

# 0. Einleitung<sup>1</sup>

Innovationswege im deutschen Bildungssystem: Der Titel dieser Studie verspricht aktuelle und praktische Relevanz. Seit Ende der 1990er Jahre sind die Forderungen nach schnellen wirksamen Reformen im deutschen Bildungssystem erheblich angewachsen (Rutz 1997, Rosenblatt 1999, Fahrholz u.a. 2002). Beigetragen haben dazu vor allem die Veröffentlichungen international vergleichender Schülerleistungstests (TIMSS, PISA, IGLU u.a.). Die erwartungswidrig niedrige Rankingposition Deutschlands in diesen Tests (s. Baumert u.a. 1997, 2001, 2002) erhob das Thema einer forcierten Qualitätsverbesserung im deutschen Bildungswesen zu einem der dringlichsten politischen Handlungsfelder.

Unter diesen Rahmenbedingungen in einer wissenschaftlichen Studie die Frage zu stellen, auf welchen Wegen sich Innovationen im deutschen Bildungssystem verbreiten, legt ein kritisch-reflexives Forschungsinteresse und einen direkt aktuellen Bezug nahe. Denn schließlich sind die Strukturen in denen in der deutschen Bildungspolitik neue Gestaltungsideen generiert und umgesetzt werden, keinesfalls einfach zu überschauen und in ihrer Effektivität einzuschätzen. Gerade die Gestaltung des allgemein bildenden Schulwesens wird im deutschen Bundesstaat allein durch die Länder verantwortet, bundesweit prägende Entscheidungen entstehen nur aus ihrer freiwilligen Selbstkoordination.

Reflexionen auf die bildungspolitischen Entwicklungen der letzten fünfzig Jahre kamen dabei regelmäßig zu eher skeptisch-negativen Statements. „Weil Kulturpolitik in der Bundesrepublik Ländersache ist (...), muß, wer die Veränderungen studieren will, sich den Reform-Anbau in einem Dutzend Strebergärten ansehen und findet dort die bildungspolitischen Kulturen in armseelig einfalllosen Mustern angelegt“, so von Hentig (1990, 369). Eine Bildungsreform sei, so von Hentig (ebd., 376) weiter, in der Bundesrepublik Deutschland „*entweder* nicht als solche gedacht und geplant worden, sondern aus vielen bildungspolitischen Einzelmaßnahmen ergaben sich die Veränderungen, die man nachträglich als Reform deuten konnte, *oder* sie ist sorgfältig, wort- und gedankenreich geplant worden – wurde aber nicht verwirklicht“.

---

<sup>1</sup> Die vorliegende Studie profitierte sowohl vom Umfeld des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) – namentlich von Hermann Avenarius, Stefan Brauckman, Hans Döbert, Hans Peter Füssel, Thomas Kimmig, Angelika Marhauser, Renate Martini, Corinna Preuschoff und Manfred Weiß – als auch von Förderern, Freunden und Kollegen an den Universitäten Erfurt und Wuppertal: zuallererst von Peter Zedler und Horst Weishaupt (meinen Doktorvätern) aber auch von Oliver Böhm-Kasper, Gangolf Braband, Martin Heinrich Maren Heise, Andreas Kieselbach, Harm Kuper Stefan Plessmann, Claudia Schmidt, Claudia Schuchart, Dank gilt auch Hans-Werner Fuchs, Ulrich Pötter und Gunter Quaiser.

Der neuerliche bildungspolitische Aufbruch in Deutschland seit der Jahrtausendwende ist allerdings gerahmt und fundiert durch die gleichen politischen Verantwortungszuordnungen im deutschen Bundesstaat, die schon die bisherigen Entwicklungen des deutschen Bildungssystems prägten. Und noch mehr: Seit PISA verweisen die Länder mit Nachdruck darauf, dass sie selbst – eigenständig und mittels ihrer Selbstkoordination – geeignet und fähig seien, die aufgezeigten Reformbedarfe zu bewältigen. Statt länderübergreifender Planung bedürfe es eher noch stärker divergierender und eigenständiger Entwicklungen. Der dezentrale Wettbewerb um die besten Lösungen sei das geeignete Rezept für eine anhaltende und dynamische Schulreform. Entsprechend könnten auch die Gremien und Arbeitsgruppen der Kultusministerkonferenz sowie die bisherigen Vereinbarungen reduziert werden (s. KMK 2004). Die BLK wäre genauso überflüssig wie die im Grundgesetz festgeschriebene Gemeinschaftsaufgabe der Bildungsplanung (s. KMK 2006a). Und des Umdenkens nicht genug: mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 wurde diese Haltung nun auch im Grundgesetz verankert (Wollenschläger 2007).

So stehen sich, nicht zum ersten Mal seit der Gründung der Bundesrepublik, aber wohl erstmals in dieser Zuspitzung, zwei Thesen zu den erwartbaren Wirkungen der bildungspolitischen Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat gegenüber. Sie unterscheiden sich basal darin, wie wertvoll ihnen jeweils Vergleichbarkeit und Geplantheit bzw. Vielfalt und Eigendynamik als Grundmuster der Weiterentwicklung des deutschen Bildungssystems erscheinen. Die erstere Position könnte man als zentralistisch kennzeichnen (s. Böttcher 1990). Sie gründet auf dem Ideal eines unitarisch-kooperativ geprägten Föderalismus, tritt für eine Rahmengesetzgebungskompetenz der Bundesebene ein und sieht den Staat insgesamt in einer ausgeprägten und detaillierten Gestaltungsverantwortung im Bildungsbereich. Dem steht die zweite – partikularistische – Position fast diametral gegenüber. Sie betont die Idee eines Konkurrenz- und Wettbewerbsföderalismus und tritt dabei für eine subsidiäre Aktivitätsbeschränkung des Staates und insbesondere der länderübergreifenden Institutionen der Politikkoordination ein (s. z.B. Schwager 2005).

Das Hauptargument der Partikularisten lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass ein föderaler Ideenwettbewerb sich funktional äquivalent zu einer gesamtstaatlich geplanten Bildungsreform verhalten würde. Nicht nur aktuelle Handlungsherausforderungen würden im Bildungsföderalismus im Wechselspiel von Konkurrenz und gegenseitigem Lernen erfolgreich bewältigt werden können. Insgesamt würden schneller und quasi eigenwüchsig pass- und anschlussfähigere Reformkonzepte generiert, als dies durch eine prinzipiell den konkreten Handlungssituationen fernstehende Bundesadministration möglich wäre (s.

hierzu Rürup 2005). Doch sind diese Möglichkeiten bisher mehr Behauptung und Ideologie als für den deutschen Bildungsföderalismus bestätigte und wissenschaftlich aufgearbeitete Erfahrung.

Erfahrungsgesättigt argumentieren hingegen die „Zentralisten“. Dem deutschen Bildungsföderalismus sei es bisher nicht gelungen, eine ausreichende Vergleichbarkeit der Schulstrukturen herzustellen bzw. ihr stetig erneutes Auseinanderdriften zu verhindern. Er habe nicht nur eine gesamtstaatlich konzipierte und koordinierte Bildungsreform nicht entstehen lassen, er habe überdies jegliche tiefgreifende Reformentwicklungen in der deutschen Bildungspolitik systematisch verzögert, beschnitten und verunmöglicht. So diagnostiziert Hamm-Brücher (1972, 15): „alle zu Buche schlagenden gemeinsamen Veränderungen wurden nicht mit oder durch das föderalistische System vollbracht, sondern mussten mühsam gegen seine Schwerfälligkeit, seinen Provinzialismus und seine eigenbrödlischen Tendenzen durchgesetzt werden.“

Genau dieser Bildungsföderalismus wird durch die Entscheidungen der Grundgesetznovelle 2006 aber nun noch bestätigt und intensiviert. Die bisherigen negativen Diagnosen zur Bildungsentwicklung in Deutschland (Schulchaos, Reformstau, fehlende länderübergreifende Planung, mangelnde parlamentarische Kontrolle) erhalten damit unterschwellig prognostischen Charakter. Allerdings ist dabei zumindest eine Einschränkung zu machen: da sich die bisherigen Diagnosen zur deutschen Bildungsentwicklung nur auf die nationale Reformdynamik und -effektivität bezogen, gelten auch die möglichen Prognosen nur für die bundesstaatliche Ebene. Dagegen richten sich die Erwartungen der Partikularisten zu den Innovationspotenzialen eines Wettbewerbs im Bildungssystem gerade auf die Ebene der Länder oder gar der einzelnen Schulen. Entsprechend geschwächt ist die argumentative Kraft der bisherigen Erfahrungsberichte.

Mit den bisher vorliegenden empirischen Befunden kann nicht bestritten werden, dass es zwischen den Schulen und den schulpolitisch Verantwortlichen in den Ländern zu einem produktiven Erfahrungsaustausch über ihre jeweiligen Erfahrungen mit gelungenen und weniger gelungenen Umgestaltungen der pädagogischen Praxis kommen könne – und auch in der Vergangenheit schon immer wieder gekommen sei. Sowohl die Medien als auch deutsche Bildungspolitikforschung haben die Reformdynamik zwischen und in den deutschen Bundesländern bisher wenig bis gar nicht wahrgenommen. Die Unterschiedlichkeit der Länderentwicklungen war zwar immer wieder Gegenstand des Vergleichs, hinterfragt und diskutiert wurden solche Analysen allerdings bezogen auf den nationalen Maßstab der erfolgreichen oder verfehlten bundesweiten Durchsetzung eines bestimmten Reformprogramms. Die Differenz von Entwicklungen in den Ländern erhielt so fortwährend einen negativen Anstrich.

Dass in ihnen ebenso liegende Potenzial dezentraler Erprobung sowie sachorientierter und erfahrungsgesättigter Fortentwicklung des Bildungssystems wurde tendenziell negiert.

Es soll hier nicht behauptet werden, dass die bisherigen Einschätzungen zur Dynamik der Bildungsreform in Deutschland grundsätzlich falsch wären. Selbst für eine Relativierung liegen bisher keine ausreichenden empirischen Befunde vor. Das Forschungsdefizit ist umso offensichtlicher und seine Aufarbeitung gerade im Hinblick auf die aktuellen bildungspolitischen Debatten von PISA bis zur Föderalismusreform 2006 erst recht dringlich. Die Innovationsdynamik zwischen den bildungspolitischen Akteuren in den Ländern muss, das ist die Ausgangsthese dieser Studie, stärker in den Blick genommen werden. Lernen die Länder voneinander? Kommunizieren sie über ihre unterschiedlichen Gestaltungsvorstellungen und -programme und informieren sie sich gegenseitig umfassend und objektiv über Entwicklungen und Erfahrungen? Oder bedeutet bildungspolitischer Wettbewerb vor allem Parteienkonkurrenz und Rückbindung der Schulsystementwicklung an Wählerentscheidungen und Regierungswechsel anstelle eines parteiübergreifend sachorientierten Erfahrungsaustauschs?

Angesichts dieser Zuspitzung der Argumentation auf ein spezielles Forschungsdesiderat der Bildungspolitikforschung wird es nicht wundern, dass diese Studie verspricht, genau an der Schließung dieser Lücke zu arbeiten. In ihr soll, wie im Titel ankündigt, nach typischen Innovationswegen im deutschen Bildungssystem gefragt werden. In Kapitel 1 wird die gewählte Forschungsperspektive systematisch entfaltet und in Kapitel 2 im Rückgriff auf Vorarbeiten der Theorie der Innovationsdiffusion von Everett M. Rogers (2003) und der US-amerikanischen Policy-Diffusion-Research theoretisch-konzeptuell und methodologisch konkretisiert und begrenzt.

Der Kern der Studie ist die Untersuchung der Verbreitung einer konkreten Politikidee: der Idee „Schulautonomie“.<sup>2</sup> An ihr soll exemplarisch geprüft werden, welche Innovationsdynamik zwischen den deutschen Bundesländern vorzufinden ist und welche regelhaften Strukturen des Erfahrungsaustauschs oder der Kommunikationsbeschränkung hierbei hervortreten. Mit dem Fallbeispiel „Schulautonomie“ sind zwei Vorteile verknüpft: Es erlaubt zum einen die Struk-

---

<sup>2</sup> Angesichts der Vielfältigkeit der Einzelmaßnahmen und Einzelinstrumente, die angesichts der Verlautbarungen der politischen Akteure zum Optionsraum „Schulautonomie“ zu zählen waren (insgesamt 82), wird sich in dieser Studie gegen die Bezeichnung Konzept für das politische Gestaltungsprogramm „Schulautonomie“ entschieden. Stattdessen wird der Begriff „Idee“ oder „Politikidee“ genutzt, um von vornherein die Annahme eine Geschlossenheit und Stringenz im Optionsraum nicht rhetorisch mitzuführen (s. auch Abschnitt 2.1.1).

turen der Innovationsdiffusion nach der Wiedervereinigung zu betrachten, da „Schulautonomie“ zumindest im Kern erst nach 1990 in Deutschland als politisch getragene Reform hervorgetreten ist. Zum anderen sind mit der Idee „Schulautonomie“ Maßnahmen und Instrumente politischer Umgestaltung verbunden, deren Implementation in der Regel keine länderübergreifenden Abstimmungsbedarfe (Abschlüsse, Strukturen der Bildungsgänge) implizieren. Dies erlaubt es, sich möglichst unverstellt den Strukturen des horizontalen und direkten Politiktransfers zwischen den deutschen Bundesländern anzunähern.<sup>3</sup>

Kapitel 3 thematisiert Umfang und Vielgestaltigkeit der deutschen Diskussion zur „Schulautonomie“ und erläutert das in dieser Studie gewählte Vorgehen der empirischen Erfassung und Strukturierung des Fallbeispiels als politische Gestaltungsidee. Dieser Forschungsansatz besteht, kurz gefasst, in einer Aufgliederung der mit der Idee „Schulautonomie“ verbundenen Reformvorstellungen in konkrete Einzelmaßnahmen und Einzelinstrumente der organisatorischen Umgestaltung von Schule. Gefunden werden diese Maßnahmen und Instrumente anhand einer Inhaltsanalyse der Veränderungen des deutschen Schulrechts von Oktober 1990 bis Dezember 2004 in allen 16 Bundesländern. Die Idee „Schulautonomie“ wird so erfasst als von den schulpolitischen Akteuren entsprechend bezeichnete und eingeordnete Einzelaktivitäten.<sup>4</sup> Inhaltlich wird „Schulautonomie“ damit als länderübergreifender bildungspolitischer Optionsraum rekonstruiert; basierend auf konkret beobachtbaren Änderungen des Schulrechts. Kapitel 4 erläutert die einzelnen gefundenen Schulautonomieaspekte und ihre Strukturierung in unterschiedliche Ansätze der Neugestaltung von Schule.

Zur Analyse der Verbreitungsverläufe der Idee „Schulautonomie“ in der Bundesrepublik Deutschland wurden die schulautonomiebezogenen Änderungen des Schulrechts quantitativ aufbereitet. In einem eigenständigen Datensatz wurde dokumentiert, wann welches Bundesland erstmals einen bestimmten Schulautonomieaspekt ausdrücklich fixierte oder später wesentlich änderte.

---

<sup>3</sup> Genau die Untersuchung solcher Innovationsprozesse sind der Kern des hier herausgestellten Forschungsdesiderats der deutschen Bildungspolitikforschung. Reflexionen auf bildungspolitische Reformbemühungen der Länder und ihre Rahmung und Behinderung durch Aushandlungsprozesse in den länderübergreifenden bildungspolitischen Arenen sind bisher keineswegs selten (s. Abschnitt 1.3). Informationsmängel bestehen dagegen hinsichtlich der Verbreitung politischer Ideen, die nicht erst durch die Koordinationsmühle der Ständigen Konferenz der Kultusminister und -senatoren der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) gedreht werden müssen, ehe sie in den einzelnen Ländern dauerhaft Realität werden können.

<sup>4</sup> Zur Kennzeichnung einer Änderung des Schulrechts als „schulautonomiebezogen“ war nur notwendig, dass im Schulrecht oder in dem die entsprechenden Rechtsnovellen begleitenden und erläuterndem Schrifttum der Kultusadministration in mindestens einem Bundesland ein entsprechender Verweis vorhanden war (s. v.a. Abschnitt 3.4).

se einer Innovationsdiffusion in der deutschen Bildungspolitik. In dieser Studie wird so erstmals ein *quantitativer* Vergleich des schulautonomiebezogenen Gestaltungsengagements aller 16 Bundesländer möglich, werden Umfang und

Genau des behaupteten bildungspolitischen Paradigmenwechsels einer Prüfung zugeführt (Kapitel 4 und 5) und werden Themenverschiebungen und Phasen der Verbreitung von „Schulautonomie“ (Kapitel 6) ebenso analysierbar wie das Übernahmeverhalten der einzelnen Länder im Zeitverlauf (Kapitel 7).

Diese deskriptiven Analysen sind im Untersuchungsgang dieser Studie letztlich aber nur vorbereitende Schritte und dienen der argumentativen Annäherung an die Frage, durch welche Innovationswege die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im deutschen Bundesstaat möglicherweise eher bestimmt ist. Zur quantitativ-analytischen Schätzung der Einflüsse unterschiedlicher partei-lich-ideologischer oder sozioökonomisch-regionaler Faktoren wird darüber hinausgehend ein aktueller methodischer Vorschlag aus der US-amerikanischen Policy-Diffusion-Reserach aufgegriffen: die Event History Analysis (EHA) nach Berry und Berry (1990, 1992, 1999, Blanke 2004 als deutsche Vorläuferstudie). Dabei handelt es sich im Kern um eine binär logistische Regressionsanalyse mit einem spezifisch aufbereiteten Datensatz, der es ermöglicht, den Einfluss theoretisch bestimmter Prädiktoren auf die Verbreitungsdynamik konkreter Ideen in einem bestimmten Zeitraum und in einem bestimmten sozialen System zu bestimmen (s. Abschnitt 2.2.3 und Kapitel 8). So werden mit dieser Studie konkrete quantitativ-analytische Abwägungen möglich, was als Muster der bildungspolitischen Innovationsdiffusion eher wahrscheinlich scheint: ein ideologisch zugespitzter von Parteikonkurrenz getragener Verdrängungswettbewerb oder ein gegenstandsbezogen flexibler, an guten Beispielen und ähnlichen Handlungsbedingungen orientierter Ideenwettbewerb.

Diese Studie sieht sich lediglich als Anfang. Mit ihr wird ein spezifischer Untersuchungsfokus und eine spezielle Forschungsmethodik in die deutsche Bildungspolitikforschung eingebracht und anhand eines Fallbeispiels erstmals umgesetzt. Das Schulrecht wird als mögliche Quelle für eine sekundäranalytisch orientierte Bildungspolitikforschung vorgestellt und die Event History Analysis als mögliches Verfahren.