststellen lässt, dadurch die Hierarchisierung der Schulformen, an denen die Abschlüsse erworben werden, jedoch nicht obsolet wird, da die „[d]ifferentiellen Auswirkungen der Schulmilieus […] auch für die Entwicklung kognitiver Kompetenzen bedeutsam [sind]“ (Bellenberg/im Brahm 2010, S. 532). Somit sind mit „gleichnamigen, aber unterschiedlich erworbenen Abschlüssen schulartspezifische Leistungsprofile verbunden“ (Schuchart 2006, S. 417). Schuchart (2006) stellt am Beispiel Niedersachsens zudem dar, dass Eltern die Möglichkeit für ihre Kinder, den mittleren Schulabschluss an einer Hauptschule zu erwerben gegenüber dem Wechsel an eine weiterführende Schule kaum in Betracht ziehen (Schuchart 2006, S. 416). Ob der an Hauptschulen erreichte mittlere Schulabschluss gegenüber dem an der Realschule erreichten als gleichwertig anerkannt ist,

Die ostdeutschen Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gingen im Rahmen einer Schulstrukturreform nach der Wiedervereinigung den ersten Schritt zur Schaffung eines zweigliedrigen Schulsystems, indem sie die Haupt- und Realschulen zusammenfassten und als nicht-gymnasiale Schulformen die Regelschulen (Thüringen), Sekundarschulen (Sachsen-Anhalt) und Mittelschulen (Sachsen) einführten. Als erstes westdeutsches Bundesland entschloss sich 1997 das Saarland zur Zusammenlegung von Haupt- und Realschule, aus der die ‚erweiterte Realschule' hervorging.[64] Im letzten Jahrzehnt haben ebenso Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein die Zusammenlegung von Haupt- und Realschulen zu Schulen mit mehreren Bildungsgängen eingeleitet. Durch die Zusammenlegung zu Schulen mit mehreren Bildungsgängen laufen die Schularten Haupt- und Realschule in Schleswig-Holstein, Hamburg, Berlin, Bremen und im Saarland aus bzw. sind bereits ausgelaufen (Sachsen-Anhalt).

Es wird unterschiedlich bewertet, ob diese Entwicklungen bundesweit faktisch zu einer Zweigliedrigkeit des Schulsystems führen. So setzt sich zwar in einigen Ländern der Trend zu einem ‚Zwei-Säulen-Modell' fort, „[…] bei dem neben dem Gymnasium (mit dem Abitur nach 12 Schuljahren) nur noch eine Schulart mit mehreren Bildungsgängen bzw. Integrierte Gesamtschulen (zum Teil mit dem Abitur nach 13 Jahren) steht."[65] Wie die nachfolgend dargestellte Recherche zu den landespezifischen Schulstrukturen jedoch zeigt, ist dies keinesfalls ein gesamtdeutscher Trend.

bleibt also fraglich und dementsprechend auch, ob die Schüler, die den mittleren Abschluss an einer Hauptschule erwerben, von Seiten des Ausbildungsmarktes gegenüber Realschulabsolventen als gleichqualifiziert angesehen werden (vgl. dazu Schuchart 2007).

64 vgl. Leschinsky (2008), S. 427 f.

65 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), S. 68 f.

Tabelle 4: Schulformen der Sekundarstufe I nach Ländern, 2013

Land	Schulbezeichnung[a)]	Schulzweige			Organisation	Weitere Angebote				Anmerkungen
						SEK II	G8	G9	OS[b)]	
SH	Gemeinschaftsschule	HS	RS	GYM	Integriert*	X**		X		*Die jeweilige Schule entscheidet, ob gemeinsam, nach Leistung oder nach Abschluss unterrichtet wird **Nicht alle
	Regionalschule	HS	RS		Integriert*				X	
	Gymnasium			GYM		X	X**	X**	X	
HH	Stadtteilschule	HS	RS	GYM	Integriert	X		X		
	Gymnasium			GYM		X	X		X	
NI	Hauptschule	HS								
	Realschule		RS							
	Haupt- und Realschule	HS	RS		Kooperativ					
	Oberschule (zweizügig)	HS	RS		Integriert oder kooperativ					
	Oberschule (dreizügig)	HS	RS	GYM	Integriert oder kooperativ	X	X			
	Integrierte Gesamtschule	HS	RS	GYM	Integriert	X	X			
	Kooperative Gesamtschule	HS	RS	GYM	Kooperativ	X	X			
	Gymnasium			GYM		X	X			
HB	Oberschule	HS	RS	GYM	Integriert	X	X*	X	X	*Nicht alle
	Gymnasium			GYM		X	X			
NW	Hauptschule	HS								*Gymnasialer Bildungsgang nur für SEK I, jedoch verbindliche Kooperation mit gymnasialer Oberstufe
	Realschule		RS						X	
	Sekundarschule	HS	RS	GYM*	Integriert oder kooperativ				X	
	Integrierte Gesamtschule	HS	RS	GYM	Integriert	X		X	X	
	Gymnasium			GYM		X	X		X	
HE	Hauptschule	HS								*Die Jahrgänge 5-7 können (teil-)differenziert oder gemeinsam unterrichtet werden, danach bildungsgangdifferenzierter Unterricht **Nicht alle ***Ab Schuljahr 2013/14 Wahl G8 oder G9
	Realschule		RS							
	Verb. Haupt- und Realschule	HS	RS		Integriert oder kooperativ				X	
	Mittelstufenschule	HS	RS		Integriert und kooperativ*				X*	
	Integrierte Gesamtschule	HS	RS	GYM		X**		X		
	Kooperative Gesamtschule	HS	RS	GYM		X**	X***			
	Gymnasium			GYM		X	X***			
RP	Realschule Plus	HS	RS	FOS	Integriert oder kooperativ	X*			X	*An einigen Realschulen Plus existierten Fachoberschulgänge, die nach 12 Schuljahren zur Fachhochschulreife führen **Nicht alle ***Schulversuch an 13 Ganztagsschulen (im Schuljahr 2012/13)
	Integrierte Gesamtschule	HS	RS	GYM	Integriert	X**		X	X	
	Gymnasium			GYM		X	X***	X	X	
BW	Werkrealschule	HS*								*Mittlerer Schulabschluss ist möglich **Nicht alle ***Schulversuch an 22 Schulen (im Schuljahr 2012/13)
	Hauptschule	HS								
	Realschule		RS						X	
	Gemeinschaftsschule	HS	RS	GYM	Integriert	X**		X		
	Gymnasium			GYM		X	X	X***	X	
BY	Mittelschule	HS*								*In M-Klassen kann jedoch der mittlere Schulabschluss erreicht werden **Führt zum Mittleren Abschluss, umfasst je nach Art die Klassenstufen 7 bis 11
	Realschule		RS							
	Wirtschaftsschule**									
	Gymnasium			GYM						
SL	Gemeinschaftsschule	HS	RS	GYM	Integriert oder kooperativ	X*		X		*Nicht alle, sonst Kooperation mit anderer Gemeinschaftsschule oder Gymnasium
	Gymnasium			GYM		X	X			

						Weitere Angebote				
Land	Schulbezeichnung[a)]	Schulzweige			Organisation	SEK II	G8	G9	OS[b)]	Anmerkungen
BE	Sechsjährige Grundschule									*Abhängig vom Profil der Schule können die Klassen 5 und 6 eingerichtet werden **Nicht alle, wenn nicht vorhanden verbindliche Kooperation mit anderer Sekundarschule ***Pilotprojekte umfassen Klassenstufen 1 bis 12/13
	Integrierte Sekundarschule*	HS	RS	GYM	Integriert	X**		X	X	
	Gemeinschaftsschule***	HS	RS	GYM	Integriert oder kooperativ	X		X		
	Gymnasium*			GYM		X	X			
BB	Sechsjährige Grundschule									*Nicht alle **An ausgewählten Gymnasien und Gesamtschulen können in der 5. und 6. Klasse „Leistungs- und Begabungsklassen“ eingerichtet werden ***Kooperativ-integrierte Form, bei der ab Jahrgangsstufe 9 bildungsgangbezogen unterrichtet wird
	Integrierte Gesamtschule**	HS	RS	GYM	Integriert	X*		X		
	Oberschule	HS	RS		Integriert u./o. kooperativ***					
	Gymnasium**			GYM		X	X			
MV	Regionale Schule	HS	RS		Integriert				X	*Nicht alle **Klassen 5 und 6, an die weiterführenden Schulen angegliedert
	Integrierte Gesamtschule	HS	RS	GYM	Integriert	X*	X		X	
	Kooperative Gesamtschule	HS	RS	GYM	Kooperativ	X*	X		X	
	Schulartunabhängige Orientierungsstufe**									
	Gymnasium			GYM		X	X		X	
SN	Mittelschule*	HS	RS		Integriert				X	*Ab Schuljahr 2013/14 Weiterentwicklung zur Oberschule
	Gymnasium			GYM		X	X		X	
ST	Sekundarschule	HS	RS		Integriert oder kooperativ				X	*Nicht alle
	Integrierte Gesamtschule	HS	RS	GYM	Integriert	X*	X*	X*		
	Kooperative Gesamtschule	HS	RS	GYM	Kooperativ	X*	X*	X*		
	Gymnasium			GYM		X	X			
TH	Gemeinschaftsschule	HS	RS	GYM	Integriert	X*	X		X	*Nicht alle **Ab Klasse 7 wird von der Schulkonferenz entschieden, ob gemeinsamer Unterricht oder abschlussbezogener Klassenunterricht stattfindet
	Regelschule	HS	RS		Integriert u./o. kooperativ**				X	
	Integrierte Gesamtschule	HS	RS	GYM	Integriert	X*		X		
	Kooperative Gesamtschule	HS	RS	GYM	Kooperativ	X*		X		
	Gymnasium			GYM		X	X			

Hinweise: [a)]Exklusive Förderschulen, privater Schulen, auslaufende Schulformen, Schulversuche, inkl. sechsjähriger Grundschule; [b)]OS=Orientierungsstufe/Förderstufe/o. Ä. in Jahrgangsstufe 5 und 6

Quelle: Informationen der Kultusministerien der Länder; eigene Recherche, eigene Zusammenstellung

Tabelle 4 zeigt eine Übersicht über die momentan existierenden Schulformen in den Ländern; auslaufende Schularten wurden hierbei nicht berücksichtigt. Es wird deutlich, dass ein faktisch zweigliedriges Schulsystem momentan nur in Hamburg, Bremen, Sachsen und dem Saarland realisiert ist, wobei hier noch zwischen Sachsen und den anderen Ländern unterschieden werden muss. In Sachsen kann aktuell tatsächlich nur an einer Schulart, dem Gymnasium, die allgemeine Hochschulreife erworben werden, während die Mittelschule nur den (qualifizierenden) Hauptschul- und Realschulabschluss bietet.

In Hamburg, Bremen und dem Saarland hingegen führen auch die neben dem Gymnasium bestehenden Schulformen (die Stadtteilschule in Hamburg, die Oberschule in Bremen und die Gemeinschaftsschule im Saarland) zum Abitur. Sie nehmen also die Funktion einer Integrierten Gesamtschule mit gymnasialer Oberstufe ein, die nach Einführung der Schulen mit mehreren Bildungsgängen in diesen Ländern ausläuft. Der gymnasiale Bildungsgang auf den Schulen mit mehreren Bildungsgängen (SMBG) unterscheidet sich von jenem am Gymnasium dadurch, dass er üblicherweise in 13 statt in 12 Jahren zum Abitur führt. Er stellt somit eine Alternative für jene Eltern dar, die ihre Kinder nicht dem straffen Curriculum von G8 aussetzen wollen. Aufgrund des integrierten Konzepts der SMBG in Hamburg, Bremen und dem Saarland und der Möglichkeit, eine gymnasiale Oberstufe anzubieten, kann zudem vermutet werden, dass die Durchlässigkeit des Schulsystems in diesen Ländern höher ist als in Sachsen, wo die Schüler nur auf dem Gymnasium als allgemeinbildender Schulart die allgemeine Hochschulreife erwerben können und es auf der Mittelschule keinen gymnasialen Bildungsgang in der Sekundarstufe I gibt.

Werden nun jedoch die übrigen Länder betrachtet, lässt sich zwar in vielen Ländern eine Zusammenlegung der Haupt- und Realschulen, die somit auslaufen oder schon ausgelaufen sind, beobachten. Von einer faktischen Zweigliedrigkeit kann aber dennoch nicht gesprochen werden, da in jedem dieser Länder mindestens drei Schulformen parallel existieren. So gibt es z. B. in Schleswig-Holstein neben dem Gymnasium und der Gemeinschaftsschule, an der alle allgemeinbildenden Schulabschlüsse erreicht werden können, auch die Regionalschule, die nur den Hauptschul- und Realschulbildungsgang anbietet. In den übrigen Ländern besteht neben dem Gymnasium und den neu eingeführten SMBG auch noch mindestens eine Gesamtschulform (integriert oder kooperativ). In einigen Ländern existieren mittlerweile sogar unterschiedliche Schulen mit mehreren Bildungsgängen (Gesamtschulen ausgenommen) parallel, die teilweise innerhalb eines Landes die gleichen Bildungsgänge anbieten. Ein Beispiel hierfür sind die Integrierten Sekundarschulen und die Gemeinschaftsschulen in Berlin, die beide zum Haupt- und Realschulabschluss sowie zum Abitur führen, wobei die Gemeinschaftsschulen zusätzlich die Primarstufe umfassen.

Sowohl Niedersachsen als auch Hessen sind momentan die Länder, die am weitesten von einem Zwei-Säulen-Modell des Bildungssystems entfernt sind. So gibt es in Niedersachsen derzeitig acht Schulformen (von denen zwei noch nach integriert und kooperativ unterschieden werden können), in Hessen sind es sieben (diverse organisatorische Verbünde, wie Grund-, Haupt- und Realschulen mit und ohne Förderstufe nicht mitgezählt). Die Vielzahl der Schulformen in diesen Ländern ist auch damit zu erklären, dass hier die Haupt- und Realschulen sowie die Gesamtschulen nicht abgeschafft, jedoch neue Schularten mit mehreren Bildungsgängen eingeführt wurden. So entstand in den letzten Jahren ein für Eltern kaum überblickbares Nebeneinander von verschiedenen Schulformen, die mitunter die gleichen Bildungsgänge anbieten, wie z. B. die verbundene Haupt- und Realschule und die Mittelstufenschule in Hessen oder die Haupt- und Realschule und die zweizügige Oberschule in Niedersachsen.

In Baden-Württemberg und Bayern besteht das dreigliedrige Schulsystem in seiner grundlegenden Struktur hingegen weiter, wobei in Baden-Württemberg daneben noch die neu eingeführte Gemeinschaftsschule angeboten wird, die bis zum Abschluss der allgemeinen Hochschulreife führt. Interessanterweise erscheint es auf den ersten Blick so, als ob in Bayern die Hauptschule eine auslaufende Schulform sei, da dort nur noch die Schulform ‚Mittelschule' angeboten wird. Dies ist jedoch nur eingeschränkt der Fall, da es sich bei den bayerischen Mittelschulen vielmehr um umgewandelte Hauptschulen handelt, die primär zum Hauptschulabschluss, jedoch in bestimmten Klassen, den sogenannten ‚M-Klassen', zu einem mittleren Bildungsabschluss führen. Auch die neuen Werkrealschulen in Baden-Württemberg wurden nach einem ähnlichen Konzept implementiert: Seit dem Schuljahr 2012/13 können alle Hauptschulen Werkrealschulen werden, die eine 10. Klasse anbieten oder mit einer Schule kooperieren, die eine 10. Klasse führt.[66] Zwar kann auf der Werkrealschule der mittlere Schulabschluss erworben werden, dieser ist jedoch durch seine Bezeichnung als ‚Werkrealschulabschluss' klar vom mittleren Schulabschluss der Realschule abgegrenzt. So bleibt fraglich, ob der Werkrealschulabschluss von Seiten der Ausbildungsbetriebe als gleichwertig zu einem auf der Realschule erworbenen mittleren Schulabschluss anerkannt oder wie ein Hauptschulabschluss bewertet wird.[67] Dies wäre näher zu untersuchen, wenn die ersten Kohorten die neuen Werkrealschulen mit dem Werkrealschulabschluss verlassen haben.

Die bayerischen Mittelschulen und die Werkrealschulen können also als eine Art ‚Hybrid' von Haupt- und Realschule angesehen werden, wobei sie aufgrund ihrer Entstehung aus den Hauptschulen heraus wohl eher eine Alternative zur Haupt- als zur Realschule darstellen. Die Frage, die sich aufdrängt, ist, ob allein ein ‚Relabelling' dazu führt, dass der Bildungsgang der Hauptschule entstigmatisiert wird.

[66] vgl. http://www.kultusportal-bw.de/servlet/PB/menu/1283016/index.html?ROOT=1146607 [zuletzt abgerufen am 09.04.2013]

[67] vgl. dazu auch Schuchart (2007)

Zu dieser Heterogenität hinsichtlich der angebotenen Bildungsgänge auf den jeweiligen Schulen kommt hinzu, dass die Schulen teilweise die Autonomie über die konkrete Ausgestaltung der Schulorganisation haben. So entscheidet zum Beispiel in den Mittelstufenschulen in Hessen (in Jahrgang 5-7) oder in den Regional- und Gemeinschaftsschulen in Schleswig-Holstein die Schule selbst, ob der Unterricht differenziert nach Leistung oder nach angestrebtem Abschluss (Binnendifferenzierung), teildifferenziert oder im Klassenverband erfolgen soll. Zudem können in Hessen ab dem Schuljahr 2013/14 die kooperativen Gesamtschulen und die Gymnasien selbst entscheiden, ob sie den gymnasialen Bildungsgang nach dem Curriculum von G8 oder G9 ausgestalten möchten.

Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass das deutsche Schulsystem durch die Einführung von Schulen mit mehreren Bildungsgängen eher heterogener statt homogener geworden ist. Zwar ist in einigen (wenigen) Ländern ein Wille zur Vereinheitlichung und ‚Entgliederung' des Schulsystems deutlich erkennbar (Hamburg, Bremen, Sachsen, Saarland), in der Mehrheit der Länder stellt sich das Schulsystem jedoch nach wie vor als sehr heterogen dar und ist zumindest auf Landesebene weit entfernt von einer Zweigliedrigkeit. Ob in den Ländern auf regionaler Ebene eine faktische Zweigliedrigkeit besteht, d. h., ob sich im Einzugsgebiet eines Gymnasiums immer nur eine SMBG als Alternative befindet und die Eltern bzw. die Schüler somit faktisch nur noch zwischen zwei Schulformen wählen können, bedarf weiterer Forschung, da Auswertungen auf regionaler Ebene momentan nicht vorliegen. Diese Heterogenität der Schulsysteme macht es den Eltern und den Schülern jedoch schwer, sich hinsichtlich der Möglichkeiten des Übergangs auf weiterführende Schulen nach der Grundschulzeit zu orientieren. . Dies trifft vor allem zu, wenn Eltern mit Schulkindern in ein anderes Bundesland umziehen, da mit den unterschiedlichen Schulformen auch unterschiedliche Curricula einhergehen. Dabei können sich diese einerseits von Bundesland zu Bundesland auch bei der gleichen Schulform unterscheiden (vgl. hierzu Kapitel 5). Andererseits kann jedoch auch der Fall eintreten, dass der Schüler in einem Land eine Schulform, z. B. die Hauptschule, besucht hat, die in einem anderen Land nicht mehr angeboten wird. Hierdurch kann unter Umständen der Übergang auf eine Schule in dem anderen Land aufgrund der unterschiedlichen Curricula und Leistungsniveaus problematisch werden.[68] Zudem kann, unabhängig vom Leistungsniveau des Kindes, alleine die Auswahl einer geeigneten Schule problematisch für die Eltern werden, wenn im Aufnahmeland mehr bzw. andere Schulformen existieren als im Herkunftsland und zudem durch die Benennung der Schulformen die Orientierung und Zuordnung erschwert wird.

Neben der Vielzahl der angebotenen Schulformen innerhalb der einzelnen Länder ist ein weiterer Grund für die Unübersichtlichkeit nämlich auch die unterschiedliche Benennung formal

[68] vgl. Presseartikel `Stressiger Umzug mit Kind' http://www.welt.de/print/die_welt/finanzen/article116504087/Stressiger-Umzug-mit-Schulkind.html [zuletzt abgerufen am 56.06.2013]

gleicher Schularten. So existieren z. B. sowohl in Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen oder Berlin Schulformen, die alle drei Bildungsgänge anbieten und als integrierte Schulformen organisiert sind. Diese heißen jedoch Gemeinschaftsschule in Schleswig-Holstein, Stadtteilschule in Hamburg, Oberschule in Bremen und Integrierte Sekundarschule in Berlin. Es entsteht also der Eindruck, dass gleiche Angebote in den Ländern keinesfalls gleich heißen dürfen. Auf der anderen Seite gibt es auch Schulen, die zwar gleich heißen, aber unterschiedliche Angebote machen, so zum Beispiel die Oberschule, die in Bremen alle drei Bildungsgänge anbietet, in Brandenburg jedoch nur die Bildungsgänge der Haupt- und Realschule. Auch wenn die Benennung von Schularten für den Bildungsprozess irrelevant ist, ist insbesondere vor dem Hintergrund der Mobilität und Transparenz für Eltern und Bildungsteilnehmer nicht einsichtig, warum die Namensgebung von Schulformen bzw. Schulformangeboten nicht vereinheitlicht wird.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die unterschiedliche Ausgestaltung der Schulsysteme in den Ländern ein ungleichheitsrelevantes Potenzial hat, indem die Wege, die zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife führen, sich zwischen den Ländern unterscheiden und somit auch die Durchlässigkeit der Schulsysteme unterschiedlich groß sein dürfte. Dabei ist besonders zu beachten, dass bei aller Reformierung des Schulsystems das Gymnasium als eigenständige Schulform unberührt blieb[69], was spezifische schulhistorische und –rechtliche Ursachen hat. Es existiert in jedem Land (außer Sachsen) neben dem Gymnasium noch mindestens eine andere allgemeinbildende Schulform, die zu Hochschulreife führt, was sich dann als problematisch erweisen könnte, wenn durch strukturelle Vorgaben eine ‚Zwei-Klassen-Gesellschaft' der Schüler entsteht. Dieser Effekt könnte sich insbesondere in jenen Ländern zeigen, in denen die Entwicklung auf ein faktisch nur noch zweigliedriges allgemeinbildendes Schulsystem hinausläuft, in dem nur an Gymnasien die Hochschulreife erworben werden kann - wie dies momentan schon in Sachsen der Fall ist. In Zukunft wäre dies auch in anderen Ländern möglich, zumindest auf regionaler Ebene, wenn die SMBG im Einzugsgebiet der Schüler keine gymnasiale Oberstufe anbietet. In diesen Konstellationen müsste das Angebot allgemeinbildender Bildungsgänge an beruflichen Schulen, die zur Hochschulreife führen, berücksichtigt werden. Fehlt auch dieses Angebot, dann könnte die Zusammenlegung der Haupt- und Realschulen zu einer Abwertung der Realschule und zu einer damit einhergehenden noch stärkeren Selektion der Schülerschaft in zwei Gruppen führen und so soziale Disparitäten eher verstärken als abschwächen. Zudem wäre zu prüfen,

[69] Dies erfolgt auch auf den Druck der Eltern hin. So stimmte in Hamburg bei einem Volksentscheid im Jahr 2010 die Mehrheit der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger gegen die von der schwarz-grünen Regierung vorgelegte Schulreform und somit gegen die Verlängerung der Grundschulzeit und für den Erhalt des Gymnasiums ab Klasse vier, wobei insbesondere Personen aus den bildungsnahen Schichten sich überproportional häufig an dem Bürgerentscheid beteiligten und gegen eine längere gemeinsame Grundschulzeit votierten (vgl. http://www.tagesspiegel.de/politik/hamburger-volksentscheid-schulreform-zielgruppe-verfehlt/1887650.html, [zuletzt abgerufen am 12.04.2013]).

inwiefern sich durch das Fehlen eines mittleren Bildungsganges die Durchlässigkeit des Schulsystems verändert.

Für Länder, die neben dem Gymnasium noch eine weitere Schulform mit gymnasialer Oberstufe anbieten, stellt sich jedoch die Frage, inwiefern sich die Öffnung des gymnasialen Bildungsgangs auf die Entwertung der allgemeinen Hochschulreife als Schulabschluss auswirkt. Nagy et al. (2007) weisen darauf hin, dass sich die Mathematikleistungen von Oberstufenschülern je nach besuchter Schulform stark unterscheiden. So weisen Abiturientinnen und Abiturienten an Hamburger Gesamtschulen eine deutlich geringere mathematische Kompetenz auf als jene an traditionellen Gymnasien.[70] Da SMBG das Konzept der Gesamtschulen weiterführen, lassen sich diese Ergebnisse vermutlich auch auf die SMBG mit gymnasialer Oberstufe übertragen. Die Schüler an Gesamtschulen (bzw. SMBG) und Gymnasien weisen also trotz formal gleichem Schulabschluss Kompetenzunterschiede auf, was sich zum einen auf die Bewertung des auf einer SMBG erworbenen Abiturs von Seiten des Ausbildungsmarkts bemerkbar machen, zum anderen aber auch problematisch im Hinblick auf die Aufnahme eines Studiums sein könnte. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung des Zentralabiturs in inzwischen fast allen Ländern und die Verabschiedung der Bildungsstandards für zentrale Fächer des Abiturs (vgl. Abschnitte 5.5 und 5.6) von großer Bedeutung, um solchen Bedenken zu begegnen.

Ein positiver Effekt der Schulstrukturreformen könnte jedoch die bessere Durchmischung der Schülerschaft in den Ländern sein, die Haupt- und Realschulen als eigenständige Schulformen abschaffen, da gerade die Hauptschule ein segregiertes Lernmilieu darstellt und im heutigen Schulsystem oftmals die Stellung einer ‚Restschule' einnimmt[71]. Durch die leistungsabhängige Zuordnung der Schüler auf die verschiedenen Schulformen kann es in stratifizierten Schulsystemen wie dem dreigliedrigen Schulsystem aufgrund einer Konzentration von Schülern mit schwachen Schulleistungen und Lernvoraussetzungen zu einer ungünstigen Komposition der Schülerschaft an Hauptschulen kommen. Wenn zwei Schüler mit gleichen individuellen Lernvoraussetzungen auf unterschiedlichen Schulen unterschiedliche Leistungen zeigen, die lediglich auf eine günstige oder ungünstige Zusammensetzung der Schülerschaft zurückgeführt werden, spricht man von sogenannten Kompositionseffekten[72]. Studien haben bereits gezeigt, dass insbesondere das Leistungsniveau einer Klasse einen besonders großen Effekt auf die individuelle Leistungsentwicklung von Schülern ausübt.[73] Da davon auszugehen ist, dass auf einer integrierten Schulform, die neben dem Hauptschulbildungsgang auch den Realschulbildungsgang (und evtl. sogar den gymnasialen Bildungsgang) anbietet, die Zusammensetzung der Schülerschaft hinsichtlich der Lernvoraussetzungen günstiger ist als an einer reinen Hauptschule,

70 vgl. Nagy et al. (2007), S. 89 und S. 94
71 vgl. Leschinsky (2008), S. 387
72 vgl. Harker/Tymms (2004), S. 177 f.
73 vgl. z. B. Baumert/Stanat/Watermann (2006)

kann vermutet werden, dass auch die Kompositionseffekte hier positiver ausfallen. Dies könnte zu einer Entstigmatisierung des Hauptschulabschlusses führen. Zudem ist der Besuch einer Haupt- oder Realschule stärker abschlussorientiert, da früh festgelegt wird, welchen Abschluss ein Schüler erwerben wird und die Durchlässigkeit des Schulsystems in Deutschland relativ gering ist[74]. In Schulen mit mehreren Bildungsgängen müssen sich die Schüler durch das teilweise schulartübergreifende Lernkonzept erst später auf die Erlangung eines bestimmten Bildungsabschlusses festlegen.

Neben den oben dargestellten Konsequenzen der Schulstrukturreformen für die Bildungsteilnehmer stellt die momentane Heterogenität der Bildungssysteme auch eine Herausforderung für die Schulstatistik des Statistischen Bundesamts dar, da die Schulbesuchsquoten der einzelnen Schulformen aufgrund der heterogenen Schulstruktur nicht abbildbar sind. Es ist eine vermutlich unlösbare Aufgabe, die Daten zu den Schulbesuchen nach Schulform und besuchtem Bildungsgang (angestrebtem Schulabschluss) zu berichten und damit nicht vergleichbare Bildungssysteme vergleichbar zu machen. Hinsichtlich der Schulbesuchsquoten interessieren dabei gerade jene Schularten besonders, die in der Fachserie 11 des Statistischen Bundesamtes zu ‚Schularten mit mehreren Bildungsgängen' zusammengefasst sind, sowie die kooperativen Schulformen, die zum Teil nicht mehr existenten bzw. auslaufenden Schulformen (Haupt- und Realschulen) zugeordnet werden. Deshalb wäre es weiterführend besonders interessant, Untersuchungen auf Basis zwar vergleichsweise aufwendiger, aber zielführender Auswertungen der landesspezifischen Schulstatistiken durchzuführen. Hierbei sollte der Fokus auf der Rekonstruktion jener landesspezifischen Schulstrukturen (inkl. G8/G9) liegen, die den Schullaufbahnen von Kohorten von Abgängern und Absolventen allgemeinbildender Schulen zugrunde lagen.

2.6 Vollzeitschulische Bildungsgänge, die zu einem Berufsabschluss führen

Das Schulberufssystem stellt ein Teilsystem der Berufsbildung dar, in dem auf vollzeitschulischem Weg berufliche Abschlüsse erworben werden.[75] Es bietet in seiner jetzigen Form insbesondere vollzeitschulische Bildungsgänge zum Erwerb von Abschlüssen im Dienstleistungsbereich an.[76] Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der Alterung der Gesellschaft gewinnt das Schulberufssystem an Bedeutung, da es auch für die verstärkt nachgefragten Berufe im erzieherischen und pflegerischen Bereich ausbildet. Dem Schulberufssystem gehören die Berufsfachschulen, Fachschulen und die Schulen des Gesundheitswesens[77] an. Die konkrete Aus-

74 vgl. hierzu Bellenberg (2012)
75 vgl. Dobischat (2010), S. 102
76 vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), S. 101
77 Schulen des Gesundheitswesens befinden sich größtenteils in freier Trägerschaft und sind häufig an Kliniken und Krankenhäusern angesiedelt (vgl. Statistisches Bundesamt 2012a, S. 22). Sie vermitteln „eine Ausbildung für

gestaltung des Schulberufssystems, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeiten des Zugangs und die Anerkennung der in ihm erworbenen Abschlüsse, stellt sich jedoch in den Ländern sehr verschieden dar.

Die *Fachschulen* sind üblicherweise dem tertiären Bereich der Weiterbildung zugeordnet, jedoch können in einigen Bundesländern an ihnen auch Abschlüsse in anerkannten Ausbildungsberufen des dualen Systems erworben werden[78], insbesondere an den Fachschulen für Sozialpädagogik[79]. Fachschulen führen allerdings nicht zu einem Berufsabschluss nach Bundesrecht (Handwerksordnung [HwO] oder Berufsbildungsgesetz [BBiG]), sondern nach Landesrecht.[80] Das Curriculum und die Aufnahmevoraussetzungen der angebotenen Ausbildungsgänge variieren demnach von Land zu Land und weichen unter Umständen erheblich voneinander ab. Deutlich wird dies etwa am Beispiel der Erzieherausbildung: Zwar existieren für diesen Ausbildungsgang von der KMK festgelegte Rahmenvereinbarungen, diese wurden jedoch nicht von allen Ländern umgesetzt. So soll laut KMK der mittlere Schulabschluss Zugangsvoraussetzung für den Bildungsgang sein, einige Länder verlangen daneben aber noch bestimmte (weitere) Qualifikationen (z. B. den Nachweis mindestens befriedigender Leistungen in Deutsch in Bremen und Niedersachsen, das Bestehen einer Aufnahmeprüfung in Thüringen oder den Nachweis hinreichender Deutschkenntnisse von Nicht-Muttersprachlern in sieben Ländern).[81] Bei Aufnahme in den Bildungsgang mit dem mittleren Schulabschluss wird üblicherweise eine mindestens zweijährige einschlägige Berufsausbildung vorausgesetzt[82]. Verfügen die Auszubildenden jedoch über eine einschlägige Fachhochschulreife, entfällt in einigen Ländern – in Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt – die einschlägige Berufsausbildung als Aufnahmevoraussetzung (vgl. Tabelle 5). Zudem müssen in den meisten Ländern auch Bewerber mit fachfremder Fachhochschulreife weniger Praxiserfahrung aufweisen als Bewerber mit mittlerem Schulabschluss, wobei auch hier der Umfang der geforderten praktischen Erfahrung variiert. So muss bei Vorliegen einer fachfremden Hochschulreife in Bayern, Bremen, Hamburg oder Schleswig-Holstein eine mindestens einjährige Praxiserfahrung nachgewiesen werden (hierauf wird z. B. ein freiwilliges soziales Jahr angerechnet), während in Baden-Württemberg oder Berlin ein sechs- bzw. achtwöchiges Praktikum als Aufnahmevoraussetzung genügt (vgl. Tabelle 5).

nichtakademische Gesundheitsberufe“ (Dobischat 2010, S. 111). Die Ausbildungsgänge sind jedoch größtenteils bundeseinheitlich geregelt und zudem wird meistens eine berufliche Erstausbildung zur Aufnahme vorausgesetzt (vgl. Statistisches Bundesamt 2012b), weswegen hier nicht näher auf sie eingegangen wird.

78 vgl. Dobischat (2010), S. 108

79 vgl. Janssen (2011), S. 14

80 vgl. KMK (2012b)

81 vgl. Janssen (2011), S. 15

82 Außer in Baden-Württemberg, Bremen und dem Saarland, in denen für Absolventen der Sekundarstufe I ein einjähriger Schnellzugang zur Ausbildung des Erziehers geschaffen wurde, der über ein einjähriges Berufskolleg (Baden-Württemberg) oder ein einjähriges Vorpraktikum mit begleitendem Unterricht an der Fachschule (Bremen, Saarland) erreicht werden kann (vgl. Janssen 2011, S. 18 f.).

Tabelle 5: Schulische Zugangsvoraussetzungen in Fachschulen für Sozialpädagogik nach Ländern

Schulische Zugangsvoraussetzung	SH	HH	NI	HB	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BE	BB	MV	SN	ST	TH
Einschlägige Fachhochschulreife ohne weitere Praxis					X	X		X			X				X	
Nicht-einschlägige Fachhochschulreife oder allgemeine Hochschulreife plus sozialpädagogische Praxis (in Form von Praktika):																
- Einjährige Praxis		X		X					X						X	
- Vier Monate Praxis							X						X			
- Mind. acht Wochen Praxis											X					
- Mind. sechs Wochen Praxis								X								
- Unbestimmte förderliche Tätigkeit	X				X	X						X				

Quelle: Janssen (2011), S. 16

Die momentane Situation ist also deutlich von bundesweit einheitlichen Standards in der Fachschulausbildung entfernt, was zu einer schier unüberblickbaren Vielfalt an länderspezifischen Regelungen und Angeboten in der Fachschulausbildung führt, sowohl in grundständigen Ausbildungsgängen als auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung.

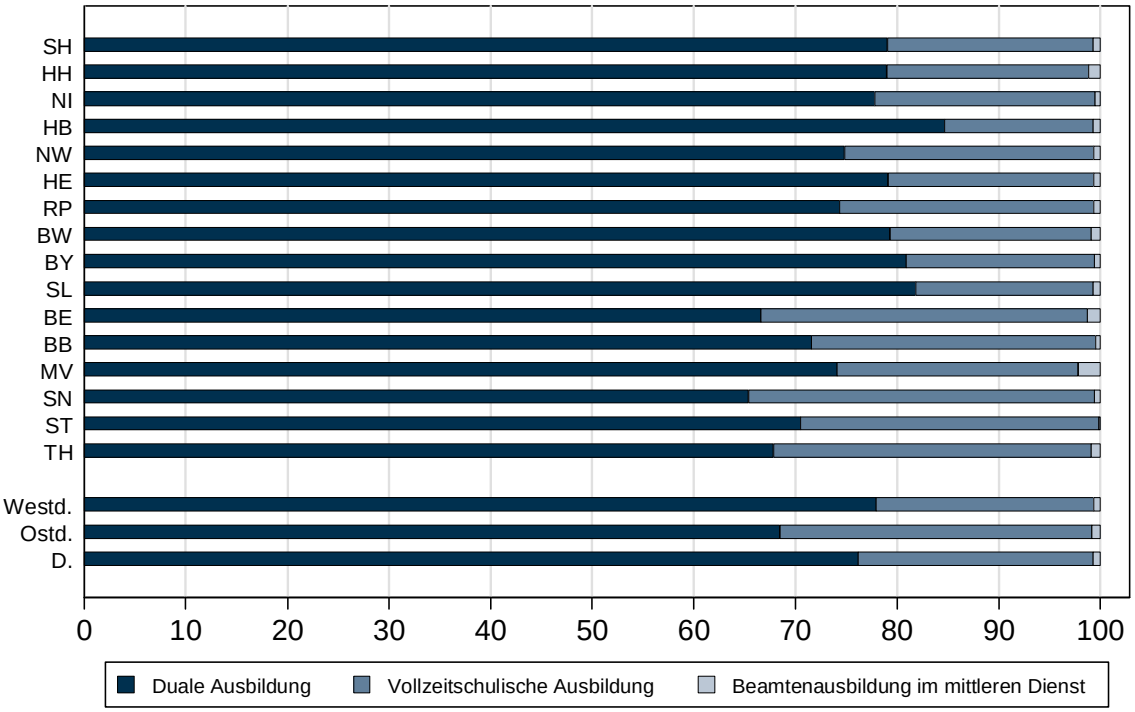
Etwas anders stellt sich die Situation an den *Berufsfachschulen* dar, die neben dem Angebot an ‚nicht voll qualifizierenden' Bildungsgängen ebenfalls Ausbildungsgänge nach Landesrecht und Bundesrecht (HwO und BBiG) anbieten, die als Vollzeitbildungsgänge zu einem beruflichen Abschluss führen. Dadurch ergeben sich für Ausbildungsberufe nach HwO und BBiG an den Berufsfachschulen bundeseinheitliche Regelungen und Vorgaben.[83] Die Regelungen zu den Ausbildungsabschlüssen nach Landesrecht, zu denen insbesondere Abschlüsse in sogenannten Assistentenberufen (z. B. Sozialassistent, kaufmännischer Assistent) zählen,[84] variieren jedoch wiederum zwischen den Ländern. Für die Ausbildungsberufe nach Landesrecht gelten zwar Rahmenvereinbarungen der KMK, welche die Bildungsstandards im jeweiligen Ausbildungsberuf sowie die Dauer der Ausbildung und die zusätzlich erwerbbaren Schulabschlüsse regeln und somit „die Voraussetzung für die gegenseitige Anerkennung in den Ländern geschaffen"[85] haben. Dennoch hat sich in den Ländern eine Vielzahl von Ausbildungsgängen nach Landesrecht herausgebildet, von denen die meisten nur in einem Bundesland angeboten werden.[86] Auch die Zugangsvoraussetzungen und die Ausbildungsdauer unterscheiden sich teilweise bei Bildungsgängen, die in mehreren Ländern angeboten werden. Zum Beispiel wird für den Bildungsgang zum staatlich geprüften Kosmetiker in Hessen (zwölfmonatige Ausbildung), Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (24-monatige Ausbildung) der Hauptschulabschluss vorausgesetzt, wäh-

83 vgl. Dobischat (2010), S. 109
84 vgl. Dobischat (2010), S. 110
85 KMK (2012c), S. 1
86 vgl. hierzu KMK (2012c)

rend in Nordrhein-Westfalen mindestens der mittlere Schulabschluss verlangt wird.[87] Zusätzlich zu beruflichen Abschlüssen können auch schulische Abschlüsse erworben bzw. nachgeholt werden. In den meisten Ländern kann unter bestimmten Voraussetzungen die Fachhochschulreife erworben werden, nicht jedoch in Bayern.

Insgesamt absolviert nur ein relativ kleiner Teil der Bildungsteilnehmer eine vollzeitschulische Berufsausbildung, wobei hier dennoch eine Varianz zwischen den Ländern erkennbar ist. So ist der Anteil dieser Schüler an allen Teilnehmern in der dualen und schulischen Berufsausbildung in den ostdeutschen Ländern wesentlich höher als in Westdeutschland (vgl. Abbildung 3). Dies lässt vermuten, dass dem Schulberufssystem in den ostdeutschen Ländern eine Kompensationsfunktion für fehlende Ausbildungsangebote im dualen System zukommt.[88]

Abbildung 3: Anteil der Bildungsteilnehmer in der dualen und schulischen Berufsausbildung (in %) nach Ländern, 2010



Hinweise: Die Daten der Schulstatistik wurden nach dem Schulstandort erhoben, die Daten der Personalstandsstatistik wurden nach dem Ort des Arbeitsplatzes erhoben
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012); eigene Berechnung, Darstellung in Anlehnung an Abbildung 3.1 auf S. 37

Insgesamt ist festzustellen, dass sich im Schulberufssystem gerade die landesrechtlich geregelten Bildungsgänge zum Teil erheblich in ihren Voraussetzungen, Curricula und Ausbildungsdauern zwischen den Ländern unterscheiden, und dies gilt auch bei gleichen Berufsbezeichnungen. In der Konsequenz besteht kein gleicher Zugang interessierter Jugendlicher zu diesen Bildungs-

87 vgl. KMK (2012c)
88 vgl. hierzu auch Dobischat (2010), S. 116

gängen, da potenziellen Bewerbern in einem Land der Zugang zu einem bestimmten Bildungsgang verwehrt bleibt, während sie in einem anderen Land die Ausbildung aufnehmen könnten. Vor dem Hintergrund der Frage nach Chancengleichheit muss dem föderalen System hier bescheinigt werden, dass die Unterschiede zwischen den Ländern zu stark ausgeprägt sind, um einheitliche Zugangschancen zu bieten. Zudem besteht die Möglichkeit, dass die tatsächlichen Fachkenntnisse aufgrund der länderspezifischen Curricula und Ausbildungsdauern variieren, sodass Absolventen eines gleichnamigen Ausbildungsgangs in verschiedenen Ländern mitunter unterschiedliches Fachwissen vermittelt wird.

2.7 Schulpflicht

In Deutschland beginnt die allgemeine Schulpflicht im Regelfall im Alter von sechs Jahren, wobei bereits der Zeitpunkt des Einschulungsstichtages zwischen den Ländern variiert (vgl. Abschnitt 2.2). Die Vollzeitschulpflicht beträgt mindestens neun Vollzeitschuljahre (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), in einigen Ländern sind es zehn Vollzeitschuljahre (Berlin, Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Thüringen (vgl. Tabelle 30 in Anhang 10.1)).

An die Vollzeitschulpflicht schließt in allen Ländern – außer in Thüringen und Hessen – die Berufsschulpflicht an. In einigen Ländern ist die Schulpflicht dergestalt geregelt, dass sie durch den Besuch einer Vollzeitschule erfüllt wird, jedoch nach neun oder zehn Vollzeitschuljahren auch durch den Teilzeitbesuch der Berufsschulen abgeleistet werden kann (z. B. in Berlin, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz).[89] Faktisch macht diese Regelungsart aber keinen Unterschied zu der Aufteilung in Vollzeit- und Berufsschulpflicht, da in den Ländern, in denen eine Berufsschulpflicht existiert, diese auch durch den Besuch einer Vollzeitschule erfüllt werden kann.[90]

In den Ländern, in denen eine Berufsschulpflicht existiert, schließt sich diese direkt an die Vollzeitschulpflicht an. Eine besondere Ausnahme stellen hier Thüringen und Hessen dar, da in diesen beiden Ländern die Berufsschulpflicht nur für Auszubildende gilt, sodass Schüler ohne Ausbildungsvertrag nach Ableistung der Vollzeitschulpflicht gesetzlich nicht mehr dazu verpflichtet sind, eine allgemeinbildende oder berufliche Schule zu besuchen (vgl. Tabelle 30 in Anhang 10.1). Zwar wird in Hessen die Vollzeitschulpflicht für Jugendliche, die nach neun Schuljahren weder eine weiterführende Schule besuchen noch in ein Ausbildungsverhältnis übergehen, um ein Jahr verlängert.[91] Dennoch entsteht hier insbesondere im Hinblick auf Schulabgänger ohne Schulabschluss eine unter Steuerungsaspekten ungünstige Konstellation. So besteht zwar in Hessen und in Thüringen ein Rechtsanspruch auf schulische Bildung, wenn der Jugendliche

[89] vgl. Avenarius (2010), S. 355
[90] vgl. Avenarius (2010), S. 362
[91] vgl. Avenarius (2010), S. 360

noch nicht 18 Jahre alt ist und die Schulpflicht schon beendet ist.[92] Es erscheint jedoch fraglich, ob dieser Anspruch gerade von gering qualifizierten Jugendlichen eingelöst wird, da dies einerseits von der individuellen Motivation abhängen dürfte und andererseits keine bildungsrechtliche Grundlage, aber auch keine Verpflichtung von Seiten des Landes besteht, diese Jugendlichen weiter zu qualifizieren. So zeigt sich für Hessen, dass Jugendliche ohne Schulabschluss hauptsächlich in Bildungsmaßnahmen verbleiben, die nicht auf eine spätere Berufsausbildung angerechnet werden können und/oder die ihnen keine höhere allgemeinbildende Qualifikation ermöglichen (Haupt- bzw. Realschulabschluss).[93] Dabei werden einige dieser Maßnahmen im sogenannten „Übergangssystem" zwischen Schule und Ausbildung von der Bundesagentur für Arbeit angeboten oder zumindest (teil-)finanziert, was insofern ordnungspolitisch in Frage zu stellen ist, da der Bundesagentur für Arbeit kein Bildungsauftrag zukommt.

In den anderen Ländern gibt es zwar eine Berufsschulpflicht auch für Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag, jedoch unterscheiden sich auch hier die Regelungen, etwa im Hinblick auf deren Dauer. Für Personen, die in einem Ausbildungsverhältnis stehen, sind die Regelungen relativ einheitlich. Hier muss für die Dauer der Ausbildung eine Berufsschule besucht werden, im Regelfall also drei Jahre. Eine Ländervariation besteht hier aber z. B. darin, dass in einigen Ländern Personen, die ihre Ausbildung vor Vollendung des 18. Lebensjahres (Baden-Württemberg) oder des 21. Lebensjahres (Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen) beginnen, bis zum Ende der Ausbildung schulpflichtig sind, während in anderen Ländern die Auszubildenden ab einem bestimmten Zeitpunkt (mit Vollendung des 18. oder 21. Lebensjahres oder nach Besuch einer bestimmten Anzahl von Schuljahren) nicht mehr berufsschulpflichtig sind, ganz gleich ob sie sich in einem Ausbildungsverhältnis befinden oder nicht (z. B. Bayern, Saarland, Thüringen, vgl. Tabelle 30 in Anhang 10.1). In den meisten Ländern erlischt die Berufsschulpflicht für Auszubildende aber erst nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung (Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).

In Ländern mit Berufsschulpflicht dauert diese für Jugendliche, die nicht in einem Berufsausbildungsverhältnis stehen, normalerweise drei Jahre oder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. In einigen Ländern kann die Teilzeitschulpflicht jedoch auch mit dem Besuch eines einjährigen vollzeitschulischen Bildungsgangs, wie z. B. Berufsgrundbildungsjahr, Berufsvorbereitungsjahr, etc., abgegolten (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Sach-

[92] In Thüringen ergibt sich dieser Rechtsanspruch aus § 3, Abs. 1 ThürSchulG „(1) Die Eltern haben im Rahmen der jeweiligen Bestimmungen nach Maßgabe der Befähigung und Leistung des Schülers die Wahl zwischen den zur Verfügung stehenden Schularten (§ 4), Schulformen (§ 8) und Bildungsgängen sowie deren jeweiligen Bildungsmöglichkeiten; volljährige Schüler wählen selbst." In Hessen heißt es in § 62 Abs. 3 HSchG: „Jugendliche, die in keinem Ausbildungsverhältnis stehen, sind nach Erfüllung der verlängerten Vollzeitschulpflicht für die Dauer von drei Jahren, längstens bis zum Ende des Schuljahres, in dem sie das 18. Lebensjahr vollenden, zum Besuch der Berufsschule berechtigt."

[93] vgl. hierzu für den Fall Hessen ausführlicher Weishaupt et al. (2012)

sen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Zudem existieren neben den in Tabelle 30 (in Anhang 10.1) dargestellten Normen noch etliche weitere länderspezifische Regelungen, auf die hier aber aus Gründen des Umfangs nicht im Detail eingegangen wird.

Im Ländervergleich ungleiche Bildungschancen dürften sich aufgrund der fehlenden Berufsschulpflicht insbesondere für Jugendliche in Thüringen und Hessen ergeben. In beiden Ländern haben Jugendliche zwar einen Rechtsanspruch auf schulische Bildung bis zum 18. Lebensjahr, inwieweit jedoch gerade Jugendliche mit Hauptschulabschluss hiervon auch Gebrauch machen ist fraglich und sollte näher untersucht werden. Entsprechende Studien für die USA, Großbritannien und Kanada haben gezeigt, dass Jugendliche dazu neigen, ‚so schnell wie möglich' – also mit Ende der Schulpflicht – die Schule bzw. das Schulsystem zu verlassen.[94] Mögliche Erklärungen hierfür weisen auch dahin, dass gerade leistungsschwache und demotivierte Jugendliche von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Der Zusammenhang zwischen der Beendigung der Schullaufbahn direkt nach Ende der Schulpflicht und einem nicht erreichten oder schlechten Schulabschluss dürfte auch in Thüringen und Hessen das Problem darstellen. Die weiteren Bildungsmöglichkeiten für diese Jugendlichen sind eingeschränkt, ebenso die Aussichten am Arbeitsmarkt.[95] Entscheidend aber ist, dass in diesen Ländern keine rechtliche Handhabe und damit kaum Lenkungsmöglichkeiten bestehen, diese Jugendlichen weiter zu qualifizieren.

Es wäre sinnvoll, eine hinsichtlich der Schullaufbahn so elementare rechtliche Regelung wie die Schulpflicht bundeseinheitlich zu regeln, damit alle Schüler in den verschiedenen Ländern zwar einerseits die gleichen Pflichten zum Besuch einer Vollzeit- oder Berufsschule haben, andererseits aber auch die gleichen Rechte und Chancen, die sich durch eine verlängerte Schulbesuchszeit ergeben. Insofern erscheint es fragwürdig, für nicht volljährige Jugendliche die Schulpflicht durch ein Anspruchsrecht auf den Besuch eines schulischen Angebots zu ersetzen, womit eine Verantwortungsverlagerung zugunsten einer Entpflichtung des Staates verbunden ist.

2.8 Zwischenfazit

Im Rahmen dieses Kapitels wurden anhand sieben ausgewählter Beispiele bildungspolitische Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern aufgezeigt. Dabei lag der Fokus darauf, die rechtlichen Grundlagen in diesen Bereichen gegenüber zu stellen und in Hinblick auf ungleichheitsrelevante Aspekte zu untersuchen. Nachfolgend werden die ausgewählten Beispiele kurz resümiert.

Sprachstandserhebung: Bei der Gegenüberstellung der unterschiedlichen Regelungen zur Sprachstandserhebung zeigt sich, dass neben der unstandardisierten und daher auch nicht zwi-

94 vgl. Oreopoulos (2006)
95 vgl. Weishaupt et al. (2012)

schen den Ländern vergleichbaren Erfassung des Sprachstandes (Unterschiede in den Förderquoten spiegeln hauptsächlich Unterschiede in den Erhebungsinstrumenten wider) besonders der Zugang zu Sprachfördermaßnahmen kritisch zu betrachten ist. Die Länder unterscheiden sich in Hinblick auf die Förderempfehlung (verpflichtend oder nicht), die Zielgruppe (Kinder mit oder ohne Migrationshintergrund) und in Hinblick auf die Intensität und Dauer der Förderung. Hierdurch können sich ungleiche Chancen beim Schulstart ergeben, weil sich die Intensität von Sprachfördermaßnahmen bei gleichem Förderbedarf zwischen den Ländern unterscheidet. Durch fehlende länderübergreifende Evaluationen der Fördermaßnahmen ist es zudem nicht möglich zu erfassen, welche Maßnahme überhaupt wirksam oder zumindest wirksamer als eine andere ist.

Einschulung: Auch bei Vorhandensein gleicher Einschulungsstichtage in den Ländern konnte bereits in einigen Studien gezeigt werden, dass Ungleichheiten durch den Geburtsmonat (kurz vor dem Stichtag, kurz nach dem Stichtag) im Bildungsverlauf entstehen können; Jüngere erhalten seltener eine Gymnasialempfehlung und wiederholen häufiger eine Klassenstufe. Dies wirft die Frage auf, ob durch Verschiebungen der Stichtage und somit immer jünger werdender Schüler zum Einschulungszeitpunkt in einigen Bundesländern Ungleichheiten weiter verstärkt werden; ein halbes Jahr mehr oder weniger Entwicklungszeit kann im 5./6. Lebensjahr richtungsweisend für den weiteren Bildungsverlauf der Kinder sein. Diesbezüglich wäre beispielsweise auch der Erfolg der flexiblen Schuleingangsphase (als Maßnahme zur pädagogischen Kompensation) zu überprüfen.

Ganztagsschule: Beim Ganztagsschulangebot findet sich nach wie vor ein prägnanter Ost-West-Unterschied, sodass im Ländervergleich nicht nur ungleiche Zugangschancen existieren, sondern auch Vorteile von Ganztagsbeschulung im Ländervergleich in unterschiedlichem Umfang genutzt werden können. Positive Effekte der Ganztagsbeschulung können zum einen für die Kinder festgestellt werden; sie wirkt sich positiv auf die Motivation und die Entwicklung der Fähigkeiten aus. Zum anderen entstehen positive externe Effekte für Eltern (insbesondere Mütter), da die Ganztagsangebote die Betreuung der Kinder am Nachmittag sicherstellen und somit eine (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit erlauben.

Förderung der Muttersprache von Migranten: Wegen der schlechten Datenlage lässt sich die Situation bezogen auf den muttersprachlichen Unterricht, bilinguale Unterrichtsangebote und den Fremdsprachenunterricht nicht in der wünschenswerten Differenziertheit darstellen. Dennoch wird deutlich, dass Unterschiede zwischen den Ländern bestehen. Während in einigen Ländern – und insbesondere in den Stadtstaaten – Eltern mit Migrationshintergrund noch häufig eine Chance haben, eine Schule zu wählen, die die Muttersprache des Kindes fördert, ist dies in anderen Ländern ausgeschlossen. Dadurch ergeben sich große Unterschiede in der Verfügbarkeit und den Zugangschancen zu einer muttersprachlichen Bildung zwischen den Ländern. Eini-

ge Länder verfolgen offensichtlich weiterhin eine allein auf die sprachliche Assimilation von Migranten bezogene Sprachförderung, während andere Länder die Respektierung der Herkunftssprache als wichtigen Aspekt einer Integrationspolitik anerkennen und durch entsprechende rechtliche Regelungen diesem Anliegen nachkommen.

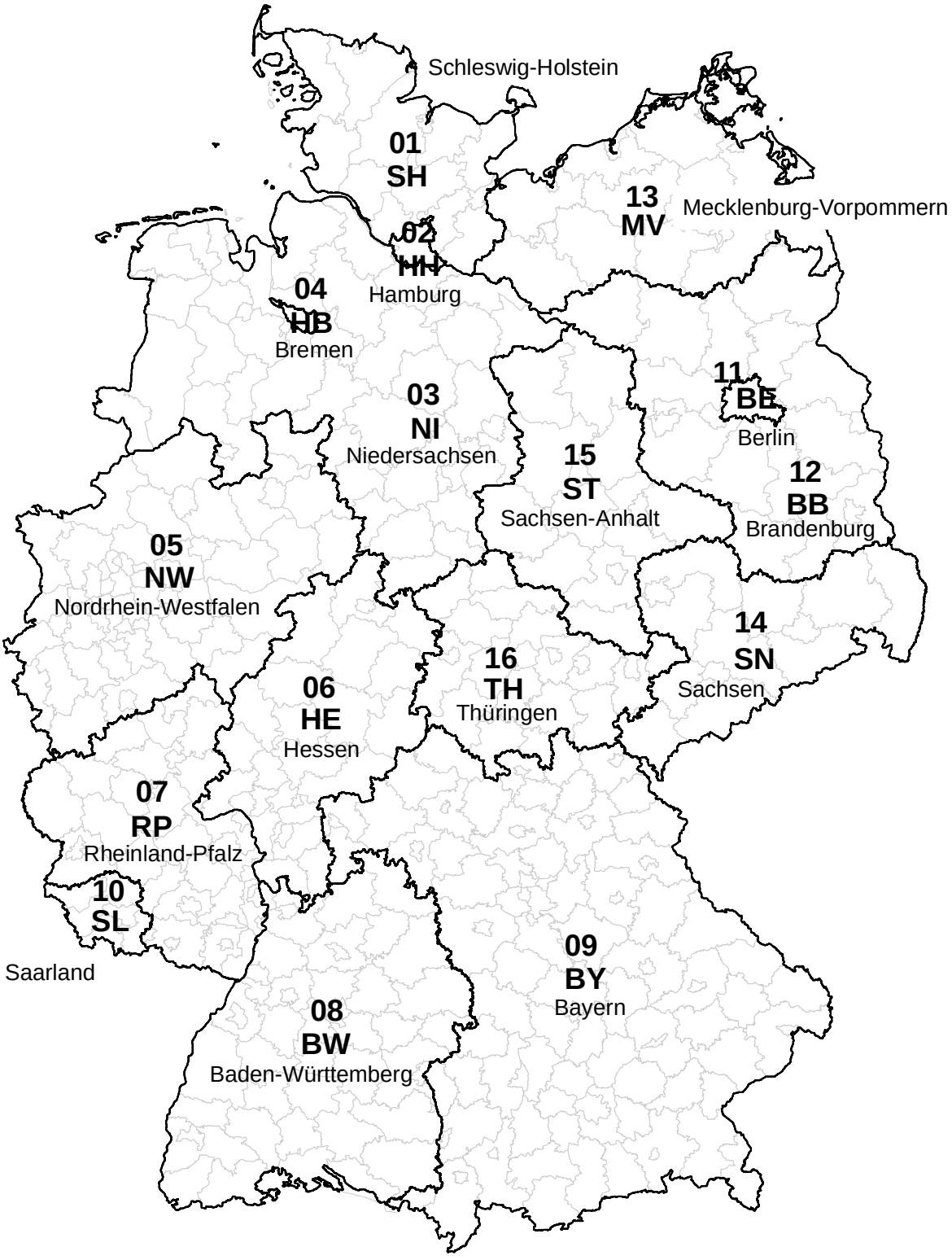
Gliederung des Schulsystems: In den Bundesländern zeigt sich im Sekundarbereich eine nahezu unüberblickbare Vielfalt angebotener Schulformen und nur in wenigen Ländern ist eine Tendenz zur ‚Entgliederung' des Schulsystems erkennbar. Neben den verschiedenen Schulformen der Sekundarstufe I in den Ländern, die statistisch unter ‚Schularten mit mehreren Bildungsgängen' zusammengefasst werden, entsteht auch innerhalb einiger Länder zusätzliche Variation in der Schulstruktur dadurch, dass Schulen selbst über Fragen der organisatorischen Gestaltung entscheiden können (leistungs- oder abschlussbezogene Differenzierung, Sekundarstufe II oder nicht, G8/G9). Entsprechend ihrer unterschiedlichen Ausgestaltungen ist davon auszugehen, dass die Schulstrukturen in den Ländern den Kindern und Jugendlichen auch verschiedene Bildungschancen eröffnen. Selbst wenn ein alternativer Weg zur Hochschulreife (neben dem Gymnasium) vorgesehen ist, muss dieser nicht zwangsläufig regional verfügbar sein und es bleibt offen, ob die auf verschiedenem Weg erlangten Bildungsabschlüsse auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt auch gleich bewertet bzw. akzeptiert werden.

Vollzeitschulische Bildungsgänge: Auch hier zeigen sich zum Teil erhebliche Unterschiede in den Zugangsvoraussetzungen, den Curricula und der Ausbildungsdauer zwischen den Ländern. Im bundesweiten Vergleich bestehen keine gleichen Zugangschancen der Bildungsteilnehmer zu vollzeitschulischen Bildungsgängen (z. B. Ausbildung zum Erzieher) was problematisch ist. Ungleiche Chancen dürften sich auch beim Eintritt in den Arbeitsmarkt ergeben, da Absolventen eines bestimmten Ausbildungsgangs in den Ländern zum Teil unterschiedliches Fachwissen vermittelt wird.

Schulpflicht: Unterschiede zwischen den Bundesländern finden sich auch hinsichtlich der Schulpflicht, wobei unter dem Aspekt gleicher Bildungschancen die Regelungen in Thüringen und Hessen besonderer Beachtung bedürfen, weil sie die staatliche Verantwortung für Bildungsangebote nach der Zeit der Vollzeitschulpflicht abweisen und eine aktive Bildungswahl den Jugendlichen auferlegen.. In beiden Ländern gilt die Berufsschulpflicht nur für Auszubildende, sodass Schüler ohne Ausbildungsvertrag nach Ende der Vollzeitschulpflicht (9 bzw. 10 Jahre) gesetzlich nicht mehr verpflichtet sind, die Schule zu besuchen. Damit besteht in diesen beiden Ländern keine rechtliche Handhabe, um gerade solche Jugendliche weiter zu qualifizieren, die ohne oder mit einem schlechten Abschluss die Schule verlassen und ohnehin vergleichsweise geringe weitere Bildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten haben. Die Situation würde dann gerechtigkeitsrelevant, wenn sich die Länder auch der Verantwortung für geeignete Bildungsan-

gebote für diese Gruppen von wenig qualifizierten Jugendlichen entziehen würden. Dies wäre jedoch empirisch zu prüfen.

Abbildung 4: Übersicht der Bundeslandkennungen und Bundeslandkürzel



Quelle: Eigene Darstellung

3. Frühkindliche Bildung und Betreuung: Ausbau des Krippenangebots und der Tagesmütterbetreuung

Frühkindliche Bildung und Betreuung genießt in Deutschland einen hohen Stellenwert in der politischen Diskussion. Folgt man dem ‚Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011', besuchten in Deutschland im Jahr 2010 23% der Kinder unter drei Jahren und über 93% der drei- bis unter sechsjährigen Kinder eine Kindertagesstätte (KiTa) oder Kindertagespflege.[96] Nach wie vor finden sich jedoch teilweise sehr starke regionale Unterschiede in den Betreuungsquoten unter Dreijähriger (u3) oder drei- bis sechsjähriger Kinder. Da die frühkindliche Bildung und Betreuung grundsätzlich nicht in den schulischen Bereich, sondern in den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe fällt, werden zentrale Vorgaben vom Bund gemacht und nur bedingt auf Länderebene weiter ausgestaltet. Landeseigene Kinderförderungsgesetze können jedoch sowohl die Variation und somit die Ungleichheit in Bezug auf den Zugang zur frühkindlicher Bildung als auch die Variation der strukturellen Ausgestaltung der Betreuungseinrichtung verstärken. Eine Untersuchung dieser Variation erfolgt in diesem Kapitel. Zunächst wird die generelle Bedeutung frühkindlicher Bildung und Betreuung diskutiert, daran anschließend werden die bundesweiten rechtlichen Grundlagen und die landeseigenen Ausgestaltungen der Kinderförderung dargestellt. In Abschnitt 3.3 werden Analysen zur Entwicklung der Betreuungsquoten durchgeführt und diskutiert. Im letzten Abschnitt erfolgen eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse sowie eine generelle Beurteilung der Unterschiede im Hinblick auf föderale Bildungsungleichheit.

3.1 Bedeutung frühkindlicher Bildung

Im Allgemeinen gilt es als unumstritten, dass frühkindliche Bildung, ob sie nun im Kindergarten, in der Kindertagespflege oder in anderen Einrichtungen und Programmen stattfindet, die Entwicklung von Kindern langfristig und positiv beeinflusst und folglich auch messbare Bildungserträge generiert. Die zentrale Bedeutung frühkindlicher Bildung kann dabei zum einen auf der Individualebene der Kinder, beispielsweise im Hinblick auf die eigenen kognitiven und sozialen Fähigkeiten oder den schulischen Erfolg, sowie zum anderen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene, unter anderem in Form ökonomischer Vorteile, betrachtet werden. Für Investitionen in frühkindliche Bildung sprechen aus ökonomischer Sicht hohe Renditen früher Investitionen und ihr positiver Einfluss auf nachfolgende Investitionen. So zeigen unter anderem Cunha et al. (2006), dass bereits angeeignetes Wissen in einer Bildungsstufe die weitere Aneignung von Wissen in

[96] vgl. Bock-Famulla/Lange (2011), S. 8 f; ähnlich hohe Betreuungsquoten weist auch das Statistische Bundesamt (2009) aus. Demnach lag die Betreuungsquote in Deutschland am 01.03.2009 für Kinder unter drei Jahren bei 20,4% und für Kinder von drei bis unter sechs Jahren bei 92%.

darauffolgenden Bildungsstufen oder Altersjahren erleichtert und somit, bei gegebenen frühen Investitionen, die Kosten darauffolgender Investitionen senkt.

Auch im Zusammenhang mit der Ausgangslagengerechtigkeit zeigen Cunha et al. (2006), dass gerade in einem frühen Stadium, beispielsweise auf der vorschulischen Bildungsstufe, die Bildungserträge für im Bildungsprozess als benachteiligt geltende Gruppen zum Teil sogar höher sind als die Bildungserträge derjenigen Kinder, die aus sozioökonomisch stärkeren Familien kommen. Ausgehend von dem Lebenszyklusmodell des Bildungserwerbs zeigen die Ergebnisse von Cunha et al. (2006) und Cunha/Heckman (2007), dass sich frühe Investitionen in die Bildung – auch und insbesondere – von benachteiligen Personengruppen durchaus positiv über den gesamten Lebenszyklus auswirken können. Wößmann (2008a, 2008b) stellt diesen Erträgen der frühen Bildungsinvestition die Kosten für spätere Interventionen gegenüber und argumentiert, dass „[…] der Nutzen von Interventionen zur Herstellung von Bildungsgerechtigkeit ihre Kosten im frühkindlichen Bildungsbereich sogar übersteigt, wohingegen die Interventionskosten (relativ zu ihrem Nutzen) […] im Alter exorbitant […] ansteigen“[97]. Auch Heckman/Masterov (2007) verweisen auf die ökonomische Rentabilität und Bedeutung früher Investitionen insbesondere in benachteiligte Kinder. Dabei berücksichtigen sie, dass der Anteil derer, die in ungünstigen Familienverhältnissen geboren werden oder aufwachsen, steigt und daher diese Gruppe im Bildungsprozess immer mehr an Bedeutung gewinnt.

Auch in Deutschland zeigen sich beispielsweise bezogen auf Kinderarmut ähnliche Entwicklungen, wie aktuelle Zahlen der Unicef[98], des Deutschen Kinderhilfswerks[99] oder des aktuellen Armutsberichtes der Bundesregierung[100] zeigen. Insofern sollten die Investitionen in die frühkindliche Bildung und entsprechende Interventionsprogramme für benachteiligte Kinder noch stärker in den Fokus rücken. Nach wie vor ist in Deutschland der Zusammenhang zwischen dem Bildungserfolg von Kindern und der sozioökonomischen Stellung der Familie stark ausgeprägt. Die OECD (2006) betont in diesem Zusammenhang: „Die Einsicht wächst, dass der frühe Zugang zu FBBE [frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung] vor allem Kindern aus Niedrigeinkommensfamilien und Kindern mit fremder Muttersprache zu einem guten Start ins Leben verhilft.“[101]

Neben dieser individuellen Förderungs- und Bildungsfunktion kann die Bedeutung von Kindertageseinrichtungen auch aus der Perspektive der Eltern und insbesondere der Mütter im Hinblick auf Fertilitätsentscheidungen und Erwerbstätigkeit betrachtet werden. So heißt es auch bereits 2004 beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG): „Ziel der Bundesregierung ist es, Eltern-

97 Wößmann (2008b), S. 223
98 vgl. UNICEF (2012)
99 vgl. Deutsches Kinderhilfswerk (2012)
100 vgl. BMAS (2013)
101 OECD (200), S. 1

schaft und Familien zu stärken, die frühkindliche Förderung zu verbessern und junge Menschen in ihren vorhandenen Kinderwünschen zu unterstützen, um die Innovationsfähigkeit unserer Gesellschaft zu erhalten. […] Künftig sollen […] Betreuungsplätze [für Kinder] nach Bedarf vorgehalten werden, deren Eltern erwerbstätig sind bzw. sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schulausbildung oder Hochschulausbildung befinden oder deren Wohl nicht gesichert ist."[102]

Gleichwohl empirische Befunde für die Zusammenhänge nicht immer eindeutig sind, finden sich im internationalen Vergleich einige Studien, die positive Effekte von Kindertagesbetreuung bzw. deren Ausgestaltung auf Müttererwerbstätigkeit aufzeigen können und somit Potenziale eines bedarfsgerechten Angebotes aufzeigen. Cascio (2009) untersucht beispielsweise, welchen Einfluss der ab den 1960er Jahren vorangetriebene Ausbau von Kinderbetreuung für Vorschulkinder in den USA auf die Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern hat. Die Autorin findet, dass alleinerziehende Mütter von Fünfjährigen (ohne weitere jüngere Kinder) sehr stark auf die Verfügbarkeit der Einrichtungen reagieren; 4 von 10 Müttern treten wieder in den Arbeitsmarkt ein.[103] Für andere Mütter (verheiratete oder mit jüngeren Kindern) kann Cascio allerdings keine signifikanten Effekte der Betreuungsinstitutionen finden. Diese Ergebnisse sind mit Ergebnissen früherer ähnlicher Studien, z. B. der von Gellbach (2002) vergleichbar. Gellbach findet ebenfalls einen Effekt für alleinerziehende Mütter von Fünfjährigen. Im Vergleich zu Cascio (2009) kann der Autor jedoch auch einen Effekt für verheiratete Mütter ausmachen; deren Arbeitsangebot erhöht sich immerhin um sechs bis 15 Prozent. Hofferth und Collins (2000) zeigen für alle Mütter (alleinerziehende und verheiratete), dass sich die Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen signifikant auf die Wahrscheinlichkeit auswirkt, eine bereits vorhandene Erwerbstätigkeit (vorübergehend) nicht aufzugeben.

Für Deutschland existieren vereinzelt Befunde, die ebenfalls einen positiven Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen und der Erwerbstätigkeit von Müttern aufzeigen können. Büchel und Spieß (2002) untersuchen den Einfluss des Kinderbetreuungsangebotes auf das Erwerbsverhalten von Müttern. Sie zeigen, dass hinsichtlich des Versorgungsangebotes nur der Anteil der Ganztagsplätze einen positiven und signifikanten Einfluss auf das Erwerbsverhalten der Mütter hat. Die Verfügbarkeit der Kinderbetreuungsangebote allein hat keinen signifikanten Einfluss auf die Müttererwerbstätigkeit. Vielmehr ist die Qualität der Betreuungseinrichtung (hier gemessen am Ganztagsangebot) entscheidend. Felfe und Lalive (2010) zeigen in einer Studie auf Kreisebene, dass ein Anstieg der Verfügbarkeit um 10 Kita-Plätze das Arbeitsvolumen von Frauen um 2,9 Stunden pro Woche erhöht.[104]

[102] BMFSFJ (2004), S. 3
[103] vgl. Cascio (2009), S. 141
[104] vgl. dazu die Ausführungen in Spieß (2011)

Zudem beschäftigen sich Simulationsstudien mit den Auswirkungen des TAG oder des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) (Wrohlich 2007, Haan und Wrohlich 2009 und Beninger et al. 2010).[105] Die Studien zeigen positive Potenziale des u3-Ausbaus und des Ausbaus von Ganztagsplätzen auf die Erwerbstätigkeit von Müttern auf. Tabelle 6 fasst deren Ergebnisse nachfolgend zusammen.

Tabelle 6: Simulationsstudien zur Wirkung des TAG und des KiföG auf die Erwerbstätigkeit von Müttern

Studie	Zentrale Ergebnisse
Wrohlich (2007)	Partizipationsquote-Mütter (jüngstes Kinde 0-3 Jahre): ↑ (2,50 Prozentpunkte) Arbeitszeit-Mütter (jüngstes Kinde 0-3 Jahre): ↑ (10,10%)
Haan und Wrohlich (2009)	Partizipationsquote-Mütter (alle): ↑ (1,03 Prozentpunkte) Arbeitszeit-Mütter (alle): ↑ (2,41%)
Beninger et al. (2010)	Partizipationsquote-Mütter (jüngstes Kinde 1-3 Jahre): Vollzeit: ↑ (4,10 Prozentpunkte) Teilzeit: ↓ (0,50 Prozentpunkte)

Quelle: Spieß (2011), S. 15

Unabhängig von der Frage, ob frühkindliche Bildungs- und Betreuungseinrichtungen positive Arbeitsmarkteffekte haben, ist insbesondere ihre positive Wirkung auf die Entwicklung der Kinder hervorzuheben. Daher gibt es den politischen Willen, auch und insbesondere für Kinder aus benachteiligten Haushalten einen Platz in einer Kindertageseinrichtung zur Verfügung zu stellen. Aus diesem Grund wurden in den vergangen Jahren Gesetze erlassen, die jedem Kind einen Rechtsanspruch auf einen Platz zusichern. Zunächst galt dieser Rechtsanspruch lediglich für Kinder im Alter von drei Jahren bis zur Schulpflicht, ab August 2013 gilt dieser Rechtsanspruch auch für alle Kinder der Altersgruppe zwischen eins bis unter drei Jahren.

3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Der rechtliche Rahmen der Kindertagesbetreuung wird für alle Länder grundsätzlich durch den Bund vorgegeben. Dieser regelt den Bereich der frühkindlichen Betreuung und Förderung im Sozialgesetzbuch (SGB) VIII. In 2008 wurde das SGB VIII an den betreffenden Stellen durch das Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) geändert. Bis dahin galt § 24 (Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege), der lediglich einen Rechtsanspruch für Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt regelte. In der aktuellen Fassung, die seit Ende 2008 auch den Rechtsanspruch für Kinder zwischen einem und drei Jahren determiniert, gilt der entsprechende Paragraph ab dem 1. August 2013. Dieser lautet nun: „[…] (2) Ein Kind, das das erste

[105] nach Spieß (2011)

Lebensjahr vollendet hat, hat bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. […] (3) Ein Kind, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, hat bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. […]"

Die Umsetzung des generellen Rechtsanspruches gilt für alle Länder gleichermaßen, sie haben jedoch die Möglichkeit, beispielsweise mit Länderausführungsgesetzen nicht erfasste Tatbestände oder allgemeine Bestimmungen der Betreuung individuell näher zu regeln. Von diesem Recht machen auch alle Länder Gebrauch und haben Kindertagesstättengesetze oder -verordnungen erlassen, die den Rechtsanspruch und dessen konkrete Ausgestaltung näher regeln. Dabei variiert die Regelungstiefe der Ausführungsgesetze stark zwischen den Ländern. So haben z. B. Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen den Anspruch auf Tagesbetreuung nicht tiefer geregelt (vgl. Tabelle 7), während in anderen Ländern detailliertere Regelungen hinsichtlich des Umfangs der täglichen Betreuung oder des Alters der anspruchsberechtigten Kinder existieren. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Ausmaß, in dem die Länder von den Möglichkeiten der Ausführungsbestimmungen Gebrauch machen.

Tabelle 7: Weitere Ausgestaltung des § 24 SGB VIII nach Ländern, 2013

Land	Umfang des Anspruchs	Beitragsbefreiung	Personalschlüssel
BW	Keine weitere Ausgestaltung des § 24 SGB VIII	Keine	Geregelt in der Kindertagesstättenverordnung vom 25. November 2010
BY	Keine weitere Ausgestaltung des § 24 SGB VIII	Seit September 2012 Beitragszuschuss in Höhe von 50 Euro für das letzte Kindergartenjahr (ab September 2013 100 Euro) (§23 KiBiG; http://www.stmas.bayern.de/presse/pm1207-508.php)	Geregelt in § 17 AVBayKiBiG
BE	Für Kinder in den letzten drei Jahren vor Beginn der regelmäßigen Schulpflicht wird auf Antrag ohne weitere Bedarfsprüfung einer Förderung bis zu einer Teilzeitförderung gewährt. (Teilzeitförderung= über fünf Stunden bis höchstens sieben Stunden täglich) (§§4 und 5 KitaFöG) Seit dem 01.01.2010 haben alle Kinder im letzten Jahr vor Beginn der Schulpflicht Anspruch auf Teilzeitförderung, in den Jahren 2011 und 2012 alle Kinder in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Schulpflicht und ab 2013 in den letzten drei Jahren; davor Anspruch auf Halbtagsförderung (4-5 Stunden täglich, Kinder vom dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt) (§ 28 Abs. 10 KitaFöG)	In den letzten drei Jahren vor Beginn der regelmäßigen Schulpflicht wird (…) eine Kostenbeteiligung (…) nicht erhoben. (§3 TKBG) Regelung gilt seit 2011, stufenweise Einführung seit 2007 (Im Jahr 2010 wurden in den letzten zwei Jahren vor Einschulung keine Beiträge erhoben, von 2007 bis einschließl. 2009 im letzten Jahr vor Einschulung)	Geregelt in § 11 KitaFöG

Land	Umfang des Anspruchs	Beitragsbefreiung	Personalschlüssel
BB	Für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zur Einschulung beträgt der Rechtsanspruch 6 Stunden, für Kinder im Grundschulalter 4 Stunden (§ 1 KitaG) Gilt mindestens seit Neufassung des Gesetzes im August 2004	Keine	Geregelt in § 10 KitaG
HB	Kinder im Kindergartenalter haben Rechtsanspruch auf mindestens 20 Wochenstunden Betreuung (§§5 und 7 BremKTG) Gilt mindestens seit 2005	Keine	Geregelt in §10b BremKTG
HH	Vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum Schuleintritt im Umfang von fünf Stunden täglich (§6 KiBeG) Seit August 2012, davor hatten Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Betreuungsanspruch von fünf Stunden täglich	Im letzten Jahr vor der Einschulung ist eine Betreuung von bis zu fünf Stunden täglich beitragsfrei (§ 9 KiBeG) Regelung gilt seit 2009	
HE	Keine weitere Ausgestaltung des § 24 SGB VIII	Im letzten Jahr vor der Einschulung fünf Stunden täglich. (§§9 und 10 Verordnung zur Landesförderung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege) Regelung gilt seit 2007	Geregelt in § 1 und 3 MVO, Anlage 1 Personalberechnung, Anlage 2 Gruppen
MV	Kinder im Kindergartenalter (3 Jahre bis Schuleintritt) haben Anspruch auf eine Teilzeitförderung im Umfang von 30 Stunden pro Woche; eine ganztägige Förderung (50 Stunden pro Woche) kann beansprucht werden, wenn dies zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf notwendig ist (§ 4 KiFöG M-V) Gilt mindestens seit 2005	Im letzten Jahr vor Schuleintritt des Kindes haben Eltern Anspruch auf eine anteilige Erlassung der Elternbeiträge (§21 KiFöG M-V) Seit August 2010, davor (anteilige) Erlassung der Elternbeiträge nur bei Nichtzumutbarkeit der Finanzierung durch die Eltern	Geregelt in § 10 KiFöG
NI	Kinder im Kindergartenalter haben Anspruch auf einen Platz in einer Vormittagsgruppe eines Kindergartens (4 Stunden täglich); soweit ausreichendes Angebot an Vormittagsplätzen nicht zur Verfügung steht, kann Anspruch auch durch Platz in Nachmittagsgruppe (4 Stunden täglich) oder Kinderspielkreis (wöchentlich mindestens 15 Stunden vormittags) erfüllt werden (§12 KiTaG) Gilt mindestens seit 2005	Im letzten Kindergartenjahr (§21 KiTaG) Regelung gilt seit 2007	Geregelt in §4 KiTaG; §2 1.DVO KiTaG
NW	Keine weitere Ausgestaltung des § 24 SGB VIII	Im letzten Jahr vor der Einschulung ist der Kindergartenplatz beitragsfrei (§23 Kibiz) Regelung gilt seit 2011	Geregelt in der Anlage zu §19 Kibiz

Land	Umfang des Anspruchs	Beitragsbefreiung	Personalschlüssel
RP	Vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum Schuleintritt: Anspruch auf Betreuung vor- und nachmittags (§5 Kitagesetz) Seit 1. August 2010 (durch Gvbl. 2005, S. 502), vorher hatten Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf einen Betreuungsplatz	Ab 1. August 2010 ist der Besuch des Kindergartens für Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr an beitragsfrei (§13 Kitagesetz) Regelung gilt seit 1. August 2010	Geregelt in §2 Landesverordnung des Kindertagesstättengesetzes
SL	Regelplatz im Kindergarten, d. h. sechsstündige Betreuung der Kinder pro Tag an fünf Werktagen (§2 SKBBG) Gilt mindestens seit 2005	Keine (beitragsfreies letztes Kindergartenjahr von 2000 bis 2011, vgl. Grgic/Lotte 2012)	Geregelt in §3 SKBBG
SN	Alle Kinder haben ab Vollendung des dritten Lebensjahres bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens (§3 SächsKitaG) Gilt mindestens seit 2005	Keine (beitragsfreies letztes Kindergartenjahr von 2009-2010, vgl. Grgic/Lotte 2012)	Geregelt in §12 SächsKitaG
ST	Jedes Kind, dessen Eltern erwerbstätig sind, hat bis zur Versetzung in den 7. Schuljahrgang Anspruch auf einen ganztägigen Betreuungsplatz; alle anderen haben Anspruch auf Halbtagsplatz (mindestens 5 Stunden täglich oder 25 Wochenstunden) (§3 KiFöG) Gilt mindestens seit 2005	Keine	Geregelt in §21 KiFöG
SH	Keine weitere Ausgestaltung des § 24 SGB VIII	Keine (beitragsfreies letztes Kindergartenjahr von 2009 bis 2010, vgl. Grgic/Lotte 2012)	KitaVO (vgl. Bock-Famulla, K.; Lange, J. (Hrsg.) (2011), Länderprofil SH)
TH	Jedes Kind hat vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf ganztägige Betreuung (10 Stunden täglich montags bis freitags) (§2 ThürKitaG) (Es gilt ebenso für Grundschulkinder der Anspruch auf zehnstündige Betreuung, die Unterrichtszeit in der Schule wird hier angerechnet) Seit 1. August 2010, jedoch: kann eine Gemeinde die erforderlichen Plätze in der Kindertageseinrichtung für Kinder ab dem 1. Lebensjahr noch nicht bereitstellen, so ist sie zum stufenweisen Ausbau des Platzangebotes verpflichtet § 25 Gesetz zur Änderung des Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetzes und anderer Gesetze vom 4. Mai 2010; davor hatten Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis	Keine	Geregelt in §14 ThürKitaG

	zum Abschluss der Grundschule Anspruch auf Betreuung (zeitlicher Umfang nicht geregelt)

Quellen: Landesgesetze; eigene Recherche, eigene Zusammenstellung; Grgic/Lotte (2012); die zeitliche Gültigkeit der Gesetzeslage wurde mit dem Zahlenspiegel des DJI (2005, S. 29) abgeglichen.

In Bezug auf die aktuelle Entwicklung, den Rechtsanspruch für die Betreuung unter Dreijähriger flächendeckend einzuführen, ist positiv hervorzuheben, dass zwei der fünf ostdeutschen Flächenländer, Sachsen-Anhalt und Thüringen, diesem Rechtsanspruch schon seit längerer Zeit gerecht werden. In Sachsen-Anhalt haben alle Kinder von Geburt an bis zum siebten Lebensjahr einen Anspruch auf einen Halbtagsbetreuungsplatz bzw. auf einen Ganztagsplatz, wenn die Eltern berufstätig sind. Dieser Anspruch gilt bereits seit mindestens 2005. In Thüringen haben Kinder ab dem Alter von einem Jahr bereits jetzt schon einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz (vgl. Tabelle 7). In Rheinland-Pfalz gilt zumindest seit dem 1. August 2010 der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr. Rheinland-Pfalz ist somit das einzige westdeutsche Bundesland, dass den § 24 SGB VIII hinsichtlich des Alters der Kinder zu Gunsten der Familien weiter ausgestaltet. Alle anderen Bundesländer orientieren sich diesbezüglich noch an den Vorgaben des Bundes, sie können ihre Länderausführungsgesetze dahingehend aber noch ändern. Bis dahin gilt der generelle Rechtsanspruch ohne weitere Ausführungen entsprechend § 24 SGB VIII.

3.3 Kinderbetreuungsquoten im regionalen Vergleich

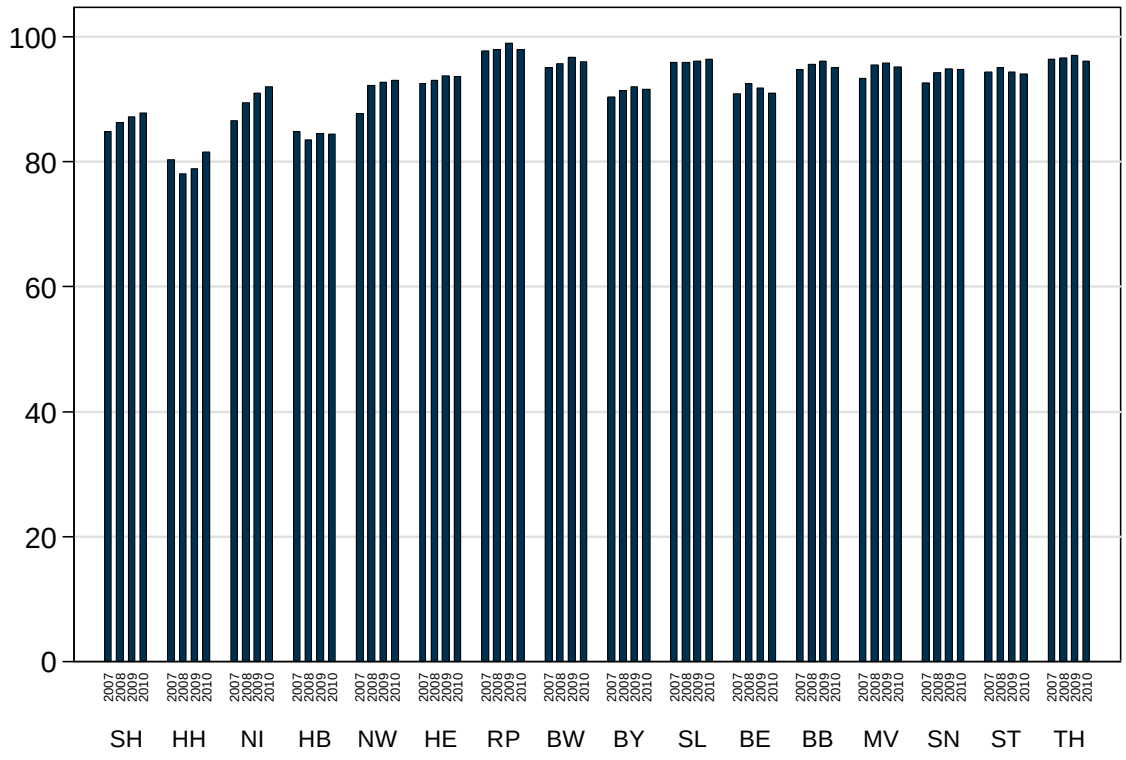
Neben der Variation zwischen den Ländern, die sich insbesondere durch die strukturelle Ausgestaltung des Angebotes ergibt, existiert nach wie vor eine hohe Variation in den Betreuungsangeboten zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern. Zwar haben die westdeutschen Flächenländer in den Betreuungsquoten für die Drei- bis Sechsjährigen in den letzten Jahren deutlich aufgeholt – nicht zuletzt wegen des seit 1996 geltenden Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz –, dennoch besteht in der Betreuung der unter Dreijährigen nach wie vor noch deutlicher Verbesserungsbedarf.

Abbildung 5 zeigt die Betreuungsquoten für Drei- bis unter Sechsjährige für die Jahre 2007 bis 2010. Die Daten zur Betreuungssituation stammen aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik und beziehen sich auf Kinder in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege[106] (Tagesmütter/Tagesväter). Dargestellt ist jeweils der Mittelwert der Kreisquoten für das entsprechende Bundesland. In den Kreisen Schleswig-Holsteins beispielsweise waren im Jahr 2007 durchschnittlich 84,84% aller Kinder der entsprechenden Altersgruppe in Betreuungseinrichtungen. Diese Quote ist in den hier betrachteten vier Jahren leicht gestiegen und liegt

[106] Wie groß die Zahl der betreuten Kinder in privat organisierter und allein durch die Eltern finanzierter Tagespflege ist, lässt sich nicht sagen. Hierzu existieren keine Statistiken.

im Jahr 2010 bei 87,81%. Die geringsten Betreuungsquoten drei- bis unter sechsjähriger Kinder weisen insgesamt die westdeutschen Stadtstaaten auf; hier sind auch in 2010 fast 20% der drei- bis unter sechsjährigen Kinder nicht in Betreuungseinrichtungen untergebracht.[107] Die höchsten Quoten erreicht Rheinland-Pfalz. Bis auf Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ist in den Ländern kaum noch ein Anstieg in den Betreuungsquoten zu identifizieren. Auch finden sich nur noch geringe Unterschiede in den Betreuungsquoten zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern.

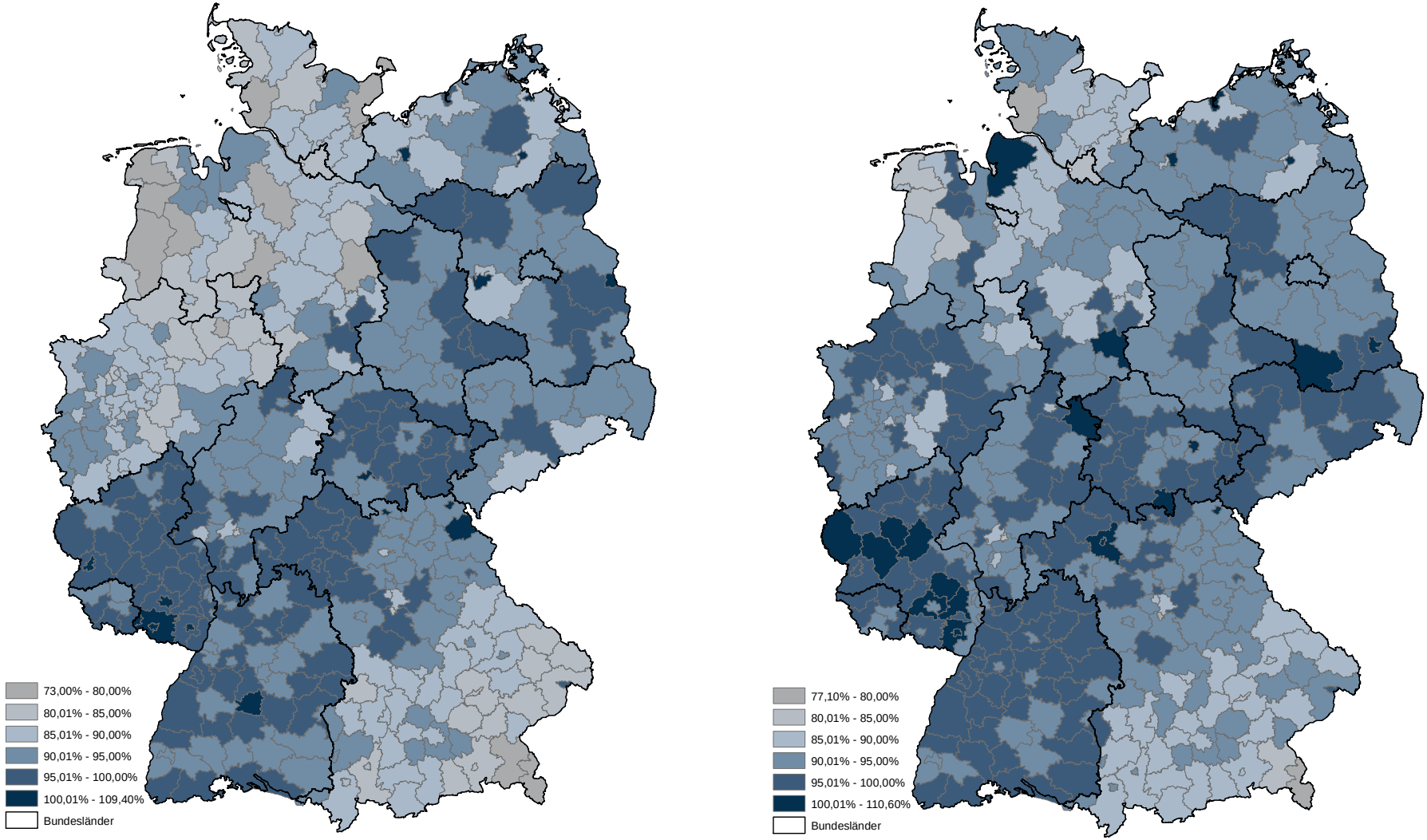
Abbildung 5: Betreuungsquoten für 3- bis unter 6-Jährige (in %), Kreisdurchschnitte nach Ländern, 2007 bis 2010



Quelle: INKAR 2012; eigene Darstellung

[107] Allerdings gilt es zu beachten, dass Hamburg das einzige Land ist, das nach wie vor klassische Vorschulen aufweist, in denen fünfjährige Kinder betreut bzw. auf die Grundschule vorbereitet werden.

Abbildung 6: Betreuungsquoten für 3- bis unter 6-Jährige auf Kreisebene (in %), 2007 und 2010



(a) Betreuungsquoten auf Kreisebene in 2007

(b) Betreuungsquoten auf Kreisebene in 2010

Quelle: INKAR 2012; eigene Darstellung

Im Gegensatz zu der recht geringen Variation zwischen den Ländern (vgl. Abbildung 5) findet sich eine zum Teil sehr starke Variation innerhalb der Bundesländer. Daneben unterliegen die Betreuungsquoten auf Kreisebene auch einer starken zeitlichen Schwankung. Abbildung 6 zeigt dieses Phänomen für die Jahre 2007 (Abbildung 6 (a)) und 2010 (Abbildung 6 (b)). Beide Karten zeigen die Betreuungsquoten für Drei- bis Sechsjährige in den Kreisen anhand gleicher Klassifikationsgrenzen (unter 80%, 80%-85%, 85%-90%, 90%-95%, 95%-100% und über 100%). Zunächst fällt auf, dass im Jahr 2007 in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen (inkl. der Stadtstaaten) die Betreuungsquoten am geringsten waren. Zudem zeigt sich, dass in Bayern ein Nord-Süd-Gefälle der Quoten existiert. Während im Norden Bayerns bis auf wenige Ausnahmen Betreuungsquoten von über 90% realisiert werden, sind es im Süden Bayerns Quoten, die zum Teil deutlich unter 90% liegen. Im Jahr 2010 hat die Variation innerhalb aller Flächenländer deutlich zugenommen, dabei haben Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen insgesamt, aber auch im Vergleich zu Schleswig-Holstein deutlich zugelegt. Das Nord-Süd-Gefälle in Bayern ist nach wie vor zu sehen. Zudem haben die Quoten hier im Mittel nur ganz leicht zugenommen.

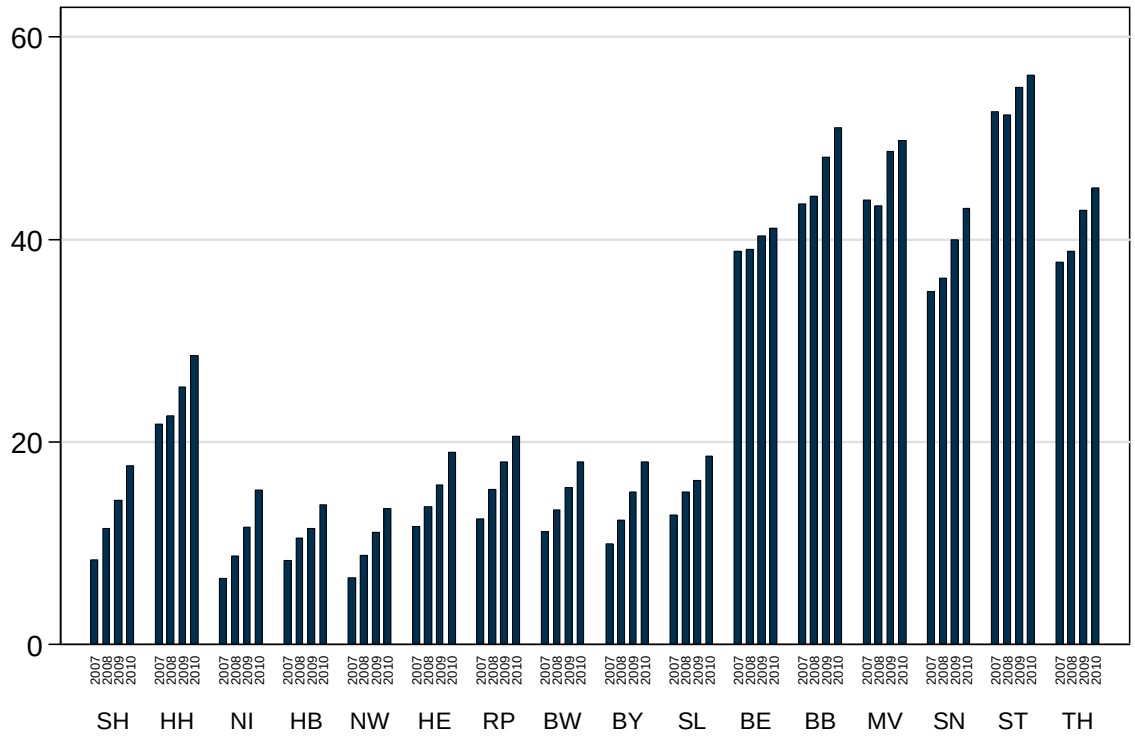
Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Betreuungsquoten von Kindern im Kindergartenalter etwas zugenommen haben, insbesondere ist der Anteil der Kreise gestiegen, die Betreuungsquoten von über 100% aufweisen. In diesen Kreisen werden mehr Kinder im Alter von drei bis unter sechs Jahren betreut als dort Kinder dieser Altersgruppe leben. In diesen Kreisen werden also auch nicht-kreisangehörige Kinder (beispielsweise von Berufspendlern) betreut. Entsprechend ist dort – zumindest theoretisch – für jedes Kind auch ein Betreuungsplatz vorhanden. Für die anderen Kreise lässt sich diese Schlussfolgerung nicht ziehen, da die tatsächliche Anzahl, d. h. das tatsächliche Angebot an Betreuungsplätzen, nicht ermittelt werden kann – hierfür fehlt nach wie vor die nötige Datengrundlage[108]. Zudem kann auch nicht geprüft werden, wie viele Betreuungsplätze durch einpendelnde Kinder belegt sind, sodass kreisangehörige Kinder keinen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen können.

Bei den Betreuungsquoten für unter Dreijährige zeigt sich ein gänzlich anderes Bild. Zunächst ist festzuhalten, dass die u3-Quoten in allen Ländern deutlich unter den Quoten für Drei- bis Sechsjährige liegen. Zudem ist hier nach wie vor ein deutlicher Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland sichtbar (vgl. Abbildung 7). Bis auf Hamburg weisen alle westdeutschen Gebiete Betreuungsquoten von unter 20% auf. Zwar sind die Quoten im Zeitverlauf von 2007 bis 2010 deutlich angestiegen (teilweise um bis zu zehn Prozentpunkte), dennoch liegen sie um bis zu 30 Prozentpunkte unterhalb der Betreuungsquoten in Ostdeutschland. Insofern ist es nicht

[108] Zwar existieren bereits Statistiken über die Anzahl der Einrichtungen beim Statistischen Bundesamt, diese können jedoch nicht immer (eindeutig) auf die gewählten Altersgrenzen bezogen werden. Daneben existieren nicht immer gesicherte Angaben zur Gruppenstruktur. D. h., wie viele Kinder welchen Alters wie viele Plätze (die auch für deren Altersgruppe vorgehalten werden) belegen.

verwunderlich, dass in Abbildung 8 (S. 56) sowohl in 2007 als auch in 2010 ein deutliches Ost-West-Gefälle sichtbar ist.

Abbildung 7: Betreuungsquoten für unter 3-Jährige (in %), Kreisdurchschnitte nach Ländern, 2007 bis 2010



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der öffentl. geförd. Kindertagespflege, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Verglichen mit den Betreuungsquoten für Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren fällt auf, dass die Variation innerhalb der westdeutschen Flächenländer sowohl in 2007 als auch in 2010 geringer ausfällt. Dennoch ist auch ein Anstieg der Variation in 2010 im Vergleich zu 2007 zu erkennen. Die jeweiligen Unterschiede innerhalb des Bundeslandes werden in Tabelle 8 für das Jahr 2010 daher etwas näher beschrieben. Neben dem Mittelwert ist auch die niedrigste (Minimum) und die höchste (Maximum) Betreuungsquote dargestellt. So existiert beispielsweise in Nordrhein-Westfalen ein Kreis mit eine Betreuungsquote von lediglich 7,9%, d. h. rund 8% der unter Dreijährigen besuchen eine Kindertagesstätte oder sind in öffentlich geförderter Tagespflege untergebracht. Das Maximum in Nordrhein-Westfalen wird in einem Kreis mit 23,7% erreicht. Unter den westdeutschen Flächenländern findet sich das Minimum in Niedersachsen mit 7,1% und das Maximum in Baden-Württemberg mit 36%. Die größte Variation zwischen den Kreisen weist Bayern auf. Der Interquartilsabstand (IQA) ist hier am größten. D. h., dass die Differenz zwischen dem Kreis, der zu den 25% der Kreise mit den geringsten u3-Quoten zählt, und dem Kreis, der zu den 25% mit den höchsten u3-Quoten zählt, bei 11,4 Prozentpunkten liegt. Die

geringste inländische Variation findet sich, wie erwartet, innerhalb der ostdeutschen Flächenländer. Der Interquartilsabstand beträgt in Sachsen lediglich drei Prozentpunkte.

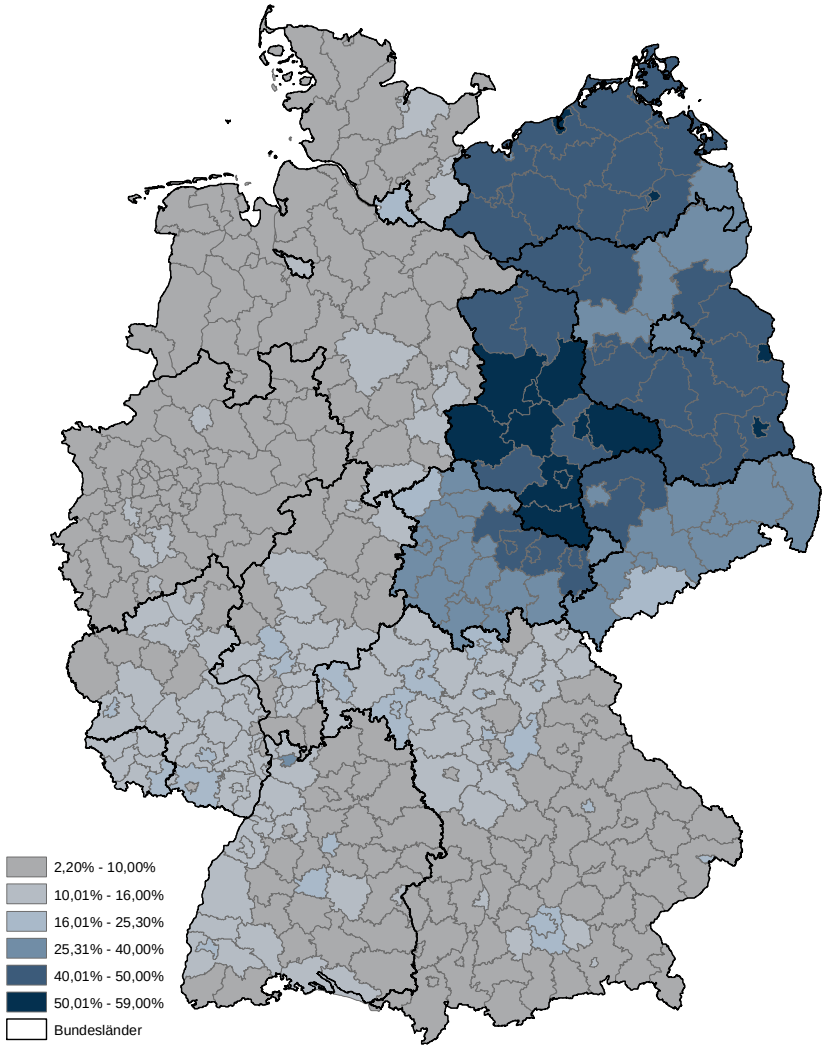
Tabelle 8: Betreuungsquoten für unter 3-Jährige, Kreiskennzahlen nach Ländern, 2010

	Mittelwert	Minimum	Maximum	IQA	Anz. Kreise
Schleswig-Holstein	17,50	8,4	22,6	5,5	15
Hamburg	28,40	28,4	28,4	0,0	1
Niedersachsen	15,13	7,1	26,6	5,8	46
Bremen	13,75	10,1	17,4	7,3	2
Nordrhein-Westfalen	13,37	7,9	23,7	4,2	53
Hessen	18,87	13,6	25,1	3,8	26
Rheinland-Pfalz	20,36	13,6	33,1	5,3	36
Baden-Württemberg	17,90	10,0	36,0	5,8	44
Bayern	17,99	7,3	34,9	11,4	96
Saarland	18,55	15,1	23,4	4,6	6
Berlin	41,10	41,1	41,1	0,0	1
Brandenburg	51,02	44,8	57,9	4,5	18
Mecklenburg-Vorpommern	49,79	41,9	57,8	4,1	18
Sachsen	43,02	35,7	52,5	3,0	13
Sachsen-Anhalt	56,20	49,5	61,6	6,6	14
Thüringen	45,07	36,9	55,6	5,3	23
Gesamt (Deutschland)	23,81	7,1	61,6	12,8	412

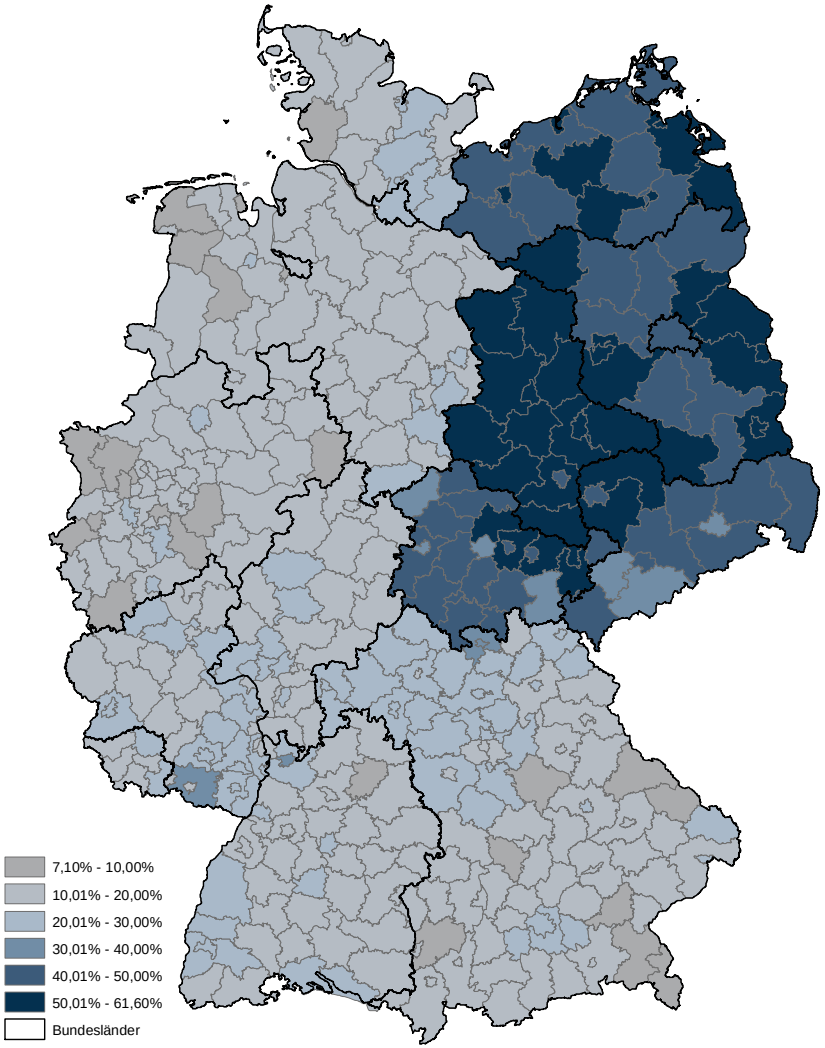
Hinweise: Kinder in Tageseinrichtungen und öffentlich geförderter Tagespflege; IQA = Interquartlisabstand ($x_{0,75} - x_{0,25}$)

Quelle: INKAR 2012; eigene Berechnung

Abbildung 8: Betreuungsquoten für unter 3-Jährige auf Kreisebene (in %), 2007 und 2010



(a) Betreuungsquoten auf Kreisebene in 2007

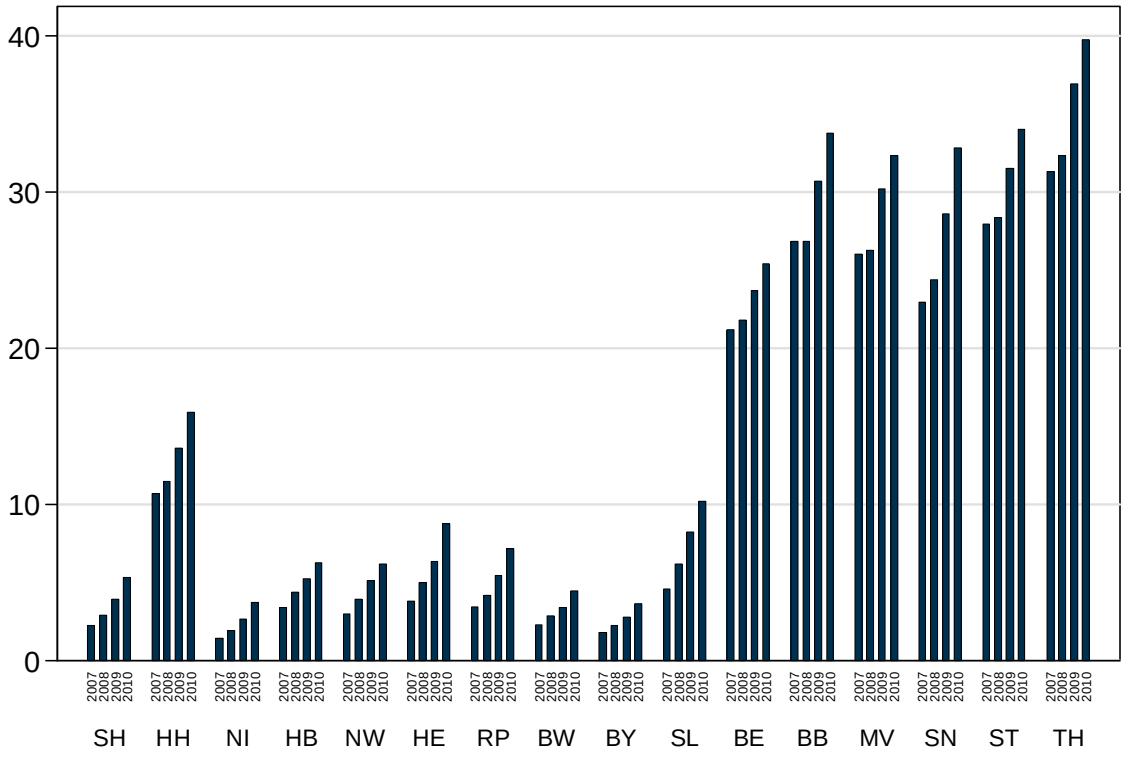


(b) Betreuungsquoten auf Kreisebene in 2010

Quelle: INKAR 2012; eigene Darstellung

Die nach wie vor existierenden deutlichen Unterschiede zwischen den west- und ostdeutschen Flächenländern zeigen sich auch, wenn Ganztagsbetreuungsquoten für unter Dreijährige betrachtet werden (vgl. Abbildung 9). Wieder sind die ostdeutschen Flächenländer den westdeutschen in diesem Punkt deutlich voraus. In 2007 wurden dort zwischen 20% und 30% der Kinder im u3-Bereich ganztägig betreut. In 2010 stieg dieser Anteil sogar noch auf fast 40%. In Westdeutschland hingegen liegen die Ganztagsquoten auch im Jahr 2010 noch unter 10%, lediglich Hamburg weist mit über 15% eine für Westdeutschland vergleichsweise hohe Ganztagsquote auf. Die niedrigsten Quoten finden sich insgesamt in Niedersachsen, Bayern und in Baden-Württemberg.

Abbildung 9: Anteil der im Ganztag betreuten unter 3-Jährigen an allen betreuten unter 3-Jährigen (in %), Kreismittelwerte nach Ländern, 2007 bis 2010

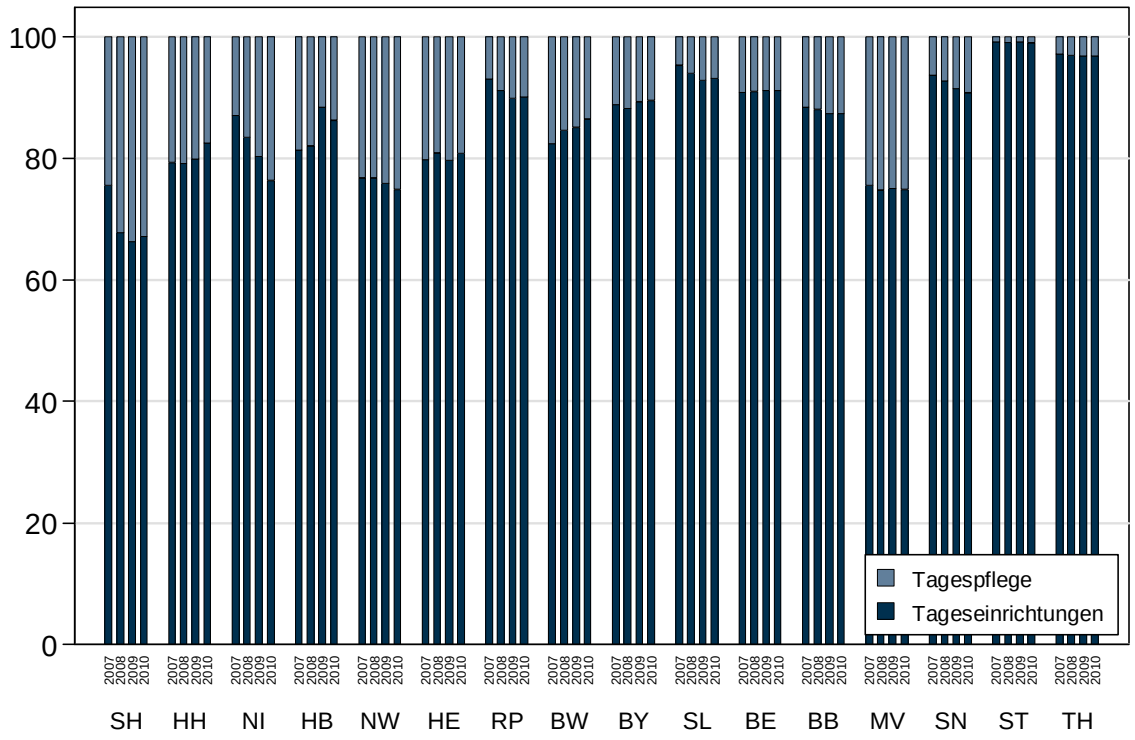


Quelle: INKAR 2012; eigene Darstellung

Bei den Betreuungsquoten unter dreijähriger Kinder ist ungeachtet von bestehenden Ost-West-Unterschieden ein deutlicher Trend zu höheren Betreuungsquoten und einem größeren Anteil an Ganztagsbetreuung zu erkennen. Hinsichtlich des bald geltenden Rechtsanspruches ist diese Entwicklung jedoch auch nicht verwunderlich; das Betreuungsangebot wird stetig ausgebaut. Dennoch stellt sich die Frage, ob die gestiegenen Betreuungsquoten alleine darauf zurückzuführen sind, dass das Angebot an öffentlichen Kindertagesstätten ausgebaut wird, oder eher darauf, dass die öffentlich geförderte Tagespflegebetreuung zugenommen hat. Abbildung 10 zeigt daher die Quoten nach Art der Betreuung. So hat beispielsweise der Anteil der in Tagespflege betreu-

ten Kinder in Schleswig-Holstein und Niedersachsen seit 2007 deutlich zugenommen. Hier liegt die Vermutung nahe, dass kurzfristige Angebotslücken durch Tagespflege kompensiert werden. Hingegen geht die Erhöhung der Betreuungsquote in Baden-Württemberg mit einer Reduzierung des Anteils der Kinder in Tagespflege einher. Insgesamt nimmt die Tagespflege in Schleswig-Holstein eine dominierende Stellung ein; mehr als 30% der betreuten Kinder sind in Tagespflege. Die geringste Bedeutung hat Tagespflege in Sachsen-Anhalt und in Thüringen mit weniger als 5%.

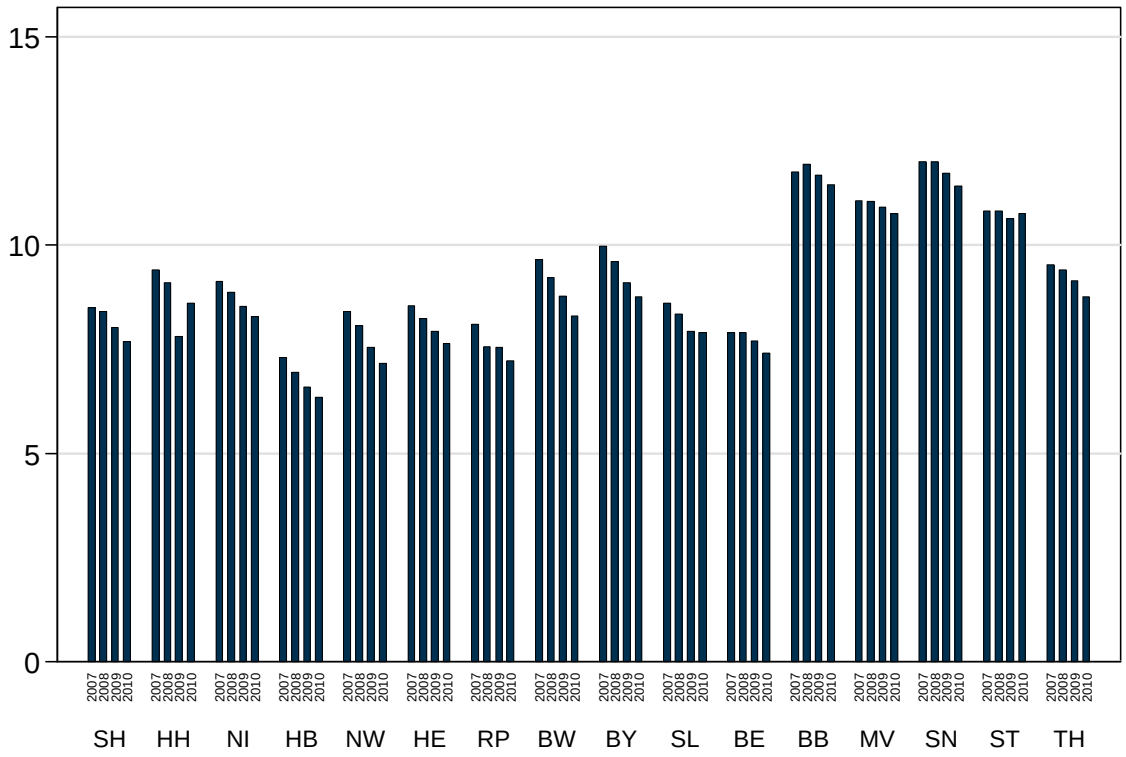
Abbildung 10: Anteil der betreuten unter 3-Jährigen nach Einrichtung (in %), Kreismittelwerte nach Ländern, 2007 bis 2010



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der öffentl. geförd. Kindertagespflege, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes; eigene Berechnung, eigene Darstellung

In diesem Zusammenhang ist auch die Entwicklung der Personalschlüssel von Interesse. In Westdeutschland kommen beispielsweise weniger als zehn Plätze in Kindertageseinrichtungen auf eine pädagogisch tätige Person (für bis unter Sechsjährige), in Ostdeutschland liegt der Anteil, bis auf Thüringen, bei über zehn Plätzen (vgl. Abbildung 11). Trotz des generellen Trends zum Ausbau der Kindertagesstätten ist ein positiver Trend hinsichtlich kleinerer Gruppen zu beobachten, was gerade im frühkindlichen Bereich für eine bessere Betreuungssituation spricht. Die Entwicklung findet sich für alle Bundesländer; allerdings ist der Trend in Ostdeutschland weniger stark ausgeprägt als in Westdeutschland.

Abbildung 11: Plätze in Kindertageseinrichtungen je pädagogisch tätige Person, Kreismittelwerte nach Ländern, 2007 bis 2010



Quelle: INKAR 2012; eigene Darstellung

Die Diskussion hat deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern, aber auch innerhalb der Bundesländer betont. Zudem besteht ein deutlicher Unterschied zwischen den Betreuungsquoten für unter Dreijährige und drei- bis sechsjährige Kinder. Fraglich ist, welche dieser Unterschiede tatsächlich durch den Bildungsföderalismus verursacht werden, d. h. durch die landeseigenen Ausgestaltungen, oder ob die beobachteten Unterschiede nach wie vor historisch begründet werden können (wie insbesondere der Ost-West-Unterschied) und gegebenenfalls welche Unterschiede auf kommunale Präferenzen und Strukturen innerhalb der Bundesländer zurückzuführen sind. Um dieser Frage nachzugehen, werden im Folgenden Varianzanalysen durchgeführt. Mit der Varianzanalyse kann die Variation in den Betreuungsquoten zerlegt werden und es kann aufgezeigt werden, welcher Teil der Variation auf die Bundesländer und welcher Teil auf die Kreise innerhalb der Bundesländer entfällt. Tabelle 9 stellt die Varianzanalyse (Analysis of Variance, ANOVA) für die Jahre 2007 bis 2010 dar. Es werden jeweils die Betreuungsquoten auf Kreisebene modelliert. Als Modellvariablen werden allerdings nur die Indikatorvariablen für die Bundesländer verwendet. Die Bundeslandinformation bildet die jeweilige bildungspolitische Rahmenstruktur ab und in der Summe also die Variation, die zwischen den Bundesländern verursacht wird und daher auch auf diese zurückgeführt werden kann. Weitere, möglicherweise hoch relevante Informationen, insbesondere auf Kreisebene, werden nicht in das Modell aufge-

nommen, da ja gerade untersucht werden soll, wie viel Variation überhaupt zwischen den Kreisen verbleibt, wenn die Variation zwischen den Ländern kontrolliert wird.

Tabelle 9: ANOVA für Betreuungsquoten für unter 3-Jährige auf Kreisebene, 2007 bis 2010

		2007			
				R^2	0,9245
Beobachtungen	412			adj. R^2	0,9216
Bezeichnung	SQS	Anteil	FG	F-Statistik	p-Wert
Modell	77064,48	92,45	15	323,09	0,0000
Bundesland	77064,48	92,45	15	323,09	0,0000
Residuum	6296,99	7,55	396		
Total	83361,47		411		
		2008			
				R^2	0,9113
Beobachtungen	412			adj. R^2	0,9080
Bezeichnung	SQS	Anteil	FG	F-Statistik	p-Wert
Modell	69318,70	91,13	15	271,35	0,0000
Bundesland	69318,70	91,13	15	271,35	0,0000
Residuum	6744,04	8,87	396		
Total	76062,74		411		
		2009			
				R^2	0,9090
Beobachtungen	412			adj. R^2	0,9056
Bezeichnung	SQS	Anteil	FG	F-Statistik	p-Wert
Modell	75777,79	90,90	15	263,84	0,0000
Bundesland	75777,79	90,90	15	263,84	0,0000
Residuum	7582,29	9,10	396		
Total	83360,08		411		
		2010			
				R^2	0,8890
Beobachtungen	412			adj. R^2	0,8848
Bezeichnung	SQS	Anteil	FG	F-Statistik	p-Wert
Modell	71735,97	88,90	15	211,42	0,0000
Bundesland	71735,97	88,90	15	211,42	0,0000
Residuum	8957,74	11,10	396		
Total	80693,70		411		

Das Ergebnis für die Betreuungsquoten für unter Dreijährige ist mehr als eindeutig. In allen Jahren kann zwischen 88,90% und 92,45% der Variation auf die Bundesländer zurückgeführt werden (Tabelle 9, Spalte 3). Nur 7,55% der Streuungsquadratsumme (SQS) verbleiben in 2007 im Residuum, in 2010 sind es 11,10% der Variation. Diese Restvariation spiegelt die durch das Bundesland nicht erklärbare Variation wieder und entspricht insofern der Variation, die zwischen den Kreisen innerhalb der Bundesländer verbleibt. Aus diesen Ergebnissen lassen sich bereits zwei Schlüsse ziehen. Erstens, die Variation in den u3-Quoten wird maßgeblich durch Länderunterschiede verursacht und ist nicht von kreisspezifischen Charakteristika determiniert. Zweitens, die Variation innerhalb der Länder nimmt über die Zeit stetig zu; der unerklärte Anteil der Streuungsquadratsumme (Residuum) steigt zwischen 2007 und 2010 kontinuierlich an. Diese Änderung wird maßgeblich durch den interkommunal verschiedenen Ausbau des u3-

Angebotes verursacht. Wenn sich die Unterschiede beim Ausbau zwischen den Kommunen über die Zeit vergrößern, steigt die Variation innerhalb der Länder.

Zu beachten ist jedoch, dass die Erklärungskraft des diskutierten Modells maßgeblich durch den Ost/West-Unterschied determiniert ist. Wird im Modell ausschließlich nur nach Ost- und Westdeutschland unterschieden (vgl. Tabelle 10, Spalte 2 und 3), so zeigt sich, dass bereits hierdurch bis zu 87% der Variation erklärt werden können. Die länderspezifischen Unterschiede in Tabelle 9 können also zum Großteil durch den Ost/West-Unterschied erklärt werden. Innerhalb der Länder der jeweiligen Landesteile (Ost oder West) zeigt sich zum Teil ein anderes Ergebnis. So ist die Variation innerhalb der Kreise der westdeutschen Bundesländer deutlich größer als die Variation zwischen diesen Ländern; rund 82% der Varianz verbleiben in 2010 im Residuum. In Ostdeutschland sind es zum gleichen Zeitpunkt lediglich rund 45%. Insgesamt erscheinen die ostdeutschen Länder und die ostdeutschen Kommunen hinsichtlich der Betreuungsquoten unter Dreijähriger daher homogener als die westdeutschen Länder und Kommunen. Dieses Bild zeigt sich bereits bei der rein deskriptiven Betrachtung der Quoten beispielsweise in Abbildung 8.

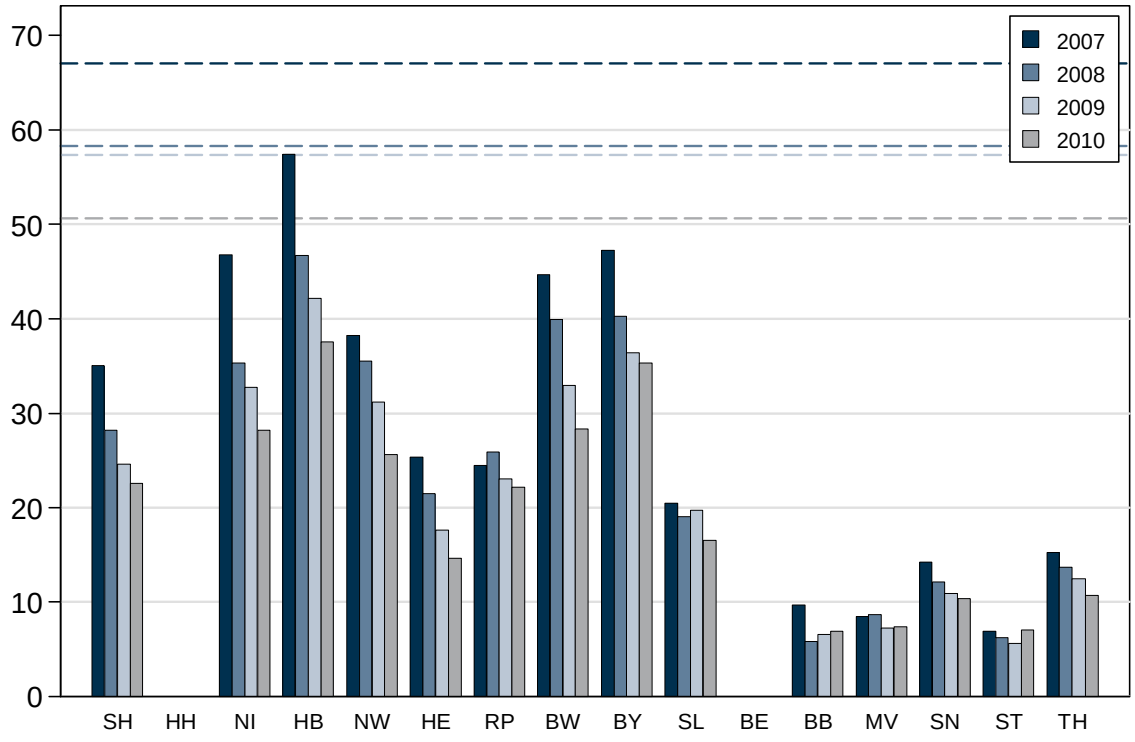
Tabelle 10: ANOVA für Betreuungsquoten für unter 3-Jährige auf Kreisebene; nach Ost/West, nur westdeutsche und nur ostdeutsche Bundesländer, 2007 bis 2010

	nur Ost(inkl. BE)/West Dummy		nur westdeutsche Bundesländer (inkl. Stadtstaaten)		nur ostdeutsche Bundesländer (inkl. BE)	
			2007			
Bezeichnung	SQS	Anteil	SQS	Anteil	SQS	Anteil
Modell	72912,91	87,47	1611,60	26,08	2539,97	59,49
Residuum	10448,57	12,53	4567,31	73,92	1729,69	40,51
Total	83361,47		6178,91		4269,66	
			2008			
Bezeichnung	SQS	Anteil	SQS	Anteil	SQS	Anteil
Modell	65399,99	85,98	1687,16	23,82	2231,55	62,34
Residuum	10662,75	14,02	5395,99	76,18	1348,05	37,66
Total	76062,74		7083,15		3579,60	
			2009			
Bezeichnung	SQS	Anteil	SQS	Anteil	SQS	Anteil
Modell	72079,04	86,47	1660,28	21,08	2038,48	59,85
Residuum	11281,04	13,53	6214,63	78,92	1367,66	40,15
Total	83360,08		7874,90		3406,14	
			2010			
Bezeichnung	SQS	Anteil	SQS	Anteil	SQS	Anteil
Modell	68404,47	84,77	1646,94	17,89	1684,55	54,66
Residuum	12289,23	15,23	7560,25	82,11	1397,49	45,34
Total	80693,70		9207,19		3082,04	

Trotz der hohen Variation innerhalb der Länder, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Kreise innerhalb der – auch westdeutschen – Länder immer unähnlicher werden, d. h. in den Betreuungsquoten weiter auseinanderdriften. Ein Nachteil der ANOVA ist, dass Veränderungen in der Mittelwertstruktur nicht kontrolliert werden. In diesem Fall bedeutet dies, dass

die Varianzanalyse nicht berücksichtigt, dass innerhalb der Länder die Betreuungsquote steigt und sich somit der Mittelwert erhöht. Steigende Mittelwerte (mit kleinen Schwankungen innerhalb der Länder) führen jedoch automatisch zu einer Erhöhung der Varianz und damit der nicht erklärten Streuungsquadratsumme. Daher wird zusätzlich zur ANOVA noch der Variationskoeffizient (V) betrachtet. Der Variationskoeffizient ist ein dimensionsloses Maß, mit dem sich Variationen zwischen Gebieten und Zeitpunkten vergleichen lassen. Der Variationskoeffizient ist der Quotient aus der Standardabweichung (Wurzel der Varianz) und dem Mittelwert auf Bundeslandebene ($V = \sqrt{V(X)}/\bar{x}$). Er zeigt somit im weitesten Sinne die um die Veränderung des Mittelwertes bereinigte Variation an. Abbildung 12 stellt den Variationskoeffizient für die Länder grafisch dar (Balkendiagramm), daneben ist noch als gestrichelte Linie der bundesweite Variationskoeffizient zum Vergleich abgetragen.

Abbildung 12: Variationskoeffizienten der Betreuungsquoten für unter 3-Jährige nach Ländern und bundesweite Variationskoeffizienten, 2007 bis 2010



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der öffentl. geförd. Kindertagespflege, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Anhand dieser Abbildung wird zum einen deutlich, dass die Varianz (hier in Form des Variationskoeffizienten) zwischen den Ländern deutlich größer ist, als die Varianz innerhalb der Länder; die gestrichelten Linien des jeweiligen Jahres liegen stets oberhalb der entsprechenden Balken. Zum anderen zeigt sich jedoch auch, dass sich die Gebiete, sowohl die Länder als auch die Kreise innerhalb der Länder, über die betrachtete Zeitspanne immer ähnlicher werden; die Vari-

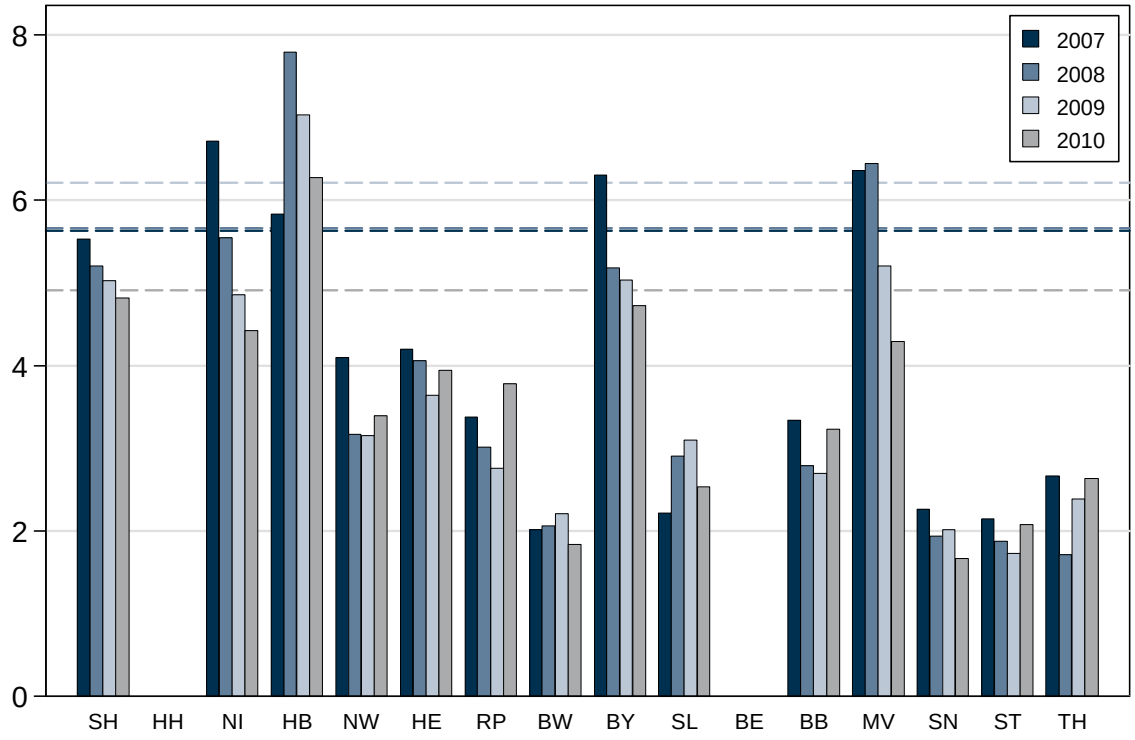
ationskoeffizienten sinken. Letztendlich bedeutet dies, dass sich die Kommunen eines Bundeslandes durch den stetigen Ausbau der u3-Betreuung immer mehr einander annähern. Dennoch sind auch hier deutliche Ost-West-Unterschiede sichtbar. Der Variationskoeffizient in den ostdeutschen Flächenländern liegt stets deutlich unter dem der westdeutschen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Varianz zwischen den Kreisen der ostdeutschen Bundesländer immer recht niedrig war. Grundsätzlich deuten die ANOVA und die abgebildeten Variationskoeffizienten jedoch darauf hin, dass die föderalen Strukturen, insbesondere die Vorgaben der Länder, innerhalb des Landes zunehmend an Bedeutung verlieren (die Varianz zwischen den Kreisen steigt), die Kreise sich einander aber stetig annähern (der Variationskoeffizient der Kreise sinkt). Dennoch verbleibt gerade in den westdeutschen Bundesländern ein nicht unerheblicher Teil der Restvarianz in den Betreuungsquoten in den Kommunen. Folglich wäre anhand multivariater Modelle zu untersuchen, wodurch sich die Unterschiede zwischen den Kommunen erklären lassen. Eine Vermutung ist, dass regionale Unterschiede und parteispezifische Präferenzen eine entscheidende Rolle spielen. So zeig die Studie von Seils/Meyer (2013), dass in den westdeutschen Kreisen als maßgebliche Determinanten der Kinderbetreuungsquoten für unter Dreijährige der wirtschaftliche Entwicklungsstand, die Frauenerwerbstätigkeit, die Kinderarmut und parteipolitische Gewichte diagnostiziert werden können. Dennoch wären auch hier tiefergehende Analysen – auch über mehrere Zeiträume – wünschenswert, da auch in diesen Modellen ein erheblicher Teil der Variation (ca. 60%) unerklärt bleibt.

Nachfolgend wird die Analyse der Variation auch für die Kinderbetreuungsquoten für Drei- bis unter Sechsjährige durchgeführt. Es zeigt sich dabei ein ganz anderes Bild, als für die Betreuungsquoten für unter Dreijährige. Zunächst kann nur ein vergleichsweise geringer Teil der Variation auf die Bundesländer zurückgeführt werden. In 2007 sind es 44,10% der Variation, in 2010 nur noch 33,88% (vgl. Tabelle 11). Der überwiegende Teil der Varianz verbleibt im Residuum und somit in den Kreisen. Hier lässt sich also schlussfolgern, dass unterschiedliche Betreuungsquoten weniger auf bildungspolitische Maßnahmen auf Länderebene zurückgeführt werden können, sondern eher auf regionale Differenzen. Bezogen auf die Variationskoeffizienten zeigen sich ebenfalls keine eindeutigen Trends (vgl. Abbildung 13). Die Variationskoeffizienten liegen jedoch insgesamt deutlich unter denen der u3-Betreuungsquoten.

Tabelle 11: ANOVA für Betreuungsquoten für 3- bis unter 6-Jährige auf Kreisebene, 2007 bis 2010

		2007			
				R^2	0,4410
Beobachtungen	412			adj. R^2	0,4198
Bezeichnung	SQS	Anteil	FG	F-Statistik	p-Wert
Modell	5969,38	44,10	15	20,82	0,0000
Bundesland	5969,38	44,10	15	20,82	0,0000
Residuum	7567,73	55,90	396		
Total	13537,11		411		
		2008			
				R^2	0,3990
Beobachtungen	412			adj. R^2	0,3762
Bezeichnung	SQS	Anteil	FG	F-Statistik	p-Wert
Modell	3835,74	39,90	15	17,53	0,0000
Bundesland	3835,74	39,90	15	17,53	0,0000
Residuum	5777,64	60,10	396		
Total	9613,38		411		
		2009			
				R^2	0,4063
Beobachtungen	412			adj. R^2	0,3838
Bezeichnung	SQS	Anteil	FG	F-Statistik	p-Wert
Modell	3555,13	40,63	15	18,07	0,0000
Bundesland	3555,13	40,63	15	18,07	0,0000
Residuum	5194,15	59,37	396		
Total	8749,28		411		
		2010			
				R^2	0,3388
Beobachtungen	412			adj. R^2	0,3137
Bezeichnung	SQS	Anteil	FG	F-Statistik	p-Wert
Modell	2547,35	33,88	15	13,53	0,0000
Bundesland	2547,35	33,88	15	13,53	0,0000
Residuum	4971,95	66,12	396		
Total	7519,31		411		

Abbildung 13: Variationskoeffizienten der Betreuungsquoten für 3- bis unter 6-Jährige nach Ländern und bundesweite Variationskoeffizienten, 2007 bis 2010



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der öffentl. geförd. Kindertagespflege, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes; eigene Berechnung, eigene Darstellung

3.4 Fazit

Der ab August 2013 geltende Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz im u3-Bereich hat dazu geführt, dass die Betreuungsquoten von Kleinkindern, aber auch von Kindern im Kindergartenalter in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Innerhalb der Bundesländer steigen die Betreuungs- und Ganztagsquoten stetig an. Dennoch zeigen sich nach wie vor zwischen west- und ostdeutschen Flächenländern große Unterschiede, mit großen Vorteilen auf der ostdeutschen Seite. Hier sind bereits jetzt schon 20% bis 40% der unter Dreijährigen in Betreuungseinrichtungen untergebracht, ein Großteil davon auch in Ganztagsbetreuung. Hier gilt es für die westdeutschen Länder noch einiges aufzuholen. Daneben muss darauf hingewiesen werden, dass die vorhandene Datengrundlage keine Rückschlüsse bezüglich der Angebots- und Nachfragestruktur im Sinne von Betreuungsbedarfsquoten erlaubt (und dass privat organisierte und finanzierte Betreuung nicht Bestandteil der amtlichen Statistik ist). Daher kann keine Analyse erfolgen, die die Betreuungsquoten aus der Perspektive der Nachfrage beleuchtet. Dennoch finden sich Hinweise, dass es hinsichtlich eines bedarfsgerechten Angebotes zwischen den Ländern große Unterschiede gibt. So zeigt sich beispielsweise, dass in den westdeutschen Flächenländern noch deutlicher Verbesserungsbedarf bezüglich der Ausgestaltung der Angebote besteht. Gerade für erwerbstätige Mütter oder für Familien, in denen beide Erziehungsberechtigte erwerbstätig

sind, spielen Öffnungs- und Schließzeiten eine große Rolle. Die DJI-Kinderbetreuungsstudie aus dem Jahr 2005[109], bei der ca. 8.000 Mütter/Väter mit ca. 13.700 Kindern im Alter von bis zu sechs Jahren befragt wurden, zeigt auf, dass für Berufstätige optimale Öffnungszeiten (vor 7 Uhr) und optimale Schließzeiten (nach 17 Uhr) in der Regel nur von ostdeutschen Kindertageseinrichtungen erfüllt werden (vgl. Tabelle 12). Nur 5% der Einrichtungen für Kinder unter drei Jahren öffnen in Westdeutschland zwischen 6 und 7 Uhr. In Ostdeutschland sind es 70%. Auch sieben Jahre später hat sich in dieser Hinsicht nicht viel geändert. Das Statistische Bundesamt erhob 2012 zum ersten Mal die Öffnungs- und Schließzeiten der Einrichtungen und zeigt, dass sich nicht wirklich etwas getan hat. In Westdeutschland öffnen nach wie vor nur 5% der Einrichtungen vor 7 Uhr. In Ostdeutschland sind es jedoch bereits 81%. Bezogen auf die Schließzeiten zeigt sich jedoch bereits eine deutliche Verbesserung in Westdeutschland. Während in 2005 nur 28% (bzw. 18%) der Kindertagesstätten zwischen 17 und 18 Uhr schlossen, sind es 2012 bereits 51%. Die Quote in Ostdeutschland ist jedoch auch weiter angestiegen (von 65% auf 87%).

Tabelle 12: Öffnungs- und Schließzeiten von Kindertageseinrichtungen, Ost/West-Vergleich, 2005 und 2012

			Öffnungszeiten zw. 6 und 7 Uhr		Schließzeiten zw. 17 und 18 Uhr	
Jahr	Quelle	Gebiet	0-3 Jahre	3-6 Jahre	0-3 Jahre	3-6 Jahre
2005	DJI-Kinderbetreuungs-studie	West	5%	5%	28%	18%
		Ost	70%	68%	65%	65%
			Öffnungszeiten vor 7 Uhr		Schließzeiten zw. 16:30 und 18 Uhr	
			0-6 Jahre		0-6 Jahre	
2012	StatBA-Kindertagesbetreuung in Deutschland	West	5%		51%	
		Ost	81%		87%	

Quelle: eigene Darstellung

Grundsätzlich zeigen die Zahlen, dass Kinder (und Familien), die in ostdeutschen Flächenländern aufwachsen, deutlich bessere Betreuungsmöglichkeiten im vorschulischen Bereich haben. Kinder können frühzeitig gefördert und eventuell vorhandene Defizite benachteiligter Kinder frühzeitig erkannt und abgebaut werden. Eltern, und insbesondere Mütter, erfahren große (zeitliche) Unterstützung in der Kinderbetreuung und bei der Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit.

Weitere ungleichheitsrelevante Aspekte, wie insbesondere die Beitragsfreiheit der Kindertagesbetreuung, sind in der vorliegenden Studie nur tabellarisch angerissen worden, da hier innerhalb der Länder auf kommunaler Ebene noch große Unterschiede bestehen. So haben die Kommunen selbst die Möglichkeit, frühkindliche Bildung insgesamt beitragsfrei zu stellen; gerade dieser Aspekt würde einer tiefergehenden, noch unterhalb der Kreisebene angesiedelten Analyse bedürfen. Trotzdem stellt sich bei all der bereits untersuchten Variation die Frage, wie weitere – bundesweit geregelte – Ausgestaltungen, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung des Ausbaus der (bedarfsgerechten) Betreuungsangebote, helfen können, die zum Großteil lan-

[109] vgl. Bien (2005)

desspezifischen Unterschiede auszugleichen. Grundsätzlich kann vermutet werden, dass sich durch die Unterschiede zwischen den Ländern aber auch zwischen den Kommunen ungleichheitsrelevante Aspekte nicht nur für die frühkindliche Bildung und Förderung von Kindern ergeben. Auch bezogen auf Müttererwerbstätigkeit können diese Differenzen einen entscheidenden Einfluss ausüben. Insofern ist zu überdenken, ob die Finanzkraft der Kommunen in diesem Bereich nicht gestärkt werden sollte, da sie maßgeblich den Ausbau der Betreuungseinrichtungen vorantreiben können.

4. Der Übergang auf weiterführende Schulen

Der Übergang von der Grundschule auf die weiterführenden Schulen ist ein zentraler Punkt in der Schullaufbahn eines Kindes. Umso wichtiger ist es, die Länderregelungen hinsichtlich des Übergangsprozesses zu analysieren und zu vergleichen, um mögliche ungleichheitsrelevante Charakteristika aufzudecken. Dabei werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben und die Vereinbarungen der KMK skizziert sowie die länderspezifischen Regelungen dargestellt. Bei der empirischen Analyse des tatsächlichen Übergangsverhaltens der Schüler in den Ländern wird insbesondere auf den Status der Übergangsempfehlung (bindend oder nicht-bindend) eingegangen und ihr Einfluss auf das Elternwahlverhalten untersucht. Auf regionaler Ebene werden die Schulbesuchsquoten in der Sekundarstufe I untersucht und davon ausgehend die Zugänglichkeit der landespezifischen Schulformangebote diskutiert.

4.1 Die verfassungsrechtlichen Vorgaben

Nach Art. 6 Abs. 2 GG fällt die Wahl des Bildungsweges eines Kindes in das Erziehungsrecht der Eltern.[110] Der Staat darf jedoch aufgrund seines in Art. 7 Abs. 1 GG verankerten Rechts der Schulaufsicht in das Recht der freien Schulwahl durch die Eltern korrigierend in Form einer ‚negativen Auslese' eingreifen, wenn das Kind auf eine für sie/ihn nicht ‚geeignete' Schulform übergehen soll[111]. Dieses Recht ergibt sich aus der Auslegung des Rechts der Schulaufsicht als „Befugnis zur Planung und Organisation des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihrer Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten zu eröffnen"[112]. Laut Bundesverfassungsgericht ist es somit mit dem elterlichen Erziehungsrecht vereinbar, dass Anforderungen, die zum Besuch einer bestimmten Schulart erreicht werden müssen, festgelegt werden, und somit Schülern die Aufnahme verweigert wird, wenn die Gefahr besteht, dass diese „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ihre Mitschüler empfindlich"[113] hemmen würden (die Betonung liegt also auf dem Ziel, den Schülern den Bildungsgang *gemäß ihrer Fähigkeiten* zu eröffnen). Die jeweiligen Verfahrensvorgaben für dieses Auswahlverfahren müssen jedoch durch das entsprechende Schulgesetz geregelt werden und dürfen nicht alleine der Schulverwaltung überlassen werden[114]. Sie werden im späteren Verlauf der Untersuchung genauer vorgestellt und zwischen den Ländern verglichen.

Die Länder machen von diesem Eingriffsrecht in das elterliche Erziehungsrecht in unterschiedlicher Weise Gebrauch; einige versuchen es zu unterbinden, dass Kinder, die für den Be-

[110] vgl. Gresch/Baumert/Maaz (2010), S. 231
[111] vgl. Gresch/Baumert/Maaz (2010), S. 231; Füssel et al (2010), S. 92; Zur Problematik des Eingriffes des Staats in das elterliche Erziehungsrecht vgl. Füssel et al. (2010), S. 88 f.
[112] BVerfG 34, 165 (182), zitiert nach Füssel et al. (2010), S. 88
[113] Füssel et al. (2010), S. 91
[114] vgl. Füssel et al. (2010), S. 92

such einer weniger anspruchsvollen Schulart empfohlen sind, auf eine höhere Schulart eingeschult werden. Andere Länder nehmen diesen (möglichen) Fall in Kauf und überlassen den Eltern die Entscheidung über die Schullaufbahn ihres minderjährigen Kindes. Welche ungleichheitsrelevanten Konsequenzen können sich aus diesen unterschiedlichen Regelungen in den Ländern hinsichtlich der Verbindlichkeit der Übergangsempfehlung ergeben? Dieser Frage wird im Folgenden nachgegangen.

4.2 Der Einfluss des Elternwahlrechts auf den Übergang

Empirische Untersuchungen belegen, dass die Sozialschicht der Eltern einen erheblichen Einfluss auf die Wahl der weiterführenden Schulform für ihr Kind hat. So zeigen mehrere Studien (z. B. LAU in Hamburg, IGLU), dass Kinder aus bildungsnahen Schichten eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, eine Gymnasialempfehlung zu erhalten[115], und sie besuchen auch tatsächlich häufiger das Gymnasium[116]. Dies hat zwei Ursachen: Zum einen hat die soziale Herkunft einen Einfluss auf die Schulleistungen der Kinder, sodass Kinder aus höheren sozialen Schichten aufgrund ihrer Leistung häufiger eine Gymnasialempfehlung erhalten als Kinder aus niedrigeren sozialen Schichten (primäre Herkunftseffekte[117]). Zum anderen streben Eltern aus höheren sozialen Schichten aber auch unabhängig von den Leistungen eine höhere Schullaufbahn für ihre Kinder an als Eltern, die aus niedrigeren sozialen Schichten stammen. In der Folge setzen sie sich häufiger über ihrer Meinung nach negative Schulempfehlungen hinweg (sekundäre Herkunftseffekte).[118] Dies hängt auch mit der subjektiven Werterwartung zusammen, die Eltern mit dem Besuch eines bestimmten Bildungsganges verknüpfen. Eltern wählen denjenigen Bildungsgang für ihr Kind, von dem sie den größten Nutzen erwarten, wobei Eltern aus bildungsnahen Schichten (bedingt durch ihren eigenen Bildungshintergrund) die Erfolgsaussichten und die zu erwartenden Erträge ihrer Kinder bei dem Besuch des Gymnasiums höher und die entstehenden Kosten niedriger einschätzen als Eltern aus bildungsfernen Schichten.[119]

Wird nun betrachtet, inwiefern die Verbindlichkeit von Empfehlungsgutachten die Übergangsentscheidungen beeinflusst, so zeigen Studien, dass die Übergangsempfehlung der stärkste Prädiktor für den tatsächlichen Übergang ist. Das bedeutet, wenn Schüler beispielsweise eine Gymnasialempfehlung erhalten, folgen die Eltern dieser auch größtenteils, ganz gleich, ob die Empfehlung verbindlich oder unverbindlich ist (im Durchschnitt liegt die Übereinstimmung von Empfehlung und Entscheidung bei über 90%[120]). Liegt allerdings keine Gymnasialempfehlung vor, schicken Eltern aus höheren sozialen Schichten ihr Kind häufiger – entgegen der Empfeh-

115 vgl. Einsiedler/Martschinke/Kammermeyer (2008)
116 vgl. Schwarz/Weishaupt (2012), S. 7
117 vgl. hierzu Boudon (1974)
118 vgl. Einsiedler/Martschinke/Kammermeyer (2008), S. 343
119 vgl. Schwarz/Weishaupt (2012), S. 7
120 vgl. Füssel et al. (2010), S. 96

lung für eine andere Schulform – auf das Gymnasium. Dieser Effekt ist besonders ausgeprägt in Ländern, in denen eine nicht bindende Schulempfehlung ausgesprochen wird.[121] Dieser Umstand könnte den höheren Bildungsaspirationen in Familien aus höheren sozialen Schichten geschuldet sein, die ihr Anliegen in Ländern, die den Elternwillen freigeben, leichter umsetzen können. Zudem liegen auch empirische Hinweise dafür vor, dass in Ländern mit bindender Empfehlung die Übergangsquote auf das Gymnasium niedriger ist als in Ländern ohne verbindliche Empfehlung (unabhängig von der tatsächlich erhaltenen Laufbahnempfehlung), da zum einen weniger Eltern ihre Kinder ohne Gymnasialempfehlung auf selbiges einschulen und die Eltern ihre Kinder zum anderen auch häufiger *trotz* einer Gymnasialempfehlung auf eine niedrigere Schulart schicken[122]. Hierfür kann es mehrere Ursachen geben. Zum einen kann dies an anderen, den Übergang betreffenden rechtlichen Regelungen liegen. So ist die Schulempfehlung in Ländern mit bindender Empfehlung üblicherweise von dem Erreichen eines bestimmten Notendurchschnitts abhängig, die Lehrkräfte haben dementsprechend weniger Spielraum für die Vergabe der Empfehlungen. Zum anderen muss bei einer Analyse der tatsächlichen Übergangsentscheidungen auch immer das Schulsystem des jeweiligen Landes als Ganzes betrachtet werden. So können weitere bildungspolitische Merkmale, wie etwa eine eher konservative oder liberale Ausrichtung der Bildungspolitik oder die „quantitative Versorgung mit Bildungseinrichtungen“[123] und die Ausgestaltung des Schulsystems, also z. B. die Möglichkeit, an Schulen mit mehreren Bildungsgängen oder Gesamtschulen das Abitur zu erwerben, die Übergangsentscheidung beeinflussen. Zuletzt kann auch der Bildungshintergrund der Bevölkerung ursächlich für die tatsächlichen Übergänge auf die weiterführenden Schulen sein. So variiert der Anteil der Bevölkerung mit (Fach-)Hochschulreife stark zwischen den Ländern, was dazu führen kann, dass sich unterschiedliche Normen bezüglich hoher Schulbildung entwickeln. In Abhängigkeit vom Milieu, in dem Eltern und Kinder sich befinden, können so „unterschiedliche Relevanzstrukturen“[124] bezüglich der schulischen Ausbildung entstehen. Wenn also das Umfeld der Schüler und ihre Eltern eine hohe Bildung aufweisen, weist das Gymnasium als Zielschulform unter Umständen einen höheren Stellenwert auf als in Milieus mit eher geringer Bildung (Stichwort: kulturelle Reproduktion).[125] In Situationen, in denen sich die Akteure hinsichtlich einer Entscheidung unsicher sind, orientieren sie sich an den Entscheidungsmustern, Normen und Traditionen ihres unmittelbaren Umfelds, weshalb es in bildungsfernen Milieus zu einer Abweichung von Empfeh-

[121] So folgten beispielsweise in Baden-Württemberg (bindende Empfehlung) im Schuljahr 2009/10 87,7% der Eltern der Schulempfehlung und nur 1,8% der Kinder wurden in eine höhere als der empfohlenen Schulart eingeschult. In Schleswig Holstein (nicht-bindende Empfehlung) wurden nur 78,8% der Kinder in die empfohlene Schulart eingeschult und über 20% der Kinder gingen auf eine höhere als die empfohlene Schulart über (Dietze 2011, S. 109); vgl. auch Gresch/Baumert/Maaz (2010), S. 252

[122] vgl. Gresch/Baumert/Maaz (2010), S. 252

[123] Gresch/Baumert/Maaz (2010), S. 253

[124] Gresch/Baumert/Maaz (2010), S. 253

[125] vgl. Gresch/Baumert/Maaz (2010), S. 252 f.; Dustmann (2004); Bourdieu (1973)

lung und tatsächlichem Übergang kommen kann.[126] Zusätzlich könnte auch der Stellenwert bestimmter Bildungsabschlüsse zwischen den Ländern variieren. So wird z. B. der Hauptschulabschluss in einigen Ländern (wie Bayern oder Baden-Württemberg) vergleichsweise stark akzeptiert, womit auch die auf dem Schulabschluss aufbauenden beruflichen Möglichkeiten in diesen Ländern besser sind[127].

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die Übergangsempfehlungen und deren Verbindlichkeit ungleichheitsrelevantes Potenzial haben. Schichtspezifische Bildungsungleichheiten scheinen sich zu verstärken, wenn der Elternwille bezüglich der Schullaufbahn des Kindes freigegeben wird. Allerdings zeigt sich auch, dass die Übergänge auf weiterführende Schulen immer im Kontext des Schulsystems betrachtet werden müssen, da die Zusammenhänge zwischen Übergangsempfehlung, Verbindlichkeit der Empfehlung, sozialer Herkunft und Bildungssystem komplex sind. Im Folgenden werden daher die Vorgaben der KMK und die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Ländern zusammen mit den Empfehlungs- und tatsächlichen Übergangsquoten skizziert, um einen möglichen Einfluss der (Un-)Verbindlichkeit der Schulempfehlungen auf die Empfehlungs- und Übergangsquoten aufdecken zu können.

4.3 Die Vorgaben der KMK

Durch den Beschluss ‚Übergänge von einer Schulart auf die andere' vom 9.12.1960 (i.d.F. vom 23.03.1966) wurden Grundsätze bzgl. des Übergangs von der Grundschule auf die weiterführende Schule durch die KMK festgelegt. Diese besagen, dass die Entscheidung darüber, welchen Bildungsgang ein Kind nach dem Abschluss der Grundschule besucht, „nicht ausschließlich durch das Ergebnis einer Prüfung von wenigen Stunden oder Tagen bestimmt sein soll"[128], sondern sich über einen längeren Zeitraum erstrecken muss. Zudem muss „das natürliche Recht der Eltern auf die Erziehung ihrer Kinder […] bei der Wahl des Bildungsweges berücksichtigt werden […] [und] […] jedem Kind muss – ohne Rücksicht auf Stand und Vermögen der Eltern – der Bildungsweg offenstehen, der seiner Bildungsfähigkeit entspricht"[129].

In den ‚Empfehlungen zur Arbeit in der Grundschule' aus dem Jahr 1970 wurde zudem festgelegt, dass Grundschule und weiterführende Schule beim Übergangsprozess zusammen arbeiten und die Aufgabe haben, Eltern und Kinder „intensiv und kontinuierlich bei der Wahl der Schullaufbahn zu beraten, um Fehlentscheidungen soweit wie möglich zu vermeiden"[130]. Dabei soll die Empfehlung der Grundschule „nicht nur die Leistungen in Bezug auf die fachlichen Ziele der Lehrpläne, sondern auch die für den Schulerfolg wichtigen allgemeinen Fähigkeiten"[131] be-

126 vgl. Hillmert (2010), S. 100
127 vgl. Gresch/Baumert/Maaz (2010), S. 253
128 KMK (1966), zitiert nach KMK (2010), S. 5
129 KMK (1966), zitiert nach KMK (2010), S. 5
130 KMK (1994), S. 16
131 KMK (1994), S. 16

rücksichtigen. Das Votum der abgebenden Schule soll „mit eingehender Beratung der Eltern“[132] verbunden werden. Dabei ist es den Ländern selbst überlassen, ob das Schulgutachten „Grundlage für die Entscheidung bzw. Entscheidungshilfe für den weiteren Bildungsgang der Schülerinnen und Schüler“[133] ist, d. h., ob die Empfehlung verbindlich oder unverbindlich ist. Zudem erklären die Länder ihren Willen, die Übergangsempfehlungen gegenseitig zu respektieren, unabhängig davon, ob diese verbindlich oder unverbindlich sind.[134]

4.4 Die Übergangsverfahren in den Ländern

Das Prozedere des Übergangs von der Grundschule auf die weiterführende Schule ist in allen Ländern in den jeweiligen Schulgesetzen geregelt. Bezüglich der Übergangsregelungen zeigt sich eine nicht unerhebliche Varianz zwischen den Ländern, denn sie unterscheiden sich sowohl hinsichtlich des Zeitpunkts des Übergangs als auch hinsichtlich der Verbindlichkeit der Übergangsempfehlung und den daraus resultierenden Konsequenzen für den Besuch einer höheren als der empfohlenen Schulform.

4.4.1 Der Zeitpunkt des Übergangs

Im internationalen Vergleich erfolgt die Differenzierung der Schüler in die weiterführenden Bildungsgänge in Deutschland besonders früh;[135] der Zeitpunkt des Übergangs variiert jedoch zwischen den Bundesländern. So besteht in Berlin und Brandenburg eine sechsjährige Grundschule, sodass der Übergang dort erst nach der 6. Klasse stattfindet. In den übrigen Ländern umfasst die Grundschule vier Jahrgangsstufen, der Übergang erfolgt also bereits nach dem 4. Schuljahr[136]. In Mecklenburg-Vorpommern umfasst die Grundschule zwar ebenfalls vier Schuljahre, jedoch besuchen die Schüler in der 5. und 6. Klasse die schulartunabhängige Orientierungsstufe, sodass der Übergang auf die weiterführenden Schulen de facto erst nach dem 6. Schuljahr stattfindet (§13, Abs. 1 und § 15, Abs.1 SchulG M-V).

4.4.2 Der Übergangsprozess

Die länderspezifischen Regelungen unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich der Kriterien, die zur Erstellung der Übergangsempfehlung herangezogen werden und dem Verbindlichkeitsgrad der Empfehlung. So müssen in einigen Ländern bestimmte Notengrenzen erfüllt sein, um eine Gymnasial- oder Realschulempfehlung zu erhalten. In anderen Ländern sind diese nicht

132 KMK (1994), S. 16
133 KMK (1994), S. 16
134 vgl. Füssel et al. (2010), S. 95
135 vgl. Einsiedler/Martschinke/Kammermeyer (2008), S. 342; Dustmann (2004)
136 vgl. Füssel et al. (2010), S. 95

vorgegeben, sondern es bleibt der Einschätzung der Lehrkräfte überlassen, die jeweilige Schulempfehlung auszusprechen (vgl. Tabelle 13).

Gemeinsam haben alle Länder, dass im Vorfeld des Übergangs gemäß der KMK-Vereinbarungen (vgl. Abschnitt 4.3) Informationsveranstaltungen angeboten werden bzw. Informationsgespräche mit den Eltern geführt werden. Zudem werden am Ende des ersten Schulhalbjahres Empfehlungsgutachten an die Schüler ausgegeben, wobei dies in Bayern bis zum Schuljahr 2007/08 nur auf Antrag der Eltern geschah und in Thüringen immer noch nur nach Aufforderung durch die Eltern ausgestellt wird. Wenn der Elternwunsch und die Übergangsempfehlung übereinstimmen, dürfen die Eltern ihr Kind an der jeweiligen weiterführenden Schule anmelden. Ist dies nicht der Fall, führen die Schulen Beratungsgespräche mit den Eltern.[137] Sobald jedoch ein Kind auf eine höhere als die empfohlene Schulart eingeschult werden soll, zeigen sich unterschiedliche Ausgestaltungen der Übergangsverfahren.

4.4.3 Die Übergangsempfehlung

Als Kriterien der Übergangsempfehlung gelten üblicherweise der Leistungsstand, die bisherige Leistungsentwicklung, das Lern- und Arbeitsverhalten sowie in einigen Ländern das Sozialverhalten (z. B. im Saarland)[138]. Eine besonders zentrale Rolle nehmen jedoch die Schulnoten ein. In einigen Ländern gehen sie in standardisierter Form in die Übergangsempfehlung ein. So existieren in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Sachsen und Thüringen Notengrenzen für die Übergangsempfehlung auf eine bestimmte Schulart. Diese unterscheiden sich jedoch wiederum zwischen den Ländern, einerseits hinsichtlich der Fächer, die dafür herangezogen werden, und andererseits im Hinblick auf den Notendurchschnitt, der in diesen Fächern erreicht werden muss. So werden in Baden-Württemberg nur die Fächer Deutsch und Mathematik für die Bewertung herangezogen, in denen für eine Gymnasialempfehlung mindestens ein Notendurchschnitt von 2,5 vorliegen muss. In Sachsen muss der gemeinsame Durchschnitt der Fächer Deutsch, Mathematik und Sachkunde 2,0 oder besser betragen, damit ein Schüler für den Bildungsgang des Gymnasiums empfohlen wird (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Regelungen zum Übergang auf weiterführende Schulen nach Ländern, 2013

Land	Notengrenzen	Übergangsempfehlung	Probezeit
SH	Nein	Unverbindlich, jedoch können Kinder mit einer Hauptschulempfehlung nicht auf das Gymnasium übergehen (§3 OstVO, seit 2005)	Keine
HH	Nein	Unverbindlich (§42 HmSchG)	Keine
NI	Nein	Unverbindlich (§6 NSchG)	Keine

[137] vgl. Füssel et al. (2010), S. 96
[138] Zum Einfluss von pädagogischen Gutachten vgl. Füssel et al. (2010), S. 100 f.

Land	Notengrenzen	Übergangsempfehlung	Probezeit
HB	Nein (Richtlinien zum Übergang von der Grundschule zu den weiterführenden Bildungsgängen)	Unverbindlich	Keine
NW	Nein	Unverbindlich (seit 2011) (§11 SchulG NRW)	Klassen 5 und 6 als Erprobungsstufe (§ 13 SchulG NRW)
HE	Nein	Unverbindlich (§77 HSchG)	Keine
RP	Eine Empfehlung für das Gymnasium oder die Realschule kann nur ausgesprochen werden, wenn das allgemeine Lern- und Arbeitsverhalten die Empfehlung rechtfertigt und die Leistungen in den Fächern Deutsch, Mathematik und Sachunterricht in der Regel mindestens befriedigend, in den übrigen Fächern überwiegend befriedigend sind. (§16 GSO)	Verbindlich; Prüfung bei Besuch des Gymnasiums für Schüler, die keine Gymnasialempfehlung erhalten haben (§21 ÜSchO)	Orientierungsstufe 5. und 6. Klasse ohne Versetzung (§ 20 ÜSchO)
BW	Gymnasium: Deutsch und Mathematik mindestens gut-befriedigend (2,5); Realschule: Deutsch und Mathematik mindestens befriedigend (3,0) (§1 Aufnahmeverordnung)	Unverbindlich (seit 2012) (§1 Aufnahmeverordnung)	Keine
BY	Eignung für das Gymnasium liegt vor, wenn die Gesamtdurchschnittsnote der Fächer Deutsch, Mathematik und Sachkunde mindestens 2,33 beträgt; Eignung für Realschule liegt vor, wenn Gesamtdurchschnittsnote mindestens 2,66 beträgt (§ 29 VolksschulO)	Verbindlich; wenn keine Gymnasialempfehlung besteht, muss ein Probeunterricht bestanden werden, um auf das Gymnasium übergehen zu können (§ 26 und 27 Gymnasialschulordnung)	Bis zum Ende des ersten Schulhalbjahres (§ 30 GymnasialschulO)
SL	Nein	Unverbindlich (seit 2010) (§ 16 ZVO-GS)	Keine
BE	Gymnasium: Zeugnisnoten 2. Hj 5. Klasse + 1. Hj 6. Klasse, Deutsch, Fremdsprache, Mathematik, Naturwissenschaften mit Faktor 2; Grenze bis 2,2, bei entsprechender Ausprägung der Merkmale, die Lernkompetenz kennzeichnen bis 2,7 (§24 GS-VO)	Unverbindlich (§24 GS-VO)	Bis zum Ende des ersten Schuljahres (alle Schüler auf Gymnasium) (§7 Sek-I-VO)
BB	Eignung für Gymnasium ist erreicht, wenn die Summe der Noten der Fächer Mathematik, Deutsch und erste Fremdsprache im Halbjahreszeugnis der 6. Klasse den Wert 7 nicht übersteigt (§ 41 Sek I VO oder §53 SchulG)	Verbindlich; wenn keine Gymnasialempfehlung ausgesprochen wurde, muss eine Eignungsprüfung absolviert werden (§ 41 und 42 Sek I VO oder §53 BbgSchulG)	Keine
MV	Nein	Unverbindlich (§ 66 SchulG M-V)	Bis zum Ende des ersten Halbjahres der 7. Klasse auf Gymnasium (§ 66 SchulG M-V)
SN	Gymnasium: Durchschnitt der Noten in Deutsch, Mathematik und Sachunterricht in Halbjahresinformation muss 2,0 oder besser sein und keines dieser Fächer wurde mit der Note „ausreichend“ oder schlechter bewertet (§21 SOGS)	Verbindlich, Eignungsprüfung bei Aufnahme ins das Gymnasium ohne entsprechende Empfehlung (§§ 6, 7 SOGYA)	Keine
ST	Nein	Unverbindlich (seit 2011) (§34 SchulG LSA)	Keine
TH	Leistungsvoraussetzung für den Übertritt (auf das Gymnasium) ist, dass der Schüler im Zeugnis zum Schulhalbjahr 1. der Klassenstufe 4 der Grundschule oder der Gemeinschaftsschule in den Fächern Deutsch, Mathematik sowie	Verbindlich, bei Übertritt auf das Gymnasium ohne Gymnasialempfehlung muss Aufnahmeprüfung mit Probeunterricht bestanden werden (§125 und 131 ThürSchulO)	Keine (aufgehoben zum Schuljahr 2011/2012)

	Heimat- und Sachkunde (…) mindestens die Note 'gut' erreicht hat. (§125 ThürSchulO)

Quelle: Gesetze und Verordnungen der Länder; eigene Recherche, eigene Zusammenstellung

Ein weiterer wichtiger Faktor, bei dem Länderunterschiede auftreten, ist - wie bereits angesprochen – der Verbindlichkeitsgrad der Übergangsempfehlungen. Dieser unterscheidet sich erheblich zwischen den Ländern. In Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist der Elternwille nach Abschluss des Beratungsprozesses frei. Das bedeutet, die Eltern können, unabhängig von der durch die abgebende Schule ausgesprochenen Empfehlung, die Schulart, die ihr Kind nach Beendigung der Grundschule besuchen soll, frei bestimmen. In diesen Ländern macht der Staat keinen Gebrauch von seinem negativen Selektionsrecht[139] (vgl. Abschnitt 4.1). In den anderen Ländern (Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen) ist die Empfehlung verbindlich, d. h., wenn sich die Eltern dazu entscheiden, ihr Kind an einer anspruchsvolleren als der empfohlenen Schule anzumelden, muss das Kind einen Probeunterricht oder einen Eignungstest absolvieren und bestehen, um auf der anspruchsvolleren Schule angenommen zu werden.[140] Eignungsprüfungen für die Aufnahme in das Gymnasium bei abweichender Schulempfehlung finden in den Ländern Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen statt, ein Probeunterricht muss in Bayern und Thüringen absolviert werden. Zusätzlich existiert in einigen Ländern noch eine Probezeit, während der der Schüler bei unzureichenden Leistungen abgeschult werden kann (Bayern, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern). Diese zusätzlichen Aufnahmeprüfungen bzw. der Probeunterricht sind in den Ländern unterschiedlich relevant. Während in Baden-Württemberg nur ein relativ kleiner Teil der teilnehmenden Kinder durch eine Aufnahmeprüfung auf eine höhere als die empfohlene Schulart übergehen kann (13,6% im Schuljahr 2009/10 für Realschule und Gymnasium), liegt dieser Anteil in Bayern deutlich höher (28,2% für die Realschule und 6,6% für das Gymnasium im Schuljahr 2008/09[141]).

Ein interessanter und weiter zu verfolgender Aspekt ist der Trend zur Freigabe des Elternwillens. So haben seit dem Jahr 2010 sukzessive die Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und das Saarland die Verbindlichkeit der Übergangsempfehlung aufgehoben. In der Konsequenz existiert in diesen Ländern keine bindende Schulempfehlung mehr, wodurch das Elternwahlrecht gestärkt wird.

139 vgl. dazu auch Füssel et al. (2010), S. 101
140 vgl. Füssel et al. (2010), S. 100 f.
141 vgl. Dietze (2011), S. 110

4.5 Die Auswirkungen der Übergangsempfehlung – ein Ländervergleich

Im Folgenden werden nun die ausgesprochenen Übergangsempfehlungen und die tatsächlich realisierten Übergänge auf das Gymnasium in den Ländern vergleichend dargestellt. Hierzu werden Daten der Schulstatistiken ausgewählter Länder analysiert, die zwei Gruppen zugeordnet werden können: Länder, in denen der Übergang auf die weiterführende Schule nach der 6. Klasse erfolgt (Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) und Länder, in denen der Übergang nach der 4. Klasse erfolgt (Baden-Württemberg, Sachsen und Schleswig Holstein). Zu beiden Gruppen gehören jeweils Länder mit bindender und mit unverbindlicher Empfehlung.[142]

Insgesamt lässt sich zeigen, dass sich der Anteil der Gymnasialempfehlungen und der Anteil der Kinder, die auf das Gymnasium übergehen, in den letzten Jahrzehnten in allen hier untersuchten Ländern erhöht hat.[143] Dies geschah in Folge von Schulgesetzänderungen, wie z. B. der Anpassung des Notendurchschnitts für eine Gymnasialempfehlung, die den Zugang zum Gymnasium erleichterten. Zudem können Faktoren wie steigende Bildungsaspirationen der Eltern sowie der steigende Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften hier einen Einfluss haben.[144]

4.5.1 Länder mit Übergang nach der 6. Klasse

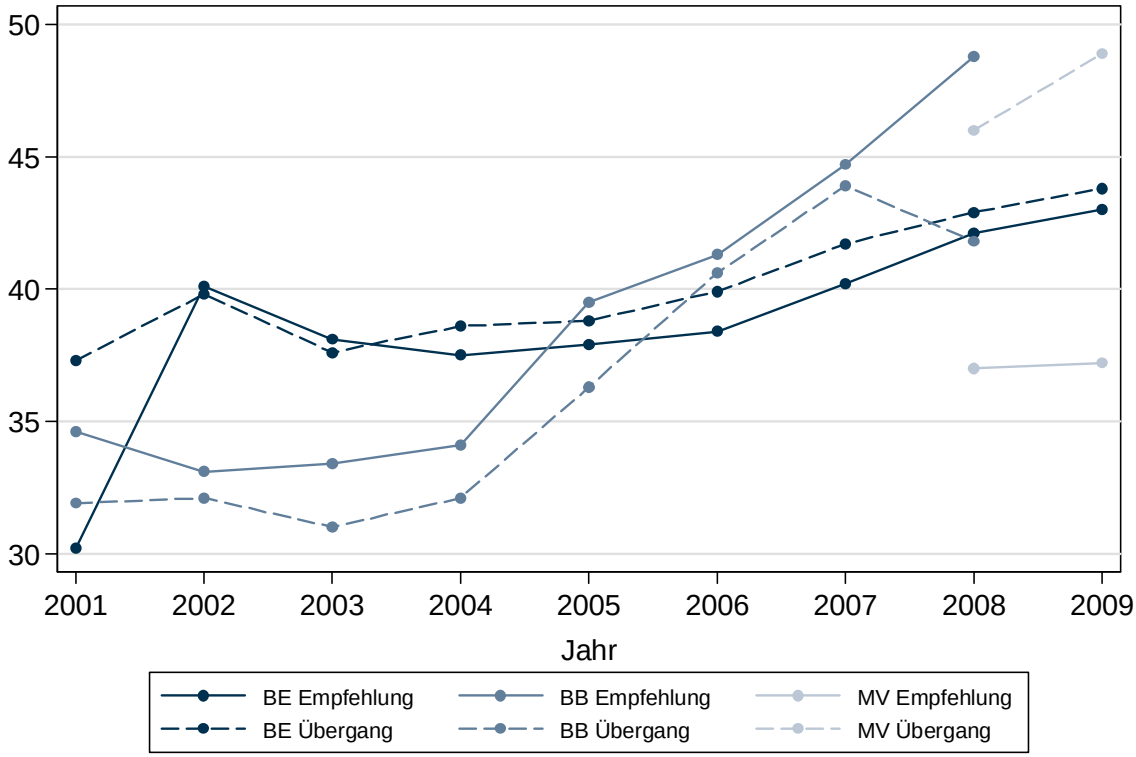
Zunächst erfolgt die Gegenüberstellung von Gymnasialempfehlungen und tatsächlichen Übergängen auf das Gymnasium für Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, also denjenigen exemplarisch ausgewählten Ländern, in denen der Übergang auf die weiterführende Schule nach der 6. Klasse erfolgt. Hierzu sind in Abbildung 14 die Übergangsempfehlungen (durchgehende Linien) und die tatsächlichen Übergänge (gestrichelte Linien) auf das Gymnasium in den Jahren 2001 bis 2010 dargestellt. Es ist deutlich zu erkennen, dass in Berlin und Brandenburg sowohl der Anteil der Gymnasialempfehlungen (an allen Empfehlungen) als auch der Anteil der Übergänge auf das Gymnasium (an allen Übergängen) über die Zeit zugenommen hat. Da für Mecklenburg Vorpommern nur Daten aus den Jahren 2009 und 2010 verfügbar sind, lässt sich hier kein langfristiger Trend ablesen. Dennoch wird deutlich, dass sich auch hier der Anteil der Schüler, die von der Grundschule auf das Gymnasium übergehen, vom Jahr 2009 zum Jahr 2010 erhöht hat.

Auffällig ist, dass in Brandenburg der Anteil der Schüler mit Gymnasialempfehlung etwas unterhalb des Anteils der Schüler liegt, die tatsächlich auf das Gymnasium übergehen. Dies ist dadurch zu erklären, dass ein Teil der Schüler mit Gymnasialempfehlung auf die Gesamtschule übergeht. So hatten im Schuljahr 2009/10 33,8% der Schüler der 7. Klasse der Gesamtschule eine Gymnasialempfehlung, wobei insgesamt 16,6% aller Schüler der 7. Jahrgangsstufe eine Ge-

142 Zu den anderen Bundesländern liegen keine bzw. nur für einzelne Schuljahre vergleichbare Daten vor.
143 vgl. Dietze (2011), S. 100 f.
144 vgl. Dietze (2011), S. 100

samtschule besuchten[145]. Der Anteil der Gesamtschüler mit Gymnasialempfehlung ist insbesondere seit dem Schuljahr 2005/06 stark angestiegen, da seit diesem Schuljahr alle Gesamtschulen gymnasiale Oberstufen anbieten und diese Schulform nun auch für Schüler mit dem Bildungsziel Abitur attraktiver geworden ist[146]. Die Schulabschlussoptionen haben also vermutlich einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die tatsächlichen Übergänge, da Eltern sich, wenn das Schulsystem des jeweiligen Landes eine alternative zum Gymnasium in der Sekundarstufe II bietet, eventuell häufiger gegen das Gymnasium entscheiden[147].

Abbildung 14: Ausgesprochene Gymnasialempfehlungen und Übergänge auf das Gymnasium in ausgewählten Ländern mit Übergang nach Klasse 6 (in % aller Empfehlungen bzw. Übergänge), Schuljahre 2001/02 bis 2009/10



Quelle: Dietze (2011); eigene Darstellung

In Berlin und Mecklenburg-Vorpommern wiederrum liegt die tatsächliche Übergangsquote auf das Gymnasium in allen Jahren höher als der Anteil der Schüler mit Gymnasialempfehlung, wobei diese Differenz in Berlin geringer ist als in Mecklenburg-Vorpommern. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern, anders als in Brandenburg, die Übergangsempfehlungen der abgebenden Schule für die Eltern nicht verbindlich sind.

Insgesamt zeigt sich, dass die tatsächlichen Übergänge auf das Gymnasium im Schuljahr 2008/09 in Mecklenburg-Vorpommern etwas höher ausfallen als in Berlin und Brandenburg.

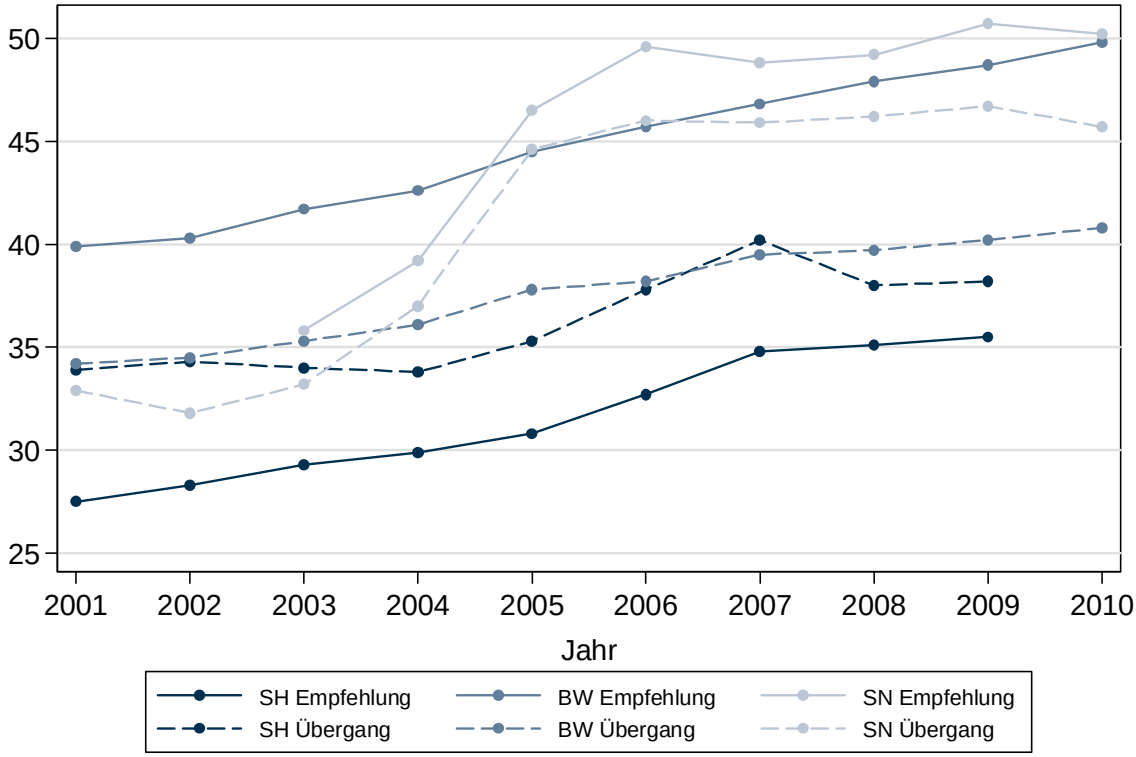
[145] vgl. Dietze (2011), S. 56 und S. 61
[146] vgl. Dietze (2011), S. 61
[147] vgl. Füssel et al. (2010), S. 102

Dieser Unterschied beträgt jedoch nur einige Prozentpunkte. Die Verbindlichkeit der Schulempfehlung scheint in den Ländern mit Übergang nach der 6. Klasse also keinen großen Einfluss auf die tatsächlichen Übergänge auf das Gymnasium zu haben.

4.5.2 Länder mit Übergang nach der 4. Klasse

Werden nun die Empfehlungs- und Übergangsquoten für die Länder Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Sachsen, in denen der Übergang nach der 4. Klasse erfolgt, verglichen, so zeigen sich deutlichere Unterschiede (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Ausgesprochene Gymnasialempfehlungen und Übergänge auf das Gymnasium in ausgewählten Ländern mit Übergang nach Klasse 4 (in % aller Empfehlungen bzw. Übergänge), Schuljahre 2001/02 bis 2010/11



Quelle: Dietze (2011); eigene Darstellung

In Baden-Württemberg und Sachsen, in denen die Empfehlung verbindlich ist, liegt der Anteil der Übergänge auf das Gymnasium deutlich unter dem Anteil der Gymnasialempfehlungen. Dies bestätigt die schon oben erläuterten Befunde, dass in Ländern mit verbindlicher Empfehlung die Zahl der tatsächlichen Übergänge auf das Gymnasium geringer ist als die ausgesprochenen Gymnasialempfehlungen. Dies trifft insbesondere in Baden-Württemberg zu, wo die Differenz zwischen Empfehlung und Übergang im Jahr 2010 9 Prozentpunkte betrug. Dort gingen im

Schuljahr 2010/11 18,5% der Kinder mit einer Gymnasialempfehlung auf die Realschule über.[148] In Sachsen ist der besonders hohe Anteil an Kindern mit Gymnasialempfehlung auffällig, was jedoch auch dadurch bedingt sein kann, dass dort aufgrund des zweigliedrigen Schulsystems (vgl. Abschnitt 2.5) nur die Empfehlung für die Mittelschule oder das Gymnasium ausgesprochen wird. Die hohe Steigerung der Gymnasialempfehlungen seit dem Schuljahr 2005/06 erklärt sich durch die Lockerung der Notengrenzen für eine Gymnasialempfehlung.[149]

Gleichzeitig liegt die Übergangsquote auf das Gymnasium in Schleswig-Holstein, wo die Empfehlung nicht bindend ist, über dem Anteil von Gymnasialempfehlungen. Dennoch hat Schleswig-Holstein im Schuljahr 2009/2010 sowohl den niedrigsten Anteil an Gymnasialempfehlungen als auch den niedrigsten Anteil an Übergängen auf das Gymnasium.

Werden nun die Differenzen zwischen dem Anteil der Schulempfehlungen für das Gymnasium und dem Anteil der realisierten Übergänge auf das Gymnasium für alle Länder betrachtet, für die Daten vorliegen, so fällt auf, dass in den ostdeutschen Flächenländern und Berlin der Anteil der Übergänge auf das Gymnasium leicht höher ausfällt als in den betrachteten westdeutschen Ländern. Zudem ist auffällig, dass in den Ländern mit bindender Übergangsempfehlung (außer in Nordrhein-Westfalen) deutlich mehr Gymnasialempfehlungen ausgesprochen werden als in den anderen Ländern. Dies schlägt sich jedoch (außer in Sachsen) nicht in den tatsächlichen Übergangsquoten nieder, da in Ländern mit bindender Empfehlung ein relativ großer Teil der Kinder mit Gymnasialempfehlung nicht auf das Gymnasium übergeht (außer in Nordrhein-Westfalen). Ob der Übergang nach der 4. bzw. nach der 6. Klasse erfolgt, scheint ebenfalls keinen bedeutsamen Einfluss auf die Übergangsquoten zu haben.

Tabelle 14: Abweichungen (in Prozentpunkten) zwischen ausgesprochenen Gymnasialempfehlungen und Übergängen auf das Gymnasium (in % aller Empfehlungen bzw. Übergänge) in ausgewählten Ländern, Schuljahr 2009/10

Land	SH	NI	NW	RP	BW	BE	BB	MV	SN
Quote Gym.-Empfehlung	35,5	39,5	35,2	37,2[a)]	48,7	43,0	48,8[a)]	37,2	50,7
Quote Übergang Gym.	38,2	41,8	38,7	37,5[a)]	40,8	43,8	41,8[a)]	46,0	46,7
Differenz	2,7	2,3	3,5	0,3	-8,5	0,8	-7,0	11,7	-4,0
Bindend (Schuljahr 2009/10)			x		x		x		x

Hinweis: [a)]Zahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2008/09

Quelle: Dietze (2011); eigene Berechnung, eigene Darstellung

Insgesamt kann daher festgehalten werden, dass sich kein systematischer Zusammenhang zwischen der Art der Empfehlung –verbindlich oder unverbindlich– und den Bildungsentscheidungen der Eltern finden lässt. Jedoch ist in Ländern mit bindender Empfehlung die Übergangsquote auf das Gymnasium tendenziell geringer als der Anteil der ausgesprochenen Gymnasialempfehlungen. Dies unterstützt die schon oben vorgestellten Befunde, dass in Ländern mit bindender

148 vgl. Dietze (2011), S. 20
149 vgl. Dietze (2011), S. 85

Empfehlung zumindest die sekundären Herkunftseffekte schwächer ausfallen, weil die Möglichkeiten der Einschulung auf das Gymnasium stark von der ausgesprochenen Empfehlung abhängen. Aufgrund der vorgestellten Empfehlungsquoten liegt die Vermutung nahe, dass in Bundesländern mit bindender Schulempfehlung die Empfehlung für das Gymnasium großzügiger ausfallen als in den anderen Bundesländern. Zusammenfassend kann daher konstatiert werden, dass die (Un-)Verbindlichkeit der Schulempfehlung keinen großen ungleichheitsrelevanten Faktor im föderalistischen System darstellt, da eventuelle Unterschiede hinsichtlich der Übergangsempfehlung (z. B. höhere Gymnasialempfehlungsquoten in Ländern mit verbindlichen Empfehlungen) durch das elterliche Wahlverhalten größtenteils ausgeglichen werden, sodass schlussendlich keine größeren Unterschiede zwischen Ländern bestehen. Da die Steuerungsrelevanz der Schullaufbahnempfehlungen folglich gering ist verzichtet z. B. nun auch Baden-Württemberg auf diese. Zudem ist durch die Entkopplung von Schulart und Bildungsgang und die Zunahme der Wege zur Hochschulreife, der Erwerb des Abiturs immer weniger an die Wahl des Gymnasiums gebunden. An diesem Beispiel lässt sich zeigen, dass über rechtliche Regelungen nur in begrenztem Umfang das Bildungsverhalten gesteuert werden kann, und das rechtliche Regelungen in der Praxis oft eher unterlaufen werden, indem das angestrebte Bildungsziel über alternative Optionen erreicht wird.

4.6 Besuch weiterführender Schulformen in regionaler Perspektive

Die Chance, das Gymnasium zu besuchen, hängt in Deutschland maßgeblich von der Empfehlung ab, die am Ende der Grundschulzeit für die zu besuchende weiterführende Schulform ausgesprochen wird. Diese Empfehlungen sollen die Eignung der Grundschüler im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit beurteilen und die Eltern bei der Wahl der weiterführenden Schulform, die den Fähigkeiten des eigenen Kindes am besten entspricht, unterstützen. Dieses Anliegen der Länder erscheint für sich betrachtet zunächst sinnvoll, auch unabhängig davon, ob die Schulempfehlung in einem bestimmten Bundesland bindend ist oder nicht. Als problematisch hat sich dieses Vorgehen aber im Kontext der gestuften Schulstruktur in Deutschland erwiesen, die selbst nach Einführung der Gesamtschulen in einigen Ländern in den 1990er Jahren weiterhin als undurchlässig galt und auch weiterhin gilt. Die frühe Differenzierung der Kinder in die verschiedenen Schulzweige (Hauptschule, Realschule, Gymnasium) gab die Bildungskarrieren weitestgehend vor. Lange Zeit war bereits mit dem Übergang auf die weiterführende Schule vorgegeben, welche Kinder einmal studieren werden und welche nicht.

Um dieser Differenzierung und der Etikettierung von Haupt- und Realschülern entgegen zu wirken und den Kindern verschiedene Bildungsoptionen zu bieten, haben die Länder es zu ihrem bildungspolitischen Ziel erklärt, die Durchlässigkeit des Schulsystems zu verbessern. Ein Mittel auf diesem Weg ist in vielen Ländern die Schaffung integrierter Schulformen in der Se-

kundarstufe I, an denen die Kinder und Jugendlichen erst zu einem späteren Zeitpunkt und nicht am Ende der Grundschulzeit leistungs- und damit letztlich abschlussbezogen differenziert unterrichtet werden (vgl. Abschnitt 2.5). Zwar gelingt es den Ländern nur zum Teil, ihr neu strukturiertes Schulsystem transparent zu gestalten; einen alternativen Weg zur Hochschulreife gibt es – bis auf Sachsen und Bayern – aber inzwischen in allen Bundesländern. Unter dem Gesichtspunkt gleicher Teilhabe- und Entwicklungsmöglichkeiten ist es daher von besonderem Interesse, inwiefern diese Alternativen zum Gymnasium angenommen werden, d. h. wie sich die Schüler auf die verschiedenen Schulformen in den Ländern verteilen.

4.6.1 Schulbesuchsquoten in der 7. Jahrgangsstufe

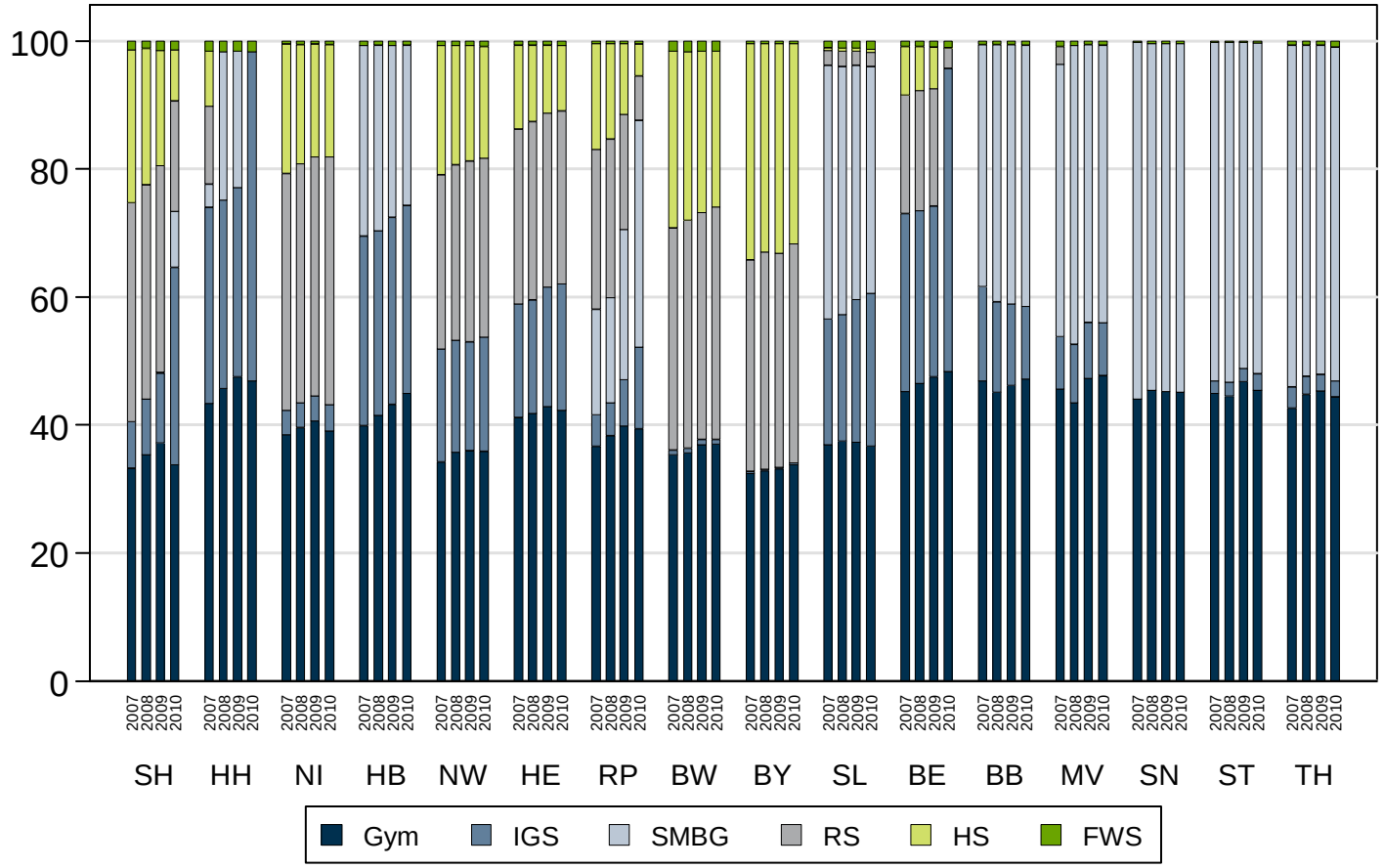
Aufgrund der sechsjährigen Grundschule in Berlin und Brandenburg sowie der Möglichkeit, in Mecklenburg-Vorpommern und Hessen die schulartunabhängige Orientierungsstufe bzw. die Förderstufe zu besuchen, ist es sinnvoll, die Verteilung der Schüler auf die verschiedenen Schulformen in der 7. Jahrgangsstufe zu betrachten. In Abbildung 16 sind diese Verteilungen landesspezifisch für die Jahre 2007 bis 2010 dargestellt, die auf den ersten Blick Ausdruck der Schulstrukturen in den Ländern sind. So findet sich in den ostdeutschen Flächenländern die klare Gliederung in Gymnasium, Gesamtschule (mit Ausnahme von Sachsen) und Schularten mit mehreren Bildungsgängen wieder. Gleiches gilt für das dreigliedrige Schulsystem in Bayern und Baden-Württemberg, die außerdem vergleichsweise niedrige Gymnasialbesuchsquoten aufweisen. In Bayern befinden sich mehr als 30% der Schüler der 7. Jahrgangsstufe an Hauptschulen, ein Spitzenwert im Bundesvergleich. Dabei ist allerdings zu beachten, dass z. B. in Sachsen mehr als die Hälfte der Schüler integrierte Mittelschulen besuchen, bei denen keine Differenzierung der Schüler nach Haupt- und Realschulzweigen stattfindet.

Während integrierte Schulformen, die auch zum Abitur führen können, in der Schulstatistik des Statistischen Bundesamtes den Integrierten Gesamtschulen zugerechnet werden, sind andere integrierte Schulformen zu Schularten mit mehreren Bildungsgängen zusammengefasst. Die Schülerzahlen an kooperativen und verbundenen Schularten werden getrennt dem jeweiligen Schulzweig zugerechnet, sodass diese Schüler als Schüler an Hauptschulen bzw. Schüler an Realschulen erfasst werden. Die heterogene Schulstruktur zwischen den Ländern wird damit in der Schulstatistik nicht abgebildet, da keine konsequente Erfassung nach Bildungsgängen, nach Bildungszeit bis zum Abitur (G8/G9), nach den Kriterien für die Binnendifferenzierung u. ä. vorgenommen, sondern an der Erfassung von Schularten festgehalten wird. Folglich kann für die Länder auf dieser Datengrundlage etwa die Bedeutung kooperativer Schulformen nicht vergleichend untersucht werden. Denn nicht nur die Schüler, sondern auch die Schulen werden nach der beschriebenen Systematik statistisch erfasst. Damit suggeriert die Bundesstatistik zu den

Bildungseinrichtungen und den Bildungsteilnehmern an allgemeinbildenden Schulen aber auch eine einheitliche Struktur, die keineswegs der Realität in den meisten Ländern entspricht.

Bereits in Abschnitt 2.5 ist deutlich gemacht worden, dass aufgrund der Heterogenität der Schulsysteme das Gymnasium die wohl einzige sichere und planbare Bildungsentscheidung der Eltern für ihr Kind ist. Denn ob ein Kind, das die Oberschule in Bremen oder eine Gemeinschaftsschule in Baden-Württemberg besucht, problemlos in Bayern auf ein Gymnasium wechseln kann, erscheint zumindest fraglich und sollte näher untersucht werden.

Abbildung 16: Anteil der Schüler in der siebten Jahrgangsstufe nach Schulzweigen (in %, ohne Förderschulen), Kreismittelwerte nach Ländern, 2007 bis 2010



Hinweise: Gym=Gymnasium, IGS=Integrierte Gesamtschule, SMBG=Schule mit mehreren Bildungsgängen, RS=Realschule, HS=Hauptschule, FWS=Freie Waldorfschule
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der allgemein bildenden Schulen; eigene Berechnung, eigene Darstellung

4.6.2 Besuchsquoten für Gymnasien und integrierte Gesamtschulen in der 7. Jahrgangsstufe

Aufgrund der nach wie vor großen Bedeutung des Gymnasiums, gerade auch im Hinblick auf die Bildungsaspirationen der Eltern für ihre Kinder, soll nachfolgend trotz der beschriebenen Unzulänglichkeit der Datengrundlage die regionale Variation der Gymnasialbesuchsquoten in den Blick genommen und den Besuchsquoten an Integrierten Gesamtschulen gegenübergestellt werden. Dieser Vergleich ist insofern von besonderem Interesse, da die Gymnasien nach wie vor die anspruchsvollste und aus Sicht der Eltern erstrebenswerte Schulform darstellen, welche die Kinder auf direktem Weg – inzwischen in den meisten Ländern in verkürzter Schulzeit (G8) – zum Abitur führen soll. Hingegen ist für Schüler an Integrierten Gesamtschulen in der 7. Jahrgangsstufe dieser Weg weniger stark vorgezeichnet.

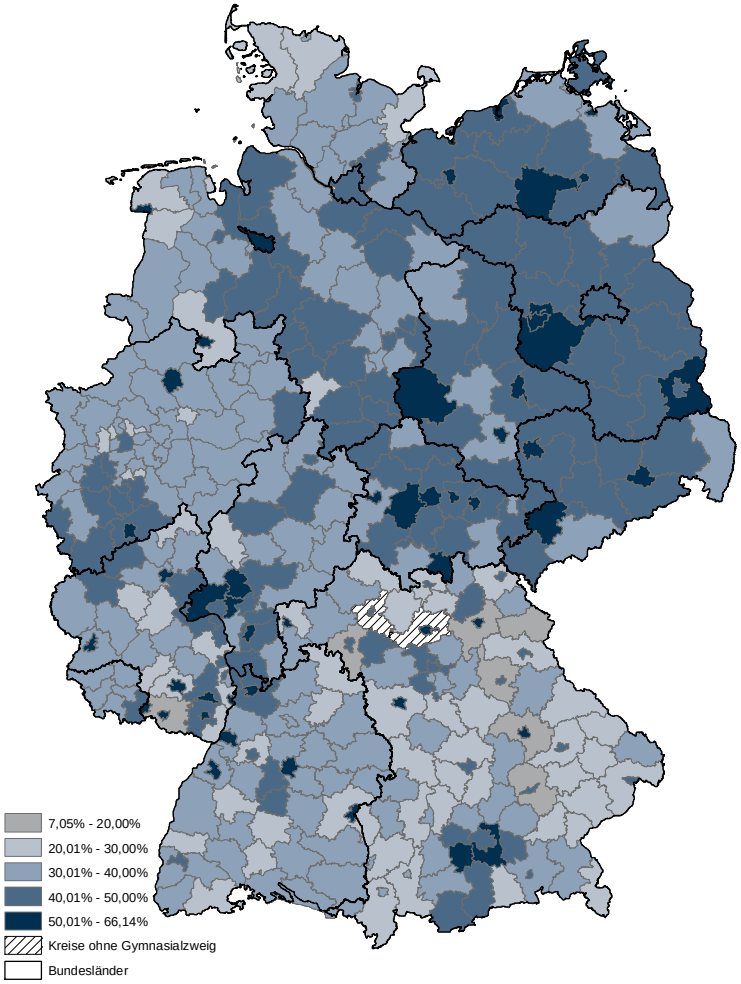
In Abbildung 17 (a) ist deutlich zu sehen, dass die Gymnasialbesuchsquote nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch auf Ebene der (Land-)Kreise und kreisfreien Städte variiert. Die ostdeutschen Bundesländer verzeichnen höhere Besuchsquoten für das Gymnasium als die westdeutschen Flächenländer; auf Kreisebene liegt dieser Anteil im Osten fast durchgängig über 30%. In den westdeutschen Flächenländern zeigt sich hingegen auf Kreisebene ein sehr heterogenes Bild, wobei zwischen den Besuchsquoten für Gymnasien und Integrierte Gesamtschulen ein positiver (linearer) Zusammenhang besteht[150], d. h. höhere Besuchsquoten an Gymnasien gehen tendenziell auch mit höheren Besuchsquoten an Integrierten Gesamtschulen einher. Dieses für die Nachfrageseite zunächst unerwartete Ergebnis ist durch die Struktur der Schulsysteme in den Ländern und durch die Verfügbarkeit des Angebots zu erklären.

Auch unabhängig von der Existenz eines Gesamtschulangebots zeigen sich Variationen in den Gymnasialbesuchsquoten, die vermutlich auf das unterschiedliche Angebot auf Kreisebene zurückzuführen sind. In Bayern und in Sachsen gibt es de facto keine Integrierten Gesamtschulen. Beide Schulsysteme sind klar gegliedert und beinhalten keinen alternativen direkten Weg zur Hochschulreife.[151] Dennoch variiert die Gymnasialbesuchsquote auf Kreisebene in Bayern deutlich stärker als in Sachsen, was darauf schließen lässt, dass das Gymnasialangebot in Bayern regional schlechter zugänglich ist und/oder die Realschulen eine attraktive Alternative darstellen.

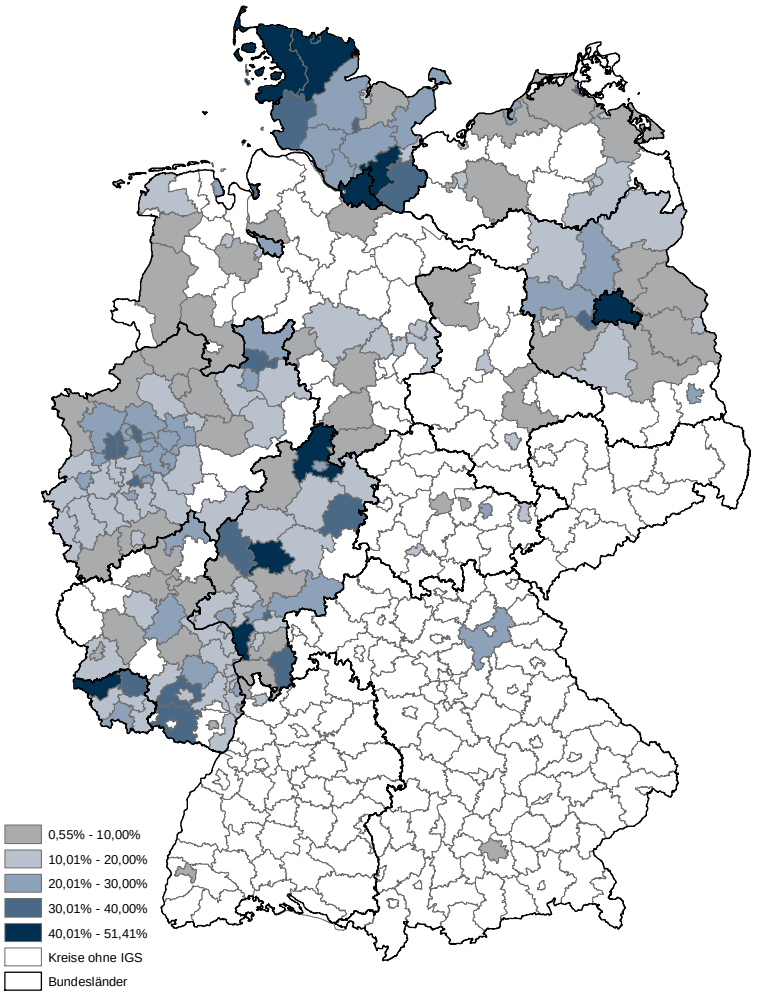
[150] Die Korrelation zwischen den beiden Anteilen beträgt im Jahr 2010 z. B. in Hessen 0,35, in Nordrhein-Westfalen 0.49 und in Niedersachsen 0,86.

[151] In Bayern handelt es sich um nur fünf Schulen ‚besonderer Art'.

Abbildung 17: Anteil der Schüler in der siebten Jahrgangsstufe nach Schulzweigen (Gymnasien und integrierte Gesamtschule, in%) auf Kreisebene, 2010



(a) Besuchsquoten Gymnasium auf Kreisebene 2010



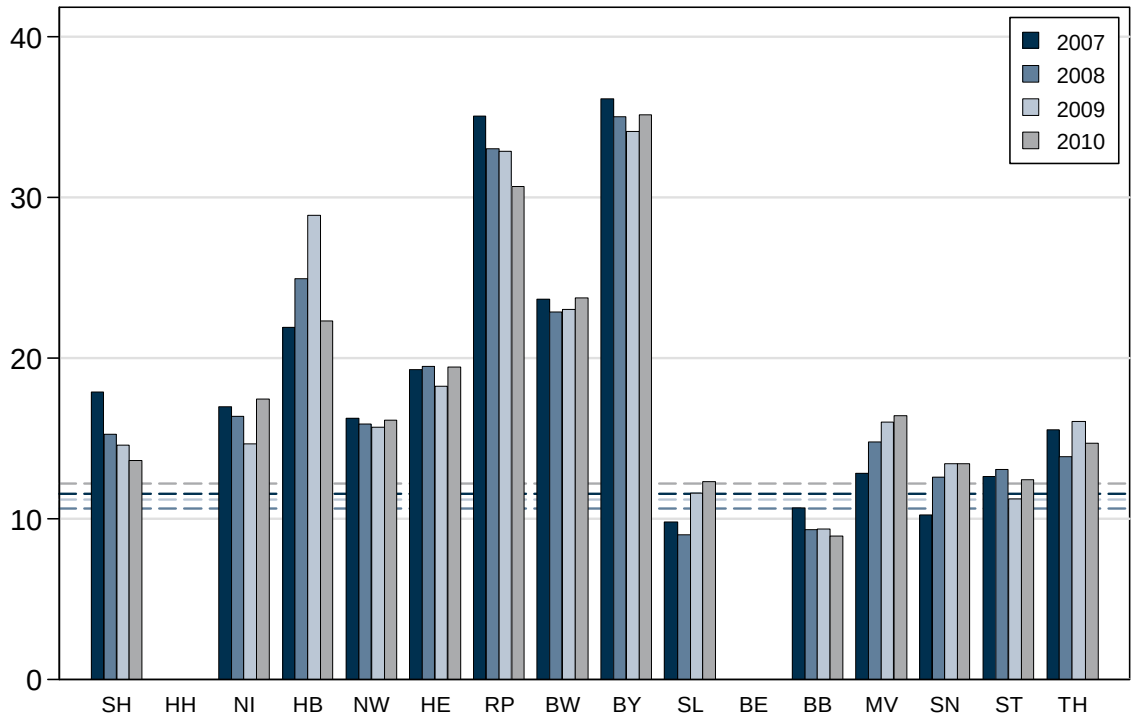
(b) Besuchsquote integrierte Gesamtschule auf Kreisebene 2010

Hinweis: Grundgesamtheit sind alle Schüler in der siebten Jahrgangsstufe folgender Schulzweige: Gymnasium, Integrierte Gesamtschule, Schule mit mehreren Bildungsgängen, Realschule, Hauptschule und Freie Waldorfschule (d. h. ohne Schüler auf Förderschulen)

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der allgemein bildenden Schulen; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Auch der Variationskoeffizient[152] (vgl. Abbildung 18) als normierte Varianz weist für die Jahre 2007 bis 2010 auf eine im Vergleich zum Wert auf Bundesebene (gestrichelte Linien) stark überdurchschnittliche Variation in den westdeutschen Flächenländern und die Homogenität in den Gymnasialbesuchsquoten in Ostdeutschland hin. In Brandenburg und im Saarland fällt die Variation geringer aus als auf Bundesebene. Während in Schleswig-Holstein die Variation der Quote über die vier hier betrachteten Jahre abnimmt, erweisen sich die hohen Variationen in Bayern und Baden-Württemberg als stabil im Zeitverlauf. Auch für Baden-Württemberg deutet dies auf Unterschiede in der regionalen Erreichbarkeit oder auf eine regional variierende Präferenz für das Gymnasium hin. Dies würde auch die niedrigen Übergänge auf Gymnasien im Vergleich zu den ausgesprochenen Empfehlungen erklären (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 18: Variationskoeffizienten der Gymnasialbesuchsquoten in der siebten Jahrgangsstufe nach Ländern und bundesweite Variationskoeffizienten, 2007 bis 2010



Hinweis: Grundgesamtheit sind alle Schüler in der siebten Jahrgangsstufe folgender Schulzweige: Gymnasium, Integrierte Gesamtschule, Schule mit mehreren Bildungsgängen, Realschule, Hauptschule und Freie Waldorfschule (d.h. ohne Schüler auf Förderschulen)
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der allgemein bildenden Schulen; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Wird auf Kreisebene in Analogie zu dem Kapitel 3 beschriebenen Vorgehen eine ANOVA durchgeführt, so wird durch die Bundeslandzugehörigkeit im Jahr 2010 rund 22% der Gesamtvariation in den Gymnasialquoten erklärt. Dies bedeutet auch, dass rund 78% als unerklärte Varianz auf Ebene der Kreise verbleiben. Insgesamt scheinen die Unterschiede – trotz der verschiedenen Bildungssysteme (vgl. auch Abschnitt 2.5) – innerhalb der Länder größer zu sein als zwischen

[152] Zur generellen Berechnung und Interpretation vgl. Kapitel 3

den Ländern. Dieser wird jedoch maßgeblich durch die regionale Abdeckung, d. h. das Angebot bestimmt.

4.7 Fazit

Für die Übergänge auf weiterführende Schulen kann der bekannte Befund reproduziert werden, dass die Empfehlung hinsichtlich der weiterführenden Schulform ein starker Prädiktor für die tatsächliche Bildungsentscheidung der Eltern ist. Von den Schulempfehlungen gibt es in allen untersuchten Ländern Abweichungen, die nicht systematisch mit der Verbindlichkeit der Schulempfehlung zusammenhängen. Schulempfehlungen können insofern grundsätzlich als sinnvoll angesehen werden, da sie dazu dienen sollen, die Eltern bei der Wahl der weiterführenden Schulform zu unterstützen. Hinsichtlich der Schullaufbahn der Kinder und ihrer Bildungschancen sind Schulempfehlungen aber dann kritisch zu sehen, wenn das Schulsystem wenig durchlässig ist und der Übergang auf eine höherwertige Schulform mit größeren Hemmnissen verbunden ist. Diesem Problem ungleicher Bildungschancen in einem gestuften Schulsystem kann aber ohnehin nicht begegnet werden, indem Schulempfehlungen abgeschafft werden, sondern nur durch strukturelle Reformen, die in geeigneter Weise mit pädagogischen Konzepten zur individuellen Förderung zu verknüpfen sind.

Hinsichtlich der Verteilung der Schüler auf die weiterführenden Schulformen zeigt sich zunächst, dass die Schulstatistik des Statistischen Bundesamtes mit der in Abschnitt 2.5 beschriebenen Schulstruktur nicht vereinbar ist. Entsprechend bleiben bei der Analyse von Angebot und Nachfrage in Bezug auf die einzelnen Schulformen einige Fragen offen. Zudem zeigt sich auch, dass das Angebot, vermutlich aber auch die Nachfrage auf kleinräumiger Ebene stark variieren, was die hohe Restvarianz in der ANOVA erklären würde. Eine tiefergehende Untersuchung für die einzelnen Länder wäre geboten, aber aufwendig. Sie würde Rückschlüsse zulassen, inwiefern die landesspezifischen Reformen der Schulstrukturen in den letzten zehn Jahren die Durchlässigkeit des Schulwesens verbessert haben. Diese Untersuchung müsste aber auch die regionale Zugänglichkeit der Schulangebote im Blick haben, die ihrerseits die Bildungschancen vergrößern oder verringern können. Durch unterschiedliche Angebotsstrukturen innerhalb der Länder können ungleichheitsrelevante Aspekte entstehen, die von dem Bildungsföderalismus erst mal unabhängig sind. Dies trifft in besonderem Maße auf die Verfügbarkeit von kooperativen und verbundenen Schulformen zu, die gerade den Übergang in die Sekundarstufe II erleichtern und die Bildungsmöglichkeiten jener Kinder und Jugendlichen verbessern sollen, die – zunächst – nicht für das Gymnasium empfohlen werden.

5. Fächerwahl in der gymnasialen Oberstufe

Für die gymnasiale Oberstufe existiert eine länderübergreifende Vereinbarung über die grundsätzliche Gestaltung, um eine bundesweite Vergleichbarkeit des Bildungsabschlusses der allgemeinen Hochschulreife zu gewährleisten, die ‚Vereinbarung zur Gestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II' (KMK 2013). In dieser Vereinbarung werden einheitliche Standards zur Grundstruktur der gymnasialen Oberstufe festgelegt, die beispielsweise die Zuordnung der Fächer zu den Schwerpunkten, die Unterscheidung der Fächer nach Pflicht- und Wahlfächern oder die Möglichkeit einer individuellen Schwerpunktsetzung regeln. Die nähere Ausgestaltung dieser Grundstruktur obliegt jedoch den Ländern.[153]

5.1 Die Vorgaben der Kultusministerkonferenz

Im Zuge der Reformierung der Oberstufe nach der Bonner Vereinbarung von 1972 wurde das Leistungs- und Grundkurssystem eingeführt, das es den Schülern ermöglicht, Vertiefungsfächer ihrer Neigung entsprechend zu wählen. Zudem wurde die Unterrichtung in Klassen zugunsten der Unterrichtung in Kursen aufgebrochen, um den unterschiedlichen Fächerbelegungskombinationen der Schüler gerecht zu werden[154]. Die zwei oder drei relativ frei wählbaren Leistungskurse wurden in der Regel fünfstündig angeboten, die Grundkurse zwei- bis dreistündig. Während also ab den 1970er Jahren breite Wahlmöglichkeiten die individuelle Ausprägung persönlicher Interessen und Fähigkeiten fördern sollten, zeichnet sich in den letzten Jahren eine stärkere Fokussierung auf eine vertiefte allgemeine Grundbildung ab, die zu einer Beschränkung der Fächerwahlmöglichkeiten geführt hat. Insbesondere wurden hierbei im Zuge der Novellierung der KMK-Rahmenvereinbarung im Jahre 1995 die Abwahlmöglichkeiten der Fächer Deutsch, Mathematik und der Fremdsprache(n) beschränkt, da im Vorfeld fehlende Grundkompetenzen der Studierenden bzw. (Hoch-)Schulabsolventen in Lesen, Schreiben und Rechnen seitens der Hochschulen und der Wirtschaft beklagt wurden[155].

Zudem fand in den vergangen Jahren eine Umstrukturierung der Fachwahlmöglichkeiten in der gymnasialen Oberstufe statt. Grundlegend hierfür waren die Husumer Beschlüsse[156], die von der KMK im Jahr 1999 erlassen wurden. In ihnen wurden den Ländern erstmals weitere Gestaltungsspielräume hinsichtlich der gymnasialen Oberstufe eingeräumt, die sich darin äußern, dass Leistungskurse, wenn in einem Land mehr als zwei vorgesehen sind, auch vierstündig statt fünfstündig unterrichtet werden können. Dies geht einher mit der größeren Standardisierung bei den Abschlussprüfungen. So sind inzwischen mindestens zwei der drei Kernfächer Deutsch, Mathematik und Fremdsprache zu prüfen, und davon mindestens eins auf erhöhtem

153 vgl. KMK (2013)
154 vgl. Trautwein/Neumann (2008); vgl. dazu auch Rürup (2013)
155 vgl. Trautwein/Neumann (2008), S. 489
156 vgl. KMK (1999)

Anspruchsniveau[157]. Die Wahlmöglichkeit von Leistungs- und Prüfungsfächern wird mit den neuen Vereinbarungen also zunehmend eingeschränkt. Hinzu kommt der verminderte Stundenumfang der Leistungskurse in Ländern, die die Belegung von mehr als zwei Leistungskursen vorschreiben, wodurch der vertiefte Wissenserwerb in den Fächern auf erhöhtem Anforderungsniveau unter Umständen eingeschränkt werden könnte[158].

Stellt man zusammenfassend die Vorgaben zu den Belegpflichten der Grund- und Leistungskurse bzw. Kurse mit erhöhtem Anforderungsniveau der aktuellen KMK-Vereinbarung denjenigen in den 1970er Jahren im Zuge der Neuordnung der Gymnasialen Oberstufe erlassenen gegenüber, so sind folgende wesentliche Unterschiede erkennbar (vgl. Tabelle 15):

Tabelle 15: Gegenüberstellung der KMK-Regelungen zu Belegpflichten in der gymnasialen Oberstufe, 1977 vs. 2012

	KMK-Vereinbarung 1977	KMK-Vereinbarung 2012
Gesamtanzahlen	30-34 Grund- und Leistungskurse	Mindestens 32 Grund- und Leistungskurse
Leistungskurse (erhöhtes Anspruchsniveau)	2-3 durchgängige Kurse mit je 5-6 WS	2 durchgängige Kurse mit mind. 5 WS oder 3 durchgängige Kurse mit mind. 4 WS; Ein Kurs muss entweder Deutsch, Mathematik, Fremdsprache oder Naturwissenschaft sein
Grundkurse	Insgesamt 22 Kurse mit 2-3 WS pro Kurs	Deutsch, Mathematik und fortgeführte Fremdsprache mind. 3WS je Kurs; besondere Lernleistung (schriftliche Arbeit & Kolloquium) ist mit mind. 2 Halbjahres-Kursen anrechenbar (kann Aufgabenfeld „ersetzen“)

Quelle: Rürup (2013), S. 11

Neben der Erfüllung der Forderungen der Hochschulen und der Wirtschaft nach einer vergleichbaren Grundbildung in den Gymnasien liegt jedoch ein weiterer, pragmatischer Beweggrund für die fortschreitende Einschränkung der Wahlmöglichkeiten für Oberstufenschüler auf der Hand: Aufgrund des demographischen Wandels und der damit einhergehenden abnehmenden Schülerzahl wird es in Zukunft besonders in dünn besiedelten Flächenländern immer schwieriger werden, ein großes Angebot an Leistungskursen bereitzustellen. Die Konzentration auf vertiefende Kernfächer und Profiloberstufen schafft somit auch finanzielle Entlastungen für die Schulträger.[159] Hinsichtlich der KMK-Vorgaben bleibt also zu konstatieren, dass eine immer stärkere Fokussierung auf die Kernkompetenzfächer Deutsch, Mathematik und fortgeführte Fremdsprache zu beobachten ist, die mit einer Einschränkung der Fächerwahl auf erhöhtem Anforderungsniveau einhergeht.

[157] vgl. Rürup (2013), S. 11
[158] vgl. Rürup (2013), S. 13
[159] vgl. Trautwein/Neumann (2008), S. 496

5.2 Die Ausgestaltung der Vorgaben in den Ländern

Die Frage, die sich nun stellt, ist, wie bzw. ob die Länder die Vereinbarungen unterschiedlich ausgestalten und welche Konsequenzen sich für die Schüler in den verschiedenen Ländern ggf. aus einer Variation in den Regelungen ergeben können.

Wie in fast allen Bildungsbereichen, in denen die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt, hat sich eine Vielzahl von unterschiedlichen Fachbelegungsmodellen in der gymnasialen Oberstufe herausgebildet. Die Länder zeigen also eine große Variation bei der Ausgestaltung der oben erläuterten neuen Rahmenvorgaben, welche sich zum einen hinsichtlich der Anzahl der auf erhöhtem Anforderungsniveau zu belegenden Fächer äußern. Zum anderen unterscheiden sich auch die verbindlichen Vorgaben bei der Fächerbelegung nach den Ländern, insbesondere bei der Möglichkeit, andere Fächer als Deutsch, Mathematik und fortgeführte Fremdsprache auf erhöhtem Anforderungsniveau zu belegen. Im Folgenden wird besonders auf Länderunterschiede bei der Wahl der Leistungskurse bzw. der Fächer auf erhöhtem Anforderungsniveau eingegangen und die Konsequenzen dieser Regelungen für die Möglichkeiten der individuellen Schwerpunktsetzung diskutiert. Tabelle 16 zeigt die momentanen (Stand: Dezember 2012) rechtlichen Vorgaben zu der Belegung der Vertiefungsfächer in der Oberstufe und die Möglichkeiten, eigene Schwerpunkte in der Oberstufe setzen zu können, also zumindest eines der Vertiefungsfächer selbst zu wählen.

Interessant ist die große Variation bei der Anzahl der zu belegenden Fächer auf erhöhtem Anforderungsniveau. Während Berlin, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Sachsen weiterhin die Belegung von zwei Leistungskursen im Umfang von fünf Stunden wöchentlich vorschreiben, müssen in Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen inzwischen sechs Fächer auf erhöhtem Anforderungsniveau im Umfang von jeweils vier Stunden belegt werden. Es liegt auf der Hand, dass bei einer allein durch Fächer auf erhöhtem Anforderungsniveau festgelegten Wochenunterrichtszeit von 20 bzw. 24 Stunden auch die Wahlmöglichkeiten für die Grundkurse stark eingeschränkt werden (vgl. hierzu auch Tabelle 31 in Anhang 7.1).

Insgesamt lässt sich in allen Ländern eine Tendenz zur Stärkung der Kernfächer Deutsch, Mathematik und Fremdsprache erkennen. In den meisten Ländern, in denen die Schüler mehr als zwei Fächer auf erhöhtem Anforderungsniveau belegen müssen, besteht die Pflicht, Deutsch, Englisch und eine Fremdsprache mindestens vierstündig zu belegen. In Bayern sind diese drei Fächer sogar die einzigen, die auf erhöhtem Anforderungsniveau unterrichtet werden, sodass die Schüler keine eigene Schwerpunktsetzung in der Oberstufe vornehmen können (vgl. Tabelle 16). Dies schlägt sich selbstverständlich in den Belegungsquoten der einzelnen Fächer nieder. Exemplarisch sind hier die Quoten verschiedener Fächer auf erhöhtem Leistungsniveau in Bayern im Zeitverlauf dargestellt (vgl. Abbildung 19).

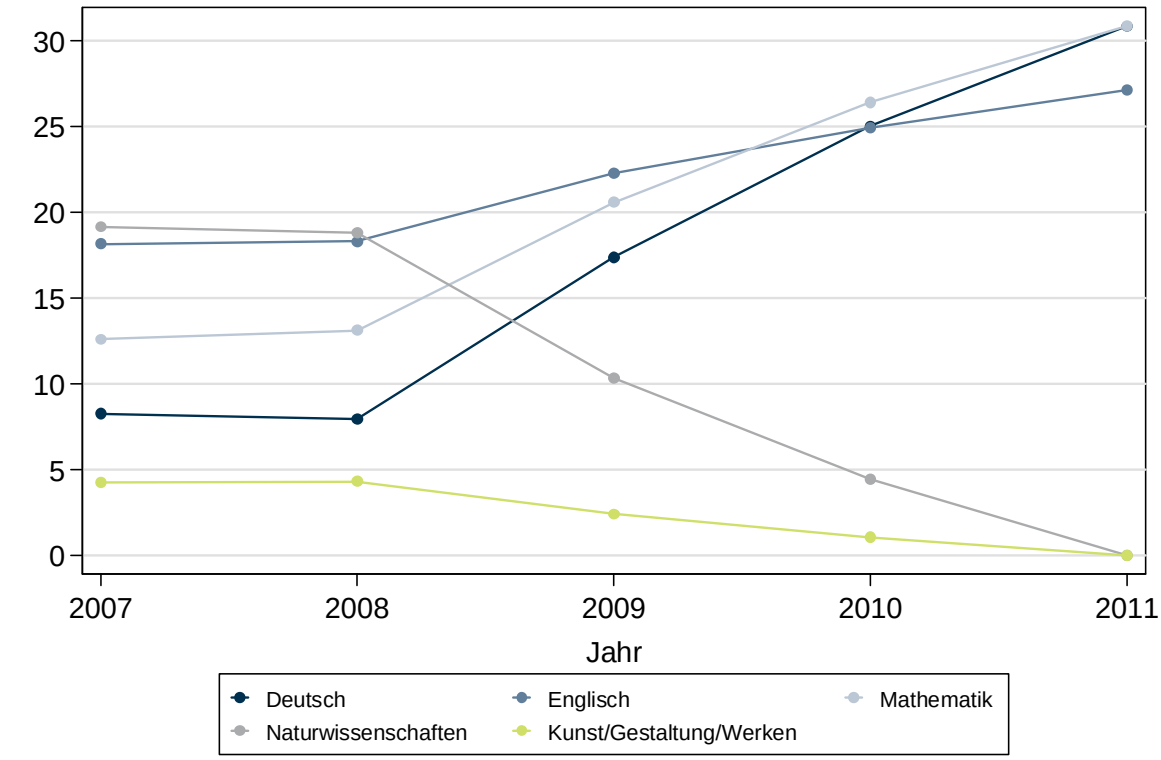
Tabelle 16: Rechtliche Vorgaben zur Kursbelegung in der gymnasialen Oberstufe nach Ländern, 2012

Land	Vertiefungsfächer	Umfang Vertiefungs-fächer	Eigene Schwerpunktsetzung
SH	Drei Kernfächer (1. Deutsch 2. Mathematik 3. FS) und ein profilgebendes Fach (hängt von den an der Schule angebotenen Profilen ab)	4 WS	Ja (hängt von den an der Schule angebotenen Profilen und profilgebenden Fächern ab)
HH	Drei Kernfächer (1. Deutsch 2. Mathematik 3. Fortgeführte FS) und ein profilgebendes Fach (variiert nach den angebotenen Profilen der Schule)	4 WS	Ja (profilgebendes Fach kann prinzipiell jedes Fach sein, ist aber abhängig von den an der Schule angebotenen Profilen)
NI	Drei Kernfächer (1. Deutsch 2. eine NWS 3. eine FS 4. Mathematik), Schwerpunktfach und drittes Abiturprüfungsfach	4 WS	Ja (Schwerpunktfach kann prinzipiell jedes Fach sein, ist aber abhängig von den an der Schule angebotenen Profilen)
HB	Zwei Leistungskurse (1. Deutsch, fortgeführte FS, Mathematik oder eine NWS 2. Deutsch, Mathematik, fortgeführte FS, NWS oder gesellschaftswissenschaftliches Fach[a)])	5 WS	Bedingt
NW	Zwei Leistungskurse (1. Deutsch, Mathematik, fortgeführte FS oder NWS 2. Frei wählbar)	5 WS	Ja (2. Leistungskurs ist frei wählbar)
HE	Zwei Leistungsfächer (1. Mathematik, eine Naturwissenschaft oder eine fortgeführte Fremdsprache 2. Frei wählbar[b)])	5 WS	Ja (2. Leistungsfach ist frei wählbar)
RP	Drei Leistungsfächer (frei wählbar)	5 WS	Ja
BW	Fünf Kernfächer (1. Deutsch 2. Mathematik 3. FS 4. FS oder NWS 5. Weiteres Fach aus Pflichtbereich)	4 WS	Ja (5. Kernfach ist frei wählbar)
BY	1. Deutsch 2. Mathematik 3. Fortgeführte FS	4 WS	Nein
SL	Zwei Kernfächer auf erhöhtem Niveau (zwei der Fächer Deutsch, Mathematik, fortgeführte FS)	5 WS	Nein
BE	Zwei Leistungskurse (1. Fortgeführte FS, Mathematik, eine NWS oder Deutsch 2. Frei wählbar)	5 WS	Ja (2. Leistungskurs ist frei wählbar)
BB	1. Deutsch 2. Mathematik 3. Fortgeführte FS 4. Biologie, Chemie oder Physik 5. Frei wählbar[c)]	4 WS	Ja (5. Fach auf erhöhtem Anforderungsniveau ist frei wählbar)
MV	Sechs Hauptfächer (1. Deutsch 2. Mathematik 3. Geschichte und Politische Bildung 4. FS 5. NWS 5. FS oder NWS)	4 WS	Nein
SN	Zwei Leistungskurse (1. Deutsch oder Mathematik 2. Fortgeführte FS, Physik (oder Chemie) oder Geschichte (oder Kunst))[d)]	5 WS	Nein
ST	Drei Kernfächer (1. Deutsch 2. Geschichte 3. Mathematik) und drei Profilfächer (Wahl zwischen den Fremdsprachen, Physik, Chemie und Biologie)	4 WS	Nein
TH	Kernfächer (1. Deutsch 2. Mathematik 3. Fortgeführte FS 4. eine NWS 5. eine Gesellschaftswissenschaft)	4 WS	Nein

Hinweise: FS=Fremdsprache, NWS=Naturwissenschaft, WS=Wochenstunden, [a)]Es darf jedoch nur eine Naturwissenschaft (ohne Mathematik und Biologie) als Leistungskurs gewählt werden, [b)]Das Angebot von Kunst, Musik, Fremdsprachen (außer Französisch, Englisch und Latein), Religion, Wirtschaftswissenschaften, Informatik oder Sport als Leistungsfach bedarf der Genehmigung des staatlichen Schulamts, [c)]außer Sport und Darstellendes Spiel, gewähltes Fach muss in der Einführungsphase belegt worden sein, [d)]Das Angebot der Fächer Chemie (statt Physik) oder Kunst (statt Geschichte) bedarf der Genehmigung der Sächsischen Bildungsagentur, Stand: Dezember 2012

Quelle: Verordnungen/Schulgesetze der Länder; eigene Recherche, eigene Zusammenstellung

Abbildung 19: Belegungsquoten in ausgewählten Fächern auf erhöhtem Leistungsniveau in Bayern (in %), 2007 bis 2011



Quelle: KMK; eigene Berechnung, eigene Darstellung

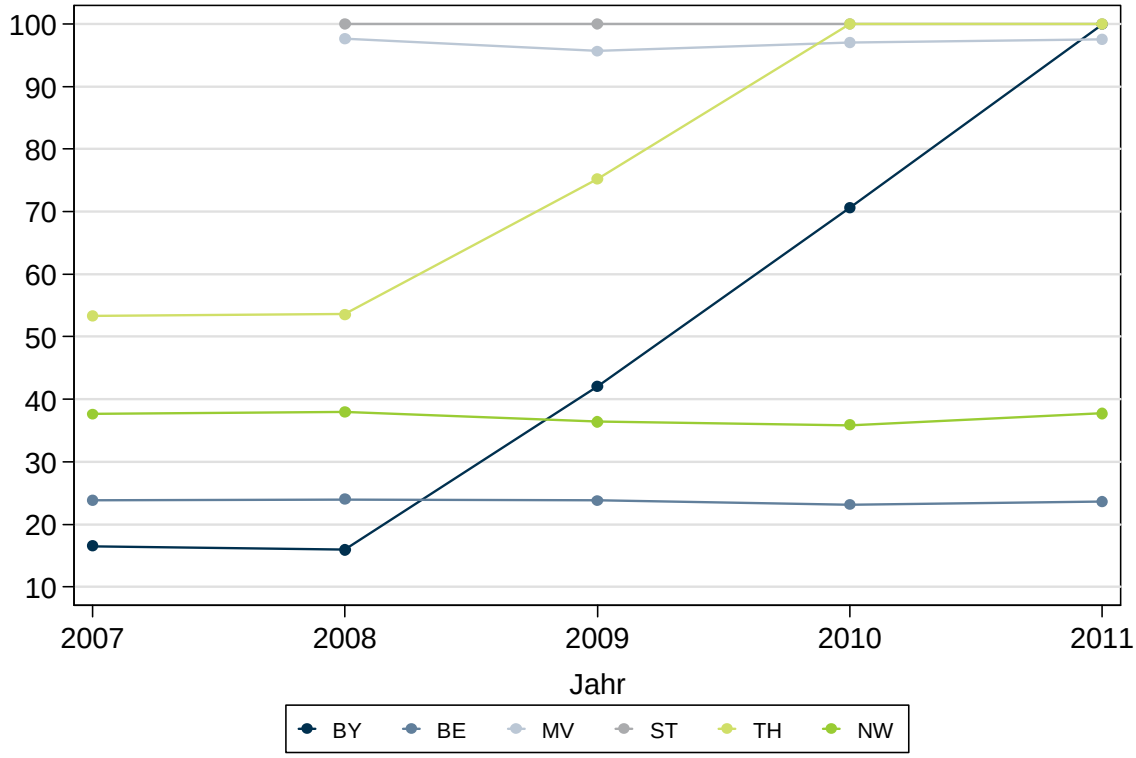
Es wird deutlich, dass seit dem Schuljahr 2008/09 die Anteile der Kursbelegungen der Fächer Deutsch, Mathematik und Englisch an allen Kursbelegungen auf erhöhtem Anforderungsniveau stark gestiegen sind, während z. B. die Fächer Biologie, Chemie, Physik und Kunst/Gestaltung/Werken nach stetiger Abnahme der Belegungsquoten im Schuljahr 2011/12 nicht mehr belegt wurden (dies trifft auch auf alle übrigen Fächer zu, wird jedoch aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht graphisch dargestellt).

Interessanter ist jedoch die Darstellung der Belegungsquoten einzelner Fächer auf Länderebene, da erst durch eine empirische Auswertung deutlich wird, welche praktischen Konsequenzen die unterschiedlichen Regelungen zur Fächerbelegung für die Schüler im Ländervergleich haben.

5.3 Die Kernfächer – das Beispiel Deutschunterricht

Zuerst wird das Leistungsfach Deutsch exemplarisch in ausgewählten Ländern betrachtet. Hierzu wird der Anteil aller Schüler in der gymnasialen Oberstufe herangezogen, der ein bestimmtes Fach, in diesem Fall das Fach Deutsch, auf erhöhtem Anforderungsniveau besucht.

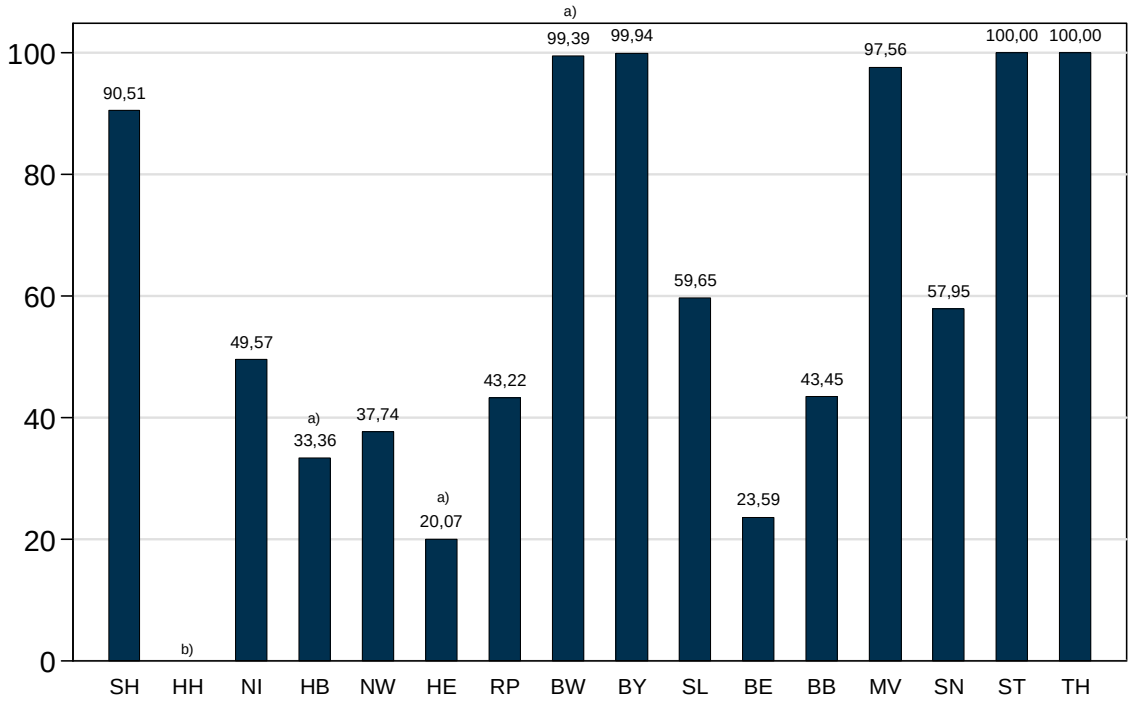
Abbildung 20: Anteil der Schüler der gymnasialen Oberstufe, die das Fach Deutsch auf erhöhtem Anforderungsniveau belegen (in %) nach ausgewählten Ländern, 2007 bis 2011



Quelle: KMK; eigene Berechnung, eigene Darstellung

In Abbildung 20 lassen sich zwei Merkmale der Kursbelegungen im Zeitverlauf erkennen: Zum einen die Unterschiede in den Schülerquoten pro Fach zwischen den Ländern und zum anderen die Entwicklung der Schülerquoten innerhalb der Länder. Es zeigt sich, dass der Anteil der Schüler, die das Fach Deutsch als Leistungsfach belegen, stark variiert. In Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern und Sachsen-Anhalt belegen im Jahr 2011 (fast) alle Schüler das Fach Deutsch auf erhöhtem Niveau. Dies lässt sich auf die schon oben ausgeführte Belegungspflicht für das Fach Deutsch in diesen Ländern zurückführen. In Berlin und Nordrhein-Westfalen, wo Deutsch nicht obligatorisch auf erhöhtem Anforderungsniveau belegt werden muss, zeigt sich ein deutlich geringerer Anteil von Schülern, die dieses Fach belegen. Zudem lässt sich in Thüringen und Bayern eine starke Zunahme des Anteils an Schülern mit Leistungsfach Deutsch erkennen, da diese beiden Länder im Beobachtungszeitraum die Vorgaben für die Fächerwahl geändert haben und Deutsch erst seit dem Schuljahr 2009/10 obligatorisch auf erhöhtem Anforderungsniveau belegt werden muss. Aus der weitaus niedrigeren Belegungsquote in den Vorjahren lässt sich schließen, dass einschränkende Kurswahlvorgaben die Nachfrage bestimmen und bei freier Kurswahl weitaus weniger Schüler das Fach Deutsch auf erhöhtem Anforderungsniveau belegt hätten. Dies lässt sich auch aus Abbildung 21 ablesen, die die Anteile der Oberstufenschüler, die das Fach Deutsch belegen, im Jahr 2011 ausweist. Wenn das Fach Deutsch nicht obligatorisch belegt werden muss, wird es weitaus weniger häufig gewählt.

Abbildung 21: Anteil der Schüler der gymnasialen Oberstufe, die das Fach Deutsch auf erhöhtem Anforderungsniveau belegen (in %) nach Ländern, 2011



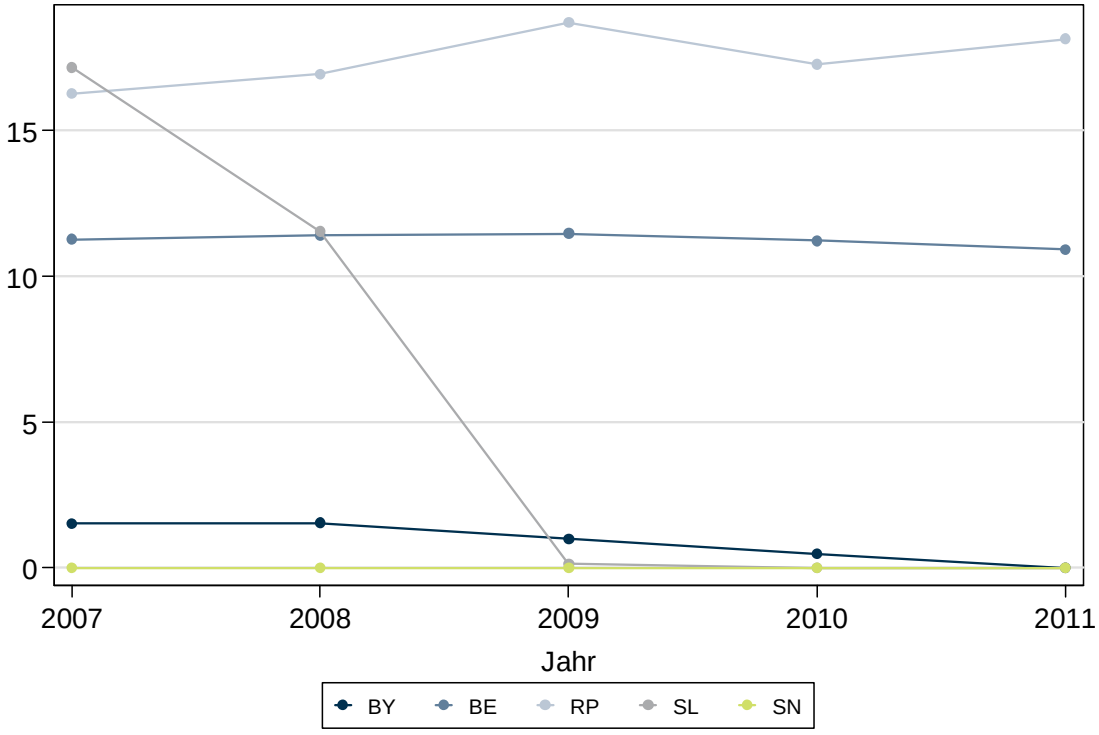
Hinweise: a)HE, HB und BW Werte geschätzt, da die Schülerzahlen bei der KMK nicht vorliegen. Um die Schülerzahl zu errechnen wurden die insgesamt belegten Kurse durch die Anzahl der zu belegenden Kurse auf erhöhtem Anforderungsniveau dividiert. b)Für Hamburg war dies nicht möglich, da hier mindestens vier Fächer auf erhöhtem Anforderungsniveau belegt werden müssen und die ungenaue Anzahl der zu belegenden Fächer zu Verzerrungen in der Belegungsquote geführt hätte.
Quelle: KMK; eigene Berechnung, eigene Darstellung

5.4 Die übrigen Fächer – das Beispiel Sozialkunde/Gesellschaftslehre/Politik

Nun wird am Beispiel der Fächer Sozialkunde/Gesellschaftslehre/Politik betrachtet, inwiefern sich die Belegungsquoten ändern, wenn das untersuchte Fach keines der sogenannten Kernfächer Deutsch, Mathematik und Fremdsprache ist. Auch hier zeigt sich eine große Heterogenität zwischen den Ländern.

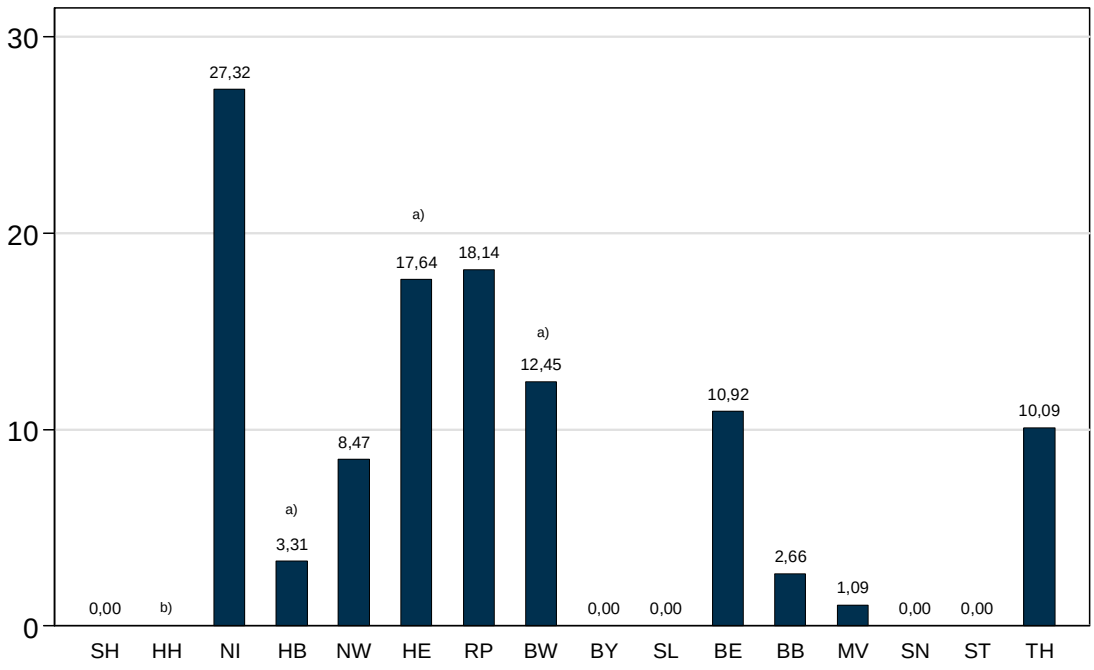
So belegen in Bayern, Sachsen und dem Saarland (fast) keine Schüler mehr Sozialkunde/Gesellschaftslehre/Politik auf erhöhtem Anforderungsniveau (vgl. Abbildung 22). Der starke Abfall der Kurve für das Saarland lässt darauf schließen, dass vor der Änderung der Regelungen zur Fächerwahl im Schuljahr 2008/09 eine durchaus große Nachfrage nach Fächern im Bereich Sozialkunde/Gesellschaftslehre/Politik bestand. Die vorhandene Nachfrage der Schüler lässt sich zudem auch durch die relativ hohen Belegungsquoten des Faches in Ländern, in denen die Möglichkeit der Belegung auf erhöhtem Anforderungsniveau besteht, vermuten. Abbildung 23 zeigt eine Schülerquote von knapp 20% oder höher für die Länder Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Genau in diesen Ländern haben die Schüler die Möglichkeit, zumindest eines ihrer Leistungsfächer frei zu wählen.

Abbildung 22: Anteil der Schüler der gymnasialen Oberstufe, die das Fach Sozialkunde/Gesellschaftslehre/Politik auf erhöhtem Anforderungsniveau belegen (in %) nach ausgewählten Ländern, 2007 bis 2011



Quelle: KMK; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Abbildung 23: Anteil der Schüler der gymnasialen Oberstufe, die das Fach Sozialkunde/Gesellschaftslehre/Politik auf erhöhtem Anforderungsniveau belegen (in %) nach Ländern, 2011



Hinweise: a)HE, HB und BW Werte geschätzt, da die Schülerzahlen bei der KMK nicht vorliegen. Um die Schülerzahl zu errechnen wurden die insgesamt belegten Kurse durch die Anzahl der zu belegenden Kurse auf erhöhtem Anforderungsniveau dividiert. b)Für Hamburg war dies nicht möglich, da hier mindestens vier Fächer auf erhöhtem Anforderungsniveau belegt werden müssen und die ungenaue Anzahl der zu belegenden Fächer zu Verzerrungen in der Belegungsquote geführt hätte.
Quelle: KMK; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Insgesamt lässt sich also aus den Fachbelegungsquoten schließen, dass der Schülerwille durch die teilweise sehr restriktiven Regelungen zur Fächerwahl beschnitten wird. Der Vergleich zwischen den Ländern mit stark eingeschränkten und relativ freien Wahlmöglichkeiten zeigt, dass Schüler, wenn sie denn frei wählen dürfen, anders wählen als in Ländern, in denen die Fächerwahlmöglichkeiten sehr begrenzt sind. Die Vermutung liegt also nahe, dass der Gestaltungsspielraum und die Möglichkeit der Vertiefung der Schülerinteressen zusammen mit den Fächerwahlmöglichkeiten zwischen den Ländern sehr unterschiedlich sind.

5.5 Die Abiturprüfungen

Die neuen Regelungen zur Kurswahl in der Oberstufe haben ebenso Einfluss auf die Abiturprüfungen. Nach den reformierten KMK-Vereinbarungen (vgl. dazu Abschnitt 5.1) kann die Abiturprüfung inzwischen bis zu fünf Komponenten umfassen, wodurch die Möglichkeit offen gelassen werden soll, sich in einer Naturwissenschaft prüfen zu lassen, da „bei verpflichtenden Prüfungen in den Fächern Deutsch, Mathematik und Fremdsprache das vierte Prüfungsfach für das gesellschaftswissenschaftliche Aufgabenfeld reserviert und damit kein Raum mehr für ein naturwissenschaftliches Abiturprüfungsfach vorhanden gewesen wäre“[160]. Vor der Reformierung waren nur vier Prüfungen vorgesehen (vgl. Tabelle 17). Zudem müssen nun zwei der Fächer Deutsch, Mathematik und fortgeführte Fremdsprache abgeprüft werden, eins davon schriftlich auf erhöhtem Anforderungsniveau (vgl. Tabelle 17). Zudem kann eine ‚besondere Lernleistung‘ das fünfte Prüfungsfach ersetzen.

Tabelle 17: Gegenüberstellung der KMK-Regelungen zu den Abiturprüfungen in der gymnasialen Oberstufe, 1977 vs. 2012

	KMK-Vereinbarung 1977	KMK-Vereinbarung 2012
Anzahl der Abschlussprüfungen	4, davon 3 schriftliche und 1 mündliche	4-5, davon 3 schriftliche und 1 mündliche; besondere Lernleistung eventuell auch als 5. Abiturprüfungsfach auf Grundkursniveau
Schriftliche Abschlussprüfungen	In zwei Leistungskursen und einem weiteren Kurs	In zwei Fächern mit erhöhtem Anforderungsniveau, davon 1 Fach Deutsch, Fremdsprache, Mathematik oder Naturwissenschaft
Mündliche Abschlussprüfungen	Ergänzend so zu wählen, dass insgesamt alle Aufgabenbereiche geprüft werden	Ergänzend so zu wählen, dass insgesamt alle Aufgabenbereiche und mindestens 2 der Fächer Deutsch, Fremdsprache oder Mathematik geprüft werden

Quelle: Rürup (2013), S. 11

Wie auch bei der Kurswahl sind die Länder frei, die Rahmenvereinbarungen der KMK auszugestalten. So erweisen sich auch die Regelungen zur Abiturprüfung als zwischen den Ländern sehr heterogen bezüglich der Anzahl der zu prüfenden Fächer, der Einbringung von besonderen Lernleistungen und der Art der Prüfungsfächer. Inzwischen finden in der Mehrzahl der Länder

[160] Trautwein/Neumann (2008), S. 496

Abiturprüfungen in 5 Fächern statt. Nur in fünf Ländern besteht die Abiturprüfung momentan noch aus vier Prüfungsleistungen, wobei auch hier die Anzahl der Prüfungsleistungen durch eine zusätzlich zu erbringende, jedoch freiwillige besondere Lernleistung (BLL)[161] auf fünf erhöht werden kann (vgl. Tabelle 18). Neben der Anzahl unterscheiden sich auch die Fächer, in denen die Abiturprüfung abgelegt wird. So werden in einigen Ländern (z. B. Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) Prüfungen in allen drei Kernfächern Deutsch, Mathematik und fortgeführte Fremdsprache abgenommen, während in den anderen Ländern nur in bis zu zwei Kernfächern (ab Abiturjahrgang 2013 jedoch mindestens 2) Abiturprüfungen abgelegt werden müssen[162] (vgl. Tabelle 18).

Tabelle 18: Regelungen des Zentralabiturs nach Ländern, 2011

		Anzahl der Abiturprüfungen					
Land	Zentral geprüfte Fächer	Schriftl.	Mündl.	BLL	Insg.	Kernfächer	Einführung
SH	D, M, F	3	1-2	Zusätzlich[a)]	4-5	2	2008
HH	Alle	3	1	Zusätzlich	4-5	2	2006
NI	Alle	3-4	1	Statt schriftl.	5	2	2006
HB	D, M, F, NWS, 3. PF	3	1	Zusätzlich	4-5	1[7]	2007
NW	Alle	3	1	Zusätzlich	4-5	1[7]	2007
HE	Alle	3	1-2	Statt mündl.	5	3[b)]	2007
RP	Kein Zentralabitur	-	-	-	-		
BW	Alle	4	0-1	Statt mündl.	5	3	1960er
BY	Alle	3	2	-	5	3	1946
SL	Alle	4	1	-	5	3	1945
BE	D, M, F; seit 2012/13 Geo, Bio	3	1-2	Statt mündl.	5	1[c)]	2007
BB[d)]	D, M, F, 6 weitere	3	1-2	Zusätzlich	4-5	2	2006
MV	Alle	3-4	1	Statt schriftl.	5	3	1991
SN	Alle	3	1-2	Statt mündl.	5	3	1991
ST[e)]	D, M, F, 4 weitere	3-4	1	Statt schriftl.	5	3[f)]	1991
TH	Alle	3	1-2	Statt mündl.	5	2	1991

Hiinweise: D=Deutsch; M=Mathematik; F=Fremdsprache; NWS=Naturwissenschaft; PF=Pflichtfach; BLL= Besondere Lernleistung, [a)]Fünfte Prüfungskomponente freiwillig, entweder BLL oder mündliche Prüfung, [b)]Nur Englisch und Französisch, [c)]Ab Abiturjahrgang 2013: mind. 2, [d)]F kann durch NWS ersetzt werden; [e)]Nur Englisch, Französisch und Russisch; [f)]BLL kann Kernfach ersetzen, Stand: 2011

Quelle: vbw (2011), S. 24; eigene Ergänzungen

Zudem bestehen inzwischen in allen Ländern bis auf Rheinland-Pfalz zentrale Abiturprüfungen, die eine Vergleichbarkeit der Leistungen der Schüler des jeweiligen Landes ermöglichen und zur Standardsicherung der Lehre in der gymnasialen Oberstufe beitragen sollen[163]. Allein seit dem

161 Eine besondere Lernleistung kann beispielsweise eine eigene Recherche- oder Seminararbeit oder eine Teilnahme an einem Wettbewerb (z. B. ‚Jugend forscht') sein (vgl. Rürup 2013, S. 13).

162 vgl. hierzu auch Kühn (2012), S. 29

163 vgl. Kühn (2012), S. 27

Jahr 2005 haben acht Bundesländer zentrale Abiturprüfungen eingeführt.[164] Berlin und Brandenburg haben zum Schuljahr 2011/2012 ein gemeinsames Zentralabitur für die Fächer Deutsch, Mathematik, Englisch und Französisch eingeführt.[165] Es lässt sich also ein Trend zur Vereinheitlichung der Prüfungsanforderungen zumindest innerhalb der Länder erkennen. Die Wirkungen zentraler Abschlussprüfungen werden in der Literatur intensiv diskutiert. So steigen mit zentralen Abschlussprüfungen die Leistungen der Schüler, können aber durchaus adverse Effekte auf die Motivation von Schülern haben.[166]

Trotz dieses Trends zu Zentralprüfungen unterscheiden sich die Länder dahingehend, welche Fächer zentral abgeprüft werden. Zwar werden in allen Ländern für die Kernkompetenzfächer Deutsch, Mathematik und fortgeführte Fremdsprache landesintern einheitliche Prüfungsaufgaben gestellt, jedoch trifft dies nicht in allen Ländern auf die weiteren Fächer zu. So werden in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein alle weiteren Fächer, also in den meisten Fällen diejenigen auf grundlegendem Niveau, nicht zentral geprüft. Somit lässt sich zwar durch die Einführung des Zentralabiturs ein gewisser Trend zur Schaffung von gleichen Prüfungsanforderungen feststellen, dieser wird aber nicht immer konsequent umgesetzt.

5.6 Aktuelle Entwicklungen – die Bildungsstandards

Zusätzlich zur Stärkung der Vergleichbarkeit der Prüfungsanforderungen innerhalb der Länder durch das Landeszentralabitur beschloss die KMK im Jahr 2007 die ‚Entwicklung nationaler Bildungsstandards und Aufgabenpools für die gymnasiale Oberstufe'[167] für die Fächer, Deutsch, Englisch, Französisch und Mathematik. Sie stellen eine Weiterentwicklung der ‚Einheitlichen Prüfungsanforderungen' (EPA) dar, die seit den 1970er Jahren gelten und lösen diese somit ab[168]. Die Bildungsstandards wurden im Auftrag der KMK vom Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) erarbeitet und legen fest, „welche fachbezogenen Kompetenzen Schülerinnen und Schüler bis zu einem bestimmten Abschnitt in der Schullaufbahn entwickelt haben sollen"[169]. Sie unterscheiden zwischen einem grundlegendem und einem erhöhtem Niveau und orientieren sich hierbei an der ‚Vereinbarung zur Gestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II', indem sie die grundlegenden Kurse mit mindestens drei und die Kurse auf erhöhtem Anforderungsniveau mit mindestens vier Stunden pro Woche veranschlagen. Zudem geben die Bildungsstandards Aufgabenformate, die in den Abiturprüfungen eingesetzt werden können, Richtlinien zur Bewertung der Prüfung und bestimmte organisatorische Rahmenbedin-

164 vgl. vbw (2011), S. 19
165 vgl. http://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/zentralabitur.html [zuletzt abgerufen am 11.04.2013]
166 vgl. Jürges et al. (2012); Jürges/Schneider (2010); Jürges/Schneider/Büchel (2005)
167 vgl. vbw (2011), S. 19
168 vgl. KMK (2012), S. 3
169 vgl. KMK (2012), S. 2

gungen, wie z. B. die Prüfungszeit, vor.[170] Nach momentanem Stand sollen die neuen Bildungsstandards das erste Mal für die Abiturprüfungen im Schuljahr 2016/17 verbindlich werden. Ob sich die heterogenen Kompetenzniveaus der Abiturienten der verschiedenen Länder damit angleichen, bleibt abzuwarten.

5.7 Fazit

Nachdem nun aufgezeigt wurde, dass hinsichtlich der Gestaltung der gymnasialen Oberstufe und der Abiturprüfung am Ende der gymnasialen Oberstufe eine große Heterogenität zwischen den Ländern besteht, stellt sich die Frage, welche Auswirkungen diese bundesweit uneinheitlichen Regelungen für die Schüler haben. Ein offensichtlich ungleichheitsrelevanter Aspekt ist die von Land zu Land sehr unterschiedliche Wahlfreiheit der Leistungsfächer. So haben Schüler, deren schulisches Interesse nicht im sprachlichen oder mathematischen Bereich liegt, in ungleichem Maße die Möglichkeit, sich vertiefend mit anderen Themenfeldern, wie z. B. dem naturwissenschaftlichen, musisch-künstlerischen oder gesellschaftswissenschaftlichen Aufgabenbereich, auseinanderzusetzen und diese auch in die Abiturprüfungen einzubringen. Zudem schafft auch die unterschiedliche Ausgestaltung der Abiturprüfung ungleiche Ausgangsbedingungen zum Erwerb der allgemeinen Hochschulreife. Zum einen variiert hier die Anzahl der Abiturprüfungen, zum anderen aber auch die geprüften Fächer. Hinzu kommen die unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich der Auswahl der zentral geprüften Fächer. So werden in einigen Ländern zu allen Fächern landeseinheitliche Aufgaben gestellt, während dies in anderen Ländern nur auf einige Fächer zutrifft.

Es lässt sich somit festhalten, dass die Rahmenbedingungen in den Ländern weit davon entfernt sind, gleiche Voraussetzungen zum Erwerb der allgemeinen Hochschulreife zu gewährleisten, was sich zudem auch in den unterschiedlichen Leistungsniveaus der Abiturienten zwischen den Ländern ausdrückt.[171] Offensichtlich ist es schwierig, ohne bestimmte zentrale Vorgaben hinsichtlich der Curricula und dementsprechend der Abiturprüfungen einheitliche Bildungsstandards zwischen den Ländern zu schaffen. Der Trend geht aber hin zu einer Vereinheitlichung der Anforderungen, wie sich an der geplanten Einführung der Bildungsstandards für das Abitur sehen lässt. Die Länder kommen insofern um eine Vereinheitlichung der Kompetenzanforderungen bei den Abiturprüfungen (und auch dem Mittleren Schulabschluss) nicht herum, bemühen sich aber um eine – mehr oder weniger sinnvolle – Variation der Rahmenbedingungen für das Abitur. Es bleibt abzuwarten, ob das Leistungsgefälle durch die Einführung der neuen Bildungsstandards geringer wird.

[170] vgl. KMK (2012), S. 5
[171] vgl. Jürges et al. (2012); Jürges/Schneider (2010); Jürges/Schneider/Büchel (2005)

6. Mobilität der Studierenden

Deutschland verzeichnet einen ungebrochenen Trend zum Hochschulstudium. Die Zahl der Studierenden ist von 1,9 Millionen im Jahr 2001 innerhalb von zehn Jahren um 27% auf 2,4 Millionen im Jahr 2011 gestiegen.[172] Die meisten bundesdeutschen Hochschulen liegen in den Ballungsräumen der westdeutschen Flächenländer, sodass sich hier auch die größte Vielfalt an angebotenen Studienfächern und Studiengängen findet. Gerade Studienanfänger aus dem ländlichen Raum müssen sich als regional mobil erweisen, um ihr angestrebtes Studienfach studieren zu können. Im Hinblick auf gleiche Chancen beim Zugang zu Hochschulbildung soll in der vorliegenden Studie der Frage nachgegangen werden, inwiefern rechtliche Regelungen des Hochschulzugangs in den Bundesländern die regionale Mobilität der Studierenden behindern, begünstigen oder gar erfordern können. Im Folgenden werden zunächst strukturelle und rechtliche Grundlagen am Beispiel der Hochschulzugangsberechtigung und der Hochschulzulassung sowie der allgemeinen Studiengebühren aufgeführt. Anschließend folgt im zweiten Teil eine Darstellung der Studierendenmobilität im Ländervergleich, für die exemplarisch die Gruppe der Studienanfänger herangezogen wird.

6.1 Rechtliche Grundlagen

Mit insgesamt 415 Hochschulen[173] und 16.082 Studiengängen im Wintersemester 2012/2013 hat Deutschland ein großes Studienangebot vorzuweisen, dass vor allem gemessen an der Anzahl der Studiengänge in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen ist.[174] Mit Verweis auf den Wissenschaftsrat spricht Epping (2011) von einem Prozess der zunehmenden Ausdifferenzierung des deutschen Hochschulsystems.[175] Auch in Bezug auf das studienbezogene Recht der Bundesländer Deutschlands kann in der Folge der Föderalismusreform von einem Auseinanderdriften und von einer abnehmenden Vergleichbarkeit vor allem im Hochschulzugangsrecht und im Statusrecht (Stichwort Studiengebühren) gesprochen werden.[176]

Im Bereich des Hochschulrechts fallen – nach der Föderalismusreform 2006 und der damit einhergehenden Aufhebung der Rahmengesetzgebungskompetenz – nur die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG). Die Gesetzgebungsbefugnis liegt solange bei den Ländern, wie der Bund keinen Gebrauch von seiner Zuständigkeit macht (Art. 72 Abs. 1 GG). Sofern der Bund von dieser Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht, können für den Bereich der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse von den Ländern abweichende Regelungen getroffen werden (Art.

[172] vgl. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/12/PD12_423_213.html [zuletzt abgerufen am 11.04.2013]
[173] vgl. http://www.bmbf.de/de/655.php [zuletzt aktualisiert am: 22.02.2013, zuletzt abgerufen am: 28.03.2013]
[174] vgl. HRK (2012), S. 7, Angaben jeweils ohne auslaufende Studiengänge
[175] vgl. Epping (2011), S. 51
[176] vgl. Lindner (2011), S. 533

72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG).[177] Kempen (2011) weist jedoch darauf hin, „dass seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform keine bundesgesetzliche Regelung über Hochschulzulassung und -abschlüsse ergangen ist."[178]

Begrifflich muss zunächst in Anlehnung an Lindner (2011) einerseits zwischen dem Hochschulzugangsrecht respektive Qualifikationsrecht und andererseits dem Hochschulzulassungsrecht respektive Verteilungsrecht unterschieden werden. Während erstgenanntes Recht klärt, wer unter welchen Qualifikationsvoraussetzungen zu einem Studium berechtigt ist, beziehen sich Fragen der Hochschulzulassung auf die Verteilungsproblematik, insbesondere dann, wenn gemessen an der Anzahl zugangsberechtigter Bewerber zu wenige Studienplätze zur Verfügung stehen.[179] Basierend auf dieser begrifflichen Abgrenzung wird nachfolgend zunächst näher auf die Hochschulzugangsberechtigung und anschließend auf die Hochschulzulassung eingegangen.

6.1.1 Hochschulzugangsberechtigung

Die Berechtigung zum Hochschulzugang hängt vom Vorhandensein materieller Voraussetzungen ab. Neben der Möglichkeit der schulischen Qualifikationsnachweise[180] können weitere Qualifikationsvoraussetzungen und -wege, wie beispielsweise Eignungsprüfungen und berufliche Vorbildungen, vom Gesetzgeber bestimmt werden. Das Hochschulzugangsrecht fällt in die rechtliche Zuständigkeit der Länder und ist in seinen Einzelheiten sehr komplex.[181] Rechtliche Regelungen zum Hochschulzugang finden sich folglich in den Landeshochschulgesetzen, die sich zunehmend voneinander unterscheiden.[182] Exemplarisch für Nordrhein-Westfalen wird der entsprechende Paragraph (§ 49 Qualifikation und sonstige Zugangsvoraussetzungen) aus dem Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) vom 31.10.2006 (mit Stand vom 28.03.2013) in Anhang 7.1 (vgl. Tabelle 32) aufgeführt. Dabei kommt insbesondere in den in § 49 Abs. 5 genannten studiengangbezogenen/-spezifischen Qualifikationen die mögliche resultierende Vielfalt bei den jeweils zu erfüllenden Qualifikationsvoraussetzungen und folglich dem Erwerb des Hochschulzugangs zum Ausdruck. Exemplarisch wird ferner auf das ‚Bayerische Hochschulgesetz (BayHSchG) vom 23.05.2006' mit Stand vom 09.07.2012[183] verwiesen, in

[177] vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, zuletzt geändert vom 11.7.2012; Kempen (2011), S. 2 f.; Lindner (2011), S. 520 und 550
[178] vgl. Kempen (2011), S. 3
[179] vgl. Lindner (2011), S. 519, ausführlicher auf den S. 533-548 (Qualifikationsrecht) und S. 548-564 (Verteilungsrecht)
[180] Klomfaß (2011) weist darauf hin, dass „der Hochschulzugang (…) in Deutschland im Wesentlichen über formale Berechtigungen der abgebenden Bildungseinrichtung (hauptsächlich durch das Abitur) geregelt [wird]." (Klomfaß 2011, S. 16)
[181] vgl. Lindner (2011), insb. S. 532 ff. und 537 ff.
[182] vgl. Klomfaß (2011)
[183] Letzte berücksichtigte Änderung: Art. 1, Art. 5, Art. 42, Art. 63 geänd. (§ 2 G. v. 09.07.2012, 339)

dem insbesondere in den Artikeln 43-45 Ausführungen zu den Qualifikationsvoraussetzungen zu finden sind.[184]

Werden die normativen studiengangbezogenen Zugangsvoraussetzungen von einem Studienbewerber erfüllt, dann besitzt dieser einen grundrechtlichen Anspruch darauf, zu eben jenem Studiengang zugelassen zu werden. Fragen der Zulassung sind jedoch insbesondere dann problematisch, wenn die Zahl der Studienbewerber größer ist als die Anzahl verfügbarer Studienplätze.[185] Das Hochschulzulassungsrecht befasst sich mit der sich daraus ergebenden Verteilungsproblematik.

6.1.2 Hochschulzulassung

Die Rechtsgrundlagen der Hochschulzulassung werden von Lindner (2011) als komplexes Geflecht bezeichnet, dass sich beginnend beim Hochschulrahmengesetz (HRG) (Zulassung zum Studium §§ 29-35), über den Staatsvertrag der Länder zur Hochschulzulassung und weitere landesrechtliche Regeln bis hin zum gemeindeutschen Verordnungsrecht erstreckt.[186] Entscheidend an dieser Stelle ist zunächst, dass mit der Aufhebung der Rahmengesetzgebungskompetenz im Zuge der Föderalismusreform 2006 das Hochschulrahmengesetz (HRG) nicht automatisch außer Kraft getreten ist, sondern nach Art. 125a Abs. 1 GG und Art. 125b Abs. 1 GG weiterhin Gültigkeit besitzt.[187] Für die Frage der länderübergreifenden Mobilität der Studierenden ist dies insofern von Bedeutung, weil in § 35 HRG explizit ausgeführt wird, dass bei der Zulassung (qualifizierter/hochschulzugangsberechtigter) Bewerber keine bundeslandbezogene Unterscheidung vorgenommen werden darf: „Die Zulassung eines Studienbewerbers, der Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes ist, darf nicht davon abhängig gemacht werden, in welchem Land der Bundesrepublik Deutschland der Geburtsort oder der Wohnsitz des Studienbewerbers oder seiner Angehörigen liegt oder in welchem Land der Bundesrepublik Deutschland der Studienbewerber die Qualifikation für das Hochschulstudium erworben hat […].“[188]

Neben weiteren Ausführungen zur Zulassung zum Studium im Hochschulrahmengesetz ist die Hochschulzulassung in den Landeshochschulgesetzen verankert. Dabei gilt es bei der Hochschulzulassung zu beachten, dass es in der Regel eigene Gesetze für die Hochschulzulassung sowie einen Staatsvertrag der Länder gibt.[189] Der Staatsvertrag über die Errichtung einer

[184] vgl. insbesondere Art. 43 Allgemeine Qualifikationsvoraussetzungen, Art. 44 Besondere Qualifikationsvoraussetzungen und Art. 45 Hochschulzugang für qualifizierte Berufstätige im BayHschG
[185] vgl. Lindner (2011), S. 548
[186] vgl. Lindner (2011), S. 554-556
[187] vgl. Lindner (2011), S. 520, 550
[188] § 35 HRG (Unabhängigkeit der Zulassung von der Landeszugehörigkeit)
[189] vgl. Lindner (2011), S. 532 f., ferner wird Lindner (2011, S. 550) zitiert: „Da die Länder – orientiert an den bisherigen rahmenrechtlichen Vorgaben (§§ 29 ff. HRG) – an einer staatsvertraglichen Gestaltung des Hochschulzulassungsrechts für die bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge festhalten (nun mehr durch den neuen „Staatsvertrag über die Einrichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung“ […]), beabsichtigt der Bund derzeit (Stand Juli 2010) nicht, von seiner Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG Gebrauch zu machen […].“

gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 05. Juni 2008 beinhaltet die Errichtung der Stiftung für Hochschulzulassung, zu deren Aufgaben je nach Landesrecht die Unterstützung der Hochschulen bei der Durchführung von Zulassungsverfahren (Art. 4 Dienstleistungsaufgabe) und insbesondere Aufgaben im zentralen Vergabeverfahren (Art. 5-14) zählen. Sie regelt und unterstützt u. a. die Zulassung zu den bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen Medizin, Pharmazie und Zahnmedizin, in denen die Studienplätze zu 40% zentral (20% anhand der Abiturbesten, 20% nach der Wartezeit nach Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung) und zu 60% durch Auswahlverfahren der Hochschulen vergeben werden.[190] Bei den Landeshochschulgesetzen wird exemplarisch das Hochschulzulassungsgesetz (HZG) für Nordrhein-Westfalen (Drittes Gesetz über die Zulassung zum Hochschulstudium in Nordrhein-Westfalen (Hochschulzulassungsgesetz – HZG) vom 18. November 2008 mit Stand vom 28.03.2013) genannt. Nachfolgende Tabelle enthält explizit den landesrechtlichen Passus zur zentralen Studienplatzvergabe (§ 2 HZG) sowie den Passus zu den Grundsätzen der örtlichen Studienplatzvergabe und Serviceverfahren (§ 3 HZG).

Tabelle 19: Studienplatzvergabe nach HZG in Nordrhein-Westfalen

§ 2 Zentrale Studienplatzvergabe (HZG) Bewerber für Studiengänge, die gemäß Artikel 7 oder 14 des Staatsvertrages zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008 (Staatsvertrag) in das zentrale Vergabeverfahren einbezogen sind, werden gemäß Abschnitt 3 des Staatsvertrages ausgewählt und zugelassen. Die Anwendung der Auswahlmerkmale gemäß Artikel 10 Abs. 1 Nr. 3 Buchstaben a bis f Staatsvertrag regeln die Hochschulen durch Satzung.
§ 3 Grundsätze der örtlichen Studienplatzvergabe und Serviceverfahren (HZG) (1) Bewerber für Studiengänge, für die Zulassungszahlen festgesetzt sind und die nicht in das zentrale Vergabeverfahren gemäß Abschnitt 3 des Staatsvertrages einbezogen sind, werden durch die Hochschulen ausgewählt und zugelassen. Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, gelten Artikel 5 Abs. 2, Artikel 8 Abs. 2 und 3, Artikel 9, Artikel 10 Abs. 1 Nr. 1 Sätze 1 und 2, Nrn. 2 und 3 sowie Abs. 2 bis 4 Staatsvertrag sinngemäß. § 2 Satz 2 gilt entsprechend. (2) Die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen sowie die Hochschulen in nichtstaatlicher Trägerschaft mit Sitz in Nordrhein-Westfalen können sich bei der Durchführung von Auswahl- und Zulassungsverfahren der Dienstleistungen im Sinne von Artikel 4 Staatsvertrag der Stiftung für Hochschulzulassung bedienen (Serviceverfahren). Die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen der Hochschule und der Stiftung sind von diesen vertraglich festzulegen.

Quelle: Hochschulzulassungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Ein umfassender länderrechtlicher Vergleich zur Studienplatzvergabe respektive Zulassungsverfahren ist aufgrund der bereits eingangs angesprochenen Komplexität an dieser Stelle nicht möglich. Das genannte Beispiel zum einen und das nachfolgende Zitat von Klomfaß (2011) zum anderen machen jedoch deutlich, dass die Hochschulen in bedeutendem Umfang an der Auswahl und Zulassung beteiligt sind. Klomfaß (2011) schreibt: „Neben den Regelungen für die zentral zu vergebenden Studienplätze finden sich in den einzelnen Ländern sehr unterschiedliche Vorgaben für örtliche Zulassungsverfahren. Bei diesen Verfahren legt die jeweilige Hochschule die Auswahlregelungen im Rahmen der länderspezifischen Gesetzes- und Verordnungslage selbst

[190] vgl. hierzu die Informationen der Stiftung für Hochschulzulassung unter URL: http://www.hochschulstart.de/index.php?id=nc-hrg [zuletzt abgerufen am 09.04.2013].

fest. In Baden-Württemberg und Hamburg sollen auf diese Weise 90 Prozent der lokal beschränkten Studienplätze vergeben werden."[191]

Insgesamt skizzieren die vorausgehenden Ausführungen die enorme Komplexität der Hochschulzugangsberechtigung und Hochschulzulassung. Ob diese Komplexität als Mobilitätsbarriere wirkt, kann an dieser Stelle jedoch nicht beurteilt werden. Neben der Hochschulzugangsberechtigung und der Hochschulzulassung wurde eingangs die Erhebung allgemeiner Studiengebühren als mögliche Mobilitätsbarriere genannt, da Studierende durch zusätzliche finanzielle Belastungen in ihrer Mobilität beeinflusst werden können. Nachfolgender Absatz verfolgt das Ziel, die rechtlichen Grundlagen der allgemeinen Studiengebühren und die Erhebung allgemeiner Studiengebühren je Semester und Bundesland in ihrem zeitlichen Verlauf darzustellen.

6.1.3 Studiengebühren

Die Ausführungen zu den Kosten eines Studiums, allgemein das Studiengebührenrecht, werden an dieser Stelle auf die Studiengebühren und -beiträge beschränkt, über die manche Länder die Studierenden an den Kosten ihres Studiums beteiligen. Ob Studiengebühren sinnvoll sind oder nicht, wird in der Wissenschaft heftig diskutiert. Ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Ministerium für Finanzen (2010) kommt zu dem Schluss, dass Studienbeiträge zu befürworten sind und macht konkrete Vorschläge zur Höhe und Ausgestaltung.[192] Die rechtliche Grundlage für die Einführung der Studiengebühren wird von Kempen (2011) wie folgt zusammengefasst: „[…] [D]as Verbot der Erhebung von Studiengebühren [wurde] für verfassungswidrig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht entschied am 26.01.2005 auf den Normenkontrollantrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, dass das Sechste Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) vom 08. August 2002 (BGB1 I S. 3138) mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist. Dem Bund sei es gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit dem Art. 72 Abs. 2 GG gegenwärtig verwehrt, die Gesetzgebung der Länder durch Rahmenvorschriften auf den Grundsatz der Gebührenfreiheit des Studiums (…) zu verpflichten (BVerfG, 2 BvF 1/03 vom 26.01.2005). Damit machte das Bundesverfassungsgericht den Weg für Studiengebühren frei."[193] Ergänzend wird Lindner (2011) herangezogen: „Die Erhebung von Studiengebühren oder Studienbeiträgen ist durch Art. 12 Abs. 1 GG nicht ausgeschlossen. Es besteht kein Anspruch auf ein unentgeltliches Studium (…). Studiengebühren sind mit Art. 12 Abs. 1 GG, dem Grundsatz der Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) vereinbar (…), solange und soweit sachlich gebotene, dem Gleichbehandlungsgrundsatz genügende Befreiungstatbestände, ein Stipendienwesen oder ein sonstiges System zur sozialen Verträglichkeit (etwa ein sozial ausgestal-

[191] Klomfaß (2011), S. 246
[192] Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2010)
[193] Kempen (2011), S. 16 f.

tetes Darlehenssystem) zur Verfügung stehen, die sicherstellen, dass Studierwillige nicht aus materiellen Gründen faktisch vom Studium ausgeschlossen werden. Dies gilt insbesondere für die Festlegung der Höhe der Gebühren oder Beiträge."[194] Insgesamt haben die Bundesländer von ihrer Gesetzgebungskompetenz unterschiedlich Gebrauch gemacht.[195]

Tabelle 20: Allgemeine Studiengebühren/Studienbeiträge je Semester nach Ländern, SoSe 2006 bis WiSe 2012/13

Bundesland	SoSe 2006	WiSe 2006/07	SoSe 2007	WiSe 2007/08	SoSe 2008	WiSe 2008/09	SoSe 2009	WiSe 2009/10	SoSe 2010	WiSe 2010/11	SoSe 2011	WiSe 2011/12	SoSe 2012	WiSe 2012/13
Schleswig-Holstein														
Hamburg			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Niedersachsen		X[a)]	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bremen														
Nordrhein-Westfalen		X[a)]	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
Hessen				X	X									
Rheinland-Pfalz														
Baden-Württemberg			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Bayern			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Saarland				X	X	X	X	X						
Berlin														
Brandenburg														
Mecklenburg-Vorpommern														
Sachsen														
Sachsen-Anhalt														
Thüringen														
Summe Bundesländer		2	5	7	7	6	6	6	5	5	5	4	3	2

Hinweise: „Allgemeine Studiengebühren" exkl. weiterer Abgaben wie beispielsweise Abgaben für ein Zweit- oder Langzeitstudium oder Verwaltungskostenbeiträge; ohne Berücksichtigung von Befreiungstatbeständen, etc.; ohne Differenzierung in Höhe der Studiengebühren; [a)]Im Wintersemester 2006/2007 erheben Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen die allgemeinen Studiengebühren nur für Studierende im ersten Semester respektive neu eingeschrieben Studierenden, d. h. Studienanfängern

Quellen: Informationen der Länder; eigene Recherche, eigene Zusammenstellung; weitere Quellen zum Abgleich: HIS (2006); Alecke/Mitze (2012): S. 359 f.; Hochschulkompass (2013); http://www.hochschulkompass.de/studium/studienbeitraege-finanzierung/studienbeitrag-semesterbeitrag.html [zuletzt abgerufen am 27.03.2013]

Tabelle 20 gibt einen Überblick darüber, welche Bundesländer in welchem Zeitraum allgemeine Studienabgaben (Studiengebühren/-beiträge) erheben bzw. erhoben haben. Während die meisten Bundesländer, die Studiengebühren eingeführt haben, einheitliche Gebühren erheben, werden bzw. wurden den Hochschulen in Bayern und Nordrhein-Westfalen lediglich Gebührenrahmen vorgegeben. In Nordrhein-Westfalen konnten die Hochschulen bis 2011 daher sogar autonom über die Einführung der Studiengebühren entscheiden.[196] Das bedeutet, dass die Erhebung

194 Lindner (2011), S. 583

195 vgl. Kempen (2011): S. 17; vgl. Lindner (2011): S. 585

196 Während in Niedersachsen, Baden-Württemberg, Hamburg, dem Saarland und Hessen die Hochschulen einheitliche Gebühren von i. d. R. 500 Euro pro Semester erheben, legen die […] bayerischen Hochschulen die Höhe der Gebühren in einem Rahmen von 100 Euro bzw. 300 Euro bis 500 Euro pro Semester fest; in Nordrhein-Westfalen entscheiden die Hochschulen über die Einführung von Gebühren und deren Höhe bis zu einem Maximalbetrag von 500 Euro pro Semester. In Berlin, Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-

der allgemeinen Studiengebühren nicht nur zwischen den Bundesländern variiert, sondern mitunter auch zwischen den Hochschulen innerhalb eines Bundeslandes. Nicht berücksichtigt werden an dieser Stelle weitere (länderspezifische) Abgaben, wie beispielsweise Verwaltungskostenbeiträge, Abgaben für ein Zweit- oder Langzeitstudium oder studiengangbezogene Kosten. Ebenfalls nicht thematisiert werden Regelungen zur Befreiung bestimmter Studierendengruppen von der Beitragspflicht oder Maßnahmen zur sozialverträglichen Ausgestaltung.

Die Aufstellung zeigt, dass ein Großteil der Bundesländer, die allgemeine Studiengebühren eingeführt hatten, diese bereits wieder abgeschafft haben. Aktuell – Wintersemester 2012/2013 – erheben nur noch Niedersachsen und Bayern allgemeine Studiengebühren. Öffentlich diskutiert und angekündigt wird die zukünftige Abschaffung der Studiengebühren auch in diesen Ländern. Rechtliche Regelungen dazu bleiben abzuwarten. Ob und wie sich unterschiedlichen Regelungen zu Studiengebühren auswirken, kann beispielsweise anhand der Studierendenströme der letzten Jahre untersucht werden. Sollten sich hierdurch ungleichheitsrelevante Folgen ergeben, würden die Studierendenzahlen in Bundesländern ohne Studiengebühren steigen und jene in Ländern mit Studiengebühren sinken. Dieser Punkt wird im nachfolgenden Abschnitt näher untersucht.

6.2 Empirische Analyse

Im Rahmen der deskriptiven Analyse zur Mobilität der Studierenden in dieser Studie wird ausschließlich die Gruppe der Studienanfänger fokussiert. Unter dem Begriff der Studienanfänger werden hier auf Basis der Datengrundlage diejenigen Studierenden subsumiert, die „im ersten Hochschulsemester (Erstimmatrikulierte) oder im ersten Semester eines bestimmten Studienganges“[197] sind. Das heißt, „[e]s werden entweder Studierende nachgewiesen, die im 1. Fachsemester ihres Studiengangs studieren oder diejenigen Studierenden, die im 1. Hochschulsemester an einer Hochschule im Bundesgebiet eingeschrieben sind.“ [198] Da das Interesse auf der Mobilität innerhalb Deutschlands liegt, werden ferner bei den nachfolgenden Analysen nur diejenigen Studienanfänger betrachtet, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland erworben haben. Jene Studienanfänger, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben oder deren Herkunft unbekannt ist, bleiben unberücksichtigt.[199] Die Datengrundlage hält Informationen für den Zeitraum vom Wintersemester 2007/08 bis einschließlich Wintersemester 2010/2011 für alle Hochschulen[200] bereit.

Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen hingegen werden aktuell keine Studiengebühren erhoben und sind auch nicht geplant.“ (HIS 2006, S. 2)

197 vgl. Statistisches Bundesamt (2011), Erläuterungen

198 vgl. Statistisches Bundesamt (2011), Erläuterungen

199 Die Berücksichtigung dieser Gruppen führt für einige Bundesländer zu deutlich abweichenden Ergebnissen.

200 Unter Hochschulen werden hier sowohl Universitäten (inkl. Gesamthochschulen) als auch Pädagogische Hochschulen, Theologische Hochschulen, Kunsthochschulen, Fachhochschulen (ohne Verwaltungsfachhochschulen) und Verwaltungsfachhochschulen (inkl. FH Bund) subsumiert (vgl. Statistisches Bundesamt 2011, Erläuterungen).

Insgesamt ist ein zunehmender Trend bei der Anzahl der Studienanfänger zu verzeichnen (vgl. Tabelle 21). In einem Zeitraum von vier Jahren ist die Anzahl der Studienanfänger von 272.916 im Wintersemester 2007/2008 auf 335.246 im Wintersemester 2010/2011 gestiegen. Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Studienanfängerzahlen im genannten Zeitraum insgesamt und nach Studienort differenziert, wobei dieser auf das Land aggregiert ist.

Tabelle 21: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land, WiSe 2007/08 bis 2010/11

	Semester				
Studienort/Land	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	Insgesamt
Schleswig-Holstein	6.853	7.290	7.919	8.008	30.070
Hamburg	8.659	9.051	10.272	10.993	38.975
Niedersachsen	21.099	21.586	23.108	24.748	90.541
Bremen	4.442	4.792	4.849	5.277	19.360
Nordrhein-Westfalen	59.567	65.184	69.150	74.362	268.263
Hessen	21.828	25.424	26.945	27.433	101.630
Rheinland-Pfalz	12.014	12.719	14.176	14.849	53.758
Baden-Württemberg	32.945	44.186	48.071	49.585	174.787
Bayern	42.964	44.797	48.528	52.843	189.132
Saarland	2.621	3.438	3.958	4.359	14.376
Berlin	13.881	13.859	15.026	16.137	58.903
Brandenburg	6.858	8.096	8.261	7.553	30.768
Mecklenburg-Vorpommern	5.733	6.084	6.622	5.910	24.349
Sachsen	17.143	16.656	17.328	15.812	66.939
Sachsen-Anhalt	8.002	8.505	8.342	8.239	33.088
Thüringen	8.307	8.883	9.382	9.138	35.710
Studienanfänger insgesamt	272.916	300.550	321.937	335.246	1.230.649

Hinweis: Exklusive Studienanfänger die a)ihre HZB im Ausland erworben haben oder b)deren Herkunft unbekannt ist

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1; eigene Berechnung

Im Großteil der Bundesländer steigen – analog zum allgemeinen positiven Trend – die Studienanfängerzahlen. Ausgenommen sind Berlin mit einer einmalig geringeren Studienanfängerzahl im Wintersemester 2008/2009 gegenüber dem Vorjahr und Sachsen mit einer im Bezug zum Vorjahr geringeren Anzahl an Studienanfängern sowohl im Wintersemester 2008/2009 als auch im Wintersemester 2010/2011. Ferner haben Sachsen-Anhalt (seit dem Wintersemester 2008/2009) sowie Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen (seit dem Wintersemester 2009/2010) abnehmende Studienanfängerzahlen zu verzeichnen.

Wird danach gefragt, in welchem Bundesland die Studienanfänger ihre Hochschulzugangsberechtigung (HZB) erworben haben, liegt Nordrhein-Westfalen als das bevölkerungsstärkste Bundesland erwartungsgemäß durchweg an der Spitze. Während zunehmend viele Studienanfänger ihre Hochschulzugangsberechtigung in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Berlin erworben haben, sinkt – als Folge des starken Geburtenrückgangs in den 1990er Jahren – die Anzahl der Studienanfänger, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Sachsen-Anhalt (seit dem Wintersemester 2007/2008), in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen (seit dem Wintersemester 2008/2009) sowie im Saarland und in Brandenburg

(seit dem Wintersemester 2009/2010) erworben haben. Eine im Vergleich zum Vorjahr geringere Anzahl an Studienanfängern mit einer im jeweiligen Bundesland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung liegt in Hamburg nur für das Wintersemester 2008/2009 vor. Detaillierte Angaben finden sich in nachfolgender Tabelle (Tabelle 22).

Tabelle 22: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung, WiSe 2007/08 bis 2010/11

	Semester				
Land des Erwerbs der HZB	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	Insgesamt
Schleswig-Holstein	7.701	8.551	9.319	10.184	35.755
Hamburg	6.619	6.121	7.138	7.960	27.838
Niedersachsen	24.537	26.039	28.122	32.318	111.016
Bremen	2.615	2.830	3.031	3.163	11.639
Nordrhein-Westfalen	60.518	67.613	73.032	76.254	277.417
Hessen	20.443	23.410	25.204	26.896	95.953
Rheinland-Pfalz	10.969	12.749	13.482	14.427	51.627
Baden-Württemberg	35.271	41.583	46.579	48.505	171.938
Bayern	38.244	42.716	46.378	52.298	179.636
Saarland	3.733	4.193	5.717	5.192	18.835
Berlin	12.486	13.227	13.951	14.588	54.252
Brandenburg	9.027	9.603	10.659	9.817	39.106
Mecklenburg-Vorpommern	6.002	7.293	6.691	5.217	25.203
Sachsen	15.400	15.439	15.167	13.024	59.030
Sachsen-Anhalt	10.363	9.756	8.320	7.181	35.620
Thüringen	8.988	9.427	9.147	8.222	35.784
Inländer insgesamt[a)]	272.916	300.550	321.937	335.246	1.230.649
Ausland	40.481	43.869	46.168	50.150	180.668
Ohne Angabe	143	1.206	1.168	1.525	4.042
Studienanfänger insgesamt[b)]	313.540	345.625	369.273	386.921	1.415.359

Hinweise: [a)]Exklusive Studienanfänger die ihre HZB im Ausland erworben haben oder deren Herkunft unbekannt ist; [b)]Inklusive Studienanfänger die ihre HZB im Ausland erworben haben oder deren Herkunft unbekannt ist

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1; eigene Berechnung

Während Tabelle 21 Auskunft darüber gibt, wie viele der Studienanfänger an allen Hochschulen eines Semesters in den jeweiligen Bundesländern studieren, informiert Tabelle 22 darüber, wie viele der Studienanfänger eines Semesters ihre Hochschulzugangsberechtigung in welchem Bundesland erworben haben. Aus der Differenz dieser beiden Tabellen resultiert der Studienanfänger-Saldo (vgl. Tabelle 23). Ein negativer Saldo für ein Bundesland impliziert, dass in dem betreffenden Bundesland weniger Studienanfänger sind als dort Studienanfänger die Hochschulzugangsberechtigung erworben haben. Mit anderen Worten: es erwerben mehr Studienanfänger eine Hochschulzugangsberechtigung in einem Bundesland, als dort Studienanfänger das Studium aufnehmen. Das bedeutet, dass Abgänge von Studienanfängern in andere Bundesländer nicht durch Zugänge von Studienanfängern aus anderen Bundesländern kompensiert oder gar überkompensiert werden. Beispielsweise zählt Niedersachsen im Wintersemester 2010/2011 24.748 Studienanfänger. Bundesweit befinden sich unter allen Studienanfängern im Wintersemester 2010/2011 aber 32.318 Studienanfänger, die in Niedersachsen ihre Hochschulzugangsberechtigung erworben haben. Es resultiert ein Negativ-Saldo von 7.570 für das Land Niedersachsen. Dabei ist zu beachten, dass nicht bekannt ist, in welchem Jahr die Hochschulzugangsbe-

rechtigung erworben wurde. Die Salden sind also in Bezug auf die Studienanfängerkohorte zu interpretieren und nicht auf einen Abiturientenjahrgang bzw. allgemein eine Kohorte von Hochschulzugangsberechtigten gleichen Alters (vgl. Tabelle 23).

Ein positiver Saldo bedeutet hingegen, dass mehr Studienanfänger in einem Bundesland ein Studium aufnehmen als dort Studienanfänger ihre Hochschulzugangsberechtigung erwerben. Zum Beispiel verzeichnet Hamburg im Wintersemester 2010/2011 10.993 Studienanfänger. Nur 7.960 aller Studienanfänger im Wintersemester 2010/2011 haben aber ihre Studienberechtigung auch in Hamburg erworben. In der Folge werden Abgänge durch Zugänge mehr als kompensiert.

Detailliert werden die Salden nach Bundesland und Semester in Tabelle 23 aufgeführt, wobei negative Salden in der Schriftfarbe Rot hervorgehoben werden. Auffallend ist dabei, dass die Bundesländer Hamburg, Bremen, Hessen, Bayern, Berlin und Sachsen in den betrachteten Semestern durchweg positive Studienanfänger-Salden verzeichnen, während Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Brandenburg durchweg negative Studienanfänger-Salden aufweisen. Für wiederum andere Bundesländer zeigen sich nach im Betrachtungszeitraum anfänglich negativen Salden zuletzt positive Salden (positiver Studienanfänger-Saldo in Baden-Württemberg ab Wintersemester 2008/2009, in Sachsen-Anhalt und Thüringen ab Wintersemester 2009/2010 und in Mecklenburg-Vorpommern ab Wintersemester 2010/2011). Rheinland-Pfalz hat einmalig im Wintersemester 2008/2009 einen negativen Studienanfänger-Saldo.

Tabelle 23: Studienanfänger-Saldo an allen Hochschulen (Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land – Studienanfänger an allen Hochschulen nach Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung), WiSe 2007/08 bis 2010/11

	Semester				
Studienort/Land	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	Insgesamt
Schleswig-Holstein	-848	-1.261	-1.400	-2.176	-5.685
Hamburg	2.040	2.930	3.134	3.033	11.137
Niedersachsen	-3.438	-4.453	-5.014	-7.570	-20.475
Bremen	1.827	1.962	1.818	2.114	7.721
Nordrhein-Westfalen	-951	-2.429	-3.882	-1.892	-9.154
Hessen	1.385	2.014	1.741	537	5.677
Rheinland-Pfalz	1.045	-30	694	422	2.131
Baden-Württemberg	-2.326	2.603	1.492	1.080	2.849
Bayern	4.720	2.081	2.150	545	9.496
Saarland	-1.112	-755	-1.759	-833	-4.459
Berlin	1.395	632	1.075	1.549	4.651
Brandenburg	-2.169	-1.507	-2.398	-2.264	-8.338
Mecklenburg-Vorpommern	-269	-1.209	-69	693	-854
Sachsen	1.743	1.217	2.161	2.788	7.909
Sachsen-Anhalt	-2.361	-1.251	22	1.058	-2.532
Thüringen	-681	-544	235	916	-74

Hinweise: Ohne Studienanfänger die a)ihre HZB im Ausland erworben haben oder b)deren Herkunft unbekannt ist; grau hinterlegte Zellen indizieren das Vorhandensein allgemeiner Studiengebühren (vgl. Tabelle 20)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1; eigene Berechnung

Anhand der Studienanfänger-Salden nach Semester und Studienort kann somit gezeigt werden, dass die Anzahl der Studienanfänger in einem Bundesland mehr oder weniger stark von der Anzahl der Studienanfänger abweicht, die eine Hochschulzugangsberechtigung im betreffenden Bundesland erworben haben. Unterschiedliche Salden als Ausdruck von Wanderungsbewegungen in Form von Zu- und Abgängen, d. h. Mobilität von Studienanfängern, sowie Veränderungen der Salden über die Zeit können hier jedoch nur genannt und nicht ursächlich erklärt werden. Möglicherweise können Unterschiede im Studienangebot oder die Erhebung von allgemeinen Studiengebühren ursächlich sein. So findet beispielsweise Hübner (2012) einen geringen, aber signifikanten Effekt, der Studiengebühren auf die Entscheidung, ein Studium aufzunehmen. Hinsichtlich der innerdeutschen Mobilität können Dwenger/Storck/Wrohlich (2012) zeigen, dass die Neigung, im Heimatbundesland ein Studium aufzunehmen, geringfügig aber signifikant geringer ausfällt, wenn in dem Bundesland Studiengebühren erhoben werden.

Stellvertretend für die bundeslandbezogene Variation des Studienangebotes, enthält die Abbildung 32 in Anhang 7.1 Informationen zu den Studierenden im ersten Fachsemester nach Fächergruppe im Studienjahr 2007/08. Im Vergleich der Bundesländer ist in Bezug auf die Fächergruppen wenig Variation zu sehen. Sichtbar ist jedoch beispielsweise der Anteil der Studierenden im ersten Fachsemester der Fächergruppe Veterinärmedizin *nur* in Niedersachsen, Hessen, Bayern, Berlin und Sachsen und der Fächergruppe Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften hingegen *nicht* in Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Dies deckt sich mit Befunden anderer Studien. So weist die KMK (2011) aus, dass Studienanfänger in den Fächern Veterinärmedizin, Humanmedizin, Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften sowie Kunst und Kunstwissenschaft überdurchschnittlich häufig zum Studium in ein anderes Bundesland gehen.[201] Insbesondere für die beiden erst genannten Fächer ist diese Mobilität insofern ‚erzwungen' als die Fächer bundesweit zulassungsbeschränkt sind und die Studienanfänger sehr geringen Einfluss auf den Studienort haben. In den Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, aber auch in Kunst und Kunstwissenschaft ist das Studienangebot auf wenige spezialisierte Hochschulen in Deutschland beschränkt. Heine/Willich/Schneider (2009) kommen basierend auf einer Studienanfängerbefragung zu dem Ergebnis, dass „ein den fachlichen Interessen entsprechendes Studienangebot […] für jeden zweiten Studienanfänger[,] der zum Studium in die alten Länder wechselt, entscheidend [ist]"[202]. Unter denjenigen, die von West- nach Ostdeutschland wechseln, war dieser Aspekt aber nur für ein Drittel entscheidend.[203]

Ein Einfluss der Studiengebühren auf die Mobilität der Studienanfänger sollte sich zudem dergestalt zeigen, dass das Vorhandensein von allgemeinen Studiengebühren mit einem negativen Studienanfänger-Saldo und das Nicht-Vorhandensein von Studiengebühren mit einem

[201] vgl. KMK (2011), S. 48 ff.
[202] Heine/Willich/Schneider (2009), S. 29
[203] vgl. Heine/Willich/Schneider (2009), S. 29

positiven Studienanfänger-Saldo einhergehen. Anhand der grau hinterlegten, das Vorhandensein von allgemeinen Studiengebühren indizierenden Zellen in Tabelle 23 kann dieser Zusammenhang jedoch nicht belegt werden. Auch weisen z. B. Baden-Württemberg und Bayern – trotz Studiengebühren – einen deutlichen Zuwachs an Studienanfängern auf (vgl. Tabelle 21). Auch Heine/Willich/Schneider (2009) finden, dass der Frage der Studiengebühren – insbesondere im Vergleich zur Wohnortnähe des Studienangebots – in Westdeutschland vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt. Für Studienanfänger aus den ostdeutschen Flächenländern spielt die Frage der Gebührenfreiheit jedoch eine entscheidende Rolle bei der Wahl des Studienortes.[204] Auch Hübner (2012) und Dwenger/Storck/Wrohlich (2012) finden jeweils nur geringe Effekte der Studiengebühren auf die Studienentscheidung bzw. die Mobilität der Studierenden.

Insgesamt zeigen die Studienanfänger-Salden, dass Studienanfänger durchaus mobil sind. Ohne weiter auf Ursachen von Mobilität eingehen zu können oder gar Einschätzungen zur potenziellen Mobilität oder zu Differenzen zwischen potenzieller und faktischer Mobilität und Mobilitätsbarrieren zu formulieren, kann jedoch näher auf vorhandene Wanderungsbewegungen eingegangen werden. Bei dieser Betrachtung wird für die Studienanfänger eines jeden Bundeslandes geprüft, in welchem Land sie ihre Hochschulzugangsberechtigung erworben haben. Dieser Zusammenhang ist für das aktuellste vorliegende Wintersemester 2010/2011 in Abbildung 24 visualisiert.

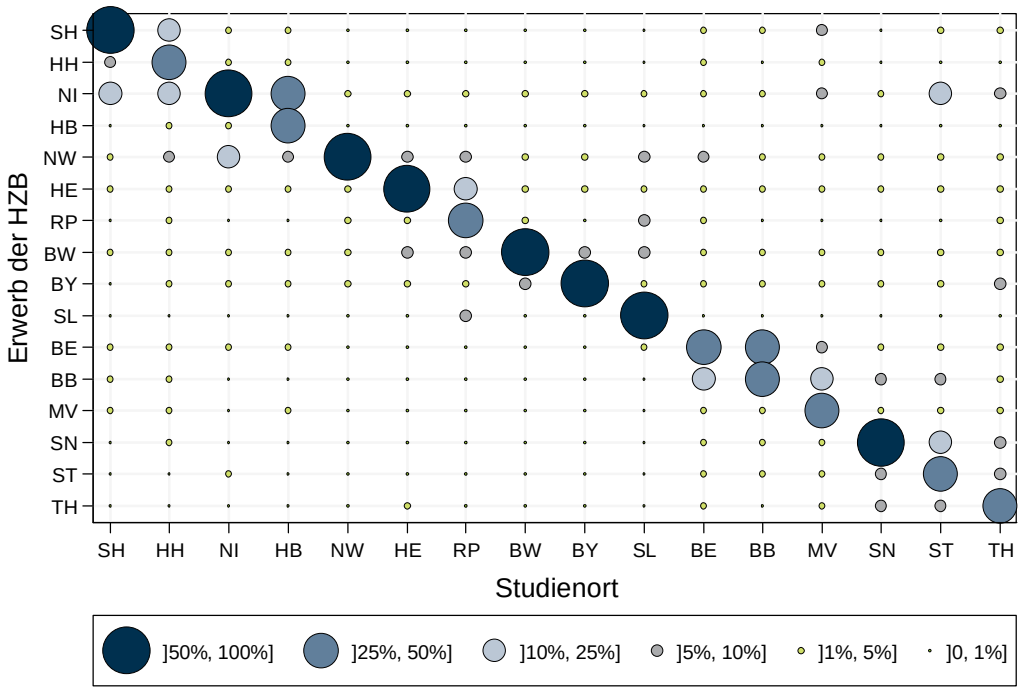
Auffällig ist, dass im Wintersemester 2010/2011 der Großteil der Studienanfänger eines jeden Bundeslandes ihre Hochschulzugangsberechtigung in eben jenem Bundesland erworben hat. Der (diagonale) Anteil reicht von 81,04% in Nordrhein-Westfalen (Maximum) bis zu 34,57% in Bremen (Minimum) (vgl. Tabelle 33 in Anhang 7.1). Bremen ist das einzige Bundesland, in dem mehr Studienanfänger ihre Hochschulzugangsberechtigung in einem anderen Bundesland als in Bremen selbst erworben haben (39,95% haben ihre HZB in Niedersachsen erworben; ‚lediglich' 34,57% in Bremen). Für die Hälfte der Bundesländer liegt der Anteil der Studienanfänger eines Bundeslandes mit einer im selben Bundesland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung bei über 50% (dunkel-blaue große Punkte auf der Diagonalen). Mit anderen Worten: mehr als 50% der Studienanfänger verbleibt im Bundesland des Hochschulzugangsberechtigungserwerbs und zeigt folglich keine Mobilität im hier verstandenen Sinn.

Unter ausschließlicher Betrachtung des Verbleibs von Studienanfängern in einem Bundesland kann im Zeitvergleich eine zunehmende Mobilität respektive abnehmende Immobilität konstatiert werden (vgl. dazu Abbildung 33 bis Abbildung 35 in Anhang 7.1). Während der Anteil der Studienanfänger eines Bundeslandes mit Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung im selben Bundesland im Wintersemester 2007/2008 noch in 14 Bundesländern bei über 50% lag, traf dies im Wintersemester 2008/2009 noch auf 13 Bundesländer zu, im Wintersemester 2009/2010 auf 11 Bundesländer und im Wintersemester 2010/2011 nur noch auf acht Bundes-

[204] vgl. Heine/Willich/Schneider (2009), S. 24

länder. Für das Wintersemester 2010/2011 wird exemplarisch näher auf Schleswig-Holstein eingegangen: In diesem Semester haben 59,88% der Studienanfänger Schleswig-Holsteins ihre Hochschulzugangsberechtigung ebenfalls in Schleswig-Holstein erworben, 13,44% in Niedersachsen und 9,02% in Hamburg. Genannt sind hier die drei häufigsten Länder, in denen die Studienanfänger Schleswig-Holsteins ihre Hochschulzugangsberechtigung erworben haben. In nachfolgender Abbildung sind für alle Bundesländer für jeweils vier Semester, gemessen an den Studienanfängern des jeweiligen Bundeslandes, die drei häufigsten Länder, in denen die Hochschulzugangsberechtigung erworben wurde, farblich hervorgehoben (vgl. Abbildung 25).[205]

Abbildung 24: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2010/11

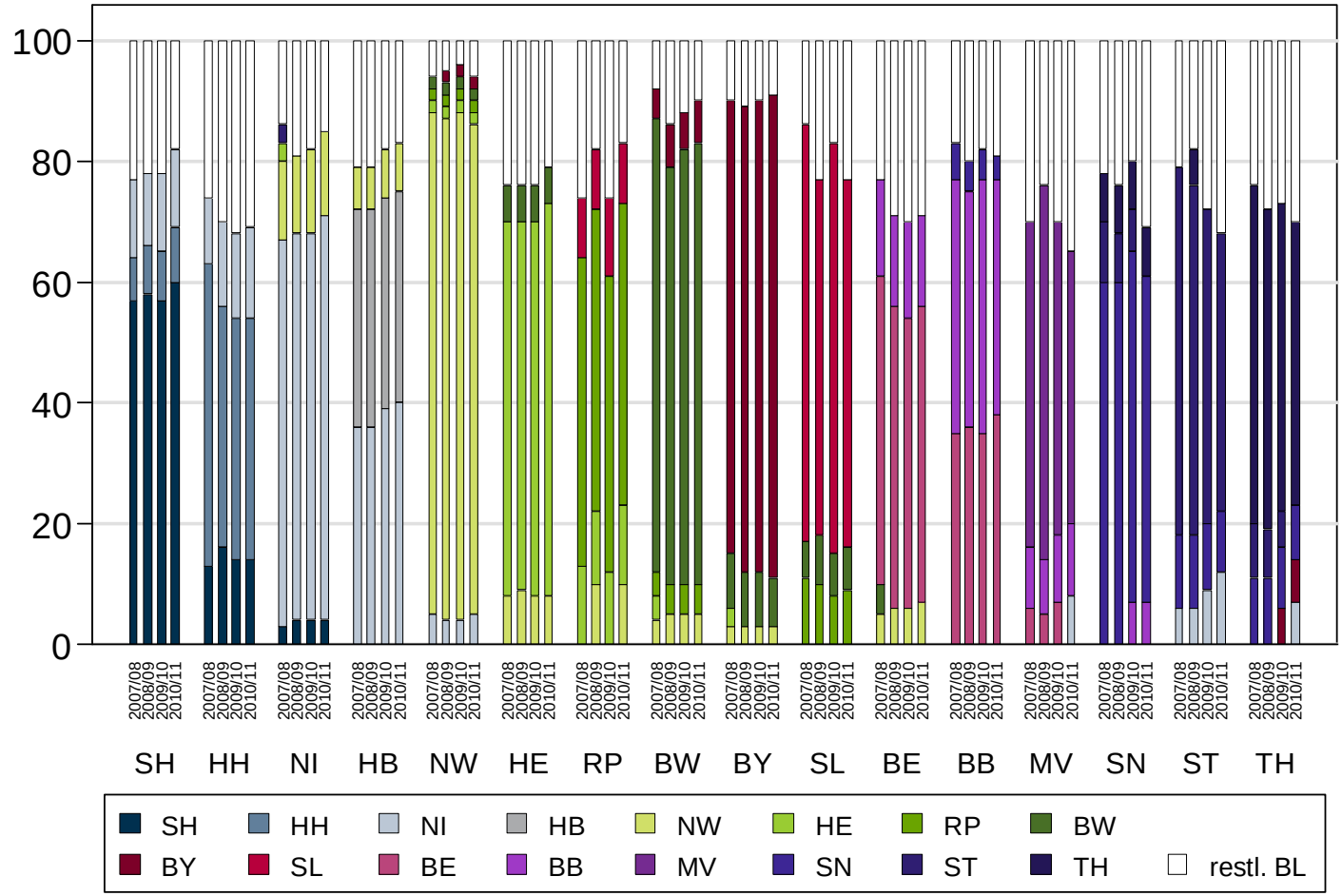


Hinweis: ohne Studienanfänger die a)ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben oder b)deren Herkunft unbekannt ist
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Insgesamt zeigt sich, dass Wanderungsbewegungen gemessen am Studienort der Studienanfänger und ihrem Ort/Bundesland des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung zum Großteil (gemessen an den drei häufigsten Anteilen des Ortes des HZB-Erwerbs) zwischen benachbarten Bundesländern stattfinden.

[205] Die Darstellung in Abbildung 25 basiert auf gerundeten ganzen Zahlen, daher können auch mehre Länder den gleichen (zweit- oder dritthöchsten) Studienanfängeranteil aufweisen, so z. B. Niedersachsen (NI) im Jahr 2007 und Nordrhein-Westfalen (NW).

Abbildung 25: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2007/08 bis 2010/11



Hinweis: ohne Studienanfänger die a)ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben oder b)deren Herkunft unbekannt ist
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1; eigene Berechnung, eigene Darstellung

6.3 Fazit

Die Analyse der Studienanfänger-Salden in den Bundesländern legt die Vermutung nahe, dass sich unter den Studienanfängern insbesondere jene als mobil erweisen, die zur Mobilität ‚gezwungen' werden. Dies sind Studienberechtigte, die bundesweit zulassungsbeschränkte Fächer studieren oder sich für ein regional beschränkt verfügbares Fach entscheiden (z. B. Kunstwissenschaft oder Agrarwissenschaft).[206] Obgleich an den Hochschulen regional beschränkte Zulassungsverfahren existieren, ist fraglich, ob diese die Mobilität der Studierenden einschränken. Die Analysen zum bundeslandspezifischen Verbleib der Studienanfänger zeigen, dass in den Wintersemestern 2007/08 bis 2010/11 die überregionale Mobilität der Studienanfänger deutlich zugenommen hat. Obwohl dies auf eine sich entwickelnde Ablösung des Studienorts vom Ort des Erwerbs der Studienberechtigung verweist, ist dennoch festzustellen, dass über alle Bundesländer hinweg der überwiegende Teil der Studienanfänger in dem Bundesland verbleibt, in dem die Hochschulzugangsberechtigung erworben wurde. Dies erscheint zudem davon unabhängig zu sein, ob das jeweilige Land Studiengebühren erhebt oder nicht. Verschiedene Studien weisen darauf hin, dass für die Studienortwahl vielmehr die Wohnortnähe entscheidend ist, damit die Studienanfänger aus finanziellen Gründen weiterhin bei den Eltern wohnen können.[207] Im Vergleich zu anderen, in der vorliegenden Studie referierten Bildungsaspekten muss für die Studierenden in Deutschland konstatiert werden, dass sie eher geringen Mobilitätshemmnissen ausgesetzt sind, die sich aus föderalen Rahmenbedingungen ableiten lassen. Dennoch erweisen sich Studierende bzw. Studienanfänger als größtenteils immobil, wofür unter anderem ihre finanzielle Risikoaversion[208] verantwortlich gemacht werden kann.

[206] vgl. Heine/Willich/Schneider (2009)
[207] vgl. z. B. Heine/Willich/Schneider (2009); Bundesinstitut für Berufsbildung (2010)
[208] vgl. Schwarz (2011), S. 27 ff. und die dort angegebene Literatur

7. Mobilität des lehrenden Personals

Die Mobilität der Lehrer über die Grenzen der Bundesländer hinweg ist nach wie vor gering: Im Bundesdurchschnitt stammen im Schuljahr 2010/11 nur 2,04% aller Lehrer, die in den Schuldienst allgemeinbildender Schulen eintreten oder wieder eintreten (z. B. nach einer Beurlaubung) aus einem anderen Bundesland (vgl. Tabelle 27 auf S. 125). An den beruflichen Schulen sind dies sogar nur 1,59%. Als Gründe für die geringe Fluktuation der Lehrkräfte zwischen den Ländern werden in der öffentlichen Diskussion insbesondere folgende ‚Hürden' ausgemacht: die unterschiedlichen Schulformen und Lehramtstypen in den Ländern,[209] die verschiedenen Studienstrukturen, die Unterschiede in der Fächeranzahl und den Fächerkombinationen sowie die Unterschiede in der zeitlichen Struktur und den Inhalten des Studiums.[210] Diese Unterschiede können auch für den Bereich der Lehrerausbildung auf den Bildungsföderalismus zurückgeführt werden, da auch in diesem Bereich des Bildungswesens den Ländern das Recht der Gesetzgebung obliegt.[211]

Vor dem Hintergrund der aktuellen Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, mit denen u. a. ein chancengerechter Zugang zum Vorbereitungsdienst für angehende Lehrer geschaffen und so die Mobilität zwischen den Ländern verbessert werden soll,[212] wird in der vorliegenden Studie zunächst jenen Hemmnissen des Bundeslandwechsels nachgegangen, die dem unterschiedlichen Angebot an Lehramtsstudiengängen und der unterschiedlichen Anerkennung von Lehramtsabschlüssen geschuldet sein können. Im Anschluss an eine empirische Analyse der Zu- und Abgänge des lehrenden Personals in den einzelnen Ländern wird ein Aspekt näher beleuchtet, dem bislang in der Debatte um die mangelnde Lehrermobilität nur geringe Bedeutung zukommt: die zwischen den Ländern zum Teil enorm variierenden monetären Anreize für (angehende) Lehrer, in einem bestimmten Bundesland Lehrer zu werden. Neben der Frage, ob Lehrer in einem Bundesland verbeamtet werden oder nicht, spielt hier die Besoldungs- bzw. Tarifstruktur für die verbeamteten und angestellten Lehrer eine große Rolle.

7.1 Zum Begriff der Lehrermobilität

In der vorliegenden Studie werden Zu- und Abgänge von Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer(n) unter dem Begriff der Fluktuation von Lehrkräften subsumiert und als die Wechsel- bzw. Austauschrate des lehrenden Personals verstanden.[213] An dieser Stelle ist der räumliche respektive geographische Wechsel von Lehrkräften innerhalb Deutschlands insbe-

[209] Zur Verschiedenheit der Schulstruktur in den Ländern vgl. Abschnitt 2.5.
[210] vgl. Bertelsmann Stiftung et al. (2013)
[211] vgl. http://www.bmbf.de/de/1263.php [zuletzt aktualisiert am 10.02.2012, zuletzt abgerufen am 28.03.2013]
[212] vgl. KMK (2013); eine andere schriftliche Form des entsprechenden KMK-Beschlusses lag zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Studie noch nicht vor.
[213] vgl. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54926/fluktuation-v6.html?print=true [zuletzt abgerufen am 21.03.2013]

sondere über Bundeslandgrenzen hinweg von Interesse. Mit anderen Worten: es wird nach der räumlichen Mobilität von Lehrkräften gefragt. Arbeitskräftemobilität im Allgemeinen umfasst sowohl die „potenzielle [als auch die] (…) faktische Beweglichkeit der Arbeitskräfte“[214]. Die nachfolgende empirische Analyse versucht anhand der faktischen Mobilität von Lehrkräften, d. h. anhand der tatsächlich vollzogenen Wanderungen von Lehrkräften, Aussagen dazu abzuleiten, in welchem Ausmaß das lehrende Personal potenziell beweglich ist, d. h. überhaupt die Möglichkeit zur Mobilität besitzt. An dieser Stelle wird exemplarisch aufgezeigt, dass unterschiedliche gesetzliche Strukturen der Bundesländer und/oder wahrgenommene Intransparenz Mobilitätsbarrieren respektive Mobilitätshemmnisse für Lehrkräfte beim Wechsel zwischen Bundesländern darstellen können und in der Folge potenziell vorhandene Mobilität faktisch einschränken können.

7.2 Studienstruktur in der Lehrerausbildung

Beginnend bei den lehramtsbefähigenden Studiengängen fällt auf, dass nicht nur das Studienangebot insgesamt, sondern auch das Studienangebot in der Lehrerbildung kontinuierlich gewachsen ist. Insgesamt ist die Anzahl der Studiengänge in Deutschland in den letzten fünf Jahren von 11.265 Studiengängen im Wintersemester 2007/2008 kontinuierlich auf 16.082 Studiengänge im Wintersemester 2012/2013 gestiegen. In der Lehrerbildung werden im Wintersemester 2012/2013 1.171 Lehramtsstudiengänge als Bachelor- und 957 Lehramtsstudiengänge als Masterstudiengänge angeboten (vgl. Tabelle 24). Weitere 1.512 Lehramtsstudiengänge sehen als angestrebten Abschluss das Staatsexamen vor. Das entspricht einem Angebot von 3.640 Lehramtsstudiengängen im Wintersemester 2012/2013, von denen 2.683 mit einem Bachelorabschluss oder dem Staatsexamen abgeschlossen werden (d. h. ohne Masterstudiengänge). Noch ein Jahr zuvor, im Wintersemester 2011/2012, waren es insgesamt 2.587 lehramtsbefähigende Studiengänge mit Abschluss Bachelor/Staatsexamen, wobei 1.130 Studiengänge auf den Bachelorabschluss und 1.457 auf das Staatsexamen entfielen. Das bedeutet, dass die Anzahl der Studiengänge in der Lehrerbildung (Master ausgeschlossen) allein innerhalb eines Jahres (Wintersemester 2011/2012 bis Wintersemester 2012/2013) um fast 100 Studiengänge gestiegen ist.[215]

Die genannten Zahlen beziehen sich auf Deutschland, d. h. die Bundesländer insgesamt. Ohne im Detail auf die Lehrerausbildung und die damit einhergehende Studienstruktur der einzelnen Bundesländer einzugehen, sei erwähnt, dass alle Bundesländer mit Ausnahme von Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und des Saarlandes im Rahmen der Lehrerbildung die gestufte

[214] vgl. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/3919/arbeitskraeftemobilitaet-v9.html [zuletzt abgerufen am 19.03.2013]
[215] vgl. HRK (2012), S. 7, 9-11; HRK (2011), S. 10-11; Angaben jeweils ohne auslaufende Studiengänge

Studienstruktur der Bachelor- und Masterstudiengänge eingeführt haben, sei es in begrenzter oder in vollständiger Form (vgl. Tabelle 25).[216]

Tabelle 24: Anzahl der Studiengänge in der Lehrerbildung nach Studienstruktur, WiSe 2011/12 und 2012/13

Semester	Staatsexamen Lehramt	Bachelor Lehramt	Master Lehramt	Gesamt
Wintersemester 2012/2013	1.512	1.171	957	2.683 (exkl. Master) 3.640 (inkl. Master)
Wintersemester 2011/2012	1.457	1.130		2.587[a)]

Hinweis: [a)]In der zugrunde liegenden Quelle HRK (2011) werden für das Wintersemester 2011/2012 Masterstudiengänge nicht berichtet.

Quellen: HRK (2012); HRK (2011)

Tabelle 25: Einführung der gestuften Studienstruktur nach Ländern

	Gestufte Studienstruktur eingeführt:		
Land	Nein	Begrenzt[a)]	Vollständig
Schleswig-Holstein			X
Hamburg			X
Niedersachsen			X
Bremen			X
Nordrhein-Westfalen			X[b)]
Hessen		X	
Rheinland-Pfalz[c)]			X
Baden-Württemberg		X	
Bayern		X	
Saarland	X		
Berlin			X
Brandenburg			X
Mecklenburg-Vorpommern[c)]	X		
Sachsen[c)]	X		
Sachsen-Anhalt		X	
Thüringen		X	

Hinweise: [a)]Begrenzt bedeutet: auf Pilotversuche, Schultyp oder Hochschule begrenzt; [b)]Umstellung auf die gestuften Lehramtsstudiengänge gemäß LABG Lehrerausbildungsgesetz, NRW spätestens zum Wintersemester 2011/2012, Staatsexamensabschlüsse sowie Modellversuche (BA/MA) seitdem auslaufend, dennoch finden sich im Wintersemester 2012/2013 noch 34 Studienangebote im Bereich Lehramt mit dem Ziel Staatsexamen (vgl. HRK 2012), [c)]Für Rheinland-Pfalz findet sich in HRK (2012), S. 10-11 jedoch auch ein Lehramtsstudiengang, der zum Staatsexamen führt; für Mecklenburg-Vorpommern findet sich ein Master- und für Sachsen finden sich zwei Bachelor- und 30 Masterstudiengang mit dem Studienziel Lehramt

Quellen: HRK (2012), S. 10-11; LABG Lehrerausbildungsgesetz NRW

Die Ausführungen zum Studienangebot insgesamt und in der Lehrerbildung lassen auf eine zunehmend vielfältige und heterogene Studienstruktur schließen. Gerade am Beispiel der Lehrerbildung zeigt sich, dass Studienstrukturen (gestuft in Bachelor- und Masterstudiengänge versus Staatsexamen) und die damit einhergehenden Studienabschlüsse nicht nur zwischen den Bundesländern variieren[217], sondern beispielsweise durch Pilotversuche an einzelnen Hochschulen sogar innerhalb der Bundesländer. Unterschiede zwischen den Bundesländern können dabei auf

[216] vgl. HRK (2012), S. 10-11
[217] vgl. hierzu ausführlich Wittek/Walm (2012)

den Bildungsföderalismus zurückgeführt werden, da die Kultusministerien der Länder durch Studien- und Prüfungsordnung die Lehrerausbildung regeln. [218]

7.3 Anerkennung von Abschlüssen

Die Variation in der Lehrerausbildung führt zwangsläufig zu der Frage, ob und inwiefern die gegenseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen und Lehramtsbefähigungen gewährleistet ist. Die Kultusministerkonferenz stellt seit Jahren Beschlüsse und Empfehlungen zur gegenseitigen Anerkennung von Lehramtsprüfungen und -befähigungen bereit[219] und hat jüngst in einer Pressemitteilung vom 07.03.2013 mit dem Titel ‚Kultusministerkonferenz stärkt Mobilität von Lehrkräften und verbessert Lehrerausbildung' bekannt gegeben: „Die Kultusministerkonferenz hat die länderübergreifende berufliche Mobilität von Lehrkräften gestärkt. In Fortschreibung früherer Beschlüsse einigten sich die 16 Länder […], den Lehramtsabsolventen besser als bisher einen gleichberechtigten Zugang zum Vorbereitungsdienst zu ermöglichen. Gleichermaßen soll der Berufszugang für alle Lehrer bundesweit grundsätzlich gewährleistet werden."[220] Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass Beschlüsse und Empfehlungen der Kultusministerkonferenz lediglich ergänzend zu den rechtlichen Regelungen der einzelnen Länder zu verstehen sind. Exemplarisch für zwei Bundesländer, hier Bayern und Nordrhein-Westfalen, wird basierend auf dem Bayerischen Lehrerbildungsgesetz (BayLBG) und dem Lehrerausbildungsgesetz (LABG) für Nordrhein-Westfalen der entsprechende Passus aus dem Gesetzestext aufgeführt (vgl. Tabelle 26).

[218] vgl. http://www.kmk.org/bildung-schule/allgemeine-bildung/lehrer.html [zuletzt abgerufen am 27.03.2013]

[219] Eine Auflistung der „Beschlüsse und Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zur Lehrerausbildung und gegenseitigen Anerkennung von Lehramtsprüfungen und Lehramtsbefähigungen" findet sich beispielsweise unter URL: http://www.kmk.org/dokumentation/rechtsvorschriften-und-lehrplaene-der-laender/uebersicht-lehrer pruefungen/uebersicht-lehrerpruefungen.html [zuletzt abgerufen am 27.03.2013].

[220] KMK (2013); eine andere schriftliche Form des entsprechenden KMK-Beschlusses lag zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Studie noch nicht vor.

Tabelle 26: Gesetzliche Regelungen zur Anerkennung von Lehramtsabschlüssen am Beispiel von Bayern und Nordrhein-Westfalen

Bayern[a)]

Bayerisches Lehrerbildungsgesetz (BayLBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 1995
(Stand: letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geänd. (§ 4 G v. 9.7.2012, 344))

Art. 7 Befähigung für ein Lehramt

(1) Die Befähigung für ein Lehramt an öffentlichen Schulen wird durch das Bestehen der Ersten Lehramtsprüfung und der Zweiten Staatsprüfung für dieses Lehramt erworben.

(2) Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus stellt fest, ob eine außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes erworbene Befähigung der Befähigung für ein Lehramt im Sinn dieses Gesetzes entspricht.

(3) Entspricht eine in einem anderen Land der Bundesrepublik Deutschland erworbene Lehramtsbefähigung nicht der Befähigung für ein Lehramt im Sinn dieses Gesetzes, sind die Unterschiede hinsichtlich Vorbildung, Ausbildung und Prüfungen aber durch die Erbringung zusätzlicher Leistungen ausgleichbar, so setzt die Feststellung der Lehramtsbefähigung eine entsprechende Nachqualifikation im Freistaat Bayern voraus.

(4) [1] Für Personen, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum außerhalb der Bundesrepublik Deutschland ein Diplom erworben haben, das eine Ausbildung für den Beruf des Lehrers abschließt, oder die die Berechtigung erworben haben, den Beruf des Lehrers auszuüben, sind für die Feststellung der Lehramtsbefähigung die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl EG Nr. L 255 S. 22) sowie die nach diesem Gesetz ergehenden Ausführungsvorschriften maßgebend; dies gilt entsprechend für Drittstaaten und Drittstaatsangehörige, soweit sich hinsichtlich der Diplomanerkennung nach dem Recht der Europäischen Union eine Gleichstellung ergibt. [2] Für diesen Bewerberkreis ist der Nachweis der für den Unterricht erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse notwendig. [3] Teilnehmer an einem Anpassungslehrgang werden für dessen Dauer in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis eingestellt und erhalten eine Unterhaltsbeihilfe in Höhe der Anwärterbezüge im Vorbereitungsdienst für die entsprechende Laufbahn. [4] Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus regelt die Einzelheiten des Vollzugs der Richtlinie durch Rechtsverordnung, insbesondere Merkmale, Voraussetzungen, Inhalte, Bewertung, Verfahren und Zuständigkeiten hinsichtlich des Anpassungslehrgangs und der Eignungsprüfung.

Nordrhein-Westfalen[b)]

Gesetz über die Ausbildung für Lehrämter an öffentlichen Schulen (Lehrerausbildungsgesetz – LABG) Vom 12. Mai 2009 (GV. NRW. S. 308)
(zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 514))

§ 14 Anerkennung

(1) Das für Schulen zuständige Ministerium kann eine außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen abgelegte Lehramtsprüfung (Erste Staatsprüfung oder lehramtsspezifische Hochschulabschlussprüfung) hinsichtlich des Zugangs zu einem entsprechenden Vorbereitungsdienst nach § 5 als gleichwertig geeignet anerkennen. Soweit Antragstellerinnen und Antragsteller noch keine dem Praxissemester nach § 12 Abs. 3 entsprechende schulpraktische Ausbildung nachweisen, kann die Anerkennung vom Nachholen schulpraktischer Ausbildungselemente abhängig gemacht werden.

(2) Das Ministerium kann einen anderen für ein Lehramt geeigneten Hochschulabschluss als Lehrbefähigung in einem weiteren Fach (Erweiterung) zu einer bereits erworbenen Lehramtsbefähigung anerkennen.

(3) Das Ministerium kann eine außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen erworbene Lehramtsbefähigung als Befähigung zu einem entsprechenden Lehramt im Sinne dieses Gesetzes anerkennen; Lehramtsbefähigungen aus anderen Ländern werden in der Regel anerkannt.

(4) Die Anerkennung kann im Einzelfall davon abhängig gemacht werden, dass der anzuerkennende Abschluss den Anforderungen des angestrebten Lehramts entspricht; sie kann mit Einschränkungen ausgesprochen und mit Auflagen sowie Bedingungen versehen werden, weitere Leistungen zu erbringen.

(5) Das Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung 1. Regelungen der Europäischen Gemeinschaft zu Anerkennungen nach Absatz 3 in Landesrecht umzusetzen, 2. die Anerkennungsbefugnis gemäß den Absätzen 1 bis 3 auf die Bezirksregierungen zu übertragen.

Quellen: [a)]BayLBG; [b)]LABG

Die beiden Ländergesetze zeigen, wie deutlich sich die Regelungen zur Anerkennung zwischen den Bundesländern unterscheiden können. Eine automatische Anerkennung ohne zusätzliche Überprüfung ist aber in beiden Ländern nicht vorgesehen. Eine Variation ist hier exemplarisch bei der Übertragung der Anerkennungsbefugnis festzustellen. So fällt die Anerkennungsbefugnis in Bayern in den Zuständigkeitsbereich des Bayrischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus, das Informationen zur Anerkennung von Lehramtsqualifikationen nach Schulformen unterteilt bereitstellt.[221] Sind – wie in diesem Fall – Ministerien zur Anerkennung befugt, so kann davon ausgegangen werden, dass die Anerkennung innerhalb des betreffenden Bundeslandes einheitlich erfolgt. Macht ein Ministerium hingegen von seiner Möglichkeit Gebrauch, die Anerkennungsbefugnis auf die Bezirksregierungen zu übertragen (wie im Fall von Nordrhein-Westfalen), so kann die Anerkennung selbst innerhalb des betreffenden Landes möglicherweise unterschiedlich erfolgen. Im Detail ist die Übertragung der Anerkennungsbefugnis auf die einzelnen Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen in der ‚Verordnung zur Übertragung der Befugnis zur Anerkennung von Lehramtsbefähigungen, Lehramtsprüfungen und Hochschulabschlussprüfungen auf die Bezirksregierungen' geregelt.[222] Im Zusammenhang mit der genannten Vielfalt bei der Anerkennung von Lehramtsprüfungen entsteht insbesondere im Falle Nordrhein-Westfalens insgesamt der Eindruck mangelnder oder gar fehlender Transparenz. Intransparenzen und Kann-Optionen bei der Anerkennung der Lehramtsprüfungen können Ermessensspielräume vergrößern und stellen dann potenziell Hemmnisse für die länderübergreifende Mobilität der Lehrkräfte dar. Größtmögliche Transparenz im Hinblick auf landesspezifische Anerkennungsmodalitäten könnte, solange die Notwendigkeit zur Anerkennung gegeben ist, eine Hilfestellung darstellen und die Mobilität von lehrendem Personal unterstützen.

7.4 Einstellungsverfahren

Von großer Bedeutung sind Fragen der Anerkennung von Lehramtsprüfungen auch deshalb, da sie in der Regel für länderübergreifende Bewerbungen und Einstellungen von Lehrkräften vorausgesetzt werden. Nachfolgend werden deshalb, in Analogie zu den bereits gewählten Beispielen, die Einstellungsverfahren in den Schuldienst der Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern kurz thematisiert. Dabei erfolgt insbesondere der Verweis darauf, dass zwischen Bewerbern mit einer im jeweiligen Bundesland erworbenen Lehramtsbefähigung und jenen mit einer außerhalb des jeweiligen Bundeslandes erworbenen Lehramtsbefähigung unterschieden wird. Es stellt sich ferner die Frage, ob nach erfolgreicher Anerkennung im Zuge der Auswahl der Bewerber weiterhin zwischen den genannten Bewerbergruppen unterschieden wird und möglicherweise eine

[221] vgl. http://www.km.bayern.de/lehrer/zeugnisanerkennung/lehramtsqualifikationen.html [zuletzt abgerufen am: 25.03.2013]

[222] vgl. https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=223&bes_id=4849&aufgehoben=N&menu=1&sg=0 [zuletzt abgerufen am 25.03.2013]

Bevorzugung zu Gunsten derjenigen Bewerber mit einer im jeweiligen Bundesland erworbenen Lehramtsbefähigung erfolgt.

Die Rechtsgrundlage für die Lehrereinstellung in Nordrhein-Westfalen stellt der Grundlagenerlass zur Lehrereinstellung dar. Der Grundlagenerlass vom 09.08.2007 ‚Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern in den öffentlichen Schuldienst des Landes Nordrhein-Westfalen' (Bereinigte Fassung unter Berücksichtigung der Änderungserlasse vom 20.12.2008, 29.10.2009, 5.2.2010 und 12.1.2012.) mit Stand vom 12.1.2012 nennt die beiden Einstellungsverfahren (Ausschreibungs- und Listenverfahren) und wird gemäß dieses Grunderlasses um einen jährlichen Einstellungserlass ergänzt, in dem Einzelheiten des Einstellungsverfahrens bekannt gegeben werden.[223] In dem aktuellen jährlichen Erlass ‚Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern in der Zeit vom 2. Februar 2013 bis einschließlich 1 Februar 2014' vom 21.12.2012 wird zuerst auf den Paragraphen § 57 Abs. 7 Schulgesetz NRW verwiesen: „Ausschreibungen im Lehrereinstellungsverfahren für eine Schule sowie die Auswahl erfolgen durch die Schule; die Vorgaben der Schulaufsichtsbehörden sind dabei einzuhalten."[224] Ferner sind neben weiteren allgemeinen Hinweisen unter anderem auch schulformspezifische Regelungen und Bewerbungsmodalitäten aufgeführt. An dieser Stelle wird fernab vom Vorliegen spezifischer Voraussetzungen und Ausnahmeregelungen ausschließlich auf die Unterscheidung der Bewerber auf Basis ihrer Lehramtsbefähigung verwiesen: „3.1 Am Ausschreibungs- und Listenverfahren können Bewerberinnen und Bewerber teilnehmen, die a) eine nach nordrhein-westfälischem Recht erworbene Lehramtsbefähigung für eines der einstellungsrelevanten Lehrämter nachgewiesen haben, b) eine für Nordrhein-Westfalen anerkannte Lehramtsbefähigung eines anderen Bundeslandes erworben haben, die zur Unterrichtserteilung in einer Jahrgangsstufe der entsprechenden Schulform berechtigt (vgl. § 122 Abs. 2 Beamtenrechtsrahmengesetz), c) eine für Nordrhein-Westfalen anerkannte Lehramtsbefähigung in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union erworben haben."[225]

Die entsprechenden Seiten des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus enthalten „aktuelle sowie nach Schularten gegliederte grundsätzliche Informationen zu Bewerbungs- und Anstellungsmöglichkeiten im staatlichen Schuldienst in Bayern"[226]. Für die Thematik der vorliegenden Studie ist dabei entscheidend, dass zwischen bayerischen und außerbayerischen Bewerbern unterschieden wird. Am Beispiel der Grundschule wird gezeigt, dass einer Teilnahme außerbayerischer Bewerber am Staatlichen Einstellungsverfahren eine Anerkennung ihrer Lehramtsbefähigung vorauszugehen hat. Es heißt: „Wurde das Lehramtsstudium mit dem Ersten Staatsexamen an einer außerbayerischen Universität abgeschlossen und der

[223] vgl. MSW (2012)
[224] Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15. Februar 2005, zuletzt geändert am 13. November 2012, Stand: 18.1.2013
[225] MSW (2013), S. 17
[226] http://www.km.bayern.de/lehrer/stellen.html [zuletzt abgerufen am 27.03.2013]

Vorbereitungsdienst sowie das Zweite Staatsexamen ebenfalls außerhalb Bayerns absolviert, wird eine Beteiligung am Einstellungsverfahren für den bayerischen Schuldienst möglich, wenn die Ausbildung nach dem Bayerischen Lehrerbildungsgesetz (BayLBG) als Lehramtsbefähigung für Bayern anerkannt wurde."[227]

Neben der Einstellung in den Schuldienst eines Bundeslandes nach länderspezifischen Einstellungsverfahren und Bewerbungsmodalitäten ermöglicht das sogenannte Lehreraustauschverfahren beamteten und unbefristet angestellten Lehrkräften prinzipiell den Wechsel in ein anderes Bundesland. Dazu schreibt die Kultusministerkonferenz: „Für die bereits im Dienst eines Landes stehenden Lehrkräfte, die aufgrund persönlicher Gründe in ein anderes Land wechseln möchten, hat die Kultusministerkonferenz das sog. ‚Lehreraustauschverfahren' eingerichtet. Die Grundlagen hierfür sind in dem Beschluss ‚Übernahme von Lehrkräften aus anderen Ländern' (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.05.2001) vereinbart. Die ‚Verfahrensabsprache zur Durchführung der Vereinbarung der KMK 'Übernahme von Lehrkräften aus anderen Ländern' vom 10.05.2001' (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.11.2002 i.d.F. vom 02.03.2012) legt die Umsetzung fest."[228]

Während es auf der einen Seite Mobilitätsbarrieren für Lehrkräfte beim Wechsel von einem Bundesland in ein anderes Bundesland zu geben scheint, wird auf der anderen Seite auch mittels Werbekampagnen versucht, Lehrkräfte zur länderübergreifenden Mobilität zu motivieren. Dazu schreibt die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2010): „Seit Jahren jagen sich die Bundesländer gegenseitig fertig ausgebildete Lehrkräfte aller Fächer und Schulformen ab. Mit teuren Werbekampagnen wie „Hauptrolle zu vergeben" (Hessen) oder „Schönen guten Morgen, Frau Lehrerin" (Baden-Württemberg) versuchen sie, den selbst verschuldeten Mangel auf Kosten anderer zu decken. In allen großen überregionalen Zeitungen sucht Nordrhein-Westfalen zum Schuljahr 2010/2011 sowohl ausgebildete Lehrkräfte als auch Seiteneinsteiger in Mathematik, Informatik, Physik, Chemie, Technik, Englisch, Französisch, Spanisch, Latein, Kunst, Musik, Religion für Gymnasien, Gesamtschulen und Realschulen sowie nahezu allen Fächern für berufsbildende Schulen. (…) Die Kampagnen zur gezielten Abwerbung von Lehrkräften über die Ländergrenzen hinweg funktionieren immer nach dem gleichen Prinzip. Es werden höhere Einstiegsgehälter gezahlt."[229] Auf Basis verfügbarer Daten kann jedoch nicht geklärt werden, inwiefern die jährlichen Zu- und Abwanderungen von Lehrern in einzelnen Bundesländern möglicherweise auf eben solche Werbekampagnen zurückzuführen sind.

[227] https://www.km.bayern.de/lehrer/stellen/grundschule.html [zuletzt abgerufen am 27.03.2013]
[228] http://www.kmk.org/bildung-schule/allgemeine-bildung/lehrer/lehreraustausch.html [zuletzt abgerufen am 27.03.2013]
[229] http://www.gew.de/Den_Bundeslaendern_gehen_die_Lehrkraefte_aus.html [Stand: 03.09.2010, zuletzt abgerufen am 23.03.2013]

7.5 Fluktuation im Ländervergleich

Die unterschiedlichen Konzeptionen und Inhalte der Lehramtsstudiengänge, die in einzelnen Bundesländern meist auf die dortige Schulstruktur angepasst sind, sowie Hemmnisse bei der Anerkennung der in einem anderen Bundesland erworbenen Lehramtsbefähigung führen dazu, dass Wechsel von Lehrern über die Bundeslandgrenzen hinweg eher die Ausnahme denn die Regel sind. Im Bundesdurchschnitt werden pro Schuljahr etwa 10% des lehrenden Personals an allgemeinbildenden Schulen durch Zu- und Abgänge ausgetauscht (an beruflichen Schulen rund 8%, vgl: Tabelle 27). Bei den Zugängen, die sich aus erstmaligen Eintritten und Wiedereintritten (z. B. nach einer Beurlaubung) zusammensetzen, beträgt der Anteil der Personen aus anderen Ländern im Schuljahr 2010/11 an allgemeinbildenden Schulen durchschnittlich 2,04%, an beruflichen Schulen 1,59%.

Tabelle 27: Zu- und Abgänge von Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer, allgemeinbildende und berufliche Schulen, Bundesdurchschnitte, Schuljahre 2007/08 bis 2010/11

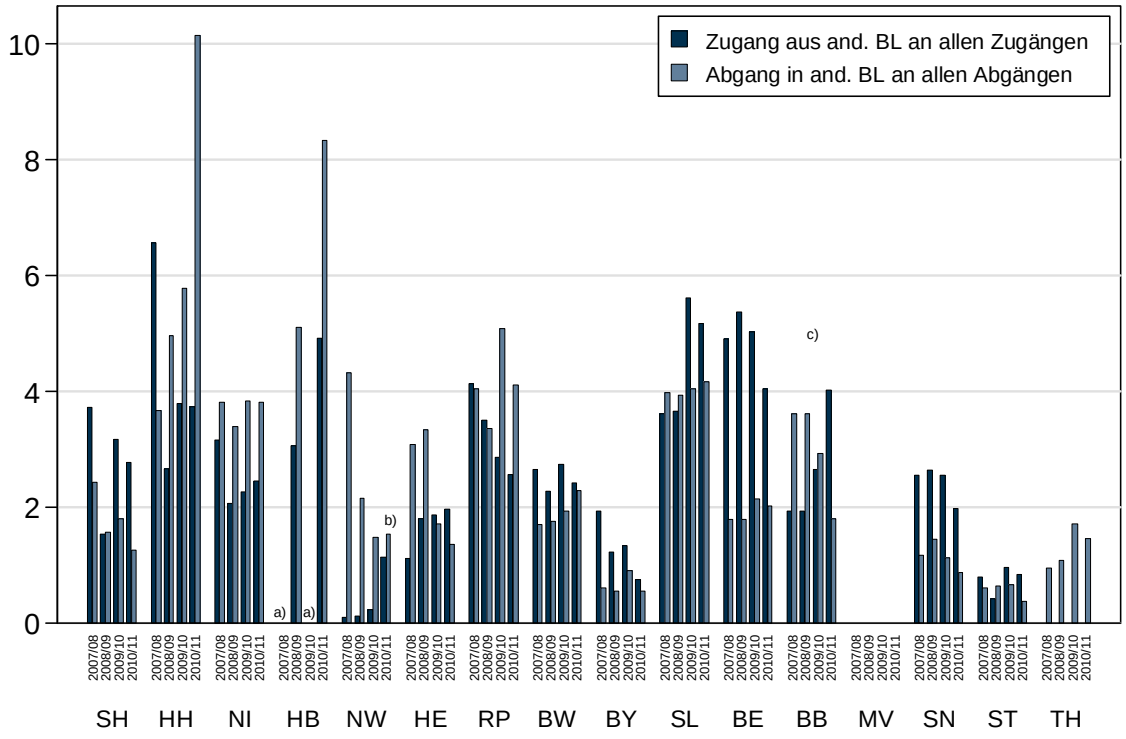
		Schuljahr			
	Kennzahl	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Allgemeinbildend	Lehrerbestand insgesamt	663.825	662.864	669.426	528.815
	Zugänge insgesamt	63.569	66.076	60.768	58.653
	Abgänge insgesamt	66.174	66.802	54.053	57.552
	Zugänge aus anderen BL am ges. Lehrerbestand (in %)	0,20	0,17	0,19	0,23
	Abgänge in andere BL am ges. Lehrerbestand (in %)	0,24	0,2	0,17	0,21
	Zugänge aus anderen BL an allen Zugängen (in %)	2,13	1,71	2,11	2,04
	Abgänge in andere BL an allen Abgängen (in %)	2,46	2,02	2,11	1,97
Beruflich	Lehrerbestand insgesamt	123.620	123.287	124.306	124.712
	Zugänge insgesamt	9.603	9.225	9.488	9.477
	Abgänge insgesamt	9.600	9.507	8.469	9.071
	Zugänge aus anderen BL am ges. Lehrerbestand (in %)	0,11	0,12	0,14	0,12
	Abgänge in andere BL am ges. Lehrerbestand (in %)	0,13	0,13	0,14	0,09
	Zugänge aus anderen BL an allen Zugängen (in %)	1,40	1,63	1,90	1,59
	Abgänge in andere BL an allen Abgängen (in %)	1,66	1,73	2,09	1,19

Hinweise: Allgemeinbildende Schulen: BB hat nur öffentliche Schulen berichtet, HB hat in 2007/08 und 2009/10 keine Zu- und Abgänge berichtet, NW hat in 2010/11 nur private Schulen berichtet; berufliche Schulen: BB hat nur öffentliche Schulen berichtet, NW hat in 2010/11 nur private Schulen berichtet.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1 und 2; eigene Berechnung

Der Anteil der Lehrer aus anderen Bundesländern variiert dabei erheblich zwischen den Ländern, und zwar sowohl für die allgemeinbildenden als auch für die beruflichen Schulen. So stammt unter den Zugängen an beruflichen Schulen besonders im Saarland, in Bremen, Berlin und Rheinland-Pfalz ein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt hoher Anteil aus anderen Ländern. An den allgemeinbildenden Schulen liegen die entsprechenden Anteile in Bayern, Hessen und Sachsen-Anhalt hingegen unter dem Bundesschnitt (vgl. Abbildung 26 und Abbildung 36 in Anhang 10.4).

Abbildung 26: Anteil der Zu- und Abgänge von voll- und teilzeitbeschäftigten Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer an allen Zu- und Abgängen (in %) nach Ländern, allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2007/08 bis 2010/11



Hinweise: a)HB in 2007/08 und 2009/10 kein Nachweis, b)NW in 2010/11 nur private Schulen, c)BB nur öffentliche Schulen
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Der Beitrag, den die einzelnen Länder zu dieser geringen Fluktuation – im Sinne des länderübergreifenden Austauschs von Lehrpersonal – leisten, wird jedoch erst durch die Gegenüberstellung der absoluten Zu- und Abgänge in andere(n) Länder(n) deutlich. Gerade in den ostdeutschen Flächenländern und im Saarland fällt der überregionale Austausch an allgemeinbildenden Schulen gering aus (vgl. Abbildung 27).[230] Vergleichsweise viele Zugänge aus anderen Bundesländern verzeichnen Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern, mit jeweils leicht abnehmender Tendenz über den hier betrachteten kurzen Zeitraum der Schuljahre 2007/08 bis 2010/11. Interessant ist dabei, dass diesen Zugängen in unterschiedlichem Maße Abgänge in andere Bundesländer gegenüberstehen. So geben Niedersachsen und Rheinland-Pfalz mehr Lehrer an andere Bundesländer ab als sie aus anderen Ländern aufnehmen, in Baden-Württemberg stellt sich dieses Verhältnis umgekehrt dar. Für Bayern lässt sich nach ebenfalls deutlich positiven Salden in den Schuljahren 2007/08 bis 2009/10 für das Schuljahr 2010/11 ein nahezu ausgeglichenes Verhältnis zwischen Zu- und Abgängen feststellen (vgl. Abbildung 28). Die Frage, aus welchen Bundesländern diese Lehrer nach Baden-Württemberg, Bayern und Berlin wechseln, lässt sich anhand der absoluten Abgänge in den anderen Ländern

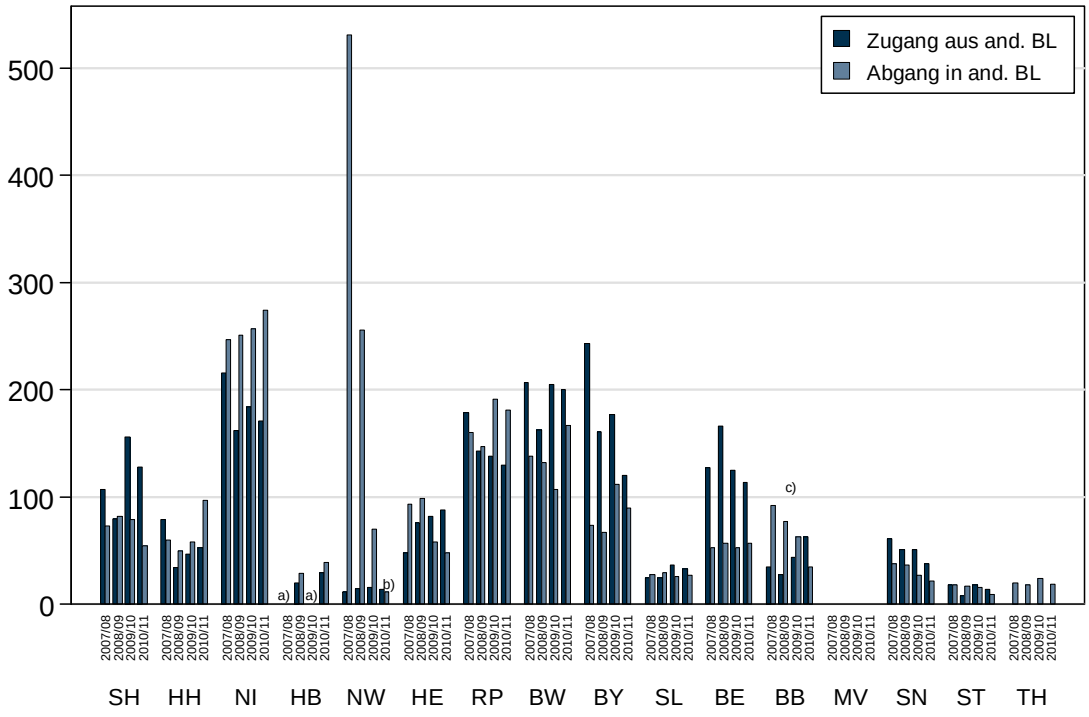
[230] Die entsprechenden Abbildungen für die überregionale Fluktuation an beruflichen Schulen finden sich in Anhang 10.4.

klar beantworten: Sie stammen in der Hauptsache aus Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (vgl. Abbildung 27).

Dabei sticht der extrem hohe Abgang von Lehrkräften aus Nordrhein-Westfalen in andere Bundesländer in den Schuljahren 2007/08 und 2008/09 besonders hervor. Zurückzuführen ist diese auffallend hohe Abwanderung möglicherweise auf die vorzeitige Aufhebung des Mangelfacherlasses mit letztmaliger Geltung zum Schuljahresbeginn 2006/2007. Die Regelungen des Mangelfacherlasses vom 22.12.2000 galten der Gewinnung neuer Lehrkräfte, indem Bewerbern in bestimmten Unterrichtsfächern bestimmte Gehalts- und Verbeamtungsaussichten zugesichert wurden, insbesondere durch die Ausnahmeregelung der laufbahnrechtlichen Höchstaltersgrenze. Finanzielle Verluste auf Seiten der Betroffen sind Folge der Aufhebung dieser Regelung. Höhere Altershöchstgrenzen für die Verbeamtung in benachbarten Bundesländern stellen nunmehr einen Anreiz zur Abwanderung dar.[231] In der Folge wurde in Nordrhein-Westfalen gemäß der Verordnung zur Änderung der Laufbahnverordnung und anderer dienstrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 2009 (in Kraft getreten am 18. Juli 2009) die Höchstaltersgrenze vom 35. auf das 40. Lebensjahr angehoben.[232] Diese neue Höchstaltersgrenze der Verbeamtung liegt aber immer noch unterhalb derjenigen Höchstaltersgrenze zur Verbeamtung in anderen Ländern.[233] Es erscheint daher sinnvoll, der Frage (fehlender) finanzieller Anreize genauer nachzugehen.

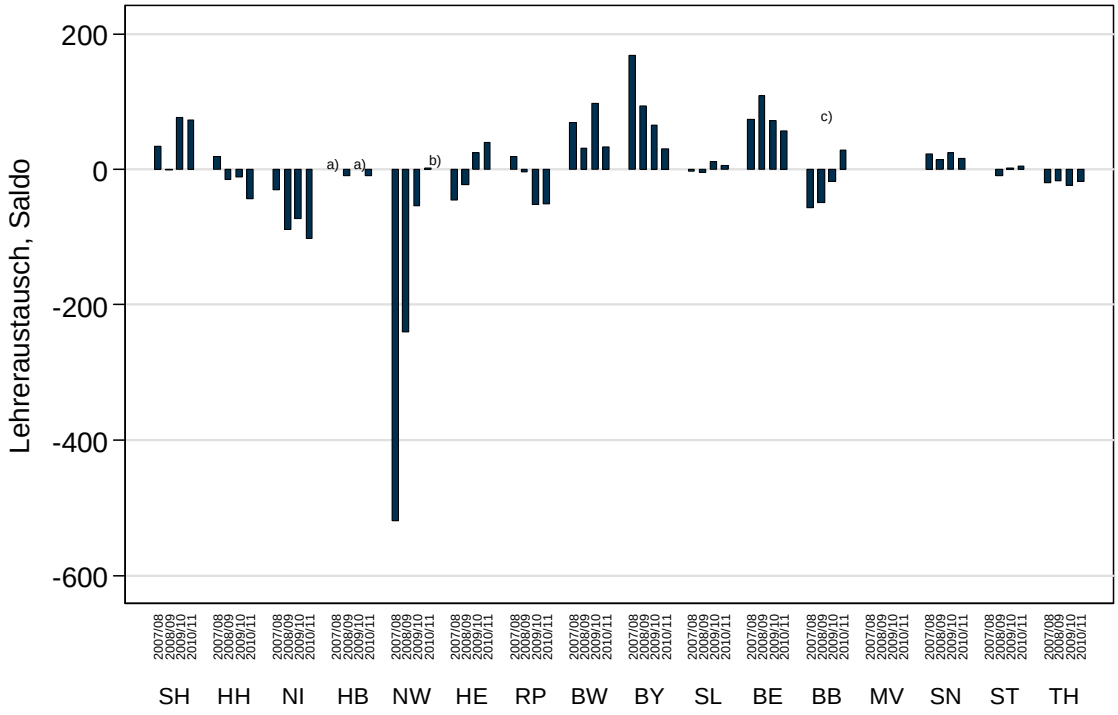
[231] vgl. Landtag NRW (2007)
[232] vgl. § 52 Abs. 1 Laufbahnverordnung (LVO) NRW zur Einstellung oder Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe und zur Probezeit
[233] vgl. GEW (2012)

Abbildung 27: Zu- und Abgänge von voll- und teilzeitbeschäftigten Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer nach Ländern, allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2007/08 bis 2010/11



Hinweise: a)HB in 2007/08 und 2009/10 kein Nachweis, b)NW in 2010/11 nur private Schulen, c)BB nur öffentliche Schulen
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1; eigene Darstellung

Abbildung 28: Saldo des Lehreraustauschs (Zugänge aus anderen Bundesländern – Abgänge in andere Bundesländer) nach Ländern, allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2007/08 bis 2010/11



Hinweise: Zugänge-Abgänge, a)HB in 2007/08 und 2009/10 kein Nachweis, b)NW in 2010/11 nur private Schulen, c)BB nur öffentliche Schulen
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1; eigene Berechnung, eigene Darstellung

7.6 Finanzielle Anreize

Lehrer haben je nach Bundesland, in dem sie im Schuldienst tätig sind, unterschiedliche Chancen, verbeamtet zu werden. Daneben existieren Unterschiede in der Besoldungs- bzw. Tarifstruktur zwischen den Ländern, die ebenfalls eine entscheidende Rolle bei Mobilitätsentscheidungen des lehrenden Personals spielen dürften.

7.6.1 Verbeamtung der Lehrkräfte

Die Verbeamtung von Lehrkräften ist nicht unumstritten; insbesondere wird in der öffentlichen, aber auch in der bildungspolitischen Debatte immer wieder die Frage laut, inwiefern für Lehrkräfte nach erfolgter Verbeamtung noch ausreichend Anreize bestehen, sich für einen qualitativ gleichbleibend hochwertigen Unterricht einzusetzen, die Unterrichtskonzepte entsprechend anzupassen und sich fortzubilden.[234] Diese Diskussion soll hier nicht aufgegriffen werden. Im Fokus stehen an dieser Stelle die persönlichen Vorteile einer möglichen Verbeamtung, insbesondere hinsichtlich der Arbeitsplatzsicherheit und der Absicherung im Alter, die als Anreize verstanden werden, sich als Lehrer für oder gegen die Aufnahme des Schuldienstes in einem bestimmten Bundesland zu entscheiden (gegeben, der eigene Lehramtsabschluss wird dort anerkannt).

Die Verbeamtung der Lehrkräfte wird in den Ländern sehr unterschiedlich gehandhabt. So werden Lehrer in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt nicht verbeamtet. In Thüringen sind hauptsächlich Lehrkräfte in leitenden Positionen für die Verbeamtung vorgesehen. In all diesen Ländern wird derzeit aber eine – zumindest übergangsweise - Verbeamtung der Lehrkräfte diskutiert, um der drohenden Abwanderung von Lehrern entgegen zu wirken. Dass die Verbeamtung für Lehrer attraktiv ist, wird in diesem Zusammenhang an der Situation in Berlin deutlich. Hier werden aktuell jene Fälle diskutiert, in denen Lehrer für eine kurze Zeit in ein anderes Bundesland wechseln, dort verbeamtet werden und dann nach Berlin zurückkehren – und dort aufgrund des Bestandsschutzes Beamte bleiben. Soziale Ungleichheit und ungleiche Behandlung innerhalb der Berliner Lehrerschaft sind die Folgen, denen nun begegnet werden soll, indem verbeamtete Lehrer aus anderen Ländern nur noch dann eingestellt werden, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren im Staatsdienst befinden.[235] Ob es tatsächlich zu einer solchen Regelung kommen wird, ist derzeit noch offen – und würde die Gefahr bergen, dass Berlin als ein Dienstort, an dem Lehrermangel herrscht,[236] auch für seit Kurzem verbeamtete Lehrer an Attraktivität verliert.

[234] vgl. Halász et al. (2004)
[235] vgl. z. B. http://www.tagesspiegel.de/berlin/schule/nach-schulstreik-was-junge-lehrer-noch-in-berlin-haelt/7802658.html [zuletzt abgerufen am 04.04.2013]
[236] vgl. http://www.morgenpost.de/berlin/article113148817/Mehr-als-100-Lehrerstellen-bleiben-unbesetzt.html [zuletzt abgerufen am 11.03.2013]

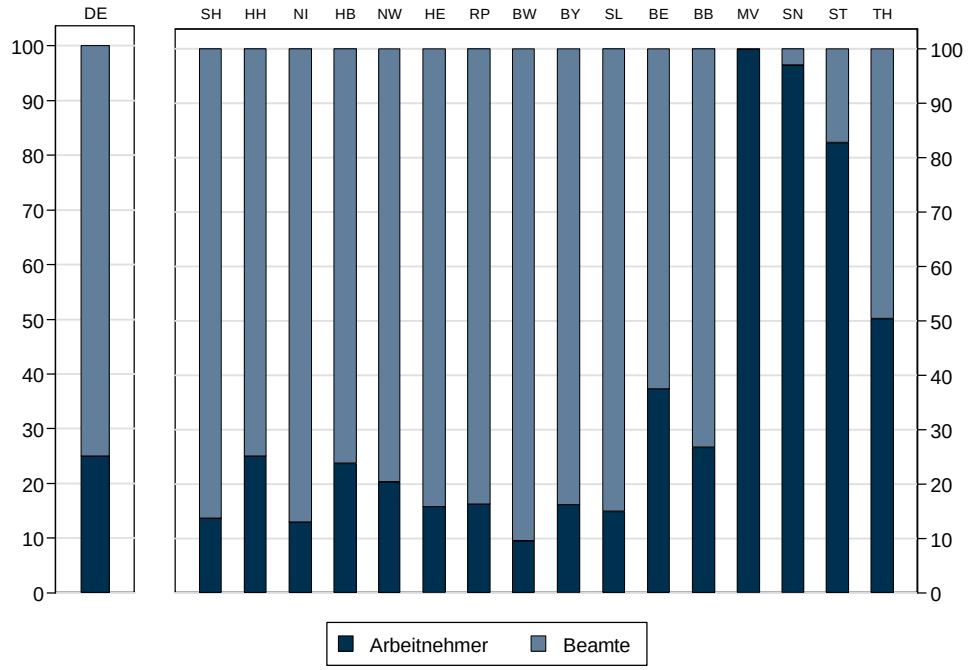
In den anderen Ländern werden die Lehrkräfte verbeamtet, allerdings gelten hierfür unterschiedliche Höchstaltersgrenzen, die zwischen dem 32. Lebensjahr in Thüringen (für Kinderlose) und dem (vollendeten) 45. Lebensjahr in den meisten Bundesländern liegen.[237] Dabei sind in allen Bundesländern Ausnahmen möglich, insbesondere durch die Anrechnung von Erziehungszeiten, die teilweise gesonderter Entscheidungsprozesse bedürfen. So ist beispielsweise in Bremen für die Verbeamtung jenseits der Höchstaltersgrenze ein Beschluss des Senats erforderlich, in Berlin wird eine gemeinsame Genehmigung durch den Innen- und Finanzsenator benötigt.[238] Für Baden-Württemberg weist die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft außerdem aus, dass Abweichungen von der Höchstaltersgrenze (regulär das vollendete 42. Lebensjahr) auch bei Bewerbermangel und bei herausragend qualifizierten Fachkräften möglich sind.[239] In welchem Ausmaß diese Ausnahmen genutzt werden, um dem (Fach-)Lehrermangel zu begegnen, kann allerdings auf Basis der vorliegenden Daten nicht aufgeklärt werden.

Insgesamt zeigen die Recherchen, dass in allen Bundesländern erhebliche Ermessensspielräume bei der Verbeamtung des Lehrpersonals bestehen, sodass eine systematische Aufstellung der Voraussetzungen für eine Verbeamtung (z. B. auch bezüglich der gesundheitlichen Eignung) nahezu unmöglich erscheint. Aus der mangelnden Transparenz der Entscheidungsprozesse muss auch abgeleitet werden, dass es (angehenden) Lehrern schwerfallen muss, die eigenen Perspektiven im Hinblick auf eine Verbeamtung realistisch einzuschätzen.

Ausdruck der unterschiedlichen ‚Regelungen' zur Verbeamtung sind die zwischen den Ländern stark variierenden Anteile der Lehrkräfte, die dort jeweils als Beamte oder als angestellte Lehrer tätig sind (vgl. Abbildung 29). In Thüringen sind im Jahr 2010 rund 50% der Landesbeschäftigten im Aufgabenbereich allgemeinbildende und berufliche Schulen Beamte, in Sachsen-Anhalt sind dies nur rund 17%. In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sind verbeamtete Beschäftigte in diesem Bereich die Ausnahme (3% bzw. 0,08%). In Berlin werden Lehrer seit dem Jahr 2004 nicht mehr verbeamtet, in der Folge befinden sich hier inzwischen rund 38% der Beschäftigten in einem Angestelltenverhältnis. Auch in Hamburg und Bremen liegt der Anteil der Angestellten bei rund 25% bzw. 24%. Die höchsten Anteile an Beamten weisen Baden-Württemberg (rd. 91%), Schleswig-Holstein (rd. 86%), Niedersachsen (rd. 87%) und das Saarland (rd. 85%) auf. Bundesweit sind inzwischen rund 25% der Landesbediensteten im Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen Angestellte.

[237] vgl. GEW (2013)
[238] vgl. GEW (2013)
[239] vgl. GEW (2013)

Abbildung 29: Beschäftigte der Länder im Aufgabenbereich allgemeinbildende und berufliche Schulen nach Beschäftigungsverhältnis (in %) nach Ländern, 2010



Hinweise: ohne Unterrichtsverwaltung, sonstige schulische Aufgaben und Personal in Ausbildung; Stand: 30.06.2010
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, Sonderauswertung; eigene Berechnung, eigene Darstellung

7.6.2 Gehalts- und Besoldungsstruktur

Die Frage des Verdienstes, den Lehrer in einem bestimmten Bundesland erzielen bzw. dort erwarten können, ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam für die soziale Ungleichheit innerhalb der Lehrerschaft: Beim Vergleich der Bezüge verbeamteter Lehrer mit den Gehältern angestellter Lehrer in demselben Aufgabenbereich (z. B. Grundschullehrer) ist zunächst zu beachten, dass Beamte keine Sozialversicherungsabgaben zahlen. Daneben variieren die Bezüge und Gehälter innerhalb derselben Besoldungs- oder Entgeltgruppe zwischen den Ländern, sodass auch vergleichbar alte bzw. erfahrene Grundschullehrer in den Ländern unterschiedlich entlohnt werden. Aus beiden Aspekten ergeben sich potenzielle Mobilitätsbarrieren und Ungleichheitspotenziale, die am Beispiel der Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen[240] näher ausgeführt werden.

Unterschiede in der Entlohnung verbeamteter und angestellter Lehrkräfte

Tarifbeschäftigte Lehrer werden gemäß dem Tarifvertrag der Länder (TV-L, Lehrer) vergütet. Außer für Berlin (gesonderte Entgelttabelle) führt dies zu einer bundeseinheitlichen Vergütung der Lehrkräfte, jedoch erhalten Angestellte des öffentlichen Dienstes in den ostdeutschen Flä-

[240] Die dargestellte Problematik ist bis auf geringfügige Unterschiede auf Lehrkräfte an beruflichen Schulen übertragbar. Aus Gründen des Umfangs werden beispielsweise Ergotherapeuten, Logopäden, medizinisch-technische Assistenten, Physiotherapeuten, u. ä., die als Lehrkräfte an Schulen des Gesundheitswesens tätig sind, nicht näher betrachtet.

chenländern nach wie vor eine reduzierte Jahressonderzahlung. Eine Berufsanfängerin (27 Jahre, ledig, keine Kinder) an einer Grundschule in Nordrhein-Westfalen erhält dann bei Eingruppierung in die Entgeltgruppe E11, Stufe 1 ein Gehalt von rund 2.600 EUR.[241] Als Beamtin liegen ihre Bezüge bei rund 2.900 EUR (A 12).[242] Zudem muss berücksichtig werden, dass angestellte Lehrer im Gegensatz zu verbeamteten Lehrern Sozialversicherungsabgaben leisten.

Die Ungleichheit in der Entlohnung wird aber schon bei der Eingruppierung der Lehrer erzeugt. Das Verfahren der Eingruppierung gestaltet sich in den Fällen, in denen die Lehrkraft die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllt, noch recht übersichtlich (vgl. Tabelle 28) und hängt dann maßgeblich von der Anerkennung der notwendigen Voraussetzungen ab (vgl. Abschnitt 7.3). Die Eingruppierung einer Lehrkraft im Angestelltenverhältnis erfolgt nach wie vor auf Basis der Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) über die Eingruppierung der im Arbeitnehmerverhältnis beschäftigten Lehrkräfte[243]. Bestandteil dieser Richtlinien ist, dass „Lehrkräfte an allgemein bildenden und an berufsbildenden Schulen, bei denen die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllt sind", „höchstens in die Entgeltgruppen des TV-L eingruppiert werden, die nach Maßgabe der nachstehenden Übersicht den Besoldungsgruppen entsprechen, denen die vergleichbaren beamteten Lehrkräfte angehören."[244]

Tabelle 28: Eingruppierung verbeamteter Lehrkräfte und von im Arbeitnehmerverhältnis beschäftigten Lehrkräften in Nordrhein-Westfalen, bei denen die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllt sind, 2010

Besoldungsgruppe	Lehramt/Tätigkeit	Entgeltgruppe
A 12	Lehrer oder Lehrerin mit der Befähigung für das Lehramt an Grund-, Haupt- und Realschulen und den entsprechenden Jahrgangsstufen der Gesamtschulen	E 11
A 13	Lehrer oder Lehrerin mit der Befähigung für das Lehramt für Sonderpädagogik	E 13
A 13 + Zulage	Studienrat oder Studienrätin mit der Befähigung für das Lehramt an Gymnasien und Gesamtschulen oder an Berufskollegs	E 13 + Zulage

Quelle: MSW (2010)

Bei Lehrkräften, die die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für eine Übernahme in das Beamtenverhältnis nicht erfüllen, wird die Eingruppierung anhand tätigkeitsbezogener Merkmale vorgenommen, bei denen die Schulform, die Tätigkeit und die Ausbildung der Lehr-

241 vgl. MSW (2010)
242 vgl. MSW (2010)
243 Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) über die Eingruppierung der im Arbeitnehmerverhältnis beschäftigten Lehrkräfte (Bereinigte Fassung nach Maßgabe der Tarifeinigung vom 10. März 2011), vgl. GEW (2012a)
244 Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) über die Eingruppierung der im Arbeitnehmerverhältnis beschäftigten Lehrkräfte (Bereinigte Fassung nach Maßgabe der Tarifeinigung vom 10. März 2011), vgl. GEW (2012a), S. 158

kraft berücksichtigt werden (vgl. Tabelle 35 in Anhang 10.4 mit einigen ausgewählten Beispielen). Hier kommt die Variation in den Ländern nicht durch die Eingruppierung der Lehrkräfte nach ihrer Ausbildung und Tätigkeit zustande, sondern durch die verschiedene ausgestaltete Schulstruktur. Insbesondere in der Sekundarstufe I mit den unterschiedlichen Schulformen mit mehreren Bildungsgängen sowie kooperativen und verbundenen Schulformen wäre für jede einzelne dieser Formen (vgl. Tabelle 35) die Eingruppierung zu prüfen. Eine solche Untersuchung wäre zwar sehr umfänglich, würde aber auch dahingehend Einblicke geben, inwieweit die Schulstrukturreformen zu Einsparungen im Bereich des lehrenden Personals geführt haben – und noch führen werden.

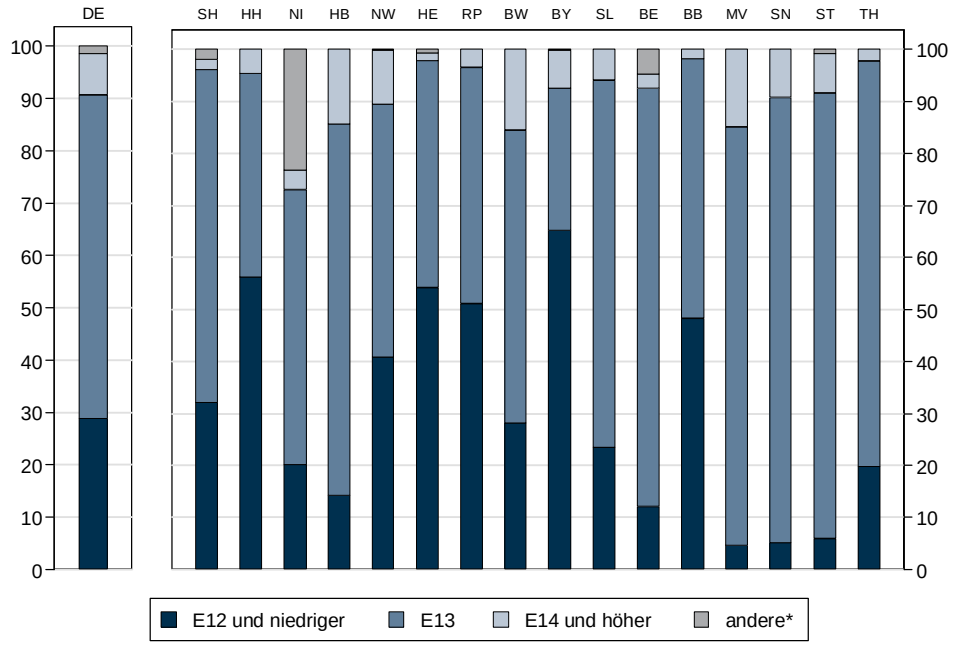
Unterschiede zwischen den Ländern ergeben sich also aus Sicht der Lehrer nicht nur durch die Chance, verbeamtet zu werden, sondern auch durch die Eingruppierung in die Gehalts- bzw. Besoldungsstruktur. Entsprechend stellt sich innerhalb der Gruppe der Beamten und innerhalb der Gruppe der angestellten Lehrer die Verteilung auf die Gehalts- bzw. Besoldungsgruppen zwischen den Ländern sehr verschieden dar. In Abbildung 30 und

Abbildung 31 sind diese Verteilungen beispielhaft für das lehrende Personal an Gymnasien und Kollegs dargestellt, d. h. für Schulformen, die in allen Bundesländern existieren und für die anzunehmen ist, dass das lehrende Personal hier vergleichbare Aufgaben erfüllt. Für die angestellten Lehrer an Gymnasien und Kollegs (vgl. Abbildung 30) fällt auf, dass sie in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen überwiegend in die Entgeltgruppe (E) 13 eingestuft sind, während in Bayern rund 65% der angestellten Lehrer nach E 12 bezahlt werden. Auch in Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz sind über 50% der angestellten Lehrer an Gymnasien und Kollegs in E 12 eingestuft. Besonders in Niedersachsen, aber auch in Berlin findet sich außerdem ein nicht unwesentlicher Anteil an Lehrern in Beschäftigungsverhältnissen ohne Eingruppierung nach dem TV-L, Lehrer. Auf Basis der vorliegenden Daten kann aber nicht geklärt werden, in welchem Ausmaß es sich hier um außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse handelt.

Auch die Zuordnung der verbeamteten Lehrer an Gymnasien und Kollegs zu den Besoldungsgruppen variiert zwischen den Ländern. So treten Bezüge nach Besoldungsgruppe A 12 oder niedriger nur in Brandenburg und Thüringen in nennenswerter Häufung auf. In den meisten Bundesländern ist die Mehrheit der verbeamteten Lehrer nach A 13 eingruppiert; in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern beziehen hingegen mehr als die Hälfte der verbeamteten Lehrer an Gymnasien und Kollegs Vergütungen nach A14 (oder höher). Mit jeweils unter 10% fällt der Anteil der Lehrer mit Besoldungsgruppe A 14 (oder höher) in Bremen, Brandenburg und Thüringen besonders gering aus. Dabei ist für Thüringen zu beachten, dass hier die Verbeamtung in der Regel Lehrern in leitenden Positionen vorbehalten ist. Aufgrund zum Teil geringer Fallzahlen dürfen die berichteten Verteilungen für die verbeamteten Lehrer in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt nicht überbewertet werden, denn in diesen Ländern werden Lehrer nicht verbeamtet. In welchen Bundesländern die Lehrer verbe-

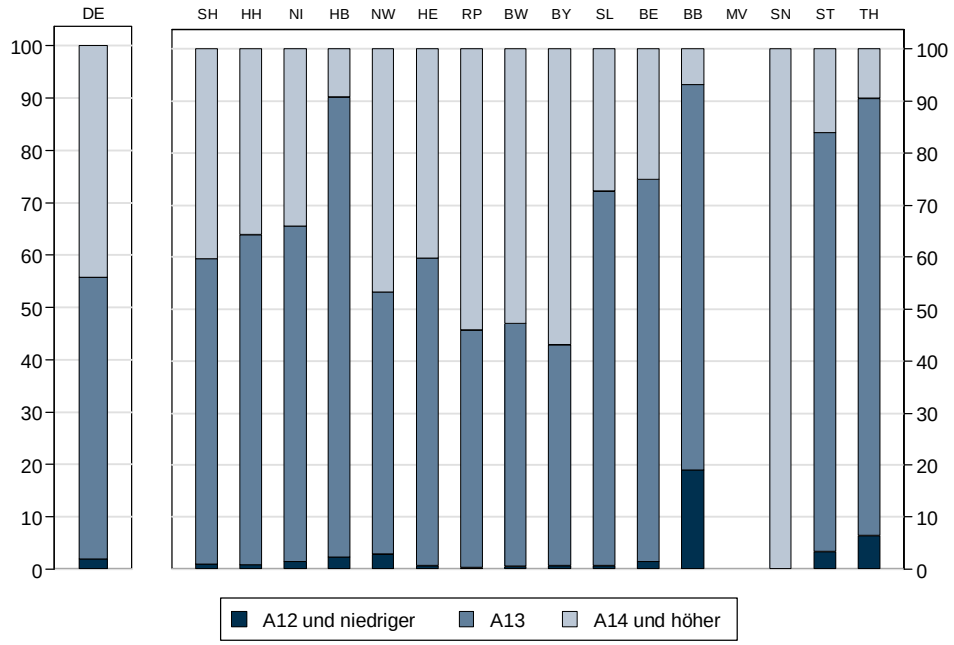
amtet wurden – gegebenenfalls bevor sie das Bundesland gewechselt haben – geht aus den vorliegenden Daten nicht hervor.

Abbildung 30: Beschäftigte Arbeitnehmer der Länder an Gymnasien und Kollegs nach Gehaltsgruppen (in %) und Ländern



Hinweise: ohne Unterrichtsverwaltung, sonstige schulische Aufgaben und Personal in Ausbildung; Stand: 30.06.2010; *BAT-Einstufungen, nicht-TVöD Verträge und einzelvertragliche Beschäftigungsverhältnisse
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, Sonderauswertung; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Abbildung 31: Beschäftigte Beamte der Länder an Gymnasien und Kollegs nach Gehaltsgruppen (in %) und Ländern



Hinweise: ohne Unterrichtsverwaltung, sonstige schulische Aufgaben und Personal in Ausbildung; Stand: 30.06.2010; MV keine Angabe nach Schulart
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, Sonderauswertung; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Unterschiede in der Vergütung angestellter Lehrkräfte zwischen den Ländern

Nach dem Tarifvertrag der Länder ergeben sich Gehaltsunterschiede bei angestellten Lehrern, die in dieselbe Entgeltgruppe fallen und die dieselbe Erfahrungsstufe aufweisen, lediglich zwischen Berlin und den übrigen Ländern, da für Berlin nach wie vor eine gesonderte Entgelttabelle existiert.[245] Und obgleich die Eingruppierung bundeseinheitlich vorgegeben ist, gibt es Abweichungen hiervon in einzelnen Ländern. So werden Lehrer in Berlin „außertariflich sofort"[246] z. B. in die Entgeltstufe E 11 (Grundschulen) und E 13 (Gymnasien) eingruppiert. In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern wird Lehrern an Gymnasien (E 13) bereits nach sechs Monaten ein Gehaltszuschlag in Höhe von rund 350 EUR gezahlt, ohne dass die nächste Erfahrungsstufe erreicht wird.[247] Außerdem kann nicht aufgeklärt werden, inwiefern die Anerkennung von Berufserfahrungen in den Ländern praktisch unterschiedlich gehandhabt wird, was insbesondere bei der Gewinnung von Lehrkräften für Mangelfächer Ermessensspielräume darstellen könnte. Gleichheit bei der Bezahlung von Lehrern in Deutschland wird im Übrigen nicht durch identische Nominallöhne erreicht. Erst bei der Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenshaltungskosten in den Gehältern würde reale Einkommensgleichheit erreicht. Insofern ist es auch fraglich, warum für angestellte Lehrer (so gut wie) bundeseinheitliche Tarifverträge gelten, während bei verbeamteten Lehrern die Besoldung bundeslandspezifisch geregelt ist.

Unterschiede in der Vergütung verbeamteter Lehrkräfte zwischen den Ländern

Seit der am 01.09.2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform obliegen Regelungen zur Beamtenbesoldung den Ländern. In der Folge variieren die Bezüge der verbeamteten Lehrer zwischen den Ländern auch innerhalb derselben Besoldungsgruppe (vgl. Tabelle 29). Eine verbeamtete Grundschullehrerin erhält in Bayern Bezüge in Höhe von rund 3.000 EUR, in Sachsen-Anhalt hingegen nur in Höhe von rund 2.790 EUR. Zudem gibt es in den Bundesländern abweichende Regelungen zur Jahressonderzahlung, auch wurde in einigen Bundesländern das Dienstaltersprinzip in der Besoldung abgeschafft, nachdem die Bezüge gemäß bestimmter Altersstufen ansteigen, und durch altersunabhängige Erfahrungsstufen ersetzt (in Analogie zu den Erfahrungsstufen bei den Angestellten des öffentlichen Dienstes). In der Folge wird die Differenz in den Bezügen der Berufseinsteiger zwischen Ländern mit und ohne Regelung mit dem Alter der Berufseinsteiger größer. In Sachsen-Anhalt liegen die Anfangsbezüge einer Grundschullehrerin bei einem Berufseinstieg mit 31 Jahren weiterhin bei rund 2.790 EUR, in Bayern würde sie bereits rund 3.070 EUR beziehen. Ob durch diese Differenz allein unterschiedliche Lebenshaltungskosten kompensiert werden, bleibt zu prüfen.

[245] vgl. http://oeffentlicher-dienst.info/tv-l/lehrer/ [zuletzt abgerufen am 09.04.2013]
[246] vgl. GEW (2010)
[247] vgl. GEW (2010)

Tabelle 29: Beispiele für die Lehrerbesoldung nach Ländern, 2010

	A 12 (Grundschule)		A 13 (Studienrat)	
Land[a)]	Einstieg 27 Jahre	Einstieg 31 Jahre	Einstieg 27 Jahre	Einstieg 31 Jahre
SH	2.927,83	3.068,63	3.283,84	3.435,90
HH	2.830,00	2.830,00	3.180,00	3.180,00
NI	2.909,78	3.191,68	3.266,14	3.570,55
HB	2.906,98	3.047,78	3.339,39	3.491,45
NW	2.906,98	3.047,78	3.262,99	3.415,05
HE	3.033,39	3.181,36	3.487,85	3.647,68
RP	2.992,73	3.136,70	3.434,87	3.434,87
BW	2.926,85	3.067,67	3.359,30	3.511,43
BY	3.007,10	3.288,99	3.363,46	3.667,87
SL	2.854,48	2.854,48	3.351,31	3.351,31
BB	2.867,71	3.006,59	3.369,58	3.519,58
ST	2.787,01	2.787,01	3.208,19	3.208,19
TH	2.828,19	2.828,19	3.332,48	3.332,48

Hinweise: Beispiele beziehen sich auf eine Lehrerin, Berufsanfängerin, ledig, ohne Kinder; angegeben sind jeweils die Monatsbruttobezüge in EUR, [a)]ohne BE, MV und SN, da dort nicht verbeamtet wurde/wird; gültig ab 01.03.2010

Quelle: GEW (2010)

7.7 Fazit

Für die geringe Mobilität des lehrenden Personals wird in der öffentlichen Diskussion insbesondere die unterschiedliche Ausbildung der Lehrer in den Ländern verantwortlich gemacht. Durch die starke Differenzierung der Studiengänge im Hinblick auf ihre Inhalte und Strukturen mangele es dem Lehrerangebot aus einem Bundesland an der notwendigen Passung auf die Lehrernachfrage in einem anderen Bundesland. Auch wenn diese Frage noch genauerer Untersuchungen bedarf, so ist doch festzuhalten, dass für dieses Problem auch die Verschiedenheit der Schulsysteme in den Ländern verantwortlich gemacht werden kann: Jedes Schulsystem in den Bundesländern hat andere Anforderungen und benötigt dementsprechend speziell ausgebildetes Personal. In der Konsequenz bildet jedes Bundesland zunächst Lehrer für das eigene Schulsystem aus. Die spezifischen Anforderungen dürften aber weniger in speziellen pädagogischen und/oder didaktischen Kenntnissen bestehen; die individuelle Eignung der Lehrkräfte lässt sich gerade in der Sekundarstufe I eher an der Passung auf die verschiedenen integrierten Schulformen mit mehreren Bildungsgängen festmachen und auch bei kooperativen Schulformen und Schulverbünden dürften Lehrer mit einer möglichst weitreichenden Lehrbefähigung im Vorteil sein. Diese Situation stellt insofern ein besonderes Problem dar, weil alle Kinder und Jugendlichen gleiche Zugangschancen zu dem gleichen zentralen Wissen erhalten sollen, und hierfür einheitlich qualifizierte Lehrkräfte benötigt werden. Fraglich ist daher, in wie weit auch solche Unterschiede die Differenzen in den Schülerleistungen zwischen den Ländern determinieren können und somit zu problematischer Ungerechtigkeit führen.

Die Vielfalt innerhalb Deutschlands setzt sich im Zusammenhang mit dem lehrenden Personal bei den Verfahren zur Anerkennung von Lehramtsabschlüssen und ‚Seiteneinsteigern' sowie den Einstellungsverfahren fort. Am Beispiel von Bayern und Nordrhein-Westfalen wurde

deutlich, dass die jeweiligen Prozesse nicht nur intransparent gestaltet sind, sondern auch Ermessensspielräume im Sinne von ‚Kann-Optionen' für die einstellenden Behörden bieten, die die länderübergreifende Mobilität der Lehrkräfte behindern können.

Besondere Ungleichheiten zwischen den Bundesländern zeigen sich in den finanziellen Anreizen, die sich den (angehenden) Lehrkräften in den einzelnen Bundesländern bieten. So werden Lehrer in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt nicht verbeamtet, in Thüringen ist die Verbeamtung den Lehrkräften in leitenden Positionen vorbehalten. Somit sind Lehrer in den anderen Bundesländern, die nach wie vor verbeamten, im Hinblick auf die Vergütung, die Arbeitsplatzsicherheit und die Absicherung im Alter bevorteilt – obgleich sie vergleichbare Aufgaben wahrnehmen wie Lehrkräfte in einem Arbeitnehmerverhältnis. Das Beispiel Berlins, dass erst seit 2004 Lehrkräfte nicht mehr verbeamtet, zeigt zudem, dass sozial ungleiche Lagen der Lehrerschaft nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb der betreffenden Bundesländer bestehen. Gerade bei Fragen der Verbeamtung und der Entlohnung handelt es sich um Aspekte, die maßgeblichen Einfluss auf die (geringe) Mobilität des Lehrpersonals haben dürften, selbst wenn die Beschlüsse der KMK zur Harmonisierung von Anerkennungsverfahren und Studienstrukturen umfassend umgesetzt würden.

8 Zusammenfassung und Ausblick

In der vorliegenden Studie steht der Bildungsföderalismus im Fokus und wird auf bestehende Unterschiede und Ungleichheiten zum heutigen Zeitpunkt hin überprüft. Unterschiede entstehen zum einen, weil die Länder ihre Gestaltungsfreiheiten wahrnehmen und gestaltend wirken. Diese Unterschiede sind die Konsequenz des Föderalismus und zunächst auch gewünscht. Sie könnten Ausdruck des Wettbewerbs der Bildungssysteme sein. Zum anderen können durch diese gewollte Gestaltungsfreiheit auch Ungleichheiten in den Bildungschancen entstehen, die über ein tolerierbares Maß hinausgehen und zu einem Gerechtigkeitsproblem werden, dass zu Benachteiligung führt. Daraus ergibt sich folglich ein berechtigtes Interesse, diese Ungerechtigkeiten abzubauen.

Die Studie beschreibt zunächst die Unterschiede in den rechtlichen Rahmenbedingungen und zeigt in ersten deskriptiven Befunden, wie sich diese in der Ausgestaltung der Bildungsbereiche auswirken und ob dies wiederum Konsequenzen für bestehende Ungleichheit hat. Unsere vertiefenden Analysen einiger besonders gleichheits- und gerechtigkeitsrelevanter Themen (z. B. öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung, Gymnasialbesuch) verstärken den Eindruck, dass die Variation zwischen den Ländern erheblich ist. Eine umfassende Analyse der Wettbewerbssituation und der Gerechtigkeitsproblematik im deutschen Bildungssystem und der Bedeutung föderaler Verantwortlichkeiten für Benachteiligungen im Bildungssystem war im Rahmen der vorliegenden Studie und unter Berücksichtigung der verfügbaren Daten jedoch nicht möglich und auch nicht beabsichtigt. Mit dieser Studie wurden vielmehr zwei konkrete Ziele verfolgt: Erstens sollte an einzelnen Beispielen dargestellt werden, dass durch die unterschiedliche rechtliche Ausgestaltung und die faktische Bildungssituation im Ländervergleich tatsächlich als Benachteiligungen anzusehende Unterschiede zwischen den Ländern der Bundesrepublik bestehen. Zweitens sollte untersucht werden, wie sich diese Länderunterschiede in der Ausgestaltung von Bildungsstrukturen zu den regionalen Beteiligungsstrukturen im Bildungsbereich verhalten. Dabei war von Interesse, welche Bedeutung den unterhalb der Länderebene angesiedelten Ungleichheitsstrukturen zukommt.

Daraus ergibt sich für diesen resümierenden Abschnitt eine Dreiteilung in der Weise, dass zunächst die Ergebnisse der Studie hinsichtlich ihrer Ungleichheitsrelevanz auf Länderebene zusammengefasst werden. Dann wird nach den Möglichkeiten gefragt, mit denen durch Wettbewerb zwischen den Ländern und/oder eine bundesweite Vereinheitlichung von Regelungen ein Abbau von Ungleichheit zu erreichen wäre. Schließlich soll vor dem Hintergrund des Verhältnisses von rechtlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene und regionalen Beteiligungsstrukturen im Bildungswesen nach den Grenzen föderaler Steuerung der Entwicklungen im Bildungswesen gefragt werden.

8.1 Zusammenfassung der Studie

Einleitend wurden vier Aspekte genannt, um Ungleichheiten entgegenzuwirken: Verfügbarkeit, Zugang, Annehmbarkeit und Adaptierbarkeit. Bezogen auf die Verfügbarkeit von Bildungsangeboten für alle Bildungsteilnehmer gibt es Länder, in denen bestimmte Angebote nicht oder nur in unterschiedlichem Umfang verfügbar sind. Daraus resultiert auch das Problem der Verteilungsgerechtigkeit, da die Gewährleistung eines einheitlichen Zugangs sich vor allem auf die Leistungsgerechtigkeit bezieht. Der Aspekt der Annehmbarkeit der Bildungsangebote im Lebenskontext der Adressaten lässt sich auf das Problem der sozialen Gerechtigkeit beziehen und die Adaptierbarkeit auf das Problem der Befähigungsgerechtigkeit. Unter dieser Perspektive wird nachfolgend eine Zusammenfassung der Ergebnisse zu den untersuchten Bereichen des Bildungswesens gegeben. Die ausgewählten Beispiele diskutieren teilweise bekannte Sachverhalte, daneben wurden aber auch bisher weniger beachtete Ungleichheitsaspekte aufgegriffen.

Im Elementarbereich gibt es zwar in fast allen Ländern Sprachstandserhebungen, aber nur in einem Teil der Länder und mit großen Unterschieden im zeitlichen Umfang daran anschließende, systematische Maßnahmen der Sprachförderung für Kinder, bei denen ein Sprachförderbedarf festgestellt wird. Neben dem Problem der Verteilungsgerechtigkeit entsteht im Ländervergleich das Problem der Leistungsgerechtigkeit, da aufgrund der unterschiedlichen Sprachfeststellungsverfahren in den Ländern nicht sichergestellt ist, dass Kinder für gleiche Sprachleistungen auch ähnlich in Bezug auf ihre Sprachkompetenz bewertet werden. Die großen und häufig diskutierten Unterschiede im Ausbau der Krippenbetreuung zwischen den Ländern verweisen ebenfalls auf das Problem der Verteilungsgerechtigkeit.

Unterschiede zwischen den Ländern bestehen auch im Alter der Kinder bei Einschulung. Werden bayrische Kinder durchschnittlich mit 5,8 Jahren eingeschult, so sind regulär eingeschulte Kinder in Hessen mindestens 6,2 Jahre alt. Diese Unterschiede im Einschulungsalter sind durchaus relevant für die spätere Bildungskarriere, wie vorliegende empirische Studien zeigen. Jüngere Kinder tun sich tendenziell schwerer als Kinder, die bei ihrer Einschulung älter sind. Zudem sind Jungen von diesem Effekt stärker betroffen als Mädchen. Zu diskutieren wäre, ob dadurch die Verteilungsgerechtigkeit von Bildung beachtenswert berührt wird.

Auch bezogen auf die Ganztagsangebote existieren erhebliche Probleme hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit. Nach wie vor lässt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle identifizieren, ferner setzen die Länder im Ausbau der Ganztagsschulen unterschiedliche Schwerpunkte. Auch der Zugang sowie die Ausgestaltung vollzeitschulischer Berufsbildungsgänge in der Sekundarstufe II, die gerade für bildungsbenachteiligte Gruppen interessant sind, unterscheiden sich stark in den Zugangsvoraussetzungen und der Ausgestaltung zwischen den Ländern.

Angesichts der immer wieder betonten Notwendigkeit, Kindern mit Migrationshintergrund verbesserte Bildungschancen zu eröffnen und im Sinne einer integrativen Förderung auch

ihre kulturellen Erfahrungen schulisch anzuerkennen, sind die tatsächlichen Möglichkeiten der Berücksichtigung der Muttersprache in der Schule gering und in einigen Ländern faktisch nicht gegeben. Hier fehlt es an wissenschaftlichen Studien, die die Konsequenzen dieser Unterschiede zwischen den Bundesländern für die Kinder mit Migrationshintergrund prüfen. Es ist aber evident, dass durchaus schulrelevante Befähigungen der Schüler mit Migrationshintergrund nicht anerkannt werden und insofern nachhaltig nicht nur die Verteilungsgerechtigkeit von Bildungsangeboten, sondern auch die die Befähigungsgerechtigkeit im Ländervergleich verletzt wird.

Bezogen auf die Gliederung des Schulsystems sind die Regelungen in den Bundesländern ebenfalls sehr heterogen. Hat Sachsen beispielsweise nur zwei weiterführende Schulformen der Sekundarstufe I, finden sich in Niedersachsen derzeit acht. Die kausale Auswirkung dieser Unterschiede lässt sich aufgrund fehlender Daten für eine ländervergleichende Studie nicht prognostizieren. Da auch keine länderübergreifenden Informationen zu den wichtigen Aspekten des Bildungsangebots und den Möglichkeiten der Wahl unterschiedlicher Bildungsverläufe vorliegen, ist allein die Unübersichtlichkeit des Systems ein ungleichheitsrelevanter Aspekt, weil nur über ein hohes Maß an Eigeninitiative und Vorkenntnissen die nötigen Informationen zu beschaffen sind.[248] Angesichts der unterschiedlichen Informiertheit der sozialen Gruppen über Schulstrukturen stellt die Unübersichtlichkeit der Bildungswege, die inzwischen dazu führt, Schularten mit unterschiedlichen Aufgaben gleich zu benennen, im Ländervergleich ein Problem der sozialen Gerechtigkeit dar.

Beim Übergang auf weiterführende Schulen stellt sich zwar die Frage nach der Leistungsgerechtigkeit, allerdings fehlt sowohl ein einheitlicher Bewertungsmaßstab für die Schülerleistungen als auch zunehmend die Möglichkeit einer Beurteilung, ob mit der Schulwahlentscheidung am Ende der Grundschule gegenwärtig noch weitergehende Bildungsentscheidungen festgelegt und damit Bildungschancen eröffnet oder beschnitten werden. Inzwischen gestatten nahezu alle Schularten in allen Ländern den Erwerb eines mittleren Schulabschlusses und darauf aufbauend weiterführende Bildungswege zur Hochschulreife, weshalb die Bedeutung der Übergangsentscheidung nach der Grundschule an Gewicht für die Bildungslaufbahnen verloren hat. Eher sind die Schulwahlentscheidungen nach der Grundschule unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit fragwürdig, weil mit ihnen eine starke schulartspezifische und damit soziale Auslese verbunden ist. Diese ist deshalb von Bedeutung, weil – wie unsere Analysen zur Qualifikation und Vergütung des lehrenden Personals nach Schularten gezeigt haben – Schüler an Gymnasien von vergleichsweise formal besser qualifizierten und besser bezahlten Lehrkräften unterrichtet werden.

Folglich ist es weiterhin angebracht, den zum Teil ausgeprägten Unterschieden zwischen den Bundesländern im gymnasialen Schulbesuch nachzugehen. Sie haben Konsequenzen für die soziale Ungleichheit der Bildungschancen und können kaum durch kulturelle Unterschiede und

[248] Im Blick sind hier auch Eltern und Schüler in Grenzregionen zwischen zwei und mehr Bundesländern.

unterschiedliche Bedürfnisse zwischen den Bundesländern gerechtfertigt werden. Ob und wie stark sich die Wahl der Schulform in der Sekundarstufe auf den weiteren Bildungsverlauf und auch die Erwerbsbiografie auswirkt, lässt sich mit den verfügbaren Daten aber nicht beantworten. Hier werden mit den Erhebungen des Nationalen Bildungspanels entsprechende Daten generiert, die eine solche Analyse von Bildungsentscheidungen und Bildungsprozessen im Lebenslauf ermöglichen sollen. Darüber hinaus bietet es sich aber an, die Diskussion um die Vergabe einer eindeutigen Kennung von Bildungsteilnehmern (z. B. die sogenannte Schüler-ID) noch einmal aufzugreifen. Eine solche Kennung würde es ermöglichen, den schulischen und beruflichen Bildungsweg der Kinder und Jugendlichen unter Einbezug ihrer Hintergrundmerkmale umfassend und langfristig zu untersuchen. Trotz des Aufwandes, der sich aus der Anonymisierung solcher Daten ergibt, sind die Kosten der Haltung und Pflege dieser Informationen im Vergleich zu Befragungen als gering anzusehen.

Die Fächerwahl in der gymnasialen Oberstufe verweist ebenfalls auf das Problem der Befähigungsgerechtigkeit, weil im Ländervergleich unterschiedliche Befähigungsdimensionen von Schülern in unterschiedlicher Weise in die Abiturprüfung eingebracht werden können. Mit der Einführung von zentralen Abschlussprüfungen sind die Bundesländer zwar einen wichtigen Schritt in Richtung einer Verbesserung der Leistungsgerechtigkeit gegangen, aber erst mit der Umsetzung der Bildungsstandards für das Abitur und deren zentraler Überprüfung bzw. einem bundesweit einheitlichen Standard könnten die noch bestehenden Defizite weiter verringert werden.

8.2 Wettbewerb zwischen den Bundesländern

Es zeigt sich deutlich, dass die Unterschiede zwischen den Ländern in den untersuchten Bereichen des Bildungswesens durchaus erheblich sind und auch ungleichheitsrelevante Differenzen bestehen, welche die Chancengerechtigkeit einschränken können. Zudem gibt es trotz bestehender Beschlüsse der KMK und des Hamburger Abkommens nur wenig erkennbare Tendenzen zur Vereinheitlichung der Bildungssysteme und zu einem geeigneten Rahmen für Wettbewerb durch die ländereigene Umsetzung von Beschlüssen und Abkommen. Eher hat die Kultusministerkonferenz mit rechtlich unverbindlichen Beschlüssen die Vereinbarungen des Hamburger Abkommens zunehmend ausgehöhlt und die Unübersichtlichkeit der Bildungsmöglichkeiten für die Bildungsteilnehmer und ihre Erziehungsberechtigten immer weiter vorangetrieben.

In dieser Situation ist zu diskutieren, ob durch Wettbewerb oder Maßnahmen der rechtlichen Vereinheitlichung die gerechtigkeitsrelevanten Ungleichheiten im Bildungswesen verringert werden können. Zweifelsohne ist der Bildungsföderalismus in Deutschland ein Thema von großer politischer Brisanz, dementsprechend ist er nicht unumstritten. Und dies auch deshalb, weil die Gestaltungsfreiheiten der Länder seit der letzten Föderalismusreform größer geworden

sind. Die Entscheidungshoheit der Länder in Bildungsfragen wird gerechtfertigt, weil dadurch den sozialen und kulturellen Besonderheiten der Länder Rechnung getragen werden kann: „Die Ausgangslage und die Bedürfnisse in den Ländern sind in der Bildungspolitik unterschiedlich. Deshalb können auch nur die jeweiligen Landesregierungen auf die regionalen Gegebenheiten und Bedürfnisse angemessen Antwort geben. Der Föderalismus im Bildungsbereich hat sich bewährt. […] Föderalismus im Bildungsbereich bewirkt Wettbewerb und Innovation wie sonst in keinem Politikfeld. Das kommt den Kindern und Jugendlichen durch mehr Qualität in Schule und Ausbildung zugute.“[249]

Warum aber in einer globalisierten Welt die Bundesländer einen Wettbewerb der Bildungssysteme untereinander als Motor für ihre Entwicklung benötigen, ist nicht unmittelbar nachvollziehbar. Nicht Sachsen und Nordrhein-Westfalen stehen im Wettbewerb zueinander, sondern Deutschland muss im Wettbewerb mit anderen Staaten bestehen. Darüber hinaus sind die Bundesländer den Nachweis eines funktionierenden Wettbewerbs schuldig geblieben. Angesichts der evidenten Unterschiede in den Schülerleistungen zwischen den Ländern wurde daher über Bildungsstandards und zentrale Prüfungen eine Vereinheitlichung vorangetrieben. Diese Vereinheitlichung, also die Festlegung auf einen möglichen messbaren ‚Outcome‘ schulischer Bildung, unterstützt und prüft funktionierenden Wettbewerb. Zweifellos ist das Erreichen von Bildungsstandards nur ein möglicher Indikator für Bildungserfolg. Die intensive Diskussion über das Abschneiden der deutschen Schüler in der PISA-Studie zeigt aber, dass messbare Schülerkompetenzen ein im Wesentlichen akzeptiertes Bildungsmaß darstellen. Bislang fördern die bestehenden zentralen Prüfungen eher zaghaft den Wettbewerb zwischen den Schulen, die zusätzlich durch weitgehend fehlende Autonomie in ihrer Entwicklung und damit auch im Wettbewerb beschränkt bleiben.[250] Zudem führt auch die in vielen Bundesländern gängige Praxis, die Ergebnisse zentraler Abschlussprüfungen nicht zu veröffentlichen, nicht zu der erforderlichen Transparenz, die für Wettbewerb die Voraussetzung ist. Auch wissenschaftliche Ländervergleiche werden – vorsichtig ausgedrückt – nicht unterstützt. Bei der Analyse von Schulvergleichsstudien wie PISA sind sie sogar ausdrücklich untersagt. Wenn alle Bundesländer der Auffassung sind, durch Wettbewerb und Innovation mehr Qualität in Schule und Ausbildung zu generieren, dann sollten sie wissenschaftlich seriöse Vergleiche nicht scheuen.[251] Wettbewerb und Vereinheitlichung sind folglich keine Gegensätze, sondern zwei Seiten einer Medaille. Im Übrigen gibt es für den oft behaupteten Wettbewerb zwischen den Bundesländern keine belastbaren Anhaltspunkte:

[249] Die Regierungschefs der Länder (2008), S. 2
[250] vgl. Wößmann (2003)
[251] In einem offenen Brief an die KMK fordern Bildungsökonomen den freien Zugang zu Bildungsdaten und die Möglichkeit, damit Ländervergleiche durchzuführen, wie es in anderen Staaten längst üblich ist (vgl. http://www.cesifo-group.de/boea, zuletzt abgerufen am: 11.07.2013).

- Zwischen den Ländern besteht kein Wettbewerb um Bildungskunden, weil die Bürger in den einzelnen Ländern mit dem dort verfügbaren Bildungssystem vorlieb nehmen und Wettbewerb höchstens mit den privaten Bildungseinrichtungen besteht. Ob es in Deutschland ein relevantes „Voting by feet“ im Sinne der Theorie von Tiebout gibt, ist fraglich. Mobilität gibt es wohl eher auf einer kleineren regionalen Ebene, also innerhalb eines Bundeslandes. Die großen Unterschiede zwischen den Ländern, die diese Studie aufgezeigt hat, könnten sich zudem als Mobilitätshemmnisse erweisen und damit den Wettbewerb der Bildungssysteme zusätzlich unterbinden. Die aufgezeigte Vielfalt in den Schulformen der Sekundarstufe I ist dafür nur ein Beispiel.
- Schlechte Bildungssysteme würden in Deutschland nicht durch Wettbewerb unter Druck geraten, sondern könnten in einem föderalen Staat mit ausgeprägten Finanzausgleichsmechanismen weitestgehend ohne Konsequenzen weiterbestehen. Mangelndes Humankapital durch ein schlechtes Bildungssystem würde sich zwar auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken, was aber durch den Länderfinanzausgleich kompensiert würde. Ein funktionierender Wettbewerb der Bildungssysteme innerhalb eines Staates braucht einen Rahmen, in dem sich Wettbewerb entfalten kann. Hier gibt es durchaus Reformbedarf.

8.3 Rechtliche Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen

Interessanterweise sind die oben angesprochenen Schwachpunkte im föderalen Bildungswettbewerb seit vielen Jahren bekannt. Da der Staat – wenigstens im Schulbereich – ein weitgehendes Versorgungsmonopol hat, wurde auch schon früh, die zunächst im Düsseldorfer (1955), dann im Hamburger Abkommen von 1964 formulierte Notwendigkeit zur „Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens“[252] und die Notwendigkeit einer gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen gesehen, um „der Mobilität der Bürger auch bildungspolitisch Rechnung zu tragen“[253]. Allerdings wurde das Hamburger Abkommen nur vom Landtag Baden-Württembergs ratifiziert. Der Bildungsföderalismus steht seit jeher im Spannungsfeld der Autonomie der Länder in Bildungsfragen und der Erfordernis, den Gestaltungsspielraum der Länder im Interesse der Bildungsteilnehmer und auch, um funktionierenden Wettbewerb zu ermöglichen, einzugrenzen. Anstatt konsequent seitens der Länder an einem Kernbestand gemeinsamer Festlegungen, insbesondere zum Schulwesen, festzuhalten, um begrifflichen Verwirrungen entgegenzuwirken und Verlässlichkeit in zentralen Fragen des Schulwesens zu garantieren, wurde die Selbstkoordination der Länder im letzten Jahrzehnt nur noch auf Aspekte der Qualitätssicherung konzentriert (also die Ergebnisse des Bildungsprozesses). Bei den Regelungen des Zugangs und

[252] KMK (1971a), S. 1; KMK (1971), S. 1
[253] KMK (1971), S. 6.

der Ausgestaltung des Prozesses wurden den Ländern zunehmend Spielräume eröffnet und dabei die Aushöhlung der Festlegungen des Hamburger Abkommens in Kauf genommen. Durch die Föderalismusreform wurde die Länderzuständigkeit in Bildungsfragen bekräftigt und wieder erweitert. Es ist nicht erkennbar, dass dies Wettbewerb und Innovation von Schul- und Ausbildungsqualität gefördert hat.

Als Ergebnis kann nur angeregt werden, zentrale Bedingungen im Bildungswesen zu vereinheitlichen und die Qualitätsentwicklung im Ländervergleich wissenschaftlich seriös und regelmäßig zu evaluieren. Von einer solchen Strategie kann auch eine Verringerung von Ungleichheit erhofft werden.

Unsere vertiefenden Analysen zur Kindertagesbetreuung und zum Gymnasialbesuch verstärken jedoch auch den Eindruck, dass nicht nur die Variation zwischen den Ländern erheblich ist, sondern auch eine Ungleichheit innerhalb der Bundesländer besteht. In dieser explorativen Studie konnten nur einige Themen angerissen werden, aber die Analyse zeigt großen weiteren Daten- und Forschungsbedarf auf. Vor allem wäre eine Ergänzung der Analysen um regionale sozioökonomische Bedingungsfaktoren wünschenswert. Diese können bei gleichen gesetzlichen Vorgaben zu stark differenten Bildungsgelegenheiten zwischen Regionen führen. So sind die Betreuungsquoten für unter Dreijährige nicht nur im Bundesländervergleich unterschiedlich; insbesondere die westdeutschen Flächenländer weisen auch eine erhebliche Varianz in den Betreuungsquoten zwischen den Kreisen eines Bundeslandes auf. Ob diese Varianz mit sozioökonomischen Merkmalen der Regionen oder mit Unterschieden in der Finanzkraft der Kommunen erklärt werden kann, wäre in einem nächsten Schritt zu prüfen. Dies wäre im Bereich der Kindertagesbetreuung besonders aufschlussreich, weil dieser bundeseinheitlich geregelt ist. Folglich sollte der Blick bezüglich des Abbaus von Benachteiligungen im Bildungswesen nicht nur auf bundes- und landesrechtliche Kompetenzen gelegt werden, weil diese die kommunale Mitverantwortung für die Gestaltung bestimmter Bildungsbereiche (Stichworte: Frühkindliche Bildung und Schulträgerschaft) nicht ersetzen können.[254] Möglicherweise sind die kommunal bedingten bzw. sich auf kommunaler Ebene zeigenden Ungleichheiten im Bildungswesen aber auch bedeutsamer als derzeit in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Verwiesen werden kann hier nicht nur auf Stadt-Land-Unterschiede, sondern vor allem auch auf die zunehmende soziale Differenzierung von Großstadtbevölkerungen und deren starke räumliche Segregation nach sozialen Gruppen.

Die vorliegenden Ergebnisse belegen, dass Bildung in Deutschland weit davon entfernt ist, in einem einheitlichen Bildungssystem organisiert zu sein. Vielmehr haben sich die Bildungswirklichkeiten in Deutschland tendenziell eher auseinanderentwickelt. Es ist fraglich, ob die Differenzen durch kulturelle oder soziale Unterschiede gerechtfertigt werden können, wie

[254] vgl. hierzu auch die in Oelkers et al. (2012) formulierte Empfehlung, die Kommunen stärker als bisher an der Gestaltung ‚kommunaler Bildungslandschaften' zu beteiligen.

von den Befürwortern des Bildungsföderalismus argumentiert wird. Zudem finden sich Unterschiede zwischen den Ländern, die insbesondere Bildungschancen benachteiligter Gruppen betreffen (Übergänge auf weiterführende Schulen, Sprachstandserhebungen, frühkindliche Bildung, muttersprachlicher Fremdsprachenunterricht etc.). Diese Befunde bedeuten nicht, dass die Autonomie der Länder in Bildungsfragen gänzlich aufgegeben werden sollte, aber eine deutliche Korrektur scheint geboten. Da einerseits die Steuerungsfähigkeit der Länder in bestimmten Bildungsbereichen, wie insbesondere der frühkindlichen Bildung, beschränkt ist, andererseits die Lebensbedingungen innerhalb der Länder stark variieren, ist auch die Bedeutung der Kommunen für die bildungspolitische Entwicklung und den Abbau von Ungleichheiten in den Blick zu nehmen. Insofern sollten die Erwartungen an die Länder zum Abbau von Bildungsungleichheiten nicht zu hoch angesetzt werden.

9 Literaturverzeichnis

Einleitung

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld: Bertelsmann.

Betts, J. R. & Roemer, J. E. (2007): Equalizing opportunity for racial and socioeconomic groups in the United States through educational-finance reform. In: L. Wößmann & P. E. Peterson (Hrsg.): Schools and the equal opportunity problem. MIT-Press: Cambridge/Massachusetts, S. 209-237.

Deutscher Bundestag (1978): Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems, Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/1551.

Heimbach-Steins, M. (2009): Einführung: Bildungsgerechtigkeit – die soziale Frage der Gegenwart. Eine Skizze. In: M. Heimbach-Steins, G. Kruip & A. B. Kunze (Hrsg.): Bildungsgerechtigkeit – Interdisziplinäre Perspektiven. Bielefeld: Bertelsmann, S. 13-25.

Schwarz, A. & Weishaupt, H. (2013): Regionale Disparitäten der Bildungsfinanzierung. In: R. Becker & A. Schulze (Hrsg.): Bildungskonzepte, Strukturelle Voraussetungen und Ursachen ungleicher Bildungschancen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (im Druck).

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (1971): Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 28.10.1964 i. d. Fassung vom 14.10.1971 (Hamburger Abkommen). Bonn: KMK.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2001): Weiterentwicklung des Schulwesens in Deutschland seit Abschluss des Abkommens zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 28. 10. 1964 i. d. F. vom 14. 10. 1971. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.5.2001. Bonn: KMK.

Statistisches Bundesamt (2012): Bildungsfinanzbericht 2012. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Kapitel 2

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld: Bertelsmann.

Avenarius, H. (2010): Schulpflicht. In: H. Avenaris & H.-P. Füssel (Hrsg.): Schulrecht. Kronach: Carl-Link, S. 345-374.

Baumert, J.; Stanat, P. & Watermann, R. (2006): Schulstruktur und die Entstehung differenzieller Lern- und Entwicklungsmilieus. In J. Baumert, P. Stanat & R. Watermann (Hrsg.): Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen: Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 95-188.

Bedard, K. & Dhuey, E. (2006): The persistence of early childhood maturity: International evidence of long-run age effects. In: Quarterly Journal of Economics, 121(4), S. 1437–1472.

Bellenberg, G. (2012): Schulformwechsel in Deutschland. Durchlässigkeit und Selektion in den 16 Schulsystemen der Bundesländer innerhalb der Sekundarstufe I. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bellenberg, G. & im Brahm, G. (2010): Reduzierung von Selektion und Übergangsschwellen. In: G. Quenzel & K. Hurrelmann (Hrsg.): Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 517-535.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2012): Ganztagsschule als Hoffnungsträger für die Zukunft? Ein Reformprojekt auf dem Prüfstand. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Crawford, C.; Dearden, L. & Meghir, C. (2007). When are you born matters: The impact of date of birth on child cognitive outcomes in England. CEE Discussion Paper, 93, London.

Deutscher Bundestag (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Frühkindliche Sprachförderung und Sprachstandserhebungen im föderalen System", Bundestagsdrucksache 17/8336.

Dobischat, R. (2010): Schulische Berufsbildung im Gesamtsystem der beruflichen Bildung. Herausforderungen an der Übergangspassage von der Schule in den Beruf. In: G. Bosch, S. Krone & D. Langer (Hrsg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 101-131

Einsiedler, W.; Martschinke, S. & Kammermeyer, G. (2008): Die Grundschule zwischen Heterogenität und gemeinsamer Bildung. In: K. Cortina, J. Baumert, A. Leschinsky, K.-U. Mayer & L. Trommer (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 325-374.

Faust, G.; Hanke, P. & Dohe, C. (2010): Merkmale und Akzeptanz der neuen Schuleingangsstufe im Bundesländervergleich. In: W. Bos, S. Hornberg, K.-H. Arnold, G. Faust, L. Fried, E.-M. Lankes, K. Schwippert, I. Tarelli & R. Valtin (Hrsg.): IGLU 2006 – die Grundschule auf dem Prüfstand. Münster: Waxmann, S. 231-252.

Fischer, N.; Kuhn; H.-P. & Klieme, E. (2009): Was kann Ganztagsschule leisten? Wirkungen ganztägiger Beschulung auf die Entwicklung von Lernmotivation und schulischer Performanz nach dem Übergang in die Sekundarstufe. In: L. Stecher, C. Allemann-Ghionda, W. Helsper & E. Klieme (Hrsg.): Ganztätige Bildung und Betreuung. Weinheim und Basel: Beltz Verlag, S. 143-168.

Fischer, N.; Brümmer, F.; Kuhn, H.-P. & Züchner, I. (2010): Individuelle Wirkungen des Ganztagsschulbesuchs in der Sekundarstufe. Erkenntnisse aus der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschule (StEG). In: Schulverwaltung. Hessen, Rheinland-Pfalz, Nr. 15, S. 38-39.

Harker, R. & Tymms, P. (2004): The effects of student composition on school outcomes. In: School Effectiveness and School Improvement, 15(2), S. 177-199.

Janssen, R. (2011): Die Zugangsvoraussetzungen zur sozialpädagogischen Fachschulausbildung von Erzieherinnen und Erziehern. WiFF Studien 8. München: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.).

Jürges, H. & Schneider, K. (2007): What can go wrong will go wrong: Birthday effects and early tracking in the German school system. CESifo Working Paper, 2055, München.

Jürges, H. & Schneider, K. (2011): Why young boys stumble: Early tracking, age and gender bias in the German school system. In: German Economic Review, 12(4), S. 371-394.

Keller, M. & Haustein, T. (2012). Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ergebnisse des Mikrozensus 2011. In: Wirtschaft und Statistik, Dezember 2012. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, S. 30-50.

Kemper, T. (2010): Migrationshintergrund – eine Frage der Definition! In: Die Deutsche Schule, 102(4), S. 315-326.

Killus, D. & Tillmann, K.-J. (Hrsg.) (2011): Der Blick der Eltern auf das deutsche Schulsystem. Die 1. JAKO-O Bildungsstudie. Münster: Waxmann.

Killus, D. & Tillmann, K.-J. (Hrsg.) (2012): Eltern ziehen Bilanz. Ein Trendbericht zu Schule und Bildungspolitik in Deutschland. Die 2. JAKO-O Bildungsstudie. Münster: Waxmann.

Leschinsky, A. (2008): Die Hauptschule – von der Be- zur Enthauptung. In: K. Cortina, J. Baumert, A. Leschinsky, K.-U. Mayer & L. Trommer, L. (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 377-406.

Lisker, A. (2010): Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung im Kindergarten sowie beim Übergang in die Schule. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts. München: Deutsches Jugendinstitut.

Lisker, A. (2011): Additive Maßnahmen zur vorschulischen Sprachförderung in den Bundesländern. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts. München: Deutsches Jugendinstitut.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW) (2012): Das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen aus quantitativer Sicht 2011/12. Statistische Übersicht 375, 3. korrigierte Auflage. Düsseldorf: MSW.

Mühlenweg, A. & Puhani, P. A. (2010): The Evolution of the School-Entry Age Effect in a School Tracking System. In: Journal of Human Resources, 45(2), S. 407–438.

Nagy, G.; Neumann, M.; Becker, M.; Watermann, R.; Köller, O.; Lüdtke, O. & Trautwein, U. (2007): Mathematikleistungen am Ende der Sekundarstufe II. In: U. Trautwein, O. Köller, R. Lehmann & O. Lüdtke (Hrsg.): Schulleistungen von Abiturienten. Regionale, schulformbezogene und soziale Disparitäten. Münster: Waxmann, S. 71-112.

Oldenhage, M.; Daseking, M. & Petermann, F. (2009): Erhebung des Entwicklungsstandes im Rahmen der ärztlichen Schuleingangsuntersuchung. In: Das Gesundheitswesen, 71(10), S. 638-647.

Oreopoulos, P. (2006): Estimating average and local average treatment effects of education when compulsory schooling laws really matter. In: American Economic Review, 96(1), S. 152-175.

Schlicht, R. (2011): Determinanten der Bildungsungleichheit. Die Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen im Vergleich der deutschen Bundesländer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schuchart, C. (2006): Die Bedeutung der Entkopplung von Schulart und Schulabschluss für die Schullaufbahn aus Elternsicht. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, 26(4), S. 403-419.

Schuchart, C. (2007): Schulabschluss und Ausbildungsberuf. Zur Bedeutung der schulartbezogenen Bildungsbiografie. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 10(3), S. 381-398.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (1997): Empfehlungen zum Schulanfang. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 24.10.1997. Bonn: KMK.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2007): Integration als Chance - gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit. Gemeinsame Erklärung der Kultusministerkonferenz und der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 13.12.2007. Bonn: KMK.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2008): Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2002 bis 2006. Bonn: KMK.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2012a): Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Statistik 2006 bis 2010. Bonn: KMK.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2012b): Einrichtungen außerhalb des Hochschulbereichs – Berufsakademien, Fachschulen. Bonn: KMK.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2012c): Dokumentation der Kultusministerkonferenz über landesrechtlich geregelte Berufsabschlüsse an Berufsfachschulen. Beschluss des Unterausschusses für Berufliche Bildung vom 26.01.2012. Bonn: KMK.

Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG) (2013): Ganztagsschule 2012/13 – Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung. URL: http://www.bmbf.de/pubRD/Bundesbericht_Schulleiterbefragung_2012_13.pdf [zuletzt abgerufen am 06.06.2013].

Statistisches Bundesamt (2012a): Finanzen der Schulen. Schulen in freier Trägerschaft und Schulen des Gesundheitswesens 2009. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2012b): Fachserie 11, Reihe 2, Berufliche Schulen, Schuljahr 2011/12, Erläuterungen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Weishaupt, H;, Krätschmer-Hahn, R.; Schwarz, A. & Tillmann, K. (2012): Optimierung des Übergangsbereichs in Hessen. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.).

Kapitel 3

Bien, Dr. Walter (Hrsg.) (2005): DJI-Kinderbetreuungsstudie 2005 - Erste Ergebnisse. München: Deutsches Jugendinstitut.

Bock-Famulla, K. & Lange, J. (Hrsg.) (2011): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2011. Transparenz schaffen – Governance stärken. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Büchel, F. & Spieß, C. K. (2002): Kindertageseinrichtungen und Müttererwerbstätigkeit – Neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71(1), S. 95-113.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin: BMAS.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2004): Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG). Berlin: BMFSFJ.

Cascio, E. U. (2009): Maternal Labor Supply and the Introduction of Kindergartens into American Public Schools. In: Journal of Human Resources, 44(1), S. 140-170.

Cunha, F.; Heckman, J. J.; Lochner, L. & Masterov, D. V. (2006): Interpreting the evidence on life cycle skill formation. In: E. A. Hanushek & F. Welch (Hrsg.): Handbook of the Economics of Education, Vol. 1, Amsterdam: Elsevier, 697-812.

Cunha, F. & Heckman, J. J. (2007): The technology of skill formation. In: American Economic Review, 97(2), 31-47.

Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.) (2005): Zahlenspiegel 2005. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. München: Deutsches Jugendinstitut.

Deutsches Kinderhilfswerk (2012): Jahresbericht 2011 des Deutschen Kinderhilfswerks e.V. Berlin: Deutsches Kinderhilfswerk.

Gelbach, J. B. (2002): Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply. In: American Economic Review, 92(1), S. 307-322.

Grgic, M. & Lotte, J. (2012): Kostenfreies letztes Kindergartenjahr – ein Instrument zur Steigerung der Bildungsbeteiligung? In: Kita aktuell/Bayern, Heft 4, S. 104-106.

Heckman, J. J. & Masterov, D. V. (2007): The Productivity Argument for Investing in Young Children. In: Review of Agricultural Economics, 29(3), 446-493.

Hofferth, S. & Collins, N. (2000): Child Care and Employment Turnover. In: Population Research and Policy Review, 19(4), S. 357-395.

OECD (2006): Ein guter Start ins Leben II: Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung. Zusammenfassung in Deutsch. URL: http://www.oecd.org/edu/preschoolandschool/37519496.pdf [zuletzt abgerufen am 11.03.2013].

Seils, E. & Meyer, D. (2013): Bestimmungsgründe der öffentlichen Kleinkinderbetreuung im regionalen Vergleich. In: WSI Mitteilungen, 4/2013, S. 273-280.

Spieß, C. K. (2011): Vereinbarkeit von Familie und Beruf – wie wirksam sind deutsche „Care Policies"? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 12, Special Issue, S. 4-27.

Statistisches Bundesamt (2009): Jedes fünfte Kind unter drei Jahren in Kindertagesbetreuung. Pressemitteilung Nr. 427 vom 11.11.2009. URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2009/11/PD09_427_225.html [zuletzt abgerufen am 11.03.2013].

Statistisches Bundesamt (2012): Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

UNICEF Innocenti Research Centre (Hrsg.) (2012): Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries. Innocenti Report Card 10, Italy.

Wößmann, L. (2008a): Efficiency and equity of European education and training policies. In: International Tax and Public Finance, 15(2), 199-230.

Wößmann, L. (2008b): Die Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz? In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 11(2), 214-234.

Kapitel 4

Boudon, R. (1974): Education, opportunity, and social inequality: Changing prospects of western society. New York: John Wiley and Sons.

Bourdieu, P. (1973): Grundlagen einer Theorie der symbolischen Gewalt: Kulturelle Reproduktion und soziale Reproduktion. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Dietze, T. (2011): Zum Übergang auf weiterführende Schulen – Auswertung schulstatistischer Daten aus 10 Bundesländern. Materialien zur Bildungsforschung, 27, Frankfurt am Main.

Dustmann, C. (2004): Parental background, secondary school track choice, and wages. In: Oxford Economic Papers, 56(2), S. 209-230.

Einsiedler, W.; Martschinke, S. & Kammermeyer, G. (2008): Die Grundschule zwischen Heterogenität und gemeinsamer Bildung. In: K. Cortina, J. Baumert, A. Leschinsky, K.-U. Mayer & L. Trommer (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 325-374

Füssel, H.-P.; Gresch, C.; Baumert, J. & Maaz, K. (2010): Der institutionelle Kontext von Übergangsentscheidungen: Rechtliche Regelungen und die Schulformwahl am Ende der Grundschulzeit. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.): Der Übergang von der Grundschule in die weiterführende Schule. Leistungsgerechtigkeit und regionale, soziale und ethnisch-kulturelle Disparitäten. Bonn, Berlin, S. 87-106.

Gresch, C.; Baumert, J. & Maaz, K. (2010): Empfehlungsstatus, Übergangsempfehlung und der Wechsel in die Sekundarstufe I: Bildungsentscheidungen und soziale Ungleichheit. In: J. Baumert & K. Maaz (Hrsg.): Bildungsentscheidungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 230-256.

Hillmert, S. (2010): Soziale Ungleichheit im Bildungsverlauf: zum Verhältnis von Bildungsinstitutionen und Entscheidungen. In: R. Becker & W. Lauterbach (Hrsg.): Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit, 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79-106.

Schwarz, A. & Weishaupt, H. (2012): Bildung als Mittel sozialen Aufstiegs? Zum Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und Bildungsbeteiligung von Migranten. Schumpeter Discussion Paper, 2012-009, Bergische Universität Wuppertal.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2010): Übergang von der Grundschule in die Schulen des Sekundarbereichs I und Förderung, Beobachtung und Orientierung in den Jahrgangsstufen 5 und 6 (sog. Orientierungsstufe). Bonn: KMK.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (1994): Empfehlungen zur Arbeit in der Grundschule. Beschluss der KMK vom 02.07.1970 i.d.F. vom 06.05.1994. Bonn: KMK.

Kapitel 5

Jürges, H.; Schneider, K. & Büchel, F. (2005): The Effect of Central Exit Examinations on Student Achievement: Quasi-experimental Evidence from TIMSS Germany. In: Journal of the European Economic Association, 3(5), S. 1134-1155.

Jürges, H. & Schneider, K. (2010): Central exit exams increase performance... but take the fun out of mathematics. In: Journal of Population Economics, 23(2), S. 497-517.

Jürges; H.; Schneider, K.; Senkbeil, M. & Carstensen, C. (2012): Assessment drives learning – The effect of central exit exams on curricular knowledge and mathematical literacy. In: Economics of Education Review, 31(1), S. 56-65.

Kühn, S. M. (2012): Zentrale Abiturprüfungen im nationalen und internationalen Vergleich mit besonderer Perspektive auf Bremen und Hessen. In: K. Maag Merki (Hrsg.): Zentralabitur. Die längsschnittliche Analyse der Wirkungen der Einführung zentraler Abiturprüfungen in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS, S. 27-44.

Rürup, M. (2013): Aktuelle Reformen der Gymnasialen Oberstufe zwischen Modernisierung und Rollback – Ein Vergleich der deutschen Bundesländer. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung, Nr. 1/2013, S. 5-22.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2012): Bildungsstandards im Fach Deutsch für die Allgemeine Hochschulreife. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 18.10.2012. Bonn: KMK.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2013): Vereinbarung zur Gestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.07.1972 i. d. F. vom 07.02.2013. Bonn: KMK.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (1999): Pressemitteilung zum Abschlussbericht der von der Kultusministerkonferenz eingesetzten Kommission „Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland“, 287. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am 21. und 22. Oktober 1999 in Husum. Bonn: KMK.

Trautwein, U. & Neumann, M. (2008): Das Gymnasium. In: K. Cortina, J. Baumert, A. Leschinsky, K.-U. Mayer & L. Trommer (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 467-502.

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw) (Hrsg.) (2011): Gemeinsames Kernabitur. Zur Sicherung von nationalen Bildungsstandards und fairem Hochschulzugang. Münster: Waxmann.

Kapitel 6

Alecke, B. & Mitze, T.(2012): Studiengebühren und das Wanderungsverhalten von Studienanfängern: eine panel-ökonometrische Wirkungsanalyse. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 13(4), S. 357-386.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2010): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2010. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

Dwenger, N.; Storck, J. & Wrohlich, K. (2012): Do tuition fees affect the mobility of university applicants? Evidence from a natural experiment. In: Economics of Education Review, 31(1), S. 155-167.

Epping, V. (2011): Kapitel II – Typisierung von Hochschulen: Universitäten und Fachhochschulen. In: M. Hartmer & H. Detmer (Hrsg.) (2011): Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis. 2., völlig neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller, S. 50-73.

Heine, C.; Willich, J. & Schneider, H. (2009): Informationsverhalten und Hochschulwahl von Studienanfängern in West- und Ostdeutschland. Eine Sekundäranalyse der HIS Studienanfängerbefragung des Wintersemesters 2007/08. HIS Projektbericht, Februar 2009. Hannover: HIS Hochschul Informations System GmbH (Hrsg.).

HIS-Hochschul-Informations-System GmbH (HIS) (Hrsg.) (2006): Die Einführung allgemeiner Studiengebühren in Deutschland. Entwicklungsstand, Ähnlichkeiten und Unterschiede der Gebührenmodelle der Länder. A 4/2006. Hannover: HIS.

Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (2012): Statistische Daten zu Studienangeboten an Hochschulen in Deutschland. Studiengänge, Studierende, Absolventen. Wintersemester 2012/2013. Statistiken zur Hochschulpolitik November 2012. Bonn: HRK.

Hübner, M. (2012): Do tuition fees affect enrollment behavior? Evidence from a ‚natural experiment' in Germany. In: Economics of Education Review, 31(6), S. 949-960.

Kempen, B. (2011): Kapitel I – Grundfragen des institutionellen Hochschulrechts. In: M. Hartmer & H. Detmer (Hrsg.): Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis. 2., völlig neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller, S. 1-49.

Klomfaß, S. (2011): Hochschulzugang und Bologna-Prozess. Bildungsreform am Übergang von der Universität zum Gymnasium. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lindner, J. F. (2011): Kapitel XI – Rechtsfragen des Studiums. In: M. Hartmer & H. Detmer (Hrsg.): Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis. 2., völlig neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller, S. 519-587.

Schwarz, A. (2011): Evaluation KfW-Studienkredit 2011 – 5 Jahre nachhaltige Finanzierung der Wissensgesellschaft. Frankfurt a. M.: KfW Bankengruppe (Hrsg.).

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2011): Die Mobilität der Studienanfänger und Studierenden in Deutschland von 1980 bis 2009. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 191. Berlin: KMK.

Statistisches Bundesamt (2011): Fachserie 11, Reihe 4.1, Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2010/2011. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2010): Beitragspflichtiger Hochschulzugang, Gutachten. Berlin: BMF.

Kapitel 7

Bertelsmann Stiftung; Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH; Deutsche Telekom Stiftung & Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg.) (2013): Mobilität in der Lehrerbildung – gewollt und nicht gekonnt? Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung gGmbH.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (2010): Lehrerbezahlung: Wer bietet mehr? URL: http://www.gew.de/Lehrerbezahlung_Wer_bietet_mehr.html [zuletzt abgerufen am 09.04.2013]

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2012): Höchstaltersgrenzen für Beamte. URL: http://www.gew.de/Binaries/Binary27986/Synopse-Hoechstaltersgrenze_Beamte.pdf [zuletzt abgerufen am 22.03.2013]

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2012a): Tarifrecht im öffentlichen Dienst der Länder (Bereich der Tarifgemeinschaft deutscher Länder) mit Erläuterungen zu den Tarifverträgen und zum neuen Eingruppierungsrecht. Frankfurt a.M.: GEW.

Halász, G.; Santiago, P.; Ekholm, M.; Matthews, P. & McKenzie P. (2004): Anwerbung, berufliche Entwicklung und Verbleib von qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern. Länderbericht: Deutschland. Paris: OECD (Hrsg.).

Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (2012): Statistische Daten zu Studienangeboten an Hochschulen in Deutschland. Studiengänge, Studierende, Absolventen. Wintersemester 2012/2013. Statistiken zur Hochschulpolitik November 2012. Bonn: HRK.

Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (2011): Statistische Daten zu Bachelor- und Masterstudiengängen. Wintersemester 2011/2012. Statistiken zur Hochschulpolitik 2/2011. Bonn: HRK.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2007) Abwanderung nordrhein-westfälischer Lehrerinnen und Lehrer in umliegende Bundesländer nach der Aufhebung des Mangelfach-Erlasses. Drucksache 14/3969. Düsseldorf: Landtag NRW.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW) (2010): Informationen zur Besoldung und zum Entgelt für Lehrkräfte im Schuldienst des Landes Nordrhein-Westfalen, Stand 01.03.2010. Düsseldorf: MSW.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW) (2012): Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern in den öffentlichen Schuldienst des Landes Nordrhein-Westfalen. Bereinigte Fassung unter Berücksichtigung der Änderungserlasse vom 20.12.2008, 29.10.2009, 5.2.2010 und 12.1.2012. Düsseldorf: MSW.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSW) (2013): Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern in der Zeit vom 2. Februar 2013 bis einschließlich 1. Februar 2014. Düsseldorf: MSW.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2013): Kultusministerkonferenz stärkt Mobilität von Lehrkräften und verbessert Lehrerausbildung, URL: http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/meldung/kultusministerkonferenz-staerkt-mobilitaet-von-lehrkraeften-und-verbessert-lehrerausbildung.html, zuletzt aktualisiert am: 07.03.2013 [zuletzt abgerufen am 27.03.2013]

Wittek, D. & Walm, M. (2012): Dokumentation zur Lehrer_innenbildung in Deutschland – eine phasenübergreifende Analyse der Regelungen in den Bundesländern. Unveröffentlichte Expertise im Auftrag der Max-Träger-Stiftung.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Regierungschefs der Länder (2008): Aufstieg durch Bildung – Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland. Die Bundesregierung (Hrsg.).

Oelkers, J.; Ambühl, H.; Füssel, H.-P.; Rombey, W.; Schlegel, J. & Thies, E. (2012): Mehr Kooperation. Expertenempfehlung für neue Impulse in der deutschen Bildungspolitik. Bonn: Deutsche Telekom Stiftung (Hrsg.).

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (1971): Weiterentwicklung des Schulwesens in Deutschland seit Abschluss des Abkommens zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 28.10.1964 i. d. F. vom 14.10.1971. Bonn: KMK.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (1971a): Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 28.10.1964 i. d. Fassung vom 14.10.1971 (Hamburger Abkommen). Bonn: KMK.

Wößmann, L. (2003): Zentrale Prüfungen als „Währung“ des Bildungssystems: Zur Komplementarität von Schulautonomie und Zentralprüfungen. In: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72(2), S. 220–237.

10 Anhang

10.1 Schulpflicht

Tabelle 30: Länderspezifische Regelungen zur Schulpflicht, 2013

Land	Vollzeitschulpflicht	Berufsschulpflicht/Teilzeitschulpflicht*	Besonderheiten
SH	9 Schuljahre (§20 SchulG Schleswig-Holstein)	a) Berufsschulpflicht bis zum Abschluss des bestehenden Ausbildungsverhältnisses; tritt Volljähriger in Ausbildungsverhältnis ein, ist er bis zum Ende des Ausbildungsverhältnisses schulpflichtig (§23 SchulG Schleswig-Holstein) b) Berufsschulpflicht bis zum Ende des Schulhalbjahres, in dem der/die SchülerIn volljährig wird; Berufsschulpflicht ist auch erfüllt, wenn mindestens einjähriger Bildungsgang an berufsbildender Schule absolviert wurde (§23 SchulG Schleswig-Holstein)	
HH	Schulpflicht dauert 11 Schulbesuchsjahre und endet spätestens mit Vollendung des 18. Lebensjahres (§37 HmbSG)		Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsfachschule ist der/die SchülerIn von der Schulpflicht befreit (§39 HmbSG)
NI	12 Schuljahre; Sekundarbereich I: neun Jahre; Sekundarbereich II: im Anschluss an Sek. I bis zur Vollendung der Schulpflicht (§§ 65 und 66 NSchG) a) Auszubildende erfüllen Schulpflicht durch Besuch der Berufsschule (§67 NSchG) b) Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag haben die Schulpflicht durch Besuch einer berufsbildenden Schule in Vollzeitunterricht zu erfüllen (§67 NSchG)		
HB	Schulpflicht dauert 12 Jahre; Schulpflicht endet spätestens zum Ende des Schuljahres, in dem das 18. Lebensjahr vollendet wird (§54) Schulpflichtige müssen mindestens 10 Jahre oder bis zum Erreichen der erweiterten Berufsbildungsreife oder des mittleren Schulabschlusses eine allgemeinbildende Schule besuchen (§55 BremSchG) a) Auszubildende sind für die Dauer ihres Ausbildungsverhältnisses schulpflichtig (§54 BremSchG) b) Schulpflicht endet vor Ablauf der zwölf Jahre, wenn ein mindestens einjähriger beruflicher Bildungsgang erfolgreich abgeschlossen wurde (§54 BremSchG)		
NW	In der Primarstufe dauert die Schulpflicht 10 Schuljahre, am Gymnasium 9 Schuljahre (§37 SchulG NRW)	a) Wer vor Vollendung des 21. Lebensjahres ein Berufsausbildungsverhältnis beginnt, ist bis zu dessen Ende schulpflichtig (§38 SchulG NRW) b) für Jugendliche ohne Ausbildungsverhältnis dauert die Schulpflicht bis zum Ablauf des Schuljahres, in dem sie das 18. Lebensjahr vollenden (§38 SchulG NRW) Schulpflicht endet vor Vollendung des 18. Lebensjahres, wenn vollzeitschulischer Bildungsgang der Sek II erfolgreich abgeschlossen wurde (§38 SchulG NRW)	Schulpflichtige mit zehnjähriger Vollzeitschulpflicht, die nach dem 9. Schuljahr ein Ausbildungsverhältnis eingehen, erfüllen die Vollzeitschulpflicht im zehnten Jahr durch Besuch der Berufsschule (§37)
HE	9 Jahre, endet spätestens mit dem erfolgreichen Besuch der Jahrgangsstufe 9 (§59 HSchG)	a) beginnt nach Erfüllung der Vollzeitschulpflicht mit dem Eintritt in ein Ausbildungsverhältnis; b) Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag sind nach Erfüllung der verlängerten Vollzeitschulpflicht für die Dauer von drei Jahren (bis zum Schuljahr, in dem das 18. Lebensjahr vollendet wird), zum Besuch der Berufsschule *berechtigt* (§62 HSchG)	für SchülerInnen, die den Hauptschulabschluss nicht erreicht haben, kann auf Antrag der Elter die Vollzeitschulpflicht um ein oder zwei Jahre verlängert werden (§59 HSchG)
RP	Schulpflicht beträgt 12 Jahre (§7 SchulG Rheinland-Pfalz) a) Besteht nach Ablauf von zwölf Schuljahren noch ein Berufsausbildungsverhältnis, muss Berufsschule bis Ausbildungsende besucht werden (§60 SchulG Rheinland-Pfalz) b) vom Besuch einer Schule ist befreit, wer: ein mindestens zweijähriges Berufsausbildungsverhältnis erfolgreich abgeschlossen hat, sofern kein erneutes Berufsausbildungsverhältnis begründet wird; die Berufsfachschule I oder II erfolgreich abgeschlossen hat, sofern kein Berufsausbildungsverhältnis begründet wird; das 10. Schuljahr einer Realschule Plus, IGS oder eines Gymnasiums erfolgreich abgeschlossen hat, sofern kein Berufsausbildungsverhältnis begründet wird (§60		Auszubildende, die nach Beendigung der Schulpflicht ein Ausbildungsverhältnis aufnehmen, sind bis zu dessen Abschluss zum Besuch der Berufsschule berechtigt, längstens jedoch bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres (§61

	SchulG Rheinland-Pfalz)		SchulG Rheinland-Pfalz)
BW	Grundschule: mindestens 4 Jahre, weiterführende Schule: 5 Jahre (§75 SchG bw)	Dauer: 3 Jahre; endet mit Ablauf des Schuljahres, in dem Berufsschulpflichtiger das 18. Lebensjahr vollendet; a) bei Auszubildenden, die vor Beendigung der Schulpflicht Ausbildung aufnehmen: bis zum Abschluss der Ausbildung (§78 SchG bw) b) nach Ableistung eines einjährigen Berufsvorbereitungsjahres ist SchülerIn von weiterer Berufsschulpflicht befreit, sofern er/sie nicht ein Berufsausbildungsverhältnis beginnt (§78a SchG bw)	Wenn Kinder nach 5 Jahren weiterführender Schule den Hauptschulabschluss nicht erreicht haben, kann Schule die Schulpflicht um ein Jahr verlängern (§75 SchG bw)
BY	9 Jahre (Art. 35 BayEUG)	Dauer: 3 Jahre a) wer in Ausbildungsverhältnis steht, ist bis zum Ende des Schuljahres berufsschulpflichtig, in dem das 21. Lebensjahr vollendet wird oder bis zum Abschluss der Berufsausbildung (Art. 39 BayEUG) b) von der Berufsschulpflicht kann befreit werden, wer ein einjähriges Berufsgrundbildungsjahr, Berufsgrundschuljahr oder ein Vollzeitjahr an einer Berufsfachschule absolviert oder wer nach elf Schulbesuchsjahren in einem Beschäftigungsverhältnis steht (Art. 39 BayEUG)	Wenn Kind nach 9 oder 10 Schulbesuchsjahren keinen Abschluss der Mittelschule erreicht hat, darf in 10. oder 11. Schulbesuchsjahr Mittelschule besuchet werden (wird auf Berufsschulpflicht angerechnet) (Art. 38 BayEUG)
SL	9 Schuljahre, endet spätestens mit erfolgreichem Besuch der Klassenstufe 9 (§4 Schulpflichtgesetz)	Berufsschulpflicht dauert 3 Jahre; a) Auszubildende sind bis zur Beendigung des Ausbildungsverhältnisses berufsschulpflichtig, Berufsschulpflicht lebt bei Wechsel des Ausbildungsverhältnisses wieder auf (§9 Schulpflichtgesetz) b) Berufsschulpflicht endet mit Vollendung des 18. Lebensjahres, sofern sie bei Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses nicht wieder auflebt, sonst endet sie mit Vollendung des 21. Lebensjahres (§9 Schulpflichtgesetz)	Für SchülerInnen, die in neun Schuljahren keinen Hauptschulabschluss erworben haben, kann Vollzeitschulpflicht um ein Jahr verlängert werden (§4 Schulpflichtgesetz)
BE	10 Schulbesuchsjahre, das zehnte Schuljahr kann durch den Besuch einer beruflichen Schule erfüllt werden (§42)	a) nach Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht wird berufsschulpflichtig, wer in einem Ausbildungsverhältnis steht; die Berufsschule muss bis zum Ende der Ausbildung besucht werden; auf Antrag kann befreit werden, wer: die Berufsausbildung nach Vollendung des 21. Lebensjahres beginnt; schon eine abgeschlossene Berufsausbildung hat; den Abschluss einer Berufsfachschule nachweist (§43 SchG Berlin) b) Berufsschulpflichtig ist auch, wer an einem berufsvorbereitenden Lehrgang teilnimmt und das 20. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (§43 SchG Berlin)	Berufsschulpflichtig sind auch jene Personen, die an einem berufsvorbereitenden Lehrgang teilnehmen und das 20. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§43 SchG Berlin)
BB	10 Schuljahre (§38)	a) berufsschulpflichtig bis zum Ende der Ausbildung ist, wer vor Vollendung des 21. Lebensjahres ein Berufsausbildungsverhältnis beginnt (§39 Bbg SchG) b) für Jugendliche ohne Ausbildungsverhältnis dauert die Berufsschulpflicht bis zu dem Schuljahr, in dem sie das 18. Lebensjahr vollenden; sie endet aber eher, wenn mindestens einjährige berufliche Förderung abgeschlossen wurde (§39 Bbg SchG)	
MV	9 Schuljahre (§41 SchulG M-V)	a) bis zum Ende der Ausbildungszeit (§42 SchulG M-V) b) in Teilzeitunterricht mindestens drei Schuljahre, jedoch längstens bis zum Ende des Schulhalbjahres, in dem die Schülerin/der Schüler das 18. Lebensjahr vollendet (§42 SchulG M-V)	
SN	9 Schuljahre (§28 SchulG Sachsen)	Berufsschulpflicht dauert in der Regel drei Schuljahre (§28 SchulG Sachsen) a) Berufsschulpflicht eines Auszubildenden endet mit dem Ende des Ausbildungsverhältnisses; Auszubildende die nach Beendigung der Berufsschulpflicht ein Berufsausbildungsverhältnis beginnen, *können* die Berufsschule bis zum Ende des Ausbildungsverhältnisses besuchen (§28 SchulG Sachsen) b) Berufsschulpflicht ist vorzeitig beendet, wenn ein einjähriger vollzeitschulischer Bildungsgang an einer beruflichen Schule besucht wurde; lebt wieder auf, wenn der Jugendliche ein Berufsausbildungsverhältnis beginnt (§28 SchulG Sachsen)	
ST	Schulpflicht endet nach 12 Schuljahren; Vollzeitschulpflicht: neun Schuljahre, so-		

	fern nicht anschließend allgemeinbildende Schulen besucht werden, wird der Rest der Schulpflicht durch den Besuch einer berufsbildenden Schule erfüllt (§40 SchulG LSA) a) bis zum Ende der Ausbildung; wer nach Beendigung der Schulpflicht eine Berufsausbildung beginnt, ist verpflichtet, für die Dauer des Ausbildungsverhältnisses eine Berufsschule zu besuchen (§40 SchulG LSA) b) Schulpflicht ist auch erfüllt, wenn SchülerIn mindestens ein Jahr lang eine berufsbildende Schule mit Vollzeitunterricht besucht (§40 SchulG LSA)		
TH	10 Schuljahre; das zehnte Schuljahr der Vollzeitschulpflicht kann auch an berufsbildenden Schulen erfüllt werden (§19 ThürSchulG)	a) Personen, die in Ausbildungsverhältnis stehen, sind zum Besuch der Berufsschule verpflichtet; Berufsschulpflicht endet mit Abschluss der Ausbildung und spätestens zum Ende des Schuljahres, in dem das 21. Lebensjahr vollendet wird (§21 ThürSchulG) b)-	11. Schuljahr für Leute ohne Hauptschulabschluss

*Hinweise: *‚a)'-Regelungen gelten für Personen mit Ausbildungsvertrag; ‚b)'-Regelungen gelten für Personen ohne Ausbildungsvertrag*

Quellen: Schulgesetze der Länder; eigene Recherche, eigene Zusammenstellung

10.2 Fächerwahl in der gymnasialen Oberstufe

Tabelle 31: Regelungen zur Kursbelegung und Fächerwahl in der gymnasialen Oberstufe nach Ländern, 2012

Land	Grundkurse	Leistungskurse/Schwerpunktfächer/ Kernfächer	Regelung seit	Rechtliche Grundlage
SH	Profil ergänzende Fächer werden auf grundlegendem Niveau unterrichtet; weitere Fremdsprachen, Naturwissenschaften und Informatik werden auf grundlegendem Niveau dreistündig unterrichtet; alle anderen Fächer werden auf grundlegendem Niveau zweistündig unterrichtet	Schulen müssen mindestens ein naturwissenschaftliches und ein sprachliches Profil einrichten (ergänzend weitere Profile, z. B. ästhetisches), Kooperationen zwischen benachbarten Gymnasien sind möglich; das profilgebende Fach kann jedes Fach außer den Kernfächern sein und wird auf erhöhtem Anforderungsniveau unterrichtet ; zudem werden die verpflichtenden Kernfächer Deutsch, Mathematik und eine Fremdsprache sowie das profilgebende Fach erhöhtem Niveau vierstündig unterrichtet	Regelung seit Schuljahr 2008/2009	§§ 3, 4, 6OAPVO
HH	Sofern nicht profilgebendes Fach müssen pro Semester vier Wochenstunden in einem oder mehreren gesellschaftwissenschaftlichen; in einem oder mehreren naturwissenschaftlichen Fächern belegt werden; pro Semester müssen zwei Wochenstunden Musik, Bildende Kunst oder Darstellendes Spiel; Religion oder Philosophie; Sport belegt werden	Fachunterricht in den Kernfächern (Deutsch, Mathematik und fortgeführte Fremdsprache) und in mindestens einem profilgebenden Fach (gleiche Stundenzahl bei grundlegendem oder erhöhtem Anforderungsniveau) je vier Stunden über vier Semester. Profilgebendes Fach variiert nach Angebot der Schule, kann aber im Prinzip jedes der an der Schule angebotenen Fächer sein	Regelung seit Schuljahr 2008/2009	„Die Studienstufe an allgemein bildenden Schulen“; § 6, 7 und Anlage 2 BSB-APO-AH
NI	Ergänzungsfächer werden in der Regel zweistündig unterrichtet	Es können verschiedene Schwerpunkte mit jeweils zwei Schwerpunktfächern gewählt werden (naturwissenschaftlich, sprachlich, musisch-künstlerisch, gesellschaftswissenschaftlich, ggf. sportlich); in den Schwerpunktfächern und im dritten Abiturprüfungsfach wird der Unterricht auf erhöhtem Anforderungsniveau vierstündig erteilt; zudem werden die Kernfächer (soweit nicht schon Schwerpunktfach) Deutsch,	Regelung seit Schuljahr 2005/2006	§ 10 und Anlage 3 VO-GO

		eine Naturwissenschaft, eine Fremdsprache sowie Mathematik vierstündig unterrichtet		
HB	Durchgehend belegt werden im Umfang von drei Wochenstunden (soweit nicht Leistungskurs) müssen: Deutsch, eine fortgesetzte Fremdsprache und Mathematik sowie Fächer, in denen eine Abiturprüfung erfolgt; im Umfang von mindestens zwei Wochenstunden: Sport, eine Naturwissenschaft, ein Fach im gesellschaftswissenschaftlichen Aufgabenfeld und Geschichte in zwei aufeinanderfolgenden Halbjahren oder Politik in vier aufeinanderfolgenden Halbjahren; Religion oder Philosophie, Kunst oder Musik oder Darstellendes Spiel (jeweils zwei Halbjahre); zusätzlich im ersten Qualifikationsjahr zwei Wochenstunden für Projektarbeit Insgesamt sind in der Qualifikationsphase mindestens 68 Jahreswochenstunden zu belegen	Es müssen mindestens zwei Leistungskurse (fünfstündig) belegt werden, ein Leistungskurs ist Bestandteil des Profils; ein dritter Leistungskurs ist zulässig ; als Leistungskurs muss entweder Deutsch, eine fortgeführte Fremdsprache, Mathematik oder eine Naturwissenschaft gewählt werden; als Leistungskurs darf nur **eine** Naturwissenschaft (ohne Mathematik und Biologie) gewählt werden; als zweiter Leistungskurs muss entweder Deutsch, fortgeführte Fremdsprache, Mathematik, eine Naturwissenschaft oder ein Fach aus dem gesellschaftswissenschaftlichen Aufgabenfeld gewählt werden	seit Schuljahr 2010/11	§ 8, 9 und 10 Verordnung über die gymnasiale Oberstufe
NW	mindestens sieben Grundkurse sollen belegt werden; zur Erfüllung der Pflichtbedingungen stehen weiterhin bis zu zwei Halbjahreskurse in Vertiefungsfächern und höchstens ein Projektkurs zur Verfügung Pflichtkurse (soweit nicht schon Leistungskurs) sind: Deutsch, fortgeführte oder in Sekundarstufe II beginnende Fremdsprache, Kunst oder Musik, zwei gesellschaftswissenschaftliche Fächer, Mathematik, ein naturwissenschaftliches Fach, Religionslehre oder Ersatzfach, Sport (jeweils zwei- oder viersemestrig)	Es werden zwei Leistungskurse gewählt, von denen der erste eine fortgeführte Fremdsprache, Mathematik, eine Naturwissenschaft oder Deutsch sein muss. Das zweite Leistungsfach kann beliebig gewählt werden	Regelungen bestanden schon im Jahr 2006	§§ 6, 7, 11 und 12 APO-GOSt B
HE	Grundkurse in Deutsch und Mathematik werden vierstündig erteilt; Grundkurse in den Fremdsprachen, den Naturwissenschaften, Geschichte sowie Politik	Zwei Leistungsfächer im Umfang von fünf Stunden über vier Semester, von denen eines eine fortgeführte Fremdsprache, Mathematik oder eine Natur-	Regelung (Grundkurse in Mathe u. Deutsch vierstündig) seit Schuljahr 2002/2003	§ 13 OAVO

	und Wirtschaft werden mindestens dreistündig erteilt	wissenschaft sein muss; das zweite Leistungsfach kann frei gewählt werden, jedoch bedarf es einer Genehmigung des staatlichen Schulamts um folgende Fächer als Leistungskurs an einer Schule zuzulassen: Kunst, Musik, Fremdsprachen (außer Englisch, Französisch, Latein), Religion, Wirtschaftswissenschaften, Informatik, Sport		
RP	Grundfächer sind gleich wie Leistungsfächer, einschließlich Darstellendes Spiel, Erdkunde/Sozialkunde, Ethikunterricht; Grundfächer werden zwei- oder dreistündig unterrichtet; im achtjährigen Bildungsgang werden Deutsch und Mathematik vierstündig unterrichtet	Als Leistungsfächer können gewählt werden: Deutsch, Englisch, Französisch, Latein, weitere Fremdsprachen, Kunst, Musik, Geschichte, Erdkunde, Sozialkunde, Mathematik, Physik, Chemie, Biologie. Informatik, Religion, Philosophie, Sport; Leistungsfächer werden fünfstündig unterrichtet (Ausnahmen im achtjährigen Bildungsgang möglich), es müssen 3 Leistungsfächer belegt werden	Regelungen bestanden schon im Jahr 2006	GymOStV
BW	In den vier Halbjahren mindestens 20 Kurse in den Fächern 1. Bildende Kunst oder Musik, 2. Geschichte, 3. Geographie und Gemeinschaftskunde (je zwei Halbjahre), 4. Religionslehre oder Ethik, 5. Zwei Naturwissenschaften (aus Biologie, Chemie, Physik, 6. Sport; je zweistündig	In den vier Halbjahren müssen im Umfang von je vier Wochenstunden fünf Kernfächer belegt werden: 1. Deutsch, 2. Mathematik, 3. Fremdsprache, 4. Fremdsprache oder Naturwissenschaft, 5. ein weiteres Fach aus dem Pflichtbereich	Schuljahr 2001/2002	Leitfaden für die gymnasiale Oberstufe; §10 und 12 NGVO
BY	Dreistündiger Unterricht in einer Naturwissenschaft; dreistündiger Unterricht in der Fächerkombination Geschichte und Sozialkunde, wobei zwei Stunden auf Geschichte und eine Stunde auf Sozialkunde entfällt; Je zweistündig über vier Halbjahre belegt werden müssen Religionslehre oder Ethik; Sport; Geographie oder Wirtschaft und Recht; Kunst oder Musik; in den ersten drei Halbjahren jeweils zweistündig Wissenschaftspropädeutisches Seminar und Projektseminar zur Studien und Berufsorientierung; hinzu kommen verteilt über vier Halbjahre 8 oder 10 zu-	Je vierstündiger Unterricht über vier Halbjahre in Deutsch, Mathematik, einer fortgeführten Fremdsprache; mindestens in Jahrgang 11 vierstündiger Unterricht in der fortgeführten zweiten Fremdsprache oder dreistündiger Unterricht in einer gewählten Naturwissenschaft oder der zweiten spät beginnenden Fremdsprache	Schuljahr 2009/2010	§ 47, 49 und 50 sowie Anlage 6 GSO

	sätzliche Stunden zur individuellen Profilbildung (zusätzliche Fächer aus dem Wahlpflichtbereich), sodass über alle vier Halbjahre insgesamt 132 Halbjahreswochenstunden erreicht werden			
SL	G-Kurse in Deutsch, Mathematik und den Fremdsprachen sowie in den natur- und gesellschaftswissenschaftlichen Pflichtfächern (jeweils 1 Fach) und im Neigungsfach werden mit vier Wochenstunden, in den übrigen Fächern mit zwei Wochenstunden unterrichtet; Neigungsfach kann jedes Fach aus dem Angebot der Schule sein	Die Kernfächer Deutsch, Mathematik und fortgeführte Fremdsprache werden auf grundlegendem (G-Kurs) oder erhöhtem (E-Kurs) Anforderungsniveau unterrichtet; zwei der Kernfächer sind als E-Kurse zu belegen; Kernfächer werden fünfstündig unterrichtet	Regelung seit Schuljahr 2008/2009	§§ 12- 17 GOSVO
BE	32 Grundkurse, davon 24 einzubringende Pflichtkurse; Grundkurse werden (außer Sport) jeweils im Umfang von drei Wochenstunden unterrichtet; spät beginnende Fremdsprachen werden vierstündig unterrichtet	Zwei Leistungskurse; 1. Leistungskurs muss entweder eine Fremdsprache, die seit Jahrgang 9 durchgehend erlernt wurde, Mathematik, eine der Naturwissenschaften oder Deutsch sein; der zweite Leistungskurs ist frei wählbar; Leistungskurse werden im Umfang von fünf Wochenstunden unterrichtet	Regelungen bestanden schon im Jahr 2006	„Auf Kurs zum Abitur-Wegweiser für die gymnasiale Oberstufe“; §§ 20, 23 und 25 VO-GO
BB	Kurse auf grundlegendem Anforderungsniveau werden zweistündig unterrichtet, Ausnahmen sind Sport und die weitere Fremdsprache (dreistündig)	auf erhöhtem Anforderungsniveau werden unterrichtet: Deutsch, Mathematik, eine fortgeführte Fremdsprache, eines der Fächer Biologie, Chemie oder Physik, und ein frei zu wählendes Fach, das seit Beginn der Einführungsphase belegt wurde (außer Sport und Darstellendes Spiel), jeweils im Umfang von vier Wochenstunden	gilt für SchülerInnen, die ab dem Schuljahr 2011/2012 in den Jg. 11 eintreten; vorher wurden Leistungskurse gewählt	§ 6, 8 und 9 GOSTV
MV	Es müssen folgende Fächer zweistündig belegt werden: Religion/Philosophie; Musik oder Kunst/Gestaltung; Sport; um die Gesamtstundenzahl zu erreichen wählen die Schüler aus folgenden zweistündigen Wahlfächern: Geographie, Wirtschaft, Sozialkunde, Informatik oder nicht gewählte o.g. Fächer	Es müssen die Hauptfächer Deutsch, Mathematik, Geschichte und Politische Bildung sowie entweder zwei Fremdsprachen und eine Naturwissenschaft oder eine Fremdsprache und zwei Naturwissenschaften über alle Semester vierstündig belegt werden	Regelung seit Schuljahr 2006/2007	§ 9 AbiPrüfVO http://www.bildung-mv.de/de/schule/gymnasien/Umgestaltung_der_gymnasialen_Oberstufe.html
SN	Grundkurse Deutsch und Mathematik	Es müssen zwei fünfstündige Leistungs-	Regelung seit Schuljahr 2008/2009	SOGYA §§ 37, 39, 40

	werden vierstündig unterrichtet, Fremdsprachen dreistündig, alle anderen Grundkurse zweistündig	kurse gewählt werden; der erste muss Deutsch oder Mathematik sein, der zweite eine fortgeführte Fremdsprache, Physik (oder Chemie) oder Geschichte (oder Kunst, mit Genehmigung der Sächsischen Bildungsagentur)		
ST	Unterricht in den Wahlpflichtfächern wird zweistündig erteilt; Sprachen werden generell vierstündig unterrichtet; Wahlpflichtfächer können alle Fächer, die nicht als Kern- oder Profilfächer belegt wurden, sein	Kern- und Profilfächer werden vierstündig unterrichtet; Kernfächer sind Deutsch, Geschichte und Mathematik; Profilfächer sind Fremdsprachen, Physik, Chemie und Biologie, es müssen drei Profilfächer belegt werden	Regelung seit Schuljahr 2004/2005	§ 12 und Anlage 2 Oberstufenverordnung
TH	alle Fächer auf grundlegendem Anforderungsniveau werden im Umfang von zwei Stunden, Fremdsprachen im Umfang von drei Stunden unterrichtet	Fächer mit erhöhtem Anforderungsniveau sind die Kernfächer Deutsch, Mathematik, eine fortgeführte Fremdsprache, eine Naturwissenschaft und eine Gesellschaftswissenschaft, die jeweils im Umfang von vier Stunden pro Woche unterrichtet werden	seit Schuljahr 2009/2010	§§ 75, 76 und Anlage 13 Thür Schulordnung

Quelle: Verordnungen/Schulgesetze der Länder; eigene Recherche, eigene Zusammenstellung

10.3 Mobilität der Studierenden

Tabelle 32: Qualifikation und sonstige Zugangsvoraussetzungen zur Hochschule in Nordrhein-Westfalen, 2013

Nordrhein-Westfalens Hochschulgesetz (HG)
§ 49 Qualifikation und sonstige Zugangsvoraussetzungen

(1) Die Qualifikation für ein Hochschulstudium wird in der Regel durch den erfolgreichen Abschluss einer auf das Studium vorbereitenden Schulbildung oder eine als gleichwertig anerkannte Vorbildung erworben. Zur Verbesserung des Studienerfolgs und des Übergangs zwischen Schule und Hochschule kann die Hochschule in der Einschreibungsordnung bestimmen, dass Studienbewerberinnen und -bewerber vor der Einschreibung an einem Testverfahren teilnehmen müssen, in dem ihre Eignung für den gewählten Studiengang getestet wird.

(2) Zugang zum Studium an Universitäten hat, wer die allgemeine Hochschulreife oder die fachgebundene Hochschulreife nachweist. Die allgemeine Hochschulreife berechtigt uneingeschränkt zum Studium, die fachgebundene Hochschulreife nur zum Studium der im Zeugnis ausgewiesenen Studiengänge.

(3) Zugang zum Studium an Fachhochschulen hat auch, wer die Fachhochschulreife nachweist.

(4) Das Ministerium für Schule und Weiterbildung regelt im Einvernehmen mit dem Ministerium durch Rechtsverordnung die Feststellung der Gleichwertigkeit von Vorbildungsnachweisen nach den Absätzen 1 bis 3 sowie für Vorbildungsnachweise, die außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes erworben werden.

(5) Die Prüfungsordnungen können bestimmen, dass neben der Qualifikation nach den Absätzen 1 bis 4 eine studiengangbezogene besondere Vorbildung, künstlerische oder sonstige Eignung oder praktische Tätigkeit nachzuweisen ist.

(6) Zugang zu einem Hochschulstudium hat auch, wer sich in der beruflichen Bildung qualifiziert hat; die Voraussetzungen hierfür regelt das Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Schule und Weiterbildung durch Rechtsverordnung.

(7) Zugang zu einem Studiengang, der mit einem Mastergrad abgeschlossen wird, hat, wer einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss nachweist, auf dem der Masterstudiengang aufbaut. Abschlüsse von akkreditierten Bachelorausbildungsgängen an Berufsakademien sind Bachelorabschlüssen von Hochschulen gleichgestellt. Die Prüfungsordnungen können bestimmen, dass für einen Studiengang nach Satz 1 ein vorangegangener qualifizierter Abschluss nachzuweisen ist. In Ausnahmefällen kann die Hochschule zulassen, dass das Studium bereits vor dem Erwerb der Zugangsvoraussetzungen nach den Sätzen 1 bis 3 aufgenommen wird, wenn diese Zugangsvoraussetzungen spätestens innerhalb eines Jahres nach Aufnahme des Studiums nachgewiesen werden.

(8) Die Prüfungsordnungen können bestimmen, dass für einen fremdsprachigen Studiengang die entsprechende Sprachkenntnis nachzuweisen ist; in einem Studiengang, der zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss führt, darf keine Sprachkenntnis gefordert werden, die über eine mögliche schulische Ausbildung gemäß Absatz 1 hinausgeht.

(9) Zugang zu einem Hochschulstudium hat auch, wer nicht über die Qualifikation nach den Absätzen 1 bis 7 verfügt, aber nach dem erfolgreichen Besuch einer Bildungseinrichtung im Ausland dort zum Studium berechtigt ist, und zusätzlich die Zugangsprüfung einer Hochschule bestanden hat. Durch die Zugangsprüfung wird festgestellt, ob die fachliche Eignung und die methodischen Fähigkeiten für das Studium eines Studienganges oder für das Studium bestimmter fachlich verwandter Studiengänge bestehen. Die Hochschulen dürfen sich wegen der Zugangsprüfung der Unterstützung durch Dritte bedienen. Die Hochschulen können für Personen, die die Zugangsprüfung bestanden haben, Ergänzungskurse anbieten. Das Nähere regelt das Ministerium im Einvernehmen mit dem für das Schulwesen zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung.

(10) Die Ordnungen der Hochschulen können bestimmen, dass ausländische Studienbewerberinnen und Studienbewerber, die nicht durch oder aufgrund völkerrechtlicher Verträge Deutschen gleichgestellt sind, über die Qualifikation nach den Absätzen 1 bis 8 hinaus ihre Studierfähigkeit in einer besonderen Prüfung nachweisen müssen; bei Studienbewerberinnen und Studienbewerbern mit einer deutschen Hochschulzugangsberechtigung ist eine solche Prüfung nicht erforderlich.

(11) Die Prüfungsordnungen können bestimmen, dass von der Qualifikation nach den Absätzen 1 bis 6, 8 und 9 ganz oder teilweise abgesehen werden kann, wenn Studienbewerberinnen oder Studienbewerber eine studiengangbezogene besondere fachliche Eignung oder besondere künstlerisch-gestalterische Begabung und eine den Anforderungen der Hochschule entsprechende Allgemeinbildung nachweisen. Studierende mit einer Qualifikation gemäß Satz 1, denen die Hochschule anhand von wenigstens der Hälfte aller in einem Studiengang geforderten Studien- und Prüfungsleistungen den erfolgreichen Studienverlauf bescheinigt hat, dürfen ihr Studium an einer anderen Hochschule desselben Typs und dort auch in einem ver-

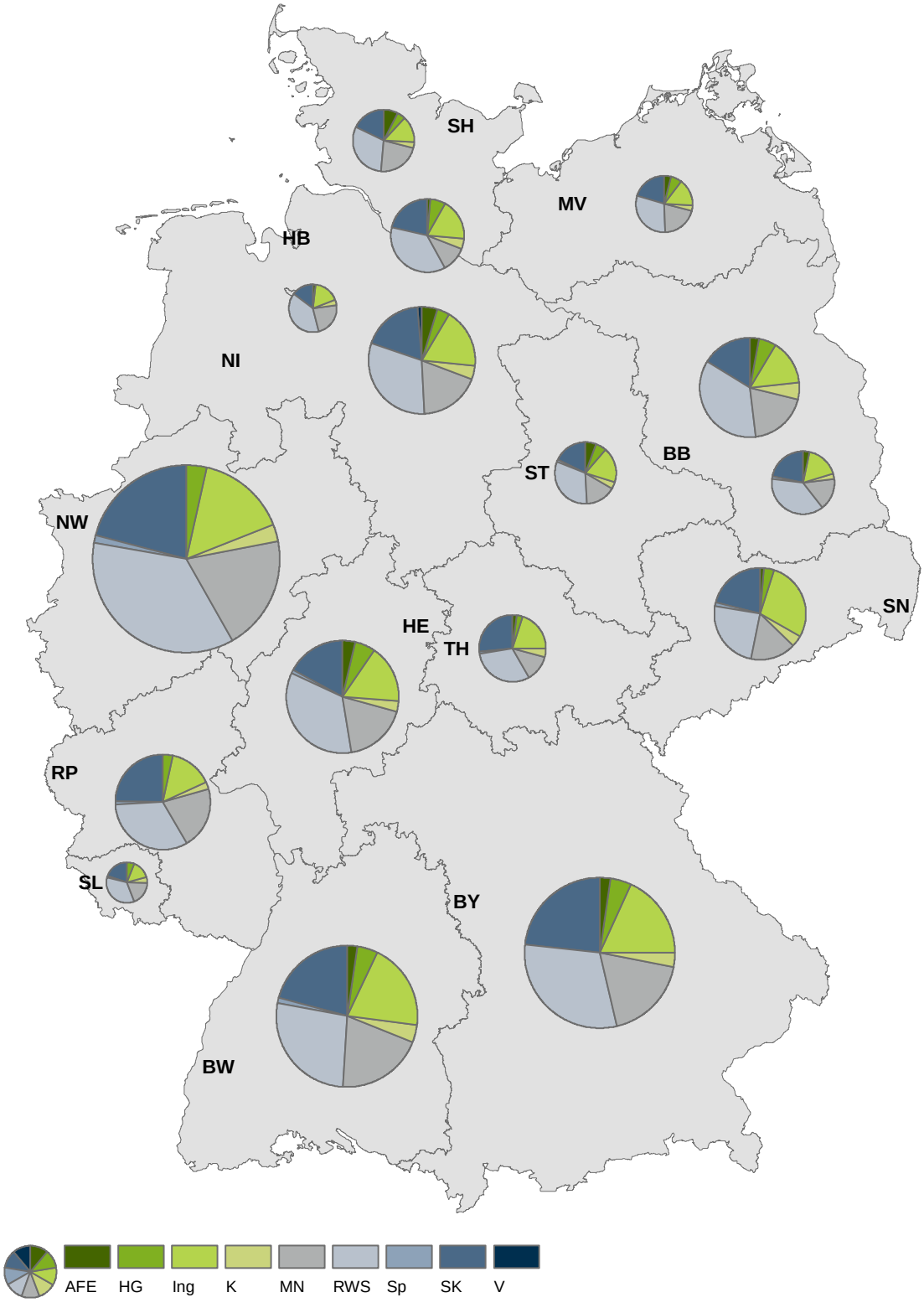
wandten Studiengang fortsetzen.

(12) Kenntnisse und Fähigkeiten, die für ein erfolgreiches Studium erforderlich sind, aber in anderer Weise als durch ein Studium erworben wurden, können in einer besonderen Hochschulprüfung (Einstufungsprüfung) nachgewiesen werden. Nach dem Ergebnis dieser Prüfung soll die Bewerberin oder der Bewerber in einem entsprechenden Abschnitt des Studienganges zum Studium zugelassen werden. Das Nähere regelt eine Prüfungsordnung, die für Studiengänge, die mit einer staatlichen Prüfung abgeschlossen werden, im Einvernehmen mit den jeweils zuständigen Fachministerien erlassen wird.

(13) Studienbewerberinnen und Studienbewerber, die ihre Studienqualifikation nicht an einer deutschsprachigen Einrichtung erworben haben, müssen die für ihren Studiengang erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache besitzen. Das Nähere regelt eine Prüfungsordnung. Studienbewerberinnen und Studienbewerber, die einen Sprachkurs für den Hochschulzugang besuchen wollen, um den Nachweis nach Satz 1 zu erbringen, oder die eine Vorbereitung der Hochschule auf die Prüfung zur Feststellung der sprachlichen, fachlichen und methodischen Voraussetzungen für ein Studium (Feststellungsprüfung) besuchen wollen, können bis zum Bestehen oder endgültigen Nichtbestehen der jeweiligen Prüfung als Studierende eingeschrieben werden; dies gilt auch für Studienbewerberinnen und Studienbewerber, die Ergänzungskurse im Sinne des Absatzes 9 Satz 4 besuchen wollen. Mit dem Bestehen der Sprach- oder Feststellungsprüfung wird kein Anspruch auf Einschreibung in den Studiengang erworben. Die Hochschule kann Lehrveranstaltungen nach Satz 3 Halbsatz 1 auch auf privatrechtlicher Grundlage anbieten und hierfür Entgelte erheben oder zur Durchführung der Lehrveranstaltungen mit Bildungseinrichtungen außerhalb des Hochschulbereichs in privatrechtlicher Form zusammenarbeiten. Die Feststellungsprüfung kann der Hochschule nach Maßgabe der von dem für das Schulwesen zuständigen Ministerium zu erlassenden Prüfungsordnung übertragen werden.

Quelle: Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen

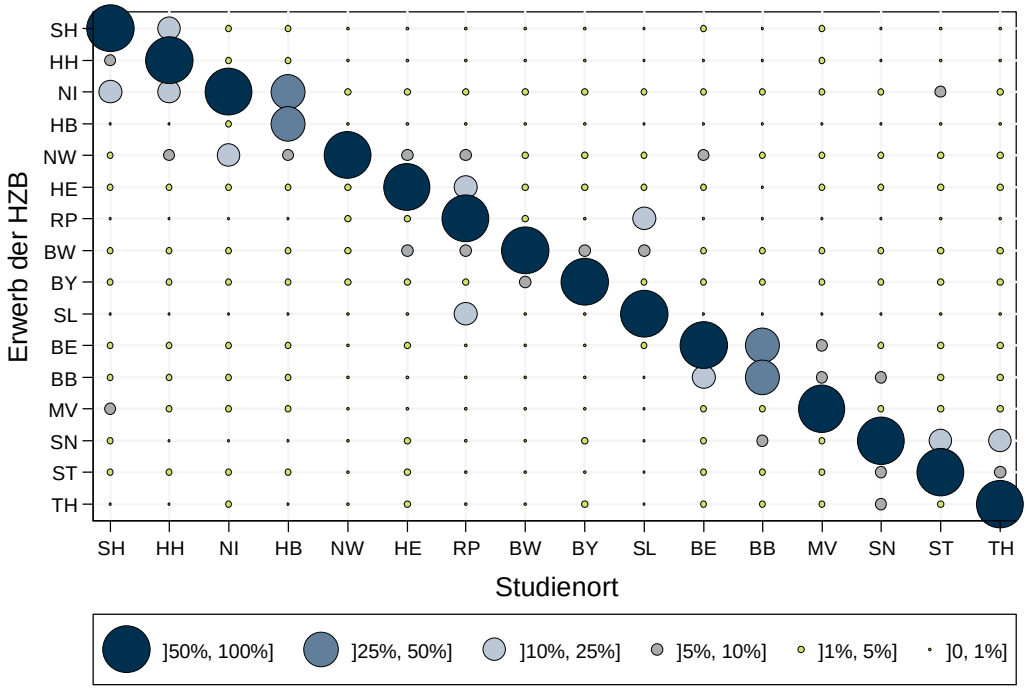
Abbildung 32: Studierende im ersten Fachsemester nach Fächergruppe und Studienort/Land, SoSe 2007 und WiSe 2007/08



Hinweise: Die Größe des Kreises orientiert sich an der Anzahl der Studierenden im ersten Fachsemester insgesamt; AFE=Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, HG=Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften, Ing=Ingenieurwissenschaften, K=Kunst, Kunstwissenschaft, MN=Mathematik, Naturwissenschaften, RWS=Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Sp=Sport, SK=Sprach- und Kulturwissenschaften, V=Veterinärmedizin

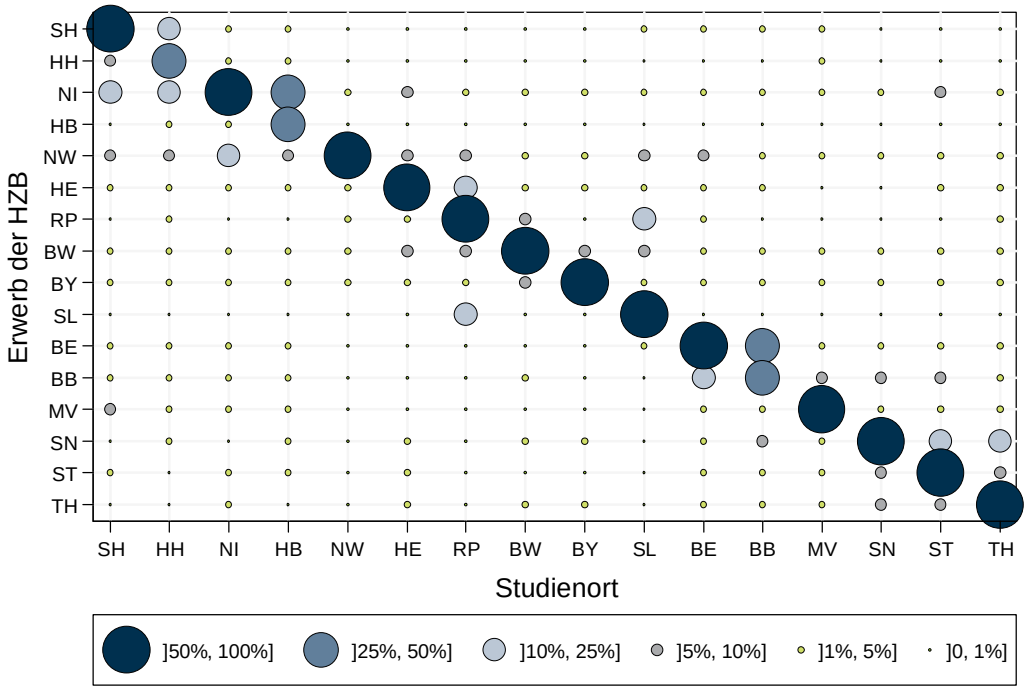
Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.3.1; eigene Darstellung

Abbildung 33: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2007/08



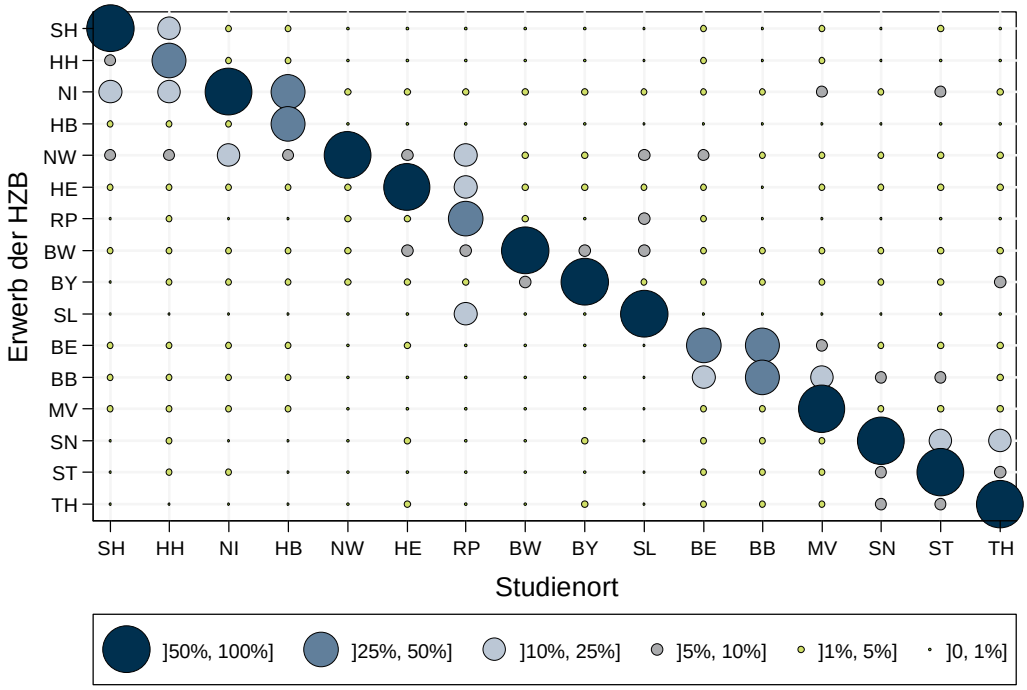
Hinweis: ohne Studienanfänger die a)ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben oder b)deren Herkunft unbekannt ist
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Abbildung 34: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2008/09



Hinweis: ohne Studienanfänger die a)ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben oder b)deren Herkunft unbekannt ist
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Abbildung 35: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2009/10



Hinweis: ohne Studienanfänger die a)ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben oder b)deren Herkunft unbekannt ist
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Tabelle 33: Anteil der Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2010/11 (Tabelle zu Abbildung 24)

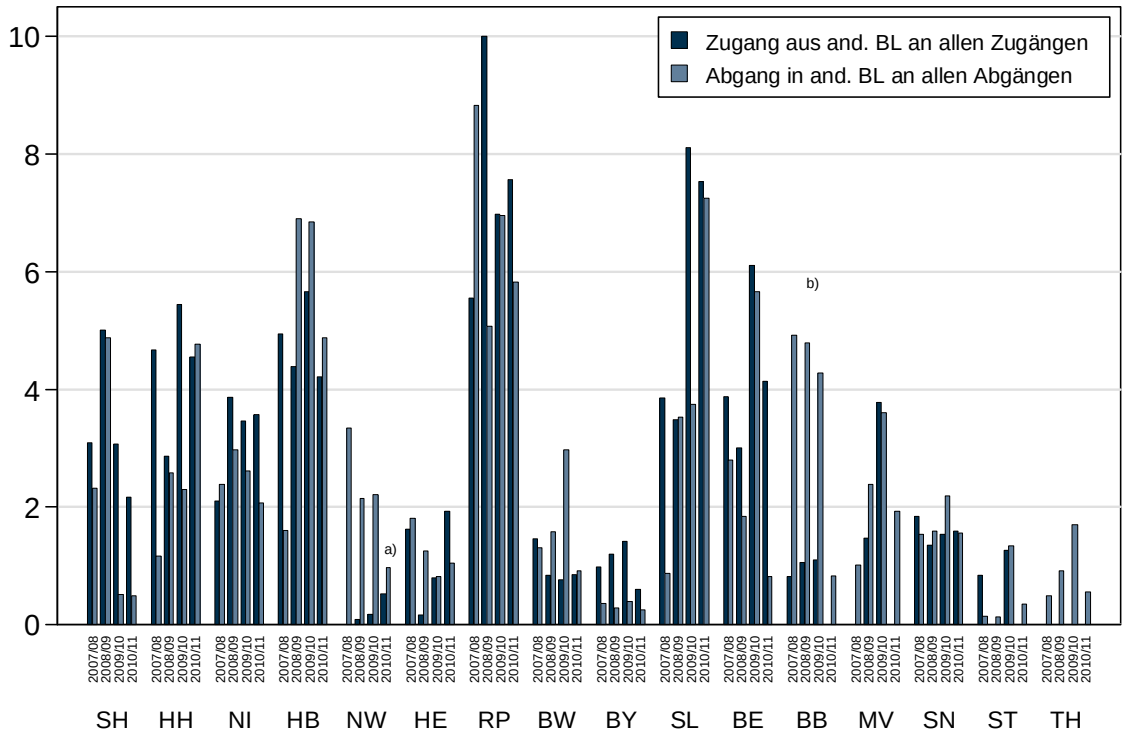
Land des Erwerbs der HZB	Studienort (Land)															
	SH	HH	NI	HB	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BE	BB	MV	SN	ST	TH
SH	59,88	14,41	3,52	4,26	0,81	0,86	0,65	0,65	0,50	0,76	1,65	1,13	6,99	0,99	1,54	1,18
HH	9,02	39,62	3,01	3,47	0,67	0,48	0,39	0,46	0,43	0,57	1,45	0,81	4,15	0,68	0,76	0,86
NI	13,44	14,85	66,90	39,95	4,95	4,91	2,53	2,01	1,59	2,96	4,23	2,59	7,72	3,98	11,70	7,11
HB	0,94	1,35	1,77	34,57	0,30	0,22	0,16	0,17	0,11	0,21	0,55	0,21	0,44	0,25	0,38	0,22
NW	4,75	8,51	13,89	7,58	81,04	8,29	9,82	4,68	3,02	6,26	6,58	3,02	3,91	3,72	4,62	4,68
HE	1,11	2,55	2,39	1,38	2,13	64,71	13,00	3,95	2,27	2,91	2,27	1,13	1,47	1,75	1,44	4,14
RP	0,56	1,21	0,56	0,53	2,21	4,92	49,81	4,62	0,85	9,31	1,17	0,64	0,49	0,76	0,75	1,03
BW	1,46	4,11	1,59	1,95	2,42	5,60	8,84	72,56	8,04	7,11	4,88	2,08	2,27	3,66	2,90	3,90
BY	0,95	4,03	1,26	1,08	2,34	4,36	1,90	6,92	79,71	4,40	4,39	1,84	1,68	4,07	2,49	7,20
SL	0,11	0,28	0,10	0,17	0,32	0,52	9,80	0,77	0,22	61,05	0,34	0,21	0,08	0,13	0,16	0,16
BE	1,40	2,06	1,02	1,19	0,88	0,94	0,70	0,73	0,63	1,06	48,64	37,51	6,79	2,93	4,36	2,99
BB	1,26	1,72	0,82	0,80	0,51	0,63	0,49	0,64	0,38	0,89	15,13	38,86	11,90	7,34	6,36	3,67
MV	3,35	2,57	0,59	1,12	0,28	0,36	0,29	0,23	0,17	0,34	2,89	2,83	45,26	2,04	1,42	1,05
SN	0,59	1,04	0,53	0,80	0,48	0,98	0,65	0,66	0,91	0,99	2,62	4,41	2,98	53,59	10,39	9,30
ST	0,70	0,89	1,22	0,81	0,31	0,60	0,39	0,37	0,29	0,57	2,03	1,87	2,86	6,24	45,59	5,31
TH	0,50	0,82	0,81	0,34	0,36	1,63	0,57	0,56	0,88	0,60	1,19	0,87	1,03	7,87	5,13	47,20
Summe	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Hinweis: ohne Studienanfänger die a)ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben oder b)deren Herkunft unbekannt ist

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1; eigene Berechnung

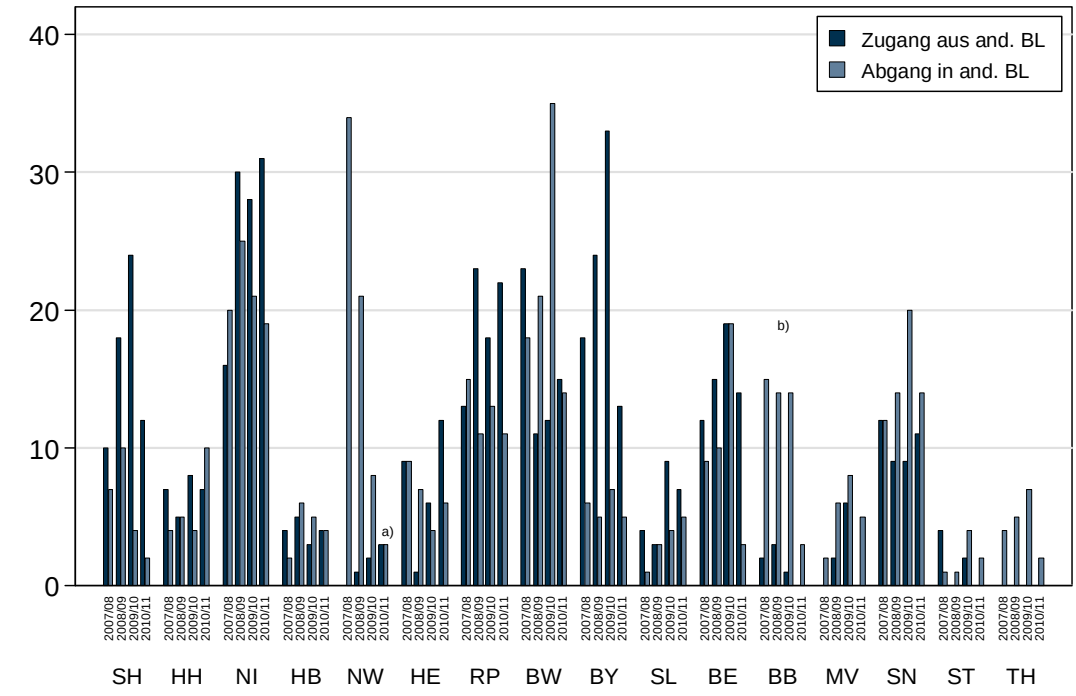
10.4 Mobilität des lehrenden Personals

Abbildung 36: Anteil der Zu- und Abgänge von hauptberuflichen Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer an allen Zu- und Abgängen (in %) nach Ländern, berufliche Schulen, Schuljahre 2007/08 bis 2010/11



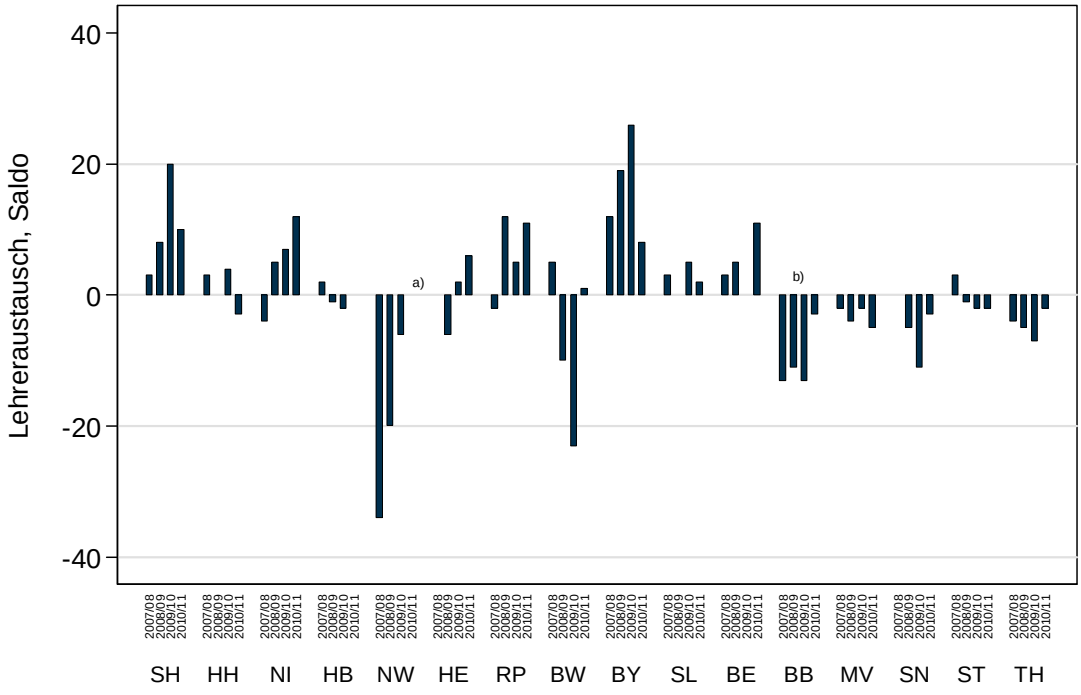
Hinweise: a)NW in 2010/11 nur private Schulen, b)BB nur öffentliche Schulen
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 2; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Abbildung 37: Zu- und Abgänge von hauptberuflichen Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer nach Ländern, berufliche Schulen, Schuljahre 2007/08 bis 2010/11



Hinweise: a)NW in 2010/11 nur private Schulen, b)BB nur öffentliche Schulen
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 2; eigene Darstellung

Abbildung 38: Saldo des Lehreraustauschs (Zugänge aus anderen Bundesländern– Abgänge in andere Bundesländer) nach Ländern, berufliche Schulen, Schuljahre 2007/08 bis 2010/11



Hinweise: Zugänge-Abgänge, a)NW in 2010/11 nur private Schulen, b)BB nur öffentliche Schulen
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 2; eigene Berechnung, eigene Darstellung

Tabelle 34: Beschäftigte der Länder im Aufgabenbereich allgemeinbildende und berufliche Schulen nach Beschäftigungsverhältnis (absolut und in %) und Ländern, 2010

	Arbeitnehmer		Beamte		
Bundesland	absolut[a)]	in %	absolut[a)]	in %	Gesamt
Schleswig-Holstein	3.710	13,75	23.270	86,25	26.980
Hamburg	4.840	25,16	14.400	74,84	19.240
Niedersachsen	10.600	13,06	70.540	86,94	81.140
Bremen	1.700	23,74	5.460	76,26	7.160
Nordrhein-Westfalen	34.810	20,34	136.290	79,66	171.100
Hessen	9.410	15,84	50.010	84,16	59.420
Rheinland-Pfalz	6.940	16,39	35.410	83,61	42.350
Baden-Württemberg	10.420	9,55	98.640	90,45	109.060
Bayern	17.790	16,24	91.750	83,76	109.540
Saarland	1.290	14,88	7.380	85,12	8.670
Berlin	13.400	37,56	22.280	62,44	35.680
Brandenburg	5.400	26,65	14.860	73,35	20.260
Mecklenburg-Vorpommern	12.930	99,92	10	0,08	12.940
Sachsen	32.140	96,98	1.000	3,02	33.140
Sachsen-Anhalt	18.410	82,74	3.840	17,26	22.250
Thüringen	12.040	50,31	11.890	49,69	23.930
Gesamt (Deutschland)	195.830	25,01	587.030	74,99	782.860

Hinweise: ohne Unterrichtsverwaltung, sonstige schulische Aufgaben und Personal in Ausbildung, Stichtag: 30.06.2010;
[a)]Die Geheimhaltung wurde durch Runden der Zahlen (sogenannte 10er Rundung) in den Tabellenfeldern je Schulform berücksichtigt, dabei kann es zu Rundungsdifferenzen in den Gesamtsummen kommen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, Sonderauswertung; eigene Berechnung

Tabelle 35: Ausgewählte Eingruppierungen von Lehrkräften im Angestelltenverhältnis nach Schulform

Lehrkräfte an	Entgeltgruppe	
Grund- und Hauptschulen	E 7/8[a)] bis E 9	Lehrer für Kurzschrift oder Textverarbeitung
	E 9	Ausländische Lehrer an Grund- oder Hauptschulen ohne abgeschlossene Ausbildung an einer wissenschaftlichen Hochschule mit sonstiger Lehrerausbildung (z. B. in Lehrerbildungsinstituten) und voller Lehrbefähigung ihres Heimatlandes, die ausländischen Schülern: herkunftssprachlichen Ergänzungsunterricht nach entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften erteilen
	E 10	Ausländische Lehrer an Grund- oder Hauptschulen mit abgeschlossener Ausbildung an einer wissenschaftlichen Hochschule und voller Lehrbefähigung ihres Heimatlandes, die ausländischen Schülern: herkunftssprachlichen Ergänzungsunterricht nach entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften erteilen
	E 11	Lehrer in der Tätigkeit von Lehrern an Grund- oder Hauptschulen mit abgeschlossenem Studium an einer wissenschaftlichen Hochschule, die aufgrund ihres Studiums die Fähigkeit zum Unterrichten in mindestens zwei Fächern haben und die überwiegend Unterricht in mindestens einem ihrem Studium entsprechenden Fach erteilen.
Realschulen	E 9	Musiklehrer oder Zeichenlehrer, die nicht mindestens die Prüfung für das Fach Musik an Realschulen abgelegt haben.
	E 12	Lehrer in der Tätigkeit von Realschullehrern mit abgeschlossenem Studium an einer wissenschaftlichen Hochschule, die aufgrund ihres Studiums die Fähigkeit zum Unterrichten in mindestens zwei Fächern haben und die überwiegend Unterricht in mindestens einem ihrem Studium entsprechenden Fach erteilen.
Sonderschulen oder an vergleichbaren Schulformen	E 9 [E 8]	Erzieher, Kindergärtnerinnen, Hortnerinnen, Physiotherapeutinnen oder Krankengymnastinnen, Logopäden und Ergotherapeuten oder Beschäftigungstherapeuten mit entsprechender staatlicher Prüfung oder staatlicher Anerkennung und Zusatzausbildung als pädagogische Unterrichtshilfen [ohne diese (Zusatz-)Ausbildung]
	E 11	Lehrkräfte in der Tätigkeit von Sonderschullehrern oder von Lehrern an vergleichbaren Schulformen mit Erster Staatsprüfung für das Lehramt an Grund- oder Hauptschulen, die überwiegend Unterricht in mindestens einem ihrem Studium entsprechenden Fach erteilen.
Gymnasien	E 9	Turn-, Sport- und Gymnastiklehrer mit staatlicher oder staatlicher anerkannter Turn-, Sport- oder Gymnastiklehrerprüfung
	E 12	Lehrer in der Tätigkeit von Studienräten mit abgeschlossenem Studium an einer wissenschaftlichen Hochschule, die überwiegend Unterricht in einem ihrem Studium entsprechenden wissenschaftlichen Fach erteilen.
	E 13	Lehrer in der Tätigkeit von Studienräten mit abgeschlossenem Studium an einer wissenschaftlichen Hochschule, die aufgrund ihres Studiums die Fähigkeit zum Unterrichten in mindestens zwei Fächern haben und die überwiegend Unterricht in mindestens einem ihrem Studium entsprechenden Fach erteilen.
Integrierten Gesamtschulen und vergleichbaren Schulformen		Eingruppierung erfolgt entsprechend der Schulform (Gymnasium, Realschule, Hauptschule) entsprechend den Klassen, in denen die Lehrkraft überwiegend unterrichtet.

Hinweis: [a)]Seit dem Tarifabschluss zum 01.01.2012 ist für Lehrkräfte, die in den Entgeltgruppen bis einschließlich E8 tätig sind, auf Antrag eine Höhergruppierung möglich.

Quelle: Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) über die Eingruppierung der im Arbeitnehmerverhältnis beschäftigten Lehrkräfte (Bereinigte Fassung nach Maßgabe der Tarifeinigung vom 10. März 2011), vgl. GEW (2012a)

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Stichtagsregelungen zur Einschulung nach Schuljahren und Ländern, 2003 bis 2014 ... 13
Abbildung 2: Anteil der Schüler im Ganztagsschulbetrieb an allgemeinbildenden Schulen (in %) nach Ländern, 2010 ... 17
Abbildung 3: Anteil der Bildungsteilnehmer in der dualen und schulischen Berufsausbildung (in %) nach Ländern, 2010 ... 34
Abbildung 4: Übersicht der Bundeslandkennungen und Bundeslandkürzel ... 41
Abbildung 5: Betreuungsquoten für 3- bis unter 6-Jährige (in %), Kreisdurchschnitte nach Ländern, 2007 bis 2010 ... 51
Abbildung 6: Betreuungsquoten für 3- bis unter 6-Jährige auf Kreisebene (in %), 2007 und 2010 ... 52
Abbildung 7: Betreuungsquoten für unter 3-Jährige (in %), Kreisdurchschnitte nach Ländern, 2007 bis 2010 ... 54
Abbildung 8: Betreuungsquoten für unter 3-Jährige auf Kreisebene (in %), 2007 und 2010 ... 56
Abbildung 9: Anteil der im Ganztag betreuten unter 3-Jährigen an allen betreuten unter 3-Jährigen (in %), Kreismittelwerte nach Ländern, 2007 bis 2010 ... 57
Abbildung 10: Anteil der betreuten unter 3-Jährigen nach Einrichtung (in %), Kreismittelwerte nach Ländern, 2007 bis 2010 ... 58
Abbildung 11: Plätze in Kindertageseinrichtungen je pädagogisch tätige Person, Kreismittelwerte nach Ländern, 2007 bis 2010 ... 59
Abbildung 12: Variationskoeffizienten der Betreuungsquoten für unter 3-Jährige nach Ländern und bundesweite Variationskoeffizienten, 2007 bis 2010 ... 62
Abbildung 13: Variationskoeffizienten der Betreuungsquoten für 3- bis unter 6-Jährige nach Ländern und bundesweite Variationskoeffizienten, 2007 bis 2010 ... 65
Abbildung 14: Ausgesprochene Gymnasialempfehlungen und Übergänge auf das Gymnasium in ausgewählten Ländern mit Übergang nach Klasse 6 (in % aller Empfehlungen bzw. Übergänge), Schuljahre 2001/02 bis 2009/10 ... 78
Abbildung 15: Ausgesprochene Gymnasialempfehlungen und Übergänge auf das Gymnasium in ausgewählten Ländern mit Übergang nach Klasse 4 (in % aller Empfehlungen bzw. Übergänge), Schuljahre 2001/02 bis 2010/11 ... 79
Abbildung 16: Anteil der Schüler in der siebten Jahrgangsstufe nach Schulzweigen (in %, ohne Förderschulen), Kreismittelwerte nach Ländern, 2007 bis 2010 ... 84
Abbildung 17: Anteil der Schüler in der siebten Jahrgangsstufe nach Schulzweigen (Gymnasien und integrierte Gesamtschule, in%) auf Kreisebene, 2010 ... 86

Abbildung 18: Variationskoeffizienten der Gymnasialbesuchsquoten in der siebten Jahrgangsstufe nach Ländern und bundesweite Variationskoeffizienten, 2007 bis 2010 87
Abbildung 19: Belegungsquoten in ausgewählten Fächern auf erhöhtem Leistungsniveau in Bayern (in %), 2007 bis 2011 93
Abbildung 20: Anteil der Schüler der gymnasialen Oberstufe, die das Fach Deutsch auf erhöhtem Anforderungsniveau belegen (in %) nach ausgewählten Ländern, 2007 bis 2011 94
Abbildung 21: Anteil der Schüler der gymnasialen Oberstufe, die das Fach Deutsch auf erhöhtem Anforderungsniveau belegen (in %) nach Ländern, 2011 95
Abbildung 22: Anteil der Schüler der gymnasialen Oberstufe, die das Fach Sozialkunde/Gesellschaftslehre/Politik auf erhöhtem Anforderungsniveau belegen (in %) nach ausgewählten Ländern, 2007 bis 2011 96
Abbildung 23: Anteil der Schüler der gymnasialen Oberstufe, die das Fach Sozialkunde/Gesellschaftslehre/Politik auf erhöhtem Anforderungsniveau belegen (in %) nach Ländern, 2011 96
Abbildung 24: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2010/11 113
Abbildung 25: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2007/08 bis 2010/11 114
Abbildung 26: Anteil der Zu- und Abgänge von voll- und teilzeitbeschäftigten Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer an allen Zu- und Abgängen (in %) nach Ländern, allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2007/08 bis 2010/11.....126
Abbildung 27: Zu- und Abgänge von voll- und teilzeitbeschäftigten Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer nach Ländern, allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2007/08 bis 2010/11 128
Abbildung 28: Saldo des Lehreraustauschs (Zugänge aus anderen Bundesländern – Abgänge in andere Bundesländer) nach Ländern, allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2007/08 bis 2010/11.....128
Abbildung 29: Beschäftigte der Länder im Aufgabenbereich allgemeinbildende und berufliche Schulen nach Beschäftigungsverhältnis (in %) nach Ländern, 2010 131
Abbildung 30: Beschäftigte Arbeitnehmer der Länder an Gymnasien und Kollegs nach Gehaltsgruppen (in %) und Ländern.....134
Abbildung 31: Beschäftigte Beamte der Länder an Gymnasien und Kollegs nach Gehaltsgruppen (in %) und Ländern.....134
Abbildung 32: Studierende im ersten Fachsemester nach Fächergruppe und Studienort/Land, SoSe 2007 und WiSe 2007/08 167
Abbildung 33: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2007/08 168

Abbildung 34: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2008/09 168
Abbildung 35: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2009/10 169
Abbildung 36: Anteil der Zu- und Abgänge von hauptberuflichen Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer an allen Zu- und Abgängen (in %) nach Ländern, berufliche Schulen, Schuljahre 2007/08 bis 2010/11 171
Abbildung 37: Zu- und Abgänge von hauptberuflichen Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer nach Ländern, berufliche Schulen, Schuljahre 2007/08 bis 2010/11 172
Abbildung 38: Saldo des Lehreraustauschs (Zugänge aus anderen Bundesländern– Abgänge in andere Bundesländer) nach Ländern, berufliche Schulen, Schuljahre 2007/08 bis 2010/11 172

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verfahren zur Sprachstandserhebung und Dauer der Sprachförderung nach Ländern, 2012 11
Tabelle 2: Anteil der Grundschüler (Klassen 1-4) im fremdsprachlichen Unterricht (in %) und Quoten der Grundschüler im fremdsprachlichen Unterricht an Grundschülern mit entsprechender Muttersprache nach Ländern, Schuljahr 2011/12 20
Tabelle 3: Quoten der Schüler im türkischen Fremdsprachenunterricht an allen Schülern mit türkischer Staatsangehörigkeit nach Schularten und Ländern, Schuljahr 2011/12 21
Tabelle 4: Schulformen der Sekundarstufe I nach Ländern, 2013 24
Tabelle 5: Schulische Zugangsvoraussetzungen in Fachschulen für Sozialpädagogik nach Ländern 33
Tabelle 6: Simulationsstudien zur Wirkung des TAG und des KiföG auf die Erwerbstätigkeit von Müttern 46
Tabelle 7: Weitere Ausgestaltung des § 24 SGB VIII nach Ländern, 2013 47
Tabelle 8: Betreuungsquoten für unter 3-Jährige, Kreiskennzahlen nach Ländern, 2010 55
Tabelle 9: ANOVA für Betreuungsquoten für unter 3-Jährige auf Kreisebene, 2007 bis 2010 60
Tabelle 10: ANOVA für Betreuungsquoten für unter 3-Jährige auf Kreisebene; nach Ost/West, nur westdeutsche und nur ostdeutsche Bundesländer, 2007 bis 2010 61
Tabelle 11: ANOVA für Betreuungsquoten für 3- bis unter 6-Jährige auf Kreisebene, 2007 bis 2010 64
Tabelle 12: Öffnungs- und Schließzeiten von Kindertageseinrichtungen, Ost/West-Vergleich, 2005 und 2012 66
Tabelle 13: Regelungen zum Übergang auf weiterführende Schulen nach Ländern, 2013 74

Tabelle 14: Abweichungen (in Prozentpunkten) zwischen ausgesprochenen Gymnasialempfehlungen und Übergängen auf das Gymnasium (in % aller Empfehlungen bzw. Übergänge) in ausgewählten Ländern, Schuljahr 2009/10 80
Tabelle 15: Gegenüberstellung der KMK-Regelungen zu Belegpflichten in der gymnasialen Oberstufe, 1977 vs. 2012 90
Tabelle 16: Rechtliche Vorgaben zur Kursbelegung in der gymnasialen Oberstufe nach Ländern, 2012 92
Tabelle 17: Gegenüberstellung der KMK-Regelungen zu den Abiturprüfungen in der gymnasialen Oberstufe, 1977 vs. 2012 97
Tabelle 18: Regelungen des Zentralabiturs nach Ländern, 2011 98
Tabelle 19: Studienplatzvergabe nach HZG in Nordrhein-Westfalen 104
Tabelle 20: Allgemeine Studiengebühren/Studienbeiträge je Semester nach Ländern, SoSe 2006 bis WiSe 2012/13 106
Tabelle 21: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land, WiSe 2007/08 bis 2010/11 108
Tabelle 22: Studienanfänger an allen Hochschulen nach Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung, WiSe 2007/08 bis 2010/11 109
Tabelle 23: Studienanfänger-Saldo an allen Hochschulen (Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land – Studienanfänger an allen Hochschulen nach Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung), WiSe 2007/08 bis 2010/11 110
Tabelle 24: Anzahl der Studiengänge in der Lehrerbildung nach Studienstruktur, WiSe 2011/12 und 2012/13 119
Tabelle 25: Einführung der gestuften Studienstruktur nach Ländern 119
Tabelle 26: Gesetzliche Regelungen zur Anerkennung von Lehramtsabschlüssen am Beispiel von Bayern und Nordrhein-Westfalen 121
Tabelle 27: Zu- und Abgänge von Lehrkräften aus bzw. in andere(n) Bundesländer, allgemeinbildende und berufliche Schulen, Bundesdurchschnitte, Schuljahre 2007/08 bis 2010/11 125
Tabelle 28: Eingruppierung verbeamteter Lehrkräfte und von im Arbeitnehmerverhältnis beschäftigten Lehrkräften in Nordrhein-Westfalen, bei denen die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllt sind, 2010 132
Tabelle 29: Beispiele für die Lehrerbesoldung nach Ländern, 2010 136
Tabelle 30: Länderspezifische Regelungen zur Schulpflicht, 2013 157
Tabelle 31: Regelungen zur Kursbelegung und Fächerwahl in der gymnasialen Oberstufe nach Ländern, 2012 160

Tabelle 32: Qualifikation und sonstige Zugangsvoraussetzungen zur Hochschule in Nordrhein-Westfalen, 2013 165
Tabelle 33: Anteil der Studienanfänger an allen Hochschulen nach Studienort/Land und Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung (in %), WiSe 2010/11 (Tabelle zu Abbildung 24) 170
Tabelle 34: Beschäftigte der Länder im Aufgabenbereich allgemeinbildende und berufliche Schulen nach Beschäftigungsverhältnis (absolut und in %) und Ländern, 2010 173
Tabelle 35: Ausgewählte Eingruppierungen von Lehrkräften im Angestelltenverhältnis nach Schulform 174