Abhandlungen

Lena Ulbricht

Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern

Zusammenfassung
Dieser Beitrag widmet sich der Frage, ob der deutsche Föderalismus als Ideenpool für die Verbreitung von Policy-Innovationen wirkt. Anhand einer bildungspolitischen Policy wird untersucht, ob und auf welche Weise unter den Bundesländern Diffusionsprozesse stattfinden. Die Befunde bestätigen die Diffusionshypothese und geben Aufschluss über die Form, die Kanäle und die Motive für Diffusion. Hier zeigt sich unter anderem die zentrale Rolle der vielgescholtenen Kultusministerkonferenz sowie nichtstaatlicher Akteure.

Schlagworte: Föderalismus, Policy-Innovation, Diffusion, Bildungspolitik, Kultusministerkonferenz

Abstract
Federalism – a pool of ideas? Convergence in education policy among the German states
This article explores whether German Federalism acts as a „laboratory" and pool of ideas for the dispersion of policy-innovations. The empirical analysis is centered on an educational policy and explores whether there are diffusion processes between the German states. The findings confirm the diffusion hypothesis and shed some light on the forms, the channels and the motives that account for the diffusion. Among others they point out the crucial role of the often criticized Standing Conference of the Ministers of Education and of non-state actors.

Key words: Federalism, policy-innovation, diffusion, education policy, Standing Conference of the Ministers of Education

1. Einleitung

Dieser Beitrag widmet sich einem der theoretisch postulierten Vorteile des Föderalismus: seiner Funktion als Innovationslabor und Ideenpool für Policys. Föderalstaaten bieten der Entwicklung neuer Policys prinzipiell einen fruchtbaren Boden, da die Gliedstaaten über die Freiheit und die Verantwortung verfügen, auf ihre regionalen Bedürfnisse mit maßgeschneiderten Policys zu reagieren. Entsprechende Policy-Innovationen können dann erprobt, ggf. angepasst und von anderen Ländern übernommen werden, wenn sie sich als erfolgreich erweisen. Derlei Prozesse sind in der deutschen Forschung bislang wenig untersucht worden. Stattdessen hat die Föderalismusforschung bislang insbesondere die Probleme der Politik im föderalen Mehrebenensystem aufgedeckt, wie z.B. ungleiche Lebensverhältnisse, Mobilitätshindernisse und Reformträgheit. Da Deutschland zudem ein Föderalstaat mit unitarisch eingestellter Gesellschaft ist, stehen die föderalen Elemente des politischen Systems unter weitaus größerem Legitimationsdruck als die unitarischen.

Der vorliegende Beitrag untersucht anhand einer bildungspolitischen Policy, ob Diffusionsprozesse im deutschen Föderalismus stattfinden. Die Bildungspolitik wurde ausgewählt, da die Länder in diesem Politikfeld über weitreichende Gestaltungsspielräume verfügen und der unitarisierende Einfluss des Bundes gering ist. Entsprechend wird die Uneinheitlichkeit der Politik der Bundesländer im Bildungsbereich besonders häufig beklagt – bis hin zur Forderung, dass mehr Bildungskompetenzen an den Bund übertragen werden sollten (*Grube* 2009, S. 158; *Picht* 1965 sowie zur aktuellen Debatte verschiedene Beiträge im Sammelband von *Schultz/Hurrelmann* 2012).

In der Tat hat der Bildungsföderalismus in vielen Feldern zu einem bildungspolitischen „Flickenteppich" geführt (*Edelstein/Allmendinger* 2012, *Hepp* 2011, S. 166ff., 226ff.; *Stern* 2000, S. 105). Doch ein zweiter Blick macht deutlich, dass die Länder ihren bildungspolitischen Spielraum in geringerem Maße nutzen als dies möglich wäre, so dass das häufig beschworene Bild von 16 unabhängigen Bildungssystemen nicht angemessen ist. *Ursula Münch* wirft den Ländern gar die „Vernachlässigung" ihres „Hausguts Bildung" vor, da sie an Geld- und Ideenmangel litten und sich nur zu gern auf „unitarisierende Sachzwänge" beriefen (2008, S. 215). Eine differenzierte Analyse darüber, warum die Bildungspolitik trotz der Kulturhoheit der Länder auch unitarische Tendenzen aufweist, liegt bislang noch nicht vor.

Dabei gibt es in diesem Kontext eine seit Jahrzehnten wiederkehrende Debatte um die Performanz der Kultusministerkonferenz (KMK). Deren Selbstbeschreibung zufolge besteht eine ihrer wesentlichen Aufgaben darin, „in ganz Deutschland für die Lernenden, Studierenden, Lehrenden und wissenschaftlich Tätigen das erreichbare Höchstmaß an Mobilität zu sichern [und die] Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherzustellen" (*KMK* 2012). Befürwortern einer einheitlichen Bildungspolitik gehen die Koordinationsmöglichkeiten und -leistung der KMK dabei jedoch nicht weit genug (*Expertenkommission Forschung und Innovation* 2011, S. 51; *Immerfall* 2010; *Hepp* 2006, S. 250f.). Sie kritisieren, dass viele Beschlüsse im Konsens beschlossen werden[1], was zu einer Entscheidungspolitik auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner" führe. Darüber hinaus sind die Beschlüsse für die Länder rechtlich nicht bindend, da dies die im Grundgesetz verankerte Kulturhoheit der Länder verletzen würde. Als wie groß die normative Bindungskraft von KMK-Beschlüssen für die Länder einzuschätzen ist, wurde jedoch bislang nicht empirisch untersucht. Somit bleibt die Frage unbeantwortet, ob die KMK als rein horizontales Deliberationsgremium anzusehen ist oder ob sie auch einen vertikalen, unitarisierenden Einfluss auf die Länder nimmt.

Um einen Beitrag zur Beantwortung dieser Forschungslücken zu leisten, wird eine bildungspolitische Policy untersucht, die lange Jahre von großer Heterogenität geprägt war und nun unter den Ländern angeglichen wurde. Dabei soll die Frage beantwortet werden, ob die Konvergenz Folge gegenseitiger Lernprozesse ist oder ob vielmehr andere Einflüsse verantwortlich sind.

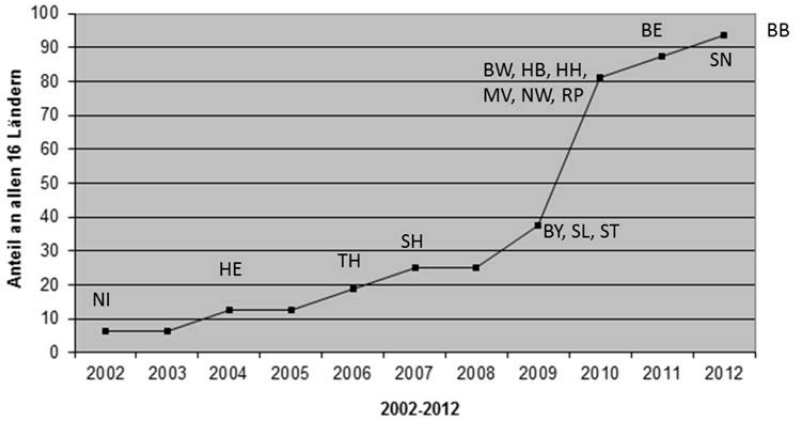
1.1 Fragestellung und Struktur des Artikels

Untersuchte Policy: Hochschulzugang ohne Abitur

Der untersuchte Bereich eignet sich besonders für eine Analyse des bildungspolitischen Gestaltungswillens der Länder: Der Hochschulzugang ohne Abitur für berufliche Qualifizierte, auch als „Dritter Bildungsweg"[2] bezeichnet, liegt in der alleinigen Kompetenz der

Länder. Während das Abitur seit den 1970er Jahren durch Eckpunkte bundesweit stark vereinheitlicht wurde (*Quesel* 2012; *Münch* 2010, S. 192), waren die Regelungen für den Hochschulzugang ohne Abitur in den Bundesländern lange Zeit sehr unterschiedlich ausgestaltet. In den letzten Jahren entstand zwischen den entsprechenden Policys jedoch eine Konvergenz, die ihrem Muster nach Diffusionsprozesse vermuten lässt (*Ulbricht* 2012): So hat sich in den Ländern seit 2002 eine Policy ausgebreitet, die als „Meisterabitur" bekannt ist und Meistern und weiteren Absolventen einer beruflichen Aufstiegsfortbildung[3] die allgemeine Hochschulzugangsberechtigung zuerkennt. Die Zielgruppe darf somit ohne Eignungsprüfung oder Probestudium studieren, und zwar jedes Fach an allen Hochschultypen. Die Policy wurde 2002 zuerst in Niedersachsen eingeführt und besteht heute in 15 von 16 Ländern (Abbildung 1).[4] 2009 hat die KMK zudem einen Beschluss verabschiedet, der die Einführung des Meisterabiturs vorschreibt (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* 2009).

Abbildung 1: Ausbreitungskurve der Policy „Meisterabitur"



Quelle: Rechtsnormen der Länder, eigene Darstellung

Die Policy Meisterabitur hat viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen, da erstmals ein beruflicher Abschluss dem Abitur für den Hochschulzugang gleichgestellt wurde[5], was eine kontroverse Debatte über die gewünschte Selektivität des Hochschulzugangs ausgelöst hat. Zudem kam die Politikkonvergenz für Bildungsforscher überraschend: Seit den 1970er Jahren hatten verschiedene Studien darauf hingewiesen, dass die alternativen Wege des Hochschulzugangs im internationalen Vergleich wenig ausgebaut waren und dass die große Variation der Länderregelungen ein Hindernis für deren Nutzung darstellte. Dabei wurde insbesondere kritisiert, dass junge Menschen aus nicht-akademischen Familien in Deutschland geringe Chancen hätten, ein Studium aufzunehmen (*Autorengruppe Bildungsberichterstattung* 2008; *Orr/Schnitzer/Frackmann* 2008; *Teichler* 2004; *Schuetze/Slowey* 2001).

Fragestellung

Die Fragestellung der Arbeit lautet somit: Ist die Ausbreitung der Policy Meisterabitur in den Bundesländern durch Diffusion zu erklären?

Bei Bestätigung der Diffusionshypothese schließen sich weitere Fragen an: Welche Form der Diffusion ist zu beobachten? Welche Diffusionskanäle sind relevant? Welche Motive treiben die Bundesländer an? Und nicht zuletzt: Welche Rolle nimmt dabei die vielgescholtene KMK ein?

Struktur des Artikels
Zunächst wird ein Blick auf die Rolle von Diffusion für den Föderalismus als Ideenlabor geworfen. Das darauf folgende Kapitel generiert aus den wenigen Studien über Diffusion in Föderalstaaten erste Hypothesen darüber, ob, wie und warum zwischen den Ländern ein Diffusionsprozess stattgefunden hat. Der empirische Teil untersucht sodann die Gründe für die Politikkonvergenz der Policy Meisterabitur in den Ländern zwischen 2002 und 2012. Dies geschieht anhand von Prozessanalysen, die auf Dokumentenanalysen in 16 Ländern und vertieften Fallstudien mit Experteninterviews in vier Ländern beruhen. Am Ende stehen Erkenntnisse über Diffusionsformen, -kanäle und -motive in den Bundesländern, die im letzten Kapitel mit Blick auf die produktiven und kritikwürdigen Seiten des deutschen Föderalismus sowie auf den analytischen Mehrwert des Diffusionskonzepts diskutiert werden.

1.2 Die Rolle von Diffusion für den Föderalismus als Ideenpool

Föderalismus als Innovationslabor und Ideenpool
Das Konzept des Föderalismus als Innovationslabor und Ideenpool geht wie bereits erwähnt davon aus, dass in den Ländern Policy-Innovationen entstehen, die dezentral erprobt werden und sich dann bundesweit ausbreiten. Der hier verwendete Innovationsbegriff verzichtet auf eine qualitative Bewertung von Policys: Policy-Innovationen werden vielmehr nach *Walker* verstanden als Policys, die in einem Staat oder Gliedstaat neu sind – ungeachtet der Frage, ob sie bereits in einem anderen Gliedstaat existieren (1969, S. 881). Die Einführung von Policys, die es bislang nirgendwo gegeben hat, wird im Unterscheid dazu als Policy-Invention bezeichnet (ebd.). Die ökonomische Theorie des Föderalismus (*Oates* 1999) postuliert, dass es ein zentraler Vorteil föderaler Systeme ist, die Entstehung von Policy-Inventionen zu begünstigen und die Diffusion von Policy-Innovationen zu fördern. Dies ergibt sich dadurch, dass die Eigenständigkeit der Gliedstaaten Policy-Inventionen ermöglicht, ja geradezu herausfordert, da die Gliedstaaten auf vergleichbare Herausforderungen mit unterschiedlichen Lösungsansätzen reagieren können und müssen. Die Entstehung unterschiedlicher Policys in den Gliedstaaten wird in besonderem Maße begünstigt, wenn regionale Gegebenheiten in die Entwicklung von Policys einfließen und regionale gesellschaftliche Akteure an der Entstehung beteiligt sind (ebd.). Dabei gelten Föderalstaaten im Vergleich zu Zentralstaaten als offener für die Einbindung gesellschaftlicher Akteure in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (*Lijphart* 1999, *Olson* 1969). Das föderale „Labor" kann so eine Vielzahl an Lösungsstrategien generieren, die erprobt, verglichen und von anderen Gliedstaaten übernommen werden können – so die Theorie (*Rudzio* 2006, S. 325; *Wehling* 2006, S. 9f.).

Definition und Abgrenzungen
Die Verbreitung von Policy-Innovationen wird im Rahmen der Diffusionsforschung untersucht. In Anlehnung an *Elkins und Simmons* (2005, 36ff.) wird Diffusion hier als Pro-

zess verstanden, bei dem eine Policy-Innovation die Einführung der gleichen Policy in einem anderen Gliedstaat bewirkt. *Holzinger, Jörgens* und *Knill* entsprechend darf hierbei kein Zwang angewendet werden; nur eine freiwillige Übernahme kann als Diffusion gelten (2007a, S. 13ff.). Dabei kann die Vorbild-Policy nach *Zohlnhöfer* und *Ostheim* unterschiedlich einflussreich sein: Wenn die Policy-Innovation im einführenden Bundesland allein auf die Vorbild-Policy zurückgeht, hatte diese einen *Lenkungseffekt*. Wenn jedoch noch weitere Gründe für die Verabschiedung verantwortlich sind (z.B. Forderungen politischer Akteure innerhalb der Länder), hat das Vorbild lediglich einen *Verstärkungseffekt* ausgeübt: Die Policy wäre auch ohne das Vorbild umgesetzt worden, doch hat dieses den Prozess befördert (2007, S. 333ff.). *Keine* Diffusion ist dann festzustellen, wenn die Politikkonvergenz ausschließlich auf endogene Faktoren zurückgeht oder durch exogenen Zwang zu erklären ist (Abbildung 2).

Abbildung 2: Definition des Diffusionsbegriffs nach Einflussebene und Art des Einflusses

Ebene des Einflusses auf die Länder	Art des Einflusses aus Sicht der Länder	Phänomen
exogen	Freiwilligkeit	Diffusion, Vorbild-Policy hat einen Lenkungseffekt
exogen und endogen	Freiwilligkeit	Diffusion, Vorbild-Policy hat einen Verstärkungseffekt
endogen	Freiwilligkeit	keine Diffusion
exogen	Zwang	keine Diffusion

Eigene Darstellung auf der Grundlage von *Elkins* und *Simmons* (2005), *Holzinger, Jörgens* und *Knill* (2007a), *Zohlnhöfer* und *Ostheim* (2007).

Die Diffusionsforschung legt einen Fokus auf „weiche" Konvergenzmechanismen wie etwa Information und Lernen (*Holzinger/Jörgens/Knill* 2007a, S. 17), den sie mit der Forschung über Politikkonvergenz, Politiktransfer und Isomorphie teilt.[6] Dabei untersuchen *Diffusionsstudien* typischerweise Konvergenzprozesse in größeren (Staaten-)Gruppen, meist unter Verwendung quantitativer Methoden (z.B. *Gray* 1973), während das Gros der Transferstudien im Detail und anhand qualitativer Methoden die Übertragung einer Policy von einem Staat auf einen weiteren analysiert, mit einem Fokus auf notwendige Anpassungen und Modifikationen (z.B. *Dolowitz/Marsh* 2000). Auch die *Isomorphie-Forschung* interessiert sich für Angleichungen, allerdings eher auf der Ebene von Organisationen (z.B. *DiMaggio* 1983) sowie Institutionen und Systemen (z.B. *Knill/Dobbins* 2009).

Bedeutung von Diffusion für das föderale System

Föderale Systeme bieten für Diffusion einen besonders fruchtbaren Boden, da Gliedstaaten über Freiheiten verfügen, Policys zu erproben. Die (flächendeckende) Verbreitung einer erfolgreichen Policy-Innovation ist ein typischer Grund für Politikkonvergenz; allerdings folgt auf Diffusion nur dann Konvergenz, wenn die Vorbild-Policy weite Verbreitung findet. Wenn eine Policy z.B. nur in der Hälfte der Gliedstaaten eines Föderalstaates eingeführt wird, führt dies naturgemäß vielmehr zu Divergenz.

Sollten zwischen den deutschen Ländern regelmäßig Diffusionsprozesse stattfinden, stünde dies der weit verbreiteten These entgegen, dass der deutsche Föderalismus auf-

grund von Verflechtungen zwischen den Ebenen bei mangelnder (positiver) Koordination zwischen Bund und Ländern (*Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976, S. 232f.) sowie einem mangelndem Einfluss der Bundesebene (*Grotz* 2007, S. 787)[7] unfähig ist, auf gesellschaftliche Anforderungen mit den angemessenen Reformen zu reagieren. Die These des reformunfreudigen deutschen Föderalismus hat *Josef Schmid* bereits 1991 auf Grundlage einer Studie über Industriepolitik in den Ländern infrage gestellt: „[Die] erfolgreiche Innovation und Verbreitung einer Policy stellt ein zentralen Entscheidungen analoges Verfahren dar, das zwar in zeitlicher Hinsicht langwieriger, in der räumlichen Durchsetzung phasenweise disparater verläuft, aber dennoch durch die Senkung der Konsensschwellen eine nicht-inkrementalistische Veränderung des Gesamtsystems erlaubt" (1991, S. 185f.).

Trotz des Aufblühens der Bundesländerforschung in den letzten Jahren[8] steht die Forschung über Diffusion zwischen den Bundesländern noch am Anfang.[9] Es gibt nur sehr wenige Studien, die das Diffusionskonzept auf die Bundesländer anwenden: *Kern/Koll/Schophaus* (2007), *Schmid/Blancke* (2006), *Blancke* (2003) und *Schmid* (1991) – bemerkenswerterweise in keinem der Politikfelder, in denen die Länder über die größten Kompetenzen verfügen (Bildung, Kultur und Polizeiwesen). Andere Arbeiten untersuchen das Phänomen der Politikkonvergenz oder -divergenz und nehmen zwar keine Diffusionsanalyse vor, widmen sich aber den Lernprozessen zwischen den Bundesländern (*Münch* 2010; *von Blumenthal* 2009; *Müller* 2008). Den genannten Studien zufolge finden Diffusions- und Lernprozesse zwischen den Ländern statt, die durch bundesweite Politiker- und Bürokratennetzwerke sowie Gremien wie die KMK und die GWK ermöglicht werden. Allerdings wird die Diffusionshypothese selten überprüft und es gibt kaum empirische Befunde über die konkreten Mechanismen der Diffusion wie ihre Formen, Kanäle und Motive.

Im Gegensatz dazu sind Diffusionsprozesse auf der internationalen Ebene intensiv erforscht worden und auch die sub-nationale Diffusion zwischen den US-Staaten ist häufiger Gegenstand der Forschung gewesen. Diesbezügliche zusammenfassende Studien (*Berry/Berry* 2007; *Braun u.a.* 2007; *Blancke* 2003) haben die wichtigsten Formen, Kanäle und Motive für Diffusionsprozesse herausgearbeitet, die für die Hypothesenbildung verwendet werden.

1.3 Hypothesen

Die empirische Analyse soll herausfinden, ob auch in der Bildungspolitik Diffusionsprozesse festzustellen sind. Da die untersuchte Policy eine Politikkonvergenz aufweist, erscheint dies plausibel, muss allerdings empirisch überprüft werden.

Hypothese 1*: Die beobachtete Politikkonvergenz geht auf Diffusion zurück.*

Wenn Diffusion festzustellen ist, sollen die entsprechenden Diffusionsformen und -kanäle identifiziert werden. Hier kann man zwischen horizontaler und vertikaler Diffusion unterscheiden. Horizontale Diffusion vollzieht sich strikt auf der zwischenstaatlichen Ebene und kann dem *regional model* oder dem *national interaction model* folgen. Bei ersterem werden Gliedstaaten besonders stark von ihren geographischen Nachbarn beeinflusst; bei letzterem spielt Nähe keine Rolle, sondern die Kommunikation über Policy-Innovationen vollzieht sich durch ein bundesweites Kommunikationsnetz von Fachpolitikern und

Staatsbediensteten. Vertikale Diffusion zeichnet sich hingegen durch eine Mehrebenenstruktur aus: beim *top-down model* setzt die bundesstaatliche Ebene Anreize für die Gliedstaaten, eine Policy-Innovation einzuführen, beim *bottom-up model* wird eine Policy-Innovation aus einem Gliedstaat durch die bundesstaatliche Ebene übernommen (*Berry/Berry* 2007, S 225ff.; *Blancke* 2003, S. 31). Bei der Frage danach, in welcher Form sich Diffusionsprozesse zwischen den Bundesländern vollziehen, zeigt die Bundesländerforschung eine Präferenz für das *national interaction model.* Denn aufgrund des institutionalisierten Austauschs zwischen Fachbeamten und Politikern in allen Politikfeldern erscheint eine rein regionale Diffusion zwischen benachbarten Ländern nach dem *regional model* unwahrscheinlich.

Hypothese 2*: Die Diffusion vollzieht sich auf Grundlage eines bundesweiten Netzwerks von Fachbeamten und Fachpolitikern nach dem horizontalen national interaction model.*

Die Diffusionsliteratur hat sich bislang allein dem vertikalem Einfluss von der Bundesauf die Gliedstaatenebene gewidmet und zwischenstaatliche Institutionen wie die KMK ausgeblendet. Hier soll untersucht werden, ob auch die KMK einen vertikalen Diffusionsprozess auslösen kann. Ein Einfluss soll in dieser Arbeit entsprechend als vertikal gelten, wenn von einer Ebene, die weder als länderintern (keine Diffusion) noch als strikt bilateral (horizontale Diffusion) bezeichnet werden kann, ein zusätzlicher Anreiz für die Länder ausgeht, sich bezüglich der Einführung der untersuchten Policy-Innovation zu positionieren. Ein so definierter vertikaler Einfluss erzwingt Diffusion nicht, erhöht aber möglicherweise durch den zusätzlichen Anreiz die Geschwindigkeit, in der Gliedstaaten über die Einführung/Nicht-Einführung der entsprechenden Policy-Innovation entscheiden.

Hypothese 3*: Durch die KMK kommt zur horizontalen vertikale Diffusion hinzu und beschleunigt den Diffusionsprozess.*

Die Diffusionsforschung identifiziert vier idealtypische Motive, die Gliedstaaten dazu bewegen, Policy-Innovationen aus anderen Gliedstaaten zu übernehmen: Wettbewerb, das Lernen von Erfolgen, das Streben nach Nationalen Standards (*Berry/Berry* 2007, S. 225) sowie *symbolic imitation*, wenn Policy-Innovationen aus einem symbolischen Motiv heraus übernommen werden und die Signalwirkung der Policy wichtiger ist als die Lösung eines gesellschaftlichen Problems (*Braun u.a.* 2007, S. 44). Mit Blick auf die Bundesländer sind diese Motive unterschiedlich plausibel: Obwohl territorialer Wettbewerb prinzipiell als zentrales (wenn auch umstrittenes) Argument für föderale Strukturen gilt, enthält der deutsche Föderalismus kaum Wettbewerbselemente und die institutionellen Rahmenbedingungen behindern entsprechende Entwicklungen sogar (*Benz* 2007). Nationale Standards können in der Bildungspolitik hingegen durchaus eine Rolle spielen, wie die zwischen 2003 und 2012 in der KMK verabschiedeten Bildungsstandards verdeutlicht haben.[10] Darüber hinaus deuten einzelne zuvor zitierte Bundesländerstudien darauf hin, dass die Länder von den erfolgreichen Erfahrungen anderer Länder lernen, so dass auch dieses Motiv zutreffen könnte. Angesichts mangelnder Forschung zur Rolle von *symbolic imitation* in den Ländern soll zuletzt auch dieses mögliche Motiv untersucht werden.

Hypothese 4*: Die Diffusion vollzieht sich aufgrund der Motive Nationale Standards, Lernen von Erfolgen und symbolic imitation. Wettbewerb spielt keine Rolle.*

1.4 Empirisches Vorgehen

Die empirische Analyse untersucht anhand der Ausbreitung der Policy Meisterabitur, ob und unter welchen Bedingungen sich Diffusionsprozesse zwischen den Bundesländern vollziehen. Um die aufgezeigten Forschungslücken in Bezug auf die konkreten Mechanismen, Kanäle und Motive von Diffusionsprozessen zu bearbeiten, wird hier ein qualitativer methodischer Ansatz gewählt: die Methode der s*ystematic process analysis* nach *Peter Hall* (2008), die es erlaubt, Entscheidungsprozesse in ihrer Komplexität nachzuvollziehen und dabei ein umfangreiches Set von Erklärungsfaktoren zu erfassen. Für die Frage, ob die beobachtete Politikkonvergenz auf Diffusion zurückgeht und welche Rolle die KMK dabei gespielt hat, wurden die Gesetzesbegründungen zur Einführung der Policy-Innovation Meisterabitur in allen Bundesländern ausgewertet.[11] Für die Detailanalyse der Diffusionskanäle und -motive und die Rolle der KMK mussten darüber hinaus vertiefte Fallstudien in vier Bundesländern durchgeführt werden, in denen die Entscheidungsprozesse zur Policy Meisterabitur im Detail rekonstruiert wurden. Als Quellen dienten Gesetzesentwürfe, Änderungsanträge und Beschlüsse, Protokolle von Plenardebatten, Ausschusssitzungen und Anhörungen sowie schriftliche Stellungnahmen von Interessengruppen. Um die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse zu validieren und den informellen politischen Prozess zu erfassen, wurden darüber hinaus in den vier Ländern Experteninterviews mit Wissenschaftsministern, Landtagsabgeordneten von Regierung und Opposition, Fachbeamten im Wissenschafts- und im Kultusministerium, Vertretern von Hochschulen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden geführt. Insgesamt fanden zwischen Juni 2011 und März 2012 50 Gespräche statt (siehe anonymisierte Liste der Interviewpartner im Anhang)

Die Fallauswahl sollte auch eine Antwort auf die Frage ermöglichen, ob der Diffusionsprozess sich durch den KMK-Beschluss von 2009 verändert hat. Entsprechend wurden zwei Bundesländer ausgewählt, die die Policy-Innovation kurze Zeit nach deren Invention in Niedersachsen erlassen haben, Hessen (2004) und Thüringen (2006), sowie zwei Länder, in denen die Policy-Innovation erst nach dem KMK-Beschluss verabschiedet wurde: Bayern (2009) und Rheinland-Pfalz (2010). Für eine Charakterisierung der Rolle der KMK wurde zudem die Genese des KMK-Beschlusses von 2009 mithilfe von Dokumenten und Experteninterviews nachvollzogen.

2. Empirische Befunde

Die empirischen Befunde werden anhand der Hypothesen und aus Platzgründen in stark komprimierter Form widergegeben. Für die bessere Lesbarkeit werden Aussagen anhand der wichtigsten Quellen belegt; auf eine Auflistung aller prinzipiell nennbarer Quellen wird verzichtet. Die Dokumente sowie die Aufnahmen und Transkripte der Interviews sind auf Nachfrage bei der Autorin erhältlich.

2.1 Diffusionsmodelle

Hypothese 1*: Die beobachtete Politikkonvergenz geht auf Diffusion zurück.*

Die Analyse der entsprechenden Gesetzesbegründungen und die Fallstudien haben ergeben, dass die Policy-Innovation Meisterabitur sich in der Tat durch einen Diffusionsprozess verbreitet hat, der sich in zwei Phasen einteilen lässt: Nach der Invention der Policy 2002 in Niedersachsen haben sich in den folgenden Jahren auch die anderen Länder mit einer möglichen Einführung beschäftigt. Als erstes Land führte Hessen die Policy-Innovation 2004 ein, darauf folgten 2006 Thüringen und 2007 Schleswig-Holstein. Alle drei Länder beriefen sich bei der Einführung auf die Vorbildregelung in Niedersachsen; in Thüringen und Schleswig-Holstein bezogen sich die politischen Akteure zusätzlich auf Hessen (*Hessischer Landtag* 25.11.2004; *Schleswig-Holsteinischer Landtag* 16.11.2006) (Interviews TH 1, TH 2, TH 5, TH 3). Diese erste Phase der Diffusion ist dadurch gekennzeichnet, dass die Länder die Policy-Innovation freiwillig und ohne einen vertikalen Anreiz übernommen haben, so wie es für horizontale Diffusion typisch ist. Die zweite Phase beginnt 2009 mit der Verabschiedung des KMK-Beschlusses. In den folgenden vier Jahren wurde die Policy von weiteren elf Ländern erlassen; im einzigen noch verbleibenden Land Brandenburg hat die Regierung den entsprechenden Gesetzentwurf dem Landtag im Januar 2014 vorgelegt.

Hypothese 3[12]*: Durch die KMK kommt zur horizontalen vertikale Diffusion hinzu und beschleunigt den Diffusionsprozess.*

In der zweiten Diffusionsphase war der KMK-Beschluss ein wichtiger Grund, die Policy-Innovation einzuführen – darauf weisen die Gesetzesbegründungen (vgl. vollständige Liste der Gesetzesentwürfe im Anhang) sowie die Fallstudien (Interviews BY 4, BY 5, BY 9, RP 1, RP 3, RP 6) eindeutig hin. Der Prozess trägt hier Merkmale vertikaler Diffusion: nach dem *bottom-up model* (Übernahme der Policy-Innovation aus Niedersachsen im KMK-Beschluss) wie nach dem *top-down model* (KMK-Beschluss als Anreiz für die verbleibenden Länder, die Policy-Innovation einzuführen). Ein maßgeblicher Einfluss durch den Bund konnte wie erwartet nicht festgestellt werden.

Allerdings bedarf die Beantwortung Frage, ob es sich bei dem Einfluss der KMK tatsächlich um eine Form der vertikalen oder vielmehr der horizontalen Diffusion handelt, einer zusätzlichen Abwägung.

Auf der einen Seite spricht die institutionelle Natur der KMK dafür, deren Funktion als horizontal zu interpretieren: So handelt es sich um ein zwischenstaatliches Gremium, dessen Beschlüsse keine rechtlich bindende Kraft haben – bei Nicht-Umsetzung haben Länder somit keine formalen Sanktionen zu erwarten. Sie müssen auch keine informellen Sanktionen fürchten, da der Umgang der Länder in der KMK den Interviews zufolge durch gegenseitigen Respekt geprägt ist: Instrumente des *blaming and shaming*, wie man sie aus internationalen Kontexten kennt (z.B. der EU oder der OECD), werden in der KMK vermieden (Interviews BY 4, HE 6, RP 3, TH 2, BB 1, S 2).

Auf der anderen Seite haben die Fallstudien Bayern und Rheinland-Pfalz gezeigt, dass in der KMK getroffene Einigungen dennoch eine normative Kraft entfalten. Bereits ein Überblick der Entwicklung in den Ländern verdeutlicht dies: Der Beschluss von 2009 wurde nach heftigen Kontroversen einstimmig beschlossen und auch von den anfänglich ablehnenden Ländern in kurzer Zeit umgesetzt. So lehnte Bayern das Meisterabitur vehement ab, da es eine Abwertung des Abiturs befürchtete, und versuchte die Policy im Rahmen der KMK zu verhindern. Nach seinem Einlenken in der KMK hat das Land die Policy jedoch ohne weitere länderinterne Kontroversen eingeführt. Das Einlenken Bay-

erns in der KMK ging darauf zurück, dass die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema die länderinternen Vorbehalte abgemildert hatte und das Land sich nicht als einziges gegen die stetig wachsende Zahl der zustimmenden Länder stellen wollte (Interviews BY 1, BY 2, BY 4, BY 5, BY 6, BY 7, S 1).

Der KMK-Beschluss hat darüber hinaus nicht nur länderinterne Vorbehalte gemindert, sondern auch die Priorität der Policy in den Ländern gesteigert: So bestanden in Rheinland-Pfalz zwar keine grundlegenden Vorbehalte, doch schaffte es das Meisterabitur in der frühen Diffusionsphase nicht auf die hochschulpolitische Agenda, was sich durch den KMK-Beschluss allerdings änderte (Interviews RP 1, RP 2, RP 3, RP 4, RP 5, RP 6, RP 7).

Zugleich darf die zügige Umsetzung des KMK-Beschlusses durch die Länder nicht als normativer Zwang interpretiert werden; der Beschluss ist vielmehr als zusätzlicher Anreiz anzusehen. Denn für die Entscheidung der Regierungen, die Policy-Innovation Meisterabitur einzuführen, erwiesen sich länderinterne Opportunitäten als überaus wichtig: So erschien diese als kostengünstige Möglichkeit, ein bildungspolitisches Zeichen für die Aufwertung der beruflichen Bildung und mehr Durchlässigkeit im Bildungssystem zu setzen (Interviews BY 1, 4, HE 1, 6, RP 1, 3, TH 1, 2). Diese Argumentation findet sich auch deutlich in den Gesetzesbegründungen wider, die sich bemerkenswerterweise eher auf diese Gründe als auf den KMK-Beschluss berufen (*Bayerischer Landtag* 01.07.2009; *Landtag Rheinland-Pfalz* 04.02.2010 und noch vor dem KMK-Beschluss *Hessischer Landtag* 25.11.2004; *Thüringer Landtag* 15.12.2006;). Nicht zuletzt war der länderinterne Druck von Interessengruppen auf die Regierungen ein wichtiger endogener Faktor für die Einführung der Policy in den Ländern, wie weiter unten dargelegt wird.

Für die Frage nach der horizontalen versus vertikalen Funktion der KMK muss man zudem die Entstehung des KMK-Beschlusses berücksichtigen: Entspricht ein Beschluss dem „kleinsten gemeinsamen Nenner" aller Länder, kann man davon ausgehen, dass die entsprechende Policy-Innovation sich auch ohne Beschluss ausgebreitet hätte und ein Beschluss keinen zusätzlichen Anreiz auf die Länder ausübt. Der untersuchte KMK-Beschluss ist allerdings nicht als kleinster gemeinsamer Nenner anzusehen, da manche Länder sich bis zuletzt stark gegen ihn gewehrt haben.[13]

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der KMK-Beschluss trotz der formal rein horizontalen Struktur der KMK als vertikaler Einfluss interpretiert werden kann, da er für die Länder einen zusätzlichen Anreiz zur Einführung der Policy-Innovation von einer zwar nicht formal, aber normativ übergeordneten Ebene darstellt. Dieser zusätzliche Anreiz erklärt auch die zu beobachtende Beschleunigung des Diffusionsprozesses in der Phase der vertikalen Diffusion. Allerdings hat die Vorbild-Policy keinen Lenkungs-, sondern einen Verstärkungseffekt gehabt, da sowohl der KMK-Beschluss als auch die länderinternen Opportunitäten als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für die Einführung der Policy in den Ländern anzusehen sind.

2.2 Diffusionskanäle

Hypothese 2*: Die Diffusion vollzieht sich auf Grundlage eines bundesweiten Netzwerks von Fachbeamten und Fachpolitikern nach dem horizontalen national interaction model.*

Wie erwartet hat sich die Diffusion nicht auf der Grundlage geographischer Nähe, sondern nach dem *national interaction model*, d.h. durch ein bundesweites Kommunikationsnetz, vollzogen. Dabei zeigten sich z.T. überraschende Befunde bezüglich der konkreten Netzwerke.

Zwischen Politikernetzwerken
Entgegen der Annahme haben die Verbindungen zwischen den Landesparteien und zwischen Landes- und Bundespartei keine Rolle für die Ausbreitung der Informationen oder für die Priorisierung der Policy in den Ländern gespielt. Zwar bestehen in der Tat hochschul- und bildungspolitische Arbeitskreise auf Bundesebene, die für einen Ideenaustausch zwischen Fachpolitikern einer Partei sorgen können – allerdings wurde die untersuchte Policy in diesen Gremien nicht thematisiert (Interviews BY 1, BY 2, BY 3, HE 1, HE 2, HE 3, HE 4, RP 1, RP 2, TH 1).

Zwischen Fachbeamten in den Wissenschaftsministerien
Der Erwartung entsprechend gab es einen Austausch über die Policy zwischen den zuständigen Mitarbeitern in den Landeswissenschaftsministerien (Interviews BY 4, HE 6, RP 3, TH 2). Für diesen Austausch war die Vorbereitung des KMK-Beschlusses in den Arbeitsgremien der KMK zentral: So wurde die Policy Meisterabitur im Hochschul- und im Schulausschuss besprochen (Interview S 1, S 2) und führte zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Policy in allen Ländern (Interviews BY 4, BY 5, HE 6, HE 7, RP 3, RP 4, TH 2, TH 4). Hier spielte auch eine durch das KMK-Sekretariat erstellte Übersicht der Möglichkeiten des Hochschulzugangs ohne Abitur in den Ländern eine wichtige Rolle (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* 2006). Somit ist die KMK – auch unabhängig von ihren Beschlüssen – in der Bildungspolitik als ermöglichende Struktur für Diffusionsprozesse nach dem *national interaction model* anzusehen. Allerdings haben die Fallstudien auch deutlich gemacht, dass diese Informationsdiffusion nicht der zentrale Grund dafür war, dass die Policy sich ausgebreitet hat; hierfür waren vielmehr Interessengruppen verantwortlich.

Zwischen Interessengruppen
Ein bemerkenswertes Ergebnis der Analyse ist, dass der wichtigste Diffusionskanal nicht der bürokratische war, sondern auf der Ebene der Kammern stattfand. Diese haben dafür gesorgt, dass die Verbreitung von Informationen über die Policy-Innovation politische Konsequenzen hatte, indem sie sich in den Ländern über Jahre hinweg intensiv für eine Öffnung des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte ohne Abitur eingesetzt haben, da sie diese als zentrales Instrument zur Attraktivitätssteigerung der beruflichen Bildung ansahen[14] (Interviews BY 6, BY 7, HE 8, HE 9, RP 5, RP 6, TH 5, TH 6). Die HWKs und IHKs in den Ländern schließen sich zu Kammertagen oder zu Landesarbeitsgemeinschaften zusammen und koordinieren hier ihre bildungspolitischen Positionen. Auch bundesweit sind die Kammern miteinander über ihre Dachverbände, den Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) und den Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) vernetzt. Über diese Informationskanäle wurde die Policy-Innovation aus Niedersachsen den Kammern bundesweit schnell bekannt; dabei gab es nicht nur einen Austausch über die Policy selbst, sondern auch über erfolgreiche Argumente und Lobbyingstrategien (Interview S 6, S 7, S 8).

2.3 Diffusionsmotive

Hypothese 4*: Die Diffusion vollzieht sich aufgrund der Motive Nationale Standards, Lernen von Erfolgen und symbolic imitation. Wettbewerb spielt keine Rolle.*

Die Motive für Länder, die Policy-Innovation aus Niedersachsen zu übernehmen, ließen sich im Rahmen der Fallstudien klar identifizieren: Wettbewerb spielte wie zu erwarten keine Rolle. Und obwohl bundesweit einheitliche Standards für den Hochschulzugang von beruflich Qualifizierten ohne Abitur von den Befürwortern des KMK-Beschlusses als Argument geäußert wurden[15], stand dieses Motiv für die Entscheidung der einzelnen Länder, ob und wann sie die Policy-Innovation einführten, nicht im Vordergrund. Für die Einführung des Meisterabiturs waren vielmehr die Motive (a) Lernen von Erfolgen sowie (b) *symbolic imitation* wichtig.

(a) Lernen von Erfolgen: Ohne einen Lernprozess wäre die Diffusion der Policy Meisterabitur sicherlich nicht möglich gewesen. Die Lernprozesse zwischen den Ländern bezogen sich auf drei Erkenntnisse: die Eignung der Zielgruppe für ein Hochschulstudium, die zu erwartenden Fallzahlen sowie die für die Policy-Innovation veranschlagten Kosten.

- *Eignung der beruflich Qualifizierten:* Durch die ersten Erfahrungen mit der Policy-Innovation in Niedersachsen und Hessen wurde deutlich, dass beruflich Qualifizierte ohne Abitur ein Studium durchaus mit Erfolg abschließen konnten. Zwar gab es diesbezüglich keine systematischen Evaluationen, aber Befürchtungen, dass die möglicherweise unzureichend auf ein Studium vorbereitete Klientel zu hohen Abbrecherzahlen und zu wahrnehmbaren Qualitätsverlusten im Lehralltag führen könnte, wurden reduziert (Interviews BY 4, BY 9, BY 10, RP 3, RP 8, TH 2, TH 8).
- *Zu erwartende Fallzahlen:* Eine weitere Lehre, die die anderen Länder aus den Erfahrungen in Niedersachsen und Hessen zogen, waren die niedrigen Fallzahlen an Meistern, die tatsächlich ein Studium aufnahmen.[16] Auf diese Weise wurden weit verbreitete Sorgen verringert, dass beruflich Qualifizierte ohne Abitur herkömmliche Abiturienten verdrängen würden oder dass der Weg über die berufliche Bildung das Abitur als zentrale Studienberechtigung ablösen könnte (Interviews BY 4, BY 5, HE 6, HE 11, HE 12, RP 3, RP 4, RP 8, TH 2, TH 8).
- *Veranschlagte Kosten:* Besonders wichtig war für die Länder die Feststellung, dass die Policy-Innovation in Niedersachsen und Hessen als kostenneutral behandelt wurde. Prinzipiell kann die Umsetzung der Policy an Hochschulen zwar zusätzliche Kosten verursachen, wenn z.B. flankierende Maßnahmen geschaffen werden, um beruflich Qualifizierte im Vorfeld und während des Studiums durch Betreuung und Grundlagenkurse zu unterstützen. Allerdings wurde die Policy von den Regierungen trotz Einwänden von seiten der Hochschulen auf die regulative Dimension, d.h. die Änderung des entsprechenden Passus im Hochschulgesetz oder der betreffenden Verordnung, beschränkt (Interviews BY 8, BY 9, BY 10, HE 10, HE 11, HE 12, RP 7, RP 8, TH 7, TH 8).

(b) *Symbolic imitation*: Ein weiteres wichtiges Motiv für die Länder, die Policy-Innovation einzuführen, lag in ihrer doppelten Signalwirkung: als Instrument zur Aufwertung der beruflichen Bildung sowie zur Steigerung der Durchlässigkeit im Bildungssystem.

– *Durchlässigkeit im Bildungssystem:* Alle Regierungen, die die Policy-Innovation eingeführt haben, argumentierten mit dem Bestreben, die Durchlässigkeit zwischen der beruflichen Bildung und der Hochschulbildung zu verbessern, mehr Menschen die Möglichkeit eines Hochschulstudiums zu eröffnen und sozialen Aufstieg durch Bildung zu erleichtern. Allerdings spielte die Frage nach den tatsächlichen bildungs- und gesellschaftspolitischen Effekten der Policy-Innovation in den politischen Entscheidungsprozessen keine Rolle: Keines der untersuchten Länder hat das Problemlösungspotenzial und die Wirkungsbedingungen der Policy analysiert (Interviews BY 4, HE 6, RP 3, TH 2). Auch spezifische regionale Gegebenheiten wie z.B. die Studienberechtigtenquote, die vorhandenen alternativen Wege des Hochschulzugangs oder der regionale demographische Wandel haben keine entscheidende Rolle für die Einführung der Policy in den Ländern gespielt (Interviews BY 4, HE 6, RP 3, TH 2). Ihr Engagement für mehr Durchlässigkeit zu signalisieren scheint den Landesregierungen somit wichtiger gewesen zu sein als die Durchlässigkeit effektiv zu erweitern.
– *Attraktivität der beruflichen Bildung:* Ein weiteres bildungspolitisches Signal sollte die Policy-Innovation an eine bestimmte Interessengruppe senden: die Spitzenverbände der Wirtschaft, insbesondere die Kammern. Durch eine Aufwertung ihrer formalen Abschlüsse und einen direkten Weg in die Hochschulen über die berufliche Bildung erhofften sich die Kammern eine Attraktivitätssteigerung beruflicher Ausbildungsgänge. Hintergrund war, dass sich die berufliche Bildung zunehmend in Konkurrenz um Nachwuchs mit den allgemein bildenden Schulen sah (Interviews BY 6, BY 7, HE 8, HE 9, RP 5, RP 6, TH 5, TH 6). Durch das Meisterabitur sahen Politiker aller Parteien entsprechend eine Chance, sich als wirtschaftsnah zu profilieren.

3. Reflektion der Ergebnisse

Anhand des Meisterabiturs wurde untersucht, weshalb die Policys der Länder konvergieren, obwohl sie im Politikfeld des Dritten Bildungswegs eigenständig agieren können. Die Befunde zeigen, dass es durchaus vorkommt, dass die Länder auf freiwilliger und institutionalisierter Basis voneinander lernen und Diffusionsprozesse stattfinden. Auf *Münch* bezogen (2008, S. 215) kann man somit feststellen, dass die Länder das föderale Labor doch als Ideenpool nutzen. Weit verbreitete Annahmen, die davon ausgehen, dass die Länder die Politik der anderen Ländern nicht zur Kenntnis nehmen und im Bildungsbereich nur dann für Mobilität sorgen, wenn sie durch den Bund oder eine andere übergeordnete Autorität dazu gezwungen werden, lassen sich durch die vorliegenden Befunde nicht bestätigen. Dem Urteil von *Josef Schmid*, dass Diffusion ein analoges Verfahren zu zentralen Entscheidungen darstellt (1991, S. 186), ist entsprechend beizupflichten. Kritisch ist allerdings anzumerken, dass sich horizontale Diffusionsprozesse ohne jeden vertikalen Einfluss über sehr lange Zeiträume erstrecken können und nicht *notwendigerweise* zu Konvergenz führen. So zeigt ein Blick auf die Vergangenheit, dass die Policy-Diffusion zwischen den Bundesländern durch Parteipolitik behindert werden kann – dies war lange Zeit in der Schulpolitik zu beobachten (*Hepp* 2011, S. 67ff.).[17]

Zur Rolle der KMK ist zu sagen, dass diese in der Tat aufgrund mangelnder Kompetenzen, wie von Kritikern des Bildungsföderalismus moniert, nicht als Garant länderübergreifender Harmonisierung wirkt. Allerdings kann sie in ihrer Funktion als Plattform des Informationsaustauschs und der Netzwerkbildung als Gelegenheitsstruktur angesehen

werden, die Diffusionsprozesse ermöglicht. Darüber hinaus zeigte sich, dass die KMK durch ihre Beschlüsse auch eine vertikale Diffusion auslösen und Diffusionsprozesse somit beschleunigen kann. Da es sich bei der KMK allerdings nicht um eine bundes-, sondern eine zwischenstaatliche Institution handelt, erscheint anstelle des Begriffs der *vertical influence* jener der *interstate influence* angemessener. Er drückt aus, dass *formal* keine übergeordnete Ebene besteht, allerdings ein *faktischer* Einfluss auf die formal eigenständigen Gliedstaaten ausgeht, der von der Anreizstärke durchaus mit einem vertikalen Einfluss durch die bundesstaatliche Ebene in anderen Föderalstaaten vergleichbar ist. Hier zeigt sich, dass die Diffusionsforschung von einer stärker nuancierten Betrachtung extern gesetzter Anreize für innerstaatliche Diffusionsprozesse profitieren würde: Auch andere Föderalstaaten verfügen über zwischenstaatliche Abstimmungsgremien, so z.B. die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) oder den *Council of Ministers of Education, Canada* (CMEC), deren Möglichkeiten und Grenzen für die innerstaatliche Diffusion bildungspolitischer Policy-Innovationen zu analysieren wären – möglicherweise auch mit Gewinn für die bislang wenig differenzierte Debatte über die Unzulänglichkeiten und Potenziale der KMK.

Die Auswertung der Diffusionsmotive hat sowohl produktive als auch kritikwürdige Aspekte des Föderalismus offengelegt. Als prinzipiell produktiv kann man die Neigung der Länder betrachten, von anderen Bundesländern zu lernen und entsprechende Opportunitäten zu nutzen. So war die im niedersächsischen Kontext entwickelte Policy in einem Pionierland erprobt worden – dadurch sank das wahrgenommene Risiko der Policy und ihre strategischen Vorteile wurden deutlich. Dass die Diffusion nicht nur durch das Lernen von Erfolgen, sondern auch durch s*ymbolic imitation* motiviert war, zeigt allerdings, dass Diffusionsprozesse, anders als in der Theorie angenommen, nicht zwangsläufig den Policy-Innovationen mit dem größten Problemlösungspotenzial zum Siegeszug verhelfen, sondern – neutral formuliert – jenen, die politischen Entscheidungsträgern vorteilhaft und durchsetzbar erscheinen. Die Harmonisierung der Policys stand für die Länder dabei nicht im Vordergrund. Dies muss angesichts der gesellschaftlichen Forderung nach bundesweiter Mobilität und Vergleichbarkeit der länderspezifischen Bildungssysteme kritisch stimmen.

Zudem wird das produktive Potenzial des föderalen Systems als Ideenpool nicht voll ausgeschöpft, denn im untersuchten Fall haben die länderspezifischen soziodemografischen und ökonomischen Eigenheiten und Bedarfe sowie die landeseigenen Bildungssysteme für den Umgang der Länder mit der Policy keine Rolle gespielt. Wenn die föderalen Spielräume von den Bundesländern allerdings nicht dafür genutzt wurden, ihre Politik an regionalen Spezifika auszurichten, kommt einer der zentralen Vorteile des Föderalismus nicht zum Tragen.

Dafür haben die Fallstudien auf einen bislang wenig beachteten Vorteil der föderalen Freiheit in Deutschland hingewiesen: die Möglichkeit, von den Netzwerkstrukturen in anderen Ländern zu lernen. Das Engagement der Kammern hat verdeutlicht, dass die Diffusion von Policy-Innovationen nicht nur auf der Verbreitung von Informationen über eine Policy beruht. Ebenso wichtig ist das grenzüberschreitende Lernen über politische Strategien. Im untersuchten Fall haben die Landesregierungen von den Pionierländern Niedersachsen und Hessen gelernt, dass die Kammern als engagierte hochschulpolitische Akteure wirken können, die neue bildungspolitische Konzepte vortragen und die Politik bei bildungspolitischen Reformen unterstützen können. So wurde die hochschulpolitische Einbindung der Kammern, die bis in die 1990er Jahre sehr zurückhaltend gehandhabt worden

war, ab den 2000er Jahren deutlich ausgeweitet. Die Kammern zogen aus den Pionierländern wiederum Lehren darüber, mit welchen Strategien und Argumenten die bildungspolitische Forderung nach dem Meisterabitur erfolgreich sein konnte. Auf diese Weise diffundierte nicht nur eine Policy-Innovation, sondern auch eine Form der politischen Zusammenarbeit. Dass das föderale System den Raum für die Entstehung solcher regionaler Akteursnetze schafft, darf nicht mindergewertet werden: Viele politische Initiativen benötigen die Unterstützung gesellschaftlicher Partner: bei der Entwicklung von Policys, für deren Durchsetzung im politischen Prozess und im Rahmen der Implementierung. Wenn die Länder diese Chance nutzen und auch in Bezug auf die Gestaltung regionaler Akteursnetze von ihren Nachbarn lernen, können sie so auch zur Legitimierung des föderalen Systems beitragen. Nicht zuletzt gilt die Einbindung gesellschaftlicher Akteure ja als eine besondere Stärke föderaler Systeme.

Zuletzt bleibt festzuhalten, dass sich der Blick auf die Diffusionsforschung für die Beurteilung des deutschen Föderalismus als Ideenpool und Innovationslabor im Bereich der Bildungspolitik als durchaus produktiv erwiesen hat: Eine detaillierte Analyse von Prozessen der Politikkonvergenz mithilfe des Diffusionsbegriffs erlaubt Erkenntnisse darüber, über welche Kanäle Informationen über eine Policy-Innovation sich ausbreiten und welche Akteure den Weg für ihre Einführung ebnen. Durch eine methodisch klare Definition des Diffusionsbegriffs, die zwischen einem Lenkungs- und Verstärkungseffekt von Vorbild-Policys unterscheidet, ist es zudem möglich, externe und interne Einflüsse, die auf die Gliedstaaten einwirken, ins Verhältnis zu setzen. Mittels der Unterscheidung nach verschiedenen Formen der horizontalen und vertikalen Diffusion (*regional diffusion, national interaction diffusion, top-down, bottom-up diffusion*) kann man darüber hinaus die Richtung und Form des Einflusses zwischen Gliedstaaten oder Gliedstaaten und übergeordneten Gremien charakterisieren. Dies ist besonders dann von Vorteil, wenn die Rolle eines Gremiums sich mittels der formalen Vorgaben nicht eindeutig beurteilen lässt – wie im Fall der KMK. Zudem können die Motive der Gliedstaaten, die für die Einführung oder Ablehnung der Policy-Innovation ausschlaggebend waren, erfasst werden. Die Charakterisierung der Motive als Wettbewerb, Lernen von Erfolgen, Nationale Standards und *symbolic imitation* verspricht Erkenntnisse darüber, welche Anreize und Institutionen harmonisierend wirken und welche nicht. Dies ist besonders bei „weichen" Steuerungsinstrumenten wie z.B. Kommunikation und Information interessant. Eine entsprechende Analyse mit dem Diffusionsbegriff geht somit weiter als herkömmliche Analysen, die sich auf die Feststellung von Politikkonvergenz beschränken oder Arbeiten, die zwar im Detail die Übertragung einer Policy von einem Land auf das andere betrachten, hier jedoch den größeren Kontext der weiteren Gliedstaaten sowie übergeordneter Gremien ausblenden.

Anmerkungen

1 Bis 2004 wurden alle KMK-Beschlüsse einstimmig beschlossen. Seitdem sind auch Mehrheitsbeschlüsse möglich, allerdings nicht, wenn Beschlüsse der Herstellung von Einheitlichkeit und Mobilität im Bildungswesen sowie der Errichtung gemeinsamer Einrichtungen dienen oder wenn mit Auswirkungen auf die Landeshaushalte zu rechnen ist (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* 19.11.1955). Entsprechend werden nach wie vor sehr viele Beschlüsse im Konsens gefasst.

2 Der „Dritte Bildungsweg" ist ein außerschulischer Zugang zum Studium. Im Gegensatz dazu führt der „Erste Bildungsweg" über die Schule direkt zum Abitur; und der „Zweite Bildungsweg" sieht nach einer Unterbrechung der schulischen Laufbahn den nachträglichen Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung am Abendgymnasium oder am Kolleg vor.

3 Der KMK-Beschluss nennt hier Inhaber von Fortbildungsabschlüssen nach §§ 53, 54 Berufsbildungsgesetz und §§ 42, 42a der Handwerksordnung, Inhaber vergleichbarer Qualifikationen im Sinne des Seemannsgesetzes, Inhaber von Abschlüssen von Fachschulen entsprechend der „Rahmenvereinbarung über Fachschulen" der KMK sowie Inhaber von Abschlüssen vergleichbarer landesrechtlicher Fortbildungsregelungen für Berufe im Gesundheitswesen sowie im Bereich der sozialpflegerischen und sozialpädagogischen Berufe.
4 Im einzigen verbleibenden Land Brandenburg wurde der entsprechende Gesetzentwurf dem Landtag im Januar 2014 vorgelegt (vgl. Gesetzentwurf im Anhang).
5 Zuvor mussten beruflich Qualifizierte ohne Abitur ihre Studierfähigkeit stets durch eine Eignungsprüfung oder ein Probestudium unter Beweis stellen und/oder waren auf ein eingeschränktes Fächerspektrum oder ein Studium an Fachhochschulen festgelegt.
6 Eine ausführliche Darstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Konvergenz-, Transfer- und Diffusionsforschung haben *Holzinger*, *Jörgens* und *Knill* vorgenommen (2007a, S. 13ff).
7 *Grotz* verweist hier auf die traditionell unitarische Haltung der SPD.
8 Hier sind z.B. die Sammelbände von *Freitag* und *Vatter* (2010), *Hildebrandt* und *Wolf* (2008), *Scheller* und *Schmid* (2008) sowie *Schneider* und *Wehling* (2006) zu nennen. Allerdings widmen sich nur wenige dieser Analysen Lernprozessen zwischen den Ländern.
9 Symptomatisch hierfür ist, dass ein Sonderband der PVS mit dem Titel „Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken" aus dem Jahr 2003 (*Holzinger/Jörgens/Knill* 2007b) 16 Analysen von Diffusionsprozessen auf der internationalen Ebene und nur eine Studie über sub-nationale Diffusion, zwischen Schweizer Kantonen (*Kübler/Widmer* 2007), umfasst.
10 Einen Überblick aller Standards bietet die Internetpräsenz der KMK: www.kmk.org/bildung-schule/qualitaetssicherung-in-schulen/bildungsstandards/ueberblick.html (Abruf am 12.03.2013).
11 Allerdings sind die Entscheidungsprozesse nur für 14 von 16 Ländern den Parlamentsdokumentationen zu entnehmen, da Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt die Policy in einer Verordnung verankert haben. Um die Beweggründe für die Einführung der Policy zu erfahren, wurden für diese Länder Interviews mit Vertretern des Wissenschaftsressorts im zuständigen Landesministerium geführt.
12 Aus Gründen der Darstellung wird der Befund zu Hypothese 3 vorgezogen.
13 Dass diese Widerstände überwunden werden konnten, ist Resultat der Bestrebungen zahlreicher Akteure: Zum einen haben sich einzelne Länder, die die Policy Meisterabitur bereits eingeführt hatten (Niedersachsen) oder sich mit dem Thema profilieren wollten (Nordrhein-Westfalen) dafür eingesetzt, dass ein KMK-Beschluss die Policy vorschreibt. Darüber hinaus haben Akteure wie das Bundesministerium für Bildung und Forschung, die Dachverbände der Kammern und der „Innovationskreis berufliche Bildung" gefordert, dass der Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte weiter geöffnet und bundesweit vereinheitlicht wird (Interviews S 1, S 2, S 3, S 5, S 6, S 7).
14 Das bildungspolitische Interesse der Handwerkskammern (HWKs) und Industrie- und Handelskammern (IHKs) beruht auf ihrem staatlichen Auftrag in der beruflichen Bildung: Sie nehmen die Prüfungen ab und sind an der Normierung der Inhalte sowie der Qualitätssicherung beteiligt (*Groser/Sack/Schroeder* 2010).
15 Einheitliche Standards wurden für die Transparenz sowie für die bundesweite Mobilität der Zielgruppe als wünschenswert erachtet.
16 Beruflich Qualifizierte weisen aus verschiedenen Gründen eine geringe Studierneigung auf: Sie stehen häufig voll im Berufsleben, haben häufiger familiäre Verpflichtungen und profitieren kaum vom finanziellen Fördersystem für Studierende (*Freitag* 2009).
17 Ob der gegenwärtig beobachtete Rückgang der Parteiendifferenz in der Bildungspolitik (*Hepp* 2011, S. 67ff.; *Münch* 2010, S. 197; *Lanzendorf/Pasternack* 2008, S. 60ff.) die Diffusion von Policy-Innovationen begünstigen kann, bleibt zu erforschen.

Literatur

Benz, Arthur, 2007: Politischer Wettbewerb, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 54-67.

Berry, Frances/Stokes; Berry, William D., 2007: Innovation and Diffusion Models in Policy Research, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), Theories of the policy process, 2nd, Boulder, Colo: Westview Press, S. 223-260.

Blancke, Susanne, 2003: Die Diffusion von Innovation im deutschen Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 31-48.

Blumenthal, Julia von, 2009: Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung, 1. Auflage, Baden-Baden, Germany: Nomos.

Braun, Dietmar/Gilardi, Fabrizio/Füglister, Katharina/Luyet, Stephane, 2007: EX PLURlBUS UNUM: Integrating the Different Strands of Policy Diffusion Theory, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 39-55.

DiMaggio, Paul J./W. Powell, Walter, 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review, 48, 2, S. 147-160.

Dolowitz, David P./Marsh, David, 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: *Governance* 13, 1, S. 5-23.

Edelstein, Benjamin/Allmendinger, Jutta, 2012: Bildungsföderalismus – Déjà-vu mit Happy End? in: *Schultz, Tanjev/Hurrelmann, Klaus* (Hrsg.), Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Bildungszentralismus? 1. Auflage, Weinheim: Juventa, S. 18-51.

Elkins, Zachary/Simmons, Beth A., 2005: On Waves, Cluster and Diffusion: A Conceptual Framework, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 598, 33-51.

Expertenkommission Forschung und Innovation, 2011: Gutachten 2011, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin: EFI.

Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.), 2010, Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Münster [u.a.]: LIT.

Freitag, Walburga, 2009: Hochschulzugang öffnen – Mehr Chancen für Studierende ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung. Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Landtag NRW am 3. September 2009 in Düsseldorf, Hannover: HIS.

Gray, Virginia, 1973: Innovation in the States: A Diffusion Study, in: The American Political Science Review, 67, S. 1174-1185.

Groser, Manfred/Sack, Detlef/Schroeder, Wolfgang, 2010: Die Industrie- und Handelskammern im politischen System Deutschlands, in: *Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard* (Hrsg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Ein Handbuch, 1. Auflage, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 66-83.

Grotz, Florian, 2007: Vertikale Gewaltenteilung: institutionenpolitische Leitidee oder demokratietheoretische Chiffre? Reform westeuropäischer Bundes- und Einheitsstaaten im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 4, S. 775-797.

Grube, Norbert, 2009: Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren Bundesrepublik Deutschland, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 149-160.

Hall, Peter A. 2008: Systematic process analysis: when and how to use it, in: european political science, 7, S. 304-317.

Hepp, Gerd F., 2011: Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hepp, Gerd F., 2006: Bildungspolitik als Länderpolitik, in: *Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 240-269.

Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph, 2007a: Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-35.

Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.), 2007b: Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Immerfall, Stefan, 2010: Der deutsche Bildungsföderalismus zwischen Aufbruch und Verflechtungsfalle – macht sich die „Griechische Landschildkröte" auf den Weg? in: *Blumenthal, Julia von* (Hrsg.):

Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 197-215.

Kern, Kristine/Koll, Claudia/Schophaus, Malte, 2007: The diffusion of Local Agenda 21 in Germany: Comparing the German federal states, in: Environmental Politics 16, 4, S. 604-624.

KMK 2012: Aufgaben der KMK. in: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Online verfügbar unter http://www.kmk.org/wir-ueber-uns/aufgaben-der-kmk.html, Stand: 02.04.2012.

Knill, Christoph/Dobbins, Michael, 2009: Hochschulpolitik in Mittel- und Osteuropa: Konvergenz zu einem gemeinsamen Modell?, in: Politische Vierteljahresschrift, 50, S. 226-252.

Kübler, Daniel/Widmer, Thomas, 2007: Subnationale Unterstützung eines nationalen Drogenprogramms. Eine Panelanalyse mit Ereignisdaten in den Schweizer Kantonen, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 200-220.

Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer, 2008: Landeshochschulpolitiken, in: *Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim* (Hrsg.), Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 43-66.

Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven; London: Yale University Press.

Müller, Markus M., 2008: Länderwirtschaftspolitik, in: *Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim* (Hrsg.), Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 215-234.

Münch, Ursula, 2008: Vernachlässigung eines „Hausguts". Bundesdeutsche Bildungspolitik zwischen Europäisierung und Entstaatlichung, in: *Scheller, Henrik/Schmid, Josef* (Hrsg.), Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 186-215.

Münch, Ursula, 2010: Föderale und parteipolitische Interdependenzen bei schulpolitischen Innovationsprozessen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 188-199.

Oates, Wallace E., 1999: An essay on fiscal federalism, in: Journal of economic literature 37, S. 1120-1149.

Olson, Mancur, 1969: The principle of fiscal equivalence: The Division of responsibilities among different levels of government, in: The American economic review 59, S. 479-487.

Orr, Dominic/Schnitzer, Klaus/Frackmann, Edgar, 2008: Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. Synopsis of indicators. Final report, Bielefeld: Bertelsmann.

Picht, Georg, 1965: Die deutsche Bildungskatastrophe, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Quesel, Carsten, 2012: Allgemeine Hochschulreife als Steuerungsfiktion, in: *Hoffmann-Ocon, Andreas/ Schmidtke, Adrian* (Hrsg.), Reformprozesse im Bildungswesen. Zwischen Bildungspolitik und Bildungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 167-206.

Rudzio, Wolfgang, 2006: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: Politikverflechtung, Kronberg, Ts: Scriptor-Verlag.

Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.), 2008, Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

Schmid, Josef, 1991: Industriepolitik der CDU. Innovation, Variation, Diffusion, in: *Jürgens, Ulrich/ Krumbein, Wolfgang* (Hrsg.): Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich, Berlin: Edition Sigma, S. 171-193.

Schmid, Josef/Blancke, Susanne, 2006: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Bundesländern. Randerscheinung oder Laboratorium? in: *Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 295-315.

Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), 2006, Landespolitik in Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schuetze, Hans G./Slowey, Maria (Hrsg.), 2001: Higher Education and Lifelong Learners. International perspectives on change, Routledge Falmer.

Schultz; Tanjev/Hurrelmann, Klaus (Hrsg.), 2012: Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Bildungszentralismus? 1. Auflage, Weinheim: Juventa.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 19.11.1955: Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955, vom 02.06.2005.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2006: Synoptische Darstellung der in den Ländern bestehenden Möglichkeiten des Hochschulzugangs für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung auf der Grundlage hochschulrechtlicher Regelungen.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), 2009: Hochschulzugang für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2009.

Stern, Jutta, 2000: Programme versus Pragmatik. Parteien und ihre Programme als Einfluss- und Gestaltungsgröße auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse, Frankfurt am Main; New York: P. Lang.

Teichler, Ulrich/Wolter, Andrä, 2004: Zugangswege und Studienangebote für nicht-traditionelle Studierende, in: die hochschule 13, 2, S. 64-80.

Ulbricht, Lena, 2012: Öffnen die Länder ihre Hochschulen? Annahmen über den Dritten Bildungsweg auf dem Prüfstand, in: die hochschule, 1, S. 154-168.

Walker, Jack L., 1969: The Diffusion of Innovations among the American States, in: American Political Science Review, 63, S. 880-899.

Wehling, Hans-Georg, 2006: Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands – zur Einführung, in: *Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-21.

Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim, 2008: Sechzehn Länder, sechzehn Felder: Erträge des Vergleichs, in: *Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim (*Hrsg.), Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 363-370.

Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim (Hrsg.), 2008, Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag.

Zohlnhöfer, Reimut/Ostheim, Tobias, 2007: Politiktransfer durch die Europäische Beschäftigungspolitik? Methodische Überlegungen und empirische Analyse des Falls Deutschland, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 327-347.

Anhang

Gesetzesentwürfe für die Einführung der Policy Meisterabitur

1. Brandenburg: Landtag Brandenburg (09.01.2014): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz – BbgHG), Drucksache 5/8370.
2. Berlin: Abgeordnetenhaus Berlin (04.03.2011): Vorlage – zur Beschlussfassung – Gesetz zur Modernisierung des Hochschulzugangs und zur Qualitätssicherung von Studium und Prüfung, Drucksache 16/3924.
3. Baden-Württemberg: Landtag von Baden-Württemberg (22.04.2010): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Verbesserung des Hochschulzugangs beruflich Qualifizierter und der Hochschulzulassung, Drucksache 14/6248.
4. Bayern: Bayerischer Landtag (06.12.2005): Gesetzentwurf der Staatsregierung eines Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG), Drucksache 15/4396.

5. Bremen: Bremische Bürgerschaft (16.03.2010): Zweites Hochschulreformgesetz, Drucksache 17/1222.
6. Hessen: Hessischer Landtag (28.09.2004): Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes und anderer Gesetze, Drucksache 16/2718.
7. Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (18.05.2010): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte und zur Weiterentwicklung des Bachelor-Master-Studiensystems, Drucksache 19/6214.
8. Mecklenburg-Vorpommern: Landtag Mecklenburg-Vorpommern (16.06.2010): Gesetzesentwurf der Landesregierung: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landeshochschulgesetzes und Gesetz zur Errichtung der Teilkörperschaft Universitätsmedizin Greifswald, Drucksache 5/3564.
9. Niedersachsen: Niedersächsischer Landtag (31.05.2001): Entwurf eines Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen. Niedersächsischer Landtag, Drucksache 14/2541. Entwurf der Landesregierung.
10. Nordrhein-Westfalen: per Verordnung geregelt
11. Rheinland-Pfalz: Landtag Rheinland-Pfalz (20.01.2010): Gesetzentwurf der Landesregierung.... tes Landesgesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften.
12. Schleswig-Holstein: Schleswig-Holsteinischer Landtag (28.09.2006): Gesetzentwurf der Landesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz – HSG), Drucksache 16/1007.
13. Saarland: Landtag des Saarlandes (29.04.2009): Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes: Gesetz zur Änderung des Universitätsgesetzes, des Fachhochschulgesetzes sowie anderer Vorschriften, Drucksache 13/2392.
14. Sachsen: Sächsischer Landtag (10.05.2012), Gesetzentwurf der Staatsregierung: Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Bestimmungen, Drucksache 5/9089.
15. Sachsen-Anhalt: per Verordnung geregelt
16. Thüringen: Thüringer Landtag (20.09.2006): Gesetzentwurf der Landesregierung Thüringer Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften.

Anonymisierte Liste der Experteninterviews

Kürzel	Nr.	Akteur/Organisation	Datum
Bayern			
BY	1	Regierungsfraktion	19.03.2012
BY	2	Oppositionsfraktion	18.01.2012
BY	3	Oppositionsfraktion	18.01.2012
BY	4	Landesministerium, Hochschulressort	18.01.2012
BY	5	Landesministerium, Ressort für allgemeinbildende Schulen	18.01.2012
BY	6	Kammern	18.01.2012
BY	7	Kammern	22.02.2012
BY	8	Gewerkschaften	28.02.2012
BY	9	Hochschulen	06.01.2012
BY	10	Hochschulen	23.01.2012
Hessen			
HE	1	Regierungsfraktion	03.02.2012
HE	2	Regierungsfraktion	01.02.2012
HE	3	Oppositionsfraktion	01.02.2012

HE	4	Oppositionsfraktion	02.02.2012
HE	5	Oppositionsfraktion	17.02.2012
HE	6	Landesministerium, Hochschulressort	02.02.2012
HE	7	Landesministerium, Berufsbildungsressort	12.01.2012
HE	8	Kammern	06.12.2011
HE	9	Kammern	01.02.2012
HE	10	Gewerkschaften	20.02.2012
HE	11	Hochschulen	27.02.2012
HE	12	Hochschulen	06.02.2012
HE	13	Unternehmerverband	30.11.2011
Rheinland-Pfalz			
RP	1	Regierungsfraktion	02.02.2012
RP	2	Oppositionsfraktion	14.02.2012
RP	3	Landesministerium, Hochschulressort	03.02.2012
RP	4	Landesministerium, Berufsbildungsressort	03.02.2012
RP	5	Kammern	26.03.2012
RP	6	Kammern	06.01.2012
RP	7	Gewerkschaften	20.01.2012
RP	8	Hochschulen	02.02.2012
Thüringen			
TH	1	Regierungsfraktion	27.02.2012
TH	2	Landesministerium, Hochschulressort	11.01.2012
TH	3	Landesministerium, Hochschulressort	08.03.2012
TH	4	Landesministerium, Berufsbildungsressort	11.01.2012
TH	5	Kammern	10.01.2012
TH	6	Kammern	11.01.2012
TH	7	Gewerkschaften	10.01.2012
TH	8	Hochschulen	15.03.2012
Weitere Länder			
BB	1	Landesministerium, Hochschulressort	15.03.2012
NW	1	Landesministerium, Hochschulressort	16.02.2012
ST	1	Landesministerium, Hochschulressort	02.08.2011
Sonstige			
S	1	KMK	29.10.2011
S	2	KMK	20.01.2012
S	3	Bundesministerium für Bildung und Forschung	14.07.2011
S	4	Bundesministerium für Bildung und Forschung	07.06.2011
S	5	Kammern, Dachverband	23.06.2011
S	6	Kammern, Dachverband	30.01.2012
S	7	Kammern, Dachverband	15.03.2012
S	8	Hochschulen auf Bundesebene	01.07.2011
Summe der Interviews: 50			

Anschrift der Autorin:
Dipl. pol. Lena Ulbricht, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung WZB, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin
E-Mail: lena.ulbricht@wzb.eu