

Sandra Plümer

Koordinierungsmechanismen des Policy-Lernens innerhalb von Regierungsformationen am Beispiel nordrhein-westfälischer Schulpolitik

Zusammenfassung

Trotz der Bedeutsamkeit von Policy-Lernen für die Erklärung von Politikwandel bleiben viele Facetten des Phänomens ungeklärt. Ein Beispiel dafür ist die Koordinierung innerhalb von Advocacy-Koalitionen im Rahmen politischer Lernprozesse. Diese *coordinated activity* soll mithilfe des *Advocacy Coalition Frameworks* herausgearbeitet werden. Dazu dient die Rückkehr zum Abitur nach neun Jahren (G9) in Nordrhein-Westfalen als *influential case*, denn hier kam es zu grundlegenden Einstellungsänderungen in Form von Policy-Lernprozessen. Anhand dieser Beobachtung lassen sich schließlich die dahinterstehenden Koordinierungsmechanismen identifizieren, die insbesondere in der Endphase des Reformprozesses wirkten. Der Fokus liegt dabei auf der Koordinierung innerhalb der Regierungsformation als exekutiv-legislative Teilmenge der einzigen Advocacy-Koalition im schulstrukturpolitischen Subsystem. Mithilfe von *process tracing* und einer inhaltsanalytischen Auswertung von Policy-Dokumenten und Experteninterviews können vier koalitionsinterne Koordinierungsmechanismen herausgearbeitet werden: Pendeldiplomatie, Lageanalyse und Szenarienbildung, Konzentration/breite Beteiligung sowie Planbarkeit/Spontanität. Die Mechanismen präzisieren nicht nur die Koordinierungsdimension des *Frameworks*, sondern geben ebenso Aufschluss über regierungsinternes Politikmanagement auf Landesebene.

Schlagnote: Policy-Lernen, regierungsinterne Koordinierung, Advocacy Coalition Framework, Rückkehr zu G9, process tracing

Abstract

Identifying coordination mechanisms in the context of policy learning: the case of North Rhine-Westphalian education policy

Despite the importance of policy learning as a pathway to policy change, specific coordination mechanisms relating to policy learning remain largely unexplained. To fill this gap, this paper analyzes a major educational reform of North Rhine-Westphalia, changing the amount of secondary schooling necessary to receive the German School Leaving Certificate. It serves as an influential case in which a policy learning took place. Based on this, the paper investigates the coordination mechanisms of the final phase of the learning process. A focus is placed on the government that passed the reform on secondary schooling structures. It can be conceptually understood as a core executive and therefore represents the governmental subset of the hegemonic advocacy coalition in the policy subsystem. Using process tracing and qualitative content analysis to study policy documents and expert interviews, four mechanisms of strong within-coalition coordination can be identified: travelling diplomacy, situation analysis and scenario building, concentration/deconcentration and plannability/spontaneity. The mechanisms empirically illuminate the coordination dimension of the Advocacy Coalition Framework and shed light on intra-governmental policy management at the state level.

Keywords: Policy learning, within-coalition coordination, Advocacy Coalition Framework, education policy, process tracing

1 Einleitung*

Die Untersuchung von inhaltlichem Politikwandel (*policy change*) gehört zu den zentralen Themen der Politikwissenschaft. Neben anderen Faktoren kann Politikwandel durch Policy-Lernprozesse begründet sein, die als dauerhafte Glaubens- und Einstellungsveränderungen hinsichtlich politischer Vorhaben gelten (Dunlop & Radaelli, 2013; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Anknüpfend an das *Advocacy Coalition Framework* (ACF) macht der Beitrag diese Lernprozesse zum Erklärungsgegenstand und legt die darin stattfindenden und bisher wenig erforschten Koordinierungsprozesse offen (Dunlop, Radaelli & Trein, 2018, p. 12; Freeman, 2016; Leifeld, 2013; Thunus & Schoenaers, 2017).

Als Fall fungiert die in Nordrhein-Westfalen (NRW) seit den 1990er Jahren geführte Diskussion um die Dauer der Schulzeit bis zum Abitur. Ausgehend von einem Abitur nach neun Jahren (G9) beschloss die damalige rot-grüne Landesregierung 2005 zunächst die Einführung des Abiturs nach acht Jahren (G8). Nach der Umsetzung und einer rund zwölfjährigen Phase der Etablierung wurde die Reform jedoch zurückgenommen und so schließlich 2018 die *Rückkehr* zu G9 von der schwarz-gelben Landesregierung beschlossen.¹ Diese Reformulierung dient als *influential case* für stattgefundenene Lernprozesse, auf deren Basis schließlich die zugrundeliegenden Koordinierungsmechanismen innerhalb der Endphase des Lernprozesses identifiziert werden.

Hierzu wird die schwarz-gelbe Regierungsformation als zentrales politisches Entscheidungszentrum in den Fokus der Untersuchung gerückt. Sie gilt als exekutiv-legislativer Querschnittsakteur innerhalb des schulstrukturpolitischen Policy-Subsystems und bildet gleichzeitig die gouvernementale Teilmenge der einzigen dominanten Advocacy-Koalition „Pro G9“. Damit steht nicht nur die regierungsinterne, sondern auch die koalitionsinterne Koordinierung (*within-coalition coordination*; Weible, Ingold, Nohrstedt, Henry & Jenkins-Smith, 2020, p. 12) im Vordergrund. Daran anknüpfend lautet die zentrale Fragestellung des Beitrags wie folgt: Welche formellen und informellen Koordinierungsmechanismen lassen sich innerhalb der Regierung vor dem Hintergrund eines Policy-Lernens identifizieren? Diese Frage wird mittels *process tracing* und einer inhaltsanalytischen Auswertung von Policy-Dokumenten und Experteninterviews beantwortet.

Die Untersuchung trägt auf dreierlei Weise zur bisherigen Literatur bei: Erstens präzisieren die Ergebnisse die bislang wenig empirisch untersuchte Koordinierungsdimension des ACF und tragen insbesondere zu einem besseren Verständnis koalitionsinterner Interaktion bei (Henry, 2011; Kriesi & Jegen, 2001; Pattison, 2018). Zweitens liefert die Studie Erkenntnisse zum Politikmanagement auf Landesebene im Rahmen bedeutender Policy-Reformen (Kropp, 2006; Oertzen, 2006; Schöne, 2014). Drittens integriert die Arbeit die Methode des *process tracing* ins ACF und bietet damit einen innovativen Zugang zur Analyse politischer Veränderungs- und Lernprozesse (Capano & Howlett, 2021; Kay & Baker, 2015).

Der Artikel ist wie folgt strukturiert. Zunächst werden die verwendeten theoretischen Bausteine des ACF operationalisiert sowie der Forschungsstand dargelegt (Kapitel 2). Es folgen Erläuterungen zum Forschungsdesign (Kapitel 3) sowie die Darstellung vier koalitionsinterner Koordinierungsmechanismen (Kapitel 4): Pendeldiplomatie, Lageanalyse und Szenarienbildung, Konzentration/breite Beteiligung sowie Planbarkeit/Spontanität. Abschließend werden die Ergebnisse eingeordnet und diskutiert (Kapitel 5).

2 Theoretische Bausteine des ACF und Operationalisierung

Das ACF als Forschungsprogramm zur Erklärung von Politikwandel geht zunächst davon aus, dass Policy-Akteure in einem Policy-Subsystem (*policy subsystem*) agieren. Das Subsystem wird dabei relativ breit definiert als ein Netzwerk bestehend aus Regierungsmitgliedern, Parlamentarierinnen², Interessensgruppenvertreterinnen, Journalistinnen und Wissenschaftlerinnen, die sich mit einem politischen Problem befassen (Sabatier, 1993, p. 24). In Anlehnung an William Leach und Paul Sabatier (2005) sowie William Leach, Christopher Weible, Scott Vince, Saba Siddiki und John Callani (2014), die konkrete Foren zur Entscheidungsfindung innerhalb eines Subsystems in den Blick nehmen, wird in diesem Beitrag ebenso lediglich eine Teilmenge des hiesigen schulstrukturpolitischen Subsystems beleuchtet. Sie umfasst die sogenannte Regierungsformation, die sich aus der Regierungschefin, den mehrheitstragenden Fraktionen und der je nach Policy zuständigen Ministerin und ihrer Ministerialbürokratie zusammensetzt (Korte & Grunden, 2010). Die Regierungsformation ist als exekutiv-legislativer Querschnittsakteur zu verstehen und umfasst Funktionäre aus Parlament *und* Regierung. Gemeinsam bilden sie in Anlehnung an den Neuen Dualismus eine „Aktionsgemeinschaft“ (Schuett-Wetschky, 2004, S. 19)³ und weisen eine Handlungsorientierung an konsensorientierten und mehrheitsgenerierenden Maßnahmen auf. Die Fokussierung dieser Akteursmenge hat zwei Gründe: Erstens gelten Politikwandel und Lernprozesse als wahrscheinlicher in Foren, die stärker auf Kooperation als auf Konfrontation angelegt sind (Leach, Weible, Vince, Siddiki & Callani, 2014, p. 592; Weible & Sabatier, 2009). Davon ausgehend ist zweitens anzunehmen, dass die Koordinierungsmuster einzelner Teilmengen des Subsystems stark voneinander abweichen können und sich die Gesamtkoordination innerhalb des Subsystems von der Koordination einzelner Foren unterscheidet. So kann die Regierungsformation als ein Akteur gewertet werden, der sich durch starke Koordinierung (Kriesi & Jegen, 2001) kennzeichnet. Der vorliegende Beitrag beleuchtet demnach exemplarisch die Mechanismen starker Koordinierung.

Im Hinblick auf den *gesamten Fall* fokussiert der Beitrag die jeweiligen Regierungsformationen des rot-grünen Regierungsbündnisses von 2000 bis 2005, der schwarz-gelben Regierung von 2005 bis 2010, der beiden rot-grünen Regierungen von 2010 bis 2012 und 2012 bis 2017 sowie der aktuellen schwarz-gelben Regierung. Für den *engen Untersuchungszeitraum* liegt das Augenmerk auf der seit 2017 regierenden schwarz-gelben Landesregierung bestehend aus Ministerpräsident Armin Laschet (CDU), den mehrheitstragenden Fraktionen von CDU und FDP sowie Schulministerin Yvonne Gebauer (FDP) (siehe *Abbildung 1*). Die Regierungsformation steht im permanenten Austausch mit anderen Akteuren des Subsystems (z. B. Opposition, Verbände und Vereine). So werden neben regierungsinternen Vorgängen gleichermaßen jene Prozesse ins Auge gefasst, die beschreiben, wie Einflüsse aus dem Umfeld der Regierungsformation regierungsintern verarbeitet werden.

Einen weiteren Theoriebaustein stellt die Herausbildung von Advocacy-Koalitionen (*advocacy coalitions*) im Subsystem dar, in denen sich Policy-Akteure zusammenfinden. Diese weisen ein gemeinsames Glaubenssystem auf (*belief system*; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 133), das sich in sekundäre Aspekte (*secondary aspects*), politikfeldbezogene Positionen (*policy core*) sowie normative und ontologische Grundpositionen (*deep core*) unterteilt.⁴ Unter Policy-Lernprozessen wird schließlich eine „relativ stabile Veränderung“ dieser Glaubensformate verstanden (Sabatier & Jenkins-

Smith, 1999, p. 123), die etwa über die Veränderung von sekundären Aspekten in Form von geringfügigem Politikwandel (*minor policy change*) oder über die Veränderung der politikfeldbezogenen Positionen sowie der normativen und ontologischen Grundorientierungen als maßgeblicher Politikwandel (*major policy change*) erfolgen kann.

Neben einem geteilten Glaubenssystem lassen sich Advocacy-Koalitionen durch aufeinander abgestimmtes und koordiniertes Handeln charakterisieren (*coordinated activity*; Henry, 2011; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 133).⁵ Diese Koordinierungsdimension ist erst in jüngerer Zeit in das Interesse der Forschung gerückt und gilt als wenig erforscht (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible & Ingold, 2018, pp. 154-155; Leifeld, 2013, p. 172; Matti & Sandström, 2013; Nohrstedt & Weible, 2013, p. 129; Weible, Sabatier & McQueen, 2009, p. 131). Hieran knüpft der vorliegende Artikel an und rückt die Beschreibung und Analyse koalitionsinterner Koordination (*within-coalition coordination*; Weible, Ingold, Nohrstedt, Henry & Jenkins-Smith, 2020, p. 12) als spezifische Form der Koordination ins Zentrum der Studie.

Bestehende Arbeiten zu Koordinierungsprozessen innerhalb von Advocacy-Koalitionen sehen die bereits erwähnte Einteilung in starke und schwache Koordinierungen vor (Kriesi & Jegen, 2001), die sich hauptsächlich durch ihren Abstimmungsgrad voneinander unterscheiden (Weible & Ingold, 2018, p. 333). Abgesehen von dieser konzeptionellen Einordnung gibt es nur wenige Studien, die sich der Koordinierungsdimension im Detail widmen (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible & Ingold, 2018, pp. 154-155). Zwar werden verschiedene Gründe für Koordinierungsprozesse untersucht und damit die Frage nach dem ‚warum‘ beantwortet (Ingold & Fischer, 2014; Calanni, Siddiki, Weible & Leach, 2015; Henry, 2011), doch bleibt unklar, *wie* diese Koordination innerhalb von Advocacy-Koalitionen aussieht. Erste Hinweise gibt etwa Andrew Pattison (2018), der die Suche nach Rat unter Akteuren der gleichen Advocacy-Koalitionen (*seeking advice*) und die Teilnahme an konsensfördernden Diskussionsformaten (*participation in consensus building activities*) als Koordinierungsinstrumente identifiziert. Zudem wird der Austausch von Informationen in Form von technischem und politischem Wissen thematisiert (Fischer, Ingold & Ivanova, 2017; Leifeld & Schneider, 2012; Papadopoulou, Hasanagas & Harvey, 2011). Als Treiber von Koordinierungsprozessen können sogenannte *policy broker* fungieren, die nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Koalitionen eine vermittelnde Rolle einnehmen können (Weible, Ingold, Nohrstedt, Henry & Jenkins-Smith, 2020, pp. 8-9).

Innerhalb der Regierungsformation als Teilmenge einer Advocacy-Koalition befasst sich die bestehende Literatur zunächst mit den relevanten Akteuren und Gremien. Im Fokus stehen hierbei zunächst Fraktionsvorsitzende, die sowohl innerhalb der eigenen Fraktionen als auch zwischen den Regierungsfractionen sowie im Gesamtgefüge der Regierungsformation Integrationsaufgaben wahrnehmen (Schindler, 2019; Schüttemeyer, 1998). Die von Sabine Kropp (2006, S. 290) bezeichnete „sektoral definierte Zusammenarbeit“ zwischen Fraktionen und Ministerialbürokratie wird jedoch alltagspraktisch von der mittleren Fraktionsebene, darunter Fachpolitikerinnen, ausgestaltet. Im Arbeitskreis als zentraler Ort inner- und interfraktioneller Willensbildung treffen die unterschiedlichen Akteure der Regierungsformation aufeinander (Mai, 2016, S. 156; Oertzen, 2006; Schöne, 2010, 2018, S. 52). Auch nutzen die Abgeordneten diese Treffen, um sich das Sachwissen der Ministerialbürokratinnen anzueignen (Kropp, 2006, S. 291-292; Töller, 2004, S. 45). Dennoch liegen keine „erschöpfenden Antworten (...) vor, wie Funktions- und Informationsverluste – etwa über den direkten

Kontakt zur Ministerialbürokratie – kompensiert werden können“ (Kropp & Ruschke, 2010, S. 655).

Mit der Beobachtung eines asymmetrischen Verhältnisses zwischen Fraktionen und Ministerialbürokratie ist die Debatte über das Einflusspotential der einzelnen Akteure auf Prozesse der Politikgestaltung verbunden („Koch-oder-Kellner-Debatte“). Dabei wird auf der einen Seite eine wachsende Bedeutung von Ministerialbürokratien attestiert, die in deren „Übermacht“ resultiert (Schöne, 2010, S. 259), während andere einen Einflussverlust der Ministerialbürokratie konstatieren (Goetz, 2007; Jann, Döhler, Fleischer, Hustedt & Tiessen, 2005). Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer aktiven Einbindung der Mehrheitsfraktionen im Rahmen einer „parlamentarischen Mitsteuerung“ (Schwarzmeier, 2001; Siefken, 2007). Wie die Interaktionsdynamiken innerhalb der Regierungsformation konkret aussehen, bleibt jedoch weitgehend unklar (Jann, 2009; Kropp & Ruschke, 2010; Niederhafner & Speth, 2004; Schnapp & Willner, 2013).

Wenngleich diese Studie explorativen Charakter hat, so lassen sich bereits drei forschungsleitende Erwartungen aus der theoretischen und empirischen Literatur ableiten: *Erstens* ist eine starke Koordinierung zu erwarten, bei der sich die Akteure untereinander abstimmen und eng zusammenarbeiten (Kriesi & Jegen, 2001). Nur so kann die Handlungseinheit der Regierungsformation aufrechterhalten werden. Eng damit verknüpft ist die Annahme, dass sich die Koordinierung *zweitens* durch konsensfördernde und ratsuchende Mechanismen kennzeichnet, wie sie Pattison (2018) bereits für lokale Policy-Lernprozesse in der Klimapolitik herausgearbeitet hat. *Drittens* werden die Koordinierungsmechanismen von verschiedenen Akteuren innerhalb der Regierungsformation angestoßen, darunter Fachpolitikerinnen (Oertzen, 2006) und Fraktionsvorstandsmitglieder (Schindler, 2019). Damit entstehen unterschiedliche Knotenpunkte der Koordinierung.

3 Forschungsdesign

Im Folgenden wird zunächst die Rückkehr zu G9 vorgestellt. Durch die Konzeption des Falls als theoretisches Konstrukt (Ragin, 1992, p. 9), muss dieser zunächst mit empirischen Beobachtungen angereichert (*intimate case knowledge, cases are made*; Ragin, 1987, pp. 1-6; 1992, pp. 9-10; Rihoux & Lobe, 2009, p. 227) und der stattfindende Lernprozess in einem ersten Analyseschritt nachgezeichnet werden. Erst danach werden grundlegendere Aspekte des Forschungsdesigns geschildert, die insbesondere die Herausarbeitung der Koordinierungsmechanismen in der Endphase des Reformprozesses als zweiten Analyseschritt betreffen.

3.1 Empirischer Fall und *Casing*: Die Rückkehr zu G9 als Fallbeispiel für Policy-Lernprozesse

Die vorliegende Untersuchung ist als Einzelfallstudie eines theoretisch hergeleiteten Beispiels für Policy-Lernprozesse angelegt. Als ein solcher Fall fungiert die in NRW geführte Diskussion um die Dauer der Schulzeit bis zum Abitur mit dem Ergebnis der Leitentscheidung zur Rückkehr zu G9 durch die schwarze-gelbe Landesregierung (2018). Hier kam es im Rahmen einer bereits seit den 1990er Jahren geführten Debatte

zu langfristigen Veränderungen im Glaubenssystem der Akteure des schulstrukturpolitischen Subsystems. Die Veränderungen vollzogen sich zwischen 2005 und 2018 im gesamten Subsystem über verschiedene Regierungen hinweg und stimulierten einen langsamen, aber umfassenden Politikwandel (Rüb, 2014, S. 18). Da verringerte Konfliktlinien als förderlich für die Veränderung von Glaubenssystemen gelten (Weible & Jenkins-Smith, 2016, p. 23), erhöhte die allmähliche Entideologisierung von Schulstrukturdebatten die Bereitschaft der Akteure, insbesondere politikfeldbezogene Positionen zu verändern (Edelstein & Nikolai, 2013; Hepp, 2011; Reiter & Töller, 2014).

Die historische Debatte um die Dauer bis zum Abitur

Da Politikwandel lediglich über Jahrzehnte hinweg beobachtbar ist (Bandelow, 2015, S. 305-307; Eising, 2013, p. 19), ist es notwendig, die historische Dimension der Debatte zu skizzieren. Die Anfänge der Diskussion um die angemessene Schuldauer bis zum Abitur liegen bereits in den 1990er Jahren, als die deutsche Wiedervereinigung einen indirekten Reformdruck ausübte (Homuth, 2017, S. 17).⁶ Bis dahin hatten sich west- und ostdeutsche Schulsysteme unterschiedlich ausdifferenziert, so dass westdeutsche Bundesländer eine neunjährige Dauer bis zum Abitur und ostdeutsche Länder eine achtjährige Dauer vorsahen. Schließlich entschlossen sich vier der sechs neuen Bundesländer zur Übernahme des westdeutschen Systems mit einer Dauer von dreizehn Jahren bis zum Abitur. Thüringen und Sachsen hielten wiederum an den zwölf Jahren bis zum Abitur fest und verfolgten diesen Weg bis heute (Helbig & Nikolai, 2015, S. 69).

Es folgten zwei maßgebliche Stresstests für das in den meisten Ländern umgesetzte G9-Verfahren: 1995 schnitt die deutsche Schülerschaft bei der TIMSS-Studie (*Trends in International Mathematics and Science Study*) unterdurchschnittlich ab (Baumert, Bos & Lehmann, 2000; van Ackeren, 2002, S. 162). Als Reaktion legte der Konstanzer Beschluss (1997) eine Verbindlichkeit zur Teilnahme an weiteren nationalen und internationalen Vergleichstests fest (Kultusministerkonferenz, 1997). Den zweiten, weitaus bekannteren „Weckruf“ (Wolf, 2008, S. 31) stellt das schlechte Abschneiden bei der PISA-Studie (*Programme for International Student Assessment*) 2001 dar. Die Studie „stimulierte einen Konsens zu raschen und elementaren Reformen“ in der Bildungspolitik (Augustin-Dittmann, 2011, S. 85; Jakobi & Lamping, 2011, S. 377; Niemann, 2010, S. 84). In den Folgejahren setzte deutschlandweit ein Trend der Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur ein.⁷ Auch Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes Bundesland beschloss am 27. Januar 2005 unter der rot-grünen Landesregierung unter Peer Steinbrück (SPD) die Einführung von G8 nach dem Modell „10+2“ (Landtag NRW, 2005). Das Konzept sieht eine zehnjährige Schulzeit in der Unter- und Mittelstufe sowie eine zweijährige Oberstufe vor.

Durch turnusmäßige Landtagswahlen im Mai 2005 setzte die neue schwarz-gelbe Landesregierung unter Jürgen Rüttgers (CDU) das von der Vorgängerregierung beschlossene Gesetz um. Einzige Änderung war die Durchführung nach dem von CDU und FDP präferierten Modell „9+3“, das eine neunjährige Schulzeit in der Unter- und Mittelstufe sowie eine dreijährige Oberstufe beinhaltet. Die Reform wurde von den zwei nachfolgenden rot-grün geführten Regierungen unter Hannelore Kraft (SPD, 2010-2012 und 2012-2017) fortgesetzt. Erst die schwarz-gelbe Landesregierung unter Armin Laschet (CDU), die seit der Landtagswahl 2017 im Amt ist, forcierte eine Rückkehr zu G9 (zum historischen Verlauf siehe *Abbildung 1*). Diese wurde schließ-

lich in der zweiten Lesung am 11. Juli 2018 mit den Stimmen der regierungstragenden Fraktionen CDU und FDP bei Enthaltung von SPD, Grünen, AfD und einem fraktionslosen Abgeordneten verabschiedet (Landtag NRW, 2018).

Veränderte Glaubenssysteme als Indiz für Policy-Lernprozesse und Politikwandel

Die hohe Zustimmung und der Verzicht auf Nein-Stimmen zugunsten von Enthaltungen zeigt eine parteiübergreifende Befürwortung der Rückkehr zu G9. Diese überrascht besonders vor dem Hintergrund einer jahrelangen Präferenz für G8 über alle Parteien hinweg. So sprach sich etwa 2015 *Klaus Kaiser* als damaliger schulpolitischer Sprecher der CDU gemeinsam mit weiteren Abgeordneten von SPD und FDP öffentlich *gegen* eine Rückkehr zu G9 aus, als diese durch eine Volksinitiative gefordert wurde (Landtag NRW, 2015). Kurz zuvor plädierte auch die damalige schulpolitische Sprecherin der FDP und jetzige Schulministerin, *Yvonne Gebauer*, grundsätzlich für den *Erhalt* von G8 und sah lediglich Optimierungsbedarf (FDP, 2014). Damit knüpfte Gebauer an die Empfehlungen des Runden Tisches zu G8/G9 an die Landespolitik an, die ebenso eine „verbindliche Weiterentwicklung von G8“ vorsahen (Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 11). 2018 sprachen sich jedoch alle im Parlament vertretenen Parteien *gegen* G8 und *für* die Rückkehr zu G9 aus.

Diese Präferenzverschiebung hin zu G9 ist zunächst als Ausdruck veränderter Überzeugungen in Form von Sekundäraspekten zu verstehen. Doch auch auf der Ebene der politikfeldbezogenen Positionen haben sich Veränderungen vollzogen. So zeigen Stephan Thomsen und Silke Anger (2018, S. 167), dass seit der Einführung leistungsvergleichender Tests in der deutschen Schulpolitik „bildungsökonomische Argumente“ an Bedeutung gewannen und maßgeblich die Einführung von G8-Modellen beeinflussten. Die Schulreformen orientierten sich dabei an der Notwendigkeit einer „zeitlichen Vorverlagerung und Verdichtung institutionalisierter Bildungsprozesse“ (Kühn, van Ackeren, Bellenberg, Reintjes & Im Brahm, 2013, S. 115). Diese Vorstellung wich jedoch kontinuierlich der neuen Maxime eines „entschleunigten Lernens“ (Helsper, Dreier, Gibson, Kotzyba & Niemann, 2018, S. 246). Folglich kam es zu einem Bedeutungsverlust der zuvor stark verbreiteten neoliberalen Argumente. Die Veränderung der Glaubenssätze bezieht sich schließlich nicht nur auf die Bildungszeit an Gymnasien, sondern kann vielmehr als „Ausdruck eines intendierten veränderten Umgangs mit Bildungs- und Lebenszeit im deutschen Bildungssystem“ gewertet werden (Kühn, van Ackeren, Bellenberg, Reintjes & Im Brahm, 2013, S. 117). Dementsprechend betreffen die Veränderungen auch (normative) Vorstellungen hinsichtlich des gesamten schulstrukturpolitischen Subsystems und leiten maßgeblichen Politikwandel ein, der sich durch Policy-Lernprozesse im gesamten Subsystem vollzog.

Damit nähert sich der Fall einem von Philip Leifeld (2013) entwickelten Drei-Phasen-Modell von Policy-Lernprozessen an: (1) Die Entwicklung und Dominanz einer Koalition (die graduelle Formierung einer partei- und fraktionsübergreifenden Pro-G8-Koalition), gefolgt von (2) einer zunehmenden Polarisierung des Diskurses aufgrund neuer Wissensstände sowie sich verändernder Policy-Vorstellungen und der graduellen Auflösung der einst dominanten Koalition (Pro-G8-Koalition), mündend (3) in der Institutionalisierung einer neuen dominanten Koalition (die Formierung einer partei- und fraktionsübergreifenden Pro-G9-Koalition und die Wiedereinführung von G9). So ist der Fall im Zeitraffer ein passendes Beispiel für die Existenz jeweils *einer* domi-

nanten Advocacy-Koalition mit kurzfristiger Polarisierung, während im Normalfall mindestens zwei konkurrierende Koalitionen in einem Subsystem aufeinandertreffen (Leifeld, 2013, p. 171; Schmid, Sewerin & Schmidt, 2020, p. 1120).

3.2 Methodik, Fallauswahlstrategie und Untersuchungszeitraum

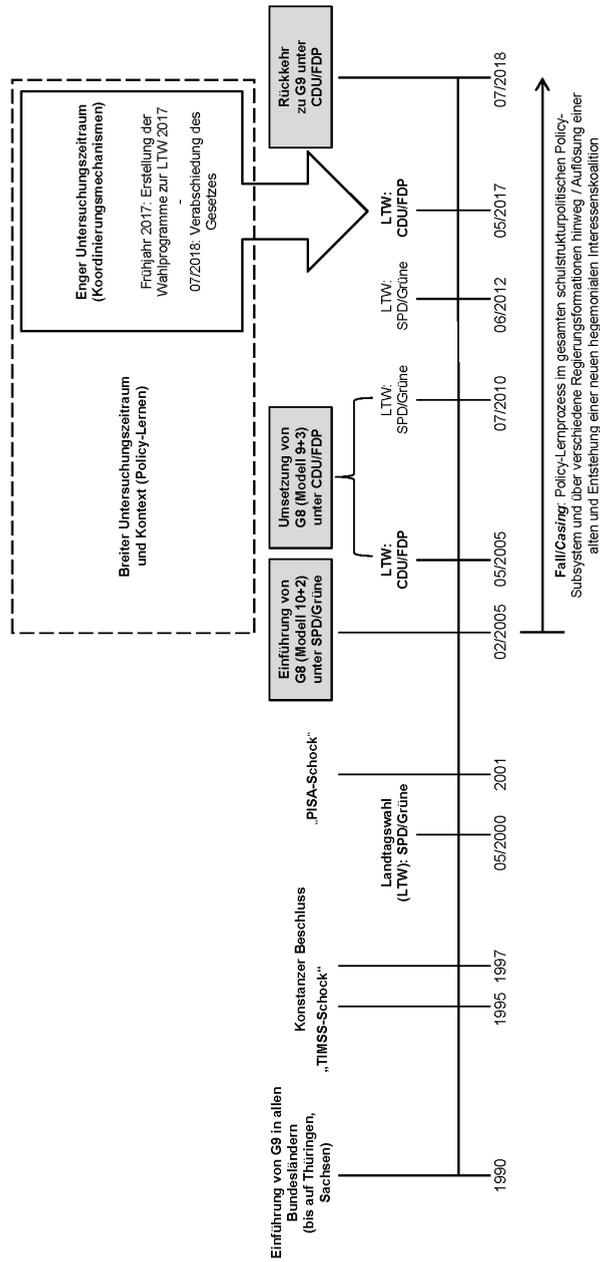
Um die Koordinierungsmechanismen auf Basis des zuvor beschriebenen Policy-Lernprozesses herauszuarbeiten, bedarf es einer Forschungsperspektive, die die Prozesshaftigkeit der Schulreform einbezieht. Hierzu wird die Methode des *process tracing* gewählt und der Prozess in einzelne strukturelle Elemente zerlegt (Blatter & Blume, 2008, p. 349). Das Ziel des Beitrags ist also die Erklärung eines Ereignisses auf Makroebene (die Schulreform als Ausdruck eines Policy-Lernens) durch die Identifikation kausaler Mechanismen in Form von Mikrovorgängen (Koordinierung; Beach & Pedersen, 2013; Hedström & Ylikoski, 2010, p. 59; Collier, 2011). Damit ist die Untersuchung vorrangig den fallspezifischen Prozessanalysen (*case-centric process tracing*) zuzuordnen. Durch die theoretische Konzeption des Falls ist jedoch eine moderate Generalisierbarkeit über den Fall hinaus möglich, weshalb es sich ebenso um eine theoriebildende Prozessanalyse handelt (*theory-building process tracing*; Beach, 2017, pp. 16-21).

Die Koordinierungsvorgänge werden hinsichtlich ihrer Kausalität im Sinne eines mechanischen Verständnisses überprüft (Beach & Pedersen, 2013, p. 23). Damit gelten auch irreguläre temporäre Verbindungen als kausale Mechanismen (Beach & Pedersen, 2013, pp. 24-25). Ein solcher kausaler Mechanismus liegt insbesondere dann vor, wenn Handlungen als Reaktionen „aufgrund von guten Gründen“ vorgenommen werden (Nullmeier, 2019, S. 165-167). Damit stehen die durch die Mitglieder der Regierungsformation als sinnhaft wahrgenommenen und von ihnen ex-post rekonstruierten Koordinierungsvorgänge im Rahmen der Entscheidungsprozesse im Vordergrund. So konzentriert sich die Prozessanalyse auf die Identifikation antizipierter Prozesse (*anticipated processes*, Rohlfing, 2013) und ist als interpretative (Nullmeier, 2019) und rekonstruktive (Franke & Roos, 2020) Untersuchung angelegt.

Schließlich werden die Reaktionen einem Narrationstest unterzogen (Nullmeier, 2019, S. 167), um eine umfassende Rekonstruktion als „*comprehensive story line*“ (Blatter & Blume, 2008, p. 324; Blatter & Haverland, 2012, pp. 119-123) und „*detailed narrative*“ (George & Bennett, 2005, p. 110) zu ermöglichen. Ziel ist damit die Entwicklung eines Kausalzusammenhangs (*causal conjunction*) mit einem Portfolio verschiedener fallspezifischer kausaler Mechanismen (Blatter & Haverland, 2012, p. 94).

Gemäß des prozessorientierten Analysezugangs verfolgt die Fallstudie ein kausal-diagnostisches Ziel (*causal-diagnostic case study*; Gerring & Cojocar, 2016, pp. 402-403). Als konkrete Fallauswahlstrategie innerhalb dieses Paradigmas wird ein *influential case design* gewählt, bei dem die theoretischen Erwartungen (stattgefundene Lernprozesse, siehe Kapitel 3.1) bestätigt werden. In einem zweiten, induktiven Schritt sollen schließlich Koordinierungsmechanismen innerhalb der Regierungsformation als exekutiv-legislative Teilmenge der neuen dominanten Pro-G9-Interessenskoalition identifiziert werden. Hierzu wird ein enger Untersuchungszeitraum gewählt, der das Ende des Reformprozesses beleuchtet und sich von der Erstellung der Wahlprogramme zur Landtagswahl 2017 bis zur Verabschiedung der Schulrechtsreform im Juli 2018 erstreckt.

Abbildung 1: Fallstudiendesign



Quelle: Eigene Darstellung.

3.3 Datengrundlage und Auswertungstechnik

Primäre Datengrundlage für die Analyse der Koordinierungsmechanismen stellen leitfadengestützte Experteninterviews (Goldberg & Hildebrandt, 2020; Helfferich, 2019) dar, die dialogisch-diskursiv sind (Willner, 2012, S. 127 f.). Insgesamt wurden elf Expertinnen im Zeitraum von Mai bis August 2020 interviewt. Die Interviews weisen eine durchschnittliche Länge von rund 50 Minuten auf, wobei das kürzeste Interview circa 40 Minuten und das längste Interview rund 110 Minuten dauerte. Als Expertinnen fungieren Akteure der Regierungsformation, die über „spezialisiertes Sonderwissen“ in Form von Prozess- und Funktionswissen verfügen (Kaiser, 2014, S. 38; Meuser & Nagel, 2009, S. 467). Das sind für den engen Untersuchungszeitraum Personen in Leitungsfunktionen der regierungstragenden Fraktionen CDU und FDP, schulpolitische Referentinnen und Sprecherinnen, (leitende) Beamtinnen des Schulministeriums und Vertreterinnen der Staatskanzlei.⁸ Diese werden mithilfe von theoretischem Sampling ausgewählt (Flick, 2017, S. 158) und einer „maximalen Kontrastierung“ unterzogen (Strübing, 2019, S. 534). Die Erhebungsphase endet, sobald eine theoretische Sättigung eintritt (Flick, 2017, S. 171).⁹ Ergänzt wird das Interviewmaterial durch Policy-Dokumente und relevante Verlautbarungen der Parteien.

Das gesamte Datenmaterial wird schließlich inhaltsanalytisch per *process coding* (Saldaña, 2016, p. 110) ausgewertet, das besonders für die Analyse von Interaktionen geeignet ist. Entsprechend der an Mechanismen orientierten Methodik dient die inhaltsanalytische Auswertung der Daten als Werkzeug (*tool* bei George & Bennett, 2005, p. 207; Glaser & Laudel, 2019) für die Identifikation verschiedener Koordinierungsmechanismen.

4 Koordinierungsmechanismen innerhalb der Regierungsformation

Insgesamt werden im zweiten Analyseschritt vier Koordinierungsmechanismen innerhalb der schwarz-gelben Regierungsformation identifiziert: Pendeldiplomatie, Lageanalyse und Szenarienbildung, Konzentration/breite Beteiligung sowie Planbarkeit/ Spontaneität.

4.1 Pendeldiplomatie

Den Begriff der Pendeldiplomatie brachte ein Interviewpartner selbstständig ins Gespräch ein (Interview 4, Z. 58, 151, 258; *in vivo code*) und wurde in anderen Interviews direkt wie indirekt aufgegriffen und diskutiert. Er charakterisiert vorrangig innerfraktionelle Abstimmungsprozesse, in einigen Fällen beschreibt er jedoch auch die Koordinierung zwischen den Regierungspartnern CDU und FDP.¹⁰ Die Pendeldiplomatie als zentrales Element des Politikformulierungsprozesses strukturierte insbesondere den Austausch zwischen den Akteuren *vor* dem offiziellen Gesetzgebungsprozess:

„In einer Gruppe von 28 Abgeordneten, wo 28 selbstbewusste Kolleginnen und Kollegen sitzen, die nur ihrem Gewissen verpflichtet sind, bringt es nichts, irgendwie über sozusagen den hochpolitischen Hebel und erhobenen Zeigefinger, mit der Geschäftsordnung Dinge durchzubrechen, sondern man muss inhaltlich die Dinge vorher geklärt haben, überzeugt haben, Kompromissli-

nien gefunden haben. So, und dafür ist diese Pendeldiplomatie und sind diese zahlreichen Gespräche in diesem Gesamtnetz vorher einfach so wichtig“ (Interview 4, Z. 252-259).

Insbesondere die Fraktionsvorstände der regierungstragenden Fraktionen nahmen zur Pendeldiplomatie Stellung, da ihnen hierbei eine Lotsenfunktion zukommt. So beschreibt ein Interviewpartner ausführlich die Diskussionen rund um die Bestimmung des Quorums, mit der Schulkonferenzen in Ausnahmen den Verbleib bei G8 entscheiden können. Hierbei habe es Meinungsverschiedenheiten gegeben, die zunächst analysiert und schließlich in einem Prozess der Kanalisierung zusammengeführt werden mussten. Dabei spielten sowohl Fragen nach möglichen Gesprächsformaten eine Rolle als auch strategische Überlegungen hinsichtlich der Ausformulierung von Argumenten, die beide Seiten zufrieden stellen würden (Interview 4, Z. 349-352).

Der Pendeldiplomatie als wesentliches Element eines Meinungsbildungsprozesses innerhalb der regierungstragenden Fraktionen liegen laut den Gesprächspartnerinnen verschiedene Konventionen zugrunde. Nennenswert sind hier etwa gegenseitige Verlässlichkeit und Respekt sowie ein hohes Maß an Kompromissbereitschaft und Ergebnisorientierung innerhalb der eigenen Fraktion und zwischen den regierungstragenden Fraktionen (Interview 2, Z. 75-76; Interview 3, Z. 462-464; Interview 4, Z. 375-377). Insgesamt dient die Pendeldiplomatie dem Ziel, eine Mehrheitsmeinung herauszubilden, die die Integrität der Fraktionen verdeutlicht. So ist „in jedem Fall etwas schief gelaufen im vorherigen Prozess, wenn wir über Anträge, zumal über zentrale Reformvorhaben, irgendwie strittig oder gar geheim in der Fraktionssitzung abstimmen würden“ (Interview 4, Z. 249-252). Aus diesem Grund stellte einer der beiden Schularbeitskreise der regierungstragenden Fraktionen Überlegungen zum etwaigen Abstimmungsverhalten innerhalb der Fraktion an, um antizipieren zu können, wie sich die gesamte Fraktion bei der grundsätzlichen Frage des Abiturs nach acht oder neun Jahren positioniert (Interview 6, Z. 209-212).

Wie ein Pendel lässt sich die beschriebene Diplomatie also durch verschiedene inhaltliche Debatten anstoßen und in Bewegung bringen (u. a. Interview 1, Z. 69-75). Weiterhin lässt sich die Pendelbewegung schon durch kleine Einwirkungen, wie Gespräche mit Verbänden oder Wissenschaftlerinnen, verändern (u. a. Interview 2, Z. 257-260; Interview 7, Z. 34-55). Der Aktionsradius der diplomatischen Koordinierungs- und Aushandlungsprozesse innerhalb der Regierungsformation wird schließlich durch den Faden des Pendels begrenzt. Hiermit sind inhaltliche und strategische Rahmenbedingungen gemeint, wie etwa Policy-Formulierungen in den Wahlprogrammen der Parteien oder im schwarz-gelben Koalitionsvertrag (u. a. Interview 1, Z. 92-98; Interview 4, Z. 591-593).

4.2 Lageanalyse und Szenarienbildung

Der Mechanismus beschreibt sowohl die Analyse des Status Quo (Wo stehen wir?) als auch die Bewertung potentieller Handlungsoptionen durch einzelne Akteure der Regierungsformation (Wo wollen wir hin und wie kommen wir dahin?). Hierbei werden insbesondere die Chancen und Risiken der jeweiligen Handlungsoptionen erörtert. Der Mechanismus bezieht sich vorrangig auf den regierungsinternen Umgang mit angrenzenden Akteuren aus dem Policy-Subsystem.

Ein erstes Beispiel ist das Abschätzen zivilgesellschaftlicher Kritik, mit der die Regierungsformation bei der Policy-Reform zu rechnen hatte. Hierzu wurde eine Lageanalyse angefertigt, bei der das Ausmaß an Kritik einzelner Akteure abgeschätzt werden

sollte und sämtliche politischen Risiken zusammengetragen wurden (Interview 8, Z. 86-102; Interview 5, Z. 57-58). Auch diskutierte die Regierung das Vorgehen hinsichtlich des Tempos der Reformumsetzung. Einerseits musste mit dem Vorwurf der überhasteten Umsetzung des Reformvorhabens gerechnet werden (Interview 2, Z. 94-97), als ähnlich wahrscheinlich galt andererseits die mögliche Kritik einer zu langsamen Umsetzung (Interview 4, Z. 625-627). Dieser Eindruck entsteht, da die Effekte schulstruktureller Reformen erst verzögert sichtbar werden (Interview 4, Z. 625-627). Die Interviewpartnerinnen berichten in diesem Zusammenhang von einer extremen Vorsichtigkeit bei den Verhandlungen aufgrund der historischen Dimension der Debatte und der Sensibilität der Thematik.

Auch beobachtete die Regierungsformation die Haltung der Oppositionsparteien zur anvisierten Reform. Eine Interviewpartnerin erinnerte sich in diesem Zuge wagt an ein Treffen der Obleuterunde vor Beginn des offiziellen Gesetzgebungsprozesses. Hier loteten die schulpolitischen Sprecherinnen der regierungstragenden Fraktionen die Möglichkeit einer Zustimmung der Opposition aus und bereiteten sich auf mögliche Kritik im Ausschuss und im Plenum vor:

„Dann geht es auch nochmal um eine Kompromissfindung, weil es für uns ja auch grundsätzlich gut ist, wenn unserem Gesetzesvorhaben auch zugestimmt wird. Also gerade bei G9 war das ja wirklich toll, auch für uns ein großer Erfolg, dass das eben ohne Gegenstimme hier beschlossen worden ist. Also das versuchen wir dann schon“ (Interview 1, Z. 694-699).

Außerdem deuteten die Interviewpartnerinnen auf die Regierungsmehrheit von nur einer Stimme als wichtigen Kontextfaktor hin. Die knappen Mehrheitsverhältnisse machten es notwendig, eine größtmögliche Mehrheit zu generieren, insbesondere, wenn es sich um Policy-Entscheidungen mit jahrzehntelanger Dynamik handelt (Interview 4, Z. 377-383; Interview 1, Z. 72-75).

Weitere Einschätzungen betrafen die Verbändelandschaft. So wurden beispielsweise die Größe und der Einfluss von Verbänden thematisiert, die neben zeitlichen Faktoren die Häufigkeit und Intensität von Gesprächen mit der Regierung bestimmten: Je größer der Verband und dementsprechend der Einfluss, desto häufiger wurden die Verbände zu Gesprächen ins Parlament eingeladen (Interview 1, Z. 135-140). Weitere Themen waren das Festhalten an inhaltlichen Positionen aufgrund einer Unterstützung durch die wichtigsten Stakeholder (Interview 6, Z. 70) und die schriftliche Fixierung von Punkten der Übereinstimmung mit dem Ziel einer größeren Legitimationsbasis (Interview 7, Z. 1781-79).

Zur Lageanalyse zählen schließlich Überlegungen hinsichtlich der Position der Kommunen und von deren Spitzenverbänden. Hierbei ging es insbesondere um das Konnexitätsprinzip, welches schließlich im Belastungsausgleichsgesetz Anwendung fand.¹¹ Vorherigen Beschwerden über eine Nicht-Beachtung kommunaler Interessen bei der Gesetzesformulierung sollte entgegengewirkt werden, sodass das Vorhaben in den Kommunen auf Akzeptanz stößt (Interview 2, Z. 103 f.). Eine frühzeitige Einbindung kommunaler Spitzenverbände, die eine Vertrauensebene schuf, erwies sich als förderlich für die Verabschiedung der Reform (Interview 3, Z. 163-166).

4.3 Konzentration/breite Beteiligung

Konzentration und breite Beteiligung werden zunächst als *einzelne* Kategorien der Koordinierung begriffen. Sie beschreiben zum einen regierungsinterne Konzentrationsprozesse von Gesprächs- und Entscheidungsformaten und zum anderen Erzählungen

über einen breit angelegten Beteiligungsprozess möglichst vieler verschiedener (Policy-)Akteure. Diese zunächst als gegensätzlich wirkenden Merkmale ergänzen sich jedoch gegenseitig und bilden schließlich einen Koordinierungsmechanismus, der das Oszillieren zwischen der Herausbildung eines konzentrierten und eines möglichst breiten Beteiligungsprozesses beschreibt.

Hinsichtlich der Konzentrationsprozesse zeigt sich, dass sich der inhaltliche Wandlungsprozess fernab jeglicher Parteitage von CDU und FDP vollzogen hat. So war das Thema zu keiner Zeit Diskussionspunkt auf Parteitagen, auch gab es keine zentralen Anträge (Interview 8, Z. 659-662).¹² Stattdessen rückten andere Formate und Akteure in den Vordergrund. An dieser Stelle variieren die Darstellungen der Interviewpartnerinnen sehr stark. Während einige Interviewpartnerinnen den Koalitionsverhandlungen und den hierbei Beteiligten eine hohe Wichtigkeit bei der Politikformulierung zuschreiben, da hier ihrer Meinung nach erst die Leitentscheidung zur Favorisierung von G9 getroffen wurde (Interview 1; Interview 3; Interview 7), messen andere Gesprächspartnerinnen dem Koalitionsausschuss nahezu keinerlei Relevanz bei, da für sie sowohl innerfraktionell als auch innerhalb der Regierungskoalition bereits die Entscheidung gefallen war (Interview 5; Interview 6). Die unterschiedlichen Erzählungen reichen von der Beschreibung, dass die Verhandlungsrunde dem Thema nur wenige Sekunden Zeit gegeben hat (Interview 5, Z. 279-280) bis zur Schilderung von grundsätzlichen Unsicherheiten während der Verhandlungen: „Wir waren uns nicht sicher, wir sechs: Machen wir die Umkehr von G8 zu G9 – und das relativ schnell, fast wie in einem Husarenstreich?“ (Interview 3, Z. 207-208). Insbesondere die Verwendung des Wortes „Husarenstreich“ zeigt die als waghalsig empfundene und zentralisiert getroffene Entscheidung im Rahmen dieses Gremiums.

Während die Bedeutung der Koalitionsverhandlungen und der dort beteiligten Akteure unklar bleibt, so besteht mehr Einigkeit hinsichtlich der Konzentrationstendenz auf die Fraktionsvorstände von CDU und FDP bei der Diskussion rund um das Thema Wahlmöglichkeit. Hierbei ging es darum, ob und unter welchen Umständen Schulen trotz Leitentscheidung für G9 beim alten G8-Modell verbleiben können. Da sich bei diesem Thema Uneinigkeit andeutete, wurde um eine nochmalige Besprechung auf Fraktionsvorstandsebene gebeten (Interview 1, Z. 431-470). Auch das Belastungsausgleichsgesetz, welches die Schulrechtsreform begleitete, wurde zentral zwischen den Fraktionsvorständen verhandelt (Interview 5, Z. 443-447).

Parallel zur Konzentration von Entscheidungsprozessen betonen die Interviewpartnerinnen ebenso die Schaffung größtmöglicher Beteiligungsstrukturen im Rahmen der Politikformulierung. Das meint einerseits die Beteiligung weiterer regierungsinterner Akteure, wie fachfremde Abgeordnete, die nicht als Policy-Akteure im engen Sinne fungieren, und andererseits die Einbindung weiterer Akteure aus dem Policy-Subsystem, wie Wissenschaftlerinnen und Verbändevertreterinnen. Beispielhaft kann hier etwa die Einbindung des Vorsitzenden des Philologen-Verbands NRW, *Peter Silbernagel*, in eine Fraktionssitzung angeführt werden. Das Gespräch diente dazu, die Meinung des Verbands und dessen Mitglieder (Lehrerinnen an Gymnasien, Gesamtschulen und in Weiterbildungskollegs) zu erfassen (Interview 7, Z. 39-44). Auch gab es offene Einladungen eines Schularbeitskreises an die gesamte Fraktion, die von Seiten fachfremder Abgeordneter zur Informationsbeschaffung sowie zur aktiven Einbringung genutzt wurden (Interview 4, Z. 172-184). Ein drittes, weitaus loseres Format stellt ein von einer Regierungspartei initiiertes bildungspolitisches Netzwerk dar, das auch im Rahmen der Diskussion um die

Rückkehr zu G9 aktiv wurde. Das Netzwerk gab Möglichkeit zur Diskussion im vorparlamentarischen Raum und bot eine Plattform für parteipolitische Akteure, bildungspolitisch Interessierte und im Bildungsbereich Tätige. Bei einigen Sitzungen kam Bildungsforscher *Rainer Dollase* hinzu (Interview 5, Z. 340-341).

4.4 Planbarkeit/Spontanität

Die regierungsinternen Koordinierungsformate beruhten weiterhin auf zwei unterschiedlichen Modi: Entweder handelte es sich um geplante und stark vorstrukturierte Gespräche oder die Formate wurden kurzfristig einberufen und kennzeichneten sich in ihrem Ablauf durch große Spontanität. Auch diese Merkmale werden als sich ergänzend verstanden. Die Variation zwischen den beiden Modi stellt schließlich den Mechanismus dar.

In die Kategorie der Planbarkeit fallen regelmäßig stattfindende Treffen, wie etwa die gemeinsamen Arbeitskreissitzungen von CDU und FDP dienstags nachmittags. Hier dienten Tagesordnungen (Interview 2, Z. 138-144) oder andere Unterlagen zur Gesprächsstrukturierung (Interview 7, Z. 481-482). Schließlich wurden zusätzliche organisationale Arbeitseinheiten zur Strukturierung von Abstimmungsprozessen geschaffen. Als Beispiel kann hier der hausinterne Koordinierungskreis G8/G9 des Schulministeriums genannt werden, dem alle beteiligten Referate angehörten (Interview 7, Z. 512-520).

Kurzfristig anberaumte Absprachen dominierten jedoch die Austauschkultur im Rahmen der Politikformulierung. Sie fanden am Rande von regelmäßig stattfindenden Sitzungen, wie Fraktionssitzungen, Arbeitskreissitzungen oder ganzen Plenartagen statt. Diese Gespräche waren „weniger formal institutionalisiert“ und dienten der Informationsweitergabe und kurzen Benachrichtigung (Interview 4, Z. 54). Auch wurden die spontanen Treffen für ein inhaltliches Brainstorming genutzt: „Das waren ja jetzt keine öffentlichen Sitzungen des Landtages, sondern man hat sich irgendwo spontan getroffen – wo auch immer – und hat einfach mal überlegt: ‚Was machen wir?‘“ (Interview 3, Z. 499-501). Weitere Textsegmente thematisierten kurze Kontakte der Abgeordneten ins Ministerium (Interview 1, Z. 365-375) und die von den Akteuren genutzten Kommunikationsmittel, wie Handys und Telefone, die einen schnellen Austausch erleichtert haben (Interview 2, Z. 166-173; Interview 3, Z. 236-238; Interview 4, Z. 295-297).

5 Diskussion und Fazit

Die vorliegende explorative Untersuchung konnte vier regierungs- und koalitionsinterne Koordinierungsmechanismen identifizieren: Pendeldiplomatie, Lageanalyse und Szenarienbildung, Konzentration/breite Beteiligung sowie Planbarkeit/Spontanität. Diese bilden ein Portfolio von Interaktionsmechanismen, welche die Endphase des Reformprozesses bei der Rückkehr zu G9 kennzeichnen. So sind regierungs- und koalitionsinterne Politikgestaltungsprozesse im Rahmen eines Policy-Lernens sowohl durch kooperative Interaktionsformen im Sinne diplomatischer Abstimmungsprozesse und einer möglichst breiten Beteiligung gezeichnet als auch durch Mechanismen, die eine Zentralisierung von Entscheidungsprozessen fördern und rational-strategische Abwägungen in den Vordergrund rücken.

Damit knüpfen die Ergebnisse an die in Kapitel 2 erläuterten forschungsleitenden Erwartungen an und bestätigen diese. In Anlehnung an die Typologie von Hanspeter Kriesi und Maya Jegen (2001) sind die Prozesse nicht zuletzt aufgrund des Fokus auf der Regierungsformation als starke Koordination (*strong coordination*) zu verstehen und geben damit Aufschluss über Prozesse intensiver Koordination. Zudem schließt der Beitrag insbesondere an Pattison (2018) an, der *consensus building activities* und *seeking advice* als koalitionsinterne Koordinierungsinstrumente definiert. Diese Instrumente können durch die hier herausgearbeiteten Mechanismen bestätigt und gleich mehrfach präzisiert werden: Als Ausprägungen der konsensbildenden Aktivitäten fungieren die Mechanismen der Pendeldiplomatie, der Lageanalyse und die Modi von Planbarkeit und Spontaneität. Im Rahmen von *seeking advice* wirkt der Mechanismus einer breiten Beteiligung bei parallel ablaufenden Konzentrationsprozessen. Ein neues, drittes Instrument stellt die dynamische Mehrheitsbildung dar. Als Ausprägung kann auch hier der Mechanismus der Pendeldiplomatie festgehalten werden. Dabei wird ein politisches Momentum durch verschiedene Treiber in Bewegung gesetzt, die auf ihr Vertrauens- und Verlässlichkeitsniveau setzen, um neue Impulse im fragilen Mehrheitsfindungsprozess zu setzen. Als Treiber bzw. *policy broker* fungierten vorrangig die Fraktionsvorstände.

Durch die Bestätigung, Präzision sowie Erweiterung der bereits identifizierten Koordinierungsinstrumente trägt die Studie dazu bei, die erst in jüngerer Zeit ins Forschungsinteresse gerückte Koordinierungsdimension des ACF intensiv zu beleuchten. Methodisch bietet die Studie mithilfe des *process tracing* eine mechanismenorientierte Perspektive auf Policy-Lernprozesse, die es erlaubt, systematisch Interaktionsmuster zu erforschen. Wenngleich diese Untersuchung zu einem ersten Verständnis koalitionsinterner Koordination beiträgt und damit eine der Grundannahmen des ACF präzisiert, so lassen sich die Ergebnisse dieser Einzelfallstudie aufgrund der großen Kontextabhängigkeit von Mechanismen (Falleti & Lynch, 2009) nur bedingt auf andere Fälle übertragen. Zukünftige Forschungsarbeiten können diese Studie als Grundlage nutzen, um mittels weiterer *influential cases* einerseits Mechanismen starker Koordination und andererseits Prozesse schwacher Koordination zu untersuchen. Auch der Vergleich mit anderen Teilmengen des Subsystems erscheint lohnenswert, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten sowohl hinsichtlich des Koordinierungslevels als auch der Koordinierungsmechanismen herauszuarbeiten. Schließlich kann eine Typologie von Koordinierungsmechanismen entworfen werden, um das Innenleben verschiedener Advocacy-Koalitionen weiter zu systematisieren.

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich den anonymen Gutachterinnen für ihre konstruktiven Hinweise danken. Ein weiterer Dank gilt Karl-Rudolf Korte und Maximilian Schiffers für ihren Zuspruch und ihre Unterstützung. Schließlich möchte ich mich bei den Interviewpartnerinnen bedanken, ohne die dieses Projekt nicht hätte realisiert werden können.

Anmerkungen

- 1 Es handelt sich hierbei um das Gesetz zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium (13. Schulrechtsänderungsgesetz), verkündet am 21. Juli 2018. Damit zusammen hängt das Gesetz zur

- Regelung des Belastungsausgleichs zur Schulreform (Belastungsausgleichsgesetz G 9), verkündet am 16. Juli 2019.
- 2 Diese Arbeit verwendet mit Ausnahme von zusammengesetzten Wörtern und Begriffen, die geschlechterspezifisch angelegt sind, ausschließlich das generische Femininum. Damit sind jedoch stets alle Geschlechter gemeint.
 - 3 Abgeleitet wird hieraus jedoch keine homogene Gruppe, sondern vielmehr eine vergleichsweise heterogene Ansammlung korporativer und kollektiver Akteure, die gemeinsam die Regierungsformation bilden (Pannes, 2011, S. 37). Die Perspektive öffnet den Blick für informelle Regelsysteme, die es den verfassungsrechtlich getrennten Organen ermöglichen, effektiv zusammenzuarbeiten (Florack, 2013, S. 15; Korte & Grunden, 2010, S. 15).
 - 4 Zur Operationalisierung des Glaubenssystems inklusive empirischer Beispiele siehe Anhang.
 - 5 Dieser Aspekt ist teilweise umstritten. Daniel Nohrstedt und Kristin Olofsson (2016) identifizieren Interessenskoalitionen mit geteilten Glaubenssystemen, in denen die einzelnen Akteure keine Kooperationen miteinander eingehen. Das Gegenteil bestätigen unter anderem die Arbeiten von Christopher Weible und Tanya Heikkilä (2016) sowie Dallas Elgin und Christopher Weible (2013), die durch Befragungen von Policy-Akteuren die Wichtigkeit von abgestimmten Handlungen und Kooperationen aufzeigen konnten. Auch die Analysen von Simon Matti und Annica Sandström (2011; 2013) zeigen, dass übereinstimmende Glaubenssätze – insbesondere normative, politikfeldbezogene Vorstellungen des *policy cores* – Treiber von Koordinierungsprozessen sind. An diese Beobachtungen knüpft die vorliegende Studie an.
 - 6 Da bereits in den 1920er Jahren die Frage nach einer Verkürzung der Gymnasialzeit aufkam, ist die erweiterte Diskussion demnach rund 100 Jahre alt (Bölling, 2010, S. 126-131; Homuth, 2017, S. 17).
 - 7 Für eine Übersicht aller Bundesländer siehe Helbig & Nikolai, 2015, S. 67-68.
 - 8 Zur konkreten Zusammensetzung der Interviewpartnerinnen siehe Anhang.
 - 9 Das gleiche Abbruchkriterium wird auch für die Methode des *process tracing* festgelegt.
 - 10 Damit knüpft der Begriff inhaltlich nicht an den in den Internationalen Beziehungen verwendeten Begriff der *shuttle diplomacy* an, der ebenso mit Pendeldiplomatie übersetzt wird, jedoch eine andere Bedeutung hat.
 - 11 Das Konnexitätsprinzip ist in Artikel 78, Absatz 3 der Landesverfassung NRW dargelegt und verpflichtet den Gesetzgeber zur Berechnung eines finanziellen Ausgleichs bei Gesetzen oder Rechtsverordnungen, die in einer erheblichen finanziellen Belastung für die Kommunen resultieren. Bei der Rückkehr zu G9 erstattet das Land den Kommunen von 2022 bis 2026 518 Millionen Euro (Belastungsausgleichsgesetz G 9 – BAG-G 9, § 1 (4)).
 - 12 Die Interviewaussage wurde mittels umfangreicher Sichtung aller öffentlich zugänglichen Parteitagsdokumente von CDU und FDP überprüft. Es konnten keine verwandten Tagesordnungspunkte identifiziert werden, was die Einschätzung der Interviewpartnerin bestätigt.

Literatur

- Augustin-Dittmann, Sandra (2011). Politikwandel zwischen Kontingenz und Strategie. Zur Etablierung der Ganztagschule in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Bandelow, Nils C. (2015). Advocacy Coalition Framework. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 305-324). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_12.
- Baumert, Jürgen, Bos, Wilfried & Lehmann, Rainer (2000). TIMSS/III Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie – Mathematische und naturwissenschaftliche Bildung am Ende der Schullaufbahn. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-83411-9>.
- Beach, Derek (2017). Process-Tracing Methods in Social Science. In Derek Beach (Ed.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176>.
- Beach, Derek & Pedersen, Rasmus B. (2013). *Process-tracing methods. Foundations and guidelines*. Ann Arbor, Mich.: Univ. of Michigan Press.
- Blatter, Joachim & Blume, Till (2008). In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*, 14 (2), 315-356.

- Blatter, Joachim & Haverland, Markus (2012). *Designing Case Studies*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137016669>.
- Bölling, Rainer (2010). *Kleine Geschichte des Abiturs*. Paderborn: Schöningh.
- Calanni, John C., Siddiki, Saba N., Weible, Christopher M. & Leach, William D. (2015). Explaining Coordination in Collaborative Partnerships and Clarifying the Scope of the Belief Homophily Hypothesis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 901-927. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut080>.
- Capano, Giliberto & Howlett, Michael (2021). Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, 36(2), 141-162. <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>.
- Collier, David (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44 (4), 823-830.
- Dunlop, Claire A. & Radaelli, Claudio M. (2013). Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599-619. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x>.
- Dunlop, Claire A., Radaelli, Claudio M. & Trein, Philipp (2018). The Family Tree of Policy Learning. In Claire A. Dunlop, Claudio M. Radaelli & Philipp Trein (Eds.), *Learning in Public Policy. Analysis, Modes and Outcomes* (pp. 1-26). Cham, Schweiz: Palgrave Macmillan.
- Edelstein, Benjamin & Nikolai, Rita (2013). Strukturwandel im Sekundarbereich. Determinanten schulpolitischer Reformprozesse in Sachsen und Hamburg. *Zeitschrift für Pädagogik*, (4), 482-495.
- Eising, Rainer (2013). *Theories of Policy Formulation*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, (7).
- Elgin, Dallas J. & Weible, Christopher M. (2013). A Stakeholder Analysis of Colorado Climate and Energy Issues Using Policy Analytical Capacity and the Advocacy Coalition Framework. *Review of Policy Research*, 30(1), 114-133. <https://doi.org/10.1111/ropr.12005>.
- Falleti, Tulia G. & Lynch, Julia F. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>.
- FDP (2014). G8 erhalten und verbessern. Verfügbar unter: <https://www.liberales.de/content/g8-erhalten-und-verbessern> [8. April 2021].
- Fischer, Manuel, Ingold, Karin & Ivanova, Svetlana (2017). Information exchange under uncertainty: The case of unconventional gas development in the United Kingdom. *Land Use Policy*, 67(1), 200-211. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.05.003>.
- Flick, Uwe (2017). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Hamburg: Rowohlt.
- Florack, Martin (2013). *Transformation der Kernexekutive. Eine neo-institutionalistische Analyse der Regierungsorganisation in NRW 2005-2010*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19119-5>.
- Franke, Ulrich & Roos, Ulrich (2020). Rekonstruktiv-interpretative Designs. In Claudius Wagemann, Achim Goerres & Markus B. Siewert (Hrsg.). *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft* (S. 169-191). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16936-7_11.
- Freeman, Richard (2016). *Politics in Practice. Interaction and inscription* (unpublished manuscript): University of Edinburgh.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Gerring, John & Cojocaru, Lee (2016). Selecting Cases for Intensive Analysis. *Sociological Methods & Research*, 45(3), 392-423. <https://doi.org/10.1177/0049124116631692>.
- Glaser, Jochen & Laudel, Grit (2019). The Discovery of Causal Mechanisms: Extractive Qualitative Content Analysis as a Tool for Process Tracing. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 20 (3).
- Goetz, Klaus H. (2007). German Officials and The Federal Policy Process: The Decline of Sectional Leadership. In Edward Page & Vincent Wright (Eds.), *From the active to the enabling state. The changing role of top officials in European nations* (pp. 164-188). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Goldberg, Felix & Hildebrandt, Achim (2020). Experteninterviews. In Claudius Wagemann, Achim Goerres & Markus B. Siewert (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft* (S. 267-284). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16936-7_17.
- Hedström, Peter & Ylikoski, Petri (2010). Causal Mechanisms in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 36(1), 49-67. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102632>.

- Helbig, Marcel & Nikolai, Rita (2015). Die Unvergleichbaren. Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt.
- Helffferich, Cornelia (2019). Leitfaden- und Experteninterviews. In Nina Baur & Jörg Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 669-686). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_44.
- Helsper, Werner, Dreier, Lena, Gibson, Anja, Kotzyba, Katrin & Niemann, Mareke (2018). Exklusive Gymnasien und ihre Schüler. Passungsverhältnisse zwischen institutionellem und individuellem Schülerhabitus. Wiesbaden: Springer VS.
- Henry, Adam D. (2011). Ideology, Power, and the Structure of Policy Networks. *Policy Studies Journal*, 39(3), 361-383. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00413.x>.
- Hepp, Gerd (2011). *Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93122-7>.
- Homuth, Christoph (2017). *Die G8-Reform in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-15378-6>.
- Ingold, Karin & Fischer, Manuel (2014). Drivers of collaboration to mitigate climate change: An illustration of Swiss climate policy over 15 years. *Global Environmental Change*, 24(1), 88-98. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.11.021>.
- Jakobi, Tobias & Lamping, Wolfram (2011). Die Macht der Rangliste? Die Reaktion auf internationale Leistungsvergleiche im deutschen Politikprozess. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21(3), 365-389. <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2011-3-365>.
- Jann, Werner (2009). Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung. *Politische Vierteljahresschrift*, 50 (3), 476-505.
- Jann, Werner, Döhler, Marian, Fleischer, Julia, Hustedt, Thurid & Tiessen, Jan (2005). *Regierungsorganisation als Institutionenpolitik. Ein westeuropäischer Vergleich: Antrag auf Förderung eines Forschungsprojektes im Normalverfahren der DFG*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M. & Ingold, Karin (2018). Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 135-171). New York NY: Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780429494284-5>.
- Kaiser, Robert (2014). Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-02479-6>.
- Kay, Adrian & Baker, Phillip (2015). What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature. *Policy Studies Journal*, 43 (1), 1-21.
- Korte, Karl-Rudolf & Grunden, Timo (2010). Informelle Institutionen zur Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit durch Regierungszentralen in deutschen Bundesländern. Unveröffentlichter Antrag auf Förderung eines Forschungsvorhabens an die DFG, Duisburg.
- Kriesi, Hanspeter & Jegen, Maya (2001). The Swiss energy policy elite. The actor constellation of a policy domain in transition. *European Journal of Political Research*, 39 (2), 251-287.
- Kropp, Sabine (2006). Ausbruch aus exekutiver Führerschaft? Ressourcen- und Machtverschiebungen im Dreieck von Regierung, Verwaltung und Parlament. In Jörg Bogumil, Jann Werner & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 37*, 275-298 [Themenheft].
- Kropp, Sabine & Ruschke, Matthias (2010). Parlament und Verwaltung: in Rollenpartnerschaft vereint? Ein Plädoyer für die Verknüpfung von Parlaments- und Verwaltungsforschung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41 (3), 654-676.
- Kühn, Svenja M., van Ackeren, Isabell, Bellenberg, Gabriele, Reintjes, Christian & Im Brahm, Grit (2013). Wie viele Schuljahre bis zum Abitur? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 16 (1), 115-136.
- Kultusministerkonferenz (1997). Grundsätzliche Überlegungen zu Leistungsvergleichen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Konstanzer Beschluss. Verfügbar unter: https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1997/1997_10_24-Konstanzer-Beschluss.pdf [8. April 2021].
- Landtag NRW (2005). Plenarprotokoll 13/143. Dritte Lesung. Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchG). Verfügbar unter:

- <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMP13%2F143|13865|13887&Id=MMP13%2F143|13911|13919> [8. April 2021].
- Landtag NRW (2015). Plenarprotokoll 16/87. Volksinitiative gemäß Artikel 67a der Landesverfassung: Kurzbezeichnung „G9-jetzt!“ . Verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMP16%2F87|8955|8963&Id=MMP16%2F87|8991|8998> [14. April 2021].
- Landtag NRW (2018). Plenarprotokoll 17/31. Zweite Lesung. Gesetz zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium (13. Schulrechtsänderungsgesetz). Verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMP17%2F31|27|39> [8. April 2021].
- Leach, William D. & Sabatier, Paul A. (2005). To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking. *American Political Science Review*, 99 (4), 491-503.
- Leach, William D., Weible, Christopher M., Vince, Scott R., Siddiki, Saba N. & Callani, John C. (2014). Fostering Learning through Collaboration: Knowledge Acquisition and Belief Change in Marine Aquaculture Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 591-622. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut011>.
- Leifeld, Philip (2013). Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics. *Policy Studies Journal*, 41(1), 169-198. <https://doi.org/10.1111/psj.12007>.
- Leifeld, Philip & Schneider, Volker (2012). Information Exchange in Policy Networks. *American Journal of Political Science*, 56(3), 731-744. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00580.x>.
- Mai, Manfred (2016). Regieren in der modernen Gesellschaft. Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich. <https://doi.org/10.3224/84740518>.
- Matti, Simon & Sandström, Annica (2011). The Rationale Determining Advocacy Coalitions: Examining Coordination Networks and Corresponding Beliefs. *Policy Studies Journal*, 39(3), 385-410. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00414.x>.
- Matti, Simon & Sandström, Annica (2013). The Defining Elements of Advocacy Coalitions. Continuing the Search for Explanations for Coordination and Coalition Structures. *Review of Policy Research*, 30 (2), 240-257.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth & Detlef Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft* (S. 465-479). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_23.
- Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2014). Empfehlungen des „Runden Tisches zu G8/G9“ an die Landespolitik Nordrhein-Westfalen. Verfügbar unter: http://kjg-nrw.de/wp-content/uploads/2015/05/Empfehlungen_Runder_Tisch_03_11_2014.pdf [12. April 2021].
- Niederhafner, Stefan & Speth, Rudolf (2004). Die Ministerialbürokratie in Deutschland – Vom Keller zum Koch? *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 17 (3).
- Niemann, Dennis (2010). Deutschland – Im Zentrum des PISA-Sturms. In Philipp Knodel, Kerstin Martens, Daniel de Olano & Marie Popp (Hrsg.), *Das PISA-Echo. Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie* (S. 59-90). Frankfurt am Main: Campus.
- Nohrstedt, Daniel & Olofsson, Kristin (2016). A Review of Applications of the Advocacy Coalition Framework in Swedish Policy Processes. *European Policy Analysis*, 2(2), 18-42. <https://doi.org/10.18278/epa.2.2.3>.
- Nohrstedt, Daniel & Weible, Christopher M. (2013). The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change. In Eduardo Aralal, Scott Fritzen, Michael Howlett, Ramesh & Xun Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 125-137). New York: Routledge.
- Nullmeier, Frank (2019). Interpretative Politikforschung und kausale Mechanismen. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(1), 153-171. <https://doi.org/10.1007/s41358-019-00179-2>.
- Oertzen, Jürgen von (2006). Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente. Baden-Baden: Nomos.

- Pannes, Tina (2011). Dimensionen informellen Regierens. In Martin Florack & Timo Grunden (Hrsg.), *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität* (S. 35-91). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-93016-9_2.
- Papadopoulou, Eleni, Hasanagas, Nikolas & Harvey, David R. (2011). Analysis of rural development policy networks in Greece: Is LEADER really different? *Land Use Policy*, 28(4), 663-673. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.11.005>.
- Pattison, Andrew (2018). Factors Shaping Policy Learning: A Study of Policy Actors in Subnational Climate and Energy Issues. *Review of Policy Research*, 35(4), 535-563. <https://doi.org/10.1111/ropr.12303>.
- Ragin, Charles C. (1987). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Ragin, Charles C. (1992). Introduction: Cases of “What is a case”? In Charles C. Ragin & Howard S. Becker (Eds.), *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (pp. 1-17). Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Reiter, Renate & Töller, Annette E. (2014). *Politikfeldanalyse im Studium. Fragestellungen, Theorien, Methoden*. Baden-Baden: Nomos.
- Rihoux, Benoît & Lobe, Bojana (2009). The Case for Qualitative Comparative Analysis (QCA): Adding Leverage for Thick Cross-Case Comparison. In David Byrne & Charles C. Ragin (Eds.), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods* (pp. 222-242). Los Angeles: SAGE.
- Rohlfing, Ingo (2013). Varieties of Process Tracing and Ways to Answer Why-Questions. *European Political Science*, 12(1), 31-39. <https://doi.org/10.1057/eps.2012.7>.
- Rüb, Friedbert W. (2014). Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen. In Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde*. Zeitschrift für Politik, 9-46 [Themenheft]. Baden-Baden: Nomos.
- Sabatier, Paul A. (1993). Policy Change over a Decade or More. In Paul A. Sabatier & Hank C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (pp. 13-39). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview Press.
- Saldaña, Johnny (2016). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Los Angeles, Calif., London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE.
- Schindler, Danny (2019). *Politische Führung im Fraktionenparlament. Rolle und Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmid, Nicolas, Sewerin, Sebastian & Schmidt, Tobias S. (2020). Explaining Advocacy Coalition Change with Policy Feedback. *Policy Studies Journal*, 48(4), 1109-1134. <https://doi.org/10.1111/psj.12365>.
- Schnapp, Kai-Uwe & Willner, Roland (2013). Regierung und Bürokratie. In Karl-Rudolf Korte & Timo Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung* (S. 247-256). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-94031-1_22.
- Schöne, Helmar (2010). *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*. Baden-Baden: Nomos.
- Schöne, Helmar (2014). Informalität im Parlament: Forschungsstand und Forschungsperspektiven. In Stephan Bröchler & Timo Grunden (Hrsg.), *Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse* (vol. 37, pp. 155-175). Wiesbaden: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-02380-5_8.
- Schöne, Helmar (2018). Makro – Mikro – Makro. Über Konjunkturen der Parlamentsforschung, den Beitrag der Soziologie und das Potenzial mikroanalytischer Perspektiven. In Jenni Brichzin, Damien Krichewsky, Leopold Ringel & Jan Schank (Hrsg.), *Soziologie der Parlamente. Neue Wege der politischen Institutionenforschung* (S. 35-59). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-19945-6_2.
- Schuett-Wetschky, Eberhard (2004). Gouvernementale Parlamentskontrolle? Politische Führung, Regierungsmehrheiten und das Verhältnis von Parlament und Regierung. In Everhard Holtmann &

- Werner J. Patzelt (Hrsg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie (S. 17-42). Wiesbaden: Springer VS.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998). Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-80352-8>.
- Schwarzmeier, Manfred (2001). Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag. Wiesbaden: Springer VS.
- Siefken, Sven T. (2007). Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005. Wiesbaden: Springer VS.
- Strübing, Jörg (2019). Grounded Theory und Theoretical Sampling. In Nina Baur & Jörg Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung (S. 525-544). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_36.
- Thomsen, Stephan L. & Anger, Silke (2018). Zur Änderung des Schulgesetzes in Nordrhein-Westfalen. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/197809> [12.04.2021].
- Thunus, Sophie & Schoenaers, Frédéric (2017). How does policy learning occur? The case of Belgian mental health care reforms. *Policy and Society*, 36(2), 270-287. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1321221>.
- Töller, Annette E. (2004). Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestages. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35 (1), 25-50.
- Van Ackeren, Isabell (2002). Von FIMS und FISS bis TIMSS und PISA. Schulleistungen in Deutschland im historischen und internationalen Vergleich. *Die Deutsche Schule*, 94 (2), 157-175.
- Weible, Christopher M. & Heikkilä, Tanya (2016). Comparing the Politics of Hydraulic Fracturing in New York, Colorado, and Texas. *Review of Policy Research*, 33(3), 232-250. <https://doi.org/10.1111/ropr.12170>.
- Weible, Christopher M. & Ingold, Karin (2018). Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. *Policy & Politics*, 46(2), 325-343. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230061739399>.
- Weible, Christopher M., Ingold, Karin, Nohrstedt, Daniel, Henry, Adam D. & Jenkins-Smith, Hank C. (2020). Sharpening Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*, 48(4), 1-28. <https://doi.org/10.1111/psj.12360>.
- Weible, Christopher M. & Jenkins-Smith, Hank C. (2016). The Advocacy Coalition Framework. An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. In Guy B. Peters & Philippe Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives* (International Series on Public Policy, pp. 15-34). London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_2.
- Weible, Christopher M. & Sabatier, Paul A. (2009). Coalitions, Science, and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaborative Policy Subsystems. *Policy Studies Journal*, 37(2), 195-212. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00310.x>.
- Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A. & McQueen, Kelly (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>.
- Willner, Roland (2012). Qualitative Interviewforschung in der Politikwissenschaft. Professionalisierung der Interviewdurchführung als Herausforderung für Forschung und Lehre. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 22(4), 625-634. <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2012-4-625>.
- Wolf, Frieder (2008). Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 21-42). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90910-3_2.

Anschrift der Autorin:

Sandra Plümer, Universität Duisburg-Essen, Lotharstraße 53, 47057 Duisburg
E-Mail: sandra.pluemer@uni-due.de.

Anhang

Tabelle 1: Operationalisierung des Glaubenssystems

Ebene des Glaubenssystems	Definition	(Empirische) Beispiele
Sekundäre Aspekte (<i>secondary aspects</i>)	Einstellungen zum grundsätzlichen Reformprozess, Einstellungen zur Umsetzung des Reformvorhabens*	Verbleib bei G8 oder G9 Änderung der Wochenstundenzahlen, Stundenplanüberarbeitung, Belastung der Kommunen, Beginn der Umsetzung*
Politikfeldbezogene Vorstellungen (<i>policy core</i>)	Schulstrukturelle Prinzipien	Entschleunigtes Lernen vs. beschleunigtes Lernen (normativ), Umgang mit Leistungsunterschieden von Schülerinnen (empirisch)
Normative und ontologische Positionen (<i>deep core</i>)	Wertorientierungen und ideologische Positionen	Individualität vs. Kollektivität

* wird in diesem Beitrag jedoch aufgrund der Lernperspektive als Meta-Perspektive vernachlässigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammensetzung der Interviewpartnerinnen

Die Interviewpartnerinnen setzen sich in ihren Funktionen zum Zeitpunkt des Interviews wie folgt zusammen:

- Hausspitze des Ministeriums für Schule und Bildung NRW
- Referatsleiter im Ministerium für Schule und Bildung NRW*
- Referatsleiter in der Staatskanzlei NRW*
- vier Mitglieder der Fraktionsvorstände, wobei ein Mitglied auch fachpolitische Sprecherin war
- ein fachpolitischer Sprecher und eine fachpolitische Sprecherin
- fachpolitischer Fraktionsreferent
- Vorsitzende des Ausschusses für Schule und Bildung

Die elf Interviewpartnerinnen verteilen sich auf neun Interviews (zwei Doppelinterviews). Fünf Gesprächspartnerinnen gehören der CDU und vier der FDP an. Bei zwei Interviewpartnerinnen (*) ist eine etwaige Parteizugehörigkeit unbekannt und spielt aufgrund ihrer Funktionen eine untergeordnete Rolle.