



## DAS BUNDESZENTRALABITUR IN DEUTSCHLAND

DISTANCE AND INDEPENDENT  
STUDIES CENTER 

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstellung und thematische Relevanz .....	1
1.2 Forschungsfrage und Aufbau der Arbeit .....	3
<b>2 Theoretische Grundlagen und Forschungsstand .....</b>	<b>6</b>
2.1 Theoretischer Rahmen – „History matters“ .....	6
2.1.1 Historischer Institutionalismus .....	7
2.1.2 Das Pfadabhängigkeitskonzept .....	8
2.1.3 Die Entstehung von Pfadabhängigkeiten .....	9
2.1.4 Die Entstehung von Wandel .....	10
2.1.5 Die Rolle von Institutionen .....	12
2.1.6 Die Rolle von Akteuren .....	12
2.2 Entwicklung und Charakter des höheren Schulwesens .....	14
2.2.1 Von 1945 bis zum „PISA-Schock“ .....	15
2.2.2 Vom „PISA-Schock“ bis zur Gegenwart .....	20
2.2.3 Struktur und Akteure der deutschen Schulpolitik .....	23
2.3 Das Abitur in der Bundesrepublik Deutschland .....	30
2.3.1 Das Zentralabitur in den deutschen Bundesländern .....	30
2.3.2 Die „Einheitlichen Prüfungsanforderungen für die Abiturprüfung“ .....	34
2.3.3 Die Bildungsstandards .....	36
2.3.4 Der Abituraufgabenpool .....	37
2.3.5 „Südambitur“ und „Nationaler Bildungsrat“ .....	39
<b>3 Methodisches Vorgehen.....</b>	<b>41</b>
<b>4 Analyse .....</b>	<b>44</b>
4.1 Akteure und Positionen.....	45
4.1.1 Landes- und bundespolitische Akteure .....	45
4.1.2 Akteure der „ungefragten Beratung“ .....	51
4.1.2 Lehrkräfteverbände .....	54
4.2 Kritische Situationen .....	57
4.3 Mechanismen .....	58

<b>5</b>	<b>Fazit und Ausblick .....</b>	<b>60</b>
<b>6</b>	<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>62</b>
<b>7</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>63</b>
<b>8</b>	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>64</b>

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemstellung und thematische Relevanz

„Wir befürchten, dass am Ende ein Berliner Zentralabitur das Ziel ist, was eine Verschlechterung des Bildungsniveaus in Bayern bedeuten würde.“ (Bayerischer Rundfunk 2019)

Mit diesen Worten erteilte der bayerische Ministerpräsident Markus Söder (CSU) im November 2019 Anstrengungen auf einem Weg hin zu mehr Vergleichbarkeit beim Abitur eine klare Absage.

Seit Jahrzehnten wird die Frage eines Bundeszentralabiturs auf Bundes- oder Länderebene diskutiert. Der Terminus „Bundeszentralabitur“ ist dabei keineswegs definiert oder wird einheitlich verwendet. Er orientiert sich vielmehr an dem in den Bundesländern oftmals verwendeten Begriff „Landeszentralabitur“. In der Diskussion werden u.a. Termini wie „bundesweites Zentralabitur“, „bundeseinheitliches Abitur“, „bundesvergleichbares Abitur“, „Deutschlandabitur“ oder „ländergemeinsames Kernabitur“ verwendet, denen jeweils unterschiedliche Vorstellungen über die Ausgestaltung des Abiturs und die politische Motivation zugrunde liegen.<sup>1</sup> Im Folgenden soll der Begriff „Bundeszentralabitur“ verwendet werden, obwohl die inhaltliche Ausgestaltung politisch nicht definiert ist. Dem Begriff liegt die Vorstellung von für bestimmte Fächer identischen Aufgaben sowie Bewertungsmaßstäben deutschlandweit in der schriftlichen Abiturprüfung, die als Kernstück des Abiturs gesehen wird, zugrunde.<sup>2</sup>

Das Abitur als „Allgemeine Hochschulreife“ (AHR) mit der formalen Zugangsberechtigung zu jedem Studienfach ist der höchste in Deutschland erreichbare Schulabschluss und wird gemeinhin als „High-Stakes-Test“ charakterisiert, der über Lebenschancen und beruflichen Erfolg entscheidet (Kahnert et al. 2015: 94).<sup>3</sup> Der Abiturdurchschnitt entscheidet in der Regel darüber, ob angehende Studierende ihr Wunschfach an einer Universität studieren können, denn viele Fächer sind inzwischen durch einen *Numerus clausus* (NC) begrenzt. Alternative Zulassungsverfahren spielen dahin gehend eine

---

<sup>1</sup> So verwendet Markus Söder im obigen Beispiel bewusst den bisher neuen Begriff des „Berliner Abiturs“, um damit dessen Minderwertigkeit und zentralistische Ausrichtung im Gegensatz zum bayerischen Abitur zu unterstreichen.

<sup>2</sup> Holmeier, Maag Merki und Hirt gehen am Beispiel der Schweiz näher auf die verschiedenen Termini ein (2017: 9-13).

<sup>3</sup> Im Gegensatz dazu werden beispielsweise in Großbritannien die studierbaren Fächer durch die „A-Levels“ oder in den USA durch allgemeine Leistungstests eingeschränkt (Trautwein/Neumann 2008: 486).

untergeordnete Rolle (Trautwein/Neumann 2008: 487). So verwundert es nicht, dass Eltern, Schüler/-innen<sup>4</sup>, Lehrer/-innen, Hochschullehrer/-innen, Personalverantwortliche in der Wirtschaft sowie Politikerinnen und Politiker ein großes Interesse an der Ausgestaltung und Vergleichbarkeit des Abiturs haben. So befürworten mehr als 80 Prozent der deutschen Bevölkerung nationale einheitliche Schulabschlussprüfungen beim Abitur (Busemeyer et al. 2017: 27). Den *Status quo* der föderalen Bildungspolitik bewerten demgegenüber 71 Prozent als negativ (Schmidt 2017). Daher erwächst aus dem Anspruch des Nachweises der allgemeinen Studierfähigkeit und der geforderten Vergleichbarkeit des Abiturzeugnisses ein Konfliktpotenzial (Trautwein/Neumann 2008: 488), das die Bildungspolitik/-innen bisher nicht zu lösen vermochten.

Weitere Sprengkraft erhält die Frage nach einem Bundeszentralabitur in der Öffentlichkeit durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) im Jahr 2017 zum NC im Fach Medizin. Das BVerfG benannte insbesondere das Problem der „bundesweiten Vergleichbarkeit der Abiturnote“ bei der Vergabe von Medizinstudienplätzen und verurteilte das Fehlen von Kompensationsmechanismen als verfassungswidrig (Lindner 2018: 94-95).<sup>5</sup> Auch der OECD-Bildungsdirektor in Deutschland hält den Übergang vom Länderabitur zu einem bundesweiten Zentralabitur für unumgänglich, da die aktuelle Situation zu unterschiedlichen Standards und damit auch zu unfairen Bedingungen für Abiturientinnen und Abiturienten in verschiedenen Bundesländern führt (FAZ [Online] 2019). Ebenso wünscht sich der Arbeitgeberpräsident ein vergleichbares Abitur und fordert mehr Bewegung im Föderalismus (Gillmann 2019).

Zwar gibt es mit den „Einheitlichen Prüfungsanforderungen für die Abiturprüfung“ (EPA), den Bildungsstandards, dem Zusammenschluss von sechs Bundesländern für gemeinsame Absprachen in bestimmten schriftlichen Fächern sowie dem Abituraufgabepool Bewegung in Richtung Vergleichbarkeit des Abiturs, aber ein Bundeszentralabitur ist dennoch nicht in Sicht (Bosse 2019: 144). Dies verdeutlicht das zu Beginn präsentierte Zitat zum Ausstieg Bayerns aus dem „Nationalen Bildungsrat“, der – laut Koalitionsvertrag 2018 – u.a. Vorschläge zu einer stärkeren Zusammenarbeit der Länder und zur Vergleichbarkeit im Bildungswesen erarbeiten sollte (CDU/CSU/SPD 2018: 28).

---

<sup>4</sup> Sofern möglich, wird als sprachliche Gleichstellung der Geschlechter die Variante mit Schrägstrich und Bindestrich in Anlehnung an die DUDEN-Empfehlung gewählt.

<sup>5</sup> „Bereits seit den legendären Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1972 und 8. Februar 1977 ist der Stellenwert und die Aussagekraft der Abiturnote ein Paradigma des Bildungsföderalismus.“

Aufgrund dieser Ausführungen ist die Frage nach einem Bundeszentralabitur - und warum diesbezüglich in der Bildungspolitik bisher wenig Einigung erreicht werden konnte - virulent. Diese Forschungslücke schließt die vorliegende Arbeit.

## 1.2 Forschungsfrage und Aufbau der Arbeit

Die Forschungsfrage dieser Arbeit lautet wie folgt:

*Wie kann erklärt werden, dass es bisher kein Bundeszentralabitur in Deutschland gibt?*

Mithilfe von Unterfragen soll die Forschungsfrage beantwortet werden. Durch ihre Beantwortung soll das identifizierte Forschungsproblem in der Dokumentenanalyse gelöst werden (Döring/Bortz 2016: 146).

**F1:** Welche Akteure sind bei der Diskussion um die Einführung eines Bundeszentralabiturs handlungsleitend und welche Positionen vertreten sie?

**F2:** Wie können die verschiedenen Positionen der Akteure erklärt werden und inwiefern haben sie sich verändert?

**F3:** Inwiefern gab es in der Vergangenheit (seit 2001)<sup>6</sup> kritische Situationen, in denen die Möglichkeit zur Einführung eines Bundeszentralabiturs existiert hätte?

**F4:** Welche Mechanismen können die Stagnation beim Bundeszentralabitur erklären und welche Zeichen des Wandels können identifiziert werden?

Zu diskutieren sind diese Fragen jeweils aus der Perspektive des Historischen Institutionalismus zum institutionellen Wandel, gegebener und historisch entstandener Pfadabhängigkeit sowie verfestigter Handlungsmuster und Interessenlagen institutioneller Akteure. Aus diesem Grund folgt auf die Einleitung das Kapitel „Theoretische Grundlagen und Forschungsstand“, in welchem zunächst auf den theoretischen Rahmen des Historischen Institutionalismus im Allgemeinen und das mit ihm verbundene Konzept der Pfadabhängigkeit, das die Historizität von Ereignissen betont (Gerschewski 2016) sowie als Erklärung für Stabilität herangezogen werden kann, im Besonderen näher eingegangen wird. Da die bildungspolitischen Akteure in der oben dargelegten Fragestellung eine prominente Rolle einnehmen, wird auch die Rolle von Akteuren im Historischen

---

<sup>6</sup> Auf die Eingrenzung des Untersuchungszeitraums für die Jahre nach 2001 wird im Kap. 3 eingegangen.

Institutionalismus beleuchtet werden. Um die aktuelle Lage von schulpolitischen Analysen darzulegen, wird der derzeitige Forschungsstand des noch jungen Forschungsfeldes (Knauber 2017: 171), vor allem im Hinblick auf den Historischen Institutionalismus, in den Blick gerückt.

Aufgrund der historischen Perspektive folgt daraufhin eine Beschreibung der Entwicklung und des Charakters des höheren Schulwesens, zu dem das Abitur gehört. Im Rahmen dieser Arbeit wird das Jahr 1945 als Anfangspunkt herangezogen, da sich in der Bildungslandschaft danach verschiedene Akteure und Gremien herausbildeten, die vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland nicht existierten.<sup>7</sup> Dabei wird auch die Situation in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) skizziert. Der „PISA-Schock“ von 2001 wird in diesem Kapitel als Wendepunkt betrachtet, weil mit ihm ein Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik und Bildungsforschung in Deutschland einherging (Buchhaas-Birkholz 2009). In diesem Kontext werden die Struktur und ausgewählte Akteure der deutschen Bildungspolitik erläutert, um sie später genauer analysieren zu können.

Im Anschluss daran wird die gegenwärtige unterschiedliche Ausgestaltung des Abiturs in den einzelnen Bundesländern vorgestellt, um später praktische Probleme beim Bundeszentralabitur besser verstehen zu können. Aktuelle Rahmenbedingungen wie die EPA, Bildungsstandards und der Abituraufgabenpool runden diese Überlegungen ab, da sie die bisherigen Anstrengungen in Richtung mehr Vergleichbarkeit des Abiturs dokumentieren. Aufgrund der Verortung dieser Arbeit an der Schnittstelle zwischen Politik- und Bildungswissenschaft wird der bildungswissenschaftliche Forschungsstand zum Zentralabitur wiedergegeben.

Nachdem somit ein Überblick über den Stand der Forschung gegeben wurde, wird im Kapitel „Methodisches Vorgehen“ die Darstellung der empirischen Quellen und die benutzte Auswertungsmethodik behandelt, um die Analyse nachvollziehbar zu machen (Stichwort: „Intersubjektivität“). Schließlich folgt die Analyse der Entscheidungsfindung, in der die Forschungsfragen beantwortet werden, bevor dann im „Fazit“ eine

---

<sup>7</sup> Wenngleich an dieser Stelle erwähnt werden sollte, dass das Bildungssystem der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik Deutschland wesentliche Strukturen der Vorkriegszeit übernahm (Gudjons/Traub 2016: 110).

Zusammenfassung, abschließende Bewertung, Limitationen der vorliegenden Arbeit und künftiger Forschungsbedarf entwickelt werden.



## 2 Theoretische Grundlagen und Forschungsstand

### 2.1 Theoretischer Rahmen – „History matters“

Die *Policy*-Forschung<sup>8</sup> befasst sich mit dem Herausarbeiten und Erklären von Unterschieden und Gemeinsamkeiten der Staatstätigkeit in verschiedenen Politikfeldern, wozu auch die Bildungspolitik gehört. Sie kann sich auf längere Phasen der Politikentwicklung beziehen (Schneider/Janning 2006: 40). In ihrer deskriptiven Variante (Blum/Schubert 2018: 68) geht es um das Verstehen, wie Politiken als gesellschaftlich bindende Entscheidungen und Umsetzungen in konkreten Wirkungszusammenhängen entstehen (Wenzelburger/Zohlhöfer 2015). Politikwissenschaftliche Theorien fungieren in der *Policy*-Forschung als „Scheinwerfer“, indem sie durch ihr System von aufeinander bezogenen und begründeten Aussagen (Blum/Schubert 2018: 43) als Werkzeuge dienen, um die Wirklichkeit zu erforschen sowie Wirkungszusammenhänge von Ereignissen oder Erscheinungen aufzudecken und zu erklären (Reiter/Töller 2014: 27).<sup>9</sup> Die Theorien der Politikwissenschaft können hypothetische Antworten auf bestimmte Forschungsfragen zu kausalen Wirkungszusammenhängen von beobachteten Phänomenen geben und reduzieren so die Realität und erklären kausale Zusammenhänge (Reiter/Töller 2014: 30).

*Policy*-Theorien zeichnen sich durch eine klare Praxisorientierung aus, um aus „praktischem Wissen“ ein „abstraktes Wissen“ zu erzeugen (Schubert/Bandelow 2014). Dies macht sie für diese Arbeit fruchtbar, die sich auf der Meso- bzw. Mikro-Ebene der Analyse befindet, bei der Akteurs- und Interessenkoalitionen sowie spezifische strukturelle und institutionelle Kontexte analysiert werden (Schneider/Janning 2006: 76).

Eine Forschungsperspektive der *Policy*-Forschung, die für diese Arbeit gewählt wird, können Untersuchungen zur Stabilität und Wandel von *Policies* im Zeitverlauf sein (Tosun/Knill 2015: 22). Da fehlender *Policy*-Wandel im Hinblick auf die Einführung eines Bundeszentralabiturs ein Ausgangspunkt dieser Arbeit ist, eignen sich der Ansatz des

---

<sup>8</sup> Die inhaltliche Ausgestaltung von staatlichen Maßnahmen durch Gesetze, Verordnungen oder politische Programme sind Schwerpunkt der *Policy*-Dimension, wobei auch die anderen Dimensionen wie *Politics* und *Polity* berücksichtigt werden (Tosun/Knill 2015: 11), wie es das Modell von Lowi vorsieht (Lowi 1964, 1972).

<sup>9</sup> Die Analyseinstrumente „Theorien“, „analytischer Rahmen“, „Modelle“, „Konzepte“ oder „Begriffe“ sind nicht immer ganz trennscharf (Reiter/Töller 2014: 27-28), wobei Theorien den höchsten Abstraktionsgrad aufweisen sowie allgemeine Aussagen und eine hohe Übertragbarkeit erlauben (Blum/Schubert 2018: 47).

Historischen Institutionalismus<sup>10</sup> und das Konzept der Pfadabhängigkeit als theoretische Grundlagen, um die Ursachen für diese bereits seit Jahrzehnte andauernde Stabilität zu untersuchen.

### 2.1.1 Historischer Institutionalismus

„It is sometimes not possible to uncover the logic (or illogic) of the world around us except by understanding how it got that way.“ (David 1985)

Dieses Zitat spiegelt das Grundanliegen des Historischen Institutionalismus wider: Er fragt danach, wie handlungsleitende Institutionen im Zeitablauf entstehen, wirken und sich in konkrete zeitliche Prozesse einfügen (Hall/Taylor 1996; Thelen 1999). Um das Wesen des Historischen Institutionalismus zu verstehen, ist eine kurze Rückschau auf seine Genese vorteilhaft.

Der Historische Institutionalismus, der sich zu einer der wichtigsten Strömungen der *Policy*-Forschung entwickelt hat (Beyer 2015: 166), ist eine Strömung des Neo-Institutionalismus (Schimank 2007: 161). Während sich der Institutionalismus alter Prägung auf die Betrachtung formaler Staatsorganisation fokussierte und andere institutionelle Konstrukte (Seibel 1997: 363) sowie den Einfluss von Erkenntnis, Lernen und Motivation vernachlässigte, interpretiert der Neo-Institutionalismus „neben formalen Institutionen wie bürokratischen Agenturen, Legislativorgane oder Gerichtshöfe informelle Institutionen wie Routineverfahren und gesellschaftliche Praktiken. Darüber hinaus sind Institutionen auch normativer Natur, indem sie die Präferenzen und Identitäten von Individuen prägen“ (Morisse-Schilbach 2012: 225). Der Neo-Institutionalismus sieht dementsprechend Individuen in sozial organisierten Settings miteinander interagieren, die wiederum durch ein Set von Regelungen, Normen und Definitionen geleitet sind.

Der Historische Institutionalismus konzentriert sich auf die kausalen Effekte von Zeitgeschichtlichkeit bzw. Geschichtlichkeit in politischen Prozessen (Mahoney/Rueschemeyer 2003; Pierson 2004). Er geht davon aus, dass vorangegangene *Policies* oder Institutionen aktuelle *Policy*-Optionen und Präferenzen der Akteure stark prägen. Mithilfe einer historischen Analyse kann er zudem Wandel und Stabilität in Institutionen erklären (Ebbinghaus 2018: 413). Auf diese Weise können tiefer liegende Strukturen aufgedeckt werden. So kann der Historische Institutionalismus bei institutionellen Entwicklungen

---

<sup>10</sup> Steinmo (2008) definiert den Historischen Institutionalismus als Ansatz.

Aufschluss darüber geben, wann und wie „history matters“. Er berücksichtigt sowohl die Entstehung als auch die Entwicklung von Institutionen und die Kontextfaktoren sowie die Interessen und die Machtverhältnisse der Akteure (Nikolai 2016b: 77).

### 2.1.2 Das Pfadabhängigkeitskonzept

Schlüsselkonzept<sup>11</sup> des Historischen Institutionalismus ist das Konzept der Pfadabhängigkeit (Beyer 2015: 166), welches besagt, dass Vorgänge der Gestaltung von Institutionen in Pfadabhängigkeiten eingebunden sind, die langfristige Wirkungen haben (Pierson 1996). Das Theorem der Pfadabhängigkeit<sup>12</sup> aus der Ökonomie (North 1990) wurde durch Paul Pierson (1996) auf die Politikwissenschaft übertragen.<sup>13</sup> Die *Policy*-Forschung hat das Pfadabhängigkeitskonzept in den vergangenen Jahrzehnten häufig in verschiedenen Politikfeldern angewandt. Trotz dieses Umstandes gibt es keine einheitliche Begriffsdefinition für Pfadabhängigkeit, denn nicht zuletzt der bildhafte Ausdruck führt zu Mehrdeutigkeiten (Beyer 2015: 165-166).<sup>14</sup> Das Pfadabhängigkeitskonzept betont sowohl die historische Bedingtheit von Entscheidungen als auch deren Einbettung in Institutionen, um so das Beharrungsvermögen von Institutionen erklären zu können (Pierson 2000: 264-265). Dieses Beharrungsvermögen zusammen mit der Weiterverfolgung eines einmal eingeschlagenen Pfades, der nur schwer verlassen werden kann, erschweren die Verbreitung und Anwendung neuen Wissens (Mahoney 2000). Mithilfe des Pfadabhängigkeitskonzeptes können Blockaden und die Dominanz historisch gewachsener Strukturen und Handlungsräume im (bildungs-)politischen Bereich erklärt und in ihrer historischen Prägung begriffen werden (Edelstein 2016). Mit dem Konzept lassen sich sowohl restringierende Rahmenbedingungen, die Reformen verhindern, als auch Kräfte des Wandels identifizieren (Edelstein/Nikolai 2013: 483).

---

<sup>11</sup> „Die in der Literatur häufig anzutreffende und missverständliche Gleichsetzung von Historischem Institutionalismus und Pfadabhängigkeit greift für eine historisch-systematische Analyse politischer Dynamiken zu kurz“ (Broschek 2011: 28).

<sup>12</sup> Das vermutlich bekannteste Beispiel für Pfadabhängigkeit ist die QWERTY-Tastatur, deren Tastaturbelegung sich seit dem 19. Jahrhundert nicht geändert hat, obwohl es ergonomischere und effizientere Tastaturnordnungen gegeben hätte (David 1985).

<sup>13</sup> Wegweisend für das Konzept der Pfadabhängigkeit für die *Policy*-Forschung war auch der Zeitschriftenaufsatz „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“ vom Juni 2000 von Paul Pierson, einem US-amerikanischen Politikwissenschaftler.

<sup>14</sup> Beyer (2015: 152) veranschaulicht das Konzept an einem Koch- oder Backrezept: Die Reihenfolge der Durchführung von Arbeitsschritten sowie die Abfolge der Zugabe von Zutaten haben einen erheblichen Einfluss auf das Ergebnis. Dieses Phänomen kann man auch bei gesellschaftlichen Entwicklungen beobachten.

### 2.1.3 Die Entstehung von Pfadabhängigkeiten

Ausgangspunkt von Pfadabhängigkeiten sind zunächst Phasen kritischer Weichenstellungen. In diesen „critical junctures“ werden grundlegende Entscheidungen getroffen, die langfristige und nachhaltige Auswirkungen auf die Entwicklung von Bildungssystemen haben. An diesen kritischen Weggabelungen muss es mindestens zwei institutionelle Alternativen geben (Edelstein 2016: 50). Im historischen Zeitverlauf werden die ursprünglichen Alternativen immer unwahrscheinlicher und einmal eingeschlagene Pfade verfestigen sich (Mahoney 2000). In dieser Phase werden *Policies* entlang des ausgesuchten Pfades weiterentwickelt oder konsolidiert (Stichwort: „Pfadstabilität“), womit langfristig politisch-institutionelle und legitimatorische Parameter definiert werden (Broschek 2011: 29).<sup>15</sup>

Verschiedene Mechanismen in Form von Rückkopplungsprozessen führen zu dieser Pfadstabilität. Bei den funktionalistischen Reproduktionsmechanismen stabilisieren sich wechselseitige Abhängigkeiten und Komplementaritäten, die sich durch die Verzahnung und Einbettung von Institutionen in das Gesamtgefüge gebildet haben, gegenseitig. Ändert sich eine Komponente, so hat dies Rückwirkungen auf andere Institutionen. Durch diese Kopplung werden „Stakeholder“ funktional verbundener Institutionen mobilisiert (Edelstein/Nikolai 2013: 484). Eine Institution reproduziert sich demnach selbst, wenn sie eine Funktion für das ganze System erfüllt (Gerschewski 2016: 238). Der utilitaristischen Funktion liegt das Kosten-Nutzen-Kalkül von Akteuren zugrunde (Gerschewski 2016: 238). Da die Etablierung einer Institution hohe Kosten verursacht, besteht ein Anreiz, diese aufrechtzuerhalten. Im Zeitverlauf entstehen durch die Institution Lerneffekte und adaptive Erwartungen. „Durch ihr Design schaffen Institutionen Anreizstrukturen, aufgrund derer sich Individuen und Organisationen auf Tätigkeitsfelder spezialisieren und Kooperationsbeziehungen entwickeln“ (Edelstein/Nikolai 2013: 484). Eine Pfadabweichung würde stattdessen höhere Kosten verursachen, da bisherige Erwartungen und Planungen angepasst oder Erwartungen und Planungen revidiert werden müssten. Stattdessen reproduzieren die Akteure die in der Vergangenheit gefundene Problemlösung permanent (Ridderbusch 2019: 55). Die machtbasierte Erklärung geht von einer ungleichen Ressourcenverteilung aus, die einer Machtelite zugutekommt (Gerschewski 2016: 238) und dadurch andere Gruppen verhindert. So stabilisieren machtbasierte

---

<sup>15</sup> Diese Phase tritt im *Policy*-Prozess häufiger auf als die „critical junctures“ (Tosun/Knill 2015: 55).

Reproduktionsmechanismen eine historische Handlungsoption, weil die Machtposition von bestimmten Akteuren stabilisiert wird (Mahoney 2000: 521). Dies führt dazu, dass sich die Begünstigten für eine Fortführung des *Status quo* einsetzen (Edelstein/Nikolai 2013: 484). Bei den legitimationsbasierten Reproduktionsmechanismen reproduzieren die Akteure eine Institution, weil sie deren moralische Überlegenheit oder Angemessenheit proklamieren (Gerschewski 2016: 238). Diese Langfristigkeit auf Ideenebene besteht, wenn die Legitimitätsvorstellungen wesentlicher Akteure mit den institutionellen Arrangements übereinstimmen (Broschek 2011: 34). Das Denken und Handeln von Akteuren wird durch soziale Erwartungen, Verhaltensregeln und Handlungslogiken beeinflusst und durch starke soziale Bindungskräfte der Institutionen unterstützt (Edelstein/Nikolai 2013: 484).

#### 2.1.4 Die Entstehung von Wandel

Zwar betont das Theorem der Pfadabhängigkeit besonders die Erklärung von Stagnation, doch birgt es durchaus einige Konzepte für Wandel.<sup>16</sup> Wandel kann das Ergebnis von exogenen Faktoren wie Kriegen, Leistungskrisen oder wissenschaftlichen Erkenntnissen sein, wenn ein eingeschlagener Pfad aufgegeben werden muss (Mahoney 2000).<sup>17</sup> Neues Wissen kann durch diese exogenen Faktoren entstehen, wenn alte Überzeugungen infrage gestellt werden (Nikolai/Rothe 2017: 126). Dies kann dann in kritische Weichenstellungen münden. Weitaus häufiger tritt Wandel aber als dynamischer Prozess auf, denn institutionelle Stabilität hängt vom Wirken der genannten Mechanismen – funktionalistisch, utilitaristisch, machtbasiert, legitimationsbasiert – ab (Edelstein 2016). Diese Mechanismen können nicht mehr wirken, wenn eine Institution ihre Funktion nicht mehr erfüllt (→ funktionalistische Reproduktionsmechanismen), wenn eine Institution im Wettbewerb mit einer Alternative unterliegt oder wenn es zu Lernprozessen aufgrund von Performanz-Defiziten kommt (→ utilitaristische Reproduktionsmechanismen). Wenn sich die Machtbalance bei den Akteuren verändert oder Interessen neu definiert werden, erodieren machtbasierte Reproduktionsmechanismen. Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen werden ausgesetzt, wenn sich alternative Paradigmen in der Gesellschaft oder bei einzelnen Akteuren durchsetzen (Edelstein/Nikolai 2013: 485). Wandel kann dementsprechend aus den Institutionen selbst heraus passieren. Inhaltliche Veränderungen

---

<sup>16</sup> Allerdings werden Wandlungsprozesse in der Regel erst nachträglich erkannt.

<sup>17</sup> Gemäß der „punctuated equilibrium theory“ werden lange Stabilitätsphasen durch rapide und tief greifende Ereignisse unterbrochen (Krasner 1984).

realisieren sich dann inkrementell abhängig vom in der Vergangenheit gewählten Pfad: „Etablierte Kernstrukturen bestehender Arrangements werden somit nicht in Frage gestellt“ (Tosun/Knill 2015: 57). Streeck und Thelen (2005) haben den historischen Institutionalismus in diese Richtung weiterentwickelt.<sup>18</sup> Wandel passiert dahin gehend zwischen den „critical junctures“, also in den Reproduktionsphasen. Streeck und Thelen (2005) bestimmen fünf Mechanismen des graduellen Wandels von Institutionen, für die Präferenzverschiebungen notwendig sind:

- 1.) „Displacement“: Nicht mehr opportune Institutionen werden durch neue Elemente ersetzt oder ergänzt.
- 2.) „Layering“: Eine neue Institution wird bewusst neben einer schon existierenden geschaffen.
- 3.) „Drift“: Eine bestehende Institution passt sich nicht ausreichend an eine veränderte Umwelt an und verliert damit an Bedeutung.
- 4.) „Conversion“: Eine alte Institution erhält neue Funktionen.
- 5.) „Exhaustion“: Eine überlastete Institution bricht allmählich zusammen, weil sie ihre Wirkung verliert.

Auch die Rolle von Ideen sollte bei der Erklärung von historischem Wandel nicht außen vorgelassen werden.<sup>19</sup> Ideen unterstützen *Policy*-Wandel und helfen dabei, die handlungsleitenden Motive von Akteuren zu identifizieren (Nikolai 2016a: 22). „Erst die Akzeptanz von flankierenden Leitideen macht eine stabile Verteilung von Machtressourcen möglich, denn solche legitimatorische Konstrukte verleihen Akteursinteressen ihre (...) Bedeutung“ (Broschek 2011: 30-31). Um Folgebereitschaft zu erhalten, brauchen Institutionen demnach legitimatorische Leitideen (Broschek 2011: 32). Ideen können Herrschaftsprobleme konstruieren, Reformoptionen auf der politischen Agenda ein- oder ausschließen oder als „politische Waffen fungieren, wenn sie Störanfälligkeiten erzeugen“. Dies geschieht, wenn Akteure eine Reform erreichen wollen, indem sie neue Begründungszusammenhänge einführen, „um damit Reformimperative zu konstruieren, Unterstützung zu mobilisieren“ (Blyth 2002). Somit bietet die Wechselbeziehung zwischen Institutionen und Ideen eine weitere theoretische Erklärung für eine analytische Erklärung

---

<sup>18</sup> Auch March/Olsen (1996) wiesen schon auf interne Dynamiken institutionellen Wandels hin, z.B. durch Lernen von Individuen (Morisse-Schilbach 2012: 236).

<sup>19</sup> Zur weiteren Rolle von Ideen siehe Münnich 2010.

von endogenem Veränderungsdruck (Broschek 2011: 33). Solche Überzeugungen können zu gesellschaftlichen Leitvorstellungen werden (Edelstein/Nikolai 2013: 484).

### 2.1.5 Die Rolle von Institutionen

Um jedoch die Spielräume für Wandel beschreiben zu können, ist entscheidend, welche institutionelle Beschaffenheit politische Institutionen haben. Wenn die Handlungsmöglichkeiten aufgrund des institutionellen Arrangements eingeschränkt sind, sind diejenigen Akteure klar im Vorteil, die den *Status quo* aufrechterhalten wollen. Wenn Institutionen aber so beschaffen sind, dass sie Handlungsmöglichkeiten bereitstellen, sind hingegen die „Akteure des Wandels“ im Vorteil (Kingdon 1995). Für Lindner und Rittberger (2003) kann institutioneller Wandel auch dann entstehen, wenn Institutionen zum Zeitpunkt ihrer Bildung bewusst unperfekt bzw. so dysfunktional gestaltet werden, dass Spannungen erst in der Umsetzungsphase („institutional operation phase“) auftreten. Schwierige Entscheidungen aus der Gründungsphase werden bewusst in die Zukunft verschoben, weil Gründungsmitglieder von vornherein unterschiedliche Präferenzen haben. Inhalte werden zwar ambitioniert formuliert, aber in der Gründungsphase bleiben verschiedene Interpretationen möglich. Diese Dysfunktionalität von Institutionen wird erst später behoben (Morisse-Schilbach 2012: 236).

Auch ist es möglich, dass es zur Verselbstständigung von übergeordneten Institutionen und Kontrolllücken kommen kann: „Um Institutionen herum können selbst neue Akteure entstehen, die sich für den Erhalt einer Institution einsetzen“ (Nikolai 2019: 562). Die an übergeordnete Institutionen delegierten Aufgaben können sich durch die alltägliche Routinapolitik im Zeitablauf verselbstständigen, sodass die Institutionen ein Eigenleben entwickeln. Hierdurch entfernen sie sich von den ursprünglichen Zielen und Strukturen (Pierson 1996). Da die Gefahr einer Verselbstständigung der Institution besteht, werden sie von vornherein so konstruiert, dass sie durch ihre Struktur vor starken Veränderungen geschützt sind (Pierson 1996). „Thus, political institutions are often *sticky* – specifically designed to hinder the process of institutional and policy reform. This is (...) far more true of some national polities than others“ (Pierson 1996: 143).

### 2.1.6 Die Rolle von Akteuren

Eine Grundprämisse des Neo-Institutionalismus ist, dass Institutionen sowohl Handlungsmöglichkeiten schaffen als auch für Akteure restringieren können (Immergut 1998).

Dementsprechend ist das Verhältnis zwischen diesen beiden Polen wichtig, um die Erfolgsaussichten von „Akteure[n] des Wandels“ besser beurteilen zu können: „Als Ergänzung einer strukturalistischen Erklärung ist somit immer ein individualistisches Komplement notwendig, das erklärt, warum ein Akteur eine mögliche Handlungsoption A einer ebenfalls möglichen Option B vorgezogen hat“ (Schneider/Janning 2006: 38). Da Pfadabhängigkeit erst durch das Handeln von Akteuren entsteht, hängt die konkrete Form des institutionellen Wandels von machtpolitischen und spezifischen Akteurskonstellationen ab (Nikolai 2017: 160), weswegen diese auch identifiziert werden müssen. Spielräume für Wandel können „Akteure des Wandels“ für gezielte Veränderungen nutzen (Hartong/Nikolai 2016: 107). Denn Entwicklungen in der Umwelt von Institutionen können auf politische Entscheidungsträger Veränderungsdruck erzeugen, um Praktiken, Instrumente oder Strukturen zu reformieren (Edelstein/Nikolai 2013: 483). Akteure, die den Wandel wollen, können dann Regeln ändern, neue Handlungsoptionen wahrnehmen und Institutionen auf einen neuen Pfad setzen (Morisse-Schilbach 2012: 236). Akteure erbringen zwar permanente Konstruktions- und Anpassungsleistungen und entscheiden welche Handlungsalternativen gewählt werden (Nikolai 2016a: 22), aber sie sind limitiert durch schon bestehende soziale Strukturen und Pfadabhängigkeiten. Diese Restriktionen durch die Vergangenheit, auch wenn sie selbst auferlegt worden sind, werden von Akteuren ebenso verharmlost wie die zukünftigen Beschränkungen für sich und andere, die ihr gegenwärtiges Handeln auslöst. Stattdessen sind die Akteure auf ihre augenblicklichen Gestaltungsintentionen und deren Realisierung fixiert: „Long-term effects are often heavily discounted“ (Pierson 1996: 135). Langfristige Auswirkungen einer zu fällenden komplexen Entscheidung werden erst dann einkalkuliert, wenn es sich um bedeutende politische Projekte handelt oder die Akteure bei der nächsten Wahl keine negativen Folgen zu befürchten haben (Pierson 1996). Oftmals wollen die Akteure nicht erkennen oder wahrhaben, dass ihre Intentionen nicht erreicht werden können, da sie den vormals eingeschlagenen Pfad der Institutionendynamik nicht verlassen können, womit ihre Bestrebungen zum Scheitern verurteilt sind (Schimank 2007: 170). Außerdem können sich ursprünglich als erfolgreich realisiert eingestufte Gestaltungsvorhaben am Ende als Misserfolg erweisen (Thelen 2003: 219). Auch wenn die langfristigen Konsequenzen in ihrer Entscheidung bedacht wurden, entstehen vorher nicht absehbare Folgen. Da sich die entscheidenden Verantwortlichen nicht aller Auswirkungen bewusst sein können, entwickeln sich die



genannten Reproduktionsmechanismen in komplexen sozialen Prozessen verschiedener Akteure (Morisse-Schilbach 2012: 231).

Zudem kann es zu einer Überfrachtung kommen, wenn es zu viele zu lösende Probleme gibt. Durch zeitlichen Druck, Informationsbeschränkungen und die Delegation von Aufgaben an Experten führt dies zu weiteren Belastungen (Pierson 1996: 137). Auf diese Schwächen der Akteure kann in Form eines inkrementellen Politikstils, also des zurückhaltenden Reformierens, reagiert werden. Einschneidende Veränderungen werden auf diese Weise vermieden und Änderungen in kleinen Schritten bevorzugt, sodass mögliche Fehler reversibel sind (Mahoney/Thelen 2009: 2).

Auch für das *Policy*-Feld der Bildungs- bzw. Schulpolitik gilt, „dass *history matters* als Erkenntnis zwar trivial sein mag, als Aspekt, der in wissenschaftlichen Analysen zu beachten ist, allerdings keine geringe Herausforderung darstellt“ (Beyer 2015: 167). Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, inwiefern Reformblockaden in der Schulpolitik mithilfe des Historischen Institutionalismus und des Konzepts der Pfadabhängigkeit erklärt werden können.

## 2.2 Entwicklung und Charakter des höheren Schulwesens

In den folgenden Kapiteln sollen die wesentlichen Charakteristika, Entwicklungslinien, Strukturen und Akteure dargelegt werden, die das heutige höhere Schulwesen in Deutschland kennzeichnen. Das höhere Schulwesen umfasst hier die Schulen mit Sekundarstufe II, an denen in Deutschland das Abitur in der Oberstufe erworben wird. Der Fokus liegt dabei auf den allgemeinbildenden Gymnasien, da andere Schularten wie berufliche Gymnasien oder Kollegs ihrer Struktur und Genese nach weniger vergleichbar sind. Außerdem hat das Gymnasium im Zeitablauf mit Abstand den größten Anteil an allen Schulen, die zum Abitur führen (Helbig/Nikolai 2015).

Ein kurzer historischer Rückblick erfolgt, um zu verstehen, wie sich das Abitur und Zuständigkeiten im Zeitablauf verändert haben. Auch wenn ein Rückblick seit der Etablierung der Reifeprüfung in Preußen 1788 (Wolter 2016: 8) interessant gewesen wäre,<sup>20</sup> wird als Anfangszeitpunkt die deutsche Nachkriegszeit mit der Gründung der Bundesrepublik

---

<sup>20</sup> Einen Gesamtabriss über die Entwicklungen im deutschsprachigen Raum liefert Fend (2006). Ein detailreiches Standardwerk stellen die Bände des Handbuchs der deutschen Bildungsgeschichte (Berg et al. o. J.) dar.

gewählt, weil die Ausgestaltung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland entscheidend für die gegenwärtige schulpolitische Struktur ist. Der „PISA-Schock“, der sich tief in das Bewusstsein der bildungspolitischen Öffentlichkeit eingebrannt hat (Gudjons/Traub 2016: 285), läutete die „empirische Wende“ ein – sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft (Buchhaas-Birkholz 2009: 29). Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt auf der Genese in Westdeutschland, wenngleich im folgenden Kapitel auch auf die Entwicklungen in der ehemaligen DDR eingegangen wird, denn grundsätzlich übernahmen die neuen Bundesländer nach dem Mauerfall 1989 die Schulstruktur der Bundesrepublik. Anschließend erfolgt die Betrachtung der föderalistischen Struktur des Bildungswesens und der wichtigsten handelnden Akteure und ihrer Einflussmöglichkeiten, um mögliche Handlungsrestriktionen bzw. -optionen besser zu identifizieren. Da die Kultusministerkonferenz (KMK) das wichtigste Gremium zur Koordination der Länder in der Bildungspolitik darstellt, wird ihr besondere Aufmerksamkeit zuteil.

### **2.2.1 Von 1945 bis zum „PISA-Schock“**

Nachdem es während der Zeit des Nationalsozialismus zu einer Gleichschaltung und Zentralisierung mit straffer Befehlsstruktur gekommen war (Konrad 2012: 94-96), wurde in der Nachkriegszeit die föderale Ordnung wieder hergestellt. Zwar gab es vor allem in der französischen und amerikanischen Zone vonseiten der Alliierten und von verschiedenen Reformkräften aus Deutschland entsprechende Bestrebungen, neue bildungspolitische Vorstellungen zu verfolgen (Bölling 2010: 96); jedoch setzten sich diese letztlich nicht durch. Von großer Dringlichkeit war vielmehr die Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Schulbetriebs – und so ist trotz der im sogenannten Potsdamer Abkommen von 1945 formulierten „Grundsätze für die Demokratisierung des Erziehungswesens“ (Klemm 2012: 8) hier am ehesten von einer Phase der Restauration zu sprechen, in der das herkömmliche Schulsystem wiederhergestellt wurde (Hamann 1993: 240). Die Abiturordnungen der Vorkriegszeit sowie die Ländervereinbarung über die gegenseitige Anerkennung der Reifezeugnisse bestanden weiter fort (Bölling 2010: 101). Allerdings gab es wesentliche Unterschiede in der Abfolge der Fremdsprachen und der anderen Strukturmerkmale. Dies wurde in der Öffentlichkeit als ein „Schulchaos“ empfunden (Klemm 2012: 28). Um der Zersplitterung des Schulwesens entgegenzuwirken, wurde im Jahr 1949 die KMK<sup>21</sup> gegründet (Füssel/Leschinsky 2008: 157). Diese vereinbarte im

---

<sup>21</sup> Für die KMK weiterführend siehe Kap. 2.2.3

sogenannten Düsseldorfer Abkommen von 1955 zur Vereinheitlichung des Schulwesens eine Dreigliedrigkeit als verbindliche Grundstruktur (Baumert et al. 2008: 56), womit die Trennung in höhere (wissenschaftspropädeutische) und in niedere (volkstümliche) Bildung beibehalten wurde (van Ackeren et al. 2015: 39).<sup>22</sup>

Die Tübinger Konferenz „Universität und Schule“ (1951) beschäftigte sich mit den Problemen der Fächerkonzentration, Stoffbeschränkung, Verbesserung von Unterrichtsgestaltung sowie Lerneffizienz vor allem in der höheren Schule (Hamann 1993: 264-265). Die bisherige Typengliederung des Gymnasiums in altsprachlich, neusprachlich oder mathematisch-naturwissenschaftlich wurde beibehalten. Die grundlegende Frage über Stofffülle bzw. Stoffreduktion sowie der Grund- und Vorbildung für ein Studium wurde in den „Tutzingen Gesprächen“, die von der KMK und der Westdeutschen Rektorenkonferenz (WRK) veranstaltet wurden, aufgenommen (Wolter 2016: 18). Im „Tutzingen Maturitätskatalog“ (1958) wurde ein Bildungsminimum für die zur Hochschulreife führenden Bildungsgänge festgehalten (Trautwein/Neumann 2008: 473-474).<sup>23</sup> Die KMK einigte sich 1960 auf die „Saarbrücker Rahmenvereinbarung“ und 1961 auf die „Stuttgarter Empfehlungen“, in denen Schritte zur Modernisierung der gymnasialen Oberstufe unternommen wurden. So wurden beispielsweise für die Klassen 12 und 13 vier Kernpflichtfächer mit verbindlicher schriftlicher Abiturprüfung sowie Gegenstände der mündlichen Abiturprüfung festgelegt. Ferner wurden ein Wahlpflichtfach und Gemeinschaftskunde verbindlich eingeführt (Bölling 2010: 104-105).

Dem Wunsch nach Weiterentwicklung des Bildungswesens war mit der Gründung des „Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen“ im Jahr 1953 entsprochen worden (Konrad 2019: 35).<sup>24</sup> Bedeutendste Empfehlung dieses bis 1965 bestehenden Gremiums war der „Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden Schulwesens“ aus dem Jahr 1959, in dem zwar an der Dreigliedrigkeit festgehalten wurde, jedoch mehr Durchlässigkeit und die Einrichtung einer Förderstufe

---

<sup>22</sup> Bis zu Beginn der 1960er-Jahre bestimmten die biologistischen Begabungstheorien von Wilhelm Harnacke und Karl Valentin Müller die schulpolitischen Debatten, nach denen Begabung erblich bedingt war (Drewek 1985 zit. n. Helbig und Nikolai 2015, 147).

<sup>23</sup> Zuweilen könnten Diskussionen dieser Zeit aus der Gegenwart stammen, wie dies folgendes Zitat veranschaulicht: „Sie [die Hochschulvertreter, Anm. d. Verf.] (...) beklagten eine hohe Zahl ungeeigneter Studierender, die gleichwohl über ein Hochschulreifezeugnis verfügten, und verlangten, die Auslesefunktion der höheren Schule zu stärken“ (Scheuerl 1962: 152).

<sup>24</sup> Dieses Gremium umfasste 35 Persönlichkeiten, vornehmlich Bildungsexperten, die durch Bund und Länder berufen wurden und sollte zu wichtigen Fragen der Schule „durch Empfehlungen, Gutachten und Erklärungen jenseits des Parteienstreits Stellung nehmen“ (Hamann 1993: 240-241).

vorgeschlagen wurden (Hamann 1993: 241-242). Ein Schritt zu mehr Abstimmung war das „Hamburger Abkommen“ von 1964, in dem die KMK grundlegende Regeln zu Struktur, Schuldauer und curricularen Merkmalen des deutschen Schulwesens festlegte. Beispielsweise wurden gymnasiale Aufbauformen oder auch die fachgebundene Hochschulreife zugelassen (Hamann 1993: 266). Diese Regeln wurden seither zwar geringfügig modifiziert, binden die Bundesländer aber bis heute (Klemm 2012: VII).

In den 1960er-Jahren setzte eine Wende in der Schulpolitik „durch ökonomische, bürgerrechtliche und international vergleichende Argumente“ (Klemm 2012) ein. Im Jahr 1963 veröffentlichte die KMK ihre „Bedarfsfeststellung 1961-1970“ (Klemm 2012: 28). Der Bildungsbereich war aufgrund steigender Schülerzahlen massiv expandiert – und es kam zu Diskussionen über eine grundlegende Reform des Bildungswesens (van Ackeren et al. 2015: 39). In seiner Artikelserie „Die deutsche Bildungskatastrophe“ unterstellte Georg Picht 1964 der Bundesrepublik Defizite in der Bildungsplanung und forderte einen Ausbau des höheren Schulwesens, eine Verdopplung der Abiturientenzahlen sowie den Ausbau neuer Wege zur Hochschulreife (Bölling 2010: 23).<sup>25</sup> Breite Teile der Bevölkerung strebten nach einem Aufstieg durch Bildung, was 1965 durch Ralf Dahrendorfs Buch „Bildung als Bürgerrecht“ noch verstärkt wurde.<sup>26</sup> So beriefen die Bundesregierung und die Landesregierungen 1965 den „Deutschen Bildungsrat“ ins Leben (Klemm 2012: 31). Der „Deutsche Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen“ hatte sich im selben Jahr aufgelöst, da er als Honoratiorenngremium keine institutionellen Ansprechpartner in Politik und Verwaltung hatte (Füssel/Leschinsky 2008: 150). Der „Deutsche Bildungsrat“ hingegen zeichnete sich durch institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Ländern und der Wissenschaft in einem Beratungssystem mit zwei Kammern aus. Im „Strukturplan für das Bildungswesen“ von 1970 forderte der Bildungsrat eine stärkere Ausschöpfung von Begabungsreserven und höhere Bildungsabschlüsse für mehr Schüler/-innen (Konrad 2012: 103).

Schon 1969 hatte der Bildungsrat Empfehlungen „Zur Neugestaltung der Abschlüsse im Sekundarschulwesen“ beschlossen. Die gymnasiale Oberstufe sollte neu gestaltet werden: Ein System von Pflicht- und Wahlkursen sollte die Vermittlung grundlegender

---

<sup>25</sup> „Initiiert, zumindest beschleunigt, wurde die in den 60er-Jahren einsetzende *Wende* der Schulpolitik durch ökonomische, bürgerrechtliche und international vergleichende Argumente“ (Klemm 2012: 28).

<sup>26</sup> Auch der „Sputnik-Schock“ von 1957 trieb die Länder der westlichen Welt zu mehr Anstrengungen in Wissenschaft und Bildung an (Klemm 2012: 29).

Kenntnisse mit individueller Schwerpunktbildung verbinden (Baumert et al. 2008: 117). Verwirklicht wurden diese Vorschläge in der Oberstufenreform durch die KMK von 1972. Bölling (2010: 106) bewertet diese Vereinbarung als die wohl schwerwiegendste im höheren Schulwesen seit den Reformen Wilhelm von Humboldts. Unter anderem wurden folgende Maßnahmen ergriffen: das Kurssystem eingeführt, individuelle Schwerpunktsetzungen ermöglicht und Fächer verschiedenen Bereichen zugeordnet. Die Abiturprüfung machte nur noch ein Drittel der Gesamtqualifikation aus und die Benotungsart wurde verändert (Bosse 2019: 138-139). Hintergründe dieser Reform waren:

„die Unzufriedenheit der Universität mit der Studienvorbereitung durch die gymnasiale Oberstufe, (...) die zu geringe Ausrichtung auf die Anforderungen des akademischen Lehrbetriebs; und das Problem von einheitlicher Vorbildung und Hochschulreife angesichts erweiterter Bildungs- und Zugangswege zur Hochschule“ (Wolter 2016: 18-19).

Allerdings bot die Vereinbarung Spielraum für die Länder, um die gymnasiale Oberstufe nach ihren eigenen Vorstellungen auszugestalten. Daher musste die KMK im Jahr 1975 die EPA erarbeiten, um damit eine Vergleichbarkeit der Abiturzeugnisse in den Bundesländern zu sichern (Bölling 2010: 107).<sup>27</sup> Die „Vereinbarungen zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe“ wurden in den Folgejahrzehnten mehrfach revidiert, etwa in den „Lübecker Beschlüssen“ der KMK von 1977, in denen u.a. präzisere Regelungen zur Abiturprüfung getroffen wurden, oder den „Mainzer Beschlüssen“ von 1995, mit denen mehr Einheitlichkeit durch die verbindliche Belegung von Kernfächern und deren Einbringung in die Abiturdurchschnittsnote erreicht werden sollte. Mit den „Husumer Beschlüssen“ der KMK von 1999 gaben viele Bundesländer das Kurssystem zugunsten von Profiloberstufen und einer Stärkung von Kernfächern auf (Kampa et al. 2016). In Anlehnung an van Ackeren, Klemm und Kühn (2015: 41) ist festzuhalten, dass die KMK-Reform der Oberstufe aus dem Jahr 1972 somit zusehends abgeschwächt wurde.

Das Mandat des Initiators der Oberstufenreform, der „Deutsche Bildungsrat“, wurde 1975 nicht mehr verlängert, nachdem der Bund zwischen 1965 und 1975 gestiegene Bedeutung in Bildungsfragen erlangt hatte (Klemm 2012: 31). Denn die Änderung des Grundgesetzes 1969 machte Bildungsplanung und Forschungsförderung zwischen Bund und Ländern möglich. Als Folge wurde 1970 die sogenannte Bund-Länder-Kommission

---

<sup>27</sup> Für die EPA siehe weiterführend Kap. 2.3.2.

für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK)<sup>28</sup> eingerichtet, die bis zur Föderalismusreform 2007 bestand. Der einzige von der Kommission vorgelegte Bildungsgesamtplan aus dem Jahr 1973 sah das Konzept einer langfristigen und überregionalen bildungspolitischen Gesamtreform vor (Hamann 1993: 247). Bis zu ihrer Auflösung war die BLK zwar von einer „lähmenden Polarisierung“ (Füssel/Leschinsky 2008: 164) geprägt; aber sie entwickelte sich zusehends zu einem der wichtigsten Gremien für übergreifende und strukturelle Planungen in der Bildungspolitik – und das nicht zuletzt aufgrund der deutsch-deutschen Wiedervereinigung.

In der DDR prägten die Prinzipien der Zentralisierung und organisatorische sowie curriculare Standardisierung das Bildungswesen (Baumert et al. 2008: 62; Bölling 2010: 98). Gesetze wie das sogenannte Einheitsschulgesetz von 1946, das „Gesetz über die sozialistische Entwicklung des Schulwesens in der Deutschen Demokratischen Republik“ von 1959 sowie das sogenannte Bildungsgesetz von 1965 setzten die Einheitsschule im Lichte der sozialistischen Ideologie durch (Hamann 1993: 308-309; Klemm 2012: 9-10). Am Ende der 10. Klasse der Polytechnischen Oberschule wurde eine zentrale Abschlussprüfung durchgeführt, ehe die Abiturstufe begann, die der Erweiterten Oberschule (EOS) angegliedert war. 1969/70 wurde das Bildungsprogramm für die Abiturstufe erheblich standardisiert. Hatte es zuvor z.B. noch altsprachliche oder neusprachliche Zweige gegeben, die zur Hochschulreife führten, entfielen diese nun zugunsten eines mathematisch-naturwissenschaftlichen Zweiges. Im Vergleich zur Bundesrepublik kommen Baumert u.a. (2008: 62) zu folgender Einschätzung: „Die Standardisierung der studienvorbereitenden Bildungsgänge war (...) im Vergleich zu westlichen Bundesländern ein bemerkenswerter Vorgang, weil dort für diese Zeit gerade die Ausdifferenzierung und Individualisierung von Bildungsgängen der Sekundarstufe II kennzeichnend war.“ In den Folgejahrezehnten kam es bis zum Ende der DDR nur zu geringfügigen Änderungen. Nach der Wende gaben die neu entstandenen ostdeutschen Bundesländer das Einheitsschulsystem für eine vertikal untergliedertes Sekundarschulstruktur auf (van Ackeren et al. 2015: 42). Besonders der restriktive Zugang zur Abiturstufe<sup>29</sup> hatte das Schulsystem diskreditiert

---

<sup>28</sup> „Wie die KMK diente auch die BLK der Koordinierung des Bildungspolitik zwischen den Ländern, unterschied sich aber maßgeblich durch die gleichberechtigte Mitwirkung des Bundes“ (Füssel/Leschinsky 2008: 163-164).

<sup>29</sup> Neben Leistung war es vor allem die Systemloyalität, von der Kinder aus den sozialistischen Dienstleistungsklassen sowie SED-Mitglieder profitiert hatten, die entscheidend beim Zugang zur Abiturstufe war (Bölling 2010: 100-101).

und die Wiedereinführung des Gymnasiums stieß auf wenig Widerstand (Baumert et al. 2008: 70; Trautwein/Neumann 2008: 467).

Die 1990er-Jahre waren zunächst vom Beitritt der neuen Bundesländer geprägt, ehe mit der Mittelstufenstudie und Oberstufenstudie von TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) 1995 eine Debatte über die Leistungsfähigkeit des deutschen Schulsystems einsetzte. Zwar hatte es schon vorher weniger beachtete Leistungsvergleiche<sup>30</sup> gegeben, doch wurde nun die deutsche Distanz gegenüber Vergleichsstudien aufgegeben. TIMSS markierte eine Zäsur (van Ackeren/Kühn 2011: 26), welche die sogenannten Konstanzer Beschlüsse der KMK von 1997 nach sich zog. In diesen wurde das Bildungsmonitoring als Gemeinschaftsaufgabe der Bundesländer definiert (Baumert et al. 2008: 124). Ein Paradigmenwechsel zur Leistungstransparenz wurde eingeleitet, der mit der internationalen Schulleistungstudie „PISA“ von 2001 vollständig realisiert wurde.

### 2.2.2 Vom „PISA-Schock“ bis zur Gegenwart

Die im Jahr 2000 durchgeführte und im Jahr 2001 veröffentlichte erste Studie von PISA (*Programme for International Student Assessment*) löste eine tiefe Verunsicherung und intensive Diskussion über die Zukunft von Bildung und Schule in Deutschland aus.<sup>31</sup> Öffentlich wurde der Befund zumeist unter der Überschrift „PISA-Schock“ diskutiert. Das daraufhin von Deutschlands Kultusministern breit angelegte Programm zur Qualitätssteigerung war weitaus folgenreicher als die TIMSS-Studien der 1990er-Jahre (Klemm 2012: 47). Dazu gehören strukturelle Veränderungen, Fördermaßnahmen sowie „insbesondere (...) die Messung des Ertrags von Bildung, sei es in landesweiten oder länderübergreifenden Vergleichsarbeiten, zentralen Abschlussprüfungen oder in nationalen und internationalen Schulleistungsuntersuchungen“ (van Ackeren/Kühn 2011: 11). Die Bemühungen zur Qualitätssicherung des Oberstufenunterrichts und zur Erhöhung der Vergleichbarkeit des Abiturs in Form von Einführungen des Zentralabiturs auf Länderebene oder zentraler Abschlussprüfungen am Ende anderer Bildungsgänge in den Bundesländern werden von Bildungswissenschaftlern als eine Folge der internationalen Schulleistungsmessungen

---

<sup>30</sup> Für einen Überblick über die Leistungsvergleiche siehe Isabelle van Ackeren and Kühn 2011, 30.

<sup>31</sup> Deutschland lag unter dem Durchschnitt der Teilnehmerländer, wobei die Streuung zwischen den besten fünf Prozent und den schwächsten fünf Prozent der Schüler/-innen besonders groß war. 23 Prozent der Schülerschaft erreichten im besten Fall die unterste Kompetenzstufe, was deutlich über dem Durchschnitt war (OECD 2001).

(van Ackeren/Kühn 2011: 20-21; Bosse 2019: 143; Gudjons/Traub 2016: 287; Klemm 2012: 51-52) gesehen.<sup>32</sup> Für die Bildungswissenschaft und die Schulpolitik war die PISA-Studie eine empirische Wende, „d.h. die Orientierung von Entscheidungen in Schulpolitik und pädagogischer Praxis an sozialwissenschaftlich gesicherten Untersuchungsbefunden und nicht nur an ungesicherten Einschätzungen und unkritisch verallgemeinerten punktuellen Beobachtungen“ (Lange 2008: 7).<sup>33</sup>

In ihrem „Handlungskatalog“ vom Dezember 2001 beschloss die KMK die „Maßnahme zur konsequenten Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Unterricht und Schule auf der Grundlage von verbindlichen Standards“. Kurz darauf äußerte sich der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) in einem Artikel der ZEIT mit „Ein Gesetz für alle Schulen“ (2002) sowie in einer Regierungserklärung negativ über den deutschen Bildungsföderalismus und forderte ein nationales Rahmengesetz für die Schule. Ohne Bundesbeteiligung beschlossen die Länder dann in der KMK die Gründung eines „Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB)“. Den bedeutenden Anstoß hierzu hatte die vom zuständigen Bundesministerium beauftragte Expertise „Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards“ (Klieme et al. 2003) gegeben (Klemm 2012: 35). Diese Bildungsstandards wurden in den Folgejahren auch für die AHR erarbeitet. In diesem Kontext beschloss die KMK 2012 den Aufbau eines bundesweiten Pools für Abitur-Prüfungsaufgaben, der auch als Folge der PISA-Befunde gesehen wird (van Ackeren/Klemm 2019: 693).

Das Bildungsmonitoring wurde weiter ausgebaut: Die KMK beschloss 2006 neue Formen der systematischen und wissenschaftlich fundierten Beobachtung des Bildungssystems, die auch Schul- und Unterrichtsprozesse und deren Wirkungen im Hinblick auf zu erreichende neue Bildungsstandards<sup>34</sup> einschloss (van Ackeren/Klemm 2019: 693). Neben der Teilnahme an internationalen Schulleistungstudien, der zentralen Überprüfung des Erreichens der Bildungsstandards in einem Ländervergleich und den Vergleichsarbeiten –

---

<sup>32</sup> Parallel zur PISA-Studie und aufgrund der TIMSS-Ergebnisse 1998 wurde das „Forum Bildung“ als Gremium der Politikberatung zu Bildungsfragen ins Leben gerufen, das 2001 zwölf Empfehlungen veröffentlichte. Diese waren zwar plausibel und politisch konsensfähig, thematisierten aber kaum das Fehlen gemeinsamer Standards oder das große Kompetenzgefälle in Deutschland. Das konsensorientierte und politiknahe Gremium war mehr eine Aktion des „guten Willens“ als ein wegweisender Impulsgeber gewesen und hielt seinen Abschlusskongress bereits im Jahr 2002 (Baumert et al. 2008: 118-119; Klemm 2012: 35).<sup>32</sup>

<sup>33</sup> Zum Verhältnis der empirischen Bildungsforschung zur Erziehungs- bzw. Bildungswissenschaft siehe auch das Interview mit Prof. Lenzen (2019).

<sup>34</sup> Für die Bildungsstandards siehe Kap. 2.3.3.



basierend auf den Bildungsstandards – war ein weiterer Eckpunkt der „Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring“ der KMK die gemeinsame Bildungsberichterstattung<sup>35</sup> von Bund und Ländern (Baumert et al. 2008: 124). Aufgrund des durch die Leistungsmessungen empfundenen Informationsdefizits verschob sich die *Input*-Steuerung zu einer stärkeren *Output*-Steuerung im Bildungswesen Deutschlands.<sup>36</sup> Mit dieser *Output*-Steuerung soll eine fortlaufende Beobachtung von kurzfristigen (*Output*) und langfristigen (*Outcome*) Wirkungen sowie Ergebnissen von Bildungsinstitutionen erfolgen. In einem zweiten Schritt können zielgerichtete Veränderungen, etwa von Rahmenbedingungen, durchgeführt werden, um dadurch die Ergebnisse zu verbessern (Grünkorn et al. 2019). Dieser Paradigmenwechsel in der datenbasierten Bildungssteuerung (van Ackeren/Kühn 2011: 9) ging mit einer verstärkten Dezentralisierung auf der Schulebene einher. Entscheidungsbefugnisse wie beispielsweise Personal- und Budgethoheit (Altrichter et al. 2016) wurden von übergeordneten Verwaltungseinheiten an Einzelschulen verlagert. Zusammen mit den schon kurz skizzierten Bildungsstandards und ihrer Überprüfung sowie den weiteren Schulleistungsmessungen ist hier nach Nikolai und Helbig (2013: 382) eine Doppelstrategie festzustellen: „erweiterte Handlungsspielräume gehen einher mit schulinternen wie -externen Evaluationsmaßnahmen“.

Neben den geschilderten Veränderungen nach dem „PISA-Schock“ hatte auch die „Föderalismusreform I“ aus dem Jahr 2006 große Bedeutung für die deutsche Schulpolitik. Mit dieser waren die in Kapitel 2.2.1 erläuterten „Konstanzer Beschlüsse“ von 1997 zur Teilnahme an Leistungsvergleichen in die Verfassung überführt worden (Wolf/Heinz 2016: 13). Diese Regelung bedeutete aber auch die Abschaffung des vorherigen Rechts des Bundes, gemeinsam mit den Ländern bei der Bildungsplanung in Form von Vereinbarungen mitzuwirken (van Ackeren/Klemm 2019: 689). „Kooperationsverbot“ war das beherrschende Schlagwort in der damaligen bildungspolitischen Diskussion.

Vor dem Hintergrund der Föderalismusreform I machte der Bund seinen Anspruch auf bildungspolitische Einfluss deutlich, indem im Oktober 2008 der von Kanzlerin Merkel initiierte „Bildungsgipfel“ von Bund und Ländern stattfand (Mahner/Wolf 2009: 176).

---

<sup>35</sup> „Ein Bildungsbericht ist eine evaluative Zusammenschau von Rahmenbedingungen, Verlaufsmerkmalen, Ergebnissen und Erträgen von Bildungsprozessen auf internationaler, nationaler, regionaler oder lokaler Ebene, die regelmäßig, in festen Zyklen und nach einem einmal entwickelten, weitgehend unveränderlichen Schema vorgelegt wird“ (van Ackeren/Kühn 2011: 107)

<sup>36</sup> Veränderungen und Prozesse in der Steuerungs- und Koordinationspraxis werden vor allem im Forschungsansatz der Educational Governance behandelt.

Dieser verfolgte das Ziel, Deutschland zu einer „Bildungsrepublik“ zu entwickeln (Avenarius 2009: 177). Ergebnis des Bildungsgipfels waren insbesondere die Ausgaben-erhöhung für Bildung und Forschung (Barz 2010).<sup>37</sup>

Zu den weiter im letzten Jahrzehnt im höheren Schulwesen beherrschenden Diskussionen in Folge von PISA bestimmte im letzten Jahrzehnt – neben den skizzierten Leistungsmes-sung, Bildungsstandard und Abituraufgabenpool – vor allem die Dauer des gymnasialen Bildungsganges die Diskussion im höheren Schulwesen. Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz führten alle Bundesländer ab 2001 einen achtjährigen gymnasialen Bildungsgang ein. In den letzten Jahren wurde diese Regelung aber sukzessiv in den Bundesländern mit Ausnahme der ostdeutschen Länder, die eine längere Tradition des achtjährigen Bil-dungsganges haben, wieder rückgängig gemacht (Neumann/Trautwein 2019: 548-550).<sup>38</sup> Im Lichte der Debatte um die Einführung eines Bundeszentralabiturs oder um die Ver-gleichbarkeit des Abiturs in den Bundesländern generell, ist die Frage der gleichen Schul-zeitdauer bis zur Hochschulreife eklatant.

In den bisherigen Ausführungen zu den Entwicklungslinien im deutschen Schulsystem wurden Akteure und Zuständigkeiten bisher nur am Rande gestreift. Diesen widmet sich nun das folgende Kapitel etwas ausführlicher.

### **2.2.3 Struktur und Akteure der deutschen Schulpolitik**

In der föderalistischen Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland gehört die Schul-und Bildungspolitik<sup>39</sup> zur traditionellen Kernkompetenz der Länder (Art. 72-75 GG). Diese „Kulturhoheit der Länder“ wurde vom höchsten deutschen Gericht als das „Kern-stück der Eigenstaatlichkeit der Länder“ bezeichnet (BVerfGE 6, 309, 346/347). Aufga-ben der demnach hauptsächlich von den Ländern erwarteten Bildungspolitik sind die Festlegung eines verbindlichen rechtlichen Normensystems, die Ausgestaltung der Bil-dungseinrichtung sowie die Sicherstellung von materiellen und personellen Ressourcen (Hepp 2011: 28-34).

War vor allem seit der Grundgesetzänderung 1969 eine Zunahme von Bundeskompeten-zen und zunehmende Politikverflechtung zu beobachten (Füssel/Leschinsky 2008: 144–

---

<sup>37</sup> Siehe zum sog. Bildungsgipfel ausführlicher Münch 2009.

<sup>38</sup> Für einen Überblick über die Gründe der G8/G9-Diskussion siehe Kühn et al. 2013.

<sup>39</sup> Unter dem Dach der Bildungspolitik hat sich neben der Hochschulpolitik die Schulpolitik als Politikfeld konstituiert (Hepp 2011: 26-27).

145), so waren Ziele der „Föderalismusreform I“ die stärkere Trennung von Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern, die Erhöhung der Transparenz von politischen Entscheidungsprozessen sowie die Stärkung staatlicher Handlungsfähigkeit auf beiden Ebenen (Hepp 2011: 114). Die früheren Aufgaben wie die gemeinsame Bildungsplanung sowie die Durchführung von Modellversuchen zur Weiterentwicklung des Bildungswesens wurden ebenso wie die BLK im Folgejahr 2007 abgeschafft (Füssel 2019: 104). Diese ehemaligen Gemeinschaftsaufgaben waren der Inbegriff des „kooperativen Föderalismus“, der nach Wolf und Heinz durch einen „dynamisierten Bildungsföderalismus“ abgelöst wurde (Wolf/Heinz 2016: 12).

Die Regelung, dass Bund und Länder bei der inhaltlichen Gestaltung des Schulwesens institutionell nicht zusammenwirken dürfen, wird als „Kooperationsverbot“ bezeichnet (Lindner 2018: 84). Nach der „Föderalismusreform I“ sind die Vereinbarungen „zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ und zum Zusammenwirken bei „Berichten und Empfehlungen“ (Art. 91b Abs. 2 GG) die einzigen Ausnahmen,<sup>40</sup> obwohl seit der Verfassungsreform von 2017 Finanzhilfen bei gesamtstaatlich bedeutsamen Investitionen zulässig sind. Diese zielen auf Finanzhilfen für finanzschwache Kommunen zur Sanierung und Modernisierung ihrer Bildungsinfrastruktur, z.B. in Form des sogenannten Digitalpakts.<sup>41</sup> Dies lässt sich als eine Entwicklung hin zu wieder verstärkter Kooperation verstehen (Füssel 2019: 104). Solche Beispiele der jüngeren Vergangenheit zeigen, dass die Länder durchaus bereit zu sein scheinen, Einschränkungen in ihrer Kulturhoheit zu akzeptieren, wenn im Austausch dafür finanzielle Bundesmittel fließen (Füssel 2019: 106).<sup>42</sup>

Da das gesamte Schulwesen der Aufsicht des Staates untersteht (Art. 7 Abs.1 GG), nimmt dieser eine fast monopolartige Stellung ein (Hepp 2011: 6), wobei das Bildungswesen auf gesamtstaatlicher Ebene weitgehend dezentralisiert und in den einzelnen Ländern mit ihrer Schulaufsicht dagegen deutlich zentralisierter ist (Leschinsky/Cortina 2008: 27). Die verwaltungsmäßigen Formen der Umsetzung und Konkretisierung durch Landesparlamente und Kultusministerien werden als „Schulhoheit“ definiert, während „Schulaufsicht“ die Bereiche der Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht umfasst (van Ackeren et al.

---

<sup>40</sup> Von der Möglichkeit, gemeinsame Empfehlungen auszusprechen, haben Bund und Länder bisher keinen Gebrauch gemacht, nationale Bildungsberichte sind aber gleichwohl schon erschienen.

<sup>41</sup> Zum Streit über den Digitalpakt zwischen den föderalen Ebenen siehe Träger 2019.

<sup>42</sup> Dazu gehören u.a. Bundesmittel für die „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“.

2015: 103-104). Die Landesparlamente üben Schulhoheit in Form von grundlegenden Entscheidungen zum Schulsystem gesetzlich aus, ehe die Kultusministerien als Exekutive auf Grundlage dieser beschlossenen Gesetze Rechtsnormen und Verordnungen erlassen. Die Handlungsfreiheiten der zuständigen Minister/-innen sind von Koalitionsvereinbarungen, Finanzen sowie Positionen der Regierung und der Partei beschnitten (Hepp 2011: 176-177). Die Schulhoheit der Länder unterteilt sich in „innere“ und „äußere“ Schulanangelegenheiten, wobei „innere“ den eigentlichen pädagogischen Kernbereich wie Unterrichtsinhalte, Stundentafeln, Versetzungsregelungen, Ausbildungsregeln usw. umfassen, während „äußere“ die Infrastruktur und nicht lehrendes Personal betreffen und in den Aufgabenbereich der kommunalen Schulträger fallen (van Ackeren et al. 2015: 99-100).<sup>43</sup> Gegenwärtig führt diese Trennung bei der Umsetzung des Digitalpakts zu großen Herausforderungen in den Schulen, verstärkt durch die unterschiedliche finanzielle und personelle Diskrepanz der Ausstattungen zwischen den Kommunen.

Insbesondere aufgrund der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 müssen die Länder verstärkt miteinander kooperieren und sich koordinieren (Füssel 2019: 110). Diese Aufgabe erfüllen die Länder in ihrem wichtigsten Gremium, der „Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland“. Diese koordiniert „Angelegenheiten der Bildungspolitik (...) von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung zur Vertretung gemeinsamer Anliegen“ (KMK 2014). Im Plenum versammeln sich die Kultusminister/-innen aller Bundesländer, das von den Ministern und Ministerinnen gewählte Präsidium sowie der bzw. die jährlich rotierende Präsident bzw. Präsidentin. Das Präsidium bereitet wichtige Plenumsangelegenheiten vor oder kann in unaufschiebbaren Angelegenheiten agieren. In der „Amtschefkonferenz“ werden die Beratungen des Plenums vorbereitet und Angelegenheiten erledigt, die keiner Erörterung im Plenum bedürfen. Die Vorarbeiten für die Amtschefkonferenz und das Plenum erfolgen in Hauptausschüssen und zusätzlich in (Amtschef-)Kommissionen, denen entweder die jeweiligen Amtschefs und Amtschefinnen oder Abteilungsleiter/-innen der Länderministerien angehören. In diesen findet gegenseitiger Informations- und Erfahrungsaustausch zu Sachfragen zwischen den Ländervertretern und Ländervertreterinnen statt. Für die vorliegende Arbeit sind die Amtschefkommission „Qualitätssicherung in Schulen“ sowie der Schulausschuss relevant. In den Ausschüssen

---

<sup>43</sup> Trotz etwaiger Ausnahmen bleibt der historische Grundsatz zutreffend: „Die Gemeinde baut, als Trägerin der äußeren Schulverwaltung, der Schule das Haus; Herr im Haus aber ist der Staat“ (Anschütz 1933: 668).

und im Plenum haben die Länder je eine Stimme, wobei für finanzwirksame Beschlüsse und solche die auf die Einheitlichkeit, Mobilität oder die KMK selbst abzielen, Einstimmigkeit erforderlich ist (KMK 2014).<sup>44</sup> Der Zwang zum Konsens führt allerdings häufig zu „zeitraubenden Verhandlungen, [der] Gefahr der Vertagung von umstrittenen Themen oder eines hohen Allgemeinheitsgrads der Vereinbarungen“ (Füssel 2019: 112). Vereinbarungen in der KMK durchlaufen einen mühsamen nicht-öffentlichen Prozess von den fachlich orientierten Ausschüssen bis hin zu den politisch agierenden Gremien der Amtschefkommission und des Plenums (Füssel 2019: 115). Dazu müssen 16 Länder mit ihren Kultusverwaltungen und ihren unterschiedlichen Interessen miteinbezogen werden. Dies läuft einer von der Öffentlichkeit erwarteten Schnelligkeit zuwider. Die oft formelhaften KMK-Beschlüsse haben rechtlich gesehen nur den Charakter politischer Empfehlungen. Erst durch Gesetze der Bundesländer treten diese offiziell in Kraft (Hepp 2011: 270). Die eigentlichen Probleme werden nicht angesprochen. Problematisch ist zudem die Präjudizierung von Entscheidungen der Landtage durch die KMK-Beschlüsse (Füssel/Leschinsky 2008: 158), was andererseits den „Exekutivföderalismus“ stärkt (Hepp 2011: 270). Die Landtage verzichten in der Regel auf länderpolitische Akzentsetzung zugunsten der vorgegebenen Einheitlichkeit. Da die KMK ein „multilaterales Zwangsverhandlungssystem“ darstellt, bewirkt die Aufkündigung eines KMK-Staatsvertrages, dass dieser auch für alle anderen Länder für nichtig erklärt wird (Scheller 2010: 230).

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass nach der deutschen Verfassungsordnung ein starkes Primat der Länder in allen Bildungsfragen gilt. Auf bundespolitischer Ebene hat die Bildungspolitik und vor allem die Schulpolitik lange Zeit ein Schattendasein geführt. Inhalte der Bundesparteien blieben vage und konturlos. Erst seit dem „PISA-Schock“ änderte sich dies graduell bis durch die Föderalismusreform das Thema auf Bundesebene wieder weniger präsent wurde. Bundespolitische Akteure äußerten sich eher unverbindlich und zurückhaltend in Angelegenheiten, welche die Länder betrafen, wenngleich der Bund an einem einheitlichen und leistungsstarken Bildungssystem interessiert ist. Dieses soll u.a. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Wirtschaftswachstum

---

<sup>44</sup> Verfahrensbeschlüsse werden mit einfacher Mehrheit, übrige Beschlüsse mit einer Mehrheit von mindestens 13 Stimmern gefasst (KMK 2014).

garantieren.<sup>45</sup> Das Bund-Länder-Verhältnis ist von einem „Machtkampf“ um Kompetenzen im Bildungsbereich geprägt (Hepp 2011: 127), wobei finanzielle Zuwendungen als Druckmittel eingesetzt werden können. Die Bereitschaft der Länder, diese zu akzeptieren, ist jedoch Ausdruck ihrer Finanznot und nicht der gestiegenen Bereitschaft, Kompetenzen mit dem Bund zu teilen oder an ihn abzugeben (Klemm 2012: 36). Zudem kann der Bund durch Gutachten, die Mitarbeit oder die Installierung von Beratungsgremien bewirken (Klemm 2012: 37). Vor allem das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) konnte aufgrund seiner gesamtstaatlichen Analysekapazitäten in Bildungsfragen Akzente setzen oder Weichenstellungen initiieren, „wenn Bildung zu einem öffentlichen Thema wurde, angestauter Reformbedarf politischen Handlungsdruck erzeugte, sich die Finanznot der Länder zuspitzte oder Unmut über die föderale Zersplitterung breit machte“ (Hepp 2011: 131-132).

Eine wichtige Rolle spielen auch die politischen Parteien, die sich in einem permanenten Wettbewerb um Wählerstimmen befinden und gesellschaftliche Interessen in politisches Handeln umformen (von Alemann et al. 2018: 240). „Den Landesverbänden der Parteien kommt als Hauptakteuren in der Schulpolitik eine besondere Rolle zu“ (Nikolai/Rothe 2013: 546). Durch die landeseigene Bildungspolitik können die Parteien direkt oder indirekt eigene „regional- oder länderspezifische Akzente“ (Hepp 2011: 175) setzen, wobei unterschiedliche parteipolitische Positionen auch in der KMK aufeinandertreffen können, was wiederum die Koordination erschwert (Heinz 2015: 625). Allerdings kann die Konkurrenz mit dem Bund auch zu einer Einigung innerhalb der KMK – trotz parteipolitischer Divergenzen – führen (Heinz 2015: 643).<sup>46</sup>

Während Einflüsse durch internationale Akteure wie z.B. OECD, UNESCO oder EU auf das Zentralabitur keine Rolle spielen,<sup>47</sup> äußern sich Verbände und Organisationen durchaus zu dieser Thematik.<sup>48</sup> Vor der Entscheidungsfindung in Parlamenten oder Verwaltungen finden Beratungsprozesse mit verschiedenen Akteuren statt. Diese können durch

---

<sup>45</sup> Den Zusammenhang von Bildung und Wirtschaftskraft untersucht die volkswirtschaftliche Disziplin der Bildungsökonomie. Für eine Übersicht siehe den Aufsatz von Weiß (2012).

<sup>46</sup> Zu den Effekten der Parteipolitik siehe Busemeyer 2009.

<sup>47</sup> Sie treten vor allem bei Themen wie Inklusion oder Qualitätssicherung direkt oder indirekt in der deutschen Schulpolitik in Erscheinung. Auf sie kann im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden.

<sup>48</sup> Im Zusammenhang mit dieser Arbeit können nur die für die Problemstellung relevanten Organisationen und Verbände behandelt werden. Zu den Internationalisierungseffekten siehe Knodel et al. 2010.

deren Meinungskundgabe oder wissenschaftlicher Expertise geschehen.<sup>49</sup> Aktuell ist nach dem Scheitern des Nationalen Bildungsrates durch den Ausstieg Bayerns und Baden-Württembergs Ende 2019 (siehe dazu das Anfangszitat in Kap. 1.1) ein Bildungsrat in Planung. Dieser soll aus unabhängigen Wissenschaftlern bestehen und Lösungsvorschläge zur Harmonisierung der unterschiedlichen Bildungssysteme der Länder, wozu auch die Diskussion über die Vergleichbarkeit des Abiturs gehört, erarbeiten (Forschung & Lehre 2020a). Diese institutionalisierte Zusammenarbeit scheint – trotz der noch unklaren Struktur des „neuen“ Bildungsrats – an den ehemaligen „Deutschen Bildungsrat“ (1966-1975) angelehnt zu sein.

Außer solchen institutionalisierten Formen der Beratung gibt es punktuelle Beratung durch Heranziehung einzelner Sachverständiger (Füssel 2019: 124). Solche Formen der Beratung treten nicht nur im Zusammenhang mit der KMK auf. Auch einzelne Länder nutzen diese für sich. Eine weitere Form der Wissenschaftsberatung stellt beispielsweise die wissenschaftliche Begleitung von einzelnen Projekten dar.

Eine andere Art der Einflussnahme von Interessensgruppen, Verbänden, Stiftungen und anderen Organisationen summiert Füssel (2019: 126) unter dem Begriff der „ungefragten Beratung“. Diese ist von teilweise wissenschaftlich gestützten Sachstandsberichten, Memoranden und konkreten Vorschlägen geprägt und versucht, öffentliche Diskurse und Debatten zu beeinflussen oder zu initiieren. Sie agieren damit als „Agenda-Setter“ (Füssel 2019: 126). Mit wissenschaftlicher Expertise arbeiten in neuerer Zeit z.B. spezielle Lobbyorganisationen aus der Unternehmerschaft wie die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)“ oder die „vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.“ mit dem „Aktionsrat Bildung“. Insbesondere letztere verfassten 2011 ein Gutachten (Blossfeld et al. 2011) zu einem gemeinsamen Kernabitur in der Bundesrepublik, als die Diskussion um ein Zentralabitur noch weniger präsent war. Auch privatrechtliche, politische und gewerkschaftsnahe Stiftungen äußern sich zur Bildungspolitik.<sup>50</sup> Die Tätigkeit solcher Akteure erwächst für Klemm (2012: 45-46) vor allem aus dem Fehlen einer bundesweit ausgerichteten – öffentlich getragenen – Bildungsberatung.<sup>51</sup> Obwohl Verbände des

---

<sup>49</sup> „In Zeiten einer ‚Evidence Based Policy‘ kommt der Beratung durch Wissenschaft und die in ihr tätigen Personen eine besondere Bedeutung zu (...)“ (Füssel 2019: 123).

<sup>50</sup> Siehe hierzu weiterführend Dederig 2013.

<sup>51</sup> Als weitere Desiderate zählt er u.a. eine institutionalisierte Bildungsplanung für das gesamte deutsche Bildungssystem sowie das Fehlen eines geeigneten Instrumentariums zur Wahrnehmung sowie Koordinierung bildungspolitischer Aufgaben und Interessen von Bund, Ländern und Kommunen auf (Klemm 2012: 45)

Wirtschaftslebens wie der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) oder die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA) zu den wichtigsten und einflussreichsten Lobbygruppen gehören, ist deren Einflussnahme auf die Bildungspolitik, sofern diese nicht durch Stiftungen geschieht, ein wenig untersuchtes Forschungsfeld. Vor allem seit dem „PISA-Schock“ kann ein starkes bildungspolitisches Engagement der Wirtschaft verzeichnet werden (Hepp 2011: 86). Dieses zielt vor allem auf unzureichende Ausbildungsreife bzw. Berufsfähigkeit von Absolventen aufgrund von Leistungsdefiziten ab. Unterschiedliche Leistungsanforderungen in verschiedenen Bundesländern begrenzen die Freizügigkeit von Arbeitnehmern mit Kindern im schulpflichtigen Alter. Auch dies spielt eine Rolle.

Lehrkräfteverbände<sup>52</sup>, die in Deutschland hochgradig fragmentiert und interessenspolitisch zersplittert sind (Hepp 2011: 82), agieren im Feld der Schulpolitik, indem sie formale und informelle Allianzen mit Regierungen, Parlamenten, Parteien, Ministerien, Verwaltungen, Schulen oder Elternverbänden bilden. Zudem organisieren sie Maßnahmen und Kampagnen zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung oder fungieren ebenfalls als „Agenda-Setter“ (Dobbins/Nikolai 2019: 567).

„Durch die Artikulation, Aggregation und Selektion von Interessen üben sie eine mitentscheidende Rolle in schulpolitischen Entscheidungsprozessen aus. Die Interessenvertretungen von Lehrkräften sind Verhandlungs- und Kontaktpartner für die Kultusministerien (...) und können durch eigene Vorschläge auf die Schulverwaltung einwirken. Bei Gesetzesveränderungen werden sie in parlamentarischen Ausschüssen bzw. von der schulischen Ministerialbürokratie angehört und befragt“ (Dobbins/Nikolai 2019: 569).

Bei der Frage um ein Bundeszentralabitur spielen vor allem die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) als mitgliedsstärkster Verband, der allerdings weniger das gymnasiale Bildungsklientel anspricht (Nikolai et al. 2016), und der Deutsche Philologenverband e.V. (DPhV), dem größtenteils Gymnasiallehrkräfte angehören und der sich primär auf das Gymnasium betreffende Politik fokussiert, eine wichtige Rolle.

Aus dem Kreis der Nutzer von Bildungseinrichtungen haben Eltern<sup>53</sup> den größten bildungspolitischen Einfluss. Diesen üben sie durch Informations-, Anhörungs- und Beteiligungsrechte der Elternvertretungen auf Bundes- oder Landesebene, durch die Gründung privater Initiativen oder Vereinsgründungen sowie durch ihr Wahlrecht aus. Eine

---

<sup>52</sup> Diese wurden in Untersuchungen zur Schulpolitik als Akteure eher vernachlässigt. Dobbins und Nikolai (2019) untersuchen deren Einfluss in der Steuerung von Schulsystemen.

<sup>53</sup> Zur Rolle von Eltern und Institutionen siehe weiterführend Lehl 2016.



politische Mobilisierung gelingt jedoch meist nur dann, wenn schulpolitische Konflikte landesweit vor Landtagswahlen präsent sind. Verfahren wie Volksinitiativen haben nur in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wie den Lehrerverbänden Aussicht auf Erfolg (Hepp 2011: 75-76).

Es zeigt sich, dass es in der Schulpolitik ein weites Feld der partizipierenden Akteure gibt. Deren Wirken in der Schulpolitik ist äußerst vielfältig und komplex. (Hepp 2011: 67).<sup>54</sup> Diese aus der Perspektive des Historischen Institutionalismus und des Konzepts der Pfadabhängigkeit zu betrachten, wird Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein.

## **2.3 Das Abitur in der Bundesrepublik Deutschland**

### **2.3.1 Das Zentralabitur in den deutschen Bundesländern**

Gymnasium und Abitur stellen nach wie vor den „Königsweg“ zur Universität bzw. zur Hochschule dar und werden heute von einem Großteil eines Jahrgangs absolviert (Wolter 2016: 20-21).<sup>55</sup>

Die AHR ist die formale Zugangsberechtigung zu allen existierenden Studienfächern in ganz Deutschland.<sup>56</sup> Diese „Scharnierfunktion“ (Trautwein/Neumann 2008: 486) macht sie international einzigartig, da beispielsweise in den USA u.a. Studierfähigkeitstests wie SAT oder ACT von angehenden Studierenden absolviert werden müssen. Das deutsche Abitur ist somit ein sogenannter High-Stakes-Test, weil das Ergebnis von großer persönlicher Relevanz ist, mit Belohnungen oder Sanktionen einhergeht (Kahnert et al. 2015: 94) und in einer meritokratischen Gesellschaft über Lebenschancen entscheidet (Trautwein/Neumann 2008: 492). Keine Relevanz hat das Abschneiden der Prüflinge in Deutschland allerdings für Lehrpersonen oder Schulen.<sup>57</sup>

Das Gymnasium und damit das Abitur hat eine Bildungsexpansion erlebt: zum einen politisch gefördert, zum anderen aufgrund einer gestiegenen Bildungsaspiration in der Bevölkerung (Wolter 2016). Diese Öffnung des Gymnasium sowie der Ausbau alternativer

---

<sup>54</sup> Weitere denkbare Akteure wie z.B. die Schülervertretungen oder die Kirchen wurden bei der Analyse entweder aufgrund ihrer schwachen Einflussmöglichkeit oder wegen der mangelnden Nähe zum Untersuchungsgegenstand vernachlässigt.

<sup>55</sup> Im Jahr 2018 verließen 34,8% eines Jahrgangs die allgemeinbildenden Schulen mit der AHR (DESTATIS 2019) gegenüber knapp unter 5% Anfang der 1950er-Jahre (Trautwein/Neumann 2008: 473).

<sup>56</sup> Die Systemlogik des deutschen Bildungssystems kann nach Fend (2006: 251-52) als „abgebend“ (terminal) verstanden werden im Gegensatz zu „aufnehmenden“ (elektiven) Systemlogiken wie z.B. in den USA.

<sup>57</sup> In der internationalen Praxis ist dies sehr wohl der Fall wie z.B. in den USA aufgrund des Angestelltenverhältnisses der Lehrkräfte (Maier 2010).

Wege zum Abitur, der zu einer Entkopplung von Schulformen und Abschlüssen führte (Kühn 2010: 44), hat die Diskussion um die Sicherung eines hohen Leistungsniveaus sowie die Vergleichbarkeit von Abschlusszertifikaten befördert (Trautwein/Neumann 2008: 469). Empirische Studien haben gezeigt, dass es große Leistungsunterschiede zwischen Absolventen und Absolventinnen unterschiedlicher Schulformen gibt, wodurch es zu einer Hierarchisierung gleicher Abschlüsse kommt (Klemm 2012: 68). Dabei ist die Debatte von dem prinzipiellen Konflikt über Bildungsverständnis und Bedingungen der Hochschulreife beeinflusst. Ziele des Abiturs sind einerseits die Vermittlung von Allgemeinbildung und Wissenschaftspropädeutik und andererseits eine allgemeine Studierfähigkeit. Problematisch in diesem Zusammenhang ist: „Die individuelle Fächerwahl steht der Forderung einer breiten allgemeinen Grundbildung (als Voraussetzung der Studierfähigkeit) gegenüber“ (Gudjons/Traub 2016: 303). Im Verhältnis zum Hochschulzugang wird in dieser Diskussion einerseits die Auffassung vertreten, dass es eine frühzeitige Spezialisierung mit einer fach- bzw. hochschulspezifischen Studienreife geben sollte; andererseits die Meinung geäußert, dass die Hochschulreife nicht Bestandteil der gymnasialen Oberstufe sein sollte. In letzterem Fall sollten Hochschulen eigene Auswahltests generieren (Trautwein/Neumann 2008: 487). Beide Konzepte bergen Nachteile, wobei das erste Konzept dem immer stärker geäußerten Ziel der Vergleichbarkeit zuwiderläuft. Aufgrund der noch darzustellenden Verbreitung des Zentralabiturs in den Bundesländern ist zu konstatieren, dass sich im Wesentlichen das zweite Konzept durchgesetzt hat.

Ob die fachlichen Anforderungen im Abitur tatsächlich im Zeitablauf bei Steigerung der Abiturientenquote, wie dies die Termini „Billigabitur“ oder „Discount-Abitur“ suggerieren (Gudjons/Traub 2016: 305; Kühn 2010: 45), abgenommen oder durch ein Zentralabitur gestiegen sind, kann im Rahmen dieser Arbeit ebenso wie die empirischen Effekte zentraler Prüfungen auf Schülerleistungen oder den vorgelagerten Unterricht nicht geklärt werden.<sup>58</sup>

Ein Zentralabitur zeichnet sich durch fachspezifische Prüfungsaufgaben aus, die durch eine Fachkommission, die selbst aktiv im Schuldienst wirkt, auf Bundeslandebene entwickelt werden. Bei einem dezentralen Abitur geschieht dies durch die zugehörigen Fachlehrerkräfte. Diese Prüfungen sind für alle gleichen Fachkurse in den verschiedenen Schulen einheitlich. Schwerpunktthemen der Abiturprüfung werden etwa zwei Jahre vor

---

<sup>58</sup> Siehe für einen Überblick über die Schülerleistungen Maag Merki und Oerke 2017.

der Prüfung veröffentlicht. Korrigiert und bewertet werden die Aufgaben durch Fachlehrkräfte, die diese zuvor nicht kannten. Ob es ein standardisiertes Bewertungsraster gibt oder Zweit- bzw. Drittkorrekturen schulextern oder anonymisiert erfolgen, ist bundeslandspezifisch. Durchgeführt werden die Prüfungen im ganzen Bundesland zu einem einheitlichen Zeitpunkt (Maag Merki 2016a, 2019). Die Frage, wie stark die eigentliche schriftliche Abiturprüfung in die Abiturdurchschnittsnote einfließt, variiert ebenso stark wie der Verpflichtungsgrad, eine Prüfung in bestimmten (Kern-)Fächern abzulegen.<sup>59</sup> Aufgrund der Varianz bei Rahmenbedingungen, Prüfungsvorbereitung, Prüfungsdurchführung und Prüfungsergebnissen kommt Kühn zu folgender Bewertung:

„Die systematische Bestandsaufnahme der nationalen Prüfungsverfahren zeigt insgesamt wenig Gemeinsamkeiten und zum Teil erhebliche Unterschiede bezüglich der konkreten Ausgestaltung einzelner Prüfungselemente[,] und zwar von der Vorbereitung der Prüfung bis hin zum Umgang mit den Prüfungsergebnissen“ (Kühn 2012: 39).

Aufgrund der in Kap. 2.2.1 angesprochenen Oberstufenreform 1972 waren den Ländern viele Möglichkeiten für eigene Abiturregelungen eingeräumt worden, wodurch die Ausgestaltung der Oberstufe heute große Unterschiede aufweist (Neumann/Trautwein 2014). Der Grund für die Einführung eines Zentralabiturs in zunehmend allen Bundesländern kann in dem in Kap. 2.2.2 erläuterten Wechsel von der *Input*- zur *Output*-Steuerung als Folge des „PISA-Schocks“ und des schlechten Abschneidens in anderen internationalen Leistungsmessungen wie IGLU (Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung) oder TIMSS gesehen werden (Kahnert et al. 2015: 91; Wolter 2016: 19).<sup>60</sup> Der Steuerungswechsel wurde durch Forschungsbefunde unterstützt, die eine hohe Leistungsvarianz zwischen einzelnen Klassen, Schulen und Bundesländern, die uneinheitliche Verwendung von Bewertungsmaßstäben und eine hohe soziale Selektivität im Schulsystem anzeigten (Maag Merki 2014: 57). Zudem haben die Länder nach der Reform der gymnasialen Oberstufe durch die KMK im Jahr 2006 eine größere Autonomie bei der Oberstufengestaltung erhalten. „In der Folge veränderten die meisten Bundesländer ihre gymnasiale Oberstufe grundlegend, indem Kernfächer gestärkt und die Zahl der Prüfungen im Abitur erhöht wurde“ (Helbig/Nikolai 2015: 222).

---

<sup>59</sup> Für eine Liste weiterer möglicher Differenzen, bei der keine Ländertypen identifiziert werden können, siehe Kühn (2012: 40).

<sup>60</sup> Die detaillierte und vergleichende Analyse der Prozesse, die zur Einführung der zentralen Abiturprüfungen in den jeweiligen Bundesländern geführt haben, sind ein Forschungsdesiderat. Tillmann u.a. (2008) untersuchen den Einfluss von PISA 2000 auf bildungspolitische Prozesse in Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen und Bremen.

**Abbildung 1: Zentralabitureinführung**

Bundesland	BB	BE	BW	BY	HB	HE	HH	MV	NI	NW	SH	SL	SN	ST	TH
Einführungsjahr	2005	2007	1946	1946	2007	2007	2005	1991	2006	2007	2008	1945	1993	1993	1990

Rheinland-Pfalz verfügt über kein Zentralabitur.

(Quelle: Kahnert et al. 2015: 92)

Die Abbildung 1 zeigt, dass das Zentralabitur vor dem „PISA-Schock“ in den westdeutschen Bundesländern eine Besonderheit des Saarlands, Bayerns und Baden-Württembergs war. Die ostdeutschen Bundesländer knüpften – mit Ausnahme Brandenburgs und Berlins – bezüglich des Abiturs an die Tradition in der DDR an (Bölling 2008: 37).<sup>61</sup>

Mit dem Instrument eines Zentralabiturs sollen Chancengleichheit, Standardisierung, Leistungserhöhung und Vergleichbarkeit der Abschlüsse mittels gleicher Anforderungen an alle Schüler/-innen hergestellt werden (Kühn 2010). Dies erscheint vor dem Hintergrund einer Vielzahl zulassungsbeschränkter Studiengänge besonders wichtig, denn es war die mangelnde Vergleichbarkeit, die das BVerfG 2017 bei den Medizinstudienplätzen monierte (BVerfG 2017).<sup>62</sup> Auch IQB-Ländervergleiche oder die TIMSS-Oberstufentests zeigten in der Vergangenheit große Varianzen in den Schülerleistungen zwischen den Bundesländern auf: „Derart große Diskrepanzen werden besonders für die Allgemeine Hochschulreife (...) als Gerechtigkeitsproblem bewertet“ (Stanat et al. 2016: 30).

Im Sinne der *Output*-Steuerung sollen zentrale Prüfungsverfahren der Evaluation von Schulqualität dienen, nicht um ein Rechenschaftssystem zu implementieren, sondern um einen Beitrag zur Weiterentwicklung von Schule und Unterricht zu leisten und die Leistungsfähigkeit des gesamten Schulsystems dadurch zu stärken (Kühn 2010: 44). Zudem werden die Ergebnisse genutzt, um ein Monitoring des Bildungssystems durchzuführen (Maag Merki 2019: 710). Eine solche Berichtspflicht ist vor dem Hintergrund einer zunehmenden Autonomie von Einzelschulen im Sinne einer Dezentralisierung – wie in Kap. 2.2.2 erläutert – bedeutsam (Klemm 2012: 113; Kühn 2010: 44). Weitere Motive sind die

<sup>61</sup> „Wie lange das *gallische Dorf* Rheinland-Pfalz hier noch einen Sonderweg beschreitet, ist nicht abzusehen“ (Helbig/Nikolai 2015: 215).

<sup>62</sup> Schon 1997 zeigte Blum bei der Untersuchung des Tests für medizinische Studiengänge, „dass Absolventen von Abendgymnasien, Gesamtschulen und Fachgymnasien bei gleicher Abiturdurchschnittsnote beim Medizintest signifikant schwächer als die Absolventen der „normalen“ Gymnasien waren (Klemm 2012: 67). Zu möglichen Angleichungsmechanismen von Schulnoten für die Studierendenauswahl beim Medizinstudium siehe Zimmermann u.a. 2018.

Vermittlung einer breiteren Grundbildung (Kühn 2010: 45), eine höhere Konsistenz zwischen Lehrinhalten und dem Curriculum (Kahnert et al. 2015: 92; 95) sowie eine höhere Umsetzung innovativer fachmethodischer oder fachdidaktischer Inhalte (Kühn 2010: 45). Aufseiten der Lehrerschaft sollen Arbeitserleichterungen, verstärkte Kooperationen und Leistungsbereitschaft sowie eine erhöhte Professionalität erzielt, bei den Schülern und Schülerinnen hingegen mehr Eigeninitiative und ein besseres Lehrer-Schüler-Verhältnis bewirkt werden (Kühn 2010: 45).

In der bildungswissenschaftlichen Diskussion wird u.a. die Orientierung am Mittelmaß, die Konzentration auf abfragbares Wissen und somit die Infragestellung einer allgemeinen Studierfähigkeit, die dauerhafte Kanonisierung, die mangelnde Berücksichtigung einzelschulischer Rahmenbedingungen sowie der „teaching to the test“-Effekt durch die Einführung zentraler Prüfungen bemängelt (Kühn 2010: 45-47).<sup>63</sup>

In der Öffentlichkeit wird insbesondere das angesprochene Gerechtigkeitsproblem aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der AHR zwischen den Bundesländern diskutiert, was zu der Forderung nach einem Bundeszentralabitur führt (Stanat et al. 2016: 30-31). Hürden könnten aber bisher heterogene Schuljahres- und Ferientermine sowie die Sicherstellung von einheitlichen Bewertungsmaßstäben und Vorbereitungsmaßnahmen sein (Bölling 2008: 37, 2010: 126).<sup>64</sup> Außerdem kam es bei den zentralen Abiturverfahren in den Bundesländern immer wieder zu Störungen in der Vergangenheit. Solche hätten bei einem Bundeszentralabitur dann bundesweite Folgen.

Politisch hat man bislang versucht, das Problem durch die Einführung von Bildungsstandards und dem Abituraufgabenpool zu lösen. Auf diese wird in den folgenden Kapiteln näher eingegangen.

### **2.3.2 Die „Einheitlichen Prüfungsanforderungen für die Abiturprüfung“**

Wie in Kap. 2.2.1 dargestellt wurden als Folge der tiefgreifenden Oberstufenreform von 1972 die EPA für das Abitur in der Kultusministerkonferenz erarbeitet. Einheitliche Maßstäbe zur Vergleichbarkeit der Abiturzeugnisse beim Hochschulzugang für Fächer mit *NC* waren notwendig geworden (Kühn 2010: 94). Im Juni 1979 wurde die „Vereinbarung über Einheitliche Prüfungsanforderungen in der Abiturprüfung“ von der KMK

---

<sup>63</sup> Für eine tabellarische Übersicht über die empirischen Effekte bei der Einführung siehe Holmeier et al. 2017, 19-20.

<sup>64</sup> Weitere Hürden, vor allem in rechtlicher Hinsicht, finden sich bei Geis 2019.

beschlossen. Nach heftiger Kritik musste sie schon drei Monate später durch „erläuternde Hinweise“ ergänzt werden. In den Folgejahren wurden „Einheitliche Prüfungsanforderungen“ für 14 Fächer erprobt und überarbeitet. Im Zuge dessen wurden die EPA die Grundlage für die Abiturprüfung in allen Bundesländern. Im Zeitablauf kamen weitere Fächer und innovative Elemente hinzu (Bölling 2008: 107-108; Kühn 2010: 96). Im Jahr 2002 wurden die EPA von der KMK insofern revidiert, als dass die EPA über den gesamten gymnasialen Fächerkanon hinweg ein vergleichbares Orientierungswissen, fachliche Standards sowie Grundkompetenzen gewährleisten (Kampa et al. 2016: 165).

In den EPA werden „konkrete Lern- und Prüfungsbereiche (z.B. Beispielaufgaben) beschrieben und wichtige Hilfen zur Konstruktion von Prüfungsaufgaben und zur Bewertung von Prüfungsleistungen von der KMK bereit gestellt“ (Kahnert et al. 2015: 93). Die EPA stellen kein Kerncurriculum dar oder normieren das Unterrichtshandeln. Sie definieren Anspruchsniveaus in Anforderungsbereichen, verbindliche Inhalte und die jeweiligen Fachkompetenzen. Zudem geben sie Hinweise zur Korrektur und Bewertung von Aufgabenbeispielen. Im Sinne der EPA soll der Unterricht durch problembezogenes Denken, selbstständiges Lernen, wissenschaftsorientiertes Arbeiten und die Entwicklung der Kommunikationsfähigkeit fördern (Kühn 2010: 95-97). Die EPA sollen die Anforderungen an die Schüler/-innen sowohl im dezentralen als auch im zentralen Prüfungsverfahren vergleichbarer machen, Qualität, Transparenz und Objektivität der Leistungsanforderungen und der Leistungsbewertung sichern (Bosse 2019: 143-144).

„Mit den fachspezifischen EPA sollte sichergestellt sein, dass durch die Beschreibung der erwarteten fachlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, durch Aussagen über die Lernziele und die Bewertungskriterien für die Gestaltung der schriftlichen und mündlichen Prüfung eine möglichst große Einheitlichkeit erreicht wird“ (Bosse 2019: 143).

Da die EPA sowohl Vorgaben zur Prüfungsgestaltung machen als auch beschreiben, was die Schülerschaft im Abitur können muss, sind die EPA „Ausdruck einer Hybridbildung von Elementen der Input- und Outputsteuerung“ (Kühn 2010: 95). Kühn stellt in ihrer Untersuchung fest, dass die Aufgabenentwickler der Bundesländer die EPA sehr unterschiedlich adaptiert und gedeutet, teilweise sogar konterkariert haben (Kühn 2010).<sup>65</sup> Als Gründe für den Misserfolg der EPA als Instrument zur Umsetzung bundesweit einheitlicher Qualitätsstandards vermutet Kühn eine zu hohe Unverbindlichkeit bzw.

---

<sup>65</sup> Diese empirische Analyse der Prüfungsaufgaben zur Implementation der EPA in vier Bundesländern war die erste ihrer Art.

Uneindeutigkeit der EPA sowie eine mangelnde Akzeptanz der EPA auf der konkreten Anwendungsebene (Kühn 2010: 310-311). Im Zeitablauf standen die EPA dahin gehend immer wieder in der Kritik, keine Vergleichbarkeit in den Abiturprüfungen herstellen zu können (Kühn 2010: 100).

### 2.3.3 Die Bildungsstandards

Nach dem „PISA-Schock“ war Bildungspolitik Teil der bundespolitischen Themengenda wie auch die in Kap. 2.2.2 beschriebene Äußerung des damaligen Kanzlers Gerhard Schröder deutlich macht. Das BMBF beanspruchte „eine führende Rolle des Bundes bei der Festlegung von nationalen Bildungsstandards“ (Hepp 2011: 126), sodass es 2002 das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) mit der Erstellung des Gutachtens „Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards“ (Klieme et al. 2003) beauftragte. Die Umsetzung der Bildungsstandards betrieben die Länder dann allerdings ohne Bundesbeteiligung (Hepp 2011: 144).<sup>66</sup> In den Folgejahren wurden Bildungsstandards sukzessiv von der KMK verabschiedet und verbindlich in allen Bundesländern eingeführt. Mit der Erarbeitung wurde das IQB, das 2004 durch die Länder gegründet wurde, beauftragt. Im Zuge der Föderalismusreform I verabschiedete die KMK 2006 ihre „Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring“.<sup>67</sup> Teil dieser „Gesamtstrategie“ wurde die zentrale Überprüfung des Erreichens der Bildungsstandards in einem Ländervergleich. Im Jahr 2007 einigte sich die Kultusministerkonferenz auf die Einführung von bundesweit gültigen Bildungsstandards für die AHR, um so eine stärkere Vergleichbarkeit der Abituranforderungen zu erreichen (Trautwein/Neumann 2008: 493).<sup>68</sup> In diesem Erarbeitungsprozess sollten die EPA zu Bildungsstandards weiterentwickelt werden (KMK 2007). Mit der Erarbeitung begann das IQB im Jahr 2009, drei Jahre später wurden die ersten Bildungsstandards für die AHR verabschiedet. Ab dem Prüfungsjahr 2017 sollten die Abiturprüfungen auf den Bildungsstandards basieren (Stanat et al. 2016: 35).

---

<sup>66</sup> Der Bund initiierte das Forschungsprojekt zum Gutachten 2003 einseitig, was zu Irritationen zwischen dem BMBF und der KMK führte (Hepp 2011: 146).

<sup>67</sup> Baumert (2008: 124) ist der Ansicht, dass sich die KMK durch die Entwicklung und Umsetzung des Monitoring-Modells „vom Bremser zum Motor für Modernisierung im Bildungswesen“ gemacht hat. 2015 wurde die „Gesamtstrategie“ mit der Überprüfung und Umsetzung der Bildungsstandards für die AHR fortgeschrieben (Füssel 2019: 113).

<sup>68</sup> Bundesbildungsministerin Annette Schavan (CDU) forderte im Jahr 2007 die Einführung eines bundesweiten Zentralabiturs (Hepp 2011: 127). Ein bundesweites Zentralabitur wurde 2007 von den meisten Bundesländern abgelehnt, obwohl es zu Kooperationen wie einem gemeinsamen Zentralabitur in vier Fächern zwischen Berlin und Brandenburg kam (Trautwein/Neumann 2008: 493).

Die Bildungsstandards unterscheiden sich von traditionellen Lehrplänen folgendermaßen: Sie formulieren Mindeststandards, Kompetenzerwartungen und Kompetenzstufen; sie wollen Kompetenzen in Testverfahren kontrollieren; Unterrichtserfolg soll am „Output“ gemessen werden; fachliche Standards sollen auf verbindliche Kernbereiche, Kernideen, grundlegende Begriffe und Denkopoperationen ausgerichtet sein; Ziele von Zielen und Erwartungen sollen nachvollziehbar sein (Gudjons/Traub 2016: 288).<sup>69</sup>

Mit den Bildungsstandards war das Ziel verbunden:

„[D]ie Beliebigkeit und föderale Zersplitterung schulischen Lernens einzudämmen, Unterricht auf Wesentliches zu konzentrieren und effizienter zu machen, der deutschen Schule den Anschluss an internationale Spitzenplätze zu ermöglichen und schließlich durch ein überprüfbares Bildungsminimum den (...) sozialen Ungerechtigkeiten im Bildungswesen entgegenzutreten zu können“ (Gudjons/Traub 2016: 288).

Durch verbindliche Kriterien sollen die Bildungsstandards im Sinne der *Output*-Steuerung ein Instrument zur Qualitätssicherung und -entwicklung auf Schul- und Unterrichtsebene für alle Bundesländer sein (Grünkorn et al. 2019). Nach Maaz u.a. (2019: 41) liefern die Bildungsstandards somit „erstmal ein einheitliches, kriteriales Bezugssystem für die Schulsysteme der deutschen Länder“. Neben den geschilderten fast flächendeckend eingeführten zentralen Abiturprüfungen stellen die Bildungsstandards das zweite Steuerungsinstrument dar, das zu mehr Standardisierung und Vergleichbarkeit führen soll (Neumann/Trautwein 2019: 550). Obwohl das Erreichen der Kompetenzziele im Sinne der Überprüfungsfunktion der Bildungsstandards für die AHR durch das IQB regelmäßig kontrolliert werden soll, ist auffällig, dass dies für die Standards der AHR nicht vorgesehen ist (Neumann/Trautwein 2019: 551-552). Dies hatte der KMK Beschluss aus dem Jahr 2007 ursprünglich so vorgesehen. Dieser Beschluss wurde jedoch durch die Entscheidung für den Abituraufgabenpool abgelöst. Dieser steht im Mittelpunkt des folgenden Kapitels.

#### **2.3.4 Der Abituraufgabenpool**

Aufgrund der Rückwirkungen, die Abschlussprüfungen in den vorgelagerten Unterricht hinein haben (Maag Merki 2016b), hat die KMK das IQB gebeten, eine Sammlung von standardbasierten Abiturprüfungsaufgaben zu veröffentlichen (Stanat et al. 2016: 52). Dieser soll nach dem Beschluss der KMK von 2012 die Vergleichbarkeit der

---

<sup>69</sup> Noch immer wird die Frage, was man genau unter Bildungsstandards versteht, kontrovers diskutiert (Maaz et al. 2019: 28).



Anforderungen sowie Qualität und Standardisierung der Aufgaben sichern (Stanat et al. 2016: 52). Ein Jahr später legte das IQB die Konzeption für die Entwicklung des Abituraufgabenpools, die es zusammen mit den Ländern verfasst hatte, der KMK zur Abstimmung vor (Stanat et al. 2016: 52). „Diese Konzeption sah die länderübergreifende Entwicklung von Kriterien für Aufgaben, Erwartungshorizonte und Bewertungshinweise vor, die sich auf die Bereiche Standardbezug, Angemessenheit der Anforderungen sowie allgemeine Qualitätsmerkmale beziehen“ (Stanat et al. 2016: 52). Auf Vorschlag des IQB stimmte die KMK flankierenden empirischen Studien zu, um die Äquivalenz der Bewertungen von Schülerleistungen zu überprüfen.<sup>70</sup> Im Jahr 2014 konstituierten sich die Arbeitsgruppen aus Mitgliedern aller Bundesländer sowie dem IQB, um die Poolaufgaben zu erarbeiten, die für das Prüfungsjahr 2017 bereit sein sollten. Zudem schlossen sich im Jahr 2014 erstmals die Bundesländer Bayern, Sachsen, Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern zusammen, um sich bei den schriftlichen Abiturprüfungen in drei Fächern abzusprechen. Die Prüfungen fanden zeitgleich statt und waren teils identisch (Bosse 2019: 144). 2016 wurde die Aufgabensammlung veröffentlicht. Ein Jahr später beteiligten sich 15 Bundesländer am gemeinsamen Abitur; allerdings teilweise nur in einem Fach (Bosse 2019: 144).

Durch den neuartigen Abituraufgabenpool soll die Qualitätssteuerung auf Bundesebene gestärkt werden und die länderübergreifende Vergleichbarkeit des Abiturs erhöht werden (Bosse 2019: 144). Die Poolaufgaben sollen Lehrkräften bei der Orientierung, der Implementation und der Übung mit den Bildungsstandards helfen (Stanat et al. 2016: 52). Der Pool enthält sowohl Aufgaben als auch die zugehörigen Korrekturhinweise. Allerdings sind die Länder nicht verpflichtet, dem Pool Aufgaben zu entnehmen.

Trotz des Abituraufgabenpools ist dies jedoch nur als ein kleiner Schritt in Richtung Vergleichbarkeit zu bewerten, denn der prozentuale Anteil der schriftlichen Abiturprüfungen an der Abitur-Gesamtqualifikation kann bis zu unter 10 Prozent sinken (Blossfeld et al. 2011: 25). Außerdem stellt der Pool kein Bildungsmonitoring mit Testaufgaben zur Überprüfung der Bildungsstandards für die AHR, wie es die KMK-Gesamtstrategie eigentlich vorsieht, dar. Ob die Schüler/-innen die Bildungsstandards für die AHR erreicht haben, müsste am Ende der Oberstufenzeit erfolgen. Damit würde die Testung in zeitlicher Nähe

---

<sup>70</sup> „Die erforderlichen Studien sollten auf das notwendige Maß reduziert werden, um eine Belastung der Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Oberstufe zu vermeiden“ (KMK 2013: 10).

zu den Abiturprüfungen liegen, was politisch wohl kaum mehrheitsfähig sein dürfte.<sup>71</sup> Dennoch ist die Bedeutung des Pools für die Abstimmung der Länder nicht unerheblich:

„Ein wichtiger Effekt dieses Prozesses besteht darin, dass sich Fachvertreterinnen und Fachvertreter aller Länder darüber austauschen (müssen), wie Abiturprüfungsaufgaben gestaltet sein sollten, um den Standards zu entsprechen. Dies könnte ein wichtiger Schritt zur gemeinsamen Konkretisierung der Vorgaben für die Abiturprüfung und einer länderübergreifenden Kalibrierung der Anforderungen sein“ (Stanat et al. 2016: 53).

Auch ist denkbar, dass es durch die Anwendung des Abituraufgabenpool zu Rückwirkungen auf den Unterricht kommt, wodurch z.B. Angleichungen im Curriculum und den Leistungsanforderungen stattfinden. Empirische Untersuchungen, ob es durch den Abituraufgabenpool tatsächlich zu einer Vergleichbarkeit der Anforderungen kommt, liegen aufgrund der Aktualität des Themas derzeit noch nicht vor.

### **2.3.5 „Südabitur“ und „Nationaler Bildungsrat“**

Im Jahr 2008 verabredeten die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen sowie Sachsen-Anhalt ein gemeinsames „Südabitur“ bzw. ein „länderübergreifendes Abitur“<sup>72</sup> in den Fächern Deutsch und Mathematik ab dem Jahr 2012. Später schloss sich noch Mecklenburg-Vorpommern als weiteres Bundesland an (Hepp 2011: 192). Wolf und Heinz (2016) deuten die Verhandlungen über das Südabitur im Kontext eines neuen Pragmatismus in der Steuerung von Schulpolitik. Die CDU-geführten Länder Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt wollten eine gemeinsame Abiturprüfung entwickeln, nachdem sich Bundesbildungsministerin Annette Schavan und der baden-württembergische Ministerpräsident Günter Oettinger im Jahr 2007 für ein einheitliches nationales Abitur ausgesprochen hatten. Ursprünglich sollte das sogenannte Südabitur im Jahr 2012 eingeführt werden. Nach 2008 veränderte sich allerdings die ursprüngliche Gruppe durch Regierungs- bzw. Ressortwechsel in den betreffenden Bundesländern sowie durch Wechsel im KMK-Vorsitz immer wieder, wodurch die eindeutige geografische und parteipolitische Zuordnung nicht mehr gegeben war (Wolf/Heinz 2016: 17). Schließlich wurde das besagte Südabitur zusammen mit den ohnehin schon bestehenden KMK-Bestrebungen zur Überprüfung der Bildungsstandards für die AHR zum

---

<sup>71</sup> Ein weiteres Problem stellt die Auffassung dar, „dass sich die komplexen Kompetenzanforderungen der gymnasialen Oberstufe nicht mit geschlossenen Formaten oder Kurzantwortformaten erfassen lassen“ (Stanat et al. 2016: 54).

<sup>72</sup> Helbig und Nikolai werten das sog. länderübergreifende Abitur aus verschiedenen Gründen als „Mogelpackung“. Das Problem ungerechter Zulassungschancen bei der Studienaufnahme aufgrund von nicht an Leistungen orientierten Unterschieden des Abiturdurchschnitts wird nicht behoben (Helbig/Nikolai 2015).

Abituraufgabenpool modifiziert.<sup>73</sup> Dieser wurde – wie in Kapitel 2.3.4 bereits beschrieben – durch die KMK verabschiedet. „Damit gelang eine vorbeugende Maßnahme gegen das geforderte bundeseinheitliche Zentralabitur“ (Wolf/Heinz 2016: 18). Wolf und Heinz kommen bei der Debatte über das Südabitur zu dem Schluss, dass die in der Verfassung verankerten schulischen Leistungsvergleiche zwar zu einer neuen Koordination in der Schulpolitik geführt haben, aber dennoch Parteiendifferenzen gemäß der früheren Einteilung in A- und B-Ländern wirkmächtig sind. Rürup deutet das damalige Vorpreschen Schavans im Sommer 2007 allerdings folgendermaßen: „Auch wenn solche verbalen Auftritte in keiner Weise die Schulpolitik der Länder zu dirigieren vermögen, erweist sich der Bund so auch nach der Föderalismusreform als potentieller schulpolitischer Unruheherd, der kurzfristig und öffentlich Themen setzen kann“ (Rürup 2008: 138).

Die jüngste Entwicklung hin zu mehr Vergleichbarkeit war die Idee eines „Nationalen Bildungsrates“, den Klemm als „besonders erwähnenswertes Beispiel für die auf das Bildungssystem bezogenen Aktivitäten von Stiftungen“ wertet (Klemm 2012: 46). Dieser Vorschlag aus dem Jahr 2012 zur Einrichtung eines Nationalen Bildungsrats lässt sich auf die Robert Bosch Stiftung zurückführen. Sechs Jahre später wurde dieser im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD festgehalten (CDU/CSU, SPD 2018). Für Thies (2013) ist die Idee des Nationalen Bildungsrats eine Folge des Kooperationsverbotes durch die Föderalismusreform, um „durch substantielle Beteiligung der Länder und Kommunen starke gesamtstaatliche Verantwortung zu realisieren“ (Thies 2013: 248). Er ist der Ansicht, dass die Bevölkerung den verantwortlichen Akteuren nicht mehr zutraut, ein einheitliches und sozial gerechtes Bildungssystem, das international leistungs- und wettbewerbsfähig ist, zu installieren. Alternative Wege zu einem Nationalen Bildungsrat wie z.B. die Reform der Kultusministerkonferenz oder Bildungsstaatsverträge schließt Thies aus unterschiedlichen Gründen aus.

Es bleibt indes abzuwarten, inwiefern sich der neue „Bildungsrat der Länder“ als Alternative zum früh gescheiterten Nationalen Bildungsrat etablieren können.

---

<sup>73</sup> Außerdem wurde auf die schon im Jahr 2002 von der KMK entwickelte Möglichkeit eines Aufgabenpools Bezug genommen (KMK 2002: 12-13).

### 3 Methodisches Vorgehen

Im Mittelpunkt der Auswertung steht die leitende Forschungsfrage, wie erklärt werden kann, dass es bislang kein Bundeszentralabitur in Deutschland gibt. Dabei wurde der Zeitraum von der Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse im Jahr 2001 bis zur Gegenwart gewählt, da der „PISA-Schock“ – wie in Kapitel 2.2.2 bereits dargestellt – zu tiefgreifenden Veränderungen bzw. zu einem Paradigmenwechsel in der Steuerung von Bildungssystemen geführt hat. Zu den wichtigsten Folgen von PISA 2000 gehört, dass Schul- und Unterrichtsentwicklung datenbasiert betrachtet werden und Leistungsstudien selbstverständlicher Teil des schulischen Alltags geworden sind:

„Die gegenwärtigen Debatten zur Vergleichbarkeit des Abiturs und zur Vereinheitlichung der Curricula in der gymnasialen Oberstufe vollziehen sich im Windschatten der Qualitätsdebatte, die die Schulsysteme der Bundesländer seit der ersten PISA-Veröffentlichung in den Blick nimmt“ (Helbig/Nikolai 2015: 212).

Es wird die Methode der empirischen (Presse-)Analyse gewählt, da mithilfe dieser bildungspolitische Auseinandersetzungen zwischen Akteuren, ihren Positionen und Argumenten herausgearbeitet werden können (Tillmann et al. 2008). Die sogenannte empirische (Presse-)Analyse gehört zu den Formen der qualitativen Inhaltsanalyse, die in der Politikfeldanalyse dazu dient, politische Entscheidungen in Bezug auf *Policies* zu rekonstruieren. Mit diesem methodischen Instrument können Entscheidungsprozesse nachvollzogen werden (Reiter/Töller 2014: 126). Die empirische (Presse-)Analyse eignet sich damit für die Anwendung des Historischen Institutionalismus und des Pfadabhängigkeitskonzepts im Hinblick auf das Politikfeld „Bildung“.

Ausgewertet werden rund 340 größtenteils schriftliche Presseberichte überregionaler Tageszeitungen und Medienportale mit Filterfunktion für die Zeiträume 2001 bis 2020, die über die „Google News“-Recherchefunktion sowie über die LexisNexis-Datenbank verfügbar sind. Hierhin könnte ein Forschungsbias bestehen, da wichtige Presseberichte zur Klärung der Forschungsfrage womöglich nicht im Internet publiziert bzw. frei verfügbar sind. Zudem kann die qualitative Auswertung der Presseberichte nur einen spezifischen Ausschnitt der politischen Prozesse erschließen (Ridderbusch 2019: 66). Tieferliegende Argumentationsstränge bzw. Wandlungsprozesse bei den Akteuren geben die Berichte womöglich nicht wieder. Aufgrund des Umfangs dieser Masterarbeit, der weitere Untersuchungen folgen werden, die über eine Presseanalyse hinausgehen, erscheint die Wahl dieses Forschungsprozederes vertretbar.

Ein wesentliches Kriterium der Suche ist, dass die Quellen die Diskussion um ein Bundeszentralabitur enthalten und nicht die Einführung zentraler Abiturprüfungen in den Bundesländern thematisieren. Gesucht wird mit den Suchbegriffen „Bundeszentralabitur“, „bundesweites Zentralabitur“, „zentrale Abschlussprüfungen Abitur“, „ländergemeinsames Kernabitur“, „bundeseinheitliches Abitur“, „ländergemeinsames Abitur“, „nationale Abiturstandards“, „bundesvergleichbares Abitur“, „Deutschlandabitur“, „gemeinsames Kernabitur“ und „länderübergreifendes Abitur“. Mithilfe der qualitativ auszuwertenden Quellen soll der bildungspolitische Diskurs über das Bundeszentralabitur seit dem Jahr 2001 ausgewertet werden.

Außerdem wird im Vorfeld eine Internetrecherche mithilfe der Google-Suchmaschine für eingegrenzte Zeiträume seit dem „Pisa-Schock“ 2001 in Deutschland mit verschiedenen zusammengesetzten Termini zum Bundeszentralabitur durchgeführt. Gesucht wird mit Anführungszeichen, um nach einer exakten Wortgruppe in einer bestimmten Reihenfolge zu filtern. Verwendet werden die in der öffentlichen Diskussion häufig verwendeten Termini „Bundeszentralabitur“, „bundesweites Zentralabitur“, „bundesvergleichbares Abitur“, „bundeseinheitliches Abitur“, „länderübergreifendes Abitur“ und „gemeinsames Kernabitur“. Es besteht ein Bias aufgrund der in der Suchmaschine hinterlegten Algorithmen, der zunehmenden Verbreitung des Internets seit 2001 sowie der fehlenden qualitativen Auswertung der Internetseiten. Dennoch lassen sich durch die Recherche Anhaltspunkte für die die Debatte bestimmenden Termini gewinnen – und die Ergebnisse wiederum lassen Rückschlüsse auf die Dynamik der Diskussion um ein Bundeszentralabitur zu. In der Tabelle auf der folgenden Seite finden sich die häufigsten Treffer.

Die gewonnenen Daten werden aus der Perspektive des Historischen Institutionalismus und des Konzepts der Pfadabhängigkeit interpretiert, indem zunächst die handlungsleitenden Akteure der Diskussion um ein Bundeszentralabitur identifiziert und in einem nächsten Schritt deren Argumentationsstränge nachvollzogen werden. Auch mögliche Positionsveränderungen der Akteure sollen festgestellt werden. Darüber hinaus sollen kritische Situationen, in denen die Möglichkeit zur Einführung eines Bundeszentralabiturs bestanden hat, identifiziert werden. Reproduktionsmechanismen, Beharrungskräfte sowie der wirkenden Mechanismen, aber auch Zeichen eines graduellen Wandels sollen auf diese Weise aufgedeckt werden.

**Abbildung 2:** Suchergebnisse in „Google“ (nach den in der jeweiligen Spalte aufgeführten Begriffen, jeweils unterteilt nach Kalenderjahr)

Jahr	Bundeszentralabitur	Bundesweites Zentralabitur	Bundesvergleichbares Abitur	Bundeseinheitliches Abitur	Länderübergreifendes Abitur	Gemeinsames Kernabitur	Deutschlandabitur	$\Sigma$
2001	0	0	0	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	0	0	0	0	0	0	0	0
2006	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	1	13	0	1	0	0	0	15
2008	0	6	0	2	0	0	0	8
2009	0	2	0	0	0	0	0	2
2010	0	11	0	3	2	0	0	16
2011	2	14	0	0	3	11	5	35
2012	4	37	0	2	11	10	0	64
2013	1	12	0	2	12	10	1	38
2014	2	22	0	1	16	3	1	45
2015	3	20	0	0	9	4	0	36
2016	0	11	1	4	9	6	0	31
2017	4	25	0	8	10	12	2	61
2018	3	13	0	11	2	20	0	49
2019	20	64	0	5	8	23	7	127
Jan. -Sept. 2020	13	28	0	3	11	24	5	84
$\Sigma$	53	278	1	42	93	123	21	

## 4 Analyse

Die vorgeschaltete Analyse der Ergebnisse der Internetrecherche zeigt, dass sich hinsichtlich der Begrifflichkeit mit großem Abstand vor allem der Terminus „bundesweites Zentralabitur“ durchgesetzt hat. Dahinter rangieren „gemeinsames Kernabitur“ und „länderübergreifendes Abitur“, während die anderen Termini nur eine sehr untergeordnete Rolle einnehmen. Die Verbreitung des Begriffs „gemeinsames Kernabitur“ ist primär auf den Vorschlag des Aktionsrats Bildung (Blossfeld et al. 2011) zurückzuführen (siehe hierzu Kap. 2.2.2). Die Begriffe „Deutschlandabitur“ und „bundesvergleichbares Abitur“ sind dahingegen fast inexistent.

Es zeigt sich, dass die Diskussion um ein Bundeszentralabitur erst im Jahr 2007 begann. Dies ist auf die Vorschläge der damaligen Bundesbildungsministerin Annette Schavan und des früheren baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger zurückzuführen. In den Folgejahren intensivierte sich die Diskussion über dieses Thema sukzessive. Eine drastische Steigerung – im Sinne der Intensivierung der Debatte – ist jedoch im Jahr 2012 festzustellen, als die KMK beschloss, den Abituraufgabenpool für die Fächer Deutsch, Mathematik, Englisch und Französisch zu entwickeln. Anschließend schwächte sich die Debatte wieder ab – mit Ausnahme des Jahres 2014, als die Bundesdirektorenvereinigung in ihrer „Düsseldorfer Erklärung“ ein bundesweites Zentralabitur forderte (Bundesdirektorenkonferenz Gymnasien 2014). Für das Jahr 2017 ist ein starker Anstieg zu verzeichnen gewesen, was auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Medizinstudienplatzvergabe zurückzuführen ist. Im Jahr 2019 ist aufgrund der Auseinandersetzung um den sogenannten Nationalen Bildungsrat ein vorläufiger Höhepunkt erreicht worden. Diese Verteilung der Suchergebnisse korrespondiert mit der Verteilung der Presseberichte aus den jeweiligen Jahren.

Im Folgenden werden exemplarisch Ergebnisse der Presseanalyse hinsichtlich der leitenden Forschungsfrage „Wie kann erklärt werden, dass es bisher kein Bundeszentralabitur in Deutschland gibt?“ präsentiert. Hierzu werden die in Kap. 1.2 genannten Unterfragen diskutiert. Auf die Darstellung der Akteure aus der offiziellen wissenschaftlichen Beratung wie dem Konsortium Bildungsberichterstattung 2006 oder der Tagung des Bundesministerium zur Bildungsforschung 2014 sowie der Elternverbände wird in dieser Arbeit verzichtet.

## 4.1 Akteure und Positionen

Im Folgenden werden die Forschungsfragen F1 und F2 beantwortet.

**F1:** Welche Akteure sind bei der Diskussion um die Einführung eines Bundeszentralabiturs handlungsleitend und welche Positionen vertreten sie?

**F2:** Wie können die verschiedenen Positionen der Akteure erklärt werden und inwiefern haben sie sich verändert?

### 4.1.1 Landes- und bundespolitische Akteure

Im Jahr 2004 hielt die damalige Bundesbildungsministerin Edelgard Bulmahn (SPD) im Zuge eines Interviews, das die Rolle des Bundes und der Länder in der Bildungspolitik thematisierte, ein Bundeszentralabitur nicht für „notwendig“ (WELT AM SONNTAG 2004). Sie sprach sich aber für mehr „Bildungsstandards“ und für eine engere Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der „Weiterentwicklung unseres Bildungssystems“ aus. Sie hielt mehr Wettbewerb im Bildungsbereich für sinnvoll, wofür es bundesweite Bildungsstandards geben müsse.

Erst im Jahr 2007 wurde die Diskussion erneut aufgenommen, indem sich der baden-württembergische Ministerpräsident Günther Oettinger für bundeseinheitliche Prüfungen aussprach. Der bayerische Kultusminister Siegfried Schneider (CSU), der niedersächsische Kultusminister Bernd Busemann (CDU), die NRW-Schulministerin Barbara Sommer (CDU) sowie der ehemalige baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth (CDU) plädierten für ein Bundeszentralabitur. Letztgenannter betonte die eingeschränkte Mobilität von Familien durch unterschiedliche Bildungsstandards der Länder (Späth 2007). Der bayerische Kultusminister Siegfried Schneider erklärte, dass einheitliche Prüfungen „echter Wettbewerbsföderalismus“ seien (stern 2007). Die Bildungsministerin von Rheinland-Pfalz, Doris Ahnen (SPD), sprach sich gegen bundesweit einheitliche Abiturprüfungen aus, weil dies keine qualitative Verbesserung bedeute und mit einer Einheitsprüfung allein keine Vergleichbarkeit und Mobilität erreicht werden könne. Problematisch seien ferner die ungleichen Schulferien. Stattdessen trat Ahnen für eine Ausweitung der gemeinsamen Bildungsstandards ein (stern 2007). Bundesbildungsministerin Annette Schavan zeigte sich zu dieser Zeit „aufgeschlossen“ für die Einführung eines Bundeszentralabiturs. Eine initiale „Zwischenlösung“ mit einer Gruppe von Ländern sei „denkbar“ (Rheinische Post 2007). Jürgen Zöllner, Bildungsminister Berlins und



KMK-Präsident, hielt das bundesweite Zentralabitur nicht „für (...) den entscheidenden Ansatzpunkt“ und sah vor allem „organisatorische Schwierigkeiten wie unterschiedliche Ferienzeiten“ (Deutschlandfunk 2007). Das SPD-geführte Brandenburg, das mit Berlin gemeinsame Prüfungen in Mathematik, Deutsch, Englisch und Französisch plante, sympathisierte jedoch mit der Idee „als Fernziel unter bestimmten Voraussetzungen“.

Ein Jahr später wurde die Idee eines Südaditurs Bayerns, Baden-Württembergs, Sachsens und Thüringens in Angriff genommen (siehe hierzu Kap. 2.3.5). Im Jahr 2010 einigten sich fünf Bundesländer dann auf einen gemeinsamen Aufgabenpool (siehe dazu Kap. 2.3.4). Teilweise war in der ersten Hälfte des Jahres 2010 noch von einem Zentralabitur bzw. „deutschen Abitur“ der unionsregierten Länder mit zentralen Prüfungen die Rede (Burtscheid 2010), wobei sich Bayern eindeutig gegen ein Bundeszentralabitur positionierte: „Ein Zentralabitur [mit bundeseinheitlichen Aufgaben] wird es aber mit Bayern nicht geben“, so Siegfried Schneider (CSU), bayerischer Kultusminister. Begründet wurde dies damit, dass das bayerische Abitur ein Markenzeichen höchster Bildungsqualität sei (Süddeutsche Zeitung 2010).

Der bildungspolitische Föderalismus, der ein Mobilitätshindernis sei, wurde von Niedersachsens Ministerpräsident David McAllister (CDU) kritisiert. Als Konsequenz forderte er: „Ein Ziel heißt ländergemeinsames Abitur, man könnte es auch Deutschland-Abitur nennen“ (Fröhlingsdorf/Weinzierl 2011). Anfang 2011 ließ der niedersächsische Bildungsminister Bernd Althusmann (CDU) und damalige KMK-Vorsitzende verlautbaren, dass sich Niedersachsen an einem länderübergreifenden Abitur beteiligen wolle, um eine stärkere Vergleichbarkeit der Schulabschlüsse zu erreichen. Hürden seien aber beispielsweise die Vereinheitlichung von Ferienterminen (Kormbaki 2011). Stellungnahmen pro Einheitsabitur finden sich auch bei Rita Mohr-Lüllmann, CDU-Spitzenkandidatin in Bremen, die das Herkunftsland Bremen beim Abitur als „Stigma“ bezeichnete. Bundesbildungsministerin Annette Schavan betonte die Verlässlichkeit, die Eltern bei schulischer Bildung benötigten. Ludwig Spaenle, Kultusminister Bayerns, verfolgte mit vier Unionsländern noch den Plan eines Südaditurs, bei dem eine Senkung des bayerischen Niveaus aber nicht infrage komme. Bis zum Jahr 2014 sollte zunächst ein gemeinsamer Aufgabenpool für Mathematik und Deutsch entstehen (Röll 2011). Widerstand fand sich in Bundesländern, die nicht bereit waren, „auf Teile ihrer Bildungshoheit zu verzichten“ (Röll 2011). Die KMK „bastelte“ daher an einer „Ersatzlösung“: Nationale

Bildungsstandards für die Oberstufe, die 2012 beschlossen werden sollten, sollten ein vergleichbares Abitur garantieren. Zunächst sollten „Kerncurricula“ entstehen, anhand derer „Schulcurricula“ entwickelt werden sollten (Röll 2011).

Im Oktober 2012 folgte der in Kapitel 2.3.3 beschriebene KMK-Beschluss zur Verabschiedung von Bildungsstandards für die AHR in vier Fächern. Der Beschluss wurde vom niedersächsischen Kultusminister Bernd Althusmann als „wichtige und richtungsweisende Weichenstellung für Deutschland“ bewertet. Seine nordrhein-westfälische Kollegin Sylvia Löhrmann erklärte, dass es darum gehe, Verbindlichkeit und Gleichwertigkeit zu regeln, aber nicht um ein Einheitsabitur in Deutschland (Hannoversche Allgemeine 2012). Widersprüchlich sind in diesem Zusammenhang die Aussagen um das Abiturniveau. Während der Hamburger Schulsenator und KMK-Vorsitzende Ties Rabe sagte, dass der Standard recht anspruchsvoll sei, betonte Bernd Althusmann aus Niedersachsen, dass das Abitur dadurch nicht schwerer werde. Vertreter der CDU im Bundestag bekräftigten, dass Bayern und nicht Bremen der Maßstab sein müsse, denn eine Standardangleichung dürfe nicht zulasten der Qualität gehen (Burchard 2012). Als problematisch auf dem Weg zu einem bundeseinheitlichen Abitur wurden die unterschiedlichen Lehrpläne, die Reihenfolge des Unterrichtsstoffs (Heinemann 2012) sowie die unterschiedlichen Ferienzeiten (Berwarder 2012) angesehen. Ein halbes Jahr zuvor hatte die KMK auf ihrer Sitzung, der mit Angela Merkel erstmals zeitweise ein Bundeskanzlerin beiwohnte (Berwarder 2012), beschlossen, das IQB mit der Entwicklung von Beispielaufgaben für die Abiturprüfung zu beauftragen. Im Juni 2013 wurde die Konzeption des Abituraufgabenpools (siehe hierzu Kap. 2.3.4) verabschiedet. Bayerns Kultusminister Ludwig Spaenle bezeichnete dies als „historischen Schritt“, denn „hinter dem gleichen Namen eines Abschlusses muss auch eine gleichwertige Leistung stehen“ (Oselt 2013). Die Schwäche des Abituraufgabenpools, die Freiwilligkeit, sich aus diesem zu bedienen, wurde vom Präsidenten der Kultusministerkonferenz, Ties Rabe, wie folgt kommentiert: „Alles in der Kulturpolitik ist freiwillig – und das auch“ (Süddeutsche Zeitung 2012).

In den Folgejahren äußerten sich einzelne Akteure zu einem Bundeszentralabitur. In Sachsen-Anhalt forderte die Opposition aus Linken und Grünen die regierende Große Koalition dazu auf, sich mehr für Vergleichbarkeit beim Abitur einzusetzen, was diese jedoch ablehnte (Kramer 2013). In Brandenburg hoffte die Bildungsministerin Martina Münch (SPD) 2013 auf ein Bundeszentralabitur, obwohl ihr Bundesland aus dem

gemeinsamen Zentralabitur mit Berlin nach drei Jahren ausgestiegen war. Begründet wurde dies mit unterschiedlichen Kurssystemen und Unterrichtsstoffen (Metzner 2013). Zwei Jahre später konnte sich ihr Nachfolger Günther Baaske (SPD) ein Zentralabitur nicht mehr vorstellen, nachdem die Ostdeutsche Industrie- und Handelskammer einheitliche Abiturstandards in Deutschland gefordert hatte (DIE WeLT 2015).

Als erster Bundesvorsitzender einer Partei positionierte sich Christian Lindner (FDP) schon im Jahr 2015 für ein bundesweites Zentralabitur. Er beschrieb einen Wandel innerhalb seiner Partei, die sich früher „als Bewahrerin des Bildungsföderalismus“ verstanden habe. Jetzt habe man aber erkannt, „dass Bildung kein Wettbewerb zwischen Politikern und Bürokraten sein sollte“ (Mitteldeutsche Zeitung 2015). Im Sommer 2017 positionierte sich Lindner ebenso wie der damalige SPD-Kanzlerkandidat Martin Schulz zusammen mit den SPD-regierten Bundesländern gegen das Kooperationsverbot. „Das Festhalten am Kooperationsverbot bremst das deutsche Schulwesen“, so Martin Schulz (Niesmann 2017). Er forderte einen kooperativen Bildungsföderalismus, versprach den Ländern Finanzhilfen für die Schulen, wenn diese sich auf einheitliche Lehrpläne, Anforderungen und Leistungsstandards verpflichten sollten. Ein Bundeszentralabitur stand für ihn jedoch nicht zur Diskussion. Neben FDP und SPD signalisierten Grüne und Linke ihre Zustimmung zur Verfassungsänderung. Die CDU aber sprach sich dagegen aus, dass „in Berlin irgendeiner festlegt, was [in der Schulpolitik] passieren soll“, so der hessische Ministerpräsident Volker Bouffier (Niesmann 2017).

Als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum *Numerus clausus* forderten ehemalige KMK-Mitglieder von SPD und CDU die Weiterentwicklung des mit der Föderalismusreform I (siehe dazu Kap. 2.2.2) eingeführten wettbewerbsorientierten Bildungsföderalismus. Sie erhoben u.a. die Forderungen nach einer zentralen Abiturprüfung in den Kernfächern (Deutsch, Mathematik, erste Fremdsprache) sowie die Harmonisierung der Zulassung zur Abiturprüfung (Kurbelegung und Gewichtung von Kursergebnissen). Mithilfe eines neuen Bildungsstaatsvertrages sollte die KMK gestärkt werden (Jungkamp et al. 2018).

Bezüglich des 2017 erstmals eingesetzten Abituraufgabenpools betonte Baden-Württemberg, dass Qualität und Anspruch des baden-württembergischen Abiturs an oberster Stelle gestanden hätten (Munzinger 2017). Der damalige KMK-Vorsitzende, Thüringens

Bildungsminister Helmut Holter (Die Linke), erklärte dahin gehend, dass sich der Weg der Länder mit gemeinsamen Abituraufgabenpools bewährt habe (AFP 2018). Im Jahr 2019 kam es jedoch zu einem großen Meinungsstreit über den Abituraufgabenpool. Angestoßen wurde dieser im Juli von der baden-württembergischen Kultusministerin Susanne Eisenmann (CDU) und früheren KMK-Vorsitzenden, die ein Bundeszentralabitur forderte. Unterstützt wurde sie von Bundesbildungsministerin Anja Karliczek (CDU). Eisenmann sah das Ziel des Abituraufgabenpools, die Abiturnoten vergleichbarer zu machen, als verfehlt an: „Unsere Bemühungen für mehr Einheitlichkeit sind bislang ins Belieben der Länder gestellt“ (Pauli 2019). Der grüne Ministerpräsident Eisenmanns, Winfried Kretschmann (Die Grünen), sah die Forderungen seiner Kultusministerin „sehr skeptisch“ und sprach sich für gemeinsame Mindeststandards in der Bildungspolitik aus (DIE WeLT 2019a). Der ablehnenden Haltung hinsichtlich des Zentralabiturs schloss sich u.a. Hessens Kultusminister Alexander Lorz (CDU) als damaliger KMK-Präsident an (hessenschau 2019), wohingegen sein Thüringer Parteikollege Mike Mohring ein Deutschlandabitur in Form eines Bildungsstaatsvertrages der Länder mit dem Bund – verbunden um einen Wettbewerb der Länder – forderte (Peter 2019b). Manuela Schwesig (SPD), Mecklenburg-Vorpommerns Ministerpräsidentin, zeigte sich ebenso offen für ein deutschlandweites Zentralabitur (Peter 2019a). Während die Junge Union im Oktober 2019 für einheitliche Abiturprüfungen in den Kernfächern plädierte, lehnte der bayerische Ministerpräsident Markus Söder (CSU) dies mit der Begründung ab, dass Abitur und Bildungskonzepte „vor Ort entschieden werden und nicht mit Berliner Mittelmaß“ (Süddeutsche Zeitung 2019). Kurze Zeit später erklärten die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg ihren Ausstieg aus dem Nationalen Bildungsrat, der im Koalitionsvertrag 2018 vereinbart worden war (siehe hierzu Kap. 2.3.5). Bayern begründete den Ausstieg damit, dass Bildung Ländersache sei und „es bringt nichts, wenn am Ende alle auf einem niedrigeren Stand sind“, während Baden-Württemberg betonte, dass die Länder stark genug seien, um selbst verbindliche und einheitliche Standards zu entwickeln (ZEIT ONLINE 2019). Nach dem Scheitern des Bildungsrates sollte im Jahr 2020 ein Bildungsrat der Länder gegründet werden, um dadurch die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern zu erhöhen, so die KMK-Vorsitzende Stefanie Hubig (SPD). Ein Zentralabitur lehnte sie jedoch ab (Forschung & Lehre 2020b). In jüngster Zeit bezeichnete der ehemalige Kultusminister Mecklenburg-Vorpommerns, Mathias Brodtkorb, das KMK-System als „dysfunktional“, der Abituraufgabenpool sei ein

„Täuschungsmanöver“ bzw. „staatlich organisierter Fake“, um ein echtes Zentralabitur zu verhindern. Da aus seiner Sicht die derzeitige Abiturregelung Grundrechte verletze, müsse das Abitur zentral auf Bundesebene geregelt werden (Kramer 2020).

Es zeichnet sich insgesamt ein partei- und länderübergreifendes inkohärentes Bild aus Einzelmeinungen von Politikern ab. Vor allem sind es aber Landespolitiker, die sich zur Thematik äußerten. Innerhalb der Parteien schien es keine weitergehenden Absprachen zum Standpunkt über ein Bundeszentralabitur zu geben. Innerhalb der CDU-geführten Bundesländer erschien jedoch eine Orientierung am Niveau des bayerischen Abiturs als erstrebenswert, wie die Verhandlungen über das Südaditur belegen. Die sich äußernden Akteure wechselten in Abhängigkeit von Legislaturperioden. Einzelne Politiker wie der bayerische Ministerpräsident Söder nutzen ihre Machtposition zur Durchsetzung eigener – respektive der des Bundeslandes, das sie regieren – Forderungen. Auch die Positionen von Kultusministern der jeweiligen Bundesländer und ihrer Ministerpräsidenten wichen voneinander ab. Vor allem ein Zugewinn von Bundeskompetenzen sollte verhindert werden. Die KMK wurde zwar kritisiert, grundsätzlich wurde ihre Bedeutung von aktiven Politikern aber nicht infrage gestellt. Als Sachargumente gegen ein Zentralabitur wurden direkt insbesondere unterschiedliche Ferienzeiten und Lehrpläne angeführt. Indirekt wurde die Diskussion vom unterschiedlichen Niveau des Abiturs überlagert. Vertreter der Länder mit vermeintlich niedrigerem Abiturniveau adressierten das Problem weniger offen als die Ländervertreter, die sich auf ihr sehr gutes Abschneiden in den PISA-Leistungsmessungen beriefen.

Ein Handeln hin zu mehr Abiturvergleichbarkeit ist durch den Abituraufgabenpool und die Bildungsstandards zwar erkennbar, scheint jedoch vor allem eine Reaktion auf immerwährende Forderungen aus der Öffentlichkeit zu sein, auf die in den Folgekapiteln noch näher eingegangen wird. Veränderungsdruck war zwar vorhanden, schien aber bei den Akteuren kaum „anzukommen“. Stattdessen wollten sich die Akteure vor allem über ihre eigene Schulpolitik in den jeweiligen Ländern profilieren. Die amtierenden KMK-Vorsitzenden äußerten sich in der Regel eher vage und unpräzise, um größtmöglichen Konsens herzustellen. Nach ihrer aktiven Amtszeit als KMK-Vorsitzende „trauten“ sie sich, stärkere Forderungen in Richtung Bundeszentralabitur zu thematisieren. Echte Akteure des Wandels können kaum identifiziert werden, wenngleich besonders die Bundes-FDP eine starke Haltung für das Zentralabitur einnahm. Mangels

Mitbestimmungsmöglichkeiten in Bund und Ländern konnte sie diese Position aber nicht prominent platzieren. Insofern schienen die Akteure der Länder, den Pfad der Schulhoheit beim Abitur, der mit der Gründung der föderalen Struktur der Bundesrepublik eingeschlagen wurde, nicht verlassen zu können. Auch der „PISA-Schock“ als exogener Faktor führte nicht zu einer grundsätzlichen Pfadabweichung. Abituraufgabenpool und Bildungsstandards können jedoch als Zeichen eines inkrementellen Wandels in den letzten 15 Jahren gesehen werden. Insbesondere nach dem Urteil des BVerfG aus dem Jahr 2017 schien der Veränderungsdruck gestiegen zu sein, wie die Intensivierung der Diskussion gezeigt hat.

#### **4.1.2 Akteure der „ungefragten Beratung“<sup>74</sup>**

Immer wieder äußerten sich im Zeitablauf einzelne Bildungsexperten unabhängig voneinander zu einem Bundeszentralabitur, dazu gehören beispielsweise Dieter Schwanitz (FOCUS 2001), Thomas Kerstan (2007) und Rainer Bölling (2011). Sie taten ihre Meinungen kund und versuchten, eine öffentliche Debatte zu beginnen, die aber nur in Fachkreisen geführt wurde. Bis zum Jahr 2011 sind somit keine Änderungstendenzen festzustellen gewesen. Bislang war der eingeschlagene Weg stabil, das Gesamtgefüge ebenfalls. In der breiten Öffentlichkeit wurde das Thema erst virulent, als Lobbyorganisationen als „Agenda-Setter“ auftraten. Im August 2011 veröffentlichte der sogenannte Aktionsrat Bildung das Gutachten „Gemeinsames Kernabitur“ (Blossfeld et al. 2011). Die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. war Herausgeber der Studie und Initiator des „Aktionsrats Bildung“. In ihrem Gutachten erkannte dieser zwar an, dass „ein langer Prozess zur Vereinheitlichung der Prüfungsanforderungen zu erkennen“ ist, sah aber „dringenden Handlungsbedarf“, um „die bestehende Validitäts- und Vergleichbarkeitslücke im deutschen Abitur zu schließen“. Bei der Umsetzung und Überprüfung der Bildungsstandards für die AHR sah er keine gemeinsame Strategie der Bundesländer. Außerdem thematisierte er die inexistente Vergleichbarkeit der Abiturnoten bei der Studienzulassung sowie das in der Bevölkerung vorhandene Unverständnis für die geringe Vergleichbarkeit der Bildungsabschlüsse (Blossfeld et al. 2011). Der besagte Aktionsrat empfahl in seinem Gutachten 2011 die Einführung eines „Kernabiturs“ für die Fächer Deutsch, Mathematik und Englisch. Diese kompetenzorientierte Prüfung sollte 90 Minuten dauern und in ganz Deutschland gleichzeitig geschrieben werden. Die Ergebnisse

---

<sup>74</sup> Siehe zu diesem Begriff Kap. 2.2.3.

sollten zu 10 Prozent in die Abiturnote einfließen (Blossfeld et al. 2011).<sup>75</sup> Dieses Gutachten fand eine breite Resonanz und wurde medial unter den Begriffen „Einheits-Abi“ und „gemeinsames Kernabitur“ aufgegriffen. Die Auswirkungen der in der Studie genannten Probleme wurden in der Folgezeit auf den Alltag der Bürger/-innen heruntergebrochen. So wurde z.B. deutlich, dass die föderalen Unterschiede die Mobilität der Menschen behindern und zu ungleicher Chancenverteilung führen. Die Lobbyorganisation „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)“, die von Arbeitgeberverbänden getragen wird, gab ein Gutachten zum Thema „Ungleichheiten im Bildungswesen und der Bildungsföderalismus“ in Auftrag, das im Juli 2013 publiziert wurde. Die Studie kam zu dem Schluss, dass „die Rahmenbedingungen in den Ländern weit davon entfernt sind, gleiche Voraussetzungen zum Erwerb der allgemeinen Hochschulreife zu gewährleisten“ (Schneider et al. 2013). In der 3. JAKO-O Bildungsstudie kamen die Sachverständigen um Klaus-Jürgen Tillmann 2014 zu dem Ergebnis, dass das föderale Bildungssystem aus Sicht einer drückenden Mehrheit der Eltern willkürlich und ungerecht sei. Demnach sprachen sich 92 Prozent der Eltern für ein bundesweites Zentralabitur aus, woraus geschlossen wurde, dass die Bildungspolitik ein Legitimationsproblem habe (Jako-o Gmbh 2014). In weiteren repräsentativen Umfragen für z.B. die Bertelsmann Stiftung (2008, 2011), die Vodafone Stiftung Deutschland (2010) oder das Handelsblatt (Gillmann 2019) sprach sich die befragte Bevölkerung immer wieder mehrheitlich für eine bundeseinheitliche Bildungspolitik und gegen den Bildungsföderalismus aus.<sup>76</sup> Hinzu kam das ifo Bildungsbarometer des ifo Zentrums für Bildungsökonomik. In den jährlich stattfindenden Umfragen wurde immer wieder die Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit im Bildungssystem thematisiert. Im jüngsten Bildungsbarometer vom September 2020 sprachen sich 88 Prozent der Befragten für einheitliche Lehrpläne in der gymnasialen Oberstufe, 60 Prozent für vom Bund getragene Bildungspolitik und 84 Prozent für ein gemeinsames Kernabitur aus (Wößmann et al. 2020). Der vom ifo Institut (Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.) in der Umfrage verwendete Terminus „Kernabitur“ macht deutlich, was sich bei näherer Betrachtung bestätigt: zwischen dem sogenannten Aktionsrat Bildung und dem ifo Institut bestehen personelle Überschneidungen.

---

<sup>75</sup> Von bildungswissenschaftlicher Seite wird es kritisch gesehen, lediglich drei Kernfächer als bundesweite Prüfungsfächer auszuwählen, da dies die fachliche Breite im Abitur schmälern könne (Merki 2012: 405).

<sup>76</sup> Eine Erklärung dafür liegt für Petersen und Grube (2017) im mangelnden Verständnis der Bevölkerung für den Wettbewerbsföderalismus. Stattdessen hat die Bevölkerung – ihrer Meinung nach – den Wunsch nach Gleichheit im Sinne von Vereinfachung, Erleichterung und Übersichtlichkeit.

Zunehmend äußerten sich auch Wirtschaftsverbände zur Vergleichbarkeit des Abiturs. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) begrüßte beispielsweise die Bildungsstandards (Augsburger Allgemeine 2012), die ostdeutsche Industrie- und Handelskammer fordert ihrerseits 2015 einheitliche Abiturstandards in Deutschland (DIE WeLT 2015). Der Arbeitgeberpräsident erklärte, die Länder „sollten in den wichtigsten Kernfächern wie Mathe, Naturwissenschaften, Fremdsprachen und Deutsch gemeinsame Aufgaben entwickeln (...)“. Der Meinung, dass sich der Bildungsföderalismus bewegen müsse, schlossen sich der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelskammertages e.V. (DIHK) sowie der Bildungsexperte des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln e.V. an (Gillmann 2019).

Es zeigt sich, dass die wirtschaftsnahen Lobbyorganisationen wie auch die privatrechtlichen Stiftungen und die Vertreter der Industrie- und Handelsverbände als interessengeleitete Akteure des Wandels auftraten, die ein Bundeszentralabitur und stärkere Bundeskompetenzen forderten. Dies verwirklichten sie erstens durch die Beauftragung von Studien mit wissenschaftlicher Expertise, zweitens durch Bevölkerungsumfragen und drittens durch direkte Stellungnahmen, in denen sie sich für vergleichbare Leistungsanforderungen und Abschlüsse analog zu den bundeseinheitlichen Prüfungen der Industrie- und Handelskammern stark machten. Ein Meilenstein stellte das Gutachten des „Aktionsrats Bildung“ dar, denn zu den bislang eher durch subjektive Fakten geprägten Diskussionen traten jetzt wissenschaftlich basierte Argumente in Erscheinung. Diese wurden vielfach aufgegriffen und reproduziert. Auch das Instrument der Bevölkerungsumfragen, in denen in kurzen Zeitabständen relativ ähnliche Fragen zu einem Bundeszentralabitur gestellt worden sind, wurde zur Durchsetzung der eigenen Ziele genutzt. Diese Umfragen wurden medial prominent präsentiert. In ihrer Eindeutigkeit stellte sich zwingend eine neue Legitimationsbasis für mehr „Zentralisierung“ dar. Es sollte einerseits ein endogener Druck auf die zuständigen Bildungspolitikern/-innen aufgebaut werden und andererseits ein gesamtgesellschaftliches Bewusstsein für die Problematik entstehen. In relativ kurzen zeitlichen Abständen wurde somit von den Akteuren ein Veränderungsdruck erzeugt. Es entstand eine – im Vergleich zu der Zeit vor 2011 – hohe Dynamik. Wie stark der von den privatrechtlichen Stiftungen ausgehende Veränderungsdruck sich in politische Realität verwandeln konnte, zeigt das Beispiel des „Nationalen Bildungsrats“, der auf einen Vorschlag der Robert Bosch Stiftung zurückgeht (siehe hierzu Kap. 2.3.5).



#### 4.1.2 Lehrkräfteverbände

Bereits im Jahr 2006 publizierte die Bundesfachgruppe „Gymnasien“ der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) das Diskussionspapier „Das Zentralabitur“. Die GEW erklärte darin, dass aus „internationalen Vergleichsstudien wie TIMSS und PISA keine Begründung für zentrale Abschlussprüfungen herzuleiten“ sei. Unterstellt wurden vielfach opportune Gründe für ein Zentralabitur wie z.B. die Identifikation von Lehrkräften mit einem Zentralabitur aufgrund weniger Verantwortung für Lehrplan und Aufgabenstellungen. Der Politik wurde unterstellt, dass hinter der Qualitätssteigerung Bildungsabbau und Sparpolitik stehe (GEW 2006). Zwei Jahre später wurde das Zentralabitur als ein Nebenschauplatz der Bildungspolitik deklariert, um dadurch Abnehmer aus Wirtschaft und Hochschule zu befriedigen (GEW 2008). Vier Jahre später teilte die stellvertretende Vorstandsvorsitzende der GEW und Schulexpertin Marianne Demmer mit: „Wir haben immer gesagt: Das Zentralabitur ist Quatsch“ (Burchard 2012). Im Jahr 2018 erklärte die GEW-Chefin, dass die nötige Vergleichbarkeit „bereits durch die gemeinsame Leistungsstandards der Kultusministerkonferenz erreicht“ sei. Zudem sollten Prüfungen nicht vereinheitlicht werden, sondern Wahlmöglichkeiten und Schwerpunktsetzungen enthalten (AFP 2018). In ihren aktuellen Stellungnahmen zu einem Bundeszentralabitur lenkten die GEW-Akteure die Aufmerksamkeit auf andere Probleme, die zuerst gelöst werden sollten wie z.B. Unterrichtsausfall oder eine Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen (Das Deutsche Schulportal 2019; DIE WeLT 2019b). Insgesamt äußerte sich die GEW in Pressemitteilungen weniger häufig zur Thematik als der im Folgenden beschriebene Deutsche Philologenverband e.V. (DPhV).

Der DPhV-Vorsitzende Heinz-Peter Meidinger hegte schon im Jahr 2007 „[g]roße Sympathie (...) für den Vorschlag, für das Abitur eigene Bildungsstandards in Mathematik, Deutsch, den Fremdsprachen und den Naturwissenschaften zu erarbeiten, da die jetzigen Vorschriften für einheitliche Prüfungsanforderungen beim Abitur (EPA) den modernen Anforderungen an die Beschreibung von Kompetenzstufen in keiner Weise genügten“ (DPhV 2007). Er stellte sich jedoch dezidiert gegen ein Bundeszentralabitur und forderte, dass die Länder mit reduzierten Abiturmaßstäben ihre Leistungsanforderungen systematisch erhöhen und dabei die Anforderungen von Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg übernehmen sollten (DPhV 2007). Nach der Vorstellung des Gutachtens zum Kernabitur äußerte sich der Vorsitzende wie folgt: Es „graut mir vor dem Gedanken, ein

Deutsch-Abitur in Form einer Führerscheinprüfung zu konzipieren“. Zudem würden Aufwand und Ertrag bei einem so geringen Anteil der schriftlichen Prüfungsnote an der Abiturdurchschnittsnote in keinem Verhältnis stehen (RP ONLINE 2011). Die Einführung der Bildungsstandards bezeichnete der DPhV dahingegen als „wichtigen, aber relativ kleinen Schritt“. Von einer umfassenden Vergleichbarkeit sei man aber noch weit entfernt (Augsburger Allgemeine 2012). Beim Abituraufgabenpool verwies der DPhV-Vorsitzende Heinz-Peter Meidinger darauf, dass das Abitur in den Ländern „zu unterschiedlichen Preisen“ zu haben sei. Mit dem Abituraufgabenpool machten die Bundesländer nur „ganz zaghafte Trippelschrittchen“ in Richtung Vergleichbarkeit. Nicht nur die Aufgaben, sondern auch die Korrekturmaßstäbe müssten angeglichen werden. Josef Kraus vom Deutschen Lehrerverband (DL), zu dem der DPhV gehört, kritisierte, dass eine Angleichung auf Kosten der Qualität gehe und sich Länder mit traditionell strengeren Anforderungen wie Bayern oder Baden-Württemberg an ein „bundesweites Minimalniveau“ anpassen müssten (Munzinger 2017). Ein Jahr später sprach sich Heinz-Peter Meidinger – diesmal in der Funktion als DL-Vorsitzender – für bundesweit gemeinsame Abiturprüfungen in Kernfächern aus, lehnte ein Bundeszentralabitur aber weiterhin ab. Er erklärte, dass im Lehrerverband überlegt werde, „ein sogenanntes Kernabitur zu entwickeln“. Um die Qualität des Abiturs zu retten, brauche es mehr Gemeinsamkeiten in der Abiturprüfung, in der Oberstufenphase und bei den Korrekturmaßstäben (AFP 2018). Im Jahr 2019 nach dem Vorstoß der baden-württembergischen Kultusministerin Susanne Eisenmann bekräftigte der Verband seine Ansicht, dass Absprachen zwischen den Ländern zu einer Anpassung nach unten führen würde: „Wir machen uns stark für mehr Vergleichbarkeit auf höherem Niveau bei den zentralen Prüfungen im Abitur, aber das wird nicht mit der populistischen Forderung nach einem Bundeszentralabitur erreicht.“ Mit dem Verweis auf das Zentralabitur in der DDR verdeutlichte die DPhV-Vorsitzende Prof. Dr. Susanne Lin-Klitzing mangelnde Pluralität und Wahlmöglichkeiten (Breyton/Klapsa 2019). Demgegenüber überraschte der DL-Vorsitzende Heinz-Peter Meidinger mit der Aussage, dass ein Zentralabitur alternativlos sei. So sagte er wörtlich: „Ich sehe keine andere Lösung, da alle bisherigen Wege der Vergleichbarkeit gescheitert sind (...). Wenn wir das Abitur als hinreichende Hochschulzugangsberechtigung erhalten wollen, brauchen wir eine funktionierte Vergleichbarkeit und hohe Qualität.“ Er plädierte für eine schrittweise Einführung eines Bundeszentralabiturs (Breyton/Klapsa 2019). Anfang 2020 betonte die Vorsitzende des DPhV, dass das Abitur so vergleichbar wie noch nie in der Geschichte

der Bundesrepublik sei. Sie lenkte den Fokus auf den ohnehin geringen Anteil der schriftlichen Prüfung an der Gesamtdurchschnittsnote, plädierte für mehr Vergleichbarkeit auf höherem Niveau in der Oberstufe und dass es überall fünf Abiturprüfungsfächer geben solle (Estermann 2020).

In der „Düsseldorfer Erklärung“ forderte im September 2014 die Bundesvereinigung der Oberstudiendirektorinnen und -direktoren eine Vereinheitlichung der Abiturprüfungsordnungen und ein bundesweites Zentralabitur auf qualitativ hohem Niveau. Dabei wurde konstatiert: „Die föderale Bildungspolitik ist gescheitert!“ und „Die Kultusministerkonferenz hat versagt!“. Beklagt wurde ein „Regelchaos“. Es gäbe keine Bildungsgerechtigkeit und die Mobilität der Familien sei in hohem Maße eingeschränkt. Eine bundesweite Vereinheitlichung der Regelung für die Gymnasialaufbahn sowie eine Vereinheitlichung der Oberstufen- und Abiturprüfungsordnungen seien notwendig (Bundesdirektorenkonferenz Gymnasien 2014).

Es ist festzustellen, dass die GEW als Akteur weniger stark in Erscheinung trat als der DPhV. Die Position der GEW mit einem stärkeren Fokus auf Individualisierung und weniger Normierbarkeit veränderte sich im Zeitablauf kaum. Dahingegen äußerte sich die Vertretung der Gymnasiallehrkräfte, der DPhV, sehr stark zur Diskussion um ein Bundeszentralabitur. Von Anfang an wurde dabei eine stärkere Vergleichbarkeit gefordert – stets verbunden mit dem Hinweis, dass es keine Anpassung an ein unteres Leistungsniveau geben dürfte. Dies ähnelt der Argumentation der politischen Akteure aus den süddeutschen Ländern,<sup>77</sup> wobei jedoch lange Zeit unklar blieb, wie sich mehr Vergleichbarkeit herstellen lässt, wenn gleichzeitig z.B. ein Kernabitur abgelehnt wird. Der gegenwärtige Vorschlag, dass es überall fünf Prüfungsfächer geben soll, ähnelt dem Gutachten zum Kernabitur aus dem Jahr 2011. Interessant ist die veränderte Position von Heinz-Peter Meidinger: Hatte er als DPhV-Chef noch ein Bundeszentralabitur und sogar ein Kernabitur rigoros abgelehnt, sah er es später als DL-Chef als einzige Lösung zu mehr Vergleichbarkeit an. Hier scheint bei den verantwortlichen Akteuren ein Umdenken stattgefunden zu haben. Als Akteure des Wandels können sie jedoch nicht bezeichnet werden, sie scheinen sich eher zeitverzögert an gesamtgesellschaftliche Forderungen angepasst zu haben. Die „Düsseldorfer Erklärung“ der Bundesdirektorenkonferenz bleibt als singuläres

---

<sup>77</sup> Sowohl der ehemalige Präsident des Deutschen Lehrerverbandes, Josef Kraus, als auch der aktuelle DL-Präsident Heinz-Peter Meidinger stammen aus Bayern.

Ereignis stehen, dem keine echte Debatte folgt.

## 4.2 Kritische Situationen

**F3:** Inwiefern gab es in der Vergangenheit (seit 2001) kritische Situationen, in denen die Möglichkeit zur Einführung eines Bundeszentralabiturs existiert hätte?

Der „PISA-Schock“ Anfang der 2000er-Jahre hätte mit der Einführung eines Bundeszentralabiturs beantwortet werden können. In der „Kontingenz“ der Reaktion auf die PISA-Studie wurden zunächst jedoch Reformen in anderen Bereichen entschieden. Zunächst kam es dann in Erwartung von Ergebnissen der Reformen nicht zu einer Bewegung hin zu einem Zentralabitur. Die ergriffenen Maßnahmen im Sinne der *Output*-Steuerung wurden teilweise heftig kritisiert. Erst das Gutachten des „Aktionsrats Bildung“ stellte einen Wendepunkt 2011 dar, denn eine dauerhafte Diskussion entstand erst durch dieses. Die Diskussion verlief danach inkrementell, belegbar an der zunehmenden Anzahl an Suchtreffern, wie die unter Kapitel 3 aufgeführte Tabelle zeigt. Hinzu kam die in Umfragen immer wieder erhobene Meinung der Bevölkerung in Richtung Bundeszentralabiturs. Spätestens mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2017 hätte sich für die maßgeblichen *Policy*-Akteure eine breite Legitimationsbasis ergeben, ein Bundeszentralabitur einzuführen. Ein klarer Verstoß gegen ein Grundrecht wurde benannt. Es finden sich jedoch bis heute kaum erkennbare Bemühungen in der Politik, diesen Zustand des Unrechts nachhaltig abzustellen. Auf das BVerfG-Urteil wurde auch in der darauf folgenden öffentlichen Diskussion kaum Bezug genommen. Das besagte Verfassungsgericht des Bundes schuf eine neue „Institution“ im Sinne einer historischen Hinterlassenschaft von Richtungsentscheidungen an einer Weggabelung. Es liegt aber an der Ausgestaltung der Länder bzw. der KMK, wie diese Institution auszusehen hat. Der Pfad, der ab hier eingeschlagen wird, ist zwar an sich anschlussfähig, aber letztlich kontingent und eine hierdurch erzeugte Bewegung in der Sache ist nicht klar zu erkennen. Somit hat die Bildungspolitik, was das Abitur angeht, keine demokratische und juristische Legitimation mehr. Die genannten Ereignisse wären alle geeignet, eine „critical juncture“ darzustellen, als „kritische Weggabelung“, an der mehrere Optionen zur Auswahl standen. Hierzu kam es jedoch nicht.

### 4.3 Mechanismen

**F4:** Welche Mechanismen können die Stagnation beim Bundeszentralabitur erklären und welche Zeichen des Wandels können identifiziert werden?

Trotz der als „erdrückend“ zu bezeichnenden Argumente für ein Bundeszentralabitur ist die Haltung der politischen Akteure kaum erklärbar. Vor allem zu Beginn der Diskussion wurden funktionalistische Aspekte wie die Ferienregelung besonders betont. Es gäbe sicher weitere gewichtige Argumente, die gegen ein Bundeszentralabitur ins Feld geführt werden könnten. Zu nennen wären beispielsweise folgende: 1.) Funktionalistische Aspekte wie eine enge Verzahnung der Schule mit anderen Institutionen, die hierdurch unter Rückwirkungen leiden (Sekundarstufe I und II). 2.) Utilitaristische Aspekte wie hohe Kosten, die durch tiefgreifende Veränderungen wie die Schaffung einer Bundesinstitution für das Bundeszentralabitur zu erwarten sind. Eine Argumentation in dieser Richtung wurde von den Gegnern eines Bundeszentralabiturs nicht geführt. Starke Evidenz ergibt sich stattdessen aus der Annahme, dass es sich insbesondere um machtbasierte Mechanismen handelt, die den *Status quo* aufrechterhalten. Durch die Bildungshoheit profilieren sich die Bundesländer und zeigen, dass sie etwas Eigenes geschaffen haben (Estermann/Müllauer 2019). Die Bildungspolitik ist demnach Interessen politischer Akteure unterworfen – und das landeseigene Abitur gilt vor allem in den süddeutschen Bundesländern als Symbol einer erfolgreichen Bildungspolitik. Hierbei sind auch legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen zu verzeichnen, da sich die Akteure auf Überlegenheit oder bessere Angemessenheit des süddeutschen Abiturs berufen.

Uneinigkeit herrscht innerhalb der betroffenen Berufsgruppen der Lehrer/-innen. Hier kommt keine klare Position zum Ausdruck. Angesichts einer gewissen Bewegung – Einführung eines Zentralabiturs bzw. Kernabiturs – positionieren sich die Lehrerverbände mit teilweise überschneidenden Zielgruppen vollkommen unterschiedlich. Die Bundesdirektorenkonferenz ist z.B. uneingeschränkt für ein Zentralabitur, ebenso der Deutsche Lehrerverband. Demgegenüber nimmt der DPhV zwar Stellung gegen ein Bundeszentralabitur, plädiert aber für eine Teillösung. Die Mechanismen, die hier zu einem graduellen Positionswandel geführt haben, bedürfen weitergehender Untersuchungen. Naheliegender ist, dass es zu Lernprozessen aufgrund von offenkundigen Performanzdefiziten im Abitursystem gekommen ist, was zum Erodieren utilitaristischer Reproduktionsmechanismen geführt hat. Aufgrund des Wechsels des ehemaligen DPhV-Vorsitzenden zum

Deutschen Lehrerverband könnte es auch zu einer veränderten Machtbalance bei den Akteuren gekommen sein. Da sich die Position der GEW nicht verändert hat, ist hier von einer Stabilität auf Ideenebene auszugehen. Die Legitimitätsvorstellungen wesentlicher Akteure scheinen mit den derzeitigen institutionellen Arrangements übereinzustimmen.

Insgesamt betrachtet ist nicht von einem „lock in“ zu sprechen. Die Entwicklung fand inkrementell hin zu mehr zentralen Anteilen im Abitur und mehr Kooperation der Länder statt. Ein Einfluss ist den politischen Bemühungen der Industrie zuzuschreiben. Ferner besteht über die Auffassung, dass die Länderabiture nicht vergleichbar sind, mittlerweile gesellschaftlicher Konsens. Somit erodieren legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen aufgrund dieses Paradigmenwechsels in der Bevölkerung.

Unter funktionalistischer Betrachtungsweise droht zukünftig die Funktion des Abiturs als Studierfähigkeitsnachweis auszufallen, denn Universitäten beanstanden die mangelnde Vergleichbarkeit von Abschlüssen und Studierfähigkeit. Die Wirtschaft kritisiert die mangelnde Qualifikation Auszubildender. Familien sehen sich durch behinderte Freizügigkeit wegen divergierender länderspezifischer Anforderungen an Schüler/-innen in ihren Aufstiegsmöglichkeiten eingeschränkt. Dies führt insgesamt zu einem Paradigmenwechsel. Diese Situation bereitet den Boden für eine sich zunehmend ausbreitende Diskussion über bzw. Forderungen nach einem bundeseinheitlichen Zentralabitur und erzeugt Handlungsdruck auf der politischen Ebene. Es sind besonders die Akteure aus den wirtschaftsnahen Verbänden, die ein Bundeszentralabitur vorantreiben. Die zunehmende Anzahl von Oberstufenschüler/-innen um 10 Prozent seit dem „PISA-Schock“ könnten Anstoß geben, weil die Akquise von Arbeitnehmern zunehmend erschwert wird und nicht nur für einzelne Familien ein Problem darstellt. Nach Erreichen einer „kritischen Menge“ betroffener Schüler/-innen könnte die Diskussion deshalb weiter von der Industrie ausgehen.

## 5 Fazit und Ausblick

Trotz erheblichem Veränderungsdruck und „entzogener Legitimationsbasis“ gibt es in Deutschland kein Bundeszentralabitur. Dies kann zum derzeitigen Stand der Diskussion mit unterschiedlich wirkenden Mechanismen erklärt werden. Vor allem sind es machtbasierte Reproduktionsmechanismen bei den politischen Akteuren, die ein Verlassen des Pfades erschweren, denn die etablierten institutionellen Arrangements haben ein Interesse daran, an den Mustern der Ressourcenverteilung und den existierenden Privilegien nichts zu verändern. Besonders die politischen Akteure und eingeschränkt auch die Lehrkräfteverbände wollen den *Status quo* unbedingt aufrechterhalten. Das Aufgeben eines Stücks der Kulturhoheit der Länder, hier in Gestalt der Abiturprüfung, als historisch gewachsenes institutionelles Arrangement, welches bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht, wird durch Beharrungskräfte erschwert (Helbig/Nikolai 2015: 300). Dennoch ist durch die Bildungsstandards, den Abituraufgabenpool sowie die öffentlich sichtbare Diskussion um Vergleichbarkeit und Bildungsgerechtigkeit ein gradueller Wandel eingetreten. Exogene Faktoren wie der „PISA-Schock“ oder das Urteil des Bundesverfassungsgerichts haben bislang nicht ausgereicht, um den eingeschlagenen Pfad zu verlassen und die unterschiedlichen Reproduktionsmechanismen außer Kraft zu setzen. Bisher besteht nicht genügend Druck auf den Landesakteuren, erhebliche Machtbefugnisse an die KMK zu delegieren, um einen effizienten kollektiven Entscheidungsprozess zu gewährleisten und die Durchschlagskraft der KMK zu erhöhen. Womöglich besteht hier für die Akteure die Gefahr, dass die KMK als Institution eine zu große Eigendynamik und Autonomie entwickeln könnte. Problematisch ist zudem, dass die politischen Entscheidungsträger/-innen nur über begrenzte Zeithorizonte verfügen. Die langfristigen Konsequenzen eines Bundeszentralabiturs erscheinen ihnen womöglich unüberschaubar und scheinen ein Risikofaktor für sie bei der nächsten Wahl zu sein.

Die vorgelegte Arbeit zeigt, dass die Perspektive des Historischen Institutionalismus eine hilfreiche theoretische Perspektive bietet, um den schulpolitischen Patt bezüglich eines Bundeszentralabiturs untersuchen zu können. Kritische Weichenstellungen, Pfadabhängigkeiten sowie die Rolle von Akteuren und deren Strategien eignen sich durchaus für die Untersuchung des Forschungsgegenstandes. Dabei lässt der Historische Institutionalismus auch genügend Möglichkeiten, um den graduellen Wandel hin zu einem Bundeszentralabitur zu analysieren.

Für die künftige Forschung mithilfe von Interviews und weiteren Dokumentenanalysen wird vor allem danach zu fragen sein, welche Motivation bei Akteuren aus der Politik, die vereinzelt einen Vorstoß in Richtung Bundeszentralabitur gewagt haben, vorlag. Welche endogenen Faktoren wie z.B. veränderte Wertüberzeugungen oder Lernprozesse haben dazu geführt? Wie die politisch handelnden Akteure mit der Diskrepanz zwischen dem *Status quo* und dem aus der Bevölkerung wiederholt geäußerten Willen zu einem Bundeszentralabitur umgehen, ist ein weiteres Forschungsdesiderat. Die Mechanismen innerhalb der KMK sollten ebenfalls untersucht werden. Da die KMK aber keine Protokolle veröffentlicht, wird dies durch Interviews geschehen müssen. Auch das graduelle Umdenken beim DPhV ist ein weiteres Forschungsfeld, das einer näheren Untersuchung bedarf. Besonderes Interesse weckt auch das Verhalten einzelner Akteure von Lobbyorganisationen wie Prof. Dr. Ludger Wößmann, der als Wissenschaftler intensiv zu den positiven Auswirkungen zentraler Abschlussprüfungen im Sinne der Bildungsproduktionsfunktion forscht und seit 2005 Mitglied im „Aktionsrat Bildung“ ist.



## **6 Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Zentralabitureinführung	S. 33
Abbildung 2:	„Google“-Suchergebnisse	S. 43

## 7 Abkürzungsverzeichnis

AHR:	Allgemeine Hochschulreife
BMBF:	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BVerfG:	Bundesverfassungsgericht
DDR:	Deutsche Demokratische Republik
DIPF:	Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung
DL:	Deutscher Lehrerverband
EPA:	Einheitlichen Prüfungsanforderungen für die Abiturprüfung
IGLU:	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
IQB:	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
KMK:	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (kurz: Kultusministerkonferenz)
NC:	Numerus clausus
PISA:	Programme for International Student Assessment
TIMSS:	Trends in International Mathematics and Science Study

## 8 Literaturverzeichnis

van Ackeren, Isabell/Klemm, Klaus (2019): Bildungspolitik und Steuerung des Schulwesens. In: Harring, Marius/Rohlf, Carsten/Gläser-Zikuda, Michaela (Hrsg.), Handbuch Schulpädagogik. Harring, M. Münster, New York: Waxmann, 688–697.

van Ackeren, Isabell/Klemm, Klaus/Kühn, Svenja Mareike (2015): Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

van Ackeren, Isabell/Kühn, Svenja Mareike (2011): Internationale Vergleichsuntersuchungen. Studienbrief SM0810 des Master-Fernstudiengangs der TU Kaiserslautern. Unveröffentlichtes Manuskript. 2. Aufl. Kaiserslautern.

AFP (2018): Präsident des Lehrerverbands plädiert für Kernabitur in allen Bundesländern.

von Alemann, Ulrich/Erbenraut, Philipp/Walther, Jens (2018): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Altrichter, Herbert/Rürup, Matthias/Schuchart, Claudia (2016): Schulautonomie und die Folgen. In: Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (Hrsg.), Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 107–149.

Anschütz, Gerhard (1933): Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin: Scientia Verlag.

Augsburger Allgemeine (2012): Einheitliche Abiturstandards beschlossene Sache. Text abrufbar unter: <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Einheitliche-Abiturstandards-beschlossene-Sache-id22393141.html> (Zugriff am 22.9.2020).

Avenarius, Hermann (2009): Schulpolitik im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Wettbewerb. Zu den Auswirkungen der Föderalismusreform. In: Liedhegener, Antonius/Oppelland, Torsten (Hrsg.), Parteiendemokratie in der Bewährung: Festschrift für Karl Schmitt. Baden-Baden: Nomos, 177–188.

Barz, Heiner (2010): Bildungsfinanzierung: Aktualität, Grundlagen, Unschärfen. In: Barz, Heiner (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 15–27.

Baumert, Jürgen/Cortina, Kai S./Leschinsky, Achim (2008): Grundlegende Entwicklungen und Strukturprobleme im allgemeinbildenden Schulwesen. In: Cortina, Kai S./Baumert, Jürgen/Leschinsky, Achim/Mayer, Karl-Ulrich/Trommer, Luitgard (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek bei Hamburg: Rowolth, 53–130.

Bayerischer Rundfunk (2019): Bayern steigt aus Nationalem Bildungsrat aus. Text abrufbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/bayern/bayern-steigt-aus-nationalem-bildungsrat-aus,Rij7M8u> (Zugriff am 27.8.2020).

Berg, Christa/Buck, August/Führ, Christopher/Furck, Carl-Ludwig/Hammerstein, Notker/Herrmann, Ulrich/Jäger, Georg/Jeismann, Karl-Ernst/Lundgreen, Peter/Müller, Detlef K./et al. (Hrsg.) (o. J.): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. München: C. H. Beck.

Bertelsmann-Stiftung (2008): Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer. Gütersloh.

Bertelsmann-Stiftung (2011): Zukunft durch Bildung. DEUTSCHLAND WILL'S WISSEN.

Berwarder, Manuel (2012): Deutsche Schüler machen zukünftig Zentralabitur light. DIE WeLT. Text abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article13913261/Deutsche-Schueler-machen-kuenftig-Zentralabitur-light.html> (Zugriff am 19.9.2020).

Beyer, Jürgen (2015): Pfadabhängigkeit. In: Wenzelburger, Georg/Zohlhörer, Reimut (Hrsg.), Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 149–171.

Blossfeld, Hans-Peter/Bos, Wilfried/Daniel, Hans-Dieter/Hannover, Bettina/Lenzen, Dieter/Prenzel, Manfred/Roßbach, Hans-Günther/Tippelt, Rudolf/Wößmann, Ludger (2011): Gemeinsames Kernabitur. Zur Sicherung von nationalen Bildungsstandards und fairem Hochschulzugang. Münster: Waxmann.

Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2018): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

Blyth, Mark (2002): Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century. Cambridge: Cambridge University Press.

Bölling, Rainer (2008): Das Tor zur Universität - Abitur im Wandel. In: *APuZ*, 49, 33–38.

Bölling, Rainer (2010): Kleine Geschichte des Abiturs. Paderborn: Schöningh.

Bölling, Rainer (2011): Auch ein Zentralabitur bürgt nicht für Qualität. In: *FAZ*, 17. Februar 2011, 8.

Bosse, Dorit (2019): Gymnasiale Oberstufe. In: Harring, Marius/Rohlf, Carsten/Gläser-Zikuda, Michaela (Hrsg.), Handbuch Schulpädagogik. Münster, New York: Waxmann, 138–148.

Breyton, Ricarda/Klapsa, Kaja (2019): Angst vor dem Einheitsabitur. DIE WeLT. Text abrufbar unter: [https://www.welt.de/print/welt\\_kompakt/print\\_politik/article196620727/Angst-vor-dem-Einheitsabitur.html](https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_politik/article196620727/Angst-vor-dem-Einheitsabitur.html) (Zugriff am 22.9.2020).

Broschek, Jörg (2011): Historischer Institutionalismus und Vergleichende Föderalismusforschung: Fragestellungen und Analyseperspektiven. In: *Swiss Political Science Review*, 17 (1), 27–50.

Buchhaas-Birkholz, Dorothee (2009): Die „empirische Wende“ in der Bildungspolitik und in der Bildungsforschung. Zum Paradigmenwechsel des BMBF im Bereich der Forschungsförderung. In: *Erziehungswissenschaft*, 20 (39), 27–33.

Bundesdirektorenkonferenz Gymnasien (2014): Düsseldorfer Erklärung: Die föderale Bildungspolitik ist gescheitert. BDK fordert bundesweites Zentralabitur.

Burchard, Amory (2012): Gleicher Stress für alle. In ganz Deutschland soll der Abschluss dasselbe Niveau haben. Wie sehen die Anforderungen aus? In: *DER TAGESSPIEGEL*, 20. Oktober 2012, 2.

Burtscheid, Christine (2010): Zentralabitur in Sicht. Süddeutsche Zeitung. Text abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/karriere/gymnasium-zentralabitur-in-sicht-1.771067> (Zugriff am 20.9.2020).

Busemeyer, Marius R. (2009): Social Democrats and the New Partisan Politics of Public Investment in Education. In: *Journal of European Public Policy*, 16 (1), 107–126.

Busemeyer, Marius R./Lergetporer, Philipp/Wößmann, Ludger (2017): Public Opinion and the Acceptance and Feasibility of Educational Reforms. Luxembourg.

BVerfG (2017): Urteil des Ersten Senats vom 19. Dezember. Text abrufbar unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/12/ls20171219\\_1bvl000314.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/12/ls20171219_1bvl000314.html) (Zugriff am 11.9.2020).

CDU CSU SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018. Berlin. Text abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Zugriff am 20.9.2020).

David, Paul A. (1985): Clio and the Economics of QWERTY. In: *The American Economic Review*, American Economic Association, 75 (2), 332–337.

Dederling, Kathrin (2013): Staat, Stiftungen und Schulentwicklungsberater – Zur Handlungskoordination alter und neuer Akteure im Bildungsbereich. In: *Bildung und Erziehung*, 66 (3), 331–348.

DESTATIS (2019): Absolventen/Abgänger nach Abschlussart und Geschlecht. Text abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Tabellen/liste-absolventen-abgaenger-abschlussart.html#fussnote-2-111124> (Zugriff am 11.9.2020).

Das Deutsche Schulportal (2019): Worum es bei der Debatte um das Abitur geht - Das Deutsche Schulportal. Text abrufbar unter: <https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/zentralabitur-worum-es-bei-der-debatte-um-das-abitur-geht/> (Zugriff am 22.9.2020).

Deutschlandfunk (2007): Bundesweites Zentralabitur bleibt umstritten. KMK-Präsident Zöllner zeigt sich skeptisch. In: 10. August 2007.

DIE WeLT (2015): Baaske gegen deutschlandweites Zentralabitur. Text abrufbar unter: <https://www.welt.de/regionales/berlin/article140438069/Baaske-gegen-deutschlandweites-Zentralabitur.html> (Zugriff am 19.9.2020).

DIE WeLT (2019a): Bundesweites Zentralabitur? Kretschmann sehr skeptisch. Text abrufbar unter: <https://www.welt.de/regionales/baden-wuerttemberg/article196947325/Bundesweites-Zentralabitur-Kretschmann-sehr-skeptisch.html> (Zugriff am 13.9.2020).

DIE WeLT (2019b): Bildungsministerin will größere Vergleichbarkeit beim Abitur - WELT. Text abrufbar unter: <https://www.welt.de/regionales/mecklenburg-vorpommern/article197929483/Bildungsministerin-will-groessere-Vergleichbarkeit-beim-Abitur.html> (Zugriff am 22.9.2020).

- Dobbins, Michael/Nikolai, Rita (2019): Der Einfluss von Lehrkräfteverbänden in der Steuerung von Schulsystemen. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 65 (4), 565–582.
- Döring, Nicola/Bortz, Jürgen (2016): Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. 5. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer.
- DPhV (2007): Streit um Bundeszentralabitur ist überflüssig.
- Drewek, Peter (1985): Die Begabungsuntersuchungen Albert Huths und Karl Valentin Müllers nach 1945. Zur wissenschaftsgeschichtlichen Bedeutung des konservativen Begabungsbegriffs in der Nachkriegszeit. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 35, 197–217.
- Ebbinghaus, Bernhard (2018): Institutionalismus, historischer. In: Bach, Maurizio/Bach-Hönig, Barbara (Hrsg.), *Europasozioologie: Handbuch für Wissenschaft und Studium*. Baden-Baden: Nomos, 411–421.
- Edelstein, Benjamin (2016): Stabilität und Wandel der Schulstruktur aus neoinstitutionalistischer Perspektive. Überlegungen zur Schulpolitik unter Bedingungen der Pfadabhängigkeit. In: Berkemeyer, Nils/Hermstein, Björn/Manitius, Veronika (Hrsg.), *Institutioneller Wandel im Bildungsbereich – Reform ohne Kritik?* Weinstein: Beltz Juventa, 47–70.
- Edelstein, Benjamin/Nikolai, Rita (2013): Strukturwandel im Sekundarbereich. Determinanten schulpolitischer Reformprozesse in Sachsen und Hamburg. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 59 (4), 482–495.
- Estermann, Karoline (2020): „Das Abitur ist so vergleichbar wie noch nie.“ bildungsklick. Text abrufbar unter: <https://bildungsklick.de/hochschule-und-forschung/detail/das-abitur-ist-so-vergleichbar-wie-noch-nie> (Zugriff am 22.9.2020).
- Estermann, Karoline/Müllauer, Andreas (2019): „Man kann Schulpolitik nie ohne Sozialpolitik verstehen.“ bildungsklick. Text abrufbar unter: <https://bildungsklick.de/schule/detail/man-kann-schulpolitik-nie-ohne-sozialpolitik-verstehen> (Zugriff am 23.9.2020).
- FAZ ONLINE (2019): Eine Frage der Fairness. OECD-Bildungsdirektor fordert Zentralabitur. Text abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/oecd-bildungsdirektor-andreas-schleicher-raet-zu-zentralabitur-16288788.html> (Zugriff am 27.7.2019).
- Fend, Helmut (2006): Geschichte des Bildungswesens. Der Sonderweg im europäischen Kulturraum. Wiesbaden: Springer VS.
- FOCUS (2001): Abitur-Vergleich. „Nicht in derselben Liga“. In: 28. Mai 2001, 72–75.
- Forschung & Lehre (2020a): Bildungsrat der Länder nimmt Form an. In: 7. Februar 2020. Text abrufbar unter: <https://www.forschung-und-lehre.de/politik/bildungsrat-der-laender-nimmt-form-an-2517/> (Zugriff am 9.9.2020).
- Forschung & Lehre (2020b): KMK-Präsidentin drängt auf vergleichbare Schulabschlüsse - Forschung & Lehre. 17.02.2020. Text abrufbar unter: <https://www.forschung-und-lehre.de/lehre/kmk-praesidentin-draengt-auf-vergleichbare-schulabschluesse-2533/> (Zugriff am 22.9.2020).
- Fröhlingsdorf, Michael/Weinzierl, Alfred (2011): „Deutschland-Abitur als Ziel“. DER SPIEGEL. Text abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-80450988.html> (Zugriff am 19.9.2020).

Füssel, Hans-Peter (2019): Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens. In: Köller, Olaf/Hasselhorn, Marcus/Hesse, Friedrich W./Maaz, Kai/Schrader, Josef/Solga, Heike/Spieß, C. Katharina/Zimmer, Karin (Hrsg.), *Das Bildungswesen in Deutschland. Bestand und Potenziale*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, 85–130.

Füssel, Hans-Peter/Leschinsky, Achim (2008): Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens. In: Cortina, Kai S./Baumert, Jürgen/Leschinsky, Achim/Mayer, Karl-Ulrich/Trommer, Luitgard (Hrsg.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick*. Reinbek bei Hamburg: Rowolth.

Geis, Max-Emanuel (2019): Bildungsföderalismus und Zentralabitur. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 67 (3), 241–251.

Gerschewski, Johannes (2016): Pfadabhängigkeit in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gerd (Hrsg.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 235–245.

GEW (2006): Das Zentralabitur. Ein Diskussionspapier der GEW (von der Bundesfachgruppe Gymnasien überarbeitete Fassung der Broschüre vom Juli 1998, Stand August 2006).

GEW (2008): Abitur in der Diskussion. Analysen und Positionen zum Zentralabitur. Frankfurt am Main.

Gillmann, Barbara (2019): Wirtschaft wünscht sich einheitliches Abitur in Deutschland. Handelsblatt. Text abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/zentralabitur-wirtschaft-wuenscht-sich-einheitliches-abitur-in-deutschland/24849298.html?ticket=ST-2848518-nJnpDLS9iDFo4ou6stGJ-ap2> (Zugriff am 22.9.2020).

Grünkorn, Juliane/Klieme, Eckhard/Stanat, Petra (2019): Bildungsmonitoring und Qualitätssicherung. In: Köller, Olaf/Hasselhorn, Marcus/Hesse, Friedrich W./Maaz, Kai/Schrader, Josef/Solga, Heike/Spieß, C. Katharina/Zimmer, Karin (Hrsg.), *Das Bildungswesen in Deutschland. Bestand und Potenziale*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, 263–298.

Gudjons, Herbert/Traub, Silke (2016): Pädagogisches Grundwissen. Überblick - Kompendium - Studienbuch. 12. Aufl. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies*, 44 (5), 936–957.

Hamann, Bruno (1993): Geschichte des Schulwesens. Werden und Wandel der Schule im ideen- und sozialgeschichtlichen Zusammenhang. 2. Aufl. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Hannoversche Allgemeine (2012): Kultusminister beschließen bundesweite Abiturstandards. Text abrufbar unter: <https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Kultusminister-beschliessen-bundesweite-Abiturstandards> (Zugriff am 19.9.2020).

Hartong, Sigrid/Nikolai, Rita (2016): Schulstrukturereform in Bremen: Promotoren und Hindernisse auf dem Weg zu einem inklusiveren Schulsystem. In: Moser, Veta/Lütje-Klose, Birgit (Hrsg.), *Schulische Inklusion*. Weinheim, Basel, 105–123. Text abrufbar unter: Beltz.

Heinemann, Christoph (2012): So schwer wie in Bayern: Hamburgs Abi wird härter. Hamburger Morgenpost. Text abrufbar unter: <https://www.mopo.de/hamburg/so-schwer-wie-in-bayern-hamburgs-abi-wird-haerter-15234932>.

Heinz, Dominic (2015): Politikverflechtung in der Schulpolitik. Koordination im Wandel. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 56 (4), 626–647.

Helbig, Marcel/Nikolai, Rita (2015): Die Unvergleichbaren. Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.

Hepp, Gerd F. (2011): Bildungspolitik in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

hessenschau (2019): Lorz stellt sich weiter gegen ein Zentralabitur. Text abrufbar unter: <https://www.hessenschau.de/politik/lorz-stellt-sich-weiter-gegen-ein-zentralabitur,kurz-lorz-zentralabitur-100.html> (Zugriff am 13.9.2020).

Holmeier, Monika/Maag Merki, Katharina/Hirt, Carmen (2017): Gemeinsames Prüfen. Eine Fallanalyse in Gymnasien der Schweiz. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Immergut, Ellen M. (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism. In: *Politics & Society*, 26 (1), 5–34.

Jako-o Gmbh (2014): 3. JAKO-O Bildungsstudie 10. September 2014.

Jungkamp, Burkhard/Lange, Josef/Voges, Michael (2018): Deutschland braucht einen neuen Bildungsstaatsvertrag. ZEIT ONLINE. Text abrufbar unter: <https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2018-01/bildungsfoederalismus-zentralismus-chancengleichheit-zentralabitur-bildungspolitik> (Zugriff am 13.9.2020).

Kahnert, Julia/Eickelmann, Birgit/Lorenz, Ramona/Bos, Wilfried (2015): Die Steuerungsfunktion von zentralen Abiturprüfungen. In: Abs, Hermann Josef/Brüsemeister, Thomas/Schemmann, Michael/Wissinger, Jochen (Hrsg.), Governance im Bildungssystem. Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 89–115.

Kampa, Nele/Leucht, Michael/Köller, Olaf (2016): Mathematische Kompetenzen in unterschiedlichen Profilen der gymnasialen Oberstufe. In: Kramer, Jochen/Neumann, Marko/Trautwein, Ulrich (Hrsg.), Abitur und Matura im Wandel. Historische Entwicklungslinien, aktuelle Reformen und ihre Effekte. Wiesbaden: Springer VS, 161–187.

Kerstan, Thomas (2007): Ein bundesweites Zentralabitur ist ein Gebot der Gerechtigkeit. *Hamburg macht Schule. Zeitschrift für Hamburger Lehrkräfte und Elternräte*, Hamburg, 8–9.

Kingdon, John W. (1995): Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York: Longman.

Klemm, Klaus (2012): Entwicklungen und Trends der Schulpolitik. Studienbrief SM0310 des Master-Fernstudiengangs der TU Kaiserslautern. Unveröffentlichtes Manuskript. 2. Aufl. Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern, Distance & Independent Studies Center.



Klieme, Eckhard/Avenarius, Hermann/Blum, Werner/Döbrich, Peter/Gruber, Hans/Prenzel, Manfred/Reiss, Kristina/Riquarts, Kurt/Rost, Jürgen/Tenorth, Heinz-Elmar/et al. (2003): Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise. Bonn: BMBF.

KMK (2002): PISA 2000 - Zentrale Handlungsfelder. Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen in den Ländern (Stand: 07.10.2002). Text abrufbar unter: [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2002/2002\\_10\\_07-Pisa-2000-Zentrale-Handlungsfelder.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2002/2002_10_07-Pisa-2000-Zentrale-Handlungsfelder.pdf) (Zugriff am 14.9.2020).

KMK (2007): Ergebnisse der 319. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz. Text abrufbar unter: <https://www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/ergebnisse-der-319plenarsitzung-der-kultusministerkonferenz.html> (Zugriff am 13.9.2020).

KMK (2013): Konzeption zur Implementation der Bildungsstandards für die Allgemeine Hochschulreife. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2013.

KMK (2014): Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955 i. d. F. vom 29. August 2014. Text abrufbar unter: <https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/KMK/GO-GR-Fassung-29-08-2014.pdf> (Zugriff am 9.9.2020).

Knauber, Carolin (2017): International-vergleichende Forschung zur Bildungspolitik: Literatur-Review theoretischer Ansätze und Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft. In: *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, 40 (3), 347–374.

Knodel, Philipp/Martens, Kerstin/Olano, Daniel de/Popp, Marie (Hrsg.) (2010): Das PISA-Echo. Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie. Frankfurt am Main: Campus.

Konrad, Franz-Michael (2012): Geschichte der Schule. Von der Antike bis zur Gegenwart. 2. Aufl. München: C. H. Beck.

Konrad, Franz-Michael (2019): Schule im 20. Jahrhundert. In: Harring, Michael/Rohlf, Carsten/Gläser-Zikuda, Michaela (Hrsg.), *Handbuch Schulpädagogik*. Münster, New York: Waxmann, 31–40.

Kormbaki, Marina (2011): Niedersachsen plant einheitliches Abitur. Neue Presse. Text abrufbar unter: <https://www.neuepresse.de/Nachrichten/Niedersachsen/Niedersachsen-plant-einheitliches-Abitur> (Zugriff am 19.9.2020).

Kramer, Bernd (2013): Generalprobe fürs Zentralabi. taz. Text abrufbar unter: <https://taz.de/Schulabschluss-soll-einheitlicher-werden!/5058010/> (Zugriff am 19.9.2020).

Kramer, Bernd (2020): „Beim Abitur werden Grundrechte verletzt“ . Süddeutsche Zeitung. Text abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bildung/schulpolitik-coronavirus-abitur-foederalismus-1.4874831> (Zugriff am 22.9.2020).

Krasner, Stephen D. (1984): Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. In: *Comparative Politics*, 16, 223–246.

Kühn, Svenja Mareike (2010): Steuerung und Innovation durch Abschlussprüfungen? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kühn, Svenja Mareike (2012): Zentrale Abiturprüfungen im nationalen und internationalen Vergleich mit besonderer Perspektive auf Bremen und Hessen. In: Maag Merki, Katharina (Hrsg.), Zentralabitur. Die längsschnittliche Analyse der Wirkungen der Einführung zentraler Abiturprüfungen in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 27–44.

Kühn, Svenja Mareike/van Ackeren, Isabell/Bellenberg, Gabriele/Reintjes, Christian/im Brahm, Grit (2013): Wie viele Schuljahre bis zum Abitur? Eine multiperspektivische Standortbestimmung im Kontext der aktuellen Schulzeitdebatte. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 16 (1), 115–136.

Lange, Hermann (2008): Vom Messen zum Handeln: „empirische Wende“ der Bildungspolitik? In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 56 (1), 7–15.

Lehrl, Simone (2016): Eltern und Institutionen. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 19 (4), 815–821.

Lenzen, Dieter (2019): Empirische Bildungsforschung in Deutschland. Rückblick , Zukunft und Bedeutung für die Erziehungswissenschaft – Fragen an Professor Lenzen. In: *Journal for educational research online*, 11 (1), 9–15.

Leschinsky, Achim/Cortina, Kai S. (2008): Zur sozialen Einbettung bildungspolitischer Trends in der Bundesrepublik. In: Cortina, Kai S./Baumert, Jürgen/Leschinsky, Achim/Mayer, Karl-Ulrich/Trommer, Luitgard (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek bei Hamburg: Rowolth, 21–51.

Lindner, Johannes/Rittberger, Berthold (2003): The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions — Revisiting Historical Institutionalism. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 41 (3), 445–473.

Lindner, Josef Franz (2018): Reform des deutschen Bildungsföderalismus. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik*.

Lowi, Theodore J. (1964): American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. In: *World Politics*, 16 (4), 677–715.

Lowi, Theodore J. (1972): Four Systems of Policy, Politics, and Choice. In: *Public Administration Review*, 32 (4), 298–310.

Maag Merki, Katharina (2014): Das quasi-experimentelle Design in der Educational Governance-Forschung? In: Maag Merki, Katharina/Langer, Roman/Altrichter, Herbert (Hrsg.), Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien. Methoden. Ansätze. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 51–83.

Maag Merki, Katharina (2016a): Die Einführung zentraler Abiturprüfungen in Bremen und Hessen. In: Kramer, Jochen/Neumann, Marko/Trautwein, Ulrich (Hrsg.), Abitur und Matura im Wandel. Historische Entwicklungslinien, aktuelle Reformen und ihre Effekte. Wiesbaden: Springer VS, 129–159.

Maag Merki, Katharina (2016b): Theoretische und empirische Analysen der Effektivität von Bildungsstandards, standardbezogenen Lernstandserhebungen und zentralen Abschlussprüfungen. In: Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina (Hrsg.), Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 151–181.

Maag Merki, Katharina (2019): Zentralabitur/zentrale Abschlussprüfungen. In: Harring, Marius/Rohlf, Carsten/Gläser-Zikuda, Michaela (Hrsg.), *Handbuch Schulpädagogik*. Münster, New York: Waxmann, 709–719.

Maag Merki, Katharina/Oerke, Britta (2017): Long-term effects of the implementation of state-wide exit exams: a multilevel regression analysis of mediation effects of teaching practices on students' motivational orientations. In: *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 29 (1), 23–54.

Maaz, Kai/Emmrich, Rico/Kropf, Michaela/Gärtner, Holger (2019): Bildungsstandards als innovative Elemente moderner Bildungssysteme. In: Zuber, Julia/Altrichter, Herbert/Heinrich, Martin (Hrsg.), *Bildungsstandards zwischen Politik und schulischem Alltag*. Wiesbaden: Springer VS, 25–44.

Mahner, Sebastian/Wolf, Frieder (2009): Reformen der Bildungspolitik. In: Wagschal, Uwe (Hrsg.), *Deutschland zwischen Reformstau und Veränderung: Ein Vergleich der Politik- und Handlungsfelder*. Baden-Baden: Nomos, 149–178.

Mahoney, James (2000): Path Dependence in Historical Sociology. In: *Theory and Society*, 29 (4), 507–548.

Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich (2003): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Bd. 9780521816. Cambridge: Cambridge University Press.

Mahoney, James/Thelen, Kathleen (2009): A Theory of Gradual Institutional Change. In: Mahoney, James/Thelen, Kathleen (Hrsg.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–37.

Maier, Uwe (2010): Effekte von testbasiertem Rechenschaftsdruck auf Schülerleistungen. Ein Literaturüberblick zu quasi-experimentellen Ländervergleichsstudien. In: *Journal for Educational Research online*, 2 (2), 125–152.

March, James G./Olsen, Johan P. (1996): Institutional Perspectives on Political Institutions. In: *Governance*, 9 (3), 247–264.

Merki, Katharina Maag (2012): Die Einführung zentraler Abiturprüfungen – eine (Zwischen-) Bilanz nach drei Jahren. In: Maag Merki, Katharina (Hrsg.), *Zentralabitur. Die längsschnittliche Analyse der Wirkungen der Einführung zentraler Abiturprüfungen in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 385–407.

Metzner, Thorsten (2013): Abi mit Berlin: Brandenburg steigt aus. DER TAGESSPIEGEL. Text abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/abi-mit-berlin-brandenburg-steigt-aus/7614034.html> (Zugriff am 19.9.2020).

Mitteldeutsche Zeitung (2015): FDP setzt sich für Zentralabitur ein.

Morisse-Schilbach, Melanie (2012): Historischer Institutionalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 225–245.

Münch, Ursula (2009): Von Leuchttürmen, Bildungsgipfeln und Konjunkturtälern. Zur Topographie des deutschen Bildungsföderalismus. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2009: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 225–235.

Münnich, Sascha (2010): Interessen und Ideen: Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Munzinger, Paul (2017): Zentralisierte Vielfalt. Süddeutsche Zeitung. Text abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/abitur-zentralisierte-vielfalt-1.3474999> (Zugriff am 19.9.2020).

Neumann, Marko/Trautwein, Ulrich (2014): Die (Rück?)Reform der gymnasialen Oberstufe. Hintergründe, Entwicklungen in den Bundesländern und empirische Befunde aus der TOSCA-Repeat-Studie. In: Ritzi, Christian/Tosch, Frank (Hrsg.), Gymnasium im strukturellen Wandel. Befunde und Perspektiven von den preußischen Reformen bis zur Reform der gymnasialen Oberstufe. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, 247–276.

Neumann, Marko/Trautwein, Ulrich (2019): Sekundarbereich II und der Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung. In: Köller, Olaf/Hasselhorn, Marcus/Hesse, Friedrich W./Maaz, Kai/Schrader, Josef/Solga, Heike/Spieß, C. Katharina/Zimmer, Karin (Hrsg.), Das Bildungswesen in Deutschland. Bestand und Potenziale. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, 533–564.

Niesmann, Andreas (2017): Schulz will einheitliche Bildungsstandards. In: *Hannoversche Allgemeine*, 28. August 2017.

Nikolai, Rita (2016a): Institutioneller Wandel durch Politiknetzwerke? Zur Analyse von Politiknetzwerken aus neoinstitutionalistischer Perspektive am Beispiel der Berliner Schulstrukturentwicklung. In: Kolléck, Nina/Kulin, Sabrina/Bormann, Inka/de Haan, Gerhard/Schwippert, Knut (Hrsg.), Traditionen, Zukünfte und Wandel in Bildungsnetzwerken. Münster: Waxmann, 17–36.

Nikolai, Rita (2016b): Institutioneller Wandel und Pfadabhängigkeit: Der Beitrag des Historischen Institutionalismus zur Analyse von Reformprozessen in Schulsystemen. In: Blömeke, Sigrid/Caruso, Marcelo/Reh, Sabine/Salaschek, Ulrich/Stiller, Jurik (Hrsg.), Traditionen und Zukünfte. Beiträge zum 24. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Opladen: Budrich, 77–87.

Nikolai, Rita (2017): Rückzug des Staates? Wandel der Staatlichkeit von Schulsystemen im internationalen Vergleich. In: Schmid, Josef/Amos, Karin/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar (Hrsg.), Governance und Interdependenz von Bildung. Internationale Studien und Vergleiche. Baden-Baden: Nomos, 145–166.

Nikolai, Rita (2019): Staatliche Subventionen für Privatschulen: Politiken der Privatschulfinanzierung in Australien und der Schweiz. In: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 41 (3), 559–575.

Nikolai, Rita/Briken, Kendra/Niemann, Dennis (2016): Teacher Unionism in Germany: Fragmented Competitors. In: Moe, Terry/Wiborg, Susanne (Hrsg.), The Comparative Politics of Education. Teachers Unions and Education Systems around the World. Cambridge: Cambridge University Press, 114–143.

Nikolai, Rita/Helbig, Marcel (2013): Schulautonomie als Allheilmittel? Über den Zusammenhang von Schulautonomie und schulischen Kompetenzen der Schüler. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 16 (2), 381–403.

Nikolai, Rita/Rothe, Kerstin (2013): Konvergenz in der Schulstruktur? Programmatik von CDU und SPD im Vergleich. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23 (4), 545–572.

- Nikolai, Rita/Rothe, Kerstin (2017): Entscheidungen in der Schulpolitik. Begründungsmuster von Parteien und die Rolle von Wissen. In: *Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft*, 63, 124–142.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OECD (2001): *Lernen für das Leben: Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000*. Paris: OECD Publishing.
- Osel, Johann (2013): Abitur wird bundesweit vergleichbarer. *Süddeutsche Zeitung*. Text abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bildung/entscheidung-der-kultusminister-abitur-wird-bundesweit-vergleichbar-1.1701871> (Zugriff am 19.9.2020).
- Pauli, Ralf (2019): „Eine Frage der Gerechtigkeit“. *taz*. Text abrufbar unter: <https://taz.de/Karliczek-will-einheitliche-Abipruefungen/!5605809/> (Zugriff am 13.9.2020).
- Peter, Tobias (2019a): Manuela Schwesig ist offen für deutschlandweites Zentralabitur. In: *Märkische Allgemeine*, 25. Juli 2019.
- Peter, Tobias (2019b): Thüringer CDU-Kandidat Mohring fordert „Deutschlandabitur“. In: *Redaktionsnetzwerk Deutschland*, 11. Oktober 2019.
- Petersen, Thomas/Grube, Norbert (2017): Die Verlockung des Zentralismus: Paradoxe Einstellungen der Bevölkerung zum föderalen Staatswesen, seinen Institutionen und zur einheitlichen Bildungspolitik. In: *Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 295–309.
- Pierson, Paul (1996): The path to European integration: a historical institutionalist analysis. In: *Comparative Political Studies*, 29 (2), 123–163.
- Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *The American Political Science Review*, 94 (2), 251–267.
- Pierson, Paul (2004): *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Reiter, Renate/Töller, Annette (2014): *Politikfeldanalyse im Studium. Fragestellungen, Theorien, Methoden*. Baden-Baden: Nomos/utb.
- Rheinische Post (2007): Rheinische Post: Schavan aufgeschlossen für bundesweites Zentralabitur. In: *Rheinische Post*, 9. August 2007.
- Ridderbusch, Jens (2019): *Deutschland auf dem Weg zum zweigliedrigen Schulsystem. Transfer- und Lernprozesse in der Bildungspolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Röll, Thomas (2011): Ein Abitur für alle. FOCUS-SCHULE. Text abrufbar unter: [https://www.focus.de/familie/schule/bildungspolitik/ein-abschluss-fuer-alle-einheitsabitur\\_id\\_2118810.html](https://www.focus.de/familie/schule/bildungspolitik/ein-abschluss-fuer-alle-einheitsabitur_id_2118810.html) (Zugriff am 13.9.2020).
- RP ONLINE (2011): Multiple Choice beim Abi. Text abrufbar unter: [https://rp-online.de/panorama/deutschland/multiple-choice-beim-abi\\_aid-9099051](https://rp-online.de/panorama/deutschland/multiple-choice-beim-abi_aid-9099051) (Zugriff am 22.9.2020).

Rürup, Matthias (2008): Schulpolitik im deutschen Bundesstaat – zwei Jahre nach der Grundgesetznovelle 2006. In: Tübingen, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2008: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos, 172–187.

Scheller, Henrik (2010): Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung. In: Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland. München: Oldenbourg, 225–256.

Scheuerl, Hans (1962): Probleme der Hochschulreife : Bericht über die Verhandlungen zwischen Beauftragten der Ständigen Konferenz der Kultusminister und der Westdeutschen Rektorenkonferenz; 1958-1960, „Tutzingen Gespräche“ I-III. Heidelberg: Quelle & Meyer.

Schimank, Uwe (2007): Neoinstitutionalismus. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.), Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 161–175.

Schmidt, Matthias (2017): Deutliche Mehrheit befürwortet bundeseinheitliches Zentralabitur. YouGov Deutschland. Text abrufbar unter: <https://yougov.de/news/2015/09/17/deutliche-mehrheit-befurwortet-bundeseinheitliches/> (Zugriff am 5.8.2019).

Schneider, Kerstin/Weishaupt, Horst/Schwarz, Alexandra/Makles, Anna/Gawronski, Katharina/Diepers, Birte (2013): Ungleichheiten im Bildungswesen und der Bildungsföderalismus. Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schröder, Gerhard (2002): Ein Gesetz für alle Schulen. In: *DIE ZEIT*, 2002.

Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (2014): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 1–24.

Seibel, Wolfgang (1997): Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenfor- sehung. In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft: eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, 357–376.

Späth, Lothar (2007): So seh ich es: Ein Bildungsstandard schafft Mobilität. Handelsblatt. Text abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/archiv/so-seh-ich-es-ein-bildungsstandard-schafft-mobilitaet/2845458.html> (Zugriff am 19.9.2020).

Stanat, Petra/Becker-Mrotzek, Michael/Blum, Werner/Tesch, Bernd (2016): Vergleichbarkeit in der Vielfalt. Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz für die Allgemeine Hochschulreife. In: Kramer, Jochen/Neumann, Marko/Trautwein, Ulrich (Hrsg.), Abitur und Matura im Wandel. Historische Entwicklungslinien, aktuelle Reformen und ihre Effekte. Wiesbaden: Springer VS, 29–58.

Steinmo, Sven (2008): Historical Institutionalism. In: Della Porta, Donatella/Keating, Michael (Hrsg.), Approaches and methodologies in the social sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 118–138.

stern (2007): Unions-Politiker fordern Zentralabitur. Text abrufbar unter: <https://www.stern.de/panorama/gesellschaft/schulbildung-unions-politiker-fordern-zentralabitur-3262854.html> (Zugriff am 19.9.2020).

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (2005): Introduction: institutional change in advanced political economies. In: Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hrsg.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 1–39.

Süddeutsche Zeitung (2010): „Ein Zentralabitur wird es mit Bayern nicht geben“. Text abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/kultusminister-schneider-ein-zentralabitur-wird-es-mit-bayern-nicht-geben-1.679560> (Zugriff am 19.9.2020).

Süddeutsche Zeitung (2012): Gleiches Abitur für alle. Text abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bildung/laender-einigen-sich-auf-standards-gleiches-abitur-fuer-alle-1.1500718> (Zugriff am 19.9.2020).

Süddeutsche Zeitung (2019): Söder gegen Zentrabitur: Kein Mittelmaß aus Berlin. Text abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/parteien-saarbruecken-soeder-gegen-zentralabitur-kein-mittelmaass-aus-berlin-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-191012-99-266958> (Zugriff am 13.9.2020).

Thelen, Kathleen (1999): Historical institutionalism in comparative politics. In: *Annual Review of Political Science*, 2 (1), 369–404.

Thelen, Kathleen (2003): HOW INSTITUTIONS EVOLVE. In: Rueschemeyer, Dietrich/Mahoney, James (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 208–240.

Thies, Erich (2013): Festhalten oder verändern? Gedanken über die Notwendigkeit, nach neuen Wegen in der Bildungspolitik zu suchen. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 61 (3), 246–255.

Tillmann, Klaus-Jürgen/Dederling, Kathrin/Kneuper, Daniel/Kuhlmann, Christian/Nessel, Isa (2008): PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tosun, Jale/Knill, Christoph (2015): Einführung in die Policy-Analyse. Opladen, Torono: Verlag Barbara Budrich.

Träger, Hendrik (2019): Der DigitalPakt Schule als Auslöser einer neuen Föderalismusdebatte. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 233–246.

Trautwein, Ulrich/Neumann, Marko (2008): Das Gymnasium. In: Cortina, Kai S./Baumert, Jürgen/Leschinsky, Achim/Mayer, Karl-Ulrich/Trommer, Luitgard (Hrsg.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick*. Reinbek bei Hamburg: Rowolth, 467–501.

Vodafone-Stiftung (2010): Aktuelle Fragen der Schulpolitik und das Bild der Lehrer in Deutschland. Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach.

Weiß, Manfred (2012): Bildungsökonomie. In: *Die Deutsche Schule*, 104 (3), 303–319.

WELT AM SONNTAG (2004): „Wir brauchen Bildungsstandards“. Ministerin Edelgard Buhlmahn fordert mehr Rechte für den Bund und mehr Wettbewerb im Bildungssystem. Beim Ausbildungspakt sieht sie bereits Erfolge. In: 11. Juli 2004.

Wenzelburger, Georg/Zohnhöfer, Reimut (2015): *Handbuch Policy-Forschung. Handbuch Policy-Forschung*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Wolf, Frieder/Heinz, Dominic (2016): Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 11–34.

Wolter, Andrä (2016): Gymnasium und Abitur als „Königsweg“ des Hochschulzugangs: Historische Entwicklungslinien und institutionelle Transformationen. In: Kramer, Jochen/Neumann, Marko/Trautwein, Ulrich (Hrsg.), *Abitur und Matura im Wandel. Historische Entwicklungslinien, aktuelle Reformen und ihre Effekte*. Wiesbaden: Springer VS, 1–28.

Wößmann, Ludger/Freundl, Vera/Grewenig, Elisabeth/Lergetporer, Philipp/Werner, Katharina (2020): Deutsche sind für mehr Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Bildungssystem – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2020. In: *ifo Schnelldienst*, München, 73 (9).

ZEIT ONLINE (2019): Süd-Bundesländer steigen aus Nationalem Bildungsrat aus. Text abrufbar unter: <https://www.zeit.de/news/2019-11/24/bayern-steigt-aus-nationalem-bildungsrat-aus> (Zugriff am 13.9.2020).

Zimmermann, Stefan/Klusmann, Dietrich/Hampe, Wolfgang (2018): Angleichung von Schulnoten für die Studierendenauswahl. In: *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 13 (4), 179–197.



## **Selbstständigkeitserklärung**

„Ich versichere, dass ich diese Abschlussarbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt und die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.“

Jana Braun Lambur

---

Kaiserslautern, den 25.09.2020