

Jens Ridderbusch

## **Schulstrukturreformen im Kontext der demografischen Entwicklung**

### **Zur Ausbreitung integrierter Sekundarschulformen in Schleswig-Holstein und in weiteren Bundesländern**

---

#### **Zusammenfassung**

*Zusammen mit der PISA-Diskussion und einem deutlichen Schüler\*innenrückgang waren in Deutschland seit Mitte der 2000er Jahre zahlreiche Strukturreformen im Sekundarschulbereich zu beobachten. Dabei entstanden verschiedene neue Sekundarschulformen, die die bestehenden Bildungsgänge stärker zusammenführten. Anhand des Fallbeispiels Schleswig-Holstein sowie einer die Bundesländer übergreifenden Betrachtung sollen wesentliche Triebkräfte der Reformdynamik herausgearbeitet werden. Dabei geraten auch Beharrungskräfte in den Blick, die den Schulstrukturwandel bis heute bremsen.*

*Schlüsselwörter: Schulpolitik, Schulreform, Schulsystem, Sekundarstufe, Gemeinschaftsschule, Zwei-Wege-Modell, PISA-Studie, Demografie, Schulwahlverhalten, Educational Governance, Policy-Analyse, Netzwerkanalyse*

#### **School Structure Reforms in the Context of Demographic Development**

**On the Spread of Integrated Secondary School Forms in Schleswig-Holstein and other German Länder**

#### **Abstract**

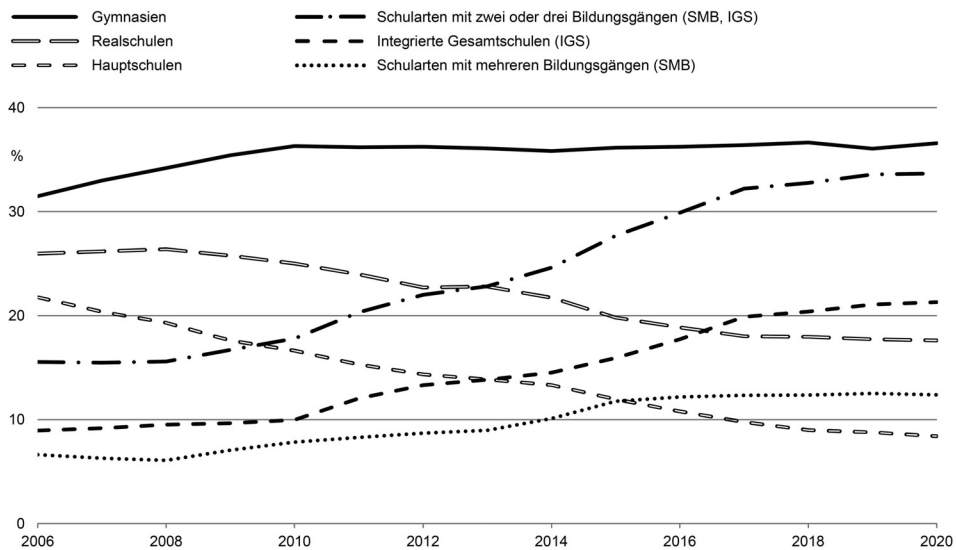
*Together with the PISA discussion and a clear decline in the number of students, numerous structural reforms have been observed in Germany since the mid-2000s. In the process, various new types of secondary schools were created, bringing the existing courses of education closer together. Using Schleswig-Holstein as a case study as well as presenting a cross-state analysis, this contribution will identify the main driving forces of the structural reforms. In this context, blockades that have slowed down the structural change to this day will also come into view.*

*Keywords: school policy, school reform, school system, secondary school, PISA study, demography, school choice behavior, educational governance, policy analysis, network analysis, advocacy coalition framework*

## 1 Einleitung und Fragestellung

Die seit Mitte der 2000er Jahre zu beobachtende Ausbreitung von Sekundarschulformen, die mehrere Bildungsgänge unter einem Dach vereinen, kann nach der Gründung erster Gesamtschulen in den 1970er Jahren sicherlich zu den grundlegenden Schulstrukturänderungen der zurückliegenden Jahrzehnte gezählt werden. Insgesamt 24 größere Strukturreformen im Sekundarbereich I konnten in den letzten 15 Jahren in den Bundesländern beobachtet werden. Daraus sind mehr als zehn verschiedene neue Sekundarschulformen hervorgegangen, die zwei oder drei Bildungsgänge zusammenfassen und die Leistungsdifferenzierung in unterschiedlichen Organisationsformen realisieren (Edelstein, 2020, S. 30). In der Folge ist der Schüler\*innenanteil an Sekundarschulen mit zwei oder drei Bildungsgängen deutlich gestiegen: für den Zeitraum 2006 bis 2020 und bezogen auf den 8. Jahrgang von 16 auf 34 Prozent. Davon entfiel der höchste Zuwachs auf Sekundarschulformen mit drei Bildungsgängen.

Abb. 1: Schüler\*innenanteile im 8. Jahrgang in Deutschland 2006–2020



*Anm.:* Allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe I ohne Förderschulen. Schularten mit drei Bildungsgängen einschließlich Waldorfschulen.

Quelle: KMK (2022), Tabelle Z9.1.

An dieser Reformentwicklung im Sekundarbereich I waren letztlich alle Bundesländer beteiligt – obschon nicht alle den gleichen Reformpfaden gefolgt sind. Als ein wichtiger Vorreiter und Impulsgeber der Reformdynamik kann Schleswig-Holstein angesehen werden. Hier hatte die rot-grüne Landesregierung bereits ab 2003 Vorstellungen eines längeren gemeinsamen Lernens nach skandinavischem Vorbild entwickelt und hierzu ein neues Schulmodell erarbeiten lassen. Die Gemeinschaftsschule geht über den bekannten Pfad der Haupt- und Realschulverbindungen hinaus und soll perspektivisch alle drei Bildungsgänge unter Einbeziehung der Primar- und der Sekundarstufe II vereinen können. Ausgehend von Schleswig-Holstein ist dieses Schulmodell bis heute von insgesamt 8 der 16 Bundesländer aufgegriffen worden – zumeist als ergänzende Schulform im differenzierten Schulsystem (vgl. Abb. 3 auf S. 160).

Der frühe Vorstoß aus Schleswig-Holstein hatte zudem auch Ausstrahlungen auf weitere Bundesländer, die in der Folge alternative Reformpfade eingeschlagen haben. Vornehmlich in den Stadtstaaten – ausgehend von Hamburg – entwickelten sich Zwei-Wege-Modelle mit durchgängigem Gymnasialniveau. In etlichen westdeutschen Flächenländern wurden Haupt- und Realschulen zu Mittel- und Oberschulvarianten ohne Gymnasialniveau zusammengeführt. Diesen Pfad hatten auch bereits die ostdeutschen Länder nach der Deutschen Einheit eingeschlagen (Zymek, 2010, S. 203 ff.).

Welche wesentlichen Triebkräfte und politischen Prozesse diesen länderübergreifenden Sekundarschulwandel eingeleitet haben, soll im vorliegenden Beitrag ausgehend vom Fallbeispiel Schleswig-Holstein dargestellt werden. Die zugrundeliegenden empirischen Analysen gehen auf eine Dissertation zurück (Ridderbusch, 2019). Im nachfolgenden Schritt werden zunächst der Forschungsstand aufgegriffen und ein geeigneter Untersuchungsrahmen skizziert (vgl. Kap. 2). Im empirischen Teil wird dann das konkrete Zustandekommen der frühen Sekundarschulreform in Schleswig-Holstein analysiert (vgl. Kap. 3), bevor abschließend die weitere länderübergreifende Verbreitung der Schulstrukturreformen betrachtet wird (vgl. Kap. 4). Dabei werden neben den Triebkräften der Entwicklung auch wirkende Beharrungskräfte sichtbar.

## 2 Untersuchungsrahmen

Mit Blick auf den Forschungsstand kommen für den Sekundarschulwandel seit Mitte der 2000er Jahre mehrere mögliche Triebkräfte in Betracht:

- Der Schüler\*innenrückgang im Sekundarbereich in den 2000er Jahren könnte die Neuordnung der Schulstrukturen letztlich erzwungen haben (Zymek, 2017, S. 123). Die „Sog- und Haltekräfte“ der höheren Bildungsgänge (Drewek, 2013, S. 510) könnten die Abwanderung aus der Hauptschule weiter forciert und Anpassungen der Schulstrukturen unausweichlich gemacht haben.

- Das Zusammentreffen der Sekundarschulreformen mit der PISA-Debatte lässt zudem auch Einflüsse internationaler Schulleistungsvergleiche und ihrer Urheber\*innen erwarten (Bieber et al., 2015). Auch ein wechselseitiger „Ansteckungsprozess“ (Hepp, 2011, S. 66) zwischen den Bundesländern ist angesichts der hohen Reformdynamik und der länderübergreifenden Vernetzung durchaus wahrscheinlich (Ulbricht, 2014).
- Darüber hinaus könnten auch längerfristige Veränderungen der Governance in der Schulpolitik eine Rolle spielen. Mit Blick auf die Kultusminister\*innenkonferenz wird eine veränderte Koordination durch mehr Rahmenregelungen und weniger Vereinheitlichung im Detail festgestellt, wodurch für die Länder neue Gestaltungsspielräume entstanden sind (Heinz, 2016, S. 224f.). Bezogen auf die Reformen zur Schulautonomie werden solche Verschiebungen in der Governance auch zugunsten der lokalen und intermediären Ebenen konstatiert (Heinrich, 2007, S. 59 ff.).

Um diese Sichtweisen näher zusammenzuführen und einen geeigneten Untersuchungsrahmen zu konstruieren, wird die *Educational-Governance-Perspektive* zum Ausgangspunkt gemacht (Altrichter & Heinrich, 2007; Maag Merki & Altrichter, 2015). Hierdurch kommen sowohl die spezifische Akteurskonstellation und Handlungskoordination im konkreten Reformprozess als auch mögliche längerfristige Verschiebungen grundlegender Koordinationsmodi des Mehrebenensystems Schule in den Blick. Dabei finden insbesondere auch intermediäre und lokale Akteur\*innen verstärkte Beachtung, was angesichts der hier diskutierten Einflüsse, wie einem Rückgang der Schüler\*innenzahlen und verändertem Schulwahlverhalten, sinnvoll erscheint (Weiß, 2009).

Um die Verflechtungen und das Zusammenwirken der Akteur\*innen auf den unterschiedlichen Ebenen beim Zustandekommen der Schulstrukturreformen sichtbar zu machen, soll die Governance-Perspektive mit einem Policy-Netzwerk-Modell hinterlegt werden. Mit Blick auf die starken ideologischen Differenzen in der Schulstrukturfrage wird mit dem *Advocacy Coalition Framework* von Sabatier ein Policy-Netzwerk-Modell gewählt, das ein besonderes Augenmerk auf das enge Zusammenwirken von Akteur\*innen legt, die das Zustandekommen politischer Programme im Sinne ihrer geteilten politischen Sichtweisen und Überzeugungen beeinflussen wollen (Sabatier & Weible, 2007, 2017). Für die Analyse einer Sekundarschulreform ermöglicht dieser Ansatz, einfluss- und beziehungsreiche Akteursverbindungen im Mehrebenensystem zu identifizieren, das Ringen um grundlegende Streitfragen herauszuarbeiten sowie die Anschlussfähigkeit neuer Ideen und Policy-Elemente im Rahmen der Entscheidungsfindung und Umsetzung erklären zu können.

Das methodische Vorgehen kann an dieser Stelle nur überblicksartig skizziert werden. Für das Fallbeispiel Schleswig-Holstein wurde zunächst mittels Leitfadenterviews ein Policy-Netzwerk mit knapp 100 Akteur\*innen abgegrenzt, die mit der Entscheidungsfindung zur Schulstrukturreform befasst waren. Die unterschiedlichen

Beziehungen zwischen den Beteiligten sowie ihre Einstellungen zur Schulstrukturfrage wurden dann in einer standardisierten schriftlichen Befragung ermittelt (Rücklaufquote 72 %). Ergänzt durch Dokumenten- und Presseanalysen konnten auf diese Weise die spezifische Akteurskonstellation sowie wesentliche Streitfragen und Handlungsprozesse bestimmt werden, die die Resultate der Reform maßgeblich geprägt haben.

### **3 Das Fallbeispiel Schleswig-Holstein**

Mit Schleswig-Holstein wird ein früher Vorreiter der Sekundarschulreformen untersucht, dessen neues Modell der Gemeinschaftsschule eine größere länderübergreifende Verbreitung gefunden hat. Welche Ausgangsbedingungen und Einflussfaktoren in dem konkreten Reformprozess gewirkt haben, welche Akteurskonstellation und Handlungskoordination im Mehrebenensystem zustande kamen und welche Nachhaltigkeit der Policy-Wandel in Schleswig-Holstein erreicht hat, soll anhand der nachfolgenden Punkte dargestellt werden.

#### **3.1 PISA, Demografie und Schulwahlverhalten**

Das in weiten Teilen dünn besiedelte Flächenland Schleswig-Holstein hatte ein überwiegend dreigliedriges Schulsystem entwickelt, das erst nach Ablösung der jahrzehntelangen CDU-Dominanz durch SPD-geführte Landesregierungen in den 1990er Jahren durch wenige Gesamtschulen ergänzt wurde. Angesichts der geringen Besiedlungsdichte war die Sicherung der Schulstandorte im ländlichen Raum schon in dieser Zeit ein wichtiges Thema. Erste Standorte von Grund-, Haupt- und Realschulen wurden unter Beibehaltung der getrennten Bildungsgänge organisatorisch zusammengefasst (Landesrechnungshof, 2004, S. 81).

Die Entwicklung der Gemeinschaftsschule in Schleswig-Holstein fällt zeitlich zusammen mit dem ab 2004 einsetzenden Schüler\*innenrückgang im Sekundarbereich und der mehrjährigen öffentlichen Bildungsdebatte infolge der ersten PISA-Studie und weiterer Schulleistungsvergleiche. Der demografische Problemdruck und die durch die PISA-Debatte verbreitete Reformidee eines längeren gemeinsamen Lernens trafen jedoch auf parteidifferente schulpolitische Überzeugungen und wurden von den Akteur\*innen unterschiedlich verarbeitet.

Die schleswig-holsteinische SPD entwickelte bereits 2003 erste Vorstellungen eines längeren gemeinsamen Lernens nach skandinavischem Vorbild. Nach dem Beschluss des Landesparteitags 2004 wurde Schulforscher Ernst Rösner mit der Ausarbeitung eines Gutachtens beauftragt, um diese Leitidee im Rahmen von Schulentwicklungsprozessen umzusetzen. Das neue Modell der Gemeinschaftsschule sollte die Haupt- und

Realschulbildungsgänge unter Einbeziehung eines gymnasialen Anforderungsniveaus zusammenführen und perspektivisch auch die Primar- und die Sekundarstufe II einbeziehen können. Die Trennung in Bildungsgänge sollte schrittweise durch Unterricht in leistungsgemischten Lerngruppen abgelöst werden, ohne jedoch äußere Formen der Bildungsgangdifferenzierung von vornherein auszuschließen (Rösner, 2004, S. 8).

Die Landes-CDU hielt dagegen lange am dreigliedrigen Strukturprinzip fest, brauchte aber die SPD nach den Landtagswahlen 2005 zur Regierungsbildung, um nach 17-jähriger Oppositionszeit wieder den Ministerpräsidenten stellen zu können. Bereits in den Sondierungsgesprächen wurde eine Ergänzung des Schulsystems durch Gemeinschaftsschulen in Aussicht gestellt, die dann – nach dem Scheitern der Regierungsbildung durch SPD und GRÜNE – auch Eingang in den Koalitionsvertrag fand (CDU SH & SPD SH, 2005, S. 27f.). Erst als der Gesetzgebungsprozess schon weit fortgeschritten war und der demografische Problemdruck auf der kommunalen Ebene der Gemeinschaftsschule in die Hände spielte, präsentierte die CDU eigene Vorstellungen einer Regionalschule ohne Gymnasialniveau (CDU Fraktion SH, 2006).

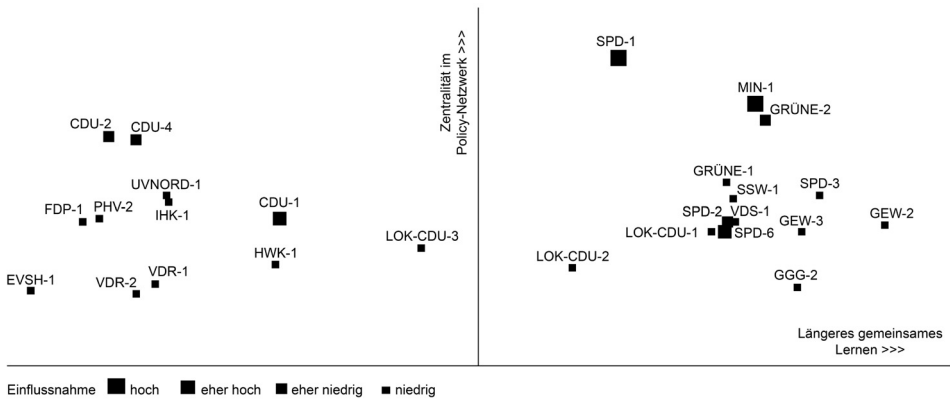
### 3.2 Akteurskonstellation im Policy-Netzwerk

Für den Prozess der engeren Entscheidungsfindung 2006 bis Anfang 2007 kann ein Policy-Netzwerk identifiziert werden, das nach Zuschreibung von Beteiligten knapp 100 maßgebliche Akteur\*innen umfasst. Involviert sind nicht nur landespolitische Akteur\*innen und landespolitisch ausgerichtete Interessenvertretungen, sondern jeweils auch Beteiligte der intermediären und lokalen Ebene wie etwa einzelne Protagonist\*innen unterer Schulbehörden, bestimmte Schulträger und Schulleitungen.

Das Policy-Netzwerk teilte sich überwiegend entlang unterschiedlicher schulpolitischer Überzeugungen in zwei größere Akteurskoalitionen (vgl. Abb. 2). Innerhalb einer solchen Koalition hatten die Beteiligten jeweils ähnliche Einstellungen zu Fragen der Bildungsgangdifferenzierung und eines längeren gemeinsamen Lernens und standen dabei auch enger miteinander in Beziehung als mit den übrigen Akteur\*innen des Netzwerks. Die Befürworter\*innen des längeren gemeinsamen Lernens kamen vorwiegend aus den Reihen von SPD, GRÜNEN und dem Südschleswigschen Wählerverband (SSW) sowie von Seiten der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und weiterer Lehrkräfte- und Schulverbände (GSV, GGG, VDS, VBE). Zu den Gegnern bzw. Skeptikern dieser Reformidee zählten vorwiegend Akteur\*innen der CDU und FDP, die Verbände von Gymnasial- und Realschullehrkräften (PHV, VDR), ein privater Elternverein (EVSH) sowie die Protagonist\*innen der Unternehmensverbände Nord, der Industrie- und Handels- und der Handwerkskammer (UV Nord, IHK, HWK).

Auf der lokalen Ebene werden darüber hinaus einzelne Akteur\*innen sichtbar, die trotz einer CDU-Zugehörigkeit dem längeren gemeinsamen Lernen offen gegenüberstanden. Sie standen zwischen den beiden Lagern oder hatten das Lager in dieser Frage ganz gewechselt (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Einstellungen zum gemeinsamen Lernen sowie Zentralität und Einflussnahme ausgewählter Akteur\*innen im Policy-Netzwerk Schleswig-Holstein 2006



*Anm.:* Die Akteur\*innen wurden zu ihren Einstellungen zum gemeinsamen Lernen sowie zu Kontakten und Einflussnahme im Policy-Netzwerk befragt (Rücklaufquote 72 %). Für die Einstellungen zum gemeinsamen Lernen wurde auch auf Dokumentenanalysen zurückgegriffen. Hierzu liegen für 26 Personen verwertbare Ergebnisse vor. Die Einstellungsunterschiede wurden durch Multidimensionale Skalierung in SPSS ausgewertet und als Distanzen auf der x-Achse abgetragen. Zudem wurden die Kontakte der Akteur\*innen als Grad-Zentralitäten mit UCINET berechnet und auf der y-Achse abgetragen. Zusätzlich wurde der den Akteur\*innen zugeschriebene Einfluss mit UCINET ausgewertet, in Quartile zerlegt und durch die Symbolgröße in die Darstellung aufgenommen.

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung.

### 3.3 Handlungskoordination im Mehrebenennetzwerk

Für die maßgebliche Handlungskoordination im Policy-Netzwerk, die letztlich zu einem Kompromiss zwischen beiden politischen Lagern führte, spielten sowohl die Handlungsstrategien der landespolitischen Akteur\*innen als auch das Verhalten von Protagonist\*innen auf der intermediären und lokalen Ebene eine wesentliche Rolle. Deren jeweilige Stellung im Policy-Netzwerk (Zentralität) und wahrgenommene Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung konnten mit Hilfe der Netzwerkanalyse bestimmt werden (vgl. Abb. 2).

Das SPD-geführte Bildungsministerium verknüpfte die geplante Strukturreform eng mit der Schulentwicklungsplanung. Neue Gemeinschaftsschulen sollten nur auf Antrag der Schulträger entstehen können. Auch das pädagogische Konzept und die

konkrete Ausgestaltung der Leistungsdifferenzierung sollten die Schulträger zusammen mit den Schulen festlegen können (MBF SH, 2005, S. 5). Durch zahlreiche regionale Informationsveranstaltungen sowie die Aufnahme und Förderung von ersten Pilotschulen konnten Ministerium und SPD-Fraktion schon frühzeitig bei kommunalen Akteur\*innen Interesse wecken, noch bevor ein Gesetzentwurf vorgelegt und eine Einigung mit der CDU erzielt wurde. Die Informationskampagne für Schulträger wurde maßgeblich vom Staatssekretär und von dem bildungspolitischen Sprecher der SPD-Fraktion getragen, die mit 80 bis über 90 Prozent der Netzwerkteiligten in direktem engeren Kontakt standen und denen auch ein hoher Einfluss auf die Entscheidungsfindung zugeschrieben wurde (vgl. Abb. 2).

Dass unter den ersten Interessent\*innen für Gemeinschaftsschulen ausgerechnet mehrere CDU-Bürgermeister\*innen waren, bedeutete Rückenwind für die SPD. Wie die Netzwerkanalyse zeigt, standen einzelne Bürgermeister\*innen, aber auch bestimmte Schulrät\*innen und Schulleitungen erster Pilotschulen mit bis zu 40 Prozent der Netzwerkteiligten in engerem Kontakt und erreichten eine ähnlich zentrale Stellung im Policy-Netzwerk wie landespolitische Interessenvertretungen (vgl. Abb. 2). Diese örtlichen Akteur\*innen versprachen sich von der Zusammenführung der Haupt- und Realschulbildungsgänge und der Einbeziehung eines gymnasialen Anforderungsniveaus bessere Chancen zum langfristigen Erhalt ihrer Schulstandorte (Christiansen & Johannsen 2015, S. 38 ff.; Jungmann, 2008, S. 76 ff.). Vor diesem Hintergrund wurden zum Teil auch Vorbehalte gegen ein längeres gemeinsames Lernen zurückgestellt.

Die CDU-Fraktion geriet durch das frühzeitige Interesse lokaler Akteur\*innen an der Gemeinschaftsschule in die Defensive. Ihren Fachpolitiker\*innen wurde von den Netzwerkteiligten auch weniger Zentralität und Einfluss zugeschrieben als den regierungserfahrenen Verhandlungspartner\*innen der SPD. Auf Initiative ihres Fraktionsvorsitzenden entschied sich die CDU dann erst spät im laufenden Gesetzgebungsverfahren dazu, dem SPD-Vorhaben mit der Regionalschule ein eigenes Schulmodell ohne gymnasiale Option entgegenzusetzen. Der Kompromiss der Koalitionsrunde sah dann letztlich vor, beide Schulmodelle in das Schulgesetz aufzunehmen. Die CDU akzeptierte die Einführung von Gemeinschaftsschulen auf Antrag des Schulträgers und setzte im Gegenzug die flächendeckende Umwandlung aller übrigen Haupt- und Realschulen in Regionalschulen bis zum Jahr 2010 durch (MBF SH, 2006, S. 3 f.).

Entgegen ihrer Erwartungen entschied sich dann aber die Mehrheit der Schulträger dafür, das aufwändigere Verfahren zur Entwicklung einer Gemeinschaftsschule einzugehen und nicht die Umwandlung zur Regionalschule abzuwarten. So gab es im Jahr 2010 in Schleswig-Holstein bereits 134 Gemeinschaftsschulen und nur 67 Regionalschulen. Zudem war die Schüler\*innenzahl an den Gemeinschaftsschulen rund fünfmal größer, da sie mit mehr Zügen geführt werden mussten (Wiechmann, 2011, S. 124 f.). Die schleswig-holsteinische CDU hatte somit ihren Rückhalt in den Kommunen über- und die Eigeninteressen der Schulträger unterschätzt. Mit dem Um-



wandlungsautomatismus zur Regionalschule, den sie durchgesetzt hatte, beschleunigte sie den Umbau des Schulsystems entgegen ihrer ursprünglichen Absicht.

Nachzutragen wäre noch eine nicht unwesentliche Weichenstellung für die Handlungskoordination in Schleswig-Holstein. Um an Gemeinschaftsschulen binnendifferenzierte Lerngruppen bis in die Abschlussklassen zu ermöglichen, hatte die Kultusminister\*innenkonferenz 2006 die Schulartenvereinbarung weit geöffnet. Von der Fachleistungsdifferenzierung in den höheren Jahrgangsstufen konnte nun aus „demographischen bzw. schulstrukturellen Gründen“ zugunsten klasseninterner Lerngruppen abgewichen werden (KMK, 2006, S. 7). Diese weitgefasste Öffnungsklausel kam auf Initiative der schleswig-holsteinischen Bildungsministerin (A-Länder) sowie des sächsischen Kultusministers (B-Länder) zustande, der auf Betreiben seines Koalitionspartners (SPD) ebenfalls an einer Gemeinschaftsschule arbeitete (Ridderbusch, 2019, S. 235).

### **3.4 Politikergebnis und Nachhaltigkeit des Wandels**

Der eingeschlagene Reformpfad in Schleswig-Holstein wurde auch von den nachfolgenden Landesregierungen weiterverfolgt. Das Volksbegehren zum Erhalt der Realschulen fand nicht die nötige Unterstützung. Die nachfolgende CDU-FDP-Koalition näherte zunächst die Gemeinschaftsschule an das Regionalschulmodell an, stieß aber damit auf Kritik von Schulträgern, Gemeinde- und Städteverband. Der erneute Regierungswechsel zu einer Koalition von SPD, GRÜNEN und SSW führte dann zur Umwandlung aller Regional- in Gemeinschaftsschulen. Dies wird auch durch die aktuelle Koalition von CDU, GRÜNEN und FDP nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt.

Das gemeinsame Lernen in binnendifferenten Lerngruppen, das bei der Einführung der Gemeinschaftsschule ein wesentlicher Streitpunkt war, hat gegenwärtig an Brisanz verloren. Auch wenn die Möglichkeiten der Schulen zur Binnendifferenzierung je nach Parteienkonstellation mal mehr oder mal weniger gefördert werden, gänzlich in Frage gestellt wird der binnendifferenzierte Unterricht nicht mehr. Vielmehr ist eine allmähliche Annäherung in Aspekten des gemeinsamen Lernens erkennbar (Ridderbusch, 2019, S. 273).

Bis heute umstritten bleiben jedoch Ausgestaltung und Stellenwert der zweiten Säule. Je nach Parteienkonstellation wird die Möglichkeit einer eigenen Oberstufe für Gemeinschaftsschulen mal wohlwollender und mal kritischer geprüft. Die aktuelle Koalition von CDU, GRÜNEN und FDP geht davon aus, „dass sich derzeit kein Bedarf für zusätzliche Oberstufen abzeichnet“ (CDU SH et al., 2017, S. 16). Gegenwärtig führt jede vierte Gemeinschaftsschule bis zum Abitur, darunter vornehmlich größere mehrzügige Schulen. Nach der vierten Klasse können landesweit 19 Prozent der

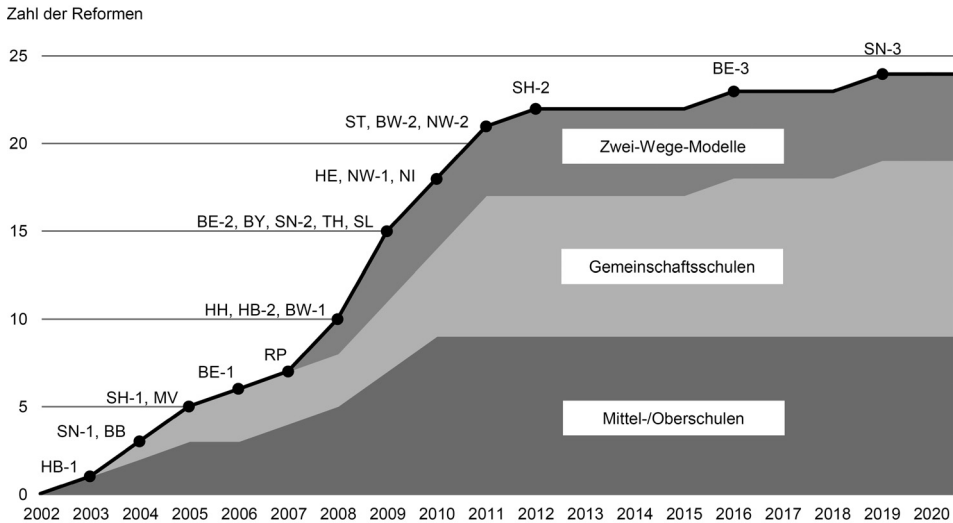
Schüler\*innen auf eine Gemeinschaftsschule mit Oberstufe wechseln, 37 Prozent auf eine Gemeinschaftsschule ohne Oberstufe und 44 Prozent wechseln auf ein Gymnasium (MBWK SH, 2021, S. 9). Laut Bildungsministerium verzeichnen die Gemeinschaftsschulen mit Oberstufe aber rund 20 Prozent mehr Anmeldungen als sie Plätze vergeben können (ebd.).

#### **4 Ausstrahlungen auf die länderübergreifende Reformdynamik**

In Schleswig-Holstein wird exemplarisch sichtbar, welche Triebkräfte und Prozesse maßgeblich waren, um den Sekundarschulwandel einzuleiten. In der Fallanalyse konnte ein spezifisches Zusammenspiel von langfristig verändertem Schulwahlverhalten und demografischem Problemdruck, PISA-Debatte und Verbreitung neuer Strukturideen, einer veränderten Governance zwischen Land und Schulträgern sowie in der länderübergreifenden Koordination der Schulpolitik herausgearbeitet werden. Weitet man den Blick auf die Reformpfade der übrigen Bundesländer – was an dieser Stelle nur cursorisch erfolgen kann (vgl. ausführlich Ridderbusch, 2019, S. 111 ff.) – wird deutlich, dass diesen Einflussfaktoren je nach schulstruktureller Ausgangslage und Parteienkonstellation in den Ländern eine unterschiedliche Relevanz und Gewichtung zukommt.

Die weitere Verbreitung der Gemeinschaftsschule – hier als erster Reformpfad verstanden – kann ausgehend von Schleswig-Holstein über sieben weitere Bundesländer verfolgt werden (vgl. Abb. 3). In allen Ländern ging die Initiative zur Einführung von Gemeinschaftsschulen auf Akteur\*innen von SPD, GRÜNEN oder LINKE zurück, die entweder eigene Mehrheiten zur Regierungsbildung hatten oder Koalitionen mit der CDU eingegangen waren und im Rahmen der Verhandlungen die Gemeinschaftsschule durchgesetzt hatten. Im Fall Nordrhein-Westfalen gab es eine Einigung der rot-grünen Landesregierung mit der CDU-Opposition, die zur abweichenden Bezeichnung „Sekundarschule“ führte, obgleich das Rösner-Modell (mit Ausnahme der Oberstufenoption) weitgehend adaptiert wurde.

Abb. 3: Reformpfade und zeitliches Verbreitungsmuster der Sekundarschulreformen



*Anm.:* Als Zwei-Wege-Modelle werden Schulsysteme mit Gymnasien und einer alle übrigen Schulformen integrierenden zweiten Säule mit weitgehend flächendeckendem Gymnasialniveau bezeichnet. Unter Gemeinschaftsschulen werden alle auf dem Rösner-Modell basierenden Schulformen verstanden, soweit sie nicht als Zwei-Wege-Modell, sondern als ergänzende Schulform eingeführt wurden (einschließlich der Sekundarschule in NW). Als Mittel-/Oberschulen werden alle Annäherungen oder komplette Zusammenführungen von Haupt- und Realschulen zusammengefasst, die keine durchgängige gymnasiale Anforderungsebene einbeziehen. Im Nachfolgenden werden die einzelnen Schulstrukturereformen aufgeführt: BB: Oberschule; BE-1: Pilotphase Gemeinschaftsschule (GMS); BE-2: Zwei-Wege mit Integrierter Sekundarschule; BE-3: GMS; BW-1: Werkrealschule; BW-2: GMS; BY: Mittelschule; HB-1: Sekundarschule; HB-2: Zwei-Wege mit Oberschule; HE: Mittelstufenschule; HH: Zwei-Wege mit Stadtteilschule; MV: Orientierungsstufe an Regionaler Schule/Gesamtschule; NI: Oberschule; NW-1: Schulversuch GMS; NW-2: Sekundarschule; RP: Realschule plus; SH-1: GMS und Regionalschule; SH-2: Zwei-Wege mit GMS (als Zwei-Wege gezählt); SL: Zwei-Wege mit GMS (als Zwei-Wege gezählt); SN-1: Schulversuch GMS; SN-2: Oberschule; SN-3: GMS; ST: GMS; TH: GMS. Auf der Zeitachse dargestellt ist jeweils das Jahr der ersten verbindlichen Verabredung (z. B. durch Koalitionsvertrag).

Quelle: eigene Darstellung.

Für die Landesverbände von SPD, GRÜNEN und LINKE ging es dabei maßgeblich um den Abbau von Bildungsungleichheiten, die die ersten PISA-Studien und nachfolgenden Schulleistungsvergleiche zu Beginn der 2000er Jahre aufgezeigt hatten. Die aus Skandinavien abgeleitete Strukturidee eines längeren gemeinsamen Lernens und das für Schleswig-Holstein entwickelte Modell der Gemeinschaftsschule verbreiteten sich in kurzer Zeit über die parteibezogenen Gremien und Netzwerke. In der SPD waren die Landesarbeitsgemeinschaften für Bildung wichtige Transferagenten, die an den ersten Parteitagbeschlüssen in Schleswig-Holstein, Sachsen und Berlin maß-

geblich beteiligt waren und auf dem Bundeskongress 2004 den Beschluss „zehn Jahre gemeinsam lernen“ herbeiführten. Bei den GRÜNEN ging die Initiative von der Hamburger Grün-Alternativen Liste (GAL) aus, die ihr frühes Konzept „Neun macht klug“ im gleichen Jahr über das Fraktionsnetzwerk der Nord-GRÜNEN und den Länderrat der Partei verbreitete. Bei der LINKEN griff die Bundesarbeitsgemeinschaft Bildungspolitik in ihren Leitlinien 2005 die Gemeinschaftsschule auf (Ridderbusch, 2019, S. 129 ff.).

Die Offenheit des Rösner-Modells für unterschiedliche Ausbaustufen und Integrationsgrade sowie die Einbeziehung eines gymnasialen Anforderungsniveaus machte die Gemeinschaftsschule besonders attraktiv für Flächenländer und ihre Schulträger, denn hier forcierte der Schüler\*innenrückgang im Sekundarbereich die anhaltende Abwanderung aus der Hauptschule, wodurch zahlreiche Schulstandorte in Frage gestellt wurden. Durch die „Ermöglichungsstrategie“, die die meisten Landesregierungen bei der Einführung von Gemeinschaftsschulen wählten, wurde die Entscheidung über die Umgestaltung der Schulangebote sowie in vielen Fällen auch die konkrete Ausgestaltung der schulischen Bildungsgangdifferenzierung in die Hände der Schulträger gelegt (Ridderbusch, 2019, S. 356). Die Offenheit des Schulmodells und die Delegation von Verfügungsrechten bei der Ausgestaltung machten die Gemeinschaftsschule auch für CDU-dominierte Kommunen interessant. Auf diese Weise wurden Gemeinschaftsschulen auch für weitere Landesverbände der CDU in Parteilager übergreifenden Konstellationen tolerabel.

In den Stadtstaaten mit ihren kürzeren Wegen und in der Regel größeren Schulzentren machte sich der demografische Wandel weniger dramatisch bemerkbar. Hier standen in der Regel keine Schulstandorte zur Disposition, vielmehr ließ die Abwanderung in die höheren Bildungsgänge die Anmeldezahlen von Gymnasien und Gesamtschulen in die Höhe schnellen (Ridderbusch, 2019, S. 89). Mit dem Strukturmodell zweier gleichwertiger und flächendeckender Wege zum Abitur, das die Hamburger Enquete-Kommission Anfang 2007 mit Zustimmung von CDU und SPD vorgelegt hatte, eröffnete sich ein zweiter alternativer Reformpfad (vgl. Abb. 3 auf der vorherigen Seite). Den Anstoß zu dieser Entwicklung hatte die Hamburger CDU gegeben, die mit Blick auf die PISA-Resultate und den hohen Anteil von Risikoschüler\*innen eine Reduzierung der Vielgliedrigkeit in Aussicht gestellt hatte (Ridderbusch, 2019, S. 132 ff.).

Das Zwei-Wege-Modell aus bestehenden Gymnasien und einer alle übrigen Schulformen integrierenden zweiten Säule mit durchgängigem Gymnasialniveau verbreitete sich ab 2008 vornehmlich in den Stadtstaaten, nicht zuletzt weil hier – durch den hohen Anteil von Gesamtschulen – der flächendeckende Ausbau einer zweiten Säule mit Gymnasialniveau realistisch erschien (Edelstein & Nikolai, 2013, S. 492). Im Saarland und dann auch in Schleswig-Holstein entstand ein Zwei-Wege-Modell mit Gemeinschaftsschulen. Um einen flächendeckenden Anschluss an die gymnasiale Ober-

stufe zu erreichen, müssen hier die Gemeinschaftsschulen mit Oberstufenverbänden kooperieren, weil die Mehrzahl der Gemeinschaftsschulen keine eigene Oberstufe hat.

Einem dritten Reformpfad – der Entwicklung von Mittel- und Oberschulvarianten – folgte ab 2008 eine Gruppe von CDU/CSU-FDP-regierten Bundesländern (vgl. Abb. 3 auf S. 160). Die westdeutschen Flächenländer in dieser Gruppe reagierten damit vorrangig auf den fortschreitenden Schüler\*innenrückgang an Hauptschulen, der zunehmend Schulstandorte in Frage stellte und die örtlichen Schulträger mobilisierte. Je nach Bundesland wurde eine Annäherung oder eine komplette Zusammenführung von Haupt- und Realschulen vorgenommen, ohne jedoch eine durchgängige gymnasiale Anforderungsebene einzubeziehen. Damit folgten die schwarz-gelben Landesregierungen weitgehend einem inkrementellen Entwicklungspfad, der bereits seit den 1990er Jahren in den ostdeutschen und auch in ersten westdeutschen Ländern zu beobachten war.

Der abschließende Blick auf das zeitliche Verbreitungsmuster der Sekundarschulreformen lässt jedoch nicht nur die zunehmende Dynamik der Reformen ab 2007, sondern auch die abrupte Ausbremsung des Reformgeschehens ab 2010 erkennen (vgl. Abb. 3). Dass danach kaum mehr weitere Reformschritte folgten, obwohl der Sekundarschulwandel in vielen Ländern noch nicht abgeschlossen war, deutet auf einen wirksamen „Blockademoment“ hin. Im Juli 2010 hatte der Hamburger Volksentscheid die Pläne für ein sechsjähriges gemeinsames Lernen – trotz parteiübergreifender Einigung – vereitelt. Die Primarschulpläne im Saarland wurden ebenfalls umgehend fallengelassen. SPD und GRÜNE verstanden das Bürger\*innenvotum als Signal, dass weitere Schritte zum gemeinsamen Lernen keinen Rückhalt finden, sobald sie zulasten der Gymnasien gehen. Entsprechende Forderungen nach einer „Schule für alle“ verschwanden in der Folge aus den Parteiprogrammen (Ridderbusch, 2019, S. 198 f., 205 f.).

Mit Blick auf die unterschiedlichen Reformpfade und das kurze Zeitfenster der länderübergreifenden Reformdynamik ist es nicht überraschend, dass viele Sekundarschulreformen im Sinne ihrer ursprünglichen Intentionen bis heute nicht abgeschlossen sind. Lediglich fünf der 16 Länder haben mit den Zwei-Wege-Modellen das vorherrschende Strukturprinzip der vertikalen Drei- und Mehrgliedrigkeit aufgegeben und wollen mit der zweiten Säule einen flächendeckenden gleichwertigen Weg zum Abitur eröffnen. Die größere Ländergruppe, die zur Förderung des gemeinsamen Lernens lediglich ergänzende Gemeinschaftsschulen eingeführt hat, konnte zwar die Bildungsgänge innerhalb dieser Schulen zusammenführen, hat damit aber insgesamt eine Aufgliederung ihrer Schulsysteme bewirkt. Dabei müssen sich die Gemeinschaftsschulen gegen eine Konkurrenz von Mittelschulen und zum Teil auch Gesamtschulen behaupten.

Wie sich dieser unvollendete Schulstrukturwandel auf die Lernmilieus und Leistungskomposition an den Sekundarschulen auswirkt, sollte künftig vertieft erforscht werden. Die Evaluationen aus Berlin und Bremen lassen gegenwärtig noch erhebliche Unterschiede in der Reputation und Anwahl der neuen Sekundarschulen erkennen (DIPF et al., 2018, S. 23 ff.; Neumann et al., 2017, S. 485 f.). Analog hierzu wären auch aktuelle Analysen in den Flächenländern wünschenswert (bislang Bohl & Wacker, 2016). Die Ergebnisse dann im Dialog zwischen Bildungsforschung, Land und Schulträgern zu beraten, wäre ein nächster Schritt.

## Literatur und Internetquellen

- Altrichter, H., & Heinrich, M. (2007). Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wisinger (Hrsg.). *Educational Governance* (S. 55–103). VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90498-6\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90498-6_3)
- Bieber, T., Niemann, D., & Martens, K. (2015). Soft governance through PISA benchmarking: German reforms in secondary education. In M. Lawn (Hrsg.), *Shaping of European education. Interdisciplinary perspectives* (S. 50–65). Routledge.
- Bohl, T., & Wacker, A. (2016). *Die Einführung der Gemeinschaftsschule in Baden-Württemberg. Abschlussbericht der Wissenschaftlichen Begleitung (WissGem)*. Waxmann.
- Christiansen, A., & Johannsen, H.-W. (2015). *Schulentwicklung in der Praxis. Die Gemeinschaftsschule Handewitt*. Waxmann.
- CDU Fraktion Schleswig-Holstein. (2006). *Johann Wadepful zur Bildungspolitik: Unser Ziel ist ein dauerhafter Schulfrieden für Schleswig-Holstein*. Pressemitteilung vom 29.08.2006. <http://www.ltsh.de/pressticker/2006-08/29/18-01-04-6643/PI-RPRk-wGZD-cdu.pdf>
- CDU Schleswig-Holstein, GRÜNE Schleswig-Holstein & FDP Schleswig-Holstein. (2017). *Das Ziel verbindet: weltoffen – wirtschaftlich wie ökologisch stark – menschlich*. Koalitionsvertrag für 2017–2022. [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/\\_documents/koalitionsvertrag2017\\_2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/_documents/koalitionsvertrag2017_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
- CDU Schleswig-Holstein & SPD Schleswig-Holstein. (2005). *In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft*. Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode von 2005–2010. [http://beschluesse.spd-schleswig-holstein.de/wiki/In\\_Verantwortung\\_für\\_Schleswig-Holstein:\\_Arbeit,\\_Bildung,\\_Zukunft\\_%282005%29](http://beschluesse.spd-schleswig-holstein.de/wiki/In_Verantwortung_für_Schleswig-Holstein:_Arbeit,_Bildung,_Zukunft_%282005%29)
- Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Universität Bielefeld, Universität Bremen & Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB). (2018). *Bericht der Expertengruppe zur Evaluation der Bremer Schulreform*. <https://www.dipf.de/de/forschung/pdf-forschung/steubis/bremen-evaluation-maerz-2018-gesamtbericht>
- Drewek, P. (2013). Das dreigliedrige Schulsystem im Kontext der politischen Umbrüche und des demographischen Wandels im 20. Jahrhundert. *Zeitschrift für Pädagogik*, 59 (4), 508–525.
- Edelstein, B. (2020). *Von der Schulform zur schulischen Organisationsform: zur Diffusion eines neuen Paradigmas der Schulstrukturentwicklung*. WZB Discussion Paper P 2020-001. WZB. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2020/p20-001.pdf>
- Edelstein, B., & Nikolai, R. (2013). Strukturwandel im Sekundarbereich. Determinanten schulpolitischer Reformprozesse in Sachsen und Hamburg. *Zeitschrift für Pädagogik* 59 (4), 482–495.

- Heinrich, M. (2007). *Governance in der Schulentwicklung. Von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung*. VS.
- Heinz, D. (2016). Horizontale Politikverflechtung in der Schulpolitik. In A. Benz, J. Deyhle & D. Heinz (Hrsg.), *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat* (S. 195–245). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845272108-195>
- Hepp, G. F. (2011). *Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung*. VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93122-7>
- Jungmann, C. (2008). *Die Gemeinschaftsschule. Konzept und Erfolg eines neuen Schulmodells*. Waxmann.
- KMK (Kultusminister\*innenkonferenz). (2006). *Vereinbarung über die Schularten und Bildungsgänge im Sekundarbereich I*. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03.12.1993 i. d. F. vom 02.06.2006. [https://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/Beschluesse\\_Veroeffentlichungen/allg\\_Schulwesen/Schulart\\_Bildungsg\\_Sek1.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/Beschluesse_Veroeffentlichungen/allg_Schulwesen/Schulart_Bildungsg_Sek1.pdf)
- KMK (Kultusminister\*innenkonferenz). (2022). *Dokumentation 232: Schüler/-innen, Klassen, Lehrkräfte und Absolventen/-innen der Schulen 2011-2020*. Zusammenfassende Übersichten, Tabelle Z9.1. <https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/statistik/schulstatistik/schueler-innen-klassen-lehrkraefte-und-absolvierende.html>
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein. (Hrsg.). (2004). *Prüfung der Unterrichtsversorgung, des Lehrbedarfs sowie der Schulentwicklung der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen bis zum Schuljahr 2009/10*. <https://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getFile=schulbericht2004.pdf>
- Maag Merki, K., & Altrichter, H. (2015). Educational Governance. *DDS – Die Deutsche Schule*, 107 (4), 396–410.
- Ministerium für Bildung und Frauen Schleswig-Holstein. (2005). *Ministerin Erdsiek-Rave: „Wir wollen Bildungspotenziale der Kinder besser nutzen und Bildungschancen besser verteilen“*. Pressemitteilung vom 06.12.2005. <https://bildungsklick.de/bundeslaender/detail/bildungsministerin-ute-erdsiek-rave-wir-wollen-die-bildungspotenziale-der-kinder-besser-nutzen-und-bildungschancen-gerechter-verteilen>
- Ministerium für Bildung und Frauen Schleswig-Holstein. (2006). *Schleswig-Holstein macht Schule: Das neue Schulgesetz kommt!* Pressemitteilung vom 26.09.2006.
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Schleswig-Holstein. (2021). *Stabile Anmeldezahlen in einem schwierigen Schuljahr*. Schule aktuell. Mit Nachrichtenblatt (5), 9. [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/schulverwaltung/Downloads/schule\\_aktuell/Mai\\_2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/schulverwaltung/Downloads/schule_aktuell/Mai_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
- Neumann, M., Becker, M., Baumert, J., Maaz, K., Köller, O., & Jansen, M. (2017). Das zweigliedrige Berliner Sekundarschulsystem auf dem Prüfstand: ein Zwischenresümee. In M. Neumann, M. Becker, J. Baumert, K. Maaz & O. Köller (Hrsg.), *Zweigliedrigkeit im deutschen Schulsystem* (S. 468–501). Waxmann.
- Ridderbusch, J. (2019). *Deutschland auf dem Weg zum zweigliedrigen Schulsystem. Transfer- und Lernprozesse in der Bildungspolitik*. VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25710-1>
- Rösner, E. (2004). *Schulentwicklung in Schleswig-Holstein. Veränderungen der Schulstruktur als Konsequenz demografischer und gesellschaftlicher Entwicklungen*. Institut für Schulentwicklungsforschung. [https://www.gew-hb.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=32470&token=96a144385edadbb61f0b41dca829ba9fdc0b9a3c&sdownload=&n=Roesner-Guachten\\_SH.pdf](https://www.gew-hb.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=32470&token=96a144385edadbb61f0b41dca829ba9fdc0b9a3c&sdownload=&n=Roesner-Guachten_SH.pdf)
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework – Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (2. Aufl.) (S. 189–220). Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-7>
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (Hrsg.). (2017). *Theories of the Policy Process* (4. Aufl.). Westview Press.

- Ulbricht, L. (2014). Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern. *Der moderne Staat*, 7 (2), 437–457. <https://doi.org/10.3224/dms.v7i2.17324>
- Weiß, W. W. (2009). Kommunale Bildungspolitik. Entwicklungen, Begrifflichkeiten und Perspektiven. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 48 (1), 11–37.
- Wiechmann, J. (2011). Vollständiger Systemwechsel in Schleswig-Holstein. Die Umwandlung der Schullandschaft in lokaler Entscheidung. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 14, 119–139. <https://doi.org/10.1007/s11618-011-0174-7>
- Zymek, B. (2010). Nur was anschlussfähig ist, setzt sich auch durch. Was man aus der deutschen Schulgeschichte des 20. Jahrhunderts (gerade auch der der DDR und der ostdeutschen Bundesländer) lernen kann. *DDS – Die Deutsche Schule*, 102 (3), 193–208.
- Zymek, B. (2017). Zur Wechselwirkung von Demografie und Bildung im historischen Prozess – das deutsche Beispiel. In E. Schlemmer, A. Lange & L. Kuld (Hrsg.), *Handbuch Jugend im demografischen Wandel. Konsequenzen für Familie, Bildung und Arbeit* (S. 108–126). Beltz.

*Jens Ridderbusch*, Dr. phil, stellvertretender Leiter der sozialwissenschaftlichen Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

E-Mail: [jens.ridderbusch@stala.bwl.de](mailto:jens.ridderbusch@stala.bwl.de)

Korrespondenzanschrift: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Referat 32, Böblinger Straße 68, 70199 Stuttgart