

Universität Koblenz-Landau

Politische Steuerung in nationalen Bologna-Prozessen in Deutschland, Österreich und der Schweiz

DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades

eines Doktors

der Philosophie (Dr. phil.)

am Fachbereich 6:

Kultur- und Sozialwissenschaften

der Universität Koblenz-Landau

vorgelegt im

Promotionsfach..... Politikwissenschaft

Schwerpunkt Vergleichende Politikwissenschaft

am 03.05.2018

von Mathias Marquard

geb. am 27.10.1981 in Groß-Umstadt

Erstgutachter: Prof. Dr. Siegmund Schmidt

Zweitgutachter: Prof. em. Dr. Ulrich Sarcinelli

Danksagung

Dissertationen sind bekanntermaßen kein Alleingang. Mein Dank geht daher an viele Personen, ohne die das Vorhaben schlicht nicht möglich gewesen wäre. Zuvorderst bedanke ich mich sehr bei Prof. Dr. Siegmund Schmidt, der die Arbeit als Erstgutachter von Anbeginn gefördert hat und immer ein offenes Ohr und vor allem gute Ideen für zu klärende Fragen hatte. Ein großer Dank geht auch an den Zweitgutachter, Prof. em. Dr. Ulrich Sarcinelli, der sich intensiv mit der Arbeit auseinandergesetzt hat und so geholfen hat, den Blick auf bis dahin weniger beachtete Aspekte zu richten.

Zu unterschiedlichen Zeiten haben zudem verschiedene Personen die Arbeit mit ihren Anregungen und Kommentaren geprägt. Herzlich gedankt sei an dieser Stelle Jun.-Prof. Dr. Wolf J. Schünemann, Dr. Timo S. Werner, Dr. Evelyn Bytzeck, Daniel Reichard, Dr. David Knittel, Dr. Florian Bernstorff, Prof. Dr. Wolfgang Muno, Dr. Nina Thomsen, Christina Saulich, Kirsty Otto und Dr. Michael Havlin.

Ein besonderer Dank geht an das Dekanat des Fachbereichs 6: Kultur- und Sozialwissenschaften: Insbesondere Prof. Dr. Lothar Bluhm als Dekan und Prof. Dr. Werner Sesselmeier als Prodekan haben – wie auch Prof. Dr. Sabine Diao-Klaeger und Prof. Dr. Christoph Zuschlag in ihrer Zeit als Prodekanin bzw. Prodekan – das Vorhaben mit Nachdruck unterstützt und befördert. In diesem Zusammenhang ergeht auch ein herzlicher Dank an meine langjährige Kollegin im Dekanatssekretariat, Silvia Zanker, die durch vielfältige Hilfeleistungen zum Gelingen der ganzen Sache beigetragen hat.

Ohne familiäre Prägung und Unterstützung lassen sich dicke Bretter nicht oder nur schwerlich bohren. Meinen Eltern, Birgitt und Reiner Marquard, bin ich für sehr vieles dankbar, insbesondere für die Einsicht, dass (höhere) Bildung weder Selbstzweck noch selbstverständlich ist. Ein ganz besonderer Dank gebührt zum Schluss meiner Frau Natalia sowie Jakob und Julia für so viel Geduld und Unterstützung über etliche Jahre.

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	1
2	FORSCHUNGSSTAND UND -FRAGE	6
2.1	Der Bologna-Prozess als Gegenstand: Entstehung, Themen und Interaktionsstrukturen.....	8
2.2	Der Bologna-Prozess: Vertikale Gelegenheitsstruktur oder transnationales Gravitationszentrum?.....	15
2.3	Steuerungspraktische Befunde aus nationalen Kontexten	19
2.4	Entwicklung der Forschungsfrage	24
2.5	Anlage der Arbeit, Fallauswahl und Eingrenzung des Gegenstandes.....	26
2.5.1	Untersuchungsanlage und Fallauswahl	26
2.5.2	Gegenstandseingrenzung und Fallkonstruktion.....	30
3	POLITISCHE STEUERUNG: THEORETISCHE GRUNDLAGEN UND DEFINITION	38
3.1	Politische Steuerung oder Governance?	38
3.1.1	Politische Steuerung: Noch ein adäquater Begriff?.....	38
3.1.2	Für ein Festhalten am Steuerungsbe­griff.....	43
3.2	Politische Steuerung als Analysebegriff	48
3.2.1	Die Akteurkonstellation als Bezugspunkt.....	48
3.2.2	Definition des Begriffs politische Steuerung	54
3.3	Instrumentenansatz und akteurzentrierter Institutionalismus.....	55
4	THEORETISCHER RAHMEN	60
4.1	Das Hochschulsystem als staatsnaher Sektor mit inhärenter staatlicher Einfluss­schwäche.....	61
4.1.1	Gemeinschaft.....	61
4.1.2	Hierarchie.....	62
4.1.3	Organisation und Wettbewerb	63
4.1.4	Verband	66
4.1.5	Das Universitätssystem: Vier zentrale Ordnungsmuster	68
4.2	Zur theoretischen Rahmung politischer Steuerung von Studium und Lehre.....	69
4.2.1	Überblick	69
4.2.2	Steuerungsmuster.....	73
4.2.2.1	Konzeptionalisierung von Instrumenten.....	73
4.2.2.2	Konzeptionalisierung von Steuerungsmustern.....	80

4.2.3	Dimension I: Struktureller Kontext	89
4.2.3.1	Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß staatlicher Hochschulpolitik im Bereich Studium und Lehre	89
4.2.3.2	Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung und Struktur des Universitätssektors im Bereich Studium und Lehre	92
4.2.4	Dimension II: Steuerungspräferenzen	106
4.2.5	Steuerung als Prozess	116
4.2.5.1	Der Politik-Zyklus	116
4.2.5.2	Formulierung, Implementierung und Reformulierung im Bologna-Prozess in Deutschland, Österreich und der Schweiz	118
4.2.6	Thesenentwicklung.....	123
5	METHODISCHES VORGEHEN	129
5.1	Dokumentenanalyse	129
5.2	Experteninterviews	131
5.2.1	Zum Expertenstatus	131
5.2.2	Vorbereitung und Durchführung	132
5.2.3	Auswertung	134
5.3	Sozialwissenschaftliche Interpretation	137
6	POLITISCHE STEUERUNG IN DEUTSCHLAND	141
6.1	Politikformulierung: Von den 1990er Jahren bis 2003	141
6.1.1	Dimension I: Struktureller Kontext	141
6.1.1.1	Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß	141
6.1.1.2	Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung	143
6.1.2	Dimension II: Steuerungspräferenzen	147
6.1.2.1	Inhaltliche Präferenzen.....	147
6.1.2.2	Prozessuale Präferenzen	152
6.1.3	Das Steuerungsmuster in den 1990er Jahren bis zum Beginn der 2000er Jahre .	159
6.1.3.1	Beschreibung der Akteurkonstellation	159
6.1.3.2	Beschreibung der Kerninstrumente	160
6.1.3.3	Analyse	162
6.1.3.4	Zentrale Ergebnisse in der Schnittstelle von Formulierung und Implementierung	163
6.2	Politikimplementierung zwischen 1998 und 2002/2003.....	171
6.2.1	Beschreibung der Kerninstrumente	172
6.2.2	Analyse	175
6.3	Politikimplementierung zwischen 2003 und 2009.....	176
6.3.1	Dimension I: Struktureller Kontext	176
6.3.1.1	Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß	176
6.3.1.2	Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung.....	177
6.3.2	Dimension II: Steuerungspräferenzen	179
6.3.2.1	Inhaltliche Präferenzen.....	179

6.3.2.2	Prozessuale Präferenzen	183
6.3.3	Steuerungsmuster	189
6.3.3.1	Beschreibung der Akteurkonstellation	189
6.3.3.2	Beschreibung der Kerninstrumente	191
6.3.3.3	Analyse	194
6.4	Politik-Reformulierung	195
6.4.1	Dimension I: Struktureller Kontext	197
6.4.1.1	Unterdimension I: Kompetenzverteilung und -ausmaß	197
6.4.1.2	Unterdimension II: Ressourcenausstattung	199
6.4.2	Dimension II: Steuerungspräferenzen	200
6.4.2.1	Inhaltliche Präferenzen.....	200
6.4.2.2	Prozessuale Präferenzen	206
6.4.3	Steuerungsmuster	209
6.4.3.1	Beschreibung der Akteurkonstellation	209
6.4.3.2	Beschreibung der Kerninstrumente	210
6.4.3.3	Zentrale Ergebnisse	215
6.4.3.4	Analyse	218
7	POLITISCHE STEUERUNG IN ÖSTERREICH.....	219
7.1	Politikformulierung.....	219
7.1.1	Dimension I: Struktureller Kontext	219
7.1.1.1	Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß	219
7.1.1.2	Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung.....	222
7.1.2	Dimension II: Steuerungspräferenzen	224
7.1.2.1	Inhaltliche Präferenzen.....	224
7.1.2.2	Prozessuale Präferenzen	228
7.1.3	Steuerungsmuster: Formulierungsphase I – Das Universitätsstudiengesetz	230
7.1.3.1	Beschreibung der Akteurkonstellation	230
7.1.3.2	Beschreibung der Kerninstrumente	231
7.1.3.3	Zentrale Ergebnisse	232
7.1.4	Formulierungsphase II – Das Universitätsgesetz 2002.....	234
7.1.4.1	Beschreibung der Kerninstrumente der Formulierung II	236
7.1.4.2	Analyse	236
7.1.4.3	Zentrale Ergebnisse	237
7.2	Implementierung.....	240
7.2.1	Dimension I: Struktureller Kontext	240
7.2.1.1	Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß	240
7.2.1.2	Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung.....	241
7.2.2	Dimension II: Steuerungspräferenzen	242
7.2.3	Steuerungsmuster	246
7.2.3.1	Beschreibung der Akteurkonstellation	246
7.2.3.2	Beschreibung der Kerninstrumente	247
7.2.3.3	Analyse	253

7.3 Reformulierung	254
7.3.1 Dimension I: Struktureller Kontext	255
7.3.1.1 Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß	255
7.3.1.2 Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung	255
7.3.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen der ersten Reformulierungsphase	257
7.3.3 Steuerungsmuster Phase 1	259
7.3.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation	259
7.3.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente	259
7.3.3.3 Zentrale Ergebnisse	261
7.3.3.4 Zur Parallelität von Reformulierung und Implementierung: Leistungsvereinbarungen und Monitoring	262
7.3.4 Zur Genese der Proteste 2009/2010	264
7.3.5 Steuerungsmuster II	265
7.3.5.1 Aktualisierung der Steuerungspräferenzen	265
7.3.5.2 Beschreibung der Akteurkonstellation	267
7.3.5.3 Beschreibung der Kerninstrumente	267
7.3.5.4 Analyse	270
 8 POLITISCHE STEUERUNG IN DER SCHWEIZ	 272
8.1 Politikformulierung	272
8.1.1 Dimension I: Struktureller Kontext	272
8.1.1.1 Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß	272
8.1.1.2 Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung	279
8.1.1.3 Die Schweiz zwischen alter und neuer Ordnung	283
8.1.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen	284
8.1.2.1 Inhaltliche Präferenzen	284
8.1.2.2 Prozessuale Präferenzen	291
8.1.3 Steuerungsmuster	294
8.1.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation	294
8.1.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente	295
8.1.3.3 Analyse	299
8.1.3.4 Zentrale Ergebnisse	300
 8.2 Implementierung	 302
8.2.1 Dimension I: Struktureller Kontext	302
8.2.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen	303
8.2.3 Steuerungsmuster	304
8.2.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation	304
8.2.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente	304
8.2.3.3 Die Evolution des strukturierenden Steuerungsmusters 2008-2013	308
8.2.3.4 Analyse	310
 8.3 Zum Ausbleiben der Reformulierung in der Schweiz	 311

9	VERGLEICHENDE BETRACHTUNG DER ERGEBNISSE.....	313
9.1	Kommentierung der Leitthesen	313
9.2	Überlegungen zur Leistungsfähigkeit der Steuerungsmuster.....	321
9.2.1	Entscheidungskapazität	322
9.2.2	Implementierungseffektivität.....	325
9.2.3	Partizipation	332
9.2.4	Vergleichende Einschätzung	335
10	FAZIT	339
10.1	Bologna in Deutschland, Österreich und der Schweiz: Im Spannungsfeld zwischen bürokratischer Programmierung und universitärer Autonomie	340
10.2	Politikwissenschaftliche Steuerungsforschung: Mehr Grundlagenforschung und weniger Begleitforschung.....	343
10.3	Die Neuordnung des Akkreditierungssystems und des Systems der Pakte: Gute Ansätze und ungeklärte Fragen.....	348
10.4	Hochschulpolitische Implikationen: Was kann man ändern?	352
	TABELLENVERZEICHNIS	II
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	IV
	INTERVIEWS.....	V
	Deutschland.....	V
	Österreich	VI
	Schweiz.....	VII
	Codierung	VIII
	LITERATURVERZEICHNIS	XXVII

Abkürzungsverzeichnis

DEUTSCHLAND

AFT:	Allgemeiner Fakultätentag
AR:	Akkreditierungsrat
BDA:	Bund deutscher Arbeitgeber
BLK:	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Ende 2006 aufgelöst)
BMBF:	Bundesministerium für Bildung und Forschung
DAAD:	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DHV:	Deutscher Hochschulverband
FZS:	Freier Zusammenschluss von StudentInnenschaften.
GEW:	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GWK:	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (2007 als Nachfolgegremium der BLK eingesetzt)
HLB:	Hochschullehrerbund
HRK:	Hochschulrektorenkonferenz
KMK:	Kultusministerkonferenz
WR:	Wissenschaftsrat

ÖSTERREICH

BMBWK:	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2000-2007)
BMWF:	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (2007-2014)
BMWV:	Bundesministerium für Bildung und Verkehr (bis 2000)
FHK:	Fachhochschulkonferenz

OeAD:	Österreichischer Austauschdienst
ÖGB:	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖH:	Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft
ÖWR:	Österreichischer Wissenschaftsrat
RÖPH:	Rektorinnen- und Rektorenkonferenz österreichischer Pädagogischer Hochschulen
Uniko:	Österreichische Universitätenkonferenz (bis 2008: Österreichische Rektorenkonferenz)
UPV:	Österreichischer Universitätsprofessor/Innenverband
WKÖ:	Wirtschaftskammer Österreich

SCHWEIZ

BBT:	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (bis 2012)
BBW:	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (bis 2004)
COHEP:	Schweizerische Konferenz der Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (bis 2014)
CRUS:	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (bis 2014)
EDI :	Eidgenössisches Departement des Inneren
EDK:	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
FHCH:	Verband der Fachhochschuldozierenden Schweiz
KFH:	Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (bis 2014)
SBF(I):	Staatssekretariat für Bildung und Forschung (ab 2007 Bildung, Forschung und Innovation)
SKBF:	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SHK:	Schweizerische Hochschulkonferenz (bis 2000)
SUK:	Schweizerische Universitätenkonferenz (2001 bis 2014)

SWIR: Schweizerischer Wissenschafts- und Innovationsrat

VSH: Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden

VSS: Verband der Schweizer Studierendenschaften

1 Einleitung

Moderne Hochschulsysteme sind historisch nachweisbar und funktional begründbar in enger Anbindung an den jeweiligen Nationalstaat entstanden, dessen Durchbruch und Behauptung eine nationale Sozialisations- und Ausbildungsinstanz notwendig voraussetzte. So ist seit dem 19. Jahrhundert eine nahezu komplette Hoheitsübernahme seitens des europäischen Nationalstaates über das Bildungswesen zu beobachten. Dieser komplexe Prozess manifestierte sich in der – in Konkurrenz etwa zu kirchlichen Trägern – erfolgten Übernahme von *Entscheidungsverantwortung* über schulische und universitäre Lehrinhalte oder Budgets, von *Organisationsverantwortung* im Sinne einer Umsetzungskompetenz mithilfe organisations- und personalrechtlicher Mittel sowie schließlich von *Letztverantwortung* als faktisch einzige anerkannte Instanz bildungspolitischer Herrschaft (vgl. Genschel/Zangl 2007: 2; Martens/Weymann 2008: 257). Für Readings sind daher Universitäten historisch gesehen „the primary institution of national culture in the modern nation-state“ (Readings 1996: 12). Folglich entwickelten sich die Bildungs- und Hochschulsysteme international höchst unterschiedlich, was sich bis in die 1990er Jahre in einer „Beharrlichkeit vielfältiger Modelle“ (Teichler 1990) manifestierte.

Vor diesem Hintergrund gilt die 1999 in Bologna angestoßene Reform zur Harmonisierung der Studiensysteme als der wichtigste Neustrukturierungsprozess im Hochschulwesen der vergangenen Jahrzehnte, in den Augen mancher Beobachter gar der letzten 200 Jahre. Die ursprüngliche Bologna-Erklärung wurde von 29 Staaten unterschrieben mit dem Ziel, bis 2010 einen Europäischen Hochschulraum zu schaffen. Zu den ursprünglichen sechs Aktionslinien gehören unter anderem die Schaffung eines zweistufigen Studiensystems, die Anwendung von ECTS oder allgemein die Förderung der Mobilität für Studierende, Lehrer, Wissenschaftler und Verwaltungspersonal.¹ Die Institutionalisierung in Form der alle zwei Jahre stattfindenden interministeriellen Konferenzen sowie die faktisch zu beobachtende Reformdynamik vor Ort ließen schließlich sehr bald von einem Bologna-Prozess sprechen. Mittlerweile sind neben 46 Staaten und der EU-Kommission zahlreiche Verbände und Interessenorganisationen in eine dichte aufbau- und ablauforganisatorische Struktur von Arbeitsgruppen und Unterprozessen involviert. Entsprechend viel Aufmerksamkeit hat die Reform mit ihren vielen und komplexen Implikationen daher über den Bereich des Hochschulsystems hinaus in Politik und Öffentlichkeit erzeugt. In politikwissenschaftlicher Lesart ist der Prozess ein weiterer einschlägiger Ausweis einer „new order in education policy“ (Jakobi et

¹ Aus Gründen der Lesbarkeit wird in dieser Arbeit nur die männliche Form genannt.

al. 2009a: 2), die über Internationalisierungs-, Autonomisierungs- und Regionalisierungsprozesse die national pfadabhängig gewachsenen Hochschulsysteme allmählich transformiert. Auch wenn die beschriebenen Prozesse vielfältig und widersprüchlich sind, können sie doch als Phänomene eines „aktuellen hochschulpolitischen Strukturwandels“ (Dobbins/Toens 2011: 58) begriffen werden. Durch diesen entsteht als politisches Praxis-, aber auch als politikwissenschaftliches Forschungsproblem ein faktisch gewandeltes Politikfeld (Hochschul-)Bildung, das

- zunehmend um eine internationale Ebene erweitert wird, die ihrerseits in vielschichtiger Weise mit nationalen Politikprozessen interagiert,
- durch parallele Autonomisierungs- und Privatisierungsprozesse gekennzeichnet ist, die eine Ablösung der klassischen hierarchisch-legalistischen Input-Steuerung anzeigen, sei es durch Verlagerung von Kompetenzen auf Hochschulen oder andere Akteure, etwa im Bereich der externen Qualitätssicherung,
- zudem in der Binnenstruktur des politisch-administrativen Systems durch Verlagerungsprozesse von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gekennzeichnet ist.

Im Kern vollzieht sich im Politikfeld Bildung die Transformierung des Nationalstaates aufgrund der besonderen funktionalen und historischen Verquickung langsamer als in anderen Politikfeldern, aber zunehmend sichtbarer. Zugleich lenkt dies die Aufmerksamkeit darauf, dass staatliche Akteure nicht nur durch Internationalisierungstendenzen herausgefordert werden, sondern auch durch intrasystemische Entwicklungen der Kompetenz- und Zuständigkeitsverlagerung. Die Bologna-Reform ist somit nur ein Teilaspekt innerhalb einer vielschichtigen Dynamik, die insgesamt zu einer Relativierung staatlicher Entscheidungs- und Organisationskompetenz im Bereich der Hochschulpolitik zu führen scheint.

Bilanziert man jedoch die Forschung anhand der Fragestellung, ob infolge des Bologna-Prozesses ein Wandel der Staatlichkeit oder eine wie auch immer geartete Entstaatlichung zu konstatieren sei, ergeben sich bis dato sehr gemischte Befunde:

- *Es gibt keine dominanten transnationalen Akteure:* Weder die These einer taktgebenden EU als Proponentin eines ökonomisierten Bildungsideals noch die Vorstellung, die Bildung werde nationalen Akteuren „von einer transnationalen Koalition aus Forschern, Managern und Unternehmensberatern aus der Hand gerissen“ (Münch 2009: 30), findet empirische Bestätigung.
- *Es gibt kein übernationales Gravitationszentrum:* Die Bologna-Reform scheint eine „europaweite Bewegung (...), aber kein Europäisierungsprozess im engeren Sinne“ (Krü-

cken/Musselin 2009: 271) zu sein. Untersuchungen zur Konvergenz der Studienstrukturen kommen regelmäßig zu dem Befund, dass allenfalls auf der formalen Ebene Angleichungen stattfinden und die nationalen Pfadabhängigkeiten weiter wirksam sind.

- *Die Triebkraft des Prozesses liegt im Zusammenspiel der Ebenen:* Die nationalen Institutionen, Akteur- und Präferenzstrukturen sind nicht bloße vermittelnde Faktoren angesichts eines Konvergenz bewirkenden Gravitationszentrums, sondern vielmehr die Ausgangsfaktoren dafür, dass der abstrakte transnationale Bologna-Prozess in vielen verschiedenen nationalen Bologna-Prozessen konkretisiert und erst dadurch wirksam wird. Nationale Akteure nutzen argumentativ und legitimatorisch die internationale Diskussion, um selektiv bestimmte Themen durchzusetzen. Gerade staatliche Bildungsexekutiven nutzten in einigen Ländern den Prozess als Vehikel, um mit einer aktiven Strategie der Prozessführerschaft bestimmte Themen einzuspeisen beziehungsweise heimische Reformblockaden aufzubrechen.

Im Kern lassen sich die Forschungsergebnisse dahingehend deuten, dass nationale Akteure im Allgemeinen sowie staatliche Akteure im Besonderen weiterhin gleichsam als Gatekeeper fungieren. Sie sind mit ausreichend regulativer, finanzieller und diskursiver Macht ausgestattet und prägen maßgeblich Form, Inhalte und Umfang der nationalen Bologna-Adaption. Diese Prämisse bildet den Anknüpfungspunkt der vorliegenden Arbeit. Denn konzeptionell gehört das Hochschulsystem zu den `staatsnahen Sektoren`, in denen die staatliche Verantwortungsübernahme zwar weniger weit geht als die unmittelbare Leistungserbringung durch die Verwaltung, aber doch über die konjunktur-, ordnungs- oder strukturpolitische Verantwortung in eher marktwirtschaftlich verfassten Feldern hinausreicht (vgl. Mayntz/Scharpf 1995a: 13f.).

Die Arbeit operiert daher bewusst nicht mit dem institutionalistisch grundierten Governance-Konzept, sondern mit dem akteurzentrierten Begriff der politischen Steuerung. Teilt man die Vorstellung „eines zumindest symbolischen Hierarchieverhältnisses von Staat und Gesellschaft“ (Lange/Braun 2000: 87), hat das politisch-administrative System in Selbst- und Fremdzuschreibung die Funktionserfüllung des Hochschulsystems zu gewährleisten. Für das Bildungssystem allgemein ließen sich eine *Integrationsfunktion* als Enkultrierung der Gesellschaftsmitglieder, die Vermittlung von berufsrelevantem Wissen als *Qualifikationsfunktion* sowie die *Allokationsfunktion* vermittels eines hoch ausdifferenzierten Berufsbildungssystems identifizieren, das im Verbund mit dem Leistungsprinzip maßgeblich die Verteilung sozialer Positionen determiniert (vgl. Hepp 2011: 28f.). Transnationale Prozesse werden von den relevanten Akteuren stets vor dem Hintergrund dieser national geronnenen Funktionsbestimmungen im Hinblick auf ihre Passung bewertet. Gerade in politiknahen Bereichen wie dem Hochschulsektor ist der Staat ob seines inhärenten Ressourcenvorteils weiterhin eine sinnvolle theoretische Analyseeinheit, sofern man ihn nicht vorab positiv auf die Gemein-

wohlfunktion oder verfahrensbezogen neutral auf die Herrschaftsmanagerrolle festlegt, sondern ganz nüchtern als eigenlogischen, intern höchst differenzierten Akteur konzipiert. Der Steuerungsbegriff wird daher als Analysebegriff verwendet, um die jeweiligen Ressourcen, Präferenzen und Interaktionen der relevanten Akteure zu rekonstruieren, die im Feld Studium und Lehre stets nur im integrierenden staatlichen Bezugsrahmen stattfinden.

In diesem analytischen Zugang besteht das Ziel der Arbeit in der vergleichenden Erklärung und Analyse grundlegender Steuerungsmuster in den nationalen Bologna-Prozessen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Die drei Länder wurden ob ihrer institutionellen Varianz in der Hochschulpolitik bewusst als Fälle ausgesucht. Während in Deutschland seit 2006 die Länder in studienstrukturellen Fragen fast die alleinige Zuständigkeit haben, ist dies in Österreich im Bereich der Universitäten seit je her der Bund, wohingegen in der Schweiz bei prinzipiell getrennten Kompetenzen einige wesentliche Verflechtungstatbestände zwischen Bund und Kantonen bestehen. Die beiden Fälle Schweiz und Österreich repräsentieren damit auch die Reformoptionen Zentralismus und Kooperation innerhalb des deutschen Hochschulföderalismus, der aktuell eher durch kompetitive Elemente gekennzeichnet ist. Das Erkenntnisinteresse bezieht sich auf die idealtypisch zwischen den Polen Staat und Markt zu verortenden Interaktionsstrukturen zwischen Politik und Universitätssystem: Warum und wie wurde Bologna als Reform staatlich verordnet, verhindert oder gar den einzelnen Universitäten überlassen? Mit dieser nationalen Perspektive knüpft die Arbeit vor allem an die Studien an, die sich sowohl im Einzelfall wie auch kontrastierend mit den Bologna-spezifischen Akteurkonstellationen in den drei Ländern auseinandersetzen (vgl. u.a. Witte 2006, Toens 2009a, Toens 2009b, Toens 2009c, Mahner 2012, Müller 2012).

Bereits Renate Mayntz hat darauf aufmerksam gemacht, dass „man mit dem Steuerungsbegriff bewusst eine hoch selektive Betrachtungsweise wählt – und sich der damit verbundenen Ausblendungen bewußt bleiben sollte“ (Mayntz 1987/1997: 191). Dadurch wird ein komplexer Handlungszusammenhang auf ausgewählte Beobachtungen und Zusammenhänge reduziert. Im Fall der vorliegenden Studie mussten aus forschungspragmatischen Gründen insbesondere drei Eingrenzungen vorgenommen werden. Auch wenn Jens Maeße diskursanalytisch zutreffend feststellt, dass durch den Bologna-Prozess „argumentative Systeme aufgebaut werden, die das ganze Reformtableau der letzten 20 Jahre Hochschulpolitik aufrufen“ (vgl. Maeße 2010a: 233f.), was eine inhaltliche Abgrenzung des Prozesses sehr erschwert, wird doch der sachliche Kern der Reform als Studienstrukturreform identifiziert (vgl. Hechler/Pasternack 2009: 6). Folglich konzentriert sich die Arbeit *inhaltlich* primär auf die Umstellung von Bachelor- und Masterstudiengängen mit den dazugehörigen strukturellen Implikati-

onen. In *interaktionslogischer* Hinsicht war es aufgrund der Heterogenität der Fachhochschulsektoren in den drei Ländern nicht möglich, diese konzeptionell zu berücksichtigen, so dass sich die Studie auf das Universitätssystem beschränken muss. *Zeitlich* schließlich bilden die Jahre 1999 bis 2009/2010 den primären Beobachtungszeitraum. In der Terminologie des Politik-Zyklus, mithilfe derer sich komplexe Politikprozesse grob rastern lassen, deckt diese Periode Formulierung, Implementierung und erste Neubewertungen und Reformen der Reform ab. Über diesen längeren Zeitraum treten die Konturen staatlicher Steuerung deutlicher zu Tage, so dass die vorliegende Studie beansprucht, durchaus über den Beobachtungszeitraum hinausweisende Interaktionsstrukturen zu identifizieren. Explizit nicht geleistet wird eine kriterienbasierte Evaluation oder Bewertung des Prozesses.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Kapitel wird zunächst eine Skizzierung des Bologna-Prozesses vorgenommen, um die anschließende problemorientierte Zusammenfassung des Forschungsstandes zu kontextualisieren. Auf dieser Basis werden Forschungsfrage sowie die Anlage der Arbeit entwickelt. Kapitel 3 liefert eine Explikation des Steuerungsbegriffes. Diese kann angesichts des immensen Literaturumfangs nur selektiv erfolgen und hat die Funktion, gerade in produktiver Auseinandersetzung mit dem Governance-Begriff zu einer reflektierten Definition zu gelangen, die der Arbeit zugrunde gelegt wird. In Kapitel 4 wird anschließend das theoretische Raster erarbeitet. Dazu wird aus allgemeinen politikwissenschaftlichen Konzepten und Theorien sowie aus hochschulsoziologischen Elementen ein gegenstandsbezogener Rahmen mittlerer Reichweite konzipiert. Das Kapitel schließt mit der Formulierung strukturierender Leitthesen. Der methodische Zugang wird in Kapitel 5 beschrieben. Die folgenden Fallstudien zu Deutschland (Kapitel 6), Österreich (Kapitel 7) und der Schweiz (Kapitel 8) sind jeweils nach den in Kapitel 4 identifizierten Phasen des Politik-Zyklus untergliedert (Formulierung, Implementierung, Reformulierung). Kapitel 9 nimmt die formulierten Leitthesen zur Beantwortung der Fragestellung auf und zielt zudem auf einen Transfer der Erkenntnisse anhand der Meta-Kriterien Entscheidungskapazität, Implementierungseffektivität und Partizipation. Kapitel 10 beschließt als Fazit die Arbeit fasst nach einer Darstellung der Kernbefunde den über die Arbeit hinausweisenden wesentlichen konzeptionellen und praktischen Ertrag zusammen.

2 Forschungsstand und -frage

Bildungs- und insbesondere Hochschulpolitik gehören nicht zu den Kernthemen politikwissenschaftlicher Forschung in Deutschland. Auch wenn der Topos von Bildung und Wissenschaft als wichtigste Ressource im 21. Jahrhundert im politischen Diskurs gerne bemüht wird, gelten doch Bildungs- und Wissenschaftspolitik in der Regel eher als *low politics*. Zu dieser randständigen Verortung innerhalb der Politikfeldkonkurrenz tritt die in der Einleitung skizzierte nationale Konstitution und Funktion von Hochschulsystemen. Beides zusammen mag insgesamt ein relativ geringes Interesse der Politikwissenschaft an der Thematik begründen. Gerade durch die nationalstaatliche Prägung bot das Politikfeld lange per se wenig Raum für auf generalisierbare Erklärungen abstellende Forschungsprozesse der Vergleichenden Politikwissenschaft oder der Internationalen Beziehungen. Bildungspolitische Forschung erscheint daher „from a political science perspective [...] still in its infancy“ (Jakobi et al. 2009b: 220). Enders (2009: 205) erklärt das lange zu beobachtende Desinteresse der Politikwissenschaft mit der Annahme, dass die Bildungsforschung wenig Interessantes für die Weiterentwicklung der zentralen Wissensbestände der Disziplin liefere, was mit einem relativ niedrigeren Status der politikwissenschaftlichen Bildungsforschung in der Fachgemeinschaft einhergehe. Hochschulforschung läuft selten fachlich segmentiert ab, sondern bildet traditionell ein multidisziplinäres Feld, in dem die Integration über den Gegenstand Hochschule erfolgt, auf den die unterschiedlichen disziplinären Methoden und Theorien bezogen werden. Schneijderberg/Kloke/Braun (2011: 7f.) verweisen in diesem Zusammenhang auf Becher (1984: 190), der die Hochschulforschung als „area of contextual association“ bezeichnet. Derartige Praxis- und Forschungsfelder zeichnen sich durch die Abwesenheit klarer disziplinärer Problemstellungen und Konzepte aus, da sie quer zum kumulativ gewachsenen Forschungs- und Theoriestand einzelner Disziplinen liegen. Naturgemäß dominierten in der Vergangenheit eher idiographische Studien wie zum Beispiel zur Evaluation jeweils nationaler Bildungsprogramme (vgl. Jakobi et al. 2009a: 6).

Doch gerade durch die faktischen Veränderungen, für die die Städtenamen Bologna und Pisa paradigmatisch stehen, wurde und wird Bildungspolitik für politikwissenschaftliche Fragestellungen zunehmend anschlussfähig. So konnte insbesondere der Bologna-Prozess zum „Eisbrecher“ (Dobbins/Toens 2011: 61) einer politikwissenschaftlichen Hochschulforschung werden. Sowohl die horizontal zu beobachtenden Verschiebungen im Kompetenzgefüge auf nationaler Ebene zwischen Staat und Hochschulen als auch die vertikal festzustellende zunehmende Bedeutung der internationalen Ebene lassen sich im Bedeutungsrahmen des in der Politikwissenschaft bereits in anderen Sektoren laufenden Diskurses über den Wandel

der Staatlichkeit und das damit eng verbundene Governance-Paradigma (vgl. Enders 2009; Jakobi et al. 2009a: 1) analysieren. Konkret bedeutet diese Anschlussfähigkeit, dass die Politikwissenschaft Konzepte aus der Internationalisierungs-, Europäisierungs- und Governance-Forschung zunehmend auf bildungspolitische Themen übertragen kann. Wenn Jakobi et al. noch eine "stunning discrepancy between the important position of education on the current political agenda and the reluctant attitude of political scientists towards this phenomenon" (Jakobi et al. 2009a: 3) konstatieren, lässt sich dies wohl mit der relativ geringen Zeitspanne erklären, in der sich die Umbrüche vollziehen. Das Potenzial politikwissenschaftlicher Hochschulforschung liegt dann auch darin, „über die rein deskriptive Ebene hinaus zu gehen und dabei Veränderungsprozesse im Hochschulwesen nicht nur zu verstehen, sondern auch analytisch und vergleichend zu erklären“ (Dobbins/Toens 2011: 68).

Zum Gegenstand Bologna-Prozess liegen daher mittlerweile zahlreiche Einzelfallstudien und vergleichende Arbeiten vor. Neben verschiedenen inhaltlichen, methodischen und disziplinären Zugängen variiert oftmals der Ebenenbezug und damit die Verortung des Prozesses. Vergleichende Studien zum Employability-Bezug konkreter Curricula finden genauso im Bezugsrahmen des Bologna-Prozesses statt wie Forschungen, die auf die diskursive Struktur der transnationalen Ebene abheben. Dies erfordert eine Selektion des rezipierten Forschungsstandes. Gemäß dem auf die jeweilige Meso-Ebene in Deutschland, Österreich und der Schweiz abzielenden Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit finden daher primär sozial- und politikwissenschaftliche Studien Berücksichtigung, die die Interaktionen von Politik und Verbänden im Allgemeinen sowie in den interessierenden Ländern im Besonderen in den Blick nehmen und dabei direkt wie indirekt auf gesamtstaatliche Koordinierungsaktivitäten abheben. Augenscheinlich ist die Dominanz primär inhaltlich interessierter Einzelfall- oder Vergleichsstudien, obwohl prozessbezogene Steuerungs- und Governance-Modelle in der vergleichenden Hochschulbildungsforschung durchaus Tradition haben (vgl. Witte 2006: 77f.). Dies mag im Gegenstand selbst begründet sein, bei dem sich Fragen nach der Konvergenz bestimmter struktureller Elemente der Hochschulsysteme (Studienstruktur, Zugang, Qualitätssicherung etc.) geradezu aufdrängen. Dennoch behandeln auch diese Arbeiten zum Teil direkt oder indirekt steuerungspraktische Aspekte, wie bestimmte Instrumente oder den (Nicht-)Einbezug von Akteuren in diese, und sind insofern für die vorliegende Arbeit von Interesse. Weiterhin ist auffällig, dass umfassendere Monographien, die den genannten Kriterien nahe kommen, für Deutschland (vgl. u.a. Witte 2006; Mahner 2012) und die Schweiz (vgl. Müller 2012) vorliegen, in Österreich jedoch noch keine umfassendere Publikation zur Rekonstruktion des Prozesses zu verzeichnen ist. Eine mögliche Erklärung mag darin liegen, dass die Aufmerksamkeit der ohnehin überschaubaren, an Hochschulpolitik interessierten

scientific community in Österreich durch den tiefgreifenden Wandel infolge der Adaption des neuen Universitätsgesetzes 2002 absorbiert war.

Im Folgenden werden ausgewählte Forschungen anhand übergreifender Problemstellungen kontextualisiert um den Blick für den Forschungsbedarf zu schärfen. Ausgegangen wird dabei von dem grundlegenden Befund, wonach der Bologna-Prozess als *two-level-game* zu begreifen ist (vgl. Klomfaß 2011: 15). Demzufolge bestehen zwischen den Handlungen auf horizontaler, nationaler Ebene Wechselwirkungen durch die vertikale Interaktion mit der übernationalen Ebene. Im Folgenden werden daher zunächst allgemeine Befunde zur Analyse der Wechselbeziehungen zwischen staatlicher und überstaatlicher Ebene vorgestellt, um anschließend zentrale Forschungserträge zu steuerungspraktischen Aspekten auf nationaler Ebene zu bündeln. Dem vorangestellt wird eine kurze Beschreibung des Gegenstandes Bologna-Prozess.

2.1 Der Bologna-Prozess als Gegenstand: Entstehung, Themen und Interaktionsstrukturen

Die Entstehung des Bologna-Prozesses geht sowohl auf bildungspolitische Entwicklungen auf europäischer Ebene als auch auf konvergierende Problemlagen verschiedener nationaler Hochschulsysteme zurück. Auf europäischer Ebene gelang es der Europäischen Gemeinschaft zunehmend seit den 1980er Jahren durch direkt finanzierte Initiativen und Mobilitätsprogramme, allen voran Erasmus, eine eigenständige Bildungspolitik jenseits der Mitgliedsstaaten zu entwickeln. Durch die explizite Aufnahme der Bildungspolitik in den Vertrag von Maastricht 1992 rückte diese „erstmalig in den Primärbereich des Gemeinschaftsrechts“ (Walter 2006: 104). Hintergrund war vor allem die zunehmende Verknüpfung des Themas Aus(bildung) mit den Feldern Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik. Insbesondere der Kommission wird attestiert, durch geschickte Verknüpfung mit bereits integrierten Bereichen wie dem Binnenmarkt und mit dem Verweis auf ökonomische Zweckmäßigkeiten die zunehmende Eroberung eines neuen europäischen Politikfelds Hochschulbildung betrieben zu haben (vgl. Bartsch 2009a: 18). Erleichtert wurde dies zudem durch die „Querschnittswirkung“ (Becker/Radostina 2009: 3) der Bildungspolitik zu weiteren bereits etablierten europäischen Feldern wie der Forschungs- und Technologiepolitik. Dadurch konnten vormals getrennte Diskurse und Themen unter der Ägide der Europäischen Union zunehmend zusammengefasst werden. Im Falle der Hochschulpolitik bestand – abgesehen von den regelmäßigen Treffen der Bildungs- beziehungsweise Wissenschaftsminister – seit Mitte der 1990er Jahre eine Arbeitsgruppe der Hochschulabteilungsleiter aller EU-Staaten, die sich regelmäßig zu rele-

vanten Themen austauschte, so dass zumindest auf Ministerialebene von der allmählichen Ausbildung eines gemeinsamen Problembewusstseins ausgegangen werden kann.

Tatsächlich wiesen die national wahrgenommenen und diskutierten Problemlagen im europäischen Vergleich eine erhebliche Schnittmenge auf. Aus politischer Perspektive waren, wenn auch je nach Fach verschieden, Studienzeiten oder Abbruchquoten im Schnitt deutlich zu hoch. Hinzu kamen erhebliche Zweifel an der tatsächlichen Berufsbefähigung der Absolventen. In Verbindung mit dem zunehmend bedeutsamen Diskurs über den Stellenwert von Bildung in einer wissensbasierten globalisierten Ökonomie liefen bereits in den 1990er Jahren in vielen Ländern zum Teil erhebliche Reformanstrengungen. Gleichzeitig trafen diese auf die Persistenz lang gewachsener nationaler Steuerungskonfigurationen. So setzte das in Deutschland, Österreich und der Schweiz verbreitete humboldtsche Modell der „Kombination von staatlicher Steuerung und Selbstverwaltung durch eine akademische Oligarchie“ (Knie/Simon 2010: 29) externen Ansinnen an die Universitäten enge Grenzen. Als der von 1994 bis 1998 amtierende Wissenschaftsminister Jürgen Rüttgers anlässlich der HRK-Tagung in Siegen 1997 mit den Worten „Humboldts Universität ist tot“ (Rüttgers 1998: 29) zitiert wurde, stand dahinter die These eines Übergangs von der Industrie- in eine Wissensgesellschaft. In der Formel der geforderten „Verschwisterung von Wissenschaft und Wirtschaft“ (Rüttgers 1997a: 17999) wurde eine Umdeutung des Bildungsbegriffes hin zu einem instrumentalen Verständnis allmählich politisch bedeutsam, mit der das durch Humboldt geprägte Verständnis von Einsamkeit und Freiheit als zunehmend dysfunktional dekonstruiert werden sollte. Ähnliche Diskurse sind in Österreich und der Schweiz in den 1990er Jahren nachweisbar.

Diese national zum Teil erheblich übereinstimmenden Problem- und Deutungsmuster auf politischer Ebene führten 1998 zu einem ersten Meilenstein auf dem Weg zur Bologna-Erklärung, der zu Recht als „Urknall“ (Toens 2007: 39) bezeichnet werden kann. Anlässlich des 800jährigen Bestehens der Sorbonne unterzeichneten die für Hochschulen zuständigen Minister aus Frankreich, Italien, Deutschland und Großbritannien im Mai in Paris die „Gemeinsame Erklärung zur Harmonisierung der Architektur der Europäischen Hochschulbildung“, kurz Sorbonne-Erklärung, (vgl. Sorbonne-Erklärung 1998). In der wenige Seiten umfassenden Erklärung verpflichteten sich die Unterzeichner im Kern darauf, sich „für einen gemeinsamen Rahmen einzusetzen, um so die Anerkennung akademischer Abschlüsse im Ausland, die Mobilität der Studenten sowie auch ihre Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt zu fördern“ (Sorbonne-Erklärung 1998). Für die Entstehung der Erklärung, die Ursachen, Trends und Konzepte mit Verweis auf die damals laufenden europäischen Reformdiskussio-

nen lediglich skizziert, sind drei Faktoren entscheidend. Zum einen kannten sich die beteiligten Minister Allègre, Rüttgers und Berlinguer persönlich, was die Lancierung der Initiative erheblich erleichterte. Zum zweiten waren alle drei in nationale Reformbemühungen in Richtung einer gesteigerten Internationalisierung und Wettbewerbsfähigkeit involviert und wollten durch die gezielte Etablierung eines internationalen Rahmens wiederum national konvertierbaren Druck aufbauen. Dazu war es nötig, nicht zuletzt aus legitimatorischen Gründen, die nationalen Themen in einen größeren europäischen Kontext zu stellen, was zum dritten dadurch ermöglicht worden war, dass auf der Ebene der EU das Politikfeld bereits in Grundzügen konturiert war und man auf einem gemeinsamen Problemhorizont aufbauen konnte. Dass mit Lady Blackstone auch die Bildungsministerin von Groß-Britannien mit unterzeichnete, verdeutlicht exemplarisch das für die Initiierungsphase des Bologna-Prozesses charakteristische Changieren zwischen bildungspolitischem Supra- und Intergovernmentalismus. Einerseits konnte Großbritannien als Vorsitz der EU-Ratspräsidentschaft nicht ausgeschlossen werden, andererseits war klar, dass es sich um ein primär aus Frankreich initiiertes Projekt handelte, dem sich die Minister Rüttgers und Berlinguer deswegen anschlossen, weil sich damit ein Programm mit „dem Ziel der Erweiterung staatlicher Handlungsspielräume in nationalen Reformprozessen“ (Toens 2007: 50) manifestierte.

Die Entstehung der Bologna-Erklärung ist ohne die Vorgeschichte der Sorbonne-Erklärung kaum zu verstehen. Bereits kurz nach Unterzeichnung löste diese ein massives Unbehagen bei einigen unbeteiligten Ländern aus, da man in prozessualer Hinsicht vor vollendete Tatsachen gestellt wurde und zudem inhaltliche Bedenken bestanden. Insbesondere der Begriff der Harmonisierung führte zu Missverständnissen, so dass die Erklärung keine nennenswerte Unterstützung erfuhr (vgl. Eckart 2005: 43f.). Bei den interessierten Akteuren wuchs rasch die Einsicht, dass die Initiative nur durch eine breite partizipatorische Basis in Verbindung mit fundierten Kenntnissen und Daten über gemeinsame Entwicklungen der Hochschulsysteme sinnvoll weiterzuführen sei. Als hilfreich erwies sich, dass bereits während der Feierlichkeiten in Paris durch den neuen italienischen Bildungsminister Zecchino eine Einladung für ein Nachfolge-Treffen für den Juni 1999 in Bologna ausgesprochen worden war. Dieses knappe Zeitfenster mag dazu beigetragen haben, dass sich innerhalb eines Jahres eine Eigendynamik entfaltete, die anschließend zur Unterzeichnung der Bologna-Erklärung durch zunächst 29 Staaten führte. Entscheidend dafür war, dass die politische Initiative der Sorbonne-Erklärung in der Arbeitsgruppe der Hochschulabteilungsleiter der EU-Staaten aufgegriffen wurde, die ihrerseits von den europäischen Bildungsministern im Herbst 1998 mit der Ausarbeitung eines Entwurfs beauftragt wurden. Insbesondere das österreichische Ministerium für Wissenschaft und Verkehr spielte dabei eine herausragende Rolle, da man aufgrund der

österreichischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998 auch den Vorsitz in der Abteilungsleiter-AG innehatte. Die Arbeitsgruppe setzte eine Steuerungsgruppe ein, der neben den Abteilungsleitern aus Österreich, Deutschland, Finnland, der damaligen EU-Troika, und Italien als Gastgeberland unter anderem auch Vertreter zweier auf europäischer Ebene angesiedelten Rektorenkonferenzen angehörten. Finanziert durch die Generaldirektion XII der Europäischen Union konnte durch die Steuerungsgruppe eine Studie bei den beiden Hochschulexperten Guy Haug und Jette Kirstein in Auftrag gegeben werden, die für die Politikformulierung der Bologna-Erklärung von zentraler Bedeutung war. So analysierte die Studie *Trends in Learning Structures in Higher Education* (Haug/Kirstein 1999) die Studienstrukturen in Europa systematisch, um Felder für mögliche Konvergenzen und Kooperationen herauszuarbeiten. Obwohl im Ergebnis eine „extreme complexity and diversity of curricular and degree structures in European countries“ (ebd.: 3) konstatiert wurde, dienten die gewonnenen Einsichten in sich abzeichnende konvergierende Trends maßgeblich als Basis eines Entwurfes der Bologna-Erklärung.

Zusätzlich zu den inhaltlichen Aspekten waren dabei prozessuale Vorgaben aus der Steuerungsgruppe für den Entwurf von besonderer Bedeutung, die den Prozess bis heute prägen. Der erste Punkt war die Erweiterung auf den gesamten tertiären Sektor, was auch die Fachhochschulen einschloss, die in der Sorbonne-Erklärung noch nicht erwähnt worden waren. Deutlich wichtiger war aber die Betonung der Freiwilligkeit des Prozesses, um gerade die als langsam und abstimmungsintensiv wahrgenommenen europarechtlichen Prozeduren zu umgehen. Dass damit der Prozess quer zu bestehenden EU-Verfahren konzipiert werden sollte, wird durch die letzten beiden Vorgaben der Steuerungsgruppe deutlich: Einerseits sollte mit der Installation einer rollenden Zentrale und einem wechselnden Vorsitz vermieden werden, dass die Kommission den Prozess zu stark an sich zieht, andererseits wurde die Mitgliedschaft auch im Hinblick auf die anstehenden Beitrittsverhandlungen der mittel- und osteuropäischen Ländern bewusst auch für Nicht-EU-Länder geöffnet (vgl. Interview Nr. 30). Der entstandene Entwurf, der relativ kurzfristig vor der Konferenz an die europäischen Länder versandt wurde, wurde in Bologna selbst durch die Bildungsminister noch leicht modifiziert und am 19. Juni 1999 durch 29 Staaten unterzeichnet. Gemäß der deutschen Kompetenzverteilung unterschrieben für die Bundesrepublik sowohl der amtierende parlamentarische Staatssekretär im BMBF Wolf-Michael Catenhusen als auch die Vorsitzende der KMK, die schleswig-holsteinische Bildungsministerin Ute Erdsiek-Rave. Für die Schweiz unterschrieb mit Charles Kleiber der Leiter des dem Geschäftsbereich des Eidgenössischen Departements des Inneren zugehörigen Staatsekretariats für Bildung und Forschung (SBF), das als Fachbehörde des Bundes für nationale und internationale Fragen der Wissenschaftspolitik

zuständig war. Für Österreich leistete der Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr Caspar Einem die Unterschrift.

Die Bologna-Erklärung bezieht sich explizit auf die Sorbonne-Erklärung. War letztere noch relativ vage gehalten, wurde in der Folgeerklärung die Schaffung eines europäischen Hochschulraumes basierend auf den politischen und fachlichen Diskussionen und belastbaren Erkenntnissen über konvergierende Trends in mehrfacher Hinsicht konkretisiert. In zeitlicher Perspektive wird explizit die Absicht festgehalten, die Ziele „innerhalb der ersten Dekade des dritten Jahrtausends“ (Bologna-Erklärung 1999: 3) zu erreichen. In prozessualer Hinsicht verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten zur Koordination der Maßnahmen und begründen die Etablierung eines zunächst zweijährigen Konferenzmechanismus damit, dass die Schaffung gemeinsamer Strukturen „ständiger Unterstützung, Überwachung und Anpassung an die sich unaufhörlich wandelnden Anforderungen bedarf“ (ebd.). Inhaltlich werden konkret sechs Ziele zur Erreichung des Europäischen Hochschulraumes genannt:

- die Einführung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse, auch durch die Einführung des Diplomzusatzes (Diploma Supplement)
- die Einführung eines zweistufigen Systems, wobei Bachelor und Master nicht explizit genannt werden, wobei die erste Stufe mindestens drei Jahre dauern soll und „eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene“ (ebd.) darstellen soll
- die Einführung eines Leistungspunktesystems, wobei das bereits zuvor entwickelte ECTS nur als eine Option genannt wird
- die Förderung der Mobilität für Studierende, Lehrer, Wissenschaftler und Verwaltungspersonal
- die Förderung der europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung im Hinblick auf die Erarbeitung vergleichbarer Kriterien und Methoden
- die Förderung der europäischen Dimensionen im Hochschulbereich durch integrierte Studien-, Ausbildungs- und Forschungsprogramme

Diese Aktionslinien bilden den inhaltlichen Kern des Prozesses, obgleich durch die Hinzufügung weiterer Linien sowie thematische Perspektivverschiebungen anlässlich der Folgekonferenzen eine einheitliche und abgeschlossene Betrachtung des Prozesses unmöglich ist (vgl. Alesi et al.: 2010: 190). Während Mitte der 2000er Jahre die Entwicklung eines über-

greifenden Qualitätssicherungsverständnisses im Vordergrund stand, wurden in der Erklärung von Leuven 2009 didaktische Elemente wie studierendenzentriertes Lernen und Outcome-Orientierung in den Vordergrund gerückt. Bologna als `moving target` macht es daher schwierig, exakte Ziele abschließend zu benennen. Im Kern bilden die Aktionslinien „nur eine Interpretation dessen, was der Bologna-Prozess bedeuten kann“ (Klomfaß 2011: 63). Die offizielle Seite des Europäischen Hochschulraumes führte bezeichnenderweise für den Zeitraum 2007-2015 ein Arbeitsprogramm an, das von diffusen Begriffen wie sozialer Dimension und Mobilität über Finanzierung bis hin zu konkreten Instrumenten wie Benchmarking reicht.

Die zentralen Akteure des Prozesses sind in der Bologna Follow-Up Group vertreten (BFUG). Zentral sind die Mitglieder, zu denen die mittlerweile 48 Unterzeichnerstaaten sowie die Europäische Kommission gehören. Dazu kommen aktuell acht sogenannte konsultative Mitglieder. Dazu zählen einerseits internationale Organisationen wie der Europarat oder die UNESCO, andererseits aber auch Interessengruppen wie die europäische Studierendenvereinigung ESU, die Europäische Universitätenvereinigung EUA oder der europäische Arbeitgeberverband BusinessEurope. Die zentrale Aufgabe der BFUG, die ca. alle sechs Monate zusammenkommt, ist die Umwandlung der Impulse aus den Konferenzen in Arbeitsprogramme. Dazu werden in der Regel spezifische Arbeitsgruppen gebildet, um die vielen, zum Teil disparaten Themen zu bündeln. Der Vorsitz der BFUG wechselt alle sechs Monate, wobei die aktuelle EU-Präsidentschaft sowie ein Nicht-EU-Land im alphabetisch wechselnden Turnus den gleichberechtigten Vorsitz einnehmen. Den stellvertretenden Vorsitz hat stets das Land inne, in dem die nächste Ministerkonferenz stattfinden wird. Zusammengenommen bilden die drei Akteure das Board. Unterstützt werden BFUG und Board vom Bologna-Sekretariat, das jeweils vom Gastland der nächsten Konferenz besetzt wird. Neben der operativen Unterstützung der BFUG und aller Arbeitsgruppen obliegt dem Sekretariat zudem die Vorbereitung der nächsten Ministerkonferenz. Die Vertretung der Staaten in der BFUG läuft in der Regel über die für Bildung zuständigen Bundesbehörden – in der Schweiz das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und in Österreich das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BWF). Bezeichnend für den deutschen Hochschulföderalismus ist, dass in der BFUG die Länder über den jeweiligen Bologna-Beauftragten der KMK sowie der Bund über die für Hochschulen zuständige Unterabteilungsleitung des BMBF vertreten sind.

Hinsichtlich der Instrumente und Verfahren weist der Prozess die Besonderheit auf, dass durch einen installierten Konferenzmechanismus alle zwei bis drei Jahre Ministertreffen stattfinden, die zur Aufnahme neuer Themen oder zur Akzentuierung bestehender Linien führen

können. Bis 2016 fanden bereits neun Konferenzen statt, deren wenige Seiten umfassende Communiqués wiederum maßgeblich die Arbeit des Follow-up-Zeitraumes prägen. Von zentraler Bedeutung sind zudem die auf der Berlin-Konferenz 2003 beschlossenen Stocktaking-Berichte, in denen die Mitgliedsstaaten jeweils zur nächsten Konferenz den Implementierungsstand darlegen müssen. Auch kommen Benchmarking-Berichte zur Anwendung, in denen bestimmte Ziele und Themen im Hinblick auf ihre Umsetzung vergleichend betrachtet werden. Zudem wird den verschiedenen Arbeitsgruppen und Seminaren eine wissensgenierende und -verbreitende Funktion zugeschrieben, die transnationale Lernprozesse anstoßen kann (vgl. Walter 2006: 172).

Mit der nach 1999 einsetzenden aufbau- und ablauforganisatorischen Institutionalisierung sowie der je national zu beobachtenden Reformdynamik wurde die singuläre Bologna-*Erklärung* sehr bald zu einem (trans-)nationalen Bologna-*Prozess*. So entstand übernational allmählich eine abstrakte (makro-)hochschulpolitische Ebene, auf der sich verschiedenste institutionelle Muster mit unterschiedlichen Akteuren und hochschulrelevanten Themen überlagern. Diese wiederum überspannt die national pfadabhängig gewachsenen Meso- und institutionellen Mikroebenen von Politik und Verbänden beziehungsweise einzelnen Hochschulen. Diese inhaltliche, strukturelle und räumliche Ausweitung führte zu komplexen Wechselwirkungen zwischen denen Ebenen, was die Dynamik des Prozesses vorantrieb und -treibt. Gleichzeitig zeigt dies, dass sich der Prozess einfachen Zuschreibungen entzieht. Grundsätzlich hat Thomas Walter die Anatomie des Bologna-Prozesses als hybrid, konnektiv und evolutionär beschrieben (Walter 2006). Der Prozess ist *hybrid*, indem eine Kreuzung verschiedenster institutioneller Muster und Mechanismen zu beobachten ist und Merkmale eines internationalen Regimes mit Konferenz-Mechanismen und der offenen Methode der Koordinierung verbunden werden. Er ist insofern *konnektiv*, als dass ganz unterschiedliche Themengebiete und Akteure themenspezifisch verkoppelt werden, und durch die fortschreitenden thematischen und akteurbezogenen Entwicklungs- und Veränderungsprozesse zudem als *evolutionär* zu bezeichnen (vgl. ebd.: 159). Nagel hat durch eine quantitative Inhaltsanalyse die Beziehungsstrukturen im internationalen Prozess untersucht und kommt ebenfalls zu dem Befund einer hybriden Steuerungsfiguration, in der zwischen den Akteuren keine klaren Unter- oder Überordnungsverhältnisse festzustellen sind (vgl. Nagel 2006: 129f.). Paradigmatisch für die Unmöglichkeit, das komplexe Makrophänomen Bologna konzeptionell klar zu fassen, sind Einordnungen des Prozesses wie etwa als „*poly-multi-level governance*“ (Nagel 2009: 172; kursiv im Original), welche zwar die Komplexität beschreiben, ohne jedoch einen Erklärungsanspruch liefern zu können.

2.2 Der Bologna-Prozess: Vertikale Gelegenheitsstruktur oder transnationales Gravitationszentrum?

Aus der Zusammenschau verschiedener Studien lässt sich ein zentraler Befund im Hinblick auf die Dynamik des Prozesses ableiten: Durch Bologna ist weniger ein Gravitationszentrum in Richtung eines globalen Studienmodells entstanden, sondern vielmehr eine Gelegenheitsstruktur, auf die nationale Akteure zur Durchsetzung eigener Agenden rekurrieren. Dieser Befund ist für die interessierende Fragestellung insofern wichtig, als dass er nationale Präferenz- und Akteurstrukturen nicht auf einen reaktiven Status innerhalb eines Europäisierungsbeziehungsweise Konvergenzprozesses beschränkt, sondern diese als geradezu konstitutiv für den Prozess ansieht.

Kennzeichnend für die Analyse von Angleichungsprozessen sind oftmals neo-institutionalistische Prämissen, hinter denen im Kern die Grundannahme eines Globaltrends hin zu einer bildungspolitischen Weltkultur steht. Parallel wird dabei ein kultureller Paradigmenwechsel diagnostiziert, infolge dessen Bildung in den Dienst ökonomischer Erfordernisse gestellt werde und zu einem funktionellen beziehungsweise instrumentellen Bildungsbegriff führe. Begründet wird die allmähliche Durchsetzung dieses Musters maßgeblich durch die zunehmend verselbständigte Rolle internationaler Organisationen wie der OECD oder der EU in der Bildungspolitik. In diesem Sinne beobachten Martens/Weymann (2008: 267) seit 1990 Entwicklungen hin zu einer globalen Gleichförmigkeit, die „langfristig zur Konvergenz nationaler Pfade in der Bildungspolitik führen könnte“. Erklärungsversuchen dieser angenommenen zunehmenden Gleichförmigkeit liegen wiederum organisationssoziologische, neo-institutionalistische Annahmen zugrunde. Insbesondere die Theorie des *Isomorphismus* (vgl. u.a. DiMaggio/Powell 1983) wird dabei in nicht wenigen sozialwissenschaftlichen Arbeiten zum Bologna-Prozess bemüht. Kern des Konzeptes bildet die Annahme, dass Organisationen zur Sicherung ihres Fortbestandes vom Vertrauen der Umwelt abhängen. Sie übernehmen primär nicht aus funktionalen Erfordernissen heraus, sondern zur Legitimitäts-erhaltung anerkannte Konzepte, Ideen oder Regeln aus der Umwelt, die als Institutionen „weithin anerkannt, beglaubigt und quasi normativ verankert“ (Schriewer 2007: 183) sind. Organisationen, zu denen auch staatliche Akteure wie Ministerien oder Regierungen gezählt werden können, die in derselben Umwelt agieren, gleichen sich dadurch in ihren Strukturen an: Internationale Organisationen oder eben der Bologna-Prozess eröffnen ein `organisationales Feld` (vgl. DiMaggio/Powell 1983), das sich durch die zunehmenden Interaktionen der Akteure, die Konkretisierung ihrer Beziehungsmuster, die Verdichtung an Informationen und die Entwicklung eines gemeinsamen Feldbewusstseins strukturiert und so auf jedes Feldmitglied einen Homogenisierungsdruck erzeugt (vgl. Nagel 2006: 12). Dieser kann durch kultu-

relle Erwartungen oder Über- und Unterordnungen erzwungen sein oder in der bloßen Nachahmung angenommener erfolgreicher Modelle bestehen.

Es überrascht nicht, dass das Konzept organisationaler homogenisierender Felder auf die empirisch festzustellende hybride Kommunikations- und Interaktionsstruktur des Bologna-Prozesses übertragen wurde. Durch die Verbindung verschiedener Methoden wie Benchmarking oder Stocktaking mit unterschiedlichen Themen wie Qualitätssicherung, Verkürzung der ersten akademischen Qualifikationsphase durch den Bachelor oder `Employability` scheinen diese für die Akteure zunehmend diskursiv unumkehrbar zu werden (vgl. Maeße 2010a). Martens und Wolf (2006: 159) werten den Bologna-Prozesse daher als fundamentalen Paradigmenwechsel, „weg von einer angebotsorientierten und hin zu einer nachfrageorientierten Hochschulpolitik für ganz Europa“. In neo-institutionalistischer Lesart beziehen derartige Paradigmen jedoch „ihre Geltung aus transnational verallgemeinerter Billigung (...), nicht aus lokal akkumulierter Erfahrung und individuell-fallgerechter Problemanalyse“ (Schriewer 2007: 183f.). Die Bologna-Ziele werden als abstraktes Bildungsmodell übernommen, da den Komponenten (z.B. Zweiteilung des Studiums, ECTS etc.) im globalen Maßstab hohe Legitimation zukomme – ohne dass diese mit den funktionalen Erfordernissen unbedingt übereinstimmen. Der Bologna-Prozess lässt sich so als rationaler Mythos verstehen: rational insofern, als dass mit ihm vordergründig handlungsermöglichende Zweck-Mittel-Relationen einhergehen, mythisch insofern, da letztlich abstrakten Modellen geglaubt werde, deren Passung zu den tatsächlichen funktionellen Erfordernissen nicht erwiesen sei (vgl. ebd.: 183).

Diese neo-institutionalistische Lesart der Prozess-Dynamik seit 1999 ist anschlussfähig an Begriffe und Konzepte, die an der Schnittstelle zu politikwissenschaftlicher Europäisierungs-, Konvergenz- und Governance-Forschung der Frage nach den faktischen Angleichungsprozessen nachgehen. Konvergenz wird dabei allgemein verstanden als die zunehmende Angleichung von Inhalten, Prozessen und Strukturen, wobei sich eine Ausdifferenzierung in verschiedene Typen durchgesetzt hat. *Sigma*-Konvergenz bezieht sich auf die abnehmende Variation konkreter nationaler Politiken, wohingegen *delta*-Konvergenz den Umstand umschreibt, dass sich Staaten in Richtung eines gemeinsamen Modells entwickeln (vgl. Nagel et al. 2010: 7-10). Letzterer Konvergenztyp wird auch im Falle des Bologna-Prozesses häufiger untersucht, dessen Aktionslinien eine gewisse Modellhaftigkeit zugeschrieben werden kann. Da dieses gemeinsame Modell innerhalb der hybriden, schwer greifbaren Akteurstruktur des Prozesses jedoch nicht durch Hierarchie oder Zwang angeordnet werden kann, wird transnationale Kommunikation als der zentrale Konvergenzmechanismus angenommen und

der Bologna-Prozess als transnationales Regime konzipiert, das Prozesse im Sinne der Isomorphie-Vermutung anstößt (vgl. Dobbins 2009). Vögtle spezifiziert in diesem Kontext die Mechanismen einer `soft governance` mit Rekurs auf bekannte Konzepte aus der Europäisierungsforschung wie *lesson-drawing*, also der erfahrungsgesättigten Analyse und Adaption einer anderweitig bereits praktizierten Politik, und kommt zu dem Schluss, der Prozess könne als „international platform for policy transfer“ (Vögtle 2014: 173) begriffen werden.

Die empirischen Ergebnisse der mit dem Isomorphie-Konzept arbeitenden Diffusionsforschung sind jedoch für den Bologna-Prozess alles andere als zwingend und zeigen die Bedeutung nationaler Faktoren auf. Knill/Dobbins kommen in einer vergleichenden Analyse von Übernahmeprozessen im Rahmen des Bologna-Prozesses in Polen, Tschechien, Rumänien und Bulgarien zu dem Schluss, dass endogene Aspekte eine viel größere Rolle als transnationale Effekte spielen. Im Ergebnis steht der Befund, dass „auch stark institutionalisierte und homogenisierte Muster transnationaler Kommunikation, wie sie im Bologna-Prozess zutage treten, nicht zwingend zu einer umfassenden Angleichung nationaler Politikmuster“ (Knill/Dobbins 2009: 249) führen müssen. Auch Vögtle et al. können zwar eine oberflächlich starke Konvergenz des zweistufigen Systems in ausgewählten Ländern feststellen, sehen aber deutliche Unterschiede unterhalb der formalen Struktur (vgl. Vögtle et al. 2011). Gerade die fehlende Mikrofundierung und Kontextbezogenheit führen bezeichnenderweise auch theorieimmanent im Neo-Institutionalismus zu einer zunehmenden Verdrängung des Isomorphiekonzeptes durch den Translationsbegriff, um „die immanente Veränderungstendenz von Übertragungen“ (Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006: 113) konzeptionell zu erfassen. Im Kern kommen zahlreiche Forschungen zu dem Befund, dass die exogenen Faktoren bestenfalls ein Teil der Erklärung für nationale Politikprozesse sind. Theoretisch reflektiert wird dies durch ein Plädoyer zur Ergänzung der Isomorphie-Annahme durch Annahmen aus dem historischen Institutionalismus im Bereich der international vergleichenden Hochschulforschung: „In this perspective, national and local politics, economic and culture metabolize, translate and reshape the global trend in the face of their cultures, histories, needs, practices and institutional structures“ (Vaira 2004: 493).

Zu ähnlichen Befunden kommen Studien, die zum Teil mit alternativen theoretischen Zugängen und empirischen Perspektiven arbeiten. So besteht das Erkenntnisinteresse der die Länder Deutschland, Niederlande, Frankreich und Großbritannien in den Blick nehmenden ersten maßgeblichen vergleichenden Policy-Studie zu Bologna von 2006 in der Frage, welche Wandlungsprozesse in den Ländern nach 1999 angestoßen wurden. Die Ergebnisse

legen nahe, dass auf international verhandelte Themen eher selektiv nach nationalen Deutungsmustern zurückgegriffen wurde.

“(...) while joint declarations at the European level provide the formal framework for the Bologna process, the respective national institutional contexts soon dominated when it came to translating these declarations into actual adaptations of national degree structures. At crucial turning points in national policy formulation, all four HE systems included in this study displayed a remarkable extent of inward-orientation. The respective policy formulation processes followed their own nationally-driven dynamics; and international role models were only used to legitimate the preferences of national actors, not to bring about true convergence.” (Witte 2006: 504)

Weitere kleinere Fallstudien zu verschiedenen Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Norwegen kommen ebenfalls zu dem Befund eines allenfalls losen Zusammenhangs von internationaler und nationaler Diskussion (vgl. Pabian 2009; Musselin 2009; Musselin/Krücken 2009; Toens 2009a). Vor allem nationale staatliche Akteure nutzen demnach den Prozess als „Vehikel“ (Krücken/Musselin 2009: 272) zur Durchsetzung hochschulpolitischer Reformen. Diese Befunde legen nahe, nationale Akteure, Diskurse und institutionelle Arrangements als eigenständige Faktoren zu behandeln. Musselin kritisiert im Kontext einer Fallstudie zu Frankreich in diesem Zusammenhang den klassischen Re-Nationalisierungsansatz der Europäisierungsforschung, wonach institutionelle Faktoren den Prozess lediglich vermitteln. Dieser sei "too overly top-down" (Musselin 2009: 185), weshalb das Paradigma um aktive Strategien zu erweitern sei, die Staaten angesichts der Herausforderung durch die internationale Ebene entwickeln können.

Toens bemüht daher zur Erklärung der faktischen Dynamik des Bologna-Prozesses den Vergleich mit einem Puzzle. Ein Teil der Lösung könne mit Rückgriff auf das vor allem transnational verhandelte Ökonomisierungsparadigma erklärt werden, das im Zuge einer zunehmenden Globalisierung isolationistische, nationalstaatliche Positionen aufweichte. Der andere Teil hingegen könne nur mit Verweis auf nationale Akteure und Strukturen erklärt werden (vgl. Toens 2009c: 247). Die Triebkraft des Prozesses lässt sich in dieser Lesart aus einem Ineinandergreifen zwischen transnational verhandeltem Diskurs und nationalen Akteuren begreifen. So führten national konvergierende Problemlagen zunehmend zur Herausbildung eines überstaatlichen bildungspolitischen Deutungsmusters, in dessen Rahmen der `Urknall` der Sorbonne-Erklärung und der nachfolgende Bologna-Prozess erst Realität werden konnten. Die nationalen Bologna-Prozesse setzen die übernationale Ebene voraus, deren konkretes Wirksamwerden jedoch wiederum nur vor dem Hintergrund der nationalen Ausgangs- und Bezugskontexte verstehbar ist. Bilanziert man somit die Forschung mit Blick auf vertikale Vermittlungsprozesse, ist Bologna eine überstaatliche kommunikative Plattform für Themen und Konzepte, auf die je nach nationalem Kontext unterschiedlich affirmativ, legitimatorisch oder interpretierend Bezug genommen wird. Offenbar besitzt die neo-institutionalistische

Theorie isomorpher Prozesse in Bezug auf den Gegenstand Bologna zum aktuellen Zeitpunkt keine hinreichende Erklärungskraft. Analoges gilt für Konzepte der Europäisierungsforschung. Nationalstaatliche Akteure sind in diesem Verständnis reaktive Akteure in einem als top-down gedachten Vermittlungsprozess. Diese sind je nach Konzeptualisierung „IO Governance“ (Nagel et al. 2010: 4) oder transnationaler Kommunikation als „exogene Einflussgröße“ (Knill/Dobbins 2009: 229) ausgesetzt. Folgerichtig kommt nationalen Akteur- und Präferenzstrukturen letztlich nur der reaktive Status von "national transformation capacities" (Nagel et al. 2010: 4) zu. Die Forschung zeigt dagegen, dass die nationalen Institutionen, Akteur- und Präferenzstrukturen nicht bloße vermittelnde Faktoren angesichts eines Konvergenz bewirkenden Gravitationszentrums, sondern vielmehr die Ausgangsfaktoren dafür sind, dass der abstrakte transnationale Bologna-Prozess in vielen verschiedenen nationalen Bologna-Prozessen konkretisiert und erst dadurch wirksam wird. Es sind also die spezifischen Wahrnehmungen von nationalen Problem- und Lösungsansätzen, die bildungspolitische und hochschulische Akteure auf abstrakte Muster und Konzepte Bezug nehmen lässt. Der grundsätzliche Ertrag dieses Befundes für das Erkenntnisinteresse der Studie liegt darin, Steuerungsaktivitäten in einem denkbaren Kontinuum von Nicht-Handeln und Handeln und Proaktivität und Passivität primär aus den nationalen Kontexten zu erklären. Der Bologna-Prozess kann folglich dort, wo umfangreichere Aktivitäten feststellbar sind, als „staatlich initiierte Reformpolitik (...), die darauf ausgerichtet ist, die Vetomacht nationaler Interessen durch das Ausweichen auf die europäische Politikebene zu umgehen“ (Toens 2009a: 231) gefasst werden.

2.3 Steuerungspraktische Befunde aus nationalen Kontexten

Vor dem Hintergrund dieser Befunde rücken insbesondere die Erkenntnisse zu nationalen Strukturen und Akteuren in den Blickpunkt. Gerade am Beispiel Deutschland und der Schweiz wird auf die *Bedeutung föderaler Strukturen* im Hinblick auf eine proaktive Steuerung des Prozesses verwiesen. Einerseits erschwert die Existenz zahlreicher Vetoakteure eine kohärente Koordinierung, andererseits ermöglichen die verschiedenen Zuständigkeitsbereiche auch Spielräume für reformaffine Akteure. So konstatiert Witte in der bereits erwähnten vergleichenden Studie von 2006 für Deutschland die schwache Position des Bundesministeriums und das Unvermögen der KMK, in horizontaler Koordination zu einer nationalen Reformdiskussion zu gelangen. Infolge dessen sei bis 2004 zwar eine formal recht fortgeschrittene Formulierung zu beobachten, die jedoch durch die Unverbindlichkeit einerseits sowie die föderalen Strukturen andererseits zu einer erheblichen Implementierungslücke

geführt habe (vgl. Witte 2006). Zum Teil knüpft die umfassende Studie von Sebastian Mahner (2012) mit dem bezeichnenden Titel *Bologna als Ländersache. 16 Länder, eine Reform: Die verschlungenen Wege zu Bachelor und Master in Deutschland* an diesen Befund an.² Der Autor arbeitet mit dem von Paul Sabatier beständig weiterentwickelten Advocacy Coalition Framework und rekonstruiert auf dieser Basis sehr umfassend die verschiedenen Befürworterkoalitionen, die bestimmte Überzeugungen teilen. Stark vereinfacht lässt sich von 2001 bis 2010 eine Konstellation identifizieren, in der die Mehrheit der Wissenschaftsministerien auf Länderebene, das BMBF sowie Teile der Wissenschaftsakteure in Wissenschaftsrat, HRK und DAAD sowie BDA, Stifterverband und CHE gegen eine skeptische bis ablehnende Koalition aus einer Minderheit der Wissenschaftsministerien (bis 2004), Teilen von Schul- und Justizministerien, mehreren Fakultätentagen, DHV, Studierenden und GEW stand (vgl. Mahner 2012: 193). Ein Kernbefund lautet, dass zwar zahlreiche Konfliktfelder „jede Festlegung auf eine deutschlandweite Umsetzung“ (ebd. 2012: 204) verhinderten, jedoch einzelne Akteure und Länder sowie übergreifende Koalitionen inkrementelle Wandlungsprozesse anstießen, die insgesamt für den übergreifenden Systemwandel ursächlich sind. Diese Offenheit des föderalen Systems mit den entsprechenden Möglichkeiten für Erprobungen und Experimente war ein wesentlicher Faktor für die Entwicklung der Reform in Deutschland (vgl. ebd.: 352).

Von großer Bedeutung ist in diesem Kontext die Einzelfallanalyse von Barbara Müller, die detailliert die Anfänge der Bologna-Reform in der föderalen Schweiz zum Gegenstand hat. Das Erkenntnisinteresse ihrer Arbeit, die auf neo-institutionalistische und akteurzentrierte Elemente ebenso rekurriert wie auf den Advocacy Coalition Framework, zielt auf die Rekonstruktion und Analyse insbesondere der Ereignisse und des Akteurhandelns in der schweizerischen Hochschulpolitik infolge der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration. Auch hier stehen steuerungspraktische Fragen nicht explizit im Vordergrund, wenn auch einige Ergebnisse gerade im Kontrast zu den Befunden zum deutschen Hochschulföderalismus für die vorliegende Studie von Interesse sind. Die Autorin macht den diagnostizierten tiefgreifenden Policy-Wandel in der Schweiz an verschiedenen Faktoren fest, die insgesamt die potenziell fragmentierende Wirkung föderaler Strukturen eindämmen. Von zentraler Bedeutung war die parallel zur Bologna-Frühphase erfolgte Etablierung einer neuen hochschulpolitischen Koordinationsstruktur im Sinne eines kooperativen Föderalismus, die Bund, Kantone und der reformierten Rektorenkonferenz eine spezifische Nutzung von beziehungsweise eine Mitwir-

² Sowohl die Studie von Witte als auch die Arbeit von Mahner liefern aufgrund ihrer detailreichen Rekonstruktionen zu Bologna in Deutschland über die referierten Kernbefunde hinaus wertvolle Informationen für den Fall Deutschland.

kung an rechtlichen und finanziellen Steuerungsressourcen ermöglichte (vgl. Müller 2012: 243). Dieser Bezugsrahmen sollte sich für die Anfänge der nationalen Bologna-Reform als tragfähig erweisen, weil sowohl zwischen den Rektoren untereinander als auch zwischen Universitäten und politischen Akteuren geteilte Ideen und Grundüberzeugungen sowohl inhaltlicher als auch verfahrensbezogener Art bestanden. Wesentliche Bologna-Elemente wurden relativ rasch unter Wahrung der universitären Autonomie in einer koordinierten Form eingeführt, was zudem durch staatliche Akteure durch finanzielle Anreize unterstützt wurde. Während in der Schweiz so durch einen institutionell angelegten kooperativen Hochschul föderalismus eine gesamtstaatliche Koordination angegangen werden konnte, führte unter anderem das zu Beginn der 2000er in Deutschland an Stärke gewinnende Leitbild des Wettbewerbs föderalismus zu einer Desintegration von Ressourcen und Akteuren.

Im Anschluss an diese Befunde wird der genauere Blick auf die *Rolle staatlicher und gesellschaftlicher Akteure* in nationalen Steuerungsprozessen relevant. Grundlegend hat bereits Witte in ihrer vergleichenden Studie über die Frühphase festgestellt, dass für die nationale Reformdynamik ein Ministerium zentral sei, das einerseits über ausreichend Befugnisse verfüge und andererseits auch willens sei, den Prozess proaktiv zu gestalten. In vergleichender Perspektive der Fälle Deutschland, Niederlande, Frankreich und Großbritannien erscheint ihr die Fähigkeit nationaler Ministerien, den Reformdialog zu organisieren und zu führen und eine Art strategischer Prozessführerschaft einzunehmen, wichtiger als formale Regulation. Im Gegensatz zu Deutschland habe jedoch in den Niederlanden und Frankreich eine hierarchische Flankierung bestanden, der es den Ministerien erlaubt habe, Foren nationaler Koordinierungen zu etablieren (vgl. Witte 2006). In diesem Kontext sind auch die Arbeiten von Katrin Toens einschlägig, in denen die Wechselwirkungen von internationalen und nationalen Gelegenheitsstrukturen auf das Akteurhandeln vor Ort untersucht werden (vgl. Toens 2009a; 2009b; 2009c). So habe die thematisch wie ablauf- und aufbauorganisatorisch diffuse Struktur des transnationalen Bologna-Prozesses in Kombination mit den fragmentierten föderalen Strukturen in Deutschland eine „amorphe, ja tendenziell chaotische Beschaffenheit des nationalen Umsetzungsprozesses“ (Toens 2009a: 235) bedingt. Die Vielzahl an Themen, die im Prozess behandelt werden, begünstigten die Entstehung von „`Reforminseln` (...), die von nationalen Akteurgruppen mit divergierenden Interessen besetzt werden“ (ebd.: 239). Am Beispiel der Themen Nationaler Qualifikationsrahmen, soziale Dimension und Akkreditierung lässt sich zeigen, dass die Verarbeitung dieser Aspekte von übereinstimmenden Präferenzen und Einflusspotenzialen nationaler Akteure abhängt (vgl. ebd.: 240-245). Begünstigt werden dadurch jedoch sowohl vertikal wie national eher staatliche Akteure. Sie verfügen über rechtliche, finanzielle und informationelle Ressourcenvorteile und sind zudem im Gegensatz zu

den gesellschaftlichen Akteuren themenübergreifend involviert. Gesellschaftliche Akteure wie die HRK konnten diesen Ressourcennachteil allerdings durch alternative Einflussquellen wettmachen:

„Routinierte hochschulpolitische Akteure, die international gut vernetzt sind, über direkte Kontakte in die Ministerin verfügen und Ressourcen einbringen können, die von Staaten zunehmend nachgefragt werden (Expertise, organisatorische und finanzielle Unterstützung), profitieren von der hochgradig informalierten Politik.“ (ebd.: 245f.)

Da jedoch andere Interessengruppen wie die Dozierende, Gewerkschaften oder Studierende über keine vergleichbaren Einflusskanäle verfügen, stellt Toens die Tendenz zur Informalisierung von Politikprozessen statt, was in der Folge bestehende Einflusssymmetrien verstärkt.

In einer weiteren Studie analysiert Toens anschaulich am Beispiel der HRK wie auch nicht-staatliche Akteure mit Bezug auf die internationale Ebene die Wahl nationaler Steuerungsinstrumente beeinflussen können. Konkret geht es um die von der HRK betriebene Auflösung der bis 2002 existierenden Gemeinsamen Kommission zur Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen (GemKo). Dieses von KMK und HRK auf Basis des § 9 Hochschulrahmengesetz 1988 eingerichtete Gremium hatte die Aufgabe, unter Beteiligung des Bundes und der Berufspraxis verbindliche Rahmenprüfungsordnungen für die Studiengänge zu formulieren, die von KMK und HRK anschließend getrennt beschlossen werden mussten. Die Langwierigkeit und Blockadeanfälligkeit des Systems führte dazu, dass die Formulierung von Prüfungsordnungen zum Teil viele Jahre in Anspruch nahm und die Ergebnisse zum Zeitpunkt der Verabschiedung oftmals nicht mehr aktuell waren (vgl. Erichsen 2003: 160f.). Zugleich hatte sich in den 1990er Jahren die HRK zu einem Policy-Akteur gewandelt, dessen Spitzenvertreter "a concept of university autonomy under the organizational guidance of strong professional university leadership" (Toens 2009b: 84f.) befürworteten und bereits vor 1999 national die Erprobung von Bachelor- und Masterstudiengängen und eines dazugehörigen Akkreditierungssystems maßgeblich durchgesetzt hatten. Der 1999 angestoßene Prozess, zu dem sich Bund und Länder bekannt hatten, erweiterte dann schließlich die argumentativen Spielräume, infolge dessen die HRK 2002 aus dem System der gemeinsamen Koordinierung ausstieg und ganz auf die dezentrale Akkreditierung von Studiengängen setzte. Der Wandel politischer Institutionen ist aus dieser Sicht primär national induziert:

"These endogenous driving forces were firmly rooted in domestic politics, they came from within the German Rectors` Conference, and they date back before the beginning of the Bologna Process at the turn of the century. This renders the Bologna Process a context factor instead of an independent determining force of domestic policy change". (Ebd.: 74)

Die international wie national bestens vernetzte HRK-Spitze konnte basierend auf bereits laufenden nationalen Entwicklungen den Bologna-Prozess argumentativ geschickt nutzen, um in der Politik ausreichend Unterstützung für das präferierte Instrument der Akkreditierung zu gewinnen. Die fragmentierten deutschen Strukturen ermöglichten anders als in der Schweiz eine eigenständige Positionierung der Rektorenkonferenz gegen weite Teile der Wissenschaftler.

Diese Befunde schärfen den Blick dafür, dass sich unter dem Eindruck transnationaler Entwicklungen die ohnehin bestehende Integrationsproblematik schwer organisierbarer Gruppen wie Wissenschaftler und Studierender in nationale hochschulpolitische Steuerungskonfigurationen verstärkt. Toens diagnostiziert in diesem Zusammenhang für den deutschen Fall ein komplexes *Demokratie- und Repräsentationsdefizit* (vgl. Toens 2009d). Dieses reiche von der bewussten Umgehung nationaler formaler Verfahren durch den transnationalen Prozess über die bildungspolitische Verantwortungsdiffusion infolge der Föderalismusreform 2006 bis hin zu den ambivalenten Wirkungen ökonomischer Paradigmen auf die Teilhabe von Statusgruppen in der Universität beziehungsweise von Studierenden am Bildungssektor überhaupt (vgl. ebd.: 21-24). Diese Defizite werden auch im österreichischen Fall beobachtet, für den eine umfassendere Rekonstruktion und Bewertung des Bologna-Prozesses allerdings noch aussteht. Offenkundig ist jedoch, dass die Formulierung der Bologna-Erklärung durch das Wiener Wissenschaftsministerium maßgeblich mitgeprägt wurde. Parallel trieb man zudem eine die gestufte Studienstruktur ermöglichende Novellierung des Studiengesetzes voran, obgleich sich in den Diskussionen zwischen Politik und Sektor in den 1990er Jahre eine klare Abwehrhaltung gegenüber einer Zweiteilung im Universitätssektor ergeben hatte (vgl. Westphal 2015). Zugleich bewirkte die seit den 1990er Jahren einsetzende und 2002 formal vollendete Vollautonomisierung der Österreichischen Universitäten einer Ausdifferenzierung der internen Positionen. Die Rektoren vertraten so zunehmend andere bildungspolitische Ideen und Auffassungen als die Basis (vgl. Pechar/Wroblewski 2011: 4). Für den österreichischen Fall wird ähnlich wie für den deutschen Fall die Persistenz einer starken humboldtiani-schen Lehr- und Lernkultur konstatiert, die zu erheblichen Akzeptanz- und Motivationsproblemen an der Basis führte (vgl. Pechar/Pellert 2004: 323-326). Bezeichnenderweise fanden in beiden Ländern 2009/2010 massive Proteste gegen Studienbedingungen infolge von Bologna statt, die von zahlreichen Wissenschaftlern unterstützt wurden (vgl. Pechar 2012: 613f.) Auch wenn der Zusammenhang thesenhaft zu formulieren ist, könnte dies unter Einbezug der praktisch protestfreien Schweiz darauf hindeuten, dass die Exklusion bestimmter Teile des Universitätssektors in der nationalen Steuerungskonstellation in der Adaption bestimmter Reformelemente späterer Nachsteuerungsbedarf geradezu vorprogrammiert ist,

wenn die als fremdreferenziell empfundenen Elemente in die bestehende Curriculumstruktur eingebaut werden. Zugespitzt deuten die genannten Studien, die primär auf nationale Prozesse gerichtet sind, auf zwei Erkenntnisse hin: Im kooperativen schweizerischen Hochschulföderalismus scheint der Politik eine strategische Prozessführerschaft gelungen zu sein, wohingegen die im deutschen Föderalismus angelegte Verantwortungsdiffusion ungleiche Einflusspotenziale auch zugunsten nichtstaatlicher Akteure hervorbringt, was eine Koordination erheblich erschwert. Und Koordinationsprobleme scheinen zugleich nicht nur unter föderalen Bedingungen zu entstehen, sondern auch und anders gelagert im zentralistischen Österreich.

2.4 Entwicklung der Forschungsfrage

Die Dynamik in Folge der Verschränkung vertikal-transnationaler und horizontal-nationaler Interaktionen kann auf Basis der rezipierten Befunde als komplexes Gegenstromverfahren begriffen werden. Die überstaatlichen Akteure sei es die EU oder ein Netzwerk internationaler Experten- und Lobbygruppen sind für sich genommen zu schwach. Auch ist es nicht primär der Druck eines organisationalen Feldes, das die nationalen Akteure mit einseitigen Legitimitätserwartungen konfrontiert und zu reaktiven Handlungen zwingt. Es sind vielmehr auch nationalstaatliche oder, je nach Ressourcenausstattung, sogar nicht-staatliche Akteure, die sich selektiv bestimmter übernational verhandelter Themen und Maßnahmen bedienen, um diese im heimischen Kontext durchzusetzen. Die Pointe dieses Befundes besteht darin, dass die oftmals vor dem Hintergrund eines impliziten national- und kulturstaatlich geprägten Bildungssystemverständnisses diagnostizierten Prozesse einer Entstaatlichung und Entdemokratisierung primär *nicht* durch ein durch den Bologna-Prozess institutionalisiertes, transnational ökonomisiertes Bildungsideal ausgelöst werden, sondern eher vor dem Hintergrund nationaler Akteurkonstellationen zu verstehen sind. Bestehen in diesen unterschiedliche Auffassungen innerhalb des betreffenden Politikunterfeldes wie im Bereich Studium und Lehre sowie asymmetrische Einflusspotenziale, mag dies Akteure dazu motivieren, Blockadesituationen durch die strategische Bezugnahme auf internationale Diskurse zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Da sich diese durch Rekurs auf die transnationale Ebene angestoßenen Prozesse stets im Kontext der national verfestigten Strukturen vollziehen, besteht jedoch gerade die Gefahr, dass ein dysfunktionales hybrides Bildungssystem entsteht, „das weder die alten noch die neuen Ziele erreicht“ (Münch 2009: 31). Vor diesem Hintergrund lässt sich die grundsätzliche Relevanz des Erkenntnisinteresses an der Problematik festmachen, inwieweit nationale Steuerungsmuster einen integrierenden Bezugsrahmen für Akteure und ihre Belange gewährleisten können, innerhalb dessen die Integration transnationaler Modelle mit

gewachsenen Traditionen besser oder schlechter gelingt. Die Befunde zur Rolle der jeweiligen Rektorenkonferenzen in der Schweiz und in Deutschland sind insofern aufschlussreich, als dass sie den Blick auf unterschiedliche Einflussquellen in variierenden Gelegenheitsstrukturen lenken. Während die deutsche HRK innerhalb der zunehmend fragmentierten föderalen Struktur in den 1990er und zu Beginn der 2000er Jahre ihre international akkumulierte Expertise national in starke informale Macht konvertieren konnte, verdankte sich das Einflusspotenzial der schweizerischen Crus maßgeblich der staatlichen Organisationshilfe innerhalb des hochschulpolitischen schweizweiten Koordinationsarrangements. Dies könnte dazu beigetragen haben, dass zentrale Reformelemente stärker in Rückkopplung mit anderen Akteurgruppen als in Deutschland diskutiert wurden. Zumindest wird und wurde der HRK mit ihrer vermeintlichen Fixierung auf „Leistungsprinzip und Wettbewerbsideologie“ (Toens 2009d: 30) ein unproportionaler Einfluss auf die Durchsetzung bestimmter Reformelemente attestiert, die jedoch quer zum Lehrhabitus vieler Hochschulangehöriger standen (vgl. Müller 2016: 128).

Die divergierenden Befunde im Hinblick auf die Schweiz und Deutschland zeigen, dass Verweise auf Makrophänomene wie die föderale Verfasstheit für sich allein keine erklärende Kraft zum Verständnis nationaler Reformprozesse beanspruchen können, wenn sie nicht mit weiteren Konzepten verbunden werden, welche die formalen Positionen, Präferenzen und Instrumente in der relevanten Akteurkonstellation in den Blick nehmen. Ein für den Gegenstand adaptiertes Konzept politischer Steuerung kann dies leisten, um besser zu verstehen, wie nationalstaatliche Bildungspolitik den „Strukturwandel der Herrschaft zwischen nationalen Traditionen und transnationalem Veränderungsdruck“ (Münch 2009: 27f.) bewältigt. Zentral ist dabei die Prämisse, dass der Möglichkeitsraum politischer Steuerung durch den institutionellen Rahmen und die in ihm handelnden Akteure sowie durch die fragmentierte Verfügung auf limitierte Steuerungsressourcen begrenzt und national je unterschiedlich ist. So bilden sich Steuerungsmuster heraus, unter denen in dieser Arbeit idealtypische Instrumentenkombinationen verstanden werden, die es ermöglichen, politische Steuerung in vergleichender Perspektive zu betrachten und in ihrem Zustandekommen zu rekonstruieren. Die übergreifende forschungsleitende Frage ist daher zweigeteilt und lautet: *Welche Steuerungsmuster sind in den nationalen Bologna-Prozessen in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf gesamtstaatlicher Ebene zwischen 1999 und 2010 beobachtbar und wie sind mögliche Unterschiede zu erklären?* Die Beantwortung der Frage trägt zur Erkenntnis bei, welche Faktoren bestimmte idealtypische Steuerungsarrangements bedingen. Dies ermöglicht auch den Anschluss an vergleichende Überlegungen, etwa zur prozessualen Performanz nationaler Hochschulpolitik.

2.5 Anlage der Arbeit, Fallauswahl und Eingrenzung des Gegenstandes

2.5.1 Untersuchungsanlage und Fallauswahl

Für die interaktionsorientierte Policy-Forschung hat Fritz Scharpf grundlegend darauf hingewiesen, dass Generalisierungen „fast unmöglich“ (Scharpf 2000: 47) seien. Weder ließen sich institutionelle Varianzen noch externe Rahmenbedingungen zur Gänze kontrollieren.

„Für die vergleichende Policy-Forschung folgt daraus, daß die Zahl der möglichen Konstellationen situativer und institutioneller Faktoren extrem hoch ist – sogar so hoch, daß es eher unwahrscheinlich ist, genau dieselbe Faktorenkombination in mehreren empirischen Fällen vorzufinden.“ (Ebd.: 53f.)

Auch Wiesenthal (2006: 197) sowie Benz verweisen im Kontext der Steuerungsfähigkeit darauf, dass angesichts der Varianz von Politikfeldern, institutionellen Rahmenbedingungen, Interaktionskonstellationen sowie der Strategiefähigkeit von Verbänden praktisch keine verallgemeinerbaren Aussagen möglich seien (vgl. Benz 2001: 217f).

Rückübertragen auf den Gegenstand dieser Studie ließen sich politische Steuerungsmuster durch die von Mayntz identifizierten Attribute sozialer Makrophänomene als Sachverhalt beschreiben,

- dem ein komplexes Bündel an Faktoren zugrunde liegt,
- innerhalb dessen in Form von Wechselwirkungen, Parallelitäten und Selbstverstärkungen prozesshaft interagiert wird,
- der institutionell wie auch normativ pfadabhängig historisch vorgeprägt ist und
- im Hinblick auf die Handlungsarenen und involvierten Funktionslogiken intern höchst ausdifferenziert ist.

Doch weder ist das Zustandekommen komplexer Phänomene durch das Interagieren der Faktoren als gänzlich beliebig zu begreifen noch in Form von gesetzmäßigen Relationen zwischen diesen umfassend kausal zu erklären. Vielmehr besteht gerade durch die institutionelle, normative und funktionale Strukturierung des jeweiligen sozialen Phänomens die Möglichkeit zur Analyse jenseits der idealtypischen Pole idiographischer Beschreibung und nomologischer Erklärung; Zumal wenn, wie in der Politikwissenschaft im Allgemeinen sowie im Bereich der politischen Steuerung im Besonderen gängig, nicht einzelne Individuen, sondern vor allem korporative Akteure als primäre Handlungseinheiten begriffen werden. Zwar gibt es keine einheitliche Theorie politischer Steuerung, doch bestehen konzeptionell ausge-

reife Elemente, die in einen gegenstandsbezogenen theoretischen Rahmen mittlerer Reichweite integriert werden können. Dieser kann mit seiner Perspektive auf archetypische Institutionen- und Akteurkonstellationen und Muster theoretisch informiert die Komplexität reduzieren. Durch diesen übergreifenden Rahmen wird der Bezugspunkt einer vergleichenden Studie geschaffen, ohne die komplexe Beschaffenheit des Gegenstandes auszublenden. Vor diesem Hintergrund sind soziale Mechanismen als verallgemeinerte Wirkungszusammenhänge zu begreifen, „die – möglicherweise in mehreren Schritten – von bestimmten Anfangsbedingungen (Ursachen) zu einem bestimmten Ergebnis (Wirkung) führen“ (Mayntz 2002: 24). Mechanismenorientierte Untersuchungen analysieren auf Basis von Zusammenhangsvermutungen einen oder mehrere Fälle. Sie reduzieren bewusst die Komplexität der Fälle nicht auf bloße In- und Outputrelationen. Vielmehr streben sie eine Auskunft darüber an, ob und inwiefern der Mechanismus funktioniert, ohne eine Aussage über die Verbreitung treffen zu können oder zu wollen (vgl. Gläser/Laudel 2010: 37).

Durch diese aus einer Phänomenologie des Gegenstandsbereiches resultierende Begrenzung des möglichen Erkenntnisinteresses wird deutlich, dass die in der Vergleichenden Politikwissenschaft diskutierten gängigen Typologisierungen von Studien für diese Arbeit nur bedingt weiterhelfen. Hintergrund dessen ist ein für die Methodendiskussion der Vergleichenden Politikwissenschaft an den Naturwissenschaften orientiertes nomologisches Verständnis, dass den Status genuin wissenschaftlicher Aussagen ausschließlich an die Möglichkeit zur Formulierung sozialer Gesetzmäßigkeiten zu binden scheint. Daraus resultiert oftmals ein dichotomes Verständnis der Forschungspraxis, das jenseits der Oppositionen nomothetisch/idiographisch und theorietestend/theoriegenerierend wenige Zwischentöne kennt. Während Lauth et al. zwischen der Einzelfallstudie und der kontrollierten Versuchsanordnung keine Übergangsform identifizieren (vgl. Lauth et al. 2015: 54-60f.), scheint bei Detlef Jahn zwischen Einzelfallstudie und nomothetisch vergleichenden Fallstudien eine Mischform in Form der idiographisch vergleichenden Fallstudie zu existieren. Als Unterfall dieser wird die parallele Demonstration von Theorien genannt, die zwar deduktiv aus einer Theorie gewonnene Kausaleffekte behandelt, aber vor allem theorietestend angelegt ist und kein Interesse an den Fällen zu besitzen scheint (vgl. Jahn 2013: 343f.). Der in dieser Studie angestrebte mittlere Abstraktionsgrad an der Schnittstelle zwischen theoriegeleiteter Beschreibung und Erklärung sowie der damit verbundenen thesengeleiteten Vorstrukturierung des Materials, aus dessen Analyse sich gegebenenfalls wiederum neue Thesen ergeben können, scheint in der normativ geprägten Typologisierung der Vergleichenden Politikwissenschaft nicht richtig zu verorten zu sein. Daher sind auch die klassischen Strategien der Vergleichenden Politikwissenschaft zur Fallauswahl, wie *most similar cases design* (MSCD) oder

most different cases design (MDCD) in ihrer strikten Form nur eingeschränkt anwendbar, da sie durch die kontrollierte Variablenanordnung externe Validität anstreben. Wer soziale Gesetze sucht, der muss in der Tat die experimentelle Varianz maximieren sowie mögliche Fehler minimieren und externe Erklärungsfaktoren kontrollieren (vgl. Jahn 2013: 175). Aufgrund der oben skizzierten Komplexität der sozialwissenschaftlichen Gegenstände wird allerdings auch in der Methodendiskussion konzediert, dass beide Designs letztlich als in der Forschungsrealität kaum praktikierbare Idealvorstellungen angesehen werden müssen (vgl. Pickel 2015: 40).

Dennoch erfolgt die Fallauswahl *in Anlehnung* an den grundlegenden Gedanken des MSCD, ohne dass diese Arbeit beanspruchen kann, die harten Kriterien zu erfüllen. Die Grundidee des Designs besteht darin, möglichst ähnliche Fälle zu wählen, die jedoch im Hinblick auf die interessierenden Wirkungen variieren. Die Ähnlichkeit erstreckt sich dabei vor allem auf die Rahmenbedingungen. So wird zum Beispiel angenommen, dass die Gruppe der westlich-demokratischen oder die der postkommunistischen Länder je für sich einen relativ homogenen Kontext aufweisen. Damit können externe Faktoren, die nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Fragestellung stehen, vernachlässigt beziehungsweise `kontrolliert` werden und gezielt potenzielle Mechanismen in den Blick zwischen Ursachen(en) und Wirkung(en) genommen werden (vgl. Jahn 2013: 237f.; Lauth et. al 2015: 61-65). Um in diesem Kontext mögliche, aber nicht zufällige Zusammenhänge zu ergründen, werden innerhalb dieser homogenen Gruppe wiederum Fälle ausgewählt, die im Hinblick auf die als ursächlich angenommenen Faktoren gerade variieren sollen (vgl. Jahn 2013: 237). Die Grundgesamtheit für diese Studie wird aufgrund des 1999 beginnenden Untersuchungszeitraums durch 29 Länder ausgemacht, die die Bologna-Erklärung ursprünglich unterzeichnet hatten. In Anbetracht des angestrebten Abstraktionsgrades, aber auch aus forschungspragmatischen Gründen, war eine sinnvolle Auswahl erforderlich. Letztlich wurde sich in einem frühen Stadium auf die drei Fälle Deutschland, Österreich und Schweiz festgelegt. Hintergrund waren erste und durch eine eingehendere Beschäftigung mit dem Forschungsstand bestätigte Anzeichen dafür, dass zwischen den Ländern Schweiz und Deutschland sowohl relevante Gemeinsamkeiten als auch heuristisch fruchtbare Unterschiede bestehen. Beide Fälle weisen strukturelle (einstufiges Studiensystem) und ideelle (humboldtianisch geprägtes Universitätsverständnis) Ähnlichkeiten auf, unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer hochschulpolitischen Föderalismuskonzeption (eher kompetitiv vs. eher kooperativ) und offenkundig in der Bologna-bezogenen Koordination (eher fragmentiert vs. eher koordiniert). Der Fall Österreich wurde daher bewusst hinzugenommen, da er die strukturellen und ideellen Faktoren ebenfalls auf-

weist, dabei jedoch für eine dritte hochschulpolitische Föderaliskonzeption (zentralistisch) steht. Im Detail lassen sich die auswahlrelevanten Faktoren wie folgt fassen:

Rahmenbedingungen: In allen drei Fällen war und ist trotz verschiedener Anfechtungen das tradierte normative Leitbild des humboldtianischen Modells, institutionell geronnen in der Machtteilung zwischen Staat und akademischer Oligarchie, weiterhin dominant. Obwohl in allen Ländern in den 1990er Jahren mit unterschiedlicher Intensität Reformen im Kontext des *New Public Management* initiiert wurden, lassen sich die drei Ländern daher zum Beginn des Untersuchungszeitraums grundsätzlich einem Governance-Typus zuordnen, der als „bureaucratic-oligarchic“ (für Schweiz und Deutschland: Braun 1999b: 7; für Österreich: Lassnig 2013: 282) gekennzeichnet wird. Innerhalb dieser grundsätzlichen normativ-institutionell homogenen Konfiguration lassen sich zudem bis in die 1990er Jahre wesentliche strukturelle Ähnlichkeiten finden. Alle drei Hochschulsysteme waren (und sind zum Teil bis heute) als Zwei-Arten-Hochschulsysteme einzuordnen. Sie sind sowohl durch einen primär forschungsfundierten und -orientierten Universitätssektor sowie einen Sektor mit Hochschulen, die primär anwendungsorientierte Studiengänge anbieten, gekennzeichnet (vgl. Teichler 2014: 78). Zudem waren sie, auch wenn in Deutschland bereits vor Bologna einige Modellversuche liefen, im Hinblick auf die Studienstruktur *einstufig* und hatten nur einen berufsqualifizierenden Abschluss. Als übergreifenden Kontext teilen alle Fälle daher zentrale institutionelle, normative und strukturelle Charakteristika. Auf der anderen Seite dürfen die erheblichen quantitativen Unterschiede des Hochschulsektors nicht außer Acht gelassen werden. Der mit Abstand größte Sektor ist naturgemäß im deutschen Fall zu konstatieren. In der Frühphase der Bologna-Reform, im Wintersemester 2000/2001 waren in den ca. 100 Universitäten (inklusive den damaligen Gesamthochschulen) etwa 1,3 Mio. Studierende eingeschrieben (vgl. Statistisches Bundesamt 2001: 471). In Österreich waren in 20 Universitäten ca. 227.000 Studierende (vgl. Statistik Austria o.J.) eingeschrieben, während in den zehn schweizerischen Universitäten gut 96.000 Studierende (vgl. Bundesamt für Statistik 2017) registriert waren. Diese Größenverhältnisse beeinflussen unweigerlich inter- und intrasystemische Abstimmungsprozesse und wirken sich so auch auf übergreifende Steuerungsprozesse aus.

Mögliche verursachende Faktoren: Innerhalb dieses Kontextes variiert jedoch die föderale Organisation der Hochschulpolitik beträchtlich und damit ein für Steuerungsverläufe als wesentlich zu betrachtender verursachender Faktor. Diese ist in den drei Bundesstaaten gänzlich anders arrangiert. Während in Österreich das Hochschul- und insbesondere das Universitätssystem ausschließlich national über den Bund koordiniert wird, liegen in der Schweiz die rechtlichen Verfügungsrechte – abgesehen von den beiden ETHs – praktisch zur Gänze

in den Kantonen. Deutschland geht mit seiner primären Rolle der Länder sowie mit den fallbezogenen Mitspracherechten des Bundes einen Mittelweg (vgl. Teichler 2014: 16f.). Damit variiert die bundesstaatliche Verteilung der gesamtstaatlichen finanziellen und regulativen Steuerungsressourcen erheblich.

Diese ähnlichen strukturellen (binäres Hochschulsystem) und ideellen Rahmenfaktoren (humboldtianisch geprägte Universitätskultur) bei gleichzeitigen unterschiedlichen rechtlich-politischen Ausgangsbedingungen lässt die drei Fälle aus geeignete Bezugseinheiten für einen Vergleich erscheinen. Neben diesen primär analytischen Gründen der Fallauswahl spiegeln die drei Länder mit diesen unterschiedlichen Machtverteilungen zudem die diskutierten Reformoptionen des deutschen Hochschul föderalismus wider zwischen vertikal-horizontaler Integration und Desintegration.

2.5.2 Gegenstandseingrenzung und Fallkonstruktion

Fälle werden durch die selektive Hervorhebung bestimmter interner Merkmale sowie die Abgrenzung gegenüber externen Phänomenen konstruiert (vgl. Lauth et al. 2015: 21). Im Folgenden wird diese Konstruktion geleistet, indem der Gegenstandsbereich der politischen Steuerung im Bologna-Prozess sachlich, interaktionslogisch sowie zeitlich strukturiert und damit als Fall eingegrenzt wird.

a) Inhaltliche Eingrenzung

Um sinnvoll abgrenzbar zu sein, muss Steuerung auf einen Gegenstand bezogen werden. Der Bezugspunkt für die inhaltliche Begrenzung des Gegenstandes bildet die Tatsache, dass der Bologna-Prozess im Kern eine Studienstrukurreform ist (vgl. Hechler/Pasternack 2009: 6). Der Begriff der Studienstruktur wird in dieser Arbeit durch drei Dimensionen operationalisiert, auf die sich das untersuchte Steuerungsgeschehen bezieht und die eine vergleichende Betrachtung anleiten können. Im Zentrum steht dabei die **Strukturdimension**. Die Stufung des Studiums in zwei Zyklen bildet formal den Kern des Prozesses, wobei in der zweiten Aktionslinie der Bologna-Erklärung von 1999 angesichts der seinerzeitigen Vielfalt an Abschlussbezeichnungen bewusst auf die explizite Nennung der Grade Bachelor oder Master verzichtet wurde:

„ (...) Einführung eines Systems, das sich im Wesentlichen auf zwei Hauptzyklen stützt: einen Zyklus bis zum ersten Abschluß (*undergraduate*) und einen Zyklus nach dem ersten Abschluß (*graduate*). Regelvoraussetzung für die Zulassung zum zweiten Zyklus ist der erfolgreiche Abschluß des ersten Studienzyklus, der mindestens drei Jahre dauert. Der nach dem ersten Zyklus erworbene Abschluß attestiert eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene. Der zweite Zyklus sollte, wie in vielen europäischen Ländern, mit dem Master und/oder der Promotion abschließen.“ (Bologna-Erklärung 1999: 4)

Eng verbunden mit dem Kernelement der Studiendauer und mit den Bezeichnungen der neuen Abschlüsse ist die interne Gestaltung dieser, die sich in der dritten Aktionslinie findet: „Einführung eines Leistungspunktesystems – ähnlich dem ECTS als geeignetes Mittel der Förderung größtmöglicher Mobilität der Studierenden“ (ebd.). Damit wird die interne Strukturierung der Studien jenseits von Semesterwochenstunden und Prüfungsabschnitten angesprochen. Im Hinblick auf die temporale Steuerung lässt sich eine **Prozessdimension** identifizieren, die sich durch zwei Leitfragen strukturieren lässt. Wird gesamtgesellschaftlich eine komplette Umstellung des Studiensystems bis zu einem gewissen Zeitpunkt bewusst angestrebt oder offen gelassen? Und werden manche Studienbereiche gesetzlich von der Reform ausgenommen? Schließlich ist durch die Stufung bestehender Studiengänge in vormals einstufigen Systemen wie Deutschland, Österreich und der Schweiz zudem eine neue **Schnittstellendimension** angelegt. Sie wirft zwei Problemkomplexe auf, auf die sich Steuerung beziehen kann: Zum einen stellt sich die Frage nach dem Stellenwert der neuen Abschlüsse, insbesondere dem des Bachelors. In den Bologna-Dokumenten wird der Bachelor-Abschluss mit dem Employability-Diskurs verbunden, dessen Implikationen zum Teil quer zum universitären Selbstverständnis liegen. Neben dieser primär externen Schnittstelle ist zum anderen durch die Stufung eine primär interne Schnittstelle des Übergangs zwischen Bachelor und Master entstanden. Aus der Frage, inwiefern allen Studierenden der zweite Abschluss ermöglicht werden soll oder nicht ergeben sich steuerungspraktische Implikationen.

Strukturdimension
Extern
Ist eine Studiendauer in Jahren/ECTS allgemeinverbindlich festgelegt?
Sind Abschlussbezeichnungen allgemeinverbindlich festgelegt?
Intern
Werden die Studiengänge intern allgemeinverbindlich strukturiert durch Module, ECTS, Prüfungs- und Studienabschnitte?
Prozessdimension
Zeitschiene
Gibt es einen allgemeinverbindlichen Zeitpunkt für alle oder einzelne Studienfächer/Disziplinen?
Deckungsgrad
Werden manche Studienfächer/Disziplinen gesetzlich aus der Reform ausgenommen?
Schnittstellendimension
Ausbildungsziel
Welches Bildungsziel haben Bachelor und Master?
Übergang
Existieren Regelungen für den Übergang zum Master?

Tabelle 1: Dimensionen des Bologna-Prozesses

Diese studienstrukturellen Aspekte werden am Beispiel der Umstellung der akademischen Abschlüsse und nicht der staatlichen oder kirchlichen Abschlüsse untersucht. Im Fokus steht die Umwandlung von Magister- und Diplom-Studiengängen in die Bachelor- und Masterstruktur. Während akademische Hochschulprüfungen in den unmittelbaren Kompetenzbereich der

Hochschulen fallen, sind staatliche Hochschulprüfungen dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen (vgl. Pautsch/Dillenburger 2011: 125f.). Sie unterliegen damit teilweise anderen rechtlichen Grundlagen und aktivieren je spezifische Interessensgruppen wie bestimmte Berufsvertretungen. Durch den Einbezug dieser Studiengänge, die im Gegensatz zu den akademischen Graden durch eine Dominanz staatlicher Akteure und Regelungen gekennzeichnet sind, würden die Ergebnisse im Rahmen einer vergleichenden Anlage sehr allgemein ausfallen. Um jedoch einen deutlicheren Blick auf die Interaktionsstrukturen zwischen Staat und Sektor zu erhalten, wurde daher die Beschränkung auf akademische Abschlüsse vorgenommen.

b) Interaktionslogische Eingrenzung

Schließlich ist wegen der hohen Zahl an Akteuren, deren Beteiligung im Steuerungsgeschehen der Struktur-, Prozess- und Schnittstellendimension in den drei Ländern über den gesamten Beobachtungszeitraum zu erwarten ist, eine begründete Eingrenzung erforderlich. Neben den staatlichen Akteuren auf den verschiedenen Ebenen sind die gesamtstaatlichen Interessenorganisationen potenziell wichtig. Dabei ist einerseits zu unterscheiden zwischen Rektorenkonferenzen, welche die Hochschulen als die Leistungsorganisationen des Sektors vertreten, und den Organisationen, die die Belange verschiedener Statusgruppen innerhalb der Hochschulen repräsentieren. Während die Gruppe der akademischen Mitarbeiter, abgesehen von der Schweiz, keine gesamtstaatliche Vertretung besitzt, sind dies klassischerweise Studierenden- und Dozierendenverbände. Zusätzlich tritt noch zum Teil eine Differenzierung nach Hochschultypen ein. Während die deutsche Hochschulrektorenkonferenz dem Anspruch nach sämtliche Hochschultypen vertritt, existiert in Österreich und der Schweiz für jeden Typ eine übergeordnete Konferenz. In Deutschland besteht zudem mit den Fakultätentagen eine Interessenvertretung der fachlich affinen organisatorischen Grundeinheiten der Hochschulen. Zusätzlich zu den klassischen Interessenorganisationen aus dem operativen Bereich Studium und Lehre existieren noch Akteure, die aufgrund ihrer Zusammensetzung, spezifischen Aufgabenstellung und Finanzierung entweder an der Grenze zwischen Politik und Wissenschaft oder im Wissenschaftssystem selbst zu verorten sind. Hierzu gehören zum Beispiel der deutsche Wissenschaftsrat oder die Schweizer Hochschulkonferenz, die bis 2000 existierte. Beide Gremien sind beziehungsweise waren mit Politikern und Wissenschaftlern besetzt mit dem Ziel einer institutionalisierten Verschaltung beider Rationalitätssphären. Hinzu kommen noch weitere Akteure wie der Deutsche beziehungsweise Österreichische akademische Austauschdienst (DAAD beziehungsweise OeAD) mit spezifischen Aufgaben im Bereich der Internationalisierung oder gesellschaftliche Akteure wie Gewerk-

schaften oder Arbeitgeberverbände. Eine Gesamtschau der potenziell für Steuerungsprozesse relevanteren Akteure der jeweiligen Hochschulsektoren ergibt folgendes Bild:

	Deutschland	Österreich	Schweiz
Relevante staatliche Akteure der Bildungspolitik			
Bundesebene	BMBF	BMWV/BMWF (ab 2000 wechselnde Ressortbezeichnung)	SBF BBW (2004 aufgelöst); weitere für FH-Bereich
Föderale Ebene	Bundesländer, KMK	-	Kantone, EDK
Gemeinsame Organe zwischen Bund und Ländern/Kantonen zur Finanzierung/Regulierung	BLK (bis 2007), GWK (ab 2008)	-	SUK (ab 2001)
Gesamtstaatliche Konferenzen nach Hochschultypen			
Universitäten	HRK	Uniko	Crus (bis 2015)
Fachhochschulen		FHK	KFH (bis 2015)
Pädagogische Hochschulen <i>(in Deutschland nur in BW)</i>		RÖPH	Cohep (bis 2015)
Gesamtstaatliche Akteure der Fachdisziplinen bzw. fachlich affiner Disziplinen			
	Fakultätentage (AFT, spezifische Fakultätentage)	-	-
Gesamtstaatliche Interessenorganisationen von Wissenschaftlern nach Hochschultypen			
Universitäten	DHV	UPV	VSH
Fachhochschulen	HLB	-	FHCH
Pädagogische Hochschulen	-	-	-
Interessenorganisationen von Studierenden			
nicht Hochschultypspezifisch	FZS	ÖH	VSS
Beratende Akteure			
	WR	SWIR	SHK (bis 2000), ÖWR
Sonstige Akteure mit Hochschulbezug			
	DAAD, Studierendenwerk	OeAD	-
Sonstige Akteure (Arbeitgeber und Arbeitnehmer)			
	z.B. GEW, BDA	Sozialpartner (z.B. ÖGB, WKÖ)	Economiesuisse

Tabelle 2: Relevante Wissenschaftsakteure in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Aufgrund forschungspragmatischer Erwägungen angesichts der vergleichenden Anlage der Studie, aber auch aus theoretisch wie empirisch begründeten Annahmen wurde die Anzahl dieser potenziell in Betracht zu ziehenden Akteure erheblich reduziert. Grundsätzlich wurde in einem frühen Stadium entschieden, die Analyse auf den jeweiligen Universitätssektor zu begrenzen und damit den Fachhochschulsektor nicht systematisch zu berücksichtigen. Der Grund dafür liegt in der Heterogenität der drei Fachhochschulsektoren, die aufgrund einer unterschiedlichen historisch-politischen Genese institutionell sehr verschieden sind und da-

mit zum Teil andere Akteurkonstellationen aktivieren. Dies hätte wiederum die vergleichende Anlage vor erhebliche konzeptionelle Schwierigkeiten gestellt und den Pauschalitätsgrad der Erkenntnisse ohne Mehrwert erhöht. Zur weiteren Reduktionen war die Vorstellung leitend, dass lediglich Akteure zu berücksichtigen sind, die sich aufgrund ihrer formalen oder organisatorischen Ressourcenausstattung als hinreichend relevant wahrnehmen, um so das Steuerungsgeschehen maßgeblich mitzuprägen.

Die Betrachtung der Akteurkonstellationen fokussiert sich auf die staatlichen Akteure und Gremien und auf die drei Rektorenkonferenzen HRK, Uniko und Crus, da das Universitätssystem maßgeblich durch die jeweiligen Universitäten konstituiert wird, die als konkrete Organisationen, zumal öffentliche Körperschaften, in der Regel den primären Zugriffspunkt staatlicher Interventionen bilden. Normadressaten oder Empfänger finanzieller Zuwendungen sind daher in der Regel die Universitäten beziehungsweise unter gewissen Voraussetzungen auch Rektorenkonferenzen. Sie bilden als Verband für gesamtstaatliche Prozesse den intermediären Bereich zwischen Universitätssystem und Hochschulpolitik. Die Analyse ihrer Stellung gibt Aufschluss über das Organisationspotenzial des Sektors. Die oben erfolgte Schilderung des Forschungsstandes zeigt die relative Bedeutung von Rektorenkonferenzen im Prozessgeschehen. Die maßgeblichen Akteure in Deutschland und in der Schweiz waren, zumindest in der ersten Phase, auf die sich die genannten Arbeiten (vgl. u.a. Müller 2012; Toens 2009b) erstrecken, neben den Bildungsexekutiven die Rektorenkonferenzen. Organisationen von Wissenschaftlern, Studierenden sowie Gewerkschaften blieben hingegen marginalisiert, was sich letztlich auch organisationssoziologisch begründen lässt. Weder haben die genannten Akteure in der Regel einen starken formalen Status, noch können sie aus verschiedenen Gründen einen signifikanten funktionalen Beitrag zur Politik leisten (s.u. Kapitel 4.2.3.2). Bestätigt wurde diese Auswahl zum Zweiten auch im Zuge der Interviews, in denen die insgesamt schwache Rolle der genannten Akteure zum Teil offen thematisiert wurde. Der Ausschluss bedeutet allerdings nicht, dass die genannten Akteure komplett randständig seien. Er bedeutet lediglich, dass sie nicht systematisch im Sinne des theoretischen Rahmens analysiert werden, obgleich sie natürlich in den empirischen Fallstudien in Einzelbezügen durchaus eine Rolle spielen.

c) Temporale Eingrenzung

Schließlich ist noch eine zeitliche Begrenzung des Untersuchungszeitraums zu leisten. Dieser wird auf die Periode 1999 bis 2009/2010 und damit auf die erste Dekade des Prozesses beschränkt. Entwicklungen, die zeitlich vor oder nach der Periode zu verorten sind, jedoch im Zusammenhang mit Ereignissen des Kernzeitraums stehen, finden Berücksichtigung. Der

Zeitraum konnte aus forschungspragmatischen Gründen nicht zu weit in die Gegenwart verlegt werden. Zugleich erlaubt die Auswahl, die bezogen auf die Fälle Deutschland und Österreich noch die Studierendenproteste 2009/2010 und die daraufhin einsetzenden Steuerungsaktivitäten einfängt, eine an den Policy-Zyklus angelehnte Strukturierung in Formulierung, Implementierung und Reformulierung. Damit wird eine zusätzliche Analyseebene ermöglicht, um bestimmte Steuerungsmuster in bestimmten Phasen zu vergleichen (s.u. Kapitel 4.2.5).

d) Bestimmung des Falls

Auf der Basis dieser Eingrenzungen kann der Fall als Vergleichseinheit bestimmt werden. Zur Strukturierung helfen dabei aus der Policy-Analyse stammende Begrifflichkeiten zur Beschreibung von abgegrenzten Diskursen, Beziehungsstrukturen und Politikprozessen, die sich um bestimmte Themen spannen. Auf übergreifender Ebene lassen sich Politikfelder (*policy domains*) wie Innen-, Finanz- oder eben die Hochschulpolitik identifizieren. Ein Politikfeld ist „ein inhaltlich abgegrenzter Bereich von Regelungen und Programmen (...) wie sie normalerweise organisatorisch im Zuständigkeitsbereich von Ministerien oder Parlamentsausschüssen zusammengefasst sind“ (Pappi/König 1995: 111). Rückübertragen auf das Feld der Hochschulpolitik schließt diese „alle gesellschaftlichen und politischen Entscheidungen ein, die das Hochschulsystem (...) formal, inhaltlich oder prozessual beeinflussen“ (Bartsch 2009b: 202). Je nach Aggregation der themenspezifisch betroffenen Akteure lässt sich das Feld der Hochschulpolitik weiter differenzieren in Politikunterfelder (*subdomains* oder *subfields*), die wiederum durch einzelne Themenfelder (*policy issues*) und Unterthemenfelder (*policy subissues*) strukturiert werden. Der Bologna-Prozess kann in diesem Zusammenhang als ein dem Unterfeld Studium und Lehre zugehöriges Themenfeld konzipiert werden, das sich seinerseits durch zahlreiche Unterthemen wie die Umstellung auf eine zweistufige Studienstruktur beschreiben lässt. In diesem Gefüge gibt es vertikale und horizontale Überlappungen, fließende Grenzen und Wechselwirkungen. Die Forschungspolitik weist zum Beispiel eine erhebliche Schnittmenge mit dem Bereich Studium und Lehre auf. Auf Ebene der Unterthemen gibt es Schnittmengen zwischen der Umstellung auf Bachelor- und Master und dem Unterthema Qualitätssicherung. Bei diesen Strukturierungen handelt es sich nicht nur um eine durch das Erkenntnisinteresse geleitete, schematische Konstruktion des Forschers. Auch die Akteure selbst bilden ein (Unter)feld beziehungsweise (Unter)themen-Bewusstsein aus.

„Wenn Organisationen bestimmte Bedingungen als Probleme definieren, dafür *policy*-Optionen entwickeln und entscheiden, mit welchen anderen Organisationen sie zusammenarbeiten wollen, sind sie stark beeinflusst von kulturellen Theorien über die Art und Weise, wie Gesellschaften funktionieren.“

Politikfelder sind kulturelle Konstrukte, an denen Organisationen und Individuen ihre Handlungen orientieren.“ (Burstein 1991: 328, zit nach: Pappi 1993: 91)

Für Pappi manifestieren sich die (Unter-)themen oftmals in Symbolsystemen wie Programmen oder Gesetzen, die einen integrierenden Bezugspunkt für die Akteure darstellen. Im vorliegenden Fall können die Erklärungen im Rahmen des Bologna-Prozesses und die darauf aufbauenden nationalen Quellen als Symbolsysteme verstanden werden. Diese „garantieren Gemeinsamkeiten der Problemsicht, die die Interaktionen der Beteiligten erleichtern, ohne daß sie Interessenkonflikte hinsichtlich der konkreten Policies verhindern“ (Pappi 1993: 92). Die Beschränkung auf den Universitätssektor, die im deutschen Fall begründungsbedürftig ist, da Universitäten und angewandte Hochschulen einen regulatorischen und finanziellen Rahmen teilen, ist in der Schweiz und Österreich sehr viel nahe liegender. Dort existieren genuin universitätsspezifische Rechtsgrundlagen, Akteure und Finanzmechanismen, so dass unter den Akteuren das kulturelle Konstrukt eines Feldes Universitätspolitik deutlich stärker ausgeprägt ist. Zusammengefasst bilden die Fälle der Arbeit...

- ... die im Rahmen des Bologna-Prozesses
- ... sich bei der Umstellung der akademischen Grade
- ... manifestierenden Steuerungsmuster zwischen Staat und Universitätssystem
- ... in Deutschland, Österreich und der Schweiz
- ... in Formulierung, Implementierung und Reformulierung.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht, dass dabei erhebliche vertikale wie horizontale Schnittmengen zu übergeordneten wie auch zu gleichgeordneten Themensträngen bestehen.

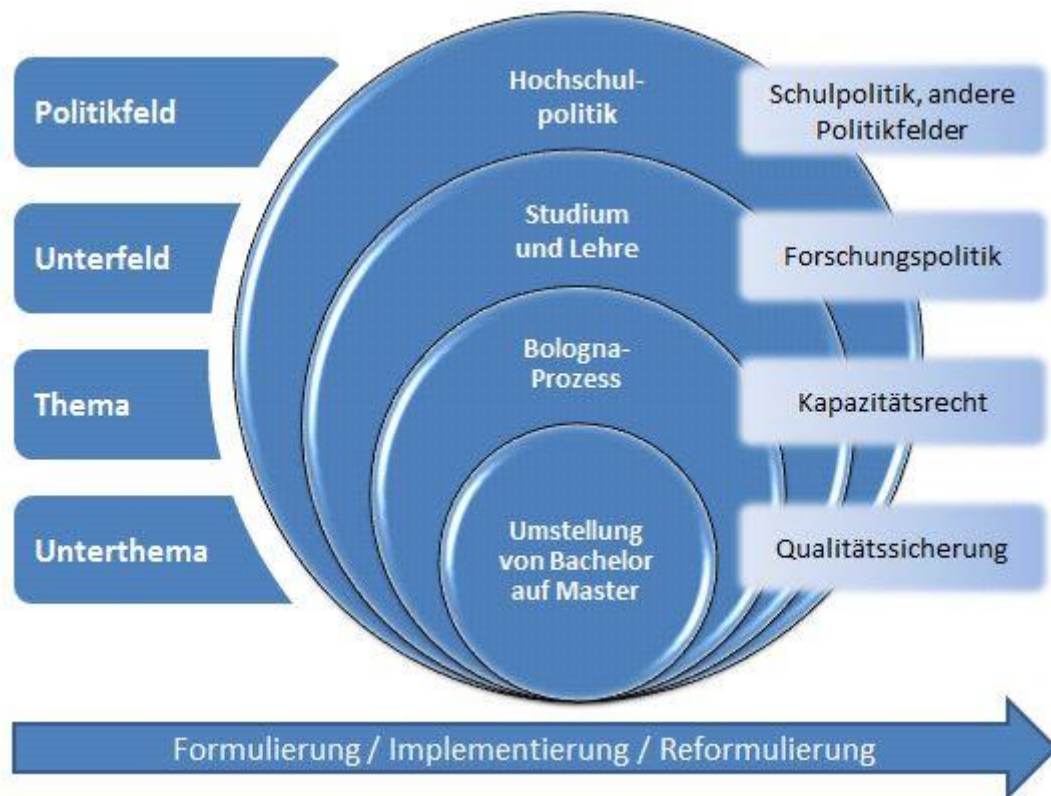


Abbildung 1: Verortung des Falls in der Politikfeldstruktur (eigene Darstellung)

Damit wird deutlich, dass sich der Analysefokus der Arbeit und damit die getroffenen Aussagen auf eine feingliedrige Ebene beziehen. Allerdings bilden in der vergleichenden Policy-Analyse nur noch selten ganze Regierungssysteme einen Fall. Selbst etablierte Politik(unter)felder weisen eine erhebliche Binnendifferenzierung auf, so dass in der Regel Themen oder Unterthemen im Fokus stehen. Die genauesten Aussagen können auf der (untersten) Ebene des oben definierten Falls (Umstellung von Bachelor auf Master) getroffen werden. Im Ausgang davon lassen sich jedoch gerade auch begründete Aussagen zur Steuerung im Bologna-Prozess, im Unterfeld Studium und Lehre sowie in der Hochschulpolitik im Allgemeinen ableiten, sofern der abnehmende Repräsentativitätsanspruch stets reflektiert wird. Das auf der Fall-Ebene identifizierte Steuerungsmuster darf daher nicht mit dem generellen Muster des Politikfeldes verwechselt werden. Es bildet aber umgekehrt eine Teilmenge dessen, so dass die Befunde auch zu einem differenzierten Bild auf Politikfeldebene beitragen können.

3 Politische Steuerung: Theoretische Grundlagen und Definition

Zwischen der Verwendung der Begriffe Steuerung und Governance scheint eine negative Korrelation zu bestehen. Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre wurde Governance allmählich „a ubiquitous buzzword which can mean anything or nothing“ (Jessop, zit nach Offe 2008: 66). Der Steuerungsbegriff hingegen verschwand zwar nicht gänzlich, bleibt aber letztlich bis heute marginalisiert. Im Folgenden wird daher in bewusster Auseinandersetzung mit dem Governance-Paradigma eine Explikation des Steuerungsbegriffes versucht, die angesichts des ausufernden Forschungsstandes nur selektiv bleiben kann (3.1). Auf dieser Basis wird anschließend eine für diese Arbeit leitende Definition erarbeitet (3.2). Abschließend werden die in dieser Definition zentralen Aspekte, Instrumente, Institutionen und Akteure, zum Bezugspunkt genommen, um neue Erkenntnisse der Instrumentenforschung mit dem akteurzentrierten Institutionalismus zu verbinden (3.3). Damit wird die Definition in forschungsleitende Prämissen überführt, die anschließend in Kapitel 4 über den Theoretischen Rahmen konkretisiert werden.

3.1 Politische Steuerung oder Governance?

3.1.1 Politische Steuerung: Noch ein adäquater Begriff?

Bezieht man den in den späten 1970er Jahren zunehmend durch Steuerung ersetzten Planungsbegriff mit ein, ergibt sich konzeptgeschichtlich ein „Dreischritt“ (Benz et al. 2007: 12) von Planung über Steuerung zu Governance.³ Im Kern steht dahinter die vermutete Metamorphose des Staates, der sich vom autonomen Steuerungszentrum zum gesellschaftlich verwickelten Steuerungssubjekt transformiert, um sich anschließend in einer institutionalistischen Regelungsstruktur gleichsam als Subjekt aufzulösen. Ergebnisse sozialer Handlungskoordination lassen sich somit primär über Ordnungsmuster erschließen und nicht mehr sinnvollerweise einem staatlichen Handlungszentrum zurechnen. Der Dreischritt von Planung, Steuerung und Governance wäre in dieser Lesart der Ausweis von „Aufstieg, Niedergang und Transformation“ (Mayntz 1996) der Theorie politischer Steuerung. Eine derartige evolutionäre Lesart läge nahe, dass sowohl Steuerung als auch Governance über klar um-

³ Eine jüngere, umfangreiche Darstellung und Diskussion des steuerungstheoretischen Forschungsstandes, die auch das Verhältnis von Steuerung und Governance beinhaltet, findet sich in Dose (2008a: 29-122).

rissene Begriffskerne verfügen, in deren Abgleich sich letztlich Governance als überzeugender erwiesen habe.

Eine einheitliche Theorie politischer Steuerung konnte sich in der deutschsprachigen Politikwissenschaft bis heute nicht herausbilden. In der Diskussion sind „allenfalls Versatzstücke aus den unterschiedlichsten Disziplinen auszumachen“ (Dose 2008: 43), was sich in zahlreichen theoretischen Bezügen niederschlägt (vgl. Burth 1999: 47f.). Trotz dieser unterschiedlichen theoretischen und disziplinären Zugänge ist dennoch eine gewisse Übereinstimmung des jeweiligen Erkenntnisinteresses dokumentierbar. Die Frage nach der Möglichkeit politischer Gesellschaftsgestaltung, ihrer Voraussetzungen und der Rolle der Adressaten gehört demnach zu den klassischen Forschungsfragen politischer Steuerung (vgl. ebd.: 17). Dieses wissenschaftlich formulierte Erkenntnisinteresse spiegelt dabei auch die zentrale gesellschaftliche Frage wider, in wie weit die Zukunft angesichts unzähliger gegenwärtiger Problemdiagnosen beeinflussbar ist. Steuerung ist daher nicht nur ein politikwissenschaftliches, sondern auch ein politisches beziehungsweise gesellschaftliches Problem (vgl. Görlitz/Burth 1998: 9). Im Ergebnis wurde der Begriff der politischen Steuerung zunehmend zu einem Schlagwort mit den damit verbundenen konzeptionellen Unklarheiten. Renate Mayntz konstatierte 1987 eine fast inflationäre Verwendung des Begriffs, die „in bemerkenswerten Gegensatz zu seiner oft fehlenden und nur indirekt zu erschließenden Definition“ stünde (Mayntz: 1987/1997: 188). Als überwiegendes politikwissenschaftliches Grundverständnis ließe sich Steuerung vorläufig als der Versuch des politischen Systems definieren, infolge dessen „die Präferenzordnungen frei entscheidender Akteure oder Akteurgruppen so beeinflusst werden [sollen], daß das Resultat des kollektiven Handelns dem zugrundeliegenden Steuerungskonzept entspricht“ (Braun 2002: 920). Konstitutiv für das klassische politikwissenschaftliche Begriffsverständnis ist so die abstrakte Vorstellung, wonach durch Steuerung ein System gezielt durch ein anderes System beeinflusst wird, was mithin die Trennung in ein aktives Steuerungssubjekt und ein eher passives Steuerungsobjekt nahelegt. Gleichzeitig wurde diese Definition nie im engen Sinne begriffsrealistisch verwendet und nicht die Wirkung, sondern der Versuch der Intervention zum Attribut von Steuerung gemacht. Bereits die frühen Befunde der Implementationsfunde machten deutlich, dass politisch-administrative Akteure in der Regel mit „komplexe[n] Konstellationen individueller und kooperativer Akteure mit je eigenen Interessen und Einflusspotenzialen“ (Benz et al. 2007: 12) zu rechnen haben. Auch wenn man mit jeweils erheblichen Restriktionen im Handlungszentrum Staat und den gesellschaftlichen Adressaten kalkulierte, die grundlegende Subjekt-Objekt-Dichotomie blieb zunächst unangetastet. Diese Trennung wurde jedoch zunehmend durch empirische Forschungen in konkreten Politikfeldern angezweifelt. Der zentrale Befund ist, dass Policies in

den meisten Fällen durch „`Querkoalitionen`“ (Mayntz/Scharpf 1995a: 12) teilsystemübergreifender politischer und gesellschaftlicher Akteure mit verschiedenen Interessen und Ressourcen rekonstruierbar sind. Die Analyseebene verschob sich von einzelnen Akteuren hin zu konkreten Handlungskonstellationen als Regelungsstruktur:

„Erforderlich ist jedoch ein konzeptionelles Instrumentarium, das die Variationsbreite empirisch möglicher Konstellationen von Steuerung und Selbstorganisation beschreiben kann. Wir ersetzen deshalb den zu engen Steuerungs-begriff durch den umfassenden Begriff der `Regelung` (`governance`), der einseitige Steuerung als eine mögliche Variante einschließt. Innerhalb eines Sektors unterscheiden wir sodann zwischen Leistungsstruktur (`industry structure`) und Regelungsstruktur (`governance structure`). Damit gewinnen wir ein der Realität besser entsprechendes Äquivalent zur Unterscheidung zwischen Steuerungs-subjekt und Steuerungsobjekt.“ (Mayntz/Scharpf 1995a: 16)

An dieser Stelle verschob sich seit den 1990er Jahren die Perspektive (vgl. Mayntz 2005: 13). Forschungen zur intentionalen Handlungskoordination bezogen sich immer weniger auf das herkömmliche staats- und akteurzentrierte Paradigma der Steuerungstheorie, sondern wechselten mit zum Teil fließenden Grenzen in den institutionalistischen Bezugsrahmen des Governance-Begriffs. Auch aufgrund der empirischen Befunde zur Implementierung sowie der theoretischen Anerkennung der Eigendynamik sozialer Prozesse rückten zunehmend alternative Ordnungsmuster wie Markt, Verhandlung und Gemeinschaft in den Fokus. Governance löste sich so von seiner ursprünglichen Bindung an Government ab und erstreckt sich nun auf die Gesamtheit sozialer Ordnungsmuster. In dieser Traditionslinie lässt sich Governance als „Oberbegriff für sämtliche vorkommende Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren“ (Benz et al. 2007: 13) fassen (vgl. auch exemplarisch Benz/Dose 2010, Risse 2008, Mayntz 2009).

Der Steuerungs-begriff bleibt dagegen an die kontinentaleuropäische Staatsvorstellung rückgebunden (vgl. Mayntz 2005: 14). Exemplarisch zeigt sich dies an Definitionsangeboten, die Steuerung als "die fachsprachliche Präzisierung staatlicher Interventionen in die Gesellschaft" (Burth/Görlitz 2001: 7) oder aber als "intentionale und kommunikative Handlungsbeflussung mit dem Ziel der gemeinwohl-orientierten Gestaltung" (Dose 2003: 20f.) fassen. Im Kern liegt dem Steuerungs-begriff eine gewisse Grundspannung zugrunde, die aus den Widersprüchen zwischen gesellschaftlicher Relevanz, empirischer Wirklichkeit und theoretischem Gehalt resultiert. So führt das „Interesse des Staates an sich selbst“ (Schultze 2002: 911) dazu, dass seine Akteure auch auf die Verteidigung und Ausweitung von Domänen, Ressourcen- und Einfluss-sphären bedacht sind, was mit einer entsprechenden Selbstbeschreibung der Mach-, Steuer- oder Gestaltbarkeit gesellschaftlicher Prozesse einhergeht. Auf gesellschaftlicher Ebene korrespondiert dies mit einer entsprechenden Fremdzuschreibung, in-folge derer staatliche Steuerung ein „kultureller Imperativ der Moderne“ (Schimank

2006: 252) wurde. Diese im politischen beziehungsweise gesellschaftlichen Diskurs vorherrschende Zweiteilung zwischen Handlungszentrum und -peripherie durchzieht auch im wissenschaftlichen Gebrauch den Steuerungs-begriff, obgleich die umfassende Forschung über den Formwandel von Staatlichkeit diese Prämisse zunehmend fragwürdiger erscheinen lässt. So hat in den Sozialwissenschaften der Governance-Begriff in den letzten zwei Jahrzehnten eine immense Verbreitung erfahren und wird im deutschsprachigen Diskurs oftmals dort verwendet, wo bis in die 1990er Jahre womöglich noch von politischer Steuerung die Rede war. Die Formulierung Schupperts, die Governance-Forschung eröffne ein „Feld taigahafter Unendlichkeit und zugleich tropischer Vielfalt“ (Schuppert 2006: 5), spielt auf die Problematik einer inflationären Begriffsverwendung bei gleichzeitiger definitorischer Unschärfe an. Diese resultiert aus den unterschiedlichen Theorie- und Verwendungskontexten, die für die Begriffsgeschichte nachweisbar sind (vgl. Benz/Dose 2010: 17-23). Das einführende Kapitel des aktuellen *Handbook of Governance* identifiziert vier Bedeutungen von Governance: „a structure, a process, a mechanism and a strategy“ (Levi-Faur 2012: 8). Governance ist also ein Begriff für eine äußerst differenzierte soziale Wirklichkeit und gehört daher zu den „komplexesten Begriffen der Sozialwissenschaften“ (Benz/Dose 2010: 17).

Die Verdrängung des Steuerungs- durch den Governance-Begriff ist jedoch keinesfalls zwingend. Eine Auseinandersetzung mit der Literatur, die sich mit beiden Begriffen beschäftigt, ergibt einen unklaren Befund. Aufgrund der zahlreichen Implikationen von Governance ist die Abgrenzung zum ebenfalls facettenreichen Steuerungs-begriff in der Diskussion undeutlich (vgl. Grande 2012: 580). Während in der angloamerikanischen Diskussion beide Begriffe bis heute zum Teil deckungsgleich verwendet werden (vgl. Benz/Dose 2010: 21f.), dominiert in der deutschen Literatur oftmals eine strukturalistische Sichtweise auf Governance. Prozessuale und akteurbezogene Aspekte – wie sie für die Steuerungstheorie typisch sind – stehen dabei weniger im Fokus. Im Anschluss an dieses institutionalistische Verständnis kann das Verhältnis zwischen Steuerung und Governance-Theorie je nach Perspektive als einander ausschließend, deckungsgleich oder einander ergänzend beschrieben werden. So scheint die **ausschließende Lesart** scheint zunächst plausibel zu sein. Die Pluralisierung beziehungsweise Fragmentierung der Steuerungsakteure ist für die Governance-Perspektive geradezu konstitutiv. Der Staat ist in seiner klassischen Machtanwendung beschnitten und taugt damit auch nicht mehr als primärer theoretischer Bezugspunkt zur Erklärung öffentlicher Politiken. Vor allem auf der Basis der zunehmenden Forschung zu Global Governance und Mehrebenenverflechtung lässt sich ein „Nationalstaatsbias“ (Mayntz 2001/2009: 30) selbst der weiter entwickelten Steuerungstheorie konstatieren. In horizontaler nationaler Perspektive wurde die mitentscheidende Rolle gesellschaftlicher Akteure bei der Ko-Produktion

öffentlicher Güter gesehen. Staatliche Akteure verlieren dadurch ihren privilegierten Status. Der Governance-Begriff wurde in diesem Kontext nicht selten als expliziter Gegenbegriff zu Government verwendet (vgl. Offe 2008: 63). Die Steuerungsperspektive erscheint im Anschluss daran als unterkomplex, da sie theoriegeschichtlich zu sehr mit Government verbunden ist. Eine **synonyme Lesart** liegt hingegen dort vor, wo beide Begriffe zur Bezeichnung eines umfassenden Zusammenhangs herangezogen werden. Altrichter/Maag-Merki (2015: 3-6) stecken am Beispiel der Steuerung des Schulwesens vier Eckpunkte eines erweiterten Steuerungskonzeptes ab, das sie im Einklang mit bestehenden Lesarten von Governance sehen:

„Von daher ergibt sich keine Notwendigkeit auf den Begriff der `Steuerung` zu verzichten und ihn etwa durch `Governance` zu ersetzen, wie dies an anderen Stellen vorgeschlagen wird [...]. `Governance` ist in unserem Verständnis keine begriffliche oder praktische Alternative zu `Steuerung`, sondern entspricht einem *Forschungsansatz, der Steuerungsfragen im breiteren Kontext von Fragen der sozialen Gestaltung in komplexen System thematisiert.*“ (Altrichter/Maag-Merki 2015: 7; kursiv im Original)

Eine dritte, **ergänzende Lesart** liegt dort vor, wo nicht wie in der ausschließenden Lesart auf eine ausgehöhlte, sondern auf eine *gewandelte* Staatlichkeit verwiesen wird. Dabei wird auf die fundamentale Rolle gesellschaftlicher oder nicht-staatlicher Akteure in modernen Gesellschaften hingewiesen. Gleichzeitig bleibt der Staat jedoch eine zentrale Bezugskategorie, weil „er die einzige Institution ist, welche die disparaten staatlichen wie nicht-staatlichen Herrschaftsakte zusammenhält und zu einer `Herrschaft` zusammenfügt“ (Genschel/Zangl 2008: 430f.). Der Staat ist Teil eines Netzwerkes, dessen Funktionsgarant er zugleich in gewissen Grenzen ist. Er entwickelt sich „vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager“ (ebd.: 446). Für diese Annahme eines koordinierend steuernden Staates hat sich in der internationalen Diskussion der Begriff Meta-Governance herausgebildet, der mittlerweile auch der zweiten Welle der Governance-Forschung den Namen gibt (vgl. Zehavi 2012). Im Gegensatz zur ersten Welle von Network-Governance, in welcher der Staat primär ausgehöhlt konzipiert wird, betont Meta-Governance die Verantwortung und prinzipielle Möglichkeit staatlicher Netzwerkbeeinflussung: „Metagovernance refers to the role of the state in securing coordination in governance and its use of negotiation, diplomacy, and more informal modes of steering“ (Rhodes 2012: 37). Anschlussfähig daran ist auch ein umfassender Governance-Begriff von Mayntz, der „sich sowohl auf eine Handeln regelnde Struktur als auch auf den Prozeß der Regelung“ (Mayntz 2005: 15) bezieht. Governance ist in dieser Lesart weder ein Gegensatz zu Steuerung noch eine bloße Weiterentwicklung, sondern eine Perspektivenverschiebung:

„Die beiden Leitbegriffe Steuerung und Governance lenken die Aufmerksamkeit auf verschiedene Aspekte der Wirklichkeit. Aber in beiden Fällen handelt es sich lediglich um eine unterschiedliche Gewichtung, nicht um eine Verabsolutierung verschiedener Aspekte der Wirklichkeit. Auch in der Governance-Theorie spielen Akteure eine wichtige Rolle: Schließlich sind sie es, die im Rahmen einer gegebenen Institution handeln bzw. die durch ihr Zusammenhandeln eine bestimmte Form der Regelung konstituieren. Regelungsstrukturen interessieren nicht per se, sondern aufgrund ihrer ermöglichenden und restringierenden Wirkung auf das Handeln von Akteuren. Die Steuerungsperspektive und die Governance-Perspektive schließen sich gegenseitig nicht aus, sondern können sich gegenseitig ergänzen. Im Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wird ausdrücklich versucht, beide Perspektiven miteinander zu verbinden.“ (Ebd.: 17)

Beide Begriffe dienen im politikwissenschaftlichen Kontext zur Beschreibung und Erklärung des Zustandekommens öffentlicher Politik. Sowohl Steuerung als auch Governance haben keine einheitliche Theoriebildung hervorgebracht, sondern stehen in verschiedenen, überlappenden und sogar identischen Verwendungskontexten. Selbst die grundsätzliche Opposition, wonach Steuerung ein primär staatszentrierter und Governance ein eher gesellschaftszentrierter Ansatz ist, hat sich mittlerweile relativiert (vgl. Levi-Faur 2012).

3.1.2 Für ein Festhalten am Steuerungs-begriff

Während mit Blick auf die Literatur festzustellen ist, dass verschiedenste Ab-, An- und Einschlussmöglichkeiten beider Begrifflichkeiten bestehen, wird im Folgenden im Sinne der Anschlussfähigkeit argumentiert, dass der Steuerungs-begriff in bestimmten Kontexten weiterhin spezifische Vorteile für eine wissenschaftliche und außerwissenschaftliche Verständigung hat. Dies ist nicht nur, aber doch primär auf die deutsche Diskussion gemünzt, in der ein enges, institutionalistisches Governance-Verständnis vorzuherrschen scheint, das auf die Regelungsstruktur abhebt. Der Steuerungs-begriff wird dadurch gleichsam verengt und bezieht sich nun nicht mehr auf den Gesamtzusammenhang, sondern auf eine spezielle Form der Handlungskoordination. Konturen eines bewusst davon unterschiedenen weiten Steuerungs-verständnisses können sich dagegen spiegelbildlich an den grundlegenden Problemkreisen von Governance abzeichnen. Zum Teil könnten diese im Rahmen des Governance-Paradigma selbst gelöst werden, zum Teil jedoch erscheint die bewusste Verwendung anderer Begriffe, wie in diesem Fall Steuerung, vielversprechender.

Zentral erscheinen dabei folgende fünf Problemkreise von Governance: Erstens wird *empirisch* mittlerweile die mit dem Begriff oft verbundene Annahme eines Globaltrends hin zu einem geschwächten und auf Abstand steuernden Staat relativiert. Zweitens unterminiert die erhebliche *Überdehnung* des Begriffs seine wissenschaftliche Fruchtbarkeit. *Metatheoretisch* besteht drittens das Problem, inwieweit in einem (eher institutionalistischen) Governance-Verständnis Intentionalität beziehungsweise Handeln der Akteure rekonstruiert werden kann. Im Anschluss daran bestehen viertens *konzeptionell* Unklarheiten im Hinblick auf die Fragen,

wie sich die Koordinationsmodi untereinander abgrenzen, und wie die strukturellen Ordnungsmuster sinnvoll mit einer Prozessperspektive verbunden werden können. Verknüpft damit ist zudem die Frage der forschungspraktischen Handhabbarkeit komplexer Governance-Arrangements. Fünftens schließlich führt die technische Sprache im Rahmen des Konzeptes zu einer Entkopplung von Alltags- und Wissenschaftssprache, die zu einem *Vermittlungsproblem* führt.

1. **Empirisch diffuse Befunde:** Im Hinblick auf empirische Forschungen werden die pauschalisierten Befunde der ersten beiden Hauptwellen der Governance-Forschung, Network-Governance und Meta-Governance, mittlerweile relativiert (vgl. Rhodes 2012; Zehavi 2012). Konkrete Forschungen zu Veränderungen in einzelnen Politikfeldern können den Trend zu netzwerkartigen, bzw. `weichem` Regieren nicht bestätigen beziehungsweise legen ein äußerst differenziertes Bild frei. Diese alternativen Einschätzungen führten in ihrer Gesamtheit dazu, dass die ersten beiden Wellen mittlerweile als Narrative (vgl. Rhodes 2012) charakterisiert werden. In diesem Zusammenhang wird auch der oft anzutreffende affirmative Bezug auf weiche Steuerungsformen kritisiert. Staatliche Akteure haben weiterhin gegenüber nicht-staatlichen Akteuren einen inhärenten Ressourcenvorteil (vgl. Matthews 2012: 288), gerade im finanziellen beziehungsweise normsetzenden Bereich.
2. **Überdehnungsproblem:** Ein weiteres Problem besteht infolge der ubiquitären Verbreitung darin, dass der Governance-Begriff maximal extensiv und minimal intensiv ist (vgl. Jahn 2013: 220). Er erfasst in der Abstraktheit alles und wird doch gerade deswegen manchen Phänomenbereichen nicht gänzlich gerecht. Diese „Tendenz zur `Überaggregation` gemeinter Phänomene“ (Offe 2008: 66) gefährdet die sozialwissenschaftliche Brauchbarkeit erheblich. Gerade weil dies so ist, lässt sich auch schwerlich ein definitorischer Kern ausmachen. Denn ebenso wie es Renate Mayntz in den 1980er Jahren schon für den Steuerungs begriff festgestellt hatte, gilt auch für den Governance-Begriff, dass die inflationäre Verwendung in bemerkenswertem Kontrast zu in der Regel fehlenden Explikations- und Definitionsbemühungen steht.
3. **Metatheoretische Probleme:** Aus metatheoretischer Sichtweise besteht das Problem, dass in der primär institutionalistischen Sichtweise von Governance das Subjekt zwar in einer Regulationsstruktur `aufgelöst` wird, gleichzeitig jedoch oftmals implizit am Handlungsbegriff und damit am Konzept der Intentionalität festgehalten wird. Das Substantiv Governance, das seinen Aufstieg der Relativierung des Akteurs als Urhe-

ber sozialen Handelns verdankt, hat bezeichnenderweise kein Verb (vgl. Offe 2008: 61). Gleichwohl werden zur definitorischen Umschreibung Formulierungen gewählt, die auf eine zurechenbare Aktivität hindeuten. Paradigmatisch zeigt sich dies an Definitionsangeboten von Governance als Gesamtheit der bestehenden Formen der „*absichtsvollen* kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ (Mayntz 2008: 45; kursiv im Original), beziehungsweise als „Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen Akteuren“ (Benz/Dose 2010: 25). Schimank (2007a: 29) spricht bezeichnenderweise von einem für die Governance-Perspektive konstitutiven „Gestaltungsimpetus“, den diese von der Steuerungsperspektive übernommen habe. Offen bleibt jedoch die Frage: „Wie soll Governance steuern, ohne zu steuern?“ (Göhler 2010: 35) Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf kommen zu dem Schluss, dass „die Funktionen, die im Bezugsrahmen der Steuerungsdiskussion einem unitarischen staatlichen `Steuerungssubjekt` zugeschrieben werden, im Prinzip auch in Regelungsstrukturen erfüllt werden können, die dem Muster des pluralistischen Politiknetzwerks entsprechen“ (Mayntz/Scharpf: 1995a: 33). In dieselbe Stoßrichtung geht auch Jansen, wonach unter Governance-Formen „komplexe Regelungsstrukturen, die Handlungen interdependenter Akteure koordinieren“ (Jansen 2010: 40), verstanden werden können. In diesem Argumentationszusammenhang bleibt jedoch unklar, wo genau die Intentionen zu verorten sind, wenn die akteurzentrierte zugunsten einer institutionalistischen Perspektive aufgegeben wird.

4. **Konzeptionelle Probleme:** Die unklare Verbindung zwischen Struktur- und Prozessperspektive beziehungsweise institutionalistischer und akteurtheoretischer Perspektive ist bis heute auch konzeptionell nicht befriedigend geklärt. In der internationalen Forschung wird mittlerweile die Herausforderung darin gesehen, die stets mitgedachte Prozessperspektive sinnvoll in die eher strukturbetonte Diskussion einzubringen.

“Although the structures are important for shaping decisions and for channeling the activity of individuals and political groups, it is important to remember that the actual decisions (...) are made by individuals, whether as single actors or through interactions. The integration of various other approaches to political science (...) is a means of bringing agency into governance.” (Peters 2012: 28)

Konkret ist damit das Problem verbunden, wie ein operationalisierbares Konzept ausgearbeitet werden kann, das die klassischen Governance-Mechanismen mit entsprechenden Interaktionsformen operationalisieren kann. Weder besteht ein Konsens in der Frage, wie viele Governance-Modi zum konzeptionellen Begriffskern gehören

noch in der Frage nach der sinnvollen Verbindung der sozialen Ordnungsmuster mit handlungstheoretischen Bezügen. Governance-Modi wie Hierarchie oder Wettbewerb erweisen sich für eine Operationalisierung als zu abstrakt (vgl. Dose 2008: 120; Schimank/Lange 2004: 23), zumal sie die vielschichtigen Interaktionen zwischen den Akteuren nur unzureichend abzubilden vermögen. In der jüngsten Diskussion um die Aufwertung der Prozessperspektive in der Governance-Forschung wird daher vermehrt auf Instrumente Bezug genommen. Für Dose (2008a: 120) scheint die „Perspektive der Governance-Modi in Verbindung mit dem Instrumentenansatz fruchtbar zu sein.“ Auch in zwei in jüngerer Zeit erschienenen einschlägigen Handbüchern zu Governance finden sich Beiträge, die das Verhältnis von Governance und Instrumenten behandeln (vgl. Zehavi 2012; Le Galès 2011). Beide kommen zu dem Schluss, dass gerade die Bezugnahme auf die empirisch vorhandenen Instrumentenmixe zur Operationalisierung und damit zur Weiterentwicklung des Governance-Konzeptes beitragen kann. Damit kann nicht nur die Dichotomie zwischen `harten` und `weichen` Instrumenten beziehungsweise die affirmative Bezugnahme auf new modes of Governance überwunden werden. Gleichzeitig kann so auch Potenzial für eine synchron wie diachron vergleichende Forschung erschlossen werden. Die aktuelle Governance-Forschung gelangt auf diese Weise interessanterweise wieder in das Fahrwasser der älteren steuerungstheoretischen Diskussionen.

„Aber kann man in komplexen, dynamischen Governance-Strukturen noch sinnvoll von Steuerungsintentionen reden? Wer ist Träger solcher Intentionen, wenn im Mittelpunkt nicht Akteure, sondern Institutionen und Strukturen stehen? Wie werden diese Intentionen gebildet? Durch wen werden sie formuliert und kommuniziert? Wie kann man sie empirisch erkennen? Auf keine dieser Fragen liefert die Governance-Forschung eine überzeugende Antwort.“ (Grande 2012: 581)

In der Konsequenz dieses Befundes läge es, auch dann von Governance zu sprechen, wenn die Ordnungsbildung emergent ist. Dann muss jedoch gleichfalls ein wie auch immer gearteter Handlungs- und Gestaltungsbezug innerhalb von Governance-Ansätzen geklärt und in letzter Konsequenz wohl aufgegeben werden.

5. **Vermittlungsproblem:** Auch wenn fachwissenschaftliche Diskurse eine eigene Sprache benötigen, um wechselseitig Verständigung und Bezugspunkte für Forschung herzustellen, erschwert doch die Behandlung politisch wie politikwissenschaftlich relevanter Fragen nach Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsversagen den Brückenschlag in praktische Kontexte, wenn dies ausschließlich im Rahmen eines hermetischen Governance-Diskurses erfolgt Auch wenn das alltagssprachlich-

begriffsrealistische Steuerungsverständnis nicht deckungsgleich zum wissenschaftlichen Verständnis ist, ist doch eine Konstruktion zweiter Ordnung wie politische Steuerung anschlussfähiger an die alltäglich geleisteten Deutungen im Zusammenhang mit der Rezeption von Nachrichten, Informationen und Gesprächen über politische Inhalte, in denen Verben wie Steuern, Regieren, Verhindern oder Tun sehr präsent sind. In Kontexten politischer Bildung zum Beispiel bestünde dadurch ein gemeinsamer Verständigungsrahmen, innerhalb dessen die Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse leichter erfolgen könnte. Der Governance-Begriff verfügt über diese Anschlussfähigkeit nicht und läuft zudem Gefahr, notwendige Differenzierungen über Voraussetzungen und Grenzen von Steuerung und reale politische Konflikte durch eine „harmonisierende Rhetorik“ (Offe 2008: 71) auszublenden.

Auf dieser Basis ließe sich eine Sichtweise propagieren, wonach die beiden Begriffe Governance und Steuerung einander ergänzen und zum Teil wechselseitig kompensieren. Die theoretische Begründung und empirische Anwendung der beiden Konzepte müsste in dieser Lesart stets ihren Ausgang vom jeweiligen Gegenstand nehmen, auf den Bezug genommen werden soll. Von Governance wäre demnach zu sprechen, wenn im interessierenden Realitätsausschnitt vor allem soziale Koordinationsmodi eine eher emergente Ordnung bilden. Klassischerweise könnten dies Verhandlungen oder Märkte sein, deren Ergebnisse das Produkt sehr vieler Einzelhandlungen sind. Damit ließe sich das Steuerungsparadigma für Zusammenhänge reservieren, in denen zumindest eine Instanz zu verorten ist, der Handlungen mit klarer Gestaltungsabsicht zurechenbar sind, die jedoch in ihrer Eingebundenheit in Regeln und Akteurkonstellationen zu rekonstruieren sind. Damit wäre auch das Abstraktionsproblem zum Teil abgebaut. Das Steuerungskonzept liefert demnach keine Gesellschaftstheorie mehr, sondern ist sinnvollerweise auf „historisch gesättigte Analysen mittlerer Reichweite“ (Schultze 2002: 910) zu begrenzen. Und da für diese Konstellationen das Akteurhandeln konstitutiv ist und in dieser Naheinstellung gut ausgearbeitete analytische Ansätze, Konzepte und Theorien mittlerer Reichweite existieren, sind auch metatheoretische Widersprüche und konzeptionelle Probleme leichter in den Griff zu bekommen als bei einem extensiv-abstrakten Begriff. Eine so verstandene Konzeption von politischer Steuerung untersucht vorrangig abgegrenzte Fragestellungen in lokalen und nationalen Sektoren und bliebe auch thematisch, räumlich wie begrifflich anschlussfähiger an außerpolitikwissenschaftliche Diskurse.

3.2 Politische Steuerung als Analysebegriff

Im Steuerungsparadigma verbleiben anders als bei Governance die kontextuell eingebetteten Akteure der zentrale Bezugspunkt. Für den Steuerungsbegriff ist es daher zentral, das Verhältnis von Akteur und Struktur möglichst plausibel abzubilden. Im Folgenden wird als erster Schritt die strukturelle Determiniertheit von Akteuren analysiert (3.2.1.), um das dem Steuerungsbegriff angemessene Staatsverständnis zu skizzieren (3.2.2). Auf dieser Basis wird abschließend das dieser Arbeit zugrunde liegende analytische Steuerungsverständnis vorgestellt (3.2.3).

3.2.1 Die Akteurkonstellation als Bezugspunkt

Die grundlegende steuerungspraktisch wie -theoretisch relevante Komplexität kann auf abstrakter Ebene durch die Analyse der basalen strukturierenden Prägefaktoren handelnden Zusammenwirkens besser gefasst werden. Steuerungssituationen sind demnach in zunehmender Konkretisierung dreifach strukturell determiniert: Durch grundlegende teilsystemische Handlungsorientierungen, institutionelle Regelungen und konkrete Akteurkonstellationen.

a) Teilsystemische Handlungsorientierungen

Charakteristisch nicht nur für die deutschsprachige Steuerungsforschung, gleich ob primär system- oder akteurfokussiert, ist eine differenzierungstheoretische Sichtweise moderner Gesellschaften, die durch die Spezialisierung autonomer Handlungszusammenhänge in gesellschaftliche Teilsysteme gekennzeichnet sind. Die empirisch interessierte Steuerungsforschung hat bereits frühzeitig auf den „Gebildecharakter“ (Lange/Braun 2000: 81) von Teilsystemen hingewiesen und damit die Unterscheidung anhand abstrakter binärer Codes (z.B. wahr/unwahr als grundlegende Kategorie des Wissenschaftssystems) aufgegeben. Teilsysteme sind vielmehr historisch kontingent entstandene Handlungszusammenhänge, die sich zunehmend organisatorisch-institutionell als spezieller Sinn verdichtet haben, „der auf der normativ-kognitiven Ebene als besondere Handlungslogik oder Handlungsrationalität und auf der Handlungsebene als eine besondere Tätigkeit identifizierbar ist“ (Mayntz 1988: 17f.). Gesellschaft lässt sich so als Mit-, Neben- oder Gegeneinander sich jeweils selbst verabsolutierender Bereichsrationälitäten konzipieren. Diese wechselseitige Indifferenz ist jedoch ambivalent, was sich am Beispiel der Wissenschaft illustrieren lässt. Einerseits garantiert der von allen fremdreferenziellen Bezügen befreite Wahrheitscode beispielsweise wahre, d.h. tatsächlich funktionierende Technologien, die wiederum als positive Externalitäten beziehungsweise Leistungen anderen Teilsystemen zugutekommen. Andererseits zeigen die Diskussionen um Kern- oder Gentechnik, dass die Leistungen des Wissenschaftssystems aus

Sicht anderer Handlungsrationaltäten auch negative Externalitäten darstellen können. Genau aus dieser Tatsache wechselseitig indifferenter und sich selbstreferenziell verabsolutierender Handlungsrationaltäten ergibt sich das Problem gesellschaftlicher Integration und die Frage nach der Möglichkeit, ob und gegebenenfalls wie durch welche Instanz(en) intentionale Gesellschaftsgestaltung möglich ist. Aus differenzierungstheoretischer Perspektive „ist Steuerungsbedarf eine Konsequenz der funktionalen Differenzierung“ (Görlitz/Burth 1998: 21).

b) Institutionelle Regelungen

Die zentrale steuerungstheoretische Implikation, die aus einer Gesellschaftskonzeption, bestehend aus verschiedenen autonomen Systemen, rührt, ist die Absage an die herausragende Position des politischen Systems. Für Luhmann ist die moderne Gesellschaft „ohne Spitze und ohne Zentrum“ (Luhmann 1981: 22; Hervorhebung im Original nicht übernommen). Gleichwohl verstellt die Fokussierung auf das Problem der Integration verschiedener Teilsystemlogiken die sozialintegrative Funktion staatlicher Ordnung im Hinblick auf das konkrete Individuum. Schließlich ist parallel zur Pluralisierung der Sinnhorizonte auch der Aufstieg des Nationalstaates gegenüber christlichen, regionalen oder übernationalen Herrschaftsansprüchen ein zentrales Kennzeichen der (westlichen) Moderne. In verschiedenen Etappen bildete sich so der moderne Staat als Institution heraus, der den Differenzierungsprozess nach innen übergreift und nach außen räumlich abgrenzt (vgl. Schwinn 2001: 211). Funktionale Differenzierung vollzieht sich somit nicht global und grenzenlos, sondern immer im Kontext staatlicher Strukturleistungen, die zudem stets kulturspezifisch sind. Diese reichen von der Gewährung der Staatsbürgerrolle bis hin zur Bereitstellung des rechtlichen Rahmens für intermediäre Konfliktaustragungen (vgl. ebd.: 222). Im Kern lassen sich unter den institutionellen Prägefaktoren auch die formellen und informellen Regelungen subsumieren, die die historisch-kontingenten Staatsfunktionen und Aufgaben umspannen, die sich über die Zeit herausgebildet haben. So verfügt der Staat in bestimmten Bereichen über herausgehobene Kompetenzen, wohingegen er in anderen auf die Gewährleistung basaler ordnungspolitischer Grundsätze beschränkt bleibt.

c) Akteurkonstellationen

Manifest werden die vorgenannten beiden Ebenen, wenn Akteure und ihre Interaktionen in konkreten Situationen in den Fokus geraten. Institutionelle Regelungen sind nicht allumfassend. Sie können enge oder weite Spielräume eröffnen, sind interpretationsbedürftig und hängen von der Anerkennung der Akteure ab. Der Begriff der Akteurkonstellation fokussiert

darauf, dass die wechselseitige Wahrnehmung von Präferenzen, Ressourcen und feindlichen, gleichgültigen oder solidarischen Interaktionsorientierungen eine analytisch eigenständige handlungsprägende Struktur bilden, die zudem die übergreifenden divergierenden teilsystemischen Handlungslogiken und institutionellen Muster in sich trägt. Im Gegensatz zu diesen betont sie aber die relationale Dimension, in der jeder Akteur sein Handeln an den anderen Akteuren ausrichtet.

Steuerungssituationen sind damit dreifach sozialstrukturell determiniert (vgl. Schimank 2006: 147-151): Die Teilsystemzugehörigkeit gibt den groben evaluativen Horizont dessen vor, was konkrete Akteure *wollen* oder *nicht wollen*. Für Akteure aus dem Wissenschaftsbereich mag ein längeres, forschungsintensives Studium von großer Bedeutung sein, da es letztlich die eigene Handlungslogik absichert. Staatliche Bildungsakteure unterliegen dagegen aufgrund ihrer Verortung im politischen System der Erwartungshaltung, den Anschluss des Wissenschaftssystems an alternative Bereichsrationalitäten herzustellen und so auf die grundsätzliche Berufsfeldorientierung des Studiums zu achten. Institutionell eingehegt wird dieser generelle intersystemische Orientierungsdissens (vgl. Schimank/Lange 2004: 29) über die normative Ebene des *Sollens*. Diese überformt konkrete Interaktionskonstellationen und konfrontiert die verschiedenen Akteuren mit Erwartungen, deren Nichterfüllung auch sanktionsbewährt sein kann. Je nach Robustheit und Ausgestaltung der Institutionen können sie einen Bezugsrahmen darstellen, der bestimmte Optionen wahrscheinlicher macht und andere wiederum – wie Gewalt oder Korruption – faktisch ausschließt. Vor dem Hintergrund verschiedener teilsystemischer Bezüge „streiten die Interessenverbände dieser Gruppen ständig um Kompetenz- und Ressourcenverteilungen, aber nur deshalb, weil sie sich einer gemeinsamen sozialintegrativen Bezugsgröße zugehörig fühlen, die den Streitrahmen bildet“ (Schwinn 2001: 222). Konkrete politische Interaktionen finden schließlich auf der Ebene von Akteurkonstellationen statt, die die Handlungsoptionen der Akteure in den Blick nimmt, die durch die relationale Dimension des *Könnens* strukturiert wird. Was ein Akteur verwirklichen kann, hängt nicht nur von dem ab, was er will und soll, sondern maßgeblich von dem, was er angesichts der Wahrnehmung der eigenen Merkmale und der Merkmale der anderen Akteure zu realisieren vermag. Die Komplexität konkreter Interaktionskonstellationen als Gegenstand von an Steuerungsfragen interessierter Forschung lässt sich durch die drei Ebenen analytisch gut einfangen: „So geht das teilsystemisch geprägte `Wollen` in das institutionell geprägte `Sollen` und dieses schließlich in das durch die Akteurkonstellations geprägte `Können` der Akteure ein“ (vgl. Schimank 2006: 151).

Im Ergebnis folgt daraus, dass der Gegenstandsbereich politischer Steuerung notwendigerweise beschränkt werden muss. Wenn sich politische Steuerung als Konzept fruchtbar erweisen will, dann ist dies nur mit einer „*Maßstabsverkleinerung*“ (Prätorius 2003: 12; kursiv im Original) sinnvoll möglich. Nicht mehr Gesellschaftsteuerung, sondern konkrete sektorielle Steuerungsleistungen stehen damit im Fokus, was zu einer Entlastung des Steuerungsparadigmas führt.

„Von `Steuerung` allerdings darf man lediglich im Sinne einer bestimmten Art zielgerichteten Handelns von Subjekten sprechen. Das heißt, daß von der überholten Gleichsetzung von politischem Steuerungshandeln und Gesellschaftsteuerung Abschied zu nehmen ist. Das politische Steuerungshandeln ist nur ein sozialer Teilprozess, der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel beiträgt, ohne ihn lenken zu können. Auf der Ebene des Gesamtsystems findet keine Steuerung statt, sondern lediglich Strukturbildung und Strukturwandel.“ (Mayntz 1996: 165)

In der Tat lässt sich differenzierungstheoretisch aufschlüsseln, dass die meisten intersystemischen gesellschaftlichen Abstimmungsprozesse vorpolitisch ablaufen, mithin also ohne integrierende politische Instanz auskommen (vgl. Schimank 2006: 252). Damit verschiebt sich die steuerungstheoretisch wichtige Konzeption des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft weg von der generellen hin zur konkreten Akteurkonstellation. Zugleich wird dadurch auch die Frage der Intentionalität von Steuerung neu gedacht. Während Luhmann aus systemtheoretischer Sicht der akteurfokussierten Handlungstheorie vorwirft, angesichts der Myriaden von Interaktionen keine Kausalitäten herstellen zu können, verweist die akteurtheoretisch argumentierende Seite darauf, dass Handeln immer in sozialen Kontexten des Wollens, Sollens und Könnens stattfindet. Dieser Kontext wiederum führt dazu, „dass die wechselbezügliche Interaktion zwischen strategisch handelnden Akteuren keineswegs im unkalkulierbaren infiniten Regreß endet, sondern allseits antizipierbare Lösungen hervorbringt“ (Scharpf 1989: 22). Die Voraussetzung hierfür ist das Vorhandensein komplexer Akteure, denen Handlungen sowie diesen zugrunde liegende Ressourcen, Interessen und Handlungsorientierungen zugerechnet werden können, die sich wiederum aus dem Kontext ergeben. Im Kern ergibt sich daraus der Befund, dass Akteure zwar frei handeln können, durch ihre institutionelle Einbettung, aber vor allem aufgrund ihrer Integration in Akteurkonstellationen in ihren faktischen Möglichkeiten in der Regel auf einige zentrale, rekonstruierbare Optionen beschränkt sind (vgl. Mayntz/Scharpf 1995b; Scharpf 2000):

„Wenn politische Steuerung heute überhaupt möglich ist, dann wird sie jedenfalls nicht von einem singulären Akteur ausgeübt, sondern allenfalls von Konstellationen von kollektiven oder korporativen Akteuren, die jeweils über bestimmte Anteile an den Steuerungsressourcen verfügen oder mitverfügen, die in ihren Interessen und Situationsdeutungen differieren, und die dennoch - das ist entscheidend - in der Lage sind, sich wechselseitig zu berücksichtigen.“ (Scharpf 1989: 22)

Für akteurzentrierte Ansätze sind daher „stabilisierte Strukturen als Vorprägung des Handelns einzelner Steuerungssubjekte vorstellbar, wenn diese in stetig wiederkehrende Aus-

tausch- und Aushandlungsprozesse mit anderen Akteuren eintreten“ (Prätorius 2003: 12). Durch diese wechselseitige Berücksichtigung entstehen Muster der Erwartungssicherheit und relativ stabile Handlungsorientierungen der in der Regel kollektiven oder korporativen Akteure. Das Politikergebnis ist insofern transintentional, als es nachvollziehbar nicht kongruent mit dem Einzelinteresse eines daran beteiligten Akteurs sein kann. Es ist jedoch aufgrund der Rückführbarkeit der Einzelinteressen auf ihre strukturelle Determiniertheit gerade rekonstruierbar.

„Jede Intention eines Akteurs markiert einen Handlungsimpuls, der sich dann mit den Impulsen der anderen involvierten Akteure gleichsam wie bei der Vektoraddition verbindet. Selbst wenn der Summenvektor, also das Ergebnis des handelnden Zusammenwirkens, weit von jedem in ihn eingehenden Einzelvektor abweicht, ergibt er sich doch in seiner Richtung und Stärke nur aus ihnen.“ (Schimank 2006: 286)

Dieser grundlegende Befund legt es nahe, Instrumente und Steuerung im Rekurs auf Akteure verstehbar zu machen, die in konkreten Sektoren in einem staatlichen Bezugsrahmen interagieren.

Bezieht man politische Steuerung in der beschriebenen Weise auf konkrete Akteurkonstellationen, dann steht der Staat nicht mehr als Handlungszentrum im Fokus, sondern vielmehr als die Konstellation umspannende handlungsprägende Institution. Je nach historischen, politischen und sozioökonomischen Faktoren war und ist der Staat für viele unterschiedliche Themenbereiche in verschiedenen Abstufungen (un)zuständig. Im eigentlichen Fokus von politischer Steuerung stehen daher die Kontextfaktoren konkreter Manifestationen von Staatlichkeit als Fähigkeit zu Herrschaftsausübung (vgl. Genschel/Zangl 2008: 446), wie sie in Sektoren vorzufinden ist.

Voll entwickelt wäre die (idealtypische) Herrschaftsausübung, wenn sowohl die Macht zur Entscheidung als auch zur Umsetzung kollektiv-verbindlicher Sachverhalte exklusiv durch die Akteure und Strukturen des Staates monopolisiert wäre, der faktisch als einzige politische Autorität auch die Folgen etwaiger Mängel in der Kollektivgutproduktion zu verantworten hat (vgl. Genschel/Zangl 2007: 2). Legt man diese drei idealtypischen Kriterien – Entscheidungskompetenz, Organisationskompetenz und Letztverantwortung – an die empirisch auffindbaren Interaktionsstrukturen, ergibt sich in den meisten Fällen der Normalbefund einer in die Gesellschaft reichenden Zerfaserung der Herrschaft des Staates, der jedoch weiterhin als „Knotenpunkt, der die verschiedenen Fasern von Staatlichkeit zusammenhält“ (Genschel/Zangl 2007: 1) fungiert. So beschränkt sich in vielen Wirtschaftssystemen die Entscheidungskompetenz auf ordnungs- und rahmenpolitische Aspekte unter weitgehender Auslagerung der Organisationsverantwortung auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretun-

gen bei jedoch gleichzeitiger Letztverantwortung des Staates. Staatstätigkeit und damit auch politische Steuerung muss im Grundsatz als komplexe Interaktion zwischen politischen und administrativen Funktionsträgern und gesellschaftlichen Akteuren konzipiert werden, die jedoch im weiten Bezugsrahmen staatlicher Entscheidungs-, Organisations- und Letztverantwortungskompetenz stattfinden.

„Das integrierende Moment dieser Vielfalt an Handlungen und Interaktionen von mehr oder weniger autonomen Akteuren liegt darin, dass sie alle den Normen unterliegen, die sich aus der Institution des modernen Staates ergeben. Gesellschaftliche Akteure, die an der Staatstätigkeit teilnehmen, sind dieser Institutionenordnung ebenso unterworfen wie Akteure, die als Repräsentanten des Staates für diesen und damit für die Mitglieder der Staatsbürgernation handeln. Letztere sind zwar stärker in das staatliche Regelsystem der Demokratie und der Bürokratie eingebunden, das bedeutet aber nicht, dass sie im Sinne des Gemeinwohls handeln. Alle Akteure handeln aufgrund von spezifischen Orientierungen, Interessen und entsprechend ihren durch ihre Rollen oder intraorganisatorischen Handlungslogiken definierten Beweggründe, die sich in den Freiräumen der institutionellen Strukturen verwirklichen lassen.“ (Benz 2001: 180f.)

Der `Staat` ist somit als intern höchst ausdifferenzierter Akteur zu konzipieren, der mit ebenso ausdifferenzierten gesellschaftlichen Akteuren auf zahlreichen Ebenen interagiert, weshalb Staatstätigkeit wie auch politische Steuerung als Koproduktion beider Sphären zu begreifen ist. Folgerichtig kann auch die Präferenzbildung wie in der klassischen Steuerungstheorie nicht „vor die Klammer“ (Grande 2012: 583) des Interaktionszusammenhangs gezogen werden und zum exklusiven Bestandteil der Institutionen und Prozesse des politischen Systems gemacht werden. Formulierung, Implementierung und Anpassungsprozesse können vielmehr nur innerhalb der konkreten Akteurkonstellationen konzipiert werden, in denen staatliche und gesellschaftliche Macht- und Einflusspotenziale variieren können und Handlungsoptionen stets vor dem Hintergrund eigener Interessen bewertet werden. Dadurch wird auch der Problemlösungsbias vermieden, welcher der klassischen Steuerungstheorie mit ihrer kontinentaleuropäischen Vorstellung eines gemeinwohlorientierten Staates stets gemacht wurde (vgl. Mayntz 2005: 14). An die Eigenlogik des politischen Systems hatte bereits Luhmann die Politikwissenschaft im Zusammenhang mit der Steuerungsdebatte erinnert. Ebenso bezieht Scharpf Stellung gegen die in seinen Augen eindimensionale Systemkonzeption Eastons, wonach Inputs im politischen System zu Outputs verarbeitet würden. Gegen diese naive Vorstellung müsse vielmehr gezeigt werden, „wie bestimmte politische Akteure mit bestimmten Handlungsorientierungen und Fähigkeiten diese sozialen Interessen in ihre eigenen Handlungsorientierungen einbeziehen bzw. nicht einbeziehen“ (Scharpf 2000: 128). In der Tat durchlaufen Steuerungsprobleme politische Filterungsprozesse, die gerade dazu führen können, dass Probleme explizit *nicht* adressiert werden (vgl. Schimank 2006: 163).

3.2.2 Definition des Begriffs politische Steuerung

Politische Steuerung wird vor dem Hintergrund des Bezugs auf konkrete Akteurkonstellationen in Anlehnung an Braun und Lange als das Resultat eines „*kollektiv organisierten und institutionalisierten Prozess der strukturellen Kopplung zwischen politischen und teilsystemischen Akteuren*“ (Braun/Lange 2000: 168; kursiv im Original) begriffen. Politische Steuerung wird in dieser Arbeit daher als ein Analysebegriff verwendet, der konkrete Instrumentenarrangements als das transintentionale Ergebnis eines kontinuierlichen institutionell wie soziopolitisch strukturierten Prozesses innerhalb einer politikfeldspezifischen Akteurkonstellation versteh- und erklärbar macht:

Ebenso wie der Governance-Begriff beansprucht, keine Abbildung der Realität zu sein, sondern eine Perspektive auf die Realität (vgl. Benz et al. 2007: 14), so gilt dies auch für den hier verwendeten Steuerungs-begriff. Er beansprucht nicht, *die* politische Realität abzubilden, sondern ist ein Konstrukt aus politikwissenschaftlich interessierter Sichtweise (*Analysebegriff*). Er reklamiert jedoch eine Rückbindung an die politische Dimension der Lebenswelt insofern, als dass die Existenz (oder Thematisierung der Nicht-Existenz) konkreter Instrumente, seien sie regulativer, finanzieller oder rein persuasiver Natur, eine beobachtbare Tatsache ist, die zum Bezugspunkt der Analyse werden kann (*konkrete Instrumentenarrangements*). Man denke zum Beispiel an die direkten und indirekten Appelle neben der Autobahn, die zu vorsichtigerem Fahren auffordern. Anders als es die frühe Begriffsverwendung oder ein umgangssprachliches Verständnis nahelegen, wird die Wahl dieser Instrumente jedoch nicht einseitig der staatlichen Seite zugeschlagen, sondern in ihrem Zustandekommen vor dem Hintergrund des jeweiligen Sollens, Wollens und Könnens der beteiligten Akteure rekonstruiert (*transintentionales Ergebnis*). So manifestiert sich an der Autobahn in der Präsenz *staatlicher* informationeller Instrumente (Plakat), in der Absenz regulativer Instrumente (allgemeines Tempolimit) sowie im (mehr oder weniger) gemäßigten Einsatz finanzieller Instrumente (Bußgeldkatalog) auch der starke *gesellschaftspolitische* Einfluss von Autoindustrie und ADAC innerhalb der verkehrspolitischen Konstellation (*institutionell wie soziopolitisch strukturierter Prozess innerhalb einer politikfeldspezifischen Akteurkonstellation*). Mit diesem Fokus lassen sich Einzelfälle durch die Rekonstruktion der relevanten Akteure, Regeln und Instrumente *verstehbar* machen, wie auch diachron wie synchron Vergleiche anleiten, die gegebenenfalls zu *Erklärungen* von Gemeinsamkeiten und Unterschieden führen.

Konstitutiv für einen Fall politischer Steuerung ist daher unabhängig von Quantität und Qualität des Instrumentariums die Anbindung an staatliche Steuerungsressourcen wie Recht oder Geld, deren Aktivierung anzeigt, dass politische Akteure einen Sachverhalt adressieren (vgl.

Dose/König 1993). Sowohl die Deutung dessen als auch die konkreten Steuerungsformen in Gestalt von Zielen und Mitteln (Instrumenten) variiert jedoch je nach Akteurkonstellation und soziopolitischem Kräftefeld. Analytisch von dem zugrunde gelegten Begriffsverständnis zu trennen, aber gerade in seinem weiteren Bezugsrahmen adressierbar, sind je nach Erkenntnisinteresse weitere Fragestellungen möglich: Je nach institutionellen und präferenziellen Gegebenheiten der Akteurkonstellation, der Strategiefähigkeit der Verbände oder des eingesetzten Instrumentariums kann zum Beispiel systematisch nach der Handlungsfähigkeit des Staates gefragt werden (vgl. Benz 2001: 217). Hier wäre auch der Ort, an dem systematisch nach Gemeinwohl-Aspekten gefragt werden kann, etwa ob bestimmte Akteure von der Partizipation ausgeschlossen werden oder ob und weshalb Probleme in der Konstellation steuerungstechnisch adressiert werden oder nicht. In der Konsequenz liegt es dann auch, dass Nicht-Steuerung oder intentionaler Steuerungsverzicht im Rahmen des Konzeptes politischer Steuerung thematisiert werden muss.

3.3 Instrumentenansatz und akteurzentrierter Institutionalismus

Auf der Basis dieser Definition wird deutlich, welche analytischen Kategorien und Beziehungsmuster konkrete Forschungen zu Steuerung anleiten können. Im Folgenden wird für eine Integration von Instrumentenansatz und akteurzentriertem Institutionalismus plädiert. Während ersterer den Analysefokus auf das Ergebnis von Steuerung legt, liegen die Stärken von letzterem in der Konzentration auf die wesentlichen Faktoren, die konkretes Steuerungsgeschehen modulieren.

Im Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Mayntz/Scharpf 1995b; Scharpf 2000) ist eine integrative Perspektive auf Akteur und Struktur zugrunde gelegt, die aufs engste mit der Theorieentwicklung der Steuerungsforschung verbunden ist. Der zentrale Befund ist, dass Policies in den meisten Fällen durch „Querkoalitionen“ (Mayntz/Scharpf 1995a: 12) teilsystemübergreifender politischer und gesellschaftlicher Akteure mit verschiedenen Interessen und Ressourcen rekonstruierbar sind. Der Ansatz geht davon aus, dass „soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren erklärt werden müssen“, die „jedoch durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst“ (Scharpf 2000: 17) werden. Zugleich verändert sich jedoch durch das Handeln wiederum der institutionelle Kontext. Die einzelnen Bausteine sind daher auch überschaubar und dienen dazu, für die empirische Forschung „analytische Kategorien für die Erfassung theoretisch relevanter Aspekte der einen ganzen Sektor umfassenden Akteur-

konstellationen zu entwickeln“ (Mayntz/Scharpf 1995b: 44). Grundlegend strukturieren *Institutionen* die konkrete Konstellation und Situation, in dem sie durch Ge- oder Verbote explizit wie implizit sowohl handlungsermöglichend wie auch handlungsrestringierend wirken (vgl. ebd.: 43). Ausgefüllt wird dieser Kontext durch konkrete *Akteure*, deren interne Verfasstheit von zentraler Bedeutung ist. Während in korporativen Akteuren wie Ministerien die Ziel- und Ressourcenfrage der Zuständigkeit der einzelnen Mitglieder vorab entzogen ist, wird diese in kollektiven Akteuren durch einen internen Abstimmungsprozess der Mitglieder stets neu geklärt (vgl. ebd.: 49f.). Als dritte analytische Kategorie werden anschließenden die *Handlungsorientierungen* dieser Akteure berücksichtigt. Dahinter verbergen sich relativ komplexe Fragen, welche motivationalen und kognitiven Aspekte Akteure zu bestimmten (Nicht-)Handlungen) veranlassen. In der Regel reicht es jedoch gerade bei korporativen Akteuren aus, „sich auf die handlungsleitenden Interessen, Normen und Identitäten zu konzentrieren“ (vgl. ebd.: 54). Den konkreten Analysefokus bilden dann stets spezifische *Handlungssituationen*. In diesen werden je nach Situation (zum Beispiel die Routinesituation eines Wahlkampfes oder eine Ausnahmesituation infolge einer plötzlich eingetretenen Krise) bestimmte Handlungsorientierungen manifest. Da stets in Konstellationen agiert wird, ist der eigentlich interessierende Fokus das *Handeln in Akteurkonstellationen*. Im strukturierenden Kontext handeln die einzelnen Akteure auf Basis ihrer Handlungsoptionen, die durch ihre interne Verfasstheit, den Kontext sowie vor allem die wechselseitig unterstellten Handlungsannahmen der jeweils anderen Akteure ko-fundiert werden.

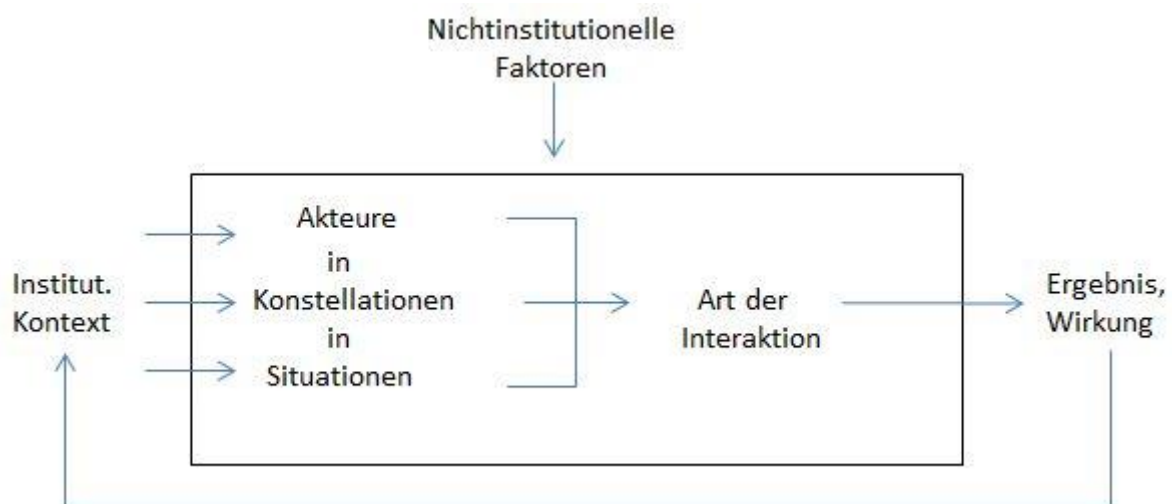


Abbildung 2: Schematische Darstellung des AZI (Übernommen aus: Mayntz/Scharpf 1995b: 45)

Prägend für den AZI ist eine „Paradigmenfusion“ (Scharpf 2000: 74) handlungstheoretischer, institutionalistischer und strukturalistischer Theorien. Dabei handelt es sich dem Anspruch nach weder um eine abstrakte Theorie noch um ein robustes Erklärungsmodell, sondern lediglich um eine Heuristik für die interaktionsorientierte Policy-Forschung, die „die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt“ (Mayntz/Scharpf 1995b: 39). In dieser Naheinstellung gibt es den isolierten Staat genauso wenig wie die selbständigen Teilsysteme, sondern stets komplexe sektorspezifische Interaktionsstrukturen mit wechselseitig relativ stabilisierten Erwartungshaltungen zwischen Ministerien, Behörden, Verbänden oder anderen Akteuren. Für Benz bietet die dem AZI zugrunde liegende Prämisse, die Steuerungsprobleme „primär aus den Restriktionen der jeweiligen institutionellen Kontexte und aus divergierenden Interessen der beteiligten Akteure“ erklärt, den Mehrwert, „Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Steuerung genauer zu untersuchen“ (Benz 2001: 217). Damit lässt sich der AZI sehr gut mit dem Instrumentenansatz kombinieren, um einen gegenstandsbezogenen theoretischen Rahmen zu entwickeln.

Während noch in den 1970er und 1980er Jahren in Beiträgen der klassischen Implementationsforschung Instrumente und Programme im Zentrum standen (vgl. Mayntz 1983), teilten diese beiden Kategorien die Konjunktur der jeweiligen übergreifenden Paradigmen Planung und Steuerung und gerieten mit dem Aufschwung von Governance etwas aus dem Blickfeld. Zu sehr schienen sie mit rationalistischen Wahl- und Wirkhypothesen an ein unitarisches Steuerungssubjekt gebunden zu sein, dessen Existenz jedoch zusehends in Frage gestellt wurde. Dies gilt für den deutschen Kontext stärker als dort, wo in einem weiten Bezugsrahmen von Governance stets Platz war, um über *modes*, *tools* oder eben *instruments* weiter nachzudenken (vgl. u.a. Salamon 2002, Hood 1983, Bemelmans-Videc et al. 1998, Peters/v.Nispen 1998, Eliadis 2005, für den deutschen Kontext vor allem: Dose 2008). Bei aller Uneinheitlichkeit des Instrumentenbegriffs und der damit verbundenen Forschung hat doch eine Weiterentwicklung stattgefunden, deren Ergebnisse anschlussfähig an aktuelle Bezüge des Steuerungs- und Governance-Diskurses sind.

Grundsätzlich zeigt sich in der neueren Forschung zur Wahl von Instrumenten eine Verschiebung hin zu Heuristiken, die die Instrumentenwahl – und im Sinne dieser Studie die konkrete Ausprägung politischer Steuerung – nicht als zeitlich fixierbaren rationalen Wahlakt erklären, sondern als pfadabhängige, in der Regel inkrementelle Evolution bereits bestehender Steuerungszusammenhänge verstehbar machen wollen. Die Instrumentenforschung hat bezeichnenderweise ähnliche Befunde zum Auswahlprozess von Instrumenten zu Tage gefördert, wie sie bereits zu verwandten Feldern für öffentliche Entscheidungen vorliegen:

„Vielmehr stellt er [der Auswahlprozess von Instrumenten; Anm. d. Verf.] einen Prozeß des `muddling through` dar, in dem die Wahl durch die Charakteristika des Instrumentes, die Besonderheiten des vorliegenden Problems, die vergangenen Erfahrungen der politisch-administrativen Akteure im Umgang mit denselben oder ähnlichen Problemen, die subjektiven Präferenzen der Entscheidungsträger sowie die wahrscheinliche Reaktion der sozialen Zielgruppe auf das gewählte Instrument bestimmt wird.“ (Howlett/Ramesh 1993: 256)

Nicht objektive Effektivität, sondern Akzeptabilität beziehungsweise Legitimierbarkeit innerhalb einer gegebenen Akteurkonstellation ist das primäre Auswahlkriterium für ein Instrument (vgl. Peters 2005: 355). In Anlehnung an March und Olsen ist gemäß Bagchus (1998: 53f.) davon auszugehen, dass Instrumente nach der *Logik der Angemessenheit* ausgewählt werden. March und Olsen fassen darunter eine Handlungslogik, nach der Akteure auf der Basis ihrer Identität und den situativ wirksamen Konventionen und Routinen handeln (vgl. March/Olsen 1989). Die zentrale Frage ist daher nicht, ob das Instrument wirksam ist, sondern in der konkreten Konstellation institutionell und normativ angemessen. Bagchus zufolge lassen sich für viele Politikfelder sogenannte *Policy Communities* ausmachen, die über die Zeit durch tief verwurzelte Ansichten und wechselseitige Erwartungen ein bestimmtes Instrumentenparadigma entwickelt hätten, dessen Aufrechterhaltung einen Zweck an sich darstelle (vgl. Bagchus 1998: 55). Die Logik der Angemessenheit verweist mit ihrer Betonung auf lang eingeübte Routinen auf die Pfadabhängigkeit instrumentenbasierter Steuerungszusammenhänge. Politische Akteure, die in konkreten Situationen über adäquate Mittel der Zielerreichung beraten, können dieser impliziten Logik nicht entkommen. Die Wahl neuer Instrumente ist daher eng begrenzt, da Akteure unzureichende oder keine Kenntnisse von ihnen haben oder aber die Kosten eines Umstieges zu hoch wären (vgl. ebd. 57).

Damit rücken die Akteure mit ihren Ressourcen und Prämissen einer institutionell eingebetteten Konstellation in den Fokus der empirischen Forschung. So müssen die Werte und Präferenzen der Akteure konzipiert werden (vgl. Landry/Varone 2005: 114f.). Da die Geltung von Normen voraussetzungsvoll ist, kann es durchaus Dissens unter den Akteuren darüber geben, was im Rahmen der Logik der Angemessenheit noch zulässig ist. Entscheidend ist zudem, dass Steuerungsbedarf durch bestimmte Probleme aktualisiert wird, die ihrerseits sozial konstruiert sind. So hängt laut Peters und Hornbeek die Instrumentenwahl beziehungsweise die Präferenz für bestimmte Mittel auch von der Interpretation des Problems ab. Je nachdem, welche Problemaspekte von den involvierten Akteuren selektiv betont oder ignoriert und in Verbindung mit entsprechenden Instrumenten gebracht werden, variieren auch potenzielle Gewinner und Verlierer (vgl. Peters/Hornbeek 2005: 84). Die Frage, welche Deutungsmuster gegebenenfalls dominieren, wird vom faktischen Einflusspotenzial der Akteure beeinflusst, so dass organisationsbedingte Merkmale der beteiligten Akteure wichtig werden (vgl. Landry/Varone 2005: 114f.). Peters betont in diesem Kontext, dass die Einführung von

Instrumenten in hohem Grade von den institutionellen Kapazitäten der involvierten Organisationen abhängt (vgl. Peters 2005: 359).

Im Mittelpunkt der neueren Instrumente-Forschung steht somit die Frage nach den Präferenzen und Ressourcen der Akteure. Instrumente sind so in gewisser Weise eine pfadabhängig gewachsene, institutionell wie norm- und interessen geleitete Manifestation staatlichen intentionalen Handelns in einer konkreten Akteurkonstellation. Instrumentenbündel sind in diesem Verständnis als „(fairly explicit) theorization of the relationship between the governing and the governed“ (Lascoumes/Le Galès 2007: 3) interpretierbar; übertragen auf den Bologna-Prozess sind sie als typische Muster der Handlungskoordination zwischen Wissenschaftspolitik und hochschulischen Akteuren zu verstehen:

“Instruments are institutions in the sociological meaning of the term `Institution` is used to mean a more or less coordinated set of rules and procedures that governs the interactions and behaviors of actors and organizations (...). Thus, institutions provide a stable frame, within which anticipation reduces uncertainties and structures collective action.” (Lascoume/Le Galès 2007: 8)

Mit dieser akteurzentriert-institutionalistischen Lesart von Instrumenten wird der Begriff nahtlos anschlussfähig an das oben entwickelte Verständnis politischer Steuerung. Forschungspraktisch übersetzen lässt sich diese Verbindung in einen theoretischen Rahmen, der seine Prämissen einer Verbindung aus dem Instrumentenansatz sowie dem akteurzentrierten Institutionalismus (AZI) entlehnt. In dessen Analysefokus steht die Rekonstruktion von Politikerergebnissen aus institutionell eingebettetem Handeln. In der Genese steht der AZI in engstem Bezug mit der Entwicklung der steuerungstheoretischen Debatte und kann auch in konzeptioneller Hinsicht als gut ausgearbeitet gelten. Teilt man die Prämisse, dass nicht nur Inhalte, sondern auch die Mittel politisch umstritten sein können und Instrumente daher als “function of the extant institutional and political arrangements.” (Bressers/O`Toole 2005: 150) zu begreifen sind, bietet sich ein theoretischer Rahmen an, der Steuerungsmuster auf institutionell eingebettetes Handeln zurückführt.

4 Theoretischer Rahmen

In Kapitel 3 wurde der Ertrag der Schnittmenge von Steuerungs- und Governance-Forschung in der wechselseitigen Perspektivergänzung erarbeitet: Die Governance-Forschung lenkt den Blick darauf, dass es neben der staatlichen Hierarchie andere grundlegende soziale Handlungsmuster gibt, die in einer komplexen Wechselwirkung zur Entstehung einer konkreten gesellschaftlichen oder politischen Ordnung beitragen. Sie betont die institutionelle beziehungsweise strukturelle Einbettung staatlicher wie gesellschaftlicher Akteure. Dennoch erscheint es aber analytisch wie empirisch ungerechtfertigt, staatliche Akteure in einer institutionalistischen Regelungsstruktur gleichsam `aufzulösen` und das Politikergebnis als emergentes Ergebnis sozialer Ordnungsmuster zu begreifen. Es ist insbesondere der Verdienst der handlungstheoretisch fundierten Steuerungsforschung, schon frühzeitig darauf hingewiesen zu haben, dass Steuerung nicht kausal-linear, sondern immer nur in Akteurekonstellationen verstehbar ist: Jeder Akteur verfolgt gemäß seiner institutionellen, funktionalen und ideellen Positionierung relativ stabile Intentionen. Über die Zeit erwachsen daraus in Sektoren wechselseitig eingespielte Handlungsmuster. Diese sind insofern `transintentional`, als dass sie aus dem handelnden Zusammenwirken aller entstehen und daher von keinem Akteur in der Regel einseitig kurzfristig zu verändern sind. Dennoch verändern sich Steuerungsmuster graduell, wenn einzelne oder mehrere Akteure ihre Intentionen und entsprechenden Handlungen allmählich verändern.

Das Konzept politischer Steuerung basiert daher auf der Absicht gewählter Handlungen und nicht auf einer faktisch eingetretenen Wirkung. Während der Governance-Ansatz eher die vorgängige Struktur stark macht, betont die moderne Steuerungsperspektive eher den Anteil der Akteure an der Strukturbildung. Aus diesem Grund wurde auch der Instrumentenansatz als fruchtbarer Ansatz zur Synthese beider Nuancierungen vorgestellt. Instrumente sind immer schon Ausdruck der bestehenden Handlungsmuster und zielen doch zugleich nicht nur darauf ab, diese bloß zu reproduzieren, sondern auch zu verändern: So sind faktische Wandlungsprozesse in Folge der Einführung von Instrumenten im Rahmen des New Public Management im Hochschulsystem (Globalbudgetierung, gestärkte Leitungsstrukturen etc.) durchaus nachweisbar (vgl. Bogumil et al. 2013: 221f.). Sie wurden absichtsvoll auf der Basis gewandelter Prämissen über die Funktion von Hochschulen in einer wissens- und wettbewerbsbasierten Welt von interessierten Akteuren angestoßen und sind genauso politische Steuerung wie zahllose andere Versuche staatlicher Akteure, gesellschaftliche Dynamiken intentional zu beeinflussen. Mit anderen Worten: Das Konzept politischer Steuerung preist die Unkontrollierbarkeit sozialer Prozesse mit ein. Im Folgenden wird zunächst das Universi-

tätssystem auf seine zentralen Ordnungsmuster hin analysiert (Kapitel 4.1). Diese werden im anschließend zu erarbeitenden Rahmen (4.2) zu Beginn zum Bezugspunkt idealtypischer Steuerungsmuster gemacht (4.2.2).

4.1 Das Hochschulsystem als staatsnaher Sektor mit inhärenter staatlicher Einflusschwäche

Eine gegenstandsbezogene Theorie, die sich auf die politische Steuerung im Bereich Studium und Lehre bezieht, muss theoriegeleitet den möglichen Phänomenbereich eingrenzen. Im Folgenden werden daher soziale Ordnungsmuster analysiert, die für ein umfassendes Verständnis politischer Steuerung des Universitätssektors elementar sind: Gemeinschaft, Hierarchie, Organisation und Verband. Diese dienen gleichzeitig als Bezugspunkt für die anschließende Entwicklung einer Typologie idealtypischer Steuerungsmuster im folgenden Kapitel.

4.1.1 Gemeinschaft

Die *Logik der Forschung* besteht in der ständigen Produktion neuer Erkenntnisse. Diese wird durch das Testen, Ändern und Erweitern des gemeinsamen Wissensbestandes vorangetrieben (vgl. Gläser/Lange 2007: 438). Um das potenziell grenzenlose Wissen zu bearbeiten, hat sich die Wissenschaft ihrerseits intern differenziert in unzählige Disziplinen und Subdisziplinen (vgl. Braun 1997: 71). Wissensfortschritt findet hier durch die jeweiligen Forscher in Fachgemeinschaften statt, die den Wissensbestand beobachten, sich auf ihn beziehen und die behauptete Weiterentwicklung in Form einer Publikation dem (im besten Fall in einer Nuance veränderten) Wissensbestand hinzufügen, worauf sich wiederum andere Forscher beziehen. Im Gegensatz zu anderen Teilsystemen ist das Forschungssystem daher abgesehen von der anwendungsbezogenen Forschung selbstreferentiell und produziert zu großen Teilen keine unmittelbar außerwissenschaftlichen verwertbaren Leistungen (vgl. Schimank 1995b: 51). Das soziale Ordnungsmuster der wissenschaftlichen Handlungsabstimmung ist **Gemeinschaft**. Im Kern entstehen Gemeinschaften durch die Bezugnahme auf wahrgenommene Gemeinsamkeiten wie Herkunft und Ausbildung, was allmählich zur Herausbildung informeller Institutionen auf Basis geteilter Werte und Normen führt (vgl. Gläser 2007: 88). Basales Handlungsprinzip ist also nicht die Über- oder Unterordnung, sondern im Kern eine gleichberechtigte Mitgliedschaft mit solidarischer Interaktionsorientierung (vgl. Klenk/Nullmeier 2004: 38). Allerdings handelt es sich dabei vielmehr um eine funktionale „Gleichheitsfiktion“ (Schimank 2007b: 119), da in den allermeisten Gemeinschaften Eliten existieren, denen eine nicht unerhebliche Deutungsmacht zukommt. Von herausragender

Bedeutung ist die Tatsache, dass Gemeinschaften im Gegensatz zu Märkten oder Hierarchien keine Ordnungsmuster sind, die bewusst zur Handlungsabstimmung geschaffen werden. Mitglieder werden – wie in Familien - hineingeboren oder aber als Nebenfolge einer individuellen Entscheidung – wie die Wahl einer wissenschaftlichen Karriere – Teil einer Gemeinschaft. Gerade dieser Bezug auf ursprüngliche, staatlicher und marktlicher Ordnung vorgängige Identitäten, macht Gemeinschaften zum affirmativen Bezugspunkt vieler politischer Programmatiken von rechts bis links. Gleichzeitig ist Gemeinschaften jedoch eine schwache kollektive Handlungsfähigkeit inhärent, da sowohl zentrale Instanzen als auch transaktionskostenminimierende Verfahren wie Hierarchie und Abstimmungen dem Gleichheitsgrundsatz zuwider laufen. Gemeinschaften können dieses Defizit durch die Gründung formaler Organisationen wie z.B. Fachgesellschaften teilweise kompensieren. Dennoch bleiben diese Organisationen in der Regel stets an die Identitäten der Gemeinschaften stark rückgebunden, was im Kern die Handlungsfähigkeit mit Akteuren anderer Rationalitäten oder Identitäten erheblich erschwert (vgl. Gläser 2007: 90). Einer gesamtgesellschaftlichen Abstimmung, die *allein* über die Ko-Existenz verschiedener Gemeinschaften erfolgen würde, wären enge Grenzen gesetzt. Daraus folgt ein steuerungspraktisches Problem: Das Forschungssystem ist idealtypisch gesehen gewissermaßen blind gegenüber externen Leistungserwartungen, gleichzeitig kann Forschung jedoch aufgrund der immensen Informationssasymmetrie nicht nach außerwissenschaftlichen Relevanzkriterien verordnet, bestimmt oder gefordert werden (vgl. Gläser/Lange 2007: 441). Die funktionalen Vorteile der Gemeinschaft und ein inhärentes Gemeinschaftsversagen angesichts der Integration außergemeinschaftlicher Belange liegen daher nahe beieinander.

4.1.2 Hierarchie

Im Gegensatz zur primär selbstreferenziellen Forschung weist die *Logik der Lehre* durchaus wissenschaftsfremde Bezüge auf. Lehre wird zum Großteil für einen fremdreferenziellen Zweck betrieben, primär zur Ausbildung von Funktionseleiten in anderen Teilsystemen. Ein Ausdruck dessen ist etwa die Differenzierung von Leistungs- und Komplementärrolle. Während Dozierende die externen Ansprüche ihrer Studierenden in ihrem Handeln berücksichtigen müssen, wird Forschungshandeln direkt zwischen Experten betrieben. Hauptzweck der Lehre war und ist daher die Befähigung der Absolventen zu Tätigkeiten in anderen Sektoren (Berufsfeldern). Die Geschichte der europäischen Universität zeigt daher fast von Anbeginn an das Spannungsverhältnis zwischen akademischer Gemeinschaft und staatlicher Einflussnahme. Entstanden die frühen Universitätsgründungen in Bologna und Paris aus bereits existierenden Schulen, so waren insbesondere in Deutschland die mittelalterlichen Universi-

täten bewusste landesherrliche Gründungen zur Ausbildung von Staatsbeamten (vgl. Hüther 2010: 46). Gerade die Ausbildungsfunktion verbürgte die Expansion und den Bestand der Universitäten (vgl. ebd.: 48f.). Im Kern ist diese Dualität das über Jahrhunderte vorherrschende Muster insbesondere der deutschsprachigen Universitätsgeschichte. Durch die Machtteilung zwischen staatlicher Hierarchie und akademischen Funktionsträgern erfuhr es im 19. Jahrhundert eine Aktualisierung, die bis heute faktisch wie normativ wirkmächtig ist. Als zweites abstraktes Muster der Handlungskoordination im Politikfeld Universitäten ist daher die **Hierarchie** auszumachen. Elementar beruht das Verfahrensprinzip auf institutionell verankerter Über- beziehungsweise Unterordnung der Akteure (vgl. Döhler 2007: 47). Die einseitige Beeinflussung auf der Basis der Kompetenz zur Setzung allgemein-verbindlichen Rechts bildet dabei den grundlegenden Mechanismus zur Handlungsabstimmung in der staatlichen Sphäre. Durch die Logik von Anweisung und Befolgung ergeben sich erheblich geringere Transaktionskosten als durch andere Ordnungsmuster. Neben der funktionalen Begründung bildet der zentrale ideengeschichtlich-normative Bezugspunkt des Hierarchieprinzips das Postulat eines der Gesellschaft vorgängigen Staates, dem idealtypisch die Verteilung wesentlicher Kollektivgüter obliegt. Zumindest im westlichen Diskurs ist das Hierarchieprinzip durch zwei übergreifende Staatsprinzipien eingehegt: Es ist rechtstaatlich gebunden *und* über das Demokratieprinzip mittelbar, aber letztlich bis zum einzelnen Bürger legitimiert. Die Grenzen des Hierarchieprinzips haben viele mögliche Ursachen. Im Universitätssystem liegen sie vor allem in der Sache selbst begründet, da wissensintensive Bereiche aufgrund der Informationsasymmetrien von externen Akteuren nur bedingt beeinflussbar sind.

4.1.3 Organisation und Wettbewerb

Durch die charakteristische Verschränkung von Forschung und Lehre in der Universität ist eine besondere Form der **Organisation** entstanden. Hochschulen und Hochschulsystemen kommen „Adapterfunktionen zwischen Bildungs- und Forschungssystem“ (Pasternack 2002: 118) zu. Durch diese Verschränkung lassen sie sich auch als „sinnstiftende Systeme“ (Braun 2004: 79) verstehen, in denen die kognitiven Orientierungen von Forschungs- und Erziehungssystem verschaltet sind. In der Binnenperspektive handelt es sich jedoch vielmehr um ein „organisatorisches Nebeneinander“ (Schimank 1995b: 41), das sich wechselseitig funktional ergänzt. Während die Forschung in Form neuer Erkenntnisse und Methoden die Güte der Lehre verbürgen soll, sorgt letztere durch ihre Ausbildungsfunktion und die damit verbundene Ressourcenzufuhr für eine „*Huckepack*-*Legitimation*“ (ebd.: 53; kursiv im Original) der Forschung im Allgemeinen sowie der Grundlagenforschung im Besonderen. Diese

wechselseitige Durchdringung hat erhebliche Konsequenzen für die interne Governance von Universitäten.

Obgleich Lehre somit zumindest formal eher normierbar ist als die konkrete Forschungstätigkeit, weisen beide wissenschaftsbasierte Handlungszusammenhänge eine geringe Standardisierbarkeit auf (vgl. Maier/Schimank 2010: 108). Mit der selbstständigen Ausführung spezialisierter, nicht standardisierbarer Tätigkeiten, die sich wissenschaftshistorisch zu Berufen institutionalisiert haben, einschließlich der Ausbildung eines eigenen Berufsstandes und -ethos sowie dem damit verbundenen Anspruch auf Selbstergänzung, ist der Begriff der Profession verbunden (vgl. Klatetzki 2005). Die eigenständige, da hoch spezialisierte Tätigkeit weist Wissenschaftler als Professionelle in diesem Sinne aus. Hochschulen werden daher wie Krankenhäuser oder Kirchen als Professionsorganisationen beziehungsweise Expertenorganisationen klassifiziert. Konstitutiv für diese ist, dass im operativen Kern der unmittelbaren Leistungserbringung komplexe Tätigkeiten durch die Professionen erfolgen, weshalb aufgrund der immensen Wissensvorsprünge Steuerungsansprüchen seitens der Organisationsspitze enge Grenzen gesetzt sind. Daraus resultiert ein Spannungsverhältnis zwischen konkurrierenden evaluativen Orientierungen:

„Der Professionelle läuft mit seiner doppelten Einbindung immer Gefahr, in Konflikte zwischen den Ansprüchen der Profession einerseits und der Organisation andererseits zu geraten. (...) Was für Professionelle im Allgemeinen gilt, trifft auf Wissenschaftler und Wissenschaftsorganisationen im Besonderen zu (...). Wie üblich in professionellen Organisationen, weisen Wissenschaftler eine hohe Autonomie im Kernbereich ihrer substanziellen Leistungserbringung auf. Sie sind in einem höheren Maße den Forschungskontexten ihrer disziplinären oder transdisziplinären wissenschaftlichen Gemeinschaften mit deren Relevanz- und Belohnungsstrukturen verpflichtet als ihren eigenen Institutionen.“ (Maier/Schimank 2010: 108)

Wissenschaftler sind somit drei Norminstanzen ausgesetzt, die allesamt gewisse Erwartungen an die Lehre artikulieren, jedoch dabei untereinander konkurrieren: Organisation, Profession und Fachgemeinschaft (vgl. Hüther 2010: 190ff.) Während die Lehre für Profession und Fachgemeinschaft primär an innerwissenschaftlichen Relevanzkriterien gemessen wird, muss die Organisation, die durch Hochschulgesetz und Politik artikulierten Ansprüche bedienen. Während aus Sicht der Wissenschaft eine lange Studiendauer, höhere Abbruchquoten und Zugangsbeschränkungen Ausweis einer sachgerechten wissenschaftlichen Bildung sein können, bilden kürzere Studienzeiten, die Vermeidung hoher Drop-out-Raten sowie eine möglichst inklusive Zugangspolitik die aktuellen externen Erwartungshaltungen, welchen die Hochschulen als Organisationen ausgesetzt sind.

In der organisationssoziologisch fundierten Literatur zu Hochschulen wird immer wieder der Befund wiederholt, dass diese aufgrund der Zergliederung in zahlreiche operative Einheiten, in denen unabhängig voneinander geforscht und gelehrt wird, lose gekoppelte Organisatio-

nen sind (vgl. Krücken/Kloke 2012). Gemessen an Verwaltungen oder Unternehmen sind sie `unvollständige Organisationen`, da die Spitze über keine nennenswerten vertikalen Durchgriffsmöglichkeiten verfügt und praktisch keine horizontalen Koordinations- und Kooperationsanforderungen oder -anreize bestehen (vgl. Kehm 2012: 19). Das Wissenschaftler zumindest idealtypisch interessierende reputative Kapital wird gerade außerhalb der Organisation in den über sie hinausweisenden Fachgemeinschaften akkumuliert. In der Regel ist die Identifikation der Wissenschaftler mit diesen höher als mit der eigenen Universität oder Fakultät (vgl. Enders/Teichler 1995). Aufgrund dieser Einflusschwäche der Organisation geht z.B. Hüther davon aus, dass sich bei Konflikten über die Frage, zu wessen Nutzen Lehre betrieben wird, eher die wissenschaftsimmanenten Orientierungen durchsetzen.

Wie sehr die interne Ordnung von Universitäten für die externe Governance-Dimension in Hochschulsystemen relevant ist, zeigt exemplarisch der zu Beginn der 1990er Jahre einsetzende Reformdiskurs. Dabei wurde insbesondere der `akademischen Oligarchie` (vgl. Clark 1983) die Schuld für das Organisationsversagen der Universitäten zugeschoben. Implizit war dies Ausdruck einer wahrgenommenen Dysfunktionalität des selbstreferenziellen Handlungsmusters der (akademischen) Gemeinschaft. Die Universität der 1990er Jahre wurde in Teilen als strukturell unfähig gesehen die zentralen Herausforderungen zu bewältigen, die sich etwa aus den gewandelten Ansprüchen an Studium und Lehre infolge der studierwilligen Massen ergaben. In den 1990er Jahren wurden daher in allen drei Ländern Reformen eingeleitet, die allesamt darauf abzielten die interne Hierarchie zu stärken und die Organisation insgesamt so in bestimmten Bereichen an einen **(Quasi-)Wettbewerb** anzuschließen. In der Schweiz und etwas verzögert in Österreich und Deutschland wurden in der Tendenz die Rektorate und Präsidien zulasten der akademischen Gremien gestärkt und Regulierungen in Aushandlungsprozesse zwischen Ministerium und Hochschule transformiert. Ganz im Sinne des New Public Management erhoffte man sich durch die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung eine effizientere und effektivere Aufgabenerfüllung. Auch wenn der idealtypische Marktmechanismus weit entfernt ist, liegt der autonomen Organisation als gesellschaftliches Handlungsmuster dennoch die gleiche basale Vorstellung über die beste Ordnung vor: Gesamtgesellschaftlich bringen autonome Universitäten, die im Wettbewerb um Ressourcen, Studierende und Dozierende stehen, die im Vergleich zu Hierarchie und Gemeinschaft bessere Ordnung hervor, da sie – eine entsprechende Anreizstruktur vorausgesetzt – Nachfrage und Angebot entlang tatsächlich vorhandener Präferenzen strukturieren. Die Literatur zeigt allerdings übereinstimmend, dass trotz Stärkung der internen Hierarchie Universitäten aufgrund ihrer Verfasstheit als lose gekoppelte Expertenorganisation keine `gemanagten Organisationen` sein können (vgl. Kehm 2012: 19f.). Als Akteure mit pluralen

und daher oft inkonsistenten Sach- und Formalzielen bleiben sie im Gegensatz zu Unternehmen immer suboptimale Wettbewerber. Ihre interne Verfasstheit ist dazu durch zu viele überlagerte Handlungsmodi gekennzeichnet; von (schwacher) Hierarchie über Mehrheitsabstimmungen in Gremien bis hin zur gemeinschaftlichen Abstimmung im Konsens. Im Kern muss daher jede Beschäftigung mit einer Reform, die über die Organisation Hochschule vermittelt wird, diese „Organisationsschwäche“ (Hüther 2010: 194) berücksichtigen.

4.1.4 Verband

In allen europäischen Universitätssektoren gibt es Rektorenkonferenzen mit dem Anspruch der Interessenvermittlung gegenüber Staat und Gesellschaft. Dennoch erscheint die Einführung des Ordnungsmusters **Verband** als begründungsbedürftig. Zumindest scheint die zuvor analysierte inhärente Organisationsschwäche der Universitäten wenig dafür zu sprechen, dass sich oberhalb der einzelnen Universitäten aggregierte Organisationen behaupten können, die Träger eigenständiger Handlungskoordination sein können. Einzelne Hochschulen müssen selbst zahlreiche (Fach-)Perspektiven integrieren, die ihrerseits nicht selten in Konkurrenz zueinander stehen. Rektorenkonferenzen als Dachverbände übertragen dieses Dilemma notwendigerweise, da sie aus verschiedenen Hochschulen mit teilweise erheblich differierenden Profilen bestehen, die ihrerseits komplexe interne Meinungs- und Willensbildungsprozesse durchlaufen. Einer übergreifenden Interessensartikulation im Allgemeinen sowie im Bereich Studium und Lehre im Besonderen, jenseits von allgemein geteilten Erwartungen an gute Rahmenbedingungen, sind daher enge Grenzen gezogen. Schimank hat am Beispiel der deutschen Forschungspolitik der 1980er und 1990er Jahre gezeigt, dass wissenschaftliche Akteure wie Hochschulrektorenkonferenz oder Deutscher Hochschullehrerverband „relativ schwache, in hohem Maße von einem umfassenden Konsens der Mitglieder abhängige, also bereits durch tatsächliche oder antizipierte Vetos kleiner Gruppen von Mitgliedern blockierbare korporative Akteure“ (Schimank 1995a: 129) sind. Wissenschaftsakteure besitzen zudem im Gegensatz zu Gewerkschaften oder anderen Berufsgruppen praktisch keine Obstruktionskapazitäten und sind daher vor allem auf kommunikative Überzeugungsarbeit angewiesen. Diese basiert jedoch aufgrund der Heterogenität der Einzelperspektiven selten auf Forderungen, die über die nach mehr Ressourcen hinausgehen. Den Akteuren gelingt lediglich die Aufstellung pareto-superiorer Forderungen für die Gesamtheit der Mitglieder, was den Verhandlungsspielraum gegenüber staatlichen Akteuren erheblich einengt (vgl. ebd.: 129). Im Ergebnis ist eine strukturelle kollektive Einflusschwäche der Akteure zu konstatieren, die Organisationen wie auch Einzelpersonen auf eine partikularistische Interes-

senverfolgung verweist (Vgl. ebd.: 127). Diese im Bereich Forschung gewonnen Erkenntnisse können auch im Grundsatz auf den Bereich Studium und Lehre übertragen werden.

Doch zur Analyse des Universitätssektors gehört gerade auch die Beobachtung, dass im Gegensatz zu anderen Sektoren der Möglichkeiten verbandlicher Selbstregulierung Grenzen gesetzt sind. Mit Blick auf die einschlägige Literatur ist ohnehin festzustellen, dass Verbänden in der Regel nicht die theoretische Gleichrangigkeit im Gefüge der sozialen Ordnungsmuster wie Markt, Staat und Gemeinschaft zukommt (vgl. Benz et al. 2007). Insbesondere Wolfgang Streeck und Philipp Schmitter haben vor dem Hintergrund ihrer Forschungen zum Neokorporatismus dazu beigetragen, Verbände oder Assoziationen als eigenständiges soziales Ordnungsmuster zu etablieren. Das Kernargument lautet, dass Verbände durch organisatorische Konzertierung von „Interessen innerhalb und zwischen einer begrenzten und feststehenden Gruppe von Interessenverbänden“ (Streeck/Schmitter 1999: 200) ein Ordnungsmuster *sui generis* darstellen, das nicht durch eine bloße Kombination alternativer Muster entsteht. Intermediären Verbänden wird dabei eine Handlungsfähigkeit attestiert, die zwischen Hierarchie und Gemeinschaft liegt und gleichzeitig von beiden Mustern ko-fundiert wird. Einerseits bedürfen Interessenorganisationen der Rückbindung an Gemeinschaften und damit vorgängig geteilten Werten einer sozialen Gruppe. Rektorenkonferenzen müssen in ihren Handlungen stets den evaluativen Orientierungen der Wissenschaftsbasis Rechnung tragen, da andererseits die Legitimität und Binnenwirksamkeit gefasster Beschlüsse bedroht wäre. Andererseits sind Verbände beziehungsweise intermediäre Organisationen maßgeblich auf staatliche Organisationshilfe angewiesen. Durch gesetzlich normierte Zwangsgliedschaft oder privilegierten Zugang zu Formulierungs- und Implementierungsstrukturen werden die kollektive Handlungsfähigkeit und damit die Belange der Mitglieder gestärkt. Damit werden die besonderen funktionalen Vorteile von Verbänden augenscheinlich. Der Staat kompensiert die Probleme gesellschaftlicher kollektiver Handlungsfähigkeit und wird seinerseits organisatorisch und legitimatorisch durch verbandliche Selbstregelung entlastet. Allerdings wurde auch bereits frühzeitig gesehen, dass intermediäre Steuerungsverbände nicht nur positiv eine Erweiterung steuerungspraktischer Möglichkeiten der Politik darstellen können. Eine Kaperung der politischen Sphäre durch gesellschaftliche Akteure und Interessen ist ebenso denkbar wie die Abschottung des Verbundes gegenüber Dritten (vgl. Braun 1997: 23).

4.1.5 Das Universitätssystem: Vier zentrale Ordnungsmuster

Die historisch und funktional bedingte Staatsnähe des Universitätssystems wurde bereits skizziert. In der historischen Genese handelt es sich hierbei u.a. um zahlreiche Kompetenzen, die aus den geschichtlich bedingten Zuständigkeiten der z.B. Kirchen, Zünfte etc. herausgelöst wurden und auf die Verantwortung des Staates übertragen wurden. Zur Aufgabenerfüllung bedient(e) sich der Staat jedoch nicht seiner unmittelbaren Verwaltung, sondern überantwortet(e) diese Organisationen mit unterschiedlichen Freiheitsgraden, deren Herrschaftsbeteiligung „aber staatlich veranlasst, reguliert und oft auch subventioniert“ (Genschel/Zangl 2008: 433) ist. Im Vergleich zu anderen Politikfeldern ist der Anteil privatwirtschaftlicher Einheiten innerhalb des Systems marginal. Die dominante Rechtsform von Hochschulen in Deutschland, Österreich und der Schweiz sind Körperschaften, Anstalten und seit jüngerer Zeit auch Stiftungen des Öffentlichen Rechts. Damit wird der Sektor durch eine Vielzahl an Subjekten konstituiert, die zur sogenannten mittelbaren Staatsverwaltung zählen. Kernmerkmal ist die „Erledigung öffentlicher Aufgaben durch die Betroffenen (*Selbstverwaltung*), wodurch gleichzeitig die staatliche Verwaltung entlastet wird (*Dezentralisierung*)“ (Sodan/Ziekow 2009: 405; kursiv im Original). Öffentlich-rechtliche juristische Personen sind daher staatliche Handlungsformen, die in Politikfeldern dominieren, in denen spezialisierte Handlungszusammenhänge von öffentlichem Interesse in Organisationen und Professionen verdichtet sind. Kennzeichnend ist somit einerseits die relative Staatsnähe, die sich aus der gesetzlichen Errichtung ergibt sowie andererseits die relative Autonomie, die aus der Übertragung gewisser Befugnisse, unter anderem infolge faktisch bestehender Informationsasymmetrien resultiert. Auf abstrakter Ebene finden sich zwischen den Polen Staat und Gemeinschaft mit intermediären Organisationen und den Universitäten selbst zwei weitere Ordnungsmuster, die jeweils Elemente hierarchischer und gemeinschaftlicher Ordnung in sich aufnehmen. Diese Ordnungsmuster des Universitätssystems können anschließend als Bezugspunkt einer Idealtypologie von Steuerungsmustern dienen.

	Hierarchie	Intermediäre Organisation	Autonome Organisation	Gemeinschaft
Modus	Über- und Unterordnung	Selbstreglung von Interessen	Wettbewerb auf Quasi-Markt	Wechselseitige Beeinflussung durch Experten
Funktionaler Vorteil	Autoritativer Anschluss des Universitätssystems an außerwissenschaftliche Handlungsrationitäten (Wirtschaftssystem, Rechtssystem etc.)	Teilweise Kompensation der staatlichen Informationsasymmetrie und der akademischen schwachen Handlungsfähigkeit	Überführung des Wissens in formale Studienangebote & Abstimmung des Angebots an der Nachfrage	Generierung von Wissen durch Experten; keine sachfremden Entscheidungen
Nachteile/Begrenzung	Unklare wissensintensive Technologien nur durch Experten handhabbar: Informationsasymmetrien	Rückgebunden an Gemeinschaftswerte und staatliche Hilfe	Inhärente Organisationschwäche von Universitäten, Marktversagen	Geringe kollektive Handlungsfähigkeit, Blindheit gegenüber externen Erwartungen

Tabelle 3: Vier Ordnungsmuster im Universitätssystem (eigene Darstellung)

4.2 Zur theoretischen Rahmung politischer Steuerung von Studium und Lehre

4.2.1 Überblick

Zur Operationalisierung politischer Steuerung und Strukturierung des theoretischen Rahmens wird im Grundsatz auf die von Holzinger, Knill und Lehmkühl vorgeschlagene Konzeption zur Analyse von Steuerungsmustern zurückgegriffen, da sie maßgeblich auf den Prämissen des AZI basiert. Demzufolge bewirken sowohl (objektive) Steuerungsbedingungen als auch (subjektive) Steuerungsideen die konkrete Ausprägung von Steuerungsmustern (vgl. Holzinger et al. 2003). Letztere werden von den Autoren jedoch nicht idealtypisch ausgearbeitet, sondern anhand bestimmter Dimensionen wie die Veränderung auf der Ebene von Instrumenten oder Beziehungsmustern zwischen Staat und Gesellschaft untersucht. Dies ist dem Erkenntnisinteresse der Autoren geschuldet, die diachron den Wandel konkreter Steuerungsmuster fassbar machen wollen und weniger die synchron vergleichende Betrachtung im Fokus haben. Als ursächlich für Veränderungsprozesse werden jedoch zwei Faktoren herausgearbeitet, die an eine akteurzentriert-institutionalistische Perspektive anchlussfähig sind. Zum einen werden entlang bestimmter Dimensionen zentrale *Steuerungsbedingungen* herausgearbeitet, die Steuerungsmuster über die Zeit variieren lassen (vgl.

ebd.: 9f.). Dazu gehören neben dem Wandel technologischer, ökologischer, politischer und institutioneller Bedingungen auch politische Perzeptionen über den (Nicht-)Erfolg bestimmter Steuerungskonzepte

Zum anderen werden Veränderungen in den *Steuerungsideen* analysiert. Damit sind bestimmte politikfeldübergreifende wie -spezifische Leitbilder und generelle Steuerungsmuster wie New Public Management gemeint, die in der Regel mit konkreten normativen Vorstellungen über die Art und Weise politischer Steuerung einhergehen. Diese grundlegende heuristische Zweiteilung der Ursachenbündel variierender Steuerungsmuster in primär strukturelle und primär akteurbezogene Faktoren wird auch für diese Arbeit übernommen. Allerdings spielen für den interessierenden Gegenstand und Zeitraum technologische und ökonomische Faktoren im Sinne eines Auftretens neuer Entwicklungen beziehungsweise wirtschaftlicher Verflechtungen keine wesentliche Rolle. Ebenso gehört die Analyse von Perzeptionen über den (Miss-)Erfolg bestehender Steuerungskonzepte eigentlich in den Bereich der Steuerungsideen.

Diese von Holzinger et al. ausgemachte Struktur der Steuerungsmuster, zwischen Kontextfaktoren einerseits und Präferenzen andererseits, leitet im Grundsatz die konkrete Ausgestaltung des theoretischen Rahmens dieser Studie und damit die Fokussierung auf relevante Informationen aus der Fülle der potenziell unüberschaubaren Datenmenge an. Auf abstrakter Ebene wurde daher durch den Verfasser vor dem Hintergrund einer Auseinandersetzung mit theoretischen Prämissen und empirischen Beobachtungen aus den Fällen selbst der relevante Objektbereich durch Identifikation der als relevant erachteten Merkmale abgesteckt. In einem ersten Schritt wurde so eine Idealtypologie von **Steuerungsmustern** entwickelt, deren Pole zwischen einer starken Stellung des Staates (interventionistische Steuerung) und einer dominanten Stellung der einzelnen Universitäten (minimale Steuerung) liegen. In deskriptiver Hinsicht dient sie der Einordnung der in den drei Ländern zu beobachtenden realen Muster. Im Kontext des Versuchs, über die Rekonstruktion der variierenden Prägefaktoren auch zu einer Erklärung des Zustandekommens der Muster zu gelangen, stellt sie eine Operationalisierung des zu erklärenden Phänomens dar. Anschließend wurden als `Prägefaktoren` zwei maßgebliche Dimensionen konstruiert, die ihrerseits wiederum Aggregate komplexer Merkmalsräume darstellen:

Dimension I Struktureller Kontext: Dieser setzt sich aus zwei in Typologien überführten Merkmalsräumen zusammen, die ihrerseits staatliche und sektorbezogene Phänomene bündeln: **Unterdimension Staat** beschreibt die Verteilung und das Ausmaß staatlicher Kompetenzen im Bereich Studium und Lehre und damit die grundlegende Position staatlicher Ak-

teure im Interaktionsgefüge. Die **Unterdimension Sektor** beschreibt das Organisationspotenzial des Universitätssektors anhand der Sektorstruktur sowie der Ressourcenausstattung. Zusammengenommen ergibt sich der formale Blick auf die Akteurkonstellation und die grundlegenden Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen der Akteure. In der interaktionsorientierten Policy-Forschung haben Akteurkonstellationen die Funktion, konkrete Situationen auf einem abstrakten Niveau zu beschreiben, sowohl um empirische Regelmäßigkeiten zu entdecken als auch Konfliktniveau wie Problemlösefähigkeit zu vergleichen und zu analysieren (vgl. Scharpf 2000: 88).

Dimension II Steuerungspräferenzen: Da jedoch institutionelle Faktoren zur Erklärung allein nicht ausreichen, wird als zweiter modulierender Faktor anschließend eine Heuristik zur Erfassung der subjektiven Steuerungspräferenzen der relevanten Akteure konzipiert. Unterschieden werden dabei vier verschiedene analytische Kategorien. Grundlegend differenziert wird nach *inhaltlichen* Präferenzen über die Ziele und *prozessualen* Präferenzen über die Wege beziehungsweise Mittel. Einen Überblick über die untersuchten Dimensionen gibt folgende Abbildung:

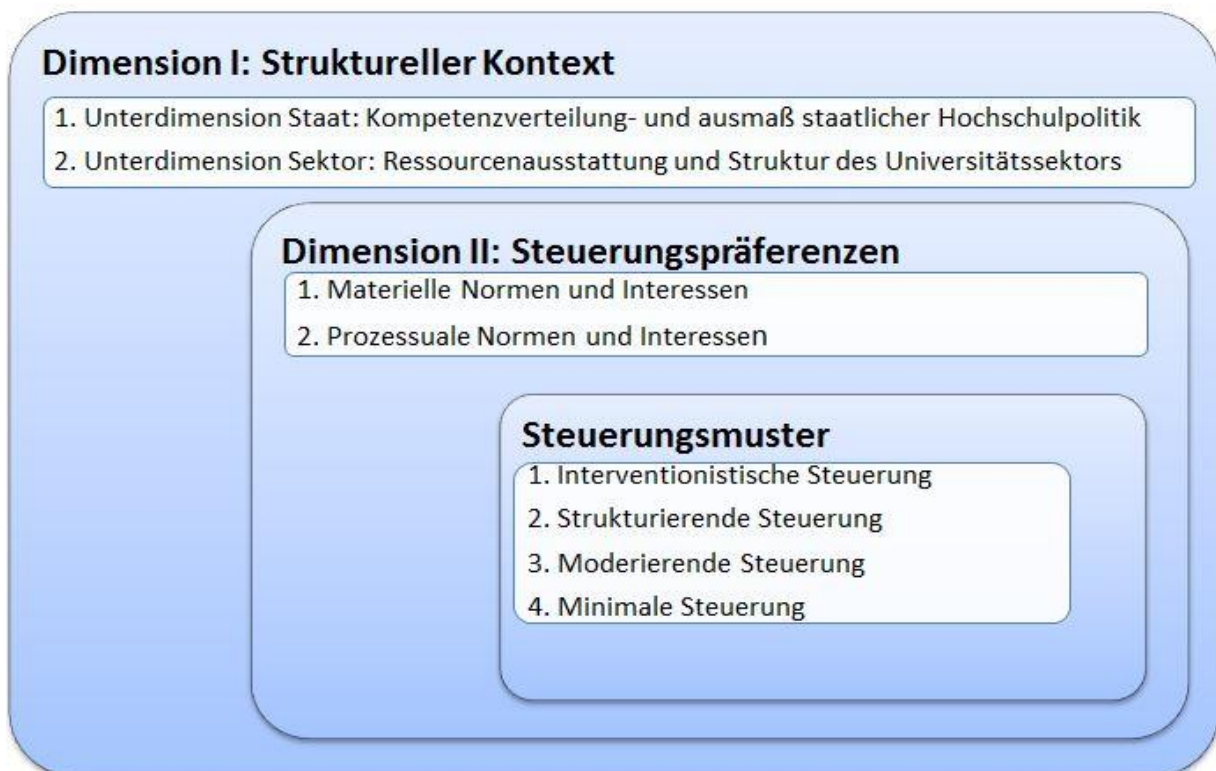


Abbildung 3: Zentrale Elemente des theoretischen Rahmens (eigene Darstellung)

Die konstruierten Dimensionen und zugrunde liegenden Typologien reflektieren bereits eine Auseinandersetzung mit Theorie und Empirie zugleich. Im mittleren Forschungsstadium wurden die theoretisch vorstrukturierten Merkmalsräume in Rückkopplung mit den bereits gesichteten Daten aus Literatur und Interviews weiterentwickelt und modifiziert. Sie lassen sich daher als empirisch begründete Typen fassen.

„Einerseits sind empirische Forschungen immer auf theoretisches (Vor-)Wissen angewiesen, da Untersuchungen nicht rein induktiv durchgeführt werden können. Andererseits muß auch qualitative Sozialforschung auf empirischen Untersuchungen basieren, wenn Aussagen über die soziale Realität getroffen und keine empiriefernen Konstrukte produziert werden sollen. Nur wenn empirische Analysen mit theoretischem (Vor-)Wissen verbunden werden, können *empirisch begründete Typen* gebildet werden.“ (Kluge 1999: 259; kursiv im Original)

Der zentrale Befund aus Kapitel 3 ist, dass Manifestationen politischer Steuerung nicht linear zu rekonstruieren sind, sondern im Zusammenhang der Frage, wie Akteure mit unterschiedlichen Fähigkeiten vor dem Hintergrund tradierter Normen und situativer Interessen innerhalb eines institutionalisierten Rahmens interagieren. Dieses für die meisten Fallstudien notorische Problem der Multikausalität lässt sich durch mehrdimensionale Typologien, die den Dimensionen zugrunde liegen, recht gut einfangen. Dabei geht es primär nicht um Erklärung, sondern zunächst um Beschreibung der als ursächlich angenommenen Phänomene, „die sich nicht quantifizieren lassen und aus mehreren, interagierenden Faktoren bestehen“ (Lehnert 2007: 99). Ihre Erklärungskraft unterliegt jedoch zwei Einschränkungen. Zum einen sollten sie, um eine gewisse Allgemeingültigkeit zu beanspruchen, auf Theorien beruhen; zum anderen sind Wirkungen nie alleine auf eine isolierte unabhängige Variable zurückzuführen. Gerade im Kontext politischer Steuerung, die maßgeblich durch die Interaktion politischer und gesellschaftlicher Akteure geprägt wird, ist dies ohnehin nicht zu erwarten. Mehrdimensionale Typologien bieten somit einen gangbaren Weg zur Strukturierung allgemeiner Mechanismen. „Geht man etwa davon aus, dass Interaktionseffekte eine große Bedeutung haben, der isolierte Effekt einzelner Variablen aber nicht besonders stark sein wird, so erscheint es sinnvoll, Variablenbündel zu bilden und Typen zu nutzen“ (ebd.: 104). Übersetzt man den Variablenbegriff an dieser Stelle in den in dieser Arbeit verwendeten Dimensionsbegriff, wird es durch diese Strukturierungsleistung möglich, auf einem mittleren Abstraktionsniveau eine Beschreibung der Akteurkonstellationen in vergleichender Perspektive zu liefern. Die Information, dass in einem hypothetischen Fall A zentrale und starke staatliche Ressourcen bei mittleren Sektorressourcen mit einer homogen-kleinen Struktur (d.h. wenige Hochschulen desselben Typus) beobachtbar sind, während in Fall B verflochtene und schwache staatliche Kompetenzen bei geringen Sektorressourcen und einer heterogen-großen Struktur auftreten, reduziert Komplexität und ermöglicht einen kategoriengeleiteten Vergleich.

Auch wenn Typologien primär eine beschreibende Funktion haben, können sie auch eine heuristische Funktion erlangen. Werden sie sinnvoll aufeinander bezogen, ist unter bestimmten Voraussetzungen die Überführung in ein Aussagensystem und damit die Anleitung einer Thesenbildung möglich (vgl. Kelle/Kluge 2010: 91). Damit vereinbar, obwohl in einem anderen Kontext getätigt, steht die Überlegung Scharpfs, soziale Phänomene näherungsweise durch modulare Konstrukte zu erklären, „die verschiedene theoretische `Module` miteinander kombinieren und verbinden, um komplexe und möglicherweise einzigartige empirisch beobachtbare Phänomene und Ereignisse verständlich zu machen“ (Scharpf 2000: 66). Die beiden Dimensionen stellen damit auch einen Versuch dar, analytisch zu trennen, was naturgemäß empirisch vielfältig interagiert, um zu Erklärungen zu gelangen, die jenseits bloßer Deskription liegen. In Fall A etwa ist eine interventionistische Steuerung genauso möglich wie auch der intentionale Verzicht darauf zugunsten einer steuerungspraktischen Stärkung eines vorher schon gut eingebundenen, überschaubaren Sektors. Umgekehrt scheint in Fall B aufgrund der schwachen Ressourcen von Staat und Sektor weder eine interventionistische noch ein den Sektor in Dienst nehmender alternativer Steuerungsmodus im strukturellen Kontext angelegt. Allein durch das In-Beziehung-Setzen der beiden Subdimensionen (`Untermodule`) Staat und Sektor ergeben sich so Hinweise auf strukturierende Thesen im Hinblick auf mögliche und weniger mögliche Steuerungsmuster in konkreten Situationen. Im Folgenden wird zunächst eine Idealtypologie von Steuerungsmustern erarbeitet. Anschließend werden mit den Dimensionen Struktureller Kontext sowie mit den Präferenzen die Faktoren erarbeitet, welche die jeweilige Ausprägung der Muster modulieren.

4.2.2 Steuerungsmuster

4.2.2.1 Konzeptionalisierung von Instrumenten

Das Ergebnis der verschiedenen Interaktionen der staatlichen und gesellschaftlichen Akteure mit ihren jeweiligen Präferenzen und Handlungsressourcen ist ein bestimmter Typ politischer Steuerung. Darunter werden in dieser Arbeit idealtypische Kombinationen bestimmter Instrumente verstanden. Entscheidend ist ein Kategoriensystem, das die Zuordnung konkreter Instrumente erlaubt und mittelbar auch die Abbildung verschiedener Steuerungsmuster. Die zunächst verwunderliche Tatsache, dass selbst bei der Definition des Instrumentenbegriffes „no sign of coherence“ (de Bruijn/Hufen 1998: 13) zu erkennen ist, erklärt sich durch die zahlreichen Typologien und Verwendungskontexte dieses Konzeptes. So existieren neben der plakativen Trias von „Carrots, Sticks and Sermons“ (Bemelmans-Vidéc et al. 1998) auch

ausgefeilte Typologien, die anhand definierter Kriterien Vor- und Nachteile bestimmter Instrumente enthalten (z.B. Dose 2008).

Im Einklang mit der getroffenen Definition politischer Steuerung werden in dieser Arbeit Instrumente daher nach Michael Howlett ganz allgemein verstanden als “techniques of governance that, one way or another, involve the utilization of state authority or its conscious limitation” (Howlett 2005: 31). Konstitutiv für Instrumente ist grundsätzlich ihre Anbindung an staatliche hoheitliche Ressourcen. Howlett hat auf Christopher Hood aufbauend eine Typologie entwickelt, die vier basale Steuerungsressourcen zum Ausgang nimmt: Hood hat 1983 (aktualisiert 2007) in seinem `NATO-Schema` vier zentrale Ressourcen definiert, die das alltägliche Handeln von Regierungen bestimmen (vgl. Hood/Margetts 2007: 5f.):

1. *Nodality* (in etwa Zentralität): Regierungen sind der natürliche Mittelpunkt in verschiedenen sozialen beziehungsweise Informationsnetzwerken und nehmen somit automatisch eine Knotenfunktion zur Bündelung, Zusammenfügung und Weitergabe von Informationen wahr, die gesellschaftliche Akteure in der Regel nicht besitzen.
2. *Authority* (in etwa Rechtsetzungsmonopol): Regierungen haben im Gegensatz zu nichtstaatlichen Akteuren das alleinige Recht, allgemeinverbindliche Regeln in einem bestimmten Kontext zu erlassen.
3. *Treasure* (in etwa öffentlicher Haushalt): Regierungen haben ganz grundsätzlich Zugriff auf den öffentlichen Haushalt und damit in der Regel mehr finanzielle Kapazitäten als gesellschaftliche Akteure.
4. *Organization* (in etwa Organisations- und Verwaltungskapazität): Regierungen haben Personal und Organisationen (in der Regel Ministerien beziehungsweise allgemein Behörden), die spezialisierte Tätigkeiten ausführen.

Hoods Modell basiert auf der Annahme, dass staatliche Akteure diese Ressourcen nutzen, um durch Instrumente Verhalten entweder zu überwachen (detectors) oder zu beeinflussen (effectors). Mit ihrer Anbindung an staatliche Steuerungsressourcen stellt diese Typologie einen guten Ausgangspunkt für Studien dar, die die Beobachtung von Steuerung über Instrumente operationalisierbar machen wollen. Gerade in staatsnahen Sektoren ist von einem inhärenten Ressourcenvorteil staatlicher Akteure auszugehen, der zum Ausgangspunkt für die Modellierung eines konkreten Steuerungsgeschehens genommen werden kann. Michael Howlett hat den ressourcenbasierten Ansatz Hoods weiterentwickelt, indem jede Steuerungsressource (allerdings mit der Ersetzung des Begriffs Nodality durch Information) mit

einer je materiellen (sog. *substantive Instruments*) und einer prozeduralen Ausprägung (sog. *procedural Instruments*) zur Kenntlichmachung der damit verbundenen Absicht versehen wird. Materielle Instrumente stellen auf eine direkte Beeinflussung von Produktion, Verteilung, Verbrauch von Gütern, Dienstleistungen oder des Verhaltens von Personen ab. Prozedurale Instrumente hingegen stellen eine indirekte Beeinflussung des Ergebnisses durch direkte Beeinflussung der Struktur (Akteure oder z.B. Netzwerk) dar (vgl. Howlett 2011: 25f.). Howlett kommt zu einer Typologie von acht verschiedenen Instrumenten. In dieser Kategorisierung ist damit die im Zentrum der Fragestellung stehende Erfassung grundlegender Interaktionsstrukturen zwischen Staat und Sektor möglich:

		Governing Resource			
		Information	Authority	Treasure	Organization
Purpose of Tool	Substantive	Public Information Campaign	Independent regulatory agencies	Subsidies and grants	Public enterprises
	Procedural	Official secrets acts	Administrative advisory committees	Interestgroup-funding	Government reorganizations

Tabelle 4: Inhaltliche und prozedurale Instrumente (Quelle: Howlett 2011: 53)

Die Kategorisierung von Instrumenten kann zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen. Eine Hauptursache liegt darin, dass Instrumente in der Regel durch mehrere Ressourcen aktiviert werden. Howlett und Ramesh führen das Beispiel einer Behörde (Organization) an, die finanzielle Mittel (Treasure) für Informationstätigkeit (Nodality) ausgibt. Sie gelangen zu dem Schluss, dass der Versuch, Instrumente auf eine einzige Ressource zu beschränken, „die Klassifizierung von Instrumenten nach ihrer Absicht anstelle der verwendeten Ressourcen“ (Howlett/Ramesh 1993: 253) erfordere. Mit der Fokussierung auf die Absicht haben die Autoren die Unterscheidung zwischen materiell und prozedural im Sinn. Ebenso weist auch Bressers (vgl. Bressers 1998: 93) darauf hin, dass Regulierung und Finanzierung oft miteinander verbunden seien, da Zuwendungen zum Beispiel rechtlich fixiert werden müssten. Werden keine Relevanzkriterien benannt, bleibt die Zuordnung unklar. Eine Klassifizierung von Instrumenten zu übergreifenden Zuschreibungen wie etwa `market` oder `economic` wie sie auch in Studien zu Governance im Hochschulbereich oft zu finden ist, ist daher schwierig (vgl. Bressers/O`Toole 2005: 141f.). Bressers und O`Toole ziehen daraus den Schluss, dass die Kategorisierung im Hinblick auf die Zielgruppencharakteristika erfolgen sollte. Werden Anreize zwingender als Regulierung empfunden, führt dies zu einer anderen Kategorisierung. Beide Optionen – Absicht oder Wirkung – erscheinen jedoch in ihrer Ausschließlichkeit problematisch, da sie die Kategorisierung der Instrumente einseitig abhängig macht von den Relevanz- und Deutungsstrukturen einer Akteurgruppe. Abgesehen davon ergeben sich forschungspragmatische Implikationen, denn wie und woraus ließen sich Absichten und Wir-

kungen ohne weiteres transparent rekonstruieren? Werden Instrumente nicht als neutrale Werkzeuge, sondern als Ergebnisse komplexer soziopolitischer Prozesse begriffen, bei denen die involvierten Akteure naturgemäß verschiedene Deutungen von Absicht und Wirkung haben, erscheint die gegenstandsbezogene Konzeption eines interpretativen Rahmens zur Kategorisierung angemessener.

Erstens lässt sich in der Regel gut nachvollziehen, welche Ressource primär aktiviert wird, also ob eher Regulierung, Finanzierung, Information oder Organisation im Fokus stehen. *Zweitens* kann ein Blick auf den Kontext, innerhalb dessen das Instrument funktioniert, eine genauere Bestimmung ermöglichen. So ist auch die Typologie Howletts durch eine mangelnde Trennschärfe der verschiedenen Instrumente gekennzeichnet. Instrumente wie Anhörungen von Stakeholdern werden unter verschiedenen Ressourcen kategorisiert, ohne dass ein Abgrenzungskriterium benannt wird. Im Kontext dieser Studie wird daher eine Unterscheidung getroffen: Instrumente, die weitestgehend auf der Ressource Information beruhen und damit u.a. auf der Zuschreibung des Staates als Adressat sowie Artikulations- und Integrationsinstanz unterschiedlicher Perspektiven beruhen, ohne dass sie im direkten Zusammenhang mit einer Regulierung stehen, werden als informationelle Instrumente (z.B. Moderation eines Dialogs, Stakeholder-Anhörung etc.) bezeichnet. Instrumente hingegen, in denen die Sammlung von Informationen in direktem Zusammenhang mit einer späteren Regulierung steht (z.B. eine Anhörung oder eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer Regierungsvorlage), werden als rechtsnahe Informationsinstrumente unter der Kategorie Recht subsumiert. Ihre Funktion verweist über die reine Sammlung von Informationen hinaus auf die spätere Regulierung. Das Instrument basiert somit primär auf der rechtsetzenden Funktion und weniger auf der integrativen Rolle des Staates. *Drittens* und am schwierigsten ist zu entscheiden, ob ein materielles oder ein prozedurales Instrument vorliegt. Im Kern ist für jeden Fall zu prüfen, ob ein spezifisches Ziel in der Tendenz direkt oder indirekt adressiert wird. Allgemeine Leitfragen lauten hier unter anderem, ob bei Regulierung eher die Gewährleistungsfunktion des Rechts als Rahmen oder die Ordnungsfunktion als Inhalt im Fokus steht, ob bei finanziellen Instrumenten eher zweckbezogenen Themen oder z.B. allgemein Akteure finanziert werden und ob bei Organisationssteuerung die eigene Kernverwaltung aktiviert wird oder aber ein koordinierendes Netzwerk zu Politikformulierung und -vollzug geschaffen wird. Dies ermöglicht auch, Komplexität dort abzubilden, wo dies erforderlich ist. Instrumente können inhaltliche wie prozedurale Komponenten vereinen, was oftmals zu Spannungen führt. So ist im deutschen Fall für das Instrument der Akkreditierung die funktionale Trennung zwischen inhaltlich-fachlicher Begutachtung und ministerieller Genehmigung charakteristisch. Einerseits markiert seine Einführung 1998 einen beanspruchten Wechsel zur Rahmen-

steuerung durch Festlegung allgemeiner Gütekriterien, andererseits steht es immer noch in der Tradition ministerieller Detailsteuerung von Studium und Lehre. So gehen zahlreiche strukturelle Vorgaben deutlich über allgemeine Qualitätskriterien hinaus und greifen in die inhaltlich-fachliche Dimension über (vgl. Zervakis 2013: 120f.). Das Instrument vereinigt daher durchaus spannungsgeladen sowohl inhaltliche als auch prozedurale Elemente. Seit 1998 ist bei der Akkreditierung in der Tat eine „Parallelbewegung von Vermarktlichung und Hierarchisierung“ (Klenk/Nullmeier 2004: 81) erkennbar, die sowohl durch den Einfluss der unmittelbar involvierten Akteure oder wie jüngst durch das Urteil des BVerfG (vgl. BVerfG 2016) in die eine oder andere Richtung verschoben wird.

Vor diesem Hintergrund ist es für diese Studie notwendig, die Typologie von Howlett so weiterzuentwickeln, dass eine Einordnung der zu beobachtenden Instrumente in das obige Kategorienschema möglich wird. Dazu wurden bestimmte Mindestanforderungen für eine Zuordnung sowohl in materieller und prozeduraler als auch in temporaler Hinsicht für (Re-)Formulierung und Implementierung getroffen:

a) Rechtssetzungsmonopol

Instrumente der Ressource „Recht“ basieren auf der Kompetenz des Staates zur Setzung allgemeinverbindlicher Regeln. Dabei sind je nach Zweck und Phase vier Ausprägungen denkbar. In der **(Re-)Formulierung** kann Recht als Ressource eingesetzt werden, um **materielle** Entscheidungen abschließend zu treffen. Hier aktiviert der Staat gegenüber gesellschaftlichen Akteuren seinen Ressourcenvorteil (vgl. Matthews 2012: 288), was auch dazu führt, dass es letztlich staatliche Akteure sind, die abschließende Entscheidungen treffen (vgl. Janning 1998: 288f.). Deswegen werden unter diese Kategorie wie oben bereits skizziert auch Anhörungen oder Arbeitsgruppen im Vorfeld verbindlicher Regulierung als rechtsnahe Instrumente subsumiert, da der Staat hier primär als letztverantwortliche Norminstanz agiert und weniger in seiner Knotenfunktion zur Integration divergierender Perspektiven. **Prozedural** wäre die Nutzung rechtlicher Ressourcen dann, wenn Entscheidungsverfahren (Teilnehmer, Regeln etc.) institutionalisiert werden, die ihrerseits indirekt materielle Regulierungen bedingen sollen. In der **Implementierung** wäre eine **materielle** Ausprägung dort zu verorten, wo durch Gesetze oder Verordnungen konkrete Outputs direkt gewährleistet werden sollen, oftmals im Sinne einer inhaltlichen Homogenisierung und Standardisierung. Im Gegensatz wäre die **prozedurale** Komponente stärker, wenn durch Recht Verfahren normiert würden, die ihrerseits die Umsetzung und/oder Einhaltung studienstruktureller (Allgemein-) Standards verbürgen sollen.

b) Öffentliche Finanzen

Die zweite große Gruppe von Instrumenten basiert auf den staatlichen Verfügungsrechten über den Haushalt, wobei sowohl die Einnahmenseite (Steuern, Abgaben, Gebühren etc.) als auch die Ausgabenseite (Subventionen, Barzahlungen etc.) dazu gehören kann. In der **(Re-)Formulierung** ist es denkbar, dass Geld eingesetzt wird, entweder um **materiell** konkrete Themen (Machbarkeitsstudien etc.) im Kontext der Formulierung zweckgebunden zu finanzieren oder aber um **prozedural** Strukturen oder einzelne Akteure (im Rahmen der Entscheidungsfindung) zu finanzieren. Spiegelbildlich gilt für die **Implementierung**, dass Geld zweckgebunden eingesetzt werden kann – **materiell** zur Bearbeitung konkreter Themen oder eher **prozedural**, um Strukturen oder einzelne Akteure zu finanzieren. Nicht nur durch Ressourcentransfer auf ausgewählte Akteure, auch durch bewussten Entzug kann der Staat bestimmte Aspekte des Interessenartikulations- und Interessenaggregationsprozesses verändern oder kontrollieren.

c) (Öffentliche) Organisation

Die in vielen Typologien zu findende Trias von Regulierung, Finanzierung und Informierung erweitert Hood um den Punkt Organisation. Der Grundgedanke ist, dass staatliche Institutionen und Personal selbst als Instrumente verstanden werden können, durch die sich staatliches Handeln vollzieht. Genauso ist es jedoch auch denkbar, dass der Staat bewusst nicht-staatlichen Akteuren wie NGOs oder auch Privaten bestimmte Aufgaben überträgt. In **(Re-)Formulierung** wie **Implementierung** wäre jeweils zu fragen, ob entweder Akteure der Bildungs(kern)verwaltung zur direkten Administration oder Koordination aktiv werden (**materiell**) oder ob eine Organisationsstruktur zwischen Staat und Sektor (z.B. Netzwerksteuerung) zu Koordination und Monitoring von Formulierungs- und Implementierungsfragen geschaffen wird (**prozedural**). Materiell-organisationsbasierte Instrumente liegen also vor, wenn das staatliche Personal in unmittelbarer Staatsverwaltung selbst für politische Zielerreichung sorgt oder aber andere juristische oder natürliche Personen zum Beispiel auf dem Wege der Beleihung damit betraut. Regierungspersonal kann somit selbst eingesetzt werden, um staatliche Ziele in der Regel in von Regierungen kreierte und kontrollierten Strukturen zu erreichen. Prozedural-organisationsbasierte Instrumente liegen dagegen z.B. dann vor, wenn Regierungspersonal ein Netzwerk zur Realisierung bestimmter politisch erwünschter Zwecke koordiniert, an dem der Staat gegebenenfalls als *primus inter pares* selbst teilnimmt oder aber die Koordination direkt auf einen gesellschaftlichen Akteur übertragen wird. Es geht in diesem Zusammenhang um die Nutzung von Regierungsressourcen (Personal, Institutionen, Prozesse) zur indirekten Zielerreichung über Beeinflussung des Politik-Prozesses.

d) Zentralität/Information

Informationsbasierte Instrumente beziehen sich auf „die Fähigkeit staatlicher Akteure, aufgrund ihrer `Knotenpunkt`-Situation in verschiedenen Arten von Informationsflüssen die Gestaltung von Policy zu kontrollieren und zu beeinflussen“ (Howlett/Ramesh 1993: 252). **Prozedural-informationsbasierte** Instrumente sind Regeln zum Umgang mit Informationen und liegen vor, wenn durch Kontrolle und selektive Bereitstellung von Informationen versucht wird, den Politik-Prozess in Einklang mit Regierungszielen zu beeinflussen. Hierunter sind sowohl Offenlegungs- und Zugangsgesetze zu verstehen über Regeln zum Datenschutz bis hin zu zensorischen Maßnahmen. Für diese Arbeit kann davon ausgegangen werden, dass dieser Instrumententyp keine besondere Rolle spielen wird. Aus diesen Gründen wird sich auf **materiell-informelle Instrumente** beschränkt. Diese liegen vor, wenn Daten und Informationen herausgeben, verbreitet oder koordiniert gesammelt werden. Das Ziel kann somit einerseits Verhaltensbeeinflussung sein, andererseits aber auch die Aufnahme und Integration unterschiedlicher Meinungen. Klassischerweise fallen darunter etwa Informationskampagnen, moderierte Diskussionen oder aber auch Umfragen.

Auf dieser Basis werden die empirisch zu beobachtenden Kerninstrumente anhand des folgenden Schemas interpretiert:

Ressource		Phasenspezifische Operationalisierung	
		(Re-)Formulierung	Implementierung
Recht	materiell	Recht als Ressource, um Entscheidung abschließend zu treffen. <i>(Anhörungen bzw. Stellungnahmen im Rahmen des vorparlamentarischen Verfahrens werden als rechtsnahe Informationsinstrumente unter dieses Merkmal subsumiert, da sie zum klaren Zwecke einer verbindlichen materiellen Regulierung erfolgen)</i>	Recht als Ressource, um die Umsetzung/Einhaltung studienstruktureller Ergebnisse direkt zu gewährleisten im Sinne einer Homogenisierung und Standardisierung <i>(Genehmigungspflichten sind auch in diesem Kontext zu sehen)</i>
	prozedural	Recht als Ressource, um Verfahren (zur Entscheidung) zu institutionalisieren (Mitwirkung von Teilnehmern etc.), das zu materieller Regulierung führt	Recht als Ressource, um Verfahren zu gewährleisten, die ihrerseits Umsetzung/Einhaltung studienstruktureller (Allgemein-)Standards verbürgen sollen
Geld	materiell	Geld als Ressource, um die Bearbeitung konkreter Themen (Machbarkeitsstudien etc.) im Kontext der Formulierung zweckgebunden zu finanzieren	Geld als Ressource, um die Bearbeitung konkreter Themen (im Rahmen der Implementierung) zweckgebunden zu finanzieren

	prozedural	Geld als Ressource, um Strukturen oder einzelne Akteure (im Rahmen der Entscheidungsfindung) zu finanzieren	Geld als Ressource, um Strukturen oder einzelne Akteure (im Rahmen der Implementierung) zu finanzieren
Organisa- tion	materiell	Organisation als Ressource zum Rückgriff auf die Bildungsverwaltung zur direkten Abwicklung von Vorgängen der (Re-)Formulierung	Organisation als Ressource zum Rückgriff auf die Bildungsverwaltung zur direkten Abwicklung von Vorgängen der Implementierung (z.B. Prüfung von Genehmigungen)
	prozedural	Organisation als Ressource zur Schaffung einer Organisationsstruktur zwischen Staat und Sektor (z.B. Netzwerksteuerung) zur Koordination von Formulierungsfragen	Organisation als Ressource zur Schaffung einer Organisationsstruktur zwischen Staat und Sektor (z.B. Netzwerksteuerung) zur Koordination und zum Monitoring von Implementierungsfragen
Informati- on	materiell	Information als Ressource, um Daten, Informationen und Meinungen zu sammeln	Information als Ressource, um Informationen herauszugeben, zu verbreiten, zu koordinieren

Tabelle 5: Operationalisierung der Instrumententypen nach Phase (eigene Darstellung)

Instrumententypologien unterscheiden sich klassischerweise durch zwei Raster (vgl. Vedung 1998: 22). Einerseits werden die Handlungsmöglichkeiten klassifiziert, zwischen denen Regierungen von Nichts-Tun bis Zwang auswählen können, oder aber die Handlungsmöglichkeiten werden auf Basis staatlicher Ressourcen entfaltet. Andererseits können abstrakte Oberkategorien gebildet werden oder aber Instrumente einzeln mit dem mehr oder weniger formulierten Anspruch der Abschließbarkeit aufgezählt werden. Der für diese Arbeit gewählte Weg besteht in der Auswahl einer ressourcenbasierten minimalistischen, an Oberkategorien orientierten Typologie. Ihr Vorteil besteht darin, dass sie in ihrer Allgemeinheit wie der Bipolarität von materiellen und prozeduralen Instrumente eine beträchtliche empirische Variationsbreite erfassen kann und auf diese Weise die grundlegenden Interaktionsstrukturen zwischen Staat und Hochschulen abzubilden vermag. Daher ist sie auch anschlussfähig an eine Konzeption von *Steuerungsmustern*, die sich aus den Instrumenten herleitet, so dass eine abstrakte Perspektive für die vergleichende Betrachtung von Steuerungsverläufen möglich wird.

4.2.2.2 Konzeptionalisierung von Steuerungsmustern

a) Instrumente als Ausdruck sozialer Ordnungen

Die Forschung konzentrierte sich lange auf die Charakteristika einzelner Instrumente, ohne der Vielschichtigkeit dieses praktischen Steuerungshandelns Rechnung zu tragen, das sich in der Regel durch die Anwendung von verschachtelten Instrumenten-Kombinationen zeigt (vgl. Howlett 2005: 33). In den Fokus rücken daher zunehmend Instrumenten-Mixe als „poli-

tical and programmatic reality“ (Peters 2005: 358). Gleichzeitig ist der Wissensstand über das Funktionieren von Kombinationen und möglichen nicht intendierten Wechselwirkungen zwischen einzelnen Instrumenten noch gering (vgl. Eliadis et al. 2005: 7). Vor dem Hintergrund der Befunde der jüngeren Instrumentenforschung darf allerdings bezweifelt werden, ob aufgrund der immensen Varianz von Politikfeldern, Akteuren und Kontexten überhaupt verallgemeinerbare Aussagen über Kombinationen und ihre Wirkungen möglich sind.

Daraus ergibt sich ein theoretisches wie forschungspraktisches Dilemma. Die Konzentration auf ein Instrument erscheint in der Regel als unzulässige Verkürzung des umfassenderen Phänomens politischer Steuerung. Zudem birgt dies die Gefahr, Kontextfaktoren aber auch Wechselwirkungen mit simultanen Instrumenten auszublenden. Daher drängt es sich auf, Bündel an Instrumenten als die eigentlich interessierende Analyse-Ebene in den Blick zu nehmen. In der Literatur, die den sich zum Teil überlappenden Themen Steuerung, Governance und Instrumente zuzuordnen ist, gibt es eine Vielzahl von Begriffen, die generelle *Steuerungsmuster* bezeichnen. Aus der systemtheoretischen Forschung stammen etwa die Konzepte einer dezentralen Kontextsteuerung (vgl. Willke 1987) beziehungsweise einer medialen Steuerung (vgl. Druwe/Görlitz 1992). Verbreitet im Sinne der oben geschilderten Debatte um die Begriffe Steuerung und Governance sind zudem Begriffsdifferenzierungen, die Steuerung in ein Kontinuum von Hierarchie bis weitgehender Selbststeuerung verorten (vgl. Göhler 2010: 35f.):

Die Problematik dieser übergreifenden Begrifflichkeiten besteht jedoch darin, dass konzeptionelle Herleitungen und Fundierungen zum Teil unklar bleiben oder ungenügend reflektiert werden. So haben Traxler und Vobruba anhand einer empirischen Untersuchung im Bereich österreichischer Sozialpartner und Unternehmen gezeigt, dass verbandliche Selbststeuerung zwar eigenständige Leistungen der Sozialintegration hervorbringt, ihr Funktionieren aber gerade maßgeblich vom staatlichen Rechtssetzungsmonopol abhängt (vgl. Traxler/Vobruba 1987: 13). Abstrakte Begriffe wie Kontextsteuerung oder Meta-Governance bergen die Gefahr, diese Voraussetzungen auszublenden. Aus diesem Grund erscheint eine Fundierung übergreifender Steuerungsmuster durch konkrete Instrumente Erfolg versprechender, da so u.a. die sequenzielle Verschachtelung empirisch nachweisbarer Instrumente sichtbar gemacht werden kann.

b) Operationalisierung

In der in Kapitel 3 entwickelten Grundlegung eines umfassenden Steuerungsverständnisses wurden Instrumente(bündel) als Ausdruck von handlungskoordinierten Mustern zwischen Politik und Sektor vorgestellt. Auf dieser Basis erfolgte auch die Auswahl des Ansatzes von Howlett. In der grundlegenden Dichotomie von materiellen und prozeduralen Instrumenten ist ein denkbare Kontinuum von direkter inhaltlicher staatlicher Intervention bis hin zu weitgehender wissenschaftlicher Selbststeuerung angelegt. Auf abstrakter Ebene legen Instrumente soziale Ordnungsmuster offen, denen sowohl für sich genommen als auch in der Kombination stets eine bestimmte Funktionslogik inhärent ist: Kontrastiert man zum Beispiel die zwei im Hinblick auf ihre Verfahrensprinzipien diametral verschiedenen Ordnungsmuster *Hierarchie* und *Markt*, wird deutlich, dass konkrete (oder fehlende) Instrumente stets auch Ausdruck von Handlungsmustern zur Genese politischer Ordnungen sind. Ein Hochschulsystem, in dem das Studium formal, inhaltlich und methodisch umfassend durch Gesetze und Verordnungen reguliert wären, sähe unter den Bedingungen eines gänzlich ungesteuerten Marktes erheblich anders aus. Die korrespondierende Leitvorstellung im ersten Falle wäre die eines der Gesellschaft vorgängigen Staates, dessen *a priori* Gemeinwohldefinition wissenschaftlichen Studien oktroyiert wäre. Im zweiten Fall dagegen bestünde die Leitidee gerade in der Aufhebung des Staates und der Herausbildung des Gemeinwohls im Bereich Studium und Lehre *a posteriori* durch die untereinander in Konkurrenz stehenden autonomen Universitäten. Differenzierungstheoretisch lässt sich daran die Kernfrage des Steuerungs- und Governance-Diskurses zeigen. Durch welche(s) Ordnungsmuster lassen sich die verschiedenen teilsystemischen Prozesslogiken integrieren, um ein Maß gesellschaftlicher Integration zu erreichen, in dem die Subsysteme wechselseitig keine negativen Externalitäten produzieren (vgl. Schimank/Lange 2004)? Durch den Staat `überintegriert` wäre ein Wissenschaftssystem, das letztlich per Zwang keine forschungs- und damit wahrheitsbasierte Lehre mehr leisten kann, sondern machtbasierend verordnete Inhalte unterrichten muss. Desintegriert im Hinblick auf die Ansprüche anderer Subsysteme wäre hingegen ein völlig deregulierter Studienmarkt, der die Angebote allein nach der Logik der Nachfrage strukturiert. Beide Verabsolutierungen wären fatal. Die Konsequenzen einer Lehre, die letztlich nicht mehr dem der Forschung zugrunde liegenden binären Code von wahr und falsch folgen würde, sind evident und führten aus Sicht des Universitätssystems unweigerlich zu *Hierarchieversagen*. Im Markt-Beispiel dagegen wäre, wiederum gemessen an den Standards des Wissenschaftssystems, das Absterben von nachfrageschwachen Studiengängen zugrunde liegenden Wissensbeständen – man denke an die berühmten Orchideenfächer – nur ein Beispiel von *Marktversagen*. In der Realität durchdringen sich die Ordnungsmuster selbstverständlich

vielfältig und nicht immer leicht analysierbar. Zur Illustration dieses Ineinandergreifens sei exemplarisch auf einen regulierten Studienmarkt verwiesen, in dem etwa durch den Staat ein Mindestangebot bestimmter Fächer geschützt wird, um genau das skizzierte Marktversagen zu kompensieren.

Instrumente und ihre Kombinationen bilden damit die kleinste analytische Einheit zur Erfassung abstrakter sozialer Ordnungsmuster. Instrumente können dabei sowohl die (implizite oder explizite) Bestätigung einer Ordnung ausdrücken als auch den Versuch darstellen, Ordnung intentional zu verändern. Im Kern sind sie unabhängige und abhängige Variable zugleich: In der Akteurkonstellation sind stets schon institutionell, strukturell und präferenziell bestimmte Modi der Handlungskoordination mehr oder weniger fest verankert. Dies engt den Möglichkeitsraum politischer Instrumente ein, beschränkt ihn aber nicht auf die Widerkehr des ewig Gleichen: „Soziale Ordnungen sind solche Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren, die sich relativ dauerhaft reproduzieren – einschließlich eines geordneten Wandels der Muster“ (Schimank 2007a: 30).

Unter dem Begriff **Steuerungsmuster** wird daher ein idealtypischer Modus der Handlungskoordination verstanden, der durch Instrumente beziehungsweise ihre Verschachtelung manifest wird, die ihrerseits durch institutionelle Ressourcen- und akteurbezogene Präferenzstrukturen fundiert sind: Verfügen staatliche Akteure über beträchtliche rechtliche Ressourcen in Akteurkonstellationen und werden in diesen Interessen und Normen über ein interventionistisches Staatshandeln akzeptiert, fände das seinen typischen Ausdruck in umfassenden materiell-rechtlichen Instrumenten wie Gesetzen und Genehmigungsvorbehalten. Das primäre Ordnungsmuster wäre somit Hierarchie. Umgekehrt deuteten prozedurale Instrumente, die wesentliche Elemente der Formulierung und Implementierung der Studienstrukturreform an Rektorenkonferenzen oder Fachgesellschaften delegieren, auf alternative primäre Ordnungsmuster wie Verband oder Gemeinschaft hin. Die Klassifikation zur Einordnung der empirisch auffindbaren Steuerungsmuster in Deutschland, Österreich und der Schweiz nimmt daher ihren Ausgangspunkt bei vier idealtypischen Steuerungsmodellen, die Dietmar Braun zu Dimensionierung von Steuerungshandeln vorgeschlagen hat (vgl. Braun 2001). Die Strukturierung erfolgt bei Braun anhand zweier Achsen mit je zwei Polen: Auf der horizontalen Achse erstreckt sich das Kontinuum von Plan zu spontaner Evolution und auf der vertikalen Achse von horizontaler gesellschaftlicher Selbstorganisation zu vertikaler staatlicher Organisation. Damit ergibt sich eine Vierfeldermatrix idealtypischer Staatsverständnisse, die jeweils verschiedene historische und ideengeschichtliche Quellen haben (ebd.: 2001: 103):



Abbildung 4: Idealtypische Staatsdiskurse (Quelle: Braun 2001: 103)

Der *Interventionsstaat* ist Ausdruck der Vorstellung, dass gesellschaftliche Planung möglich und nötig ist und leistet im Rahmen seiner Verwaltungskapazitäten die Ressourcenverteilung und gesellschaftliche Koordination. Der *Steuerungsstaat* teilt die Prämisse des aktiven Staates, beschränkt diese Rolle aber auf die Gewährleistung der Ressourcenverteilung und überlässt die Koordination primär gesellschaftlichen Akteuren. Der *minimale Staat* teilt mit dem auf Abstand steuernden Staat die Vorstellung der funktionalen Überlegenheit gesellschaftlicher Selbstorganisation, bestreitet jedoch die Möglichkeit planbarer Lenkung, so dass staatliche Akteure auf ein Minimum an Koordination reduziert werden, um die Bedingungen optimaler Ressourcenallokationen durch spontane Evolution zu schaffen. Der *moderierende Staat* wiederum lehnt die koordinierende Rolle des Staates ab und betont stattdessen die gesellschaftliche Selbstkoordinierung. Der Staat hat weder eine koordinierende noch eine verteilende Rolle, sondern angesichts etwaiger gesellschaftlicher Konflikte primär eine therapierende. Zugleich unterlegt Braun drei der vier Typen mit sozialen Ordnungsmustern als normative Bezugspunkte: Interventionsstaat, moderierender und minimaler Staat reflektieren die Trias von Staat, Gemeinschaft und Markt, während beim steuernden Staat die Frage offenbar konzeptionell ungeklärt bleibt (vgl. ebd.: 114).

Allerdings dient Braun die Vermessung der Modelle zur Entfaltung der These, wonach die vier Modelle allmählich zum neuen Idealtyp des *Kooperativen Staates* konvergierten. Dieser wird als in der Praxis zunehmend feststellbares Steuerungsmodell vorgestellt, „das den meisten in den Steuerungsmodellen formulierten Kritikpunkten an der politischen Steuerung begegnet und eine Art Optimierung der staatlichen Steuerung unter den modernen Bedin-

gungen von Globalisierung, Individualisierung etc. darstellt“ (ebd.: 124). Charakteristisch ist die Vorstellung von netzwerkartigen Strukturen, in denen der Staat zwar noch zentral bleibe, aber über keine direkten Machtmittel mehr verfüge. Vielmehr erfolge staatliche Steuerung nach einer Wendung von Schimank (1992: 167) als „doppelt indirektes zielorientiertes Handeln“: Der Staat strukturiert durch Rahmenvorgaben an Netzwerke und Prozeduren das Handeln primär gesellschaftlicher Organisationen, deren Handlungen und Entscheidungen dann schlussendlich im Steuerungsfeld relevant werden. Problematisch daran ist allerdings der radikale Schluss aus der Bilanz des steuerungstheoretischen Forschungsstandes, wonach Subjekt und Objekt nicht mehr unterscheidbar seien. Damit wird die Rolle des Staates theoretisch auf die bloße Anwendung prozeduraler Instrumente vorentschieden. Die empirische Referenz des Idealtypus bei Braun bilden bezeichnenderweise Ergebnisse zu Steuerungskonfigurationen in Forschungssystemen. Zu Beginn wurde jedoch bereits erarbeitet, dass das Forschungssystem einer anderen Sach- und Interaktionslogik folgt als das dem Erziehungssystem zuzuordnende Feld Studium und Lehre. Es ist davon auszugehen, dass Instrumente sowie generelle Steuerungsmuster aus der Interaktion staatlicher und universitärer Ressourcen- und Präferenzstrukturen hervorgehen, was je nach Kräfteverhältnis verschiedenste Optionen zulässt. Die Analyse des Hochschulsektors offenbart eine eindeutige Ressourcenasymmetrie zugunsten des Staates bei gleichzeitiger enormer Informationsasymmetrie zugunsten der Wissenschaft. Zudem bestehen zahlreiche funktionale Verschränkungen mit anderen wichtigen gesellschaftlichen Bereichen. Im Hinblick auf die Ordnungsmuster ist sowohl von Staat als auch von wissenschaftlicher Gemeinschaft auszugehen. Eine Idealtypologie zur Ordnung der empirischen Vielfalt muss somit im interessierenden Fall hierarchische Steuerung mit aufnehmen. Die ursprüngliche Typologie von Braun wurde daher auf der Basis der Analyse des Universitätssektors in Kapitel 4.1 adaptiert. Es werden mit der interventionistischen, strukturierenden, moderierenden und minimalen Steuerung vier idealtypische Steuerungsmuster konzipiert. Verbunden werden diese einerseits mit den vier primären Ordnungsmustern Hierarchie, Verband, Organisation und Gemeinschaft. Andererseits bieten sich die drei idealtypischen Ausprägungen von Staatlichkeit gemäß Genschel und Zangl an, da diese eine Akzentuierung der jeweiligen Rolle des Staates erlaubt. Staatlichkeit manifestiert sich dabei in drei Dimensionen: *Entscheidungskompetenz* bedeutet die Autorität, kollektiv-verbindliche Entscheidungen zu treffen, *Organisationskompetenz* das Vermögen, diese verbindlich umzusetzen und *Letztverantwortung* betrifft die Fähigkeit, die Folgen einer mangelhaften Kollektivgutproduktion zu verantworten. Diese Aufteilung von Entscheidungs-, Organisations- und Letztverantwortungskompetenz wird zwischen allen vier Typen variiert und bedingt eine abgestufte „Zerfaserung“ (Genschel/Zangl 2007) von Staat-

lichkeit bei der Produktion tertiärer Bildung. Empirisch fundiert werden die Idealtypen schließlich durch charakteristische Instrumentenkombinationen.

Interventionistische Steuerung: Staatliche Akteure können in der Koordinationsstruktur Entscheidungen einseitig beeinflussen auf der Basis der faktisch anerkannten und institutionell durch die Ressource Recht abgesicherten Kompetenz, in bestimmten Bereichen allgemein-verbindliche Entscheidungen zu treffen. Das primäre Ordnungsmuster ist *Hierarchie*, das sich darin manifestiert, dass Verbände, Gemeinschaften und Universitäten zwar eingebunden werden können, diese aber keine institutionell oder funktional begründete Position haben, Einfluss auf die letzte Entscheidung zu nehmen. Auf der Instrumentenebene zeigt sich dies darin, dass in die (Re-)Formulierung Bologna-spezifischer Inhalte wissenschaftliche Akteure z.B. informationell eingebunden werden, aber die Entscheidung im staatlichen Kernbereich fällt. Die Implementierung wiederum wird inhaltlich und prozedural umfassend gesteuert und mit Genehmigungspflichten zur Überwachung des politisch Entschiedenen verbunden. Hinsichtlich der Entscheidungskompetenz des Staates wird die herausgehobene Stellung faktisch und normativ erwartet. Damit korrespondiert eine Organisationskompetenz, die zwar an Universitäten ausgelagert ist, aber unter dem Vorbehalt der Fach- und Rechtsaufsicht steht. Die Letztverantwortung wird primär durch den Staat wahrgenommen, der durch hierarchische Intervention eingreift, wenn er die Produktion des Kollektivguts Bildung durch andere Handlungsrationaltäten negativ tangiert sieht.

Strukturierende Steuerung: Staatliche Akteure könnten prinzipiell Entscheidungen einseitig hierarchisch beeinflussen, faktisch dominieren aber Abstimmungen im Schatten der Hierarchie mit einem Verband, der wichtige Ordnungsleistungen gegenüber dem Staat erbringt und einen komparativen Vorteil gegenüber der Hierarchie darstellt. Die Koordinationsstruktur wird somit von staatlichen Akteuren und einer Rektorenkonferenz ausgemacht, die in der Lage ist, gegenüber dem Staat Wissen zu sammeln und zu bündeln und im politischen Prozess zur Verfügung zu stellen. Ist der Verband gleichzeitig intern verpflichtungsfähig, können ihm wiederum Aufgaben des Vollzugs delegiert werden. Das primäre soziale Ordnungsmuster strukturierender Steuerung ist das des Verbandes. In (Re-)Formulierung wie Implementierung ist daher primär von prozeduralen Instrumenten auszugehen, die auf dem Wege der Selbststeuerung ausgefüllt werden. Bezüglich der Entscheidungskompetenz ist der Staat faktisch wie institutionell dazu angehalten, universitäre Positionen mit einzubeziehen. Hierarchie ist möglich, aber mit hohen Akzeptanzhürden verbunden. Die Organisationskompetenz ist an Verband und Universitäten ausgelagert, deren gesellschaftliche Selbstregulierung eine

Anbindung an Genehmigungen etc. obsolet macht. Die Letztverantwortung wird daher subsidiär wahrgenommen.

Moderierende Steuerung: Staatliche Akteure setzen — sei es aus mangelnder institutioneller Verankerung der Ressource Recht oder aus intentionalem Verzicht auf diese — Instrumente ein, um die Formulierung und Implementierung der Studienstruktur primär der nationalen akademischen Gemeinschaft zu überlassen. In Reinform könnten prozedurale Instrumente wie Anforderungen an Mindeststandards und Gutachter etc. die Formulierung und Implementierung steuern. Das dominante Muster stellt die wechselseitige Beeinflussung von Experten dar, die Adressaten minimaler inhaltlicher und prozeduraler Instrumente wären.

Minimale Steuerung: Staatliche Akteure überlassen die Formulierung und Implementierung den autonomen Universitäten. Dies äußert sich durch eine weitgehende Absenz von Instrumenten zur Formulierung oder Implementierung einer systemweiten Strategie. Es werden daher inhaltlich und prozedural basale Anforderungen an die Studienstruktur gestellt, die die Universitäten mit viel Spielraum nutzen können. Die staatliche Entscheidungskompetenz wäre darauf beschränkt, prozedural und inhaltlich nur wenige Aspekte verbindlich zu regeln. Die Organisationsverantwortung wäre auf die Universitäten ausgelagert. Die Letztverantwortung wäre idealtypisch nicht direktiv, sondern vielmehr über Beeinflussung der Rahmenstrukturen erwartbar.

Tabelle 6 zeigt auf der folgenden Seite die idealtypischen Steuerungsmuster im Überblick:

	Interventionistische Steuerung	Strukturierende Steuerung	Moderierende Steuerung	Minimale Steuerung
Primär(e) soziale Ordnungsmuster	Hierarchie	Verband	Gemeinschaft	Organisation/Universität
Primäre Akteure	Formale Organisationen der Ministerialbürokratie haben die Macht, durch die Resource Autorität Entscheidungen durchzusetzen mit Genehmigungen etc.	Intermediäre Organisationen wie Verbände (Rektorenkonferenz) sind in die Entscheidung und Umsetzung maßgeblich eingebunden; Staat hat Komplementärrolle	Fachkulturen und oder Fachgesellschaften stimmen sich untereinander ab, um Entscheidungen zu formulieren und zu konkretisieren (Selbstorganisation, freiwillige Selbstbindung)	Autonomen Universitäten obliegt maßgeblich die Formulierung eigener Standards und die Umsetzung in eigenen Strukturen
Entscheidungskompetenz	Staat kann und soll in Studienstruktur prozedural und inhaltlich eingreifen	Staat kann und soll in Studienstruktur möglichst nur prozedural und minimal inhaltlich eingreifen, kann aber Entscheidungen auch einseitig treffen	Staat kann und soll in Studienstruktur möglichst nur prozedural und minimal inhaltlich eingreifen	Staat soll prozedurale Mindeststandards gewährleisten
Organisationskompetenz	Universitäten; Genehmigungspflichten von Studiengängen (zentral-dezentral)	Rektorenkonferenzen und Universitäten, keine Genehmigung von Studiengängen (intermediär)	Akademische Gemeinschaft in Fachgesellschaften; keine Genehmigungspflichten	Autonome Universitäten; keine Genehmigungspflichten (dezentral)
Letztverantwortung	primär	subsidiär	moderierend	prozedural
Instrumente *I.= Instrumente	Formulierung: Dominanz materiell-organisationsbasierter I.* und rechtsnaher informationsbasierter I. Implementierung: Materiell-rechtliche I. mit Genehmigung	Formulierung: Verschaltung prozeduraler I. mit materiell-rechtlicher Regulierung Implementierung: Primär Prozedurale I.	Formulierung: Primär prozedurale I. Implementierung: Materielle und prozedurale I. für Mindeststandards; keine Verschaltung	Formulierung: Primär prozedurale I. Implementierung: Substantielle und prozedurale I. für Mindeststandards

Tabelle 6: Idealtypische Steuerungsmuster (eigene Darstellung)

4.2.3 Dimension I: Struktureller Kontext

4.2.3.1 Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß staatlicher Hochschulpolitik im Bereich Studium und Lehre

In der Politikwissenschaft wird der Institutionenbegriff uneinheitlich verwendet. Während sich ein engeres Verständnis auf formale Zuständigkeitsregeln verfassungsmäßig etablierter Akteure beschränkt, existiert auch ein weites Verständnis, das soziale Normen und gesellschaftliche Konventionen als handlungsleitende Institutionen begreift (vgl. Scharpf 2000: 76f). In dieser Arbeit wird im Grundsatz auf das grundsätzliche Konzept politischer Institutionen von van Waarden zurückgegriffen, wonach politische Institutionen als Polity „die Befugnisse verschiedener Personen bezüglich des Staatsmonopols über legitime Gewaltausübung, Besteuerung und Recht“ (van Waarden 2003: 291) regeln. Nicht übernommen wird hingegen das weite Institutionenverständnis von Waardens, der eine Normhierarchie von formalisierten und informalisierten Grundwerten über Verfassungsrecht bis hin zu konkreten Vereinbarungen wie Verordnungen konzipiert. Dabei wird der Argumentation Scharpfs gefolgt, dass Klassifikationen „angesichts der überwältigenden Vielzahl existierender Institutionen notwendigerweise überkomplex“ (Scharpf 2000: 77) werden.

Das Konzept politischer Institutionen wird daher auf die Frage beschränkt, welche verfassungsmäßig garantierten „*Verfügungsrechte und -fähigkeiten zum Treffen von Entscheidungen*“ (Altrichter/Maag-Merki 2015: 10; kursiv im Original) staatliche Akteure im Bereich Studium und Lehre haben. Dieses enge Verständnis ist anschlussfähig an die bereits erarbeitete Erkenntnis, dass sich das Hochschulsystem als staatsnaher Sektor konzipieren lässt, in dem die Organisationsverantwortung für Studium und Lehre zwar den Universitäten obliegt, die Entscheidungsverantwortung über die Rahmenbedingungen (in unterschiedlichem Umfang) jedoch bei staatlichen Akteuren verbleibt. In der Konsequenz des gewählten Ansatzes liegt einerseits, dass Institutionen nur ein Baustein sind. Inwiefern mögliche Zuständigkeiten auch in tatsächliche Handlungen übergehen können, hängt von den Möglichkeiten, Präferenzen und Normen *aller* relevanten Akteure ab. Zweitens unterliegen formalisierte Normen stetem Wandel, sei es dadurch, dass sie von Akteuren angezweifelt und de facto delegitimiert werden können. Über einen langen Beobachtungszeitraum von ca. 10 Jahren muss diese Möglichkeit mit untersucht werden, was durch die Heuristik des Politik-Zyklus gegeben ist.

Operationalisierung

Die Unterdimension Staat entsteht durch einen zweidimensionalen Merkmalsraum, in dem die Frage nach der Kompetenzverteilung mit der Frage nach dem Ausmaß der Kompetenzen kombiniert wird.

Merkmal I: Kompetenzverteilung (Verteilung rechtlicher und finanzieller Verfügungsrechte)

Zunächst wird untersucht, welche Zuständigkeiten sich aus den Verfassungen der jeweiligen Länder zur Regulierung und Finanzierung für den Bereich Studium und Lehre ergeben. Gegebenenfalls wird dabei auch auf niederrangigeres Recht zurückgegriffen, wenn der Verfassungstext durch einfachgesetzliche Regelungen, Verordnungen, Staatsverträge oder Verwaltungsvereinbarungen konkretisiert werden muss. Unabhängig zu Rahmenfaktoren wie etwa der Zuständigkeit in dienstrechtlichen oder binnenorganisatorischen Fragen von Hochschulen lässt sich der Kernbereich Studium Lehre gut abgrenzen. Zentrales Kriterium ist die Frage, wie viele staatlichen Akteure zwingend in die Regulierung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Aspekte zu Studium und Lehre einbezogen werden müssen. Zu den potenziellen Regelungsmaterien gehören insbesondere die Gliederung in Abschnitte, Prüfungen, Abschlussbezeichnungen oder Regelstudienzeiten. Die empirisch auftretende Variationsbreite von ausschließlichen, geteilten oder gemeinsamen Kompetenzen zeigt dabei exemplarisch der Blick auf das bildungspolitische Kompetenzgefüge zur Zeit der Föderalismusreform 2006 in Deutschland. Pasternack (2011a: 9f.) kommt auf fünf verschiedene Zuständigkeitsformen mit zum Teil verschiedenen Unterformen:

- die 2006 abgeschaffte Rahmengesetzgebung des Bundes
- die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes
- die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern
- die alleinige Zuständigkeit der Länder
- die horizontale Koordination der Länder vor allem in der KMK

Mit Blick auf Österreich ließe sich zudem noch die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes als weitere reale Erscheinungsform hochschulpolitischer Kompetenzordnung hinzufügen. Um dieser Varietät Rechnung zu tragen, wird das Merkmal Kompetenzverteilung mit drei Ausprägungen konzipiert. Ausschlagend ist einerseits die Frage, wie viele Akteure rechtlich garantierten Einfluss auf die nationale Studienstruktur haben und zweitens, ob dieser Einfluss

alleine, getrennt oder maßgeblich zusammen ausgeübt wird. In den Bundesstaaten Schweiz und Deutschland wird davon ausgegangen, dass durch das Konnexitätsprinzip⁴ im Grundsatz die Finanzierungs Kompetenzen den Regulierungskompetenzen folgen, so dass beide Ressourcen zusammengefasst werden. Aufweichungen von diesem Prinzip sind in der Praxis nicht ausgeschlossen, unterliegen aber vermutlich einer besonderen legitimatorischen Erfordernis.

Merkmal I: Rechtliche und finanzielle Kompetenzverteilung	
Ausprägung	Definition
getrennt	Die Verfügungsrechte über die Studienstruktur sowie über die Finanzierung von Studium und Lehre im Allgemeinen sind zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen getrennt, d.h., verschiedene Gebietskörperschaften sind souverän in diesen Fragen
verflochten	Die Verfügungsrechte über die Studienstruktur sowie über die Finanzierung von Studium und Lehre im Allgemeinen sind zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen verflochten, d.h., zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften besteht Abstimmungserfordernis
konzentriert	Die Verfügungsrechte über die Studienstruktur sowie über die Finanzierung von Studium und Lehre im Allgemeinen sind auf einer Ebene konzentriert, d.h., eine einzige Gebietskörperschaft ist in diesen Fragen souverän

Tabelle 7: Rechtliche und finanzielle Kompetenzverteilung (eigene Darstellung)

Merkmal II: Kompetenzumfang (Umfang materieller Kompetenzen)

Neben der Regelung der Zuständigkeiten ist das Ausmaß von Interesse, in welchem staatliche Entscheidungsträger in die Struktur von Studium und Lehre eingreifen können. Sowohl historisch als auch im aktuellen Vergleich zeigen sich in den Hochschulsystemen verschiedene Durchdringungsgrade staatlicher Regulierung, die zudem im jeweiligen System zwischen Hochschultypen variieren kann. Unterschiede in der faktischen Möglichkeit externer Einflussnahme sowie damit verbundene verschiedene politikfeldbezogene normative Erwartungen über Freiheit und Einschränkung von Studium und Lehre sind wichtige Erklärungsfaktoren unter anderem für den Detailierungsgrad rechtlicher Regulierungen. Während in der Schweiz die Universitäten traditionell sehr viele Freiheiten in der inneren Ausgestaltung ihrer Curricula haben, existierten in Deutschland und Österreich noch in den 1990er Jahren Rahmenprüfungsordnungen beziehungsweise besondere Studiengesetze, welche die fachlichen Anteile zum Teil bis auf exakte Vorgaben zu Semesterwochenstunden regelten. Bezogen auf eine primäre strukturbezogene Lesart von Bologna kann danach gefragt werden, welche Dimensionen einer staatlichen Regulierung unterliegen und ob die danach formulierten Prü-

⁴ Das Prinzip, wonach die Ausgabenlast der Aufgabenlast folgt, lässt sich aus Art. 104 Abs.1 GG bzw. Art 43a Abs. 3 BV ableiten.

fungs- und Studienordnungen einer staatlichen Genehmigung beziehungsweise Akkreditierung unterliegen.

Merkmal II: Staatliches Kompetenzausmaß	
Ausprägung	Definition
stark	Zentrale Merkmale der Studienstruktur (Abschlussbezeichnungen, Regelstudienzeiten und interne Gliederungen wie Zwischenprüfungen und Studienabschnitte) und Studieninhalte können staatlich reguliert werden und entsprechende Studien- und Prüfungsordnungen stehen unter Genehmigungsvorbehalt . (Inhalts- und Verfahrensaufsicht)
mittel	Zentrale Merkmale der Studienstruktur (Abschlussbezeichnungen, Regelstudienzeiten und interne Gliederungen wie Zwischenprüfungen und Studienabschnitte) können staatlich reguliert werden und entsprechende Studien- und Prüfungsordnungen stehen unter Genehmigungsvorbehalt . (primär Verfahrensaufsicht)
schwach	Zentrale Merkmale der Studienstruktur (Abschlussbezeichnungen, Regelstudienzeiten und interne Gliederungen wie Zwischenprüfungen und Studienabschnitte) können staatlich reguliert werden

Tabelle 8: Staatliches Kompetenzausmaß (eigene Darstellung)

Durch die Kombination beider Merkmale ergibt sich anschließend die Unterdimension Staat mit neun idealtypischen Ausprägungen zur formalen Betrachtung der staatlichen Rolle im Steuerungsprozess:

Ausmaß →	stark	mittel	schwach
Verteilung ↓			
konzentriert	konzentriert-stark	konzentriert-mittel	konzentriert-schwach
verflochten	verflochten-stark	verflochten-mittel	verflochten-schwach
getrennt	getrennt-stark	getrennt-mittel	getrennt-schwach

Tabelle 9: Kombination staatlicher Merkmale (eigene Darstellung)

Dies erlaubt eine abstrakte Betrachtung des staatlichen Kompetenz- und Einflussgefüges für die vergleichende Analyse. Staatliche Akteure mit konzentrierten und starken Zuständigkeiten prägen nachvollziehbarer Weise das Steuerungsmuster anders als ein Hochschulsystem mit getrennten Zuständigkeiten, die jeweils für sich genommen als schwach zu werten sind. Um ein erweitertes Bild der objektiven Steuerungsbedingungen zu erhalten, sind jedoch zusätzlich zu den staatlichen Merkmalen noch die Ressourcen des Universitätssektors systematisch einzubeziehen.

4.2.3.2 Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung und Struktur des Universitätssektors im Bereich Studium und Lehre

Während die Handlungsfähigkeiten staatlicher Akteure relativ gut über ihre institutionell verbürgten Positionen und Rechte operationalisierbar sind, ist die Konzeptionalisierung gesellschaftlicher Akteure schwieriger. Folgt man der Typologie Fritz W. Scharpfs zur Beschreibung komplexer Akteure, lassen sich z.B. Bildungsministerien idealtypisch als *korporative*

Akteure fassen: Die Festlegung auf strategische Optionen wird unabhängig von den Präferenzen der Mitglieder einseitig von der politischen beziehungsweise bürokratischen Spitze getroffen, welche die operative Umsetzung dieser wiederum intern anweisen kann (vgl. Scharpf 2000: 105). Die Handlungsressourcen ergeben sich somit weniger aus der internen Verfasstheit, sondern vielmehr aus der externen, in der Regel gesetzlich sanktionierten Position, über bestimmte Rechte zu verfügen. Die Handlungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure basieren hingegen auf der (durchaus möglichen) Gewährung institutionell verbürgter Rechte, aber vor allem maßgeblich auf ihrer internen Verfasstheit. Verbände zum Beispiel handeln auf der Basis von Abstimmungen gemeinsam, da sowohl die Ressourcen zusammengelegt sind als auch die Präferenzbildung auf Ebene des Kollektivs erfolgt (vgl. ebd.: 101-105). In der Empirie gibt es jedoch sehr viele Formen, die in der Regel so spezifisch sind, dass sich daraus kaum Prognosen ableiten lassen. Für die empirische Forschung ergibt sich daraus das Problem einer adäquaten Erfassung des unabhängigen Beitrages gesellschaftlicher Akteure im Steuerungsgeschehen, obwohl ihre organisierte Verfasstheit ein zentraler Baustein zur Erklärung der Interaktionen von Staat und Gesellschaft ist:

„Aus diesem Grunde sind Organisationsprobleme und -zustände als unabhängige Variablen eines jeden Projekts der gesellschaftlichen Steuerung zu veranschlagen – und eine der Ursachen des Umstands, dass eine allgemeine Steuerungstheorie nicht konzipierbar ist.“ (Wiesenthal 2006: 201)

Ein Lösungsansatz besteht darin, auf der Basis allgemeiner Erkenntnisse der Steuerungstheorie sowie besonderer Erkenntnisse der Hochschulforschung eine gegenstandsbezogene Operationalisierung zur organisierten Verfasstheit des Universitätssektors zu konzipieren. Die Funktion von Interessenorganisationen ist dabei nicht auf die Bündelung und Artikulation spezifischer Anliegen nach außen beschränkt, sondern besteht zu einem gewissen Ausmaß auch in der nach innen gerichteten Regulierung kollektiven Verhaltens (vgl. Lange/Braun 2000: 129). Dem entsprechend ist ihr Status im Politikprozess nicht nur – wie die frühe Implementationsforschung annahm – auf die Thematisierung bestimmter Aspekte beschränkt, sondern kann sich auf eine wichtige Rolle in Formulierung und Implementierung erstrecken (vgl. Schneider 2003: 117).

Auf den Befund, dass gesellschaftliche Akteure jenseits des Staats wichtige Ordnungsleistungen erbringen, hat bereits frühzeitig die Neokorporatismusforschung aufmerksam gemacht, die organisationsfähige Verbände gerade als Erweiterung im staatlichen „Steuerungsspektrum“ (Lehmbruch 1994: 370) sieht. Die neokorporatistische Forschung ist daher aufs Engste mit der Steuerungsforschung verbunden, da sie auf Merkmale gesellschaftlicher Strukturen und Organisationen abzielt und diese im breiteren Kontext intentionaler Gesellschaftsbeeinflussung thematisiert. Intermediäre Steuerungsverbände haben allerdings nicht

nur Vorteile (vgl. Braun 1997: 23). So ist auch die Relativierung der verbreiteten Einstellung, „dass die Ergebnisse von Kooperation stets wertvoller seien als die Resultate konfliktueller Prozesse“ (Wiesenthal 2006: 133), ernst zu nehmen. Die Wertsphären moderner Gesellschaften sind zu pluralisiert, als dass sich von kooperativen Arrangements ohne weiteres eine einfache Gemeinwohlfindung erwarten lässt. Und selbst bei Wertkonsens kann ein Dissens über die Mittel zum Scheitern führen (vgl. ebd.). Die Modernisierung von Studium und Lehre war durchaus ein übergreifendes Anliegen von Politik und Wissenschaft in den 1990er Jahren, wobei die Strategien zum Teil erheblich divergierten.

So liefern Bausteine der neokorporatistischen Forschung auch keine allgemeinen Erklärungen für gelingende Kooperationen, sondern geben grobe Anhaltspunkte, unter welchen Voraussetzungen Sektoren einen gewissen Grad an Selbststeuerung erlangen können oder auch nicht. Die Voraussetzung dafür wiederum ist die Organisationsfähigkeit eines Sektors beziehungsweise von kollektiven Akteuren (Mayntz/Scharpf 1995a: 20). Damit ist die mehr oder weniger ausgeprägte Fähigkeit von Verbänden gemeint, das Verhalten ihrer einzelnen Mitglieder zu beeinflussen. Nur Organisationen, die intern einen gewissen Grad an Kohäsion erreichen, können gegenüber der Politik Standpunkte formulieren und gegebenenfalls bei der Durchsetzung von Politiken mitwirken. Der Verdienst der Forschungen im Bereich Neokorporatismus besteht daher weniger in der Genese einer allgemeinen Theorie, sondern „in der Durchsetzung einer Reihe von ansatzprägenden substantiellen *Grundannahmen*“ (Streeck 1999: 281, kursiv im Original) zur Organisationsfähigkeit von Verbänden. In ihrer Allgemeinheit bilden sie eine gute Basis für eine hochschulspezifische Operationalisierung.

1. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Organisationen beziehungsweise die führenden Funktionäre sich im Spannungsfeld der Anforderungen ihrer Mitglieder einerseits sowie des institutionellen Umfelds andererseits bewegen (vgl. Streeck 1999: 288f). Verlangen die Mitglieder „in der Regel eine klare Verfolgung der Interessen des Verbands, was meist eher auf Konfliktstrategien als auf Kooperation hinausläuft“ (Benz 2001: 164), ist die Organisationsspitze zur Realisierung von Einflusspotenzialen in Verhandlungen eher auf inhaltliche Kompromisse angewiesen. Verbandsführungen müssen daher permanent zwei inkompatible Logiken berücksichtigen: Gemäß der *Mitgliedschaftslogik* sind Verbandsspitzen existenziell darauf angewiesen, im Binnenverhältnis die Integration der Mitgliederpräferenzen zu einem gewissen Grad zu gewährleisten. Mitgliedern stehen laut der klassischen Dichotomie von Hirschman (1974) zwei Optionen bei Unzufriedenheit zur Verfügung: Mitglieder können entweder schlicht austreten (exit-Option) oder aber in den internen Gremien die Durchsetzung alternativer Interessen versuchen

(voice-Option). Beides kann das Funktionieren beeinträchtigen bis hin sogar den Fortbestand gefährden. Gleichzeitig würde jedoch eine Verabsolutierung der Mitgliedschaftslogik bedeuten, dass Verbände im externen Verhältnis zur Umwelt an Einfluss verlören, da zur Durchsetzung von Anliegen im öffentlichen Raum Kompromisse und gegebenenfalls Paketlösungen vonnöten sind.

Gemäß der *Einflusslogik* sind daher Organisationsführungen gleichermaßen auf einen gewissen Spielraum gegenüber ihrer Basis angewiesen, der gerade das notwendige Potenzial zur Realisierung von Organisationszielen verbürgt. Das Spannungsfeld ergibt sich somit daraus, dass ständig zwei unvereinbare Logiken durch die Verbandsspitze in Einklang gebracht werden müssen:

„Charakteristisch für die korporatistische Perspektive ist nun die Vermutung, daß verbandliches Handeln, das der Integration von Mitgliedern zuträglich ist und der Mitgliedschaftslogik gerecht wird, häufig in bezug auf die Zielverwirklichung des Verbandes und unter dem Gesichtspunkt der Einflußlogik kontraproduktiv ist und umgekehrt – obwohl allerdings auch gilt, daß Verbände ohne Integrationsfähigkeit gegenüber ihrer sozialen Basis ihre Ziele nicht realisieren und Verbände, die ihre Ziele nicht erreichen, keine Mitglieder integrieren können. Die von der Korporatismusforschung entwickelte heuristische Perspektive lenkt die Aufmerksamkeit der Verbändeforschung auf derartige Widersprüche und Dilemmas und legt nahe, Verbandshandeln als permanenten Versuch einer bei aller Anstrengung immer nur provisorischen und hoch unstabilen Versöhnung zwischen prinzipiell inkompatiblen Handlungs- und Organisierungsimperativen aufzufassen.“ (Stre-
eck 1999: 288f.)

Es kann davon ausgegangen werden, dass diese allgemeine Überlegung auch auf Rektorenkonferenzen zutrifft, die ihrerseits die Interessen und Belange ihrer jeweils einzelnen Mitgliedshochschulen berücksichtigen müssen, ohne aber den Anspruch auf politischen Einfluss gänzlich zu vernachlässigen.

2. Konträr zur pluralistischen Theorie der Interessensvermittlung, dass sich gegebene Interessen unter gewissen Voraussetzungen autark formieren und organisieren, steht die korporatistische Grundannahme einer „*soziopolitischen Genese gesellschaftlicher Gruppeninteressen*“ (ebd. 1999: 286; kursiv im Original). Die Durchsetzungsfähigkeit eines Interesses im politischen Prozess hängt von seiner Art (z.B. Grad der öffentlichen Relevanz), der organisatorischen Form sowie dem Grad externer bzw. politischer Unterstützung ab. Auf den interessierenden Zusammenhang rückübertragen kann davon ausgegangen werden, dass sowohl die Natur des von Rektorenkonferenzen vertretenen Interesses als auch die Binnenstruktur wie auch die Frage nach staatlicher Organisationshilfe entscheidend sind für die Frage der konkreten Ausgestaltung von Mitgliedschafts- und Einflusslogik. So wurde bereits in Kapitel 4.1 die inhärente Organisationsschwäche von Rektorenkonferenzen am Beispiel der HRK herausgearbeitet. Die Heterogenität forschungs- und studienbezogener Interessen erschwert somit zunächst die Formulierung

differenzierter Interessen und scheint im Ergebnis zunächst für ein geringes Selbstregulierungspotenzial zu sprechen beziehungsweise die Dominanz der Mitgliedschaftslogik.

3. Bereits frühzeitig hat die Korporatismustheorie darauf aufmerksam gemacht, dass die staatliche Rolle für die Organisierung kollektiver Interessen „für die Erklärung von Organisationsform, Intensität, Zielen und Resultaten kollektiver Interessenpolitik“ (Streeck 1999: 283) von herausragender Bedeutung ist. Geradezu konstitutiv für die Selbstorganisationsfähigkeit bestimmter Professionen ist etwa die staatlich normierte Zwangsmemberschaft in Kammern. Mit anderen Worten: Staatliche Akteure können über die Gewährung verbürgter Mitspracherechte das fragile Verhältnis von Einfluss- und Mitgliedschaftslogik beeinflussen. Aber auch subtilere Formen der Organisationshilfe sind denkbar, um per se schwache oder schwer organisierbare Interessen im Politikprozess aufzuwerten. Im Rahmen der Governance-Forschung liegt dieser allgemeine Befund auch Vorstellungen einer institutionellen Steuerung (vgl. Schneider/Kenis 1996) oder von Meta-Governance zugrunde. Während jedoch die Gewährung von Geldern oder eines exklusiven Zugangs zu Formulierungs- und Implementierungsstrukturen eine direkte Hilfe darstellt, sind unter diesem Punkt auch Formen der indirekten Beeinflussung zu subsumieren, die jedoch nicht mehr zum Kernbestand neokorporatistischer Annahmen gehören. So kann der Schatten der Hierarchie bei gesellschaftlichen Akteuren zu konsens- und gegebenenfalls auch gemeinwohlorientierteren Interaktionsmodi führen, da bei Nichteinigung die einseitige Entscheidung einer übergeordneten Instanz droht (vgl. Benz 2001: 180).

Der Mehrwert dieser neokorporatistisch inspirierten Annahmen besteht darin, den Blick darauf zu lenken, welche inhärenten und externen (staatlich veranlassten) Restriktionen und Potenziale die Organisationsfähigkeit von Rektorenkonferenzen tangieren. Im Anschluss daran lassen sich zwei erste wichtige Bausteine für eine Konzeption des Selbststeuerungspotenzials des Hochschulsektors gewinnen. Einerseits lassen sich Aussagen über Rektorenkonferenzen anhand einer Untersuchung der Merkmale über die faktische Heterogenität beziehungsweise Homogenität sowie anhand der Anzahl der Mitglieder treffen. Andererseits wird gezielt die faktische (Nicht-)Existenz staatlich gewährter Rechte in den Blick genommen. Beides zusammengenommen liefert die ersten beiden Elemente einer Analyse, ob die Einflusslogik zu Gunsten der Mitgliedschaftslogik potenziell positiv tangiert wird.

Bereits neokorporatistische Forschungen haben staatliche Organisationshilfen mit Tauschbeziehungen begründet. Verbände stellen wichtige Leistungen wie die einheitliche Repräsentation großer Interessensphären bereit, die im Gegenzug staatlicherseits mit einer Auf-

wertung im Politikprozess nachgefragt wird (vgl. Schneider 2003: 113.; Streeck/Schmitter 1999: 201). Aufgrund der neokorporatistischen Annahme einer politisch-gesellschaftlichen Ko-Fundierung organisierter Interessen bleibt jedoch unklar, ob diese Leistung als etwas Unabhängiges betrachtet werden kann oder sich aber gerade der institutionell verbürgten Aufwertung verdankt. Eine pluralistische tauschtheoretische Perspektive liegt dagegen in der grundlegenden Studie *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains: Social Change in National Policy Domains* von Laumann und Knoke (1987) vor. Anhand einer empirischen Untersuchung der amerikanischen Gesundheits- und Energiepolitik gelangen die beiden Autoren zu einer Konzeption von Tauschbeziehungen, die in ihren Grundsätzen für die Konstruktion der sektorbezogenen Dimension zusätzlich zu den bereits erarbeiteten neokorporatistisch fundierten Elementen einen weiteren Baustein liefert. Mit ihrer Interpretation von staatlicher Politik als „product of complex interactions among government and nongovernment organizations, each seeking to influence the collectively binding decisions that have consequences for their interests“ (Laumann/Knoke 1987: 5) sind die Autoren anschlussfähig an das hier grundlegende Modell politischer Steuerung. Der Kerngedanke besteht darin, dass Interessen nur durch wechselseitige Kommunikation und Ressourcentransfers realisiert werden (vgl. Janning 1998: 273). Während etwa staatliche Akteure zur Lösung von Problemen über die klassische Ressource Entscheidungsautorität verfügen, können Interessenorganisationen wichtige Leistungen wie Akzeptanz, Sachkompetenz oder Perspektivenintegration in den Prozess einspeisen. Daraus ergibt sich, dass Macht beziehungsweise Einfluss wechselseitig gesehen werden muss:

Für die idealtypische Beziehung zweier Akteure A und B gilt dementsprechend, daß wenn A fähig ist, eine Entscheidung zu kontrollieren, die die Interessen von B affiziert, B abhängig von A ist. Für das Verhältnis zwischen staatlichen Akteuren und Interessenorganisationen gilt aber auch, daß die Fähigkeit von A bindende Entscheidungen zu treffen, von dem Vermögen abhängt, Unterstützung und andere gestaltungsrelevante Ressourcen von B einzufordern.“ (ebd.: 284)

Politikergebnisse werden somit auf Interaktionen von Akteuren zurückgeführt, die untereinander wichtige Ressourcen tauschen. So erklären Laumann und Knoke auch Zustandekommen, Funktionieren und Wandel einer *policy domain*, die definiert wird als “subsystem identified by specifying a substantively defined criterion of mutual relevance or common orientation among a set of consequential actors (...)”(Laumann/Knoke 1987: 10). Die Grenzen einer *policy domain* werden über das Kriterium wechselseitige Relevanz von den Akteuren sozial konstruiert und nicht durch institutionell verbürgte Mitspracherechte formal konstituiert. Wer über keine nennenswerten Ressourcen zum Tausch verfügt, ist auch kein relevantes Netzwerkmitglied. Laumann und Knoke gehen davon aus, dass Akteure grundsätzlich zwei Strategien einsetzen können, wobei sie davon ausgehen, dass stets bei-

de im Tauschprozess zur Anwendung kommen. B kann gezielt Ressourcen einsetzen, um Kontrolle über die Entscheidung von A zu erhalten (Ressourceneinsatz / *resource deployment*), A kann aber auch Ressourcen von B aktivieren, die für eigene Zwecke eingesetzt werden (Ressourcenmobilisierung / *resource mobilization*) (vgl. ebd.: 285).

Der Mehrwert dieses Konzepts besteht darin, den Blick auf etwaige Tauschprozesse von Ressourcen zwischen Rektorenkonferenzen und staatlichen Stellen zu lenken. Allerdings hat diese Sichtweise auch die Kritik hervorgerufen, dass Laumann und Knoke politische Macht unterbelichten. Janning verweist etwa darauf, dass Interessengruppen nur in der ersten Phase der Formulierung Zugang zum Prozess haben und nicht in der zweiten Phase, in der institutionelle Akteure mit formaler Entscheidungsmacht nach gewissen Regeln über die Themen abschließend entscheiden (vgl. ebd.: 288f.). Die Annahme einer symmetrischen Beziehung ist somit trügerisch, da staatliche Akteure gegenüber nicht-staatlichen Akteuren einen inhärenten Ressourcenvorteil (vgl. Matthews 2012: 288) in den Bereichen Recht und Geld haben. Während neokorporatistisch fundierte Forschungen den Fokus primär auf institutionalisiert verbürgte Ressourcen legen, richten Laumann/Knoke in ihrer pluralistischen Sichtweise den Blickwinkel auf die funktional wichtigen Leistungen von Verbänden. Interessant für die vorliegende Konzeptionalisierung der Organisationsfähigkeit von Rektorenkonferenzen ist daher eine integrative Perspektive, wie Schneider (2003: 115) dies geleistet hat. Zur Bestimmung, welche Akteure im Politik-Prozess von Bedeutung sind, lassen sich die institutionelle und die tauschtheoretische Sichtweise sinnvoll verknüpfen. Während letztere in der Arbeit von Laumann und Knoke dargelegt ist, bedeutet hier die institutionelle Sichtweise, dass wichtige Akteure „bereits positionell durch die institutionelle Formalstruktur eines politischen Systems festgelegt sind“ (Schneider 2003: 114). Durch die Leitfragen, ob ein Akteur einen wichtigen funktionellen Beitrag zur Politikproduktion liefert beziehungsweise eine institutionell gesicherte Position innehat, ergibt sich eine Heuristik, die Aussagen über die Relevanz von Akteuren zulässt:

		Funktionelle Ressourcen Akteur leistet wichtigen funktionellen Beitrag zur Politikproduktion im Bereich Studium und Lehre	
		JA	NEIN
Institutionelle Ressourcen Akteur hat eine institutionelle Position im Politikprozess Studium und Lehre	JA	Bildungsministerien (Rektorenkonferenzen)*	(Rektorenkonferenzen)*
	NEIN	(Rektorenkonferenzen)*	Studierende, Dozierendenverbände, (Rektorenkonferenzen)*

Tabelle 10: Kombination institutioneller und relationaler Ressourcen (Quelle: Schneider 2003: 115; Adaption für den Bereich Studium und Lehre und Beispiele durch den Verf.)

* je nach Ressourcenausstattung

Aus den genannten Bausteinen lässt sich die Dimension Ressourcenausstattung des organisierten Universitätssektors konstruieren. Zunächst muss die zugrunde liegende Mitgliederstruktur in Homogenität und Quantität untersucht werden. Für die HRK, die alle Hochschultypen vertritt, ist die Integration divergierender Perspektiven *ceteris paribus* schwieriger als für Crus und Uniko, für die im Gegensatz zur HRK Konflikte zwischen Hochschultypen stets interorganisatorische Konflikte darstellen. Auf Basis der behandelten allgemeinen korporatistischen und pluralistischen Bausteine sowie des abstrakten Modells von Schneider lassen sich die zwei weiteren Bausteine gewinnen. So ist danach zu fragen, ob Rektorenkonferenzen über institutionell verbürgten Einfluss in übergreifenden Fragen von Studium und Lehre haben und ob sie funktional wichtige Leistungen für die Bildungspolitik bereitstellen.

Claus Offe hat im Kontext des Governance-Begriffes auf die Problematik einer Fokussierung auf korporative Akteure hingewiesen, die auch für das Steuerungskonzept diagnostiziert werden kann. Der Governance-Ansatz „zerbricht sich sozusagen den Kopf verhandlungsführender Organisationseliten, ohne die Bedeutung politischer Konflikte in die Analyse mit einzubeziehen, die in der Öffentlichkeit *außerhalb* des Verhandlungssaales stattfinden“ (Offe 2008: 72; kursiv im Original). Übersetzt in die theoretische Rahmungsarbeit sensibilisiert dies auch dafür, Akteure ohne offenkundige Verhandlungsmacht in den Blick zu nehmen. Der Universitätssektor wird nicht nur durch individuelle Akteure (konkrete Personen) und kollektive Akteure (z.B. formale Organisationen) strukturiert, sondern auch durch Quasi-Gruppen. Mayntz und Scharpf fassen darunter „Kategorien von Personen, die ein bestimmtes, handlungsrelevantes Merkmal gemeinsam haben“ (Mayntz/Scharpf 1995b: 51). Im Kontext von Bologna können die Gruppe der Professoren und die der Studierenden als Quasi-Gruppe modelliert werden. Erstere verantworten, wenn auch nicht überwiegend quantitativ, aber im Selbstanspruch doch inhaltlich-methodisch maßgeblich das Angebot von Studium und Lehre, den letztere wiederum nachfragen. Dennoch ist das Vermögen beider Gruppen zur kollektiven Handlungsfähigkeit sehr begrenzt, da sie in sich viel zu heterogen sind und so auch aus sich keine starken formalen Organisationen hervorbringen können. Insbesondere die Professoren verfügen weder über die Möglichkeit, in der Öffentlichkeit Unterstützung für ihre Anliegen zu finden, noch kann glaubhaft mit Leistungsverweigerung gedroht werden (vgl. Schimank 1995b: 209f.). Für die Studierenden gilt umgekehrt, wie die Proteste 2009/10 zeigten, dass eine Mobilisierung öffentlicher Unterstützung im Rahmen des Generalthemas Bildung durchaus möglich ist und politischer Druck aufgebaut werden kann. Für die nationalen Steuerungsprozesse sind sie insofern relevant, als dass die Hochschulreform selektive Betroffenheitsprofile dieser Gruppen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995b: 59) aktiviert, die den Prozess auch unter der Wahrnehmungsschwelle prägen. So diagnostiziert etwa Pechar für die öster-

reichische Universitätslandschaft ein durch Bologna bedrohtes Laissez-faire-System der Lehr- und Lernkultur, das „ein Klima wechselseitiger Unverbindlichkeit zwischen Studierenden und Lehrenden“ (Pechar/Wroblewski 2011: 3) hervorgebracht hatte. Beide Gruppen sind damit von Bedeutung, da die kritische oder ablehnende Haltung gegenüber den mit Bologna verbundenen Reformen aus sehr verschiedenen Motiven recht hoch war, woraus entsprechende kollektive Handlungen entstehen können. Exemplarisch zeigen die Studierendenproteste somit beides: Die Studierenden waren und sind nicht Teil der Kern-Akteurkonstellation, die über die Regeln mitbestimmt, zugleich können sie diese aber von außen unter Druck setzen und bestimmte Handlungen erzwingen. Deswegen werden diese Gruppen auch nicht systematisch untersucht, sondern fallbezogen in die Analyse mit einbezogen. Zudem finden sie nachgelagert in der Diskussion des Kriteriums Teilhabe (s.u. Kapitel 9.2.3) eine systematische Berücksichtigung.

Operationalisierung

Die Unterdimension Sektor wird über drei Merkmale konzeptionalisiert: einerseits nach der Sektorstruktur (Anzahl und Form der Mitgliedshochschulen), andererseits nach der Art und dem Umfang der Ressourcen im Bereich Studium und Lehre.

Merkmal I: Sektorstruktur (Anzahl und Form der Mitgliedshochschulen)

Die quantitative und formale Struktur von Sektoren hat einen direkten Einfluss auf die Organisation der Interessenvertretung. Im öffentlichen Hochschulsystem ist danach zu fragen, wie viele Hochschulen und welche Hochschultypen jeweils organisiert sind. Je nach Anzahl und Verschiedenheit der Mitglieder variiert die Organisationsfähigkeit. Aus pragmatischen Gründen wurden diese auf der Hand liegenden Merkmale vorab analytisch gesetzt: Während etwa die HRK im Beobachtungszeitraum weit über 200 Mitgliedshochschulen von traditionsreichen großen Universitäten bis hin zu neu gegründeten, mitunter sehr kleinen Hochschulen für angewandte Wissenschaften hat, sind in der schweizerischen Crus und der österreichischen Uniko lediglich die zwölf beziehungsweise 21 nationalen Universitäten vertreten. Die Fachhochschulen in der Schweiz und Österreich haben mit der KFH beziehungsweise der FHK eigene Verbände:

Die *deutsche Hochschulrektorenkonferenz (HRK)* hatte im Jahr 1999 257 Mitgliedshochschulen. Neben pädagogischen, kirchlichen und philosophisch-theologischen Hochschulen gehörten dazu auch 82 Universitäten, 121 Fachhochschulen und 38 Kunst- und Musikhochschulen. Sie repräsentierte damit einen überwältigenden Teil der Institutionen tertiärer Bildung, an denen insgesamt fast 98 Prozent aller Studierenden in Deutschland eingeschrieben

waren (vgl. HRK 2000: 157). Die Organisationsstruktur ist somit im Hinblick auf Anzahl und institutionelle Ausdifferenzierung der Mitglieder als heterogen-hoch einzustufen. Der komplexen internen Willensbildung wurde bereits 1994 durch die Einführung von Mitgliedergruppen für Universitäten und Fachhochschulen Rechnung getragen. Dadurch war der übergreifenden Meinungsbildung bei manchen Themen eine hochschulartbezogene Abstimmung vorgeschaltet. Wenig verwunderlich wird daher darauf verwiesen, dass die HRK mitnichten die laut eigenem Anspruch `Stimme der Hochschulen` sei, sondern ein vielstimmiger Chor. Bezeichnenderweise haben sich mit UAS 7 oder U15 die laut Selbstbeschreibung führenden Hochschulen beziehungsweise die großen forschungsstarken Universitäten Deutschlands zusammengeschlossen, da die Verfolgung exklusiver homogener Interessen außerhalb der HRK offenbar Erfolg versprechender ist. Dies deutet darauf hin, dass die HRK aufgrund der Anzahl und Heterogenität der Mitglieder Probleme hat, Interessen effektiv zu aggregieren, zu selektieren und zu artikulieren.

Die auf das Jahr 1911 zurückgehende *Österreichische Rektorenkonferenz* (seit 2008 *Österreichische Universitätenkonferenz*, kurz: *Uniko*) ist dagegen im Hinblick auf ihre Mitgliederstruktur im Vergleich zur deutschen HRK als institutionell homogener und quantitativ erheblich kleiner einzustufen, obgleich die Mitgliederstruktur in Alter, Profil, Größe und Spezialisierung erheblich divergiert. So gibt es neben den traditionsreichen Volluniversitäten wie Wien, Graz, Innsbruck und auch Salzburg mit Klagenfurt oder auch Linz Gründungen der 1960er Jahre mit eher regionalem Profil. Hinzu kommen noch die primär ingenieurwissenschaftlichen beziehungsweise technischen Universitäten in Wien, Graz, Leoben sowie die Universität für Bodenkultur Wien. Ebenso gehörten die Veterinärmedizinische Universität Wien sowie die Wirtschaftsuniversität Wien zur Konferenz sowie Hochschulen künstlerischer Richtung. Analog zur unterschiedlichen Profilierung bestanden und bestehen daher auch fundamentale Größenunterschiede (vgl. Interview Nr. 35). Trotz dieser Unterschiede ist die Größe von 21 Mitgliedshochschulen überschaubar und in der Struktur nur dem Hochschultyp der Universitäten zuzurechnen. Auch die 1904 gegründete *Schweizerische Rektorenkonferenz* (seit 2001: *Crus*) ist im Hinblick auf ihre Mitgliederstruktur als institutionell homogen-gering einzustufen. Die relativ späte Einrichtung der Fachhochschulen beziehungsweise Pädagogischen Hochschulen Ende der 1990er Jahre, deren Trägerschafts- und Finanzierungsverhältnisse zudem quer zu denen der Universitäten lagen, führte zu einer bis 2014 getrennten Entwicklung mit drei verschiedenen Rektorenkonferenzen. Die *Crus* hatte daher über den Beobachtungszeitraum konstant zwölf Mitgliedsuniversitäten, wobei sich die Universität Luzern im Jahr 2000 ganz zu Beginn des Bologna-Prozesses in Gründung befand. Auch wenn die Universitäten ein institutionell fundiertes gemeinsames Selbstverständnis (vgl. Interview Nr. 3)

haben, bestehen doch erhebliche Unterschiede im Hinblick auf ihr Alter, die kulturelle Verortung, die Trägerschaft, die Angebotsstruktur und die Größe (vgl. Müller 2012: 105). Insbesondere die Zugehörigkeit zu verschiedenen Kulturräumen schlägt sich bei manchen Themen auf die interne Willensbildung durch. So gibt es neben den fünf deutschschweizerischen Universitäten in Basel, Bern, Luzern, St. Gallen und Zürich mit Freiburg, Genf, Lausanne und Neuenburg vier Universitäten in der französischsprachigen Schweiz. Seit Mitte der 1990er Jahre gibt es zudem im Kanton Tessin die Universität der italienischen Schweiz in Lugano. Diese jeweiligen Kulturräume sind stets auch von der Wissenschaftstradition von Frankreich, Deutschland und Italien mitbeeinflusst, was wiederum mittelbar die Abstimmung im gemeinsamen Organ der Rektorenkonferenz beeinflusst. So spielt die bei der Qualifikation und Gewinnung von Professuren in der Deutschschweiz als wichtig erachtete Habilitation in der Romandie keine Rolle (vgl. Interview Nr. 3). Trotz der zum Teil erheblichen Unterschiede besteht doch aufgrund der Beschränkung auf eine überschaubare Anzahl an Akteuren sowie die Fixierung auf einen Hochschultyp eine insgesamt homogen-quantitativ-geringe Interessenvertretung. Diese Merkmale der jeweiligen Sektorstruktur blieben über den gesamten Beobachtungszeitraum konstant. Im Ländervergleich modulieren sie maßgeblich die institutionelle und funktionale Ressourcenausstattung des jeweiligen Universitätssektors.

Merkmal I: Organisationsmerkmale des Universitätssektors		
Interessenvertretung →	heterogen	homogen
Relative Anzahl der Subeinheiten ↓		
groß	HRK (Deutschland)	
gering		Uniko (Österreich), Crus (Schweiz)

Tabelle 11: Organisationsmerkmale des Universitätssektors (eigene Darstellung)

Merkmal II: Institutionelle Ressourcen im Universitätssystem

Institutionelle Ressourcen lassen sich dadurch erfassen, ob Universitäten beziehungsweise ihre jeweiligen Vertretungen ein formales Mitspracherecht in gesamtstaatlichen Fragen zu Studium und Lehre haben oder nicht. Dabei sind drei Ausprägungen denkbar. Auf der untersten Ebene ist es möglich, dass Konferenzen keine verbürgten Mitspracherechte haben und der (Nicht-)Einbezug in Formulierung und Vollzug staatlicher Stellen fallbezogen und situativ erfolgt. Auf der mittleren Ebene können Einflussrechte vorliegen, die zwar normieren, dass der Verband zu Hochschulfragen beziehungsweise Fragen zu Studium und Lehre Stel-

lung nehmen kann, die aber insofern unspezifisch sind, als dass der Status dieser Stellungnahmen für die Bedeutung des Politikprozesses unklar ist. Als dritte Stufe sind formal verbürgte Rechte von Konferenzen möglich, die insofern spezifisch sind, als dass sie konkrete Rechte und Aufgaben in Formulierung und Vollzug von Studium und Lehre festlegen, die über ein bloßes Anhörungsrecht hinausgehen. In diesem Fall hat der organisierte Universitätssektor verbürgte Einfluss- und Gestaltungsrechte im Politikprozess. Zur Vereinfachung wird angenommen, dass es in der Praxis keinen relevanten Unterschied macht, ob unspezifische Ressourcen bestehen oder nicht. Die Einspeisung von Stellungnahmen zu hochschulpolitischen Fragen gehört, ob auf der Basis bestimmter Rechte oder nicht, zur Kernfunktion sektorspezifischer Interessenorganisationen, so dass die Erfüllung dieser ohne Weiteres auch ohne Gesetzeserwähnung unterstellt werden kann. Qualitativ davon zu unterscheiden sind normierte Einflussrechte im Bereich Studium und Lehre. Aus diesem Grund werden zur Konstruktion des Merkmals Institutionelle Ressourcen keine sowie unspezifische Rechte zusammengezogen und von spezifischen Rechten unterschieden:

Merkmal II: Institutionelle Ressourcen	
Ausprägung	Definition
keine oder unspezifische Ressourcen	Rektorenkonferenz hat entweder keine Kompetenzen oder Kompetenz, zu allgemeinen Fragen Stellung zu nehmen
spezifische Ressourcen	Rektorenkonferenz hat Kompetenzen, im Politikprozess zu Studium und Lehre beteiligt zu werden, z.B. bei der Formulierung/Koordinierung von Standards und Strukturen

Tabelle 12: Institutionelle Ressourcen des Universitätssektors (eigene Darstellung)

Merkmal III: Funktionale Ressourcen im Universitätssystem

Die alleinige Konzentration auf institutionelle Ressourcen ist nicht hinreichend. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass formal festgelegte Positionen einen gewissen Einfluss der Akteure verbürgen, bleibt die Möglichkeit einer faktischen Einflusslosigkeit aufgrund des Mangels an wichtigen Tauschressourcen (vgl. Schneider 2003: 113). Laumann und Knoke nennen zwei Ressourcentypen, die Aufschluss über den politischen Einfluss eines Akteurs geben: *monitoring capacity* (Kontroll-Kapazität) und *resource endowment* (Ressourcenausstattung). *Monitoring capacity* „refers to the resources an organization uses specifically to obtain the information it needs to participate in the policy-making process“ (Laumann/Knoke 1987: 190). Im Kern ist damit gemeint, dass Organisationen durch einen Mitarbeiterstab fähig sein müssen, ein Feld zu überwachen, um Informationen über Veränderungen aufnehmen zu können und Positionen in den Prozess einzuspeisen (vgl. Janning 1998: 279). Aufgrund ihres besonderen Untersuchungsgegenstandes haben Laumann und Knoke

in diesem Zusammenhang vor allem den Lobbyismus in Washington im Blick. Für die vorliegende Arbeit ist daher insbesondere der zweite Typ (*resource endowment*) für eine Operationalisierung interessanter, da er den Blick auf die faktischen Einflusspotenziale lenkt: So kann von einer variierenden Ausstattung von Ressourcentypen ausgegangen werden, die von gesellschaftlichen Akteuren erbracht werden und von staatlichen Akteuren nachgefragt werden. Hintergrund ist die Beobachtung, dass selbst die formal mächtigsten Akteure in einem Netzwerk, die mit abschließender Entscheidungsmacht ausgestattet sind, nicht in der Lage sind, selbst relevante Informationen einzuholen und damit von anderen Akteuren abhängen können (vgl. Laumann/Knoke 1987: 191).

Die Operationalisierung und Messung der Ressourcentypen stellt jedoch ein schwieriges Problem dar (vgl. Laumann/Knoke 1987: 197). Zur Einordnung der Informationen wird daher auf eine grundsätzliche Unterscheidung zurückgegriffen, die sich aus dem klassischen Funktionskatalog von Interessensverbänden ergibt (vgl. Straßner 2006). Dazu werden die eher auf das Individuum bezogenen Leistungen wie die gesellschaftliche Integration oder Partizipation von Einzelnen sowie die auf das politische System bezogene Generalfunktion der Legitimation außen vor gelassen. Übrig bleiben mit der Interessensartikulation sowie mit selbstregulatorischen Leistungen zwei Funktionen, die sich jedoch in Voraussetzungen und Stellung im Politikprozess qualitativ unterscheiden. So gehört die Interessenaggregation, -selektion und -artikulation zur Kernleistung von Verbänden. Diese nehmen eine Vielzahl an Forderungen der Mitglieder auf, müssen sie zu kohärenten Interessen bündeln und diese anschließend vernehmbar und möglichst wirkungsvoll in das politische System transportieren. Gleichwohl diese Stufen allesamt sehr voraussetzungsvoll sind, kann unterstellt werden, dass es sich dabei um die Basisleistung von Verbänden handelt. Davon unterscheidbar ist die anspruchsvollere Leistung der Selbstregulation. Verbände können den Staat transaktionskostenbezogen erheblich entlasten, in dem in allen Politikphasen Informationen, Abstimmungsprozesse und gegebenenfalls die Formulierung und Überwachung normensetzender Absprachen selbst übernommen wird. Voraussetzung dafür ist im Gegensatz zur reinen Interessensvertretung unter anderem, dass die Verbände administrativ und personell die entsprechenden Kapazitäten haben, im Sektor ein anerkannter Systemvertretungsanspruch besteht und die internen Konfliktregulierungsmechanismen funktionieren. Rückbezogen auf den interessierenden Zusammenhang wird danach gefragt, ob Rektorenkonferenzen im Phasenverlauf stärker auf die Interessensartikulationsfunktion beschränkt sind, was stets Interessensaggregation und -selektion voraussetzt oder aber auch selbstregulatorische Leistungen erbringen. Der erste Fall ist dann gegeben, wenn die Rektorenkonferenzen nicht über den Status der Interessenvertretung durch periodische Stellungnahmen oder Pressemittei-

lungen hinausgehen und/oder von der Politik fallweise einbezogen werden zur Lieferung sektorspezifischen Wissens. Im zweiten Fall muss eine nachweislich kontinuierliche Einbindung in übergreifende Fragen von Studium und Lehre feststellbar sein:

Merkmal III: Funktionale Ressourcen	
Ausprägung	Definition
primär Interessenartikulation und Einzelfallbezogene Expertise	Rektorenkonferenz nimmt zu zahlreichen Themen Stellung und/oder wird fallweise durch Politik einbezogen durch Projekte, Umfragen, Gremienmitarbeit etc. zur Bereitstellung von Wissen
primär dauerhafte abgefragte Expertise und Selbstregelungsaktivitäten	Rektorenkonferenz ist nachweislich kontinuierlich in Politikformulierung und/oder Implementierung eingebunden durch informelle bzw. wenig formalisierte Strukturen und/oder koordiniert an Stelle des Staates kontinuierlich bestimmte Aspekte im Zusammenhang von übergreifenden Fragen von S&L ohne expliziten gesetzlichen Auftrag

Tabelle 13: Funktionale Ressourcen des Universitätssektors (eigene Darstellung)

Auf dieser Basis ist durch Kombination der institutionellen und funktionalen Merkmale eine abstrakte Beschreibung der *Ressourcenausstattung des organisierten Universitätssektors* möglich. Liegen keine oder unspezifische institutionelle Ressourcen vor in Kombination mit der Beschränkung auf die Interessenartikulationsfunktion, wird die Ressourcenausstattung als gering eingestuft. Bei spezifischen Ressourcen und nachweislicher Interessenartikulation wird sie als mittel bewertet, da eine formale Aufwertung besteht. Als hoch werden die Ressourcen gewertet, wenn funktionale Selbstregelungsaktivitäten fehlenden formalen Rechten gegenüberstehen, da dies auf ein funktionierendes Verhältnis zwischen Staat und Sektor im Bereich Studium und Lehre verweist. Sehr hoch schließlich sind die Ressourcen einzustufen, wenn sowohl spezifische formale Rechte bestehen als auch funktionale Selbstregelungsaktivitäten feststellbar sind.

		Institutionelle Ressourcen	
		keine oder unspezifische Ressourcen	spezifische Ressourcen
Funktionale Ressourcen	primär Interessenartikulation und Einzelfallbezogene Expertise	gering	mittel
	primär dauerhaft abgefragte Expertise und Selbstregelungsaktivitäten	hoch	sehr hoch

Tabelle 14: Kombination institutioneller und funktionaler Ressourcen (eigene Darstellung)

Durch die Kombination der beiden Unterdimensionen *Staat* und *Sektor* ergibt sich in der übergreifenden *Strukturdimension* der Blick auf die institutionellen und strategischen Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen der Akteure an der Schnittstelle zwischen Staat und Universitäten. Durch die qualitative Beschreibung der grundlegenden objektiven Steue-

rungsbedingungen auf hinreichend abstraktem Niveau wird eine vergleichende Analyse möglich. So ist ganz grundsätzlich davon auszugehen, dass ein System mit starken und konzentrierten staatlichen Kompetenzen bei gleichzeitigen schwachen Ressourcen des Universitätssystem ein anderes normativ und instrumentell verankertes Steuerungsparadigma am Vorabend von Bologna herausgebildet hat als ein System, in dem getrennt-schwache staatliche Kompetenzen z.B. einem institutionell gut positionierten Sektor mit spezifischen Einflussrechten gegenübersteht.

4.2.4 Dimension II: Steuerungspräferenzen

Konkrete Steuerungsarrangements bzw. die Wahl von Instrumenten sind von der Anzahl und den institutionell vorgegebenen Möglichkeiten der involvierten Akteure sowie andererseits vom jeweiligen Konfliktniveau zwischen den Beteiligten abhängig.

Die hierzu zu Beginn notwendig stehende Konzeptionalisierung der Handlungsorientierungen eines Akteurs ist allerdings komplex, sofern angenommen wird, diese lasse sich weder wie im Sinne der Rational-Choice-Theorie allein nutzenmaximierend erklären noch zur Gänze aus den einen Akteur umgebenden Institutionen beziehungsweise Systemlogiken herleiten. Die Fokussierung auf letzteres bildet daher auch einen Kernvorwurf akteurtheoretisch argumentierender Autoren an die systemtheoretisch fundierte Forschung zur politischen Steuerung (vgl. Lange/Braun 2000: 117-124). Mayntz und Scharpf schlagen daher zur forschungspragmatischen Handhabung des Konzeptes Handlungsorientierung eine Modularisierung in vier Elemente vor (vgl. Scharpf 2000: 116f.), der hier im Grundsatz gefolgt wird. Übernommen wird die Grundannahme, dass latent vorhandene Normen und Interessen in bestimmten Situationen spezifisch aktiviert werden, so dass von einer Stufung der Handlungsorientierungen ausgegangen werden kann. Interessen werden dabei verstanden als Handlungsziele, „die im Kern auf ein langfristig erfolgreiches Bestehen“ (Mayntz/Scharpf 1995b: 54) gerichtet sind. Ganz grundsätzlich kann dabei unterstellt werden, dass Akteure unter Absehung konkreter Kontexte und Situationen über bestimmte Standardinteressen wie Domänensicherung, Autonomie von anderen Akteuren oder eine ausreichende Ressourcenbasis verfügen, die als funktionelle Imperative jeder Organisation begriffen werden können. Mayntz und Scharpf beziehen sich dabei auf Uwe Schimank, der korporativen Akteuren vier sogenannte basale reflexive Interessen unterstellt, die ihrerseits die Voraussetzung zur Erreichung verschiedenster konkreter Anliegen ist. Dazu zählen unter anderem die Erhöhung der Reichweite der Interessenrealisierung wie auch Dominanzstreben im jeweiligen Feld (vgl. Schimank 2005: 153).

Dabei stehen die Akteure stets vor dem Dilemma, dass nicht alle Interessen gleich verfolgt werden können und zudem die Verfolgung nur eines Ziels die anderen beeinträchtigen würde: Diese Standardinteressen sind jedoch notwendigerweise sehr allgemein und werden auf dieser ersten **abstrakten Ebene** bereits konkretisiert durch das jeweilige institutionelle Umfeld und die Akteurkonstellation (vgl. Donges 2002: 53f.), die um eine spezifische Akteurkonstellation gespannt ist. Was zum Beispiel Autonomie im Einzelfall bedeutet, wird von der für einen Akteur konstitutiven Umwelt mitbestimmt (Mayntz/Scharpf 1995b: 55). Während die deutschen Bundesländer ihre jeweiligen Hochschulen unter Absehung der Herkunft der Studierenden finanzieren, existiert in der Schweiz ein interkantonaler Lastenausgleich, wonach ein Kanton für einen von dort stammenden Studierenden, der in einem anderen Kanton studiert, diesem bestimmte Standardkosten zur Deckung der Ausbildung überweisen muss. Die in der Regel sehr auf Autonomie bedachten schweizerischen Kantone haben somit ein fundamentaleres Interesse an der schweizweiten Qualität und Koordinierung der Lehre als die autarken Bundesländer. Im Kern ist daher von zentralen funktionellen Imperativen auszugehen, die je *policy domain*-spezifisch und damit institutionell und konstellationsspezifisch von jedem Akteur in ein Set relativ stabiler Interessen transformiert werden, die situationsübergreifend wirksam sind.

Das Analoge gilt für Normen, die allgemein als „intersubjektiv geteilte, wertgestützte Erwartungen über angemessenes Verhalten“ (Schirm 2005: 831) verstanden werden können und die sich an bestimmte Rolleninhaber korporativer Akteure richten – sei es aus dem institutionellen Kontext heraus oder aber durch den Organisationszweck vorgegeben:

„Erwartungen sind zum Teil als systemweit gültige Werte oder Tugenden formuliert, richten sich aber vielfach speziell an die Inhaber bestimmter sozialer Positionen und sind dem institutionellen Kontext zuzurechnen. Auf der ersten Stufe bleiben normative Erwartungen für den Akteur externe Vorgaben, können von ihm aber in Form stabiler normativer Orientierungen verinnerlicht werden.“ (Mayntz/Scharpf 1995b: 56)

Es kann angenommen werden, dass Akteure in der situationsübergreifenden Akteurkonstellation relativ stabilen normativen Orientierungen folgen, die zusammen genommen mit ihren stabilen Interessen dauerhafte Präferenzen formen. Da konkretes Handeln jedoch stets in bestimmten Situationen erfolgt, konzipieren Mayntz und Scharpf eine **situative Ebene** spezifischer, interessen- beziehungsweise normgeleiteter Motive, die stets situationsbezogen die dauerhaften und abstrakteren Handlungsorientierungen aktiviert.

„Situationen aktivieren, indem sie zum Handeln herausfordern, selektiv bestimmte Aspekte latent vorhandener Handlungsorientierungen. Eine bestandsbedrohende Situation aktiviert vor allem Überlebensinteressen; Werte und Normen werden vermutlich eher in Situationen handlungsleitend, die für den Akteur nicht akut bedrohlich sind. (...) Situationen fordern nicht nur zum Handeln heraus, sie bieten auch Handlungsoptionen, die teilweise institutionell, darüber hinaus aber durch zahlreiche nicht

dem institutionellen Kontext zurechenbare Faktoren bestimmt sind. Die situativ gegebenen Handlungsalternativen beschreiben gewissermaßen das Spiel, in dem ein Akteur sich aktuell befindet.“ (Mayntz/Scharpf 1995b: 59)

Dies lässt sich mit der in Kapitel 3 beschriebenen typischen Steuerungssituation in Bezug setzen. Instrumente werden selten weder neu gewählt noch neu erfunden. Das Netzwerk zwischen Regierung, Verwaltung und Zielgruppen, in das ein neues Thema eingebracht wird und steuerungspraktisch relevant wird, besteht in der Regel bereits mit eingeübten Steuerungsroutinen (vgl. Bressers/O`Toole 2005: 148). Auch in den drei Ländern gab es ein bereits bestehendes Netzwerk im Bereich Studium und Lehre mit entsprechend ausgebildeten Steuerungszusammenhängen, in das 1999 das Themenfeld Bologna integriert wurde. Formulierung, Implementierung und Reformulierung werden hier jeweils als konkrete Handlungssituationen verstanden, die bereits bestehende Normen und Interessen der Akteure selektiv aktivieren und die Steuerungsformen erheblich mitprägen. Zusammengefasst sind es die funktionellen Imperative des Akteurs selbst sowie die normativen Erwartungen des Kontextes, aus denen dauerhafte Präferenzen und verinnerlichte Normen ableitbar werden, die ihrerseits wiederum in konkreten Situationen der Politikformulierung, Implementierung und Reformulierung manifest werden:

	Interessen	Normen
Externe Vorgabe	Funktionelle Imperative	Normative Erwartungen
	↓ Selektion	↓ Selektion
Dauerhafte Handlungsorientierung	Stabile Präferenzen	Internalisierte Normen
	↓ Aktivierung	↓ Aktivierung
Situative Handlungsmotive	Situative Handlungsziele (Um-zu-Motive)	Situative Handlungsgründe (Weil-Motive)

Tabelle 15: Interessen und Normen (Quelle: Mayntz/Scharpf 1995b: 55)

Die Trennung von Normen und Interessen bleibt jedoch eine rein heuristische. Die Annahme einer Gegenüberstellung beider Handlungsorientierungen und damit die Vorstellung, Akteure handelten entweder ich- oder systembezogen, ist eine Vereinfachung, die aus forschungspragmatischen Gründen jedoch zulässig ist (vgl. Scharpf 2000: 116f.). Einerseits kann der institutionell belassene Spielraum so `unsicher` beschaffen sein, dass gerade eigensüchtiges, nutzenmaximierendes Handeln aller Akteure zur allseits geteilten Norm wird (vgl. Mayntz/Scharpf 1995b: 52). Andererseits können Akteure in einem Umfeld agieren, das sie mit starken Erwartungen konfrontiert und Verstöße entsprechend sanktioniert, so dass „die Einhaltung von Normen selbst [...] zum Bestandteil der Kalkulation“ (Schirm 2007: 8) wird.

Da im akteurzentrierten Institutionalismus die Erklärung materieller Politikergebnisse im Vordergrund steht, beziehen sich die dort konzipierten Handlungsorientierungen primär auf inhaltliche beziehungsweise *materielle* Aspekte. Im Kern geht es um die Frage, welche Stand-

punkte Akteure in Bezug auf bestimmte Politikinhalte haben. Da in dieser Arbeit jedoch nach den Mustern politischer Steuerung gefragt wird, wird eine zusätzliche *prozessuale* Dimension der Handlungsorientierungen eingeführt. Während sich materielle Normen und Interessen darauf beziehen, dass Akteure bestimmte Aspekte der Studienstrukturreform wie etwa die Einführung eines berufsfeldbezogenen Bachelors sehr kritisch sehen, geben prozessuale Normen und Interessen an, welche Vorgehensweise zur Entscheidungsfindung und -umsetzung befolgt wird

a) Interessengegensätze und Übereinstimmungen

Durch die Bestimmung der Handlungsorientierungen der jeweiligen Akteure ist es möglich, Aussagen über das Konfliktniveau in einer konkreten Konstellation zu treffen. Interessengegensätze ergeben sich beispielsweise dadurch, dass die Standardinteressen wie Autonomie, Bestandssicherung oder Wachstum stetig durch die anderer Akteure herausgefordert werden. So stand hinter dem Numerus-Clausus-Urteil in den 1970er Jahren in Deutschland der Vorwurf aus dem politischen Raum gegen die Hochschulen, auf Kosten der zunehmend studierwilligen jungen Menschen unzulässige Niveaupflege zu betreiben. Während Hochschulen von der Politik somit primär über die Ausbildungsfunktion des Erziehungssystems wahrgenommen werden und damit eine entsprechende interessengeleitete Sichtweise eingenommen wird, dominiert in der Selbstbeschreibung der Hochschulen die Verortung im Wissenschaftssystem. Viele Studierende mögen aus dieser Sicht eher als Erschwernis für Forschung und qualitativ forschungsbasierte Lehre wahrgenommen werden. Andererseits sind es gerade die Standardinteressen gesellschaftlicher Akteure, die sie indirekten politischen Interventionen zugänglich machen. Die differenzierungstheoretisch argumentierende Steuerungsforschung hat auf diesen Befund mehrfach hingewiesen. Gerade Teilsysteme und Organisationen, die nicht oder kaum eigene Wertschöpfung betreiben, sind aufgrund der notwendigen externen Ressourcenzufuhr für externe Impulse über das Medium Geld aufgeschlossen. Schimank hat in diesem Zusammenhang die Unterscheidung von substanziellen und reflexiven Interessen geprägt (vgl. Schimank 1992). Letztere entsprechen den Standardinteressen von Mayntz und Scharpf und bilden die Voraussetzung, um konkretere, substanzielle Interessen zu verfolgen. Indem sich Akteure verschiedener Teilsysteme diese Standardpräferenzen wechselseitig unterstellen, bilden diese reflexiven Interessen eine gemeinsame Basis zur Handlungskoordination (vgl. Donges 2002: 53). Geld wird damit indirekt zum Generalschlüssel der Politik, die durch Ressourcentransfers oder in Aussicht gestellte Kompetenzübertragungen die fundamentale Interessensphäre der Rollenträger gesellschaftlicher Akteure positiv berührt.

„Der akteurstheoretische Hintergrund zeigt, daß politische Steuerung deswegen erfolgreich sein kann, weil es teilsystemübergreifende, identische Handlungsrationaltäten von individuellen und korporativen Akteuren gibt, `reflexive Interessen`, die von politischer Seite bewußt strategisch genutzt werden können, um Einfluß auszuüben.“ (Braun 1997: 39)

Der Transfer zweckgebundener Mittel, wie in Deutschland im Falle der verschiedenen Hochschulsonderprogramme und Hochschulpakete kann als empirisches Paradebeispiel für diesen Kernbefund der Steuerungstheorie gelten. Im Umkehrschluss gilt jedoch auch, dass Steuerungsabsichten und reflexive Interessen der Adressaten erheblich divergieren können, so dass Steuerungs Bemühungen erschwert werden (vgl. Braun 1993: 208). Gleiches gilt für Normen, die von Akteuren mit verschiedenen Handlungsrationaltäten geteilt werden können oder auch nicht.

b) Normgegensätze und Übereinstimmungen

Der Einfluss von Normen für steuerungstheoretische und -praktische Arbeiten wird mit drei Faktoren in Verbindung gebracht. Entscheidend ist zunächst, ob eine Norm über *Kommunalität* verfügt. Für die gegebene Konstellation ist somit zu fragen, wie viele Akteure eine wertgestützte Verhaltenserwartung teilen (vgl. Schirm 2007: 9). Rückbezogen auf das Politikfeld Studium und Lehre im Allgemeinen sowie Bologna im Besonderen ist davon auszugehen, dass hochschulische Akteure den Wert von Freiheit von Forschung und Lehre betonen und sich damit gegenüber externen staatlichen Ansprüchen verhalten. Die politische Spitze von Bildungsbehörden und ihr entsprechender administrativer Apparat erklären für sich womöglich dagegen eher Normen wie Wettbewerb und Internationalisierung als handlungsleitend. Übersteigen diese fragmentierten Verhaltenserwartungen in einer Akteurskonstellation ein gewisses Maß, kann dies zu erheblichen Konflikten führen und verschließt staatlichen Akteuren bestimmte Steuerungsoptionen. Würde zum Beispiel Internationalisierung, verstanden als abstrakte normative Erwartung aus dem Umfeld, von hochschulischen Akteuren als für sich nicht handlungsleitend formuliert, fielen politische Interventionen jenseits von Appellen aus, die sich argumentativ auf diese Norm stützten. Hinzu tritt der Aspekt der *Spezifität* von Normen, d.h. die Frage, inwieweit sie konkretes Handeln durch entsprechende Handlungs-routinen anleiten. Schließlich kann auch die *Durabilität* von Normen betrachtet werden. Zwischen den beiden letzten Dimensionen bestehen entsprechende Wechselwirkungen. Eine Prozessnorm wie die subsidiäre Entscheidungsfindung und -umsetzung ist tief verwurzelt im schweizerischen System. Entsprechende Dezentralisierungen von Befugnissen in Deutschland und Österreich sind hingegen jüngeren Datums. Folglich besteht weniger Routine in der steuerungspraktischen Übersetzung dieser Normen und damit Verhaltensunsicherheit.

c) Operationalisierung

Kombiniert mit der Stufung zwischen abstrakten und konkreten Handlungsorientierungen ergäben sich jeweils acht zu erhebende Handlungsorientierungen. Aus forschungspragmatischen Gründen wird jedoch nicht zwischen abstrakter und situativer Ebene getrennt. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass sich in den konkreten Interaktionen in den nationalen Bologna-Prozessen insgesamt vier heuristisch unterscheidbare verfahrensbezogene und inhaltliche Normen und Interessen rekonstruieren lassen, die für eine Analyse des Steuerungsmusters hinreichend sind. *Materielle Interessen* sind Handlungsziele, die einzelne Akteure in Bezug auf inhaltliche Aspekte der Studienstrukturreform verfolgen (z.B. die Umstellung auf die neue Studienstruktur, da sich der Akteur davon einen Vorteil verspricht). *Materielle Normen* sind als allgemein formulierte Erwartungen aus der Umwelt zu begreifen, die einzelne Akteure als Handlungsaufforderung für sich benennen (z.B. die Unterstützung der Umstellung, da der internationale Trend in Richtung eines zweistufigen Systems geht). *Prozessuale Interessen* stellen dagegen verfahrensbezogene Handlungsziele von Akteuren in Bezug auf die Art und Weise der Entscheidungsfindung und -umsetzung in Formulierung, Implementierung und Reformulierung dar (z.B. Forderung von finanziellen Leistungen im Rahmen der Umstellung). *Prozessnormen* schließlich sind allgemein leitende Vorstellungen eines Akteurs über die Art der Entscheidungsfindung und -umsetzung (vgl. Schirm 2007: 20). Hierzu zählt zum Beispiel das Subsidiaritätsprinzip in der Schweiz.

Materielle Interessen und Normen sind relativ leicht zu erheben. Insbesondere die inhaltlichen Interessen von Akteuren sind für Forscher wie auch für andere Akteure „relativ transparent“ (Scharpf 2000: 117). Sie lassen sich in der Regel gut aus Stellungnahmen, Positionspapieren oder Interviews entnehmen. Analoges gilt für materielle Normen. Wie Scharpf argumentiert, dass „ohne Erhebung großer Datenmengen“ (ebd.: 118) angenommen werden kann, dass Gewerkschaften die Steigerung der Reallöhne anstreben, kann ebenso davon ausgegangen werden, dass hochschulische Akteure situationsübergreifend und -spezifisch bestimmte Themen mit Verweis auf die Freiheit von Forschung und Lehre besetzen. Etwas aufwändiger ist die Erfassung prozessualer Normen und Interessen, da nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden kann, dass Motivationen in Bezug auf die Art und Weise von Entscheidungs- oder Umsetzungsprozessen explizit benannt oder transparent gemacht werden. Prozessuale Interessen sind daher am ehesten durch die Befragung involvierter Akteure zu rekonstruieren.

Komplexer hingegen sind prozessbezogene Verhaltenserwartungen zu konzeptionalisieren und zu ermitteln. In der Policy-Analyse wird generellen politikfeldspezifischen, kulturell ge-

prägten Handlungsmustern eine modulierende Rolle für Formulierungs- und Implementierungsprozesse zugeschrieben (vgl. Bauer/Kruppe 2013). Begriffs- und Konzeptgeschichtlich ist mit diesen Mustern insbesondere der Terminus des *Politikstils* verbunden (vgl. Schubert 2004). Michèle Knodt definiert Politikstile als relativ dauerhaftes „Set von dominanten (kognitiven) Deutungsmustern und Paradigmen, Routine- Problemlösungsmechanismen und Mustern von Akteurbeziehungen“ (Knodt 1998: 101). Auch wenn verschiedene Einflussfaktoren wie institutionelle und organisationsbezogene Merkmale an der Herausbildung und Aufrechterhaltung dieser Muster beteiligt sind, werden Politikstile primär als sektorspezifische Manifestationen einer übergreifenden politischen Kultur gesehen (vgl. Jahn 2013: 306). Operationalisiert wird das Konzept nicht selten über Dichotomien, die das Verhältnis Staat-Gesellschaft oder den Konfliktmodus in den Blick nehmen (kooperativ vs. konfliktbehaftet.). Sichtbar werden Politikstile daher in dauerhaften, von Machtwechseln relativ unabhängigen Routineprozessen in Form von Abläufen, aktivierten Gremien und Instrumenten im Zusammenhang mit Formulierungs- und Implementierungsverläufen (vgl. Bauer/Kruppe 2013: 8). Diese können sowohl formalisiert als auch informell fundiert sein. Der Begriff Stil zeigt dabei allgemein an, dass Akteure Konventionen und Routinen und damit einer impliziten normativen Erwartung folgen, die sie ihrerseits durch diese Bezugnahme stabilisieren. Um die Anschlussfähigkeit an die in dieser Arbeit verwendete Terminologie zu gewährleisten, wird der Grundgedanke des Stilkonzeptes übernommen, aber mit dem Begriff der *Prozessnorm* weitergearbeitet. Prozessnormen sind „dominante Vorstellungen über die Art der politischen Entscheidungsfindung und können beispielsweise wie in Deutschland die Inklusion gesellschaftlicher Gruppen in Form der Norm `konsensuale Entscheidungsfindung` betonen“ (Schirm 2007: 20). Dieses Verständnis geht in Richtung des Konzepts der Politikstile. Anders als dieses schärft der Normbegriff aber den Blick dafür, dass Verfahrensroutinen stets eines Mindestmaßes an Legitimität und Klarheit bedürfen, um handlungsrelevant zu sein. Sie können von Akteuren hinterfragt oder mehrdeutig ausgelegt werden, was Prozessnormkonflikte und Wandlungsprozesse auf institutioneller und instrumenteller Ebene bewirken kann.

Zur Operationalisierung wird daher auf eine deduktive Bestimmung verzichtet. Idealtypische Vorabfestlegungen von Prozessnormen beziehungsweise Stilen haben sich in der Politikfeldforschung als wenig hilfreich erwiesen (vgl. Schubert 2004: 711). Im Gegenzug dafür wird plädiert, hochschulpolitische Prozessnormen allgemein als relativ stabile, mehr oder weniger formalisierte Praktiken zu begreifen, derer sich staatliche Akteure routinemäßig im Zusammenhang mit Formulierungs- und Implementierungsprozessen bedienen. Im Rahmen des Nachvollzugs der Genese und Analyse nationaler Steuerungsmuster kommt ihnen gewissermaßen eine kulturvergleichende Funktion zu. Neben institutionellen Faktoren, inhaltlichen

Normen und akteurspezifischen Interessen bedarf es zusätzlich noch einer Beschreibung impliziter und expliziter nationaler Handlungsmuster. Im deutschen Fall wurde beispielsweise die horizontale Koordination als gewachsene, hochformalisierte Prozessnorm identifiziert. Gesamtstaatliche Hochschulpolitik findet in einem ausdifferenzierten faktischen Zwangsverhandlungssystem statt, innerhalb dessen sich die Länder auf einen gemeinsamen Nenner einigen müssen. In der Regel geht dies mit einem nachrangigen Status gesellschaftlicher Akteure einher. In der Schweiz hingegen konnte die Prozessnorm der Subsidiären Einbindung identifiziert werden. Sie ist weniger formalisiert als die horizontale Koordination, jedoch durch die Akteure stark verinnerlicht, was zu entsprechenden Praktiken führt, die gesellschaftliche Akteure im Politikprozess deutlich aufwerten.

Um eine starke Prozessnorm zu identifizieren bedarf es folgender Aspekte:

- *Routinecharakter des Handlungsmusters*: Politische Akteure bedienen sich im Politikfeld Hochschulpolitik Standardstrukturen- und -verfahren. Dies kann sowohl formalisiert (Aktivierung bestimmter Gremien und Instrumente mit eingeübten zeitlichen Abläufen) oder eher informell (Befolgung bestimmter Praktiken und Routinen) erfolgen.
- Daraus ergeben sich *typisierte Beziehungsstrukturen* zwischen Staat und Sektor. Die Handlungsmuster legen eine klare Präferenz offen, ob und inwieweit z.B. gesellschaftliche Akteure in Politikprozesse einbezogen werden
- *Spezifität, Durabilität und Kommunalität*: Eine handlungswirksame Norm ist hinreichend konkret, zum Beispiel in Form einer Aufbau- und Ablaufstruktur, längerfristig eingeübt und unter den Akteuren anerkannt.

Prozessnormen lassen sich am ehesten in Form von Experteninterviews interpretativ gewinnen, in denen Funktionsträger durch Narrationen über konkrete Entscheidungen implizit und explizit ihre handlungsleitenden Routinen schildern. Während inhaltliche Aspekte eher offen zugänglich sind, bedürfen prozessuale Aspekte einer Interpretation entlang der Fragestellung, inwieweit in der relevanten Passage steuerungsrelevantes `Betriebswissen` zur Sprache kommt (siehe unten Kapitel 5.2.1). Eine theoretische Vorentscheidung über bestimmte Interessen und Normen, auch wenn natürlich bestimmte Standardpräferenzen unterstellt werden können, wurde daher nicht vorgenommen, sondern die Bestimmung durch allgemeine Definitionen zur Erkennung bewusst offen gehalten:

Handlungsorientierungen	Definition	Beispiele
materielle Interessen	allgemeine und konkrete Handlungsziele, die einzelne Akteure in der Akteurkonstellation in Bezug auf Inhalte der Studienstrukturreform in Formulierung, Implementierung und Reformulierung verfolgen	staatliches Interesse an Effizienz, Effektivität, Öffnung und Leistungsfähigkeit der Lehre, Zerteilung des Studiums als Mittel zur Verkürzung der Studiendauer
prozessuale Interessen	allgemeine Handlungsziele, die einzelne Akteure in der Akteurkonstellation in Bezug auf die Art und Weise von Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen in Formulierung, Implementierung und Reformulierung haben	staatliches Interesse an Einbindung der Hochschulen, da administrativer Sachverstand fehlt, forciertes Vorgehen aufgrund von Ende von Legislaturperioden, Interesse der Universitäten an Ressourcenzufuhr
materielle Normen	allgemein formulierte Erwartungen aus der Umwelt, auf die von einzelnen Akteuren in Formulierung, Implementierung und Reformulierung als Handlungsaufforderung Bezug genommen wird	Wettbewerb und Internationalisierung, Internationale Anschlussfähigkeit
prozessuale Normen	relativ stabile, mehr oder weniger formalisierte Praktiken, derer sich staatliche Akteure routinemäßig im Zusammenhang mit Formulierungs- und Implementierungsprozessen bedienen	Subsidiarität, Interorganisationaler Wettbewerb, Hierarchische Steuerung

Tabelle 16: Handlungsorientierungen (eigene Darstellung)

d) Identifikation von Konflikt und Konsens

Durch den Abgleich der Handlungsorientierungen der verschiedenen Akteure ist es anschließend möglich, signifikante Norm- und Interessensgegensätze oder -übereinstimmungen in der Akteurkonstellation näher zu bestimmen. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Akteure in fast allen Dimensionen verschiedenen Orientierungen folgen beziehungsweise sehr ähnliche Interessen und Normen gegebenenfalls anders akzentuieren. Von einem Konflikt wird daher stets nur gesprochen, wenn Normen und Interessen erheblich divergieren. Grundlegend lassen sich auf einem mittleren Abstraktionsniveau vier Konflikt- und Konsenstypen analytisch unterscheiden. So kann grundsätzlich danach gefragt werden, ob Konflikt und Konsens eher inhaltlich oder eher verfahrensbezogen veranlasst sind, und eher unter staatlichen Akteuren oder zwischen staatlichen Akteuren und universitären Akteuren ausgetragen werden.

Konflikt- und Konsensdimension→	intrastaatlich	intersystemisch
↓ Konflikt- und Konsensart ↓		
materieller Konflikt [Konsens]	Zwischen staatlichen Akteuren bestehen divergierende [weitgehend übereinstimmende] Auffassungen über inhaltliche Handlungsziele und -erwartungen	Zwischen staatlichen und universitären Akteuren bestehen divergierende [weitgehend übereinstimmende] Auffassungen über inhaltliche Handlungsziele und -erwartungen
prozessualer Konflikt [Konsens]	Zwischen staatlichen Akteuren bestehen divergierende [weitgehend übereinstimmende] Auffassungen über verfahrensbezogene Handlungsziele und -erwartungen	Zwischen staatlichen und universitären Akteuren bestehen divergierende [weitgehend übereinstimmende] Auffassungen über verfahrensbezogene Handlungsziele und -erwartungen

Tabelle 17: Konflikt- und Konsenstypen (eigene Darstellung)

Der Stellenwert der Typen innerhalb der vergleichenden Betrachtung der Fälle liegt darin, nicht nur für die institutionellen Faktoren, sondern auch für die handlungsleitenden Motive generische Konflikt- und Konsensdimensionen zum Bezugspunkt einer vom Einzelfall abstrahierenden Darstellung zu machen. Intrastaatliche Konflikte zwischen zwei Ressorts können auf einer Ebene oder zwischen zwei zuständigen Ebenen aus inhaltlichen oder verfahrensbezogenen Gründen zu einer Ressourcenblockade führen. Intersystemische Konflikte können zum Beispiel dazu führen, dass staatliche Akteure ihr Instrumentarium anpassen müssen. Selbstverständlich gibt es gerade im Falle von Bologna im Universitätsbereich auch erhebliche *intrasektorielle* Konflikte innerhalb von Rektorenkonferenzen, einzelnen Universitäten, zwischen Professoren und weiteren Akteuren. Aus forschungspragmatischen Gründen konnte diese Binnendifferenzierung nicht geleistet werden. Doch es kann vermutet werden, dass sich Rektorenkonferenzen nicht gänzlich den konkurrierenden evaluativen Orientierungen der heterogenen Basis entziehen können und dies in ihr (Nicht-)handeln mit einfließt. Eine systematische Betrachtung der organisierten Ebene liefert so auch indirekt Erkenntnisse über diese interne Verfasstheit.

4.2.5 Steuerung als Prozess

4.2.5.1 Der Politik-Zyklus

Da das Steuerungsgeschehen „in Form sich über Zeit erstreckender Handlungszusammenhänge abläuft“ (Mayntz 1987/1997: 191), liegt es nahe, „komplexe Steuerungsprozesse zum Untersuchungsgegenstand zu machen.“ (vgl. ebd.; kursiv im Original). Steuerung als Prozess zu begreifen, erfordert eine entsprechende Forschungsanlage, die diese Komplexität abzubilden erlaubt. Gerade die Frage nach der Gestalt- oder gar Steuerbarkeit gesellschaftlicher Belange ist nur im Hinblick auf einen längerfristigen Zeitraum beantwortbar. Vor diesem Hintergrund bietet sich die konzeptionelle Verbindung des auf Instrumente basierenden Steuerungskonzeptes mit der Phasen-Heuristik des Politik-Zyklus an. Auch wenn der Instrumentenansatz klassischerweise mit der Implementierung von Politiken verbunden wurde, kommen Instrumente in allen Phasen zur Anwendung (vgl. Howlett 2011: 22) – und können zum empirischen Bezugspunkt einer theoriegeleiteten Untersuchung über Steuerung gemacht werden.

Paradoxerweise stellte die Konzeption des Politik-Zyklus, der man zu Recht den Vorwurf der Unterkomplexität machen muss, in ihrer Genese gerade die Reaktion auf den empirisch vorfindbaren überkomplexen Prozess des Policy-Making dar (Howlett et al. 2009: 10). Die Vereinfachung soll(te) es erlauben, durch Segmentierung ein Maß an Komplexitätsreduktion zu erreichen, das den Prozess für die Analyse handhabbar macht. Auch wenn zahlreiche Autoren verschiedene Phasen-Modelle vorgestellt haben und zudem gewisse Phasen nochmals intern differenzieren, hat sich doch ein Modell durchgesetzt, das die Bearbeitung von Politikproblemen als Lebenszyklus konzipiert. Demzufolge finden sich folgende idealtypischen Phasen (vgl. Jann/Wegrich 2003: 75; Howlett et al 2009: 12f.):

Agenda-Setting: In diesem Stadium wird ein Thema von verschiedenen interessierten Akteuren aufgebracht und in dem Fall (implizit) zum politischen Problem erklärt, wenn es von politischen Akteuren aufgegriffen wird.

Formulierung: In dieser Phase werden die politischen Alternativen und Handlungsmöglichkeiten entwickelt und abgewogen. Das Problem wird mit Lösungsmöglichkeiten und politischen Zielen verbunden.

Entscheidung/Decision Making: In dieser Phase, die allerdings bei einigen Autoren zur Formulierung gerechnet wird (z.B. bei Jann/Wegrich 2003), wird über das Problem durch

staatliche Akteure abschließend entschieden, mithin eine Selektion der Lösungsmöglichkeiten vorgenommen.

Implementierung: In dieser Phase werden die Ziele und Programme umgesetzt, wobei oftmals die Verwaltung und andere Akteure wie etwa gesellschaftliche Zielgruppen in den Mittelpunkt rücken.

Evaluation: In dieser Phase werden die Wirkungen und Ergebnisse der implementierten Programme und Politiken überprüft. Idealtypisch ist eine Beendigung der Politik denkbar, aber auch die Einspeisung in einen erneuten Formulierungsprozess.

Auf Basis des oben geschilderten Forschungsstands zu Instrumenten und Steuerung ist es wenig verwunderlich, dass der Politik-Zyklus harscher Kritik ausgesetzt ist. Dies beginnt schon bei der verdeckten Prämisse, wonach das politische System primär Probleme als Inputs in Ergebnisse als Outputs transformiert. Howlett et al. unterstellen dem Phasen-Konzept eine implizite rationalistische Logik, wonach der Zyklus als angewandtes Problem-Lösen konzipiert werde (vgl. Howlett et al. 2009: 13f.). Dem ließe sich bereits entgegenhalten, dass Macht nicht nur eine Ressource zum rationalen Problemlösungshandeln ist, sondern Politik selbst Probleme erzeugen kann (vgl. Greven 2008: 27f.). Damit verbunden ist eine staatszentrierte Perspektivierung des Politikprozesses, die Zustandekommen und Durchsetzung von Politiken linear-hierarchisch erklärt (vgl. Burth 1999: 88). Bezeichnenderweise waren es gerade empirische Befunde der Implementationsforschung, die dieses Verständnis erheblich relativierten. Jann und Wegrich machen zudem noch auf zwei weitere Problemkreise aufmerksam: In deskriptiver Hinsicht ist die Trennung von Phasen mit Blick auf empirische Befunde nicht haltbar. So kommt es parallel zur Implementierung bereits zur Reformulierung, wenn sich im Vollzug bereits Probleme zeigen beziehungsweise andeuten (vgl. Jann/Wegrich 2003: 95). Nicht Sequenzialität, sondern Parallelität beziehungsweise Überlappung ist die Regel: „...in practice the stages are often compressed or skipped, or are followed in an order unlike that specified by the model“ (Howlett et al. 2009: 13). Damit verbunden ist in konzeptioneller Hinsicht das Problem, dass der Politik-Zyklus kein Modell sei, da es an einer kausalen Theorie fehle, wie und wann welche Phasen erreicht werden. In der Forschung wird daher bezeichnenderweise oft auf einzelne Phasen fokussiert, ohne den Zusammenhang mit den anderen Phasen zu thematisieren (vgl. Jann/Wegrich 2003: 96). Es verwundert daher nicht, dass einige Autoren mit dem Verweis auf die theoretische wie empirische Unbrauchbarkeit die „radikale Schlussfolgerung“ (ebd.: 97) gezogen haben, das Konzept insgesamt aufzugeben, um alternative Erklärungsansätze zu propagieren.

Auch wenn diese Einwände als berechtigt gelten können, kann das Konzept jedoch unter gewissen Modifikationen weiterhin dazu dienen, amorphes Steuerungsgesehen in seinem komplexen Verlauf für die theoretisch angeleitete empirische Forschung handhabbar zu machen. Deutlich ist dabei zu machen, dass es kein Modell sein kann, sondern lediglich eine Heuristik, „die mit ihrer sequentiellen Aufgliederung (...) als Grundlage für empirische Forschungen zu den einzelnen Phasen wie Politikformulierung, Implementation oder Evaluation geeignet ist“ (Burth 1999: 85). In diese Richtung gehen auch Howlett et al., die dem Phasen-Konzept trotz aller Kritik weiterhin einen Mehrwert zuschreiben:

„The most important advantage is that it facilitates an understanding of a multi-dimensional process by disaggregating the complexity of the process into any number of stages and sub-stages, each of which can be investigated alone or in terms of its relationship to any or all the other stages of the cycle. (...) Also (...) this model permits examination of the intertwined role of actors, ideas, and institutions involved in policy creation, not just those governmental agencies formally charged with the task.“ (Howlett et al. 2009: 13)

Neben einer *Ordnungsfunktion* zur Komplexitätsreduktion kann dem Konzept somit auch weiterhin eine *Analysefunktion* für vergleichende Forschung zugesprochen werden, wenn die Existenz und die Wechselwirkungen von Phasen entsprechend konzipiert werden. Wichtig ist daher neben der Aufgabe der Top-Down-Perspektive auch die der Vorstellung eines klaren Ablaufs. „Policies, Politikinhalte werden ständig formuliert, durchgeführt, evaluiert und verändert, allerdings in einem vielfältig verflochtenen, nicht eindeutig abgrenzbaren und durchschaubaren Prozess, der prinzipiell nie abgeschlossen ist.“ (Jann/Wegrich 2003: 81) Dennoch kann im Anschluss daran gefragt werden, ob (sich gegebenenfalls auch überlappende) Formulierungs-, Implementierungs- oder Reformulierungsphasen erkennbar sind und welche Zusammenhänge zwischen den Phasen bestehen. Die Phasen-Heuristik muss daher für den hier interessierenden Gegenstand adaptiert werden. Dies wird im Folgenden geleistet.

4.2.5.2 Formulierung, Implementierung und Reformulierung im Bologna-Prozess in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Aus forschungspragmatischen Gründen kommt in der Arbeit eine beschränkte und adaptierte Fassung des Politik-Zyklus zur Anwendung. Bezeichnenderweise existieren zu zahlreichen Politiken Studien, die sich nur einer Phase widmen. Diese Beschränkung erfolgt mit Sicherheit sowohl aufgrund der theoretisch als ungeklärt geltenden Verknüpfung der Phasen als auch jedoch maßgeblich aufgrund der jeweiligen komplexen Eigenlogik der unterschiedlichen Phasen. So dominieren im Bereich der Instrumente-Forschung Studien zu Implementationsinstrumenten, wohingegen Formulierung oder Evaluation weitaus seltener behandelt werden. Arbeiten, die zumal vergleichend angelegt sind, müssen somit diese Komplexität handhabbar machen. Die Beschränkung auf die drei Phasen lässt sich auch dadurch recht-

fertigen, da Implementierung und (Re-)Formulierung in der Regel im engeren Geflecht der spezifischen Sektorakteure stattfinden, wohingegen Prozesse des Agenda-Settings und der Evaluierung von verschiedensten Akteuren betrieben werden, die über das themenspezifische Politikfeld hinausreichen können (vgl. Howlett et al. 2009: 140). Daher erfolgt eine Fokussierung auf die drei Phasen Formulierung, Implementierung und Reformulierung.

Folgt man der idealtypischen Verlaufsvorstellung, wäre die Reformulierung nach einer evaluativen Station zu verorten, in der umgesetzte Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wirkungen bewertet werden. Wie die Kritik jedoch zeigt, ist diese strikte Annahme nicht haltbar und die ständige Durchdringung von Formulierung, Implementierung, Bewertung und Neuformulierung erheblich realitätsnäher. Zur Operationalisierung des Konzeptes ist es daher sinnvoller, phasenspezifische Leitfragen zu formulieren, die im Hinblick auf das Steuerungsgeschehen die Identifikation dominanter Muster von 1999-2010 ermöglichen. Es geht nicht um eine eindeutige sequenzielle Aufteilung des Bezugszeitraumes, sondern darum, anhand von vorab festgelegten Kriterien die generelle Dominanz von Phasen zu betonen. Dies erfolgt in Bezug auf die in Kapitel 2.5.2 konzipierte Strukturdimension des Prozesses und wurde in einem mittleren Stadium des Forschungsprozesses auf der Basis ausreichender Kenntnisse der Fälle vorgenommen. Demzufolge lässt sich der Bezugszeitraum der Arbeit wie folgt strukturieren:

1. Formulierungsphase: In der Politikformulierung werden verschiedenen Positionen zu strukturellen Aspekten der Studienreform abgewogen, diskutiert und politisch entschieden. Die Leitfrage zur Bestimmung der Phase lautet: In welchem Zeitraum wurden die verschiedenen strategischen und operativen Aspekte der Strukturdimension diskutiert? Es kann angenommen werden, dass der Beginn der Phase um die Jahre 1999/2000 liegt und mit einem politischen Entscheid über wesentliche Strukturfragen endet.

2. Implementierungsphase: In der Implementierungsphase werden die politischen Strukturentscheidungen umgesetzt. Die Leitfrage zur Bestimmung der Phase lautet: In welchem Zeitraum wurden schwerpunktmäßig rechtliche, finanzielle und weitere Maßnahmen zur Umsetzung getroffen? Der Beginn liegt hinter der abschließenden politischen Entscheidung. Der Endpunkt wäre demnach idealtypisch nach der gegebenenfalls statistisch dokumentierten kompletten Umsetzung sämtlicher struktureller Aspekte zu verorten.

3. Reformulierungsphase: In der Reformulierungsphase werden idealtypisch Neubewertungen vorgenommen und diskutiert und gegebenenfalls einer politischen Entscheidung zugeführt. Die Leitfrage zur Bestimmung der Phase lautet: In welchem Zeitraum fallen Maßnahmen, die zu Evaluierung beziehungsweise Monitoring führen oder die auf Proteste reagieren. Denn in der Regel kann davon ausgegangen werden, dass Politikneubewertungen nur dann stattfinden, wenn ein signifikanter Teil der Akteure ein Interesse an einer Änderung bekundet.

Mithilfe dieses allgemeinen Rasters lässt sich eine Strukturierung des Bezugszeitraumes erreichen, die eine vergleichende Betrachtung verschiedener Steuerungsformen in unterschiedlichen Phasen zulässt. Der deutsche Fall zeigt jedoch, dass es faktisch zu verschiedenen Vor- und Unterphasen kommt, die jegliche Strukturierung als recht grob erscheinen lassen. Die Formulierungsphase des Bologna-Prozesses als Studienstrukturreform in der Bundesrepublik lässt sich in zwei Phasen trennen: So war bereits Mitte der 1990er Jahre eine Reform zu strukturellen Problemen des Hochschulwesens in Gang gekommen, die schon vor Bologna unter anderem zur Erprobungsklausel von Bachelor- und Masterstudiengängen in der vierten Hochschulrahmengesetz-Novelle 1998 führte. Parallel wurde die Erprobung eines Akkreditierungsverfahrens beschlossen und auf dieser Basis 1999 erstmals durch die KMK ein Beschluss zu Strukturvorgaben für die neuen Studiengänge gefasst. Witte konstatiert daher bereits vor Bologna im Hinblick auf die Zweiteilung des Studiums für das Jahr 1999 das Ende einer „initial phase of policy formulation“ (Witte 2006: 174). Aufgrund nationaler, aber auch internationaler Reformimpulse durch den im Juni 1999 initiierten Bologna-Prozess lässt sich parallel zu ersten Umsetzungen der neuen Studiengänge eine weitere Formulierungsphase erkennen. Im Jahr 2002 wurde in der fünften Novelle zum Hochschulrahmengesetz die Experimentierklausel in § 19 von 1998 zum fakultativen Regelangebot. Ein Jahr später fand im Jahr 2003 die Bologna-Konferenz in Berlin statt, was allgemein als zentraler Meilenstein für das nationale Reformbewusstsein gilt. In diesem Zusammenhang formulierte die Kultusministerkonferenz ihre zehn Thesen zur Bologna-Reform und bekannte sich zum Zielpunkt 2010. Insgesamt kann damit von einer Formulierungsphase bis circa 2003 für Deutschland ausgegangen werden, obgleich bereits einige Studiengänge auf der Rechtsgrundlage der HRG-Novelle von 1998 umgestellt waren. Auf Basis der bis 2003 erfolgten politischen Entscheide lässt sich anschließend eine Implementierungsphase erkennen, die vor allem infolge der Studierendenproteste 2009 in eine kurze Reformulierungsphase mündete, die im Frühjahr 2010 zu einer erneuten Novellierung der Strukturvorgaben führte.

In Österreich lässt sich ebenfalls eine zweigeteilte Formulierungsphase identifizieren. Bereits sehr frühzeitig nach der Sorbonne-Erklärung erfolgte eine erste strukturelle Diskussion im Zusammenhang um die Novellierung des Universitätsstudiengesetzes 1999 (UniStG), die erstmals die neuen Abschlüsse als freiwillige Kann-Bestimmung vorsah. Auch wenn infolge dessen erste Umstellungen zu verzeichnen sind, waren die Kapazitäten von Ministerium und Universitäten maßgeblich durch die Formulierung des Universitätsgesetzes 2002 (UG) beansprucht, das in weiten Teilen die Beziehungen zwischen Staat und Universitäten auf eine neue Grundlage stellte. Obgleich das Augenmerk der Gesetzesformulierung daher eher auf strukturellen als auf studienbezogenen Fragen lag, kam es dennoch auch zu einigen Konflikten zu strukturellen Fragen, die schließlich im studienrechtlichen Teil des Gesetzes, der erst im Januar 2004 in Kraft trat, politisch entschieden wurden. In Österreich lässt sich daher von einer ersten, sehr kurzen Phase sprechen, die mit der Verabschiedung des UniStG 1999 endet und einer etwas längeren Periode, die ihren Abschluss im 2002 verabschiedeten UG findet. Der eigentliche Beginn der Implementierung lässt sich daher im Jahr 2004/2005 datieren. Diese erste Implementierungsphase wiederum dauerte wie im deutschen Fall bis 2009/2010, als massive Studierendenproteste eine kurze Reformulierungsphase auslösten. In der Schweiz dagegen dauerte die Formulierungsphase bis 2003. Bis zu dieser Zeit hatte die Schweizerische Universitätenkonferenz SUK (bis 2000 Schweizerische Hochschulkonferenz), als gemeinsames hochschulpolitisches Organ von Bund und Kantonen der Rektorenkonferenz der Universitäten ein Mandat zum Entwurf struktureller Bologna-Richtlinien erteilt. Nach einem Vernehmlassungsverfahren wurden diese von der SUK verabschiedet und traten zu Beginn des Jahres 2004 in Kraft. Damit begann die Implementierungsphase. Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich ist in der Schweiz keine eindeutige Reformulierungsphase erkennbar. Vielmehr ist ersichtlich, dass einige politische Einzelentscheidungen und wissenschaftliche Neubewertungen die 2003/2004 im Grundsatz aufgebaute Implementierung inkrementell weiterentwickeln. Zusammengefasst zeigt sich so folgende Strukturierung des interessierenden Bezugszeitraumes:

	Formulierungsphase	Implementierungsphase	Reformulierungsphase
Definition	In der Politik(neu)Formulierung werden verschiedene Positionen zu strukturellen Aspekten der Studienreform Abgewogen, diskutiert und politisch entschieden	In der Implementierungsphase werden die politischen Strukturentscheidungen umgesetzt	In der Reformulierungsphase werden auf Basis erster Erfahrungen zu Auswirkungen oder aufgrund öffentlichen Drucks Neubewertungen vorgenommen und diskutiert und gegebenenfalls einer politischen Entscheidung zugeführt
Leitfrage	In welchem Zeitraum wurden die verschiedenen strategischen und operativen Aspekte der Strukturdimension diskutiert?	In welchem Zeitraum wurden schwerpunktmäßig rechtliche, finanzielle u.a. Maßnahmen zur Umsetzung getroffen?	In welchem Zeitraum fallen Maßnahmen, die zu Evaluierung/Monitoring führen bzw. die auf Proteste reagieren?
Beginn	um 1999 (z.T. mit Vorlauf)	nach politischer Entscheidung	erkennbare Reformdiskussionen
Ende	Beschluss verbindlicher Vorgaben	fließend, gegebenenfalls bis ein Ereignis (Streik, Protest etc.) signifikante Neubewertungen auslöst	ggf. erkennbarer reformulierter politischer Entscheidung
Deutschland	Phase I: Bis 1999 Phase II: 1999-bis ca. 2003	2003-2009	2009: Studierendenproteste
Österreich	1999-2002/2004	1999-2007/8/9	2007/8: Erste Novellierung UG 2009: Studierendenproteste
Schweiz	1999/2000-2003	Ab 2004	nicht erkennbar

Tabelle 18: Phaseneinteilung in D, A und CH (eigene Darstellung)

4.2.6 Thesenentwicklung

Politische Steuerung ist wie jedes komplexe Makrophänomen multikausal, prozesshaft, pfadabhängig und durch strukturelle Komplexität gekennzeichnet (vgl. Mayntz 2002/2009: 88). Da die politische Wirklichkeit ohnehin nur stark ausschnitthaft erfasst werden kann, lässt sich jedoch an jedes der vier Merkmale ein Set an Aussagen herantragen. So kann gezielt die Pfadabhängigkeit einmal getroffener Entscheidungen untersucht werden, oder es können zur Sichtbarmachung struktureller Komplexität funktionale Abhängigkeiten zum Thema gemacht werden. Im Bereich der politischen Steuerung können wiederum konkrete Aussagen über Zusammenhänge verschiedener Faktoren im Hinblick auf ein bestimmtes Steuerungsmuster versucht werden. Die den theoretischen Rahmen strukturierenden Faktoren beanspruchen, die grundlegenden, über die drei Fälle hinausweisenden Aspekte zu erfassen, die die konkrete Ausprägung von Steuerungsmustern nationaler Bologna-Prozesse im Vergleich prägen. Mayntz und Scharpf haben selbst darauf aufmerksam gemacht, dass es sich beim AZI nicht um eine Theorie, sondern um einen heuristischen Ansatz zur Orientierung handle. In der Tat erlaubt die Offenheit des AZI ohne spezifische Annahmen keine Hypothesen über Zusammenhänge (vgl. Treib 2015: 277). Doch ermöglicht gerade diese Offenheit die gegenstandsbezogene Adaption des Ansatzes, aus dem heraus sich die Zusatzannahmen ableiten lassen, die die Formulierung strukturierender Thesen über grundlegende Zusammenhänge anleiten hilft. Im Rahmen qualitativer vergleichender Studien kommt ihnen die Funktion zu, im Ausgang von der Forschungsfrage die Datenauswertung im Hinblick auf eine gewisse Standardisierung und Fokussierung anzuleiten (vgl. Blatter et al. 2007: 140). Im Folgenden werden drei Thesenblöcke entwickelt, die Vermutungen über grundlegende Zusammenhänge, Blockadeanfälligkeit und Entwicklungen anstellen. Dabei werden aus analytischen Gründen bestimmte Aspekte jeweils selektiv hervorgehoben und andere entsprechend vernachlässigt. So werden im ersten Block grundsätzliche Präferenzenübereinstimmungen pro Bologna vorausgesetzt, wohingegen im zweiten Block bewusst der Fokus auf Konflikte gelegt wird.

a) Zusammenhänge von Faktoren und Steuerungsmustern

Aufgrund der definitorischen Unschärfe des Instrumentenbegriffs, aber vor allem aufgrund der jeweiligen Kontextabhängigkeit des Instrumentariums existiert – gemessen an einem über den Einzelfall jeweils hinauszielenden Forschungsinteresse – kein befriedigender Theoriestand zur Frage, weshalb bestimmte Instrumente ausgewählt werden oder nicht (vgl. Landry/Varone 2005: 108). Diese scheint jedoch vielmehr im Gegenstand selbst begründet zu sein und weniger an der Art und Weise seiner Beforschung. Instrumente sind in ihrem

Kontext stark gebunden, weshalb die Bildung strukturierender Thesen sinnvollerweise nur gegenstandsnah erfolgen sollte.

Ein Kernbefund der Forschung zu vertikalen Vermittlungsprozessen im Bologna-Prozess lautet, dass transnationale Aspekte jeweils durch die nationalen institutionell vorgeprägten Präferenz- und Akteurstrukturen `strukturell` verarbeitet werden: Je nachdem, was in der Akteurkonstellation als wichtig erachtet wird und als durchsetzbar gilt, wird aufgegriffen und umgekehrt. Primär bezieht sich dieser Befund auf die inhaltlichen Aspekte, doch ist davon auszugehen, dass die Bologna-Reformen in das bereits bestehende hochschulpolitische Steuerungsmuster im Bereich Studium und Lehre gleichsam eingepasst werden. Nationale Akteure perzipieren im Zuge der Formulierung für sie relevante Bologna-spezifische Lösungen und Maßnahmen und verbinden sie über den Politik-Zyklus mit tradierten beziehungsweise eingeübten hochschulpolitischen Instrumenten im Sinne der Logik der Angemessenheit. Die Leitthese lautet daher:

T1: Die nationale Bologna-Reform wird als Studienstrukturenreform jeweils in das am Ende der 1990er Jahre vorherrschende Steuerungsmuster eingepasst.

Im Anschluss an den zentralen Befund, wonach politische Steuerung als Ko-Produkt staatlicher und gesellschaftlicher Faktoren zu begreifen ist, wird die Frage relevant, welche Kombinationen objektiver und subjektiver Faktoren bestimmten Steuerungsmustern zugrunde liegen. Die Akteurkonstellation prägende, unterschiedliche institutionell bedingte Handlungsressourcen und -präferenzen der Beteiligten wirken so als Grenzen konkreter Interaktionsformen, die nicht beliebig variabel sind. Ist die Akteurkonstellation zum Beispiel hierarchisch strukturiert, sind auch nicht-hierarchische Interaktionen bei entsprechendem Willen und Selbstregelungspotenzial der Akteure möglich. In nicht-hierarchischen, netzwerkartigen Strukturen ist hingegen die Aktivierung hierarchischer Elemente unmöglich, da eine institutionell verankerte, übergeordnete Instanz fehlt, was die Steuerungsoptionen limitiert. In den Kapiteln 4.1.1 und 4.1.3 wurde die inhärente Organisationsschwäche sowohl der wissenschaftlichen Gemeinschaften als auch der Universitäten skizziert, was unweigerlich auf die verbandliche Interessensvertretung durchschlägt. Die Steuerungskapazitäten von Rektorenkonferenzen können somit prinzipiell als limitiert betrachtet werden, was kooperative beziehungsweise strukturierende Steuerung seitens des Staates äußerst voraussetzungsvoll macht (vgl. Knill/Tosun 2015: 176). Ausdifferenziert lassen sich daher folgende Unterthesen formulieren:

T1a: Eine konzentrierte Anzahl staatlicher Akteure mit starken Ressourcen führt in Kombination mit schwachen Sektorressourcen zu einer interventionistischen Steuerung.

Umgekehrt kann davon ausgegangen werden, dass existierende institutionelle und funktionale Sektorressourcen im Bereich Studium und Lehre Ausdruck einer geübten Praxis des Einbezugs von Rektorenkonferenzen in Entscheidungs- und Vollzugsprozesse sind, die auch für Bologna übernommen wird.

T1b: Staatliche Akteure mit verflochtenen oder geteilten Kompetenzen in Kombination mit starken Sektorressourcen führen zu einer strukturierenden Steuerung.

Umgekehrt ist es jedoch denkbar, dass sowohl staatliche als auch verbandliche Akteure nicht hinreichend Ressourcen aktivieren können oder wollen, sondern Fachgesellschaften oder – deutlich wahrscheinlicher – die über weitgehende Autonomie verfügenden Universitäten selbst über erhebliche Kompetenzen im Bereich Studium und Lehre verfügen.

T1c: Staatliche Akteure mit schwachen Kompetenzen führen in Kombination mit schwachen Sektorressourcen zu einem moderierenden oder minimalen Steuerungsmuster.

Insgesamt lenken die Thesen den Blick darauf, dass zum Verständnis nationaler Bologna-Prozesse die steuerungsrelevanten Ausgangsbedingungen von großer Bedeutung sind. Die jeweiligen `Gewichte` (Staat, Verband oder z.B. Universitäten) geben dem Prozess eine spezifische Prägung, was strukturell bestimmte Reformkapazitäten impliziert.

b) Ressourcen und Konflikte

Die Steuerungsmuster helfen dabei, grundlegende Interaktionsbeziehungen zwischen Staat und Universitätssektor sichtbar zu machen. Sie sagen jedoch wenig über interne Differenzierungen der staatlichen beziehungsweise universitären Akteure oder über das Konfliktniveau der Akteurkonstellation aus. Dennoch ist davon auszugehen, dass innerhalb der Steuerungsmuster Widersprüche infolge von erheblichen inhaltlichen und prozessualen Konflikten möglich sind, so dass es gegebenenfalls im Verlauf zu Ungleichzeitigkeiten kommt. Zwischen Akteuren können verfahrensbezogene Konflikte darüber aufbrechen, ob und welche Instrumente in der Konstellation angemessen sind. Von zentraler Bedeutung für die Instrumentenforschung ist die Einsicht, dass nicht nur Politikinhalt als Zwecke oder Ziele, sondern auch die Mittel zu Erreichung derselben umstritten sein können. Politikinstrumente sind demnach nicht neutral, sie basieren selbst auf politischen Prozessen. Peters (2005: 355) hält die Tatsache, dass die Auswahl von Instrumenten in einem politischen Setting erfolgt, für eine wichtige Forschungsprämisse. Die (implizite) Entscheidung für ein Instrument ist kein

technischer Prozess auf der Basis einer Problemanalyse, sondern genauso wie im Falle materieller Politiken eine politische Entscheidung:

“The need to create political coalitions around a policy choice – substantive or instruments-based – is an obvious point but one that may be forgotten if an analyst perceives solutions to policy problems from a more technical perspective.” (Peters 2005: 355)

Für Bemelmans-Videc ergibt sich daher aufgrund der Tatsache, dass über Instrumente genauso entschieden werden kann wie über Ziele, der Befund, dass der Diskurs über Instrumente ein Macht-Diskurs sei, der in modernen politischen Theorien oftmals ausgeklammert zu sein scheint (vgl. Bemelmans-Videc 1998: 4f.). Instrumente können in dieser Lesart selbst normativer Bestandteil einer Politik sein (vgl. Ringeling 2005: 185). Ganz allgemein lässt sich vermuten, dass es, wenn zwischen staatlichen oder gesellschaftlichen Akteuren mit signifikanten institutionellen oder funktionalen Ressourcen starke Konflikte bestehen, zur wechselseitigen Blockade von Steuerungsressourcen kommen kann. Stark können Konflikte dann gewertet werden, wenn sie über die als normal zu betrachtenden situativen Divergenzen hinausgehen und grundlegendere Dimensionen tangieren. Beispielsweise können Akteure die Umstellung auf Bachelor und Master grundsätzlich ablehnen oder verfahrensbezogen das Recht anderer Akteure bestreiten, auf die Steuerungsressourcen zuzugreifen. Grundsätzlich lassen sich zwei Thesen formulieren:

T2a: Intrastaatliche inhaltliche oder prozessbezogene starke Konflikte führen bei verflochtenen Kompetenzen zur wechselseitigen Blockade von Steuerungsressourcen und damit zu verhinderten Instrumenten.

Während These 2a die Blockadeanfälligkeit im kooperativen Bildungsföderalismus in den Blick nimmt, erweitert These 2b die Perspektive auf den Sektor und soll den Blick dafür schärfen, dass auch universitäre Akteure, die gegebenenfalls zuvor in den Steuerungsverbund einbezogen waren, aus diesem ausscheiden können.

T2b: Bestehen zwischen staatlichen und universitären Akteuren starke inhaltliche oder prozessbezogene Konflikte, kann dies zur Blockade oder zur Beendigung von Instrumenten führen.

Beide Thesen sind daher in der Betrachtung kombiniert zu sehen und sollen dafür sensibilisieren, dass `Steuerungsrestriktionen` nicht allein im staatlichen, sondern unter gewissen Voraussetzungen auch im wissenschaftlichen Sektor verortet sein können.

Darüber hinaus dient die Orientierung am Politik-Zyklus zu einer weiteren Überlegung. Ein oberflächlicher Blick auf die drei Länder zeigt, dass Bologna als Politik weder infolge einer

übergreifend starken Ablehnung noch aufgrund eines als zu hundert Prozent erledigten Problems gleichsam `beendet` wurde. Nicht Policy-Termination, sondern vielmehr Evaluation, Reformulierung und Re-Implementierung scheinen die gängige Praxis zu sein. So lenkt die Phasen-Heuristik den Blick auf eine weitere These im Zusammenhang mit der in der Studie als Reformulierung bezeichneten Phase. Auch diese ist wie alle Phasen kein Automatismus, sondern nur dann zu erwarten, wenn in der Akteurkonstellation Probleme wahrgenommen werden.

T2c: Eine Reformulierungsphase ist in den drei Ländern nur feststellbar, wenn Akteure mit den entsprechenden Ressourcen signifikante Probleme in den drei Dimensionen wahrnehmen und steuerungstechnisch adressieren wollen.

c) Wandel und Dynamik

Im Untersuchungszeitraum von gut zehn Jahren ist die Frage nach Ursachen und Wirkungen von Wandlungsprozessen in Steuerungsmustern von Interesse. Die anhaltende Diskussion um die Rezeption von New Public Management in Teilen der europäischen Hochschulpolitik seit den 1990er Jahren und die Rede von neuen Steuerungsinstrumenten (vgl. u.a. Zechlin 2015) sind ebenso Indiz für die Relevanz dieses Fokus wie genuin nationale föderale Neuordnungsprozesse. Holzinger, Knill und Lehmkuhl schlagen vor, Wandel von Steuerungsmustern entlang der folgenden Dimensionen sichtbar und analysierbar zu machen (vgl. Holzinger et al. 2003 10f.): Unter den objektiven Steuerungsbedingungen können vor allem neue technologische, ökonomische oder politisch-institutionelle Bedingungen einen Wandel auslösen. Mit letzterem meinen die Autoren Änderungen der strategischen Handlungsmöglichkeiten der Akteure, die sich auf die Stellung in der Akteurkonstellation auswirken. Bei den subjektiven akteurbezogenen Faktoren legen die Autoren den Schwerpunkt auf neue Steuerungsideen, die für die Akteure zunehmend handlungsleitend sind. New Public Management als eine neue Leitidee der geänderten Beziehungsstruktur zwischen Staat und Gesellschaft ist ein Beispiel dafür. Da ökonomische und technologische Faktoren im interessierenden Zusammenhang untergeordnet sind, kann vermutet werden, dass die objektiven Faktoren der Akteurkonstellation sowie die in der Terminologie der Arbeit sogenannten Prozessnormen von größerer Bedeutung sind.

Daher wurde davon ausgegangen, dass die Studienstrukturreform ein Unterthema des komplexen Politikfeldes Hochschulpolitik ist, das mit anderen Themen und Unterthemen verknüpft ist. Im Politikfeld selbst sind abstraktere Konfliktlinien wirksam, wie in Deutschland diejenigen zwischen Bund und Ländern, die durch die Diskussion um Bologna zwar aktiviert

werden, aber nicht ursächlich beziehungsweise mit Sicherheit nicht alleine ausschlaggebend durch dieses Thema `gewandelt` werden. Vielmehr kann umgekehrt davon ausgegangen werden, dass übergeordnete politische und gesellschaftliche Konfliktlinien das Bologna-spezifische Steuerungsmuster indirekt tangieren und damit inkrementell verändern (vgl. ebd.: 25). Wenn Wandel somit nicht primär durch Bologna-spezifische Entwicklungen angeregt wird, dann kann angenommen werden, dass insbesondere Veränderungen institutioneller Kompetenzen auf staatlicher Seite, Veränderungen der institutionellen oder funktionalen Ressourcen des Sektors oder die Transformation von Prozessnormen Wandel auslösen. Für alle Faktoren kann wiederum vermutet werden, dass sie weder plötzlich auftreten noch relativ schnell wirksam werden, sondern eher allmählich handlungswirksam werden. Grundsätzlich lassen sich vor diesem Hintergrund zwei miteinander verbundene Thesen formulieren.

T3a: Die Steuerungsmuster sind im Beobachtungszeitraum relativ stabil und Änderungen sind allenfalls graduell feststellbar.

T3b: Der Steuerungsgegenstand Bologna spielt bei Wandlungen der strukturellen und präferenzbezogenen Faktoren eine untergeordnete Rolle.

5 Methodisches Vorgehen

Mechanismenorientierte Untersuchungsanlagen, in deren Zentrum die Rekonstruktion eines politikwissenschaftlich relevanten Sachverhaltes steht, haben eine natürliche Nähe zu qualitativen Verfahren (vgl. Gläser/Laudel 2010: 26f.). Denn nur durch die umfassende Sichtung und Interpretation nicht-standardisierter Daten lässt sich die *black box* eines komplexen politischen Phänomens erhellen, dessen genauere Funktionslogik durch die Reduzierung und Standardisierung der immensen Datenmenge abgedunkelt bliebe. Neben der Rezeption der einschlägigen Sekundärliteratur wurden zwei Wege der *Datenerhebung* gewählt. Zum einen wurden als relevant erachtete Dokumente ausgewertet (5.1), zum anderen wurden in allen drei Ländern Experteninterviews (5.2) durchgeführt. Auch wenn gerade letztere durchaus aufwendig transkribiert, kodiert und zusammengefasst wurden, wurde als eigentliche Methode der *Datenauswertung* die konventionelle sozialwissenschaftliche Interpretation gewählt, in deren Rahmen die verschiedenen Aussagen und Informationen im Horizont von Fragestellung und theoretischem Rahmen gedeutet wurden (5.3).

5.1 Dokumentenanalyse

Obwohl die Hinzuziehung und Auswertung von schriftlichen Dokumenten (Stellungnahmen, Strategieprogrammen, Parteiprogrammen) faktisch zum Kerngeschäft der Politikwissenschaft gehört (vgl. Reh 2006: 111f.), ist eine damit verbundene methodische Reflexion der Praxis in Hand- und Lehrbüchern kaum feststellbar (ausgenommen: Reh 1995; 2006). Auch wenn Werner Reh Recht zu geben ist, dass aufgrund „der überragenden Bedeutung massenmedialer Botschaften in der modernen Demokratie (...) politikwissenschaftliche Analysen die gesamte Bandbreite der politischen Kommunikation“ (ebd.: 113) erfassen müssten, was eine Verschiebung von einer reinen Dokumenten- zu einer umfassenden Kommunikationsanalyse impliziert, wird hier doch ein eher klassisches Verständnis zugrunde gelegt. Politikprozesse von Studium und Lehre vollziehen sich, mit wenigen Ausnahmen wie etwa die Gebährendiskussion Mitte der 2000er oder die Streiksituation 2009/10, in einem medial weniger beachteten Geflecht aus etablierten Akteuren, Gremien und Verfahren und werden meistens nur von einer wissenschaftspolitisch interessierten Teilöffentlichkeit wahrgenommen. Politikwissenschaftlich relevante Äußerungsakte zu Bologna über soziale Medien oder in Talkshows können daher als marginal angesehen und damit ausgeschlossen werden, zumal erstere ohnehin zu Beginn des Untersuchungszeitraumes noch kaum existierten. Unter Dokumenten werden daher schriftliche Original- und Primärquellen verstanden, „die die größte Aufklärung über die untersuchten Entscheidungen versprechen“ (ebd.: 116). Die Begrenzung

der auszuwählenden Dokumente ergab sich aus der Entscheidung, relevante und gegebenenfalls nicht einfach öffentlich zugängliche Informationen über Experteninterviews zu erheben. So wurden vor allem öffentliche Stellungnahmen, Pressemeldungen, Jahresberichte und Analysen insbesondere der relevanten Akteure rezipiert. Dabei wurde sich implizit an den klassischen historischen, quellenkritischen Schritten orientiert (vgl. ebd.: 116; Reh 1995: 242):

1. Quellensicherung: Ist die Quelle verlässlich?
2. Kontext der Quelle: Was war der Anlass?
3. Erschließung und Interpretation: Was wird (nicht) gesagt?
4. Intention: Was soll (implizit wie explizit) durch den Verfasser erreicht werden?
5. Aussagekraft: Wie lassen sich die Aussagen der Quelle auch im Vergleich zu anderen Quellen bewerten?
6. Einordnung in den forschungspolitischen Kontext: Wie werden die Aussagen in der Arbeit interpretativ verwertet?

Ohne die Bedeutung des Fragenkatalogs für die vorliegende Arbeit abzuschwächen, ist doch zu konstatieren, dass das Politikfeld Studium und Lehre weder sicherheitsrelevant noch politisch brisant oder generell normativ konfliktbeladen ist. Geheimpapiere oder bewusste Desinformation durch die Akteure können daher ebenso ausgeschlossen werden wie umgekehrt ein in der Regel explizit genannter oder von außen gut benennbarer Kontext vorausgesetzt werden kann. Die Fragen drei bis sechs wurden dagegen stets im Horizont der anderen Dokumente und Interviews betrachtet. Dass gerade die Kontrastierung von Informationen aus `non-reaktiven` Textdokumenten mit interaktiv entstandenen Interviews fruchtbar ist, liegt dabei auf der Hand.

„Die von der Geschichtswissenschaften entwickelten Methoden und Techniken der Quellen- und Dokumentenanalyse können also für die Politikwissenschaft sehr produktiv genutzt und eingesetzt werden - insbesondere wenn die Ergebnisse mit Erkenntnissen aus anderen methodischen Zugriffen (z.B. Expertenbefragungen, Umfragedaten, Aggregatdaten) konfrontiert werden.“ (Reh 1995: 218)

So konnten beispielsweise im österreichischen Fall die aus den Interviews mit Ministeriumsvertretern in Erfahrung zu bringenden steuerungsrestringierenden Implikationen einer als unzulänglich empfundenen Finanzausstattung mit Zahlen des Österreichischen Wissenschaftsrat zu einer erweiterten Analyse `objektiviert` werden. Grundsätzlich gilt somit, dass die Interviews ihren vollen interpretativen Mehrwert aus der Konfrontation mit Sekundärlitera-

tur und Interviews vor der Folie des theoretischen Rahmens und damit in der Zusammenschau entfalten.

5.2 Experteninterviews

5.2.1 Zum Expertenstatus

Obgleich das Experteninterview als „eines der am häufigsten eingesetzten Verfahren in der empirischen Sozialforschung“ (Meuser/Nagel 2009a: 465) gilt, besteht in den Sozialwissenschaften kein gemeinsam geteiltes Verständnis der Methode (vgl. Bogner/Littig/Menz 2014: 2f.). Diese Unklarheit beginnt mit der Frage, was den Expertenstatus ausmacht, reicht über das „Durcheinander“ (Gläser/Laudel 2010: 40) in den genaueren Formen, also ob etwa `narrativ` oder `leitfadengestützt`, und endet mit unterschiedlichen Auswertungsmöglichkeiten. Insofern ist für jede Studie in Abhängigkeit von Forschungsfrage und Vorgehen eine begründete Verortung innerhalb der verschiedenen Ausprägungen erforderlich. Folgt man der von Bogner und Menz vorgeschlagenen Unterscheidung in explorative, systematisierende und theoriegenierende Experteninterviews, so handelt es sich in dieser Studie um *systematisierende* Interviews (vgl. Bogner/Menz 2009: 64). Diese zielen auf „das aus der Praxis gewonnene, reflexiv verfügbare und spontan kommunizierbare Handlungs- und Erfahrungswissen“ (ebd.), durch das der Expertenstatus konstituiert wird. Im Kern haben die Interviews die Funktion, über die Experten „Betriebswissen“ (Meuser/Nagel 2009a: 470; kursiv im Original nicht übernommen) über Zusammenhänge, Routinen, Interpretationen und Einschätzungen im Hinblick auf die jeweilige Steuerungspraxis zu rekonstruieren. Dies schließt natürlich andere Wissensformen und Informationen wie die Nennung von Fakten und Zahlen zu Sachverhalten nicht aus. Der Begriff des Experten ist somit insofern relational, „als die Auswahl der zu Befragenden in Abhängigkeit von der Fragestellung und dem interessierenden Untersuchungsfeld geschieht.“ (Bogner/Menz 2009: 73). Zum Experten wird man nicht durch einfache Selbst- oder Fremdzuschreibung, sondern durch die über eine Funktion begründete aktive, problembezogene Eingebundenheit in den interessierenden sozialen Handlungszusammenhang (vgl. Meuser/Nagel 2009b: 44). Dahinter steht die zentrale sozialkonstruktivistische Prämisse, wonach soziale und politische Realität auf Basis von Bedeutungen gleichsam als „aktiv-konstruktiver Herstellungsprozess“ (Bogner/Menz 2009: 63; vgl. auch: Meuser/Nagel 2009a: 467) entsteht. In diesem Kontext verfügen die jeweiligen Akteure über ein ihren Expertenstatus begründendes Sonderwissen, das darin besteht, dass sie ihr Handeln teils explizit, teils implizit in Form von Normen und Routinen an Relevanzkriterien ausrichten. Aufgrund des gewissen Anteils an implizitem Wissen kann diese Expertise jedoch nicht ein-

fach abgefragt werden, sondern muss auf Basis der Erzählungen durch den Forscher rekonstruiert werden (vgl. Meuser/Nagel 2009a: 470). Zusammengefasst wird somit der wissenssoziologischen Definition von Experten von Bogner und Menz gefolgt:

„Der Experte verfügt über technisches, Prozess- und Deutungswissen, das sich auf ein spezifisches Handlungsfeld bezieht, in dem er in relevanter Weise agiert (etwa in einem bestimmten organisationalen oder seinem professionellen Tätigkeitsbereich). Insofern besteht das Expertenwissen nicht allein aus systematisiertem, reflexiv zugänglichem Fach- oder Sonderwissen, sondern es weist zu großen Teilen den Charakter von Praxis- oder Handlungswissen auf, in das verschiedene und durchaus disparate Handlungsmaximen und individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster einfließen (...).“ (Bogner/Menz 2009: 73; Hervorhebung im Original nicht übernommen)

5.2.2 Vorbereitung und Durchführung

a) Auswahl der Experten

Vor dem Hintergrund des skizzierten Expertenverständnisses wurden in allen drei Ländern Funktionsträger aus Politik, Verwaltung, Rektorenkonferenzen sowie anderen Verbänden und Organisationen (Studierende, Qualitätssicherung etc.) identifiziert und angeschrieben. Der Feldzugang kann als insgesamt sehr gut bewertet werden, da ungefähr 90% der angefragten Interviews realisiert werden konnten. Dies könnte darin begründet sein, dass sich das Forschungsinteresse im unmittelbaren praktischen Bezugsrahmen der meisten Experten befand oder befindet. Insgesamt wurden 39 Interviews durchgeführt (11 mit Bezug auf Deutschland, 13 mit Bezug auf Österreich, 15 mit Bezug auf die Schweiz). Für die Interviews in der Schweiz und in Österreich wurde je ein knapp zweiwöchiger Forschungsaufenthalt (März 2013 und März 2014) angesetzt. In diesem Rahmen konnten Interviews in Bern, Zürich und Lausanne beziehungsweise Wien und Graz geführt werden. Ergänzende Gespräche konnten per Telefon vorgenommen werden. Die Interviews für den deutschen Fall wurden über den Zeitraum 2013-15 gestreckt und, sofern möglich, ebenfalls in direkter Anwesenheit durchgeführt (u.a. Berlin, Bonn, Düsseldorf, Heidelberg). Auf Telefoninterviews wurde in der Regel in allen Fällen zu einem späteren Zeitraum (2015) zurückgegriffen, um die Transaktionskosten zu minimieren. Die Begrenzung der Anzahl der Interviews erfolgte auf Basis der wissenssoziologischen Grundierung des Expertenwissens. Wenn sich (konkurrierende) Deutungen, Routinen, Handlungsmuster und Informationen in den Aussagen zunehmend wiederholen, scheint das potenziell relevante `Feldwissen` in Bezug auf den interessierenden Handlungszusammenhang im Wesentlichen erfasst zu sein. Anders formuliert: „Die Zahl der erforderlichen Interviews ergibt sich aus der Verteilung von Informationen unter den Akteuren und aus Erfordernissen der empirischen Absicherung“ (Gläser/Laudel 2010: 104). Dieser Sättigungsrad wurde in allen Fällen festgestellt, weshalb der Grenznutzen jedes weiteren

Interviews gering geblieben wäre. Allerdings darf nicht verhehlt werden, dass ein kleiner Teil relevanten Wissens, unabhängig von nachgelagerten durch den Forscher zu verantwortenden Fehlinterpretationen, womöglich nicht in Erfahrung gebracht werden konnte. Insbesondere im deutschen und schweizerischen Fall haben einige wenige ehemalige oder aktive Akteure an Schlüsselstellen (und damit mit potenziellem `Schlüsselwissen`) auf die Interviewanfrage entweder nicht oder negativ im Sinne einer Absage aus verschiedenen Gründen reagiert. So wird ein gewisser Teil an potenziellem Wissen nicht in die Studie eingehen können, auch wenn dies durch alternative Interviews und Dokumente zum Teil kompensiert werden konnte. Es kann jedoch vermutet werden, dass der Einbezug dieser Expertise allenfalls Nuancen und Akzente verschoben hätte, ohne am generellen Muster der Befunde etwas zu ändern.

b) Leitfragenkonstruktion

Die besonderen Merkmale des Expertenwissens, aber auch die dynamische Interviewsituation als solche haben Implikationen für die Erstellung und Handhabung des Leitfadens. Da bei Expertengesprächen gerade das zum Teil implizit vorhandene Betriebswissen im Fokus steht, das dem Interviewer vorher nicht zugänglich ist, macht ein geschlossener, standardisierter Leitfragen wenig Sinn. Vielmehr ist ein offenes Leitfadeninterview dem Erkenntnisinteresse wie der sozialen Situation angemessen (vgl. Meuser/Nagel 2009a: 472). Der Leitfaden hat daher die Funktion, das Gespräch durch Anregungen zu Berichten und Erzählungen zu strukturieren und nicht zu standardisieren (vgl. Bogner/Littig/Menz 2014: 28).

Diesem Vorgehen wurde in der Praxis auch gefolgt. So zielte der Leitfaden darauf ab, die Einheitlichkeit des Vorgehens weniger auf der Ebene der konkreten Fragen, sondern vielmehr auf der Ebene des Gesprächsziels herzustellen. Im Fokus standen dabei immer die Frage nach Handlungsbedingungen, Gründen und Möglichkeiten von Entscheidungen. „Auf diese Weise lassen sich allgemeine Prinzipien und Maximen erfassen, wird eine Rekonstruktion der Entscheidungslogik möglich“ (Meuser/Nagel 2009b: 54). Dennoch folgte die Struktur der Fragebogen in der Regel einem Grundmuster, das stets durch Ergänzungen oder Auslassungen in Abhängigkeit von den Gesprächspartnern variiert wurde.

- A: Rahmenbedingungen der eigenen Organisation
(z.B. rechtliche Stellung, Ressourcen, Aufgabenbereiche etc.)
- B: Einstellung der Mitgliedshochschulen
(*Fragenblock B für universitäre Akteure*)
(Haltungen zu Bologna, Befürworter, Gegner etc.)

- C: Politische/Ministerielle Maßnahmen in Sachen Bologna
(*Fragenblock B für exekutive/administrative Akteure*)
(Instrumente, Maßnahmen, Strategien mit Bologna-Bezug)
- D: Einbindung anderer Akteure
(Interaktionsprozesse zwischen Politik, Verwaltung und Universitätssektor)
- E: `Besondere Situation` (in Abhängigkeit der Funktion und des aktiven Zeitraums des Experten)
z.B. Reaktion und Verhalten auf die Studierendenproteste 2009

c) Verlauf

Sämtliche Interviews, ob in Präsenz oder per Telefon, verliefen in konstruktiver und angenehmer Atmosphäre. Dabei bestätigte sich der in der Literatur wiederholte Befund, dass Expertengespräche besser verlaufen, wenn sich der Interviewer zuvor selbst möglichst intensiv vorbereitet. In diesem Kontext erwies sich die mit der jeweiligen Adaption des Leitfadens verbundene Einarbeitung als sehr hilfreich. So konnte durch gezieltes Fragen nach Details oder verbale oder nonverbale Bestätigung auf die Expertenfrage, ob man mit diesem oder jenem Sachverhalt im Grundsatz vertraut sei, die bestehenden Informations- und Statusunterschiede natürlich nicht ausgeglichen werden, aber es konnte doch in den allermeisten Fällen eine wechselseitig informierte Atmosphäre erzeugt werden. Nicht wenige Gespräche dauerten länger als ursprünglich vereinbart, obgleich aktive Funktionsträger das Zeitbudget naturgemäß strenger im Blick haben als bereits pensionierte Experten. Nur in zwei Fällen wurde der ursprünglich über das Sekretariat vereinbarte Zeitraum durch die Befragten selbst zum Teil deutlich verkürzt. In diesen Fällen konzentrierte sich der Verfasser auf die als relativ wichtiger erachteten Fragen.

5.2.3 Auswertung

Hinsichtlich der Auswertung von Experteninterviews ist mit Blick auf die Methodenliteratur ein Verfahrenspluralismus zu konstatieren und ein kanonisierter Weg noch nicht erkennbar (vgl. Bogner/Littig/Menz 2014: 71). Es existieren somit verschiedene Schrittfolgen wie die von Meuser und Nagel (1991) oder Ansätze, die explizit unter dem Begriff der qualitativen Inhaltsanalyse operieren (z.B. Kuckartz 2012 oder Gläser/Laudel 2010). Allen Verfahren ist jedoch eine Regelmäßigkeit und damit eine beanspruchte Orientierung an Gütekriterien qualitativer Forschung ebenso gleich wie das übergreifende Ziel, „eine von den Ursprungstexten verschiedene Informationsbasis, die nur noch die Informationen enthalten soll, die für die Beantwortung der Forschungsfrage relevant sind“ (Gläser/Laudel 2010: 200) zu gewinnen.

Grundsätzlich gilt jedoch auch, dass die genannten Verfahren keine Rezepte liefern, sondern je nach Erkenntnisinteresse auch angepasst werden können, vielleicht sogar müssen (vgl. Kuckartz: 2012: 37; Bogner/Littig/Menz 2014: 71). Nicht selten wird die Methode beziehungsweise das Auswertungsverfahren von dem Status abhängig gemacht, den man Interviewaussagen grundsätzlich beimisst. Werden sie als manifest gegebene Daten oder latent als ein „primär deutungsbedürftiges Konstrukt, das seinerseits auf Deutung rekurriert“ (Bogner/Littig/Menz 2014: 72), verstanden? Kuckartz hat jenseits dieser Dichotomie darauf aufmerksam gemacht, dass es insgesamt ein weites Spektrum von Kategorien (z.B. vermeintlich objektive Begebenheiten wie Zahlen oder Daten oder inhaltliche Themen) geben kann, um Interviewaussagen zu klassifizieren (vgl. Kuckartz 2012: 43f.).

Obgleich in der Arbeit Analyse und Evaluation (im Sinne einer qualitativ angeleiteten Beschreibung von unterschiedlichen Merkmalsausprägungen) und damit wesentlich die Deutung des Gesagten (und Geschriebenen) im Horizont des theoretischen Rahmens im Vordergrund stehen, ist der primäre Ort dieser Interpretationsleistung die Falldarstellung und *nicht* die Inhaltsanalyse selbst. Der Sinn beziehungsweise der vermeintliche Gehalt einer Aussage wird deutlicher im Lichte anderer Interviews, Daten und Informationen, mithin also durch einen Quellenpluralismus. Vor diesem Hintergrund dienen die folgenden vier Schritte dazu, die sehr große Materialfülle aus den Gesprächen zu verdichten und thematisch vorzustrukturieren. Gemeinsam mit den Informationen aus Dokumenten und Literatur bilden sie so die Grundlage für die Interpretation in der jeweiligen Falldarstellung.

a) Transkription

In einem ersten Schritt wurden alle Interviews, sofern ein Mitschnitt möglich war, transkribiert. In drei Fällen war keine Transkription möglich, da sich die Gesprächspartner eine Aufzeichnung des Gesprächs nicht wünschten. Auf besondere Transkriptionsregeln, beispielsweise zur Erfassung nonverbaler Äußerungen etc., wurde verzichtet, da die Zeitkosten immens gewesen wären, der interpretatorische Mehrwert hingegen bei Expertengesprächen nicht unbedingt erkennbar ist.

b) Paraphrasierung

Der Informationsumfang des Textkorpus wurde anschließend in einem ersten Schritt erheblich reduziert, in dem die für die Fragestellung relevanten Passagen paraphrasiert wurden. Im Fokus stand dabei die Orientierung am Text und noch keine über diesen hinausweisende Interpretation. In diesem Schritt wurden Interviews, die sich im weiteren Forschungsprozess als nicht oder kaum relevant erwiesen hatten, nicht paraphrasiert

c) Kodierung mit MAXQDA

Die Paraphrasen der Interviews wurden anschließend zum Bezugspunkt einer softwaregestützten Kategorisierung mithilfe des Programms MAXQDA (Version 11) gemacht. Vor dem Hintergrund des skizzierten Vorgehens kamen in der Terminologie Kuckartz` Fakten-Kategorien und inhaltliche Kategorien zur Anwendung.

Grundsätzlich wurde pro Fall mit vier Hauptcodes gearbeitet. Der erste Code *Hochschulsystem* ist eine Residualkategorie, in der in jeweiligen Subcodes übergreifende inhaltliche Aussagen zu den jeweiligen Systemen gemacht wurden. Die anderen drei Codes hingegen markieren mit *Formulierung*, *Implementierung*, *Reformulierung* den grundsätzlichen Versuch, den Untersuchungszeitraum phasenweise zu strukturieren. Als Subcodes sind diese jeweiligen Phasen nochmal ausdifferenziert nach den *Akteuren* (mit den entsprechenden Subcodes *Handlungsbedingungen*, *Präferenzen*, *Aussagen zu Relation*, *Rollenverständnis*, *Einschätzung zu anderen Akteuren*), den *Instrumenten* (mit den vier Steuerungsressourcen als Subcodes) sowie nochmal gesondert nach den *Präferenzendivergenzen und -konvergenzen*. Die folgende Übersicht zeigt eine geraffte und exemplarische Übersicht über das Codesystem:

Hauptcodes	Subcode 1	Subcode 2	Subcode 3	Subcode 4
<i>fallunabhängig</i>	<i>fallabhängig</i>	<i>fallunabhängig</i>	<i>fallabhängig</i>	<i>fallabhängig</i>
Hochschulsystem		Übergreifende Merkmale		
Formulierung	relevante Akteure, z.B. HRK, KMK etc.	Handlungsbedingungen Präferenzen Relationen Rollenverständnis Einschätzung anderer Akteure		
	Sonstige Akteure			
	Instrumente	Recht Finanzen Information Organisation	z.B.: HRG - HRK/KMK-Arbeitsgruppe	z.B.: HRG 2002
Implementierung
Reformulierung

Tabelle 19: Vereinfachtes Codesystem (eigene Darstellung)

Während somit die Hauptcodes sowie die Ebene Subcode 2 fallunabhängig sind, variieren die jeweiligen Akteure in Ebene 1 notwendigerweise nach Fall. Ebenso variieren in den Ebe-

nen 3 und 4 wiederum die Instrumente, da in dieser Perspektive stets die spezifischen Maßnahmen auf Basis des übergreifenden Rasters in Ebene 2 (Recht, Finanzen, Organisation, Information) in den Blick genommen wurden. Für die einzelnen Codes wurden Codierregeln erstellt, um die Arbeit in MAXQDA anzuleiten.

d) Aufbereitung

Durch die Codierung sämtlicher Interviews können Textpassagen quer über den Korpus mit dem gleichen kategorialen Bezug für die Auswertung in Zusammenhang gebracht werden. Dadurch entsteht eine neue Ordnung anhand der Kategorien. In allen drei Fällen entstand eine umfassende Darstellung, in der sämtliche fallrelevanten Informationen aus den Interviews nach der angelegten Codestruktur enthalten sind. Diese Dokumentation wiederum stellt in Kombination mit weiteren Dokumenten sowie der Sekundärliteratur die Basis für die fallbezogene Analyse und Interpretation der Fälle dar. Für die Veröffentlichung wurden die Interviews anonymisiert und per Zufallsprinzip nummeriert.

5.3 Sozialwissenschaftliche Interpretation

In einem mittleren Forschungsstadium wurde der Verzicht auf konkrete regelgeleitete Verfahren wie der Inhaltsanalyse `nach Mayring` oder `nach Gläser/Laudel` sowohl für Interviews als auch für Dokumente beschlossen. Auch andere Verfahren schienen letztlich dem konkreten Vorhaben unangemessen. Denn die beschreibende und interpretative Analyse der einzelnen Faktoren erwies sich als zu komplex, als dass sie *allein* sequenz- oder textimmanent innerhalb einer rigiden Methode gelöst werden kann. Maßgeblich für die Auswertung bzw. Interpretation der verschiedenen Daten waren daher allgemeine Gütekriterien der sozialwissenschaftlichen Interpretation.

Grundsätzlich wird einer Definition von Jo Reichertz gefolgt, um zu demonstrieren, was (sozial-)wissenschaftliches Interpretieren ist (und was nicht):

„Interpretationen sind (...) immer Versuche, aus wissenschaftlicher Sicht Sinn(re)konstruktionen vorzunehmen, die von den Daten ausgehen, diese transformieren und mit ihnen plausibel begründet werden können.“ (Reichertz 2016: 270)

Paraphrasiert ließe sich vielleicht sagen: Eine wissenschaftliche Deutung entsteht dann, wenn der besondere Gehalt einer konkreten Aussage in den abstrahierenden Kontext einer Theorie, eines Konzeptes oder Begriffes gestellt werden kann, *weil* das Besondere der Aussage eine allgemeinere Tiefenstruktur repräsentiert. Im Kern ist damit eine wechselseitige Verbindung zwischen Datum und Theorie begründet, die stets mit allen Vor- und Nachteilen in einen subjektiven, aber doch theoriegeleiteten Horizont eingebettet ist.

Dies bedeutet, dass wissenschaftliche Interpretationen eben *nicht* beliebig sind, sondern stets eingeehgt werden durch einen Bezugsrahmen von Theorie, Methode, Daten und Fragestellung (vgl. ebd.: 268). Wird der theoretische Rahmen sorgsam im Anschluss an den wissenschaftlichen Diskurs entwickelt und kontextsensibel adaptiert, werden Daten reflektiert gesammelt und bewertet und werden relevante Fragen gestellt, dann besteht der Anspruch, offenkundig falsche Deutungen auszuschließen. Nichtsdestotrotz sind in diesem Rahmen naturgemäß stets bessere und schlechtere Interpretationen möglich (vgl. ebd.; Kuckartz 2012: 33), aber wer grundsätzlich die Prämissen des Rahmens teilt, wird zu anschlussfähigen Deutungen gelangen. Der Grund der Interpretation geriete im Umkehrschluss dann ins Wanken, wenn sich zum Beispiel die Daten als gefälscht erwiesen, die Methode schlecht gewählt oder durchgeführt würde oder Theorie wie Forschungsfrage dem Gegenstand unangemessen wären.

Um dem zu begegnen, wurde(n):

(1.) vor dem Hintergrund der aus dem Diskussionstand als relevant identifizierten Forschungsfrage der Begriff der politischen Steuerung in wesentlichen Grundzügen ideen- wie theoriegeschichtlich aufgearbeitet sowie darauf basierend eine Definition begründet,

(2) in Auseinandersetzung mit relevanten steuerungs- und governancespezifischen Konzepten ein theoretischer Rahmen zur Strukturierung des Konzeptes entwickelt,

(3) aus dem Rahmen strukturierende Leitfragen entwickelt, um den Blick auf anzunehmende Muster zu lenken,

(4) die relevante Sekundärliteratur und offizielle Dokumente der wichtigen Akteure gesichtet sowie eine Vielzahl an Experten inhaltlich informiert befragt und die gewonnenen Aussagen anschließend methodisch reflektiert aufbereitet.

Damit ist eine breite Basis für eine Interpretation gewonnen, deren Referenzrahmen wiederum die Punkte eins bis vier sind und deren grundlegendes Vorgehen Gegenstand dieser Textpassage ist. Damit wird jedoch auch klar, dass die Deutungen immer nur so gut sein können wie die Prämissen beziehungsweise naturgemäß diese nicht überschreiten können. Es kann also nur das entdeckt und behauptet werden, was durch die Rahmenannahmen angelegt ist. Sind diese jedoch sorgsam konstruiert, können aus den Daten abgeleitete Interpretationen in Bezug auf die beobachtete Wirklichkeit einen Repräsentationsanspruch erheben. Diese Aussagen sind „nicht als Abbild der Realität, sondern als Deskription der Konstitutionsprozesse von Wirklichkeit“ (Blatter et al. 2007: 27) zu verstehen. Wie dieser

Repräsentationsanspruch durch die Rückbindung an Daten zu Stande kommt, wird abschließend exemplarisch illustriert, um dabei das Interpretationsvorgehen konkret zu skizzieren.

Dabei wird Reichertz gefolgt, der wissenschaftliches Interpretieren als „Kunstlehre“ (Reichertz 2016: 70) deutet, da aufgrund der jeweiligen Kontextsensitivität keine klaren Regeln, sondern allenfalls allgemeine Prinzipien benannt werden können. Im Gegensatz dazu steht beispielsweise der Ansatz von Heckmann, der ganze 19 Schritte einer sozialwissenschaftlichen Hermeneutik ausdifferenziert (vgl. Heckmann 1992). Dem schlankeren Verständnis Reichertz` folgend bilden ein grundsätzliches Sprachverständnis sowie ein möglichst umfangreiches Sachwissen, das gerade durch die intensive Beschäftigung mit dem Gegenstand entsteht (iterative Auseinandersetzung mit und Vertiefung von Forschungsstand, Fragestellung, Theoriekonstruktion, empirischem Feld über die Vorbereitung und Durchführung der Interviews etc.) eine wichtige Voraussetzung für gelingendes Interpretieren. Dies mag banal klingen, aber sowohl im Alltagsverständnis als auch in wissenschaftlichen Zusammenhängen wird beides oftmals unterlaufen beziehungsweise bewusst verkürzt. So ist etwa Mayntz` Kritik an einer eher der naturwissenschaftlichen Logik verhafteten quantitativ-sozialwissenschaftlichen Vorgehensweise einzuordnen, diese fundierenden Elemente des Forschungsprozesses „zu einer unbedeutenden Präliminarie“ (Mayntz 1983: 11) zu machen. Der nächste und entscheidende Schritt schließlich ist die eigentliche Interpretationsleistung, die durch verschiedene gedankliche Schritte das Gesagte und Geschriebene in einen allgemeineren Kontext stellt:

„Zu diesen mentalen Operationen gehören die Akte des Abstrahierens, des Typisierens, des Kontrastierens, des die-Dinge-in-einem-anderen-Licht-Sehens, die Dinge unter-einer-anderen-Perspektive-Sehens, des Zusammenfassens und des Verdichtens.“ (Reichertz 2016: 270f.)

Dass dies wiederum nicht beliebig abläuft, wurde bereits aufgezeigt, denn durch die vorgegebenen Dimensionen und (Ideal)typologien, die ihrerseits an allgemeine politik- oder sozialwissenschaftliche Konzepte anknüpfen, stehen strukturierende Raster bereit, die diesen Prozessen ein Gefäß geben, um sie nicht anekdotisch, uferlos oder assoziativ werden zu lassen. So entstehen aus dem Dialog zwischen den inhaltlich vereinzelt Aussagen und Informationen aus Texten und Interviews einerseits sowie den übergreifenden Begriffen und Konzepten andererseits Interpretationen beziehungsweise in der Terminologie Meuser und Nagels politikwissenschaftliche Konzeptualisierungen (vgl. Meuser/Nagel 2009a: 477). Diese Interpretationen beanspruchen nicht alleinige Deutungshoheit, aber doch grundsätzliche politikwissenschaftliche Plausibilität. Die folgende Paraphrase aus einem Interview für den

schweizerischen Fall bezieht sich zum Beispiel unter anderem auf die Stellung der dortigen Rektorenkonferenz:

„Generell gilt in der Schweiz, dass Rückmeldungen und Abstimmungen zwischen den Akteuren hochgradig informell erfolgen und Sitzungen eher die Funktion der formalen Legitimation dieser Prozesse haben. Beispiel SUK (das gemeinsame hochschulpolitische Organ von Bund und Kantonen, Anm. der Verf.): Dort gab bzw. gibt es ein informelles Präsidium der SUK, das im Vorfeld der Sitzungen die Tagesordnung besprach und dessen Mitglied stets der Crus-Präsident war, ohne formales Mitglied der SUK zu sein.“ (Interview Nr. 32)

In sämtlichen Interviews wie auch in Dokumenten und Sekundärliteratur wurde systematisch nach Informationen zur Position der Rektorenkonferenzen gesucht. Dies erfolgte, wie in Kapitel 4 skizziert, da aus der Steuerungsforschung bekannt ist, dass konkrete Steuerungsmuster von den organisatorischen Voraussetzungen staatlicher *und* gesellschaftlicher Akteure abhängen, und vermutet werden kann, dass dies auch für die nationale Bologna-Reform gilt. Die Paraphrase lässt sich dahingehend interpretieren, dass die Crus keine formale, aber eine informelle starke Position im Politikprozess zu haben scheint, da sie eine bestimmte *Funktion* erfüllt. Weitere Informationen aus Interviews, Dokumenten etc. stützen den Befund, dass die Rektoren innerhalb der zersplitterten hochschulpolitischen Landschaft mit zerklüfteten Kompetenzen und jeweilig kapazitär gering ausgestatteten Behördenapparaten gesamtstaatlich *Expertise* (technisches Wissen über Bologna), *Koordinationsarbeiten* (z.B. Durchführung von Umfragen, Erstellung von Regelwerken etc.) sowie insgesamt dadurch auch *Legitimation* (Sachnähe politisch verantworteter Entscheide) der Politik als Tauschressource gegen gesamtstaatlichen Einfluss anbieten können. Vor dem Hintergrund der ausgearbeiteten Begrifflichkeiten des theoretischen Rahmens lassen sich diese Informationen somit in die begründete Interpretation überführen, dass der schweizerische Universitätssektor gesamtstaatlich über hohe funktionale Ressourcen verfügt. Natürlich ist `der Universitätssektor` genauso ein Konstrukt wie `funktionale Ressourcen`. Theoretisch informiert und auf Basis erster Vorstufen wurde jedoch in Kapitel 2 begründet, weshalb dieses Konstrukt zulässig ist. In Kapitel 4 wurde analog in Auseinandersetzung mit einschlägigen politikwissenschaftlichen Konzepten eine sektorbezogene Dimension konstruiert, um wiederum die Ressourcen kriteriengeleitet qualitativ einschätzen zu können. Aufgrund dieser empirisch-theoretischen `Haf-tung` der Begrifflichkeiten ist eine plausible Aussage auf einem mittleren Abstraktionsniveau möglich. Der Repräsentationsanspruch im Sinne einer Abbildung politischer Wirklichkeit ist natürlich geringer als im Falle einer theorieabstinenten *thick description* und zugleich weitaus höher als der einer variablenorientierten reduktionistischen Vorgehensweise. Gleichzeitig ermöglicht die gewählte Einstellung zwischen Nah- und Fernwinkel, Prozesse in ihrer Genese sowohl zu verstehen wie auch gewisse Funktionslogiken übergreifend zu erklären.

6 Politische Steuerung in Deutschland

6.1 Politikformulierung: Von den 1990er Jahren bis 2003

Wie unter Punkt 4.2.5 bereits dargestellt, lässt sich die Formulierungsphase des Bologna-Prozesses als Studienstrukturreform in der Bundesrepublik in zwei Phasen trennen, die sich zum Teil parallel zur einsetzenden Umsetzung vollzogen: So war Mitte der 1990er Jahre eine Reform zu strukturellen Problemen des Hochschulwesens in Gang gekommen, die bereits vor Bologna unter anderem zur Erprobungsklausel von Bachelor- und Masterstudiengängen in der vierten Hochschulrahmengesetz-Novelle 1998 mündete. Parallel wurde die Erprobung eines Akkreditierungsverfahrens beschlossen. Auf dieser Basis wurden 1999 erstmals durch die KMK Strukturvorgaben für die neuen Studiengänge verabschiedet. Witte konstatiert daher bereits vor Bologna im Hinblick auf die Zweiteilung des Studiums für das Jahr 1999 das Ende einer „initial policy formulation“ (Witte 2006: 174). Aufgrund nationaler, aber auch internationaler Reformimpulse durch den im Juni 1999 initiierten Bologna-Prozess lässt sich parallel zu ersten Umsetzungen der neuen Studiengänge eine weitere Formulierungsphase erkennen. Im Jahr 2002 wurde in der fünften Novelle zum Hochschulrahmengesetz die Experimentierklausel in § 19 von 1998 zum fakultativen Regelangebot. Ein Jahr später fand im Jahr 2003 die Bologna-Konferenz in Berlin statt, was allgemein als zentraler Meilenstein für das nationale Reformbewusstsein gilt. In diesem Zusammenhang formulierte die Kultusministerkonferenz ihre zehn Thesen zur Bologna-Reform und bekannte sich zum Zielpunkt 2010. Insgesamt kann damit von einer Formulierungsphase bis ca. 2003 für Deutschland ausgegangen werden, obgleich bereits einige Studiengänge auf der Rechtsgrundlage der HRG-Novelle von 1998 umgestellt waren.

6.1.1 Dimension I: Struktureller Kontext

6.1.1.1 Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß

a) Kompetenzverteilung

Nach Gründung der Bonner Republik fiel den Bundesländern zunächst die alleinige Zuständigkeit für die Hochschulen zu. Spätestens in den 1960er Jahren stiegen jedoch die sozio-ökonomisch und standortpolitisch motivierten Anfragen an das Bildungssystem unter der Randbedingung begrenzter finanzieller Ressourcen der Länder. Infolge dessen wurden unter Einbezug des Bundes die entsprechenden finanziellen und regulatorischen Voraussetzungen geschaffen, um die quantitative und qualitative Ausweitung im Bundesstaat anzugehen (vgl.

Hepp 2011: 122f). Im Zuge der Verfassungsreform 1969 erhielt der Bund so die Rahmengesetzgebung für das Hochschulwesen durch Ergänzung von Art. 75 Nr. 1a GG a.F. Demzufolge konnte er erstmals allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens regeln. Allerdings stand diese Kompetenz unter zwei Vorbehalten, die mit der Rahmengesetzgebung verbunden waren. Zum einen ergab sich aus der Zuständigkeit für allgemeine Grundsätze gleichsam eine Beschränkung der Regelungsdichte (vgl. Kempen 2011: 16). Zum anderen stand die Rahmengesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Regelungen. Beide Einschränkungen bargen naturgemäß erhebliches Konfliktpotenzial. Seit der ersten Fassung des Gesetzes 1976 gab es daher fortwährend Kritik aus den Ländern an dem angeblichen zu extensiven Gebrauch des Rechts seitens des Bundes (vgl. ebd.: 16). Das Bonner Wissenschaftsministerium machte dagegen stets mit Verweis auf eine einheitliche Mindestkoordinierung in den Bereichen Organisations-, Personal- und Entscheidungsstruktur sowie Hochschulzugang, Studiengänge und Prüfungen die Erforderlichkeit gesamtstaatlicher Regelungen geltend (vgl. Münch 2008: 187f.).

Waren Regulierungen bundesdeutscher Standards für Studium und Lehre die begründungspflichtige Ausnahme, war die Finanzierungskompetenz im Bereich Lehre seitens des Bundes noch limitierter. Bereits vor 2006 war das Ministerium im Kern auf Forschungsförderung verwiesen, da ihm eine direkte Unterstützung der Lehre gemäß Art. 91b GG a.F. untersagt war. Aufgrund der offenkundigen finanziellen Herausforderungen hatten Bund und Länder jedoch eine kreative Praxis gefunden, um über den Umweg der Forschungsförderung Bundesgelder in die Hochschulen zu leiten. In den Hochschulsonderprogrammen I und II z.B. verpflichtete sich der Bund in der entsprechenden Verwaltungsvereinbarung zu einer Entlastung der Länder im Bereich Forschung, damit diese die frei werdenden Mittel der Lehre zukommen lassen konnten. Dieses Ordnungsgefüge wurde angesichts eines gravierenden Konfliktes zwischen unionsgeführten Ländern und der SPD-geführten Bundesregierung ab 2002/3 zunehmend delegitimiert. Zu Beginn der Bologna-Reformen prägte diese rechtliche Verflochtenheit über die Rahmengesetzgebung jedoch noch die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Akteurkonstellation.

b) Kompetenzumfang

Durch die verschiedenen Normebenen, angefangen mit dem HRG, über die Landesgesetze bis hin zu den Rahmenprüfungsordnungen waren die Studien Ende der neunziger Jahre formal wie inhaltlich erheblich reguliert. Zusätzlich zu den national einheitlichen Anforderun-

gen kamen noch ergänzende Regelungen in den Landesgesetzen.⁵ Gesamtstaatlich konkretisiert wurden die quantitativen Vorgaben zu Regelstudienzeiten und Prüfungsabschnitten in den Rahmenprüfungsordnungen, in denen zudem stets fachliche Schwerpunkte gesetzt waren. In der letztmals 2002 verabschiedeten Rahmenprüfungsordnung für Politikwissenschaft war beispielsweise festgehalten, dass der politikwissenschaftlich bestimmte Teil des Grundstudiums ca. 60 Semesterwochenstunden betragen solle. Davon sollten gut drei Viertel für den ebenfalls inhaltlich bestimmten Pflichtkanon sowie wissenschaftliche Methoden vorgesehen werden. Ein Viertel war für Ergänzungen eigener Wahl reserviert (vgl. KMK 2002a: 38). Auch wenn die Rahmenordnungen offiziell Empfehlungen darstellten, die unter Beteiligung von Bund, Ländern und HRK zustande kamen, wurden sie faktisch doch mit dem Genehmigungsvorbehalt aus § HRG 16 (1998) verbunden. Demnach mussten Prüfungsordnungen von der nach Landesrecht zuständigen Stelle, dem jeweiligen Wissenschaftsministerium, genehmigt werden. Dort bildeten die Rahmenempfehlungen die Grundlage für die ministerielle Genehmigung. Eingereichten Prüfungsordnungen, die von den Kriterien abwichen, wurde in aller Regel das Placet versagt (vgl. Erichsen 2003: 160). Insofern kann der staatliche Kompetenzumfang durchaus als stark bezeichnet werden.

6.1.1.2 Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung

a) Institutionelle Ressourcen

Die Hochschulrektorenkonferenz hatte vermittelt über § 9 HRG eine verbürgte Mitspracheposition bei gesamtstaatlichen Fragen zu Studium und Lehre. Absatz 1 normiert, dass Bund und Länder gemeinsam Sorge tragen „für die Behandlung grundsätzlicher und struktureller Fragen des Studienangebots unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der Wissenschaft, in der beruflichen Praxis und im Hochschulsystem“ (HRG). Absatz 2 erlegt den Ländern die Pflicht auf, dass „die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels gewährleistet werden“ (HRG). Absatz 3 schließlich normiert, dass die Hochschulen und Sachverständige der Berufspraxis bei der Wahrnehmung der Aufgaben nach den Absätzen 1 und 2 zu beteiligen sind. Damit war die Mitwirkung des Hochschulsektors an einer übergreifenden Abstimmung in Sachen Studium und Lehre obligatorisch. Bis zur Ablösung durch die

⁵ So normierte das damalige Universitätsgesetz (UG) des Landes Rheinland-Pfalz im einschlägigen Abschnitt zur Studienreform in § 16 (5), dass das Ministerium durch Rechtsverordnung in begründeten Fällen unter Anhörung der Universität die Semesterstundenzahl, die Anzahl der Prüfungsleistungen und die Anzahl der Leistungsnachweise begrenzen sowie die Bearbeitungsdauer und den Umfang von Prüfungsarbeiten festlegen könne.

Akkreditierung erfolgte diese Beteiligung bis 2002 im Verfahren der Koordination von Rahmenprüfungsordnungen. Dazu hatten die Länder mit der Hochschulrektorenkonferenz die „Gemeinsame Kommission für die Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen“, kurz GemKo, eingerichtet. Basis für ihre Arbeit bildete die Vereinbarung der Länder über die Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen gemäß § 9 Hochschulrahmengesetz, die letztmalig im Juli 1991 nach der Aufnahme der fünf neuen Bundesländer in das Koordinierungssystem novelliert wurde. Die Kernaufgabe der GemKo bestand darin, unter Beteiligung des Bundes und der Berufspraxis Empfehlungen für Rahmenprüfungsordnungen zu formulieren, die von den Gremien der KMK und HRK anschließend getrennt beschlossen werden mussten. Die Wissenschaftsministerien banden anschließend die Genehmigung der Studiengänge der Hochschulen daran, ob diese den formalen Kriterien der Rahmenprüfungsordnungen entsprachen. Auch wenn die operative Arbeit in der Regel durch disziplinenbezogene Fachkommissionen erfolgte, hatte die HRK damit eine institutionell recht stark verbürgte Position. Damit war gesichert, dass sie in welcher Form auch immer bei grundsätzlichen und strukturellen Fragen des Studienangebotes zu beteiligen war. Ihre institutionellen Ressourcen im Bereich Studium und Lehre können als spezifisch gewertet werden.

b) Funktionale Ressourcen

Zusätzlich zu den institutionell verbürgten Ressourcen entwickelte die Hochschulrektorenkonferenz zunehmend funktionale Ressourcen, die ihre Position im Politikprozess vor allem nach der Wende erheblich aufwerteten. Für die Westdeutsche Rektorenkonferenz, die sich 1990 nach der Aufnahme von 21 Hochschulen aus der ehemaligen DDR in Hochschulrektorenkonferenz unbenannt hatte, markierte die Wahl von Hans-Uwe Erichsen im selben Jahr zum Präsidenten eine Zäsur. Erichsen verband die Kritik an der staatlich mitverantworteten desolaten Lage der Universitäten mit dem konkreten Angebot der Hochschulen, an den nötigen Reformen konstruktiv mitzuarbeiten. Damit sollte sich die HRK weg von einer reinen Interessengruppierung hin zu einem für die Willensbildung ernstgenommenen Akteur entwickeln (vgl. Interview Nr. 25). Als erster Meilenstein dieser Transformation kann das *Konzept zur Entwicklung der Hochschulen in Deutschland* betrachtet werden. Ausgehend von einer Analyse der aktuellen Situation wurden Anforderungen benannt, und ein differenzierter Maßnahmenkatalog wurde vorgestellt. Dies zeigte insofern Wirkung, als dass die KMK 1993 in einem Bericht an die Ministerpräsidentenkonferenz die HRK für eine „aktive und ergebnisorientierte Mitwirkung in der Studienstrukturreform“ (KMK 1993: 5) ausdrücklich lobte. Ausdruck der Relevanz, die die KMK der HRK beimaß, war die Tatsache, dass das Konzept und zwei

weitere Grundsatzpapiere von Ländern und Wissenschaftsrat als „breite und tragfähige Basis für die Hochschulstrukturreform“ (ebd.: 6) gewertet wurden.

Über die personellen Ressourcen für die inhaltliche Arbeit verfügte die HRK: In den 1990er Jahren hatte das Sekretariat der Geschäftsstelle ca. 25-30 Mitarbeiter. Nach 1990 kamen Stellen durch die Länder hinzu, um die gestiegenen Anforderungen durch die Wiedervereinigung besser bearbeiten sowie die Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa koordinieren zu können (vgl. Interview Nr. 25). Darüber hinaus bildeten etwa Themen wie Forschung und Lehre die Daueraufgaben der Geschäftsstelle, die zudem für die HRK die Koordinierung mit der GemKo verantwortete (vgl. ebd.: 1). Demgemäß verfügte die Rektorenkonferenz über einen spezialisierten Mitarbeiterstab, der in den relevanten Gebieten Internationale Angelegenheiten, Hochschulrecht, -struktur- und -planung, Forschung, Lehre sowie Studium ausgewiesen war. Hinzu kam, dass in der Ära der Präsidenten Erichsen und Landfried zwischen 1990 und 2003 das Engagement in der Confederation of European Union Rectors' Conferences beziehungsweise der Nachfolgeorganisation European University Association (EUA) sehr ausgeprägt war. So war die HRK bereits vor Bologna stark in den internationalen Diskurs zur Studienstrukturreform involviert. In den 1990er Jahren kam es in der Europäischen Rektorenkonferenz in mehreren Konferenzen zu praktischen Vorschlägen zur Zweiteilung des Studiums zur Verbesserung der internen wie externen Anschlussfähigkeit sowie zur besseren Arbeitsmarktfähigkeit (vgl. Interview Nr. 38). Damit verfügte die HRK über ein Wissen in Themenbereichen rund um gestufte Studiengänge und Qualitätssicherung, das es national wiederum einspeisen konnte. Die HRK konnte daher relativ früh bereits die Resource Expertise in den politischen Prozess mit einbringen. Sowohl zwischen dem BMBF als auch mit den Ländern fand ein regelmäßiger und zum Teil intensiver Austausch statt, der oft auch informeller Natur war (vgl. z.B. Interview Nr. 1; Interview Nr. 38; Interview Nr. 7).

Ausweis dieser starken Stellung war in den frühen 1990er Jahren die Schaffung eines informationell-inhaltlichen Instruments, das Länder und HRK verband: Im März 1992 hatten KMK und HRK zwei gemeinsame Arbeitsgruppen eingesetzt zur Ausarbeitung von Vorschlägen zu Studienzeiterkürzung und Hochschulstruktur. Diese Zusammenarbeit war bereits das Resultat guter Kontakte auf der Basis ähnlicher Interessen und Vorstellungen in Bezug auf anstehende Hochschulreformen. Maßgeblich war jedoch auch das gute persönliche Verhältnis des 1991 neu ins Amt gelangten rheinland-pfälzischen Ministers Zöllner sowie von HRK-Präsident Erichsen (vgl. Interview Nr. 25). Anlässlich eines gemeinsamen Treffens Ende 1992 wurde entschieden, beide Gruppen zu einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zusammenzulegen, die fortan als *KMK/HRK-AG Weiterentwicklung der Struktur des Hochschulwesens*

firmierte. Die zentrale Motivation auf beiden Seiten bestand darin, die Willensbildungsprozesse beider Organisationen zu verschlanken und besser aufeinander abzustimmen. Die formalen Treffen der 16 Wissenschaftsminister mit den HRK-Vertretern hatten sich dazu als wenig effektiv erwiesen, weil vor- und nachbereitende Prozesse fehlten. Innerhalb dieser informalen Struktur konnte die HRK so einen privilegierten Status im Politikprozess einnehmen. Entsprechend der Zielsetzung der Gruppe kam man überein, dass ein Minister sowie der jeweilige HRK-Präsident den Vorsitz übernehmen sollten. Neben dem qua Funktion gesetzten Erichsen verständigte man sich innerhalb der KMK auf Minister Zöllner als Vorsitzenden, der zuvor Vizerektor beziehungsweise Rektor der Universität Mainz gewesen war und daher beide Seiten kannte. Auf Seite der KMK waren zu Beginn mehrere Minister sowie Staatssekretäre vertreten, wobei auch hier die typische Gremienzusammensetzung nach A- und B-Ländern erfolgte (vgl. ebd.: 9; Interview Nr. 38). Die HRK vertraten neben dem Generalsekretär in der Regel noch zwei Vizepräsidenten (vgl. ebd.: 33).

Obgleich das Gremium informell ohne Satzung und zum Teil ohne offizielle Protokolle arbeitete, wurde dennoch eine Aufbau- und Ablauforganisation institutionalisiert, die darauf abzielte, die üblichen Prozesse und Strukturen zu verkürzen. Die Geschäftsführung wurde nicht, wie es pflichtgemäß gewesen wäre, bei der KMK angesiedelt, sondern wurde zwischen HRK und KMK geteilt (vgl. Interview Nr. 25). Im Kern war damit zu zentralen hochschulsystemischen Fragen eine effektive, da koordinierte, jeweils top-down verlaufende Willensbildung in KMK in HRK angelegt, da beide Büros die Papiere miteinander abstimmten und direkt in die entscheidungsrelevante Ebene einbrachten (vgl. ebd.: 8).

Damit war das informelle Instrument direkt verschaltet mit den formellen Entscheidungsgremien der Minister und Rektoren und im Falle der KMK auch angeschlossen an formelle Entscheidungsautorität. Dies lag im Interesse beider Parteien: Die HRK verfolgte explizit die Strategie, durch direkte Beeinflussung der politischen Ebene, Unterstützung für zentrale Vorhaben zu erhalten, die man nicht den langwierigen Prozessen der horizontal verflochtenen Ministerialbürokratie überantworten wollte (vgl. Toens 2015: 166; Mahner 2012: 176). Die Länder wiederum konnten von der Expertise und konstruktiven Grundeinstellung der HRK-Spitze und des dahinter stehenden Apparates profitieren. Maßgeblich war jedoch, dass die Verbandsführung gegenüber der Politik eine Repräsentativität glaubhaft machen konnte, die bei genauerem Hinsehen nicht vorhanden war (vgl. Interview Nr. 38). Aufgrund der starken Position der HRK infolge ihrer konstruktiven Vorschläge, Vernetzung sowie ihres erkämpften Einflusses im Politikprozesses wird sie von hochschulpolitischen Akteure für den

Zeitraum der Formulierung mit Attributen wie „Treiber“ (Interview Nr. 34) oder „themensetzend“ (Interview Nr. 7) versehen.

Zum Beginn des Formulierungszeitraums lässt sich die Ressourcenausstattung des Universitätssektors daher durchaus als hoch einstufen. Spezifische im HRG verbürgte institutionelle Rechte im Bereich Studium um Lehre wurden ergänzt durch nachweislich regelmäßig abgefragte Expertise und Interessensbündelung seitens der Politik, insbesondere der Länder. So konnte die HRK faktisch einen Systemvertretungsanspruch simulieren, der bei genauerem Hinsehen allerdings fragil war und in der einsetzenden Implementierungsphase nicht mehr aufrecht zu erhalten war.

6.1.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen

6.1.2.1 Inhaltliche Präferenzen

a) Inhaltliche Normen

Bereits vor der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration liefen in Deutschland verschiedene Reformanstrengungen, die unter dem Schlagwort Hochschulstrukturreform zusammengefasst und diskutiert wurden (vgl. KMK 1996). Neben grundsätzlichen systemischen Überlegungen wie der Weiterentwicklung der Fachhochschulen und der Diskussion um vermeintlich leistungssteigernde Organisationsreformen wie der Stärkung der Rektorate stand dabei maßgeblich die *Studienstrukturreform* im Zentrum. So wurden unter anderem die Studierbarkeit der Studiengänge, die Verbesserung der Prüfungsorganisation und die Qualität der Lehre zunehmend zum Gegenstand reformerischer Bemühungen auf Länderebene. Der Vorschlag einer Zweiteilung des Studiums war bereits in den 1960er Jahren vom Wissenschaftsrat eingebracht worden, fand aber bis in die 1990er Jahre keine aktiven Unterstützer. Die Reformbedürftigkeit des grundständigen Studiums ergab sich vor allem aus dem deutlichen Anstieg der Studierendenzahlen seit den 1970er Jahren, dem kein entsprechender Aufbau an Kapazitäten in den Hochschulen gegenüberstand. Die Bundesländer gingen seinerzeit von einem Studentenberg aus, der zehn Jahre später demographiebedingt wieder überwunden werden sollte und damit keine dauerhafte personelle, bauliche und finanzielle Stärkung des Hochschulsektors erforderlich machte. Auf Basis dieser Geschäftsgrundlage konnten sich Politik und Hochschulen auf den sogenannten Öffnungsbeschluss verständigen (vgl. Kehm 2004: 8). Doch die faktische Entwicklung konterkarierte die Grundlage von 1977. Im Jahr 1992 rechnete die HRK vor, dass im Vergleich zum Jahr 1977 75 Prozent mehr Studierende eingeschrieben seien, wohingegen die Personalausstattung der Universitäten, Ge-

samt-, Kunst- und Musikhochschulen (ohne Klinika) gerade einmal von 54.000 im Jahre 1977 auf 54.300 im Jahr 1989 gestiegen sei (vgl. HRK 1992) .

Die Folge dieser Überlastung war eine erhebliche Verschlechterung der Studienbedingungen, die sich auch in zentralen Kennzahlen niederschlug. Damit hatte sich zwischen 1977 und 1990 der Anteil der Studierenden außerhalb der Regelstudienzeit mehr als verdoppelt, was überlange Studienzeiten zur Folge hatte. Der Wissenschaftsrat zeichnete in seinen für die allgemeine hochschulpolitische Politikformulierung in den 1990er Jahren wegweisenden *Zehn Thesen zur Hochschulpolitik* gerade für die universitäre Lehre ein düsteres Bild:

„Die Universitäten sind zu überlasteten und für ihre drei Aufgaben Lehre, Forschung und Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses unterfinanzierten Großbetrieben für das Studium von immer mehr Jugendlichen geworden. (...) Dies gelingt immer weniger, wobei die zunehmende Unterfinanzierung der Hochschulen, Disproportionalitäten im Verhältnis der Hochschularten, Veränderungen in der Vorbildung der Studienanfänger, fehlende Anpassung an die Anforderungen des Beschäftigungssystems und Mängel in der Selbststeuerungsfähigkeit der Hochschulen zu schwerwiegenden Defiziten führen. Lange Studienzeiten mit der Folge eines späten Berufseintritts, zunehmender Studienabbruch von Studenten, die im Studium scheitern oder keinen Sinn in einem Studienabschluß sehen, und eine wachsende Zahl von Hochschulabsolventen in Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungsmaßnahmen zur Erleichterung des Übergangs von der Hochschule in den Beruf sind unübersehbare Indikatoren für den krisenhaften Zustand der Hochschulausbildung in manchen Fachbereichen.“ (WR 1993: 11)

Dieser massive Problemdruck führte dazu, dass zu Beginn der 1990er Jahre von den Akteuren verschiedene, sich aus dem Kontext ergebende systemische Herausforderungen benannt wurden, die als handlungsrelevante inhaltliche Normen gefasst werden können. Insbesondere drei miteinander verbundene, aber durchaus heuristisch trennbare Normen lassen sich ausmachen, die das Zusammenwirken in der Akteurkonstellation prägten: Aufgrund der zum Teil evident schlechten Studienbedingungen rückte vor allem die *Studierbarkeit* als solche in den Fokus der Akteure. Damit eng verbunden war die Forderung nach einem *zielgruppengerechten Studium* angesichts einer überwältigend hohen Zahl an Studierenden, deren berufliche Perspektive nachweislich außerhalb des wissenschaftlichen Bereiches lagen. Zudem bedeute das Ende des Ost-West-Konfliktes den Aufbruch nationaler Strukturen, so dass zunehmend die mangelnde *internationale Wettbewerbsfähigkeit* des deutschen Hochschulsystems thematisiert wurde.

Aufgrund der überlangen Studienzeiten benannte bereits 1992 die HRK in ihrem Konzept zur Entwicklung der Hochschulen, dass das grundständige Studium inhaltlich und organisatorisch so beschaffen sein müsse, dass es „von durchschnittlich begabten Studierenden in der Regelstudienzeit absolviert werden kann, die KMK und HRK einvernehmlich in den Rahmenprüfungsordnungen für die einzelnen Fächer festgelegt haben“ (HRK 1992). Auch Bund und Länder forderten im Eckwertepapier 1993, das in Vorbereitung eines bildungspolitischen Spitzengespräches formuliert wurde, dass vor allem das Universitätsstudium „auf eine Stu-

dienzeit von real vier bis fünf Jahren“ (Bund-Länder-Arbeitsgruppe 1993) verkürzt werden müsse. Die Länder ihrerseits benannten in ihrer Bildungspolitischen Erklärung von 1993 bereits den Weg: „Staat und Hochschulen müssen dafür Sorge tragen, dass das Studium innerhalb der Regelstudienzeit bewältigt werden kann. Dafür ist es erforderlich, den Studien- und Prüfungsstoff auf das Notwendigste zu begrenzen und die Studien- und Prüfungsanforderungen transparent zu machen.“ (MPK 1993) Unter dem Stichwort Studierbarkeit, das im deutschen und österreichischen Bologna-Diskurs nach 2009 wieder aufleben sollte, verstand man bereits in den 1990er Jahren eine inhaltliche und prüfungsorganisatorische Entschlackung des grundständigen Studiums sowie eine Verbesserung der Unterstützungsprozesse wie etwa der Studienberatung. Standen dabei Inhalte und Formalia der Studien als solche im Vordergrund, so akzentuierte die Norm, die als *zielgruppengerechtes Studium* bezeichnet werden kann, den Außenbezug der akademischen Ausbildung. Angesichts der Tatsache, dass sich der Anteil der Studierwilligen auf dauerhaft hohem Niveau zu bewegen schien, zeichnete sich zu Beginn der 1990er Jahre ein Konsens ab, wonach die Studienstruktur im Hinblick auf ihre unterschiedlichen Zielsetzungen zu reformieren sei. Die HRK selbst forderte in diesem Kontext: „Die Universitäten müssen deshalb auf die dauerhafte Herausforderung der Ausbildung eines Drittels eines Altersjahrganges mit einer Änderung der Studienstruktur reagieren“ (HRK 1992). Ähnlich lautende Forderungen kamen auch von Bund und einigen Ländern. Eine Zweiteilung des grundständigen Studiums war aufgrund dieser Norm zu Beginn der 1990er Jahre noch nicht mehrheitsfähig. Dennoch war in der Argumentation bereits die Trennung des Studiums in einen primär berufsbezogenen und einen primär wissenschaftsbezogenen Anteil angelegt:

„Das theoriebezogene, berufsqualifizierende Studium muß entsprechend den Vorschlägen von Hochschulrektorenkonferenz und Wissenschaftsrat wieder so ausgestaltet werden, daß ein Abschluß in diesem Zeitraum erreicht werden kann. Davon deutlich zu unterscheiden ist die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses für Tätigkeiten in Forschung und Wissenschaft.“ (Bund-Länder-Arbeitsgruppe 1993)

Während die Normen *Studierbarkeit* und *zielgruppengerechtes Studium* ihre Genese primär den perzipierten (west-)deutschen Fehlentwicklungen der späten 1970er und 1980er Jahre verdankten, rückte nach 1990 zunehmend die internationale Dimension in den Blickpunkt. Aufgrund der offenkundigen Probleme entwickelte sich allmählich eine übergreifend geteilte Sorge über die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Hochschul- und Wissenschaftssystems. Die HRK hatte bereits in ihrem Konzept von 1992 die Umbrüche aufgegriffen und forderte, „Studiengänge und Studieninhalte unter dem Aspekt der Europäischen Einigung zu überprüfen (...) und die notwendigen Strategien für den sich verschärfenden Wettbewerb zu entwerfen“ (HRK 1992). So konkret wollten Bund und Länder zu diesem

Zeitpunkt noch nicht werden, stellten gemeinsam jedoch fest, dass der Standort Deutschland im Bildungs- und Wissenschaftsbereich gesichert werden müsse, um „wichtige Zukunftsaufgaben nicht zuletzt im Hinblick auf den sich verschärfenden weltweiten Wettbewerb“ (Bund-Länder-Arbeitsgruppe 1993) lösen zu können. In den Folgejahren wurde diese Position der staatlichen Akteure zunehmend konkreter. In der gemeinsamen Erklärung von Bund und Ländern zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit vom Dezember 1996 und im darauf aufbauenden Bericht zum Umsetzungsstand der KMK vom Oktober 1997 finden sich bereits die zentralen Überlegungen, probeweise über das HRG Bachelor- und Masterstudiengänge zuzulassen sowie die Modularisierung und ein Leistungspunktesystem einzuführen. Insbesondere die Stufung der Studiengänge bot sich als konkrete Antwort sowohl auf die innerdeutschen Entwicklungen als auch auf die Veränderungen im internationalen Umfeld an. Explizit stellt die KMK diese von der HRK bereits früher geleistete Verknüpfung in ihrem Bericht 1997 her:

„Die Umsetzung der Beschlüsse (...) zeigt auch, daß die vorgegebenen Maßnahmen nicht nur unter dem Aspekt der Attraktivität des deutschen Studienangebots für ausländische Studierende gesehen werden können. Die Studienorganisation an den deutschen Hochschulen muß insgesamt für alle Studierenden deutlich straffer strukturiert und transparenter gestaltet werden. Damit führen die notwendigen Maßnahmen weit über den internationalen Ansatz hinaus zu zentralen Fragen der künftigen Entwicklung des Studiensystems in der Bundesrepublik und somit zum Kernstück der Hochschulstrukturreform. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Öffnung des deutschen Studiensystems für die Einführung von Bachelor- oder Bakkalaureus- und Master- oder Magisterabschlüssen mit der damit verbundenen Stufung der Studiengänge, die jeweils zum berufsqualifizierenden Abschluß führen.“ (KMK 1997: 3f.)

Insgesamt wies die Akteurkonstellation Ende der 1990er Jahre studienbezogene handlungsrelevante Normen auf, die auch ein Grund dafür sein dürften, dass Deutschland 1998 überhaupt zu den Initiatoren der Sorbonne-Erklärung werden konnte und ab 1999 leicht erhebliche Schnittmengen zu den in Bologna deklarierten Zielen identifizieren konnte. Damit war ein grundsätzlicher Verständigungsrahmen geteilter, durchaus spezifischer und angesichts der seit ca. 1992 laufenden Diskussionen auch nicht neuer Erwartungen vorhanden, der eine gemeinsame Handlungsgrundlage für Bund, Länder und reformaffine Rektorate bildete.

b) Inhaltliche Interessen

Stimmten die übergreifenden Normen im Bereich Studium und Lehre stark überein, gilt dies für die inhaltlichen Interessen in Bezug auf die Studienstrukturreform etwas eingeschränkter. Die Handlungsziele waren zwar sehr ähnlich, doch die Motive divergierten naturgemäß je nach Akteur. Ein maßgebliches Motiv der HRK für den Umstieg auf Bachelor- und Masterstudiengänge bildete die in den 1990er Jahren erheblich gewachsene Unzufriedenheit mit der Formulierung der Rahmenprüfungsordnungen gemäß HRG § 9 Abs. 2. Die Verfahren, in

denen HRK und KMK gemeinsam fachbezogene Empfehlungen ausarbeiteten, galten als überbürokratisiert und langwierig (vgl. Interview Nr. 38). Insbesondere die von den Ländern mit wenigen Ausnahmen geforderten Regelstudienzeiten von neun Semestern sowie eine von den Hochschulen bemängelte Sachferne ließen das Konfliktpotenzial ansteigen (vgl. Interview Nr. 25). Mit der Zweiteilung des grundständigen Studiums war damit auch das hergebrachte Verfahren zu dessen Formulierung in Frage gestellt. Die HRK unterstützte daher nicht zuletzt deswegen die Einführung neuer Studiengänge noch vor 1999 und ein dazugehöriges Akkreditierungssystem vehement, da damit eine autonomere und flexiblere Gestaltung der Curricula ermöglicht wurde (vgl. Interview Nr. 23). Auch wenn andere Ziele ebenso wichtig waren, bildete dieses fundamentale Interesse an *Autonomie* eine wesentliche Motivation für das HRK-Präsidium, die Reform der Studienstruktur national zu befürworten. Zu Beginn der 1990er Jahre finden sich daher erste Positionen, die im Verlauf der nächsten Jahre an Konkretisierung und Vehemenz gewannen. Zu Beginn der Etablierung des Formulierungs-Steuerungsmusters findet sich jedoch schon die Aussage, wonach „die Strukturreform der Studieninhalte auch zur Einführung gestufter Abschlüsse innerhalb der Regelstudienzeit“ (HRK 1992) genutzt werden könne.

Bei den Ländern, die in der KMK eine gemeinsame Position herausfiltern mussten, dauerte die explizite Formulierung des Ziels einer Zweiteilung des Studiums langsamer als bei den Hochschulen. In der bildungspolitischen Erklärung von 1993 fand sich noch kein Verweis auf eine Zweiteilung als Option. Dabei machten bereits Mitte der 1990er Jahre reformfreudigere Länder wie Nordrhein-Westfalen von der vage im HRG formulierten Möglichkeit eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses vor der Regelstudienzeit Gebrauch (vgl. Mahner 2012: 95). Die überlangen Regelstudienzeiten, hohen Abbruchquoten sowie unklaren Perspektiven der Studierenden waren für die Landesministerien durchaus ein politisches Problem. Sowohl in der horizontalen Ressortkonkurrenz um Mittel, aber auch angesichts der öffentlichen Meinung insgesamt standen die Wissenschaftsminister und dem Druck, die Studienstruktur den gewandelten Bedingungen anzupassen (vgl. Interview Nr. 25; Interview Nr. 7). Die Landespolitik hatte so in Anbetracht des starken Einsatzes an Haushaltsmitteln ein genuines Interesse an der Steigerung der *Effizienz* und *Effektivität* der Hochschulen und damit der Hochschulpolitik insgesamt. Die Zweiteilung der Regelstudienzeit angesichts der deutlichen Zunahme an Studierenden, die in der überwältigenden Mehrzahl nur außerhalb der Wissenschaft Berufsperspektiven haben konnten, war daher auch aus diesen Motiven eine früh angelegte Option, die im Zuge der Verhandlungen um die vierte HRG-Novelle 1998 immer deutlicher formuliert wurde. Auch wenn die Zweiteilung in Bachelor und Master zunächst noch die Ausnahme blieb, war doch die probeweise Einrichtung des Akkreditierungsrates zur

Begutachtung der neuen Studiengänge ein prinzipielles Bekenntnis für die Mehrheitsfähigkeit und damit auch Wirkmächtigkeit des inhaltlichen Interesses an der Studienstrukturreform.

Der Bund wurde vor allem mit dem Amtsantritt von Jürgen Rüttgers 1994 zu einem gewichtigen Akteur in der Studienstrukturreform. Dies lag nicht zuletzt an der Zusammenlegung der damaligen Ministerien für Bildung und Wissenschaft beziehungsweise für Forschung und Technologie zum Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Durch die Bündelung der Zuständigkeiten für Forschung und Lehre hatte das Ministerium somit eine Plattform für grundsätzliche hochschulreformerische Aktivitäten (vgl. Interview 1: 4-5). Hatte der Amtsvorgänger Rainer Ortleb noch Kurzstudiengänge ausschließlich an den Fachhochschulen gesehen (vgl. Mahner 2012: 94), so änderte sich die Bundesposition spätestens ab 1995. Bereits 1997 hatte Rüttgers sein Interesse in die Verhandlungen zur vierten HRG-Novelle flankierenden Strategiepapier *Hochschulen für das 21. Jahrhundert* explizit gemacht. Demnach sollten die deutschen Hochschulen die Möglichkeit haben, Bachelor und Master probeweise einzuführen, um das Hochschulsystem international anschlussfähig zu machen (vgl. Rüttgers 1997b).

6.1.2.2 Prozessuale Präferenzen

a) Prozessnormen

Für den frühen Zeitraum lassen sich zwei dominante Prozessnormen der hochschulpolitischen Entscheidungsfindung rekonstruieren, die sich aus den verflochtenen Kompetenzen ergeben. Zum einen die horizontale Koordination der Länder innerhalb der KMK und zum anderen die vertikale Koordination mit dem Bund bei der Rahmengesetzgebung sowie der Förderung wissenschaftlicher Vorhaben innerhalb der bis 2006 bestehenden Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). Beide können als gewachsene, hinreichend spezifizierte Routine-Handlungsmuster interpretiert werden, die die Interaktionen der Akteure charakteristisch strukturieren.

Horizontale Koordination

Vor dem Hintergrund der primären Zuständigkeit der Länder für den Bildungsbereich ist die Prozessnorm *horizontale Koordination* prägend für die deutsche gesamtstaatliche Hochschulpolitik. Die Länder selbst haben für das Hochschulwesen darauf hingewiesen, dass sich aus dem Grundgesetz weder eine Pflicht zur Zusammenarbeit noch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ableiten lässt (vgl. KMK 2008). Dass die Länder dennoch bereits vor Gründung der Bundesrepublik erste Schritte zur gemeinsamen Abstimmung im Bil-

dungs- und Kulturbereich unternahmen, liegt in der funktionalen Erfordernis zu überregionaler Kooperation von Wissenschaft begründet (vgl. Münch 2008: 193). Auch die Bildungs- und Wissenschaftspolitik hat somit wie fast sämtliche Politikfelder Elemente, die aus funktionalen Erfordernissen eine gemeinsame Meinungs- und Willensbildung in horizontal verflochtenen Strukturen notwendig macht (vgl. Kropp 2010: 137). Im Bereich der Kultur- und Bildungspolitik ist die Kultusministerkonferenz Ausdruck einer freiwilligen, aber doch funktional erforderlichen Länderkoordination, die über die Zeit feste Strukturen und Prozesse ausgebildet hat, die als besonders institutionalisiert gilt (vgl. ebd.: 138). Für Steuerungsprozesse ist sie von elementarer Bedeutung, da innerhalb dieser Strukturen eine gesamtstaatliche Meinungsbildung erfolgt.

Unter Wahrung der Kulturhoheit hat sich daher ein Kernbestand von Aufgaben ergeben, bei denen Koordinationsbedarf im Sinne der Verantwortung für das Staatsganze besteht (vgl. Interview Nr. 11). Die Länder haben diesen Kernbestand gesamtstaatlicher Verantwortung für das Hochschulwesen nach der Föderalismusreform in vier Punkten zusammengefasst, obgleich dieser Kanon auch schon für die 1990er Jahre festgemacht werden kann: gleichwertige Lebensverhältnisse im Sinne eines ausgewogenen Angebotes an Studienplätzen, Förderung der Mobilität von Studierenden und Nachwuchswissenschaftlern etwa durch die grundlegende Übereinstimmung von Studienstrukturen, wechselseitige Anerkennung der Abschlüsse sowie insgesamt die Kohärenz des Hochschulsystems (vgl. KMK 2008). Die Koordination dieser Materien ist in tradierten aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen und Prozessen institutionalisiert. Auf oberster Ebene ist das Plenum angesiedelt, das aus den jeweiligen Ministern besteht, zwischen denen die Präsidentschaft jedes Jahr wechselt. Da die Bereiche Kultur, Schule und Wissenschaft zum Teil in verschiedenen Ministerien oder gar in der Staatskanzlei ressortieren, kann das Plenum inklusive Gästen auf bis zu 60-70 Personen anwachsen. Darunter ist die Amtschefkonferenz auf Ebene der Staatssekretäre angesiedelt, die wichtige Angelegenheiten für das Plenum vorbereitet und gemäß Geschäftsordnung Dinge, die nicht zwingend ins Plenum müssen, abschließend entscheiden kann (vgl. Hesse/Ellwein 1997: 230). Das Plenum und die Amtschefkonferenz sind politische Gremien, die zu ihrer Entlastung einen weiteren vor- und nachbereitenden Unterbau haben, der die politischen Aufträge verarbeitet (vgl. Interview Nr. 11). Von zentraler Bedeutung ist daher der Hochschulausschuss, der gemäß Geschäftsordnung ein ständig eingerichteter Hauptausschuss ist. Der Hochschulausschuss besteht aus den sechzehn Leitern der jeweiligen für Hochschulen zuständigen Abteilungen der Wissenschaftsministerien. Analog zur Amtschefkonferenz existiert auch für den Hochschulausschuss das sogenannte verkürzte Verfahren. So ist er dazu ermächtigt, unter anderem Beschlüsse zur Ausführung von bereits

erfolgten Plenums- oder Amtschefkonferenzbeschlüssen oder weitere Beschlüsse ohne grundsätzliche Bedeutung abschließend zu entscheiden, sofern kein Land dagegen innerhalb einer gewissen Frist Einspruch erhebt (vgl. Hesse/Ellwein 1997: 232). Bis zur Reform der KMK im Jahr 2005 hatte der Hochschulausschuss seinerseits verschiedene Unterausschüsse zur weiteren Spezialisierung. Zentral für den Bereich Studium und Lehre war der Unterausschuss für Studien- und Prüfungsangelegenheiten, kurz „UA Prüf“ genannt. Dieser Unterbau wurde nach einer von Niedersachsen angestoßenen Reform gestrichen, woraufhin sich die faktische Arbeit stärker im Hochschulausschuss konzentrierte.

Diese Strukturen sind gleichermaßen die Aufbauorganisation für eine komplexe Ablauforganisation an Entscheidungsprozessen. Grundsätzlich berät jeder niederrangige Ausschuss die Materien für den nächst höherrangigen vor. Dem Plenum liegen in wissenschaftlichen Fragen in den allermeisten Fällen nur Beratungsvorlagen vor, die zuvor im Hochschulausschuss und anschließend in der Amtschefkonferenz einen Konsens gefunden haben (vgl. Interview Nr. 11). Die Ausschüsse der Arbeitsebene durften sich früher zudem nur mit Auftragsarbeit der politischen Gremien befassen (vgl. ebd.: 27), konnten mithin nicht selbst tätig werden. Das Plenum entscheidet vor allem über Empfehlungen, Vereinbarungen oder Staatsabkommen, wobei bis zur Reform 2005 für jegliche Beschlüsse stets Einstimmigkeit erforderlich war. Die Treffen, die wie jene der untergeordneten Gremien drei- bis viermal im Jahr stattfinden, laufen ebenfalls institutionalisiert ab und spiegeln die schwierige Konsensfindung komplexer Themen wider: Am Beginn der zweitägigen Sitzung steht die Absprache nach parteipolitischen Gesichtspunkten der A-Länder (SPD) und B-Länder (CDU/CSU). Anschließend folgen oftmals informelle Treffen abends, um kontroverse Punkte jenseits des Protokolls zu besprechen. Dies bildet anschließend die Grundlage für die eigentliche Beschlussfassung in besonders strittigen Punkten am Folgetag (vgl. Kropp 2010: 139). Unterstützt werden diese Prozesse durch das Sekretariat, das bis 2005 ca. 250 Mitarbeiter hatte und durch ein Generalsekretariat geleitet wird. Die hochschulpolitische Koordination wurde und wird im gesamten Beobachtungszeitraum durch Abteilung III koordiniert.

Von zentraler Bedeutung ist die Tatsache, dass die horizontale Koordination zu ihrem Funktionieren die Verschränkung mit anderen Arenen voraussetzt, was zugleich jedoch die Effizienz wie Effektivität der Prozesse notwendig einschränkt. So muss die konsensorientierte Abstimmung auch das Mehrheitsprinzip in den jeweiligen Landesparlamenten berücksichtigen, um föderal abgestimmte Positionen politisch in der parlamentarischen Arena durchzusetzen (vgl. Kropp 2010: 140). Im Kern bedeutet dies, dass auf allen Ausschussebenen sämtliche Vertreter ihre Positionen innerhalb der föderalen Koordination ständig mit zahlreichen ande-

ren Bereichsrationalitäten koppeln müssen. Infolge dessen kann es leicht dazu kommen, dass Konsensfassungen der Arbeitsebene auf politischer Ebene nicht durchsetzbar sind, da einzelne Aspekte im politischen Gesamtzusammenhang durch Koalitionsvereinbarungen oder Wahlkampfthemen als nicht vermittelbar gelten (vgl. Interview Nr. 11). Ebenso kann einzelnen finanzwirksamen Themen schlichtweg nicht zugestimmt werden, wenn die Unterstützung des Finanzministeriums fehlt (vgl. Interview Nr. 7). Zusätzlich zu diesen situativen Faktoren determinieren schließlich noch strukturelle Merkmale wie Stadtstaat oder Flächenland beziehungsweise finanzstark oder -arm das Koordinationsverhalten der Landesvertreter (vgl. Rürup 2006: 27-29). Dieser langwierige Entscheidungsprozess spiegelt die Tatsache wider, dass die allermeisten Beschlüsse der KMK nur indirekt binden. Sie werden erst wirksam, wenn die Länder entsprechende Anpassungen ihrer Landeshochschulgesetze vornehmen. Gerade dies setzt jedoch voraus, dass jedes Land diese einzelnen Beschlüsse akzeptiert, was wiederum die geschilderte Konsensfindung voraussetzt.

Auch wenn die horizontale Koordination formal freiwillig erfolgt, hat sich aus funktionalen Gründen über die Jahrzehnte ein fest institutionalisiertes Koordinationsmuster herausgebildet, das sowohl spezifischen formalen als auch informellen Regeln folgt. Ein Ausstieg wäre mit hohen Kosten verbunden, so dass die KMK faktisch ein „multilaterales Zwangsverhandlungssystem“ (Scheller 2010: 230) darstellt, dessen Ergebnisse trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit jedoch von den Landesexekutiven als „handlungsleitend“ (Kropp 2010: 137) angesehen werden. Die Norm kann damit als dauerhaft etabliert und hinreichend präzisiert gelten. Allerdings führt das beschriebene Procedere dazu, dass die auf Länderhoheit beruhende gesamtstaatliche Bildungspolitik in der Regel nur auf Entwicklungen reagiert und Lösungen stets nur über den kleinsten gemeinsamen Nenner funktionieren. Die horizontale Koordinierung in der institutionalisierten Form der KMK zieht daher traditionell Kritik aus Politik, Hochschulen und interessierter Öffentlichkeit auf sich und gilt als „überwiegend unerfreuliches Beispiel bundesrepublikanischer Politikverflechtung“ (Immerfall 2010: 200). Die Berechtigung der KMK und damit die Normgeltung wurde und wird daher aus Politik und Wissenschaft traditionell in unterschiedlichem Maße in Frage gestellt. Insbesondere der Einbezug gesellschaftlicher Akteure ist in der exekutiv-administrativ dominierten selbstreferenziellen horizontalen Koordination ein notorisches Problem. Mitte der 2000er Jahre drohte Niedersachsen damit, den Koordinationsverbund zu verlassen. Im Untersuchungszeitraum kann die unter oben bereits behandelte KMK/HRK-Arbeitsgruppe als Beleg dafür herangezogen werden, dass sowohl die Länder als auch die Hochschulen die als langwierig und wenig effektiv wahrgenommene Politikformulierung durch die Anlagerung schneller und wirksamerer informeller Strukturen ergänzen wollten.

Vertikale Koordination

Die Prozessnorm der vertikalen Koordination zwischen den Ländern und dem Bund ist zum Formulierungszeitraum im Hochschulwesen durch zwei grundgesetzliche Bestimmungen angelegt. So zwingen die im Zuge der Föderalismusreform I abgeschaffte Rahmengesetzgebung sowie die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung und Forschungsförderung die hochschulpolitischen Akteure in die präferenzprägenden Strukturen des Kontinuums zwischen kooperativem Föderalismus und Politikverflechtung (vgl. Kropp 2010: 13). Dies ergab sich im Falle der Rahmengesetzgebung aus den komplexen Implikationen. Zum einen stellte sie ein hintereinander geschaltetes Gesetzgebungsverfahren dar, dessen faktisches Wirksamwerden erst durch die Umsetzung in Landeshochschulrecht erfolgte. Zum zweiten war die Zustimmungspflicht der Novellen des Hochschulrahmengesetzes juristisch und politisch bisweilen umstritten. Zum dritten schließlich musste die Rahmengesetzgebung den Tatbestand der Erforderlichkeit erfüllen, so dass zusammengenommen den Ländern in der politischen Auseinandersetzung sowie über das Bundesverfassungsgericht ausreichend Vetopotenzial zur Verfügung stand (vgl. Hepp 2011: 154). Konnte die dritte HRG-Novelle von 1985 noch bei gleichen Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden, stand die Verabschiedung der vierten Novelle bereits unter dem Einfluss des Bundestagswahlkampfes 1998. Die SPD blockierte daher zunächst das zustimmungspflichtige Gesetz im Bundesrat. Erst durch die Herausnahme detaillierter Verwaltungsregeln entfiel die Zustimmungspflicht und es konnte im August 1998 durch den Bundestag verabschiedet werden. Die fünfte und sechste Novelle (2002) aus dem nun SPD-geführten BMBF wurde schließlich von einigen unionsgeführten Ländern vor dem Bundesverfassungsgericht erfolgreich attackiert. Hintergrund waren Konflikte um Vorgaben für die Einführung der Juniorprofessur sowie das allgemeine Verbot von Studiengebühren, die als unzulässige Einschränkungen der Länderrechte gewertet wurden. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts als eines potenziellen *policy brokers*, das zudem zunehmend länderfreundliche Urteile fällte, wirkte sich auch auf das Koordinationssetting aus. Für das BMBF war daher in der Frühphase klar, dass Änderungen der Rahmengesetzgebung stets nur im Einvernehmen mit den Ländern zu realisieren sind (vgl. Interview Nr. 1), was zusätzlich zu den formalen legislativen Prozessen entsprechende komplexe vorgeschaltete Aushandlungsprozesse erforderlich machte.

Stärker institutionalisiert war die vertikale bildungspolitische Koordination innerhalb der BLK. 1970 wurde sie zur Abstimmung von Bund und Ländern zur gesamtstaatlichen Bildungsplanung geschaffen und 1971 beziehungsweise 1976 mit den zusätzlichen Aufgaben betraut, innovative Modellversuche zu lancieren sowie die Forschungsförderung zu koordinieren.

Infolgedessen firmierte sie bis zu ihrer Abschaffung nach der Föderalismusreform 2006 als Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Bund und Länder hatten auch für diese Form der Zusammenarbeit ein spezifisches Verfahren ausgebildet. Die Kommission als oberstes Beratungs- und Beschlussgremium bestand seit dem Beitritt der neuen Bundesländer aus acht Vertretern der Bundesregierung sowie je einem Vertreter der Landesregierungen beziehungsweise bei Fragen der Forschungsförderung zwei Landesvertretern. Der Bund hatte 16 Stimmen, die er einstimmig abzugeben hatte, die Länder je eine. Im Gegensatz zu anderen Gremien war in der BLK eine Beschlussfassung mit der qualifizierten Mehrheit von 25 Stimmen möglich. Die Empfehlungen sowie mögliche Minderheitenvoten gingen anschließend zur Beratung und Beschlussfassung an die Regierungschefs von Bund und Ländern. Beschlüsse kamen zustande, wenn die Zustimmung von mindestens 13 Regierungschefs vorlag, wobei sie dann auch nur für die zustimmenden Länder bindend waren (vgl. BLK 1970). Ähnlich zur KMK hatte auch die BLK zur Beschlussvorbereitung einen Unterbau mit unterschiedlichen themenbezogenen Ausschüssen. Diese wurden in der Regel von Staatssekretären, Amtschefs oder Abteilungsleitern beschickt. Aufgrund der zahlreichen partei- und landespolitischen Interessen sowie der institutionell angelegten Freiheitsgrade blieben jedoch die gesamtstaatlichen Wirkungen der BLK erheblich beschränkt (vgl. Hepp 2011: 276f.). Aufgrund gravierender parteipolitischer Präferenzen konnte sie ihre eigentliche Aufgabe der Bildungsplanung spätestens seit den frühen 1980er Jahren nicht mehr wahrnehmen. Auch das Instrumentarium der Modellversuche konnte keine umfassenden Wirkungen entfalten, da Themen und Teilnehmerkreis stets heterogen blieben und eine Übernahme von Modellen durch die Länder nur freiwillig erfolgen konnte. Am nachhaltigsten war daher der Bereich der Forschungsförderung. So konnten innerhalb der BLK von 1989 bis in die 2000er Jahre zahlreiche Hochschulsonderprogramme ausverhandelt werden, die durchaus wichtige Impulse setzten (vgl. Hepp 2011: 277).

Die Norm der vertikalen Koordination verfügte in ihren konkreten Ausprägungen in der Gesetzgebung oder bei den Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern nur partiell über Dauerhaftigkeit, Spezifität und Kommunalität. Die Rahmengesetzgebung, genauer die Grenzen der Erforderlichkeit, war ein ständiger Streitpunkt zwischen Bund und Ländern, der nicht selten vor das Bundesverfassungsgericht getragen wurde. Die Ursachen dieses latenten Prozessnormkonflikts waren und sind komplex, liegen aber im Kern in dem für den deutschen Bundesstaat charakteristischen Strukturbruch zwischen föderaler Ordnung und parlamentarischer Logik begründet. In der Implementierungsphase sollte der Konflikt schließlich manifest werden (siehe ausführlich dazu auch Kapitel 6.3.2.2).

b) Prozessuale Interessen

Die prozessuale Strategie der HRK in der Reformfrühphase kann mit den Schlagworten Vernetzung und Tausch umschrieben werden. Seit den frühen 1990er Jahren transformierte sich die HRK weg von einer stets nur fordernden Interessengruppe hin zu einer konzeptionell starken und dadurch auch gehörten *policy unit*, die für ihre Konzepte öffentliche Mittel einwerben konnte (vgl. Interview Nr. 25). Maeße spricht in diesem Kontext von einer Policy-Deal-Strategie des HRK-Präsidenten, „die vorsah, dass die HRK sich intensiv um die Strukturereformen bemühte und im Gegenzug von staatlicher Seite mehr Autonomie und die Aussicht auf finanzielle Zuwendungen erhielt“ (vgl. Maeße 2010b: 211). Das prozessuale Interesse der HRK bestand darin, durch Konzepte, Analysen und Strategien Einfluss auf den Studienstrukturreformdiskurs zu nehmen. Eben dies führte zur Akkumulation der oben bereits beschriebenen funktionalen Ressourcen. Damit verkehrte sich der lang gehegte Vorwurf von Bund und Ländern an den ineffektiven und ineffizienten, stets nur mehr Geld fordernden Hochschulen in eine Anfrage an die Wissenschaftspolitik, auf dieses Angebot einzugehen. Die HRK-Spitze baute daher ein umfassendes Netzwerk in die Bundes- und Landespolitik auf und suchte Koalitionen mit weiteren reformbereiten Wissenschafts- oder wissenschaftsnahen Verbänden wie dem DAAD oder dem Stifterverband.

Ähnliches galt für den Bund, dessen alleiniger Gebrauch rechtlicher und finanzieller Ressourcen limitiert war. Deshalb suchte das BMBF sowohl national (HRK, DAAD) als auch international (Sorbonne) Allianzen, um in den verschiedenen Arenen nationalen Reformdruck zu erzeugen und sich in die Studienreform einzubringen. Dies geschah einerseits diskursiv durch öffentlichkeitswirksame Reden oder entsprechende Strategiepapiere, andererseits bereits auf dem Wege der Förderung punktueller Maßnahmen. Die Länder schließlich standen angesichts ihrer komplexen Willensbildung vor einer deutlich größeren Herausforderung. Grundsätzlich fiel der prekäre Zustand der Universitäten auch auf die jeweiligen Wissenschaftsministerien zurück. Die überlangen Studienzeiten und hohen Abbruchraten schwächten die Verhandlungspositionen gegenüber anderen Ressorts, insbesondere dem Finanzministerium (vgl. Interview Nr. 25). Die Länder hatten daher ein gesteigertes Interesse an dem Einbezug der Hochschulen zum Zwecke einer effektiveren Willensbildung, um in wesentlichen Punkten der Hochschulreform voranzukommen. Prozessual bestand daher zu Beginn der 1990er Jahre ein starker Konsens, die Hochschulen durch Aufwertung im Politikprozess in die Pflicht zu nehmen. Genau dies war der Beweggrund für die Installierung der oben beschriebenen KMK/HRK-Arbeitsgruppe gewesen:

„Das war die gemeinsame Überzeugung von einigen handelnden Personen, (...) die daran interessiert waren, Dinge zu verändern. Weil sie wussten, dass man so wie sich das dargestellt hatte, politisch keinen Erfolg hat und mit den Hochschulen, mit Studiendauern von 12, 14, 16 Semestern und Abbruchraten, die noch höher waren als sie heute sind, politisch in der Auseinandersetzung mit anderen Ressorts keinen Blumentopf gewinnen kann. Also: es war der Wille zur Veränderung.“ (ebd.: 21)

Die Länder, die sich zum Teil noch sehr zögerlich gegenüber der Studienstrukturreform gezeigt hatten, hatten somit auch das Interesse an einer effektiveren Vernetzung. Diese sollte und konnte die dominante Prozessnorm der horizontalen Koordination der Länderexekutiven nicht ersetzen, aber doch um effektivere Abstimmungsprozesse mit doppelter Legitimierung aus Politik und Wissenschaft anreichern.

6.1.3 Das Steuerungsmuster in den 1990er Jahren bis zum Beginn der 2000er Jahre

6.1.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation

Formal lässt sich die Konstellation beschreiben als die Kombination aus verflochtenen, aber durchaus starken staatlichen Kompetenzen mit hohen bis sehr hohen Ressourcen eines großen und heterogenen Sektors. Letztere waren bereits Ausdruck dessen, dass zwischen BMBF, Ländern und HRK grundlegende intrastaatliche wie intersystemische Konsense über die Art und Weise von Reformen bestanden. Dadurch öffnete sich trotz der institutionell komplexen Struktur mit der Rahmenkompetenz des Bundes und der Primärzuständigkeit der einzelnen Bundesländer zu Beginn der 1990er Jahre zunehmend ein Gelegenheitsfenster, innerhalb dessen eine Strukturreform steuerungspraktisch angegangen werden konnte. Von herausragender Bedeutung für die nationale Politikformulierung war der Anfang der 1990er Jahre angestoßene Strategiewechsel der HRK hin zu einem politikfähigen Verband, der den politischen Akteuren mit Expertise, Legitimation und Interessenbündelung wichtige Tauschressourcen gegen Geld und Einfluss anbieten konnte. Manifest wurden diesen funktionalen Ressourcen durch die informelle, aber sehr effektive KMK/HRK-Arbeitsgruppe. Diese profitierte ihrerseits von den relativ starken staatlichen Steuerungsressourcen der Länder im Hochschulsektor. Damit war der übergreifende Willensbildungsprozess zwischen Ländern und Hochschulen mittelbar an die zentrale Ressource Recht angeschlossen. So konnten noch vor der Bologna-Erklärung die probeweise Einführung von Bachelor und Master sowie der Bachelor als Regelabschluss oder die modularisierte, mit einem Leistungspunktesystem versehene interne Strukturierung der Studien im Rahmen der 1998 beschlossenen Akkreditierung geregelt werden.

Diese frühen Wegmarken prägen bis heute die spezielle Rezeption des Bologna-Prozesses in Deutschland und sind überwiegend vor dem Hintergrund nationaler Problempereptionen

der 1980er und 1990er Jahre zu begreifen. Das Ende des Ost-West-Konfliktes sowie die Wiedervereinigung stellten zusammen mit der offenkundig desolaten Lage der deutschen Universitäten den Blick auf die nationale und internationale Leistungsfähigkeit des Systems frei. Auf inhaltlicher Ebene führte dies zu einer akteurübergreifenden, weitgehend gemeinsamen Deutung von zentralen Herausforderungen und Lösungswegen im Bereich Studium und Lehre zwischen Bund, Ländern und HRK. In diesem Rahmen erschien die Zweiteilung und gleichzeitige alternative Strukturierung des Studiums noch vor Bologna allmählich als Option. Dieser Grundkonsens führte dazu, dass Bund, Länder und Rektoren in wechselnden Konstellationen in verschiedenen, zum Teil interagierenden Handlungszusammenhängen über staatliche Instrumente verbunden waren.

6.1.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente

Analytisch lassen sich dabei ausgehend von den Steuerungsressourcen vier Kerninstrumente ausmachen, die innerhalb verschiedener bundesstaatlicher Zusammenhänge operierten; Instrumente, die primär über den Bund eingebracht wurden, Instrumente, die primär von den Ländern ausgingen sowie Formulierungsinstrumente, die von Bund und Ländern gleichermaßen lanciert wurden.

a) Rechtliche Informationsinstrumente des Bundes

Den ersten Meilenstein bildete die Formulierung der vierten Novelle des Hochschulrahmengesetzes. Der Prozess selbst zog sich über mehr als zwei Jahre hin, da zahlreiche grundlegende Fragen zu lösen waren. Die Implementierung der neuen Studienstruktur als Erprobungsklausel in § 19 HRG gehörte dabei nicht zu den kontroversen Elementen. Bei den Beratungen mit den Ländern konnte man auf dem bereits erreichten Konsens seit Mitte der 1990er Jahre aufbauen. Das BMBF bediente sich offizieller Anhörungen und damit rechtlicher Informationsinstrumente, aber auch niederschwelliger informationeller Instrumente zur Einbindung wissenschaftspolitischer Expertise. Auch wenn die HRK formal nicht privilegiert in das Zustandekommen involviert war, ist anzunehmen, dass sie ihr sehr gutes Verhältnis zur Hausleitung des BMBF nutzen konnte. Sowohl seitens des BMBF als auch der HRK ist für die Frühphase ein enger Austausch zwischen beiden Akteuren in Sachfragen dokumentiert (vgl. Interviews Nr. 1; Nr. 38). Die HRK begrüßte so bezeichnenderweise die Einigung von Bund und Ländern im Herbst 1997 auf den Entwurf und sah die geplante Erprobungsmöglichkeit sowie die Einführung eines Leistungspunktsystems für studienbegleitende Prüfungen im Einklang mit den eigenen Forderungen (vgl. HRK 1997).

b) Rechtliche Informationsinstrumente der Länder

Nach Verabschiedung des Rahmengesetzes im August 1998 waren die Länder am Zug, die Politikformulierung weiter voranzutreiben. Einige hatten bereits begonnen, Eckwerte für die Genehmigung der neuen Studiengänge zu erteilen, so dass innerhalb der KMK schnell ein gewisser Koordinationsbedarf gesehen wurde (vgl. Mahner 2012: 104). Als zusätzlicher Impulsgeber für die Politikformulierung kam jedoch maßgeblich die im Dezember 1998 beschlossene Akkreditierung für die neuen Studiengänge nach § 19 HRG hinzu. Die neu einzurichtenden Abschlüsse sollten nicht mehr gemessen an der Übereinstimmung mit den Rahmenprüfungsordnungen genehmigt werden, sondern Voraussetzung für die ministerielle Genehmigung sollte eine einzelfallbezogene Akkreditierung werden. Vor diesem Hintergrund wurden in den Folgemonaten des Beschlusses die ersten **Strukturvorgaben** ausgearbeitet. Dazu bediente sich die KMK einerseits ihres Unterbaus. Maßgeblich war dabei auf der Arbeitsebene der Unterausschuss Prüfungswesen, an dem stets auch ein HRK-Vertreter dabei war (vgl. Mahner 2012: 176). Über die Rückkopplung waren jedoch auch die Strukturvorgaben, die weiter maßgeblich durch den Staatssekretärsausschuss geprägt und im März 1999 durch die Minister verabschiedet wurden, offenbar auch wichtiges Thema in der KMK/HRG-AG (vgl. Interview Nr. 38). Damit war zwar die „bureaucratic logic“ (Witte 2006: 477) der KMK zur Ausarbeitung eines materiell-rechtlichen Instruments das dominierende Grundmuster, doch blieb dieser Prozess lose verschaltet mit dem informationell-inhaltlichen Instrument der Arbeitsgruppe, was der HRK entsprechende Einflüsse auf die Formulierung gleichsam `von der Seite` erlaubte. Bezeichnenderweise kommt Mahner zu dem Befund, dass die ersten Strukturvorgaben, in denen zentrale Weichenstellungen vorgenommen wurden, den Forderungen der HRK fast zur Gänze entsprachen.

c) Finanzielle Instrumente des Bundes

Darüber hinaus setzte der Bund finanzielle Impulse an der Schnittstelle zu Formulierung und Implementierung und förderte seit 1996 beziehungsweise 1997, und damit noch vor der Verabschiedung des HRG, über die Programme Auslandsorientierte Studiengänge und Master Plus international ausgerichtete, modellhafte Studienangebote. Zur Auswahl der Studiengänge und der Programmadministration bediente sich das BMBF der HRK und des DAAD. Damit spannte sich bereits frühzeitig das „Reformdreieck“ (Mahner 2012: 340) zwischen Bund, Rektorenkonferenz und DAAD auf, das bis in die Frühphase der Implementierung 2002/2003 funktionieren sollte. In dieser Koalition von Bund und Wissenschaftsorganisationen gerieten die Länder unweigerlich in die unliebsame Mittelposition, auf die mehr und mehr Druck aufgebaut wurde. Zumal sich sowohl das BMBF als auch die Rektoren in den 1990er

Jahren international vernetzt hatten. Die Lancierung der Sorbonne-Erklärung war daher auch ein bewusstes Spiel über Bande, um national ein Signal zu setzen. Aus Sicht des BMBF markierte die Erklärung allerdings bereits den „Endpunkt“ (Interview Nr. 26), einer Debatte, in der man mit dem HRG einen wichtigen Meilenstein erreicht hatte. Die damalige Hausleitung sah die Initiative daher durchaus national abgesichert (vgl. Interview Nr. 1). Bezeichnenderweise zeigte sich die HRK auch nicht inhaltlich von dem Vorstoß überrascht, über den man noch dazu frühzeitig aus dem BMBF informiert worden war (vgl. Interview Nr. 25).

d) Informationelle Instrumente von Bund und Ländern

Seit den frühen 1970ern bestand über die BLK das Instrument von Modellversuchen, um innovative Ideen im Bildungssystem zu erproben. 1998 konnten sich Bund und Länder auf den bis 2001 laufenden Modellversuch Modularisierung verständigen. An dem Projekt, das im Umfang von 12 Mio. DM von BMBF und interessierten Ländern finanziert wurde, beteiligten sich mehrere Fachverbände (vgl. BLK 2002). Anstoß war auch hier der deutsche Reformdiskurs, in dem die mit einem Leistungspunktkonzept verknüpfte Modularisierung ein wesentliches Element der Studienstrukturreformdiskurs geworden war. Durch die Zerlegung der Studieninhalte und studienbegleitendes Prüfen erhoffte man sich auch eine erhebliche Senkung der überhöhten Abbruchzahlen und Studienlängen.

6.1.3.3 Analyse

In den 1990er Jahren lief die Politikformulierung in Bezug auf Studium und Lehre über die grundgesetzlich angelegte Rahmengesetzgebung entlang der vertikalen Achse zwischen Bund und Ländern sowie vor allem über die formal freiwillige, aber faktisch funktional erforderliche horizontale Koordination innerhalb der KMK. Im Grundsatz bedienten sich die politischen Akteure ihrer jeweiligen Fachabteilungen in den Ministerien beziehungsweise des KMK-Apparates in Abteilung III und damit inhaltlich-organisationsbasierter Instrumente. Die Kerninstrumente zur Formulierung von HRG und Strukturvorgaben waren daher auch in der Terminologie dieser Arbeit rechtsnahe Informationsinstrumente, mithin also Anhörungen oder Abstimmungsverfahren im vorparlamentarischen und interministeriellen Raum zum Zweck einer späteren quasi-verbindlichen Regulierung. Angereichert wurde dieses Arrangement jedoch durch eine informelle, aber durchaus starke Einbindung der HRK-Spitze seit Beginn der 1990er Jahre. Ihren institutionalisierten Ausdruck fand dies in einer Arbeitsgruppe, die die Willensbildung von Ländern und HRK verklammerte und für die Formulierung wichtiger Studienreformelemente zentrale Bedeutung hatte. Den Hintergrund dazu bildeten

wiederum grundsätzliche inhaltlich ähnliche Deutungen über Probleme und Lösungen innerhalb der deutschen Hochschulreformdiskussion.

Obgleich die funktionalen Ressourcen der HRK gegenüber Bund und KMK durchaus beträchtlich waren, kann das Steuerungsmuster dennoch insgesamt als interventionistisch gewertet werden. Denn im Kern operierte es mit der Verschaltung materiell-organisationsbasierter und rechtsnaher inhaltlicher Informationsinstrumente. Die Einbindung der HRK war im Gegensatz zum schweizerischen Fall eher informell und stärkte daher die Verbandsspitze und keinesfalls die Mitglieder. Dies führte zur Unterrepräsentation kritischer Strömungen in der Formulierung, aber auch zu einer Schwächung der Fachgesellschaften, die im Rahmenprüfungsverfahren noch eine wichtigere Rolle gespielt hatten. So war die staatliche Organisationskompetenz zur Formulierung auch nicht ausgelagert, sondern wurde innerhalb der Bildungsverwaltung beziehungsweise im komplexen KMK-Unterbau primär wahrgenommen. Mit dem korrespondierte vor dem Hintergrund eines traditionell recht starken Kompetenzausmaßes auch der Anspruch auf inhaltlich-prozedurale Entscheidungskompetenz in Fragen zu Studium und Lehre sowie das Prinzip primärer Letztverantwortung der staatlichen Akteure.

6.1.3.4 Zentrale Ergebnisse in der Schnittstelle von Formulierung und Implementierung

a) Erste Phase bis 1999

Die Ergebnisse der ersten frühen Formulierungsphase im Geflecht zwischen Bund und Ländern spiegeln eine bemerkenswerte Diskrepanz wider. Zum einen wurden in der Struktur sowie der Schnittstellendimension bis heute reichende Weichenstellungen vorgenommen, die ihrerseits nur vor dem Hintergrund der deutschen Reformdiskussion in den 1980er und 1990er Jahren zu verstehen sind. Zum anderen wurde die Prozessdimension zunächst offen gelassen:

In der **Strukturdimension** wurde die in § 19 HRG enthaltene Erprobungsklausel, wonach die Länder drei- bis vierjährige Bachelor- beziehungsweise Bakkalaureusstudiengänge sowie ein- bis zweijährige Magister- beziehungsweise Masterstudiengänge einrichten konnten, in den Strukturvorgaben weiter konkretisiert. Da die ursprüngliche Idee, den Zusatz „(FH)“ hinter den Abschlüssen zu verwenden, in der KMK nicht weiter verfolgt wurde, einigte man sich auf eine Differenzierung auf Studiengangebene. Stärker theorie-orientierte Studiengänge sollten die Zusätze „of Arts“ beziehungsweise „of Science“ erhalten, wohingegen stärker anwendungsorientierten ein fachlicher Zusatz wie „of Social Work“ hinzugefügt werden sollte.

Der sich unterhalb der Abschlüsse im Vergleich zur Schweiz und zu Österreich entfaltende tiefere Detaillierungsgrad in der internen Strukturdimension liegt in der Funktion der Strukturvorgaben. Denn ihre Formulierung und Novellierung ist bis heute vor dem Hintergrund des Instruments der Akkreditierung als Voraussetzung beziehungsweise Ersatz zur ministeriellen Genehmigung zu sehen. Sie stellen daher ein funktionales Äquivalent zu einer Rahmengesetzgebung dar und bilden das fundamentale Interesse der Länder ab, zentrale, politisch als wichtig erachtete Einflussgrößen verbindlich zu normieren. So wurde in Deutschland bereits frühzeitig die mit einem Leistungspunktesystem verbundene Modularisierung verbindlich für die Akkreditierung vorgeschrieben. Die KMK arbeitete rasch *Rahmenvorgaben für die Einführung von Leistungspunktesystemen und die Modularisierung von Studiengängen* (vgl. KMK 2000b) aus, die ihrerseits bald in den Bestand der bei der Akkreditierung von Studiengängen zwingend zu beachtenden Vorgaben wanderte. Damit war das System studienbegleitender Prüfungen angelegt, von dem sich Politik wie HRK national eine verbesserte Studierbarkeit und international eine verbesserte Anrechenbarkeit versprochen. Auch wenn der rechtsverbindliche Ort die jeweiligen Prüfungsordnungen sind, wurde durch die Anforderungen an Modulbeschreibungen auf der Darstellungsebene eine relativ hohe landesweite Standardisierung erreicht. Zugleich ist damit von Anbeginn ein impliziter regulatorischer Zugriffspunkt verbunden, da die Universitäten angehalten sind, die jeweiligen Ziele und Prüfungsanforderungen transparent zu machen.

Die **Prozessdimension** wurde hingegen bewusst offen gelassen. Die Strukturvorgaben gaben den Konsens zwischen Bund, HRK und KMK wieder, wonach das neue System zunächst parallel zur bestehenden einzügigen Struktur einzuführen sei:

„Die Erweiterung und Differenzierung des Systems der Studiengänge und Hochschulabschlüsse in Deutschland durch die Einführung neuer Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge neben den bestehenden Diplom-, Magister- und Staatsexamensstudiengängen macht eine Einpassung der neuen Studiengänge in das bisherige System erforderlich. Dabei wird sich erst längerfristig herausstellen, ob sich Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge neben den herkömmlichen Studiengängen etablieren werden oder ob sie - `flächendeckend` oder ggf. nur in einzelnen Fächern - an deren Stelle treten.“ (KMK 1999b: 2)

Obwohl in einigen Ländern bereits die klare Vorstellung herrschte, dass mittelfristig eine Komplettumstellung kommen würde (vgl. Mahner 2012: 107), fand eine öffentliche Diskussion über die Frage, in welchem Ausmaß eine Umstellung sinnvoll wäre, nicht statt. Gerade das Ausklammern dieser Frage ermöglichte jedoch die frühen wegweisenden Beschlüsse, da unter dem Vorbehalt der Erprobung kritische Akteure aus Wissenschaft und Politik ihren Widerstand gering hielten (vgl. Witte 2006: 433) beziehungsweise überhaupt kein Problembewusstsein entfalten konnten. So konnte wohl auch in der **Schnittstellendimension** bereits frühzeitig eine bis heute wirkende Richtungsentscheidung getroffen werden. Der Bachelor

wurde bewusst als „eigenständiger berufsqualifizierender Abschluss“ (KMK 1999b: 4) positioniert. Dieses Verständnis lag in der Konsequenz der Diskussionen um die Hochschulstrukturreform, in der kürzere profilierte Studiengänge zunehmend als ein probates Mittel gesehen wurden, dem Phänomen der Massenuniversität zu begegnen. Folgerichtig wurde der Master als „weiterer berufsqualifizierender Abschluss“ (ebd.; Hervorhebung im Original) klassifiziert, wobei für das Zulassungsverfahren besondere Voraussetzungen durch die Universitäten festgelegt werden konnten. Die explizite Formulierung, wonach der Bachelor als Regelabschluss zu betrachten sei, findet sich erst in den sogenannten zehn Thesen der KMK aus dem Jahr 2003. Dennoch war bereits in der Lesart von 1999 die politische Konzentration auf den Bachelor erkennbar.

Leitfrage	Inhalt der Regelung	Quelle und Anmerkungen
Strukturdimension		
<i>Extern</i>		
Festlegung der Studiendauer in Jahren bzw. ECTS	Bachelor-/Bakkalaureusstudiengänge: 3-4 Jahre Magister-/Masterstudiengänge: 1-2 Jahre (Bakkalaureus/Bachelor, Magister/Master)	§ 19 Abs. 2-5 HRG (1998)
Festlegung von Abschlussbezeichnungen	Differenzierung in stärker theorie-orientiert (Bachelor of Arts/Bachelor of Science ohne fachlichen Zusatz) und stärker anwendungsorientiert (plus fachlicher Zusatz: z.B. Social Work, Business Administration etc.)	KMK 1999b: 5f.
<i>Intern</i>		
Interne Strukturierung durch Module, ECTS, Prüfungs- und Studienabschnitte	bei der Genehmigung ist nachzuweisen, dass Studiengang modularisiert (studienbegleitendes Prüfen) ist und mit Leistungspunktsystem verbunden ist	KMK 1999b: 8
Prozessdimension		
Festlegung eines Umstellungszeitpunktes und Parallelitäten (Zeitschiene)	nicht vorhanden	
Auslassung von Studiengängen/Fächern	nicht explizit	
Schnittstellendimension		
Ausbildungsziel von Master und Bachelor	Bachelor als eigenständiger berufsqualifizierender Abschluss Master als weiterer berufsqualifizierender Abschluss	§ 19 (2) HRG (1998) KMK 1999b: 4 § 19 (3) HRG (1998)
Übergangsregelungen zum Master	Neben der Erfordernis eines berufsqualifizierenden Abschlusses sind weitere besondere Zulassungsvoraussetzungen möglich, deren Genehmigung sich die Länder vorbehalten können	

Tabelle 20: Zentrale Inhalte der Formulierung in Deutschland I (eigene Darstellung)

b) Zweite Phase: Bis zur Berlin-Konferenz 2003

In der Rekonstruktion zeigt sich, dass innerhalb des föderalen interventionistischen Steuerungsmusters, angereichert allerdings um eine recht starke Sektoreinbindung, national zentrale Entscheide getroffen wurden, die wenig später in der Erklärung von Bologna *übernational* als Ziele formuliert werden sollten. Anders als in Österreich und der Schweiz, wo die Erklärung der Startschuss für zum Teil umfangreiche Steuerungsaktivitäten war, wurde in Deutschland nach dem Juni 1999 kein akuter Handlungsbedarf gesehen. Die deutsche Studienstrukturreform war bereits inhaltlich und prozessual auf dem Weg.

Die Offenheit in der *Prozessdimension* war jedoch Ausdruck dessen, dass sowohl unter den Ländern als auch in der Hochschullandschaft eine Komplettumstellung nicht mehrheitsfähig war. Zugleich ermöglichte die Erprobungsklausel bereits die Einführung gestufter Studiengänge. Mit den unterschiedlichen Normen – HRG, Strukturvorgaben, Landesgesetze und Eckwerte – sowie dem probeweise eingeführten Akkreditierungssystem stand ein rechtliches Instrumentarium zur Verfügung, dessen sich reformzugewandte Akteure in Land und Hochschulen bedienen konnten. Bis Mitte 1999, zum Zeitpunkt der Konferenz in Bologna, hatten die Hochschulen 371 Bachelor- beziehungsweise Masterstudiengänge beantragt (KMK 1999a: 6). Bis zum Sommersemester 2003 machten die neuen Studiengänge bereits 15% des gesamten Studienangebots aus (HRK 2003b: 3). Überlappend zu diesen ersten Gehversuchen ist eine graduelle Weiterentwicklung der Formulierung zu beobachten, deren zentraler Treiber jedoch nicht die europäische Entwicklung war. Weder die Bologna-Konferenz im Juni 1999 noch die erste Nachfolgekonzferenz in Prag fanden einen besonderen Widerhall im operativen Geschäft der deutschen Akteure (vgl. Mahner 2012: 108f.). Im gemeinsam von Bund und Ländern verfassten detaillierten Bericht zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit vom Oktober 1999 findet sich kein Hinweis auf Bologna. Die KMK nahm sich des Themas erstmals im November 2000 (vgl. KMK 2000a) explizit an, die HRK im Februar 2001 (vgl. HRK 2001). Bezeichnenderweise stellten beide Akteure fast wortgleich fest, dass die Bologna-Erklärung in ihrer Zielsetzung den bereits laufenden deutschen Reformanstrengungen entspreche:

„Diese Ziele stehen im Einklang mit den Zielsetzungen, die die Hochschulen selbst, aber auch Bund und Länder für die Modernisierung des Hochschulwesens in Deutschland und die Stärkung seiner internationalen Attraktivität in den letzten Jahren entwickelt haben.“ (ebd.)

Für die weitere Formulierung lieferte die europäische Diskussion somit wenig substantielle Impulse. Vielmehr bewegte sich (nicht nur) die deutsche Reformdiskussion in pfadabhängigen Bahnen. Es waren genuin nationale Probleme, die selektiv mit bestimmten Instrumenten angegangen wurden, die ihrerseits anderen Kontexten und Diskursen entstammten. Diese

waren zum Teil in der Bologna-Deklaration enthalten beziehungsweise angelegt, zum Teil aber auch nicht. So wurde das Instrument des Diploma Supplement, das prominent in der Erklärung genannt wird, bereits zuvor in der deutschen Reformdiskussion als mobilitätsförderndes Element implementiert. Deutlich schwächer ist jedoch – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – die Berufsfeldbezogenheit des Bachelors. In der Erklärung von 1999 war lediglich von einer für den europäischen Arbeitsmarkt relevanten Qualifikationsebene des ersten Abschlusses die Rede.⁶ Diese Offenheit ist in der deutschen Rezeption des Employability-Begriffs, der in der Bologna-Erklärung keinen zentralen Stellenwert einnimmt, vor dem Hintergrund deutscher Besonderheiten verengt worden (vgl. Teichler 2016). Module und die Modularisierung von Studiengängen schließlich finden sich in keinen offiziellen Deklarationen des Prozesses. Die spezifische Rezeption des Konzeptes durch die deutschen hochschulpolitischen Akteure gilt als nicht hinreichend geklärt, liegt aber zeitlich deutlich vor dem Bologna-Prozess (vgl. Huber 2016).

Diese lose Koppelung von nationaler und internationaler Ebene ist entscheidend für das Verständnis steuerungspraktischer Tätigkeiten. Die weitere Formulierung (und einsetzende Implementierung) stand ganz im Zeichen der komplexen Herausforderungen, die die begonnene Studienstrukturreform für zentrale Besonderheiten des deutschen Studien- und Prüfungssystems mit sich brachte (Umgang mit Staatsexamina, allmähliche Ablösung der ministeriellen Genehmigung etc.). Denn im Kern herrschte sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb der Hochschullandschaft Uneinigkeit über die Frage, in welchem inhaltlichen und zeitlichen Umfang das neue System das alte ablösen sollte. Dabei standen sich reformfreudigere ebenso wie reformskeptischere Länder, Hochschulen und Disziplinen gegenüber. Bei den Diskussionen um die fünfte HRG Novelle 2002, in der die Überführung der neuen Abschlüsse ins Regelangebot angelegt war, zeigte sich dies exemplarisch am Beharren Bayerns und Hessens auf der 1998 vereinbarten Evaluierung der Abschlüsse (vgl. Mahner 2012: 114). Im Ergebnis führten diese unterschiedlichen Geschwindigkeiten zu einer abwartenden Haltung, die erst durch die Antizipation der Bologna-Konferenz in Berlin im September 2003 wieder in eine proaktive Formulierung übergehen sollte. Die Länder hatten die berechtigte Sorge, anlässlich der dritten Bologna-Konferenz als Gastgeber kein gutes Bild abzugeben, weshalb man sich im Juni 2003 auf *zehn Thesen zur Bachelor- und Masterstruktur in Deutschland* einigte, in denen schlaglichtartig der Minimalkonsens unter den Ländern festgelegt war (vgl. Mahner 2012: 121-123). Für die Politikformulierung sind sie von zentraler Be-

⁶ In der englischen Originalfassung der Bologna-Erklärung lautet die einschlägige Passage: „(...) the first cycle shall also be relevant to the European labour market as an appropriate level of qualification“ (Bologna Declaration 1999: 3).

deutung, einerseits weil sie einige Monate später zu neuen Strukturvorgaben führten, andererseits da in These zehn erstmals ein vorsichtiges zeitliches Bekenntnis der Länder enthalten war:

„Die gestufte Studienstruktur mit Bachelor- und Masterstudiengängen ist wesentlicher Baustein des Europäischen Hochschulraums, der – entsprechend den Zielsetzungen der Bologna-Vereinbarung – bis zum Jahre 2010 geschaffen werden soll. Jedoch können wichtige Gründe für eine Beibehaltung der bewährten Diplomabschlüsse auch über das Jahr 2010 hinaus sprechen.“ (KMK 2003a: 3)

Für die verstärkte Implementierung nach der Berlin-Konferenz entscheidender waren jedoch die auf Basis der zehn Thesen formulierten Strukturvorgaben vom Oktober 2003. Sachlich waren sie mit der definitiven Abschaffung der Rahmenprüfungsordnungen im Jahr 2002 sowie der infolge dessen beschlossenen dauerhaften Beibehaltung der Akkreditierung als funktionalem Äquivalent verknüpft. Die Länder verstanden sie daher primär als Ausdruck des in § 9 HRG angelegten Gesetzesauftrages zur Koordinierung und erst sekundär als Instrument zur Beförderung des europäischen Reformprozesses:

„Mit den nachfolgenden Strukturvorgaben für Bachelor- und Masterstudiengänge (§ 19 HRG) kommen die Länder dem gesetzlichen Auftrag gem. § 9 Abs. 2 HRG nach, die die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse und die Möglichkeit des Hochschulwechsels zu gewährleisten. Diese Vorgaben sind zugleich ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Errichtung des europäischen Hochschulraums im Rahmen des Bologna-Prozesses.“ (KMK 2003b: 2)

In der Schnittstelle zwischen später Formulierung und früher Implementierung deutete sich zudem eine graduelle Konsolidierung des interventionistischen Steuerungsmusters an, die aus systematischen Gründen in Kapitel 6.2 unter Implementierung eingehend behandelt wird. Dieser Prozess lag sowohl in zunehmenden prozessualen Präferenzendivergenzen zwischen Bund und Ländern als auch in veränderten Organisationsmerkmalen von KMK und HRK begründet.

Aufgrund personeller Wechsel an der HRK-Spitze, aber auch durch die zunehmenden operativen Probleme und Widerstände an der Basis bei der einsetzenden Umsetzung, konnte die HRK ihren bis ca. 2003 proklamierten Systemvertretungsanspruch nur noch bedingt durchführen. Zudem kam verstärkend hinzu, dass auch die KMK über die Frage der Reformweite wie beschrieben zunehmend uneins war. Im Ergebnis waren um 2002/2003 beide Akteure in ihrem strategischen Potenzial geschwächt, da bei den Mitgliedern eine diffuse Stimmungslage herrschte, die ein einheitliches Agieren nach außen erschwerte. Unmittelbare Konsequenz der skizzierten Entwicklungen war, dass die für die Formulierungsphase produktive, aber weitgehend informelle KMK/HRK-AG zu dieser Zeit verkümmerte. Parallel dazu manifestierte sich 2002/2003 ein gravierender Prozessnormkonflikt zwischen Bund und Ländern über den prinzipiellen Einfluss des Bundes in der Bildungspolitik. Im Ergebnis führten beide

Entwicklungen dazu, dass sich die Formulierung der Strukturvorgaben fast gänzlich in den Apparat der KMK zurückverlagerte und damit vor allem die Prozessnorm der horizontalen Koordination wirksam wurde. Dies konsolidierte wiederum das interventionistische Steuerungsparadigma.

Die Strukturvorgaben von 2003, mit denen die Politikformulierung ihren vorläufigen Abschluss fand, waren so auch das Ergebnis einer gewissen Selbstreferenzialität des kooperativen Bildungsföderalismus. Paradigmatisch zeigte sich dies etwa bei Festlegung der Abschlussbezeichnungen in der **Strukturdimension**. Die frühe Dichotomie von theorie- und anwendungsorientierten Studiengängen wurde modifiziert und allein auf den Master beschränkt. Bis 2010 waren Masterstudiengänge entweder als stärker forschungsorientiert oder stärker anwendungsorientiert zu klassifizieren. Zudem führte die KMK mit konsekutiven, nicht konsekutiven und weiterbildungsbezogenen Masterstudiengängen drei Typen ein. Beide Zuordnungen, die jeweils in der Akkreditierung zu überprüfen waren, waren weder durch das HRG und schon gar nicht durch die Bologna-Dokumente angelegt. Die erste Unterscheidung war eine Konzession an die Universitäten zur Abgrenzung anwendungsorientierter Masterstudiengänge an Fachhochschulen (vgl. Mahner 2012: 129). Die Typenbildung schließlich hatte einen unmittelbaren Bezug zur Thematik von Studiengebühren und Ausbildungsförderung, da die Länder sicherstellen wollten, dass die bestehenden Regeln nicht durch die neue Struktur ausgehebelt würden (vgl. Mahner 2012: 128). Auch in der internen Strukturierung wirkte die Funktion der Strukturvorgaben als Äquivalent zum Rahmenprüfungsordnungsverfahren nach. So wurde der Umfang von Abschlussarbeiten in ECTS-Bandbreiten normiert: 6-12 ECTS für Bachelorarbeiten und 15-30 ECTS für Masterarbeiten. Die **Prozessdimension** wurde nicht explizit adressiert, die Länder konnten jedoch nicht hinter die in den zehn Thesen formulierte Position zurückfallen, wonach mit – Ausnahmen – 2010 als Zeithorizont benannt wurde. Ebenso wurde durch den Zusatz, wonach wichtige Gründe für eine Beibehaltung der bestehenden Abschlüsse auch über das Jahr 2010 hinaus sprechen könnten, der Weg für schwierige Fälle wie die Staatsexamina flexibel offen gehalten. Eine deutliche Standortbestimmung wurde hingegen in der **Schnittstellendimension** benannt:

„In einem System gestufter Studiengänge stellt der Bachelorabschluss als erster berufsqualifizierender Abschluss den Regelabschluss dar und führt damit für die Mehrzahl der Studierenden zu einer ersten Berufseinmündung.“ (KMK 2003b: 4)

Damit wurde der politische Wille klar bekundet, das Gros der Studierenden zeitlich kürzer und inhaltlich berufsfeldnäher in den Hochschulen (aus)bilden zu lassen. Konsequenterweise wurde der Master als weiterer berufsqualifizierender Abschluss vom Bachelor entkoppelt. Für den weitaus kleineren Teil Studierender sollte auf der Masterstufe ein hohes fachliches und

wissenschaftliches Niveau gewährleistet werden, weshalb von den Hochschulen zu formulierende Zulassungsvoraussetzungen von einer Kann-Bestimmung (1999) endgültig zu einer Soll-Bestimmung wurden. Durch diesen regulatorischen Rahmen erhoffte man sich so, dem genuin nationalen Reformziel einer Verkürzung des Studienangebots näher zu kommen (vgl. Mahner 2012: 127).

Leitfrage	Inhalt der Regelung	Quellen
Strukturdimension		
Extern		
Festlegung der Studiendauer in Jahren bzw. ECTS	Bachelor-/Bakkalaureusstudiengänge: 3 -4 Jahre Magister-/Masterstudiengänge: 1-2 Jahre Höchstdauer: 5 Jahre, max. 300 LP	§ 19 Abs. 2-5 HRG (2002)
Festlegung von Abschlussbezeichnungen	Differenzierung auf Masterstufe: „stärker anwendungsorientiert“ und „stärker forschungsorientiert“, muss bei Akkreditierung festgelegt werden, hinzu kommen 3 Typen (konsekutiv, nicht-konsekutiv, weiterbildend)	KMK 2003b: 8f.
Intern		
Interne Strukturierung durch Module, ECTS, Prüfungs- und Studienabschnitte	bei der Genehmigung ist nachzuweisen, dass Studiengang modularisiert (studienbegleitendes Prüfen) ist und mit Leistungspunktsystem verbunden ist Abschlussarbeiten: 6-12 ECTS Bachelor und 15-30 ECTS Master Module: 1-2 Semester als Regel, Studierbarkeit insgesamt im Fokus der Akkreditierung	KMK 2003b: 3f.; 9
Prozessdimension		
Festlegung eines Umstellungszeitpunktes und Parallelitäten (Zeitschiene)	Absichtsbekundung in den zehn Thesen der KMK, den europäischen Hochschulraum bis 2010 zu schaffen: „Jedoch können wichtige Gründe für eine Beibehaltung der bewährten Diplomabschlüsse auch über das Jahr 2010 hinaus sprechen“	KMK 2003a: 3
Auslassung von Studiengängen/Fächern	nicht explizit, aber faktisch	
Schnittstellendimension		
Ausbildungsziel von Master und Bachelor	Bachelor: „In einem System gestufter Studiengänge stellt der Bachelorabschluss als erster berufsqualifizierender Abschluss den Regelabschluss dar und führt damit für die Mehrzahl der Studierenden zu einer ersten Berufseinmündung.“ Master: weiterer berufsqualifizierender Abschluss	KMK 2003b: 4

Übergangsregelungen zum Master	<p>„Bei den Zugangsvoraussetzungen zum Master muss (daher) der Charakter des Masterabschlusses als weiterer berufsqualifizierender Abschluss betont werden.“</p> <p>Da ein hohes fachliches und wissenschaftliches Niveau zu gewährleisten ist, soll der Zugang von weiteren besonderen Zugangsvoraussetzungen abhängig gemacht werden. Genehmigungsvorbehalt der Regelungen bei den Ländern.</p>	KMK 2003b: 4
---------------------------------------	--	--------------

Tabelle 21: Zentrale Inhalte der Formulierung in Deutschland II (eigene Darstellung)

Die Reaktionen von Bund und HRK auf die KMK-Beschlüsse spiegeln die Veränderungen in der Akteurkonstellation in der Zwischenphase zwischen Formulierung und Implementierung wider. Im BMBF zeigte man sich wenig erfreut über die Einengung der im HRG eröffneten Spielräume. In dasselbe Horn stieß auch die HRK, die in einer Pressemitteilung die Strukturvorgaben als überstrukturierten Eingriff in die Autonomie von Studium und Lehre deutlich kritisierte (HRK 2003c). Im Kern bestehen die Vorwürfe bis heute fort (vgl. u.a. Zervakis 2013: 120f.). Die Reaktionen zeigen paradigmatisch die Konsolidierung des interventionistischen Steuerungsmusters innerhalb der Akteurkonstellation, die ihrerseits jedoch durch eine zunehmende Desintegration gekennzeichnet war: Sowohl zwischen HRK und KMK als auch zwischen Bund und Ländern kam es zu inhaltlichen und verfahrensbezogenen Präferenzdivergenzen, die die anschließende Politikimplementierung prägen sollten.

6.2 Politikimplementierung zwischen 1998 und 2002/2003

Ähnlich dem Abschnitt der Politikformulierung lässt sich auch die Politikimplementierung im Beobachtungszeitraum in zwei Phasen unterteilen. Zwischen 1998 und 2002/3 ist eine Frühphase auszumachen, in der sich erste Formulierungs- und Umsetzungsaktivitäten überlagerten und wechselseitig stärkten. Charakteristisch für diesen ersten Abschnitt ist daher auch die für die Formulierung prägende Ressourcen- und Präferenzstruktur, die KMK und HRK in einen durchaus integrierten Handlungszusammenhang stellte. 2002 beziehungsweise 2003 führten verschiedene Entwicklungen zur allmählichen Desintegration der Akteure. Zum einen wurden die Konflikte zwischen Bund und vor allem unionsgeführten Ländern im Vorfeld der Föderalismusreform zunehmend manifester, zum anderen bewirkten personelle Veränderungen bei der HRK einen gewissen Einflussverlust. Die frühe Umsetzungsphase ist durch eine grundlegende Kooperationsbereitschaft der Hauptakteure im Kontext der nationalen Studienstrukturreform gekennzeichnet. Dieser Konsens wurde zunehmend brüchig und

fürhte spätestens ab 2003, als die nationale Reform zunehmend als Bologna-Reform gedeutet wurde, zu einem veränderten Steuerungsmuster.

6.2.1 Beschreibung der Kerninstrumente

a) Probeweise Einführung der Akkreditierung

Für die Leitung der Hochschulrektorenkonferenz bildete seit dem Beginn der 1990er Jahre die Etablierung einer externen Qualitätssicherung ein wesentliches Ziel. Das Rahmenprüfungsverfahren wurde durch seine abstimmungsintensiven Prozeduren, die zudem auf formale Gleichförmigkeit ausgerichtet waren, als Hindernis für Profilierung und Flexibilität in einem zunehmenden (inter-)nationalen Wettbewerb um Studierende gesehen. Die auf europäischer Ebene gute vernetzte HRK-Führung nutzte insbesondere die KMK-HRK-AG mit ihrer direkten Verbindung in die Bildungsministerien, „um die Ideen ausländischer Akkreditierungssysteme in die deutsche Studienreformpolitik zu infiltrieren“ (Toens 2015: 166). So kam es auf maßgeblichen Einfluss der HRK hin, aber auch weil eine Koalition bildungspolitischer Akteure auf Bund- und Länderseite die Reformbedürftigkeit des Verfahrens anerkannten, 1997 und damit parallel zur Formulierung des HRG zu einer Empfehlung zur probeweisen Einführung der Akkreditierung für die neu vorgesehenen Abschlüsse. Ermöglicht wurde dies durch den übergreifend geteilten normativen Bezugsrahmen in der Akteurkonstellation, wonach der internationale Wettbewerb, die zunehmend erforderliche Berufsfeldbezogenheit, aber auch die institutionelle Profilbildung ein schlankes Einrichtungsverfahren von Studiengängen erforderlich machten.

Bis dahin hatten seit 1985 gemäß § 9 Absatz 2 HRG die Länder unter Einbezug von Wissenschaft und Berufspraxis gemeinsam Sorge für die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienabschlüsse durch die empfehlende Gestaltung entsprechender Prüfungsordnungen zu tragen. Den Landesbehörden war es durch eine Kann-Bestimmung wiederum ermöglicht, Änderungen bestehender Prüfungsordnungen zu verlangen oder die Genehmigung neuer Ordnungen bei Nichtübereinstimmung mit den Empfehlungen zu versagen (vgl. HRG a.F. 1985). Überlegungen zu Qualität und Gleichwertigkeit der Studiengänge wurden somit oberhalb der einzelnen Universität in das korporatistische System der GemKO verlagert, die sich in der Regel Fachkommissionen bediente, in denen wiederum die jeweiligen Fachgesellschaften eine wichtige Rolle spielten. Die Zwecksetzung des Verfahrens zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Abschlüsse führte indes automatisch zu einer Qualitätsdiskussion anhand primär quantitativer Aspekte, in der die Anzahl von Semesterwochenstunden, Prüfungen, Teilgebieten oder die Regelstudienzeit im Vordergrund stand. Zugleich setzte die Eini-

gung auf eine Rahmenprüfungsordnung jedoch immer auch den Konsens bezüglich der fachlichen und überfachlichen Inhalte sowie der Struktur innerhalb einer Fachkultur voraus. Die RPOs waren daher stets auch ein Instrument zur *ex ante* Qualitätssicherung, das einen fachlich-inhaltlichen Standard abbildete und mit dem ministeriellem Genehmigungsvorbehalt quasi auch etablieren konnte. Allerdings setzten die wissenschaftsimmanenten Konflikte über Methoden und Inhalte die innerfachlichen Abstimmungen genauso unter Druck wie die gegensätzlichen Interessen von Hochschulen und Staat etwa im Bereich der Regelstudienzeit. Beides führte dazu, dass Verfahren zum Teil zehn Jahre oder länger dauerten, so dass Prüfungsordnungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits veraltet waren. Mit ihrem doppelten Charakter, wie Toens bewusst überspitzend formuliert, „die Inkarnation des kooperativen Bildungsföderalismus und die Wächterin über das kulturstaatliche Prinzip der Freiheit von Lehre und Forschung“ (Toens 2015: 166) gleichzeitig zu sein, machte sich die GemKo von allen Seiten angreifbar. Aufgrund der intendierten Profilierung der neuen Studiengänge, die die Philosophie der auf homogene Studieninhalte angewiesenen Rahmenprüfungsordnungen in Frage stellte sowie der Länge der Genehmigungsverfahren hätte das traditionelle Verfahren die Umstellung erheblich erschwert, wenn nicht gar verhindert (vgl. Kehm 2007: 80).

Auf die Akkreditierung als alternatives Verfahren konnten sich beide Akteure daher grundsätzlich einlassen, weil die in ihr angelegte funktionale Trennung zwischen staatlicher Genehmigung und wissenschaftlicher Qualitätssicherung wissenschaftlichen *und* politischen Interessen Genüge tat. Während die fachlich-inhaltliche Begutachtung durch Peer-Review unter Einbezug von Studierenden und Berufspraxis gewährleistet wird, sollte sich die ministerielle Genehmigung auf die Ressourcenbasis, die Einbindung des Studienganges in die Hochschulplanung sowie die Einhaltung der Strukturvorgaben (vgl. KMK 1998: 2) erstrecken. Parallel zur Verabschiedung des HRG wurde daher bereits die KMK-HRK-Arbeitsgruppe als Scharnier genutzt: Im Juli 1998 verabschiedete die HRK den Beschluss zur probeweisen Einführung auf Basis einer Empfehlung der AG. Die KMK folgte erst im Dezember 1998, da unter einigen Ministern noch Vorbehalte auszuräumen waren. So wurde durch KMK-Beschluss zunächst für drei Jahre ein Verfahren zur Akkreditierung für die neuen Studiengänge eingerichtet. Die Akkreditierung war seitdem neben dem Koordinationsverfahren über die GemKo ein weiterer möglicher Weg, den die Länder gehen konnten.

Charakteristisch für das neue Gefüge sind von Anbeginn an zwei Systemebenen. Auf der ersten Ebene wurde der zentrale Akkreditierungsrat eingerichtet, der sich in der Anfangsphase aus vier Vertretern der Wissenschaft, vier Vertretern der Berufspraxis, zwei Studie-

renden, je einem Vertreter einer Fachhochschul- und Universitätsleitung sowie zwei Ländervertretern zusammensetzte. Der Akkreditierungsrat hat die wesentlichen Aufgaben, Mindeststandards für die Begutachtung zu entwickeln sowie die dezentralen Agenturen zu akkreditieren und zu überwachen (vgl. Kehm 2007). Die rechtlichen wie finanziellen Grundlagen spiegelten jedoch die Unentschlossenheit der Länder ebenso wie die seinerzeit starke Stellung der HRK wider. Da die Länder sich nicht auf eine Finanzierung einigen konnten oder wollten, sprang der Stifterverband für die Erprobungsphase ein. Da dieser einen Zuwendungsadressaten brauchte, wurde der Rat bis 2002 formal bei der Stiftung zur Förderung der Hochschulrektorenkonferenz angesiedelt, da die HRK de jure ein nicht rechtsfähiger Verein war. Organisatorisch wurde der Akkreditierungsrat somit über die HRK-Stiftung abgewickelt, was die Verbandsspitze mit der expliziten Erwartung verband, auf den Rat auch über das Operative hinaus Einfluss zu nehmen (vgl. Interview 25). Ebenso improvisiert war die formale Einordnung des Rates. Bis zu einem Beschluss der KMK im Jahr 2004 zur Überführung in eine Stiftung des öffentlichen Rechts blieb die Rechtsform ungeklärt, was von Anbeginn die „rechtliche Qualität und Belastbarkeit des deutschen Akkreditierungssystems“ (AR 2004: 17) gefährden sollte.

Bereits frühzeitig wurden die ersten privatrechtlichen Agenturen durch den Akkreditierungsrat akkreditiert. Sie bilden seit Einrichtung des Verfahrens die zweite Ebene und spiegeln in ihrem Zusammenspiel mit dem Rat die Grundidee einer funktionalen Trennung von Staat und Wissenschaft wider:

„Nach dem Grundsatz der Aufgabenerledigung durch Delegation wird der Akkreditierungsrat zur Durchführung der fachlich-inhaltlichen Begutachtung der Studiengänge – soweit möglich auf regionale und internationale, in der Fachwelt und unter den Berufspraktikern renommierte Evaluierungs- und Akkreditierungseinrichtungen, zurückgreifen“. (KMK 1998: 3f.)

Im Sommer 1999 nahm der Rat seine Arbeit auf und hatte bereits im November 1999 die ersten Mindeststandards für die Akkreditierung von Agenturen und Studiengängen formuliert. Bis Ende 2003 waren insgesamt über 1.000 Verfahren abgeschlossen oder noch im Gange (vgl. AR 2004: 9). Wie es bei KMK-Beschlüssen häufig der Fall war, ließ der Einrichtungsbeschluss 1998 die föderale Offenheit zu. So wurde klargestellt, dass die neuen Studiengänge nur auf Antrag der Hochschule an das Ministerium eingerichtet werden konnten, wobei das Verfahren je landestypisch ausgestaltet werden konnte (vgl. KMK 1998: 3). Die Länder gingen und gehen hier seitdem überraschend unterschiedliche Wege, was nach einer gewissen Zeit von der HRK erheblich bemängelt wurde (s.u. Kapitel 6.4.2.2).

b) Projekt Q

Als weiteres Instrument in der Schnittstelle zwischen Formulierung und früher Implementierung kann das bei der HRK angesiedelte Projekt Qualitätssicherung (Projekt Q) interpretiert werden. Von 1998 bis 2000 wurde es von Bund und Ländern, von 2000-2003 schließlich alleine durch den Bund finanziert. Das Projekt verstand sich „als zentrale Informations- und Kommunikationsplattform für alle Fragen der Qualitätssicherung im Hochschulbereich auf nationaler Ebene“ (HRK 2003a). Damit lagen seine Ursprünge ebenfalls vor Bologna, doch konnte darüber die HRK im Bereich der Studienstrukturreform über ihre internationale und nationale Vernetzung Expertise in den zentralen Bereichen externe (Akkreditierung) wie interne (Evaluationen) Qualitätssicherung erwerben und diese wiederum in den bundesdeutschen Reformdiskurs einspeisen. Nach 1999 konnte das Projekt daher ohne Weiteres allmählich mit der inhaltlichen Begleitung des Bologna-Reformprozesses verknüpft werden.

6.2.2 Analyse

Das Ressourcengefüge Ende der 1990er Jahre, innerhalb dessen die HRK über einen erheblichen Einfluss verfügte, sowie die grundlegenden Präferenzenübereinstimmungen in der Akteurkonstellation ermöglichten die Etablierung eines Handlungszusammenhangs, in dem sich erste Formulierungs- und Umsetzungsaktivitäten überlagerten und wechselseitig stärkten. Parallel zu den Diskussionen um die vierte HRG-Novelle wurde in der KMK/HRK-Arbeitsgruppe zunehmend das Instrument der Akkreditierung als ernsthafte Alternative zum Rahmenprüfungsverfahren diskutiert (vgl. Toens 2009b). Infolge der HRG-Novelle verständigten sich KMK und HRK 1998 auf die probeweise Einrichtung des Akkreditierungssystems zur Stützung der Umsetzung der gestuften Studiengänge. Das installierte System mit ländergemeinsamen Strukturvorgaben als verbindliche Grundlage für das Handeln des zentralen Akkreditierungsrates und den dezentralen Agenturen bildete wiederum den wesentlichen Referenzrahmen für die weitere Steuerung der Implementierung. Der 1999 einsetzende Bologna-Prozess konnte mit dieser national bereits im Entstehen begriffenen Struktur nahtlos verbunden werden, da sich die Akkreditierung gemäß HRG ohnehin nur auf die neuen gestuften Studiengänge beziehen sollte. So sind (Re-)Formulierung und Implementierung des nationalen Bologna-Prozesses aufs engste mit dem Akkreditierungssystem verbunden (vgl. Mahner 2012: 104).

Die frühen Implementierungsstrukturen und -prozesse spiegeln noch den starken Einfluss der HRK bei gleichzeitig zögerlicher Haltung der Länder wider. Paradigmatisch zeigte sich dies am Instrument der Akkreditierung, das sowohl Elemente der prozeduralen als auch der

inhaltlich-rechtlichen Steuerung kombinierte, was sich aus der funktionalen Trennung zwischen staatlicher (Ressourcen und formale Mindestvorgaben) und wissenschaftlicher Verantwortung (inhaltliche Begutachtung) ergab. Für die inhaltliche, direkte Steuerungskomponente spricht dafür, dass die Länder in zentralen kapazitären, strategischen und formalen Fragen die Entscheidungskompetenz wahrten und die Akkreditierung als solche noch keine Garantie für die Einrichtung war. Diese sollte in der Theorie nur nach ministerieller Genehmigung erfolgen, worin sich der Anspruch auf Letztverantwortung manifestierte. Allerdings überwogen in der Frühphase zunächst die prozeduralen Elemente. Denn faktisch hatte die HRK über die Arbeitsgruppe sowie den Rat selbst einen erheblichen Einfluss auf die formalen Vorgaben sowie den darauf zum Teil aufbauenden Mindestanforderungen. Ebenso war die Organisationskompetenz, nicht nur durch die Aufgabenerfüllung durch die Agenturen, in verschiedener Hinsicht aus dem staatlichen Kernbereich deutlich ausgelagert. Im Rat selbst waren die Ländervertreter in der Unterzahl, eine öffentliche-rechtliche Grundlage fehlte, angesiedelt war er bei der Rektorenkonferenz und nicht bei der KMK und die Gelder schließlich kamen aus der Privatwirtschaft. Im Kern zeigte sich darin bei allem Inkrementalismus eine noch explizitere, da deutlich formalisierte Sektoreinbindung als in der parallelen Formulierung. In den frühen Jahren hatte das interventionistische Grundmuster daher auch Elemente eines strukturierenden Steuerungsmusters, in dem Staat und Verband eine zentrale Rolle einnahmen. Durch den Gesamtmechanismus mit Strukturvorgaben ex ante und Genehmigung ex post war jedoch das Potenzial zur direkten Input-Steuerung angelegt (vgl. Bülow-Schramm 2016: 105; 108f), das erst in dem Moment dominant wurde, als die inhaltlich divergierenden Länder voll auf die Akkreditierung setzen mussten und die HRK aus verschiedenen Gründen ihren Systemvertretungsanspruch nicht mehr aufrechterhalten konnten.

6.3 Politikimplementierung zwischen 2003 und 2009

6.3.1 Dimension I: Struktureller Kontext

6.3.1.1 Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß

An der grundsätzlichen *Kompetenzverteilung* sollte sich bis zum September 2006 formal nichts ändern, als die als Föderalismusreform I bekannten Änderungen im Grundgesetz in Kraft traten. Infolgedessen schied der Bund weitgehend als gesetzgebende Instanz aus. Die intensiven Diskussionen über das Verhältnis von Bund und Ländern überschattete jedoch insbesondere die erste Phase der Implementierung erheblich. Der Streit um die Kompetenzverteilung prägte als Prozessnormkonflikt die Umsetzung in Deutschland und wird daher unten in Kapitel 6.3.2.2 behandelt. Im Bereich des *Kompetenzumfangs* hatte sich durch die

probeweise Einführung der Akkreditierung (zunächst) eine leichte Verschiebung zu Gunsten der HRK sowie der einzelnen Hochschulen angedeutet. Durch die Betonung der funktionalen Trennung von inhaltlich-fachlicher Akkreditierung einerseits und der auf die Ressourcen- und Strategieplanung andererseits abstellenden staatlichen Genehmigung war ursprünglich ein gewisser inhaltlich-formaler Rückzug des Staates aus dem Bereich Studium und Lehre angelegt. Hatten die Länder über das RPO-Verfahren noch einen direkten Einfluss auf die Curricula, so war dieser im eingeführten Parallelsystem beschränkt. Die Länder begegneten dieser Problematik mit der Formulierung von verbindlichen Strukturvorgaben, die spätestens 2003 zunehmend als Ersatz für eine übergreifende Rahmenregulierung dienten. Sofern es nicht um die Staatsexamina ging, in denen der Staat im Vergleich mit anderen Ländern weiterhin sein „einnehmendes Wesen“ (Teichler 2016: 68) zeigte, war ein leichter Rückzug spürbar. Die Ministerien konnten zwar weiterhin über die Vorgaben sowie die Landeshochschulgesetze zentrale Aspekte der Studienstruktur regeln, doch war in inhaltlicher Hinsicht das Verflechtungssystem zwischen Bund, Ländern, Wissenschaft und Berufsfeld gelockert und die Hochschulen in der fachlichen Gestaltung freier. Allerdings behielten sich die Minister eine wenn auch formale Hintertür durch die Regelung vor, wonach eine Akkreditierung eine Genehmigung weder ersetze noch zwingend nach sich ziehe (vgl. KMK 2002b: 12f.). Vorgelagert durch die Vorgaben sowie nachgelagert durch den Genehmigungsvorbehalt blieb der staatliche Einfluss somit gewahrt. Dennoch war durch die Akkreditierung längerfristig der Weg von einem starken zu einem mittleren Kompetenzumfang beschritten.

6.3.1.2 Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung

a) Institutionelle Ressourcen

Das Aufkommen der Akkreditierung als Alternative zum Rahmenprüfungsverfahren bewirkte eine Transformierung der institutionellen Ressourcen. Denn die Voraussetzung des neuen Systems der Akkreditierung war die Änderung des entsprechenden Passus in § 9 des HRG im Zuge der Novellierung 1998. Damit war der normative Bezugspunkt des deutschen Akkreditierungssystems geschaffen (vgl. Erichsen 2003: 162). Demnach obliegt es den Ländern unter Einbezug von Wissenschaft und Berufspraxis, für die Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüsse zu sorgen. Der Bezug auf die Gestaltung entsprechend detaillierter Prüfungsordnungen ist jedoch weggefallen wie die Regelungen, die als Basis des GemKo-Verfahrens dienten. Im Kern war somit ab 1998 der Weg zum Ziel einer Gleichwertigkeit der Abschlüsse freigegeben (vgl. Immer 2013: 78), obgleich Hochschulen und Berufspraxis weiterhin zwingend zu beteiligen waren. Die HRK konnte diese spezifischen institutionellen Ressourcen in der Überlappungsphase zwi-

schen Formulierung und Implementierung in einen starken Zugriff auf das Akkreditierungswesen konvertieren.

b) Funktionale Ressourcen

Stärker als die institutionellen waren die funktionalen Ressourcen von einem Wandel betroffen. Im Frühjahr 2003 kam es auch infolge des Ausscheidens von HRK-Präsident Landfried offenbar zu einem spürbaren Rückgang der informellen Kontakte zwischen HRK und Politik, die zum Teil auf einem länger gewachsenen persönlichen Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren beruhten. Damit fehlte ein langjähriger Ansprechpartner, dem übereinstimmend die Eigenschaft zugesprochen wurde, gegenüber der Politik für die HRK repräsentative und damit verlässliche Einschätzungen wiederzugeben (vgl. Interview Nr. 7). Faktisch war diese Repräsentativität jedoch keinesfalls gegeben. Im Präsidium bis 2003 waren die gut vernetzten Reformbefürworter in der Mehrzahl (vgl. Interview Nr. 38). Dort sah man sehr wohl, dass eine zu tiefgehende Diskussion der Implikationen der Bologna-Reform an der Basis die konkretere Formulierung reformbejahender Positionen behindert hätte (vgl. Interview Nr. 25). In dieser frühen Phase war jedoch noch eine diffuse Zustimmung zur gesteigerten Mobilität und Wettbewerbsfähigkeit ausreichend: „(...) wegen dieser allgemein positiven Orientierung zu Europa sind alle Beschlüsse vom Präsidium damals unter Landfried vom Senat und von der Mitgliederversammlung akzeptiert worden“ (Interview Nr. 24).

Spätestens im Zuge der zunehmenden Umstellungen zu Beginn des Jahrtausends standen jedoch auch die Hochschulleitungen unter dem Druck von Fakultäten, Disziplinen und Professorenschaft. Die Kraft des Internationalisierungsarguments verblasste zunehmend zugunsten von Skepsis bis Abwarten, da man sich nun konkreten nationalen und lokalen Umsetzungsfragen ausgesetzt sah. Damit stand die neue HRK-Spitze vor ungleich anders gelagerten Herausforderungen als die Funktionsträger in der unmittelbaren Frühphase der Reform.

„Und es ging dann die HRK ca. 2003 mit dieser Mischung aus proeuropäischer Haltung und der ein oder anderen Gegenstimme in eine politische Phase hinein, in der die Hochschulleitungen so langsam begriffen haben, was sie unter den hochschulpolitischen Verhältnissen beschlossen (Stichwort: systemische Reform) haben, aber sich immer noch nicht so richtig vorstellen konnten, wie die Fächer die Bologna-Reform interpretieren.“ (Interview Nr. 24)

Dies erschwerte die interne Willensbildung zusehends, was die Interessenvertretung nach außen negativ beeinflusste. Die HRK war daher zunehmend weniger Willens und in der Lage, zentrale Leistungen wie Expertise oder gar die Bündelung heterogener Interessenssphären gegenüber der Politik einzubringen. Im Gegenzug konnten aber auch die Länder ab 2003 mit ihrem Beharren auf Kostenneutralität den Hochschulen nichts Substanzielles mehr anbie-

ten. In der Folge verkümmerte die KMK-HRK-Arbeitsgruppe 2003/2004 rapide (vgl. Interview Nr. 34; Interview Nr. 11) und das für die Formulierung zentrale Scharnier-Instrument stand für die Implementierung nicht mehr zur Verfügung. Dieser Einflussverlust war auch nicht durch die traditionell guten Beziehungen zwischen HRK und BMBF zu kompensieren. Beide Akteure arbeiteten, nicht selten in verdeckter oder offener Frontstellung gegen die Länder, in einigen relevanten Feldern informell wie formell sehr gut zusammen (vgl. Interview Nr. 38). Das BMBF schätzte das Expertenwissen der HRK im Bereich der Rahmengesetzgebung als „erste Adresse“ (Interview Nr. 24) ebenso wie bei der Implementierung konkreter Fördermaßnahmen. Doch durch den sich abzeichnenden Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern (s.u. Kapitel 6.3.2.2) und der damit verbundenen Absage an eine Bundeshochschulpolitik wurden auch diese Beziehungen in ihrem Wert entkräftet. Im Kern waren damit zu Beginn der Implementierungsphase die funktionalen Ressourcen gegenüber der Formulierungsphase vermindert und die Ressourcenausstattung kann insgesamt eher als mittel eingestuft werden.

6.3.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen

6.3.2.1 Inhaltliche Präferenzen

a) Inhaltliche Normen

Den Minimalkonsens bildete in der Akteurkonstellation die gemeinsam geteilte Grundüberzeugung, wonach das deutsche Studiensystem in einen Europäischen Hochschulraum zu integrieren sei beziehungsweise sich möglichst anschlusslos in diesen einfügen müsse. Bei aller harschen Kritik an Bologna im Allgemeinen und der Umsetzung im Besonderen, bildete dieses Gebot den übergreifenden Bezugsrahmen, innerhalb dessen die Reform als solche unumkehrbar war. Im Zuge der ersten Umsetzungen verblasste dieses Motiv jedoch zunehmend und Konflikte zeigten sich in konkreten Fragen. Die noch Mitte der 1990er Jahre zwischen den Spitzenakteuren geteilten Vorstellungen, wonach das Studium angesichts der demographischen Entwicklung zielgruppenadäquater zu differenzieren und studienorganisatorisch besser zu strukturieren sei, manifestierten sich in der Wahrnehmung vieler Wissenschaftler bald als Angriff auf ihr traditionelles Wertesystem. Inhaltliche Festlegungen wie der berufsfeldbezogenem Bachelor als Regelabschluss oder die zu durchlaufende Akkreditierung ließen den Bologna-Prozess so als „Ausverkauf essentieller wissenschaftlicher und kultureller Werte der europäischen Universität zugunsten einer Subordination unter die Nützlichkeitsforderungen des Beschäftigungssystems“ (Teichler 2011: 168) erscheinen. Im Zuge der Konkretion wurde der Normkonsens zunehmend brüchiger und die Akteure handelten

deutlich weniger konzentriert als in der Formulierungsphase. Dies manifestierte sich unter anderem durch die spezifischen Interessenskonflikte in der einsetzenden Umsetzungsphase.

b) Inhaltliche Interessen

In inhaltlicher Dimension standen im Implementierungszeitraum vor allem zwei Aspekte im Vordergrund. Zum einen waren die Akteure infolge der inkrementellen Einführung bald vor die strategische Frage gestellt, ob die Studienreform das Gesamtsystem oder nur gewisse Teile erfassen sollte. In operativer Hinsicht gaben insbesondere die von Hochschuleseite als zu kleinteilig monierten Strukturvorgaben Anlass zu inhaltlichen Diskussionen.

Die Frage der Reichweite

Bereits frühzeitig stellte sich die Frage in den Wissenschaftsministerien auf Länderebene genauso wie im horizontalen Austausch in der KMK, welche Disziplinen in die Reform einbeziehen seien. Im Fokus standen dabei die Staatsexamina sowie die Ingenieurwissenschaften, die sich mit Verweis auf den angeblich als Marke international etablierten deutschen Diplom-Ingenieur gegen einen Einbezug sträubten. Medizin und Jura wurden durch die Länder nie ernsthaft in die Diskussion einbezogen, da aus Sicht der Ministerien der Lobby-Widerstand von Fachvertretungen, aber auch der anderen beteiligten Ressorts zu groß war (vgl. Interview Nr. 38; Interview Nr. 7; Interview 26). Die Innen- und Justizministerien waren aus Sicht der Wissenschaftsminister oftmals selbst Teil der Lobby (vgl. Interview Nr. 34). Während somit beide Disziplinen aufgrund der eindeutigen Abwehrfront nicht zum politischen Thema wurden und es bis heute auch nicht sind, war und bleibt die Frage des Einbezugs des Lehramtes erheblich diffiziler. Unabhängig von der Frage, ob ein Bachelorabschluss in diesen Bereich Sinn macht, trieb einige Ministerien das Problem der Polyvalenz lehramts- und nichtlehramtsbezogener Strukturen um. Nicht wenige Fächer waren mit ihrem Lehrangebot traditionell in beiden Bereichen verankert und eine zu starke organisatorische Entkopplung hätte womöglich erhebliche Folgeprobleme gebracht. Die Diskussionen um die Umstellung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung war daher in der KMK hoch kontrovers und bis heute ist dazu keine einheitliche Linie gefunden (vgl. Interview Nr. 7). Einige Länder unternahmen frühe, wenn auch in Reichweite und Anspruch sehr verschiedene Vorstöße, weshalb das Thema, befördert durch eine die Umstellung befürwortende Empfehlung des Wissenschaftsrates, bereits zu Beginn der Reform an Fahrt gewann (vgl. Mahner 2012: 235f.). Da es mit Bayern, Hessen, Sachsen und Saarland entschiedene Gegner einer Umstellung gab, waren die entsprechenden KMK-Positionen sehr zögerlich. Nicht unwesentlich für die Haltung eines Landes war dabei auch die Frage, ob Wissenschaft und Schulen in einem

Ressort zusammengelegt waren oder nicht (vgl. Interview Nr. 7). So kam es in einem westdeutschen Flächenland nicht zur Umstellung, da das Kultusministerium die Abwanderung insbesondere von MINT-Studierenden nach dem Bachelor fürchtete (vgl. Interview Nr. 34).

Die Hochschulrektorenkonferenz hatte sich dagegen bereits frühzeitig prinzipiell auf eine Ausweitung der Reform unter bestimmten verhandelbaren Ausnahmen festgelegt:

„Nach Ansicht der HRK sollte auf Dauer auch in Deutschland ein gestuftes System das einphasige in allen Studiengängen, die dies als sinnvoll erscheinen lassen, ablösen. Es sollte allerdings bis auf weiteres die Möglichkeit für besondere Fächer und Fachbereiche vorbehalten bleiben, einen durchgängigen grundständigen Studiengang beizubehalten. Auch die beibehaltenen Studiengänge sollten allerdings modularisiert werden, um den Wechsel zwischen durchgängigen und gestuften Studiengängen zu erleichtern.“ (HRK 2001)

Wenige Jahre später, im Vorfeld der Berlin-Konferenz 2003, empfahl die HRK offiziell die Ersetzung von Diplom-, Magister- und Staatsexamensstudiengängen durch die neuen Abschlüsse. Die Beibehaltung eines grundständigen Studienangebots mit einer Regelstudienzeit von vier bis fünf Jahren Dauer sollte auf begründete Ausnahmefälle reduziert bleiben (vgl. HRK 2003b: 5). Während die Ministerien auf die komplexen Akteurkonstellationen und schwierigen Sachfragen im Zusammenhang mit der Materie schauten, standen für viele Universitätsleitungen insbesondere die innerorganisatorisch hohen Transaktionskosten von Parallelstrukturen im Lehrbetrieb im Vordergrund. 2005 wurde der inhaltlich begründete Unmut seitens der Rektoren lauter. Man warf der KMK vor, im Nicht-Lehrramtsbereich mit den Strukturvorgaben deutschlandweite Detailregulierungen vorzunehmen, im Lehramt jedoch auf den Weg jedes Landes zu beharren. Damit sah man auch die vordergründig bemühte Norm des internationalen Anschlusses konterkariert, da nicht Europa, sondern das jeweilige Bundesland im Fokus der Regelung stand.

„Aus Sicht der Hochschulen ist es grundlegend, dass sich die Lehrerbildung in die Studienstruktur der übrigen Fachdisziplinen einfügt, um die Qualität der Ausbildung zu steigern und Synergien mit anderen Bereichen der Hochschule zu erreichen. Das Plenum kritisiert den Entwurf der KMK, da sie die Einhaltung der Strukturvorgaben grundsätzlich restriktiv handhabt, jedoch mit Blick auf die staatlich regulierten Bereiche wie die Lehrerbildung auf Ausnahmen besteht. Die fehlende Einigung zwischen den Ländern führt in diesem Prozess zu inakzeptablen und aus Sicht der HRK unnötigen Abweichungen. Eine gegenseitige bundeslandübergreifende Anerkennung der Abschlüsse muss gesichert sein, um den Absolventen eine nationale Mobilität zu ermöglichen. Mit Blick auf ein Zusammenwachsen Europas müssen längerfristig europäische und nicht bundeslandspezifische Standards als Referenzpunkte herangezogen werden.“ (Ebd.)

Im gleichen Zug erinnerte die HRK daran, dass der Konflikt um die Lehrerbildung letztlich die Gretchenfrage tangiere, ob der Staat selbst als zukünftiger Arbeitgeber auf Staatsprüfungen verzichten könne (Mahner 2012: 232). In der Lesart der HRK waren Bachelor- und Masterstudiengänge von den Hochschulen autonom zu prüfende Hochschulabschlüsse. Staatsexamina mit ihrer abschließenden Endprüfung liefen darüber hinaus dem Konzept von Mo-

dularisierung und studienbegleitenden Prüfungen entgegen (vgl. HRK 2005). In der Folge werteten die Rektoren das Festhalten an den Staatsexamina als einen Verstoß gegen die dem Instrument der Akkreditierung zugrunde liegende Philosophie der funktionalen Trennung von fachlicher Begutachtung und staatlicher Genehmigung.

„Laut den Beschlüssen der Kultusministerkonferenz zur Akkreditierung ist die materiell inhaltliche Überprüfung eines Studienangebotes der Akkreditierung vorbehalten. Die Wahrnehmung der staatlichen Verantwortung beschränkt sich auf die landeshochschulplanerischen Aspekte und die Finanzierung.“ (HRK 2005)

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass das inhaltliche Interesse der Länder an der Reform wenig überraschend durch nationale Faktoren geprägt war. Spannten sich hinter bestimmten Studienfächern wie im Staatsexamenbereich einflussreiche und reformkritische Akteurkonstellationen zwischen Fachbeamten, Standesvertretungen und Professorenschaft auf in Kombination mit komplexen Sachfragen, erlahmte das Interesse spürbar. Eindeutig befürwortet wurde die Studienreform als Bologna-Reform staatlicherseits daher im Kern nur in den Disziplinen beziehungsweise den mit ihnen verbundenen Abschlüssen wie Magister und Diplom, die durch die relativ größte Staatsferne gekennzeichnet waren und traditionell primär durch die Universität verantwortet wurden. Paradox war dies nur auf den ersten Blick. Letztlich war und ist dies Ausweis dessen, dass Bologna in Deutschland nur wirksam werden konnte, da die Akteure ihre jeweiligen nationalen Agenden diskursiv auf die europäische Ebene beziehen konnten, ohne selbst von dort wesentliche Impulse aufzugreifen. So kam es zur Gleichzeitigkeit von Handeln und bewusstem Nichthandeln in Bezug auf die Reform.

Die Frage des Detaillierungsgrades

Zu Beginn war es der HRK offenbar gelungen, über ihre guten Einflusskanäle die ersten Strukturvorgaben sowie ihre Novellierung in 2001 mit zu prägen. Aus verschiedenen Gründen war dies bei der Neufassung 2003 nicht mehr möglich. Zum einen mögen die intraorganisatorischen Veränderungen innerhalb der Rektorenkonferenz ein Grund gewesen sein. Zum anderen wollten die Länder nach dem Ende des Rahmenprüfungsverfahrens sowie der sich abzeichnenden Reformdynamik über die Strukturvorgaben einen Kernbestand gesamtstaatlich verbindlicher Aspekte in der Tradition der Rahmengesetzgebung absichern. Im Ergebnis kritisierte die HRK von 2003 an stets die Kleinteiligkeit der Vorgaben (vgl. Interview Nr. 38). Neben verschiedenen Aspekten der Strukturdimension wie der Frage, ob die Angabe eines ECTS-Rahmens für Abschlussarbeiten qualitätsrelevant sei (vgl. Interview Nr. 23), stand insbesondere in der Schnittstellendimension der `Employability`-Bezug des Bachelors im Fokus. Die HRK versuchte dabei stets an die in der Bologna-Erklärung bewusst offen gehaltene Verbindung von erstem Abschluss und Arbeitsmarktbezug zu erinnern. In der Erklä-

rung der Bildungsminister heißt es, dass der erste Abschluss „eine für den europäischen Arbeitsmarkt relevante Qualifikationsebene“ (Bologna-Erklärung 1999: 4) attestieren solle. Damit wurde der Employability-Begriff zum „Schlagwort zur Aufforderung an die Hochschulen, bei der Gestaltung der Studienangebote und -bedingungen die potenziellen beruflichen Aufgaben ihrer Absolvent/innen zu bedenken“ (Teichler 2016: 63). Der Kernvorwurf der HRK lautete dabei, dass die KMK diese Offenheit in den Strukturvorgaben auf eine viel konkretere Berufsfeldbezogenheit verengte habe (vgl. Interview Nr. 24). Die HRK mahnte daher im Vorfeld der Bologna-Konferenz an, dass der „Begriff des `berufsqualifizierenden Abschlusses` (...) in Übereinstimmung mit der Bologna-Erklärung im Sinne einer Beschäftigungsfähigkeit“ (HRK 2003b: 6) verstanden werden solle und forderte eine Verständigung über die Begriffsimplicationen. Inhaltlich trafen somit zwei verschiedene Auffassungen aufeinander. Während die HRK mit der Akkreditierung und der Reform an sich die Hoffnung verband, mehr Freiheiten im Bereich Studium und Lehre zu erlangen, schien bei der KMK auch im neuen studienstrukturpolitischen Arrangement das hergebrachte Verständnis von staatlicher Input-Verantwortung durch. In diesem war die Auslagerung relevanter Kompetenzen auf halbstaatliche beziehungsweise private Akteure gerade angesichts des Anspruchs auf Gleichwertigkeit der Abschlüsse nur eng umgrenzt vorgesehen. Kurz gefasst: Die Länder hatten aus den unter 7.1.2 genannten Gründen relevante Interessen zunächst überwiegend nur in den akademischen Studiengängen und hier wiederum bestand das Ziel in einer Absicherung der gewohnten Hoheit über verbindliche Strukturentscheide unter den neuen Bedingungen.

6.3.2.2 Prozessuale Präferenzen

a) Prozessnormkonflikt um die Vertikale Kooperation

Die Implementierung der Bologna-Reform in Deutschland ist durch einen gravierenden prozessualen Konflikt um die Norm der vertikalen Kooperation im Allgemeinen sowie im Bildungsbereich im Besonderen zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet, der ab 2002 das Potenzial gesamtstaatlicher Steuerungsressourcen erheblich einengte. Kern des vielschichtigen, mit einer langen Vorgeschichte verbundenen Konfliktes war die im Grundgesetz angelegte und durch spätere Änderungen vervollkommnete föderale Politikverflechtung in Kombination mit einer starken Parteienkonkurrenz in der parlamentarischen Arena (vgl. Scharpf 2009: 44f.). Verflochten waren und sind Bund und Länder in verschiedensten Bereichen; in der Gesetzgebung genauso wie bei der Finanzverfassung und den Gemeinschaftsaufgaben. Der intentionale Verzicht auf separate Handlungsmöglichkeiten von Bund und Ländern und die bewusste verstärkte institutionalisierte Verflechtung in den 1960er Jahren entsprach dem

damaligen planerischen, gesellschaftsgestaltenden Zeitgeist. Zentrale Herausforderungen im Bereich der Konjunktur- Struktur-, aber auch der Bildungspolitik waren in dieser Vorstellung nur durch „die Fähigkeit zur strategischen Nutzung der rechtlichen, finanziellen und administrativen Handlungsressourcen des modernen Staates“ (ebd.: 27) zu meistern. Damit war die „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985) angelegt. Da verschiedenste Akteure zwingend eingebunden werden müssen, die zudem föderalen wie parlamentarischen Arenen gleichermaßen zuzuordnen sind, müssen Entscheidungen in der Regel einstimmig getroffen werden. Im Kern führt dies bei Sachfragen zu am Status quo orientierten beziehungsweise problem-inadäquaten Lösungen infolge von Koppelgeschäften (vgl. Kropp 2010: 28). Verschärft wurde dieses institutionell angelegte Dilemma durch faktische Entwicklungen des deutschen Föderalismus, die stets auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beeinflusst wurde. Dieses hatte 1958 die sogenannte Einheitstheorie formuliert, wonach sich die Zustimmungspflicht des Bundesrates nicht nur auf einen Gesetzesteil wie dem Verwaltungsverfahren bezieht, sondern auf das gesamte Gesetz. Bei gegenläufigen Mehrheiten hat die Opposition bei Mehrheit im Bundesrat die Möglichkeit, Vorhaben der Regierung zu blockieren. Der Konstruktionsfehler der Verflechtung bestand somit darin, dass ihr potenzieller Steuerungsvorteil des integrativen Zugriffs auf die Handlungsressourcen nur unter der Randbedingung weitgehend ähnlicher materieller und prozessualer Präferenzen zu verwirklichen war:

„In den auf Kooperation angelegten und Konsens erfordernden Strukturen der Politikverflechtung verzichteten alle Beteiligten auf autonome Handlungsmöglichkeiten. Die dabei erhofften `Kooperationsgewinne` hätten aber in der Praxis nur erreicht werden können, wenn auch die notwendige Erfolgsbedingung einer `kooperativen` Interaktionsorientierung der Beteiligten hätte vorausgesetzt werden können.“ (Scharpf 2009: 30)

In den 1990er Jahren wurden gegenläufige Mehrheiten schließlich zunehmend zur Regel. In Kombination mit spezifischen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen wuchs die Unzufriedenheit in Politik und Öffentlichkeit. Der `Reformstau` wurde im medialen Diskurs maßgeblich der blockadeanfälligen Verflechtung von parlamentarischer und föderaler Logik angelastet (vgl. von Dohnanyi 2002). Aber auch bei den politischen Akteuren selbst war die Einsicht gereift, dass eine institutionelle Reform erforderlich sei. Insbesondere die Länder sahen aufgrund des finanziellen Verbundsystems und des hohen koordinativen Aufwandes bei der Gesetzgebung ihre eigenständigen Handlungsspielräume zunehmend schwinden (vgl. Kropp 2010: 209). Bereits 2001 gab es auf Beamtenebene erste informelle Sondierungsgespräche, die schließlich im Herbst 2003 in die Einsetzung der `Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung`, kurz Föderalismuskommission, mündeten. Entsprechend der Problemdiagnose standen dabei der Abbau

der Mischfinanzierung, die Beschränkung der Vetomöglichkeiten im Bundesrat und die Stärkung der Länderautonomie im Zentrum.

Dadurch war spätestens ab 2001/2002 ein komplexes Konfliktfeld eröffnet, auf dem die verschiedensten Rationalitäten folgenden Akteure um ein Koppelgeschäft rangen, dem gemäß „der Bund den Ländern im Zuge einer Entflechtung der Zuständigkeiten Gesetzgebungskompetenzen überantworten und die Länder im Gegenzug auf Zustimmungsrechte im Bundesrat verzichten sollten“ (ebd.: 211). Von Anbeginn an stand der Bildungsbereich im Allgemeinen sowie die Hochschulpolitik als „originärer Hoheitsbereich“ (Münch 2008: 187) im Besonderen im Fokus des Länderinteresses. In dieser Lesart war die Überführung dieses Politikfeldes in die fast ausschließliche Kompetenz der Länder die Wiedergewinnung einer Domäne, derer sich der Bund seit den 1960er Jahren zunehmend bemächtigt hatte (vgl. Schimank/Lange 2006). Verstärkend kam hinzu, dass die Länder aufgrund des PISA-Schocks sowie sich abzeichnender demographischer Entwicklungen die Bildungspolitik wieder als wahlentscheidendes Politikfeld entdeckten (vgl. Münch 2011: 38). Während der Bund die Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung aufzugeben bereit war, entstand ein erheblicher Streit in der Kommission über die gesetzgeberischen Zuständigkeiten des Bundes. Im Dezember 2004 war der Bildungsbereich einer der letzten verbliebenen Streitpunkte in der Kommission. Doch da das SPD-geführte BMBF weiterhin unter anderem eine Rahmenezuständigkeit für die Qualitätssicherung sowie den Hochschulzugang beanspruchte, kam es Anfang Dezember vorerst zum Scheitern der Verhandlungen (vgl. Scharpf 2009: 102f.). Erst infolge der Neuwahlen und der anschließenden Konstituierung der Großen Koalition 2005 entstand eine neue Dynamik, die letztlich zu den als Föderalismusreform I bezeichneten Änderungen im Grundgesetz führten, die zum 01.09.2006 wirksam wurden.

Die Position des Bundes wurde während der Verhandlungen gleich mehrfach erheblich geschwächt. Zwei Bundesverfassungsurteile, in denen die fünfte und sechste HRG-Novelle für verfassungswidrig erklärt wurden, bedeuteten für das BMBF und den Bund ein „Desaster“ (Schimank/Lange 2006: 335) und führten letztlich zur Kapitulation von Berlin in der Hochschulgesetzgebung. Insbesondere die im Sommer 2004 erfolgreiche Klage der unionsgeführten Länder Bayern, Thüringen und Sachsen gegen die in der fünften HRG-Novelle eingeführte Juniorprofessur änderte die Verhandlungsposition grundlegend. Denn das BVerfG hatte für die Rahmengesetzgebung zentrale Kriterium der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 sehr enge Grenzen gesetzt. Aus Sicht des Bundes war die Rahmenkompetenz in der Folge „weitgehend entwertet“ (Scharpf 2009: 104) und zugleich waren für die Zukunft für alle Seiten erhebliche politische und juristische Unwägbarkeiten vorgezeichnet.

Im Kern führten die sachlichen und politischen Implikationen des Urteils genauso wie die neu personelle Konstellation auf Bundesebene nach der Wahl 2005 zum Durchbruch.

Aufgrund dieses spätestens seit 2002/2003 an Dynamik gewinnenden Konfliktes war aus Sicht des BMBF über die Umsetzung der Reform „keine vernünftige strategische Diskussion (...) zwischen Bund und Ländern mehr möglich“ (Interview Nr. 26) und entsprechende Angebote wurden kategorisch abgelehnt. Auch die HRK sah sich als Verliererin einer dergestalt diskutierten und später faktisch beschlossenen Bundesstaatsreform. Zum einen sah man sich durch den Ausschluss des Bundes bei gleichzeitig antizipierter finanzieller Überforderung der meisten Länder von notwendigen finanziellen Ressourcen abgeschnitten (vgl. HRK 2006). Zum anderen wurde dadurch die traditionell starke, auf einem Tausch zu beiderseitigem Vorteil beruhende Dyade zwischen BMBF und HRK erheblich geschwächt.

„Der Bund war immer ganz froh, wenn er bei diesen widerspenstigen Ländern sagen konnte, ja, aber die HRK hat das längst im Plenum begrüßt, da haben eure Hochschulen längst zugestimmt, so ist dieses Spiel gelaufen. (...) und die Ministerin konnte sagen, ja die Hochschulen haben mir über die HRK schon signalisiert, dass das eine tolle Idee ist, ich verstehe Euch gar nicht, Länder. Und dieses Spiel war mit der Föderalismusreform zu Ende.“ (Interview Nr. 24)

Der Bund hatte den Hochschulen somit rechtlich (und finanziell) kaum mehr etwas anzubieten, was die Einflusslogik der HRK nach Innen erheblich schwächte. Der Normkonflikt wirkte sich indirekt unter anderem auf die funktionalen Ressourcen der HRK aus. Entscheidender aber löste er einen Wandel der leitenden Vorstellungen von vertikaler (und horizontaler) Koordination aus, die ihrerseits wiederum auf die institutionellen Ressourcen des Staates rückwirkten. Während der Konflikt als solcher primär die Implementierung überschattete, veränderten die für die nationale Steuerung des Bologna-Prozesses zentralen Ergebnisse der Föderalismusreform vor allem das für die Reformulierung relevante Institutionengefüge, weshalb die zentralen Reformergebnisse systematisch unter 6.4.1.1 behandelt werden.

b) Prozessuale Interessen

Die komplexe inhaltliche Interessenslage zwischen den Ländern in Bezug auf Verbindlichkeit und Reichweite der Studienreform schlug sich auch auf die Artikulation verfahrensbezogener Interessen auf KMK-Ebene durch. Während Länder wie Nordrhein-Westfalen bereits frühzeitig offensiv erste Schritte angingen (vgl. Mahner 2012: 219), bestand in anderen Ländern noch eine abwartende bis ablehnende Haltung. Grundsätzlich wurde die Studienstrukturreform als Ziel begrüßt, zu einer abgestimmten Strategie über den Weg konnte es angesichts der föderalen Heterogenität hingegen nicht kommen. Im Kern blieb es so bei der Strategie eines inkrementellen Abwartens und der wechselseitigen Beobachtung. Einzig bei der Frage, inwieweit Reformmehrkosten zur Ausweitung der Kapazität infolge der Umwandlung des ein-

in ein zweistufiges System bereitgestellt würden, konnte Einigkeit hergestellt werden. Demzufolge musste die Reform kostenneutral verwirklicht werden (vgl. Witte 2006: 190). Ebenfalls abwartend verhielt sich der Bund in Ermangelung rechtlicher Kompetenzen sowie des sich abzeichnenden Konfliktes mit den Ländern (vgl. ebd.: 174f.). Einerseits war man froh, dass die überwiegende Anzahl der relevanten nationalen Akteure den Prozess trug und der Einstieg in die Reform gefunden werden konnte, andererseits führte die Abwehrhaltung der Länder zu einer gewissen Frustration auf Bundesseite (vgl. Interview Nr. 26). In Anbetracht der Machtverhältnisse war jedoch nur die Beschränkung auf jeweils komplexe Aushandlungsprozesse und diplomatische Appelle möglich. Hintergründig suchte man daher zusehends nach Möglichkeiten, die guten bilateralen Beziehungen zu HRK und DAAD weiterhin zu nutzen, um länderunabhängige Möglichkeiten der Förderung zu nutzen (vgl. Zervakis 2008: 18).

Die Hochschulrektorenkonferenz verfolgte insbesondere ihre verfahrensbezogenen Standardinteressen. Im Rahmen der prinzipiell befürworteten Umsetzung, artikulierte man „in der Diskussion mit der KMK das strategische Ziel, keine Detailregelungen festzuschreiben, um den Hochschulen einen großen Gestaltungsspielraum bei der Entwicklung der neuen Studiengänge zu erhalten.“ (HRK 2004). Motiviert war dies zudem durch den Sachverhalt, dass die Position der HRK-Spitze ähnlich wie in der KMK in der einsetzenden Umsetzungsphase zunehmend durch die heterogenen Mitgliederinteressen beeinflusst wurde. War die Politikformulierung maßgeblich durch einen kleinen, gut informierten wie vernetzten Kreis vorangetrieben wurden, weitete sich dieser in der Implementierungsphase auf alle Ebenen und Disziplinen des Hochschulsystems aus, was sich unweigerlich auf die inneruniversitäre Willensbildung durchschlug.

„Anders als in den ersten Jahren nach der Bologna-Erklärung, in der im Bologna-Prozess an den Hochschulen neben den Präsidien einige aktive Studienreformer politisch dominierten, befassten sich in der Phase der relativ schnellen Ausbreitung der zweistufigen Reform eine steigende Zahl von Lehrenden mit der Curriculumreform ihrer Studiengänge, die den strukturellen Elementen der Reform skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden.“ (Müller 2016: 128)

Vor diesem Hintergrund musste die HRK aus internen Akzeptanzgründen an einem sparsamen Gebrauch regulativer Ressourcen bei gleichzeitigem Einsatz finanzieller Unterstützungsinstrumente interessiert sein. Doch bereits frühzeitig deutete sich in dieser fundamentalen Frage ein Interessenkonflikt zwischen Ländern und Hochschulen an, der im Kern bis heute besteht. So wurde der KMK durch die Finanzministerkonferenz frühzeitig signalisiert, dass die Reform nur kostenneutral zu realisieren sei (vgl. Interview Nr. 26; Interview Nr. 11). Die Länder mussten daher ihre Kapazitäten zwischen Bachelor und Master aufteilen, um mit den gegebenen Bedingungen die Reform realisieren zu können. In der KMK war es unbe-

stritten, dass die Mehrheit der Länder ohnehin nicht in der Lage war, Reformmehrkosten zu stemmen (vgl. Interview Nr. 7). Aufgrund der Komplexität, aber auch der politischen Kosten verzichtete die KMK auf eine explizite Regelung zur Ressourcenaufteilung zwischen Bachelor- und Masterbereich ebenso wie die meisten Landesministerien. Oftmals mussten und müssen die Universitäten daher selbst die Aufteilung beider Stufen planen. Mit der frühen Festlegung des Bachelors als Regelabschluss im Nichtlehramtsbereich war allerdings die kapazitäre und finanzielle Konzentration auf den Bachelor explizit angelegt. Frühe Modellrechnungen legten nahe, dass unter der Randbedingung der Kostenneutralität rechnerisch lediglich bis zu 50 Prozent der Studierenden einen Masterplatz erhalten könnten (vgl. Mahner 2012: 135). Ein entsprechender Bericht des Hochschulausschusses im Jahr 2003 machte den Ministern diesen Sachverhalt unmissverständlich klar:

„Die Modellrechnungen zeigen, dass die Ausbildungskapazitäten für den ersten berufsqualifizierenden Abschluss weiter aufrechterhalten werden können, wenn der Übergang von 50 % vom Bachelor- zum Masterstudium in der Regel nicht überschritten wird. Sie zeigen aber auch, dass bereits dann, wenn mehr als 50 % der Bachelorabsolventen ein Masterstudium aufnehmen wollen, die Betreuungsintensität nicht erhöht werden kann.“ (KMK 2011: 7)

Damit standen die Länder vor dem Dilemma, dass die Betreuungsrelationen nur unter der Bedingung konstant zu halten waren, dass faktisch die Hälfte der Studierenden den Bachelor als Regelabschluss annehmen. Im Umkehrschluss führte eine weiterhin konsekutive Wahrnehmung des Systems durch die Studierenden unweigerlich zu Relationsverschlechterungen (vgl. auch Witte 2006: 190). Vor diesem Hintergrund ist das ostentative Festhalten der KMK am Bachelor als Regelabschluss zu verstehen. Die mangelnden finanziellen Handlungsspielräume der Länder führten so dazu, dass die reformaffinen Minister, die den erhöhten Finanzbedarf durchaus sahen, das Interesse haben mussten, die Reform für ihr Haus möglichst günstig anzuschieben.

Damit war der Konflikt mit den Universitäten vorprogrammiert. Die HRK hatte in Vorbereitung der Berlin-Konferenz wenig überraschend eine entsprechende kapazitäre und finanzielle Absicherung der Studienreform eingefordert:

Für die neuen Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge sind die finanziellen und materiellen Ressourcen bereitzustellen, die zur Sicherung und Steigerung der Ausbildungsqualität mit Hilfe der in der Bologna-Erklärung formulierten Maßnahmen erforderlich sind, sowie wissenschaftsadaquate rechtliche Rahmenbedingungen – insbesondere durch Anpassung des Kapazitätsrechts – zu schaffen. (...) Die Hochschulrektorenkonferenz fordert die politisch Verantwortlichen auf, den Hochschulen insbesondere in Fragen des Kapazitätsrechts den notwendigen Gestaltungsspielraum zu gewähren. Für die Deckung des finanziellen Mehraufwands, den die Reform verlangt, müssen zusätzliche Mittel durch angemessene Refinanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden. (HRK 2003b: 5)

Die Länder konnten und wollten diese Mehrkosten nicht nur nicht tragen, sondern zum Teil wurden in einzelnen Ländern auch parallel Sparmaßnahmen im Hochschulbereich lanciert.

In Niedersachsen wurden beispielsweise mit dem Haushalt 2004 und der Mittelfristigen Finanzplanung 50 Mio. strukturell aus den Hochschulen herausgenommen. Von den Universitäten wurden diese Entwicklungen öffentlich zunehmend kritisch kommentiert. Zumal sich spätestens 2003 abzeichnete, dass die Länder einerseits den Forderungen nicht nachkommen wollten, parallel aber demonstrativ die Angebote des Bundes zur Ko-Finanzierung ebenfalls ausschlugen. Die HRK erkannte durchaus zutreffend, dass die mangelnde finanzielle Absicherung die ohnehin inhaltlich nicht unumstrittene Reform zusätzlich auf institutioneller Ebene schwächt.

„Insgesamt wird - so steht zu befürchten - die zunehmende Schere zwischen wachsenden Aufgaben, zunehmend notwendigen Qualitätsanstrengungen und schwindenden Ressourcen zu weiterer Verschlechterung der Studienbedingungen führen und die Bemühungen in Frage stellen, die ohnehin breit kritisierten Defizite (überlange Studiendauer, hohe Abbruchquoten) zu korrigieren; (...) Nicht auszuschließen ist schließlich, dass diese Gesamtentwicklung zunehmend auch einen negativen Einfluss auf die Reformbereitschaft der Hochschulmitglieder haben könnte; davor ist daher nachdrücklich zu warnen. Die konkrete Entwicklung der Lage der Hochschulen im Einzelnen wurde im Jahre 2003 zusätzlich kompliziert durch die Diskussion über die Entflechtung von Bundes- und Länderkompetenzen, die im Rahmen der sog. Bundesstaatskommission begonnen hat.“ (HRK 2004)

Eskalieren sollte der Konflikt erst 2009, aber aus Sicht der reformaffinen Hochschulleitungen war dadurch die Reform als Sparmodell markiert, was den damit verbundenen Qualitätsdiskurs konterkarierte. In der institutionellen Umsetzung vor Ort mussten daher die anfallenden Umstellungskosten (Reform der Curricula, Expertise etc.) durch interne Umverteilung bewerkstelligt werden, was naturgemäß anderen Bereichen Ressourcen entzog.

6.3.3 Steuerungsmuster

6.3.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation

Das für die frühe Formulierungsphase konstitutive Zusammenspiel zwischen den Akteuren löste sich ab 2002/2003 allmählich auf. Einerseits wurde die Kompetenzverflechtung zunehmend durch die Länder angezweifelt, andererseits deutete sich zu Beginn der 2000er Jahre ein Schwund der Sektorressourcen an. Im Ergebnis traten klare Fronstellungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen HRK und Ländern hervor, die erhebliche intrastaatliche wie intersystemische Konflikte offenbarten. Dazu trug ein Ursachenbündel organisatorischer, prozessualer sowie inhaltlicher Aspekte bei. Zum einen erreichte der Konflikt zwischen dem SPD-geführten BMBF und den unionsgeführten Ländern 2002 einen ersten Höhepunkt um die Frage der grundsätzlichen Zuständigkeiten des Bundes in der Hochschulpolitik im Allgemeinen sowie in der Lehre im Besonderen. Die Aktivierung regulativer und finanzieller Ressourcen des Bundes, die den Ländern seit je ein Dorn im Auge war, wurde aus prinzipiellen verfassungspolitischen Gründen durch letztere blockiert. Die Steuerungsressourcen des

Bundes standen daher für die Studienreform zunächst nicht zur Verfügung, obgleich diese von allen maßgeblichen Akteuren nach wie vor prinzipiell begrüßt wurden. Der Prozessnormkonflikt wirkte so auf die institutionellen Ressourcen des Staates zurück. Mit ihren Klagen gegen die fünfte und sechste HRG-Novelle 2002 machten vor allem die unionsgeführten Länder gegen eine geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern mobil. Bis zur Föderalismusreform blieb das formal bestehende Kompetenzgefüge somit gleichsam eingeklammert. In der Absage an den Bund war zugleich eine Aufwertung des horizontalen Wettbewerbsföderalismus angelegt, der so als normativer Bezugsrahmen einer bewusst unkoordinierten Implementierung dienen konnte. Parallel dazu führten personelle Veränderungen in der HRK dazu, dass spätestens ab 2003 die überwiegend informellen Verbindungen zur KMK nicht mehr intensiv gepflegt werden konnten. HRK-Präsident Gaehtgens umschrieb diesen Umstand im Jahresbericht 2003 unverblümt:

„Auch die praktischen Erfahrungen mit dem Ablauf von Meinungs- und Entscheidungsfindung zwischen HRK und KMK - z.B. im Zusammenhang mit den sog. "Ländergemeinsamen Strukturvorgaben" für die BA/MA-Studiengänge, dem Auswahlrecht der Hochschulen oder der Akkreditierung von Studiengängen - waren im Jahre 2003 nicht frei von Belastungen auf dem Wege zu mehr Hochschulautonomie und Abbau staatlicher Lenkung. Hier bleibt die Aufgabe, mindestens eine enge Verfahrenskoordination wieder herzustellen, und der Hinweis, dass die dringenden Reformvorhaben im Hochschulsystem nicht erfolgreich gestaltet und umgesetzt werden können, wenn dies vorwiegend durch staatliche "Vorgaben" geschieht.“ (ebd.)

Im Ergebnis wurde von beiden Seiten das Instrument der KMK/HRK-Arbeitsgruppe nicht mehr weiter gepflegt, da es sowohl für die KMK als auch für die HRK zunehmend schwieriger wurde, intern und extern Verbindlichkeit herzustellen (vgl. Interview Nr. 11). Die Länder konnten sich zwar auf formale gesamtstaatliche Mindestvorgaben einigen, blieben aber sonst in vielen strategischen und operativen Fragen uneins. Ähnliches galt für die Mitgliedshochschulen der HRK, bei denen sich zunehmend die ersten Umsetzungsprobleme bemerkbar machten. Zumal sah man durch die fehlende Bereitstellung von Geldern sowie die ersten Vorboten eines als bürokratisch wahrgenommenen Akkreditierungswesens basale Interessen an ausreichender Ressourcenausstattung und gestärkter Autonomie verletzt. Auch verblasste die in den 1990er Jahren noch wirkmächtige Norm der internationalen Anschlussfähigkeit. Auf sie wurde zwar in offiziellen Verlautbarungen prominent Bezug genommen, doch in den Vordergrund rückten die skizzierten national bedingten inhaltlichen und prozessualen Interessens- und Normkonflikte. Keiner der Akteure konnte oder wollte so Treiber einer konsistenten Umsetzung sein. Umgekehrt verstärkten sich die verschiedenen Konflikte negativ wechselseitig. Die beginnende Implementierung der unter dem diskursiven Bezugsrahmen des Bologna-Prozesses stattfindenden Studienreform in Deutschland stand somit unter dem Zeichen einer zunehmend desintegrierten Akteurkonstellation.

6.3.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente

Innerhalb der fragmentierten Konstellation versuchten die Akteure, insbesondere der Bund, anders als in der Formulierung ihre Ressourcen selektiv zu aktivieren, was angesichts der gravierenden Präferenzendivergenzen und der faktischen Zustimmungserfordernis durch die Länder zum Scheitern verurteilt war. So lassen sich im Wesentlichen die Weiterentwicklung der Akkreditierung durch die Länder erklären bei gleichzeitigem, massiven Konflikt um den Einsatz rechtlicher, finanzieller und organisationsbasierter Instrumente durch den Bund, was in den ersten beiden Fällen zum Scheitern der Optionen führte.

a) Rechtliche Instrumente der Länder: Die Weiterentwicklung der Akkreditierung

Gemäß dem ursprünglichen Beschluss von 1998 sollte das Verfahren nach drei Jahren auf den Prüfstand gestellt werden. Da sich der Akkreditierungsrat im Sommer 1999 konstituiert hatte, lief das Mandat zur Jahreshälfte 2002 aus. Im Vorgriff darauf setzten KMK und HRK eine international besetzte Kommission ein, die im Jahr 2001 Empfehlungen aussprach. Neben der grundsätzlichen Befürwortung des Systems mahnte die Gruppe in ihrem Abschlussbericht eine tragfähige rechtliche Grundlage an, da das System in der bisherigen Form aus gemeinsamen Beschlüssen von KMK und HRK mit unklarem Rechtscharakter bestand (vgl. AR 2003: 9f). Mit ihrem Ausstieg aus dem Koordinierungsverfahren der Prüfungen im Sommer 2001 hatte die HRK die Länder, die Parallelverfahren mittelfristig vermeiden wollten, zusätzlich unter Druck gesetzt. Im März 2002 beschloss die KMK daher die grundsätzliche Weiterführung der Akkreditierung in einem Statut. Damit stand die KMK vor der Herausforderung, in die zunächst primär auf inhaltliche Qualität der Studienangebote abstellende Akkreditierung wieder verstärkt Elemente der Gewährleistung der Gleichwertigkeit von Studiengängen und Abschlüssen einzubauen – und damit das den Rahmenprüfungsordnungen zugrunde liegende formale Input-Verständnis von Qualität. Vor diesem Hintergrund wurde das zweistufige Verfahren aus Akkreditierungsrat und privaten Agenturen beibehalten, aber insgesamt wieder deutlich stärker als in der Probephase in den staatlichen Kernbereich verlagert:

- Der Akkreditierungsrat wurde mit Wirkung zum 01.01.2003 von der HRK-Geschäftsstelle an die KMK verlagert und die Anschubfinanzierung durch den privaten Stifterverband in eine dauerhafte Finanzierung durch die Länder überführt.
- In der Zusammensetzung des Rates, in der zunächst zwei Ländervertreter und je vier Vertreter aus Wissenschaft und Berufspraxis sowie zwei Studierende und je ein Universitäts- beziehungsweise Fachhochschulpräsident vertreten waren, wurde unter

anderem die Zahl der Ländervertreter auf vier erhöht und die Mitgliedschaft der Hochschulleitungen gestrichen (vgl. KMK 2004: 3).

- Zudem stellten die Länder explizit fest, dass die Strukturvorgaben als Garantie der Gleichwertigkeit von Studiengängen und Abschlüssen und zur Sicherstellung eines Hochschulwechsels der Akkreditierung verbindlich zugrunde zu legen seien. Damit hatte die KMK einen regulatorischen Rahmen definiert, der für die Mitglieder des Rates und das Handeln der Agenturen unverhandelbar war:

„Vorgaben, die der Akkreditierungsrat für die Begutachtung von Studiengängen durch die Agenturen festlegt und mit denen die von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Strukturvorgaben in das Akkreditierungsverfahren eingebracht werden, können nicht gegen die Stimmen der Ländervertreter verabschiedet werden. Hierzu zählen insbesondere Beschlussfassungen über die fachgruppenspezifische Feststellung der Regelstudienzeit, die Gliederung der Studiengänge, das SWS-Volumen und das Prüfungsverfahren.“ (KMK 2004: 4)

Damit entzogen die Länder deutlicher als zuvor zentrale inhaltliche Punkte dem Einfluss der Interessensvertreter. Die 1999 erstmals formulierten Strukturvorgaben der Länder erhielten zunehmend die Bedeutung eines funktionalen Äquivalents zur 2006 abgeschafften Rahmengesetzgebung des Bundes. Da die Akkreditierung zudem formal Basis der ministeriellen Genehmigung sein sollte, sah man auf Ländeseite die Verantwortung im Sinne einer gesamtstaatlichen Verantwortung auf dem Wege der horizontalen Koordination gewahrt. Diese Gesamtkonstruktion blieb auch bestehen, als Ende 2004 zur Beseitigung des rechtsunklaren Status beschlossen wurde, den Akkreditierungsrat in die Form einer öffentlich-rechtlichen Stiftung nach nordrhein-westfälischem Recht zu überführen. Mit Wirkung zum 26.02.2005 wurde der Akkreditierungsrat offiziell zur *Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland* unter der Rechtsaufsicht des Düsseldorfer Wissenschaftsministeriums. Unabhängig von verschiedenen Modifikationen bei Organen und Zusammensetzung blieb die wesentliche Zweiebenen-Struktur erhalten: Dem Rat obliegt die Akkreditierung und Überwachung der Agenturen sowie die Zusammenfassung der verschiedenen politischen Vorgaben in verbindliche Kriterien für die Agenturen, die ihrerseits die Verfahren mit und in den Hochschulen durchführen.

b) Rechtliche Instrumente des Bundes: Der Konflikt um die Rahmengesetzgebung

Manifest wurde der massive Prozessnormkonflikt zwischen Bund und Ländern im Jahr 2002 durch die Klagen gegen die fünfte und sechste HRG-Novelle vor dem Bundesverfassungsgericht. Der Versuch des Bundes über das Instrument der Rahmengesetzgebung die Habilitation abzuschaffen sowie bundesweite Studiengebührenverbote durchzusetzen, rief die Länder auf den Plan. Die zwischen den Parteien und zwischen Bund und Ländern im Kern unstrittige

Studienreform wurde so überschattet von inhaltlichen und prozessualen Konflikten. Mit der sechsten Novelle wurden der Erprobungsvorbehalt aus § 19 gestrichen und die Bachelor- und Masterangebote in das Regelangebot überführt. Da das SPD-geführte BMBF die Novellen aufgrund des antizipierten Widerstandes als Einspruchsgesetze und damit letztlich am Bundesrat vorbei durchzusetzen trachtete, kam es zu den oben bereits beschriebenen Klagen (vgl. Hepp 2011: 157). Für die inhaltliche Weiterentwicklung der Reform hatte dies zunächst keine unmittelbaren Konsequenzen. Die Länder hatten bereits mit der rechtlichen Verankerung der Studienreform in ihren Landeshochschulgesetzen begonnen, obgleich man die im HRG angelegte Flexibilität in der Regelstudienzeit aus Kostengründen einengte (vgl. HRK 2003b: 2; Interview Nr. 26). Prozessbezogen war damit jedoch die legitime Rolle des Bundes als Anteilseigner signifikanter Steuerungsressourcen zur Disposition gestellt, was sich 2006 schließlich verfassungsrechtlich manifestieren sollte.

c) Finanzielle Instrumente des Bundes: Scheitern im Vorfeld der Föderalismusreform

Ebenfalls unter dem Eindruck der einsetzenden Debatte um die Föderalismusreform scheiterten verschiedene Bundesvorhaben im Bereich der Mitfinanzierung von Studium und Lehre im Allgemeinen sowie Bologna im Besonderen. So schlug das BMBF den Ländern nach der Bundestagswahl 2002 einen `Pakt für Hochschulen` zur Implementierung der gestuften Studienstruktur vor, der ein Volumen von jährlich 30 Mio. Euro verteilt auf sechs Jahre haben sollte (vgl. Witte 2006: 176). Obwohl insbesondere die finanzschwächeren Länder einen Bedarf gesehen haben dürften, kam es schließlich aus prinzipiellen Erwägungen zu einem Abbruch der Verhandlungen. Begründet wurde dies von Länderseite mit dem Verweis darauf, dass der Bund gemäß HRG zwar für die Abschlüsse, aber nicht für den Weg bis dahin verantwortlich sei (vgl. Interview Nr. 26). Aus dem gleichen Grund verwahrten sich insbesondere die unionsgeführten Länder gegen ein weiteres Angebot des BMBF. Diesem zufolge wollte der Bund 50 Prozent der in den Hochschulen anfallenden Akkreditierungskosten übernehmen (vgl. Witte 2006: 176; Zervakis 2008: 13). Das BMBF unternahm schließlich einen letzten Versuch und bemühte sich um eine Integration des Themas Lehre in die ersten Entwürfe zur Exzellenzinitiative. Mit gemischten Gefühlen sah man im BMBF die fortwährende Stärkung der außeruniversitären Forschung, während die Hochschulen von der Entwicklung scheinbar abgekoppelt wurden (vgl. Interview Nr. 26). Offenbar war der Bereich Lehre in der Entwurfssfassung noch enthalten, bis jedoch auch hier die Länder aus Sicht des Bundes „die Verfassungskarte“ (ebd.: 47) zogen und den Bund mit Verweis auf die Kompetenzordnung auf die Forschungsförderung beschränkten. Die deutliche Absage an den Bund in Kombina-

tion mit dem Unvermögen der Länder, selbst zusätzliche Mittel bereit zu stellen, führte somit zur kostenneutralen Umsetzung der Reform an den Hochschulen.

d) Organisationsbasierte Instrumente des Bundes

Gleichfalls paradigmatisch für den Prozessnormkonflikt zwischen Bund und Ländern sollte der Konflikt über die an der HRK angesiedelte und durch das BMBF geförderte Bologna-Service-Stelle sein. Nach der Berlin-Konferenz trat die HRK an das Bundesministerium mit der Idee heran, über die Rektorenkonferenz eine Art Help-Desk zur allmählich einsetzenden Umsetzung auf institutioneller Ebene einzurichten. Erste Erfahrungen und Abfragen unter den Mitgliedshochschulen hatten einerseits die Absicht erkennen lassen, die Umstellung möglichst rasch flächendeckend anzugehen als auch erhebliche Wissenslücke über die operativen Implikationen offenbart (vgl. Zervakis 2008: 11f.). In der Hausleitung des BMBF antizipierte man den Ländervorwurf, dass der Bund damit indirekt den Einstieg in die Beeinflussung der Lehrstruktur wage. Dennoch suchte man bewusst den Konflikt, da man zunehmend frustriert von den Erfahrungen rund um den Hochschulpakt sowie den Akkreditierungskosten war (vgl. Interview Nr. 26). Im Juli 2004 nahm die an der HRK angesiedelte Bologna-Service-Stelle ihre Arbeit auf. Zu den Kernaufgaben gehörte es, „die Hochschulen bei der Umsetzung der Bologna-Reformen über Informationsbereitstellung, Veranstaltungen und Einzelberatung zu unterstützen“ (Zervakis 2008: 14). Ende 2004 schließlich erhob Hessen mit dem Argument Verfassungsklage, der Bund greife unzulässig in eine Länderdomäne ein. Bezeichnend für die verschiedenen Dissense zwischen Bund und Ländern im Kontext der nationalen Bologna-Umsetzung war stets die Fokussierung auf grundsätzliche Strukturen und Prozesse und nicht signifikante inhaltliche Verschiedenheiten (vgl. Witte 2006: 191). Da die Klage jedoch von Hessen in der Folge nicht weiter betrieben wurde und keine weiteren Länder beisprangen, blieb der Konflikt ungelöst, obgleich er bis heute besteht (vgl. Interview Nr. 12). Seit 2004 besteht eine Förderung des BMBF, die mit gewandelten Namen und Schwerpunkten die Bologna-Umsetzung an den Mitgliedshochschulen der HRK niederschwellig bis heute unterstützt (vgl. Zervakis 2008). Bis 2007 firmierte es unter den Namen Kompetenzzentrum Bologna, von 2007 bis 2010 als Bologna-Zentrum und seit 2010 schließlich als Projekt nexus.

6.3.3.3 Analyse

Die in den 1990er Jahren noch durchaus belastbare Achse zwischen Bund und Ländern einerseits sowie zwischen Ländern und HRK andererseits wurde aufgrund erheblicher Präferenzgegensätze deutlich geschwächt. Da die Länder politisch sowie durch das BVerfG auch

verfassungsjuristisch die besten Karten hatten, konzentrierten sich bald die rechtlichen Ressourcen faktisch bei ihnen. Die in der Frühphase noch vorhandene starke Beteiligung der HRK an der Entscheidungsfindung wurde aufgrund des Personalwechsels erschwert. Stärker dürfte aber die Konfrontation der Ministerien und Universitäten mit den ersten Erfahrungen und komplexen Folgefragen (Detailierung, Reichweite etc.) der einsetzenden Reformen gewirkt haben, die die interne Willensbildung komplizierten und die Strategiefähigkeit nach außen schmälerten. Durch das Außenvorhalten des Bundes entfiel ein weiterer staatlicher Akteur, der verbandliche Aktivitäten hätte rechtlich oder finanziell stützen können. So konsolidierte sich das interventionistische Muster bei zunehmender inhaltlicher und verfahrensbezogener Fragmentierung: Im Grundsatz entzogen die Länder den Universitäten wie zuvor wichtige Entscheidungen über die detaillierten Strukturvorgaben, die als normative Grundlage dem Akkreditierungsgeschehen vorgelagert waren, das seinerseits – auf dem Papier – Voraussetzung für die ministerielle Genehmigung blieb. Dieser Mechanismus war nur sekundär mit der Umsetzung von Bologna verbunden. Primär sollte er ursprünglich ein alternatives Qualitätsverständnis durch die funktionale Trennung von inhaltlich-fachlicher Begutachtung und Genehmigung befördern. Faktisch entwickelte er sich jedoch spätestens ab 2002/2003 zum funktionalen Äquivalent der hergebrachten staatlichen Input-Steuerung, wenn auch mit Anteilen privater Organisationssteuerung über Agenturen und Peer-Einbindung durch Wissenschaft, Berufspraxis und Studierende. Die Organisationsverantwortung für die Umsetzung war zwar teilweise ausgelagert, blieb aber durch die ministerielle Entscheidungsverantwortung über Strukturvorgaben und Genehmigung eingeklammert. Darin manifestierte sich der Anspruch auf staatliche Letztverantwortung, der sowohl die normativen Verfahrensausgangspunkt (Strukturvorgaben) als auch den prozessualen Endpunkt (Genehmigung) formal kontrollierte. Aufgrund inhaltlicher und verfahrensbezogener Differenzen führte dieses Muster jedoch zu widersprüchlichen Ergebnissen. So zeigten sich rasch Unterschiede in der Handhabung der Akkreditierung durch die Länder. Letztlich ist dies jedoch die Konsequenz eines primär interventionistischen Verständnisses, das in die autonome Zuständigkeit von sechzehn Ländern eingefügt ist.

6.4 Politik-Reformulierung

Aufgrund der relativ eindeutigen Festlegungen in der **Strukturdimension** in Bezug auf die Abschlüsse wie auch die Vorgaben der internen Strukturierung, kam es zu einer im Vergleich mit Österreich und der Schweiz deutlich homogeneren Umsetzung in diesem Bereich in den Jahren 2003/4-2009. Allerdings führten gerade diese Vorgaben in Kombination mit dem traditionellen Lehrverständnis vor Ort oftmals zu einer Überstrukturierung der Studien und in

der Folge zu einer Überfrachtung der Inhalte und des Prüfungssystems, was ein Grund der Studienproteste sein sollte. In der **Prozessdimension** zeigte sich naturgemäß Fortschritt, da mittlerweile immer mehr Studiengänge in das neue System übernommen worden waren. Bis 2009 stieg der Anteil der Bachelor- und Masterstudiengänge auf 75 Prozent (vgl. BMBF 2009: 4). Allerdings waren die Staatsexamina sowie einige Disziplinen vielerorts weiterhin ausgenommen, so dass eine flächendeckende Umsetzung politisch ohnehin nicht angestrebt wurde. Die **Schnittstellendimension** barg aufgrund der recht starren Regelungen wie die Strukturdimension ebenso Potenzial für Probleme. So wurde die Akzeptanz des Bachelors als berufsfeldbezogener Abschluss von verschiedenen Akteuren und Disziplinen in Frage gestellt, abgesehen davon, dass sich die Universitäten ohnehin gegen die zu starre Interpretation des Employability-Aspektes wehrten. Auch wurde der Übergang zum Master angesichts eines überwiegend konsekutiv praktizierten Studierverhaltens in Kombination mit einer demographiebedingt steigenden Nachfrage und den dezentralen Zugangsbedingungen allmählich als Problem perzipiert.

Im Juni 2009 kam es in Deutschland auf der Basis zuvor bereits erfolgter Unmutsmanifestationen zu einem deutschlandweit koordinierten Bildungstreik. Die Motivbündel und Ursachen sind weitaus vielschichtiger und gehen über studienstrukturelle Aspekte hinaus, doch liefern die drei Dimensionen eine Kategorisierung der Ursachen, Probleme, Forderungen und Lösungsmöglichkeiten im Hinblick auf den Bologna-Prozess als Studienstrukturreform. Die studentischen Forderungen bezogen sich insbesondere auf die Aspekte eines freien Bildungszugangs (Abschaffung von Studiengebühren, Masterzulassungen), Studierbarkeitsprobleme im neuen System (z.B. Verschulung und Überfrachtung mit Prüfungsleistungen), Erweiterung der Mitbestimmung sowie insgesamt eine verbesserte Finanzierung. Ähnlich wie in Österreich mischten sich auch allgemein-politische Forderungen wie auch Topoi studentischer Kritik an bestehenden Lehr- und Lernstrukturen darunter, wie der fast immer explizit wie implizit geäußerte Vorwurf einer Ökonomisierung des Bildungssystems. Durch die mit der Reform verbundenen, klar sicht- und erlebbaren Strukturierungsvorgänge im operativen Studienbetrieb hatte der Protest jedoch im Gegensatz zu Österreich einen Bezugspunkt, auf den Politik, Hochschulen und Öffentlichkeit relativ schnell reagieren konnten und mussten. Die Akteurkonstellation kam so 2009 unter erheblichen Druck, was zu einer Neubewertung einiger Reformaspekte führte und infolge dessen zur verstärkten Aktivierung von Steuerungsressourcen.

6.4.1 Dimension I: Struktureller Kontext

6.4.1.1 Unterdimension I: Kompetenzverteilung und -ausmaß

Die Ergebnisse der Föderalismusreform hatten das Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern insbesondere in den Bereichen Gesetzgebung und Gemeinschaftsaufgaben deutlich verschoben:

a) Gesetzgebung

Die Rahmengesetzgebung wurde aufgrund der koordinativen Komplexität und des notorischen Problems der Erforderlichkeit abgeschafft (vgl. Seckelmann 2011:20) und die Bereiche Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 74, Abs. 1 Nr. 33 GG) in die konkurrierende Gesetzgebung überführt. Die Zuständigkeit für alle anderen Aspekte liegt seitdem ausschließlich bei den Ländern. Das Hochschulrahmengesetz wurde zwar bis heute formal nicht aufgehoben, konnte aber seit 2008 gemäß Art. 125a Abs. 1 GG durch Landesrecht ersetzt werden. Auf dem Papier verfügt der Bund jedoch weiterhin über nicht unwesentliche Rechte. Insbesondere die Zuständigkeit für die Hochschulabschlüsse ließe theoretisch dem BMBF eine wichtige Rolle für „Vollregelungen“ (Münch 2011: 39) studienstruktureller Fragen spielen. Auch wenn Studienverlauf und -inhalt explizit ausgeschlossen sind, blieben durch ein Bundesgesetz über Hochschulabschlüsse, das sich um qualitative Vergleichbarkeit bemühte, „eine zumindest mittelbare Beeinflussung des Studienverlaufs und der Studieninhalte nicht aus“ (Nolte 2010: 90). Der Einsatz dieser Bundeskompetenzen bleibt jedoch äußerst voraussetzungsvoll und wird durch das Grundgesetz seinerseits wiederum relativiert. Auch wenn die Beteiligung des Bundesrats entfällt und keine Erforderlichkeitsprüfung zu Lasten des Bundes mehr erfolgt, können die Länder gemäß Art. 72, Abs. 3 Nr. 6 GG mit eigenen Gesetzen in den Feldern Hochschulzulassung und -abschlüsse von der Bundesregelung abweichen. Da stets das jüngste Gesetz gelten soll, sollen entsprechende Bundesgesetze zur Wahrung der Rechtssicherheit erst nach sechs Monaten in Kraft treten, um den Ländern Zeit zur Prüfung zu geben, ob eine eigene Regelung sinnvoll ist (vgl. Westenburg 2006: 339).

b) Gemeinschaftsaufgaben/Bildungsfinanzierung (BLK-GWK)

Gestrichen wurden die Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau und Bildungsplanung. Der revidierte Passus von Art. 91 b sieht seit dem 01.09.2006 folgende Gemeinschaftsaufgaben vor:

(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeu-

tung zusammenwirken bei der Förderung von:

- 1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;*
- 2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;*
- 3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.*

Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.

Von besonderer Relevanz ist somit Art. 91b (1) Nr. 2, wonach Bund und Länder „Vorhaben der Wissenschaft“ fördern können, sofern der Bund sowie alle sechzehn Länder sich einigen können. Der Passus des *Vorhabens der Wissenschaft* wurde ganz zuletzt in den Text eingefügt, um eine Bundesförderung universitärer Wissenschaft, wenn auch vage, weiterhin offen zu halten. Denn in Art. 104b GG hatten gerade die Ministerpräsidenten leistungsstärkerer Länder die als Kooperationsverbot bekannt gewordene Regelung durchgesetzt, wonach Investitionsprogramme des Bundes in Bereichen, in denen er keine Gesetzeskompetenzen hat, ausgeschlossen sind (vgl. Münch 2011: 40). Ein komplettes Kooperationsverbot ist daher seit 2006 im Hochschulbereich nicht gegeben. Denn die in Art. 91b eingefügten Vorhaben sind "als Auffangbegriff für alle Bereiche universitärer Wissenschaft im Hinblick auf ein umfassenderes Wissenschaftskonzept zu verstehen" (Nolte 2010: 91). Auch wenn in zeitlicher Hinsicht nicht die (dauerhafte) institutionelle Förderung, sondern eine abgegrenzte Programmförderung intendiert ist, lassen sich unter dem weiten Wissenschaftsbegriff auch Projekte im Bereich der Lehre subsumieren (vgl. Seckelmann 2011: 24). Die zeitliche Befristung in Kombination mit dem Einstimmigkeitsprinzip ist jedoch aus Ländersicht die Garantie, dass der Bund nicht wie früher mit `goldenen Zügeln` in die Landeshochschulpolitiken eingreift. Mit der Streichung der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung sowie der Neufassung der drei neuen Kooperationstatbestände entfiel auch die Grundlage der BLK. Bund und Länder einigten sich daher in einem Verwaltungsabkommen im Juni 2007 über die Einrichtung der Gemeinsamen Wissenschaftskommission (GWK). Die GWK koordiniert seit dem alle „Bund und Länder gemeinsam berührenden Fragen der Forschungsförderung, der wissenschafts- und forschungspolitischen Strategien und des Wissenschaftssystems“ (GWK).

Während die Kompetenzen somit nicht mehr verflochten, sondern vielmehr unter den Ländern getrennt waren, kann das staatliche Kompetenzausmaß weiterhin als mittel eingestuft werden, wenn auch die Wissenschaftsministerien wie im Falle der Akkreditierung unterschiedlichen Gebrauch von diesem machten.

6.4.1.2 Unterdimension II: Ressourcenausstattung

Blieben die *institutionellen* Ressourcen im Kern unberührt, hatte sich bereits kurz nach Beginn der Implementierungsphase ein Einflussverlust der Hochschulrektorenkonferenz gegenüber den Ländern angedeutet. Der „Policy-Deal-Strategie“ (Maeße 2010b: 211) der HRK-Spitze der 1990er und beginnenden 2000er Jahre, die als Gegenleistung für Expertise und Interessenbündelung seitens der Politik eine entsprechende Aufwertung im Politikprozess vorsah, war zunehmend der Boden entzogen. Sowohl zwischen den Ländern als auch den Hochschulen traten im Rahmen der beginnenden Umsetzung erhebliche Ungleichzeitigkeiten auf. Dadurch wurden die inhaltlichen Positionierungen jeweils schwieriger, was sich auf die externe Strategiefähigkeit unweigerlich auswirkte. Darüber hinaus kam es auf HRK-Seite 2003 bis 2008 zu personellen Problemen in den Spitzenpositionen, was die traditionell auf informellen Kanälen basierenden Einflusspotenziale ebenfalls nicht stärkte. Bezeichnenderweise bildeten sich seit 2003 zunehmend formalisierte Zusammenschlüsse von gleichförmigen Universitäts- beziehungsweise Hochschulverbänden zur Artikulation und Durchsetzung spezifischerer Interessen. So gründete sich 2006 aus einem seit 2003 informell bestehenden Netzwerk die Allianz *TU9* als Zusammenschluss neun dem Anspruch nach führender Technischer Universitäten. 2005 hatten sich bereits mit *UAS7* sieben in der Selbstbeschreibung ebenfalls führende Fachhochschulen zusammengetan. 2006 schließlich wurden erste Schritte zur Gründung des *Netzwerks mittelgroße Universitäten* unternommen und Ende 2012 schlossen sich fünfzehn in der Selbstwahrnehmung große forschungsstarke und medizinführende Volluniversitäten in Deutschland zum Verein *German U15* zusammen. Diese Bestrebungen als Reflex auf die kollektive Einflusschwäche der HRK waren auch schon vor 2003 vorhanden, konnten aber bis dahin durch die Spitze offenbar intern kanalisiert werden (Interview Nr. 38). Auf Seiten der Wissenschaftsminister registrierte man sehr deutlich, dass die HRK dadurch als einheitlicher Ansprechpartner rasch ausfiel:

„In den 90er Jahren war die Hochschulrektorenkonferenz themensetzend und über einen vernünftigen Dialogprozess mit der Politik [...] ausgesprochen eingebunden. Also da haben wir auch Sachen gemacht wie Bologna, das wir von uns aus gar nicht gemacht hätten, [...] wäre heute völlig undenkbar. Die HRK spielt im Augenblick in der politischen Willensbildung im Wissenschaftsbereich null Rolle. (...). Unter erst Erichsen und dann Landfried war das ganz anders. (...), wenn wir uns unter vier Augen getroffen haben vorher (...) dann ist das auch so gemacht worden (...).“ (Interview Nr. 7)

In der Implementierungsphase beschränkte sich der Kontakt zwischen KMK und HRK daher im Wesentlichen auf die jährlich im Oktober stattfindenden, ca. zwei Stunden dauernden formalen Treffen. Zu diesen kommen stets die interessierten Minister oder Staatssekretäre, um sich mit dem HRK-Präsidium über verschiedene Aspekte auszutauschen. Über den Meinungsaustausch hinaus konnten diese Treffen im Gegensatz zur informellen KMK-HRK-Arbeitsgruppe keine weiteren Impulse setzen, da eine vor- und nachbereitende Struktur fehlte (vgl. Interview Nr. 25). Verstärkt wurde die wechselseitige Entfremdung zusätzlich durch gravierende prozessuale und inhaltliche Meinungsverschiedenheiten wie der nach Ansicht der Hochschulen mangelhaften Finanzausstattung.

Während das Verhältnis zu den Ländern ab 2003 durch einen Einflussverlust gekennzeichnet war und als entsprechend schlecht durch die HRK-Spitze eingestuft wurde, blieb das Verhältnis zum hochschulpolitisch marginalisierten BMBF unabhängig von einer SPD- oder CDU-Hausleitung stets sehr gut (vgl. Interview Nr. 24). So unterstützt das BMBF seit 2004/2005 die Studienreform durch ein jeweils an der HRK angesiedeltes organisationsbasiertes Instrument. Damit wurde die HRK zwar als Service-Einrichtung etabliert, doch in der Politikentwicklung, die spätestens ab 2003 zur ausschließlichen Länderangelegenheit werden sollte, spielte sie kaum eine Rolle. Das Ressourcenpotenzial kann als eher gering gewertet werden, da weder spezifische institutionelle Positionen vorhanden waren, noch seitens der Politik ein dauerhafter Einbezug in relevante Prozesse nachweisbar war.

6.4.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen

6.4.2.1 Inhaltliche Präferenzen

a) Inhaltliche Normen

Auffällig war, dass der im Implementierungsdiskurs etwas in Vergessenheit geratene Europabezug in der Reformulierungsphase wieder deutlich in den Vordergrund geriet. Die HRK signalisierte 2009 gleich zu Beginn ihrer Entschließung *Die Stimme der Hochschulen: Pro Bologna* sowohl nach außen wie nach innen: „Das vordringliche Ziel des Bologna-Prozesses war und ist die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums. Die dazu gehörige Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen ist irreversibel.“ (HRK 2009b). Der Beschluss anlässlich der HRK-Tagung in Leipzig kam unter turbulenten Bedingungen zustande, zumal die Atmosphäre durch gleichzeitig demonstrierende Studierende aufgeheizt wurde. Ein erster Präsidiumsentswurf mit deutlich selbstkritischen Passagen, wonach auch Fehler bei den Hochschulen lägen, wurde nicht angenommen. In der Folge wurde in einer

Kleingruppe die wesentliche Kernaussage der Unumkehrbarkeit formuliert, die später durch das Plenum auch akzeptiert wurde. Ermöglicht wurde dies jedoch erst durch die einhellige Befürwortung durch die Fachhochschulen, während die Aussage in ihrer Klarheit in der Gruppe der Universitäten umstritten war (vgl. Interview Nr. 24). Die unter den Universitäten offenbar geführte Debatte um einen möglichen Ausstieg zeigt zumindest, dass für manche Rektoren ein Ausstieg als reale Option möglich erschien.

Im Prozess der Willensbildung verschieden, aber im Ergebnis sehr ähnlich, verlief die Diskussion innerhalb der KMK. Bezeichnenderweise stellte der damalige Präsident der KMK, der mecklenburg-vorpommerische Wissenschaftsminister Henry Tesch, gleich zu Beginn einer Erklärung unter dem Eindruck der Proteste ebenfalls die Verbindung zwischen dem internationalen Kontext und der daraus abgeleiteten prinzipiellen Richtigkeit der Reform her: „Die Entscheidung für den Bologna-Prozess war richtig. Er gewährleistet die internationale Anerkennung und Gleichwertigkeit von Abschlüssen im akademischen Bereich.“ (KMK 2009a). Konkreter wurden, durchaus geschickt, die besonders umstrittenen Elemente in direktem Zusammenhang mit dem in Politik und Wissenschaft grundsätzlich befürworteten Oberziel einer erhöhten Mobilität gesetzt:

„Durch die Einführung eines zweistufigen Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Studienabschlüsse (BA/MA), eines Leistungspunktesystems und der Modularisierung sollte die Mobilität von Studierenden, Lehrenden, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gefördert und die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Qualitätssicherung erhöht werden.“ (KMK 2009b)

Angesichts der öffentlichen Diskussion um die Reformprobleme sowie des heftigen Streits zwischen Wissenschaft und Politik um die Ursachen bildete der Rekurs auf die europäische Notwendigkeit durch die relevanten Akteure so einen integrierenden Konfliktrahmen. Innerhalb dieses war der Prozess als solcher diskursiv unumkehrbar, was grundsätzlich ein gemeinsames Handeln im Sinne einer Reform der Reform ermöglichte.

Bezeichnenderweise befürwortete und befürwortet die Mehrheit der Professoren das allgemeine Ziel des europäischen Hochschulraums bei gleichzeitig überwiegender Ablehnung der damit in Deutschland verbundenen Maßnahmen wie Zweiteilung des Studiums, Modularisierung, Akkreditierung und Leistungspunktesystem (vgl. Müller 2016: 131). Damit wurden im Zuge der Proteste Konflikte zwischen Basis und HRK deutlich, die ihrerseits die genannten Aspekte mit vorangetrieben hatte. Durch die seit den frühen 2000er Jahren erfolgte Umstellung wurde zunehmend auch die in den 1990er Jahre in der Akteurkonstellation noch rekonstruierbare Konvention brüchig, wonach die Studien besser zu strukturieren seien. Wurde damals jedoch eher die Unterstrukturierung auf beiden Seiten als Problem gesehen, erfolgte die Diskussion in der Reformulierungsphase eher im Zeichen der Überstrukturierung, für die

sich beide Seiten jedoch wechselseitig verantwortlich machten. Streitpunkt war eine ungenügende Umsetzung der Modularisierung und des dazugehörigen Prüfungssystems. Im Zuge der Zerteilung des vormals allenfalls in grobe Abschnitte strukturierten Studienangebotes, an deren Ende in der Regel größere Zwischen- und/oder Abschlussprüfungen standen, sollten nun kleinere, jeweils getrennt abzuprüfende Module treten. Die KMK legte sich bereits zu Beginn der nationalen Umsetzung auf eine Definition fest, die im Kern einem Paradigmenwechsel in der Lehrorganisation gleichkam: „Modularisierung ist die Zusammenfassung von Stoffgebieten zu thematisch und zeitlich abgerundeten, in sich abgeschlossenen und mit Leistungspunkten versehenen abprüfbaren Einheiten“ (KMK 2000b: 3). Im internationalen Vergleich beschriftet Deutschland damit einen Sonderweg. Während es in vielen Hochschulsystemen überwiegend offen gelassen wird, wie sich Veranstaltungen in Modulen zu einander verhalten, läuft das deutsche Verständnis „auf die Konstruktion neuer Kombinationen oder Zuschnitte von Lehrveranstaltungen, orientiert an Oberthemen oder Kompetenzen hinaus.“ (Huber 2016: 46). Damit setzte die Neustrukturierung eine intensive Verständigung der Lehrenden untereinander über Inhalte, Lernziele und Prüfungen voraus, die quer lag zur normativen Orientierung und eingespielten Praxis vieler Lehrender. Diese war traditionell eher durch die Fixierung auf die eigenen Lehrveranstaltungen sowie `Scheine` als Leistungsnachweise für veranstaltungsbezogene Prüfungen und infolge dessen durch geringere Kooperationserfordernisse in der Lehre gekennzeichnet (vgl. Müller 2016: 129). Eine umfassende Bestandsaufnahme der Wirkung der Akkreditierung an niedersächsischen Hochschulen kam zu dem Schluss, dass die Kooperationsbereitschaft in der Tat ein kritischer Faktor war und bleibt.

„Die Analyse der Beanstandungen zeigte jedoch, dass gerade im Kernbereich der Studienreform, bei der Modularisierung und der entsprechenden Ausgestaltung der studienbegleitenden Prüfungen, die entscheidende Voraussetzung für das Gelingen der Reform noch nicht gegeben ist: Die Zusammenarbeit der Lehrenden, die für die einzelnen Studienmodule und die Modulprüfungen sowie für den Studiengang insgesamt verantwortlich sind“ (Künzel et al. 2013: 26)

Nicht gerade gefördert wurde dies jedoch durch administrative und organisatorische Rahmenbedingungen. Dazu gehörten widersprüchliche politische Vorgaben (vgl. Huber 2016: 52) ebenso wie die kritische Unterausstattung bei gleichzeitigem Anstieg der Studierendenzahlen sowie parallele hochschulpolitische Reformen und Initiativen, die die Aufmerksamkeit der Universitäten absorbierten (vgl. Pasternack 2010: 42). Der mangelnde inneruniversitäre Dialog über die Studienreform war nicht nur eine Frage des Nicht-Wollens, sondern auch des Nicht-Könnens (vgl. Huber 2016: 49f.). So führte schließlich ein komplexeres Ursachenbündel dazu, dass 2008/2009 zunehmend Probleme im Kernbereich der Modularisierung zu Tage traten. Der zentrale Befund lautete, dass die Übertragung des tradierten Lehrhabitus auf

die neue Form der studienbegleitend zu prüfenden Module zu einem Anstieg der Prüfungen geführt hatte, in deren Zentrum zudem nicht die Kompetenzen, sondern weiterhin die Inhalte standen.

Für die Problemanalyse boten sich daher verschiedene Erklärungen an. Dies reichte von der im Wissenschaftsbereich populären Interpretation einer angeblich `makropolitisch` bürokratisch programmierten Reform bis zu einer vor allem in der KMK gepflegten Perspektive, die primär die universitäre Mikropolitik als ausschlaggebend sah. In Teilen des Apparats und Präsidiums der HRK wurden jedoch bereits 2007/2008 erste gravierende Vollzugsprobleme bei der Umsetzung des studienbegleitenden Prüfungssystems registriert, die man primär auf das mangelnde Verständnis in den eigenen Hochschulen zurückführte (vgl. Interview Nr. 24). So kam es bereits im April 2008 auf Präsidiumsinitiative zum Beschluss *Für eine Reform der Lehre in den Hochschulen*, der eingedenk der starken Vorbehalte das Schlagwort Bologna mit keinem Wort erwähnte, obgleich allein die mangelnde Umsetzung der nationalen Studienreform gemeint war. Als Aufhänger wurde daher vordergründig der Begriff der guten Lehre gewählt, zu deren Gelingen das Zusammenwirken verschiedener Rollenträger im Rahmen eines Paradigmenwechsels hin zu einer studierendenzentrierte Lehre als konstitutiv gesehen wurde.

„Die Hochschul- und Unterrichtsforschung zeigt, wie viel effektiver eine im Verhältnis zur traditionellen reinen Wissensvermittlung ist. Sie ist Kern eines geänderten Grundverständnisses von Lehre in den Hochschulen und Grundlage der Umgestaltung der Lernumgebungen. Dieser Wandel bedeutet eine strategische Aufgabe der Hochschulen, eine Herausforderung für den einzelnen Lehrenden, eine Herausforderung für die Studierenden und nicht zuletzt eine Forderung an die Politik nach Ressourcen und zusätzlichen Spielräumen in der Gestaltung von Studium und Lehre. Dieser Wandel konkretisiert sich für alle Beteiligten im Studiengang. Hier müssen sorgfältig erarbeitete Qualifikationsziele, angemessene Lehr-, Lern- und Prüfungsformen, die Weiterqualifikation der Lehrenden und eine aktivere Rolle der Studierenden abgestimmt werden und zusammenwirken.“ (HRK 2008)

Der Subtext war eine massive Kritik an den meisten Mitgliedshochschulen, denen man die Übertragung des bestehenden Lehr- und Prüfungshabitus auf die modularisierte Studienstruktur vorhielt (vgl. Interview Nr. 24).

In dieser Lesart war die Verschulung auch hausgemacht und die primär zu adressierende Steuerungsebene die Universitäten und Fakultäten. Öffentlich konnte die HRK-Spitze diese Diagnose nicht äußern, aber es zeigte, dass zumindest in der Verbandsleitung frühzeitig eine spezifische Problemdeutung bestand, die mit der spätestens 2009 in der Politik lauter werdenden Sichtweise in Einklang zu bringen war. Allerdings Die Relevanz der Diagnose wurde jedoch erst später den meisten Hochschulleitungen deutlich. Es waren die seit 2008 wahrnehmbaren Proteste, die allmählich ein Problembewusstsein auf Hochschuleseite schafften, infolge dessen bestimmte Aspekte der Probleme primär im eigenen Verantwortungsbereich

verortet wurden. Anfang 2009 benannte die HRK diese relativ deutlich in der Entschließung *Zum Bologna-Prozess nach 2010*:

„Um ein erfolgreiches Studium zu gewährleisten, müssen Lehr-, Lern- und Prüfungsformen stärker koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Viele Curricula wurden zu dicht konzipiert und mit einem zu hohen Prüfungsaufwand versehen, der weder für die Studierenden, noch für die Lehrenden zu leisten ist.“ (HRK 2009a)

In den Wissenschaftsministerien wurde das Problem der erschwerten Studierbarkeit spätestens durch die erste Protestwelle des Bildungstreiks im Juni 2009 bekannt. Im Ministerium eines westdeutschen Flächenlandes, das aufgrund einer zuvor erfolgten Übertragung des Genehmigungsrechts von Prüfungsordnungen auf die Hochschulen wenig direkte Informationen über die konkreten Entwicklungen hatte, wurde daraufhin eine stichprobenartige Bestandsaufnahme der Prüfungsordnungen veranlasst. Im Ergebnis wurde eine eindeutige Überfrachtung mit Prüfungsleistungen festgestellt (vgl. Interview Nr. 25). Dies löste innerhalb des KMK-Apparates die Reformulierung zentraler Vorgaben innerhalb der Akkreditierung aus. Aufgrund der gestörten Kontakte zwischen KMK und HRK gab es kein Forum, in dem man die durchaus übereinstimmenden Befunde hätte einordnen können. Erst am Ende einer heftigen Auseinandersetzung im Dezember 2009 kam es zu einer gemeinsamen Pressekonferenz. Damit hatte man nach außen eine abgestimmte Problemsicht definiert, obgleich die KMK bereits dabei war, ohne nennenswerte Beteiligung der Wissenschaft, parallel ihre Strukturvorgaben anzupassen. Während es im Bereich der Studierbarkeit somit durchaus Annäherungspotenzial gab, bestanden bei anderen Themen gravierendere Differenzen. Paradigmatisch zeigte sich dies an der Diskussion um die Stellung des Bachelors in Bezug auf den Arbeitsmarkt. Während die KMK an ihrer früh getroffenen Fokussierung auf Berufsbezogenheit festhielt, beharrten die Universitäten periodisch und auch in den Zeiten um 2009/2010 auf die allgemeiner gefasste Beschäftigungsfähigkeit.

b) Inhaltliche Interessen

Obwohl sowohl durch HRG als auch durch Strukturvorgaben die Regelstudienzeiten von sechs bis acht Semestern im Bachelor sowie von zwei bis vier im Masterbereich flexibilisiert war, entschieden sich die Universitäten in den allermeisten Fällen für das Modell sechs Semester Bachelor und vier Semester Master. Im Wintersemester 2009/2010 hatten ca. 95 Prozent der universitären Bachelorstudiengänge eine Regelstudienzeit von sechs Semestern (vgl. HRK 2009c: 15). Mit dieser Strukturentscheidung waren diverse Implikationen verbunden:

„Diese Entscheidung hatte gravierende Konsequenzen für die Curriculumreform: Zum einen wurde hierdurch in der Transformation von den `alten` Diplom- und Magisterstudiengängen in die neuen Bachelorprogramme bei unzureichender Beachtung der `Berufsbefähigung` der Absolventen eine Verdichtung der Lehrinhalte nahegelegt und zum zweiten eine Unterstützung hoher Übergangsraten der Studierenden vom Bachelor- in die Masterausbildung geradezu erforderlich.“ (Müller 2016: 129)

Der von vielen Seiten erhobene Vorwurf einer inhaltlichen und zeitlichen Verdichtung in Bachelorstudiengängen war seitens der Hochschulforschung 2010 empirisch nicht unbedingt zu erhärten. Die Arbeitsbelastung der Studierenden schien allenfalls leicht angestiegen zu sein. Und der diachrone Vergleich von neuen gestuften Angeboten und alten Diplom-Studiengängen am Beispiel einzelner Disziplinen zeigte vielmehr, dass „ein Bachelor-Studiengang in Verbindung mit dem entsprechenden konsekutiven Master-Studiengang weitgehend dem alten Diplom-Studiengang“ (Winter 2010: 47; Hervorhebung im Original nicht übernommen) entsprach. Dennoch war im öffentlichen Diskurs die Auffassung prominent, die Inhalte der alten Studiengänge seien weitgehend in die kürzen neuen Bachelorstudiengänge `gepresst` worden. Faktisch stellte die Verkürzung der Inhalte in Kombination mit der geforderten Berufsbefähigung die Universitäten vor immense Herausforderungen. Die Länder erinnerten die Hochschulen ihrerseits daran, dass sie die Strukturvorgaben unnötig eingengt hätten und forderten sie dazu auf, „im Rahmen der ländergemeinsamen Strukturvorgaben bei der Einführung neuer Studiengänge die vorhandene Bandbreite von Regelstudienzeiten in Bachelor-Studiengängen (die sechs, sieben oder acht Semester betragen kann) zu nutzen.“ (KMK 2009b). Allerdings hatte die Politik an dieser Entwicklung ihren Anteil. Die Anweisung des bevölkerungsreichsten Bundeslands Nordrhein-Westfalen, das seine Hochschulen zunächst zur Beschränkung auf sechs Semester anhielt, hatte aufgrund der Größe des nordrhein-westfälischen Hochschulsystems entsprechend deutschlandweite Auswirkungen auf diese Praxis (vgl. Lange 2013: 17). Während somit die Universitäten grundsätzliches Interesse daran hatten, die neuen Studiengänge entlang ihrer gewohnten Kapazitätsaufteilung zu planen und dabei den sechssemestrigen Bachelor – wie zahlreiche landespolitische Akteure auch – als die Regel betrachteten, verwiesen die Länder in der Reformphase auf die Flexibilitätsräume innerhalb der herkömmlichen Kapazitätsgrenzen. In diesen Kontext gehört auch eine Initiative, die durch den Zusammenschluss der laut Selbstbeschreibung neun führenden Technischen Universitäten (TU 9) lanciert wurde und deren Stoßrichtung schon in den Jahren vor 2009/2010 erkennbar war. Mit Verweis auf die international etablierte Marke Dipl.-Ing. und mit einem Seitenblick auf die österreichische Lösung, diese Abschlussbezeichnung für einen Master zu vergeben, forderte die TU 9 die Rückkehr zum Diplom (vgl. TU 9 2010).

6.4.2.2 Prozessuale Präferenzen

a) Prozessuale Interessen

Mit dem Ende der KMK/HRK-Arbeitsgruppe spätestens 2003/2004 sowie dem Auftreten zahlreicher Konfliktlinien zwischen Politik und Universitäten im Zuge der Implementierung wurde der Ton zwischen KMK und HRK zunehmend rauer. Die formalen Treffen zwischen beiden Akteuren verliefen nicht selten konfrontativ. Insbesondere die mangelnde Ressourcenausstattung wurde von der Hochschuleseite vehement zum Thema gemacht:

„Gerade im Hinblick auf den Bologna-Prozess, es gab Jahre, wo diese Präsidengespräche zwischen HRK und KMK sehr konfrontativ gewesen sind. (...) die HRK hat die Länder dafür beschimpft, dass sie nicht genügend Geld gibt und die KMK hat die HRK dafür beschimpft, dass sie keine Ordnung in ihre Hochschulen kriegt, so einfach gesagt.“ (Interview Nr. 11)

Der vorläufige Höhepunkt des Konfliktes war erreicht, als die HRK im November 2009 die Länder in ihrem Beschluss *Die Stimme der Hochschulen: Pro Bologna* harsch kritisierte:

„Die Länder enthalten den Hochschulen wesentliche Rahmenbedingungen für eine optimale Fortsetzung der Reform vor:

- Sie vernachlässigen die Hochschulfinanzierung, setzen Restriktionen und tragen durch falsche Anreize zu gedrängten Curricula bei.
- Sie versäumen es an wesentlichen Punkten, Rechtssicherheit und Verlässlichkeit für Hochschulen und Studierende zu schaffen.
- Sie vernachlässigen wesentliche Koordinierungsaufgaben zwischen den Ländern.
- Sie belasten das Hochschul- und Akkreditierungssystem mit Detailregulierungen.“

(HRK 2009b)

Damit machte die HRK zentrale verfahrensbezogene Monita explizit. Insbesondere die finanzielle Unterausstattung im Allgemeinen sowie der Reform im Besonderen sowie die uneinheitliche Handhabung der Akkreditierung waren den Universitäten stets ein Dorn im Auge. Von Seiten der HRK wurde das Verhältnis zur KMK während Implementierung und zum Teil Reformulierung als „unerträglich“ (Interview Nr. 24) beschrieben. Der Frust der HRK speiste sich aus der besonderen Konstruktion der KMK, deren Wirksamkeit der Beschlüsse jeweils nur von der Breite des horizontalen Länderkonsenses sowie der Umsetzung vor Ort leben. Aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Spielräume war klar, dass eine gemeinsame gesamtstaatliche Positionierung der Länder in einigen wesentlichen Fragen unmöglich war. Insbesondere die Akkreditierung wurde und wird durch die Länder unterschiedlich praktiziert. Während etwa in einem Land bereits genehmigte alte Studiengänge seitens des Ministeriums als akkreditiert anerkannt wurden und damit von der Akkreditierungspflicht befreit wurden, mussten in anderen Ländern die Universitäten ihr komplettes Angebot den neuen Pro-

zeduren unterwerfen (vgl. Interview Nr. 23; Interview Nr. 34). Ebenso unklar war und ist die Beziehung zwischen Genehmigung und Akkreditierung. So konnte infolge eines Ministeriumswechsels selbst in einem Bundesland die Praxis dem entsprechend geändert werden, dass Studiengänge vor Aufnahme des Betriebes erfolgreich akkreditiert sein mussten, wohingegen unter der alten Hausleitung noch eine nachgelagerte Akkreditierung möglich war (vgl. Interview Nr. 25). Hinzu kamen und kommen die seitens des Akkreditierungsrats und der HRK äußerst kritisch gesehen landesspezifischen Strukturvorgaben, die den Wunsch nach prozeduraler und struktureller Homogenisierung zum Teil konterkarieren (vgl. Interview Nr. 23). In dieser unterschiedlichen Herangehensweise spiegelte sich auch das Dilemma der Akkreditierung wider. Zum einen wäre durch das Rahmenprüfungsverfahren eine Umstellung auf die neuen Studiengänge nicht denkbar gewesen, so dass die Programm-Akkreditierung das notwendige Vehikel zur Durchsetzung der Reform war (vgl. Kehm 2007). Andererseits war im Vorhinein klar, dass das deutsche Studiensystem quantitativ viel zu groß ist, um eine annähernd flächendeckende Akkreditierungsquote zu erreichen (vgl. Interview Nr. 23). Die später eingeführten Möglichkeiten zur Bündel- und Systemakkreditierung sind auch ein Reflex auf diese inhärente kapazitive Überlastung.

Die Länder wollten und konnten jedoch nicht gerade unter den Bedingungen der kurz zuvor wirksam gewordenen Föderalismusreform die finanzielle und inhaltliche Autonomie in der Umsetzung über Gebühr preisgeben zugunsten einer übergreifenden Strategie. Hinzu kam, dass die KMK wenig überraschend primär die Verantwortung etwa für die Überfrachtung der Studienpläne bei den Hochschulen sah (vgl. Interview Nr. 11; Interview Nr. 24). Allerdings waren die Landesministerien aufgrund der im Akkreditierungssystem manifest werdenden staatlichen Strukturverantwortung von Anbeginn an auch im Fokus der Proteste. Die Länder hatten daher ein Interesse daran, politischen Druck durch Nutzung ihrer regulativen Ressourcen rasch abzubauen (vgl. Interview Nr. 25). Legitimiert wurde dies unter anderem auch damit, dass man, wie sich ein Wissenschaftsminister ausdrückte, staatlicherseits „den Hochschulen zu viel zugetraut“ (Zeit 2009a) habe. Während die Hochschulen im inhaltlichen Bereich die Überstrukturierung eher den Vorgaben und der externen Qualitätssicherung anlasteten und im prozeduralen Bereich mehr Ressourcen sowie eine kohärentere Politik einklagten, demonstrierte die Politik bereits Handlungsfähigkeit:

„Die Kultusministerkonferenz hat sich zum Ziel gesetzt, adäquat und schnell auf die vorgebrachten Kritikpunkte zu reagieren und die Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses gemeinsam mit den Hochschulen voranzutreiben.“ (KMK 2009b)

Auch aufgrund der Divergenz in den prozeduralen Präferenzen war die proklamierte Gemeinsamkeit jedoch zu dem Zeitpunkt keinesfalls gegeben.

b) Prozessnormen

Während die Entfremdung zwischen HRK und KMK ab 2003 immer deutlicher wurde, war der heftige Konflikt zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform bald ausgekühlt und wich pragmatischeren Interaktionsorientierungen. Die drängenden Herausforderungen angesichts des erheblichen Anstiegs der Studierendenzahlen machten deutlich, dass die Länder ohne den Bund im Bereich der Hochschulfinanzierung strukturell überfordert sind (vgl. Pasternack 2011a: 8). Ein knappes Jahr nach In-Kraft-Treten der Reform einigten sich die Regierungschefs auf den Hochschulpakt I für die Jahre 2007-2010. Der Bund finanzierte dazu die Summe von 566 Mio. Euro, die von den Ländern entsprechend gegenfinanziert wurde. Auch über die Exzellenzinitiative sowie weitere Vorhaben konnte sich akteurübergreifend verständigt werden. Das BMBF hatte sich aufgrund der faktischen Verhältnisse seit 2006 stärker als zuvor finanziell im Bereich Studium und Lehre engagiert, wobei die Pakte aufgrund des Konsenszwangs stets sehr schwer zu verhandeln sind. Ausdruck des übergreifenden Pragmatismus waren zudem bilaterale Tauschgeschäfte zwischen Bund und einzelnen Ländern, infolge derer der Bund über die Forschungsförderung indirekt konkrete Einrichtungen und damit Studium und Lehre stärkte. Bereits 2007 hatte man in der Exzellenzinitiative mit dem Karlsruher Institut für Technologie (KIT) eine Fusion zwischen Hochschule und Forschungseinrichtung ausgezeichnet und damit die 2006 gezogenen Grenzen wieder verwischt. So wurden im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen zunehmend kreative Lösungen gefunden, um die erschwerten Kooperationsbedingungen aufzuweichen (vgl. Seckelmann 2011). Parallel wurden letztere allmählich öffentlich hinterfragt. Bundesministerin Schavan bezeichnete das Verbot in einem Zeit-Interview 2009 als „Fehler, den heute nur noch eine Handvoll Politiker wiederholen würde.“ (Zeit 2009b).

Darüber hinaus hatte der Koordinationsbedarf in der KMK infolge der Reform sowohl vertikal aber auch horizontal erheblich abgenommen (vgl. Interview Nr. 34). Um einen Mindestbestand an Austausch zu sichern, beauftragte die KMK die Amtschefkonferenz Qualitätssicherung 2006 mit der Ausarbeitung eines Beschlusses, ob und inwieweit ein Kernbestand übergreifender Regelungsmaterien erforderlich sei. Im Ergebnis gelangte die KMK 2008 zu dem Beschluss, dass es zwar keine verfassungsmäßige Pflicht zu Kooperation gebe, aufgrund der unitarischen Orientierung jedoch eine „völlige Zersplitterung der Hochschullandschaft (...) von der Bevölkerung nicht akzeptiert“ (KMK 2008: 2) würde. In diesem Kontext verständigten sich die Länder auf einen Kernbestand, den sie in gesamtstaatlicher Verantwortung wahrnehmen wollen. Studienstrukturelle Aspekte spielen dabei traditionsgemäß eine starke Rolle. So identifiziert die KMK seit 2008 unter anderem Grundzüge der Studienstruktur, der

Qualitätssicherung und die Abschlüsse als zentrale Koordinationsbereiche (vgl. KMK 2008: 3):

Im Zuge des Abstimmungsverfahrens verpflichten sich die Länder zu einer frühzeitigen wechselseitigen Unterrichtung über Vorhaben, wobei das in der Geschäftsordnung festgelegte *Procedere* bemüht wird. Federführend ist dafür die Amtschefkommission Qualitätssicherung (vgl. KMK 2008: 4). Damit wird die horizontale Koordination weder formal noch informell über eine nennenswerte Stakeholdereinbindung erweitert oder angelagert, sondern verbleibt fast zur Gänze innerhalb des KMK-Apparates. Mit Verweis auf die für das Staatsganze zu tragende finanzielle und regulatorische Verantwortung wird innerhalb der Konferenz zumindest begründet, weshalb Akteuren wie der HRK anders als noch zur Jahrtausendwende kein privilegierter Einfluss bei der Formulierung gewährt werden kann (vgl. Interview Nr. 11).

6.4.3 Steuerungsmuster

6.4.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation

Die Studierendenproteste setzten eine Akteurkonstellation unter Druck, die zum Teil durch erhebliche Distanzen und Konfliktlinien zwischen Bund, Ländern und Universitäten gekennzeichnet war. Infolge der Föderalismusreform hatte der Bund seine regulativen Ressourcen weitgehend eingebüßt. Diese waren in den jeweils souveränen Bestand der 16 Bundesländer übergegangen, was zu einer vertikalen wie horizontalen Entkopplung der gesamtstaatlichen institutionellen Ressourcen geführt hatte. Im Bereich der finanziellen Ressourcen bestanden durch den Sachzwang der Studierendenzahlen, die verfassungsrechtlich abgesicherte Möglichkeit der Förderung wissenschaftlicher Vorhaben sowie der bilateralen Tauschgeschäfte allerdings bereits Erfahrungen in der pragmatischen Überbrückung grundgesetzlich angelegter Distanzen zur Aktivierung des Steuerungspotenzials von Bund *und* Ländern. Die HRK war aus Sicht der Landespolitik weitgehend in der Bedeutungslosigkeit verschwunden und hatte ihre vormals starken funktionalen Ressourcen aufgebraucht. Paradigmatisch zeigte sich dies an dem Mitte der 2000er Jahre aufkommenden Phänomen der selektiven Interessenvertretung in kleineren Verbänden homogener Mitgliedshochschulen. Im Vergleich zur Ausgangssituation in den 1990er Jahren hatten sich die Gelegenheitsstrukturen der Akteurkonstellation erheblich gewandelt. Getrennte und mittlere staatliche Kompetenzen standen einem Sektor mit geringen Ressourcen gegenüber. Dennoch bestand zwischen den relevanten Akteuren, die zudem einer erheblichen öffentlichen Drucksituation ausgesetzt waren, in der Krise ein grundlegender inhaltlicher Konsens: Die Studienreform wurde mit Verweis auf das Gebot der internationalen Kompatibilität als alternativlos gedeutet. Dies

verwies die Akteure in einen gemeinsamen diskursiven Bezugsrahmen, innerhalb dessen eine Reform der Reform steuerungspraktisch adressiert werden konnte, auch wenn naturgemäß die Auffassungen über Ziele und Wege erheblich divergierten.

6.4.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente

Infolge der öffentlichen Drucksituation aktivierten die verantwortlichen Akteure ihr hochschulpolitisches Instrumentarium in unterschiedlichem Maße. Zuständigkeitshalber waren die Länder im Fokus, die bereits relativ frühzeitig über die KMK die Maschinerie zur Anpassung der Strukturvorgaben (a) angeworfen hatten. Bund und Länder gemeinsam konnten sich anschließend auf den Qualitätspakt Lehre einigen, um zusätzliche finanzielle Mittel frei zu setzen (b). Beide Instrumente wurden in den bewährten, aber öffentlich nicht hinreichend wahrnehmbaren Strukturen des horizontalen und vertikalen Föderalismus verhandelt. Um dem öffentlichen Druck zu kanalisieren, schufen Bund und Länder zudem Dialogforen (c, d), die jedoch nicht mit den entscheidenden ersten beiden Instrumentarien verschaltet waren. Die Länder schließlich gingen die Problematik in ihren autonomen Zuständigkeitsbereichen ebenfalls gesondert an (e).

a) Reformulierung der Strukturvorgaben und Adaption der Akkreditierung

Die KMK bediente sich angesichts des öffentlichen Druckes ihres eingeübten Instrumentariums aus Strukturvorgaben und Akkreditierung. Anders als jedoch noch in der Frühphase lief der Reformulierungsprozess praktisch ausschließlich innerhalb der horizontalen Ressortkoordination zwischen den Wissenschaftsministerien ohne nennenswerte Stakeholdereinbindung ab. Dazu war der politische Druck zu groß und das Einflusspotenzial der HRK zu schwach (vgl. Interview Nr. 23). Den Auftakt bildete daher eine Initiative des damaligen niedersächsischen Wissenschaftsministers Lutz Stratmann, in dessen Ressort man zu der Einsicht gelangt war, dass die Prüfungsbelastung an den Landeshochschulen zum Teil immens war. Um angesichts der ersten Studierendenproteste proaktiv zu werden, wurde ein Forderungskatalog zur Weiterentwicklung des Prozesses ausgearbeitet. Neben der Reduzierung der Prüfungsbelastung durch Beschränkung auf eine Prüfung pro Modul wurden konkrete Forderungen an die Hochschulen gestellt, darunter u.a. den Spielraum von sechs bis acht Semestern zu nutzen und Anerkennungsverfahren zu vereinfachen.

Die Initiative diente in der Folge als Diskussionsgrundlage der KMK anlässlich ihres Plenumstreffens in Waren/Müritz im Oktober 2009. Dort nahmen die Minister ausdrücklich auf die Kritikpunkte der Bildungsproteste Bezug und bemühten sich durchaus differenziert, Lösungswege mit den primär verantwortlichen Akteuren zu erörtern. Unter anderem forderte

man die Hochschulen erneut auf, die Bandbreiten für den Bachelor auszunutzen und Mobilitätsfenster einzuplanen. Gegenüber dem Akkreditierungsrat formulierten die Länder die Erwartung, die Studierbarkeit der Studiengänge verstärkt zum Gegenstand von Verfahren zu machen. Zugleich kündigte die KMK an, diese Punkte mit dem HRK-Präsidium zu besprechen. Dies erfolgte anlässlich des nächsten KMK-Plenums im Bonner Wissenschaftszentrum im Dezember 2009. Unter dem Eindruck von 10.000 protestierenden Studierenden kam es hinter verschlossenen Türen zu einem deutlichen Streitgespräch zwischen beiden Akteuren (vgl. Interview Nr. 25). Während die Hochschulen die mangelnde Ressourcenausstattung einklagten, verwies die Politik auf die dezentrale Verschulung. Aufgrund der erhöhten Aufmerksamkeit aber auch der durchaus bestehenden normativen und interessegeleiteten Anknüpfungspunkte kam es immerhin anschließend zu einer Presseerklärung unter dem bezeichnenden Titel *Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz handeln gemeinsam!* Eingang wurde wie meist der gemeinsame inhaltliche Bezugspunkt Europa stark gemacht, was den Rahmen absteckte für den Minimalkonsens einer Reform der Reform.

„Der Bologna-Prozess soll zum gemeinsamen europäischen Hochschulraum führen. Im Mittelpunkt steht das Ziel, ein qualitativvolles Studium zu gewährleisten und die internationale Mobilität der Studierenden zu fördern. Hierzu müssen die Qualität gesichert, vergleichbare Studienstrukturen geschaffen und die gegenseitige Anerkennung sowohl der Abschlüsse als auch einzelner Teilabschnitte von Studiengängen erleichtert werden. Nur so wird das gemeinsame Europa hochschulpolitisch Wirklichkeit.“ (KMK 2009c)

Im Anschluss wurden die bekannten Probleme und Lösungen rekapituliert, die beide Akteure in zuvor getrennten Prozessen identifiziert hatten, aber nun gemeinsam artikulierten und damit auch für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich zu adressieren versuchten (vgl. ebd.): Reduzierung der Prüfungs- und Arbeitsbelastung der Studierenden, Vereinfachung von Anerkennung und Mobilität sowie Flexibilisierung der Strukturvorgaben und Verzicht auf länder-spezifische Regelungen.

Jenseits dieser allgemeinen Absichtsbekundungen schaffte die KMK direkt im Anschluss an das Treffen mit der HRK Fakten und beauftragte die Staatssekretärs-AG Qualitätssicherung mit der Modifizierung der Strukturvorgaben auf der Basis eines entsprechenden Beschlusses (vgl. ebd.: 42). Als Folge dieser internen Beratung wurden die neuen Strukturvorgaben sowie im Anhang dazu die Rahmenvorgaben für die Einführung von Leistungspunktsystemen und die Modularisierung von Studiengängen im Februar 2010 durch das Plenum der KMK beschlossen (vgl. KMK 2010a).

Damit wurden die modifizierten Regelungen für die Akkreditierung verbindlich und für die Studienprogrammgestaltung der deutschen Hochschulen ab 2010 Realität. Die Ländervertreter hatten zuvor gegenüber dem Akkreditierungsrat klar gemacht, welche Aspekte zukünftig

staatlicherseits stärker in den Fokus zu rücken haben. Im Gegensatz dazu scheint die HRK in der Reformphase aus verschiedenen Gründen keine Positionierung im Rat vorgenommen zu haben und damit den Ländern das Feld überlassen zu haben (vgl. Interview Nr. 23). Der Akkreditierungsrat hatte bereits im Dezember 2009 neben anderen Maßnahmen per Beschluss das Kriterium *Studierbarkeit* als eigenständiges Prüfkriterium in Akkreditierungsverfahren aufgewertet und reagierte auch auf die Änderungen der Strukturvorgaben im Februar 2010. Seitdem spielen Fragen der realistischen Studiengestaltung, Überschneidungsfreiheit sowie der kritische Blick auf Transparenz und Angemessenheit des Prüfungssystems in Verfahren eine herausragende Rolle. Auch die seit 2008 mögliche Systemakkreditierung wurde überarbeitet und die Universitäten müssen ein Qualitätssicherungssystem nachweisen, innerhalb dessen auch die Studierbarkeit im Fokus steht.

b) Qualitätspakt Lehre

Auch das Instrument des Qualitätspaktes Lehre hat seinen Ursprung in den Protesten und den übergreifend geteilten Problemwahrnehmungen (vgl. Interview Nr. 25). Für das Zustandekommen waren verschiedene Ursachen ausschlaggebend. So war auf der inhaltlichen Ebene die Notwendigkeit zusätzlicher finanzieller Impulse für die Lehre unbestritten. In prozessualer Hinsicht bestanden mit den ersten beiden Säulen des Hochschulpaktes, basierend auf Art. 91 Absatz 1 Nr. 2 GG, konkrete Erfahrungen im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Nach-Föderalismusreform-Ära. Paradigmatisch zeigte sich daran, dass es Vorhaben der Wissenschaft gab, die nur bundesstaatlich zu lösen sind. Übergreifend hatten sich für das Politikfeld Bildung Bund und Länder bereits 2008 darauf verständigt, bis 2015 10 Prozent des BIP in diesen Bereich zu investieren. Von entscheidender Bedeutung war jedoch die Treiberrolle des BMBF, dessen Haushalt von 2005 bis 2011 um über 50 Prozent angestiegen war (vgl. IDW 2010). Über die verschiedenen Pakte sowie die übernommene Moderatorenrolle im Verlauf der Bologna-Proteste war der Bund vor allem durch seine finanziellen Ressourcen wieder im hochschulpolitischen Zentrum angelangt, aus dem ihm die Länder nur kurz verbannen konnten. Innerhalb dieses `Gelegenheitsfensters` wollte der Bund ein Signal setzen und trat mit dem Angebot an die Länder heran (vgl. Interview Nr. 25). Offenbar spielten in der ab 2009 laufenden internen Vorbereitung die traditionell guten Beziehungen zwischen HRK und BMBF eine nicht unwesentliche Rolle. Die HRK, die über ihren Apparat einen recht guten Einblick über die Fehlentwicklungen hatte, konnte ihre Expertise zu den ersten Vorüberlegungen einspeisen (vgl. Interview Nr. 24).

Die maßgebliche Ausverhandlung des Paktes lief jedoch innerhalb der tradierten Wege der horizontalen Koordination über die GWK ab. Da die Länder bald signalisierten, anders als im

Hochschulpakt nicht gegenzufinanzieren, übernahm der Bund schließlich am Ende komplizierter Verhandlungen die Gesamtförderung von 200 Mio. Euro für 10 Jahre bis 2020. So wurden die bestehenden Hochschulpakete um eine dritte Säule ergänzt. Auch wenn es intern klar als Korrekturprogramm der Studienreform markiert wurde, fand man nach außen hin das positiv formulierte Ziel für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre (vgl. Interview Nr. 24). Allerdings machte Bundesministerin Schavan den Bezug des Qualitätspaktes Lehre zu den Versäumnissen in der deutschen Studienstrukturreform in einem Zeit-Interview explizit:

„Es ist die verspätete Antwort auf die Einführung von Bologna. Es war falsch, die Umstellung der Studiengänge nicht von Anfang an mit zusätzlichen Ausgaben für die Verbesserung der Lehre zu flankieren. Ich will nicht auf Fehlern der Vergangenheit herumreiten. Aber für die Zukunft sollten wir lernen: Wer eine so große Reform angeht, muss die Finanzierung sicherstellen und mit den Betroffenen eine konzeptionelle Grundlage erarbeiten.“ (Zeit 2010)

Die im Oktober 2010 geschlossene Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern formuliert drei zentrale Ziele: Verbesserung der Personalausstattung, Unterstützung der Hochschulen bei der Qualifizierung und Weiterbildung ihres Personals in Bezug auf Lehre, Betreuung und Beratung sowie die Sicherung und Weiterentwicklung qualitativ hochwertiger Hochschullehre. Formal organisiert wurde das Programm über einen Wettbewerb mit zwei Bewilligungsrunden. Ausgewählt wurden die Projekte durch ein mit zwölf Experten besetztes Gremium mit je zwei Länder- und Bundesvertretern. HRK und Wissenschaftsrat kam dabei ein Vorschlagsrecht für die von Bund und Länder einvernehmlich zu besetzenden Personen zu. Allerdings fand der Wettbewerb unter den besonderen Bedingungen des deutschen Hochschulföderalismus statt. Bei der Förderung sollten laut Präambel eine gleichmäßige Entwicklung der Hochschulen in der Bundesrepublik und eine regionale Ausgewogenheit angestrebt werden. Dazu wurde unter anderem der Anteil der Gesamtförderung der für die Hochschulen eines Bundeslandes zur Verfügung stehende Höchstbetrag über einen bestimmten Schlüssel gedeckelt. In der ersten Förderperiode konnten insgesamt 106 Vorhaben an Universitäten gefördert werden, wobei rund ein Drittel davon auf die curriculare beziehungsweise modulare Optimierung abzielte.

c) Informationelle Instrumente des Bundes

Über die Proteste fand der Bund über niederschwellige informationelle Instrumente allmählich den Einstieg zurück zur hochschulpolitisch bedeutsamen Rolle, obgleich die Maßnahmen aufgrund der limitierten regulativen Ressourcen selbst ohne greifbare Resultate blieben. Einerseits sah man sich trotz der abwehrenden Haltung der Länder stets in der Verantwortung für gesamtstaatliche Belange von Studium und Lehre im Allgemeinen sowie den Pro-

zess im Besonderen, den man in der Frühphase maßgeblich geprägt hatte. Aus dem seit 2006 laufenden Hochschulpakt leitete der Bund angesichts des damit verbundenen Mitteleinsatzes zudem den Anspruch einer gewissen Mitsprache ab. In Abstimmung mit der KMK lud Ministerin Schavan daher bereits frühzeitig, im Sommer 2009, zu einem runden Tisch ein, um die Protestbewegung aufzufangen (vgl. Interview Nr. 34). Das BMBF fungierte dabei als „Moderator“ (Interview Nr. 12), um die verschiedenen Stakeholder zusammenzuführen. Im Mai 2010 fand so erneut eine Bologna-Konferenz statt, anlässlich derer die bekannten Positionen wiederholt wurden und die seitens der Hausleitung zur Ankündigung des Qualitätspaktes Lehre genutzt wurde. Da diese informationellen Instrumente jedoch nicht mit den rechtlichen und finanziellen Instrumenten verschaltet waren, die über den „Arkanbereich“ (Keller 2010: 204) der KMK formuliert beziehungsweise innerhalb der GWK verhandelt wurden, waren sie nicht nur unter den Studierendenvertretern als Symbolpolitik umstritten. Auch innerhalb der KMK, in der parallel die primär interministeriell abgestimmte Überarbeitung der Strukturvorgaben bereits erledigt worden war, erkannte man bezeichnenderweise keinen Mehrwert für die Reformulierung (vgl. Interview Nr. 11).

d) Informationelle Instrumente der KMK

Auch die KMK, die dem BMBF die Moderatenrolle zuerkannt hatte, da man über die Bundesebene mehr Öffentlichkeit herstellen konnte (vgl. Interview Nr. 25), kündigte im Februar 2010 eine Fachtagung zu einer ersten Bestandsaufnahme der eingeleiteten Schritte an. Auf dieser Basis fand im März eine gemeinsame Tagung mit der HRK statt zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses. Offiziell verlautbart wurde anschließend, dass die Diskussionen zwischen Ländervertretern, Hochschulen und Studierenden „in einer sehr konstruktiven und ergebnisorientierten Atmosphäre“ (KMK 2010b) stattfanden. Faktisch jedoch „waren die Messen längst gesungen“ (Keller 2010: 205), da die wesentlichen Strukturentscheidungen zur Weiterentwicklung bereits gefallen waren. Jedoch reagierte die KMK auf den im Zuge der Proteste geäußerten Vorwurf einer bewussten Verknappung des Masterangebots durch ein informationelles Instrument in Form des sogenannten *Masterberichtes*. Dieser erscheint seit 2011 einmal pro Jahr und ist retrospektiv angelegt. Damit wird versucht, den Sachstand im Übergangsverhalten zu erfassen. Auch wenn auf dieser Basis keine Vorhersagen möglich sind, erhofft sich die KMK dadurch eine Identifizierung potenzieller Engstellen (vgl. Interview Nr. 11).

e) Maßnahmen auf Länderebene

Auf Landesebene kamen angesichts des starken lokalen Drucks verschiedene Instrumente

zum Einsatz, obgleich die Formen erheblich im staatlichen Engagement variierten. In einem Bundesland gelangte eine zentrale Arbeitsgruppe zwischen Politik und Hochschulen auf der Basis einer ministeriellen Bestandsaufnahme der Prüfungsordnungen zu einem detaillierten Reformplan (vgl. Interview Nr. 25). In einem anderen Bundesland hingegen wurde zwar eine Arbeitsgruppe eingerichtet, obgleich für die Umsetzung der Ergebnisse seitens der Politik die Hochschulen verantwortlich erklärt wurden (vgl. Interview Nr. 7). In einem weiteren Land hingegen setzte man vor allem auf dezentrale Workshops zur Entwicklung von Reformmodellen, für die das Ministerium eine finanzielle Flankierung bereit stellte (vgl. Interview Nr. 34). Auch in diesem Fall überließ man die Schlussfolgerungen jedoch den Hochschulen selbst.

6.4.3.3 Zentrale Ergebnisse

In den zentralen Dimensionen wurden einige Festlegungen der vergangenen Jahre wieder zurückgenommen beziehungsweise relativiert. So wurde in der **Strukturdimension** einerseits klargestellt, dass man zwar bezogen auf die Studiengänge einer Hochschule in der Akkreditierung insgesamt an der Höchstdauer von fünf Jahren festhalte, andererseits aber die Studierenden nicht gehindert seien, vierjährige Bachelor und zweijährige Master zu studieren (vgl. KMK 2010a: 1). Ebenso wurden die unübersichtlichen Mastertypen von drei auf zwei reduziert sowie die Einordnung von stärker forschungs- beziehungsweise anwendungsorientiert von der Soll- zur Kannbestimmung geändert. Die interne Strukturierung war im Sinne der Proteste der sensibelste Punkt. Zur Verminderung der Prüfungslast wurde die Möglichkeit eingeräumt, Module auch ohne Prüfung absolvieren zu können, mehrere Module mit einer Prüfung zu verbinden sowie insgesamt die Modulgrößen auf das Minimum von fünf ECTS festzulegen. Ausdifferenziert wurde dieser Bereich in der Folge vor allem durch den Akkreditierungsrat, der im Zuge der Studierbarkeit auch ein besonderes Augenmerk auf Prüfungssystem und -belastung legte. Während die **Prozessdimension** weiterhin offen blieb, waren in der **Schnittstellendimension** bestenfalls geringfügige Veränderungen zu verzeichnen. Insbesondere die Aussagen zum Stellenwert von Bachelor und Master wurden wortgleich aus den Vorgaben von 2003 wiederholt. Trotz der erheblichen Kritik am Terminus der Berufsfeldbezogenheit sowie des faktischen Übertrittsverhaltens von ca. 80 Prozent in den Master, konnte und wollte die KMK diese Position nicht räumen:

„In einem System gestufter Studiengänge stellt der Bachelorabschluss als erster berufsqualifizierender Abschluss den Regelabschluss dar und führt damit für die Mehrzahl der Studierenden zu einer ersten Berufseinmündung.“ (KMK 2010a: 3)

Der Master bleibt somit ein weiterer berufsqualifizierender Abschluss. Allerdings bewegte sich die KMK insofern, als dass die daraus 2003 abgeleitete Soll-Bestimmung für Zulas-

sungshürden in eine Kann-Bestimmung umgewandelt wurde: „Zur Qualitätssicherung oder aus Kapazitätsgründen können für den Zugang oder die Zulassung zu Masterstudiengängen weitere Voraussetzungen bestimmt werden“ (KMK 2010a 4). Quotierungen und NC-Regelungen sind dadurch aber nach wie vor möglich. „Eine zentrale Forderung der Bildungsproteste haben die Länder damit ignoriert“ (Keller 2010: 204). Tabelle 22 zeigt die zentralen Ergebnisse der Reformulierung auf der folgenden Seite.

Leitfrage	Inhalt der Regelung	Quelle
Strukturdimension		
<i>Extern</i>		
Festlegung der Studiendauer in Jahren bzw. ECTS	<p>Bachelorstudiengänge: 3 -4 Jahre Masterstudiengänge: 1-2 Jahre</p> <p>Höchstens 5 Jahre, max. 300 LP</p> <p><i>neu: Explizite Formulierung, dass Studierende auch einen zweijährigen Master an einen vierjährigen Bachelor anschließen können.</i></p>	§ 19 Abs. 2-5 HRG 2002a/b
Festlegung von Abschlussbezeichnungen	Master: „anwendungsorientiert“ und „forschungsorientiert“ ,	KMK 2010a: 5
<i>Intern</i>		
Interne Strukturierung durch Module, ECTS, Prüfungs- und Studienabschnitte	<p>weiterhin Modularisierung und Normierung von ECTS für Abschlussarbeiten.</p> <p><i>neu:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Flexibilisierung in der Modularisierung: z.B.: eine Prüfung für mehrere Module - Moduluntergrenze: fünf ECTS - Studierbarkeit insgesamt im Fokus der Akkreditierung 	KMK 2010a: 8; 3;
Prozessdimension		
Festlegung eines Umstellungszeitpunktes und Parallelitäten (Zeitschiene)	faktische Entwicklung, keine Aussage	Offen gelassen
Auslassung von Studiengängen/Fächern	Faktische Entwicklung, keine Aussage, Staatsexamen als Ausnahme	
Schnittstellendimension		
Ausbildungsziel von Master und Bachelor	<p>Bachelor als eigenständiger berufsqualifizierender Abschluss</p> <p>Master als weiterer berufsqualifizierender Abschluss</p>	KMK 2010a: 3
Übergangsregelungen zum Master	<p>„Bei den Zugangsvoraussetzungen zum Master muss (daher) der Charakter des Masterabschlusses als weiterer berufsqualifizierender Abschluss betont werden.“</p> <p>Da ein hohes fachliches und wissenschaftliches Niveau zu gewährleisten ist, soll der Zugang von weiteren besonderen Zugangsvoraussetzungen abhängig gemacht werden. Genehmigungsvorbehalt der Regelungen bei den Ländern.</p> <p><i>neu: „Zur Qualitätssicherung oder aus Kapazitätsgründen können für den Zugang oder die Zulassung zu Masterstudiengängen weitere Voraussetzungen bestimmt werden“</i></p>	<p>KMK 2010a: 3</p> <p>KMK 2010a: 4</p>

Tabelle 22: Zentrale Ergebnisse der Reformulierung in Deutschland (eigene Darstellung)

6.4.3.4 Analyse

Die rechtlichen und finanziellen Ressourcen wurden seitens der Länder beziehungsweise des Bundes parallel und relativ entkoppelt von den informationellen Instrumenten aktiviert. Die Überarbeitung der Strukturvorgaben wurde frühzeitig aus der Landespolitik ohne Stakeholdereinbindung initiiert (vgl. Interview Nr. 25) und bis zum Frühjahr 2010 vorangetrieben. Die Länder hielten an den zentralen Entscheidungen wie etwa dem berufsqualifizierenden Bachelor als Regelabschluss sowie dem unter Vorbehalt stehenden Master fest und drehten – auf eine öffentlich zentrale Problemwahrnehmung reagierend – an der Schraube der internen Strukturierung. Darin manifestierte sich auch ein Misstrauen gegenüber den auf ihre Autonomie pochenden Universitäten und Hochschulen beziehungsweise den dahinter stehenden Ordnungsmustern der akademischen Gemeinschaft und der autonomen Organisation (vgl. Interview Nr. 25). Die Vorgaben wiederum bewirkten Änderungen der Landeshochschulgesetze und prägten eine modifizierte Akkreditierungspraxis, in der vermehrt auf die Wechselwirkungen zwischen Studierbarkeit, Kompetenzen und Prüfungssystematik geachtet wird. Damit wurde die materiell-rechtliche Komponente des Instrumentes der Akkreditierung wieder stärker. Grundlegend kann daher das Muster weiterhin als interventionistisch gewertet werden. Obgleich die Organisationskompetenz unverändert blieb, wurde dadurch nicht nur symbolisch der Anspruch auf Entscheidungs- und primärer Letztverantwortungskompetenz sichtbar. Responsiv für Forderungen von HRK oder Studierenden war die KMK nur in einem engen Rahmen.

7 Politische Steuerung in Österreich

7.1 Politikformulierung

7.1.1 Dimension I: Struktureller Kontext

7.1.1.1 Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß

a) Kompetenzverteilung

Im Gegensatz zur Schweiz oder zu Deutschland hat Österreich keine ausgeprägte föderalistische Tradition, in der regionale Territorien dem Zentralstaat vorgingen. Trotz des in der Verfassung von 1920 zugrunde gelegten Bundesstaatsprinzips lag und liegt der Schwerpunkt so in vielen Politikfeldern beim Bund. Die aus der österreichisch-ungarischen Monarchie stammende „Ausgestaltung der staatsgrundgesetzlich festgelegten Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre einerseits und der obersten Leitung und Aufsicht des Staates über das gesamte Unterrichts- und Erziehungswesen andererseits“ (Welan/Wulz 1996: 7) wurde so auf den neuen Bundesstaat übertragen. Dieses System überdauerte selbst die Unterbrechung von 1938-1945 und erfuhr erst ab 1970 zunehmend eine Umdeutung. Insbesondere der Sozialdemokratie war es angesichts der Hochschulexpansion ein Anliegen, die Universitäten gegenüber der als strukturkonservativ empfundenen Professorenschaft anderen Anspruchsgruppen zu öffnen und enger an die politisch-gesellschaftliche Willensbildung anzubinden (vgl. Interview Nr. 2). Das 1975 erlassene Organisationsgesetz unterschied so zwischen einem autonomen Wirkungsbereich der Universitäten sowie einem staatlichen Wirkungsbereich. Da ersterer jedoch primär auf die freie Gremienbesetzung, das Recht zur personal- und finanzbezogenen Antragstellung sowie auf die Umsetzung der detailliert fixierten Studienpläne beschränkt blieb, wurde der tatsächliche Wirkungskreis der Universität als bloße `Antragsautonomie` eingestuft (vgl. Pechar et al. 1999: 13). In der Folge entwickelte das damals zuständige Bundesministerium gegenüber den Universitäten, aber auch dem Parlament ein erhebliches Ressourcen- und Informationsmonopol, den es ganz im Zeitgeist der 1970er Jahre zum zentralen planerischen Akteur werden ließ (vgl. ebd.). Faktisch bewirkte die Demokratisierung der Institution jedoch damit die Ausweitung der bürokratischen Überregulierung der Universitäten (vgl. Welan/Wulz 1996: 11). Zu Beginn der 1990er Jahre setzte daher ein bis heute wirkmächtiger Diskurs ein, in dem die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems zunehmend mit autonomen Universitäten in Verbindung gebracht wurde und wird. Als erste Etappe gilt das 1993 verabschiedete Universitätsorganisationsgesetz (UOG), das den

Universitäten an einigen Stellen signifikante Autonomiegewinne brachte. Nichtsdestotrotz blieben sie gemäß § 2 Absatz 1 UOG Einrichtungen des Bundes, die durch entsprechendes Bundesgesetz errichtet oder aufgelassen werden konnten. Durch die neutrale Formulierung als Bundeseinrichtung vermied der Gesetzgeber eine genaue Festlegung des öffentlich-rechtlichen Status der Universitäten, die Merkmale von Körperschaften und Anstalten kombinierten (vgl. Welan/Wulz 1996: 34). Im Gegensatz zum Beginn der 1990er Jahre aufgebauten Fachhochschulsektor, in dem die österreichischen Bundesländer unter anderem in der Finanzierung eine gewichtige Rolle spielen, unterliegen die Universitäten bis heute der alleinigen Rechtsaufsicht des Bundes. Allerdings wurde das UOG in Tranchen implementiert, so dass zu Beginn des Bologna-Prozesses die Universitäten teilweise in verschiedenen Rechtsstellungen existierten. So wurde die organisationsrechtliche Reform, die den Stand von 1975 revidierte, je nach Universität zum Teil erst im Jahr 2000 oder sogar danach vollwirksam (vgl. Interview Nr. 35). Aufgrund der Alleinzuständigkeit des Bundes erfolgt auch die für Studium und Lehre maßgebliche Finanzierung der Universitäten aus dem Haushalt des zuständigen Bundesministeriums, wobei seit Mitte der 1990er Jahre spürbare Einsparungen vorgenommen wurden (vgl. Pechar 1999 et al.: 46). Die rechtlichen und finanziellen Verfügungsrechte in Österreich waren und sind somit in Bezug auf die Universitäten beim Bund konzentriert.

b) Kompetenzumfang

Infolge der demokratischen Anbindung der Universitäten an den parlamentarischen Diskurs in den 1960er Jahren hatte sich ein engmaschiges Geflecht aus Studienvorschriften über Gesetze, Verordnungen und Studienpläne entwickelt. Grundlage bildete das Allgemeine Studiengesetz (AStG), das den Rahmen für weitere Studiengesetze und über hundert ministerielle Studienvorschriften bildete, wodurch die Curricula bis ins Detail geregelt wurden. Insbesondere die Verordnungen ließen den dezentralen Curricular Kommissionen an den Universitäten wenig Freiraum. Im Prinzip beschränkte sich dieser auf die Frage, ob und wie für ein bestimmtes Themengebiet innerhalb einer Disziplin der ministerielle Spielraum von z.B. sechs bis zehn Semesterwochenstunden genutzt wird (vgl. Interview Nr. 2). Auch wenn das Verfahren ein anderes war als im Fall der deutschen Rahmenprüfungsordnungen, führte es im Ergebnis ebenso zu landesweit homogenen Studien mit der entsprechenden Tendenz zum Status quo. Innerhalb des engmaschigen Netzes waren die erforderlichen Mehrheiten für Änderungen nur schwer zu organisieren, zumal der Adressat außerhalb der Universitäten im politischen Bereich lag. Parlament und Ministerium wiederum waren auch angesichts der quantitativen Ausweitung der Studien, was unweigerlich zu einer erhöhten Inanspruchnahme von Professoren, Universitäten und anderen Gruppen führte, zunehmend überfordert. In den

1990er Jahren setzte daher die Diskussion ein, dass die Universitäten die Studien selber organisieren sollten. Das Interesse war die Zusammenführung von Fachkompetenz und Verantwortung, da die Universitäten sich zuvor hinter dem Gesetz verstecken und Änderungen abwehren konnten (vgl. ebd.: 3). Ergebnis dieses Prozesses war das 1997 und damit zwei Jahre vor der Bologna-Konferenz verabschiedete Universitätsstudien-gesetz (UniStG). Das im August 1997 in Kraft getretene Bundesgesetz markierte die Einleitung eines Paradigmenwechsels, da es den Rückzug der staatlichen Detailsteuerung markierte. Die vormalige engmaschige Steuerung über ein allgemeines Gesetz, besondere Gesetze, Verordnungen und Studienpläne wurde im Kern durch ein zweistufiges Verfahren ersetzt. Das Studiengesetz beschränkte sich nunmehr primär auf die externe Studienstruktur und regelte Rahmenvorgaben zu Bezeichnungen, Abschlussgraden und Studiendauer. Im Gegensatz zur detaillierten Vorgabe waren im Gesetz für die einzelnen Studienrichtungen Semesterzahlen sowie eine Ober- und Untergrenze für die Semesterstundenzahlen angegeben. Per Verordnung wurde lediglich geregelt, welche Universitäten welche Studien anzubieten haben. Die inhaltliche Ausgestaltung der Studienpläne oblag den Universitäten. Allerdings waren für die Geisteswissenschaften noch verbindliche Stundenvolumina für die sogenannten freien Wahlfächer normiert. Diese waren noch in der Zeit vor Bologna in einer Koalition von Politik und ÖH, der gesetzlichen Vertretung der Studierenden, an den Universitäten durchgesetzt worden (vgl. ebd.: 33). Insbesondere in geisteswissenschaftlichen Studien bestand so die gesetzliche Vorschrift, bis zu 40 Prozent freie Wahlmöglichkeiten und damit fachfremde Anteile vorzusehen. Um die Anbindung an außerwissenschaftliche Belange herzustellen, wurde den Universitäten jedoch gemäß § 14 UniStG in Rückkopplung mit inner- und außerwissenschaftlichen Akteuren die Erstellung eines Qualifikationsprofils auferlegt. In diesem Prozess war die Rolle des Ministeriums jedoch auf bloße Verfahrensüberwachung beschränkt, eine inhaltliche Intervention war nicht mehr vorgesehen (vgl. ebd.: 4).

1999 befand sich das staatliche-universitäre Kompetenzgefüge in Österreich daher in einer Umbruchsphase. Das UOG 1993 bedeutete die allmähliche Transformation der Universitäten von nachgeordneten Dienststellen des Bundes hin zu autonomen Organisationen. Parallel dazu leitete das UniStG die Deregulierung der Studien ein, infolge dessen primär nur die externe Studienstruktur einer Standardisierung unterzogen wurde. Allerdings bewirkten die Reformprozesse erhebliche Ungleichzeitigkeiten. Das UOG wurde in Tranchen implementiert, was dazu führte, dass manche Universitäten 1999 noch unter der Rechtsstellung von 1975 operierten und andere bereits den weiteren Weg zur Vollrechtsfähigkeit forcierten (vgl. Interview Nr. 35). Ebenso disparat war die Lage im studienrechtlichen Bereich. Als die Bologna-Reform 1999 vermittelt über das Ministerium in den nationalen Diskurs eingespeist

wurde, waren die Universitäten in der 1997 lancierten Reform unterschiedlich weit vorangeschritten. Während manche Institutionen kurz vor dem Abschluss standen, sahen sich andere erst am Anfang eines umfassenden Prozesses (vgl. Interview Nr. 17). Zumal bestanden noch Übergangsregelungen aus dem System vor 1997. Im Grundsatz sind die staatlichen Kompetenzen daher als konzentriert und auf das Ausmaß bezogen eher in einem Kontinuum zwischen stark und mittel zu verorten. Zwar waren neben Strukturelementen auch zum Teil inhaltliche Anteile geregelt, doch war die ministerielle Beteiligung auf verfahrensrechtliche Kontrolle beschränkt. In der Gesamtschau sind die staatlichen Ressourcen im Umfang und Ausmaß zu Beginn von Bologna somit konzentriert-mittel beziehungsweise hoch zu werten, obschon in der letzten Dimension eine Entwicklung angeschoben war, in der eine Kompetenzverlagerung zu Gunsten der Universitäten angelegt war.

7.1.1.2 Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung

a) Institutionelle Ressourcen

Bis zur Entlassung der Universitäten in die Vollrechtsfähigkeit und damit in die umfassende Autonomie durch das Universitätsgesetz 2002 war die Rektorenkonferenz genau wie ihre Mitgliedshochschulen eine teilrechtsfähige Bundeseinrichtung. Als nachgeordnete Dienststelle des Wissenschaftsministerium war sie im Generalsekretariat mit Bundespersonal besetzt (vgl. Interview Nr. 35). Ihre explizite Institutionalisierung erfolgte über die Universitätsorganisationsgesetze von 1975 und 1993 als überuniversitäres Vertretungsorgan. Zu ihren gesetzlich verbürgten Aufgaben gehörten demnach die Erstellung von Gutachten und Erstattung von Vorschlägen über alle Gegenstände des Universitäts- und Hochschulwesens sowie ferner die Stellungnahme zu Entwürfen von Gesetzen und Verordnungen, die Angelegenheiten des Universitäts- und Hochschulwesens unmittelbar berühren. Auch wenn sie über institutionelle Ressourcen verfügte, war sie ihrer Rechtsstellung nach Teil der Bundesverwaltung und musste sich vom Ministerium etwa die Geschäftsordnung genehmigen lassen (vgl. Welan/Wulz 1996: 36). Die bis 2004 bestehende Rektorenkonferenz war so das Produkt einer staatlichen Organisationssteuerung. Durch Gesetz errichtet und mit staatlichem hauptamtlichen Personal besetzt, hatte sie dennoch die Aufgabe einer eigenständigen horizontalen Abstimmung von Positionen und Vorhaben. Da sich das gesetzlich verbürgte Mitwirkungsrecht thematisch auf alle Gegenstände bezog und im Kern auf klassische Elemente des Willensbildungsprozesses beschränkt war, sind die institutionellen Ressourcen im Hinblick auf Studium und Lehre als unspezifisch zu werten.

b) Funktionale Ressourcen

Infolge des UOG 1993, das Ende der 1990er Jahre bereits an einigen Universitäten wirksam geworden war, wurde die universitätspolitische Rolle einzelner Hochschulen gestärkt. Zudem wandelte sich auch in Österreich allmählich die Bedeutung des Rektorenamtes von einer repräsentativen Rolle hin zu einer in Managementverantwortung stehenden Funktion. Auch da einerseits die Universität als Ganze gestärkt werden sollte, die Teilrechtsfähigkeit dezentraler Einheiten, die eigenständig Personal und Mittel bewirtschafteten sowie Verträge abschließen konnten, dem jedoch entgegen stand, propagierten vor allem neu ins Amt gekommene Rektoren den Weg zur Vollrechtsfähigkeit (vgl. Pechar 1999 et al.: 48). Dass die Rektorenkonferenz zumindest in der Formulierung von Inhalten zur Entwicklung von Expertise und Bündelung von Interessen insbesondere gegenüber der Politik fähig war, zeigten die Leitlinien von 1998, mit denen man „Lösungsansätze (...) einer zukunftsgerichteten Universitätspolitik“ (HRK 1999: 5) in den Diskussionsprozess einzuspeisen versuchte. Das darin enthaltene Bekenntnis zur ausgebauten Hochschulautonomie traf sich mit den Absichten des Ministeriums zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Staat und Universitäten. Das Ministerium setzte daher auch mit finanziellen Mitteln ein Projekt auf, im Rahmen dessen innerhalb der Rektorenkonferenz um 1999/2000 ein Reformkonzept erarbeitet wurde als weiterer Beitrag zum 2002 verabschiedeten Universitätsgesetz (vgl. Interview Nr. 35). Auch darüber hinaus bestanden zahlreiche formelle und informelle Kanäle der Einbindung (vgl. Interview Nr. 30). Von Seiten des Ministeriums wurde die Rektorenkonferenz um die Jahrtausendwende zwar als durchaus antagonistischer, aber wichtiger Partner wahrgenommen (vgl. ebd.; vgl. Interview Nr. 2). Dazu trugen unabhängig vom formalen Status die Interaktionsorientierungen der Akteure sowie das Vermögen zur konsistenten Positionierung bei. Allerdings bezogen sich diese Einschätzungen nicht explizit auf Studium und Lehre, sondern vor allem auf organisationsrechtliche Fragen im Sinne einer vollen Autonomie. Dies bildete seit den 1990er Jahren das übergreifende Reformthema des universitätspolitischen Diskurses. Waren die Rektoren in diesem sie unmittelbar betreffenden Bereich sehr aktiv, waren Abstimmungen zu den genuinen Themen von Studium und Lehre jedoch deutlich untergeordnet. Im Kern kann die Ressourcenausstattung des Universitätssektors durch das Zusammenspiel von gesetzlicher Stellung der Rektorenkonferenz und ihrer faktischen Bedeutung im Bereich Studium und Lehre als gering eingestuft werden. Weder bestanden spezifische Ressourcen, noch ging die Einbindung durch die Politik über einzelfallbezogene Expertiseabfrage hinaus. Auch sind keine wesentlichen Aktivitäten jenseits der verbandlichen Generalfunktion der Interessenartikulation dokumentiert.

Die Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen der zentralen österreichischen Akteure waren somit im allmählichen Wandel begriffen, weg von der staatlichen Detailsteuerung hin zu einer zunehmenden universitären Autonomie. Zugleich waren sie insbesondere staatlicherseits deutlich überschaubarer als etwa in Deutschland oder der Schweiz. Der zentrale Akteur in Sachen Regulierung und Finanzierung war das damalige Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr. Die Universitäten waren zwar noch nachgeordnete Bundeseinrichtungen, befanden sich jedoch seit 1993 faktisch und diskursiv auf dem Weg zu mehr Autonomie. Die Rektorenkonferenz war sowohl gesetzlich verbürgt als auch faktisch in strategische Politikprozesse eingebunden, so dass die strategischen Handlungsmöglichkeiten der Politik zumindest die Option einer gewissen Sektoreinbindung zuließen.

7.1.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen

7.1.2.1 Inhaltliche Präferenzen

a) Inhaltliche Normen

Rekonstruieren lässt sich nicht nur für den Beginn des Untersuchungszeitraumes eine Inhaltsnorm, die sich mit internationaler Anschlussfähigkeit umschreiben lässt. Für den relativ kleineren Staat Österreich spielen Fragen der internationalen Anerkennung und Anschlussfähigkeit im grundsätzlich globalen Wissenschaftssystem eine herausragende Bedeutung (vgl. Interview Nr. 23). Durch das starke Engagement des österreichischen Wissenschaftsministeriums in der Vorbereitung der Sorbonne-Erklärung hatte man auf politischer Ebene unmittelbar Einblick in die Entwicklungen in anderen Ländern:

„Mit dem In-Kraft-Treten der Novelle zum deutschen Hochschulrahmengesetz ist es auch in Deutschland zulässig, neben den etablierten zweistufigen Studiengängen dreistufige Studiengänge einzuführen, mehr als 100 Studiengänge waren bereits vorher erprobt worden. Ein europäischer Vergleich zeigt nunmehr, dass die Dreistufigkeit derzeit neben Österreich nur mehr Griechenland, Italien und den Niederlanden studienrechtlich unbekannt ist. (...). Dieses neue wissenschafts- und bildungspolitische Umfeld empfiehlt, die Möglichkeit zu schaffen, auch in Österreich dreistufige Studiengänge einzuführen.“ (BMWV 1999: 59)

In der Führung der Hochschulsektion des Ministeriums war es daher unbestritten, dass das Studiensystem an die europäische Entwicklung anzuschließen sei. Durch die Umbrüche infolge des Endes der Blockkonfrontation sowie den Beitritt Österreichs zur EU entstand in den 1990er Jahren eine erhebliche Dynamik, die national zu verstärkten hochschulpolitischen Initiativen geführt hatte. Nicht unwesentlich dabei war auch die Revitalisierung der historisch bedeutsamen Beziehungen zum sich neu konstituierenden mittel- und osteuropäischen Raum für die Republik (vgl. Interview Nr. 30). Insbesondere die 1995 vollzogene Mitgliedschaft in der EU mit ihren Forschungs- und Austauschprogrammen warf zunehmend Fragen

der Kompatibilität und Wettbewerbsfähigkeit auf (vgl. Pechar et al. 1999: 56). Diese Grundüberzeugung der Notwendigkeit einer internationalen beziehungsweise europäischen Anschlussfähigkeit wurde auch von den Rektoren geteilt. So war in den universitätspolitischen Leitlinien von 1998 festgehalten, dass die internationale Entwicklung „die rasche Schaffung von rechtlichen Grundlagen zur Einführung eines dreiteiligen Studiensystems“ (HRK 1999: 7) erfordere. In der Leitung der Rektorenkonferenz wurde dies direkt mit der Kleinheit des Landes in Beziehung gesetzt.

„(...) die Stimmung in Österreich wie in der Schweiz war positiver gegenüber der Bologna-Studienarchitektur, das heißt, eigentlich in den Rektoraten war (...) man (...) geneigt, die Bologna-Studienarchitektur insgesamt zu akzeptieren. Der Hauptgrund ist sicherlich der gewesen, dass – das gilt für Österreich, wir ein relativ kleines Land sind- und deswegen die Notwendigkeit einer gemeinsamen Studienarchitektur sehr wohl gesehen und gestützt haben.“ (Interview Nr. 20)

Verstärkend kam hinzu, dass sich das Erasmus-Programm, an dem Österreich seit 1992/1993 in vollem Umfang partizipierte, relativ schnell hoher Nachfrage erfreute. An den Universitäten wuchs schnell die Anzahl derer, die im Ausland Erfahrungen mit anderen Studiensystemen machten und ihre entsendenden Hochschulen vor Anerkennungsfragen stellten. In der Akteurkonstellation zwischen Ministerium und Rektoren gab es daher einen grundlegenden inhaltlichen Konsens, dass die internationale Entwicklung eine nationale Anpassung des Studiensystems erfordere.

Wurden vor allem die internationalen Entwicklungen als starke Handlungsaufforderung benannt, bildeten genuin nationale Diskurse im Hinblick auf eine Reform der Lehre einen weit aus diffuseren und insgesamt schwächeren Hintergrund zu Benennung von Handlungsaufforderungen durch die Akteure. Auffallend ist, dass die außerwissenschaftliche Relevanz akademischer Bildung und damit die Berufsfeldbezogenheit deutlich schwächer diskutiert wurde als etwa in Deutschland zu Beginn der Reform. Mit entscheidend dafür war, dass die Universitäten seit der sozialdemokratisch veranlassten Anbindung an außerwissenschaftlichen Belange in den 1960er Jahren mit dem Gesetzesauftrag der Berufsvorbildung betraut wurden. Der Begriff markierte einerseits, den gesellschaftlichen Anspruch an die Universitäten, etwaige Tätigkeitsfelder ihrer Studierenden im Blick zu behalten, betonte jedoch dabei den genuin wissenschaftlichen Charakter der Bildungsinstitution. In diesem Sinne bildete die Formulierung einen Kompromiss „zwischen den weitergehenden Forderungen nach einer spezifischeren beruflichen Ausbildung auf der einen und nach einer vor allem der "Charakterbildung" verpflichteten Bildung im humboldtschen Sinne auf der anderen“ (Pechar et al. 1999: 10). Im Kern bedeutete dies auch eine stärkere Abgrenzung zum in den 1990er Jahren aufgebauten Hochschultyp der Fachhochschulen, denen laut Gesetz explizit eine wissenschaftlich fundierte Berufsausbildung aufgetragen wurde. Damit war unabhängig von Bolog-

na eine implizite Arbeitsteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen in der Zielrichtung ihrer Studien angesprochen, die in der Akteurkonstellation grundlegender Konsens war. Von politischer Seite stellte dies der damalige Wissenschaftsminister Einem noch am Vorabend der Reform klar:

"Praxisnähe, Offenheit für gesellschaftliche Fragestellungen bei gleichzeitiger Fähigkeit, in einem Fach vertieft arbeiten zu können, sollte nicht mit bloßer Berufsausbildung verwechselt werden. Universitäten müssen – nicht bloß ihres Namens wegen – einen universellen Bildungsanspruch vertreten und aufrecht erhalten. Das heißt, daß sie mehr als eine bloße Berufsausbildung bieten müssen – und auch im Umkehrschluß: Daß primäre Berufsausbildung an die Fachhochschulen abgegeben werden soll." (Einem zit. nach: Pechar et al. 1999: 29)

Dies traf naturgemäß das Deutungsmuster der Rektorenkonferenz, die in ihren Leitlinien, den Vorteil der Universitäten in einer theoriegeleiteten, wissenschaftlichen Berufsvorbildung sah und in den Fachhochschulen mit ihrer „kürzeren, praxisnahen Ausbildung eine sinnvolle Ergänzung im tertiären Bildungsbereich“ (HRK 1999: 16) sahen. Auch wenn man nicht die gewandelten Anforderungen der Berufswelt ignorierte, bedeutete dies doch speziell für die Universitäten, dass der in Deutschland wirkmächtige Bologna-bezogene Diskurs um Employability in Österreich zu Beginn bei weitem keine so große Bedeutung erlangte (vgl. Interview Nr. 17). Die diskursive Verknüpfung von kürzeren Studiengängen und einer angenommenen gesteigerten beruflichen Relevanz der Abschlüsse war daher in Österreich weitaus schwächer. Eine Handlungsaufforderung, die eine Neustrukturierung des Studiums mit genuin nationalen Problemkreisen verbindet, ist daher viel impliziter ausprägt und diffuser als zur gleichen Zeit in den 1990er Jahren in Deutschland: Denn durch die gesetzlich wie faktisch verankerte Norm der Berufsvorbildung als übergreifendes Studienziel wurden Studienstrukturreformen weitaus weniger im Hinblick auf ökonomische und außeruniversitäre Erwartungshorizonte geführt. Ebenso wurden überlange Studiendauern und überbelegte Universitäten weniger der Studienstruktur als solcher angelastet, sondern mit wesentlichen Randbedingungen erklärt, mit denen die österreichischen Universitäten operieren mussten, wie etwa dem prinzipiell unbeschränkten Zugang. Trotz dessen besaß die von den Akteuren übergreifend geteilte Norm, wonach das österreichische Studiensystem mit den europäischen Entwicklungen Schritt halten müsse, genügend Potenzial für eine grundsätzliche Befürwortung von Bologna.

b) Inhaltliche Interessen

Das Gebot der universitären Berufsvorbildung als Studienziel, das zumindest vordergründig von Politik und Ministerium geteilt wurde, ließ ökonomische beziehungsweise instrumentelle Aspekte der Studienstrukturreform im öffentlichen Diskurs in den Hintergrund treten. Anders als die deutsche HRK zum Beispiel, die kürzere Studiengänge öffentlich als Mittel gegen eine kapazitäre Überlastung propagierte, eröffnete die österreichische Rektorenkonferenz

diesen Begründungszusammenhang nicht. Vielmehr lehnten die Rektoren den Begriff der Massenuniversität als zu pauschales Etikett ab und verwiesen auf die ungleiche Auslastung verschiedener Studienrichtungen. Als ursächlich für diese Situation wurde vielmehr der freie Hochschulzugang gesehen, dem kein entsprechender Ressourcenausbau gegenüberstand (vgl. HRK 1999: 18f). Auch schien mit Bologna für die österreichischen Rektoren kein signifikanter Autonomiegewinn verbunden zu sein. Für die deutsche HRK war die Stufung der Studienarchitektur ein Hebel zur Beseitigung des ungeliebten Rahmenprüfungsverfahrens und damit zu mehr curricularen Gestaltungsmöglichkeiten. In der Schweiz wiederum bedeutete Bologna für die dortige Konferenz in der Frühphase das Emanzipations- und Kooperationsprojekt schlechthin im neuen gesamtstaatlichen Steuerungsgefüge. Durch die Implementierung des UOG 1993 sowie des UniStG 1997 waren die Rektoren auch ohne Bologna auf dem Weg zu mehr institutioneller und curricularer Autonomie, weshalb das `Standardinteresse` der Eigenständigkeit durch die neue Studienstruktur kaum positiv tangiert wurde.

Für das Ministerium wiederum war Bologna durchaus ein Baustein, um Effizienz und Effektivität des Gesamtsystems zu stärken. In Österreich lag die durchschnittliche Studienlänge Mitte der 1990er Jahre in der Regel um ein Drittel oder sogar mehr oberhalb der Richtstudienzeit (vgl. HRK 1999: 15). Das Ministerium sah daher den Bachelor auch als Möglichkeit, dieser Problematik zu begegnen und den Studierenden einen früheren Ausstieg zu ermöglichen (vgl. Interview Nr. 30; Interview Nr. 16). Anders als in Deutschland wurde dieses Argument jedoch öffentlich kaum angeführt. Eng verbunden war mit der Reform zudem das Anliegen seitens des Ministeriums, Druck auf die als strukturkonservativ und als noch zu wenig international ausgerichteten Universitäten zu erzeugen:

„(...) für uns war das damals, also diese Teilnahme an Erasmus sehr wichtig, um die Universität zu reformieren. Und so ähnlich war es dann auch auf Ministeriumsebene mit dem Bologna-Prozess, aus meiner Sicht, weil das Europäische und Internationale durchaus unterminierenden Charakter hat und eine Dynamik hineinbringt (...).“ (ebd.: 28)

Konkrete Inhaltliche Festlegungen sind vor dem Zustandekommen des genuin Bologna-bezogenen Steuerungsgeschehens kaum dokumentiert. Diese bildeten sich vielmehr im Formulierungsverlauf heraus. Grundsätzlich bezog die Rektorenkonferenz bereits 1998 zu der Thematik Stellung, wobei man im Gegensatz zur Schweizerischen Konferenz den Bachelor ganz allgemein als durchaus eigenständige Qualifikation betrachtete.

„Die Universitäten sollten im Rahmen ihrer Studienplangestaltung die Möglichkeit zur Einführung einer modulartigen, dreistufigen Gestaltung des Studiums mit einem ersten Abschluß nach drei Jahren (z.B. „Bachelor“) und einem in der Regel zweijährigen Aufbaustudium (z.B. „Master“) erhalten. (...) Das Grundstudium muß so gestaltet werden, daß es für sich alleine eine sinnvolle Qualifikation darstellt. Als logische und wünschenswerte Folge einer solchen Entwicklung wird das Doktoratsstudium als wissenschaftliche Qualifikation wesentlich aufgewertet.“ (HRK 1999: 15)

Auch wenn insbesondere die staatlichen Akteure mit Bologna instrumentelle Handlungsziele verfolgten, war im inhaltlichen Begründungsdiskurs vor allem das übergreifend geteilte Gebot der europäischen Anschlussfähigkeit wirksam.

7.1.2.2 Prozessuale Präferenzen

a) Prozessnorm

Durch die Reformen in den 1960er und 1970er Jahren hatte sich in der Folgezeit die kulturstaatlich geprägte politisch-parlamentarisch zu verantwortende Steuerung des Hochschulsektors herausgebildet. Faktisch führte dies aufgrund der Komplexität der Materie zu einer erheblichen Machtverschiebung zugunsten des Wiener Wissenschaftsministeriums (vgl. Pechar 1999 et al.: 12f.), dessen nachgeordnete Dienststellen die Universitäten waren. Auch wenn mit dem UOG 1993 und dem Universitätsstudiengesetz 1997 bereits erste Impulse erfolgten, war dennoch Ende der 1990er Jahre die Prozessnorm einer politisch-parlamentarischen Steuerung gerade im Bereich Studium und Lehre noch ausgeprägt. Gesamtsystemische Fragen wurden vor allem mit rechtlichen Instrumenten adressiert und zentraler Akteur in der vor- und nachparlamentarischen Phase war das Ministerium, das über die Ressource Recht einen erheblichen Vorteil gegenüber dem Universitätssektor besaß. In der Formulierung bedeutet dies, dass zur Vorbereitung von Gesetzgebungsverfahren mit formalen Arbeitsgruppen und Anhörungen gearbeitet wurde und im Vollzug vor allem mit rechtlichen Mitteln wie Verordnungen im Detail gesteuert wurde (vgl. Interview Nr. 30).

Ein Bewusstsein für die Universität als Organisation konnte sich so nicht entwickeln, da zum Teil bis in die neunziger Jahre Stellen und Budget mit den Ordinarien direkt verhandelt wurden (vgl. Zechlin 2003b: 8). Der in Anspielung auf den Standort des Ministeriums am Wiener Minoritenplatz entstandene Begriff der `Minoritenschleicherei` (vgl. Leidenfrost 2010: 292) gibt beredtes Zeugnis über diese Praxis. Begünstigt wurde dies durch die Teilrechtsfähigkeit zahlreicher Institute und Lehrstühle, was die Rektorate und damit die Gesamtorganisation erheblich schwächte (vgl. Interview Nr. 20). Dieser Dualismus zwischen einer zentralen planerisch-politischen Instanz und einer akademisch starken Basis wurde jedoch zunehmend dysfunktional, da beide Systemkreise letztlich überlastet wurden: Dem Ministerium oblag fast die gesamte finanzielle, personelle und (studien-)rechtliche Detailsteuerung substanzieller Belange, was unweigerlich einen hohen Ressourcen-, Kommunikations- und Koordinationsaufwand mit sich brachte. Und das nach der Öffnung der Universitäten installierte Gremienwesen, dessen Entscheidungen aufgrund der Machtverhältnisse selten substanziell sein konnten, führte in der Außenwahrnehmung zur Ausbildung einer am Status quo orientierten

Selbstreferentialität. Die Verschaltung beider Systeme wie etwa im Falle der Änderung von Studienplänen führte dann auch zu überkomplexen Entscheidungsprozeduren, die zum Teile viele Jahre in Anspruch nehmen konnten (vgl. Pechar et al. 1999: 17). Besonders erheblich aus Sicht der Politik war dabei, dass die Universitäten offenbar entgegen der Intention des installierten Steuerungsregimes dezentral erhebliche diskretionäre Spielräume bei der faktischen Ausgestaltung der Studienpläne zu nutzen wussten. In der Folge konnten „die Universitäten im alten Studienrecht ihre Interessen weitgehend durchsetzen, gleichzeitig aber die Verantwortung für die Folgen der von ihnen initiierten Maßnahmen auf den Gesetzgeber und das Ministerium abschieben“ (ebd.; vgl. auch Interview Nr. 2).

Durch das UOG 1993 wurde daher ein allmählicher Paradigmenwechsel im Verhältnis von Staat und Universitäten eingeleitet. Im Kern manifestierte sich allmählich ein Prozessnormwandel bereits Ende der 1980er Jahre, der zunächst von Politik und Ministerialverwaltung ausging und zunehmend auch in Teilen des Universitätssektors getragen wurde. Das Leitbild der hierarchischen ministeriellen Steuerung als Ausdruck politisch-parlamentarischer Verantwortlichkeit verblasste zunehmend zugunsten der Vorstellung, dass eine autonome, professionell geführte Universität mit umfassender Fach-, Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung bessere Wirkungen hervorbringe. Insbesondere durch die damalige Leitung der Hochschulsektion wurden die Ideen des New Public Managements im Universitätsbereich rezipiert. Aus Sicht des Ministeriums sollte ein „kontrollloser Schonraum Universität“ (Höllinger zit. nach: Pechar et al. 1999: 14) perspektivisch in eine leistungsorientierte Organisation umgewandelt werden. Der Beginn von Bologna in Österreich ist daher durch einen Wandel im Bereich der zentralen Prozessnorm gekennzeichnet, obgleich die hergebrachte Norm der politisch-parlamentarischen Steuerung noch stark genug war, um handlungsleitend zu sein.

b) Prozessuale Interessen

Hinsichtlich der verfahrensbezogenen Interessen lässt sich ganz zu Beginn der Bologna-Reform ein basaler Konsens zwischen Politik und Rektoren ausmachen, gerade vor dem Hintergrund der geteilten inhaltlichen Anforderung einer Kohärenz mit europäischen Studienstrukturreform, die Anpassungen schnell vorzunehmen. Maßgeblich begünstigt durch die EU-Ratspräsidentschaft Österreichs im zweiten Halbjahr 1998 war die ohnehin europäischen Themen aufgeschlossene Sektionsleitung des Wissenschaftsministeriums direkt in die Vorbereitung der Bologna-Deklaration involviert. Da man zudem in der Generaldirektorenkonferenz eine gewichtige Rolle spielte, war es auch formal der österreichische, der SPÖ zugehörige Wissenschaftsminister Einem, der auf der Bildungsministerkonferenz in Baden bei Wien im Oktober 1998 den Antrag durchbrachte, die Generaldirektoren mit der Ausarbeitung der

Deklaration zu betrauen. Wie in Deutschland und der Schweiz erkannte man auch im Wiener Wissenschaftsministerium in der im Entstehen begriffenen europäischen Hochschulebene eine Möglichkeit, nationale Blockaden zu lösen. Bereits im Vorgriff auf das Universitätsstudienengesetz 1997 wurde staatlicherseits die Zweiteilung der Studiengänge vorgeschlagen, was zum Teil heftige Reaktionen an den Universitäten ausgelöst hatte, so dass das Projekt nicht weiter verfolgt wurde (vgl. Interview Nr. 16). Den anschließenden europäischen Diskurs zur Zweiteilung des Studiums wollte das Ministerium folgerichtig daher auch nutzen, um national Veränderungen zu erwirken (vgl. Interview Nr. 30). Da man die internationalen Entwicklungen selbst maßgeblich mitgeprägt hatte, war man zugleich in der Pflicht, in der Umsetzung eine gewisse Vorreiterrolle einzunehmen. Das Zeitfenster dazu war jedoch äußerst schmal. Zum einen befanden sich die Universitäten infolge des im August 1997 in Kraft getretenen Universitätsstudiengesetzes in einem umfassenden Reformprozess ihrer Studiengänge. Eine Umfrage des Ministeriums im März 1999 hatte ergeben, dass an vielen Standorten die Curricularkommissionen intensiv an der Revision der einstufigen Diplomstudiengänge arbeiteten (vgl. BMWV 1999: 57). Zugleich endete 1999 die Legislaturperiode der großen Koalition und der Koalitionspartner ÖVP hatte sich bereits zunächst ablehnend gegenüber dem Vorschlag der Zweiteilung gezeigt (vgl. Interview Nr. 2). Das Ministerium hatte so das fundamentale Interesse, vor allem schnell zu handeln, um die entscheidenden Änderungen sowohl in den laufenden dezentralen Reformprozess einzuspeisen als auch auf politischer Ebene noch die Machtverhältnisse der ablaufenden Legislatur zu nutzen. Auch die Universitätsrektorenkonferenz, in der man vor allem aufgrund der Anschlussfähigkeitserwägung der Stufung des Studiums unter bestimmten Voraussetzungen gewogen war, erkannte man diese Notwendigkeit. In den universitätspolitischen Leitlinien von 1998 heißt es im Hinblick auf die Ermöglichungsklausel für eine gestufte Studienstruktur, dass diese im Hinblick "auf die laufende Studienplanreform (...) noch in der 1999 ablaufenden Legislaturperiode geschaffen werden" (HRK 1999: 15) müsse.

7.1.3 Steuerungsmuster: Formulierungsphase I – Das Universitätsstudienengesetz 1999

7.1.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation

Die Konstellation in der Formulierung war durch konzentrierte und mittelhohe staatliche Kompetenzen und geringe Sektorressourcen geprägt. Vor dem Hintergrund dieser Grundstruktur führten in Österreich mehrere Faktoren dazu, dass bereits vor und parallel zur Konferenz in Bologna steuerungspraktische Schritte in Richtung einer Stufung des Studiums angegangen wurden. Grundsätzlich begünstigt wurde dies durch die Alleinzuständigkeit des

Bundesministeriums für die Universitäten, das zudem mit dem 1997 in Kraft getretenen Universitätsstudiengesetz ein Instrument hatte, das zentrale Strukturvorgaben einheitlich regelte, den Universitäten in der Ausgestaltung jedoch mehr Spielraum als zuvor ließ. Es war daher Ausdruck eines allmählichen Prozessnormwandels, weg von der parlamentarisch-demokratisch verantwortlichen Detailsteuerung mit faktischer Machtkonzentration auf das Ministerium hin zu mehr universitärer Verantwortung für die eigenen Kernbereiche. Dennoch aktivierte das Ministerium die Ressource Recht und die dahinter stehende parlamentarische Mehrheit, da es zumindest mit den Universitätsleitungen einen grundlegenden inhaltlichen und prozessualen intersystemischen Konsens gab, angesichts der europäischen, aber auch nationalen Entwicklungen die Bedingungen zur Ermöglichung eines Strukturwechsels schnell zu schaffen. Unter der Oberfläche gab es allerdings in zahlreichen Fachkulturen weiterhin massive Vorbehalte gegen eine Umstellung (vgl. Interview Nr. 30). Das Ministerium stand dabei jedoch im Gegensatz zu den deutschen oder schweizerischen Bildungsverwaltungen unter einem doppelten Druck. Denn sowohl durch die herausragende Rolle, die man international in der Zeit nach Sorbonne und vor Bologna gespielt hatte als auch durch das Ende der Legislaturperiode auf nationaler Ebene saht man sich in der Pflicht zu proaktiven Schritten (vgl. Interview Nr. 2). Aufgrund des Konsenses mit den Universitäten sowie den vorhandenen rechtlichen Ressourcen im Rahmen des schlanken Kompetenzgefüges verfügte das Ministerium über die Handlungsmöglichkeiten, die Umstellung anzugehen.

7.1.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente

Die steuerungspraktische Folge dieser in der Akteurkonstellation vorherrschenden Situation, war der Einsatz eines niederschweligen Instrumentes zur Formulierung. In Vorbereitung einer Novellierung des Gesetzes von 1997 wurde bereits 1998 eine **Arbeitsgruppe** im Ministerium zur „Vorbereitung insbesondere der Umsetzung des neuen dreigliedrigen Studiensystems“ (Österreichischer Nationalrat 1999) eingerichtet, um das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren vorzubereiten. Damit griff man routinemäßig auf ein **rechtsnahes-inhaltliches Instrument** zurück, das stets zur Vorbereitung entsprechender Gesetzesvorhaben im Rahmen der politisch-parlamentarischen Prozessnorm eingesetzt wurde. Der Mitglieder wurden durch den Minister bestellt, wobei den entsendenden Organen wie der Rektorenkonferenz die Benennung der jeweiligen Vertreter frei gestellt war (vgl. Interview Nr. 30). Parallel dazu gab es auch stets informelle Gespräche mit der Konferenz oder mit einzelnen Universitäten, die je nach Profil unterschiedlich betroffen waren. Um den ambitionierten Zeitplan bis zum Ende der Legislatur einzuhalten, traf sich die Arbeitsgruppe insgesamt dreimal. Parallel wurde bereits im Ende März 1999 die erste Ministerialvorlage an die interessierten

Kreise, insbesondere an Akteure aus dem Wissenschaftsbereich sowie die Sozialpartner verschickt mit der Frist zur Stellungnahme bis Ende April. Im Juni und Juli wurde der Entwurf in den einschlägigen Ausschüssen beraten und passierte Mitte und Ende Juli mit SPÖ/ÖVP-Mehrheit den National- und Bundesrat. So konnte die Novelle bereits im August 1999 nach der Veröffentlichung im Bundesgesetz in Kraft treten.

Obwohl die Universitäten selbst die rasche Schaffung der gesetzlichen Möglichkeiten der neuen Studienstruktur gefordert hatten, kam es bald im Formulierungsverlauf insbesondere zu einem Verfahrensdissens zwischen Ministerium und Rektoren. Ursache war das hohe Tempo, das das Ministerium angesichts des engen Zeitfensters vorlegte. In der Stellungnahme zum Gesetzesentwurf protestierten die Rektoren daher vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Bejahung des Vorhabens und einiger inhaltlicher konstruktiver Vorschläge gegen die „viel zu kurze Frist zur Stellungnahme sowie die ungenügende Vorbereitung (ohne breiteste Einbeziehung der Universitäten)“ (Österreichische Rektorenkonferenz 1999: 1). Auf Seiten der Universitäten und der Rektorenkonferenz wurde daher der Beginn von Bologna in Österreich als primär staatlich beziehungsweise ministeriell veranlasstes Projekt wahrgenommen (vgl. Interview Nr. 20), zumal man dezentral gerade dabei war, das Universitätsstudien-gesetz 1997 zu implementieren, das eine Zweiteilung des Studiums noch nicht vorsah.

7.1.3.3 Zentrale Ergebnisse

Die Ergebnisse der ersten, frühen Formulierungsphase spiegeln die Kurzfristigkeit des Prozesses wider und das Abwägen zwischen dem staatlichen Wunsch nach Einführung einerseits und dezentraler Akzeptanz andererseits. Auch auf Verlangen der Universitäten wurde für die Studiendauer so eine gewisse Flexibilität von sechs bis acht Semestern für die erste Stufe und zwei bis vier Semestern für die zweite Stufe fixiert. Ebenfalls akzeptanzsichernd war angesichts der in Österreich wichtigen Titelfrage zunächst der Verzicht auf englischsprachige Bezeichnung. Nicht Bachelor und Master, sondern Bakkalaureus beziehungsweise Magister fanden im Gesetz Erwähnung. Die interne Studienstruktur wurde dabei auf einige formale Vorgaben begrenzt, die jedoch zum Teil Relikte des im Wandel begriffenen Steuerungsparadigmas waren. So mussten die Universitäten bei der Gestaltung des Bachelors von dem für die Diplomstudien normierten Stundenrahmen ausgehen, die für kulturwissenschaftliche Studiengänge etwa zwischen 100 und 120 Semesterwochenstunden bei einer Regelstudienzeit von acht Semestern lagen. Diese mussten bei einer Umstellung gemäß § 11 a zu 70 bis 90 Prozent dem Bachelor zugeteilt werden. Innerhalb dessen waren wiederum 10 Prozent für die Studieneingangsphase reserviert, die im österreichischen Studienrecht schon zuvor verankert war, sowie ein gewisser Prozentsatz für freie Wahlfächer. Die Möglichkeit zur An-

wendung von ECTS war den Universitäten anheimgestellt. Bezeichnend für die frühe Formulierungsphase, in der eine intensive Diskussion über die systematischen und bildungspolitischen Implikationen der Zweiteilung des Diploms nicht stattfand, war die Offenheit in der Prozessdimension. Die Umstellung erfolgte auf Antrag der Universität an das Ministerium und damit freiwillig. Auch wurde öffentlich keine Zeitschiene zur Implementierung definiert. Ebenso vage blieb daher die Einordnung der neuen Abschlüsse. Bakkalaureat-Studiengänge wurden als „die ordentlichen Studien, die der wissenschaftlichen und künstlerischen Berufsvorbildung und der Qualifizierung für berufliche Tätigkeiten dienen, welche die Anwendung wissenschaftlicher und künstlerischer Erkenntnisse und Methoden erfordern“ (§ 4 Nr. 3a UniStG), definiert. Der Master diene demgemäß „der Vertiefung und Ergänzung der wissenschaftlichen und künstlerischen Berufsvorbildung auf der Grundlage der Bakkalaureatsstudien“ (§ 4 Nr. 3a UniStG). Im Gegensatz zu Deutschland oder der Schweiz, wo man sich bereits frühzeitig auf den Bachelor beziehungsweise Master als Regelabschluss festgelegt hatte mit entsprechenden bildungspolitischen Schwerpunktsetzungen, blieb das Profil der beiden Stufen und ihr Verhältnis zueinander zunächst recht unbestimmt. Dies mag auch ein Grund dafür gewesen sein, dass der Masterübergang nicht steuerungspraktisch adressiert wurde. Die Regeln für den freien Zugang wurden sinngemäß auf die zweite Stufe übertragen.

dem Leitbild des New Public Managements zielte und mit der Verabschiedung des Universitätsgesetzes 2002 seinen vorläufigen Abschluss erfuhr. Die Universitätsleitungen, aber auch die Rektorenkonferenz waren so neben dem Bereich Studium und Lehre durch viele andere Themen absorbiert. Die Verabschiedung des Gesetzes wollte man daher zunächst abwarten, um anschließend vermehrt die Frage der Implementierung der neuen Struktur anzugehen (vgl. Interview Nr. 20). So lassen sich infolge der Diskussion im Zuge der Formulierung des Universitätsstudiengesetzes sowie der unmittelbar anschließend beginnenden Diskussionen des Universitätsgesetzes zwei Formulierungsphasen ausmachen. Auch wenn in inhaltlicher Hinsicht eine starke Kontinuität bestand, zeichneten sie sich prozessual durch eine Perspektivverschiebung in Richtung dezentraler universitärer Autonomie aus.

Am grundsätzlichen Kompetenz- und Ressourcenfüge hatte sich nur wenig geändert. Bei der Rekonstruktion der Präferenzen ist allenfalls auf Prozessnormebene eine nennenswerte Verschiebung dokumentierbar, die sich auf das bestehende Steuerungsmuster insofern auswirkte, als dass die Rektoren enger als zuvor eingebunden wurden: Unter den maßgeblichen Akteuren in Politik, Verwaltung und Universitäten war es durchaus Konsens, dass die mit dem Universitätsorganisationsgesetz von 1993 eingeleiteten Reformen weiterzuführen seien. Unter dem Begriff der „Vollrechtsfähigkeit“ wurde insbesondere gegen Ende der 1990er Jahre die organisatorische, personelle und finanzielle Autonomie der Universitäten verstärkt diskutiert, was mit einer Beschränkung des Ministeriums auf die Rechtsaufsicht einherging. Einen neuen Impuls für die Diskussionen setzte die im Jahr 2000 neu ins Amt gekommene Koalition aus ÖVP und FPÖ. Das entsprechende Regierungsprogramm versprach neben zahlreichen spezielleren Modernisierungsvorhaben im Universitätssektor allgemein die „Weiterentwicklung der Universitätsreform zu einer echten Selbstständigkeit mit mehrjährigen Leistungsverträgen (volle Rechtsfähigkeit)“ (Titscher/Winckler et al. 2000: 60). Die Rektorenkonferenz positionierte sich in ihren im Mai 2000 beschlossenen Eckpunkten einer anzustrebenden Universitätsreform ähnlich und forderte, die Universitäten im Rahmen der Gesetze als weisungsfreie, „selbständige Einrichtungen des Bundes in der Verfassung zu verankern“ (ebd.: 62). Der Bereich Studium und Lehre im Allgemeinen sowie Bologna im Besonderen fand in den programmatischen Erklärungen von Politik und Wissenschaft allenfalls am Rande Erwähnung und beschränkte sich auf die allgemeine Forderung, die Studien möglichst eigenverantwortlich organisieren zu können. Die Studienstruktur bildete so ein eher untergeordnetes Feld von zahlreichen weiteren, auf denen der Staat sich aus der Detailsteuerung zurückziehen wollte und sollte. Im Fokus standen daher vor allem organisationsrechtliche, finanzielle und vor allem dienstrechtliche Fragen und weniger konkrete Fragen von Studium und Lehre (vgl. Interview Nr. 20). Dennoch implizierten die Reformen, dass un-

abhängig des konkreten Themenkomplexes Bologna Fragen der strukturellen und inhaltlichen Ausrichtung der Studiengänge allein durch die Universitäten festzulegen seien.

7.1.4.1 Beschreibung der Kerninstrumente der Formulierung II

Die grundlegende Präferenzenkonvergenz zwischen Staat und Universitäten in Richtung einer anzustrebenden Vollrechtsfähigkeit führte zunächst dazu, dass das Ministerium in Vorbereitung der eigentlichen Gesetzesarbeit eine **Arbeitsgruppe** der Rektorenkonferenz finanzierte, die ein erstes, durchaus umfassendes Reformkonzept vorlegte (vgl. Titscher/Winckler et al. 2000). Fragen von Studium und Lehre wurden dabei jedoch allenfalls grundsätzlich behandelt, Bologna beziehungsweise die Stufung der Studienstruktur spielte zumindest in den offiziellen Dokumenten praktisch keine Rolle. Im April 2001 wurde auf Basis dieser Vorarbeiten eine ministerielle **Arbeitsgruppe** eingesetzt, der auch die interessierten Kreise unter anderem des Universitätssektors angehörten. Damit griff man auf ein bewährtes inhaltlich-informationelles Instrument zurück, das mit dem folgendem formalen Gesetzgebungsprozess lose verschaltet war. Basis dieser Arbeiten war wiederum die zuvor installierte Reformgruppe, allerdings wurden strukturelle Fragen zu Studium und Lehre offenbar schwerpunktmäßig in dieser ministeriellen Arbeitsgruppe behandelt, so dass sie als das eigentliche Kerninstrument zu betrachten ist.

7.1.4.2 Analyse

Die beiden Hauptinstrumente der Politikformulierung in Österreich waren Arbeitsgruppen und damit **rechtsnah-inhaltliche Instrumente**, die mit dem parlamentarischen Gesetzgebungsprozess verschaltet waren. Ihre Funktion bestand darin, eine Regierungsvorlage vorzubereiten, die wesentliche sektorspezifische Belange vor dem parlamentarischen Prozess berücksichtigen sollte. Im Grundsatz kann das Steuerungsmuster der Formulierung zwischen 1999 und 2002 daher als **interventionistisch** gewertet werden: Auch wenn der Sektor durchaus eingebunden wurde, hatte die Politik eine primäre Letztverantwortung für die Regelungsmaterien. Auch wurde die Organisationskompetenz in der Formulierung nicht ausgelagert, sondern über die ministeriellen Arbeitsgruppen wahrgenommen, obwohl die Einbindung gerade der Rektorenkonferenz beim Universitätsgesetz 2002 durchaus stark war. Durch die staatliche Federführung konnten im Konfliktfall Entscheidungen durch das Ministerium einseitig getroffen werden. Dennoch ist dabei deutlich zu unterscheiden von dem Steuerungsmuster als dominantem Handlungsmuster der Akteurkonstellation und den inhaltlichen Aspekten, auf die sie bezogen sind. So markierte die Zeit um die Jahrtausendwende in Österreich einen deutlichen Bruch des in den 1960er Jahren normierten parlamentarisch-demokratischen

Steuerungsparadigmas, in dessen Zuge die Universitäten gleichsam autoritativ für gesellschaftliche Belange geöffnet werden sollten. Das Ministerium selbst war für diese Entwicklung hin zu einer ausgeprägten universitären Selbstständigkeit ein maßgeblicher Treiber. Auch wenn die Rektorenkonferenz diesen Prozess mittrugte, wurde dieser dennoch im Sektor selbst als durchaus extern veranlasst gesehen, so dass im Zuge der Verabschiedung des Universitätsgesetzes oftmals von der staatlicherseits `autonomisierten` Universität (vgl. Zechlin 2003b) beziehungsweise „einem Interventionsstakkato der Politik“ (Nickel 2002: 103) die Rede war.

Der zeitliche und inhaltliche Umfang sowie der Fokus der beiden Instrumente `Arbeitsgruppe` variierte daher innerhalb des im Grundsatz immer noch interventionistischen Steuerungsmusters beträchtlich. Die Arbeitsgruppe zur Novellierung des Universitätsstudiengesetzes war entsprechend auf Fragen von Studium und Lehre konzentriert und war maßgeblich von der Sorbonne-Erklärung beziehungsweise später der Bologna-Erklärung beeinflusst. Aufgrund des engen Zeitfensters, das das Ministerium aufgrund der zu Ende gehenden Legislatur sowie des bereits laufenden Implementierungsprozesses der Reform von 1997 nutzen wollte, konnten jedoch keine substantziellen Abklärungen vorgenommen werden, so dass bereits nach wenigen Sitzungen die Novelle in den parlamentarischen Prozess eingespeist wurde. Die Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Universitätsstudiengesetzes behandelte zahlreiche sehr komplexe Themenfelder unter der Maßgabe der `Vollrechtsfähigkeit` und somit der Autonomie der Universitäten. Einerseits erstreckte sich dadurch der Diskussionsprozess deutlich länger als 1999, andererseits war der Bereich Studium und Lehre ein zu behandelndes Gebiet unter vielen. Durch die Themenstellung, aber auch die Organisation beider Gremien lässt sich so ein gradueller Wandel des Steuerungsmusters in der Formulierungsphase festmachen. Denn das Ergebnis der Politikformulierung war auf fast allen Ebenen am Leitbild der autonomen Universität orientiert, was für die anschließende Implementierungsphase zentrale Bedeutung hatte.

7.1.4.3 Zentrale Ergebnisse

Entsprechend der Philosophie des Universitätsgesetzes waren die strukturellen Vorgaben auf ein Minimum beschränkt (vgl. Interview Nr. 2; vgl. Interview Nr. 30). Grundsätzlich wurden jedoch viele studienrechtliche Aspekte aus dem UniStG übernommen, um kein zusätzliches Konfliktfeld zu eröffnen (vgl. ebd.). Das Hauptaugenmerk der Akteure lag eindeutig auf den organisationsrechtlichen Neuordnungsprozessen. In der *Strukturdimension* waren der Umfang für die Bachelor- beziehungsweise Masterstufe auf 180 beziehungsweise 120 ECTS festgelegt. Mit Verweis auf eine österreichweit einheitliche Studiendauer hatte sich das Mi-

nisterium in diesem Punkt über die Forderungen der Universitäten nach Flexibilität hinweggesetzt (vgl. Interview Nr. 20). Die in § 54 abschließend geregelten Abschlussbezeichnungen waren im Falle der neuen Struktur weiterhin in Latein gehalten, obgleich es bei den ingenieurwissenschaftlichen Graden zu einem Kompromiss kam, der in Deutschland, wo das Diplom gänzlich aufgegeben wurde, unter anderem von den Technischen Universitäten als Forderung an die deutsche Hochschulpolitik rezipiert wurde und wird: Während man gemäß 54 (1) Nr. 2 nach dem Abschluss eines ingenieurwissenschaftlichen Studiums Bakkalaurea beziehungsweise Bakkalaureus der technischen Wissenschaften, abgekürzt jeweils „Bakk. techn.“, ist, wird der Magistergrad als Diplom vergeben. Absolventen der Masterstufe dürfen sich somit offiziell Diplom-Ingenieur nennen. Unterhalb dieser allgemeinen Ebenen ist die gesetzliche Strukturierung der Studiengänge weitaus schwächer als in Deutschland (vgl. Interview Nr. 23). Diese sind – in unterschiedlichem Ausmaß – Gegenstand der studienrechtlichen Satzungen, die sich die Universitäten seit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes geben müssen und die lediglich der Rechtsaufsicht des Ministeriums unterliegen. In der *Prozessdimension* wurde der 1999 eingeschlagene Weg behutsam weitergeführt. Eine zwingende Vorschrift zum Umstieg wurde nicht in das Gesetz integriert. Zwar wurde gemäß UG § 54 (23) statuiert, dass neu einzurichtende Studien grundsätzlich nur als Bakkalaureats- und Magisterstudien einzurichten seien, allerdings gab es großzügigen Bestandsschutz. Explizit gesetzlich ausgenommen von einer Umstellung waren Human- wie Zahnmedizin sowie das Lehramt. Dies war auf explizite Anordnung der Ministeriumsspitze erfolgt (vgl. Interview Nr. 30). Im Hinblick auf die *Schnittstellendimension* schließlich ist keine nennenswerte Änderung in Vergleich zu 1999 festzustellen. Die Formulierungen aus dem Universitätsstudiengesetz wurden praktisch wortgleich übernommen. Auch die Frage der Zulassung zum Master war aufgrund des offenen Hochschulzuganges anders als in der Schweiz oder in Deutschland öffentlich kein politisch brisantes Thema.

Leitfrage	Inhalt der Regelung	Quelle
Strukturdimension		
Extern		
Festlegung der Studiendauer in Jahren bzw. ECTS	Bakkalaureat: 180 ECTS Magister: 120 ECTS	§ 54 (3) UG 2002
Festlegung von Abschlussbezeichnungen	Bakk. und Mag. als Grundregel, zum Teil pragmatische Ausnahmen: Magister in Ingenieurwiss.= Dipl.-Ing.	§ 54 (1) UG 2002
Intern		
Interne Strukturierung durch Module, ECTS, Prüfungs- und Studienabschnitte	Unter anderem Gliederung in ECTS, weitere Ebene wie Modularisierung nicht enthalten	Insbesondere § 124 (3) UG 2002
Prozessdimension		
Festlegung eines Umstellungszeitpunktes und Parallelitäten (Zeitschiene)	nein	
Auslassung von Studiengängen/Fächern	neu einzurichtende Studien dürfen grundsätzlich nur als Bakkalaureats- und Magisterstudien eingerichtet werden. Jedoch viele Ausnahmen (siehe Spalte rechts) Lehramtsstudien und humanmedizinische Studien sowie zahnmedizinische Studien <i>dürfen</i> nur in Form von Diplomstudien angeboten werden.	§ 54 (23) UG 2002 Ausnahme: Die am 31. Dezember 2003 in der Anlage 1 zum Universitäts-Studiengesetz (UniStG), BGBl. I Nr. 48/1997, genannten Studien dürfen als Diplomstudien neu eingerichtet werden.
Schnittstellendimension		
Ausbildungsziel von Master und Bachelor	Bakkalaureat: wissenschaftliche und künstlerische Berufsvorbildung und Qualifizierung für berufliche Tätigkeiten, welche die Anwendung wissenschaftlicher und künstlerischer Erkenntnisse und Methoden erfordern. Magister: Vertiefung und Ergänzung der wissenschaftlichen und künstlerischen Berufsvorbildung auf der Grundlage der Bakkalaureatsstudien	§ 51 Nr. 4 UG 2002 § 51 Nr. 5 UG 2002
Übergangsregelungen zum Master	nein, Prinzip des freien Hochschulzugangs	Kein expliziter Regelabschluss

Tabelle 24: Zentrale Ergebnisse der Formulierung in Österreich (Phase II)

7.2 Implementierung

7.2.1 Dimension I: Struktureller Kontext

7.2.1.1 Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß

Im Vergleich zum Formulierungsverfahren hatte sich an der staatlichen *Kompetenzverteilung* nichts geändert. Im Zuge der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die ÖVP-FPÖ-Koalition 2000 wurde der Ressortzuschnitt jedoch verändert. Der Geschäftsbereich Verkehr wurde in das Infrastrukturministerium überführt und die vormals getrennten Bereiche Wissenschaft und Bildung zum Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) unter der bereits seit 1995 als Unterrichtsministerin fungierenden ÖVP-Politikerin Elisabeth Gehrler fusioniert. Die Verabschiedung des Universitätsgesetzes markierte für das Wissenschaftsministerium hingegen den Beginn eines Paradigmenwechsels im Bereich des *Kompetenzumfangs*. Durch die Stärkung der Universität als autonome Organisation wurde die Anbindung an das parlamentarisch-demokratische System erheblich geschwächt, die seit den 1960er Jahren das Kennzeichen der österreichischen Universitätssteuerung war. Im Bereich Studium und Lehre wurde das zweistufige Verfahren, das das Universitätsstudien-gesetz vorsah, noch einmal verschlankt. Der Gesetzgeber beschränkte sich auf allgemeine Vorgaben wie Abschlussbezeichnungen, Dauer und allgemeine Zielsetzungen. Unterhalb der Festlegungen, dass der Bachelor drei Jahre und der Master zwei Jahre zu dauern hat waren im UG 2002 keine weiteren nennenswerten Vorgaben fixiert (vgl. Interview Nr. 2). Alles Wei-tere obliegt den Universitäten. Das UniStG sah noch vor, dass die Universitäten in Rück-kopplung mit den Sozialpartnern und anderen externen Akteuren ein Qualifikationsprofil für jedes Studium zu erstellen hatten, wobei dem Ministerium lediglich die Prüfung der pro-zessualen Vorgaben oblag. Konsequenterweise entfiel im UG 2002 auch diese Vorgabe zum Begutachtungsprozess. Die inhaltliche und prozessuale Ausgestaltung der Curriculaentwick-lung war damit originäre Domäne der Universitäten. Konkret liegen die Curricula an den ös-terreichischen Universitäten in der Autonomie der Senate, die seit dem im Kernbereich Stu-dium und Lehre eine gewichtige Rolle haben (vgl. Interview Nr. 20). Damit ein Studiengang eingerichtet werden kann, muss das Rektorat zudem die budgetäre Bedeckbarkeit attestie-ren. Externe Akkreditierungen, entweder als eigenständiger Akt oder wie in Deutschland als Voraussetzung für die ministerielle Genehmigung, sind damit seit 2002 nicht vorgesehen. Damit fehlt sowohl der politisch übergreifende Ort zur Formulierung nationaler Standards als auch ein damit verbundener Interventionsmechanismus. Die Fixierung weiterführender Stan-dards und Verfahren wie die Definition von Modulen oder etwaiger Begutachtungsverfahren

liegt in der Satzungsautonomie der Universitäten. Gemäß § 19 (2) Nr. 4 UG 2002 sind diese zur Verabschiedung einer studienrechtlichen Satzung verpflichtet, die vom Senat auf Vorschlag des Rektorats mit einfacher Mehrheit zu beschließen ist. Es kann somit in der Formulierung universitätsweiter Standards und insbesondere bei der Einrichtung und Änderung von Studiengängen zu Konflikten zwischen einem progressiven Rektorat und einem konservativen Senat kommen, ohne dass eine Umgehung durch externe Verfahren möglich ist (vgl. Interview Nr. 16). Insgesamt hatte sich damit aber das staatliche, auf Bundesebene konzentrierte Kompetenzausmaß, eindeutig in Richtung gering verschoben bei weiterhin unverändert konzentrierten Kompetenzen.

7.2.1.2 Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung

a) Institutionelle Ressourcen

War die Rektorenkonferenz durch das UOG 1993 noch eine teilrechtsfähige Bundeseinrichtung mit gesetzlich festgelegten Aufgaben, änderte sich ihr rechtlicher Status im Zuge der Implementierung des UG 2002. Da es inkonsistent gewesen wäre, gerade die Dachorganisation autonomer Universitäten als Teil der staatlichen Verwaltung zu belassen, wurde sie Ende 2003 als Verein und damit als zivilgesellschaftliche Organisation neu gegründet. Dies bedeute somit auch den Verlust institutioneller Ressourcen. Im Zuge der Implementierung des UG wandelten sich die zuvor gesetzlich erwähnten überuniversitären Vertretungsorgane wie etwa die Rektorenkonferenz oder die Bundeskonferenzen der verschiedenen Statusgruppen in Vereine um und fanden keine formal explizite Berücksichtigung mehr im Willensbildungsprozess.

b) Funktionale Ressourcen

Innerhalb dieses neuen institutionellen Rahmens des Universitätsgesetzes und des damit verbundenen Prozessnormwandels sowie den damit einhergehenden Verhaltensunsicherheiten erschien es den Universitäten rationaler, autonom und nicht abgestimmt zu agieren. Aufgrund des durch das UG neu zu installierenden Finanzierungsmechanismus der jeweils bilateral zwischen Ministerium und Universität zu verhandelnden dreijährigen Leistungsvereinbarungen, zeichnete sich die Konkurrenzsituation bereits frühzeitig ab. Die Universitäten betrachteten sich so primär als Wettbewerber um Budgetsteigerungen, so dass der Anreiz zur Kooperationen zunächst stark unterentwickelt war: „(...) das große Paradigma der frühen Nuller Jahre wenn man es so sagen will, war einfach die Autonomie und wir machen es jetzt selber (...)“ (Interview Nr. 35). Im Ergebnis führte dies bereits vor der eigentlichen Implementierungsphase dazu, dass die universitäre Interessenvertretung nicht nur im Bereich Studium

und Lehre praktisch keine koordinative Rolle spielte. Innerhalb der österreichischen Rektorenkonferenz war bereits gegen 2001 das Forum Lehre als fachbezogene Koordinations- und Arbeitsplattformen zu übergreifenden Lehre-spezifischen Themen installiert worden. Beschickt wird das Forum durch die jeweiligen für Lehre zuständigen Vizerektoren der Mitgliedsuniversitäten. Aufgrund der skizzierten Problematik war eine inhaltliche Abstimmung über ein österreichweites Vorgehen anhand bestimmter Standards zu voraussetzungsvoll. Die Universitäten hatten daher die konkrete Sorge, durch die Preisgabe von Informationen Wettbewerbsvorteile zu erleiden (vgl. Interview Nr. 33). So unterminierte der systembedingte Zwang zu Wettbewerb und Profilbildung zwischen eigenständigen Einrichtungen die ohnehin gering ausgeprägte horizontale Koordination. Durch den Wegfall institutioneller Rechte konnte diese Anreizstruktur auch nicht kompensiert werden. Das Ministerium nahm die Rektoren über den Zeitverlauf folgerichtig als weniger wichtig war (vgl. Interview Nr. 2). Im Ergebnis blieb so die Ressourcenausstattung des organisierten Universitätssektors weiterhin gering zugunsten einer Stärkung der einzelnen Universitäten.

7.2.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen

a) Inhaltliche Normen und Interessen

Infolge des Wechsels an der Ministeriumsspitze von Caspar Einem (SPÖ) zu Elisabeth Gehrler (ÖVP) stand die Hausleitung des neu fusionierten Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) dem Prozess deutlich skeptischer gegenüber. Gehrler, die zuvor das Unterrichtsministerium geführt hatte und damit maßgeblichen Einfluss auf die lehramtsbezogenen Curricula hatte, hatte sich in dieser Funktion noch gegen Bologna ausgesprochen (vgl. Interview Nr. 2). Aus dem Unterrichtsministerin wurde daher bereits in der parlamentarischen Anhörung im Zuge der Novellierung des UniStG 1999 einer Umstellung für den Lehramtsbereich mit Verweis auf die Implikationen für die Ausbildung eine klare Absage erteilt (vgl. BMUK 1999). Als Wissenschaftsministerin musste sie zwar den lancierten Prozess international wie national nach außen vertreten, machte aber aus ihrem erheblichen Vorbehalt gegen die Reform intern keinen Hehl (vgl. Interview Nr. 2). Die Skepsis lag dabei weniger in tief verankerten normativen Vorstellungen, sondern eher in pragmatischen, primär verfahrensbezogenen Erwägungen. Dadurch aber auch durch die installierte Prozessnorm der autonomen Universität fiel der Staat als Plattform zur Artikulation konkreter inhaltlicher Interessen aus. Da auch die Rektorenkonferenz aus den oben genannten Gründen kein Forum darstellen konnte, entfiel auch sie weitgehend als Artikulationsinstanz inhaltlicher Aspekte. Die weitere Konkretisierung der Studienstrukturreform erfolgte so auf universitärer institutioneller Mikroebene. Mit der allgemeinen Norm der Notwendigkeit der Anschlussfähigkeit

der österreichischen Studienstruktur an die europäische Reform, die von den relevanten Akteuren geteilt wurde, gab es jedoch einen minimalen, inhaltlichen integrativen Rahmen.

b) Prozessuale Präferenzen

Prozessnorm

Um die Jahrtausendwende nahmen die Diskussionen um die zukünftige Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Universitäten immer konkretere Züge an. Unabhängig von Bologna war dies eine Folge der Reformbemühungen der letzten Jahre mit dem UOG 1993 als Zwischenetappe und dem UG 2002 als vorläufigem Endpunkt. Im Ergebnis lässt sich so zunehmend die Vermischung parlamentarisch-demokratischer Steuerung mit der Idee einer *autonomen Partnerschaft* zwischen Politik und Universität in der Akteurkonstellation nachweisen, die für die Implementierung zentral wurde. Die handlungsleitende Vorstellung der neuen Idee war dabei, dass die Studiengestaltung genuine Aufgabe der Universitäten selbst ist und der Staat dabei allenfalls rudimentäre Rahmenvorgaben zu machen hat. Die Hochschulsektion des Wiener Wissenschaftsministerium war Treiber dieses Prozesses und propagierte eine neue Kultur, in der die Universitäten nicht dem Staat unter- oder nachgeordnet sein sollten, sondern als Vertragspartner des Ministeriums gleichrangig behandelt werden sollten (vgl. Interview Nr. 30). Folgerichtig wurden daher in allen Bereichen Detailregulierungen zurückgenommen und im Zuge der Diskussionen um das UG geprüft, inwieweit eine Privatisierung der universitären Kernaufgaben möglich sei. Während etwa das Dienstrecht privatisiert wurde, verblieben die studienrechtlichen Aspekte weiterhin im Rahmen der Hoheitsverwaltung. Aufgrund der schlechten Betreuungsverhältnisse fürchtete man in manchen Fächern Schadensersatzklagen angesichts der Studienbedingungen (vgl. Interview Nr. 20). Nichtsdestotrotz galt auch im Bereich Studium und Lehre die allgemeine Philosophie des neuen Gesetzes, das als Organisationsgesetz nur allgemeine Grundsätze regelte. Die Rektoren selbst hatten bei dieser Entwicklung eine maßgebliche Rolle gespielt, so dass das neue Paradigma in der Akteurkonstellation im Grundsatz geteilt wurde, auch wenn es über die konkrete Umsetzung zum Teil zu erheblichem Dissens mit dem Ministerium gekommen war

Die faktische Bedeutung der alternativen Norm rührte daher weniger von einem allmählichen Einstellungs- und Praxiswandel her, sondern von relativ abrupten Anordnungen, die dem neuen Zeitgeist zum Durchbruch verhelfen sollten. So erhielt die operative Ebene im Wissenschaftsministerium, die es gewohnt war, regelmäßig mit den Universitäten in Kontakt zu stehen, seitens Politik und Sektionsleitung zum Teil ein explizites Kontaktverbot mit den Uni-

versitäten mit dem Verweis auf deren neue Autonomie (vgl. Interview Nr. 2). Im Gegenzug wurde seitens des Ministeriums verstärkt mit den Mitgliedern der neu geschaffenen Universitätsräte sowie der Rektorate kommuniziert (vgl. Interview Nr. 30). Die Universitäten unterbanden ihrerseits auch die traditionell enge Abstimmung mit der Ministerialbürokratie (vgl. Interview Nr. 35). So führte die formale Ablösung des Über- und Unterordnungsverhältnisses zwischen Staat und Sektor intraorganisatorisch jeweils zu einer Zentralisierung der Kommunikations- und Entscheidungswege (vgl. Interview Nr. 2). Diese durchaus hierarchisch installierte Etablierung der Partnerschaftsnorm löste daher erhebliche Unsicherheiten auf beiden Seiten aus. Das Wiener Wissenschaftsministerium war nicht mehr länger die Schaltstelle zwischen Parlament, Exekutive. Gemäß der New Public Management-Theorie sollte man als strategisches Führungsorgan fungieren, das den Universitäten durch Universitätsgesetz und Zielvereinbarungen einen globalen rechtlichen und finanziellen Rahmen bereitstellt, innerhalb dessen die Aufgaben autonom wahrgenommen werden sollten. Faktisch war dieses Leitbild jedoch weder eingeübt noch durch Beamtenschaft und Hausleitung umfassend akzeptiert (vgl. Interview Nr. 30). Auch die Universitäten und ihre Rektorate mussten ihre neu gewonnene Rolle zunächst finden:

„(...) zu Beginn haben wir das ja alle gar nicht so gewusst wie das weitergehen wird, weil die Universitäten sind ja auch sehr kurzfristig in die Autonomie entlassen worden und wir waren ja auch nur wenig darauf vorbereitet und dadurch (...) mussten mal die Universitäten selbst einen Selbstfindungsprozess durchmachen, um überhaupt zu erkennen, wie weit Autonomie geht, was sie machen können und was nicht.“ (Interview Nr. 10)

Auch wenn so zwar explizit Handlungen begründet wurden, war damit eine durchaus brüchige Verfahrensnorm etabliert. Sowohl staatlicherseits als auch im Sektor bestand eine grundlegende Unsicherheit über Ziele und konkrete Wege der wechselseitigen Abstimmung. Der Kulturwandel wurde daher auch weniger evolutionär als abrupt empfunden. Das neue Beziehungsparadigma zwischen Staat und Universitäten war daher mit unklaren Handlungsaufforderungen verbunden, blieb in der Akzeptanz vor allem auf den Kreis der jeweiligen Organisationseliten beschränkt und wirkte so insgesamt vor dem Hintergrund der eingeübten Praktiken als gewöhnungsbedürftig. Dennoch prägte diese in konkreten Handlungsaufforderungen unspezifische und nicht übergreifend geteilte Norm maßgeblich das Steuerungsmuster der Implementierung.

Prozessuale Interessen

Angesichts der Vorbehalte in zahlreichen Fächern und Curricularkommissionen, die dabei waren, die Änderungen in Folge des Universitätsstudiengesetzes einzuarbeiten, hatten die Universitäten im Zuge der Formulierung eine weitgehende Freiwilligkeit in der Umstellung

gefordert. Auch mit Verweis auf die Schnelle der Einführung und die unterschiedlichen Fachkulturen verwies die Rektorenkonferenz darauf, dass die Einrichtung des Systems als Möglichkeit und nicht Verpflichtung für die Universitäten eingeräumt werden sollte (vgl. Österreichische Rektorenkonferenz 1999: 2). Das Ministerium wiederum hatte angesichts der Widerstände das fundamentale Interesse, überhaupt den Einstieg in die Studienstrukturreform zu finden. Die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen war in diesem Kontext die Minimallösung, die reformaffinen Akteuren eine Gelegenheitsstruktur bot und umgekehrt reformskeptischen Universitäten, Fakultäten und Fächer keine formalen Hindernisse geltend machen konnten (vgl. Interview Nr. 17). Für das Ministerium war daher klar, dass nicht Zwang, sondern nur der Grundsatz der Freiwilligkeit den Einstieg in die Reform markieren können (vgl. Interviews Nr. 30; Nr. 2). Das Universitätsstudiengesetz sah daher vor, dass eine Umstellung nur auf Antrag der Universität vorgenommen werden konnte. Das Universitätsgesetz normierte zwar in § 54 der Fassung von 2002, dass neu einzurichtende Studien grundsätzlich nur als Bakkalaureats- und Magisterstudien eingerichtet werden dürften, doch wurde dies durch umfassenden Bestandsschutz konterkariert. Auch wenn das Ministerium auf anderen Kanälen versuchte, die Universitäten zur Umstellung zu motivieren, dominierte grundsätzlich das Interesse an einem sehr pragmatischen Zugang, der sich an den jeweiligen Gegebenheiten von Fachkultur und dahinterstehenden Lobbykonstellationen orientierte. Denn das Ministerium war in den verschiedenen Fachkulturen zum Teil mit erheblichem Gegenwind konfrontiert, insbesondere wenn in Fällen wie Medizin, Pharmazie oder Lehramt noch berufsständische Vertretungen als Lobbyorganisationen im Ministerium auftraten. Die Hausleitung hatte daher das grundsätzliche Interesse, an der Vermeidung politischer Konflikte (vgl. Interview Nr. 20; vgl. Interview Nr. 30), zumal die fundamentale Umstellung im Bereich Finanzen und Regulierung infolge der Implementierung des Universitätsgesetzes erhebliche administrative Kapazitäten band. Im Kern führte dies dazu, dass zwischen 2000 und Anfang 2007 der österreichische Bologna-Prozess politisch kaum unterstützt wurde (vgl. Interviews Nr. 2, 20, 30).

Für den Beginn der Implementierungsphase ist zudem ein prozessualer Interessenskonflikt nachweisbar, der die finanzielle Flankierung der Reform betraf. Die Universitäten machten mit dem Verweis auf den finanziellen und kapazitären Mehrbedarf durch die Umstellung erhöhte Mittel geltend. Das Ministerium hatte den Universitäten jedoch signalisiert, dass eine Steigerung des Budgets oder die Ausschüttung sonstiger Gelder nicht in Frage komme und die Umstellung daher kostenneutral zu erfolgen habe. Einerseits hätte dies den Spielraum des Ministeriumshaushalts massiv überfordert, andererseits bestanden offenbar im Finanzministerium gegenüber den verselbständigten Universitäten erhebliche Vorbehalte (vgl. In-

terview Nr. 2). Über die Tatsache, dass mit der Einführung der gestuften Studiengänge ein finanzieller Mehrbedarf von bis zu einem Drittel erforderlich sei, war sich das Ministerium jedoch durchaus bewusst (vgl. Interview Nr. 17). Für die Universitätsleitungen war dies äußerst unbefriedigend, da sich so abzeichnete, die Reform in der eigenen Organisation lediglich als bloßes Nullsummenspiel verwirklichen zu können: „Man hat für die Bologna-Umstellung keinen Cent mehr den Hochschulen und Universitäten gegeben. (...) man musste mit dem halt auskommen.“ (Interview Nr. 33; vgl. auch Interview Nr. 10). Das Ministerium führte zur Begründung durchaus ein systemisches Argument an und verwies auf die anstehende Autonomie der Universitäten, denen es im Rahmen ihres Globalbudgets möglich sei, selbst entsprechende Schwerpunkte zu bilden (vgl. Interview Nr. 20). Zusätzlich hatte das Ministerium keine Interesse daran, nennenswerte rechtliche Steuerungsressourcen zu aktivieren, da dies angesichts des selbst lancierten Ablösungsprozesses vom interventionistischen Muster hin zu einer starken dezentralen Autonomie widersinnig gewesen wäre. Neben dem übergreifenden Interesse an einer pragmatischen Vorgehensweise und dem Konflikt um die Finanzierung ist für das Implementierungsmuster das Interesse der autonomen Universitäten an Profilbildung entscheidend. Wie oben bereits bei den funktionalen Ressourcen erläutert, hatten die Universitäten aufgrund der institutionell und normativ angelegten Verschiebung zu mehr Wettbewerb ein geringes Interesse, bei der Implementierung der Reform abgestimmt vorzugehen.

7.2.3 Steuerungsmuster

7.2.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation

Ähnlich wie in der deutschen Akteurkonstellation, jedoch aus unterschiedlichen Gründen, handelten die staatlichen und universitären Akteure zum Beginn und im Verlauf der Implementierungsphase unkoordiniert. Im Kern war dies im strukturellen Kontext bereits angelegt, der durch die Kombination aus staatlich konzentrierten, aber im Ausmaß geringen Kompetenzen und einer geringen staatlichen Ressourcenausstattung gekennzeichnet war. So hatten sowohl das Ministerium als auch die Konferenz eine schwache Position, was eine gesamtstaatliche Koordinierung erschweren sollte. Das Ministerium, das zuvor noch Treiber der Einführung gewesen war, fiel aus zwei Gründen aus. Zum einen bestand in der neuen Hausleitung kein Interesse an pro-aktiven Schritten aus inhaltlichen wie auch pragmatischen Gründen. Je konkreter die Reform in den Universitäten wirksam wurde, desto stärker wurden auch die Vorbehalte aus verschiedenen Fachkulturen vorgebracht, weshalb Konfliktvermeidung eine nicht unwesentliche Motivation für das Nicht-Handeln war (vgl. Interview Nr. 20).

Allerdings ist die Zurückhaltung auch als bewusstes Non-Decision Making zu interpretieren, da man letztlich inhaltlich nur schwach hinter der Reform stand. Die laufende Umstellung auf starke universitäre Autonomie band zudem einerseits erhebliche Kapazitäten und lieferte andererseits für das Ministerium eine günstige Begründung zur Ablehnung zusätzlicher finanzieller Ressourcen. Die Rektorenkonferenz verfügte zudem weder über institutionelle noch funktionale Ressourcen, um eine übergreifende Rolle zu spielen. Dies prägte wiederum die Präferenzen im Sektor, wonach den Universitäten in inhaltlicher wie in prozessualer Perspektive möglichst viele Freiheitsgrade zu lassen seien. Die gesamtstaatliche Steuerung manifestierte sich angesichts dieser Verhältnisse kaum durch die Aktivierung rechtlicher und finanzieller Ressourcen, sondern primär über organisations- und informationsbasierte Steuerung. Während sich somit verfahrensbezogene intersystemische Konflikte (Geld) und Konsense (Autonomie) überlagerten, bestand der minimale inhaltliche Konsens zwischen Politik und Universitäten hinsichtlich der internationalen Anschlussfähigkeit fort. Aufgrund der Tatsache, dass anders als in Deutschland und der Schweiz starke national veranlasste Motive fehlten, formierte sich praktisch kein übergreifender Diskurs über Aspekte von Studienstruktur, Schnittstelle und Prozessdimension, von dem konkrete, gegebenenfalls homogenisierend wirkende Umsetzungslösungen hätten ausgehen können. So fand die Implementierung im weiten Bezugsrahmen des übergreifenden, durch die Leitidee des NPM inspirierten Universitätsgesetzes 2002 statt, das inhaltlich wie prozedural nur minimale studienstrukturelle Impulse bedingte und vor allem auf Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerium und Universitäten setzte.

7.2.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente

a) Das Universitätsgesetz 2002: zwischen materiellem und prozeduralem Rechtsinstrument des Bundes.

Im Universitätssektor wird das Universitätsgesetz mit dem Aktien- und Gesellschaftsrecht für Unternehmen verglichen, in dem unterhalb allgemeiner Regelungen zur Konstitution der Leitungsorgane weitgehende Organisationsfreiheit besteht (vgl. Interview Nr. 20). Dieses Prinzip gilt auch für den Bereich Studium und Lehre. Jenseits minimaler Festlegungen, die bereits oben behandelt wurden, finden sich lediglich prozedurale Anforderungen an die Universitäten, studienrechtliche Satzungen zu verabschieden, in denen die Studienstruktur konkretisiert wird. Auf übergreifender Ebene ist darüber hinaus der Gesamtzusammenhang aus Leistungsvereinbarung sowie die vor- und nachgelagerten Willensbildungs- und Berichtsinstrumente von Interesse für Implementationsprozesse, der daher gesondert behandelt wird. Damit hat das UG als Rechtsnorm eine stärker prozedurale Komponente als etwa die deut-

schen Strukturvorgaben und Landeshochschulgesetze, die viel deutlicher den inhaltlichen Aspekt betonen. Anders als im Falle der schweizerischen Bologna-Richtlinien aber beziehen sich diese Verfahrensanforderungen nicht auf die Studienreform, sondern allgemein auf die gesamtstaatliche hochschulpolitische Koordination. Für die Umsetzung ist es daher primär in diesem Zusammenhang von Interesse.

b) Inhaltlich-finanzbasiertes Instrument des Bundes: Leistungsvereinbarung

Mit dem Universitätsgesetz wurde zwischen Ministerium und Universitäten ein Steuerungsmodus etabliert, der innerhalb des New Public Management als Kontraktmanagement bezeichnet wird. Idealtypisch ist damit die Ablösung von einer Input-Steuerung hin zu einer Output-Gestaltung verbunden. Anstatt der Steuerung über ex-ante vorgegebene Stellgrößen wie Stellenplan, Detailregulierung oder Haushaltsansätze findet zwischen der über- und untergeordneten Einheit ein Aushandlungsprozess über Ziele und entsprechende Ressourcenzuteilungen in Form von Globalbudgets statt. Damit überführte die österreichische Politik eine zentrale Erwartung innerhalb des Diskurses um neue Steuerungsmodelle in die Praxis. Die erhofften Effizienz- und Effektivitätsgewinne resultieren in dieser Lesart aus der Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung und der damit einhergehenden Entzerrung zwischen strategischer Führung und operativer Umsetzung (vgl. Holtkamp 2008: 427). Als zentrales Element kommen daher seit 2006 jeweils für drei Jahre zwischen dem Ministerium und jeder einzelnen Universität geschlossene Zielvereinbarungen zum Einsatz. In diesen formal als öffentlich-rechtlicher Vertrag firmierenden Vereinbarungen werden die von der Universität zu erbringenden Leistungen und Ziele sowie von Seiten des Ministeriums das zugeteilte sogenannte Grundbudget zur Erreichung dieser parafiert. Dieses Grundbudget macht 80 Prozent des den Universitäten zur Verfügung stehenden Globalbudgets aus. Die Kriterien hierfür sind Bedarf, Nachfrage, Leistung und gesellschaftliche Zielsetzungen. Die restlichen 20 Prozent werden formelgebunden und damit kompetitiv durch das Ministerium vergeben. In der Regel beginnen die Verhandlungen mit ca. einem Jahr Vorlauf. Kommt keine Vereinbarung zu Stande, wird das Budget fortgeschrieben und ein Schlichtungsverfahren bemüht, was jedoch seit 2006 noch nicht vorgekommen ist (vgl. Interview Nr. 2).

Wesentlicher Inhalt der Vereinbarung bilden die gemäß § 13 (2) Nr. 1 UG 2002 zu erbringenden Leistungen der Universität, die in verschiedene Handlungsfelder gegliedert sind. In der ursprünglichen Fassung des Universitätsgesetzes waren sechs Bereiche festgelegt, in denen der Gesetzgeber besonders dokumentierte Aktivitäten einforderte: Längerfristige Strategie (Ziele, Profilbildung, Universitäts- und Personalentwicklung), Forschung und Entwicklung, Studien und Weiterbildung, gesellschaftliche Zielsetzungen, Internationalität und Mobili-

tät sowie zuletzt interuniversitäre Kooperationen. Im Bereich Studien und Weiterbildung legt der Gesetzestext eine evidenzbasierte Weiterentwicklung nahe:

„Die Angaben zum Studienbetrieb und zu den Weiterbildungsaktivitäten sind durch entsprechende Statistiken über die quantitative Entwicklung in diesen Bereichen und mittels der Ergebnisse der Auswertung der Lehrveranstaltungsbeurteilungen nach Studien zu belegen. Auf dieser Basis sind die Vorhaben im Studien- und Weiterbildungsbereich sowie bei der Heranbildung von besonders qualifizierten Doktoranden und Postgraduierten zu bezeichnen und allfällige Änderungen der Lehr- und Lernorganisation zu definieren, mit denen den anzustrebenden Qualifikationsprofilen der Studierenden und der Forscherinnen und Forscher entsprochen werden soll.“ (§ 13 (2) Nr. 1, Buchstabe c) UG 2002)

Neben diesen Bestimmungen findet sich in den Leistungsvereinbarungen vor allem eine Übersicht über die von der Universität angebotenen Studiengänge. Zweimal im Jahr finden Begleitgespräche zwischen Ministerium und Universitäten statt, um gegebenenfalls frühzeitig signifikante Zielabweichungen zu erkennen und zu besprechen. Maßnahmen bei Nichterfüllung sind Bestandteil der jeweiligen Leistungsvereinbarung (§ 13 Abs. 2 Z 5 UG 2002), werden somit nicht gesetzlich fixiert, sondern müssen zwischen den Partnern vereinbart werden.

Formal gekoppelt sind die Leistungsvereinbarungen mit entsprechenden vor- und nachgelagerten Willensbildungs- beziehungsweise Berichtspflichtinstrumenten. Gemäß § 13b (1) UG 2002 müssen die Universitäten als Grundlage für die Leistungsvereinbarung als strategisches Planungs- und Willensbildungsinstrument einen Entwicklungsplan erarbeiten. Inhaltlich hat sich dieser an der oben skizzierten Struktur der Leistungsvereinbarung zu orientieren und ist zeitlich mit ausreichendem Abstand vor der nächsten Verhandlungsperiode rollierend zu überarbeiten und dem Ministerium anzuzeigen. Als wesentliches Berichtsinstrument wurden zudem 2002 Wissensbilanzen im Universitätsgesetz verankert, deren Aufstellung 2006 in einer Verordnung erstmals konkretisiert wurde. Österreich gehört damit zum ersten Land, dass dieses aus der Wirtschaft stammende Instrument auf den Hochschulsektor übertragen hat. Konkretisiert werden die gemäß § 13 (6) UG 2002 jährlich zu legenden Bilanzen durch die jeweils gültige Wissensbilanzverordnung des Ministeriums. Gemäß dieser dient die Bilanz „der ganzheitlichen Darstellung, Bewertung und Kommunikation von immateriellen Vermögenswerten, Leistungsprozessen und deren Wirkungen und ist als qualitative und quantitative Grundlage für die Erstellung und den Abschluss der Leistungsvereinbarung heranzuziehen“ (Wissensbilanz-VO 2010). Um diesen Zweck zu erfüllen sind in den Bilanzen umfassende Kennzahlen und Indikatoren anzugeben, aber auch ein narrativer Teil zur Interpretation und Vertiefung weiterer Themen. Als zusätzliches Berichtsinstrument sind die Universitäten gemäß § 13 (5) UG 2002 verpflichtet, einen auf der Basis der Leistungsvereinbarungen zu erstellenden Leistungsbericht vorzulegen. Dort ist auch zumindest nach Gesetzeswortlaut jeweils im zweiten Budgetjahr eine Prognose über die Leistungsergebnisse sowie die finan-

zielle Situation für das dritte Jahr abzugeben. Die Leistungsberichte der Universitäten wiederum sind Basis für den gemäß § 11 UG 2002 durch die Bundesministerin oder den Bundesminister mindestens alle drei Jahre dem Parlament vorzulegenden Universitätsbericht. Die Volksvertretung ist darin über die Entwicklung und künftige Ausrichtung der Universitäten zu informieren.

Mit diesem durchaus komplexen Geflecht von Entwicklungsplan, Leistungsvereinbarung, Wissensbilanz, Leistungsbericht und Universitätsbericht hatte sich die Steuerung der österreichischen Universitäten Mitte der 2000er Jahre grundlegend gewandelt. Das Parlament und auch das Ministerium waren über weite Strecken nur noch informativ beziehungsweise verfahrensüberwachend eingebunden. Idealtypisch soll der Entwicklungsplan das zentrale Willensbildungsinstrument der autonomen Universitäten sein, die auf dieser Basis in einem Gegenstromverfahren, gleichsam konfrontiert mit den politischen Wünschen des Ministeriums, zu einer Leistungsvereinbarung zwischen beiden Akteuren gelangen. Im Gegenzug für diese Autonomie sind in der jeweiligen Periode umfassende Berichtspflichten zu erfüllen, die ihrerseits wiederum die Basis für eine strategische Steuerung durch Ministerium und den parlamentarischen Raum darstellen. Der Staat hatte damit die klassischen Steuerungsmedien Recht und Geld absichtsvoll auf Rahmen- und Globallenkung begrenzt. Bis 2009 verblieb lediglich ein Prozent des Globalbudgets für die sogenannte Ministerreserve, um jenseits der Leistungsvereinbarungen auch unterjährig Impulse setzen zu können.

Spätestens seit 2004, nach dem Wirksamwerden des Universitätsgesetzes, waren die Universitäten in unterschiedlichen Geschwindigkeiten in der Umstellung ihrer Studiengänge engagiert. Obwohl theoretisch über die Leistungsvereinbarungen ein Mechanismus zur Verfügung gestanden hätte, die Implementierung proaktiv zu begleiten, spielte der nationale Bologna-Prozess in der ersten Leistungsvereinbarungsperiode 2007-2009 praktisch keine Rolle. Ein Hauptgrund war, dass die Bologna-skeptische Hausleitung des Wissenschaftsministeriums die Verknüpfung der Reform mit den Vereinbarungen explizit nicht wünschte (vgl. Interview Nr. 2). Hinzu kam, dass die Umstellung von Input- zu Output-Steuerung enorme Kapazitäten auf beiden Seiten band, so dass in der ersten Periode die Umstellung von Kameraistik zur aufwandbezogenen Finanzierung faktisch vor Inhalten stand (Interview Nr. 17). Nichtsdestotrotz hatten bereits viele Universitäten mit der Umstellung der Studienstruktur ab 2004 begonnen, so dass dies als Ziel oftmals in denen Vereinbarungen enthalten waren. Eine spezielle finanzielle oder politische Unterstützung war damit jedoch aus den oben genannten Gründen nicht verbunden.

Unabhängig von der fehlenden politischen Unterstützung zeigten sich Umstellungsprobleme, die bei einem tiefgreifenden Wandel eines sektoralen Beziehungsgeflechtes unweigerlich auftreten und zudem die Implementierung von Bologna erheblich beeinflussten (s.u. eine ausführliche Analyse unter Kapitel 9.2.2). Zum einen war und wird das System der Rahmensteuerung aus Leistungsvereinbarungen, universitären Entwicklungsplänen und Wissensbilanzen intern wie von außerhalb als ein System von Parallelwelten wahrgenommen (vgl. Interview Nr. 32). Die Philosophie einer gegenströmigen Fundierung der jeweiligen Vereinbarung aus einerseits politischen Oberzielen und andererseits einer in den Entwicklungsplänen grundgelegten universitären Strategiebestimmung wird aus verschiedenen Gründen erschwert. Zum einen existierten keine strategischen politischen Erwartungshaltungen, die zum Bezugspunkt einer Gesamtkoordination des Hochschulsektors hätten gemacht werden können (vgl. ÖWR 2010: 29). Damit verbunden bestand die Problematik sehr heterogener Entwicklungspläne, die zudem zeitlich nicht auf die Vereinbarungsperioden abgestimmt waren. Die einzelnen Elemente greifen somit inhaltlich wie zeitlich nicht unbedingt ineinander. Zum anderen waren und sind die Budgets des österreichischen Hochschulsektors notorisch gering. Trotz formaler Umstellung auf Output-Orientierung und damit verbundener möglicher Gewinne und Verluste, lässt das geringe Haushaltsvolumen bei den Universitäten kaum Kürzungen zu, da dies die Erledigung der Kernaufgaben schnell tangieren würde (vgl. Interview Nr. 17). Umgekehrt waren und sind damit auch keine großen Schwerpunktsetzungen zur Status quo-Veränderung möglich. Nicht nur die mangelnde politische Unterstützung, sondern auch das lockere institutionelle Design sowie die im Ansatz zu geringe Ressourcenausstattung des neu installierten Steuerungszusammenhangs ab 2006 bilden eine Erklärung für die spezifische Prägung des Steuerungsmusters innerhalb der Implementierungsphase. Da klassische rechtliche und finanzielle Ressourcen mit explizitem Bologna-Bezug weitgehend entfielen, verschiebt sich die Analyse auf informations- und organisationsbasierte Instrumente.

c) Monitoring und Bologna-Tag

Bereits in der Frühphase des Prozesses, in der sich Formulierung und erste Implementierungsbestrebungen überlappten, wurde im Wissenschaftsministerium ein Monitoring eingerichtet. Ursprünglich wurden die Bologna-Ziele in österreichweite Teilziele operationalisiert. Seit 2001 sind sieben Berichte erschienen, gleichwohl sich die Struktur über den Zeitverlauf erheblich gewandelt hat. Um die Verantwortlichkeiten transparent zu machen, wurde insbesondere in den ersten Reportings im maßgeblichen Berichtsteil zwischen rechtlicher und institutioneller Ebene unterschieden. Damit wird indirekt auf den durch Politik und Verwaltung

in vielen Feldern bereitgestellten ermöglichenden rechtlichen Rahmen verwiesen und die faktischen Aktivitäten der Universitäten transparent gemacht. Das Ministerium hatte angesichts der beschränkten rechtlichen und finanziellen Mittel von Beginn an das Interesse, durch das öffentliche Monitoring einen gewissen indirekten Druck zu erzeugen.

„Man hat gesagt, man begleitet die Umsetzung mit einem Bericht, (...), es ist ja so, dass diese Übereinkunft ja nicht rechtlich verbindlich ist, sondern man hat sich eben bereit erklärt, dort mit zu tun. Damit man dennoch einen gewissen Anreiz hat, sich den Dingen entsprechend zu widmen, hat natürlich dieser Bologna-Monitoring-Report eine sehr doch, stark motivierende Wirkung gezeigt, weil natürlich die betroffenen Hochschuleinrichtungen dann geschaut haben, wie weit sind die und wo sind wir, das war auch der Grund, das so zu machen.“ (ebd.: 6)

Ein noch niederschwelligeres informationsbasiertes Instrument sind die Bologna-Tage, die seit 2000 regelmäßig zu wechselnden Themen stattfinden und alle interessierten Akteure zusammenführen (Interview Nr. 17). Insbesondere der erste Bologna-Tag, der von Ministerium, Universitäten- und Fachhochschulkonferenz gemeinsam organisiert wurde, hätte der Startpunkt eines koordinierten Prozesses werden können. Neben einem Impulsvortrag eines der maßgeblichen Experten im Umfeld der Bologna-Erklärung, Guy Haug, wurden erste österreichspezifische Modelle und Überlegungen vorgestellt und diskutiert. Doch im Gegensatz zur Schweiz, wo fast zeitgleich das Format eines nationalen Bologna-Tags lanciert wurde, fehlten in Österreich der Wille und die Strukturen zur Einrichtung einer koordinierenden Plattform sowohl auf staatlicher als auch auf universitärer Ebene.

d) Bologna-Kontaktstelle und nationale Bologna-Follow-Up-Gruppe (BFUG)

Bereits zu Beginn des Prozesses benannte das Ministerium wie sämtliche Unterzeichnerländer eine Bologna-Kontaktstelle. Sie wurde in der Hochschulsektion des Wissenschaftsministeriums eingerichtet und besteht bis heute fort. Im Fokus standen und stehen bis heute vertikale Vermittlungsprozesse zwischen den übernationalen Bologna-Strukturen und Gremien sowie den nationalen Akteuren und Diskursen. Die Kontaktstelle vertritt insbesondere Österreich in der europäischen Bologna-Follow-up-Gruppe sowie in anderen relevanten Gremien sowie verantwortet redaktionell den in regelmäßigen Abständen zu erstellenden Implementierungsbericht. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Sichtung und Analyse von Informationen und Dokumenten, die aus dem internationalen Raum kommen sowie in der Formulierung und Abstimmung der Position des Wissenschaftsministeriums in Bezug auf den Bologna-Prozess. In die Implementierung ist die Kontaktstelle primär über die Organisation und Bereitstellung von Informationsformaten eingebunden. Zudem hat die Stelle die Leitung und Geschäftsführung der 1999 ebenfalls institutionalisierten nationalen Bologna-Follow-up-Gruppe inne. Die nationale BFUG, die sich ca. drei bis viermal pro Jahr trifft, hatte von Anfang an die Funktion, relevante Stakeholder und Multiplikatoren einzubinden und in die

Formulierung und Abstimmung österreichischer Positionen einzubeziehen. Die Rektorenkonferenz ist ebenso darin vertreten wie andere Ministerien, Verbände und die Studierenden. Wie bei ihrem deutschen Pendant war auch in ihrer angedachten Funktionsbeschreibung eine gesamtstaatliche Koordination im Allgemeinen sowie im Bereich der Studienstrukturreform im Besonderen nicht vorgesehen (vgl. Interview Nr. 33).

7.2.3.3 Analyse

Die institutionellen und präferenzbezogenen Faktoren führten dazu, dass die Implementierungsphase auf gesamtstaatlicher Ebene durch einen relativ geringen Steuerungsumfang gekennzeichnet war, der bezeichnenderweise eher an sekundäre Steuerungsressourcen gebunden war. In der Kombination aus relativ geringen staatlichen und sektorbezogenen Ressourcen bei einer gleichzeitig von allen Akteuren stark betonten Autonomienorm war eine Verschiebung hin zu den Universitäten angelegt. Nicht der Staat wie in Deutschland oder die Dynamik verbandlicher Selbstregelung wie in der Schweiz, sondern die je eigenständigen Universitäten selbst waren der maßgebliche Ort, an dem sich die Reform vollzog. In diesem Sinne sind nennenswerte materielle oder prozedurale rechtliche oder finanzbasierte Instrumente, die zur Implementierung von Bologna zur Anwendung kamen, nicht festzustellen. Das Universitätsgesetz 2002 kann in diesem Kontext eher als prozedural-rechtliches Instrument gewertet werden. Es statuierte vor allem die äußere Studienstruktur von Abschlüssen und Länge, um insbesondere die internen Strukturfragen der Satzungsautonomie der einzelnen Universitäten anheim zu stellen. Das 2006 erstmals eingeführte zentrale finanzbasierte Instrument der Leistungsvereinbarung wurde aus zwei Gründen praktisch nicht zur Implementierung genutzt. Einerseits bestand explizit ein politisches Gebot, in Sachen Bologna nicht proaktiv zu werden. Andererseits wurden erhebliche Kapazitäten in Ministerialbürokratie wie Universitäten durch die Umstellung auf den neuen Modus gebunden. Zudem bestanden in der neu installierten Rahmen- und Finanzsteuerung faktisch erhebliche Restriktionen. Letztlich beschränkte sich das Ministerium angesichts dieser Umstände vor allem auf informationsbasierte Instrumente, die in ihrer faktischen Wirkung jedoch ziemlich limitiert waren. Im Ergebnis kann das Steuerungsmuster in der Implementierungsphase als *minimale* Steuerung gewertet werden: Die staatliche Entscheidungsverantwortung beschränkt sich auf einige zentrale Aspekte, die im Rahmen einer umfassenden Organisationsverantwortung je unterschiedlich konkretisiert werden. Die staatliche Letztverantwortung ist daher ebenso stark zurückgenommen und beschränkt sich primär über informationelle Rückkopplung und Überwachung der Verfahren.

Aufgrund der Verbindlichkeit allenfalls oberflächlicher Grundsätze aus dem 2003/2004 in Kraft getretenen UG sowie der weitgehenden Absenz einer verbandlichen horizontalen Selbstkoordinierung zur Steuerung der *Strukturdimension* entwickelten sich die faktischen Studienstrukturen deutlich heterogener als in Deutschland und der Schweiz (vgl. Interview Nr. 2). So setzten an den Universitäten jeweils eigenständige Diskussionen ein um Begriffe, Adaptionen und Interpretationen von Bologna im Allgemeinen sowie der Handhabung von Modulen, ECTS und Qualifikationszielen im Besonderen. Die nach UG zu verabschiedenden studienrechtlichen Satzungen variieren dadurch wenig überraschend zum Teil erheblich in Umfang, Reichweite und Differenzierung (vgl. Interview Nr. 33). Auch wenn der unmittelbare gesetzliche Zwang eines Umstiegs nicht bestand, antizipierten die grundsätzlich Bolognafreundlichen Rektorate bereits die erste Leistungsvereinbarungsperiode ab 2007, für die entsprechende Entwicklungspläne vorzulegen waren. In der Erwartungshaltung, dass die Reform dort seitens der Politik stark gemacht werde, wurde so die Umstellung der Studienstruktur intern durch die Rektorate zum Teil vorangetrieben (vgl. Interview Nr. 33; Interview Nr. 2).

Infolge eines fehlenden verbindlichen Implementationsmechanismus, der kritischen Haltung einiger Fachkulturen wie etwa Jura sowie der bis 2009 gemäß § 54 Abs. 2 UG 2002 gesetzlich ausgenommenen Staatsexamina in Lehramt, Human- und Zahnmedizin verlief die Umstellung in der *Prozessdimension* zunächst relativ langsam. Im Stocktaking-Bericht 2009 belegte Österreich daher in der quantitativen Dimension mit 50-69 Prozent Bologna-konformen Studiengängen einen hinteren Platz im Ranking (vgl. BFUG 2009: 99). Ausgenommen der mit gesetzlichem Bestandsschutz versehenen Examina betrug der Anteil der im WS 2008/2009 an allen eingerichteten ordentlichen Studien jedoch bereits knapp 85 Prozent (vgl. BMWF 2008: 136). Da das Prinzip des offenen Zugangs sinngemäß auch auf die Masterstufe übertragen worden war, bestand im Vergleich zu Deutschland zumindest in der *Schnittstellendimension* auf dem Papier keine Engstelle. Weder wurde der Zugang in derselben Fachrichtung durch kapazitäts Beschränkungen reguliert, noch von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht. Dem entsprechend liegt die Übertrittsquote in Österreich bei im Schnitt über 80 Prozent (vgl. BMWF 2008: 25; BMWF 2011: 23). Ähnlich wie in Deutschland und der Schweiz wurde und wird das System sehr stark konsekutiv wahrgenommen.

7.3 Reformulierung

In Österreich lassen sich im Beobachtungszeitraum zwei Reformulierungsphasen ausmachen. Die erste Phase stand im Zusammenhang mit dem Wechsel an der Ministeriumsspitze zu Beginn des Jahres 2007 infolge der Nationalratswahlen 2006. Die neue Koalition aus SPÖ und ÖVP konnte sich so im Regierungsprogramm über das Ziel einer Weiterentwick-

lung des Universitätsgesetzes verständigen. Die Jahre 2000 bis 2006 waren maßgeblich durch die Initiierung und Einübung universitärer Autonomie bei gleichzeitig weitgehender staatlicher Enthaltung in Sachen Bologna geprägt. In der neuen Hausleitung stand man dagegen einer aktiveren staatlichen Rolle im Allgemeinen sowie bei Bologna im Besonderen aufgeschlossen gegenüber (vgl. Interview Nr. 2). Dies führte zu einer ersten, staatlich veranlassten Reformulierungsphase ab Mitte 2007, die weitgehend über das formal zum Teil festgelegte und eingeübte, mit Gesetzgebungstätigkeiten verbundene Instrumentarium gesteuert wurde. Endpunkt dieser ersten Phase war das Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009. Parallel wurden zudem im Rahmen der zweiten Leistungsvereinbarungsverhandlungen durch das Ministerium versucht, das Instrumentarium erstmals zur Impulssetzung für die laufende Implementierung einzusetzen. Ende des Jahres kam es jedoch in Österreich an vielen Hochschulen zu massiven Studierendenprotesten, die Politik, Ministerium, aber auch die Universitätsleitungen unter erheblichen Handlungsdruck brachte. Dies löste eine zweite Reformulierungsphase aus, die Universitäten, Rektorenkonferenz, aber vor allem auch den Staat zu reaktiven Handlungen zwang.

7.3.1 Dimension I: Struktureller Kontext

7.3.1.1 Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß

Im Zuge der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die SPÖ-ÖVP-Koalition Anfang des Jahres 2007 wurde der Ressortzuschnitt erneut geändert. Das 2000 vereinigte Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) wurde erneut getrennt und zum März 2007 wurde das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWf) eingerichtet, das in dieser Denomination bis 2014 bestehen bleiben sollte. Das Ministerium wurde von Dr. Johannes Hahn (ÖVP) übernommen, dem im Januar 2010 Dr. Beatrix Karl (ÖVP) folgen sollte. Unabhängig davon blieben die Kompetenzen weiterhin konzentriert und im Ausmaß gering.

7.3.1.2 Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung

Nur geringfügig kompensiert werden konnten die seit 2002 fehlenden institutionellen Ressourcen über gewisse funktionale Ressourcen. So war die Uniko im Implementierungszeitraum ein durchaus gefragter Ansprechpartner zu verschiedenen Themen, obgleich es bei einigen grundlegenden Themen wie der Finanzierung, der Austarierung der Autonomie oder Zulassungsfragen erheblichen Dissens gab. Aus der Konferenz heraus wurde dieses Interaktionsmuster zwischen Ministerium und Universitätenvertretung als normal bewertet:

„(...) insgesamt gesehen über die Jahre ist es ein Wechselspiel von einem letztlich vertrauensvollen, konstruktiven Zusammenwirken mit einer guten Gesprächskultur auf der einen Seite und natürlich (...) heftige Konflikte an bestimmten Bruchstellen, andererseits. Also es ist beides und das ist auch normal.“ (Interview Nr. 35)

Ausdruck eines grundsätzlichen Vertrauens war etwa die Finanzierung seitens des BMWF dreier, kleinerer spezieller Bologna-Projekte, die im Zeitraum 2008-2010 über die Uniko organisiert wurden. Nichtsdestotrotz registrierte das Ministerium laut eigenem Bekunden einen weiteren Bedeutungs- und Einflussrückgang bei übergreifenden Koordinierungsfragen. Dieser wurde einerseits auf den Verlust der gesetzlichen Stellung, aber auch auf die Stärkung der einzelnen Universitäten infolge der Autonomisierung ab 2002 zurückgeführt. In Leistungsvereinbarungsverhandlungen, in denen die Budgetmaximierung der eigenen Universität das Ziel ist, werden aufgrund unvollständiger Informationen so offenbar des Öfteren gemeinsame Beschlüsse oder Standpunkte der Rektoren unterlaufen. Da jedes Rektorat getrennt mit dem Ministerium verhandelt, bestehen dort erhebliche Informationsvorsprünge. Rational ist es daher für die Rektoren, den eigenen Vorteil anzustreben und nicht an einer gemeinsamen Positionswahrung festzuhalten, da Unklarheit darüber besteht, ob andere Rektorate ebenfalls an einer einheitlichen Linie festhalten (vgl. Interview Nr. 2) Das parallel zur Implementierung von Bologna installierte System der Leistungsvereinbarungen impliziert eine Bilateralisierung der Verhandlungs-, Gesprächs- und Berichtspflichtprozesse zwischen Ministerium und Universitäten, was verbandliche horizontale Abstimmungsprozesse unterminiert. Auch in der Uniko und den Universitäten selbst wurde klar gesehen, dass das Selbstorganisationspotenzial unter den Bedingungen starker Autonomie bei gleichzeitiger Absenz staatlicher Organisationshilfe beschränkt ist.

„(...) die Universitätenkonferenz ist ein Verein, da kann jede Universität austreten, wenn sie will, das heißt die große Problematik besteht darin, dass Beschlüsse des Präsidiums oder der Vollversammlung sind ja nicht bindend, (...) aber sie finden immer wieder den Rektor oder die Rektorin, die da ja stimmt und sich umdreht und genau das Gegenteil tut an der eigenen Universität. (...) aus sich heraus glaube ich nicht, dass Universitäten Abstimmungsprozesse schaffen werden, zumal es auch überhaupt gar keine Incentives dafür gibt (...).“ (Interview Nr. 33)

Gerade aufgrund der hohen Autonomie im Bereich Studium und Lehre spielte die Uniko im Allgemeinen und das Forum Lehre im Besonderen keine starke Rolle: „(...) die große Gesamtstrategie hats von dort nicht gegeben und sie war auch von den Mitgliedern unterstelle ich jetzt mal auch in der Form nicht gewollt, jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt“ (Interview Nr. 35). Im Ergebnis führte dies dazu, dass die funktionalen Ressourcen primär auf die punktuelle Bereitstellung von Wissen oder auf die gemeinsame Positionierung im Hinblick auf die Abwehr oder Kritik bestimmter Themen beschränkt blieb. Umfassende Koordinations- oder Selbstregelungstätigkeiten waren in dem Umfeld nicht möglich. Infolge der auch von den Mitgliedern maßgeblich gewollten Beschränkung auf die klassische Interessenartikulations-

funktion in Kombination mit einer fehlenden formalen Position blieb das Ressourcenpotenzial weiterhin gering.

7.3.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen der ersten Reformulierungsphase

Mit dem Wechsel an der Spitze des Ministeriums zu Beginn des Jahres 2007 übernahm das BMWF wieder eine deutlich aktivere Rolle im nationalen Bologna-Prozess. Auch wenn für Lehramt und Medizin ein gesetzliches Umstiegsverbot bestand und in einigen Fächern wie Jura oder Pharmazie zudem die Abwehrhaltung sehr stark war, verfolgte die Hausleitung das *inhaltliche Interesse* einer allmählichen flächendeckenden Umsetzung (Interview Nr. 2). Den Rahmen für diese Veränderungen hatte man bereits durch die im Regierungsprogramm 2006-2010 angekündigte Weiterentwicklung des UG abgesteckt. Auch sah man die Notwendigkeit einer Bedarfs- und Akzeptanzanalyse von Bachelorabschlüssen (vgl. Österreichische Bundesregierung 2007: 101). In Österreich herrschte zu dieser Zeit Unklarheit über die faktische Akzeptanz des Bachelors als berufsqualifizierender Abschluss. Verstärkt wurde dies dadurch, dass selbst im öffentlichen Dienst noch keine klaren Voraussetzungen der Einstufung der Absolventen geschaffen waren. Nachdem die Regierung Gusenbauer (SPÖ) infolge gravierender europapolitischer Differenzen mit dem Koalitionspartner ÖVP im Sommer 2008 zerbrach, trat die neue Bundesregierung Faymann I aus SPÖ und ÖVP im selben Jahr mit einem neuen Regierungsprogramm an. Da man unter Minister Hahn, der weiterhin das Wissenschaftsressort leitete, bereits 2007 erste Schritte zur Novellierung des UG unternommen hatte, änderten sich die inhaltlichen Präferenzen nicht. Sie wurden im neuen Programm allenfalls nuancierter vorgetragen. So wurden unter anderem die Ziele der beruflichen Anerkennung des Bachelors sowie das der Möglichkeit für Universitäten, qualitative Zulassungsvoraussetzungen für Masterstudien zu formulieren, explizit festgehalten (vgl. Österreichische Bundesregierung 2008: 214f.).

Von der Uniko wurden diese Vorhaben durchaus mitgetragen. Im Bereich der Systemumstellung sah man ohnehin längerfristig das Erfordernis, zu einem einheitlichen Modell zu gelangen: „Aber das ist natürlich klar, langfristig hat es keinen Sinn ein Strukturmodell weiterzupflegen, was in ganz Europa eigentlich nicht mehr der Standard ist“ (Interview Nr. 35). Auch im Bereich Zulassung, in dem sich die Universitäten schon lange das Recht wünschten, autonom Voraussetzungen formulieren zu können, fand die Zustimmung der Uniko (vgl. ebd.). In der Frage der Akzeptanz des Bachelors hatte man zudem mit finanzieller Unterstützung des BMWF ein kleineres Projekt durchgeführt.

Grundlegenden Dissens gab es hingegen auf der *prozessualen* Ebene: Auch wenn sich die neue Regierung zum Ziel bekannte, Investitionen von zwei Prozent des BIP im tertiären Bildungssektor zu erreichen, blieb es im Prinzip weiterhin bei der Kostenneutralität des Prozesses. Schwer wog jedoch aus Sicht der Universitäten das Bestreben des neuen Ministers, wieder mehr Kompetenzen beziehungsweise Interventionsmöglichkeiten in das Ministerium zu transferieren (vgl. Interview Nr. 2). Diese betrafen vor allem Aspekte einer (von den Universitäten befürchteten) verstärkten politischen Einflussnahme auf Besetzung, Kompetenzen und Relationen der Leitungsgremien sowie auf die universitären Kernprozesse. Vor allem unter dem Eindruck der ersten Erfahrungen mit den Leistungsvereinbarungen war das Ministerium bedacht, die Prozessnorm Autonomie im Hinblick auf stärkere Koordinations- und Interventionsmechanismen abzuschwächen. Ausdruck der für die Implementierungsphase leitenden Vorstellung, dass größtmögliche Selbstständigkeit gesamtsystemisch die besten Ergebnisse hervorbringt, waren neben dem Rückzug auf Rahmenregulierungen der auf ein Prozent beschränkte Ressorthaushalt bei gleichzeitiger Globalbudgetzuteilung der verbleibenden Summe an die Universitäten auf drei Jahre. Aufgrund der losen Kopplung der Entwicklungspläne mit den Zielvereinbarungen sowie dem Fehlen eines gemeinsamen strategischen Bezugsrahmens, wuchs die Einsicht, das ursprünglich eingerichtete Instrumentarium weiterzuentwickeln:

„An das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung wurde von vielen Stakeholdern der Wunsch herangetragen, ein Gesamtkonzept für den tertiären Bildungssektor bzw. eine Rahmenplanung für den gesamten österreichischen Universitätssektor zu entwickeln. Dies kann nicht alleine dadurch erreicht werden, dass künftig die Entwicklungspläne und Ziele der Leistungsvereinbarungen der Universitäten besser auf einander abgestimmt werden. Dazu bedarf es auch spezieller Steuerungsinstrumente.“ (Österreichischer Nationalrat 2008: 4)

Ein zentrales vom Ministerium propagiertes neues Instrument war daher die sogenannte Gestaltungsvereinbarung. Durch diese sollte es dem Ministerium möglich sein, politische Ziele zusätzlich zur Leistungsvereinbarung über die Zuteilung von Sondergeldern in die Universitäten zu transportieren. Daran gekoppelt sollte ursprünglich die Erhöhung der Ministerreserve von einem auf fünf Prozent sein, um dem Ministerium den nötigen Spielraum zu geben. Die Universitäten sahen ihrerseits den eigenen Gestaltungsanspruch dadurch erheblich beschnitten und befürchteten einen „Rückfall in eine ministerielle Detailsteuerung“ (Österreichische Rektorenkonferenz 2008: 1; Hervorhebung im Original nicht übernommen). Um den zentrifugalen Tendenzen infolge der verschiedenen Hochschultypen mit jeweils variierenden Autonomiegraden mit einer Strategie entgegenzuwirken, avisierte das Regierungsprogramm 2008-2013 zudem einen `Hochschulplan Österreich` als „Gesamtkonzept zur Gestaltung des österreichischen Hochschulraums“ (Österreichische Bundesregierung 2008: 215). In ihm sollten die zentralen Leitlinien, Standortoptimierungen sowie Durchlässigkeiten zwischen den

Sektoren festgehalten werden, was ihn so zum potenziellen Bezugspunkt der bis dato schwach ausgeprägten Rahmensteuerung machen ließ. Während Politik und Universitäten so auf inhaltlicher Ebene Anknüpfungspunkte hatten, bestanden die Differenzen im verfahrensbezogenen Bereich fort. Insbesondere herrschte weiterhin eine erhebliche Unsicherheit über die Ausgestaltung der wenige Jahre zuvor installierten Prozessnorm der Partnerschaft (vgl. Interview Nr. 2).

7.3.3 Steuerungsmuster Phase 1

7.3.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation

An der Grundstruktur zentralisierter und schwacher Kompetenzen einerseits bei geringer Ressourcenausstattung des Sektors bei hoher Autonomie der Universitäten andererseits hatte sich nichts geändert. Allerdings hatte sich durch den Wechsel an der Ministeriumspitze in der Präferenzdimension eine leichte Verschiebung ergeben, die zu einer wenn auch zaghaften staatlich proaktiv gestalteten Reformulierungsphase führte. In diesem Zusammenhang wechselte das Ministerium sieben Jahre nach Beginn der Reform in eine „Treiberrolle“ (Interview Nr. 2), das seinen Ressourcenvorteil zu aktivieren versuchte zur Weiterentwicklung des Universitätsgesetzes. In inhaltlicher Hinsicht zeigte sich dies vor allem durch den Willen, die expliziten Umstellungsverbote in bestimmten Disziplinen aufzuheben. In prozessualer Hinsicht und sicherlich auch unter dem Eindruck der ersten kritischen Evaluierung der Leistungsvereinbarungen durch den Wissenschaftsrat versuchte das Ministerium durch Justierung der Rahmensteuerung wieder mehr Zugriff zu erhalten. Die Uniko hatte aufgrund ihrer institutionellen und funktionalen Ressourcen keine Verhinderungsmacht in der Konstellation. Inhaltlich lag man ohnehin in den Bologna-spezifischen Punkten nicht weit auseinander, obgleich prozessual weiterhin erhebliche Gegensätze bestanden. In diesem Umfeld griff das Ministerium auf das steuerungspraktische Standardrepertoire zur Gesetzesnovellierung zurück, allerdings mit der Erweiterung um eine vorgeschaltete Stakeholderbefragung.

7.3.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente

Rechtsnahes Informationsinstrument des Bundes

Entsprechend der Ankündigung, das Universitätsgesetz weiterzuentwickeln, lancierte das Ministerium ab Sommer 2007 mit entsprechendem Vorlauf eine Novellierung mit den dazu verbundenen Instrumentarien. Vor dem eigentlichen parlamentarischen Verfahren lud das BMWF jedoch die interessierten Stakeholder und Mitglieder der Universitätsräte zu Stellungnahmen ein, was auch von gut 140 Akteuren genutzt wurde (vgl. BMWF 2008: 154ff.). An-

schließlich wertete das Ministerium die Rückmeldungen aus. Die daraus erwachsene Regierungsvorlage ging unter der Bezeichnung Universitätsrechts-Änderungsgesetz ans Parlament, wobei das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren erneut von vielen Akteuren zur Abgabe einer Stellungnahme genutzt wurde. Aufgrund des vorzeitigen Endes der Regierung Gusenbauer 2008 und damit der XXIII. Gesetzgebungsperiode wurde das Gesetzesvorhaben zunächst nicht weiterverfolgt. Da das anschließende Wahlergebnis Kontinuität an der Spitze des BWF ermöglichte, konnte der Prozess jedoch fortgeführt werden, so dass die Novellierung letztlich im Juli 2009 durch Nationalrat und Bundesrat gebracht werden konnte.

Infolge der Novellierung war in einigen Dimensionen eine Weiterentwicklung zu konstatieren. Die Änderungen in der *Strukturdimension* spiegeln den in Politik und Universitätsleitungen gleichermaßen vorhandenen Willen wider, Parallelstrukturen abzuschaffen. Die eingeführte Flexibilisierung der B.A.-Stufe zwischen 180 ECTS und 240 ECTS sollte es so ermöglichen, vormals ausgenommene Studien wie das Lehramt in die Struktur zu überführen. Um überdies auch Human- und Zahnmedizin in das System einbeziehen zu können, wurde gemäß § 54 UG 2009 explizit geregelt, dass Bachelor und Master zusammengenommen bis zu 360 ECTS ausmachen dürfen. Dabei ist für den Bachelor in Medizin kein Abschlussgrad vorgesehen, um unter anderem die Abwanderung medizinisch ungenügend gebildeter Absolventen in staatlich weniger oder kaum kontrollierte Heilberufe zu verhindern. Ähnlich pragmatisch verfuhr man bei den Abschlussbezeichnungen. Die bereits bestehende Regelung, wonach für einen ingenieurwissenschaftlichen Magister der Grad Dipl.-Ing. vergeben werden konnte, blieb unverändert. In Bezug auf die interne Studienstruktur blieben die autonomen Gestaltungsmöglichkeiten weitgehend unangetastet. In Verbindung mit der Fortentwicklung der Strukturdimension stehen die Veränderungen in der *Prozessdimension*. Explizit aufgehoben wurde 2009 das Umstellungsverbot für Lehramt sowie Medizin. § 54 Absatz 2 des neuen Universitätsgesetzes normiert seitdem, dass neu einzurichtende Studien nur als Bachelor-, Master- oder Doktoratstudien eingeführt werden dürfen. Ausnahmen von dieser Regelung sind nicht mehr vorgesehen. Damit setzte Österreich wie Deutschland, aber anders als die Schweiz weiterhin auf eine allmähliche Transformation des Systems, die es selbst direkt als zeitlich fixiertes Ziel nicht eigens zu steuern braucht. Im Hinblick auf die *Schnittstellendimension* schließlich ergaben sich die weitreichendsten Änderungen. Einerseits wurde das als noch ungenügend konturiert empfundene Bildungsziel des Bachelors steuerungspraktisch erfasst. So wurde den Universitäten im neu hinzugefügten § 54 Abs. 3 auferlegt, bis 2013 für ihre Bachelorstudiengänge Qualifikationsprofile zu formulieren. In diesen ist darzulegen, welche wissenschaftlichen und beruflichen Qualifikationen die Absolventen in ihrem

Studium erwerben. Zu einem Paradigmenwechsel kam es hingegen im Bereich der Masterzulassung. Erstmals wurde es den österreichischen Universitäten erlaubt, gemäß § 64 UG 2009 qualitative Voraussetzungen für ein Masterstudium zu verlangen. Diese Anforderungen, etwa im Bereich Statistik für einen Sozialwissenschaftlichen Master, müssen sich klar aus den Inhalten des Curriculums ergeben. Ebenso sind die Rektorate seitdem ermächtigt, im Rahmen einer Gleichwertigkeitsprüfung zum Master zugelassenen Absolventen Auflagen in Form von nachzuholenden Prüfungen zu erteilen. Allerdings gelten diese Regelungen jeweils nur für Bewerber externer Universitäten. Für die Bachelorabsolventen der je eigenen Universität bleibt der Masterzugang weiterhin frei. Hier greift die allgemeine Regelung, dass zu einem facheinschlägigen Master ohne Voraussetzungen die Zulassung zu erfolgen hat.

Einen Überblick über die zentralen Ergebnisse der ersten Reformulierungsphase gibt folgende Tabelle:

7.3.3.3 Zentrale Ergebnisse

Leitfrage	Inhalt der Regelung	Quelle
Strukturdimension		
Extern		
Festlegung der Studiendauer in Jahren bzw. ECTS	Bachelor: 180-240 ECTS, aber in Ausnahmefällen wenn Beschäftigungsfähigkeit dies erfordert bis zu 240 ECTS Master: Mind. 120 ECTS Human- und Zahnmedizin: Bis zu 360 ECTS <i>neu (u.a.):</i> <i>- Bachelor bis zu vier Jahren, wg. verbesserter Beschäftigungsfähigkeit</i>	§ 54 (3) UG 2009 Bereits 2006 wurden die lateinischen Begriffe durch Bachelor und Master ersetzt.
Festlegung von Abschlussbezeichnungen	Ja, aber Ausnahmen möglich: Master in Ingenieurwiss. = Dipl.-Ing. Für Medizin wird kein Bachelor-Grad vergeben und es wird ein sog. Berufsdoktorat mit dem Master gekoppelt	§ 54 (1) UG 2009
Intern		
Interne Strukturierung durch Module, ECTS, Prüfungs- und Studienabschnitte	ECTS Klarstellung: „Studien sind nicht in Studienabschnitte gegliedert.“	Insbesondere § 124 (3) UG 2009

Prozessdimension		
Festlegung eines Umstellungszeitpunktes und Parallelitäten (Zeitschiene)	Offen gelassen	
Auslassung von Studiengängen/Fächern	Neu einzurichtende Studien dürfen nur als Bachelor-, Master- oder Doktoratsstudien eingerichtet werden <i>neu: Es gibt keine Ausnahmen mehr von der Regelung</i>	§ 54 (2) UG 2009
Schnittstellendimension		
Ausbildungsziel von Master und Bachelor	Bildungsziele von Bachelor und Master aus dem UG 2002 bleiben bestehen. <i>neu: Qualifikationsprofil für Bachelorstudiengänge, es ist zu beschreiben, welche wissenschaftlichen und beruflichen Qualifikationen erworben werden.</i>	§ 51 Nr. 4 und 5 UG 2009 § 54 Abs. 3a Qualifikationsprofile sind bis 2013 in jedes Curriculum einzuarbeiten
Übergangsregelungen zum Master	Freier Hochschulzugang für B.A. und M.A. an derselben Uni bleibt, ansonsten <i>neu:</i> - Gleichwertigkeitsprüfung mit gegebenenfalls Auflagen oder - qualitative Voraussetzungen - Notparagraf	§ 124b UG 2009 § 64 UG 2009 D.h. Studierende der eigenen Hochschule müssen im fachverwandten Bachelor ohne Auflagen ins Masterstudium überführt werden

Tabelle 25: Zentrale Ergebnisse der Reformulierung in Österreich (Phase I)

7.3.3.4 Zur Parallelität von Reformulierung und Implementierung: Leistungsvereinbarungen und Monitoring

Die Verhandlungen zur zweiten Leistungsvereinbarungsperiode 2010-2012 begannen vor beziehungsweise parallel zur Verabschiedung der Universitätsrechtsnovelle. Zeitgleich zur Reformulierung zehn Jahre während der Entscheide wurde so auch die Implementierung weiter vorangetrieben. Entsprechend der Präferenzen der neuen Hausleitung sollten die Leistungsvereinbarungen deutlich stärker mit Bologna in Verbindung gebracht werden und möglichst flächendeckende Umstellungen vereinbart werden (vgl. Interview Nr. 2). In diesem Zusammenhang standen auch die pragmatischen Weiterentwicklungen in der Strukturdimension im Zuge der Novellierung des UG. In prozessualer Hinsicht versuchte das Ministerium

parallel, die sehr lose gekoppelten Sphären der Rahmensteuerung mit Verweis auf die Erfordernisse politisch-strategischer Steuerung enger zu verbinden. So wurden erstmals durch die Hochschulsektion Erwartungen des Ministeriums an die Vereinbarungsentwürfe der Universitäten kommuniziert, um politisch gewollte Schwerpunktsetzungen horizontal in den jeweiligen Vereinbarungen zu integrieren (vgl. BWMF 2011: 56). Ganz im Sinne der gesetzlichen Weiterentwicklung gehörten dazu im Bereich Studium und Lehre auch die Fortentwicklung und Umstellung im Sinne der Bologna-Studienstruktur sowie die berufliche Relevanz der Abschlüsse (insbesondere die Beschäftigungsfähigkeit des Bachelors) in der Schnittstellendimension. Konsequenterweise drängte das Ministerium auch auf eine Homogenisierung der Entwicklungspläne, die idealtypisch als den Leistungsvereinbarungen zugrunde liegende Willensbildungsinstrumente der Universitäten betrachtet werden. Zusammen mit der Uniko wurde so ein Leitfaden abgestimmt. Zugleich wurde vereinbart, dass bis zum Ende der Periode 2012 jede Universität einen Entwicklungsplan veröffentlicht haben muss, der auf alle Fragen eingeht. Auch hier platzierte das Ministerium politisch gewollte Themen wie zum Beispiel die Verpflichtung, zur Auseinandersetzung mit dem Aspekt Beschäftigungsfähigkeit Stellung zu nehmen (vgl. ebd.: 58). Zudem wurde das Monitoring über die Wissensbilanzen enger an die Leistungsvereinbarungen geknüpft. In den Bilanzen musste erstmals seit 2010 über die Umsetzung berichtet werden, wobei in der entsprechenden Verordnung politische Schwerpunkte gesetzt wurden, zu denen Stellung zu nehmen ist. Im Ministerium selbst wurden und werden die Möglichkeiten der Leistungsvereinbarungen zu einer effektiven Rahmensteuerung angesichts der Autonomie allerdings als recht beschränkt eingestuft (vgl. Interview Nr. 17).

Die Rektorenkonferenz ihrerseits bemängelte das Fehlen einer transparenten inhaltlichen politischen Rahmensteuerung. Insbesondere die Absenz einer übergreifenden strategischen Entwicklungsperspektive als integrativer Bezugspunkt der je bilateralen Leistungsvereinbarungsverhandlungen wurde hervorgehen.

„In der Verhandlungsrunde 2009 (...) hat sich gezeigt, dass wieder kein strategisches Konzept des Bundes zur Verfügung stand, das eine nachvollziehbare, gesamthafte Orientierung über das politisch Gewollte geben würde. Die seitens des Ministeriums erhobenen Forderungen stellten sich vielmehr als ein Sammelsurium von Einzelaufgaben und partikulären Problemen dar. Von strategischer Steuerung autonomer Universitäten kann dabei sicherlich nicht gesprochen werden“ (Badelt/Wulz zit. nach: ÖWR 2010: 29)

So zeigten sich bereits in der pro-aktiven Reformulierungsphase in der Wahrnehmung politischer und universitärer Akteure die charakteristischen Schwächen des bestehenden Steuerungsmusters im Hinblick auf gesamtsystemisch verbindliche Koordination. In der reaktiven,

durch Studierendenproteste ausgelöst, Reformulierungsphase traten diese Probleme schließlich offen zu Tage.

7.3.4 Zur Genese der Proteste 2009/2010

Im Herbst 2009 kam es in Österreich zu umfassenden Studierendenprotesten, die die relevanten Akteure erheblich unter Druck setzten. Durch diesen Prozess wurde eine Reformulierungsphase ausgelöst, in der Inhalte zum Teil neu bewertet und verschiedene Instrumente seitens der Politik erprobt wurden. Auslöser waren Proteste an der Akademie der Bildenden Künste Wien im Kontext der Verhandlungen zur zweiten Leistungsvereinbarungsperiode 2010-2012. Ein wesentlicher Punkt dieser bildete die Einführung des zweistufigen Systems im Lehramtsbereich. Die vor dem Ministerium demonstrierenden Studierenden zogen anschließend über den Votiv-Park ins Audimax der Universität Wien, das zunächst bis Dezember 2009 besetzt bleiben sollte. Diese Aktion strahlte rasch auf andere Universitätsstandorte aus, an denen es oftmals ebenfalls zu Hörsaalbesetzungen kam. Auch wenn der Beginn der Proteste damit zunächst eng mit Bologna verknüpft war, weiteten sich die inhaltlichen Forderungen schnell darüber hinaus aus und wurden so rasch diffus. Ein Grund dafür lag darin, dass die Aktionen nicht zentral koordiniert wurden, sondern von verschiedenen dezentralen lokalen Gruppen mit stets verschiedene Agenden und Organisationsgraden getragen wurde. Die offizielle Vertretung der österreichischen Studierenden, die ÖH, war zwar Teil der spontan entstandenen Bewegung, aber nicht ihr Hauptsprachrohr. Aufgrund der Heterogenität und Komplexität der Prozesse sowie der Absenz einer Interessen bündelnden und artikulierenden Instanz taten sich Politik und Rektorenkonferenz schwer, auf die diffusen Belange zu reagieren (vgl. Interview Nr. 16; Interview Nr. 35). Im Gegensatz zu Deutschland ist in Österreich zudem das Recht zur Wahrnehmung eines allgemeinen politischen Mandats der verfassten Studierendenschaft gesetzlich verankert, was unter Umständen auch zur allgemein gesellschaftspolitischen Aufladung der Bewegung bis hin zu Versuchen der Vereinanhnung weit links stehender Gruppierungen geführt haben mag.

So geriet der ursprüngliche Anlass schnell in den Hintergrund zugunsten übergreifender und stets wiederkehrender Themen wie Universitätsfinanzierung, Zugangsbeschränkungen oder Studiengebühren. Aus Sicht von Rektorenkonferenz und Politik wurde Bologna dadurch zur Chiffre für zahlreiche Missstände gemacht, die ursächlich mit der Reform nicht verbunden waren (vgl. Interview Nr. 35; Interview Nr. 16). Als Hauptgrund für die massive Unzufriedenheit wurden jedoch akteurübergreifend die in einigen Fächern dramatisch schlechten Studienbedingungen gesehen. Diese waren ein Ergebnis mittel- wie auch kurzfristiger Ursachen. Nach der Einführung von Studiengebühren zu Beginn des Jahrtausends waren die

Studierendenzahlen zunächst signifikant gesunken, um vom Wintersemester 2001/2002 bis zum Wintersemester 2009/2010 wieder um knapp 40 Prozent zu steigen. Nachdem sich die SPÖ mit ihrem Anliegen der Abschaffung von Studiengebühren in der großen Koalition durchsetzen konnte und zum Sommersemester 2009 die Gebühren weitgehend abgeschafft wurden, strömten zum folgenden Wintersemester 10 bis 20 Prozent mehr Anfänger an die Universitäten als von diesen kalkuliert. Dies hatte zur Folge, dass gerade die Erstsemesterveranstaltungen im Winter erheblich überlaufen waren (vgl. Interview Nr. 20). Das Gesamtsystem kam so durch die Nebenbedingungen eines überwiegend gebührenfreien und frei zugänglichen Hochschulstudiums sowie unzureichenden Budgetaufwüchsen, die den gestiegenen Betreuungsbedarf oft nicht abdecken konnten, gegen Ende der ersten Bologna-Dekade erheblich unter Druck, der sich im Herbst 2009 schließlich entladen sollte.

7.3.5 Steuerungsmuster II

7.3.5.1 Aktualisierung der Steuerungspräferenzen

Im Verlauf der abrupt einsetzenden zweiten Reformulierungsphase wurden einerseits die für die Implementierungsphase charakteristischen Präferenzen manifest, andererseits fand bezeichnenderweise staatlicherseits eine Akzentuierung statt, die mit der eigenen gewandelten Rolle zusammenhing. Auch wenn das Ministerium die grundsätzliche Autonomie der Universitäten betonte und damit die primäre Verantwortung verlagerte, wurde ihm dennoch aus Wissenschaft, Gesellschaft und Politik die Letztverantwortung für die Probleme zugeschrieben. Auf Ministerialebene wurde dies klar gesehen: „Wo wollen Sie protestieren an der Universität? Einen Rektor können Sie nie unter Druck setzen, es sei denn Sie besetzen da das Audimax. Politiker können Sie leicht unter Druck setzen“ (vgl. Interview Nr. 2). Auf *prozessualer* Ebene bedeutete dies, dass das Ministerium unter dem Zwang stand, die Proteste steuerungspraktisch zu adressieren, obwohl man angesichts der weitgehenden rechtlichen und finanziellen Autonomie der Universitäten gerade in den Kernressourcen Recht und Geld faktisch stark eingeschränkt war: „Ich kann ja nix tun. Also auch wenn ich jetzt als Ministerium sage, ich bin der Meinung, das Curriculum da, was kann ich tun? Außer den Rektor bitten, mach das.“ (ebd.: 32). Die Universitäten wiederum verwahrten sich gegenüber Eingriffen in ihren Kernbereich der Curriculumgestaltung. Auf verbandlicher Ebene stimmte man sich zwar zu gewissen Aspekten wie etwa dem Umgang mit den Protestierenden ab, aber im Kern agierte jede Institution eigenständig. „Naja, es gab sehr viel Abstimmung im Forum Lehre, nur war es natürlich klar, dass durch die Autonomie der Universitäten letztlich eine Abstimmung nicht notwendig ist. Weil die Universität frei ist, etwas zu tun“ (Interview Nr. 20).

Auch auf *inhaltlicher* Ebene gingen die Präferenzen zum Teil auseinander. Von der Politik wurde insbesondere die Überregulierung der Curricula als eine Quelle der erheblichen Unzufriedenheit ausgemacht. Indirekt mit Bologna verbunden war in diesem Kontext der Umgang mit den sogenannten freien Wahlfächern. Diese mussten die Universitäten seitens der Politik in geisteswissenschaftlichen Studien verpflichtend anbieten. Insbesondere für Universitäten mit vielen Tausenden Studierenden bedeutete dies angesichts der knappen Kapazitäten ein studienorganisatorisches Problem. Im Zuge der Umstellung der neuen Studienstruktur, die nun unter den Bedingungen der neugewonnenen Autonomie in der Curriculagegestaltung erfolgte, wurden zahlreiche Wahlmöglichkeiten durch die Universitäten abgeschafft beziehungsweise erheblich beschränkt (vgl. Interview Nr. 2; Interview Nr. 33; Interview Nr. 10). Dies führte zu erheblichem Unmut unter den Studierenden, die sich ihrer flexiblen Studiengestaltung zum Teil beraubt sahen. Dieser Kritikpunkt, der auch von den Universitätsleitungen zum Teil eingeräumt wurde, bildete stets ein Anknüpfungspunkt des Ministeriums für Forderungen gegenüber den Rektoraten. Angesichts der prozessualen Besonderheiten wurden diese seitens der Ministerialbürokratie jedoch bei entsprechenden Gelegenheiten in Form von vorsichtigen Anregungen vorgebracht (vgl. Interview Nr. 17). Die Überfrachtung beziehungsweise Überstrukturierung der Studiengänge wurde eher von Politik und Ministerium als Problem benannt als von den Universitätsleitungen. Unter den Bedingungen der Autonomie hätte dies die primäre Verantwortung auf die Universitäten gelenkt. Die Rektoren waren daher daran interessiert, die Probleme und Handlungsebenen zu differenzieren. Das Hauptproblem wurde dabei in dem fehlenden regulatorischen Rahmen für eine Kapazitätssteuerung in Kombination mit der ungenügenden Finanzierung gesehen, was primär die staatliche Ebene betraf. Aus Sicht der Universitäten waren daher die im deutschen Reformdiskurs starken Themen wie Verschulung, suboptimale Modularisierung und Prüfungsdichte eher untergeordnet (vgl. Interview Nr. 33; Interview Nr. 10). Aufgrund der heterogenen Implementierungswege und Voraussetzungen der österreichischen Universitäten variierten zudem die lokalen Problemdeutungen und Lösungsstrategien erheblich. Dies erschwerte auch die Positionierung der Uniko in dieser Sache (vgl. Interview Nr. 35).

Während so an einigen Universitäten studienstrukturelle Fragen von Bologna untergeordnet waren, wurden sie an anderen wiederum durchaus als deutliches Problem benannt. Dort wurde die Verschulung, ähnlich wie in Deutschland, auf verschiedene Ursachen zurückgeführt: Einerseits auf die berufsvorbereitende Fokussierung des Bachelors, infolge dessen zu viele Lehrveranstaltungen vorgesehen worden seien, andererseits auf dem starken Eigeninteresse der Fächer und Lehreinheiten, möglichst breit in den Studienplänen verortet zu sein. An größeren Universitäten wurden diese Tendenzen zusätzlich verschärft durch die hohen

Studierendenzahlen, die studienorganisatorische Eingriffe erforderlich machten, um das Studium halbwegs studierbar zu halten (vgl. Interview Nr. 20). Während es somit durchaus inhaltliche Schnittmengen zwischen Ministerium und Universitäten gab, bestand in prozessualer Hinsicht ein erheblicher Dissens. Die Universitäten beharrten darauf, dass der Ort zur Diskussion und etwaigen Lösung von Problemen stets die autonomen Universitäten seien, während das Ministerium den Druck durch eine übergreifende Moderation der Proteste begegnen wollte.

7.3.5.2 Beschreibung der Akteurkonstellation

Sowohl Ministerium als auch Universitäten wurden von den heftigen Protesten überrascht. Doch in der strukturellen Anlage der Akteurkonstellation war weder die Möglichkeit zum Durchgriff seitens des Ministeriums noch effektive verbandliche Koordination angelegt. Auch wenn das Ministerium unter Handlungsdruck stand, waren die Optionen faktisch wie diskursiv begrenzt. Erschwerend kam hinzu, dass anders als in Deutschland die Proteste inhaltlich sehr diffus waren. Weder Politik noch Universitäten konnten so klare studienstrukturelle Ziel-Mittel-Kausalitäten herstellen, die man steuerungspraktisch hätte angehen können.

7.3.5.3 Beschreibung der Kerninstrumente

Das Ministerium reagierte bereits wenige Tage nach der Besetzung des Wiener Audimax. Der damals zuständige Bundesminister Johannes Hahn aktivierte einen Teil der unter anderem für Sonderfälle vorweg abgezogenen Ministerreserve aus seinem Ressorthaushalt. Für das kommende Jahr 2010 sollten den Universitäten 34 Mio. zur Verfügung gestellt werden mit der Zweckbindung, die Mittel spezifisch für die Verbesserung der Studienbedingungen einzusetzen (vgl. Interview Nr. 2). Da die Hälfte der insgesamt zur Verfügung stehenden Summe von 136 Mio. Euro der Reserve bereits an den Wissenschaftsfonds ging und für die andere Hälfte noch ausreichend Puffer eingeplant werden musste, war das Volumen dieses materiell-finanziellen Instruments jedoch im Vorhinein begrenzt.

In den folgenden Monaten lancierte das Ministerium daher noch zwei informationelle Instrumente, um die Konflikte zu kanalisieren. Zum einen wurde Ende November der sogenannte Hochschuldialog durch Bundesminister Hahn gestartet. Als Ausdruck einer „diskursiven Politikgestaltung und -beratung für die Vorbereitung von politischen Entscheidungen“ (BMWF 2010: 6) sollte er unter Einbezug aller relevanten Stakeholder Antworten auf zentrale Fragen der Weiterentwicklung des Hochschulsystems geben. Parallel fand im März 2010 der Jubiläumsgipfel des Bologna-Prozesses in Budapest und Wien statt, anlässlich dessen auch die Eröffnung des europäischen Hochschulraumes zehn Jahre nach der Bologna-Deklaration

feierlich erklärt wurde. Damit gerieten Reform und Protest wieder in die internationale und nationale Aufmerksamkeit. Die neue Bundesministerin Beatrix Karl (ÖVP), die im Januar Johannes Hahn abgelöst hatte, der erwartungsgemäß nach Brüssel gewechselt war, nutzte den Tag des Wiener Gipfels zur Vorstellung eines eigenen Programms unter dem Titel *Bologna Reloaded*. Sowohl der Verlauf des Hochschuldialogs als auch die einseitige Ankündigung seitens des Ministeriums, im nationalen Reformprozess nachzubessern führten anschließend zu einem Konflikt, infolge dessen die Rektoren aus dem Hochschuldialog ausstiegen und auch dadurch einer national gesteuerten Koordination der Reformulierung die Grundlage entzogen.

a) Hochschuldialog

Das Ministerium verband mit der Einrichtung des Hochschuldialogs die Hoffnung, durch die Überführung der bei vielen Akteuren bestehenden Unzufriedenheit in eine strukturierte Diskussion über konkrete Problemfelder den hohen Druck aus Öffentlichkeit und Sektor abzubauen. Nach der Auftaktveranstaltung mit zahlreichen Vertretern verschiedenster Organisationen wurden fünf Arbeitsgruppen benannt, die jeweils durch das Ministerium geleitet wurden. Neben strategischen Fragen wie dem gesellschaftlichen Auftrag des tertiären Sektors sowie dessen koordinierter Entwicklung und den Dauerthemen Hochschulzugang sowie Ressourcen und Finanzierung widmete sich eine Arbeitsgruppe auch der Bachelor- und Masterstruktur und damit dem nationalen Reformprozess von Bologna. Seitens der Rektorenkonferenz wurden die Ventilfunktion des Dialogs „als Versuch aus einer sehr konfliktbeladenen, aufgeheizten Situation herauszukommen“ (Interview Nr. 35) als durchaus vernünftig bewertet. Auch der grundsätzliche Versuch einer Perspektivenintegration auf bestimmte Probleme wurde durchaus gewürdigt. Allerdings geriet die Unverbindlichkeit des Dialogs, der in keinen umfassenderen Rahmen oder Nachfolgeprozess eingebettet war, sehr bald zum erheblichen Kritikpunkt seitens der Uniko.

„(...) das Problem war, dass dieser Hochschuldialog sich innerhalb von wenigen Monaten zu einer Art Selbstläufer entwickelt, wo man das Gefühl hatte, da wird unendlich viel geredet, unzählig viel Zeit versessen in unzähligen Gruppen und Untergruppen und am Ende des Tages gibt's eigentlich keine Verbindlichkeit oder gibt's überhaupt keine Möglichkeit, hier wirklich zu Entscheidungen zu kommen. (...). Ich meine es war sicher mal gut, eine Reihe von Diskussionen zu haben und verschiedenste Dinge mal anzusprechen, aufs Tapet zu bringen, das ja, aber die Frage war dann, wie kommen wir weiter, wie kommen wir zu Lösungen und da war der Optimismus sehr eingeschränkt, dass man zu irgendwas kommen wird in diesen Strukturen. Mit einer enormen Breite an Teilnehmern und dann Interessenlagen und das alles, (...). Also (...) man hat eigentlich nicht erwartet, dass da noch wirklich viel herauskommt.“ (ebd.: 27)

Auch von Vertretern einzelner Universitäten wurde der Dialog bald als „Beschäftigungstherapie für die Hochschulleute“ (Interview Nr. 33) gewertet.

b) Bologna Reloaded

Obwohl der Diskussionsprozess bereits in Gange war und die Studienreform darin explizit ein Thema war, wurde durch die neu ins Amt gekommene Ministerin anlässlich des Bologna-Gipfels ein weiteres Aktionspaket angekündigt. Unter dem Titel *Bologna Reloaded* waren insgesamt zehn Maßnahmen zur Problemanalyse und zum besseren Austausch zusammengefasst zu einer Reform der Reform (vgl. OTS 2010). Das Maßnahmenbündel zeigt gerade im synchronen Vergleich mit Deutschland und der Schweiz, genuin österreichspezifische inhaltliche aber auch steuerungspraktische Schwachstellen. Insbesondere Punkte wie ein intensivierter Austausch zwischen BMWF und Curricularkommissionen oder die Erarbeitung von Vorgaben/Empfehlungen für Qualifikationsprofile und von Rahmenempfehlungen für die Eingangsphase verwiesen indirekt auf das Fehlen einer minimalen Koordination in Form von Hierarchie oder horizontaler Selbstkoordinierung zwischen Ministerium und Universitäten in der Umstellungsphase ab 2004. In der Ministerialbürokratie machte man sich keine Illusionen über die Wirkung des Vorstoßes. Infolge einer Kabinettsumbildung im April 2011 wechselte Ministerin Karl zudem ins Justizressort und mit Karl-Heinz-Töchterle wurde der vormalige Rektor der Universität Innsbruck Minister, der das Vorhaben nicht weiter verfolgte (vgl. Interview Nr. 2). Durch die Rektorenkonferenz, die dem parallel laufenden Hochschuldialog zunehmend distanzierter gegenüberstand, wurde der Vorstoß ohnehin kritisch aufgenommen. In einer Stellungnahme verwies die Konferenz auf die Autonomie der Curriculumgestaltung und sah „eine ausdrückliche 'Neuaufladung' des Bologna-Prozesses mittels neuer vom Wissenschaftsministerium einberufener Arbeitskreise als nicht erfolgversprechend an“ (Der Standard 2010). Als mittelfristige Reaktion auf die aus Sicht der Universitäten ergebnislosen Diskussion im Rahmen des Hochschuldialogs sowie als kurzfristige Reaktion auf den als einseitig wahrgenommenen parallel lancierten Vorstoß zu Bologna aus dem Ministerium stieg die Uniko daher im April 2010 aus dem Hochschuldialog aus. Andere Akteure wie etwa die offizielle Vertretung der Studierenden folgten diesem Beispiel bald. So wurde der Abschlussbericht, der im Kern nur grundsätzliche, den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellende Empfehlungen enthielt, im Juni 2010 ohne die Uniko präsentiert. Der Ausstieg der Rektoren zog ein gewisses Medienecho nach sich und manifestierte die limitierten Möglichkeiten des Ministeriums, das sich zwar explizit auf die Moderatenrolle beschränkte, aber allein durch das Agenda-Setting die autonomiebewussten Universitäten in Abwehrhaltung brachte.

c) Organisationsbasierte Instrumente

Da so auch die informationsbasierten Instrumente limitiert waren, unternahm das Ministerium noch kleinere organisationsbasierte Steuerungsimpulse als Basis für niederschwellige Informationsaktivitäten. So wurde im Juni 2010 die österreichische Bologna-Follow-Up-Gruppe reorganisiert. Um dem vormals praktisch ausschließlich für die Koordination internationaler Bologna-spezifischer Belange zuständigen Gremium auch eine gewisse koordinative Wirkung nach innen zu geben, ist sie seitdem eng mit der zuständigen Fachabteilung für die nationale Umsetzung verschaltet. Der Vorsitz wird seitdem geteilt zwischen Referat IV/10a und Abteilung IV/3. Aufbauorganisatorisch ist die BFUG damit direkt mit Verwaltungseinheiten vernetzt, die in die Rahmensteuerung über Entwicklungspläne, Leistungsvereinbarungen und Wissensbilanzen involviert sind. Ebenfalls wurde kurz nach den Protesten beim Österreichischen Akademischen Austauschdienst eine Bologna-Service-Stelle als unabhängige Beratungs- und Informationsstelle in Sachen Bologna für den österreichischen Hochschulbereich eingerichtet und bewusst außerhalb des Ministeriums angesiedelt. Über die Service-Stelle findet unter anderem eine Vernetzung der Bologna-Koordinatoren statt, die jede Hochschule für sich benannt hat. Zudem besteht ein aus Europäischen Geldern finanziertes Team von Bologna-Experten zur praktischen und strategischen Beratung von Hochschulen, das ebenfalls über die Service-Stelle koordiniert wird. Sowohl über die BFUG als auch über das Netzwerk aus Experten und Koordinatoren versucht das Ministerium, Impulse für die dezentrale Studienstruktur zu geben. So gab die BFUG auch in Reaktion auf die Diskussionen infolge der Proteste Empfehlungen zu Größe, inhaltlicher Gestaltung und Prüfungsmodalitäten von Modulen heraus, was in Deutschland bereits seit Beginn des Prozesses verbindlich über die KMK normiert ist (vgl. Nationale BFUG 2010). In der folgenden Reaktion der Uniko wurde wenig verwunderlich darauf verwiesen, dass „die individuelle Ausgestaltung von Curricula in den autonomen Gestaltungsspielraum der Universitäten“ fiele, die sich zudem „über diverse Foren und Arbeitsgruppen der Uniko im Bedarfsfall absprechen können“ (Österreichische Rektorenkonferenz 2011: 2). Dennoch fragt das Ministerium zu gegebenen Anlässen Universitäten und Koordinatoren ab, um Probleme und Handlungsbedarfe abzuschätzen, wobei die Vorgehensweise dabei als „sehr diplomatisch, sehr vorsichtig“ (Interview Nr. 17) beschrieben wird.

7.3.5.4 Analyse

Die zwei analytisch getrennten Abschnitte der Reformulierungsphase zeigen, dass das zu Beginn der 2000er Jahre zunehmend stärker installierte minimale Muster stets auch interventionistische Elemente aufwies. So konnte das pro Bologna gestimmte Ministerium ein

rechtlich-materielles Instrument lancieren, an dessen Ende einige substanzielle Weiterentwicklungen standen. Unbesehen von der Wirksamkeit eines verpflichtend zu formulierenden Qualifikationsprofils für den Bachelor, zeigt die Tatsache als solche mindestens symbolisch, dass das Ministerium durchaus in der Lage war, ein Bologna-spezifisches Problem zu adressieren. Weder die Universitäten selbst noch die Rektorenkonferenz wären auf dem Wege freiwilliger Selbstverpflichtung in der Lage oder willens gewesen, den Stellenwert des Bachelors kriteriengeleitet zu spezifizieren. Im weiteren Kontext etwa der Leistungsvereinbarungsverhandlungen sowie endgültig im Rahmen der Studierendenproteste zeigte sich allerdings, dass die Ankündigung einseitiger Handlungen des Ministeriums im Sektor selbst stark delegitimiert waren. Paradigmatisch manifestierte sich dies am Streit um die Erhöhung der Ministerreserve oder um die Gestaltungsvereinbarung. Eine Rezentralisierung politischer Interventionsmöglichkeiten war so zwar nicht diskursiv unumkehrbar, wurde aber doch von den Universitäten als Angriff auf die durch die Politik maßgeblich mit installierte Prozessnorm der Partnerschaft gewertet. Der faktische Handlungsspielraum des Ministeriums blieb daher sowohl durch den strukturellen Kontext als auch innerhalb des Präferenzgefüges gering. Im Kern blieben daher in der Hochphase der Proteste nur informationelle Instrumente, die jedoch nicht mit entsprechend wirksamen rechtlichen beziehungsweise hohen finanziellen Ressourcen verschaltet waren. Aus Sicht der Universitäten fehlte ihnen daher von Anfang an die Verbindlichkeit, was letztlich dazu führte, dass die Uniko aus den national koordinierten Reformulierungsbemühungen ausstieg. Insgesamt wurde so in den Jahren 2009 und 2010 schnell deutlich, dass es in Österreich keinen übergreifenden Ort für nationale Koordinationsanstrengungen im Bereich der Studienreform geben konnte. Ursachen waren neben den limitierten staatlichen Ressourcen und den auf ihre Autonomie pochenden Universitäten auch die lokal sehr verschiedenen Problemlagen. An vielen österreichischen Universitäten setzen daher zum Teil intensive Bemühungen ein, die Studienpläne zu überarbeiten zur Reduzierung von Veranstaltungen und Prüfungen oder zur Erhöhung der Flexibilität (vgl. Interview Nr. 16; Interview Nr. 20; Interview Nr. 33). In der Negation manifestierte sich so das minimale Steuerungsmuster. Dem Staat beziehungsweise generell Akteuren auf Systemebene wird die Organisationskompetenz übergreifender Abstimmungsprozesse weitgehend abgesprochen, die maßgeblich in den einzelnen Universitäten selbst verortet wird. Im Zuge der harschen Kritik an Bologna Reloaded offenbart sich zudem das Dilemma eines Ministeriums, dem aus dem eigenen Sektor eine allenfalls prozedurale Letztverantwortung zugeschrieben wird, obgleich die gesellschaftlichen Erwartungen im Sinne einer umfassenden politisch-gestalterischen Verantwortung weiterhin bestehen bleiben.

8 Politische Steuerung in der Schweiz

8.1 Politikformulierung

8.1.1 Dimension I: Struktureller Kontext

8.1.1.1 Unterdimension Staat: Kompetenzverteilung und -ausmaß

a) Kompetenzverteilung

Der durch Sorbonne und Bologna international angestoßene Impuls traf die schweizerische Hochschullandschaft in einer Umbruchsphase. Die Kompetenz- und Finanzordnung durchzog dabei die für die Schweiz typischen Zielkonflikte zwischen Autonomie und Kooperation. Historisch bedingt hatten sich im Bereich der Regelung und Aufsicht getrennte Mikro-Hochschulsysteme in Bund und Kantonen herausgebildet. Während beide Ebenen für ihre Verantwortungsbereiche exklusive Kompetenzen in der Organisation ihrer Studien besaßen, führten funktionelle Erfordernisse jedoch zunehmend zu einer schweizweiten Kooperationsnotwendigkeit im Bereich der finanziellen Lastenteilung. Unter anderem aufgrund der finanziellen Überforderung der Kantone infolge des quantitativen Anstiegs der Studierendenzahlen wurde dem Bund im Hochschulförderungsgesetz (HFG) von 1969 die rechtliche Grundlage zur Mitfinanzierung der kantonalen Universitäten eingeräumt. Infolgedessen konnte der Bund sowohl Betriebsbeiträge als auch Investitionsbeiträge an die kantonalen Universitäten vergeben. Trugen letztere nachhaltig zu einer sehr guten Infrastruktur der schweizerischen Universitäten bei, bildeten die Betriebsbeiträge eine wichtige Säule des jährlichen universitären kantonalen Haushaltes. So konnte in finanzschwächeren Kantonen der Anteil dieser Bundesmittel bis zu 30 Prozent ausmachen (vgl. Interview Nr. 5). 1978 scheiterte ein neues Bundesgesetz über die Hochschulförderung am Referendum, das einerseits dem Bund mehr Mitsprache gegeben hätte, andererseits auch aber eine Steigerung der seinerzeit stagnierenden Bundesmittel bedeutet hätte (vgl. ebd.: 27). Da den Kantonen eine zusätzliche Mittelsteigerung über den Bund versperrt war, einigte man sich 1981 angesichts des unbestritten hohen Finanzbedarfs untereinander auf einen interkantonalen Lastenausgleich der Studierenden. Seitdem hat jeder Heimatkanton pro Studierenden und Semester an den aufnehmenden Universitätskanton fachspezifische Standardkosten zu entrichten. Diese Kompetenzordnung sollte bis Ende 2000 und somit bis in die Frühphase der Bologna-Reform Bestand haben. Die Aufsichts- und Regelungskompetenzen waren daher stark segmentiert: Der Bund regelte alle Aspekte seiner beiden technischen Hochschulen autonom und finanzierte sie

alleine. Gleichzeitig unterstützte er die kantonalen Universitäten über Betriebs- und Investitionsmittel sowie unter gewissen Voraussetzungen über Sondermaßnahmen für schweizweite Vorhaben. Die Kantone ihrerseits waren im Bereich der Regelung und Aufsicht jeweils ebenso autonom, allerdings über den interkantonalen Ausgleich im Finanzbereich miteinander verflochten. Entsprechend der traditionell schwachen Rolle des Bundes in der nationalen Bildungspolitik existiert bis heute auch kein Bildungsministerium. In der Frühphase von Bologna war im Geschäftsbereich des eidgenössischen Departements des Inneren (EDI) die sog. Gruppe Wissenschaft und Forschung (GWF) zentral. Zur Bündelung der eidgenössischen Bildungs- und Forschungskompetenzen wurden in den 1990er Jahren der ETH Bereich sowie das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) in eine Gruppenstruktur und damit eine lose koordinierte Organisationseinheit überführt, die seit 1997 von Staatssekretär Charles Kleiber geleitet wurde (vgl. ebd.: 205). Während Staatssekretär Kleiber primär strategisch-wissenschaftsaußenpolitisch auftrat, oblag dem Bundesamt unter der Führung von Direktor Schuwey die operative Gestaltung der genuin in den Bundesbereich fallenden Aufgaben wie etwa die Abwicklung der bilateralen Erasmusverträge. Auf kantonaler Ebene waren und sind die Universitäten und Hochschulen im Geschäftsbereich der jeweiligen Erziehungsdepartements verortet. Die Bedeutung der horizontalen Koordination der Kantone über die Eidgenössische Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) für die Universitätspolitik ist – anders als im Fall des deutschen Äquivalentes der KMK – von untergeordneter Bedeutung, da mit der schweizerischen Hochschul- beziehungsweise Universitätskonferenz (ab 2001) ein gemeinsames universitätspolitisches Koordinationsorgan von Bund und Kantonen bestand (vgl. Interview Nr. 29).

In den 1990er Jahren kam das tradierte System der minimalen Koordination jedoch unter Druck von verschiedenen Akteuren. Innerhalb weniger Jahre kam es so zu einer Neuordnung im Kompetenz- und Instrumentengefüge, die zwar erst 2001 Gesetzeskraft hatte, für die Akteure jedoch schon zuvor im beginnenden nationalen Bologna-Prozess handlungsprägend war. Die Kantone sahen das Engagement des Bundes in der Hochschulpolitik stets äußerst kritisch in Anbetracht zur Relation seines finanziellen Beitrages. Hinzu kamen erhebliche administrative Probleme bei den Zahlungen der Investitionsbeiträge (vgl. Interview Nr. 5). Zugleich hatten die Kantone durch den interkantonalen Lastenausgleich allmählich ein wechselseitiges Interesse an den jeweiligen Hochschulsystemen entwickelt sowie an einem funktionierenden Gesamtsystem. Da in die Vereinbarung auch die Nichtuniversitätskantone einbezogen waren, die für ihre Studierenden erhebliche Zahlungen leisten mussten, hatten auch diese zunehmend ein Interesse an der gesamtschweizerischen Hochschulpolitik entwickelt (vgl. ebd.: 28-31). Im Ergebnis wurde in der Interkantonalen Universitätsvereinbarung

von 1997, die den Lastenausgleich neu regelte, erstmalig explizit die wechselseitige kantonale Koordinierung der Universitätspolitik sowie die Zusammenarbeit mit dem Bund festgehalten (vgl. Interview Nr. 14). Der entscheidende Anstoß kam jedoch von der Bundesebene. Bei den Beratungen zur Kreditbotschaft für die Jahre 1996-1999 entzündete sich im eidgenössischen Parlament die Kritik an der Hochschulpolitik des Bundes. Die in der Regel für alle vier Jahre beschlossenen Botschaften für Forschung und Technologie (BFT) beziehungsweise ab 2008 Botschaften für Forschung und Innovation (BFI) sind Rahmenkredite des Parlamentes zur mittelfristigen finanziellen Steuerung des Bildungs- und Wissenschaftssektors. Ihnen voraus gehen äußerst komplexe Verhandlungen zwischen verschiedenen Bedarfsanmeldern, Ressorts und Parlamentskommissionen. Für das Parlament ist dies stets eine Gelegenheit, um zur allgemeinen Entwicklung des Sektors Stellung zu nehmen und bestimmte Bereiche prioritär zu fördern oder durch Entzug von Geldern umgekehrt in Frage zu stellen (vgl. Interview Nr. 5). Mitte der 1990er Jahre stand hinter der Kritik im eidgenössischen Parlament die zentrale Steuerungsfrage, wie die kantonale Autonomie und die Kontrolle von Bundesgeldern in Einklang zu bringen sei, die das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen seit der Einrichtung des HFG 1969 prägte (vgl. Müller 2012: 113). Die Bundesversammlung hatte naturgemäß ein starkes Interesse an der effektiven Verwendung der Gelder im prioritär behandelten Bereich Wissenschaft. Mitte der 1990er Jahre investierte der Bund gut 2,8 Mrd. CHF in die Hochschulen, davon knapp 500 Mio. in die kantonalen Universitäten. Der Kernvorwurf aus dem Parlament zielte auf die unklaren Entscheidungsstrukturen, die aufgrund ihres beratenden und unverbindlichen Charakters zu einer wenig effizienten Vorgabensetzung und -erfüllung führe (vgl. Interview Nr. 5). Als Drohkulisse wurde für die Beratung der Kreditbotschaft 2000-2003 die Nichtgenehmigung der Kredite angedeutet. Infolgedessen sah sich die Bundesverwaltung, insbesondere das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, in der Pflicht, einen Prozess zu einer Neuordnung der Verhältnisse einzuleiten.

Paradigmatisch für die unbefriedigenden Koordinationsstrukturen auf gesamtsystemischer Ebene stand dabei die 1969 durch das HFG eingerichtete *Schweizerische Hochschulkonferenz* (SHK). Ihrer Zielsetzung nach, wechselseitigen Informationsaustausch, die Abstimmung aller relevanter hochschulpolitischer Akteure sowie die Kooperation unter den Universitäten zu gewährleisten, bildete sie formal den zentralen Bezugspunkt der schweizerischen Hochschulpolitik (vgl. Braun 1999a: 844). Zur ihrer Aufgabenerfüllung in den Bereichen der schweizweiten Finanzplanung, der Koordination von Zulassungsvoraussetzungen und Anerkennungsfragen bediente sie sich eines durchaus ausdifferenzierten Kommissionssystems, in dem Experten aus Wissenschaft und Wissenschaftsverwaltung beteiligt waren (vgl. Macheret 1992: 134). Faktisch war sie in der Aufgabenerfüllung jedoch durch eine heterogene

Zusammensetzung bei gleichzeitig fehlenden finanziellen Mitteln und rechtlichen Kompetenzen erheblich limitiert. In ihr waren unter anderem sowohl die Universitätskantone und ein Nichtuniversitätskanton sowie die Rektoren, Studierende als auch Vertreter verschiedener gesellschaftlicher Interessengruppen vertreten (vgl. Braun 1999a: 844; Interview Nr. 14). Obwohl durch Bundesrecht konstituiert, bildete sie doch so eine kooperative Struktur zur Integration politischer, akademischer und gesellschaftlicher Perspektiven, was jedoch aufgrund des rein empfehlenden Status an enge Grenzen stieß. Die Universitäten betreffende Entscheidungen beziehungsweise Umsetzungen waren so stets nur mit dem Konsens der akademischen Mitglieder möglich (vgl. ebd.). Impulse vonseiten der Politik insbesondere im Bereich Lehre, den man als zunehmend reformbedürftig befand (vgl. Interview Nr. 5; Interview Nr. 14), waren in dieser Struktur praktisch unmöglich.

Das Ergebnis der Mitte der 1990er Jahre begonnenen Diskussionen war auf Bundesebene das Universitätsförderungsgesetz, kurz UFG. Parallel zu den ersten nationalen Entwicklungen um Sorbonne und Bologna wurden die letzten strittigen Punkte des Vorhabens zwischen allen universitätspolitisch relevanten Akteuren geklärt. Das am 08.10.1999 durch die Bundesversammlung beschlossene Gesetz griff die teilweise erhebliche Kritik auf und führte so zu „einer radikalen Neuorganisation der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen“ (Griessen/Braun 2010: 725f.). Handlungsleitend dafür war eine spezifische Rezeption von *New Public Management* im Hochschulbereich, die bereits in den 1990er Jahren beginnend im ETH-Bereich eingesetzt hatte und in der Folgezeit alle Universitätskantone erfasst hatte. Die Universitäten in Bund und Kantonen wurden so aus der Kernverwaltung ausgelagert und erhielten unter anderem in Budget- und Personalfragen weitgehende Freiheiten. Die entstandene Neuordnung des Verhältnisses zwischen Politik und Universitäten, die die institutionelle Autonomie mit der „Verpflichtung zu Qualitätssicherung, Innovation und Kooperation“ (Müller 2012: 121) verband, wurde so zum Bezugspunkt der gesamtschweizerischen Reform (vgl. Interview Nr. 14). Das Herzstück dieser Neuordnung bildet die Entflechtung zwischen politischen und akademischen Angelegenheiten durch eine institutionalisierte Arbeitsteilung zwischen Politik und Universitäten. Dem strategischen politischen Organ, der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK), ausgestattet mit einigen zentralen Finanzierungs- und Regelungskompetenzen, steht so eine in Formulierung und Vollzug operativ stark eingebundene Rektorenkonferenz gegenüber.

Der Bund hatte damit in seinem Verantwortungsbereich durch das UFG die Möglichkeit der Einrichtung der schweizerischen Universitätskonferenz als gemeinsames universitätspolitisches Organ zwischen Bund und Kantonen geschaffen. Die Kantone folgten ihrerseits und

schlossen am 09.12.1999 das Interkantonale Konkordat über universitäre Koordination, in dem die Passagen zu den schweizweiten Akteuren und Verfahren des UFG zum Teil wortgleich enthalten sind. Damit diese jeweils im Bund und zwischen den Kantonen getrennt laufende normierte Willensbildung politische Realität werden konnte, bedurfte es zusätzlich der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich, die am 4.12.2000 abgeschlossen wurde. Diese sogenannte Zusammenarbeitsvereinbarung fungierte als Dachkonstruktion der neuen Koordinationsarchitektur (vgl. Interview Nr. 3) und bildete so die Voraussetzung eines einmaligen Kompetenztransfers von Bund und Kantonen im Bereich der gesamtschweizerischen Regelung und Finanzierung von Studium und Lehre auf ein gemeinsames Organ. Gemäß Artikel 6 der Zusammenarbeitsvereinbarung kamen der SUK neben anderen Aufgaben auch die für den späteren Prozess wichtige Kompetenz zum Erlass verbindlicher Rahmenordnungen über Studienrichtzeiten und Anerkennung von Studienleistungen zu. Ihrer Mitgliederstruktur nach war die SUK ein politisches Gremium. Diese Konzeption folgte der am Beispiel der Vorgängerinstitution SHK gewonnenen Einsicht der Dysfunktionalität einer Perspektivenintegration politischer, universitärer und gesellschaftlicher Akteure in einem Gremium ohne nennenswerte Kompetenzen. Bereits 1993 hatte man dies antizipiert und eine Novellierung des HFG dazu genutzt, die Trennung zwischen politischer und wissenschaftlicher Willensbildung innerhalb der SHK zu forcieren. Neben einer (Voll-)Versammlung wurde so der Rat der SHK institutionalisiert, in dem praktisch nur die politischen Entscheidungsträger versammelt waren (vgl. Interview Nr. 14). Dieser Rat bildete wiederum den Nukleus der späteren Universitätskonferenz. Gemäß Artikel 5 der Vereinbarung waren daher fast ausschließlich politische Mandatsträger stimmberechtigte Mitglieder.

Mit dem In-Kraft-Treten des UFG zum 01.04.2000 sowie der Zusammenarbeitsvereinbarung zum 01.01.2001 wurden somit die gesamtschweizerische Universitätspolitik auch im Bereich Studium und Lehre auf eine neue Grundlage gestellt:

- Erstmals bestand ein Akteur, der im Bereich der **Regulierung** für Bund und Kantone verbindliche schweizweite Vorgaben im Bereich Regelstudienzeiten, Studienstruktur und Abschlüsse machen konnte. Auch wenn es sich dabei um Mindestanforderungen handelte, hatten doch so Bund und Kantone wenige, aber wesentliche Zuständigkeiten geteilt.
- Im Bereich der **Finanzierung** wurde die Gewährung von Bundesmitteln durch das UFG neu geregelt. Die Zahlung der Grund- und Investitionsbeiträge wurde im Sinne des New Public Management-Zeitgeists nicht mehr von einer aufwandsbasierten-, sondern

einer outputorientierten Bemessung abhängig gemacht. Waren im HFG noch Personal und kantonale Investitionen maßgeblich, so zählten nun vermehrt Forschungsergebnisse, Studierende sowie Abschlüsse (vgl. ebd.). In diesem Kontext sind auch die Anfänge einer schweizweiten Qualitätssicherung zu sehen. Angesichts der enormen Summen, verlangten insbesondere Bundesversammlung und Bundesverwaltung im Gegenzug transparente Kostenrechnung und kontinuierliche Qualitätssicherung, so dass die Universitäten als Voraussetzung der Beitragsberechtigung umfassende Quality Audits durchlaufen müssen (vgl. Interview Nr. 36). Das dazu ebenfalls 2001 ins Leben gerufene Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen (OAQ) wird ebenfalls durch die SUK beaufsichtigt. Für die gesamtsystemische Steuerung war jedoch das Instrument der projektgebundenen Beiträge von zentraler Bedeutung, mit dem Kooperationsprojekte sowie Innovationen von gesamtschweizerischer Bedeutung gefördert werden sollten. Indem die Gewährung der projektgebundenen Beiträge der SUK übertragen wurde, kam ihnen so automatisch ein herausgehobener Stellenwert in der Entwicklung eines gemeinsamen schweizerischen Bildungsraumes zu.

In der Zeit von 1999 bis Ende 2000, in der sich die ersten nationalen Bologna-bezogenen Koordinationsaktivitäten entfalteten, waren die schweizerischen hochschulpolitischen Akteure somit parallel intensiv mit der Diskussion und Ausgestaltung der zukünftigen Koordinationsstruktur beschäftigt (vgl. Interview Nr. 5). Im Kern entstand so zeitgleich eine neue Gelegenheitsstruktur, da Bund und Kantone erstmals rechtliche Kompetenzen im Bereich Studium und Lehre sowie die Koordination der vom Bund finanzierten schweizweiten projektgebundenen Beiträge in der neu geschaffenen SUK zusammenlegten. Konkret verfügten die politischen Akteure damit über ein neues rechtliches Instrument sowie ein reformiertes finanzbasiertes Instrumentarium. Daraus ergibt sich, dass ganz zu Beginn der Bologna-Reformen die rechtlichen und finanziellen Verfügungsrechte in der Schweiz zwischen Bund und Kantonen einerseits sowie zwischen den Kantonen andererseits getrennt waren. Allerdings zeichnete sich die zum 01.01.2001 wirksam werdende Struktur und der damit verbundene Kompetenztransfer auf die SUK bereits ab. Auch wenn die Kompetenzen daher faktisch getrennt waren, wurde in der Diskussion um Bologna bereits auf die zukünftige Verflechtung in einigen zentralen, Studium und Lehre betreffenden Gebieten rekurriert.

b) Kompetenzumfang

Die staatlichen Kompetenzen im Bereich Studium und Lehre waren im Hinblick auf den Regelungsumfang in der Schweiz traditionell schwächer ausgeprägt als in Deutschland oder in

Österreich und variierten insgesamt zwischen den verschiedenen Kantonen beziehungsweise dem Bund. Sowohl für die ETHs auch in den Kantonen wurden in den jeweiligen Gesetzen primär Organisationsfragen behandelt und weniger Aspekte der inhaltlichen Struktur (vgl. Interview Nr. 14). Sowohl auf kantonaler Ebene als auch im Bund mussten die Studiengänge offenbar von keiner externen Instanz genehmigt werden. Einzig in Genf musste das Parlament die Lehrpläne genehmigen (vgl. ebd.: 101; Interview Nr. 5). Entsprechend der segmentierten Zuständigkeiten gab es auch keine schweizweiten Rahmenlehrpläne zur Fixierung inhaltlicher Mindeststandards. Analoges galt für Abschlüsse und Studienrichtzeiten. Diese oblagen der Regelung jedes Kantons, so dass sich über die Jahrzehnte keine einheitliche Studienstruktur und Titelnomenklatur herausbilden konnte. Auch wenn in der Regel eine Stufung in Grund- und Hauptstudium an allen Universitäten vorgesehen war, dauerte das Grundstudium im Einzelfall zwischen zwei und sechs Semestern. Ebenso variierten die Anzahl sowie der Stellenwert der Prüfungen. An einigen Universitäten wurde das Grundstudium mit Prüfungen abgeschlossen und bildete so die Voraussetzung für das Hauptstudium, mancherorts reichte wiederum eine bestimmte Anzahl schriftlicher Hausarbeiten, um im Hauptstudium weiter studieren zu können. (SKBF 2001: 144). Die generelle Strukturierung hing dabei maßgeblich von den Fächern ab. Während etwa Jura und Medizin stärker reglementiert waren, waren die Geisteswissenschaften relativ frei studierbar. Zudem waren die Studien in der Westschweiz stärker als in der Deutschschweiz strukturiert, was wohl auch zu kürzeren Studienzeiten dort führte (vgl. ebd.: 141f.). Innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche hatten Bund und Kantone ihren Universitäten somit weitreichende Freiheiten im Bereich Studium und Lehre zugestanden, was Ausdruck einer fest verankerten Tradition war (vgl. Interview Nr. 5). Anders als in Deutschland, wo das Verfahren zur Formulierung von Rahmenprüfungsordnungen eine gewisse formale, zeitliche und inhaltliche Gleichförmigkeit der Studiengänge verbürgte, fehlte in der Schweiz ein institutioneller Mechanismus zur wechselseitigen Abstimmung von Bund, Kantonen und universitären Akteuren. Die Folge war, dass aufgrund der disparaten Curricula selbst in derselben Disziplin ein erhebliches innerschweizerisches Anerkennungs- und Mobilitätsproblem bestand (vgl. Interview Nr. 14; SKBF 2001: 146f.). Allein über den interkantonalen Finanzausgleich konnte bis in die 2000er Jahre eine schweizweite Regelstudienzeit indirekt normiert werden, da die Finanzierungspflicht für die jeweiligen Heimatkantone auf 12 Semester begrenzt war. Auf Universitätskantone, Universitäten und auch Studierende entfaltete dies so einen gewissen Druck, innerhalb dieser Höchstgrenze zu bleiben. Die staatlichen Kompetenzen sind daher differenziert einzustufen. Die Zuständigkeiten waren zu Beginn des Beobachtungsraumes zunächst getrennt, aber mit der klaren Perspektive auf zunehmende Verflechtung in wenigen, aber relevanten

Bereichen und das Ausmaß variierte in Abhängigkeit von Bund oder Kantonen zwischen gering und mittel.

8.1.1.2 Unterdimension Sektor: Ressourcenausstattung

a) Institutionelle Ressourcen

Bereits in den 1990er Jahren hatte sich in der Schweizerischen Hochschulkonferenz eine gewisse Arbeitsteilung zwischen Politik und Universitäten beziehungsweise der Rektorenkonferenz eingespielt. Parallel wurden in Bund und Kantonen operative Kompetenzen und Zuständigkeiten auf die Universitäten übertragen, was zum Teil auch mit einem erheblichen Ressourcentransfer einherging. Im Kanton Zürich etwa wurden durch den zuständigen Regierungsrat Stellen von der Aufsichtsbehörde in die Universität transferiert (vgl. Interview Nr. 14). Diese Trennung zwischen politisch-strategischen und akademisch-operativen Zuständigkeiten mit einem entsprechenden Ressourcentransfer in den Universitätssektor hatte für die Revision der gesamtschweizerischen Kompetenzordnung Modellcharakter. In den Arbeiten am neuen Universitätsförderungsgesetz war daher die Idee handlungsleitend, die Rektorenkonferenz durch die explizite Erwähnung im Gesetz erheblich aufzuwerten. Die Crus wurde so parallel zur Schweizerischen Universitätskonferenz und parallel zu den Anfängen von Bologna in der Schweiz in die drei neuen zentralen Rechtsgrundlagen der hochschulpolitischen Kompetenzordnung einbezogen, wobei der Zeitverlauf die Fortentwicklung der Diskussionen innerhalb der Politik sowie zwischen Politik und Rektoren dokumentiert. Das im Oktober 1999 beschlossene UFG normierte noch recht allgemein, dass die Universitätskonferenz „mit dem gemeinsamen Organ der Leitungen der schweizerischen universitären Hochschulen“ (Art. 8 UFG) zusammenarbeite. Im zwei Monate später abgeschlossenen Interkantonalen Konkordat wurde dieser Passus wortgleich wiederholt und durch einen Absatz 2 ergänzt, wonach die SUK „das gemeinsame Organ der Leitungen der schweizerischen universitären Hochschulen mit der Vorbereitung und Umsetzung ihrer Beschlüsse beauftragen“ (Interkantonales Konkordat) könne. Dieser erreichte Diskussionsstand floss mit einer erheblichen Konkretisierung in die im Dezember 2000 abgeschlossene Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen ein, mit der die neue Kompetenzordnung ab 01.01.2001 wirksam wurde. Auf maßgeblichen Vorschlag der Rektorenkonferenz wurde in Art. 11 normiert, dass das „Gemeinsames Organ der Leitungen der schweizerischen universitären Hochschulen nach Artikel 8 UFG und Artikel 8 des Konkordats (...) die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten“ (Art. 11 Zusammenarbeitsvereinbarung) sei. Mit dieser bewusst von der Crus vorgeschlagenen Formulierung wollte man intern wie extern deutlich machen, „dass sie sich nicht (mehr) als gesamtschweizerisches Gremium der Rektoren ver-

stehen will, sondern eben als das gemeinsame Organ der Universitäten“ (Stauffacher 2005: 22). Im Kern war mit der Organstellung der Anspruch verbunden, gegenüber der Politik, aber auch gegenüber den Mitgliedsuniversitäten zu einer durchaus eigenständigen Positionierung zu gelangen.

Die entscheidenden institutionellen Ressourcen der Crus, die sich im November 2000 als Verein neu konstituiert hatte, sind in Art. 13 der Zusammenarbeitsvereinbarung verankert. Im Sinne der Arbeitsteilung zwischen Politik und Wissenschaft beziehungsweise der Entflechtung strategischer und operativer Aufgaben, korrespondieren sie mit den in Art. 6 normierten Kompetenzen der SUK, woraus ein besonderer Kooperationszusammenhang eröffnet wird:

Art. 6 Zusammenarbeitsvereinbarung	Art. 13 Zusammenarbeitsvereinbarung (Zuständigkeiten und Aufgaben der Crus)
<p>Die Schweizerische Universitätskonferenz:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. erlässt Rahmenordnungen über die Studienrichtzeiten und über die Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen, die für die Vereinbarungspartner verbindlich sind; b. gewährt projektgebundene Beiträge; c. beurteilt periodisch die Zuteilung der Nationalen Forschungsschwerpunkte unter dem Gesichtspunkt einer gesamtschweizerischen Aufgabenteilung unter den Hochschulen; d. anerkennt Institutionen oder Studiengänge (Art. 7); e. erlässt Richtlinien für die Bewertung von Lehre und Forschung; f. erlässt Richtlinien zur Umsetzung des Wissens im Forschungsbereich. <p>2 Sie gibt zuhanden des Bundes und der Universitätskantone Empfehlungen ab:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. zur Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich; b. zur Mehrjahresplanung im universitären Hochschulbereich; c. für eine ausgeglichene Arbeitsteilung im universitären Hochschulbereich 	<p>(...)</p> <p>2 Sie hat namentlich die folgenden Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Sie bereitet Beschlüsse der Schweizerischen Universitätskonferenz nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a vor. b. Sie nimmt zu Beschlüssen der Schweizerischen Universitätskonferenz nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b–f vorgängig Stellung. c. Sie erarbeitet zuhanden der Schweizerischen Universitätskonferenz und nach deren Weisungen die Universitätsplanung. d. Sie bereitet die übrigen Beschlüsse der Schweizerischen Universitätskonferenz zu akademischen Fragen vor oder nimmt vorgängig dazu Stellung. e. Sie setzt jene Beschlüsse der Schweizerischen Universitätskonferenz, die in die Zuständigkeit der Mitglieder der Rektorenkonferenz gehören, um. <p>3 Die Rektorenkonferenz ergreift überdies im Rahmen der Zuständigkeiten ihrer Mitglieder Massnahmen und Initiativen, die sie für die Förderung der Ziele einer gemeinsamen Universitätspolitik als nützlich erachtet, insbesondere zur Gestaltung der Studienpläne und zur Vergleichbarkeit von Abschlüssen. Sie informiert die Schweizerische Universitätskonferenz darüber.</p>

Die Crus verfügte damit über eine institutionell verbürgte starke Stellung im Politikprozess, sowohl in der Formulierung als auch in der Implementierung. Herauszuheben sind dabei insbesondere drei Aspekte:

- durch Art. 6 a. i.V. m. Art 13, Abs. 2 a. wird normiert, dass die Rektorenkonferenz in die Formulierung von die Lehre betreffenden verbindlichen gesamtschweizerischen Mindeststandards maßgeblich eingebunden ist durch die Vorbereitung entsprechender Rahmenordnungen
- Art. 6 a-f. i.V. m. Art 13, Abs. 2 b. normiert, dass die Crus in einigen zentralen Finanzierungs- und Regelungsgebieten wie etwa der Gewährung projektgebundener Beiträge für schweizweite Vorhaben von strategischer Bedeutung vorgängig einzubeziehen ist.
- Art. 6, Absatz 2 b i.V.m. Art. 13 Abs. 2c bezieht die Universitätenkonferenz explizit in Planung und Bedarfsanmeldung der Bundeskredite (BFI-Botschaften) mit ein.

Durch diese explizite Gesetzeserwähnung und den institutionell garantierten Einbezug in gesamtschweizerische Entscheidungsprozesse war die Crus mittelbar an zentrale rechtliche und finanzielle Ressourcen angeschlossen, die gerade für die Regelung und Finanzierung von Studium und Lehre wesentlich waren. Damit hatte die Crus im Beobachtungszeitraum eine im Unterschied zur deutschen HRK oder zur österreichischen Uniko besondere Stellung. Als universitätspolitisches Organ war sie in Politikvorbereitung und -vollzug zwingend einzubeziehen. Explizit wurden ihr sogar als sogenannte *delegierte Aufgaben* durch die Politik hoheitsnahe Aufgaben übertragen, wie die Formulierung von Rahmenordnungen oder die Ausarbeitung der Universitätsplanung. Innerhalb dieser delegierten Aufgaben wie auch späteren sogenannten politischen *Mandaten* für bestimmte Projekte und Aufgaben unterlag sie den Weisungen der SUK. Rechtlich hingegen blieb sie auch nach ihrer im Hinblick auf die neue Kompetenzordnung erfolgten Neukonstituierung im November 2000 ein Verein. Mit dieser Rechtsstellung sollte deutlich werden, dass man sich – wenn auch zum Teil hoheitlich weisungsgebunden und staatlich finanziert – angesichts der erheblichen Finanzierung von Aktivitäten und Personal durch die Mitglieder selbst zugleich als unabhängigen Akteur zur Wahrnehmung universitärer Interessen im politischen Umfeld verstand (vgl. Stauffacher 2005: 22; Interview Nr. 3). Allerdings waren dies im Hinblick auf die unmittelbare Frühphase im Werden begriffene Kompetenzen, die erst zum Jahr 2001 wirksam werden sollten. Die Diskussionen um die konkrete Ausgestaltung liefen zum Teil parallel mit den ersten nationalen Positionierungen zu Bologna. Dennoch war die grundlegende institutionelle starke Aufwertung der Rektoren 1999 bereits entschieden und daher handlungsleitend. Unter diesem Vorbehalt können die institutionellen Ressourcen des organisierten Universitätssektors für die Formulierung als spezifisch gewertet werden.

b) Funktionale Ressourcen

Zu Beginn des Prozesses waren die *funktionalen Ressourcen* noch nicht sehr stark ausgeprägt wie in den Folgejahren. 1999/2000 befand sich die Crus wie die gesamte Hochschullandschaft in einer Umbruchssituation. Aufgrund der geringen staatlichen Kooperationserfordernisse sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch unterhalb der Kantone waren die Koordinationsanforderungen an die Schweizerische Rektorenkonferenz gering. Dies schlug sich entsprechend in der Arbeitsweise nieder:

„(...) diese Rektoren, die waren vorher (...) ein Debattierklub, es war vor allem (...) eine freundschaftliche Vereinigung, man hat sich zwei Mal pro Jahr getroffen und man hat gut gegessen, ein bisschen über die allgemeinen Probleme, das war es dann.“ (Interview Nr. 5)

Dennoch wurden Informationen und Stellungnahmen der Rektorenkonferenz über ihre Mitgliedschaft in der bis Ende 2000 existierenden Schweizerischen Hochschulkonferenz nachweislich abgefragt. Bevor Dinge politisch entschieden wurden, erfolgte so offenbar eine Rückkopplung über Fragen, Papiere, Vorschlägen oder Stellungnahmen, die seitens des Generalsekretariats der SHK eingefordert wurden (vgl. Interview Nr. 14). Diese funktionalen Ressourcen der Informationslieferung beziehungsweise auch der einheitlichen Interessenartikulation gegenüber der Politik überstiegen womöglich sogar die bis 2000 formell schwach ausgeprägten institutionellen Ressourcen. Limitiert wurde dies allerdings durch die dünne Personaldecke des administrativen Stabes der Crus. Bis Ende 2000 noch wurde etwa das Generalsekretariat zu 30 Prozent durch den Direktor der Schweizerischen Zentralstelle für Hochschulwesen geführt (vgl. Stauffacher 2005: 22). Allein durch diese beschränkten Kapazitäten waren in der Phase vor Bologna jedoch keine umfassendere Akkumulation von Wissen oder Koordinationskapazitäten möglich, die als Tauschressourcen für die Politik von herausgehobener Bedeutung gewesen wären. Die funktionalen Ressourcen waren daher unmittelbar zu Beginn zunächst auf klassische Funktionen wie Interessensartikulation beschränkt. Insgesamt ist die Ressourcenausstattung dennoch unter der Maßgabe einzuschätzen, dass 1999 die Entflechtung zwischen Politik und Wissenschaft, die auf eine institutionelle und funktionale Stärkung der Rektoren hinauslief, bereits beschlossen und damit in der Akteurkonstellation handlungsprägend (vgl. Interview Nr. 14). Aufgrund der Kombination faktisch sich abzeichnender spezifischer institutioneller Rechte mit allerdings noch eingeschränkten funktionalen Kapazitäten kann die Ressourcenausstattung als mittel eingestuft werden.

8.1.1.3 Die Schweiz zwischen alter und neuer Ordnung

Die Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen der zentralen schweizerischen Akteure waren somit im Umbruch begriffen. Formal waren bis Ende 2000 die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen getrennt und die staatlichen Kompetenzen im Bereich Studium und Lehre insgesamt von geringem bis mittlerem Umfang. Das Selbstorganisationspotenzial des Universitätssektors kann als mittel eingestuft werden, da weder faktisch noch formal spezifische institutionelle und funktionale Ressourcen rekonstruierbar waren. Dennoch waren die neuen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in der Frühphase von Bologna 1999 und vor allem 2000 bereits hinreichend konkret, so dass die Akteure durchaus schon im Vorgriff auf die neue Kompetenzordnung handelten. Damit sollte die unverbindliche und zerklüftete Struktur überwunden werden, die in den 1990er Jahren vor allem aus der Bundesversammlung heraus den Anstoß zu Reformen gegeben hatte, die in einem für die Schweiz schnellen Prozess um die Jahrtausendwende in eine neue Struktur mündeten, die am 01.01.2001 wirksam wurde. Mit der neuen Koordinationsarchitektur, bestehend aus UFG, Konkordat und Zusammenarbeitsvereinbarung, wurde eine Struktur geschaffen, die den ermöglichenden Handlungsrahmen der Akteure maßgeblich prägte. Mit der SUK war durch Kompetenztransfer von Bund und Kantonen ein politisches Entscheidungsorgan entstanden, das mit wenigen, aber wesentlichen finanziellen und regulativen Befugnissen ausgestattet war. Zugleich wurde dieses eng mit der Schweizerischen Rektorenkonferenz in einem institutionell verbürgten Kooperationszusammenhang verortet – ganz im Sinne der Trennung strategisch-politischer und akademischer Angelegenheit. Die Crus war daher explizit in die Willensbildung und den Vollzug der schweizweiten Universitätspolitik eingebunden und damit mittelbar auch an die staatlichen Steuerungsressourcen Recht und Geld: In dem Maße, wie sie nach Art. 13 der Zusammenarbeitsvereinbarung Rahmenordnungen im Bereich Studium und Lehre vorbereiten konnte oder über projektgebundene Beiträge vorgängig Stellung nehmen konnte, war sie für die Gestaltung staatlicher Instrumentenpolitik ein potenzieller Prägefaktor. Parallel zur Frühphase von Bologna waren somit wesentliche elementare Kompetenzen im Bereich Studium und Lehre zusammengelegt sowie andererseits das Selbstorganisationspotenzial des Universitätssektors durch die institutionellen Ressourcen erheblich gestiegen. Durch diese wechselseitige Verklammerung zwischen Bund und Kantonen in der SUK einerseits sowie zwischen SUK und Crus andererseits erhoffte man sich eine deutliche Effektivitätssteigerung der schweizerischen Universitätspolitik angesichts der wahrgenommenen Herausforderungen.

8.1.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen

8.1.2.1 Inhaltliche Präferenzen

a) Inhaltliche Normen

Im Verlauf der ersten nationalen und internationalen Diskussionen um Sorbonne und Bologna zeigte sich, dass die Anschlussfähigkeit der Schweiz an das internationale und vor allem europäische Studiensystem eine inhaltliche Norm darstellte, die im Grundsatz über Konsens in der Akteurkonstellation verfügte. Wie in Österreich herrschte und herrscht das Bewusstsein vor, sich als relativ kleineres Land nicht von äußeren Entwicklungen abzukoppeln. Für die Schweiz ergab sich zudem die Sondersituation als Nicht-EU-Land dennoch in geeigneter Form an den europäischen Bildungs- und Forschungsprozessen zu partizipieren. So bildete die Ablehnung des EWR-Vertrages 1993 durch das Referendum einen tiefen Einschnitt in diese Bemühungen. Damit war die zu Beginn der 1990er Jahre errungene Teilnahme am Erasmus-Programm hinfällig. Infolge der Ablehnung kündigte die EU 1995 das Programm, so dass die Austauschprogramme bis 2011 nur durch Bundesgelder finanziert wurden und zudem stets auf „dem Wohlwollen und der Kooperationsbereitschaft europäischer Partnerinstitutionen“ (Müller 2012: 116) beruhten. Wie prekär jedoch die Außenbeziehungen der Schweiz zur EU auch im Bildungsbereich nach wie vor bleiben, zeigen die Auswirkungen der angenommenen Zuwanderungsinitiative 2014, infolge derer kein Vertrag für die Erasmus Programmphase 2014-2020 zustande kam. Nach 1993 befürchteten insbesondere die Bundesakteure im Staatssekretariat und im Bundesamt für Bildung und Wissenschaft eine Isolation der Schweiz (vgl. Interview Nr. 5). Bereits 1994 hatte man daher die Europakompatibilität der Studiengänge bei der Anmeldung für die anstehende Kredit-Botschaft angemeldet (vgl. Interview Nr. 14). Durch Sorbonne und Bologna wurden diese erachtete Notwendigkeit nun wieder aktualisiert: Für die führenden Exponenten der Gruppe Wissenschaft und Forschung war die Sorbonne-Erklärung und die nachfolgende Bologna-Deklaration mit ihrer bewussten Öffnung für Nicht-EU-Länder daher „eine Art Geschenk“ (Interview Nr. 5), das man unbedingt nutzen wollte. Auch wenn man wie die meisten Akteure die Wirkkraft der Erklärung unterschätzte, schien es den Akteuren in Politik und hoher Verwaltung ein Gebot, Teil des Prozesses zu werden (vgl. ebd.: 140-144; Müller 2012 157f.).

Diese Notwendigkeit wurde auch auf der Universitätsseite gesehen. Auch wenn der Zeitraum für internationale Erfahrungen im Rahmen des Erasmus-Programmes beziehungsweise der indirekten Teilnahme daran ab 1995 recht kurz war bis 1999, hatte es doch erste Spuren hinterlassen und insbesondere Fragen der Anerkennungspraxis aufgeworfen (vgl. ebd.: 116).

Auf Seiten der Rektoren gab es daher angesichts der besonderen Situation der Schweiz die grundlegende Einsicht, die inneren Diskussionen um Bologna auch im Hinblick auf die europäischen Entwicklungen im Bereich Studium und Lehre zu führen (vgl. ebd.: 236f.). Trotz aller starken inhaltlichen und prozessualen Vorbehalte, die auf Universitätsseite nach der Unterzeichnung offenkundig waren, registrierte man aufmerksam, dass die Bologna-Erklärung faktische Trends nachvollzog und angrenzende Länder wie Deutschland, Italien aber auch Österreich bereits entsprechende gesetzliche Schritte in Richtung einer Zweiteilung unternommen hatten. Daraus ergab sich für die Crus der Schluss, „dass sich die Schweiz beziehungsweise die schweizerischen Universitäten so bald als möglich ebenfalls mit diesen Fragen zu befassen beginnen“ (Crus 2001a: 5; vgl. auch Müller 2012: 230f.) müssten.

War der Rekurs auf die europäische Anschlussfähigkeit Ausdruck der Notwendigkeit, als kleines Nicht-EU-Land einer drohenden internationalen bildungs- und forschungspolitischen Isolierung vorzubeugen, beruhte die von den meisten Funktionsträgern grundsätzlich geteilte Überzeugung einer in verschiedenen Bereichen reformbedürftigen Lehre auf der Wahrnehmung innerer Probleme. Die bereits geschilderte Autonomie der kantonalen, aber auch der Bundesuniversitäten führte zu erheblichen innerschweizerischen Anerkennungs- und Mobilitätsproblemen. Mit Bundesgeldern wurde daher parallel zur ersten Teilnahme am Erasmusprogramm mit CH Unimobil Anfang der 1990er Jahre ein innerschweizerisches Mobilitätsprogramm aufgelegt, das es beispielsweise Baseler Studierenden erlaubte, für ein bis zwei Semester in Genf zu studieren. Die damalige SHK finanzierte dazu Mobilitätsstellen an allen Universitäten zur organisatorischen Abwicklung und stimulierte durch die Bereitstellung von Tagungs- und Reisegeldern den disziplinspezifischen Austausch. So gelang es etwa in diesem Rahmen erstmalig, dass sich einige Fachkulturen auf schweizweite Mindeststandards einigen konnten, die als Basis für Anerkennungsfragen dienen konnten (vgl. Interview Nr. 14). Nichtsdestotrotz stellte die OECD noch für das ausgehende Jahrhundert eine eher geringe schweizweite Mobilität fest. 70 Prozent der Studierenden studierten 1999 demzufolge an der Universität, die ihrem Heimatort am nächsten lag (vgl. SKBF 2001: 12). Zudem wurde ähnlich wie in Deutschland und Österreich die tatsächliche Studiendauer als Problem gesehen. Knapp sechs Jahre brauchten die Schweizer Studierenden in den 1990er Jahre zur Beendigung, wobei die Zahlen in der Westschweiz im Vergleich zur Deutschschweiz niedriger lagen und zudem von der Disziplin abhingen (vgl. ebd.: 142). Naturgemäß war dies jedoch eher ein politisches, denn ein von den Universitäten wahrgenommenes Problem, an denen ein längeres Studium durchaus als Ausweis einer gründlichen Auseinandersetzung mit der Materie betrachtet wurde (vgl. Interview Nr. 14). Ungünstig hatten sich auch die Be-

treungsverhältnisse entwickelt. Der Bundesrat machte in seiner BFT-Botschaft an das Parlament für die Jahre 2000-2003 darauf aufmerksam, dass zwischen 1980 und 1995 22 Prozent mehr Studierende zu verzeichnen waren, aber nur neun Prozent mehr Personal hinzugekommen war (vgl. Bundesrat 1998: 304). Auch wenn dies im Vergleich etwa zu Deutschland noch im Rahmen schien, wurde vor dem Hintergrund des heimischen Kontextes eine „erhebliche Verschlechterung der Betreuungsverhältnisse“ (ebd.: 304f.) konstatiert. Unabhängig von den formalen Problemen einer schwachen Strukturierung der Studien oder der problematischen Rahmenbedingungen wurde zudem die inhaltliche Lehrqualität der Universitäten zum Teil angezweifelt. Aufgrund der großen Freiheiten der Universitäten in diesem Bereich und der Tatsache, dass man in den 1980er und 1990er Jahren erheblich in die Forschung investiert hatte, bestand insbesondere bei den politischen, aber auch bei einigen universitären Akteuren die Auffassung eines erheblichen Nachholbedarfes (vgl. Interview Nr. 5; Interview Nr. 14). Der Schweizerische Wissenschaftsrat machte daher in den 1990er Jahren verschiedene Vorstöße, die auf eine Studienzeiterkürzung, bessere Gestaltung und Verklammerung von Grund- und Hauptstudium und der Verbesserung der Qualität und von Betreuungsverhältnissen abzielte (Hildbrand et al. 2000: 19; Bundesrat 1994: 880f). Unter anderem hatte der Wissenschaftsrat in den 1990er Jahren einen jedoch folgenlosen Bericht zur besseren Strukturierung des Studiums vorgelegt und dabei auch ein Punktesystem verlangt sowie die Zweiteilung der Studien in ein sogenanntes Halb- und Ganzlicentiat vorgeschlagen (vgl. Interview Nr. 5). Politik und Verwaltung, aber auch die Universitäten sahen sich daher gesellschaftlichen Erwartungen ausgesetzt, den verschiedenen Effekten von Lehre wieder mehr Bedeutsamkeit zu schenken. Dieses Unbehagen war auch eine Ursache für die erhebliche Kritik des Parlamentes anlässlich der Beratung der Kreditbotschaft Mitte der 1990er Jahre, die zur Formulierung des UFG und in diesem Kontext zu einer neuen Koordinationsstruktur führte. Bei den Rektoren, aber offenbar zum Teil auch in der Professoren-schaft war es durchaus akzeptiert, dass die Lehre reformbedürftig sei (vgl. Müller 2012: 230). Der von 2000-2008 amtierende Rektor der Universität Zürich etwa konzidierte im Rückblick, dass es „über weite Strecken unbestritten“ gewesen sei, „dass eine Studienreform fällig war“ (Weder zit. nach Müller 2012: 230). Für die reformaffinen Akteure in Politik und Wissenschaft tat sich so 1999 ein Gelegenheitsfenster zur Erneuerung der Lehre auf (vgl. ebd.: 228f.). Zwar gab es anders als in Deutschland noch keine eingeübte Operationalisierungspraxis der beiden Normen der Anschlussfähigkeit und Reformbedürftigkeit, aber sie waren stark genug, als dass mit ihnen gemeinsame Handlungen von Politik und Wissenschaft begründet werden konnten.

b) Inhaltliche Interessen

Inwiefern die Befürwortung der Politik für die Studienstrukturreform primär normen- oder interessegeleitet war, ist schwierig zu trennen. Faktisch hatten Bund und Kantone wie auch die politischen Akteure in Deutschland und Österreich ein genuines Interesse daran, Effizienz und Effektivität der Gesamtstruktur im Hinblick den erheblichen Einsatz öffentlicher Mittel zu stärken. Die der SUK im Zuge der Reformanstrengungen unmittelbar vor Bologna übertragene Kompetenz, verbindliche Erlasse über Studienrichtzeiten sowie über die Anerkennungen von Studienleistungen und Studienabschlüssen vorzunehmen, hatte diesen Hintergrund. Insbesondere der Bund erhoffte sich darüber eine bessere schweizweite Strukturierung der Studiengänge und infolgedessen eine leichtere innerstaatliche Anerkennung von Leistungen und nicht nur von Abschlüssen (vgl. Interview Nr. 5). Ebenso passte die Intention der Bologna-Erklärung sehr gut zu der schon länger bestehenden Zielvorstellung der politisch verantwortlichen Akteure, durch eine gesteigerte Gesamtkoordination Impulse für die als konservativ empfundenen autonomen Universitäten zu setzen, denen man nicht zutraute, aus sich heraus die Aufgabe neuer Studiengänge oder signifikanter Studienzeiterkürzungen zu adressieren (vgl. Interview Nr. 14). Insbesondere der Bund übernahm daher mit Unterzeichnung der Erklärung in der unmittelbaren Frühphase die Initiative, um den Ball jedoch wieder frühzeitig in das Feld der Universitäten zu spielen.

Auf der Basis einer Anfrage des Staatssekretariats infolge der Bologna-Konferenz sowie aufgrund der gewachsenen Einsicht in die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens zwischen Politik einerseits sowie unter den Universitäten andererseits übernahm die Rektorenkonferenz Anfang 2000 in Absprache mit Staatssekretär Kleiber und BBW-Direktor Schuwey die „Verantwortung für die Koordination der Umsetzung der ‘Bologna Deklaration’ an den Schweizer Universitäten“ (Crus 2001a: 75). Zugleich machte man den konkreten Grad der Beteiligung jedoch von inhaltlichen Abklärungen und Analysen abhängig, deren zeitlicher Bezugspunkt ein geplanter nationaler Bologna-Tag im Juni 2000 werden sollte. Bis dahin vollzog sich eine erste bemerkenswert komplexe Willensbildung innerhalb der Rektorenkonferenz, bei der in relativer kurzer Zeit ein Konsens in zentralen inhaltlichen Fragen erreicht werden konnte. Die wesentlichen Ergebnisse wurden anlässlich des Bologna-Tages der interessierten Öffentlichkeit, aber vor allem auch der Politik vorgestellt und seitens der Rektorenkonferenz explizit als Diskussionsgrundlage für ein Mitwirken an der Reform dargestellt: „Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, sieht die Rektorenkonferenz einen Weg für die Einbindung der Schweizer Universitäten in die neuen europäischen Bildungsstrukturen.“ (Crus 2001a: 62).

In inhaltlicher Hinsicht kommunizierte die Rektorenkonferenz unter Bezugnahme auf die Anschlussnorm die folgenden zentralen Handlungsziele gegenüber der Politik:

„1. GENERELLE ZUSTIMMUNG, KEINE NIVELLIERUNG

Die CRUS begrüsst grundsätzlich die allgemeinen Zielsetzungen der Bologna-Erklärung und unterstützt deren Implementierung. Die schweizerischen Universitäten sind gewillt, ihre Studiengänge grundlegend zu überprüfen und sie allenfalls neu zu strukturieren, mit dem Ziel, sich besser in die internationale, speziell die europäische, Bildungslandschaft einzufügen und die Mobilität, die Transparenz und die Harmonisierung vermehrt zu fördern. Dabei sind Gleichschaltung und Nivellierung zu vermeiden.

2. STUDIENGANGWEISE ÜBERPRÜFUNG, GESAMTSCHWEIZERISCHE KOORDINATION

Die Einführung der beiden Hauptzyklen (im folgenden genannt Bachelor- und Master-Zyklen) vor dem Doktorat ist in jedem Studiengang separat zu überprüfen. Die CRUS übernimmt in dieser Sache die Verantwortung für die gesamtschweizerische Koordination.

3. GRUNDDEFINITION DER ZYKLEN

Wo die neuen Zyklen eingeführt werden, soll die Abstufung wie folgt sein:

Zyklus	Ausrichtung	Studiendauer
Bachelor	Grundlegende wissenschaftliche Bildung	3 Jahre
Master	Fachvertiefung, erste eigene Erfahrung mit Forschung	1-2 Jahre
Doktorat (Ph.D)	Wesentliche Mitarbeit in der Forschung und eigene Resultate	Ca. 3 Jahre

(...)

4. KEIN PARALLELISMUS VON STUDIENGÄNGEN

Ein Nebeneinander der bisherigen Diplom- resp. Lizentiats-Studiengängen und der neuen, gestuften Studiengängen mit dem Master als zweitem Abschluss im gleichen Fach ist zu vermeiden. (...)

5. STUDIENVERLÄNGERUNG MINIMIEREN

Eine Verlängerung der bisherigen durchschnittlichen Studienzeiten ist für den Master – Grad kaum zu vermeiden. Damit werden Widersprüche zu anderen bildungspolitischen Zielen geschaffen. Um die Verlängerung minimal zu halten, muss von einem System der vorgegebenen Minimalstudienzeiten zu einem System von Richtstudienzeiten übergegangen und ein Kreditsystem eingeführt werden. (...)

6. MEHRKOSTEN ABKLÄREN

Die Einführung gestufter Studiengänge wird in vielen Fällen Mehrkosten verursachen. Vor der Durchführung der Reform eines Studienplanes ist abzuklären, wie hoch diese Mehrkosten sein werden und wie sie gedeckt werden können. Es ist vor allem zu denken an die einmaligen Umstellungskosten sowie an die wiederkehrenden höheren Betriebskosten durch vermehrte Prüfungen, intensivere Handhabung des Kreditpunktesystems und durch allfällige Studienzeiterlängerungen. Daneben sind aber auch Einsparungen denkbar durch eine Reform der Lehr- und Lernmethoden (Bsp. HSG).

7. STANDARDABSCHLUSS IST MASTER

Es ist anzustreben, dass die Mehrheit der Studierenden ihr universitäres Studium mit einem Master-Grad abschliessen. Dieses Master-Studium entspricht den bisherigen 4 – 5jährigen Diplom – oder Lizentiatsstudiengängen (ev. etwas erweitert). Es soll jedoch – liberaler als vorgesehen in der Bologna-Erklärung – möglich sein, direkt zum Master zu gelangen, ohne vorherige Erwerbung eines Bachelor-Grades.

8. BACHELOR IST NICHT NUR DURCHLAUFPOSITION

An den Universitäten (im Gegensatz zu den Fachhochschulen) dient der Bachelor-Grad in erster Linie zur Förderung der Mobilität (Wechsel des Studienortes) und der Möglichkeit, die Studienrichtung zu wechseln. Er hat also eine zweifache Scharnierfunktion. Darum kann er nicht nur als Durchlaufposition zum Master-Abschluss angesehen werden, sondern dokumentiert den Abschluss der grundlegenden wissenschaftlichen Bildung in einer bestimmten Disziplin. Die inhaltlichen (nicht unbedingt jahrmässig oder durch Kreditpunkte ausgedrückten) Anforderungen für den Bachelor-Grad sind schon aus Gründen der Zulassungsbedingungen für auswärtige Studierende in jedem Studiengang zu definieren.

9. BERUFSBEFÄHIGUNG ODER BERUFSAUSBILDUNG

Alle Universitätsabschlüsse qualifizieren im weitesten Sinn für den Einstieg in das Berufsleben. Es ist jedoch zu unterscheiden zwischen Studienfächern, in deren Curriculum eine wohldefinierte Berufsausbildung klar eingeschlossen ist (z.B. Medizin, gewisse Ingenieurwissenschaften) und jenen, deren Abschluss die akademischen Voraussetzungen für eine breite Vielfalt von Berufen gibt. (...)

10. ZULASSUNGSBEDINGUNGEN KLAR DEFINIEREN

Die Zulassung zu einem Master-Programm erfordert – wo vorhanden – den Nachweis eines Bachelor-Abschlusses. Der Auswahlprozess, der universitätsspezifisch sein muss, ist heute mancherorts nach den ersten zwei Studienjahren im wesentlichen abgeschlossen. Darum ist der Zulassung von Auswärtigen zum Master-Studium (also ins dritte oder vierte Studienjahr) besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Sicher gibt es kein automatisches Recht auf Zulassung. Es bleibt jeder Universität freigestellt, zum Bachelor-Abschluss ergänzende Zulassungsbedingungen festzulegen.

11. ZWEIFACHLEISIGKEIT DES TERTIÄREN SEKTORS

Die Zweigleisigkeit des tertiären Sektors, das sogenannte duale System, ist zu wahren: Die heute erreichte Differenzierung in Universitäten und Fachhochschulen soll in der Schweiz erhalten bleiben. Bachelor-Grade von Fachhochschulen sind anders geartet als solche von Universitäten. Master-Grade (als zweite Abschlüsse im selben Fach, gleichwertig einem Lizentiat oder Diplom) werden nur von den Universitäten verliehen.

12. ÜBERTRITT AUS DEN FACHHOCHSCHULEN

Die heute gültigen Regelungen für den Übertritt von den Fachhochschulen an die Universitäten werden beibehalten“ (ebd.: 67-70)

Gerade im Vergleich zur Intention der Bologna-Erklärung, aber auch zu ersten Entwicklungen in Deutschland und Österreich waren dabei bemerkenswerte inhaltliche Positionen enthalten. So postulierte man einerseits die grundsätzliche Umstrukturierung in ein zwei- beziehungsweise dreistufiges Studiensystem, wollte aber zugleich den Master explizit als für die Mehrheit der Studierenden anzustrebenden Standardabschluss verstanden wissen. Folgerichtig hatte dies Rückwirkungen auf die Einordnung des Bachelorabschlusses. Dieser wird nicht als erster berufsqualifizierender Abschluss verstanden, sondern primär als doppeltes Mobilitätsscharnier zum Wechsel des Studienortes oder der Studienrichtung begriffen. Darüber hinaus wurden jedoch auch elementare Randbedingungen formuliert, die einen umfassenden Wandlungsprozess nahelegten und seitens der Politik aber auch der eigenen Universitäten ein erhebliches Engagement einforderten. So lehnte man ein Nebeneinander der alten und neuen Studiengänge klar ab und stellte entsprechende Anerkennungspraktiken für die Studierenden der hergebrachten Studienstruktur in Aussicht. Gegenüber der Politik wurde darüber hinaus die klare Erwartung formuliert, sich der aus der Umstellung ergebenden einmaligen, aber auch dauerhaft anfallenden Mehrkosten bewusst zu werden. Zudem war man gegenüber den Fachhochschulen bedacht, nivellierende Effekte des neuen Systems zu verhindern. In diesem Sinne verteidigte man in der Frühphase die bald nicht mehr haltbare Position, Masterabschlüsse ausschließlich den Universitäten vorbehalten zu wollen.

Die Thesen blieben in der Reaktion nicht gänzlich unwidersprochen (vgl. Müller 2012: 200). Doch bei den maßgeblichen Akteuren aus Politik und Bundesverwaltung, die sich mit inhaltlichen Positionierungen bewusst zurückgehalten hatten, stießen sie auf Wohlwollen. So herrschte etwa in der entscheidenden inhaltlichen Frage zum Verhältnis von Bachelor und Master durchaus Konsens. Der damalige Direktor des BBW bekannte sich anlässlich der Vorstellung der Thesen explizit dazu, dass der Bachelor keine Berufsausbildung verbürgen müsste. Hintergrund dieser Erwägungen war maßgeblich auch das Finanzierungsarrangement über den interkantonalen Lastenausgleich, der Studienkosten bis ins 12. Semester teilfinanzierte. Eine Absenkung auf einen ersten berufsfeldbezogenen Abschluss nach sechs Semestern hätte für die Ausfinanzierung der Masterstufe erhebliche Konsequenzen und Rückwirkungen auf das Stipendienwesen oder die Gebührenfrage gehabt (vgl. ebd.: 223; Interview Nr. 14). In der Schweiz wurde daher „von Anfang an (...) von politischer Seite (...) klargestellt, dass als Regelabschluss der Master betrachtet wird“ (Interview Nr. 18).

8.1.2.2 Prozessuale Präferenzen

a) Prozessnorm

Die maßgeblich in den Jahren 1999 und 2000 ausverhandelte neue universitätspolitische Ordnung rezipierte einerseits die Vorstellung eines für den Wissenschaftsbereich adaptierten NPM-Modells in Kombination mit einer bestimmten Subsidiaritätsauffassung auf gesamtstaatlicher Ebene. Demnach waren die Aufgaben zwischen strategischer Formulierung und Monitoring durch die Politik und operativer Vorbereitung und Umsetzung durch die Wissenschaft wie oben bereits geschildert durch klare Zuweisungen getrennt. Im Kern waren damit im Rahmen klarer „Delegationsnormen“ (Macheret 2010: 3) institutionell verankerte durchaus konkrete Handlungserwartungen an die jeweiligen Funktionsträger formuliert. Zum anderen stand dahinter jedoch auch das in der Schweiz tief verankerte Subsidiaritätsprinzip, das sowohl historisch als auch durch die starken direktdemokratischen Elemente institutionell begründet ist (vgl. Kissling-Näf/Wälti 1999: 657). Insbesondere in der komplexen Politikformulierung bei Gesetzesvorhaben führt dies zum frühzeitigen Einbezug der referendumsfähigen Gruppen zur Antizipation von Widerständen in der post-parlamentarischen Phase (vgl. Sciarini 1999). Im Politikvollzug bildete sich daher in vielen Sektoren ein klares Vollzugsmuster heraus, das als parastaatlich gekennzeichnet wird und im Kern autonome gesellschaftliche Akteure als „Vollzugsdelegierte“ (Kissling-Näf/Wälti 1999: 656) im Rahmen staatlicher Aufsicht und Budgethoheit in den Dienst hoheitlicher Aufgaben nimmt:

„Typisch für die `neokorporatistischen Arrangements` im schweizerischen politischen System ist dabei, dass der Staat und das Verbändesystem in vielen Politikbereichen über Zentralverbände miteinander verbunden sind. Die konkrete Ausgestaltung der Kompetenzverteilung zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem privaten Sektor sowie die Steuerungsinstrumente sind jedoch sehr unterschiedlich.“ (ebd.: 657).

Die Organstellung der Rektorenkonferenz und die explizite Erwähnung in den rechtlichen Grundlagen war bewusst intendiert, um auch in der Universitätspolitik ein ähnliches Arrangement zu installieren. Auch wenn durchaus Skepsis herrschte, ob dies durch die Wissenschaft beziehungsweise von den Universitäten leistbar war (vgl. Interview Nr. 14), lässt sich so doch die Prozessnorm nachweisen, der zufolge auf beiden Seiten die klare Erwartungshaltung bestand, wonach die Universitäten und ihre Vertretung, die Rektorenkonferenz, maßgeblich in Formulierung und Vollzug gesamtschweizerischer Regelungs- und Finanzierungsfragen im Bereich Studium und Lehre einzubeziehen seien:

„ (...) wir haben natürlich schon in der Schweiz die Subsidiaritätslogik, also auch in anderen Bereichen. Man soll die Dinge, die Entscheidungskompetenz dort lassen, wo die Zuständigkeiten sind und wo die Kompetenz am höchsten ist und wo das Interesse auch ist, ja, das Subsidiaritätsprinzip. Und deshalb war das in der Logik im Geist der Zeit und in der Logik der Sache“ (ebd.: 118)

Ausdruck dessen war der oben beschriebene Aufgabentransfer von der Politik auf die neu konstituierte Rektorenkonferenz. Analog zu den kantonalen Entwicklungen gab auch die Schweizerische Hochschulkonferenz einen gewissen Stellenumfang sowie das dazugehörige Budget an die Crus ab, damit diese die neuen Aufgaben selbstständig wahrnehmen konnte (vgl. ebd.: 113). Durch die Delegation der vormals bei der SHK angesiedelten akademischen Aufgaben wie etwa Mobilität, Weiterbildung und Hochschulplanung auf die Crus konnte diese so allmählich in diesen Bereich umfangreiches Wissen aufbauen und so ihre Position im Politikprozess weiter festigen. Das im Zusammenhang mit der Formulierung des UFG diskutierte und letztlich verwirklichte allgemeine Delegationsmuster wurde so auch zur Blaupause für den staatlichen Umgang mit Bologna.

b) Prozessuale Interessen

Die staatlichen Akteure blieben zunächst abwartend bis vordergründig passiv. Auf die Tagesordnung der Schweizerischen Hochschulkonferenz sollte Bologna erst im Herbst 2000 kommen (vgl. Müller 2012: 201). Dies lag wohl einerseits in der Akzeptanz der traditionell wie nunmehr auch institutionell angelegten starken Position der Universitäten und ihrer Konferenz bei Fragen zu Studium und Lehre seitens politischer Akteure begründet. Die unmittelbar nach der Bologna-Erklärung im Staatssekretariat entstandene Idee einer Arbeitsgruppe unter Führung der Bundesverwaltung wurde daher schnell fallen gelassen. Auf Bundesebene, auf der man parallel mit der Ausarbeitung des UFG sehr beschäftigt war, gelangte man im Gegensatz schnell zu der Auffassung, dass der Ball im Feld der Universitäten liege (vgl. Interview Nr. 5): „(...) die Universitäten können wir in diesen Prozess nicht einbinden, wenn wir ihnen nicht den größtmöglichen Spielraum geben, wenn wir sie nicht als eigentliche Partner anschauen“ (ebd.). Dabei wurden auch die intensiven Kontakte zwischen der Bundesverwaltung und den Rektoren im Zuge der Gespräche über die neue schweizerische Koordinationsstruktur genutzt, um ein gemeinsames Vorgehen zu skizzieren. So erzielte das Bundesamt im Sommer bereits eine informelle Übereinkunft mit den Rektoren, über Bologna näher zu sprechen, sobald das neue Universitätsförderungsgesetz steht (vgl. ebd.). Das prozessuale Interesse insbesondere der Bundesakteure bestand darin, die gewünschte Reform durch ostentative Zurückhaltung einerseits nicht zu kompromittieren, andererseits jedoch klar zu machen, dass diese politisch gewollt und gestützt werde und inhaltlich-koordinativ primär bei der Rektorenkonferenz anzusiedeln sei.

Nachdem im Oktober das UFG verabschiedet war, griff die GWF unter Staatssekretär Kleiber daher die mündliche Vereinbarung in einem Schreiben im November 1999 an die Rektoren auf. Darin wurde sowohl die mündliche Zusage für das koordinierte Vorgehen bestätigt

als auch von politischer Seite der Rahmen für das weitere Vorgehen abgesteckt. Konkret schlug das Staatssekretariat zwei Instrumente vor, zu denen die Rektoren Stellung beziehen sollten beziehungsweise Vorschläge machen sollten (vgl. Crus 2001a: 22):

1. Start eines umfassenden Projektes zur Umsetzung der Bologna-Erklärung mit Organisation, Zeitplan sowie Aufbau- und Ablauforganisation
2. Planung einer schweizweiten Tagung zu Bologna im Juni 2000 zur „Fokussierung“ (ebd.: 22) der unter 1. genannten Aktivitäten.

Die Rektorenkonferenz hatte ihrerseits schon frühzeitig das fundamentale Interesse bekundet, „dass die Universitäten die Bedingungen, unter denen auf die Bologna-Deklaration eingetreten werden sollte, selber definieren, bevor politische Gremien dies tun.“ (ebd.: 62). Nachdem man der politisch initiierten Reform unmittelbar nach der Konferenz im Juni 1999 zunächst sehr skeptisch gegenüberstand und auch die schweizerische Unterschrift unter die Deklaration kritisiert hatte, wollten die Rektoren nun agieren, statt reagieren zu müssen. Im Kern wollte man so der politischen Seite auch im Hinblick auf die sich abzeichnende Aufwertung im schweizweiten Koordinierungssystem demonstrieren, dass die Crus in der Lage sei, „ihre Dinge selber zu ordnen“ (Schäublin zit. nach: Müller 2012: 200). Mindestens genauso stark auf die Präferenzbildung der Rektorenkonferenz wirkte jedoch eine überraschende Entwicklung innerhalb der Universitätslandschaft selbst. Anlässlich der Sitzung der Rektoren im Dezember 1999, in der man sich durchaus skeptisch erstmalig mit Bologna eingehender beschäftigte, wurde seitens der Universität St. Gallen vorgebracht, dass man ohnehin beabsichtige, komplett auf Bachelor und Master umzusteigen. Parallel dazu berichtete der Vertreter der ETH Zürich, dass dort ebenfalls ein Reformmodell in den Natur- und Ingenieurwissenschaften erprobt werden solle (vgl. Interview Nr. 14). In der Folgezeit wurde rasch deutlich, dass auch an weiteren Standorten entsprechende Aktivitäten vorangetrieben wurden (vgl. Müller 2012: 191f.). Durch diese lokalen Entwicklungen, angestoßen durch St. Gallen und Zürich, gerieten die übrigen Universitäten unter Zugzwang. Das Universitätsförderungsgesetz mit seiner Umstellung von Input- auf Outputparameter hatte die Wettbewerbsbedingungen der Einrichtungen stark verändert. Attraktive Lehrbedingungen im Hinblick auf Studierenden- und Abschlusszahlen wurden so zu einem Wettbewerbsvorteil, den sich keine Universität entgehen lassen wollte (vgl. Interview Nr. 14). Im Kern hatten die Rektoren somit auch Interesse an einem proaktiven Vorgehen, da man angesichts der lokalen Initiativen das Erfordernis eines gemeinsam abgestimmten Vorgehens sah.

8.1.3 Steuerungsmuster

8.1.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation

Mehrere Faktoren begünstigten die rasche Etablierung eines neuen und umfassenden Steuerungsmusters, in dem sich Formulierung und Vollzug des Bologna-Prozesses in der Schweiz maßgeblich bewegen sollten. Grundlegend war die neue Kompetenzordnung, die ab 2001 in Kraft treten sollte. Die Verhandlungen um ihre Ausgestaltung liefen zunächst noch parallel zu den ersten Diskussionen um Bologna. Aber der Grundentscheid für die Kompetenzzuweisung zwischen Politik und Universitäten war bereits getroffen und bildete den Rahmen für Bund, Kantone und Rektoren. So wurde die traditionell fragmentierte Konstellation aus formal noch getrennten und schwach bis mittel ausgeprägten Kompetenzen einerseits sowie einem Universitätssektor mit eher mittlerer Ressourcenausstattung andererseits durch einen prozessualen und inhaltlichen Norm- und Interessenkonsens überlagert, der ein integriertes, national koordiniertes Vorgehen ermöglichte. Auf der prozessualen Normebene war weitgehend unbestritten, dass die Rektorenkonferenz die primäre koordinierende und inhaltsprägende Instanz sei und staatliche Akteure diese Aktivitäten zu flankieren haben. Zudem bestand in der Akteurkonstellation grundlegende Einsicht darin, dass die Bologna-Erklärung mit der Frage der Reform der Lehre und der internationalen Anschlussfähigkeit eine große Chance war, zwei wesentliche Herausforderungen des Schweizerischen Wissenschaftssystems Ende der 1990er Jahre zu adressieren. Schließlich waren die verfahrensbezogenen Handlungsziele der maßgeblichen Akteure zum Teil komplementär. Die Politik wollte angesichts der fest verankerten Autonomie im Bereich Studium und Lehre nicht selbst aktiv werden, signalisierte aber im Hintergrund den fundamentalen Wunsch zur Reform wie auch die Bereitschaft zur finanziellen Unterstützung. Hinzu kam, dass weder Bund noch Kantone über hinreichend Wissen und Kapazitäten verfügten zur nationalen Koordination. So konnte die anfängliche Verärgerung der Rektoren über die als einseitig wahrgenommene Unterzeichnung der Deklaration durch Staatssekretär Kleiber kanalisiert werden. Dieser hatte sich u.a. durch die wohlwollende Aufnahme der Sorbonne-Erklärung durch die damalige SHK, aber auch in der Annahme, dass es sich letztlich um eine allgemeine Deklaration ohne große Folgen handele, zur Unterzeichnung von Bologna hinreichend legitimiert betrachtet (vgl. Interview Nr. 5; Müller 2012: 149). Nichtsdestotrotz war Bundesrätin Dreifuss, Staatssekretär Kleiber und BBW-Direktor Schuwey die symbolische Bedeutung eines Anschlusses der Schweiz an einen wenn auch noch vage skizzierten europäischen Hochschulraum durch die Erklärung bewusst, weshalb die Bundesakteure die Teilnahme am Prozess forcierten. Einige Rektoren, die ebenfalls in Bologna anwesend waren, formulierten gegen-

über dem Direktor des BBW und dem Generalsekretär der SHK am Vorabend der Deklaration dagegen noch ihre erheblichen Bedenken:

„Die Schweizer Rektoren haben vor allem grosse Bedenken gehabt, dass sich die Minister jetzt dort in diese Sachen einmischen. Studienstrukturen und Abschlüsse waren in der Schweiz traditionell immer in der Kompetenz der Universitäten. (...) Wir haben dann eine sehr engagierte Diskussion gehabt. (...) Der Abend – so habe ich dieses Nachtessen in Erinnerung – war am Anfang sehr gespannt, und am Schluss sind wir doch sehr friedlich auseinandergeschieden.“ (Schuwey zit. nach: Müller 2012: 160)

Die Rektoren übernahmen trotz aller Skepsis die Initiative, da man vor der Politik, die sich selbst zurücknahm, Tatsachen schaffen wollte, aber auch die angelaufenen lokalen Reformvorhaben kanalisieren wollte. Als Voraussetzung zur dauerhaften Übernahme dieser Initiative wurden in der Folge so zentrale inhaltliche Punkte in Form der zwölf Thesen formuliert, die auf die prinzipielle Befürwortung der Politik stießen. Im Oktober 2000 legte die Rektorenkonferenz daher dem Rat der SHK die im Sinne des Schreibens des Staatssekretariats erwartete Stellungnahme vor. Neben den zwölf Thesen war in dieser auch der förmliche Antrag auf Einrichtung und Finanzierung einer Projektorganisation durch das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft enthalten (vgl. Crus 2001a: 66). Auf dieser Sitzung wurde durch Beschluss von Bund und Kantonen daher offiziell der Crus ein **Mandat** zur Koordinierung und Umsetzung der Bologna-Erklärung in der Schweiz erteilt, das zunächst bis 2003 reichte.

8.1.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente

Die steuerungspraktische Folge des in der Akteurkonstellation vorherrschenden Konsenses, den Universitäten die Initiative zu überlassen war der Einsatz zweier Kerninstrumente zur Formulierung wesentlicher struktureller Aspekte. Grundlegend erfolgte zunächst eine umfassende **Mandatierung** der Crus durch das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft. Kernpunkt des Mandats war der Aufbau einer entsprechenden Projektorganisation zum „Zwecke der Planung, Begleitung und hochschulpolitischen Abstimmung der Koordinationsmassnahmen für die Umsetzung der Bologna-Deklaration“ (ebd.: 64). Es kann somit als prozeduralorganisationsbasiertes Instrument gewertet werden. Ein wesentlicher Zweck der Projektorganisation bestand darin, gemäß Zusammenarbeitsvereinbarung zuhanden der SUK einen Entwurf einer verbindlichen Richtlinie zur Umsetzung der Bologna-Deklaration als Basis für eine anschließende **Vernehmlassung** im Vorfeld einer verbindlichen Regulierung zu erstellen. Damit kann es als rechtsnahes Informationsinstrument gewertet werden.

a) Prozedural-organisationsbasiertes Instrument des Bundes: Mandatierung

Rechtlicher Bezugspunkt des Projektarrangements bildete Art. 13 der Zusammenarbeitsvereinbarung von Bund und Kantonen, insbesondere Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit

Art. 6 Absatz 1 Buchstabe a. Demzufolge oblag der Crus die Vorbereitung einer durch die SUK zu beschließenden verbindlichen Rahmenordnung über die Studienrichtzeiten und über die Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen. Im Mandat wurden in einer Vereinbarung zwischen Bundesverwaltung und Crus Aufgaben festgehalten sowie finanzielle Zusagen fixiert, die von beiden Partnern unterschrieben wurden (vgl. Interview Nr. 37). In der Wahrnehmung der Universitäten war diese Mandatierung „wenig formalisiert und liess dem Generalsekretariat der CRUS Flexibilität und Spielräume in der Planung und Durchführung ihrer Koordinationstätigkeit“ (Stauffacher 2005: 4). Auch in finanzieller Hinsicht zeigte die Bundesverwaltung Pragmatismus und leitete Gelder aus bestehenden Programmen in die Bologna-Koordination um (vgl. Crus 2005: 61). Da die neu entstandene SUK im ersten Übergangsjahr 2001 noch nicht über die Kompetenzen verfügte, wurde die Koordination durch das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft finanziert (vgl. Interview Nr. 14). Diese frühe mandatsbasierte Projektstruktur spiegelte so das grundlegende und anspruchsvolle Bemühen um eine universitätsnahe Reform mit politischer und damit auch gesellschaftlicher Rückkopplung wider. Den Kern der frühen Organisation bildete eine primär aus Universitätsvertretern besetzte Projektleitung. Zu ihren zentralen Aufgaben gehörte neben der Koordination spezifischer Arbeitsgruppen, der Abstimmung mit der Politik sowie weiteren Akteuren des Tertiärsektors insbesondere die „Grobplanung der von der CRUS zu verfolgenden Koordinationsmassnahmen (...) sowie einer mittelfristigen Perspektive für die kommenden 2-3 Jahre“ (vgl. Crus 2001a: 65). Unterstützt wurde sie dabei vom Generalsekretär der Crus, der in Personalunion neu bestellter Bologna-Koordinator wurde. Zur Beratung der Projektleitung in strategischen Fragen der Umsetzung des Bologna-Prozesses im Hinblick auf den gesamten Tertiärbereich sowie auch zur Begutachtung von Maßnahmenplanungen wurde als dritte Komponente eine hochschulpolitische Begleitgruppe eingerichtet. Den Vorsitz übernahm der damalige Direktor des BBW. Die frühe Berücksichtigung verschiedenster Akteure in dieser Begleitgruppe wie etwa der Studierenden, des Mittelbaus, aber auch der Fachhochschulen, der Sanitätsdirektorenkonferenz sowie der Gymnasialrektorenkonferenz zeigt den Anspruch, die Implikationen der anstehenden Reform im Tertiär- und Sekundärbereich möglichst umfassend zu erfassen.

Innerhalb dieser Bologna-bezogenen Projektorganisation setzte die Crus im Hinblick auf die Formulierung einer Richtlinie im Herbst 2000 zunächst fünf disziplinäre Arbeitsgruppen ein (vgl. Crus 2001b). Diese deckten mit den Wirtschaftswissenschaften, den drei Fachkulturen Geisteswissenschaften, Sozialwissenschaften, Theologie sowie Naturwissenschaften, Rechtswissenschaften und Ingenieurwissenschaften die großen, in Studien- und Forschungszusammenhängen institutionell verdichteten, Fachbereiche ab. Die Medizin blieb auf

eigenen Wunsch zunächst außen vor. Die Arbeitsgruppen gelangten so anhand der zwölf Thesen zu einer ersten innerfachlichen und zugleich standortübergreifenden Selbstvergewisserung über Möglichkeiten, Probleme und Grenzen der Bologna-Umsetzung. Die Rechtswissenschaften signalisierten in diesem Zuge sehr früh die grundsätzliche Bereitschaft, unter gewissen Voraussetzungen am Prozess teilzunehmen (vgl. ebd.: 39). Parallel wurden weitere Arbeitsgruppen eingerichtet, die bis 2003 zu ersten Empfehlungen in den Bereichen Diploma Supplement und ECTS kamen. Informell aber auch formell erfolgte dabei stets eine Rückkopplung an Politik und Bildungsverwaltung in Form von Zwischenberichten an die SUK. Verdichtet wurden die komplexen inhaltlichen formalen und Diskussionen anschließend zu zwei zentralen Regelwerken, die im Kern den Prozess bis heute prägen. Einerseits erarbeitete die Crus bis Ende 2002 einen Entwurf für die *Richtlinien der SUK für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen in der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses*. Andererseits wurden parallel zur Ausarbeitung des Entwurfs im Sinne einer Auslegordnung und Konkretisierung der Richtlinien umfassendere *Empfehlungen der Crus zuhanden der Universitäten* (vgl. Crus 2004) ausgearbeitet.

Dem vorweg ging eine bewusste Entscheidung der Rektoren, den bis dahin in allen Dokumenten verwendeten Begriff „Umsetzung der Erklärung von Bologna“ systematisch durch *„Erneuerung der Lehre im Rahmen des Bologna-Prozesses“* zu ersetzen:

„Damit will sie (CRUS, Anm. der Verf.) vor allem dem Missverständnis entgegenreten, es gehe nur darum, eine gesamteuropäisch angestrebte Neustrukturierung der Studiengänge auch in der Schweiz nachzuvollziehen. Bereits in der Titelgebung soll festgehalten werden, dass mit der Bündelung schon länger bestehender Zielsetzungen und Reformbestrebungen im Rahmen des Bologna-Prozesses jene grundlegende strukturelle und inhaltliche Erneuerung des universitären Lehrens und Lernens eingeleitet worden ist, der im Planungszeitraum 2004 – 2007 höchste Priorität zukommen muss.“ (Crus 2002a: 81)

Mit dem Planungszeitraum 2004-2007 rekurrten die Rektoren auf den Bezugsraum der anstehenden BFT-Periode, für die durch das Parlament die Kredite vergeben wurden. So nutzte man dabei das Gelegenheitsfenster, Bologna auch diskursiv mit einer schon länger geforderten allgemeinen Reform beziehungsweise `Erneuerung` der Lehre zu verbinden und zugleich signifikante Bundesmittel dafür zu beanspruchen. In den Planungsprozess war man gemäß Zusammenarbeitsvereinbarung explizit einbezogen. So verfügte die Crus über eine eigene Planungskommission um gebündelt über die SUK die Bedarfe der Universitäten für die jeweiligen Planungszeiträume anzumelden (vgl. Interview Nr. 14). Eine vorbereitend eingesetzte Arbeitsgruppe Mehrkosten kam so ebenfalls in der Formulierungsphase bis 2003 zu dem Schluss, dass verschiedenen Kostentypen anfielen. Neben Bologna-spezifischen Einführungs- und Betriebskosten (z.B. für die Umstellung der Curricula, intensivere Beratung

oder Erfassung der Lernleistungen durch das ECTS-System) rechnete man zudem mit allgemeinen Kosten zur Stärkung der Lehre.

**b) Rechtsnahe Informationsinstrumente von Bund und Kantonen:
Vernehmlassung und Arbeitsgruppe**

Art 10 UFG normierte, dass die SUK zu wichtigen hochschulpolitischen Frage die interessierten Kreise und insbesondere die Universitätsleitungen, Dozierenden, Mittelbau, Studierenden sowie Organisationen der Wirtschaft zu konsultieren habe. In diesem institutionell klar abgesteckten Rahmen konnten sich die Rektoren frühzeitig darauf verständigen, möglichst bereits 2002 einen Entwurf für eine entsprechende Richtlinie der SUK zu präsentieren, damit diese in die Vernehmlassung verschickt werden kann. Von Dezember 2002 bis März 2003 wurden daher 120 Universitäten, Fakultäten, Verbände, Einrichtungen und Organisationen angeschrieben, wobei zum Fristende 41 Stellungnahmen vorlagen. Da bereits die Entwurfsfassung mit relativ breiter Einbindung des Universitäts- und Wissenschaftssystem entstanden war, waren die Rückmeldungen überwiegend bestätigend und bezogen sich auf Details (vgl. SUK 2003b). Allerdings entzündete sich im Nachgang eine erhebliche Diskussion um die Frage des Masterzugangs. Die Universitäten hatten naturgemäß ein Interesse daran, die Bedingungen für den Zugang eigenständig zu regeln. Der Entwurf vor der Vernehmlassung sah demgemäß vor, dass allenfalls für Bachelorabsolventen eigener Studiengänge ein voraussetzungsloser Übertritt möglich sei. Insbesondere von sozialdemokratischen Bildungspolitikern und Studierenden wurde dagegen geltend gemacht, dass im Sinne der schweizweiten Mobilität innerhalb der Systematik eines Masters als Regelabschluss der Übertritt grundsätzlich frei bleiben müsse. In einer abschließenden **Arbeitsgruppe**, die durch den damaligen Präsidenten der SUK geleitet wurde, mussten daher die Differenzen weiter geklärt und letztlich entgegen der grundsätzlichen Absicht, den Universitäten möglichst viel Freiheiten zu lassen, politisch entschieden werden (vgl. Interview Nr. 5).

Im Ergebnis wurde so zur erheblichen Verärgerung der Universitäten verbindlich geregelt, dass der Zugang zu konsekutiven Masterstudiengängen schweizweit innerhalb derselben Fachrichtung prinzipiell voraussetzungslos ist. Im Kern schränkte die Politik damit in der wesentlichen Schnittstellendimension die ansonsten in Strukturfragen erhebliche Autonomie der Universitäten deutlich zugunsten einer genuin politischen Lösung ein.

„Die Zulassung zu den Master-Studiengängen ist nicht mit dem Hochschulzugang, d.h. mit der Erst-Immatrikulation, gleichzusetzen. In erster Linie geht es beim Übertritt zu den Masterstudien um die Zulassung von bereits an schweizerischen Universitäten immatrikulierten Studierenden. Dabei gilt die Entscheidbefugnis der Universität nicht unbegrenzt. Sowohl kantonale Vorschriften als auch die vorliegenden Bologna-Richtlinien (Art. 3 Abs. 1-4) gehen der Zulassungskompetenz der Universitäten vor. So dürfen die Universitäten für die Zulassung von Inhaberinnen und Inhabern eines Bachelordip-

loms einer schweizerischen Universität zu Master Studiengängen in der entsprechenden Fachrichtung keine weiteren Anforderungen stellen.“ (SUK 2003a: 7)

Als Konzession wurde den Universitäten die Möglichkeit eingeräumt, bis zum Abschluss die Erbringung bestimmter Leistungen einzufordern. Die Universitäten können so etwa bis zum Abschluss den Nachweis bestimmter Methoden- und Sprachkenntnisse einfordern, die im Bachelorstudiengang nicht oder nicht zur Gänze vermittelt wurden. Zudem kam die Politik den Universitäten entgegen, indem sogenannte spezialisierte Masterstudiengänge als Kompromisslösung ermöglicht wurden. Darunter werden Masterprogramme verstanden, die auf keinem Bachelorstudiengang beruhen und zur Profilbildung der Universität beitragen können. Demgemäß können die Universitäten hier besondere Voraussetzungen formulieren und das Freizügigkeitsgebot einschränken (vgl. Interview Nr. 14). Zugleich machte man den Universitäten jedoch deutlich, dass das erklärte politische Ziel im Hauptangebot der konsekutiven, zulassungsfreien Masterstudiengänge liegt (vgl. SUK 2003a: 9). Damit war es den Universitäten im Prinzip möglich, das alte System weiterzuführen und die spezialisierten Master bei Bedarf als studienstrukturelle Innovation zu nutzen (vgl. Interview Nr. 32).

8.1.3.3 Analyse

Das Mandat zur Einrichtung und Finanzierung der Projektstruktur kann als prozedural-organisationsbasiertes Hintergrundinstrument begriffen werden: Durch die bewusste Übertragung der Koordinations- und Inhaltsarbeit auf einen Akteur außerhalb der behördlichen Kernverwaltung wurde seitens der Politik eine Struktur geschaffen, innerhalb derer die staatlichen Akteure zwar vertreten waren, operativ aber nicht zum Kern gehörten. Auch wenn der Universitätssektor damit faktisch die Führungsrolle übernommen hatte: Rein formal agierte man jedoch im Schatten der Hierarchie, da die Crus im Rahmen ihrer Mandate, delegierten Aufgaben oder Projektorganisationen an die Weisungen der SUK gebunden ist (vgl. Stauffacher 2005: 2). Damit war die an die Universitäten ausgelagerte Bologna-Projektorganisation mittelbar an die neue rechtssetzende Befugnis der SUK in gesamtschweizerischen Fragen zu Studium und Lehre angeschlossen. Im Kern bestand somit das Steuerungsmuster der Formulierungsphase aus zwei miteinander verschalteten Instrumenten: Durch das prozedural-organisationsbasierte Instrument der Projektorganisation wurde eine teilformalisierte Aufbau- und Ablauforganisation geschaffen, die neben den Universitäten zentrale Akteure des tertiären Sektors und der Politik verband mit dem klaren Ziel, Bologna in der Schweiz koordiniert anzugehen. Das Instrument operierte selbst im größeren Kontext der Zusammenarbeitsvereinbarung, so dass die Projektorganisation stets an die staatliche Steuerungsressource Recht angebunden blieb. Ausgangspunkt bildete so einerseits die Mandatierung, andererseits aber die delegierte Aufgabe der Ausarbeitung eines Richtlinienentwurfes. Dieser

sollte anschließend als Basis des gemäß Art. 10 UFG vorgesehenen rechtsnahen Informationsinstruments Vernehmlassung dienen mit dem Ziel einer verbindlichen gesamtschweizerischen Regelung. Dieses zweite Instrument der SUK wiederum war unmittelbar an die staatliche Ressource Recht angebunden.

In dieser charakteristischen Verschaltung manifestiert sich eine **staatliche Letztverantwortung**, die eher subsidiär als primär wahrgenommen wird. Bund und Kantone delegieren die einer verbindlichen Minimal-Regulierung vorgelagerte Koordinationsarbeit auf die Rektorenkonferenz, die in horizontaler Selbstkoordination einen Richtlinien-Entwurf sowie – als umfassende normersetzende Absprache – quasi-verbindliche Empfehlungen ausarbeitet. Allerdings zeigen Konflikte um bestimmte Punkte wie etwa die Masterzulassung, dass innerhalb dieses Arrangements staatliche Akteure ihren Ressourcenvorteil aktivieren können, wenn gesellschaftliche Interessen durch die verbandliche Selbstregulierung als nicht gewahrt perzipiert werden. Dies bleibt jedoch die Ausnahme vor dem Hintergrund einer weitgehenden Auslagerung von **Organisationskompetenz** an die Rektorenkonferenz und ihre Mitgliedsuniversitäten. Dennoch verfügt der Staat durch die Möglichkeit verbindlicher Regulierungskompetenzen über die abschließende **Entscheidungskompetenz** im Bereich Studium und Lehre. Diese wird im Sinne der subsidiären Logik jedoch sparsam eingesetzt und erstreckt sich auf das als für erforderlich gehaltene Minimum. Der schweizerische Fall der staatlichen Steuerung der Formulierung weist somit die größte Nähe zum Idealtypus der strukturierenden Steuerung auf.

8.1.3.4 Zentrale Ergebnisse

Die Ergebnisse der Formulierung spiegelten einerseits die traditionellen Freiräume der Universitäten wider und zeigten andererseits das schwerpunktmäßige Interesse der Politik. So ist die Strukturdimension allenfalls oberflächlich geregelt. Auch wurden keine Abschlussgrade genannt, sondern lediglich der Crus ein Koordinierungsauftrag hierzu erteilt. Gerade im Vergleich zu Deutschland und Österreich ist die explizite Adressierung der Prozessdimension auffällig. Sowohl in temporaler Hinsicht als auch im Umfang fanden sich die frühen Festlegungen, die Umstellung komplett bis 2010 abzuschließen. Allerdings wird dies nur im Gesamtzusammenhang verstehbar, denn die Schnittstellendimension zeigt paradigmatisch, dass der Kern von Bologna, das zweistufige System, in der Schweiz sowohl politisch als auch seitens der wissenschaftlichen Akteure nicht gewollt war. Als Regelabschluss wurde explizit der Master normiert, was den Bachelor auf den Status eines Abschlusses zur „Vermittlung einer grundlegenden wissenschaftlichen Bildung und eines methodisch wissenschaftlichen Denkens“ (SUK 2003a: 4) reduzierte. Konsequenterweise hebelte die SUK an dieser

Stelle auch ausnahmsweise die Autonomie der Universitäten auf und erteilte der Crus einen Koordinationsauftrag zur Definition sogenannter Studienrichtungen. Diese stellten eine fiktive Größe zur politischen Gewährleistung einer umfassenden vertikalen Mobilität dar. Inhaltlich verwandte Studiengänge sollten einer Studienrichtung zugeordnet werden. Inhaber eines Bachelordiploms sollten so innerhalb einer Studienrichtung ohne weitere Bedingungen, und damit unabhängig von Noten oder anderen Vorkenntnissen, schweizweit ins Masterstudium wechseln können. Studierenden, die einen Master außerhalb ihrer Fachrichtung anstrebten, konnten Auflagen gemacht werden und mit den spezialisierten Masterstudiengängen stand den Universitäten noch eine Option zur Profilbildung zur Verfügung, die aber gemäß Politik nicht die Regel werden sollte.

Leitfrage	Inhalt der Regelung	Quelle
Strukturdimension		
<i>Extern</i>		
Festlegung der Studiendauer in Jahren bzw. ECTS	Bachelor: 180 ECTS Master: 90-120 ECTS	Art. 1 (SUK 2003a: 4)
Festlegung von Abschlussbezeichnungen	nein: Nur Auflage an Universitäten bzw. Crus zur Koordination der Vereinheitlichung	Art. 4 (SUK 2003a: 10)
<i>Intern</i>		
Interne Strukturierung durch Module, ECTS, Prüfungs- und Studienabschnitte	nur: Es werden ECTS auf der Basis kontrollierter Studienleistungen vergeben; 1 ECTS entspricht 25-30 Stunden	Art 2 (SUK 2003a: 5)
Prozessdimension		
Festlegung eines Umstellungszeitpunktes und Parallelitäten (Zeitschiene)	bis 2010 keine Parallelität von altem und neuem System (SUK 2003)	Art. 5 (SUK 2003a: 13) Art. 1 Absatz 2 (SUK 2003a: 4)
Auslassung von Studiengängen/Fächern	nein: Der Grundsatz gilt für alle Studienrichtungen, auch für Medizin	Art. 1 Absatz 2 (SUK 2003a: 4)
Schnittstellendimension		
Ausbildungsziel von Master und Bachelor	Bachelor: „Vermittlung einer grundlegenden wissenschaftlichen Bildung und eines methodisch wissenschaftlichen Denkens“ (SUK 2003a: 4) Master: dient der wiss. Fachvertiefung (ebd.) Master ist der Regelabschluss zwei Typen: konsekutiv und Spezialisierte Master (hier Möglichkeit der Bedingungen für Zulassungen)	Art. 1 (SUK 2003a: 4)

Übergangsregelungen zum Master	Prinzip des freien Übertritts innerhalb einer Fachrichtung; kantonale Vorschriften und Richtlinien (Art 3) gehen der universitären Zulassungskompetenz voraus Zentral: Begriff der Fachrichtungen und Koordinierung derselben (SUK 2003a:11)	SUK RL Art. 3 (SUK 2003a: 6) Im Prinzip ist damit ein freier Übertritt in derselben Fachrichtung garantiert.
---------------------------------------	---	---

Tabelle 26: Zentrale Ergebnisse der Formulierung in der Schweiz

8.2 Implementierung

8.2.1 Dimension I: Struktureller Kontext

Mit der Verabschiedung der SUK-Richtlinie im Dezember 2003 sowie dem Einsetzen der neuen BFI-Periode im Folgejahr kann der Beginn der eigentlichen Implementierungsphase in der Schweiz recht klar in das Jahr 2004 verortet werden. In den Jahren 2000-2003 hatte sich zunehmend ein Steuerungsmuster mit Nähe zur strukturierenden Steuerung gebildet, dessen Institutionalisierung durch den voranschreitenden Prozess weiter bestärkt wurde. Dies trug zu einer Bestätigung und Stärkung der institutionellen und funktionalen Ressourcen von Staat und Sektor bei. Seit 2001 war die Kompetenzverteilung auch formal im Grundsatz getrennt, aber in wenigen essenziellen Bereichen verflochten bei gleichzeitig geringem Ausmaß. Ebenso waren nun auch die institutionellen Ressourcen der Crus, auf deren Vorgriff man 1999/2000 hin die ersten steuerungspraktischen Überlegungen unternahm, nun ebenso seit 2001 rechtlich formal wirksam. Die Formulierung hatte gezeigt, dass das angedachte Arrangement im Falle Bologna gut funktionierte. Im Rahmen von Art. 6 der Zusammenarbeitsvereinbarung hatte die Crus auf der Basis der zum großen Teil staatlich finanzierten Projektorganisation die verabschiedeten Richtlinien ausgearbeitet und mannigfaltige weitere Themen bearbeitet. Innerhalb dieser spezifischen institutionellen Ressourcen stärkte die Crus auch maßgeblich ihre funktionalen Ressourcen, indem sie in den wesentlichen Bereichen der Studienreform erhebliches politisches Tauschpotenzial aufbaute. Jenseits der bloßen Expertise zu einzelnen Themen oder der Bündelung von Interessen gegenüber einer diese weiterverarbeitenden Ministerialverwaltung konnte die Rektorenkonferenz in der Frühphase eine beachtliche Selbstregelungskompetenz aufbauen. Ergänzend zu den verbindlichen minimalen Richtlinien entstanden so weitere Empfehlungen und Handreichungen, die durchaus den Charakter normersetzender Absprachen beanspruchen wollten (vgl. Interview Nr. 32). Im Kern blieben die staatlichen Ressourcen so im Grundsatz getrennt und in einigen zentralen Aspekten zusammengelegt, aber eher schwach. Dem gegenüber stand ein

durchaus gut organisierter Sektor, der sowohl von den staatlicherseits eingeräumten institutionellen Ressourcen wie auch von den mittlerweile beträchtlichen funktionalen Ressourcen profitierte. Während die Organisation des Universitätssektors relativ konstant blieb, ordnete die Eidgenossenschaft ihre Bildungsverwaltung im Implementierungszeitraum neu. Die Gruppe Wissenschaft und Forschung wurde ebenso wie das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft infolge der Pensionierung von Direktor Schuwey, der in Politik, Verwaltung und Universitäten gleichermaßen über ein hohes Ansehen verfügte und eine zentrale Figur der Frühphase war, zum 01.01.2005 aufgelöst. Das Bundesamt wurde in das neu geschaffene Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) überführt, das weiterhin im Geschäftsbereich des Innendepartements operierte.

8.2.2 Dimension II: Steuerungspräferenzen

Die obigen Entwicklungen wirkten sich auch auf die Präferenzstruktur zu Beginn der Implementierung aus, die im Kern dem zu Beginn der Formulierung feststellbaren prozessualen und inhaltlichen Grundkonsens entsprach. Bis auf den erheblichen inhaltlichen Interessensgegensatz bezüglich der Frage der Zulassungen bestand somit der in der institutionellen Struktur angelegte grundlegende prozessuale Normkonsens fort, dass die Universitäten für die Umsetzung verantwortlich sind. Auf der Inhaltsebene hatte man zudem mit der Umdeutung der bloßen Umsetzung von Bologna zur "Erneuerung der Lehre im Rahmen des Bologna-Prozesses" (Crus 2002a: 81) einen gemeinsamen Verständigungsrahmen gefunden. Sowohl für die Crus als auch für die Politik bildete Bologna den Aufhänger zur Reform der Lehre im Hinblick auf Inhalte, Struktur, Didaktik und Internationalität (vgl. Müller 2012: 230; Crus 2002a: 81). Auch gingen zentrale prozessuale Interessen wie etwa bei der Finanzierung der Reformmehrkosten in die ähnliche Richtung. 2002 wies die Crus im Zuge der Bedarfsanmeldung für die Bundeskredite 2004-2007 deutlich darauf hin, dass die ehrgeizige Reform sämtlicher Studiengänge nicht befriedigend realisiert werden könne, „wenn die Finanzierung der dafür unerlässlichen Massnahmen durch Bund und Kantone nicht insgesamt gesichert ist.“ (Crus 2002b: 13). Auf Basis einer Kalkulation beantragte die Rektorenkonferenz 60 Mio. CHF bei der SUK zur Deckung der Umsetzungskosten bis 2007, was im Staatssekretariat allerdings zunächst auf Ablehnung stieß (vgl. Interview Nr. 14). Innerhalb von Politik und Verwaltung war es jedoch ein mehrheitsfähiges Anliegen, die Kosten für die Einführung der neuen Studiengänge zu übernehmen, zumal man über das Instrument der projektgebundenen Beiträge verfügte (vgl. Interview Nr. 5; Interview Nr. 14). Als Kompromiss konnten so schließlich 30 Mio. Franken zur Förderung der kantonalen Universitäten erreicht werden. Erhebliches Konfliktpotenzial offenbarte sich nur auf der Ebene der inhaltlichen Inte-

ressen zu einzelnen Themenkomplexen wie der Zulassung, in denen der Staat seinen inhärenten Ressourcenvorteil für politische Lösungen einsetzte und die Selbstregelungskompetenz der Crus aushebelte. Damit hatte die Politik nach Meinung der Rektoren zugleich die Subsidiaritätsnorm verletzt (vgl. Müller 2012: 224). Da dies jedoch innerhalb eines Gesamtzusammenhangs mit stabilem institutionalisierten Rahmen und grundsätzlich konsensorientierten Interaktionsorientierungen die Ausnahme blieb, ist auch für die Implementierung das etablierte strukturierende Steuerungsmuster nachweislich.

8.2.3 Steuerungsmuster

8.2.3.1 Beschreibung der Akteurkonstellation

Wesentliche Veränderungen sind für den Beginn der Implementierungsphase zunächst nicht festzustellen. Die getrennt und zum Teil verflochtenen, eher gering ausgeprägten staatlichen Kompetenzen standen einem Sektor mit sehr hoher Ressourcenausstattung gegenüber. Zudem bestand zwischen den Akteuren in vielen inhaltlichen und verfahrensbezogenen Fragen ein umfassender Konsens.

8.2.3.2 Beschreibung der Kerninstrumente

Bereits innerhalb des Steuerungsmusters der Formulierungsphase wurde an den Instrumenten für die Umsetzung gearbeitet. In regulativer Hinsicht waren die umfassenden Abstimmungsbemühungen auf das in der Schnittmenge zwischen materieller und prozessualer Regulierung einzuordnende Instrument der Richtlinie fokussiert. Parallel liefen zudem die Planungen für die Aktivierung finanzieller Ressourcen. Die SUK brachte im Februar 2002 basierend auf der mehrjährigen Universitätsplanung der CRUS beim Bundesrat den Finanzbedarf für die Periode 2004-2007 ein. Die Botschaft für Bildung, Forschung und Technologie 2004-2007 stufte die genannten drei Bereiche gegenüber dem Parlament angesichts ihrer zentralen gesellschaftlichen Rolle als prioritär ein, „denen (...) überdurchschnittlich erhöhte Mittel zur Verfügung gestellt werden sollen“ (Bundesrat 2002: 2366; kursiv im Original nicht übernommen) Als Maßnahme wurde dem Themenkomplex Erneuerung der Lehre in vielen Zusammenhängen daher eine herausragende Bedeutung zugemessen. Im Kontext der hochschulübergreifenden Bereiche wurde die Umsetzung der Bologna-Deklaration in den nationalen Förderantrag aufgenommen. Auch wenn der Bundesrat aufgrund der Haushaltslage nicht ganz den Forderungen aus dem Bildungs-, Wissenschafts- und Technologiebereich entsprechen konnte, war doch ein erheblicher Mittelaufwuchs zu verzeichnen. Für die kantonalen Universitäten waren zu Beginn als Planungszahlen für die Periode von 2004 bis 2007 gut

zwei Mrd. Franken Grundbeiträge, etwas über 300 Mio. CHF an Investitionsbeiträgen und 176 Mio. CHF für projektgebundene Beiträge vorgesehen. Der gesamte ETH-Bereich, innerhalb dessen die beiden Bundesuniversitäten in Zürich und Lausanne verortet sind, sollte so ca. 7,744 Mrd. CHF erhalten (SUK 2003c: 7). Neben der latenten Steuerungsressource Recht, die durch die Bologna-Richtlinie manifest wurde, hatten Bund und Kantone innerhalb der SUK auch signifikante finanzielle Mittel zur Verfügung. Auf dieser Basis konnten verschiedene Instrumente kohärent miteinander verschaltet werden, was zur weiteren Verstärkung des *strukturierenden* Steuerungsmusters führte.

a) Die Bologna-Richtlinie der SUK als Materiell-rechtliches Instrument mit prozeduralen Elementen

Die im Dezember 2003 verabschiedete **Richtlinie für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz**, kurz Bologna-Richtlinie, beansprucht, den unverzichtbaren Kern gesamtschweizerischer Struktur- und Verfahrensfragen zu regeln. Adressaten der bindenden Minimalregelungen sind Bund und Kantone und mittelbar die Hochschulen. Bezüglich der Instrumentenklassifizierung ist die nur sieben Artikel zählende Norm sowohl als materiell-rechtliches als auch als prozedural-rechtliches Instrument zu werten:

- Sie enthält einerseits, wenn auch sehr oberflächlich, inhaltliche Festlegungen über die Leistungspunkteanzahl von Studiengängen, ECTS oder die Zulassung. Während die Strukturdimension sehr oberflächlich geregelt wird, werden in der Prozess- und Schnittstellendimension eindeutige Aussagen getroffen. Bis 2010 sind sämtliche Studiengänge ohne Ausnahmen umzustellen. Der Master wird im Gegensatz zur Bologna-Erklärung als Regelabschluss begriffen und der Zugang bleibt im Grundsatz innerhalb derselben Fachrichtung frei.
- Durchaus im Einklang mit dem Subsidiaritätsgedanken finden sich aber auch Elemente eines prozeduralen Instrumentes. Zum einen werden die Universitäten aufgefordert, bestimmte Regelungsaspekte untereinander zu koordinieren, wie etwa die Vereinheitlichung der Abschlussbezeichnungen. Zum anderen wird in Art. 5 Absatz 5 der Rektorenkonferenz explizit die Verantwortung für die Umsetzung übertragen:

„Die CRUS ist verantwortlich für die Koordination der Umsetzung der vorliegenden Richtlinien, soweit diese in die Zuständigkeit ihrer Mitglieder fällt. Sie koordiniert insbesondere die Definition der Fachrichtungen sowie die Zulassungsbestimmungen der Universitäten zu den spezialisierten Master-Studiengängen und sorgt für deren Publikation.“ (ebd.: 11)

b) Prozedural-organisationsbasiertes Instrument der SUK: Weiterführung der Mandatierung

Konkret bildet insbesondere dieser Umsetzungs- und Koordinationsauftrag den Anknüpfungspunkt für die Weiterführung der Projektorganisation und damit der umfassenden Selbstkoordinierung der Universitäten. Denn mit Art 20 UFG, wonach der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Kooperationsprojekte sowie Innovationen von gesamtschweizerischer Bedeutung fördern konnte, war eine eindeutige Rechtsgrundlage für eine finanzielle Förderung gefunden. Demgemäß konnte die bis 2003 erfolgte Finanzierung durch das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft in der Periode 2004-2007 aus dem Budget für projektgebundene Beiträge im Umfang von 1,29 Mio. CHF über die SUK erfolgen (vgl. Crus 2005: 61). Zur effektiveren Aufgabenbewältigung wurde die Aufbau- und Ablauforganisation verschlankt. Nach § 10 ihrer Statuten richtete die Crus die Bologna-Projektleitung als ständige Kommission ein und delegierte die operativen Aufgaben wie die Ausarbeitung von Vorgaben und Koordination von Einzelfragen an diese. Die Zusammensetzung spiegelt wiederum, das Interesse an einer breiten Perspektivenbündel bei gleichzeitiger tiefen Verankerung an den Universitäten selbst wider. Mitglieder der Projektleitung waren u.a. mit beratender Stimme Spezialisten aus den Universitäten, Studierende und Vertreter verschiedener hochschulpolitischer Akteure bzw. Gremien (vgl. Crus 2005: 55f.).

Unterstützt wurde die Projektleitung durch das Generalsekretariat sowie weitere Arbeitsgruppen. Entlastet wurde dadurch die Plenarversammlung der Crus, deren Mitwirkung auf wichtige Grundsatzentscheide sowie Anträge und Berichte zuhanden der SUK ausgerichtet wurde. Mit Verweis auf die Mitwirkung entsprechender Vertreter in der Projektleitung wurde zudem auf die hochschulpolitische Begleitgruppe der Anfangszeit verzichtet. Durch die Förderung dieser Projektstruktur auf der Basis eines staatlichen Umsetzungs- und Koordinationsauftrags entstand ein enger Steuerungszusammenhang zwischen Staat und Rektorenkonferenz. Analytisch kann das staatlich geförderte **Kooperationsprojekt „Bologna-Koordination“**, so die offizielle Bezeichnung, als prozedural-organisationsbasiertes Instrument begriffen werden. Die Crus konnte durch die politische Beauftragung nach innen wie nach außen den Zielkonflikt zwischen Einfluss- und Mitgliedschaftslogik minimieren. Kantone und insbesondere der Bund konnten im Gegenzug durch die Delegation Legitimations- und Wissensdefizite im Vergleich zu einer genuin staatlichen Federführung verringern. Gleichzeitig standen die Koordinations- und Umsetzungsmaßnahmen durch die staatliche Beauftragung jedoch unter politischem Vorbehalt. Art. 6 der Richtlinien normiert: „Die SUK übt die Aufsicht über die Umsetzung der vorliegenden Richtlinien aus“ (SUK 2003a: 13). Grundsätz-

lich erfolgte dies bis 2014 über ein Monitoring-Verfahren, wonach die CRUS zu bestimmten Zeiten der SUK Berichte über die Projekte im Rahmen der Projektkoordination vorlegen musste, zu denen das politische Gremium wiederum Stellung bezog. Im Einzelfall konnte dies konkret auch bedeuten, dass politische Entscheide anstelle horizontaler Selbstkoordination zur „Wahrung des politischen Willens“ (ebd.) treten konnten.

Die Kernaufgaben der Projektorganisation in der Implementierung bestanden darin, die sich aus der Richtlinie ergebenden Implikationen umzusetzen und ein entsprechendes Monitoring aufzubauen. In koordinativer Hinsicht gewährleistete die CRUS so in den Folgejahren unter Wahrung der politischen Vorgaben die verbindlich vorgeschriebenen Abstimmungsprozesse zwischen ihren Mitgliedern und verabschiedete 2004 und 2005 die entsprechenden Regelungen zur Benennung der Abschlüsse, zur Zulassung zu den spezialisierten Master-Studiengängen und zu den Studienrichtungen für die Zuordnung der Bachelorstudiengänge. In inhaltlicher Hinsicht sah die Projektorganisation die Ausarbeitung und iterative Weiterentwicklung der Bologna-Empfehlungen als ihre Hauptaufgabe. Unterhalb der verbindlichen Minimalvorgaben sollten die weiterführenden Empfehlungen als „umfassende Ausführungsbestimmungen und Erläuterungen“ (CRUS 2005: 58) die Universitäten bei der Umstellung der Studienstruktur unterstützen. In Ableitung des in Art. 4 und Art. 5 der Richtlinie explizit erteilten Mandates durch die SUK beanspruchte die CRUS zudem die Verbindlichkeit ihrer Regelungen und Empfehlungen gegenüber ihren Mitgliedsuniversitäten (vgl. ebd.: 52).

c) Inhaltlich-finanzbasierte Instrumente des Bundes

Neben der Richtlinie und dem damit verbundenen Koordinationsprojekt unterstützte der Bund die kantonalen Universitäten im Rahmen des Instruments **Bologna-Initialkosten** zusätzlich mit einer besonderen Anschubfinanzierung, die im Vergleich zu Deutschland und Österreich ebenfalls aus der Reihe fällt. Die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen waren davon ausgenommen, da sie im Bereich Lehre zur Gänze bereits vom Bund finanziert wurden. Sowohl die Politik als auch die Universitäten sahen auf der Basis von Vorabklärungen die grundsätzliche Notwendigkeit, die Mehrkosten der Reform abzufedern. Ebenfalls aus dem Budget für projektgebundene Beiträge wurden daher 30 Mio. CHF von 2004 bis 2007 auf die zehn kantonalen Universitäten nach einem von der Crus erarbeiteten Schlüssel verteilt. Je nach Größe der Universität konnten diese so Beträge von ca. 300.000 (Luzern) bis ca. sechs Mio. Franken (Zürich) für die Umstellung über vier Jahre verwenden. Für die Universitätsleitungen waren diese Gelder zum Teil von grosser Bedeutung, da durch die zusätzliche Finanzierung von Expertenaustauschen, Umfragen oder Personal zur Studienplanrevidierung die interne Akzeptanz gestärkt wurde (vgl. Interview Nr. 14). Das Instru-

ment der Bologna-Initialkosten, für das es 2005 zudem eine besondere Erweiterung für die Umstellungskosten in der Medizin gab, kann als materiell-finanzielles Instrument gewertet werden, da es eine klare Zweckbestimmung hatte. Im Fokus standen generell die Erneuerung der Studienstrukturen und die Überführung der Studiengänge in das neue System (u.a. durch Einführung von ECTS). Damit sollten komplementär zur Stärkung der zentralen Projektkoordination die Ziele auf institutioneller Ebene direkt gefördert werden. Zugleich wurde das Programm, das gemäß Art. 20 UFG erfolgte, gemäß Ausführungsplan zum Mandat mit einem jährlichen inhaltlichen und finanziellen Reporting gegenüber der SUK sowie dem mittelgebenden Staatssekretariat versehen. In Absprache mit den beiden staatlichen Akteuren wurde ein Fragebogen entwickelt, mit dem die Universitäten über die Crus Auskunft in zentralen Kategorien geben mussten, wie z.B. die Anzahl der neuen Studiengänge, die noch geplanten Studiengänge, die Umsetzung des Kreditpunktesystems, der Stand der Erarbeitung neuer Reglemente oder die Bologna-Projektorganisation an der Universität: Einerseits entstand dadurch eine gewisse Wettbewerbssituation aufgrund des sanften Drucks einer Auskunftspflicht, andererseits hatte der Staat damit brauchbare Informationen über den faktischen Implementierungsstand in zentralen Kategorien. Im finanziellen Teil, der durch das SBF abgewickelt wurde, mussten die Universitäten auf Weisung der Behörde eine Ausgaben-Einnahmen-Rechnung vorlegen.

8.2.3.3 Die Evolution des strukturierenden Steuerungsmusters 2008-2013

In struktureller Hinsicht ist für die Jahre 2004-2007 ein schneller und tiefer Umbruch in der gesamtschweizerischen Studienlandschaft zu verzeichnen. Obwohl sich die Universitäten bis 2010 Zeit gegeben hatten, erfolgten bereits 2007 die Einschreibungen ausschließlich im neuen System. 72 Prozent der Studierenden belegten zum Wintersemester 2007/2008 entweder einen Bachelor oder einen Masterstudiengang (vgl. Crus 2008: 103). So verschob sich der Fokus spätestens ab 2006 innerhalb der dezentralen Projektstruktur allmählich von der Koordination zur Formulierung und Implementierung wesentlicher Aspekte hin zur parallelen Evaluierung, Begleitung und Weiterentwicklung ausgewählter Themen. Im Bericht für die Jahre 2008-2011 wurde daher auch der strukturelle Abschluss vermeldet.

„Ohne Zweifel ist das Glas der Implementierung der epochalen Bologna-Reform an Schweizer universitären Hochschulen mehr als zur Hälfte voll. (...)Wo in anderen europäischen Ländern immer noch diskutiert wird, ob vierjährige Bachelorprogramme sinnvoll oder berufsqualifizierende Abschlüsse überhaupt in das neue Studienmodell überführbar seien, haben unsere Hochschulen den komplexen Prozess der Umstrukturierung mit Erfolg und im Konsens abgeschlossen.“ (Crus 2012: 3)

Ausdruck dieses umfassenden Konsenses war zunächst, dass im Anschluss an die erste Implementierungsphase bis 2007 die Weiterführung und Vertiefung des Bologna-Prozesses

in der Botschaft für Bildung, Forschung und Innovationen (BFI) für die Jahre 2008-2011 einen prominenten Platz einnahm (vgl. Bundesrat 2007). Nach erfolgtem Parlamentsbeschluss im Oktober 2007 standen so wiederum für die gesamtschweizerischen projektgebundenen Beiträge 250 Mio. bis 2011 zur Verfügung. Innerhalb dieses Budgets definierte die SUK unter anderen Maßnahmen sogenannte B-Projekte, die allen Universitäten zugutekommen sollten und von der Crus eingereicht werden konnten. So konnte die bewährte Bologna-Koordination unter der offiziellen Bezeichnung „Bologna-Koordination und Instrumente“ für den Zeitraum 2008-2011 mit insgesamt sechs Mio. CHF des Bundes weitergefördert werden (vgl. SUK 2007: 3). Da in der Folge die BFI-Periode mit der Legislaturplanung besser harmonisiert werden sollte, wurde für 2012 eine Einjahresbotschaft beschlossen, weshalb die allermeisten Projekte um den entsprechenden Zeitraum verlängert wurden. Die Bologna-Koordination wurde so im Umfang von 400.000 CHF um ein weiteres Jahr verlängert (vgl. SUK 2012: 4; Bundesrat 2010).

Seit 2006 trug gemäß Art. 9 der Statuten der Crus eine *Bologna-Delegation*, bestehend unter anderem aus zwei Rektoren sowie dem Generalsekretär die operative Hauptverantwortung für das Projekt. Parallel dazu wurde ein *Bologna-Netzwerk* eingerichtet, das neben anderen Universitätsakteuren aus den Universitäten sowohl die Leitungs- als auch die für den Prozess vor Ort zuständige Fachebene einbezog. Zugleich wurden für bestimmte Themen besondere Arbeitsgruppen gegründet. Diente das Netzwerk vor allem der Diskussion und Einweisung von Themen, war es Aufgabe der Delegation, konkrete Maßnahmen und Projekte im Rahmen der Gesamtkoordination zu erarbeiten (vgl. Interview Nr. 18). 2013 schließlich wurde das Projekt vor dem Hintergrund der weitgehenden strukturell erfolgten Umstellung institutionalisiert und diskursiv umgedeutet. In Nachvollzug der Eröffnung des Europäischen Hochschulraumes wurde Bologna nicht mehr als Projekt, sondern als Daueraufgabe bei der Crus angesiedelt. Um diesen Meilenstein auch inhaltlich klar zumachen wurde der Begriff *Bologna* ersetzt, so dass die entsprechende Einheit nun unter Delegation *Lehre* firmiert. Im Kern stand dahinter die Auffassung, dass die Weiterentwicklung der Qualität der Lehre als solche eine dauerhafte Aufgabe von Universitäten und Universitätenkonferenz sei (vgl. Interview Nr. 3). Den Rahmen dafür lieferte wiederum die Zusammenarbeitsvereinbarung, wonach die SUK akademische Angelegenheiten als sogenannte delegierte Aufgabe der Crus übertragen kann. Im Vorfeld der Beratung zur BFI-Botschaft 2013-2016 hatte die Crus einen entsprechenden Antrag gestellt, der durch die SUK entschieden wurde und damit den grundlegenden Präferenzenkonsens zwischen Bund, Kantonen und Universitäten dokumentiert, die Koordination übergreifender Fragen zu Studium und Lehre schwerpunktmäßig weiterhin bei den Universitäten selbst anzusiedeln (vgl. ebd.: 29-31). Nachdem dies zuvor ausschließ-

lich über Bundesgelder im Rhythmus der BFI-Botschaften erfolgte, beteiligen sich nun Bund und Kantone als Mitglieder der SUK (ab 2015 Schweizerische Hochschulkonferenz, kurz SHK) gleichermaßen an den Kosten. Parallel benannte die Crus ihre Gremien um: Die Delegation Lehre trägt die operative Verantwortung, das Netzwerk Lehre fungiert vorrangig als Diskussionsforum und die Geschäftsführung wird durch die im Generalsekretariat angesiedelte Koordination Lehre unterstützt. Allerdings erlahmte die Dynamik des zu Beginn der 2000er Jahre installierten Arrangements spätestens ab dem Zeitpunkt, als der Sektor den politischen Koordinationsaufträgen nachgekommen war. Die Mitte der 2000er Jahre neu ins Amt gekommenen Rektoren waren viel weniger zur innerverbandlichen Abstimmung bereit als ihre Vorgängergeneration (vgl. Interview Nr. 32). Dies begünstigte eine Implementierung, in der die schweizweit formulierten Standards vor Ort zum Teil erheblich abgewandelt und im Lichte kultureller und organisationsspezifischer Besonderheiten interpretiert wurden. Grundsätzlich verschob sich so im Vollzug das Gewicht zunehmend weg vom Verband hin zu den einzelnen Mitgliedshochschulen (s.u. Kapitel 8.3).

8.2.3.4 Analyse

In der Implementierung hatte sich das Steuerungsmuster zunächst vertieft. Auch wenn die Form als solche gewandelt wurde blieb doch das prozedural-organisationsbasierte Instrument im Kern erhalten. Es bildet weiterhin das charakteristische Hintergrundinstrument der strukturierenden Steuerung, die sich maßgeblich auf staatlich geförderte verbandliche Selbstregulierung verlässt. Innerhalb der zu Beginn der 2000er Jahre installierten Struktur entwickelte sich eine Arbeitsteilung von der Bund, Kantone und Universitäten wechselseitig profitierten. Der Staat kompensierte seine institutionellen und informationellen Kapazitäten im Bereich Studium und Lehre durch die erhebliche institutionelle und funktionale Aufwertung der Crus im Politikprozess, die ihrerseits wiederum durch den (un-)mittelbaren Anschluss an staatliche finanzielle und rechtliche Ressourcen im eigenen Regelungsfeld effektiv gestärkt wurde und sich gegenüber ihren Mitgliedshochschulen zum Teil eigenständig positionieren konnte. Kantone und insbesondere der Bund konnten im Gegenzug durch die Delegation Legitimations- und Wissensdefizite im Vergleich zu einer genuin staatlichen Federführung verringern. Im Kern ist somit ein Dualismus von durchaus starker verbandlicher Selbstregulierung mit erheblichen Freiheitsgraden der Mitgliedsuniversitäten einerseits sowie finanzielle und rechtliche Ressourcen bereitstellenden staatlichen Akteuren zu konstatieren. Die Organisationsverantwortung lag so zwar primär in den Universitäten, wurde aber vermittelt durch Prozesse verbandlicher Koordination zur Homogenisierung von Mindeststandards, die ihrerseits in den Bologna-Richtlinien der SUK als Ziel verankert waren. Damit war die Crus relativ

weit in die staatliche Entscheidungskompetenz zur Regelung allgemeiner Belange einbezogen. Die für das Arrangement charakteristische subsidiäre Wahrnehmung staatlicher Letztverantwortung manifestierte sich ebenfalls in den aus der Richtlinie stammenden Koordinationsaufträgen. Allerdings gibt es Indizien, dass sich die koordinative Dynamik des Musters ab 2005 allmählich erschöpfte. Profilbildung und die Betonung kultureller, fachspezifischer und institutioneller Eigenheiten lösten Koordination und Standardisierung ab. Die politische Aufmerksamkeit gilt im Prozess fast ausschließlich dem Mobilitätsaspekt der Schnittstellendimension, während in der Regelung der anderen Dimensionen eine Verschiebung weg vom Verband hin zu den Universitäten zu konstatieren ist. Insofern deutet sich eine Tendenz zum minimalen Steuerungsmuster an.

8.3 Zum Ausbleiben der Reformulierung in der Schweiz

Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich ist in der Schweiz keine deutlich abgrenzbare Reformulierungsphase auszumachen. Zwar fanden auch 2009/2010 an einigen Universitäten Proteste statt, doch führte dies zu keiner auch medial präsenten grundsätzlichen Reformdiskussion mit entsprechenden schweizweiten Initiativen. Ein wesentlicher Grund lag darin, dass im Gegensatz zu Deutschland und Österreich die staatlichen Steuerungsressourcen Recht und Geld in ausreichendem Maß beziehungsweise an zielgruppenadäquater Stelle eingesetzt wurden. Während in Deutschland das politische Augenmerk auf der Strukturdimension und der Schnittstellendimension, und hier mit dem Fokus auf dem Bachelor lag, konzentrierte sich die schweizerische Politik vor allem auf die Prozessdimension und später auf die Schnittstellendimension. Bereits frühzeitig wurde der Grundentscheid getroffen, zur Vermeidung von Parallelstrukturen eine möglichst komplette Umstellung bis 2010 anzustreben. Zugleich war die Festlegung des nominell zweiten Abschlusses als Regelabschluss bei gleichzeitig politisch garantiertem Übertritt in derselben Studienrichtung die Garantie für die Studierenden, dass sich die Studienverläufe im Vergleich zum alten System nicht wesentlich änderten. Gleichzeitig schlägt sich die sehr gute Finanzierung der schweizerischen Universitäten auch auf die Strukturen von Studium und Lehre durch, so dass die Kapazitäten für Betreuung, Unterstützungsangebote und Verwaltung ungleich besser sind als in Deutschland oder Österreich. Eine von der Crus und anderen Akteuren 2008 durchgeführte repräsentative Befragung der Studierenden zeigte eine hohe Gesamtzufriedenheit mit den allgemeinen Studienbedingungen, obgleich zum Teil auch überstrukturierte Curricula, nicht überzeugend formulierte Learning Outcomes oder eine eher formale ECTS-Anwendung moniert wurden (vgl. Crus/VSS-UNES 2009). Da jedoch detaillierte politische Vorgaben wie damit verbundene Akkreditierungspflichten, anders als in Deutschland, weitgehend fehlten, waren die Uni-

versitäten in der Handhabung der Gestaltung der Studienstruktur weitaus autonomer. Diese weitgehende Auslagerung von Organisationskompetenz ermöglichte einerseits einen pragmatischen Umgang mit strukturellen Fragen auf dezentraler Ebene (vgl. Interview Nr. 32) und entlastete andererseits Bund und Kantone als Zuschreibungsobjekt von Verantwortung. Weder hatten die schweizerischen Studierenden einen starken Anlass zur Unzufriedenheit, noch stellten weder der kantonale Träger oder gar der Bund die primäre Instanz zur Adressierung von Problemen dar. Dies unterscheidet den schweizerischen Fall deutlich von dem deutschen und österreichischen. In beiden Ländern bildete neben anderen Aspekten die ungenügende finanzielle Absicherung der Reform in den Augen der Sektorakteure bereits einen gravierenden Verstoß gegen eine staatliche Gewährleistungsverantwortung und einen Grund für eine hohe Unzufriedenheit.

Auch wurden grundlegende inhaltliche und verfahrensbezogene Interessen von Wissenschaftsbasis wie Universitätsleitungen nicht verletzt. Die Kombination minimaler regulativer Vorgaben mit beträchtlichen finanziellen Ressourcen ließ den Akteuren der inter- und inneruniversitären Koordination der Implementierung einen großen Spielraum. Auch hier bildete die formale Einführung von Bachelor und Master bei gleichzeitiger Betonung des Masters als Regelabschluss unter der Randbedingung minimaler struktureller Vorgaben die Voraussetzung dafür, dass Bologna in der Schweiz einerseits offiziell umgesetzt wurde, andererseits jedoch vieles pragmatisch beim Alten bleiben konnte (vgl. ebd.: 16f.). Mit der Kaskade aus basalen verbindlichen staatlichen Vorgaben sowie diese ergänzende Empfehlungen, die vordergründig als quasi-verbindlich präsentiert wurden, war eine schweizweite Formalstruktur etabliert, die jedoch allseits akzeptiert informell abgewandelt wurde. In der Crus verschob sich ab Mitte der 2000er Jahre aus verschiedenen Gründen das Verhältnis der Mitgliedshochschulen weg von der Kooperation hin zu einer verstärkten Konkurrenz. In diesem Umfeld nahm die Bereitschaft der Universitäten zur schweizweiten Koordination auch in strukturellen Fragen im Gegensatz zur Anfangsphase deutlich ab (vgl. ebd.: 34). Bezeichnenderweise stellte die Crus im Vollzug der Regelungen eine produktive Vielfalt fest:

„Da die Bologna-Richtlinien der SUK und die Empfehlungen und Regelungen der CRUS zu Beginn des Reformprozesses entstanden sind, konnte bei der Ausarbeitung nicht von bereits vorhandener praktischer Erfahrung profitiert werden. Es ist deshalb nur folgerichtig, dass die Anwendung der Vorgaben in den letzten Jahren nicht unbedingt gradlinig erfolgte, sondern sich die Praxis teilweise vielfältiger und reichhaltiger entwickelt hat.“ (Crus 2014: 40)

In diesem Umfeld bestand aufgrund der hohen Akzeptanz dezentraler und kultureller Eigenheiten und Unterschiede keine Interesse an weiteren Impulsen. Da auch die Politik im Bereich der Schnittstellenstruktur ihr Interesse als realisiert sah und sich darüber hinaus nicht weiter für die Reform inhaltlich engagierte oder interessierte (vgl. Interview Nr. 32), gab es

keine kritische Masse innerhalb der Akteurguppen, durch die ein Bedarf für eine Reformulierung entstand. Weitere Impulse erwarten die Akteure erst wieder infolge des Inkrafttretens des Hochschulförderungs- und koordinationsgesetzes (HFKG) zum 01.1.2015. Außerhalb des Beobachtungszeitraumes wurde die prinzipielle Struktur des UFG und somit des schweizweiten universitären Steuerungsarrangements auf den gesamten tertiären Bereich ausgedehnt. Infolgedessen benannte sich die SUK zur Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) um. Das koordinative Pendant im Hochschulbereich ist in diesem Zusammenhang der Verein *swissuniversities* als Dachrektorenkonferenz, die ihrerseits die alten Konferenzen Crus (Universitäten), KFH (Fachhochschulen) und Cohep (Pädagogische Hochschulen) nunmehr als relativ eigenständige Kammern integriert hat. Es ist gut möglich, dass diese neue Steuerungsstruktur inhaltliche Impulse bringen wird.

9 Vergleichende Betrachtung der Ergebnisse

9.1 Kommentierung der Leitthesen

In Kapitel 4.2.6 wurden im Ausgang der Forschungsfrage nach Erscheinungsform und Zustandekommen der Steuerungsmuster sieben Thesen formuliert. Zur Anleitung einer strukturierten Ergebnisdarstellung werden diese im Folgenden aufgegriffen und mithilfe der gewonnenen Erkenntnisse aus den Fallstudien kommentiert.

These 1: Die nationale Bologna-Reform wird als Studienstruktureform jeweils in das Ende der 1990er Jahre vorherrschende Steuerungsmuster eingepasst.

T1a: Eine konzentrierte Anzahl staatlicher Akteure mit starken Ressourcen führt in Kombination mit schwachen Sektorressourcen zu einer interventionistischen Steuerung.

T1b: Staatliche Akteure mit verflochtenen oder geteilten Kompetenzen in Kombination mit starken Sektorressourcen führen zu einer strukturierenden Steuerung.

T1c: Staatliche Akteure mit schwachen Kompetenzen führen in Kombination mit schwachen Sektorressourcen zu einem moderierenden oder minimalen Steuerungsmuster.

These 1a trifft für Deutschland in der Tendenz und für Österreich voll zu. In **Deutschland** standen in den 1990er Jahren verteilte, aber durchaus starke staatliche Kompetenzen einem heterogen-großen Universitätssektor mit einer eher hohen Ressourcenausstattung gegen-

über. Auch wenn die HRK gerade im Bereich Studium und Lehre zunächst über informell starken Einfluss verfügte, folgte die nationale Steuerung der Bologna-Reform dem im Grundsatz bestehenden interventionistischen Muster, das im Kern bis heute überdauert. Durch die im Rahmen der Studienstrukturreform zwischen den Akteuren im Konsens geführten Diskussionen (Einführung der gestuften Studienstruktur, ECTS, Modularisierung und studienbegleitendes Prüfungssystem) bot die Bologna-Erklärung den Akteuren inhaltlich kaum Neues, sondern konnte im Gegenteil ohne Weiteres mit den national kurz zuvor angestoßenen Reformmaßnahmen verbunden werden. Da Bund und Länder es gewohnt waren, über das HRG und die Landeshochschulgesetze relativ engmaschig in die Studienstruktur einzugreifen, wurden so Aspekte wie die Modularisierung und das studienbegleitende Prüfen eng mit Bologna verknüpft, obgleich diese Aspekte im internationalen Reformkontext keine signifikante Rolle spielten. Im Jahr 1998 wurde probeweise die Akkreditierung zur Einführung der neuen Studiengänge eingerichtet. Obwohl ursächlich nicht mit Bologna verbunden, bildet sie seit 1999 im öffentlichen und politischen Diskurs einen zentralen Bezugspunkt der Implementierung von Bologna in Deutschland. Das neue Instrumentarium löste allmählich das Rahmenprüfungsordnungsverfahren ab, ist jedoch als Formwandel des interventionistischen Musters zu bewerten und weniger als Paradigmenwechsel. Zwar war und ist die Organisationsverantwortung zur Formulierung und Umsetzung weiterführender gesamtstaatlicher Standards auf ein zweistufiges Akkreditierungssystem mit Rat und privaten Agenturen übertragen, doch verbleibt die Regelungskompetenz über maßgebliche Aspekte anders als in der Schweiz oder in Österreich weiterhin bei den Ländern. Im weiteren Verlauf konnte die HRK ab 2002/2003 ihren Einfluss im Politik-Prozess nicht mehr halten, was das Gewicht weiter in Richtung Länder verschob. Diese konnten ab 2009 durch einseitige Aktivierung der Ressource Recht perzipierte Probleme materiell-inhaltlich adressieren. Universitäten, Studierende und andere Akteure waren in diese Prozesse primär legitimatorisch eingebunden, ohne signifikanten Einfluss auf die Entscheidung nehmen zu können.

In **Österreich** ist zu Beginn der Reform eine Kombination konzentrierter, aber mittlerer Kompetenzen mit einer homogen-geringen Sektorstruktur und geringen Ressourcen zu konstatieren. Innerhalb dieses interventionistischen Musters gelang es insbesondere der im europäischen Reformprozess federführenden Ministerialverwaltung des Wiener Wissenschaftsministeriums, den Prozess national durch eine Novelle des Universitätsstudiengesetzes zu lancieren. Dadurch verfügte man innerösterreichisch über erhebliche Informationsvorsprünge, zumal die Universitäten sowie ihre Konferenz im Zuge der erst allmählich wirksam werdenden Reformen im Zuge des UOG 1993 keine eigenständigen Akteure waren. Das Ministerium nutzte so seinen Ressourcenvorteil im Bereich Recht, obgleich ein nicht unerheblicher Teil

der Dozierenden die Reform strikt ablehnte. Auch wenn in der Folge ein bewusst eingeleiteter Prozessnormwandel das Muster veränderte, trifft die These für den Reformbeginn zu.

In der **Schweiz** hingegen war Bologna der „Testfall“ (Interview Nr. 5) für eine parallel zu den ersten internationalen Diskussionen national angelaufene Neustrukturierung der Hochschulpolitik. Bund und Kantone übertrugen wenige, aber wesentliche Kompetenzen auf ein gemeinsames Organ, das seinerseits per Gesetz eng mit der Rektorenkonferenz zusammenarbeiten sollte. Bologna stärkte dieses bis dato auf dem Papier bestehende Gefüge, das erst 2001 Rechtsgültigkeit erlangen sollte: Vor dem Hintergrund einer übergreifend geteilten prozessualen Subsidiaritätsnorm sowie weitgehender Präferenzenübereinstimmung zwischen Politik und Universitäten finanzierte der Staat gezielt die Reformmehrkosten sowie strategische Projekte und delegierte die Formulierung zentraler Vorgaben auf Basis des abschließenden politischen Entscheidungsvorbehalts an die Rektorenkonferenz. Mit Bologna und der Mandatierung der Crus sowie der Gewährung projektgebundener Beiträge durch die SUK war daher die Einführung neuer beziehungsweise die Adaption bestehender Instrumente verbunden. Aus Sicht der Bundesverwaltung war Bologna eine Art bestandener Belastungstest für das neue Arrangement, der zwar nicht frei von Friktionen verlief, aber insgesamt gut funktionierte: „(...) das ganze System wurde eigentlich in diesem wichtigsten Fall bestätigt, das hätte auch zu fürchterlichen Zerwürfnissen führen können“ (Interview Nr. 5: 175). Bologna bestärkte damit den grundlegenden Interaktionszusammenhang zwischen Politik und einer staatlich erheblich gestärkten Rektorenkonferenz. Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich förderte die Bologna-Reform in der Schweiz national steuerungspraktische Innovationen. Einschränkend gilt jedoch, dass fest verankerte politische Konventionen wie der Subsidiaritätsgedanke auf ein Politikfeld übertragen wurden, in dem die meisten relevanten Akteure durch informellen und engmaschigen Austausch verbunden waren. Die zunächst nur auf dem Papier stehende Ordnung bildete ein gutes Stück schweizerischer politischer Kultur ab, die für Bologna adaptiert wurde. Dennoch gilt, dass These 1 im schweizerischen Fall nur bedingt zutrifft. Unter bestimmten Bedingungen – und dazu gehört das zeitlich kurze Gelegenheitsfenster der bewussten Transformation eines Steuerungsmusters, dessen *Steuerungsgegenstand* noch fehlt – können neue Inhalte beziehungsweise Gegenstände das Muster prägen und installieren helfen.

T2a: Intrastaatliche inhaltliche oder prozessbezogene starke Konflikte führen bei verflochtenen Kompetenzen zur wechselseitigen Blockade von Steuerungsressourcen und damit zu verhinderten Instrumenten.

T2b: Bestehen zwischen staatlichen und universitären Akteuren starke inhaltliche oder prozessbezogene Konflikte, kann dies zur Blockade oder zur Beendigung von Instrumenten führen.

Beide Thesen sind insofern miteinander verbunden, als dass sie allgemein starke Konflikte in der Akteurkonstellation für die Blockierung von Instrumenten verantwortlich machen. Im Sinne der Vorstellung von Steuerung als `Ko-Produktion` werden in These T2b zudem auch universitäre Akteure zu Veto-Akteuren erklärt. Starke Konflikte wurden als prozessuale und inhaltliche Konflikte definiert, die über situative Divergenzen hinausgehen und hinter denen in der Regel elementare Interessen wie Domänensicherung und -ausweitung, Autonomieerhalt oder ausreichende Finanzierung wirksam sind. Derartige Konflikte sind vorrangig an drei Stellen festzumachen: Während der Implementierungsphase in Deutschland zwischen dem Bund und (einigen) Ländern, zu Beginn der Reformulierungsphase in Deutschland zwischen den Ländern und der HRK sowie in Österreich in der Reformulierungsphase zwischen dem Bundesministerium und den Universitäten und ihrer Vertretung.

These 2a trifft wenig überraschend für den deutschen Fall der Implementierungsphase zu. Obwohl die Akteure inhaltlich übereinstimmten und die Reform im Grundsatz befürworteten, trugen vor allem die unionsgeführten Länder mit dem durch die SPD gehaltenen BMBF einen Prozessnormkonflikt um die Zuständigkeiten von Bonn/Berlin in der Bildungspolitik aus. Infolge dessen waren die regulativen und finanziellen Ressourcen des Bundes blockiert. Obwohl entsprechende Angebote aus dem BMBF zur finanziellen Absicherung der Reform gemacht wurden, verweigerten sich die Länder mit Verweis auf grundsätzliche verfassungspolitische Positionen einer Diskussion. Erst später sollte sich die Situation im Bereich Studium und Lehre wieder entspannen, als im Zuge der Reformulierung Bund und Länder unter Druck gerieten. Etwas anders gelagert ist der österreichische Fall. Hier wählte das Ministerium angesichts seiner limitierten Ressourcen in der Reformulierungsphase informationelle Instrumente, die anschließend durch die Rektorenkonferenz deutlich kritisiert wurden. Im Fall des Hochschuldialogs erklärten die Rektoren gar ihren Rückzug und entzogen sich so des Instrumentes. Maßgeblich wurde dies seitens der Rektoren mit der fehlenden politischen Verbindlichkeit sowie der unzulässigen Einmischung in die universitäre Autonomie begründet. Streng genommen trifft These 2b damit nicht zu, da die Maßnahmen weder blockiert, noch eine Beendigung seitens der Uniko erzwungen werden konnte. Dennoch zeigt der Fall exemplarisch, dass gerade im Rahmen des minimalen Steuerungsmusters staatlichen Steuerungsaktivitäten auch bei konzentrierten Kompetenzen enge Grenzen gesetzt sind, wenn sie im Umfang schwach sind. Mit dem weitgehenden Verzicht auf die primären Ressourcen

Recht und Finanzen fehlt sekundären informationsbasierten Instrumenten die notwendige funktionale Verschaltung. Zum Wirksamwerden bedurfte es erfolgreicher Appelle oder wirksamer normeretzender Absprachen, was jedoch durch das starke Autonomiebewusstsein des österreichischen Universitätssektors noch unwahrscheinlicher war.

Die dritte Konfliktsituation lenkt die Aufmerksamkeit auf einen Aspekt, der außerhalb des Blickfelds der Thesen liegt: In der Reformulierungsphase beschuldigten sich KMK und HRK über Monate sowohl öffentlich als auch hinter verschlossenen Türen wechselseitig der Untätigkeit beziehungsweise der Unfähigkeit. Während die HRK der KMK vorwarf, an Detailvorgaben festzuhalten und zugleich die Hochschulen unzureichend zu finanzieren sowie grundlegende Koordinationsaufgaben, wie im Bereich der Akkreditierung zu unterlassen, konterkarierte die vielerorts als schlecht empfundene Umsetzung der Studienreform in den Augen der KMK gerade das Pochen der Hochschulen auf Autonomie. Auch wenn die KMK vordergründig mit verschiedenen Stakeholdern, wie etwa den Studierenden sowie der HRK, im Dialog blieb, hatte sie zum Abbau politischen Drucks über ihren internen Apparat bereits frühzeitig eine Überarbeitung der Strukturvorgaben lanciert, die – für die Verhältnisse der horizontalen Koordination recht schnell – zu einem Ergebnis führte. Innerhalb des interventionistischen Musters können somit staatliche Akteure bei Konflikten mit universitären Akteuren ihren Ressourcenvorteil aktivieren und für die getroffenen Entscheidungen – in Deutschland über die Akkreditierung – im Vollzug eine gewisse Verbindlichkeit herstellen. Im Vergleich weisen die Fälle Deutschland und Österreich im Punkt Reformulierung auf einen grundsätzlichen Aspekt hin, der die effektive Wahrnehmung staatlicher Letztverantwortung betrifft. In beiden Fällen wurden die Akteure der staatlichen Bildungsministerien von den Studierenden und von Teilen der Öffentlichkeit für Mängel bei den Studienbedingungen mit verantwortlich gemacht. Auch innerhalb des minimalen Steuerungsmusters besteht die gesellschaftliche Erwartungshaltung gegenüber dem Staat, für eine ausreichende finanzielle und regulative Basis zu sorgen. Während jedoch das österreichische Ministerium aus den oben genannten Gründen keine wirkliche Handlungsmöglichkeit besaß, konnten die Länder trotz des viel komplexeren institutionellen Settings innerhalb des interventionistischen Paradigmas relativ schnell reagieren. Dies lässt die Anschlussüberlegung zu, dass bei der Diskussionen um Reformoptionen des deutschen Hochschul föderalismus nicht nur die institutionellen Verfügungsrechte in den Blick zu nehmen sind, sondern stets die Implikationen des gesamten Steuerungsmusters.

T2c: Eine Reformulierungsphase ist in den drei Ländern nur feststellbar, wenn Akteure mit den entsprechenden Ressourcen signifikante Probleme in den drei Dimensionen wahrnehmen und steuerungstechnisch adressieren wollen.

These 2c findet ihre Bestätigung in allen Fällen. Während in Deutschland und Österreich seit 2009 zunehmend Probleme durch die Studierenden aufgebracht wurden, die dann in sehr unterschiedlichem Maße von Politik und Hochschulen aufgegriffen wurden, ist in der Schweiz keine Reformulierungsphase nachweisbar. Die Schnittmenge der geteilten Problemwahrnehmungen und -lösungen war in Deutschland höher als in Österreich. Grundlegend war man sich einig, dass die Hochschulen durchaus unterfinanziert seien. In Deutschland bestand im Gegensatz zu Österreich aufgrund der stärkeren strukturellen Verantwortung des Staates in den Ministerien zusätzlich eine erhöhte Sensibilität für Probleme der Studierbarkeit. Unabhängig von den unterschiedlichen Verläufen und Bedingungen führten die Proteste jedoch zu einer teilweisen Neubewertung von Inhalten und signifikanten steuerungspraktischen Aktivitäten. Dagegen bieten sich für den Fall Schweiz drei sich durchaus ergänzende Erklärungen an, weshalb es zu keiner Reformulierung kam. Erstens ist dort die wichtige Randbedingung einer sehr guten finanziellen Ausstattung, die entsprechende Betreuungsrelationen und Unterstützungsleistungen anders als in Deutschland und Österreich ermöglicht, erfüllt. Zweitens hat die SUK im regulativen Bereich zwei für die Studierenden (und Universitäten) zentrale Punkte verbindlich entschieden: Der Master ist der Regelabschluss und der Übertritt in der Schnittstellendimension erfolgt in derselben Studienrichtung automatisch. Damit wurde ein im Vergleich zu Deutschland und abgemildert in Österreich zentrales Konfliktthema von vornherein ausgeschlossen. Drittens dürfte zudem ein nicht unwesentlicher Teil der Erklärung auch in der traditionell starken Kultur der Informalität liegen. Mit den SUK-Richtlinien und den sie ergänzenden Crus-Empfehlungen wurde vordergründig eine durchaus detaillierte Formalstruktur etabliert, deren Einhaltung jedoch weder von der Politik noch von der Crus eingefordert wurde beziehungsweise werden konnte (vgl. Interview Nr. 32). Auf der institutionellen Mikroebene war Bologna daher anders als in Deutschland in Gestalt der Akkreditierungserfordernisse an die normativen Orientierungen der Universitätsbasis anschlussfähiger. Bologna mit dem Master als Regelabschluss sowie wenigen strukturellen Anforderungen, die zudem nicht offensiv eingefordert wurden, konnte an die bestehende Tradition angepasst und deutlich `problemloser` verarbeitet werden als etwa in Deutschland.

T3a: Die Steuerungsmuster sind im Beobachtungszeitraum relativ stabil und Änderungen sind allenfalls graduell feststellbar.

These 3a trifft für Deutschland und die Schweiz zu, für Österreich hingegen nur eingeschränkt. In **Deutschland** ist im Bereich Studium und Lehre das primäre interventionistische Muster mit der horizontalen Koordination der Länder stabil. Auch wenn diese in den Ländern selbst ob ihrer Langwierigkeit als nicht optimal angesehen wird, ist kein alternatives Beziehungsmuster in der Akteurkonstellation annähernd ähnlich von Dauer: Zwischen Ländern und Bund gibt die vertikale Kooperationsnorm häufig Anlass zu Diskussionen und Konflikten über regulatorische (vor allem bis 2006) beziehungsweise finanzielle Fragen. Und auch die Anlagerung mit verbandlich-strukturierenden Elementen unterliegt Konjunkturen. So führten maßgeblich innerorganisatorische Prozesse der HRK zum Bedeutungsverlust seit 2003, der bis dato nicht mehr kompensiert werden konnte, obgleich in jüngerer Zeit wieder Versuche eines institutionalisierten Austausches im Sinne einer abgestimmten Politikformulierung zu beobachten sind (vgl. Interview Nr. 11). Indem diese jedoch maßgeblich auf persönlichen Faktoren beruhen, sind sie in ihrer Stabilität ähnlich fragil wie die Strukturen bis ca. 2003. Zudem tragen Akteure außerhalb der Konstellation, wie das Bundesverfassungsgericht, dazu bei, dass das interventionistische Muster zukünftig auch juristisch gefestigt wird. In seinem wegweisenden Urteil vom Februar 2016 erklärte das Gericht die bestehende Akkreditierungspraxis für verfassungswidrig. Das Kernargument der Verfassungsrichter lautet, dass die Akkreditierung „mit schwerwiegenden Eingriffen in die Wissenschaftsfreiheit verbunden [ist], die der Gesetzgeber nicht anderen Akteuren überlassen darf“ (BVerfG 2016). In der Terminologie dieser Arbeit reformuliert setzt das BVerfG der Auslagerung staatlicher Organisationsverantwortung im Bereich der Akkreditierung als genuin hoheitliche Aufgabe engere Grenzen als zuvor und fordert mit Verweis auf das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip eine entsprechende Rückverlagerung in den staatlichen Bereich. Einem im Dezember 2016 geschlossenen Staatsvertrag der Länder zufolge wird zukünftig der Akkreditierungsrat formal die (Re-)Akkreditierungen aussprechen und nicht mehr die privaten Agenturen. Zwar werden die Wissenschaftsvertreter im Rat aufgewertet, doch bezieht sich dies explizit auf die fachlich-inhaltliche Begutachtung und nicht auf studienstrukturelle Grundentscheide.

Auch im Fall **Schweiz** ist zumindest oberflächlich kein signifikanter Wandel zwischen 1999 und 2010 zu erkennen. Formulierung und Implementierung innerhalb des strukturierenden Steuerungsmusters liefen oberflächlich relativ geräuschlos und effektiv ab. Bei näherer Betrachtung führten die punktuellen politischen Interventionen zu erheblichen Misshelligkeiten im Universitätsbereich, was durch zwei Sachverhalte relativiert wurde. Einerseits wurde die Reform materiell ausreichend abgesichert und zweitens wurde mit Bologna bewusst lediglich eine minimale Formalstruktur etabliert, die dezentrale tradierte Praktiken weiterhin zulässt

(vgl. Interview Nr. 32). Letzteres deutet auf einen allmählichen Wandel hin zu minimaler Steuerung, der von den Akteuren jedoch eher implizit als explizit gemacht wird.

Vordergründig hat in **Österreich** eine deutliche Veränderung des Steuerungsmusters stattgefunden, die insbesondere durch einen durch die Akteure bewusst herbeigeführten Prozessnormwandel ausgelöst wurde. Sowohl in Teilen der Ministerialverwaltung als auch der Rektorenschaft, die im Zuge der Implementierung des UOG 1993 erste Erfahrungen mit institutioneller Autonomie gemacht hatte, wurde der Leitgedanke eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Ministerium und Universitäten entwickelt und im UG 2002 letztlich wirksam. Damit wurden Ideen und Instrumente im Sinne des New Public Management auf das gesamtstaatliche Interaktionsgefüge übertragen. Allerdings bestanden im Beobachtungszeitraum erhebliche Unsicherheiten unter den Akteuren über die genaue Ausgestaltung des Systems, zumal die finanzielle Ausstattung der Globalbudgets zu schwach war – und weiterhin ist. Dies führte im Bereich der finanziellen Steuerung faktisch zu einer Kontinuität des kalendarischen Systems, da die Verfügungsmasse für positive und negative Sanktionierungen viel zu gering war. Zudem war das Ministerium bis 2006 nicht bereit, ähnlich wie die Länder in Deutschland, bestimmte traditionell staatlich regulierte Studienfächer in die neue Struktur zu überführen und nutzte dazu sogar ein explizites Verbot im Gesetz. Seit 2009 ist das Ministerium deutlich bemüht, die Rahmensteuerungsstruktur zu stärken, innerhalb derer die autonomen Universitäten an den gesellschaftspolitischen Diskurs angebunden werden sollen. Die Veränderungsprozesse sind daher im Beobachtungszeitraum als eher inkrementell einzustufen.

T3b: Der Steuerungsgegenstand Bologna spielt bei Wandlungen der strukturellen und präferenzbezogenen Faktoren eine untergeordnete Rolle.

Insbesondere für den **österreichischen Fall** ist evident, dass die Wandlungsprozesse ihre Ursache in übergreifenden Reformdiskussionen über die hochschulpolitische Steuerung haben. Die Reformdiskussionen hatten ihre Ursprünge in den 1990er Jahren und liefen später parallel zur Einführung der Studienstrukturreform. Auch die Deregulierung des Studienrechts war bereits 1997 beschlossene Sache. Die Umsetzung von Bologna in Österreich erfolgte so zeitgleich zum oben skizzierten fundamentalen Umbruchprozess von einer primär hierarchischen zu einer primär minimalen Steuerung, der die Aufmerksamkeit der Akteure viel stärker absorbierte. In den Beratungen zum Universitätsgesetz 2002 nahmen Studium und Lehre im Allgemeinen sowie Bologna im Besonderen daher wenig überraschend keinen prominenten Platz ein. Im Vordergrund standen vielmehr Aspekte der zukünftigen Organisationsstruktur der Universitäten sowie der Rahmensteuerung.

In **Deutschland** war zwar das Instrument der Akkreditierung ursächlich mit der Einführung der gestuften Studienstruktur verbunden, doch erfolgte dies bereits 1998 und somit vor der Bologna-Reform. Zwar stärkte die Akkreditierung anschließend erheblich die Durchsetzung der Reform, deren Dynamik wiederum die Akkreditierung stützte (vgl. Mahner 2012: 104), doch ergibt sich aus dem zeitlichen Ablauf, dass die nationale Rezeption von Bologna für die Einführung nicht ursächlich war. Der Wandel institutioneller Strukturen in Folge der Föderalismusreform war durch einen tieferliegenden Konflikt zwischen Bund und Ländern motiviert und auch die Klagen einiger Länder gegen die fünfte beziehungsweise sechste HRG-Novelle hatten andere Ursachen. Zeitgleich waren auch in Deutschland die Akteure in zahlreiche weitere Interaktionszusammenhänge eingebunden, die zum Teil die regulatorischen und finanziellen Grundlagen betrafen und daher als wichtiger wahrgenommen wurden. Hierzu zählen verschiedene Novellierungen der Landesgesetze und die damit verbundene Diskussion über Stärkung und Relativierung neuer Steuerungsmodelle, die bald hinzukommende Ausverhandlung der Pakte wie Exzellenzinitiative und Hochschulpakt oder die Einführung der W-Besoldung. Stärker als in der Schweiz waren in verschiedenen Bereichen zeitgleich Wandlungsprozesse im Gange, was auf institutioneller Ebene nicht selten als „Overkill durch Parallelaktionen“ (Pellert 2002: 25f.) wahrgenommen wurde.

Im **schweizerischen Fall** eröffnete Bologna zwar praktisch ein neues Instrumentarium, aber im weiteren Verlauf verloren sowohl Politik als auch Universitäten gewissermaßen das Interesse an der anfangs starken Koordination und Kooperation. Allerdings mögen die grundsätzlich positiven Erfahrungen, die Bund, Kantone und Crus im Rahmen von Bologna gemacht haben, maßgeblich dazu beigetragen haben, dass die im UFG angelegte Interaktionsstruktur auf die anderen beiden Sektoren (FH und PH) übertragen wurde.

9.2 Überlegungen zur Leistungsfähigkeit der Steuerungsmuster

In Kapitel 3 wurde dafür plädiert, normativ aufgeladene Unterstellungen im Sinne einer angenommenen Gemeinwohlorientierungs- oder Problemlösungsperspektive nicht zum Bestandteil der Definition politischer Steuerung zu machen, sondern nachgelagert – und als Kriterien einer Gütebeurteilung reformuliert – zu behandeln. Ein solches „Zwei-Schritt-Verfahren“ (Zürn 2008: 560), wie es auch im Governance-Diskurs propagiert wird, ermöglicht nach einer Beschreibung und Analyse im Anschluss eine Bewertung der Steuerungsmuster anhand zentraler Kriterien. Diese lenken die Aufmerksamkeit auf bestimmte klassische Problemkreise. Knill und Tosun schlagen ausgehend von dem Befund, dass sich die Güte politischer Steuerung sowohl an partizipatorisch-legitimatorischen Inputkriterien als auch an effek-

tivitätsbezogenen Outputkriterien messen lassen kann, drei Kriterien vor (vgl. Knill/Tosun 2015: 178-181). So kann erstens nach der *Entscheidungskapazität* innerhalb der verschiedenen Muster gefragt werden. Dahinter steht die Leitfrage, ob und wie politische und staatliche Akteure durch ihre Informationskapazitäten überhaupt in der Lage sind, auf ein wahrgenommenes Problem im Bereich Studium und Lehre zu reagieren. Im Anschluss daran kann die *Implementationseffektivität* bewertet werden, mithin die dahinter stehende Leitfrage beantwortet werden, ob und wie getroffene Entscheide von staatlichen Akteuren und Adressaten umgesetzt werden. Abschließend können im Rahmen der Frage nach *demokratischer Legitimation* Aspekte von Partizipation und Kontrolle behandelt werden. Zwischen den drei Kriterien bestehen Wechselwirkungen. So kann davon ausgegangen werden, dass sich unter bestimmten Bedingungen die Partizipation von zukünftigen Adressaten in Formulierung und Entscheidung positiv auf die spätere Umsetzung auswirkt (vgl. Töller 2002: 108).

9.2.1 Entscheidungskapazität

Steuerungspraktisches Handeln ist – differenzierungstheoretisch reformuliert – durch einen fundamentalen „Orientierungsdissens“ (Schimank/Lange 2004: 29) der Akteure geprägt. Manifest wird dies in abstrakten und situativen Deutungen, Ideen und Narrativen, in denen sich die jeweiligen Handlungslogiken der Akteure manifestieren. Vor diesem Hintergrund ist gerade in der Problemdeutung von wechselseitigen Informationsasymmetrien zwischen Politik und Wissenschaft auszugehen, denen letztlich der Bezug auf die jeweiligen Eigenlogiken zugrunde liegt. Kommt es in Unkenntnis des – im klassischen Verständnis – zu steuernden Systems zu einseitigen Interventionen aus dem politischen in das wissenschaftliche System, sind nicht intendierte Effekte möglich. Auf diesen Sachverhalt hat insbesondere die systemtheoretisch inspirierte Steuerungstheorie aufmerksam gemacht (vgl. Lange/Braun 2000: 47f.). Als Beispiele für diesen Befund mögen Schlagworte wie Kompetenzorientierung und Modularisierung genügen, die bis heute einen Fremdkörper in Lehrpraxis und -habitus des überwiegenden Anteils der Wissenschaftler sind. Spiegelbildlich gilt auch, dass hochschulpolitischer Wandel in der Regel hierarchisch induziert ist, mithin also nur über das politische System zu veranlassen ist: „(...) if it had been left to academics, few of the major structural changes would have occurred“ (Gornitzka et al. 2005: 10). Hochschulpolitische Steuerungskonstellationen tragen somit vereinfacht den Zielkonflikt zwischen mindestens zwei dominanten Handlungsrationaltäten in sich, die stets in einem fragilen Verhältnis zu einander stehen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die steuerungspraktische Anschlussfrage formulieren, ob entsprechende Instrumente beziehungsweise ein adäquat ausgestalteter Kontext existieren, um diese Partialperspektiven zusammenzuführen und gegebenenfalls zu integrieren. Im Ein-

flussbereich des Governance-Begriffes wird dies unter joint fact-finding, joint problem-defining und joint image-building diskutiert (vgl. Klijn et al. 2012: 300f.). Gibt es Instrumente,

- die eine Arena schaffen, in denen Informationen gesammelt und gemeinsam interpretiert werden (fact-finding),

- die einen Zusammenhang schaffen, in denen verschiedene Vorstellungen zu einer gemeinsam geteilten Problemsicht gebündelt werden und zu einer legitimierten Entscheidungsfindung führen (problem-defining) oder

- die einen Ausgangspunkt schaffen, dass sich allmählich ein übergreifendes Wertesystem zwischen den Akteuren ausbildet (image-building)?

Ordnet man das in dieser Studie empirisch erhobene Material gezielt in diesen Bezugsrahmen ein, finden sich in der Formulierung in der Schweiz und in Deutschland entsprechend interpretierbare Instrumente beziehungsweise Instrumentenbündel. Für den deutschen Fall ist insbesondere die bis ca. 2002/2003 existierende KMK/HRK-Arbeitsgruppe charakteristisch. Die Aussagen der beteiligten Akteure aus Politik und Hochschulen deuten übereinstimmend auf eine konstruktive, von wechselseitigem Respekt geprägte Orientierung hin, die eine starke Sachorientierung jenseits von Partei- oder Organisationszugehörigkeit ermöglicht hat.

„Es war ein richtiges Dialogforum (...) es wurde nicht protokolliert, das heißt, es wurden nur Ergebnisse festgehalten, so dass man auch mal freimütig sprechen konnte. Und das hat zu wirklich sehr vernünftigen Austauschen also zwischen Zöllner und Hans-Joachim Meyer aus Sachsen geführt, die mit großem Respekt miteinander geredet haben.“ (Interview Nr. 38)

Genese und Funktionsweise der Arbeitsgruppe wurden in Kapitel 6.1.1.2 geschildert. Im Fokus der Betrachtung von Entscheidungsfähigkeit ist von Interesse, dass zumindest in der Hochphase in den 1990er Jahre in Ansätzen ein übergreifendes politikfeldspezifisches Verständnis die Geschäftsgrundlage gewesen zu sein schien. „Die AG war Ausdruck der gemeinsamen Überzeugung von handelnden Personen (...) weil sie wussten, dass man so wie sich das dargestellt hatte, politisch keinen Erfolg hat.“ (Interview Nr. 25). Von Seiten der Landespolitik wurde dieses Instrument außerordentlich geschätzt und schien auch die Basis für komplexere Entscheidungen wie die probeweise Einführung der Akkreditierung zu sein: „In den 90er Jahren war die Hochschulrektorenkonferenz themensetzend und über einen vernünftigen Dialogprozess mit der Politik (...) ausgesprochen eingebunden. Also da haben wir auch Sachen gemacht wie Bologna, das wir von uns aus gar nicht gemacht hätten“ (Interview Nr. 7).

Bezeichnenderweise operierte das Instrument im informellen Raum und verband horizontal die formalisierten, vertikal ablaufenden Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse in KMK und HRK. Im Schatten dieser Verbindlichkeit konnte wechselseitig Vertrauen entstehen und in einer sachlichen Atmosphäre durchaus komplexe Lösungen unter Einbezug politischer und wissenschaftlicher Rationalitäten überlegt und wie im Falle der Akkreditierung auch entschieden werden. Diese Effektivität war jedoch durch eine Exklusivität bedingt, die auf politischer Seite mindestens den Bund sowie auf HRK-Seite weite Teile alternativ denkender Hochschulleitungen, ganz zu schweigen von den Wissenschaftlern in den Fakultäten und Fachbereichen, ausschloss. Wie skizziert wurde das Instrument infolge personeller Wechsel sowie einsetzender Implementierungsprobleme nicht weiter gepflegt. Im Rahmen des primär interventionistischen Paradigmas verkümmerte es bezeichnenderweise in dem Moment, als die funktionalen Sektorressourcen schwanden und durch institutionelle Ressourcen nicht kompensiert werden konnten. Dies beschränkte die Entscheidungskapazitäten auf das politische System, insbesondere auf die horizontale Koordination der KMK. Dadurch entfiel in der Reformulierungsphase 2009/2010 eine sachliche Arena, in der komplexere Lösungen hätten möglich sein können. So trafen die unter erheblichen Druck stehenden Minister Entscheidungen, die quer zu Empfehlungen der eigenen Fachabteilungen, des Akkreditierungsrates oder der HRK lagen (vgl. Interview Nr. 23). Symptomatisch dafür war etwa die 2010 erfolgte verbindliche Festlegung der Moduluntergrenze auf fünf ECTS, die in Verbindung mit dem Semesterumfang von 30 ECTS und der postulierten Beschränkung auf eine Abschlussprüfung pro Modul helfen sollte, die Prüfungsbelastung pro Semester zu begrenzen. Damit hatte die KMK ein Kernproblem der Proteste bewusst selektiv als *Strukturproblem* gerahmt, um dieses gegenüber Öffentlichkeit und Studierendenschaft mit einer *Strukturlösung* zu verbinden.

Im Gegensatz zu Deutschland gehört in der Schweiz der Einbezug aller relevanten Interessensgruppen zur politischen Kultur. Das dortige Instrumentarium der Formulierung aus Mandat, Projektstruktur und nachgelagerter Vernehmlassung der einschlägigen Richtlinien spiegelt dies wider. Durch den stark relativierten Parteienwettbewerb zugunsten konsensdemokratischer Elemente ist auch die Zeitdimension für Entscheidungen erheblich länger als in Deutschland oder Österreich. Trotz externen Drucks durch das Parlament und interner Konkurrenz ist das Politikunterfeld Studium und Lehre relativ klar konturiert und es dominiert die Orientierung an für alle tragfähigen Lösungen. Typisch für die Schweiz zeigt sich dies gerade in Prozessen jenseits formalisierter Aufbau- und Ablaufstrukturen. So gab es ein informelles Präsidium der SUK, das im Vorfeld der Sitzungen die Tagesordnung besprach und dessen Mitglied stets der Crus-Präsident war, ohne formales Mitglied der aus politischen Verantwor-

tungsträgern zusammengesetzten SUK zu sein (vgl. Interview Nr. 32). Was in der Schweiz zur tief verankerten Kultur gehört, war in Deutschland ansatzweise nur bei entsprechenden persönlichen Konstellationen möglich. In Österreich hingegen scheinen funktionierende formale wie informelle Dialoginstrumente nicht beobachtbar zu sein. Dies resultiert aus dem im Steuerungsmuster angelegten gesamtstaatlichen Koordinationsverzicht, infolge dessen weder Staat noch Verband Träger signifikanter Ordnungsleistungen sind. Im Krisenmodus 2009/2010 verfügte das staatliche informationsbasierte Instrumentarium über keine institutionell wie normativ hinreichend abgesicherte Basis, was bezeichnenderweise dazu führte, dass die Universitäten aus dem Dialog ausscherten. Die Befunde deuten somit darauf hin, dass die Verschaltung von politischen und wissenschaftlichen Rationalitäten mittelfristig nur dort gelingt, wo sowohl die staatliche Hochschulpolitik *als auch* der Sektor über eine ausreichende Ressourcenbasis verfügen. Und dafür scheinen wiederum grundlegende Faktoren wie die generelle Größe bzw. Kleinheit eines Systems und eine entsprechende politische Kultur entscheidend zu sein.

9.2.2 Implementierungseffektivität

Wie getroffene Entscheide verbindlich umgesetzt werden, gehört zu den Grundfragen der Implementierungsforschung. Damit ist die zentrale Frage tangiert, welche intendierten oder auch nicht-intendierten Effekte sektorale Steuerungsleistungen erbringen. Die Feststellung von Implementationserfolg ist jedoch äußerst komplex, operationalisierbare Ziele sind eher die Ausnahme und widersprüchliche, vage oder gar bewusst offen gelassene Ziele die Regel. Die Kriterien für eine erfolgreiche Umsetzung können daher stets nur fallimmanent generiert und nicht von außen herangetragen werden. Matland weist auf diese unterschiedlichen evaluativen Standards hin, die sich jeweils nur in Anschauung der konkreten Politik ergeben.

„(...) when policy goals explicitly have been stated, then, based on democratic theory, the statutory designers` values have a superior value. In such instances the correct standard of implementation success is loyalty to the prescribed goals. When a policy does not have explicitly stated goals, the choice of a standard becomes more difficult, and more general societal norms and values come into play.” (Matland 1995: 155)

Explizit formulierte Politikinhalte können demokratiethoretisch gerechtfertigt und im Sinne einer klassischen top-down-Perspektive von Implementierung zum Kriterium einer Bewertung gemacht werden. Sollten diese schwach ausgeprägt sein oder gar fehlen, kann wiederum ganz im Sinne eines bottom-up Verständnisses von Implementierung etwa die Frage der Passung von Werten und Normen der Adressatengruppe zu den Rahmenbedingungen des Konkretisierungsprozesses zum Bezugspunkt für die Güte der Umsetzung gemacht werden. So bilden die Fälle Deutschland, Schweiz und Österreich durchaus ein Kontinuum in der

Konkretion national explizit formulierter Bologna-Politik. In Deutschland sind im Rahmen des interventionistischen Musters durchaus konkrete Ziele und Instrumente benannt. In der Schweiz sind zum Teil explizite Ziele und Maßnahmen benannt, zum Teil bewusst offen gelassen und in Österreich sind sowohl Ziele als auch Mittel kaum konkretisiert. Der im deutschen Fall gewünschte Erfolg im Sinne einer bundesweiten Homogenisierung ist im österreichischen und schweizerischen Fall vor dem Hintergrund einer spezifischen New Public Management-Rezeption beziehungsweise Subsidiaritätsnorm gerade *nicht* der Maßstab. Stark vereinfacht lassen sich über den Zeitraum unterschiedliche Ausgangsniveaus relativ stärkerer (Deutschland), mittlerer (Schweiz) sowie schwach ausgeprägter (Österreich) Erwartungen als Bezugspunkt einer Implementierung ausmachen:

	D	A	CH
Strukturdimension	Ziele: eher konkretisiert Mittel: konkretisiert: Akkreditierung / Genehmigung	Ziele: eher vage Mittel: eher vage (Leistungsvereinbarungen)	Ziele: eher vage Mittel: Kombination aus Vorgaben und Koordinationsauftrag
Prozessdimension	Ziele: vage, Mittel: Keine, z.T. Verbot	Ziele: vage Mittel: z.T. Verbot	Ziele: konkretisiert Mittel: Vorgabe
Schnittstellendimension	Ziele: eher konkretisiert Mittel: konkretisiert: Akkreditierung / Genehmigung	Ziele: eher vage Mittel: eher vage	Ziele: eher konkret Mittel: z.T. Koordinationsauftrag
Primäre Implementierungsperspektive	Eher Top-Down: Einhaltung und Kontrolle von Vorgaben	eher bottom-up: Konkretisierung von Minimalstandards auf Universitäts-ebene	eher bottom-up: Geflecht aus Vorgaben, politischen Koordinationsaufträgen und Formulierung von Standards als Empfehlungen durch Verband und Konkretisierung auf Universitätsebene

Tabelle 27: Ziel-Mittel-Konkretisierung in der Implementierung (eigene Darstellung)

Deutschland

In Deutschland ist infolge der Rezeption von Bologna durch die Perspektive der Studienstrukturdiskussion der 1990er Jahre der eindeutige politische Fokus auf der Struktur- und Schnittstellendimension zu konstatieren. Durch die in der Tradition des RPO-Genehmigungsverfahren stehende Akkreditierung entfiel zwar der Anspruch auf inhaltliche Homogenisierung, das Beharren auf einer gesamtstaatlichen formalen Standardisierung blieb jedoch auch im neuen System erhalten. Damit wurden in Deutschland Inhalte und Instrumente miteinander verbunden, die je für sich genommen, und in dieser spezifischen Verschaltung, in der Bologna-Erklärung nicht angelegt waren. Insbesondere die Funktion der

Akkreditierung als eng an den staatlichen Bereich angebundenes Instrument der externen Qualitätssicherung wird in den anderen beiden Ländern bezeichnenderweise aufmerksam registriert: „(...) in Deutschland ist die Akkreditierung ganz klar ein Instrument der politischen Steuerung. (...) Es ist ein brachialer Hebel, um die Bologna-Reform durchzusetzen“ (Interview Nr. 36). Allerdings ist der Hebel angesichts der schieren Größe des Systems zu kurz, zumal sich die Länder seiner in unterschiedlicher Intensität bedienen. Noch 2011/2012 waren selbst unter den Bachelor- und Masterstudiengängen gerade einmal 50 Prozent akkreditiert, wobei die Quoten unterhalb der Bundesländer zwischen 77 Prozent und unter 30 Prozent schwankten (vgl. WR 2012: 36). Die Probleme der Akkreditierung infolge der völlig unterschiedlichen Handhabung durch die Länder wurden bereits skizziert. Darin manifestieren sich die Widersprüche eines interventionistischen Musters mit zugleich geteilten staatlichen Zuständigkeiten. Der Hochschulausschuss der KMK befasst sich mit zu klärenden Fragen der Akkreditierung entweder auf Bitten des Akkreditierungsrates oder einzelner Länder, die ihrerseits Anstoß an Praktiken in anderen Bundesländern nehmen (vgl. Interview Nr. 11). Aufgrund der Konstruktion der KMK, dass Beschlüsse nur durch Transformation in Landesrecht wirksam werden, verbleiben die Diskussionen jedoch meistens intern. Eingedenk der Tatsache, dass Abweichungen in der Regel durch Entscheidungen des Landesparlaments begründet sind (vgl. Interview Nr. 11), würde eine Intervention eine erhebliche Einmischung in die Souveränität eines Bundeslandes bedeuten, an deren Bewahrung alle 16 Mitglieder der KMK ein starkes Interesse haben.

Während faktisch auf Staatsseite somit ein widersprüchlicher Gebrauch des Instrumentes zu beobachten ist, wird auf Universitätsseite insbesondere der Fall einer Entkopplung von Aktivitäts- und Formalstruktur konstatiert. Gemeint ist damit, dass sich das tatsächliche Organisationshandeln (Aktivitätsstruktur) von Selbstbeschreibungen, die externe Erwartungen widerspiegeln (Formalstruktur), erheblich unterscheidet. Die Überbetonung der formalen, auf Outcome- beziehungsweise Output-Qualität fokussierenden Aspekte wie Berufs- und Kompetenzorientierung, ECTS-System sowie Modularisierung in der Akkreditierung führt dazu, dass die Studiengänge nach außen diesen Anforderungen Genüge tun, obgleich faktisch das gewachsene Input-Verständnis von Qualität vieler Lehrender weiterhin dominiert. Es ist durchaus plausibel, neben Randbedingungen wie der finanziellen Unterausstattung, darin einen wesentlichen Grund für die Studierendenproteste 2009/2010 zu sehen (vgl. Kapitel 6.4.2.1.). In diesem Sinne wurde die Reform im Sektor als „Anweisungsintervention mit unterkritischer Anreizstruktur“ (Pasternack 2010: 42) rezipiert.

Österreich

Paradigmatisch für das minimalistische Muster war spätestens zu Beginn der 2000er Jahre ein Implementierungsverständnis, das bottom-up den einzelnen Universitäten große Freiheiten in den drei Dimensionen ließ. Allerdings offenbarten sich im Zuge der Implementierung von Bologna, die parallel zur Implementierung des gesamten UG lief, erhebliche Probleme. Diese hängen einerseits mit der mangelnden politischen Unterstützung zusammen, andererseits mit charakteristischen Problemen einer am Leitbild des New Public Managements orientierten gesamtstaatlichen Koordination. Dies lässt sich an zwei miteinander verbundenen Problemkreisen illustrieren; zum einen an der losen Kopplung der einzelnen Elemente innerhalb der neuen *Rahmensteuerung*, zum anderen an den Anreizstrukturen der *Geldallokation*.

Zur Rahmensteuerung:

In den ersten Leistungsvereinbarungsperioden wurde insbesondere durch den österreichischen Wissenschaftsrat die schwach ausgeprägte Verbindung der Entwicklungspläne der Universitäten mit den Leistungsvereinbarungen bemängelt. Damit wird die Idee einer umfassend dokumentierten, strategischen Selbstvergewisserung der Universitäten in ihren Kernbereichen als Basis eines partnerschaftlichen Vertrages mit dem Staat erschwert. Die Pläne selbst sind enorm zeitaufwändig und erfordern aus Sicht der jeweiligen Universitätsleitung einen umfassenden Abstimmungsprozess zwischen Gremien und Fakultäten, was die Integration innovativer Themen bisweilen erschwert (vgl. Interview Nr. 10). Der Wissenschaftsrat kritisierte die 2006 erstmals vorzulegenden Entwicklungspläne in einer Analyse der Leistungsvereinbarungsperiode 2007-2009 dem entsprechend recht harsch:

„Die meisten eingereichten Entwicklungspläne verdienen diese Bezeichnung nicht. Entweder handelt es sich um einfache Fortschreibungen der bisherigen Entwicklung oder um reine (gelegentlich fast beliebig anmutende) Wunschvorstellungen gegenüber dem Mittelgeber. In der Regel wird der Bezug zwischen Entwicklungszielen und den dafür erforderlichen Ressourcen, der sich auf entsprechend aussagekräftige Budgetzahlen stützt, nur unzureichend dargestellt. Was man selbst im Sinne von Prioritätensetzung, entsprechend auch Posterioritätensetzung, tun will (besser noch: womit man schon begonnen hat) bleibt im Vagen oder fehlt ganz. Viel zu oft drängt sich der Eindruck auf, dass nur gesammelt und zusammengestellt wurde, was sich Teile der Universität (z.B. Institute und Fakultäten) wünschen.“ (ÖWR 2007: 3f.)

Die Universitätsleitungen, welche die Umsetzung der Studienstrukturreform an ihrer Institution zum politischen Ziel erklärt hatten, verfügten so über eine recht schwache Verhandlungsbasis. Das Ministerium seinerseits betont zwar wiederholt die Funktion als autonomes Willensbildungsinstrument, wünscht sich jedoch angesichts der mangelnden strukturellen Klarheit und zum Teil Beliebigkeit mehr bindende Vorgaben, um die Verbindung zwischen Plan und Vereinbarung expliziter zu machen (vgl. Interview Nr. 17). Zudem bestand bis 2016 eine

systematische Leerstelle, auf die unter anderem der Wissenschaftsrat wiederholt aufmerksam gemacht hatte: Den Entwicklungsplänen der einzelnen Universitäten und den daraus abgeleiteten Vereinbarungen mit dem Staat fehlte ein gesamtstaatlicher strategischer Bezugsrahmen innerhalb dessen sie verbindliche und aussagekräftige Elemente einer tatsächlichen Rahmensteuerung hätten werden können (vgl. ÖWR 2010: 29). Waren auf politischer Ebene häufige Amtswechsel zu verzeichnen mit entsprechenden generellen Richtungswechseln (vgl. Interview Nr. 2), waren wesentliche Kapazitäten der Ministerialbürokratie durch die umfassenden Berichtspflichten gebunden. Nach Eindruck der Universitäten bestanden dabei zum Teil erhebliche Informationsasymmetrien zulasten des Ministeriums (vgl. Interview Nr. 20). Da das Parlament formal zumindest lediglich alle drei Jahre informiert werden sollte und paradigmekonform zudem die legislative Steuerung ohnehin für überholt erklärt worden war, fiel auch der Nationalrat als Lenkungsinstanz aus. Ende 2015 schließlich entstand unter maßgeblicher Mitwirkung von Wissenschaftsrat und Uniko der gesamtösterreichische Universitätsentwicklungsplan 2016-2021. Innerhalb des Rahmensteuerungsmodells stellt er für zwei Vereinbarungsperioden acht wesentliche Systemziele bereit, auf die sich, zumindest idealtypisch, zukünftig Entwicklungspläne und Leistungsvereinbarungen expliziter beziehen sollen. In der ersten Implementierungsphase bis 2009/2010 fehlte diese strategische Dachkonstruktion gänzlich. Die studienstrukturellen Konkretisierungen standen daher im Belieben der autonomen Universitäten. Dies führte zu je dezentralen Verständnissen von Abschlüssen, Modulen und anderen Aspekten (vgl. Interview Nr. 10; Interview Nr. 33), ein österreichweiter Diskurs über operativ-strategische Zielsetzungen der Reform konnte so nicht entstehen.

Geldsteuerung:

Zusätzlich zur suboptimalen Gelegenheitsstruktur, die die Formulierung eines konsistenten Zielsystems erschwerte, bestanden und bestehen im Prinzip bis heute erhebliche Probleme bei der ausreichenden finanziellen Absicherung der Entwicklungsziele und Maßnahmen auf System- und Universitätsebene in den Leistungsvereinbarungen. Das Ministerium hatte bereits frühzeitig mit Verweis auf die dezentrale Finanzautonomie sein prozessuales Interesse bekundet, die Reform kostenneutral durchzuführen. Dieses Argument war angesichts der anstehenden Autonomisierung und Globalbudgetierung nicht gänzlich sachunlogisch. Doch auch wenn die Budgets im Beobachtungszeitraum stiegen, waren diese dennoch zu gering. Weder gibt es in den Verhandlungen mit dem Finanzministerium offiziell eine transparente Abgeltung der steigenden Studierendenzahlen noch der Inflation (vgl. Interview Nr. 2). Das österreichische Universitätssystem ist chronisch unterfinanziert. Unter den Bedingungen ei-

ner an Leistungen gekoppelten Globalbudgetierung bedeutet dies, dass der überwältigende Teil des Budgets für ohnehin zu erfüllende Leistungen in Lehre und Forschung verwendet werden muss und kostenintensive Neuerungen kaum möglich sind. Leistungsvereinbarungen sind so „strenggenommen Ausdruck einer Mangelverwaltung“ (WR 2010: 28) Der österreichische Wissenschaftsrat rechnete für die erste Vereinbarungsperiode vor, dass von den 2007-2009 ausgeschütteten 4,46 Mrd. € faktisch gerade einmal 100 Mio. € für zu vereinbarte Initiativen zur Verfügung standen (WR 2007: 3). Eine Folge dessen ist, dass der intrauniversitäre Wettbewerb zum Teil außer Kraft gesetzt ist, da eine Sanktionierung nicht oder schlecht erbrachter Leistungen mit geringeren Budgetmitteln relativ schnell die Kernfunktionen beeinträchtigen würde. Die Budgets sind jeweils historisch gewachsen, so dass eine erhebliche Zu- oder Abnahme systembedingt erschwert ist. Das Ministerium setzt daher bei erheblichen Zielabweichungen von Beginn auf Gespräche und Begründungspflichten und nicht auf finanzielle Konsequenzen: „Das Finanzierungssystem ist in einer Umstellungsphase begriffen, so wie das System jetzt aufgestellt ist, ist es nicht sehr praktisch, zu sagen, ich nehme den Universitäten was weg“ (Interview Nr. 17).

Schweiz

Während in Deutschland das politische Augenmerk auf der Strukturdimension und der Schnittstellendimension, und hier mit dem Fokus auf dem Bachelor lag, konzentrierte sich die schweizerische Politik vor allem auf die Prozess- und Schnittstellendimension. Konzentrierten sich die politischen Interventionen vor allem auf die vertikale und horizontale Mobilität, dominierten in der Strukturdimension Koordinationsaufträge beziehungsweise normeretzende verbandliche Absprachen. Flankiert wurde dies durch eine gezielte Finanzierung der Umstellungskosten, wodurch die Universitäten in die Lage versetzt wurden, ihre Studienpläne umzustellen. Festzustellen ist jedoch, dass insbesondere die für die Formulierung nachweisliche Dynamik interuniversitärer Abstimmung spätestens bis zum Ende des Beobachtungszeitraumes spürbar abgenommen hat (vgl. Interview Nr. 32; Interview Nr. 18). Die entscheidenden Bologna-relevanten Regelungen wurden bis Mitte der 2000er Jahre vorgenommen. Koordinative Tätigkeiten, die zu Novellierungen oder in der Folge von Monitoring-Aktivitäten zu konkreten Handlungen geführt hätten, wurden von den neuen Rektoren offenbar deutlich weniger goutiert. Mit dem Geflecht aus Richtlinien und Empfehlungen war eine Formalstruktur etabliert, auf die die Universitäten nach außen rekurrieren konnten, ohne zugleich das Festhalten bestehender kultureller und disziplinärer Eigenheiten aufgeben zu müssen. Offiziell war man dem Koordinationsauftrag zur Vereinheitlichung der Abschlüsse gemäß Art. 4 und Art 5, Abs. 2 der SUK-Richtlinien nachgekommen. Doch wurden Bologna-

spezifische Termini als Standard deklariert, wohlwissend, dass sich zwischen den Universitäten als wechselseitig legitim anerkannte Praxis je nach Traditionen kultur-, fach- und standortspezifische Übersetzungen etablieren würden (vgl. Interview Nr. 32). Bezeichnenderweise konstatierte die Crus im Verlauf ihres Monitoring zum Teil erhebliche Abweichungen, ohne jedoch direkt Änderungen erwirken zu können (vgl. Interview Nr. 18). Insgesamt gilt für alle, in der Frühphase in enger Kooperation entstandenen Regelwerke wie die Empfehlungen, den nationalen Qualifikationsrahmen oder die auf Zwang der Politik zu erstellende und zu pflegende Übersicht über die Studienrichtungen zur Gewährleistung voraussetzungsloser Mobilität, dass eine schweizweite Standardisierung und Koordinierung der Universitäten zunehmend nicht mehr gewünscht wurde (vgl. ebd.). In Kombination mit dem Master als Regelabschluss konnte so die Bologna-Reform in der Schweiz im Gegensatz zu Deutschland vielmehr als Ausdruck von Kontinuität und weniger als Strukturbruch begriffen werden.

Diese Verschiebung hatte mehrere Ursachen. Einerseits wurde das Umfeld der Universitäten durch die Rektoren national wie international ab Mitte der 2000er Jahre als zunehmend kompetitiver wahrgenommen. Dies führte zur bewussten Fokussierung auf Profilbildung, Abgrenzung und Betonung institutioneller und kultureller Eigenheiten (vgl. ebd.: 28). Zum anderen zeigten Bund und Kantone kein übermäßiges Interesse mehr, zumal man die Strukturdimension ohnehin weitgehend den Universitäten überlassen hatte. In ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen zeigten Bund und Kantone in der Implementierung ohnehin unterschiedliches Engagement. In den Leistungsaufträgen, die Bund und Kantone ihren Universitäten jeweils erteilen, war die Umstellung nur zum Teil explizit verankert. Während die Implementierung von Bologna in einigen Kantonen nicht Teil der Vereinbarungen war (vgl. ebd.: 54), hatte der ETH-Rat, der als strategisches Führungsorgan den sogenannten ETH-Bereich, in dem die beiden eidgenössische Hochschulen und einige Forschungsanstalten zusammengefasst sind, als Ziel die Umstellung bis 2007 in den Leistungsauftrag 2004-2007 integriert (vgl. ETH-Rat 2008: 10). Letztlich bestand und besteht das politische Interesse schwerpunktmäßig an der Offenhaltung der vertikalen und horizontalen Schnittstellendimension. Im Ergebnis verschoben sich innerhalb der Crus die Gewichte von der früher stärkeren Einflusslogik hin zur Mitgliedschaftslogik, was die verbandliche Selbstkoordinierung zunehmend schwächer werden ließ. Dies manifestierte sich darin, dass externe Impulse aus der Crus in Richtung Politik genauso folgenlos blieben wie interne in Richtung Mitgliedshochschulen. Weder war die Politik bereit, einmal getroffene Entscheide zum Prinzip des offenen Masterzugangs anzutasten noch waren die Universitäten willens, bestehende Regelungen und Empfehlungen an faktische Entwicklungen anzupassen (vgl. Interview Nr. 32; Interview Nr. 18; Crus 2014: 40). Innerhalb des strukturierenden Steuerungsmusters ist dies durchaus

konsistent. Ausgenommen der wenigen politischen Strukturentscheide herrscht ein subsidiäres, bottom-up Verständnis gelungener Implementierung vor, infolge dessen die Konkretisierung vager formaler Vorgaben vor Ort allseits akzeptiert ist. Andererseits scheint aufgrund einer strukturellen Pfadabhängigkeit in Folge einmal getroffener Entscheide ein gewisser Stillstand im nationalen Bologna-Diskurs entstanden zu sein, da kein Akteur gewillt oder in der Lage ist, die mühsam errungenen formalen Konsense einseitig zu verändern.

9.2.3 Partizipation

Im Rahmen von Governance- und Steuerungsanalysen, die mit der Prämisse von diffusen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen den geordneten staatlichen Norm- und Verfahrensbereich bewusst überschreiten, kommt Fragen von demokratischer Legitimität, Kontrolle oder Partizipation eine besondere Bedeutung zu (vgl. Blatter 2007). Da eine umfassende Analyse nicht geleistet werden kann und soll, wird sich im Folgenden auf die enge Frage konzentriert, ob und wie Professoren und Studierenden eine Teilhabe im Steuerungsarrangement, die über die dezentrale Gremienarbeit hinausgeht, ermöglicht wurde oder wird. Beide Gruppen haben insofern ein Teilhabeproblem auf gesamtstaatlicher Ebene, da sie inhärente Organisations- und damit Einflussprobleme haben, was bereits im Rahmen von Kapitel 4.2.3.2 erörtert wurde. Abgesehen vom hohen Individualisierungsgrad professoraler oder studentischer Rollen, zumal letztere nur für einige Jahre eingenommen wird, verfügen insbesondere die Professoren kaum über Obstruktionspotenzial.

Deutschland

Für Deutschland ist durchaus die Einschätzung einer Zweiteilung in `Bologneser` (Bund, Landesministerien, HRK, Akkreditierungsrat und weitere Akteure) sowie `Humboldtianer` (Mehrheit der Professoren) zutreffend, die im Diskurs von den Akteuren selbst oftmals in Fremd- wie Eigenzuschreibung mit dem Oppositionspaar progressiv/konservativ markiert wird (vgl. Schimank 2010: 49f.). Während die HRK-Leitung in den 1990er Jahren aus den oben beschriebenen Motiven (siehe oben Kapitel 6.1.2) gemeinsam mit politischen Akteuren zum Reformmotor wurde, bewahrte sich die professorale Landesvertretung, der Deutsche Hochschulverband, das Bild als `Humboldts letzte Krieger`. Zwar rekurrierte man positiv auf das mit Bologna verbundene Internationalisierungs- und Mobilitätsversprechen, verwehrte sich jedoch stets gegen die als zu bürokratisch und überstrukturiert empfundene Umsetzung in Deutschland. Zu den inhaltlichen Divergenzen kamen zudem in der Frühphase des Prozesses noch persönliche Animositäten zwischen den jeweiligen Spitzenfunktionären. Der DHV ist daher von Anbeginn nicht einmal Teil einer erweiterten Akteurkonstellation und be-

schränkte sich auf entsprechend kritische Stellungnahmen, nicht selten in Deutungskonkurrenz zur HRK. Im Falle der Studierenden besteht über den bereits im Jahr 2000 eingerichteten und seitdem stets weiterentwickelten studentischen Akkreditierungspool, der von verschiedensten Studierendenorganisationen getragen wird, durchaus ein kleiner Kanal gesamtgesellschaftlicher Mitwirkung. Denn neben der Aufgabe der Qualifizierung studentischer Mitglieder für die Verfahren entsendet der Pool auch die studentischen Mitglieder in den Akkreditierungsrat. Im Rahmen des interventionistischen Musters gelang es jedoch den Studierenden im Zuge der Proteste 2009/2010 öffentliche Unterstützung zu erhalten und effektiv Druck auf KMK und HRK auszuüben. Aufgrund der starken studienstrukturpolitischen Verantwortung der Länder war die Politik gerade bei den Kritikpunkten Prüfungsbelastung, Studierbarkeit und Verschulung responsiv. Auch wenn Bund und Länder durch die Bologna-Konferenzen vordergründig ein Diskussionsforum anschoben, um parallel im Hintergrund bereits intern die Lösungen auf den Weg zu bringen, brachte der Protest durchaus konkrete Ergebnisse im Sinne der Studierenden. Paradigmatisch zeigt sich darin, dass die Studierenden nicht Teil der Konstellationen sind, gerade aber über die starke politische Verantwortung auch einen Druckpunkt haben, der in Österreich und der Schweiz in dieser Form zu fehlen scheint.

Österreich

Mit der Hinwendung zum minimalistischen Steuerungsmuster war zugleich die Abwendung von einer umfassenden parlamentarisch-demokratischen Verantwortlichkeit verbunden. Wesentliche Entscheide wurden somit vom Gesamtstaat in die jeweilige Organisation verlagert. Unabhängig davon ist eine professorale Standesvertretung wie in Deutschland weniger erkennbar und spielte über den gesamten Prozess hinweg keine nennenswerte Rolle. Im Gegensatz dazu steht die gesetzlich verbürgte starke Rolle der Studierenden über die Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft (ÖH). Als Körperschaft des öffentlichen Rechts sind alle Studierenden automatisch Mitglieder. Sie nimmt auf drei Ebenen ihr Mandat für die Studierenden wahr, wobei auf Gesamtebene die Bundesvertretung gegenüber den Ministerien und Hochschulpolitik in Erscheinung tritt. Durch ihre Organisation in Fraktionen, die den politischen Parteien nahe stehen, kommt es je nach ideologischen Distanzen innerhalb der Organisation zu Konflikten. Nach außen wiederum kommt es gegenüber den hochschulpolitischen Instanzen zu mehr oder weniger konfrontativen Aktionen und strategischen Allianzen. So bildete die ÖH mit dem SPÖ-geführten Wissenschaftsministerium durchaus in einigen Fällen eine Koalition gegen die als strukturkonservativ empfundenen Professoren. Dieser Einflusskanal wurde jedoch durch das UG in Folge des intentionalen Machtverzichts

des Wiener Ministeriums geschlossen. Eine übergreifende Rolle spielte die ÖH daher nur bedingt, zumal sie angesichts relativ niedriger Wahlbeteiligung unter Legitimationsdruck steht. Dies manifestierte sich gerade bei den Studierendenprotesten, die maßgeblich jenseits der ÖH aufkamen und organisiert wurden. Zugleich offenbarte sich in den Protesten auch die Schwäche der Hochschulpolitik, in der Krise eine effektive Teilhabe der Sektorakteure zu organisieren. Aufgrund der Limitierung regulativer und finanzieller Ressourcen wussten die Studierenden ebenso wie die Rektoren, dass etwa Instrumente wie der angestoßene Hochschuldialog angesichts der starken Autonomie der Universitäten jenseits von Empfehlungen keine signifikanten Impulse geben konnten.

Schweiz

Auch wenn Studierende und Professoren ebenfalls sehr kritisch waren und sind, bestand jenseits der informellen auch eine formelle Einbindung im zu Beginn installierten Koordinationsarrangement. Während der punktuell starke Einfluss der Studierenden in Deutschland und der schwache Einfluss der Studierenden in Österreich durchaus den jeweiligen Funktionslogiken interventionistischer beziehungsweise minimalistischer Paradigmata zugeschrieben werden kann, scheint diese umfassende Partizipation eher der schweizerischen Kultur zurechenbar. Dennoch ließe sich darin gleichsam kulturunabhängig ein Fall für die für strukturierende Steuerungsmuster als typisch anzunehmende Organisationshilfe schwer zu organisierender Interessen sehen. Unabhängig davon traten Professorenschaft und Studierende, mit Ausnahme der frühen Strukturentscheidung für den Master, praktisch kaum in Erscheinung (vgl. Interview Nr. 32). Dies lag an der helvetischen Adaption des Prozesses in Kombination mit tolerierten Abweichungsstrategien sowie ausreichender finanzieller Absicherung vor Ort. Diese Gesamtkombination kam dem Norm- und Interessengefüge von Professoren- und Studierendenschaft deutlich näher als es in den beiden anderen untersuchten Ländern der Fall war. Allein durch die Beibehaltung des Masters als Regelabschluss hat in der Schweiz die zentrale reformpolitische Komponente von Bologna nicht stattgefunden, weshalb ein wesentlicher inhaltlicher Vetopunkt ausfiel. Ähnliches gilt für studienstrukturelle und finanzielle Aspekte, die im Gegensatz zu Deutschland praktisch kein Konfliktpotenzial bergen.

9.2.4 Vergleichende Einschätzung

Deutschland

Charakteristisch für den deutschen Bologna-Prozess ist institutionell das föderale Gefüge und inhaltlich die Verengung auf den Studienstrukturkomplex infolge der Problemprezeption der 1990er Jahre. Beide Stränge entwickeln je für sich eine gewisse Pfadabhängigkeit und treten im Bologna-Prozess in komplexe Wechselwirkungen zueinander. So steht der inhaltliche Zuschnitt trotz aller Lockerungen immer noch in der Tradition des hergebrachten ex ante-Steuerungsverständnisses staatlicher Akteure, die das föderale Desiderat einer Herstellung möglichst gleicher Lebensverhältnisse hochschulpolitisch in ein relativ homogenes Hochschulsystem übersetzen. Der entsprechende Interventionsmechanismus aus Strukturvorgaben und Akkreditierung ist dessen steuerungspraktischer Ausdruck. Zugleich operiert dieser Mechanismus jedoch im weiten föderalen Gefüge, in dem zwischen Bund und Ländern wie unterhalb der Länder mehr Konflikt- als Konsenspotenzial vorhanden ist. Durch den faktischen Ausschluss des Bundes 2002/2003 verengte sich unter anderem auch die Ressourcenbasis weiter. Übrig blieben im Wesentlichen die regulativen Ressourcen der jeweiligen Länder beziehungsweise in Form der horizontalen Koordination innerhalb der KMK. In diesem charakteristischen institutionell-inhaltlichen Zuschnitt des Bologna-Prozesses ist die kontinuierliche Mitwirkung sektorieller Akteure eher die Ausnahme als die Regel. Die Entscheidungskapazität bei wesentlichen übergreifenden Fragen bleibt primär auf das politisch-administrative System beschränkt. Dies begünstigt wiederum entsprechend selektive Problemperzeptionen und Lösungsoptionen.

Der Vorteil dieser grundlegenden Funktionsweise ist, dass trotz der Zersplitterung staatlicher Kompetenzen letzten Endes mit den Ländern eine demokratisch zurechenbare Verantwortungsinstanz besteht. Im Krisenmodus kann diese zur Wahrnehmung effektiver Letztverantwortung wie im Falle der Proteste 2009/2010 durch den Interventionsmechanismus ein gewisses Maß an Handlungsfähigkeit demonstrieren. In der Terminologie Eastons ist die staatliche Politik grundsätzlich in der Lage, *demands* in *decisions* und *actions* zu transformieren. Da diese Forderungen jedoch den politischen Wahrnehmungsfiter durchlaufen, sind diese Entscheidungen entgegen dem durch die Politik kommunizierten Diskurs keine genuin qualitätsrelevanten Aspekte, sondern sichern primär die Studierbarkeit ab. Einerseits ist das Gesamtsystem somit durchaus responsiv für Belange einer Gruppe, deren einzelne Mitglieder in der Organisation für sich genommen zu schwach sind. Andererseits treibt gerade dies wiederum die für Deutschland charakteristische Fokussierung auf die Strukturdimension voran, was unweigerlich die Gefahr einer weiteren Entkopplung von Formal- und Aktivitäts-

struktur und in der Folge nicht intendierte Effekte mit sich bringt. Bereits Luhmann hatte darauf aufmerksam gemacht, dass das politische System genauso eigenlogisch operiert wie alle anderen Systeme. Das politische System selektiert gesellschaftliche Belange nach der selbstreferenziellen Logik von Machtgewinn und -erhalt. Diese stark vereinfachte Perzeption komplexer gesellschaftlicher Problemlagen wiederum bildet die Grundlage für staatliches Steuerhandeln. Die steuerungstheoretische Pointe ist, dass der unifunktionale Steuerungszweck unweigerlich auf eine multifunktionale Wirklichkeit unüberschaubarer und unkalulierbarer Zusammenhänge und Folgereaktionen stößt (vgl. Lange/Braun 2000: 48). Steuerung muss hier ständig nachsteuern und „erzeugt dann geradezu die Problemlagen, die sie zu lösen vorgibt.“ (ebd.: 48). Im interventionistischen Paradigma ist diese Problematik unweigerlich angelegt.

Österreich

Der Bologna-Prozess in Österreich wird maßgeblich im Rahmen des übergreifenden Bereiches von Studium und Lehre innerhalb der Globalsteuerung über die Leistungsvereinbarungen verhandelt. Die oben skizzierten Anreiz- und Ressourcenprobleme des Systems schlagen somit zur Gänze auf den Prozess durch. Im minimalistischen Muster ist der intentionale Verzicht auf über ordnungspolitische Grundsätze hinausgehende, übergreifende Entscheidungen ebenso angelegt wie der Verzicht auf klassische interventionistische Instrumente wie Genehmigungs- oder Akkreditierungspflichten. Dem Versuch, einem fast ausnahmslos öffentlich finanzierten Bereich weitgehende regulative und finanzielle Freiheiten zu geben, sind jedoch insgesamt Grenzen gesetzt, die dann manifest werden, wenn der Staat infolge von Krisen in seiner Lenkungsfunction gefragt ist. Anders als die deutsche oder die schweizerische Hochschulpolitik verfügt die österreichische Hochschulpolitik über eine unterkritische regulative und finanzielle Ressourcenbasis, was sich auf die Responsivität des Systems auswirkt. Der Staat war 2009/2010 zwar Adressat der Proteste, konnte aber seine Letztverantwortung infolge eines fehlenden verbindlichen Überbaus nicht wahrnehmen. Auf diese Problematik hatte bereits Lothar Zechlin noch vor Verabschiedung des UG 2002 hingewiesen. Im Reformdiskurs waren fast alle Bemühungen auf die Ausgestaltung der Universität gemäß den Prinzipien des New Public Management konzentriert bei gleichzeitiger Auslassung einer strategischen Diskussion, welche Veränderungen dies für das politisch-administrative System bedeutet.

„Die Universitätsreform ist in sich theoretisch inkonsistent. Trotzdem scheitert sie nicht, aber sie erkaufte ihr Gelingen um den Preis einer zusätzlichen Privatisierung. Das weitaus anspruchsvollere Ziel einer Modernisierung der Universität bei gleichzeitiger Beibehaltung ihres öffentlich finanzierten und verantworteten Charakters hätte ein Überdenken des *Humboldt'schen* Begriffes des `Kulturstaates`

erfordert. Es bleibt auf der Strecke – nicht wegen der Reformunwilligkeit der Universität, sondern wegen der Schwäche des politisch-administrativen Systems!“ (Zechlin 2003a: 208)

Durch die am Unternehmensrecht orientierte Fokussierung auf die Universitätsräte als Zugriffspunkt externer Steuerung blieb die staatliche Verantwortung für die Formulierung politischer Ziele und für den Aufbau administrativer Kompetenzen zur strategischen Prozessführerschaft ausgeblendet. Die bestenfalls lose Kopplung der Rahmensteuerung sowie die Leerstelle übergreifender Ziele weisen auf die Gefahr hin, dass New Public Management zu „No Public Management“ (ebd.: 200) zu werden droht, wenn die staatlichen Ressourcen und Kapazitäten nicht an das neue System angepasst werden. Dieser Befund gilt für den primären Beobachtungszeitraum 2009/2010. In den letzten Jahren deuten allerdings Entwicklungen daraufhin, dass das Problem zumindest erkannt wurde (vgl. Interview Nr. 17).

Schweiz

Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich wurde im Einvernehmen zwischen Politik und Universitäten im schweizerischen Fall ein Bologna-spezifisches Koordinationsarrangement aufgebaut, das später auf den übergreifenden Bereich von Studium und Lehre ausgeweitet wurde. Durch diese Aufbaustruktur, aber auch durch das eingesetzte Instrumentarium wurden Entscheidungskapazität wie Mitbestimmung im Gegensatz zu den beiden anderen Fällen erheblich erweitert. Hinzu kam zudem eine wesentliche, Schweiz-spezifische Ressource: Zeit. Während in Deutschland und Österreich Bologna in einem fliegenden Start beziehungsweise inkrementell begonnen wurde, ließen sich die helvetischen Akteure vier Jahre Zeit bis zum abschließenden, aber dann inhaltlich wie in Bezug auf dem Umstellungspunkt 2010 verbindlichen Entscheid. In der Implementierung äußert sich dieses konkordanzdemokratische Verständnis in einer Kultur, die organisations-, fach- und kantonsspezifische Abweichungen toleriert. Anders als in Deutschland oder in Österreich, wo im Bereich Studium und Lehre traditionell eher eine öffentliche Erwartungshaltung in Richtung Homogenität vorherrscht, existiert in der Schweiz gerade umkehrt ein nicht nur föderal herleitbares starkes Bewusstsein für die Eigenheiten. Die dortigen Universitäten sehen sich national und international einem starken Wettbewerb um Gelder, Forschungsreputation und Köpfe ausgesetzt, was nationalen politischen Standardisierungsbemühungen entgegen läuft. Im Gegensatz zum minimalistischen Muster Österreichs ist diese dezentrale Implementierung jedoch sowohl finanziell als auch – im Hinblick auf einige wesentliche Strukturentscheide – regulativ deutlich besser abgesichert. Allerdings besteht durch die relative Schwäche jedes Akteurs (Bund, Kantone, Rektorenkonferenz, einzelne Universitäten) im komplexen föderalen Gefüge ein ausreichend hohes wechselseitiges Blockadepotenzial für weitergehende inhaltliche Innovationen im Bereich Studium und Lehre. Bologna öffnete 1999 ein einmaliges Gelegen-

heitsfenster, innerhalb dessen schweizweite Strukturen und Prozesse geschaffen wurden, die ihrerseits bald vom hergebrachten Dualismus aus staatlicher Zurückhaltung bei lokaler Autonomie überformt wurden.

10 Fazit

Bologna und kein Ende: So lautet der Anfang des Titels eines bereits 2006 erschienenen Essays des Erziehungswissenschaftlers Jürgen Schriewer (vgl. Schriewer 2006), das auf die langfristigen systemischen Unwägbarkeiten hinweist, die infolge der Durchdringung übernationaler Modelle mit nationalen Besonderheiten entstehen. Die vorliegende Arbeit hat den in der Forschung bekannten Befund bestärkt und punktuell vertieft, wonach die dominante Erzählung von Bologna als politisch oktroyiertes, ökonomisch inspiriertes Reformprogramm lückenhaft, ja teilweise falsch ist. Die Dynamik des Bologna-Prozesses resultiert aus der wechselseitigen Stärkung internationaler Reformtrends und jeweils national verfolgter Reformagenden. Ähnliche Problemdeutungen in verschiedenen Ländern hatten in den 1980er Jahren zur Entstehung einer europäischen Hochschulpolitik in Form von Programmen wie Erasmus beigetragen. Damit bestand ein Anknüpfungspunkt für interessierte Akteure `vor Ort` aus Politik, Verwaltung und Hochschulen, die europäische Ebene gezielt um eine Reformagenda zu erweitern. Instrumentelle Motivationen, die die Veränderung nationaler Politiken durch transnationale Diskurse anstrebten, waren dabei maßgeblich. So ließen sich die in Deutschland, Frankreich und Italien wahrgenommenen Probleme einer überlangen, kaum internationalen und wenig praxisnahen Hochschulbildung hervorragend mit dem Projekt eines europäischen Hochschulraums verbinden, dessen Realisierung ein gemeinsames Studienmodell vordergründig zwingend voraussetzte. Die Bologna-Erklärung stellte in diesen Zusammenhang lediglich einen Meilenstein dieser Entwicklung dar und eröffnete ein flexibles, aber doch hinreichend konkretes Reformtableau, dessen sich interessierte Akteure selektiv bedienen konnten. Ohne diese nationale Dimension ist die Etablierung dieser vertikalen Achse nicht verstehbar. Zugleich setzte diese jedoch durch eine rasch einsetzende Eigendynamik die nationalen horizontalen, politikfeldspezifischen Interaktionsstrukturen ihrerseits unter Druck. Die Bezugnahme auf den internationalen Trend ermöglichte es im deutschen Fall der HRK, aber auch Verbänden wie BDA und BDI die nationalen Strukturen als überholt zu zeichnen und damit insbesondere die regulativ und finanziell in der Verantwortung stehenden Länder unter Zugzwang zu setzen.

Der grundlegendere Mechanismus hinter dem Bologna-Prozess ist somit der einer sich selbst verstärkenden Wechselwirkung zwischen faktischen Problemlagen, übergreifenden Problemdeutungen instrumentell motivierter Akteure und der darauf aufbauenden allmählichen Herausbildung (schein-)konsistenter Programme. Diese erzeugen naturgemäß nicht intendierte Effekte, deren Problemverarbeitung – und das ist entscheidend – nun im Rahmen des neuen Paradigmas erfolgt: Schlagworte wie `Bologna 2.0`, `Bologna Reloaded

oder das einer `Reform der Reform` zeigen an, dass Reformprogrammatiken ab einem bestimmten Punkt nicht mehr umkehrbar sind. Diese grundlegenden Mechanismen liegen, wenn auch in verschiedener Intensität, ebenso anderen Diskursen zu Grunde. Wie Bologna sind Schlagworte wie Digitalisierung, Transfer oder Interdisziplinarität mittlerweile regulativ wie anreizprogrammatisch institutionalisiert oder anders formuliert: auf absehbare Zeit nicht mehr weg zu kriegen. Bologna als der Gegenstand dieser Studie steht stellvertretend für diesen Druck `ohne Ende`, dem hochschulpolitische Akteure angesichts fortwährender Entwicklungen und Erwartungen aus dem gesellschaftlichen, öffentlichen und wirtschaftlichen Raum ausgesetzt sind. Im Folgenden wird der Blick nach einer Zusammenfassung der unmittelbaren Erträge der Arbeit durch die Fragen geweitet, was die Studie zur politikwissenschaftlich arbeitenden Hochschulforschung beitragen kann und welche Implikationen die Ergebnisse für eine Weiterentwicklung des deutschen Hochschulföderalismus liefern.

10.1 Bologna in Deutschland, Österreich und der Schweiz: Im Spannungsfeld zwischen bürokratischer Programmierung und universitärer Autonomie

Die vorliegende Studie nimmt mit ihrem Fokus auf die erste Reform-Dekade in Deutschland, Österreich und der Schweiz die aus der Durchdringung transnationaler und nationaler Faktoren resultierenden Herausforderungen für die nationale Hochschulpolitik unter einer steuerungspraktischen Leitfrage in den Blick: Welche formalen Zuständigkeiten, eingeübten Handlungsmuster, Interessen und Konflikte prägten das spezifische Muster konkreter Instrumente und Maßnahmen zur Einführung und Umsetzung der Bologna-Reform? Im ausführlich bilanzierenden Kapitel 9 wurden die Befunde im Lichte der zuvor entwickelten Thesen kommentiert und der Transfer auf drei, jeweils schlaglichtartig behandelte, steuerungspraktische Fragen im Kontext von Bologna geleistet: Auf welchem Wissen bzw. welche Perspektiven beruhten politische Entscheide? Wie verbindlich wurden diese durchgesetzt? Und zuletzt grundlegend: Wie wurden schwer organisierbare Interessen in den Prozess eingebunden? Grundsätzlich bestätigt sich in dieser Arbeit der Hauptbefund aus der Forschung, die sich im Kontext von Bologna für vertikale Vermittlungsprozesse interessiert. Es ist die jeweils unterschiedliche, national-institutionelle *hardware*, die das spezifische Funktionieren transnationaler reformpolitischer *software* erst ermöglicht und die daher zum tieferen Verständnis der Reform beiträgt:

- In Deutschland führt die relativ starke Position der Länder, einerseits ausdifferenziert in einem komplexen hochschulföderalen Geflecht, andererseits aber auch verdichtet im bundesweiten Instrumentarium der Akkreditierung, zu einer in der Tendenz

interventionistischen Steuerung. Verstärkt wurde dies durch die relative Schwäche anderer Akteure. Das BMBF, zermürbt durch Konflikte mit den Ländern sowie durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die letztlich zum vorläufigen Aus von Berlin in der Bildungspolitik in der Föderalismusreform I führten, spielte in der ersten Dekade eine marginale Rolle. Auch die HRK, die noch in den 90er Jahren ein reformpolitischer Motor und Partner der Politik war, fiel unter anderem aufgrund interner Probleme zunehmend aus. Damit oblag die Steuerung von Bologna maßgeblich den Ländern. Paradigmatisch zeigt sich dies am Instrumentarium der Akkreditierung, das zunächst probeweise für die in Deutschland bereits 1998 möglichen neuen Abschlüsse Bachelor und Master eingeführt wurde. Trotz aller vordergründigen Reform- und Qualitätsrhetorik weist das deutsche Akkreditierungswesen im Kern noch starke Elemente der tradierten, staatlichen *ex-ante* Steuerung auf, das von München bis Kiel der politischen Absicherung eines Minimalkonsenses in Studienstruktur und -inhalten dient. Dieser wird in der Regel ohne Einbezug der Universitäten seitens der Länder gewahrt und ist in Teilen durch regulatorische Detailintervention – man denke etwa an den vorgegebenen Umfang von Abschlussarbeiten, Modulen etc. – gekennzeichnet, wie sie in der Schweiz oder in Österreich politisch wie kulturell nicht vorstellbar wäre. Spiegelbildlich ist der Einfluss von Akteuren aus dem Hochschulsystem wie der HRK, der einzelnen Universitäten oder der wissenschaftlichen Gemeinschaften gering. Die Bologna-Reform war und ist in Deutschland ganz überwiegend eine Studienstrukturreform und entsprechend bürokratisch programmiert.

- In der Schweiz war Bologna insbesondere für den Bund das Gelegenheitsfenster zu einer stärkeren schweizweiten Koordination der zunehmend als disfunktional wahrgenommenen heterogenen Studienstrukturen. Dabei hatten die Verantwortlichen das Glück einer zeitlich guten Fügung. Parallel zur Bologna-Erklärung 1999 hatte die unter den verantwortlichen Akteuren in Bund, Kantonen und Hochschulen gewachsene Einsicht, wonach die Fragmentierung des schweizerischen Hochschulraums durch ein effektives Zusammenwirken aller zu überwinden sei, zu einer institutionellen Reform geführt. Die von Bund und Kantonen verfolgte Aufwertung der organisatorischen Vertretung der Universitäten, der *Crus*, mündete in eine strukturierende Steuerung, in der Bund und Kantone zum Teil gemeinsam den regulativen und finanziellen Rahmen bereitstellten, der von universitären Akteuren auf Verbands- und Organisationsebene ausgefüllt wurde. Die Bologna-Reform in der Schweiz konnte somit nach durchaus klassischen helvetischen Mustern verarbeitet

werden: Zeitintensive Diskussionen, hohe Mitsprache der Betroffenen, politische Verbindlichkeit in Kernbereichen sowie ein dosiertes regulatorisches und auskömmliches finanzielles Engagement von Bund und Kantonen und zu guter Letzt: eine hohe, allseits tolerierte Abweichungskultur getroffener formaler Vereinbarungen vor Ort in der Umsetzung.

- In Österreich wurde die Bologna-Reform von einem übergreifenden hochschulpolitischen Neuordnungsprozess unter dem Leitbild des *New Public Management* überschattet: Das Wiener Wissenschaftsministerium verschob einen beträchtlichen Teil regulativer und zunehmend auch finanzieller Mittel in die autonomisierten Universitäten. Damit war auch der Anspruch einer starken parlamentarisch-administrativen Steuerung des Hochschulsystems zugunsten der Autonomie der jeweiligen Universitäten aufgegeben. Bologna vollzog sich in Österreich vor dem Hintergrund einer minimalen Steuerung mit entsprechenden Konsequenzen. Signifikante Koordinationsleistungen staatlicherseits wie in Deutschland oder verbandlicherseits wie in der Schweiz fehlten ebenso wie eine gesonderte Finanzierung der Reformmehrkosten. Die Absenz eines übergreifenden Diskurses, die hochschulpolitische Selbstlimitierung von Nationalrat und Bundesregierung sowie die Wechselwirkung mit österreichischen Spezifika wie dem Prinzip des freien Hochschulzugangs angesichts chronischer Unterfinanzierung prägten den Prozess, den so jede Universität für sich bewältigen musste.

Die Zusammenschau dieser Kernbefunde liefert in vergleichender Perspektive ein tieferes Verständnis der nationalen Entwicklungen. Vieles von dem, was Bologna in regulatorischer Hinsicht ausmacht – etwa die Definition und Größe eines Moduls – wurde und wird in Deutschland im föderalen Dickicht der KMK formuliert, in der Schweiz zwischen und in den Universitäten ausverhandelt und liegt in Österreich in der Satzungsautonomie der Universitäten. In die Terminologie abstrakter Governance-Modi übersetzt, lassen sich die drei Fälle Deutschland, Schweiz und Österreich in ein idealtypisches Kontinuum von Hierarchie über Verband bis hin zur Organisation Universität einsortieren: Die gesamtstaatliche Ordnung von Bologna wurde im deutschen Fall primär durch staatliche Akteure vorstrukturiert, im schweizerischen Fall insbesondere in der Frühphase überwiegend durch intrasektorielle Abstimmungen erzeugt und im österreichischen Fall durch das schwach koordinierte Handeln einzelner Universitäten hervorgebracht.

Wie sich diese Grundmuster auf inhaltliche Reformelemente auswirken, zeigt sich paradigmatisch am Stellenwert des Bachelors bzw. an der Schnittstelle vom Bachelor zum

Master. In Deutschland ist er der politisch dekretierte Regelabschluss mit der Fokussierung auf Beschäftigungsfähigkeit, formal stark homogenisiert durch das Instrumentarium der Akkreditierung. Dies führt unweigerlich zu entsprechenden Folgeproblemen wie der durch die Verengung auf Employability mitverursachte Trend zu spezialisierten Bachelorprogrammen oder einem prekären Übergang zum Master u.a. aufgrund mangelnder Ausfinanzierung. In der Schweiz hingegen fristet der Bachelor als Drehscheibe oder Durchgangsstation zum Regelabschluss Master wiederum ein wenig beachtetes Dasein, was auch am inhaltlich starken Einfluss des Hochschul- und Wissenschaftsbereichs auf die Reform liegt. In Österreich sind Bachelor und Master ebenfalls nicht klar abgegrenzt, zumal die Tradition des freien Hochschulzugangs auch zur Masterstufe letztere als natürlichen Regelabschluss impliziert. Einher gehen diese unterschiedlichen Herangehensweisen mit einer abnehmenden Formalisierung: Während in Deutschland eine hohe Standardisierung von Abschlüssen besteht, pflegen die schweizerischen und österreichischen Universitäten einen deutlich pragmatischeren Umgang. Der in Deutschland weitgehend ausgemerzte Dipl.-Ing. hat in Österreich auch in der Bologna-Nomenklatur der Abschlüsse weiter überlebt. In Deutschland wurde die Reform primär durch die Sichtweise des politisch-administrativen Systems als Studienstrukturreform gerahmt, was aus Sicht vieler Dozierenden zu entsprechenden Zumutungen etwa in Form der Modularisierung führte. Aufgrund des geringen politischen Interesses an strukturellen Interventionen und des relativ größeren Spielraums der Universitäten in der Schweiz und in Österreich ist die Reform dagegen dort jeweils stärker mit gewachsenen, stärker fachkulturellen Elementen angelagert.

10.2 Politikwissenschaftliche Steuerungsforschung: Mehr Grundlagenforschung und weniger Begleitforschung

In konzeptioneller Hinsicht hat sich die Arbeit in der geleisteten Verbindung des Instrumentenansatzes mit Konzepten und Begriffen wie aus dem akteurzentrierten Institutionalismus oder der Governance-Forschung um eine Aktualisierung des politikwissenschaftlichen Steuerungsparadigmas bemüht. Der Instrumentenansatz ist in der deutschen Politikwissenschaft bis heute unpopulär. Dies mag an der konzeptgeschichtlichen Nähe zum klassischen Steuerungsbegriff ebenso liegen wie an den unzweifelhaft vorhandenen Berührungspunkten zum normativ-präskriptiven Instrumentenverständnis der Verwaltungswissenschaft. Es ist aber auch in der Popularisierung des Governance-Konzepts begründet, das mit seiner Fokussierung auf abstrakte Modi zur Komplexität von Politik oftmals viel grundsätzlich Richtiges zu sagen vermag, dabei in zunehmender Konkretion jedoch oftmals in Allgemeinplätzen verharrt. Die Arbeit hat sich daher bewusst für einen anderen Weg entschieden. Als

konzeptionelles Verbindungsstück zwischen institutionellen und akteurbezogenen Faktoren, stellen sauber operationalisierte Instrumente einen Ansatzpunkt dar, um abstrakte Modi wie Hierarchie oder Wettbewerb empirisch zu fundieren (vgl. Dose 2008: 120; Zehavi 2012; Le Galès 2011) und für die vergleichende Betrachtung fruchtbar zu machen. Es macht einen Unterschied, ob Studienstrukturen vor dem Hintergrund je verschieden gewachsener Zuständigkeiten, Interessen und Ideen über das verbindliche Instrumentarium der Akkreditierung oder über bewusst offen gehaltene Zielvereinbarungen implementiert werden. Die Betrachtungsebene konkreter Instrumente und Instrumentenbündel trägt so zur Beantwortung zentraler politikwissenschaftlicher Fragenkomplexe bei: Welche Kompetenzen, Möglichkeiten, Restriktionen und Effekte hat Politik überhaupt? Die daran anschließende Frage der *Governancefähigkeit* von Politik ist sinnlos, sofern sich Governance deskriptiv auf die Verflechtung verschiedener Handlungsmuster bezieht. Die daraus bisweilen zu lesende Schlussfolgerung, wonach der Staat als Interdependenzmanager divergierender Muster fungiere oder zu fungieren habe, ist nicht gänzlich falsch. Doch fällt sie streng genommen noch hinter den Erkenntnis- und Theoriestand der frühen Steuerungsforschung zurück, da sie empirisch und konzeptionell alles andere als zwingend ist. Staatliche Akteure sind mitnichten homogen, selbst-reflexiv und selbst optimierend. Die Analyse der *Steuerungsfähigkeit* von Politik scheint hingegen in den Forschungskontexten Potenzial zu besitzen, in denen gezielt nach der Lenkungsfunktion des Staates *innerhalb* der Verflechtung von konkreten, in Sektoren vorfindbaren Handlungsmustern gefragt wird. Der Unterschied des in Anschlag gebrachten Steuerungsverständnisses zum Governance-Begriff liegt somit in der Verbindung aus engerem Gegenstandsbezug und spezifischem Erkenntnisinteresse. Die Frage ist daher nicht, welcher Begriff per se besser ist, sondern welcher im Ausgang der Forschungsfrage besser passt. Für die Gegenstandsadäquanz wurden im theoretischen Rahmen eingeführte politikwissenschaftliche Ansätze und Prämissen (akteurzentrierter Institutionalismus, Pluralismus, Neokorporatismus, Instrumente) aufeinander bezogen und der Analysefokus auf das politisch-administrative System, die komplexe Gemengelage aus Politikern, Beamten, Funktionären, Behörden, Gremien, Strukturen und Prozesse gerichtet. In der Verbindung mit qualitativen Interviews lässt sich so Einblick in den Raum nehmen, der politische Prozesse nicht nur umsetzt oder vorbereitet, sondern maßgeblich mitprägt. Insbesondere die Beispiele Schweiz und Österreich zeigen, dass im politischen Betrieb scheinbar marginalisierte Wissenschaftsverwaltungen gerade in der instrumentellen Gestaltung von Bologna erhebliche Spielräume hatten, da sich der Fokus von Parlament, Regierung und Öffentlichkeit auf andere Politikfelder richtet. Dieser exekutiv-administrative Fokus ist dann gerechtfertigt, wenn der Forschungsstand es nahelegt, es wie im vorliegenden Fall der

Hochschulpolitik im Gegenstand begründet liegt und der theoretische Rahmen andere relevante Einflussgrößen wie parteipolitische Erwägungen, gesellschaftliche Erwartungen, aber auch idiosynkratische Faktoren wie das Handeln einzelner Akteure als steuerungspraktisch wirksame relevante Interessen oder Normen abzubilden vermag.

In Kombination mit einer sorgsamem Konzept- und Methodenreflexion hat ein instrumentenbasiertes Steuerungskonzept ein besonderes Potenzial, politikwissenschaftlichen Analysen des Hochschulsektors wieder einen stärker grundlegenden Charakter zu geben. Instrumentenforschung muss theoretisch gut angebunden werden, gerade um die konkreten Befunde in weitere Zusammenhänge einordnen zu können. Illustriert sei dies am systemtheoretisch inspirierten Zugriff der Arbeit: Hochschulpolitik steht vor der nie abschließend zu lösenden Aufgabe, das richtige Maß zwischen Unter- bzw. Übersteuerung zu treffen. Oder systemtheoretisch reformuliert: Eine zu starke Überlagerung bzw. Entkoppelung politischer und wissenschaftlicher Handlungslogiken führt unweigerlich zu entsprechenden Folgeproblemen. Eine Studienstruktur, die überwiegend nach politischer Rationalität gestrickt wäre, ist ebenso disfunktional wie eine, die zum Großteil nach wissenschaftsimmanenten Maßstäben gebaut wäre. Vor dem Hintergrund dieser Problematik lassen sich die identifizierten Muster, interventionistisch (Deutschland), strukturierend (Schweiz) und minimal (Österreich), weitergehend analysieren. Sicherlich dürfen zum Verständnis der massiven Studierendenproteste in Deutschland und Österreich 2009/10 wichtige Randbedingungen (Anstieg der Studierendenzahlen, strukturelle Unterfinanzierung, kulturelle Prägungen) nicht vernachlässigt werden. Aber im Lichte der Arbeit lässt sich das erhebliche Unbehagen vieler Wissenschaftler und Studierender mit den Bologna-Reformen in Deutschland und Österreich auch auf ein *zu viel* bzw. ein *zu wenig* staatlicher Intervention zurückführen. Der sprunghafte Anstieg des Prüfungsvolumens in Deutschland ist nur vor dem Hintergrund einer spezifisch deutschen Adaption der Modularisierung zu begreifen, die von den meisten Hochschullehrenden weder verstanden noch akzeptiert wurde und wird. Bürokratisierung, Verschulung und Inflexibilität sind nicht allein der Politik zuzurechnen, sondern aus der Wechselwirkung zwischen hierarchischen Vorgaben *und* dem dominanten Lehr- und Prüfungshabitus der akademischen Gemeinschaft zu begreifen, der überwiegend auf die separate Einübung und Abprüfung des persönlich vermittelten Lehrinhalts aufbaut. Die für den deutschen Bolognadiskurs zentrale inhaltliche Prämisse, modular verbundene Kompetenzen in den Fokus zu stellen, ist und bleibt trotz vielfacher gegenteiliger Beteuerung in Modulhandbüchern und Akkreditierungsverfahren absehbar ohne festen Grund. In Österreich hingegen ist nicht die Präsenz der Politik das Problem, sondern die Absenz: Die Universitäten sahen sich einer durch das Ministerium

angeschobenen Reform ausgesetzt, die in der Folgezeit weder finanziell, konzeptionell noch koordinativ begleitet wurde und daher vielerorts als chaotisch empfunden wurde. Bologna wurde so in beiden Ländern zum Sündenbock für vieles, aber vor allem Ausdruck einer verfehlten Hochschulpolitik.

Andererseits ermöglicht die enge Kopplung zwischen Politik und Universitäten wie im deutschen Fall im Krisenmodus, wie eben 2009/2010, die effektive Aktivierung regulativer Ressourcen über den Akkreditierungsmechanismus, um nicht hinreichend wahrgenommene Interessen aufzuwerten. Die maßgeblich durch die Politik verursachte Überstrukturierung kann von ihr selbst auch wieder abgebaut werden. Durch diese Nachsteuerung kann Hochschulpolitik verlorene Legitimation wieder zurückgewinnen. In Österreich hingegen ist durch die lose Kopplung – ein entsprechendes politisches Instrumentarium zur Intervention in die Curriculastruktur fehlt – in Kombination mit einer suboptimalen Finanzausstattung die Reaktionsfähigkeit des politischen Systems vor allem auf Appelle und Dialogformate, mithin informationelle Instrumente, limitiert. Dies führt im Krisenmodus zu einer erheblichen Handlungsbeeinträchtigung von Politik und Sektor gleichermaßen. Hier zeigen sich paradigmatisch die theoretischen und praktischen Probleme einer nationalen Steuerung gemäß New Public Management. Sofern in der Gesellschaft der kulturstaatliche Anspruch besteht, dass Hochschulpolitik auch weiterhin eine grundlegende Lenkungs- und Steuerungsfunktion besitzen muss, spricht vieles für eine Neubewertung der gerade im hochschulpolitischen Governance-Diskurs oftmals als überholt markierten Modus der Hierarchie. Insofern ist der schweizerische Fall von hohem Interesse, da er eine Mittelposition einnimmt. Innerhalb der Kopplungsstruktur zwischen Bund, Kantonen und Universitäten bestanden insbesondere in der Frühphase sowohl ausreichende regulative und finanzielle Ressourcen auf Seiten des gemeinsamen hochschulpolitischen Organs von Bund und Kantonen als auch hinreichend selbstorganisatorisches Potenzial auf Seiten der Rektorenkonferenz. Beides – und das ist entscheidend – stabilisiert und legitimiert sich wechselseitig. Bund und Kantone haben wenige, aber wesentliche Rahmenbedingungen gesteckt, für eine ausreichende Finanzierung gesorgt und damit das notorisch geringe Selbstorganisationspotenzial im Wissenschaftsbereich für die Reform zu nutzen gewusst. Ein theoretisch wie begrifflich solide aufruhendes Steuerungskonzept, zumal empirisch in vergleichender Perspektive genutzt, vermag somit grundlegende Interaktionsstrukturen und Funktionslogiken offen zu legen. Allein die Klärung von Grundbegriffen, relevanten Faktoren und deren Wechselbeziehungen sowie die Ausarbeitung von Merkmalsräumen stellt die Anschlussfähigkeit von Steuerungskonzepten an Fachdiskurs und -kritik her. Nicht wenige Beiträge zu Steuerung und Governance sind jedoch begrifflich, theoretisch oder

konzeptionell vage und tragen damit zur oft beklagten Uneindeutigkeit der beiden Begriffe weiter bei.

Zusätzlich zur Aufforderung, Forschung mit diffusen Begriffen wie Steuerung oder Governance mit klaren Konzeptspezifikationen zu betreiben, plädiert die Arbeit für eine stärkere Methodenreflexion im Bereich der Steuerungsforschung. Auch wenn durchaus differenzierte Beiträge zum Instrumentewandel bestehen (vgl. u.a. Bogumil/Heinze 2009), finden sich daneben noch öfters simple Operationalisierungen, die beispielsweise die bloße Existenz von Zielvereinbarungen mit dem empirischen Nachweis eines Governance-Mechanismus Wettbewerb verbinden (vgl. Bogumil et al. 2013: 53f.). Doch damit ist die Gefahr von Fehlschlüssen und oberflächlichen Deutungen gegeben. Die Erträge der Instrumentenforschung weisen auf vielschichtige Problemkreise hin; von der Analyseinheit (einzelne Instrumente oder Instrumentenbündel), der Erfassung der Funktionslogik (Effekte), über die Theoriefähigkeit (Möglichkeit der Verallgemeinerungen) bis hin zur zentralen Frage, was den Bezugspunkt einer Operationalisierung darstellt. Ist diese ein Konstrukt durch den Forscher oder erfolgt sie in interpretativer Auseinandersetzung mit den Aussagen der involvierten Akteure. Beides ist zulässig, jedoch stets sorgsam zu reflektieren. Im österreichischen Fall bestehen beispielsweise durch die Akteure konkurrierende Deutungen über Wirkung und Charakter des Instrumentes der Zielvereinbarung. Paradigmatisch zeigt sich dies an der Frage, ob Ministerium oder Universitäten im Rahmen der Verhandlungen einen strategischen Vorteil haben. Für das Ministerium spricht das Informationsmonopol im Rahmen der je bilateralen Gespräche mit den einzelnen im Wettbewerb stehenden Universitäten. Für diese wiederum spricht die Vermutung, dass das Ministerium nicht in der Lage gesehen wird, die immense Datenfülle im Zuge des Berichtswesens zu verarbeiten, zu bewerten und in eine Strategie zu konvertieren. So werden durch das Instrument, das stets mit den Attributen `Markt`, `Wettbewerb` oder `neu` verbunden wird, seitens der Akteure selbst wahlweise die Modi Hierarchie *oder* Wettbewerb als gestärkt oder geschwächt gesehen, wobei in jedem Szenario stets die sektorale Koordinierung unterminiert wird. Der interpretative Zugang zu Instrumentarien lässt somit differenzierte Beobachtungen, wonach in Österreich „die am weitesten entwickelte Form von Autonomie unter strengster Form ministerieller Kontrolle“ (Interview Nr. 32) herrscht, bewusst zu.

Durch eine stärkere theoretische, konzeptionelle und methodische Reflexion können an Governance bzw. Steuerung des Hochschulsystems interessierte politikwissenschaftliche Studien wieder mehr grundlegenden Charakter gewinnen, um von dieser Warte aus zentrale Befunde – durchaus mit Anwendungsbezug – generieren zu können. Dies könnte

die Konzentration weg von einer aktuell dominierenden, zweifelsohne nicht unwichtigen Begleitforschung weisen, die sich auf den Nachweis von Wandlungsprozessen konzentriert, hin zur kriteriengeleiteten Analyse bestehender Steuerungsarrangements. Politisch und politikwissenschaftlich relevanter ist weniger die vermeintliche Neuheit eines Instrumentariums, sondern die Grundsatzfrage nach der Lenkungswirkung von Politik im komplexen Geflecht interagierender Handlungsmodi. Dies soll abschließend am Beispiel der zwei prominenten Steuerungsmedien Recht und Geld mit Blick auf den deutschen Hochschulföderalismus skizziert werden.

10.3 Die Neuordnung des Akkreditierungssystems und des Systems der Pakte: Gute Ansätze und ungeklärte Fragen

Aus steuerungstheoretisch informierter Perspektive ist die durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil 2016 notwendig gewordene Restrukturierung des Akkreditierungssystems zu befürworten. Im Kern hat das BVerfG die Akkreditierung vor dem Hintergrund einer Abwägung der beiden verfassungsmäßig garantierten Güter Wissenschaftsfreiheit (der Lehrenden) und Berufswahlfreiheit (der Studierenden) als massiven, aber eben doch zulässigen Eingriff in die Lehrfreiheit bewertet. Dieser Eingriff könne jedoch nicht, wie bis dahin, institutionell auf einem prekär legitimierten öffentlich-rechtlichen Konstrukt sowie in der Durchführung auf privatwirtschaftlichen Agenturen beruhen, die ohne klares Mandat öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen (vgl. BVerfG 2016). Die Länder haben relativ schnell auf die erheblichen Vorbehalte einer ungenügenden Wahrung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratieprinzip und Wissenschaftsfreiheit reagiert und das System durch den Studienakkreditierungsstaatsvertrag auf eine neue Grundlage gestellt. Für den hier interessierenden Zusammenhang sind insbesondere folgende Aspekte wichtig (vgl. grundsätzlich Bartz/Mayer-Lantermann 2017): Der Akkreditierungsrat wird künftig als öffentlich-rechtlich legitimierte Stiftung mit der Befugnis zum Treffen von Verwaltungsakten die Akkreditierungsentscheide vornehmen. Verfahrensregeln und Kriterien sind im Staatsvertrag sowie einer entsprechenden Musterrechtsverordnung enthalten, welche die Länder für die Umsetzung in ihr eigenes Recht nutzen. Dabei wird die Rolle der wissenschaftlichen Vertreter im Rat sowie in den Verfahren selbst aufgewertet. Im aus 22 Mitgliedern bestehenden Rat sitzen nun nach einer Verdopplung im Vergleich zur Vorgängerregelung acht Vertreter, die jeweils die großen Fächergruppen Geistes-, Gesellschafts-, Natur- und Ingenieurwissenschaften repräsentieren müssen. Bei genuin fachlichen Fragen haben sie doppeltes Stimmrecht und damit bei 16 zu 30 Stimmen die

Mehrheit. Grundsätzlich haben die Länder damit den Einsatz der Steuerungsressource Recht im Hochschulbereich wieder stärker an das Rechtstaatlichkeits- und Demokratieprinzip angeschlossen. Im Vergleich zum bis dato prekär legitimierten System, in dem wesentliche studienstrukturelle Entscheidungen sich aus dem schwer einsehbaren Konglomerat aus KMK-Gremien und Akkreditierungsratsentscheidungen ergab, ist das reformierte Verfahren ein Fortschritt. Auch ist die Stärkung der wissenschaftlichen Perspektive und Ratio positiv zu sehen, wenn gleich der Bestellungsmodus über KMK und HRK sowie die Tatsache, dass der Rat pro Jahr über viele hundert Einzelverfahren zu entscheiden haben wird, faktisch die Entscheidungsprozesse im Rat erheblich prägen werden.

Auch die 2019 erzielte Einigung von Bund und Ländern auf die Fortführung der Pakte ist zu begrüßen. Insbesondere der prekäre Status des Bundes, der sich bis dato nur über Umwege an der Mitfinanzierung der Landeshochschulen beteiligen darf – was bereits vor 2006 bisweilen mit einer Unterhaltsverpflichtung ohne Besuchsrecht verglichen wurde – führte unter der Randbedingung eines stetig ansteigenden Ressorthaushalts in der ablaufenden Dekade unweigerlich zu einer Geldallokation, durch die die außeruniversitären Forschungseinrichtungen begünstigt wurden. Die Grundfinanzierung der Forschungseinrichtungen stieg daher deutlich stärker als die der Universitäten. Im Sommer 2017 monierte der Bundesrechnungshof gar eine Überfinanzierung von DFG, Max-Planck- und Fraunhofer-Gesellschaft sowie von Helmholtz- und Leibniz-Gemeinschaft (vgl. Bundesrechnungshof 2017). Durch die Grundgesetzkonstruktion bis 2014 blieb daher das Potenzial des Bundes, die grundgesetzliche Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch im Hochschulsystem anzustreben, nur unzureichend ausgeschöpft. Durch die Neufassung von Artikel 91b, die zum 1.1.2015 in Kraft getreten ist, besteht nun erstmalig die Option langfristiger Förderung der Hochschulen durch den Bund. Der Vorhaben-Begriff, der stets eine befristete Projektfinanzierung anzeigte, wurde gestrichen und die Neufassung bewusst allgemein gehalten: „Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken.“ Diesen Spielraum haben Bund und Länder 2019 erstmalig bei der Neuverhandlung der Pakte genutzt:

- die beiden relevanten Verwaltungsvereinbarungen zum Zukunftsvertrag *Studium und Lehre stärken* sowie zur Vereinbarung *Innovation in der Hochschullehre* sind prinzipiell auf Dauer geschlossen, was den Einstieg des Bundes in die Grundfinanzierung des Hochschulsystems bedeutet und insgesamt mehr Planungssicherheit zulässt.

- der Zukunftsvertrag bindet die Aktivierung der Milliarden, in die zudem zunächst eine durch den Bund getragene einmalige Mittelsteigerung eingebaut ist, an Schwerpunkte wie die Einrichtung von Dauerstellen. Die Umsetzung der Schwerpunkte ist durch die Länder in so genannten Verpflichtungserklärungen auf sieben Jahre zu dokumentieren und öffentlich zu machen.
- das Geld wird – unbeschadet von Übergangsregelungen und befristeter Kompensationszahlungen für einzelne Bundesländer – prinzipiell indikatorbasiert nach den Grundsätzen 20% Erstsemester, 60% Studierende in Regelstudienzeit plus 2 Semester sowie 20% Absolventen verteilt. Damit ist eine Fokusverschiebung weg vom Studienbeginn hin zum Studienprozess impliziert.
- Bund und Länder wollen erstmalig 2027 nach erfolgter Evaluation der Vereinbarung durch den Wissenschaftsrat über Anpassungen und Neubewertungen sprechen, koppeln die Dauerfinanzierung somit an regelmäßige Neubewertungen.
- zudem sind aus Sicht des Bundes zwei Schutzmechanismen installiert. Im bis 2020 laufenden Hochschulpakt bestand aus Sicht des BMBF wie auch des Bundesrechnungshofs bei den Pakten das Problem der kompensatorischen Unterlassung durch die Länder. Gemeint ist damit, dass die Länder bei anteiliger Finanzierung formal ihren Beitrag der Gegenfinanzierung leisten, aber an anderen Stellen dem Haushalt die Summe entziehen, um insgesamt keinen Mehraufwand zu generieren (vgl. Interview Nr. 12). Dem versucht der Vertrag durch zwei Maßnahmen entgegenzuwirken: Zum einen müssen die Länder zukünftig verstärkt die Mittelverwendung dokumentieren und die Gelder sichtbar im Landeshaushalt ausweisen. Zum anderen behält sich der Bund vor, sollten Länder sich nicht an ihren Teil der Abmachung halten, Bundesmittel zurückzuhalten.
- in der ebenfalls auf Dauer gestellten Vereinbarung *Innovation in der Hochschullehre* sollen in Anknüpfung an den noch bis 2020 laufenden Qualitätspakt Lehre wie bisher Modellversuche und als innovativ charakterisierte Vorhaben gefördert werden

Die Länder im Falle der Akkreditierung sowie Bund und Länder im Falle des Systems der Pakte haben ihre zentralen Steuerungsmedien Recht und Geld im Feld Studium und Lehre insgesamt mit mehr Verbindlichkeit aufgewertet. Einerseits im formalen Sinne von prinzipiell auf Dauer gestellten Staatsverträgen bzw. Verwaltungsabkommen und andererseits im Hinblick auf die Anreizwirkung. Damit bewegen sich alle relevanten Akteure, Bund, Länder und Hochschulen in einem Rahmen mit zum Teil deutlicheren inhaltlichen, formalen und ressour-

cenbezogenen Parametern und Anforderungen als zuvor. Dennoch bestehen wesentliche Probleme weiterhin fort. So adressiert die Neufassung der Akkreditierung die Entkopplung disziplinärer Kulturen und politischer Vorgaben ebensowenig wie das System der Pakte die prekäre Legitimation der GWK. Während das Akkreditierungssystem mittlerweile auf Gesetz und Staatsvertrag aufruft, ist die GWK, in der Milliarden verhandelt und bewegt werden, durch eine formal niederrangigere Verwaltungsvereinbarung begründet. Sowohl für die Finanz- wie auch die Regulierungsmechanismen von Studium und Lehre in KMK, GWK und Akkreditierungsrat gilt insgesamt, dass sie auch weiterhin exekutiv, vom landes- und bundesparlamentarischen Diskurs weitgehend verselbständigt, funktionieren werden.

Wenn es im deutschen Hochschulföderalismus um Finanzierung und Regulierung von Studium und Lehre auf übergreifender Ebene geht, werden stets verschiedene Regelkreise aktiviert. Dies liegt nicht nur an der Natur unterschiedlicher Steuerungsmedien oder des komplexen Settings. Es liegt auch am verkürzten input-legitimatorischen Diskurs, infolge dessen sich deutsche hochschulpolitische Akteure oftmals schwer tun, Kompetenzverschiebungen auch im Hinblick auf output-legitimatorische Aspekte hin auszurichten. Vorbild könnte hier trotz erheblicher Unterschiede die Schweiz sein. Durch die 2006 von Volk und Ständen beschlossene Verfassungsrevision besteht im Hochschulbereich für Bund und Kantone ein expliziter Verfassungsauftrag zur Schaffung eines qualitativ hochstehenden Bildungsraums Schweiz. Bereits seit 2001 existiert eine entsprechend legitimierende Grundstruktur, die mit Anpassungen bis heute besteht: Sowohl der Bund als auch die Kantone untereinander wie auch in der Folge Bund und Kantone haben gesetzliche Grundlagen geschaffen, die eine schweizweite hochschulpolitische Koordinierung ermöglichen. Das zentrale Gremium, auf das wesentliche Aufgaben übertragen wurden, ist die Schweizerische Hochschulkonferenz (bis Ende 2014 Schweizerische Universitätenkonferenz). Als obersten hochschulpolitischem Organ der Schweiz obliegt ihr die bundesstaatliche Koordination finanzwirksamer, regulativer und inhaltlicher Tätigkeiten von Bund und Kantonen im Hochschulbereich. Unter diesem Dach sind Aufgaben legitimiert gebündelt, die in Deutschland in die Bereiche der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz, der KMK und zum Teil des Akkreditierungsrats fallen. Während in der Schweiz in einem funktionalen Zusammenhang inhaltliche Zielsetzungen direkt mit finanziellen Planungen verbunden werden können, sind diese Bereiche in Deutschland allenfalls lose verkoppelt und in verschiedene Problembearbeitungszusammenhänge zerteilt. Auch wenn insbesondere in GWK und KMK naturgemäß qua Funktion dieselben Wissenschaftsminister, Staatssekretäre und Abteilungsleiter sitzen, laufen doch jeweils getrennte Prozesse ab. Grundsatzfragen von Studium und Lehre wie strukturelle Weichenstellungen oder Strategien der Digitalisierung, auf die sich die KMK ver-

ständig, sind in der Regel nicht mit konkreten Finanzplanungen unterlegt. Sicherlich hat der massive Konflikt zwischen BMBF und einigen Ländern zu Beginn der 2000er Jahre und die anschließende Diskussion um die Föderalismusreform mit dazu beigetragen, dass die Umsetzung des Bologna-Prozesses in Deutschland nicht mit signifikanten finanziellen Mitteln verbunden werden konnte. Doch war bzw. ist das institutionelle Setting des hochschulpolitischen Föderalismus mit seinen zum Teil getrennten Funktionen und Legitimationswegen dazu auch nicht förderlich.

10.4 Hochschulpolitische Implikationen: Was kann man ändern?

Fritz W. Scharpf hat sich bereits im grundlegenden Zusammenhang bundesdeutscher Politikverflechtung die Frage gestellt, was man ertragen müsse und was man ändern könne (vgl. Scharpf 1999). Die Verläufe und Ergebnisse der Diskussionen um die Föderalismusreformen I und II zeigen, dass der Leidensdruck einerseits ebenso hoch wie unbestritten ist, andererseits jedoch nicht signifikant abgesenkt werden kann. Der deutsche Bildungsföderalismus ist mit seinem hohen Erregungspotenzial, das stets dann aktiviert wird, wenn von München über Erfurt bis Berlin über Mindeststandards, Pakte, Strategien oder Musterverordnungen gerungen wird, daher ein dankbarer Gegner für (Fach)-Öffentlichkeit und wissenschaftlich interessiertes Feuilleton. Für die Hochschulpolitik hat Peer Pasternack sieben Triebkräfte ausgemacht, die in ihrem Gegen-, Mit- und Nebeneinanderwirken diese fatale Gemengelage produzieren (vgl. Pasternack 2011b: 339f.). Dazu gehören die Bund-Länder-Konkurrenz, die differenzierten Interessen der Länder (z.B. Stadt- oder Flächenland), die Parteipolitik sowie verschiedene, parteiübergreifende hochschulpolitische Grundströmungen ebenso wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und funktionale Zwänge wie haushaltspolitische Erwägungen und das sachliche Erfordernis im Politikfeld zur bundesstaatlichen Kooperation. Die in Wissenschaft und Öffentlichkeit gern beklagte Föderalismusfalle ist aus sozialwissenschaftlicher Sichtweise daher schlicht eine Rationalitätsfalle, in der sich Minister, Beamte und Abgeordnete unweigerlich befinden. In engen Problemzusammenhängen lassen sich die Kräfte durchaus kreativ zu maßgeschneiderten Lösungen verschalten: So wurde 2010 durch erhebliches Engagement der damaligen Bundesministerin für Bildung und Forschung, Annette Schavan, die medizinische Fakultät in Lübeck (Landesfinanzierung) durch die Überführung des Kieler Leibniz-Instituts für Meereswissenschaften (paritätische Bund-Länder-Finanzierung) in die Helmholtz-Gemeinschaft (90% Bund und 10% Sitzland) `gerettet`. Damit war es dem Bund möglich, seinen Anteil an der Förderung des Instituts deutlich zu steigern, wodurch Landesmittel frei wurden, mit denen wiederum die Lübecker Medizin

institutionell finanziert werden konnte. Bei großen Problemzusammenhängen jedoch, und um diese geht es in der Regel, sind die Kräfte zu stark und zu unabhängig, so dass die Lösungen oftmals durch den – in der Kommentierung fast schon phrasenhaft bemühten – kleinsten gemeinsamen Nenner gekennzeichnet sind. Konkrete Vorschläge drohen in diesem Kontext einerseits utopisch bzw. apolitisch zu geraten, sofern sie diese Vielschichtigkeit ausblenden und andererseits wiederum zu kleinteilig zu werden, wenn sie sich auf bloße Detailarbeit beschränken. Im Folgenden wird ein Mittelweg beschritten, in dem vor dem Horizont der Ergebnisse der Arbeit zwei im Zusammenhang zu betrachtende steuerungspraktische Erwägungen zur Verbesserung der finanziellen und der regulativen Steuerung skizziert werden.

Einrichtung einer Gemeinschaftsaufgabe Hochschulfinanzierung

Aufmerksame Beobachter haben schnell bemerkt, dass nach der Föderalismusreform Bund und Länder und letztere untereinander in zentralen Feldern relativ geräuschlos weiter zusammenarbeiteten. Insbesondere die verschiedenen Pakte, hinter denen jeweils systemweite Herausforderungen wie der Aufbau von Studienkapazitäten oder die Stratifizierung des Hochschulsystems über Exzellenzuniversitäten stehen, zeigen die Relativierung der grundgesetzlichen Kompetenzvermutung zugunsten der einzelnen Bundesländer durch starke faktische Kooperationserfordernisse an. Die erheblichen finanziellen Ressourcen vieler Vorhaben oder sachlich zwingende Gründe setzen dem Anspruch auf selbständige Landeshochschulpolitik enge Grenzen. Maßgebliche finanzielle und inhaltliche Fragen werden dadurch in ein komplexes, nur noch für Fachleute lesbares föderales Verhandlungssystem der Pakte verschoben. Dies konterkariert den Anspruch der Föderalismusreform I, durch Kompetenztrennung wieder eindeutiger Verantwortungsuschreibungen an die Politik zu ermöglichen. Und es führt das landespolitische Mantra, wonach Bildung Ländersache sei und bleiben müsse, ad absurdum.

Die deutschen hochschulpolitischen Akteure haben bis dato keine befriedigende Antwort auf diesen Zielkonflikt zwischen Inputlegitimität (Wer hat welche Kompetenzen?) und Outputlegitimität (Welche Effekte erzeugt Hochschulpolitik?) gefunden. Der Reformdiskurs ist stark juristisch-verfassungspolitisch grundiert und denkt Kompetenzverschiebungen eher in der Kategorie des Nullsummenspiels: Was den Ländern weggenommen wird, erhält der Bund und umgekehrt. Diese Sichtweise lässt den faktischen Dauerzustand hochschulföderaler Verhandlungen und Pakte als normativen Ausnahmefall bundesstaatlicher Hochschulpolitik erscheinen. Ausgeblendet bleibt so die umgekehrte Frage, inwieweit der funktionale Zwang zur umfassenden Kooperation nicht eigentlich (verfassungs-)rechtlich nachgezogen werden müsste. Oder anders formuliert: Wenn Kostenteilung und Kooperationszwang zum Grund-

merkmal von Wissenschaftspolitik gehören, sind die Zuständigkeiten von Bund und Ländern diesen Erfordernissen anzupassen. In der Konsequenz läge eine – wie von verschiedenen Seiten bereits geforderte – Gemeinschaftsaufgabe Hochschulfinanzierung und damit eine Erweiterung von Art. 91a GG. Sie sollte die dauerhafte Verantwortung von Bund und Ländern für eine qualitativ hochstehende Finanzierung der Hochschulen explizit zum Verfassungsauftrag werden lassen. Die Aufnahme einer Gemeinschaftsaufgabe würde einerseits die durchaus funktionierende Praxis zwischen Bund und Ländern in den letzten Jahren bestätigen. Denn trotz eingeschränkter Kooperationsmöglichkeiten bewiesen beide in den letzten Jahren bereits in Einzelfällen Kreativität und konnten bei den komplexeren Fragen zur Förderung der Spitzenforschung oder dem Aufwuchs von Studienplätzen in Form von Verwaltungsvereinbarungen einen Kompromiss finden. Beide Übereinkünfte, Exzellenzstrategie und Hochschulpakt, zeigen dabei exemplarisch, wie Bund und Länder im bestehenden System ihre Grundinteressen wahrnehmen können:

„Der Bund (...) sein Interesse an einer selektiven Förderung von Spitzenforschung an Hochschulen und die Länder ihr Interesse an eigener Regulierung der Strukturen und des Mitteleinsatzes an `ihren` Hochschulen – bei gleichzeitiger Beteiligung des Bundes an den Kosten der hohen Zahl an Studienanfängern.“ (WR: 2017a: 4; Hervorhebung aus Original nicht übernommen)

Andererseits böte eine Gemeinschaftsaufgabe Hochschulfinanzierung durch die explizite Benennung der Verantwortung von Bund und Ländern für das Gesamtsystem die Möglichkeit zur Revision der gewachsenen Strukturen und Prozessen. In den Verhandlungen zu den 2020 anlaufenden Pakten zeigten sich erneut die Unwuchten des hochschulpolitischen Exekutivföderalismus. So erhielten die Mitglieder des Haushaltsausschusses des Bundestags die Unterlagen zu den milliardenschweren Pakt-Beschlüssen seitens des BMBF mit Verweis auf die Wahrung der Vertraulichkeit gegenüber den föderalen Verhandlungspartnern erst nach der Einigung in der GWK und gute zwei Wochen vor der Ratifizierung durch die Regierungschefs. Die beiden bestehenden Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes eröffnen jeweils durch ein Bundesgesetz, in dem Ziele, Akteure, Förderinstrumente und koordinative Maßnahmen benannt werden, einen spezifischen, an den deutschen Bundestag angebotenen Kooperationszusammenhang.

Die Forderung nach einer Gemeinschaftsaufgabe Hochschulfinanzierung ist nicht neu, wird aber im Lichte dieser Studie in einen weiteren Kontext gestellt. Begreift man Steuerung an dieser Stelle ausnahmsweise umgangssprachlich, ließe sich zur vergleichenden Betrachtung zugespitzt formulieren: Während in Österreich der Bologna-Prozess finanziell wie regulativ massiv untersteuert war, kann er in Deutschland als finanziell unter- und regulativ übersteuert gesehen werden, wohingegen in der Schweiz eine durchaus austarierte finanzielle und

regulative Steuerung erkennbar ist. Gerade der österreichische Fall zeigt, dass die Limitierung finanzieller und regulativer Möglichkeiten ministerielles Handeln delegitimieren kann. Eine grundgesetzliche Aufwertung von Bildungs- bzw. Hochschulfinanzierung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern würde die Kooperationsprozesse nicht unbedingt reibungsloser machen. Aber sie wäre doch jenseits des Symbolischen auch an die weniger interessierte Öffentlichkeit ein Signal, dass in wesentlichen Fragen der Hochschul- und Bildungspolitik der von Bund und Ländern gemeinsam verantwortete Zugriff auf die Steuerungsressource `Geld` im Grundgesetz nicht als umständlich formulierte Kann-Bestimmung, sondern als klare Muss-Bestimmung firmiert.

Weiterentwicklung des Akkreditierungssystems

Der Kontrast Deutschland und Schweiz zeigt, dass die Legitimation von Steuerungshandeln und damit staatlichen Handelns insgesamt durch die verbindliche und regelmäßige Einbindung der Universitäten gesteigert werden kann. Der schweizerische Fall ist insofern bemerkenswert, da dort zeitlich versetzt zu einem *Autonomisierungsprozess* staatlich veranlasst ein *Assoziierungsprozess* zur Stärkung der verbandlichen Selbstkoordination angestoßen und institutionell abgesichert wurde. Damit haben die hochschulpolitischen Akteure bewusst ein Arrangement zur wechselseitigen Kompensation der charakteristischen Schwächen der jeweiligen Koordinationsmodi Hierarchie und Verband installiert: Der Staat kompensiert im Bereich Wissenschaft u.a. sein Wissensdefizit und der Sektor relativiert über die verbürgten Mitspracherechte zum Teil sein notorisches Organisationsproblem. Dies hat dazu geführt, dass sich die schweizerische Rektorenkonferenz und ihre Mitgliedshochschulen intensiv mit den Regularien von Bologna vertraut gemacht hatten, bevor diese politisch verbindlich verabschiedet wurden. Aufgrund der schiereren Größe und Heterogenität der HRK, aber auch der höheren interessenpolitischen Fragmentierung der Länder sind in Deutschland der Einbindungsstrategie jedoch enge Grenzen gesetzt und ein simpler Übertrag dieses Modells ist nicht möglich. Dennoch gab und gibt es auch im deutschen Fall Anknüpfungspunkte für eine Stärkung staatlicher Kompetenzen durch Einspeisung spezifischen Wissens durch HRK, Fakultätentage und Fachgesellschaften. So ist es im deutschen Hochschulföderalismus durchaus möglich, die verfahrensbezogenen Anteile bestehender Instrumente zu stärken und Sektor-Organisationen zum Bezugspunkt dieser Steuerung zu machen.

Im Kontext der Akkreditierung sollten die hochschulpolitischen Akteure darüber nachdenken, die jeweiligen wissenschaftlichen Fachgesellschaften oder alternative disziplinär fundierte Zusammenschlüsse institutionell und finanziell zu unterstützen. Konkret könnte ihnen formal das Recht zugesprochen werden, Empfehlungen für Standards für Voll- und Teilstudiengän-

ge der eigenen Disziplin auszusprechen, die in der Programm- und Systemakkreditierung zu berücksichtigen sind. Aktuell erfolgt dies freiwillig oder hängt von der Akkreditierungsagentur ab. Eine institutionelle Stärkung könnte hier das endogene Organisationsdefizit der wissenschaftlichen Gemeinschaften überwinden, die aus sich heraus solche Abstimmungsprozesse nicht leisten können. Deutschland schliesse mit dieser Stärkung auch an die Akkreditierungskulturen anderer Länder an. Im Gegenzug müsste ein Einflusskanal eröffnet werden, wie die Empfehlungen systematisch in die Weiterentwicklung von Struktur- und Akkreditierungsvorgaben einfließen könnten. Im Kontext der Akkreditierung werden Fachgesellschaften allerdings ambivalent gesehen, da ihnen das Potenzial einer homogenisierenden und strukturkonservativen Sicht zugeschrieben wird (vgl. Brettschneider/Pasternack 2005: 69). Diese Perspektive unterschätzt, dass sich in einer durchdachten institutionalisierten Einbindung die Fachgesellschaften ebenfalls mit Diskursen auseinandersetzen müssten, die oftmals außerhalb ihres Blickes liegen. Denkbar wäre die staatlich finanzierte Bereitstellung systematischer Informationen über Karrierewege, sozioökonomische Hintergründe oder Berufschancen der jeweiligen Studierenden, die zur Berücksichtigung in den Empfehlungen herangezogen werden könnten. Vor diesem Hintergrund ließen sich Fragen berücksichtigen, wie Disziplinen mit der Tatsache umgehen, dass nur ein Bruchteil tatsächlich im Wissenschaftssystem verbleiben kann oder welche konkreten Vor- und Nachteile mit der Digitalisierung der Curricula verbunden sind. Dies könnte eine Selbstvergewisserung in Gang bringen, die die Frage nach guter Lehre disziplinen-spezifisch beantwortet und die Diskussion von der bloßen Studienstrukturfrage oder der Papierproduktion von Wissenschaftsrat, HRK oder Stifterrat wieder stärker in den Sektor rückverlagert. Zwischen den beiden Regelkreisen Gemeinschaftsaufgabe und Akkreditierung sind Querverstrebungen denkbar: So könnte zukünftig im jeweiligen Innovationspakt (ab 2020 mit dem Titel Innovationen in der Lehre) ein bestimmtes Budget für Projekte vorgesehen werden, die die Akkreditierungspraxis bzw. Qualitätsentwicklung bestimmter Disziplinen in den Blick nimmt.

Auf übergreifender Ebene der Weiterentwicklung von Studium und Lehre ist es zudem wünschenswert, dass KMK und HRK in Tradition der produktiven Arbeitsgruppe in den 1990er Jahren ein formalisiertes Austauschgremium bilden. Dessen frühere Schlagkräftigkeit lag zwar gerade in der Informalisierung, allerdings um den Preis der Nachhaltigkeit, da für die AG eher persönliche Beziehungen und der Ausschluss alternativer Deutungen konstitutiv waren. Sowohl von KMK- als auch von HRK-Seite wird das Instrument jedoch an sich bis heute positiv bewertet. Die HRK konnte dadurch ihr Einflusspotenzial erheblich verbessern. Und auch die stets unter Legitimationszwängen operierende KMK, deren Adaptionsfähigkeit einstmals von Jürgen W. Möllemann mit dem Tempo einer griechischen Landschildkröte

verglichen wurde, konnte dadurch in den reformpolitischen Beschleunigungsgang schalten. Zumindest könnte eine minimale aufbau- und ablauforganisatorische Formalisierung dazu beitragen, dass sich wieder ein kontinuierliches Austauschforum herausbildet, innerhalb dessen kontroverse und komplexe Themen sachlich diskutiert werden und gemeinsame Reformvorhaben entstehen können. Die einmal jährlich stattfindenden formalen Gespräche sind hierfür gänzlich ungeeignet.

Die genannten Vorschläge zielen allesamt darauf ab, die Wechselwirkungen aus selbstreferenziellem Exekutivföderalismus, der notorisch schwachen Organisierbarkeit wissenschaftlicher bzw. fachlicher Belange sowie dem auf der Mikroebene dominanten universitären Lehrhabitus über ein geeignetes Instrumentarium besser zu kanalisieren. Gerade der Fokus auf steuerungspraktisch relevante Akteure zeigt im deutschen Fall, dass die Betrachtung des organisierten Sektors und insbesondere das Potenzial akademischer Gemeinschaften in Reformerrwägungen außen vor bleiben. Paradigmatisch zeigt sich dies darin, dass im Verhältnis Staat-Hochschulen in aller Regel in den Dimensionen *Hierarchisierung* versus *Vermarktlichung* beziehungsweise *Autonomisierung* gedacht wird. Dabei bieten im Ausgang der identifizierten Koordinationsmodi und -probleme im deutschen Hochschulsystem alternative Strategien wie *Assoziierung* (Stärkung von Verbänden) und *Vergemeinschaftlichung* (Stärkung akademischer Gemeinschaften) erwägenswerte Reformoptionen (vgl. grundsätzlich zu den Begrifflichkeiten: Klenk/Nullmeier 2004.). Diese Perspektivenweiterung ist eine Möglichkeit, um die Spannung zwischen enger und lockerer Kopplung von Staat und Hochschulsystem auszutarieren. Die Studie versteht sich daher als ein politikwissenschaftlicher Beitrag zur Stärkung einer integrierten Sichtweise auf das Gegen-, Mit- und Nebeneinanderwirken der zentralen Ordnungsmuster des deutschen Hochschulföderalismus. Aus dieser Verortung nimmt sie insbesondere den Nutzen von Instrumenten im Hinblick auf bislang unterbelichtete Koordinationsmodi in den Blick. Konkret wurde dafür plädiert, in die Akkreditierung verbindlich Voten von Fachgesellschaften und Fakultätentagen einzubauen. Dies könnte einen wechselseitigen Dialog zwischen den ohnehin gut organisierten politischen und verbandlichen Akteuren und denjenigen in den Fakultäten und Fachbereichen in Gang bringen, die faktisch die Studienkonzepte verantworten und stetig weiterentwickeln: Bologna – und kein Ende.

ANHANG

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Dimensionen des Bologna-Prozesses.....	31
Tabelle 2: Relevante Wissenschaftsakteure in Deutschland, Österreich und der Schweiz ...	33
Tabelle 3: Vier Ordnungsmuster im Universitätssystem.....	69
Tabelle 4: Inhaltliche und prozedurale Instrumente	75
Tabelle 5: Operationalisierung der Instrumententypen nach Phase	80
Tabelle 6: Idealtypische Steuerungsmuster	88
Tabelle 7: Rechtliche und finanzielle Kompetenzverteilung	91
Tabelle 8: Staatliches Kompetenzausmaß.....	92
Tabelle 9: Kombination staatlicher Merkmale	92
Tabelle 10: Kombination institutioneller und relationaler Ressourcen	98
Tabelle 11: Organisationsmerkmale des Universitätssektors.....	102
Tabelle 12: Institutionelle Ressourcen des Universitätssektors.....	103
Tabelle 13: Funktionale Ressourcen des Universitätssektors	105
Tabelle 14: Kombination institutioneller und funktionaler Ressourcen	105
Tabelle 15: Interessen und Normen.....	108
Tabelle 16: Handlungsorientierungen	114
Tabelle 17: Konflikt- und Konsenstypen	115
Tabelle 18: Phaseneinteilung in D, A und CH.....	122
Tabelle 19: Vereinfachtes Codesystem	136
Tabelle 20: Zentrale Inhalte der Formulierung in Deutschland I.....	165
Tabelle 21: Zentrale Inhalte der Formulierung in Deutschland II.....	171
Tabelle 22: Zentrale Ergebnisse der Reformulierung in Deutschland	217

Tabelle 23: Zentrale Ergebnisse der Formulierung in Österreich (Phase I).....	234
Tabelle 24: Zentrale Ergebnisse der Formulierung in Österreich (Phase II).....	239
Tabelle 25: Zentrale Ergebnisse der Reformulierung in Österreich (Phase I)	262
Tabelle 26: Zentrale Ergebnisse der Formulierung in der Schweiz	302
Tabelle 27: Ziel-Mittel-Konkretisierung in der Implementierung	326

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verortung des Falls in der Politikfeldstruktur	37
Abbildung 2: Schematische Darstellung des AZI	56
Abbildung 3: Zentrale Elemente des theoretischen Rahmens.....	71
Abbildung 4: Idealtypische Staatsdiskurse.....	84

Interviews

Deutschland

Datum	Person	Funktion(en)	Ort/Zeit
18.04.2013	Dr. Peter Zervakis	2006-2010 Leiter der Bologna-Projekte der HRK; ab 2010 Leiter des Projekt „nexus“ der HRK	Bonn 14:00-16:00 Uhr
12.06.2013	Min.-Dirig. Peter Greissler	Seit 2004 Leiter der Unterabteilung 41 „Hochschulen“ im Bundesministerium für Bildung und Forschung	Berlin 10:00-11:00 Uhr
28.06.2013	Dr. Jürgen Rüttgers	1994 bis 1998 Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie; 2005 bis 2010 Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen [CDU]	Düsseldorf 12:00-13:00 Uhr
05.08.2013	Prof. Dr. Klaus Landfried	1991-1997 Vizepräsident, 1997-2003 Präsident der HRK	Heidelberg 14:00-17:00 Uhr
19.09.2013	Wolf-Michael Catenhusen/ Min-Dirig. a.D. Peter Ketsch	W.M. Catenhusen: 1998-2002 Parlamentarischer Staatssekretär, 2002-2005 Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Forschung [SPD] /P. Ketsch: 1998-2003 Leiter des Leitungsbereiches des BMFB	Berlin 11:00-13:00 Uhr
18.10.2013	Prof. Dr. Peter Frankenberg	2001- 2011 Minister für Wissenschaft, Forschung und Kunst von Baden-Württemberg [CDU]	Ilvesheim 11:00-12:00 Uhr
28.03.2014	Dr. Birger Hendriks	1993 bis 2010 Abteilungsleiter für den Bereich Wissenschaft im Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein; 1999 bis 2013 Beauftragter der Kultusministerkonferenz (KMK) für den Bologna-Prozess	Telefoninterview; 10:00-10:45 Uhr
11.06.2014	Prof. Dr. Jürgen Zöllner	1991 - 2006 Minister für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz; 2006 bis 2011 Senator für Bildung, Wissenschaft und Forschung des Landes Berlin	Berlin 12:30-13:15 Uhr
22.04.2015	Ltd. Senatsrätin Dr. Cornelia Hensel	Seit 1999 im Sekretariat der KMK, seit 2013 Leitung der Hochschulabteilung	Bonn 11:00-12:30 Uhr
12.06.2015	Prof. Dr. Wilfried Müller	2002-2012 Rektor der Universität Bremen, 2007-2011 Vizepräsident der Hochschulrektorenkonferenz für Lehre und Studium	Telefoninterview 10:00-11:30 Uhr
16.06.2015	Dr. Josef Lange	1990 bis 2000 Generalsekretär der HRK, 2000 bis 2001 Staatssekretär für Wissenschaft und Forschung in Berlin, 2002 bis 2003 Leiter der Abteilung Ressortkoordination in der Thüringer Staatskanzlei, 2003 bis 2013 Staatssekretär im Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2006 bis 2013 Koordinator der Wissenschaftsstaatssekretäre der unionsregierten Länder in KMK und	Telefoninterview 14:30 bis 16:00

		GWK, Co-Vorsitzender der Amtschefkommission "Qualitätssicherung im Hochschulbereich" der KMK)	
--	--	---	--

Österreich

Datum	Person	Funktion(en)	Ort/Zeit
11.03.2014	Sigrid Maurer	2009-2011, Vorsitzende der Österreichischen HochschülerInnenschaft; seit 2013 Abgeordnete zum Nationalrat [Grüne]	Wien 10:00-11:00 Uhr
11.03.2014	Mag. Kurt Koleznik	Seit 2006 Generalsekretär der Österreichischen Fachhochschul-Konferenz	Wien 13:00-14:00 Uhr
12.03.2014	Mag. Barbara Weitgruber	Seit 1994 verschiedene Funktionen im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK); seit 2010 Leiterin der Sektion II „Wissenschaftliche Forschung und Internationale Angelegenheiten“ im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF)	Wien 13:00-14:00 Uhr
13.03.2014	Prof. Dr. Sigurd Höllinger	1986-2005 Leiter der Hochschulsektion im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF)	Wien 14:00-15:30 Uhr
14.04.2014	Dr. Achim Hopbach	2005-2012 Geschäftsführer des Akkreditierungsrates in Deutschland; seit 2012 Geschäftsführer der AQ Austria	Wien 09:30-11:00 Uhr
17.03.2014	Mag. Heribert Wulz	2002-2012 Generalsekretär der Österreichischen Rektorenkonferenz bzw. Universitätenkonferenz	Wien 08:30-09:30 Uhr
17.03.2014	Eleonora Kleibel	Seit 2013 Bologna-Expertin des OeAD	Wien 12:30-13:30 Uhr
17.03.2014	Mag. Friedrich Faulhammer	2005-2013 Leiter der Hochschulsektion im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF)	Wien 14:30-15:30 Uhr
18.03.2014	Prof. Dr. Martin Polaschek	Seit 2003 Vizerektor für Studium und Lehre und Studiendirektor der Universität Graz	Graz 15-16:30 Uhr
20.03.2014	Mag. Thomas Welschek/Mag. Gottfried Bacher	Verschiedene Funktionen im BMWF; T. Welschek: Leiter Abteilung IV/3 - nationale Umsetzung G. Bacher: Stellv. Leiter Abteilung I/10 (EU-Hochschulprogramme & Bologna-Prozess)	Wien 10:00-11:30 Uhr
20.03.2014	Prof. Dr. Arthur Mettinger	1999 bis 2011 Vizerektor für Lehre und Internationales an der Universität Wien, seit 2012 Rektor der FH Campus Wien	Wien 15:00-16:30 Uhr
16.04.2015	Prof. Dr. Georg Winckler	1999-2011 Rektor der Universität Wien	Telefoninterview; 15:00-16:00 Uhr
25.04.2015	Prof. Lothar Zechlin	1999-2003 Rektor der Universität Graz, 2003-2008 Rektor der Universität Duisburg-Essen	Telefoninterview; 15:00-15:45 Uhr

Schweiz

Datum	Person	Funktion(en)	Ort/Zeit
12.03.2013	Dr. Sabine Felder	Leiterin Koordination Lehre, CRUS – Rektorenkonferenz der Schweizer. Universitäten	Bern 10:00-11:00 Uhr
12.03.2013	Dr. Madeleine Salzmann/ Dr. Dominik Allenspach	Leiterin Koordinationsbereich Hochschulen im Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)	Bern 14:00-15:30 Uhr
12.03.2013	Elena Obreschkow	Seit 2012 Generalsekretärin des VSS	Bern 16:00-17:00 Uhr
13.03.2013	Thomas Bachofner	Generalsekretär der Rektorenkonferenz der schweizerischen Fachhochschulen	Bern 10:00-11:00 Uhr
13.04.2013	Dr. Charles Kleiber	1997-2007 Staatssekretär für Bildung und Forschung	Lausanne 17:00-18:00 Uhr
14.03.2013	Prof. Dr. Gernot Kostorz	Generalsekretär der Vereinigung der Schweizer Hochschuldozierenden	Zürich 09:45-11:00 Uhr
14.03.2013	Hans-Jürg Keller	2007-2013 Prorektor der Pädagogischen Hochschule Zürich	Zürich 15:00-16:00 Uhr
15.03.2013	Dr. Gerhard Schuwey	1991-2004 Direktor des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft	Bern 10:00-13:00 Uhr
18.03.2013	Francois Grandjean	Wissenschaftlicher Berater im Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI	Bern 09:00-10:00 Uhr
18.03.2013	Dr. Martina Weiss/Dr. Raymond Werlen	M. Weiss: 2008-2014 Generalsekretärin der Schweizerischen Universitätenkonferenz R. Werlen: stellvertretender Generalsekretär der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten	Bern 14:00-15:00 Uhr
19.03.2013	Dr. Christoph Grolimund	Seit 2010 Direktor des Organs für Akkreditierung und Qualitätssicherung der schweizerischen Hochschulen	Bern 10:00-11:00 Uhr
19.03.2013	Prof. Dr. Hans Zbinden	1987-2002 Nationalrat [SP]	Bern 15:00-17:30 Uhr
21.03.2013	Dr. Sonja Rosenberg	Generalsekretärin der schweizerischen Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen	Bern 10:00-11:00 Uhr
21.03.2013	Dr. Nivardo Ischi	1989-2008 Generalsekretär der Schweizerischen Hochschulkonferenz bzw. Universitätenkonferenz	Bern 13:00-15:00 Uhr
15.03.2017	Prof. Dr. Antonio Loprieno	2005-2015 Präsident der Universität Basel, 2008-2015 Präsident der Crus	Basel 11:00-12:30 Uhr

Codierung

Anmerkung: Pro Fall wurde mit vier Hauptcodes gearbeitet. Der erste Code *Hochschulsystem* ist eine Residualkategorie, in der übergreifende inhaltliche Aussagen zu den jeweiligen Systemen gemacht wurden. Die anderen drei Codes markieren mit *Formulierung*, *Implementierung*, *Reformulierung* den grundsätzlichen Versuch, den Untersuchungszeitraum phasenweise zu strukturieren. Als Subcodes sind diese jeweiligen Phasen ausdifferenziert nach den *Akteuren* (mit den entsprechenden Subcodes *Handlungsbedingungen*, *Präferenzen*, *Aussagen zu Relation*, *Rollenverständnis*, *Einschätzung zu anderen Akteuren*), den *Instrumenten* (mit den vier Steuerungsressourcen als Subcodes) sowie gesondert nach den *Präferenzdivergenzen und –konvergenzen*. Für die Subcodes 1 und 2 wurden jeweils Codierregeln festgelegt. Die Ebenen 3-4 wurden *in vivo* codiert, d.h., die einschlägigen Instrumente (z.B. Arbeitsgruppe, Gesetze etc.) wurden wörtlich aus dem Zusammenhang der Interviews als Code übertragen. Daher sind für die Ebenen 3 und 4 keine Regeln festgelegt. Da die Regeln für alle drei Fälle bis auf wenige Ausnahmen identisch sind, werden sie in der Tabelle nur im deutschen Fall ausgeführt. Sich wiederholende Regeln werden mit „s.o.“ gekennzeichnet. Die Regel ist dann auffindbar im deutschen Fall. Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht über das Codesystem:

Hauptcode	Subcode 1	Subcode 2	Subcode 3	Subcode 4	Anzahl	Codierregel
DEUTSCHLAND						
Hochschulsystem					0	
	Allgemeine Merkmale				11	Kodiert werden Aussagen, die sich ganz allgemein auf die Geschichte und Gegenwart von Zuständigkeiten, Akteuren, Finanzierung etc. des Hochschulsystems insgesamt beziehen
	Genereller Verlauf Bologna				2	Kodiert werden Aussagen, die sich auf bestimmte Etappen oder den Verlauf von Bologna (Trends, Deutungen, Überlegungen, etc.) beziehen.
	Problemwahrnehmung				5	Kodiert werden Passagen, die sich auf konkrete Umsetzungsprobleme des Bologna-Prozesses beziehen, wie Akteure sie bewerten
	Bologna International				4	Kodiert werden Aussagen zur nationalen und internationalen Vorgeschichte der Bologna-Erklärung sowie zu den Entwicklungen auf internationale Ebene in der Folge
	Disziplinen				8	Kodiert werden Passagen, die Besonderheiten, Probleme, Belange einzelner Disziplinen und Abschlüsse wie etwa der Staatsexamina im Prozessverlauf behandeln
	Kompetenzen S&L				2	Kodiert werden Aussagen, die sich auf die speziellen Zuständigkeiten und Kompetenzen staatlicher Akteure im Bereich Studium und Lehre beziehen
Formulierung					0	
	KMK				0	
		Handlungsbedingungen			10	Kodiert werden Passagen, die Bezug nehmen auf allgemeine organisatorische Merkmale des Akteurs wie z.B. personelle und sächliche Ausstattung oder Finanzierung

		Rollenverständnis			1	Kodiert werden Aussagen, in denen ein Interviewpartner in seiner Funktion ein bestimmtes Rollenverständnis auf sich oder Dritte bezieht.
		Relation			7	Kodiert werden Passagen, die im weitesten Sinne Aussagen über Beziehungen zwischen Akteure beinhalten, unabhängig von Art, Dauer und Qualität der Beziehung (also auch die Aussage, dass kein Verhältnis besteht wird mit diesem Code versehen)
		Aktivitäten anderer Akteure			1	Kodiert werden Aussagen, in denen Akteure Bezug nehmen ganz allgemein auf (Nicht-)Handlungen von anderen Akteuren. Dabei wird ggf. ein Bewertung bzw. eine Erklärung für dieses (Nicht-)Handeln vorgenommen
		Präferenzen			5	Kodiert werden Aussagen, mit denen ganz allgemein (Nicht-)Handlungen begründet werden, durch Motivationen, Gründe, Interessen etc.
	HRK				0	
		Handlungsbedingungen			22	Kodiert werden Passagen, die Bezug nehmen auf allgemeine organisatorische Merkmale des Akteurs wie z.B. personelle und sächliche Ausstattung oder Finanzierung
		Rollenverständnis			1	Kodiert werden Aussagen, in denen ein Interviewpartner in seiner Funktion ein bestimmtes Rollenverständnis auf sich oder Dritte bezieht.
		Relation			7	Kodiert werden Passagen, die im weitesten Sinne Aussagen über Beziehungen zwischen Akteure beinhalten, unabhängig von Art, Dauer und Qualität der Beziehung (also auch die Aussage, dass kein Verhältnis besteht wird mit diesem Code versehen)

		Aktivitäten ander Akteu- re			0	Kodiert werden Aussagen, in denen Akteure Bezug nehmen ganz allgemein auf (Nicht-)Handlungen von anderen Akteuren. Dabei wird ggf. ein Bewertung bzw. eine Erklärung für dieses (Nicht-)Handeln vorgenommen
		Präferenzen			16	Kodiert werden Aussagen, mit denen ganz allgemein (Nicht-)Handlungen begründet werden, durch Motivationen, Gründe, Interessen etc.
	BMBF				0	
		Handlungs- bedingungen			9	s.o.
		Rollenver- ständnis			2	s.o.
		Relation			9	s.o.
		Aktivitäten ander Akteu- re			1	s.o.
		Präferenzen			9	s.o.
	Instru- mente				0	
		Recht			0	Kodiert werden Passagen, die auf Instrumente Bezug nehmen, die primär auf der Anwendung verbindlichen Rechts beruhen, wie etwa Gesetze, Strukturvorgaben, etc. Unter dieser Kategorie werden auch Anhörungen und Vernehmlassungen codiert, sofern sie klaren Bezug zur späteren Regulierung haben (z.B. Anhörungen im parlamentarischen Verfahren). Fal
			Akkreditierung		2	
			4. HRG Novelle		4	
			Strukturvorga- ben		15	

		Finanzen			0	Kodiert werden Passagen, die auf Instrumente Bezug nehmen, die primär auf der Anwendung finanzieller Mittel beruhen, wie etwa zweckgebundene Finanzierungen, Hochschulpakete, etc.
		Information			0	Kodiert werden Passagen, die auf Instrumente Bezug nehmen, die primär auf der dem Staat zugeschriebenen Knotenfunktion basieren wie etwa Informationsrunden oder Arbeitsgruppen, ohne dass eine Rückbindung an im Anschluss erfolgende Regulierung oder Finanzierung unmittelbar gegeben sein muss
			BMBF-Papier		3	
			KMK-HRK-Arbeitsgruppe		15	
		Organisation			0	Kodiert werden Passagen, die auf Instrumente Bezug nehmen, die primär auf der Anwendung eigenen staatlichen Personals (z.B. in den Ministerien) oder der Indienstnahme gesellschaftlicher Akteure beruhen
	Präferenz- endivergenz				2	Kodiert werden allgemein Aussagen zu divergierenden Begründungen, Motivationen, Interessen, Normen etc.
		QS			0	
		GemKO			1	
		Zuständigkeiten			1	
	Präferenzen- konvergenz				0	Kodiert werden allgemein Aussagen zu ähnlichen bzw. übereinstimmenden Begründungen, Motivationen, Interessen, Normen etc.
		Bologna allgemein			1	
		Reformen			3	
		Entscheidungsstrukturen			1	
		Ungelöste Probleme			2	

		Studienstruktur			6	
Implementierung					0	
	Sonstige Akteure				0	
		Akkreditierungsrat			7	
		DAAD			1	
		BLK/GWK			7	
	KMK				0	
		Handlungsbedingungen			27	s.o.
		Relation			5	s.o.
		Rollenverständnis			0	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			1	s.o.
		Implementierung Länder			30	Kodiert werden Passagen, die sich im weitesten Sinne auf die Umsetzung der Studienstrukturreform in den einzelnen Ländern beziehen
		Präferenzen			19	s.o.
	HRK				0	s.o.
		Präferenzen			13	s.o.
		Handlungsbedingungen			9	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			0	s.o.
		Rollenverständnis			3	s.o.
		Relation			12	s.o.
	BMBF				0	
		Handlungsbedingungen			6	s.o.
		Relation			1	s.o.
		Rollenverständnis			0	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			11	s.o.

		Präferenzen			14	
	Instru- mente				0	s.o.
		Recht			0	s.o.
			HRG		2	
				HRG 2002	1	
			Akkreditierung		7	
			HRG		1	
			Strukturvorga- ben		11	
		Finanzen			0	s.o.
			HSP allgemein		3	
			Exzellenzinitia- tive		3	
			Geplanter HSP		4	
		Information			0	s.o.
			Master-Bericht		1	
			Nationale Bo- logna-AG		8	
			DAAD- Programm		0	
			KMK-HRK AG		3	
			Bologna- Zentrum		3	
			KMK-HRK- Arbeitsgruppe		0	
		Organisation			0	s.o.
	Präferenz- endiver- genz				0	s.o.
		Lehrerbildung			2	
		Strukturvor- gaben			3	
		Kompensato- rische Unter- lassung			2	
		Zuständigkei- ten			1	
		Bologna- Zentrum			1	
		Akkreditie- rung			3	

	Präferenzenkonvergenz				0	s.o.
		Bologna-Ziele			2	
		Gemeinsame Vorhaben			1	
Reformulierung					0	
	KMK				0	
		Reformulierung Länder			13	Kodiert werden Passagen, die sich im weitesten Sinne auf die Reformulierung der Studienstrukturreform in den einzelnen Ländern ab 2009 beziehen
		Handlungsbedingungen			1	s.o.
		Relation			6	s.o.
		Rollenverständnis			0	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			0	s.o.
		Präferenzen			3	s.o.
	HRK				0	
		Präferenzen			10	s.o.
		Handlungsbedingungen			8	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			0	s.o.
		Rollenverständnis			0	s.o.
		Relation			15	
	BMBF				0	
		Handlungsbedingungen			0	s.o.
		Relation			1	s.o.
		Rollenverständnis			1	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			0	s.o.
		Präferenzen			3	s.o.
	Instru-				0	

	mente					
		Recht			0	s.o.
			Strukturvorgaben		8	
		Finanzen			0	s.o.
			QP Lehre		4	
		Information			0	s.o.
			Nach 2012: Lenkungsausschuss		5	
			Bologna-Konferenzen		4	
			KMK-HRK-Arbeitsgruppe		0	
		Organisation			0	s.o.
	Präferenzendivergenz				2	s.o.
		Nach 2012: Qualitätssicherung			3	
		BMBF-Länder: Finanzierung			1	
		HRK-KMK Diverse			4	
		Verantwortung für Probleme			1	
	Präferenzenkonvergenz				0	s.o.
		nach 2012: Kein Third Cycle			1	
					0	
ÖSTERREICH						
Hochschulsystem					0	

	Allgemeine Merkmale				32	Kodiert werden Aussagen, die sich ganz allgemein auf die Geschichte und Gegenwart von Zuständigkeiten, Akteuren, Finanzierung etc. des Hochschulsystems insgesamt beziehen
	Problemwahrnehmung				16	Kodiert werden Passagen, die sich auf konkrete Umsetzungsprobleme des Bologna-Prozesses beziehen, wie Akteure sie bewerten
	Genereller Verlauf Bologna				12	Kodiert werden Aussagen, die sich auf bestimmte Etappen oder den Verlauf von Bologna (Trends, Deutungen, Überlegungen, etc.) beziehen.
	Bologna International				18	Kodiert werden Aussagen zur nationalen und internationalen Vorgeschichte der Bologna-Erklärung sowie zu den Entwicklungne auf internationale Ebene in der Folge
	Disziplinen				15	Kodiert werden Passagen, die Besonderheiten, Probleme, Belange einzelner Disziplinen und Abschlüsse wie etwa der Staatsexamina im Prozessverlauf behandeln
	Kompetenzen S&L				35	Kodiert werden Aussagen, die sich auf die speziellen Zuständigkeiten und Kompetenzen staatlicher Akteure im Bereich Studium und Lehre beziehen
Formulierung					0	
	uniko				0	
		Handlungsbedingungen			6	s.o.
		Rollenverständnis			1	s.o.
		Präferenzen			11	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			1	s.o.
		Relation			6	s.o.
	BMWF				0	

		Handlungs- bedingungen			6	s.o.
		Relation			5	s.o.
		Rollenver- ständnis			4	s.o.
		Aktivitäten ander Akteu- re			1	s.o.
		Präferenzen			13	s.o.
	Instru- mente				0	
		Recht			0	s.o.
			UG 2002		2	
			UniStG-Novelle		2	
		Finanzen			0	s.o.
		Information			0	s.o.
			Reformkom- mission UG		5	
			Arbeitsgruppe		1	
		Organisation			0	s.o.
	Präferenz- endiver- genz				0	s.o.
		Flexibilisie- rung LP			1	
		Schmalspur- studium			1	
		Abschlussbe- zeichnungen			1	
	Präfe- renzen- konver- genz				0	s.o.
		Studienre- form			3	
Implemen- tierung					0	
	Sonstige Akteure				0	
		AQA			14	
	uniko				0	
		Implementie- rung Unis			18	s.o.

		Präferenzen			8	s.o.
		Handlungsbedingungen			17	s.o.
		Aktivitäten ander Akteure			2	s.o.
		Rollenverständnis			2	s.o.
		Relation			6	s.o.
	BMWf				0	
		Handlungsbedingungen			9	s.o.
		Relation			2	s.o.
		Rollenverständnis			0	s.o.
			Vermittler Ansatz		1	
		Aktivitäten ander Akteure			0	s.o.
		Präferenzen			22	s.o.
	Instrumente				0	
		Recht			0	s.o.
			Verordnungen		1	
			UG 2002		6	
				Novelle 2009	1	
			UniStG 1997		2	
		Finanzen			0	s.o.
			Entzug von Geld		3	
			Leistungsver- einbarungen		22	
				Entwick- lungsplan	4	
				Wissensbilanz	2	
		Information			0	s.o.
			Bologna-Info- Tag		1	
			Monitoring		4	
			BFUG		7	

		Organisation			0	s.o.
			Bologna-Kontaktstelle		3	
	Präferenzendivergenz				0	s.o.
		Kostenneutralität			1	
	Präferenzenkonvergenz				0	s.o.
		Keine Akkreditierung			0	
		Keine Programmakkreditierung			3	
Reformulierung					0	
	uniko				0	
		Reformulierung einzelner Unis			8	s.o.
		Präferenzen			5	s.o.
		Handlungsbedingungen			5	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			0	s.o.
		Rollenverständnis			0	s.o.
		Relation			1	s.o.
	BMWf				0	
		Relation			1	s.o.
		Rollenverständnis			1	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			0	s.o.
		Handlungsbedingungen			4	s.o.
		Präferenzen			7	s.o.
	Instrumente				0	
		Recht			0	s.o.

			Keine Steuerung		1	
			(HSQS-Gesetz)		2	
		Finanzen			0	s.o.
			Leistungsver- einbarungen		3	
			Ministerreserve		1	
		Information			0	s.o.
			Koordinatoren		6	
			Service-Stelle OeAD		3	
			BFUG		3	
			Expertinnen		2	
			Hochschuldia- log		3	
			Bologna- Reloaded		13	
		Organisation			0	s.o.
	Präferenz- endiver- genz				0	s.o.
	Präfe- renzen- konver- genz				0	s.o.
SCHWEIZ						
					0	
Hochschul- system					0	
	Allgemei- ne Merk- male				65	s.o.
	Genereller Verlauf Bologna				6	s.o.
	Problem- wahrneh- mung				12	s.o.
	Bologna Internati- onal				10	s.o.
	Disziplinen				5	s.o.

	Kompe- tenzen S&L				8	s.o.
	OAQ/Quali- tätssiche- rung				20	
	EDK/Kanto- ne				7	
Formulie- rung					0	
	SHK/SUK				0	
		Handlungs- bedingungen			17	s.o.
		Rollenver- ständnis			0	s.o.
		Relation			2	s.o.
		Aktivitäten ander Akteu- re			0	s.o.
		Präferenzen			14	s.o.
	Crus				0	
		Handlungs- bedingungen			9	s.o.
		Rollenver- ständnis			0	s.o.
		Relation			1	s.o.
		Aktivitäten ander Akteu- re			0	s.o.
		Präferenzen			12	s.o.
	SBF/BBW				0	
		Handlungs- bedingungen			2	s.o.
		Rollenver- ständnis			2	s.o.
		Relation			1	s.o.
		Einstellung			0	s.o.
		Aktivitäten ander Akteu- re			0	s.o.

		Präferenzen			21	s.o.
	Instrumente				0	
		Recht			0	s.o.
			Vernehmlassung		4	
				Formulierung SUK-RL	7	
		Finanzen			0	s.o.
			Mandatierung		7	
		Information			0	s.o.
		Organisation			0	s.o.
			Mandatierung		4	
	Präferenzendivergenz				4	s.o.
	Präferenzenkonvergenz				5	s.o.
Implementierung					0	
	Sonstige Akteure				0	
	SUK				0	
		Handlungsbedingungen			6	s.o.
		Relation			1	s.o.
		Rollenverständnis			0	s.o.
		Aktivitäten ander Akteure			0	s.o.
		Implementierung Länder			0	s.o.
		Präferenzen			1	s.o.
	Crus				0	
		Präferenzen			0	s.o.
		Handlungsbedingungen			0	s.o.
		Aktivitäten			0	s.o.

		ander Akteure				
		Rollenverständnis			0	s.o.
		Relation			0	
	SBFI/BBW				0	
		Handlungsbedingungen			7	s.o.
		Relation			2	s.o.
		Rollenverständnis			3	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			0	s.o.
		Präferenzen			6	s.o.
	Instrumente				0	s.o.
		Recht			0	s.o.
			SUK-Richtlinien		1	
			UFG		4	s.o.
		Finanzen			0	
			Leistungsauftrag (ETH-Bereich)		4	
			Bologna-Koordination		1	
			BFI-Botschaft 2004-2007		2	
			Implementierungskosten		7	
		Information			0	s.o.
		Organisation			0	s.o.
			Mandatierung		1	
	Präferenzendivergenz				0	
	Präferenzenkonvergenz				0	
Reformulierung					0	
	SUK				0	

		Reformulierung Länder			0	s.o.
		Handlungsbedingungen			2	s.o.
		Relation			0	s.o.
		Rollenverständnis			0	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			0	s.o.
		Präferenzen			0	s.o.
	Crus				0	
		Handlungsbedingungen			8	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			0	s.o.
		Rollenverständnis			3	s.o.
		Relation			3	s.o.
		Präferenzen			2	s.o.
	SBFI				0	
		Handlungsbedingungen			0	s.o.
		Relation			1	s.o.
		Rollenverständnis			0	s.o.
		Aktivitäten anderer Akteure			0	s.o.
		Präferenzen			3	s.o.
	Instrumente				0	s.o.
		Recht			0	s.o.
		Finanzen			0	s.o.
			Delegierte Aufgabe Bologna		3	
		Information			0	s.o.
		Organisation			0	s.o.

			Dauerhafte Aufgabe Bologna		10	
	Präferenz- endiver- genz				6	s.o.
	Präfe- renzen- konver- genz				4	s.o.
					0	
					1276	

Literaturverzeichnis

1. Rechtsquellenverzeichnis

Deutschland

GG 1998: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Vom 23. Mai 1949 (BGBl I. S. 1) in der Fassung vom 16. Juli 1998 (BGBl. I S. 1822).

GG 2006: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Vom 23. Mai 1949 (BGBl I. S. 1) in der Fassung vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

GG 2015: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Vom 23. Mai 1949 (BGBl I. S. 1) in der Fassung vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

HRG 1985: Hochschulrahmengesetz (HRG) vom 26. Januar 1976 (BGBl I S. 185) in der Fassung vom 14. November 1985 (BGBl. I S. 2090).

HRG 1998: Hochschulrahmengesetz (HRG) vom 26. Januar 1976 (BGBl I S. 185) in der Fassung vom 20. August 1998 (BGBl. I S. 2190).

HRG 2002a: Hochschulrahmengesetz (HRG) vom 26. Januar 1976 (BGBl I S. 185) in der Fassung vom 16. Februar 2002 (BGBl. I S. 693).

HRG 2002b: Hochschulrahmengesetz (HRG) vom 26. Januar 1976 (BGBl I S. 185) in der Fassung vom 8. August 2002 (BGBl. I S. 3138).

UG 1995: Landesgesetz über die Universitäten in Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 23. Mai 1995 (GVBl S.85).

Verwaltungsvereinbarung QP Lehre (2010): Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes über ein gemeinsames Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre vom 18. Oktober 2010 (BANz Nr. 164 vom 28. Oktober 2010).

Vereinbarung der Länder über die Koordinierung der Ordnung von Studium und Prüfungen gemäß § 9 Hochschulrahmengesetz vom 25. April 1988, zuletzt geändert am Juli 1991.

Österreich

B-VG: Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) vom 19. Oktober 1945 (StGBl. Nr. 232/1945).

UOG 1975: Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten (Universitäts-Organisationsgesetz – UOG) vom 11. April 1975 (BGBl. Nr. 258/1975).

UOG 1993: Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten (UOG 1993) vom 26. November 1993 (BGBl. Nr. 805/1993).

UG 2002: Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG) in der Fassung vom 18.08.2009 (BGBl. I Nr. 81/2009).

UG 2006: Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG) in der Fassung vom 09.06.2006 (BGBl. I Nr. 74/2006).

UG 2009: Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG) in der Fassung vom 09. August 2002 (BGBl. I Nr. 120/2002).

UniStG 1999: Universitäts-Studiengesetz (UniStG) vom 25. April 1997 (BGBl. I Nr. 48/1997) in der Fassung vom 19. August 1999 (BGBl. I Nr. 167/1999).

Wissensbilanz-VO 2010: Verordnung der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung über die Wissensbilanz (WBV 2010) (Dokumentnummer: BGBLA_2010_II_216.).

Schweiz

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999.

HFG 1968: Bundesgesetz vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (Hochschulförderungsgesetz, HFG).

HFG 1991: Bundesgesetz vom 22. März 1991 über die Hochschulförderung (Hochschulförderungsgesetz, HFG).

Interkantonales Konkordat: Interkantonales Konkordat über universitäre Koordination vom 09. Dezember 1999.

UFG: Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG) vom 8. Oktober 1999.

Zusammenarbeitsvereinbarung: Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich vom 4. Dezember 2000.

2. Dokumente und Quellen

Deutschland

AR [Akkreditierungsrat] (2003): Arbeitsbericht 2001/2002, online auf: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Veroeffentlichungen/Taetigkeitsberichte/AR_Arbeitsbericht_2001_2002.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

AR [Akkreditierungsrat] (2004): Arbeitsbericht 2003, online auf: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Veroeffentlichungen/Taetigkeitsberichte/AR_Arbeitsbericht_2003.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

BLK (1970): Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung (BLK-Abkommen).

BLK (2002): Modularisierung in Hochschulen. Handreichung zur Modularisierung und Einführung von Bachelor- und Master- Studiengängen. Erste Erfahrungen und Empfehlungen aus dem BLK-Programm Modularisierung (Materialien zur Bildungsforschung und Hochschulforschung 101), online auf: <http://www.blk-bonn.de/papers/heft101.pdf> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

BMBF (2009): Bericht zur Umsetzung des Bologna-Prozesses in Deutschland 2007-2009, online auf: https://www.bmbf.de/files/umsetzung_bologna_prozess_2007_09.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Bundesrechnungshof (2017): Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 2 BHO über die Wirkung des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen, online auf: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/2017/2017-bericht-wirkungen-des-wissenschaftsfreiheitsgesetzes-auf-die-haushalts-und-wirtschaftsfuehrung-des-bundes-und-der-wissenschaftseinrichtungen> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des vorgesehenen bildungspolitischen Spitzengesprächs (1993): Eckwertepapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des vorgesehenen bildungspolitischen Spitzengesprächs, online auf: <http://www.hopo-www.de/konzepte/eckwerte/welcome.html> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

BVerfG (2016): Wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung von Studiengängen muss der Gesetzgeber selbst treffen (Pressemitteilung Nr. 15/2016 vom 18. März 2016), online auf: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/bvg16-015.html> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (1992): Konzept zur Entwicklung der Hochschulen in Deutschland, online auf: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/konzept-zur-entwicklung-der-hochschulen-in-deutschland/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (1997): Zum Regierungsentwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (Stellungnahme des 183. Plenums vom 10. November 1997), online auf:

<https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/zum-regierungsentwurf-des-vierten-gesetzes-zur-aenderung-des-hochschulrahmengesetzes/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2000): Arbeitsbericht 1999, online auf: http://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-10-Publikationsdatenbank/Arbeitsbericht_1999.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2001): Deutschland im europäischen Hochschulraum - Plenar-Entschießung der HRK zu den Schlussfolgerungen aus der Bologna-Erklärung, online auf: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/deutschland-im-europaeischen-hochschulraum-plenar-entschliessung-der-hrk-zu-den-schlussfolgerungen-a/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2003a): Schritte zum europäischen Hochschulraum - ohne Abgrenzung" - Jahresbericht 2002 des Präsidenten Professor Dr. Klaus Landfried, online auf: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/schritte-zum-europaeischen-hochschulraum-ohne-abgrenzung-jahresbericht-2002-des-praesidenten-pro/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2003b): Im europäischen Hochschulraum - Sachstand und Strategien der deutschen Hochschulen in Vorbereitung der Berlin-Konferenz am 18./19. September 2003 (Entschießung des 200. Plenums am 8. Juli 2003), online auf: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/im-europaeischen-hochschulraum-sachstand-und-strategien-der-deutschen-hochschulen-in-vorbereitung-d/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2003c): HRK-Präsident zu Vorgaben der KMK für Bachelor und Master (Pressemeldung vom 15.10.2003).

HRK (2004): Rechenschaftsbericht 2003 des Präsidenten Professor Dr. Peter Gaehtgens, online auf: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/rechenschaftsbericht-2003-des-praesidenten-professor-dr-peter-gaehtgens/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2005): Zu den Änderungen der Ländergemeinsamen Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen anlässlich der Überführung der Lehrerbildung in die Bachelor- und Masterstruktur, online auf: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/zu-den-aenderungen-der-laendergemeinsamen-strukturvorgaben-gemaess-9-abs-2-hrg-fuer-die-akkreditierung/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2006): Position der HRK zur Föderalismusreform (Stellungnahme des Präsidiums zur Anhörung von Bundestag und Bundesrat am 4.5.2006), online auf: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/position-der-hrk-zur-foederalismusreform/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2008): Für eine Reform der Lehre in den Hochschulen (Entschießung der 3. HRK-Mitgliederversammlung vom 22.4.2008), online auf: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/fuer-eine-reform-der-lehre-in-den-hochschulen/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2009a): Zum Bologna-Prozess nach 2010 (Entschießung der 5. Mitgliederversammlung am 27.1.2009), online auf: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/zum-bologna-prozess-nach-2010/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2009b): Die Stimme der Hochschulen: pro Bologna (Stellungnahme der 7. Mitgliederversammlung am 24.11.2009), online auf: <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/die-stimme-der-hochschulen-pro-bologna/> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (2009c): Statistische Daten zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Wintersemester 2009/2010 (Statistiken zur Hochschulpolitik 2), Bonn.

KMK (1993): Bericht an die Ministerpräsidentenkonferenz zur Realisierung der Studienstrukturreform in den Ländern (Beschluss der KMK vom 08.10.1993), online auf: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1993/1993_10_08_Bericht-MPK-Realisier-Hochschulstrukturreform.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (1996): Bericht zur Realisierung der Hochschulstrukturreform (Beschluss der KMK vom 01.03.1996), online auf: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1996/1996_03_01-Realisierung-Hochschulstrukturreform.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (1997): Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Studienstandortes Deutschland (Beschluss der KMK vom 24.10.1997), online auf: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1997/1997_10_24-Staerkung-Wettbewerb-Studienstandort-Deutschl.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (1998): Einführung eines Akkreditierungsverfahrens für Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge (Beschluss der KMK vom 03.12.1998), online auf: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1998/1998_12_03-Bachelor-Master-Akkred.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (1999a): Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Studienstandortes Deutschland. Gemeinsamer Bericht des Bundes und der Länder an die Regierungschefs (Beschluss der KMK vom 21./22.10. bzw. 25.10.1999), online auf: www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/1999/berstud.pdf
http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1999/1999_10_22-Staerkung-Wettbewerb-Studienstandort_Deutschl.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (1999b): Strukturvorgaben für die Einführung von Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengängen, in: KMK (1999a): Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Studienstandortes Deutschland. Gemeinsamer Bericht des Bundes und der Länder an die Regierungschefs (Beschluss der KMK vom 21./22.10. bzw. 25.10.1999), Anlage 1, online auf: www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/1999/berstud.pdf
http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1999/1999_10_22-Staerkung-Wettbewerb-Studienstandort_Deutschl.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2000a): Realisierung der Ziele der Bologna-Erklärung in Deutschland. Sachstandsdarstellung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.11.2000).

KMK (2000b): Rahmenvorgaben für die Einführung von Leistungspunktsystemen und die Modularisierung von Studiengängen (Beschluss der KMK vom 05.09.2000), online auf: <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2000/module.pdf> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2002a): Rahmenordnung für die Diplomprüfung im Studiengang Politikwissenschaften – Universitäten und gleichgestellte Hochschulen (Beschluss der KMK vom 13.12.2002), online auf: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2002/2002_12_13-RO-Politik-HS.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2002b): Künftige Entwicklung der länder- und hochschulübergreifenden Qualitätssicherung in Deutschland (Beschluss der KMK vom 01.03.2002), online auf: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2002/2002_03_01-Qualitaetssicherung-laender-hochschuluebergreifend.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2003a): 10 Thesen zur Bachelor- und Masterstruktur in Deutschland (Beschluss der KMK vom 12.06.2003), online: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_06_12-10-Thesen-Bachelor-Master-in-D.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2003b): Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.10.2003), online auf: www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2003/strukvorgaben.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2004): Statut für ein länder- und hochschulübergreifendes Akkreditierungsverfahren (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 24.05.2002 i.d.F. v. 15.10.2004), online auf: http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/KMK/Sonstige/KMK_System_Statut_ausserKraft.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2008): Sicherung des Kernbestands länderübergreifender Regelungsmaterien im Hochschulbereich (Beschluss der KMK vom 12.06.2008), online auf: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2008/2008_06_12-Regelungsmaterien-Hochschulbereich.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2009a): Erklärung des Präsidenten der Kultusministerkonferenz, Minister Henry Tesch, zur Weiterentwicklung der Bachelor- und Masterstudiengänge an den Hochschulen (16.11.1999), online auf: <https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/erklaerung-des-praesidenten-der-kultusministerkonferenz-minister-henry-tesch-zur-weiterentwicklung-der-bachelor-und-masterstudiengaenge-an-den-hochschulen.html> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2009b): Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses (Beschluss der KMK vom 16.10.2009), online auf: <https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/weiterentwicklung-des-bologna-prozesses.html> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2009c): Kultusministerkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz handeln gemeinsam! (10.12.2009), online auf:

<https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/kultusministerkonferenz-und-hochschulrektorenkonferenz-handeln-gemeinsam.html> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2010a): Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs.2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen (Beschluss der KMK vom 04.02.2010), online auf:

https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2003/2003_10_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2010b): Kultusminister Olbertz nimmt als Vertreter der KMK an der Bologna-Jubiläumskonferenz 2010 in Wien und Budapest teil (11.03.2010), online auf:

<https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/kultusminister-olbertz-nimmt-als-vertreter-der-kmk-an-der-bologna-jubilaemskonferenz-2010-in-wien-und-budapest-teil.html> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

KMK (2011): Situation im Masterbereich und statistische Erfassung von Masterstudienplätzen - Eine Diskussionsgrundlage (Beschluss der KMK vom 29.04.2011), online auf:

http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2011/2011_04_29_Masterbericht.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

MPK (1993): Bildungspolitische Erklärung der Regierungschefs der Länder, Bonn, online auf: <http://www.hopo-www.de/konzepte/komp.html> (letzter Zugriff am 23.04.2018)

Rüttgers, Jürgen (1997a): Rede vor dem Deutschen Bundestag am 30.10.1997, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/200 vom 30.10.1997, S. 17998-18000, online auf:

<http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/13/13200.pdf> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Rüttgers, Jürgen (1997b): Hochschulen für das 21. Jahrhundert. Hochschulpolitisches Grundsatzpapier, Bonn.

Rüttgers, Jürgen (1998): Grußwort (HRK-Jahrestagung 1997 in Siegen), in: HRK (Hg.): Beiträge zur Hochschulpolitik 4. Hochschule als Verantwortungsgemeinschaft, S. 27-32.

Statistisches Bundesamt (2001): Studierende im Wintersemester 2000/2001, online auf:

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/BildungForschungKultur/StudierendeWintersemester_62001.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff am 23.04.2018).

TU 9 (TU9 German Institutes of Technology e. V.) 2010: Die Studienreform zur Erfolgsgeschichte machen - Abschlussgrad "Diplom-Ingenieur" ist Bologna-kompatibel!, Pressemeldung vom 17.05.2010, online auf: https://www.tu9.de/presse/presse_3518.php (letzter Zugriff am 23.04.2018).

WR [Wissenschaftsrat] (1993): Zehn Thesen zur Hochschulpolitik, online auf:

<https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/1001-93.pdf> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

WR [Wissenschaftsrat] (2012): Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, online auf: <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2259-12.pdf> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Österreich

BMUK [Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten] (1999): Ressortstellungnahme des Bundesministeriums für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten zum Entwurf einer Änderung des Universitäts-Studiengesetz (136/SN-361/ME XX. GP).

BMWF [Bundeministerium für Wissenschaft und Forschung] (2008): Universitätsbericht 2008, online auf: https://wissenschaft.bmwf.gv.at/fileadmin/user_upload/wissenschaft/publikationen/Universitaetsbericht_2008.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

BMWF [Bundeministerium für Wissenschaft und Forschung] (2010): Dialog Hochschulpartnerschaft. Empfehlungen zur Zukunft des tertiären Sektors. Ergebnisbericht des Dialogs Hochschulpartnerschaft, Wien.

BMWF [Bundeministerium für Wissenschaft und Forschung] (2011): Universitätsbericht 2011, online auf: https://wissenschaft.bmwf.gv.at/fileadmin/user_upload/wissenschaft/publikationen/Universitaetsbericht2011.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

BMWV [Bundeministerium für Wissenschaft und Verkehr] (1999): Hbericht 1999, online auf: https://wissenschaft.bmwf.gv.at/fileadmin/user_upload/hsb_99_1-3.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

HRK (1999): Beiträge zur Hochschulpolitik 6: Österreichische Rektorenkonferenz. Universitätspolitische Leitlinien (Beschluss vom 15.12.1998). Evaluierung (Beschluss vom 15.06.1998).

Der Standard (2010): Uni-Rektoren wollen alleine an Bologna-Umsetzung arbeiten (Meldung vom 28.05.2010), online auf: <https://derstandard.at/1271377704078/Uni-Rektoren-wollen-alleine-an-Bologna-Umsetzung-arbeiten> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Nationale BFUG (2010): Empfehlung der Österreichischen Bologna-Follow-up-Gruppe für die modulare Gestaltung von Curricula sowie für die Anwendung der ECTS-Einstufungstabelle.

Österreichische Bundesregierung (2007): Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode 2007-2010.

Österreichische Bundesregierung (2008): Regierungsprogramm 2008-2013. Gemeinsam für Österreich.

Österreichische Rektorenkonferenz (1999): Stellungnahme der österreichischen Rektorenkonferenz zum Entwurf einer Änderung des Universitäts-Studiengesetz (119/SN-361/ME XX. GP).

Österreichische Rektorenkonferenz (2008): Stellungnahme zum Entwurf eines Universitätsrechts-Änderungsgesetzes (11. Juli 2008), online auf: https://uniko.ac.at/modules/download.php?key=1780_DE_O&f=1&jt=7906&cs=004E (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Österreichische Rektorenkonferenz (2011): Stellungnahme der Österreichischen Rektorenkonferenz zu den Papieren Modulare Gestaltung von Curricula, ECTS, Einstufungstabelle und Gemeinsame Studienprogramme, Durchführung (Stand 2010), online auf: https://uniko.ac.at/modules/download.php?key=1884_DE_O&f=1&jt=7906&cs=7396 (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Österreichischer Nationalrat (1999): Regierungsvorlage: Bundesgesetz, mit dem das Universitäts-Studiengesetz geändert wird, online auf: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/II_01997/fnameorig_140923.html (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Österreichischer Nationalrat (2008): Regierungsvorlage: Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002) geändert und einige universitätsrechtliche Vorschriften aufgehoben werden (Universitätsrechts-Änderungsgesetz 2009). Erläuterungen, online auf: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II_00225/fname_161153.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

OTS (2010): "Bologna reloaded" - Beatrix Karl präsentiert zehn Maßnahmen zur verbesserten Bologna-Umsetzung in Österreich, online auf https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100312_OTS0212/bologna-reloaded-beatrix-karl-praesentiert-zehn-massnahmen-zur-verbesserten-bologna-umsetzung-in-oesterreich (letzter Zugriff am 23.04.2018).

ÖWR [Österreichischer Wissenschaftsrat] (2007): Stellungnahme zum Prozess und zum Ergebnis der Leistungsvereinbarungen (Februar 2007), online auf: [Stellungnahme zum Prozess und zum Ergebnis der Leistungsvereinbarungen \(Februar 2007\)](#) (letzter Zugriff am 23.04.2018).

ÖWR [Österreichischer Wissenschaftsrat] (2010): Analyse der Leistungsvereinbarungen 2010 - 2012 und Stellungnahme (November 2010) online auf: http://www.wissenschaftsrat.ac.at/news/Leistungsvereinbarungen_Hompage.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Statistik Austria (o.J.): Ordentliche Studierende an öffentlichen Universitäten 1955 – 2016, online auf: https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=021631 (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Schweiz

Bundesamt für Statistik (2017): Studierende an den universitären Hochschulen: Basistabellen. Zeitraum 1990-2017, online auf: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personen-ausbildung/tertiaerstufe-hochschulen/universitaere.assetdetail.2160222.html> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Crus (2001a): Der «Bologna-Prozess» in der Schweiz: eine Auswahl zentraler Dokumente der ersten Koordinationsphase (Ende 1999 bis Sommer 2001), online auf:

https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Referenzdokumente/2001_Zentrale_Dokumente_D.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Crus (2001b): Schlussberichte der Disziplinären Arbeitsgruppen, online auf:

https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Referenzdokumente/2001_Schlussberichte_AGs.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Crus (2002a): Zentrale Dokumente zum Bologna-Prozess in der Schweiz, online auf:

https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Referenzdokumente/2002_Zentrale_Dokumente_zum_B-Prozess.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Crus (2002b): Koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses, online auf:

https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Referenzdokumente/2002_Koordinierte_Erneuerung.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Crus (2004): Empfehlungen der CRUS für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Fassung vom 16. Juni 2004).

Crus (2005): Zwischenbericht 2004/05 der CRUS zum Stand der Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses, online auf:

https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Referenzdokumente/2005_Zwischenbericht_DE-FR.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Crus (2008): Schlussbericht 2004-07 der CRUS zum Stand der Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses, online auf:

https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Referenzdokumente/2008_Schlussbericht_DF.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Crus (2012): Bologna-Monitoring 2008–2011, Zweiter Zwischenbericht 2010/1, online auf:

https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Referenzdokumente/120512_Monitoring_online.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Crus (2014): Bologna-Monitoring 2012-2014: Schlussbericht, online auf:

https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Referenzdokumente/Bologna_Monitoring_12-14.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Crus/VSS-UNES (2009): Studieren nach Bologna - die Sicht der Studierenden. Resultate der nationalen Studierendenbefragung zu den Studienbedingungen an den Schweizer Universitäten 2008, Bern, online auf:

https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_UH/Referenzdokumente/2009_Studieren_nach_Bologna.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

ETH-Rat (2008): Schlussbericht des ETH-Rates an den Bundesrat über die Periode des Leistungsauftrags 2004-2007, online auf:

<https://www.ethrat.ch/sites/default/files/Schlussbericht%202004-2007.pdf> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Hildbrand, Thomas/Jermann, Jennifer J./Trempe, Peter (2000): Curricula an Schweizer Hochschulen. Ein Beitrag zur Diskussion um die Einführung von Bachelor und Master. Eine Vergleichsanalyse von 24 Studiengängen aus 6 Fachbereiche, Zürich.

Bundesrat (1994): Botschaft über die Förderung der Wissenschaft in den Jahren 1996-1999 (Kredite für die Hochschul- und Forschungsförderung).

Bundesrat (1998): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003.

Bundesrat (2002): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007.

Bundesrat (2007): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011.

Bundesrat (2010): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2012.

Bundesrat (2012): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013-2016.

SKBF (2001): Examen der schweizerischen Politik der tertiären Bildung durch die OECD. Schweizerische Grundlegendokumentation für die Expertenbesuche.

SUK (2003a): Kommentar zu den Bologna-Richtlinien. Zuhanden der Universitätskantone, des Kantons Luzern und des Bundes, Bern.

SUK (2003b): Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien). Vernehmlassung. Zusammenstellung der Ergebnisse.

SUK (2003c): Jahresbericht 2003, online auf: http://www.shk.ch/wp-content/uploads/2017/01/jahresbericht_2003_dt.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

SUK (2007): SUK-Info 4, online auf: http://www.shk.ch/wp-content/uploads/2017/01/SUK-INFO_07-4_dt.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

SUK (2012): SUK-Info 1, online auf: http://www.shk.ch/wp-content/uploads/2017/01/SUK-INFO_12-1_dt.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Sonstige Quellen

BFUG (Bologna-Follow-up-Group) (2009): Bologna Process. Stocktaking Report 2009, online auf:

https://wissenschaft.bmfwf.gv.at/fileadmin/user_upload/Bologna_Grundsatzdok/Stocktaking_Report_2009.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Zeit (2009a): Bologna-Reform: "Die Politik muss die Zügel anziehen." Interview mit Lutz Stratmann (CDU/Wissenschaftsminister von Niedersachsen), online auf: <http://www.zeit.de/2009/38/C-Stratmann> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Zeit (2009b): Bildung macht immer Ärger. Interview mit Annette Schavan (CDU/Bundesbildungsministerin), online auf: <http://www.zeit.de/2009/51/Schavan> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

IDW (2010): Schavan: „Bildung und Forschung haben absoluten Vorrang“. Ministerin stellt im Bundestag den Haushalt des BMBF für 2011 vor (Pressemeldung vom 14.09.2010), online auf: <https://idw-online.de/de/news386329> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Bologna-Erklärung (1999): Der Europäische Hochschulraum. Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister 19. Juni 1999, Bologna, online auf: www.bmbf.de/files/bologna_deu.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Bologna Declaration (1999): The European Higher Education Area. Joint Declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on 19 June 1999, Bologna, online auf: http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/02/8/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Sorbonne-Erklärung (1998): Gemeinsame Erklärung zur Harmonisierung der Architektur der europäischen Hochschulbildung er vier Bildungsminister von Frankreich, Deutschland, Italien und dem Vereinigten Königreich, Paris.

3. Sekundärliteratur

Alesi, Bettina/Schomburg, Harald/Teichler, Ulrich (2010): Humankapitalpotenziale der gestuften Hochschulabschlüsse : weiteres Studium, Übergang in das Beschäftigungssystem und beruflicher Erfolg von Bachelor- und Master-Absolventen in Deutschland, in: Alesi, Bettina/Merkator, Nadine (Hg.): Aktuelle hochpolitische Trends im Spiegel von Expertisen : Internationalisierung, Strukturwandel, Berufseinstieg für Absolventen, Kassel (Werkstattberichte 72), S. 129-195.

Altrichter, Herbert/Maag-Merki, Katharina (2015): Steuerung der Entwicklung des Schulwesens, in: Altrichter, Herbert/Maag-Merki, Katharina (Hg.): Handbuch neue Steuerung im Schulsystem, (Educational governance 7), 2. Auflage, Wiesbaden, S. 1-28.

Bagchus, René (1998): The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments, in: Peters, B. Guy/Nispen, Frans K. M. (Hg.): Public Policy Instruments, Cheltenham/UK, S. 46-66.

Bartsch, Tim-Christian (2009a): Europäische Hochschulpolitik. Über die Entwicklung und Gestalt(ung) eines Politikfeldes, (Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft Bd. 35), Baden-Baden.

Bartsch, Tim-Christian (2009b): Hochschulpolitik ist Ländersache?! - Baden-Württemberg und die europäische Hochschulpolitik, in: Frech, Siegfried/Weber, Reinhold (Hg.): Handbuch Europapolitik (Politik in Baden-Württemberg 4), Stuttgart, S. 200-212.

Bartz, Olaf/Mayer-Lantermann, Katrin (2017): Wandel der Aufgaben des Akkreditierungsrates und der Agenturen durch den „Studienakkreditierungsstaatsvertrag“, in: Ordnung der Wissenschaft 4, Jg. 4, S. 255-261.

Bauer, Angela/Kruppe, Thomas (2013): Policy Styles. Zur Genese des Politikstilkonzepts und dessen Einbindung in Evaluationsstudien, IAB-Discussion Paper 22, online auf: <http://www.iab.de/183/section.aspx/Publikation/k131218301> (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Becher, Tony (1984): The Cultural View, in: Clark, Burton (Hg.): Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views, Berkeley, Los Angeles, London, S. 165-198.

Becker, Peter/Primova, Radostina (2009): Die Europäische Union und die Bildungspolitik (Arbeitspapiere FG 1), Berlin, online auf: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Bildungspolitik_M_rz09endg_KS.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Becker-Ritterspach, Florian/Becker-Ritterspach, Jutta (2006): Isomorphie und Entkoppelung im Neo-Institutionalismus, in: Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hg.): Einführung in den Neoinstitutionalismus, Wiesbaden, S. 102-117.

Bemelmans-Videc, Marie-Louise/Rist, Ray C./Vedung, Evert (1998) (Hg.): Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation. New Brunswick/London.

Benz, Arthur (2001): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München.

Benz, Arthur (2008): Föderalismusreform in der "Entflechtungsfalle", in: Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 180-190.

Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010): Governance. Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, S. 13-36.

Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. (Governance Bd. 1), 2. Auflage, Wiesbaden.

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007): Einleitung, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 9-25.

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007) (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.

Blatter, Joachim (2007): Demokratie und Legitimation, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 271-284.

Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (2014): Interviews mit Experten: Eine praxisorientierte Einführung, (Qualitative Sozialforschung), Wiesbaden.

Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2009): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.): Experteninterviews. Theorie, Methode, Anwendung, 3. Auflage Wiesbaden, S. 61-98.

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren (2013): Zwischen Selbstverwaltungs- und Managementmodell, in: Grande, Edgar/Jansen, Dorothea/Jarren, Otfried/Rip, Arie/Schimank, Uwe/Weingart, Peter (Hg.): Neue Governance der Wissenschaft. Reorganisation, externe Anforderungen, Medialisierung, Bielefeld, S. 49-71.

Bogumil, Jörg/Heinze Rolf G. (2009) (Hg.): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz, Berlin.

Braun, Dietmar (1993): Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme. Akteurtheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung in modernen Gesellschaften, in: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse (PVS-Sonderheft 24), S. 199-222.

Braun, Dietmar (1997): Die politische Steuerung der Wissenschaft. Ein Beitrag zum "kooperativen" Staat, (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln 28), Frankfurt/Main/New York.

Braun, Dietmar (1999a): Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturpolitik, in: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos Yannis (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse, 2. Auflage, Zürich, S. 841-879.

Braun, Dietmar (1999b): Changing Governance Models in Higher Education. The Case of New Managerialism, in: Swiss Political Science Review 3, Jg. 5, S. 1-24.

Braun, Dietmar (2001): Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz, in: Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, (Schriften zur Rechtspolitikologie 12), Baden-Baden, S. 101-132.

- Braun, Dietmar (2002): Steuerungstheorien, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf. (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 2, M – Z, München, S. 919-925.
- Braun, Dietmar (2004): Wie nützlich darf Wissenschaft sein? Zur Systemintegration von Wissenschaft, Ökonomie und Politik. In: Lange, Stefan/Schimank, Uwe (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden, S. 65–87.
- Bressers, Hans (1998): The choice of policy instruments in policy networks, in: Peters, B. Guy/van Nispen, Frans K. M. (Hg.): Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration, Cheltenham, S. 85-105.
- Bressers, Hans/O'Toole, Laurence J., Jr. (2005): Instrument selection and implementation in a networked context, in: Eliadis, Pearl et al. (Hg.): Designing Government. From Instruments to Governance, Montreal et al., S.132-153.
- Brettschneider, Falk/Pasternack, Peer (2005): Handwörterbuch der Hochschulreform, Bielefeld.
- Bülow-Schramm, Margret (2016): Akkreditierung in Deutschland. Zahnloser Tiger oder Qualitätsgarantie für Bologna-Studiengänge?, in: Müller, Wilfried (Hg.): Ist der Bologna-Prozess gescheitert? Siggener Begegnungen, 17. bis 22. August 2015 (Hochschulwesen Wissenschaft und Praxis 30), Bielefeld, S.101-120.
- Burth, Hans-Peter (1999): Steuerung unter der Bedingung struktureller Koppelung. Ein Theoriemodell soziopolitischer Steuerung, Opladen.
- Burth, Hans-Peter/Axel, Görlitz (2001): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Eine Integrationsperspektive, in: Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, (Schriften zur Rechtspolitik 12), Baden-Baden, S. 7-15.
- Clark, Burton R. (1983): The Higher Education System. Academic Organization in Cross-national Perspective. Berkeley/Los Angeles/London.
- de Bruijn, Hans A./Hufen, Hans (1998): The Traditional Approach to Policy Instruments, in: Peters, B. Guy/van Nispen, Frans K. M. (Hg.): Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration, Cheltenham, S. 11-32.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality, in: American Sociological Review 2, Jg. 48, S. 147-160.
- Dobbins, Michael (2009): Comparing Higher Education Policies in Central and Eastern Europe, in: Jakobi, Anja/Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (Hg.): Education in Political Science. Discovering a neglected field, London/New York, S. 38-55.
- Dobbins, Michael/Toens, Katrin (2011): Politologische Zugänge zur Hochschulforschung, in: Die Hochschule 2, Jg. 20, S. 56-73.
- Döhler, Marian (2007): Hierarchie, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 46-53.
- Donges, Patrick (2002): Rundfunkpolitik zwischen Sollen, Wollen und Können. Eine theoretische und komparative Analyse der politischen Steuerung des Rundfunks, Wiesbaden.

- Dose, Nicolai (2003): Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, (Staatslehre und politische Verwaltung 8), Baden-Baden, S. 19-55.
- Dose, Nicolai (2008): Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design. (Staatslehre und politische Verwaltung Bd. 13), Baden-Baden.
- Druwe, Ulrich/Görlitz, Axel (1992): Politikfeldanalyse als mediale Steuerungsanalyse, in: Bußhoff, Heinrich (Hg.): Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit, Baden-Baden, S. 143 - 165.
- Eckardt, Philipp (2005): Der Bologna-Prozess. Entstehung, Strukturen und Ziele der europäischen Hochschulreformpolitik, Bonn/Norderstedt.
- Eliadis, F. Pearl/Hill, Margaret M./Howlett, Michael (2005) (Hg.): Designing government. From instruments to governance. Montreal.
- Eliadis, F. Pearl/Hill, Margaret M./Howlett, Michael (2005): Introduction, in: Eliadis, F. Pearl/Hill, Margaret M./Howlett, Michael (Hg.): Designing government. From instruments to governance, Montreal, S. 3-20.
- Enders, Jürgen/Teichler, Ulrich (1995): Der Hochschullehrerberuf im internationalen Vergleich. Ergebnisse einer Befragung über die wissenschaftliche Profession in 13 Ländern, Bonn: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie.
- Enders, Jürgen (2009): Political Science and Educational Research. Windows of opportunity for a neglected relationship, in: Jakobi, Anja/Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (Hg.): Education in Political Science. Discovering a neglected field, London/New York, S. 205-217.
- Erichsen, Hans-Uwe (2003): Drei Jahre Qualitätssicherung durch Akkreditierung. Eine Zwischenbilanz, in: Die Hochschule 1, Jg. 12, S. 160-173.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, TranState Working Papers, No. 62, online auf: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/24974/1/538518782.PDF> (letzter Zugriff am 23.04.2018).
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (2008): Metamorphosen des Staates. Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager, in: Leviathan 3, Jg. 36, S. 430-454.
- Gläser, Jochen (2007): Gemeinschaft, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 82-92.
- Gläser, Jochen/Lange, Stefan (2007): Wissenschaft, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 437-451.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Auflage, Wiesbaden.
- Göhler, Gerhard (2010): Neue Perspektiven politischer Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2-3, S. 34-40.
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Opladen.

Gornitzka, Åse/Kogan, Maurice/Amaral, Alberto (2005): Introduction, in: Gornitzka, Åse/Kogan, Maurice/Amaral, Alberto (Hg.): Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation, Doordrecht, S. 1.-13.

Grande, Edgar (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Politische Vierteljahresschrift 4, Jg. 53, S. 565-592.

Greven, Michael Th. (2008): "Politik" als Problemlösung - und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: Janning, Frank/Töns, Katrin (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung : Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden, S. 23-33.

Griessen, Thomas/Braun, Dietmar (2010): Hochschulföderalismus zwischen Kooperationszwang und Blockadegefahr. Deutschland und die Schweiz im Vergleich, in: Swiss Political Science Review 4, Jg.16, S. 715–746.

Haug, Guy/Kirstein, Jette (1999): Trends in learning structures in higher education. Project report prepared for the Bologna conference on 18-19 June 1999, København.

Hechler, Daniel/Pasternack, Peer (2009): Bologna: Zentral- und Sonderaspekte. Zur anstehenden Reparaturphase der Studienstrukturereform, in: Die Hochschule 2, Jg. 18, S. 6 – 17.

Heckmann, Friedrich. (1992): Interpretationsregeln zur Auswertung qualitativer Interviews und sozialwissenschaftlich relevanter "Texte" : Anwendungen der Hermeneutik für die empirische Sozialforschung. In Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P. (Hg.): Analyse verbaler Daten: über den Umgang mit qualitativen Daten, Opladen, S. 142-167.

Hepp, Gerd F. (2011): Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden.

Hesse, Joachim Jens, Ellwein, Ingrid (1997): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 2: Materialien, Opladen/Wiesbaden.

Hirschman, Albert O. (1974): Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen.

Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodell in: Der moderne Staat 2, Jg. 1, S. 423-446.

Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (2003): Faktoren des Steuerungswandels. Das Zusammenspiel von Ideen, Bedingungen und Mustern politischer Steuerung, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (Hg.): Politische Steuerung im Wandel. Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen, Opladen, S. 7-27.

Hood, Christopher (1983): The Tools of Government, London.

Hood, Christopher/Margetts, Helen (2007): The Tools of Government in the Digital Age, London.

Howlett, Michael (2005): What Is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles, in: Eliadis, F. Pearl/Hill, Margaret M/Howlett, Michael (Hg.): Designing government. From instruments to governance, Montreal, S. 31-50.

Howlett, Michael (2011): Designing public policies. Principles and instruments. (Routledge Textbooks in Policy Studies), London/New York.

Howlett, Michael/Perl, Anthony; Ramesh, M. (2009): Studying public policy. Policy cycles & policy subsystems, 3. Auflage, Oxford/New York.

Howlett, Michael/Ramesh, M. (1993): Policy-Instrumente, Policy-Lernen und Privatisierung. Theoretische Erklärungen für den Wandel in der Instrumentenwahl, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft, 24), Opladen, S. 245-264.

Huber, Ludwig (2016): Kritik der Modularisierung. Ein hochschuldidaktisches Potenzial – und welchen Gebrauch man davon macht, in: Müller, Wilfried (Hg.): Ist der Bologna-Prozess gescheitert? Siggener Begegnungen, 17. bis 22. August 2015 (Hochschulwesen Wissenschaft und Praxis 30), Bielefeld, S. 41-62.

Hüther, Otto (2010): Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen, Wiesbaden.

Immerfall, Stefan (2010): Der deutsche Bildungsföderalismus zwischen Aufbruch und Verflechtungsfalle. Macht sich die "Griechische Landschildkröte" auf den Weg?, in: von Blumenthal, Julia (Hg.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden, S. 197-215.

in't Veld, Roeland J. (1998): The dynamics of instruments, in: Peters, B. Guy./van Nispen, Frans K. M. (Hg.): Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration, Cheltenham, S. 153-162.

Jahn, Detlef (2013): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, 2. Auflage, Wiesbaden.

Jakob, Anja/Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (2009): A governance perspective on education policy, in: Jakob, Anja/Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (Hg.): Education in Political Science. Discovering a neglected field, London, S. 1-20.

Jakobi, Anja/Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (2009b): Conclusion. Education Policy, Political Science and the State in Transition, in: Jakobi, Anja/Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (Hg.): Education in Political Science. Discovering a neglected field, London/New York, S. 218-229.

Jakobi, Anja/Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (2009a): Introduction. A Governance Perspective on Education Policy, in: Jakobi, Anja/Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (Hg.): Education in Political Science. Discovering a neglected field, London/New York, S. 1-20.

Jakobi, Tobias (2007): Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts, Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung Nr. 47.

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, S. 71–105.

Janning, Frank (1998): Das politische Organisationsfeld. Politische Macht und soziale Homologie in komplexen Demokratien, Wiesbaden.

Jansen, Dorothea (2010): Von der Steuerung zur Governance: Wandel der Staatlichkeit?, in: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden, S. 39-50.

Kehm, Barbara (2004): Hochschulen in Deutschland. Entwicklung, Probleme und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 25, S. 6–17.

- Kehm, Barbara (2007): Struktur und Problemfelder des Akkreditierungssystems in Deutschland, in: Beiträge zur Hochschulforschung 2, Jg. 29, S. 78-97.
- Kehm, Barbara M. (2012): Hochschulen als besondere und unvollständige Organisationen? - Neue Theorien zur ‚Organisation Hochschule‘, in: Wilkesmann, Uwe/Schmid, Christian J. (Hg.): Hochschule als Organisation, Wiesbaden, S. 17–25.
- Kelle, Udo/Kluge, Susann (2010): Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung, (Qualitative Sozialforschung Bd. 15), Wiesbaden.
- Keller, Andreas (2010): Jetzt die Weichen für den Kurswechsel stellen, in: Himpele, Klemens/Keller, Andreas/Staack, Sonja (Hg.): Endstation Bologna? Zehn Jahre europäischer Hochschulraum, Bielefeld, S. 199-208.
- Kempen, Bernhard (2011): Grundfragen des institutionellen Hochschulrechts, in: Hartmer, Michael/Detmer, Hubert (Hg.): Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis, 2. Auflage Heidelberg, S. 1-49.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker (1996) (Hg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt/New York.
- Kissling-Näf, Ingrid/Wälti, Sonja (1999): Der Vollzug öffentlicher Politiken, in: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos Yannis (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse, 2. Auflage, Zürich, S. 651-689.
- Klatetzki, Thomas (2005): Professionelle Arbeit und kollegiale Organisation, in: Klatetzki, Thomas/Tacke, Veronika (Hg.): Organisation und Profession, Wiesbaden, S. 253–284.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2004): Public Governance als Reformstrategie, (Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Unternehmensmitbestimmung und Unternehmenssteuerung 97), Düsseldorf.
- Klijn, Erik-Hans/van Buuren, Arwin/Edelenbos, Jurian (2012): The impact of governance. A normative and empirical discussion, in: Levi-Faur, David (Hg.): The Handbook of Governance, Oxford, S. 294-308.
- Klomfaß, Sabine (2011): Hochschulzugang und Bologna-Prozess. Bildungsreform am Übergang von der Universität zum Gymnasium, Wiesbaden.
- Kluge, Susann (1999): Empirisch begründete Typenbildung. Zur Konstruktion von Typen und Typologien in der qualitativen Sozialforschung. Wiesbaden.
- Knie, Andreas/Simon, Dagmar (2010): Stabilität und Wandel des deutschen Wissenschaftssystems, in: Knie, Andreas/Simon, Dagmar/Hornborstel, Stefan (Hg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden, S. 26-38.
- Knill, Christoph/Tosun; Jale (2015): Einführung in die Policy-Analyse. Opladen.
- Knill, Christoph/Dobbins, Michael (2009): Hochschulpolitik in Mittel- und Osteuropa. Konvergenz zu einem gemeinsamen Modell?, in: Politische Vierteljahresschrift 2, Jg. 50, S. 226-252.
- Knodt, Michèle (1998): Die Prägekraft regionaler Politikstile, in: Kohler-Koch, Beate u.a. (Hg.): Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen, S. 97-124.

König, Klaus, Dose, Nicolai (1993) (Hg.): Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln.

Kropp, Sabine (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden.

Krücken, Georg/Kloke, Katharina (2012): Sind Universitäten noch lose gekoppelte Organisationen? Wahrnehmung und Umgang mit Zielkonflikten an deutschen Hochschulen aus der Organisationsperspektive unter besonderer Berücksichtigung der akademischen Lehre, in: Becker, Fred G./Krücken, Georg/Wild, Elke (Hg.): Gute Lehre in der Hochschule: Wirkungen von Anreizen, Kontextbedingungen und Reformen, Bielefeld, S. 13-29.

Krücken, Georg/Musselin, Christine (2009): Europa und europäischer Bildungsraum, in: Andresen, Sabine/Casala, Rita/Gabriel, Thomas/Horlacher, Rebekka/Larcher, Sabine, Oelkers, Jürgen (Hg.): Handwörterbuch Pädagogik der Gegenwart. Weinheim, S. 263-275.

Kuckartz, Udo (2012): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, Weinheim.

Künzel, Rainer/Pietzonka, Manuel/Suchanek, Justine/Futterer, Torsten (2013): Bologna (aus)gewertet. Eine empirische Analyse der Studienstrukturreform, in: Claus, Stefan/Pietzonka, Manuel. (Hg.): Studium und Lehre nach Bologna. Perspektiven der Qualitätsentwicklung für Hochschulen, Wiesbaden, S. 13-30.

Landry, Réjean/Varone, Frédéric (2005): Choice of Policy Instruments: Confronting the Deductive and the Interactive Approaches, in: Eliadis, F. Pearl/Hill, Margaret M./Howlett, Michael (Hg.): Designing government. From instruments to governance, Montreal, S. 106-131.

Lange, Josef (2013): Stand und Herausforderungen des Bologna-Prozesses, in: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre. Evaluation nutzen - Akkreditierung sichern - Profil schärfen! Teil A. Einforderung von Qualität - Politische Rahmenbedingungen und Ziele. Deutsche und europäische Hochschulen im Wandel. Berlin, Teil A1.4.

Lange, Stefan/Braun, Dietmar (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, (Grundwissen Politik Band 30), Opladen.

Lascoumes, Pierre/Le Galès, Patrick (2007): Introduction. Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, in: Governance 1, Jg. 20, S. 1–21.

Lassnigg, Lorenz (2013): 'Evidence' About 'Outcome Orientation'. Austrian Experience with European Policies, in: Deitmer, Ludger/Hauschildt, Ursel/Rauner, Felix/Zelloth, Helmut (Hg.): The architecture of innovative apprenticeship, (Technical and Vocational Education and Training: Issues, Concerns and Prospects 18), Dordrecht, S. 281-294.

Laumann, Edward O./Knoke, David (1987): The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains, Madison/London.

Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2015): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. (Grundwissen Politik 60), Wiesbaden.

Le Galès, Patrick (2011): Policy Instruments and Governance, in: Brevir, Marc (Hg.): The Sage Handbook of Governance, London u.a., S. 142-159.

Lehmbruch, Gerhard (1994): Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Wiedervereinigung, in: Streeck, Wolfgang (Hg.): Staat und Verbände (PVS-Sonderheft 25), Opladen, S. 370-392.

Lehnert, Matthias (2007): Sinn und Unsinn von Typologien, in: Gschwend, Thomas/Schimmelfennig, Frank (Hg.): Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme, Strategien, Anwendungen, Frankfurt a.M., S. 91-120.

Leidenfrost, Josef (2010): The Demise of `Minoritenplatz-Schleicherei`. Eighty-Four Months of Wende. Higher Education Policy in Austria, in: Bischof, Günter/Plasser Fritz (Hg.): The Schlüssel-Era in Austria, New Orleans, S. 283-319.

Levi-Faur, David (2012): From "Big Government" to "Big Governance?", in: Levi-Faur, David (Hg.): The Oxford Handbook of Governance, Oxford, S. 3-18.

Linder, Stephen H./Peters, B. Guy (1998): The study of policy instruments. Four schools of thought, in: Peters, B. Guy/van Nispen, Frans K. M. (Hg.): Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration, Cheltenham, S. 33-45.

Luhmann, Niklas (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien.

Macheret, Augustin (1992): Higher Education in Federal Systems: Switzerland, in: Brown, Douglas/Cazalis, Pierre/Jasmin, Gilles (Hg.): Higher Education in Federal Systems, Ontario, S. 125-140.

Macheret, Augustin (2010): Von der SHK zur SUK, in: SUK-Info Nr. 3-4, S. 3-4.

Maeße, Jens (2010a): Die vielen Stimmen des Bologna-Prozesses. Zur diskursiven Logik eines bildungspolitischen Programms, Bielefeld.

Maeße, Jens (2010b): Der Bologna-Diskurs. Zur politische Logik der Konsenstechnokratie, in: Angermüller, Johannes/van Dyk, Silke (Hg.): Diskursanalyse meets Gouvernementalitätsforschung, Frankfurt/New York, S. 101-127.

Mahner, Sebastian (2012): Bologna als Ländersache. 16 Länder, eine Reform: Die verschlungenen Wege zu Bachelor und Master in Deutschland, Berlin u.a.

Maier, Frank/Schimank, Uwe (2010): Organisationsforschung, in: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden, S. 106-117.

March, James G./Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York/London.

Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (2006): Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD. in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 2, Jg. 13, S. 145-176.

Martens, Kerstin/Weymann, Ansgar (2008): Die Internationalisierung der Bildungspolitik: Auf dem Wege zur Konvergenz nationaler Pfade? (Staatlichkeit im Wandel), in: Hurrelmann, Achim//Leibfried, Stephan/Martens, Kerstin/Mayer, Peter (Hg.): Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung, Frankfurt am Main, S. 243-272.

Matland, Richard E. (1995): Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, in: Journal of Public Administration 2, Jg. 5, S. 145-174.

Matthews, Felicity (2012): Governance and State Capacity, in: in: Levi-Faur, David (Hg.): The Oxford Handbook of Governance, Oxford, S. 281-294.

Mayntz, Renate (1983): Zur Einleitung. Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in: Mayntz, Renate (Hg.): Implementation politischer Programme II - Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 7-24.

Mayntz, Renate (1987/1997): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt/New York, S. 186-208, *ursprünglich erschienen in*: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1987) (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, Baden-Baden, S. 89-110.

Mayntz, Renate (1988): Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf (Hg.): Differenzierung und Verselbständigung - Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt a. M., S. 11-44.

Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: v.Beyme, Klaus/Offe, Claus: Politische Theorien in der Ära der Transformation (PVS-Sonderheft), Opladen, S. 148-168.

Mayntz, Renate (2001/2009): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: Mayntz, Renate (2009): Über Governance, Frankfurt a.M., S. 29-40, *ursprünglich erschienen in*: MPIfG Working Paper 01/2 (2001).

Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in: Mayntz, Renate: Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt a.M., S. 7-43.

Mayntz, Renate (2002/2009): Kausale Rekonstruktion. Theoretische Aussagen im akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate (2009): Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie. Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung, Bd. 63, Frankfurt/M., S.83-95, *ursprünglich erschienen in*: Mannheimer Vorträge 17 (2002), Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim.

Mayntz, Renate (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? in: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Auflage Baden-Baden, S. 11-20.

Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, Wiesbaden, S. 43-60.

Mayntz, Renate (2009): Governancetheorie. Erkenntnisinteresse und offene Fragen, in: Grande, Edgar/May, Stefan (Hg.): Perspektiven der Governance-Forschung. Schriften des Münchner Centrums für Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 9-19.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995a): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/New York, S. 9-38.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995b): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/New York, S. 39-72.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*, Opladen, S. 441-471.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009a): Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Wiesbaden, S. 465-479.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009b): Experteninterview und der Wandel der Wissensproduktion, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.): *Experteninterviews. Theorie, Methode, Anwendung*, 3. Auflage, Wiesbaden, S. 35-60.

Müller, Barbara (2012): *Die Anfänge der Bologna-Reform in der Schweiz*, Bern.

Müller, Wilfried (2016): "Muddling Through" als Prinzip? Akteurkonstellationen der Bologna-Reform, in: Müller, Wilfried (Hg.): *Ist der Bologna-Prozess gescheitert? Siggener Begegnungen*, 17. bis 22. August 2015 (*Hochschulwesen Wissenschaft und Praxis* 30), Bielefeld, S. 121-140.

Münch, Richard (2009): *Globale Eliten, lokale Autoritäten - Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA*, McKinsey & Co., Frankfurt.

Münch, Ursula (2008): Vernachlässigung eines „Hausguts“. Bundesdeutsche Bildungspolitik zwischen Europäisierung und Entstaatlichung. In: Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hg.): *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, Band 32) Baden-Baden, S. 186-215.

Münch, Ursula (2011): Bildungsföderalismus im Hochschulbereich, in: *Die Hochschule* 1, Jg. 17, S. 38-49.

Musselin, Christine (2009): The Side Effects of the Bologna Process on National Institutional Settings. The Case of France, in: Amaral, Alberto/Neave, Guy/Musselin, Christine/Maasen, Peter (Hg.): *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (*Higher Education Dynamics* 26), Dordrecht u.a., S. 181–205.

Nagel, Alexander-Kenneth (2006): *Der Bologna-Prozess als Politiknetzwerk. Akteure, Beziehungen, Perspektiven*, Wiesbaden.

Nagel, Alexander-Kenneth (2009): International Networks in Education Politics, in: Jakobi, Anja/Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (Hg.): *Education in Political Science. Discovering a neglected field*, London/New York, S. 156-174.

Nagel, Alexander-Kenneth/Martens, Kerstin/Windzio, Michael (2010): Introduction. Education Policy in Transformation, in: Martens, Kerstin/Nagel, Alexander-Kenneth/Windzio, Michael/Weymann, Ansgar (Hg.): *Transformation of Education Policy*, Basingstoke u.a., S. 3-27.

Nickel, Sigrun (2002): Erduldete Transformation. Hochschulreform als Spielball der Politik, in: *Die Hochschule* 1, Jg. 11, S. 101-112.

Nolte, Jakob Julius (2010): Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2, S.84-92.

- Offe, Claus (2008): Governance - "Empty signifier" oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, Wiesbaden, S. 61-76.
- Pabian, Petr (2009): Europeanization of Higher Education Governance in a Post-Communist Context: The Case of Czech Republic, in: Amaral, Alberto/Neave, Guy/Musselin, Christine/Maasen, Peter (Hg.): European Integration and the Governance of Higher Education and Research (Higher Education Dynamics 26), Dordrecht u.a., S. 257-278.
- Pappi, Franz Urban (1993): Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen, S. 84-94.
- Pappi, Franz Urban/König, Thomas (1995): Informationsaustausch in politischen Netzwerken, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hg.): Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg, S. 111-131.
- Pasternack, Peer (2002): Wozu Hochschulen? Die Funktion von Hochschule und Hochschulpolitik als Regionalstrukturpolitik, in: Die Hochschule 2, Jg. 11, S. 107-124.
- Pasternack, Peer (2010): Bologna in Deutschland. Eine erklärungsorientierte Rekonstruktion, in: Das Hochschulwesen 2, S. 39-44.
- Pasternack, Peer (2011a): Sechzehn plus eins. Der deutsche Hochschul föderalismus, in: Die Hochschule 2, Jg. 20, S. 6-18.
- Pasternack, Peer (2011b): Das Wechselspiel zwischen Bund und Ländern bei der Verschiebung hochschulpolitischer Kompetenzen, in: Hönnige, Christoph / Kneip, Sascha /Lorenz, Sascha (Hg.): Verfassungswandel im Mehrebenensystem, Wiesbaden, S. 321-343.
- Pautsch, Arne/Dillenburger, Anja (2011): Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht, Berlin/New York.
- Pechar, Hans/Arnold, Markus/Unger, Martin (1999): Hochschulen und Wirtschaft. Reformimpulse zur Stärkung des Außenbezuges im österreichischen Hochschulsystem (TSER/HEINE: Nationale Fallstudie), online auf: http://www.iff.ac.at/hofo/WP/IFF_hofo.99.001_Pechar_Hochschule_Wirtschaft.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).
- Pechar, Hans (2012): The Decline of an Academic Oligarchy. The Bologna Process and 'Humboldt's Last Warriors', in: Curaj, Adrian/Scott, Peter/Vlasceanu, Lazăr/Wilson, Lesley (Hg.): European Higher Education at the Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms, Berlin, S. 613-630.
- Pechar, Hans, Wroblewski, Angela (2011): Die Auswirkungen von Bologna auf die Lage der Studierenden in Österreich, in: Zeitschrift für Hochschulentwicklung 2, Jg. 6, S. 1-14.
- Pechar, Hans/Pellert, Ada (2004): Austrian Universities under pressure from Bologna, in: European Journal of Education 3, Jg. 39, S. 317-330.
- Pellert, Ada (2002): Hochschule und Qualität, in: Reil, Thomas/Winter, Martin (Hg.): Qualitätssicherung an Hochschulen. Theorie und Praxis, Bielefeld, S. 21-29.
- Peters, B. Guy (2005): Conclusion. The Future of Instruments Research, in: Eliadis, F. Pearl/Hill, Margaret M/Howlett, Michael (Hg.): Designing government. From instruments to governance, Montreal, S. 353-364.

Peters, B. Guy/Hornbeek, John (2005): The Problem of Policy Problems, in: Eliadis, F. Pearl/Hill, Margaret M./Howlett, Michael (Hg.): Designing government. From instruments to governance, Montreal, S. 77-105.

Peters, B. Guy/van Nispen, Frans K. M. (Hg.): (1998): Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration, Cheltenham.

Peters, Guy B. (2012): Governance as Political Theory, in: Levi-Faur, David (Hg.): The Oxford Handbook of Governance, Oxford, S. 19-32.

Pickel, Susanne (2015): Methodologische Grundlagen des Vergleichs und Vergleichsdesigns, in: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gert (Hg.): Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden, S. 25-45.

Prätorius, Rainer (2003): „Staatlichkeit“. Kein Nekrolog, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, (Staatslehre und politische Verwaltung 8), Baden-Baden, 11-19.

Readings, Bill (1996): The university in ruins, Cambridge.

Reh, Werner (1995): Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik?, in: von Alemann, Ulrich (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung, Wiesbaden, S. 201-259.

Reh, Werner (2006): Dokumentenanalyse als Kommunikationsanalyse: Ein Vorschlag für die Rolle und Anwendungsmöglichkeiten interpretativer Verfahren in der Politikwissenschaft, in: Schmitz, Sven-Uwe/Schubert, Klaus (Hg): Einführung in die Politische Theorie und Methodenlehre, S. 111-128.

Reichertz, Jo (2016): Qualitative und interpretative Sozialforschung. Eine Einladung, Wiesbaden.

Rhodes, Rod A.W. (2012): Waves of governance, in: Levi-Faur, David (Hg.): The Oxford Handbook of Governance, Oxford, S. 33-48.

Ringeling, Arthur B. (2005): Instruments in Four: The Elements of Policy Design, in: Eliadis, F. Pearl/Hill, Margaret M./Howlett, Michael (Hg.): Designing government. From instruments to governance, Montreal, S. 185-202.

Risse, Thomas (2008): Regieren in "Räumen begrenzter Staatlichkeit". Zur 'Reisefähigkeit' des Governance-Konzeptes, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, Wiesbaden, S. 149-170.

Rürup, Matthias (2006): Bildungspolitische Entscheidungsfindung in der KMK. Eine Analyse der Diskussion um 12 oder 13 Schuljahre bis zum Abitur, (Erfurter Materialien und Berichte zur Entwicklung des Bildungswesens 5), Erfurt.

Salamon, Lester M. (2002): The tools of government. A guide to the new governance. Oxford u.a.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 4, Jg. 26, S. 323-356.

Scharpf, Fritz W. (1989): Politische Steuerung und politische Institutionen, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, (17. Wissenschaftlicher

Kongress der DVPW, 12. bis 16. September 1988 in der Technischen Hochschule Darmstadt: Tagungsbericht) , Opladen, S. 17-29.

Scharpf, Fritz W (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern? MPIfG Working Paper.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.

Scharpf, Fritz W. (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 64). Frankfurt a.M.

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

Schimank, Uwe (1992): Determinanten sozialer Steuerung – akteurtheoretisch betrachtet, in: Bußhoff, Heinrich (Hg.): Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit, Baden-Baden, S. 165-192.

Schimank, Uwe (1995a): Politische Steuerung und Selbstregulation des Systems organisierter Forschung, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulation und politische Steuerung, Frankfurt/New York, 101-139.

Schimank, Uwe (1995b): Hochschulforschung im Schatten der Lehre (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung; 20), Frankfurt u.a.

Schimank, Uwe (2005): Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 1, Wiesbaden.

Schimank, Uwe (2006): Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 2, Wiesbaden.

Schimank, Uwe (2007a): Elementare Mechanismen, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 29-45.

Schimank, Uwe (2007b): Leistungsorientierte Steuerung und professionelle Kollegialität. In: Jaeger, Michael/Leszczynsky, Michael (Hg.): Hochschulinterne Steuerung durch Finanzierungsformeln und Zielvereinbarungen, Hannover, S. 119–121.

Schimank, Uwe (2010): Humboldt in Bologna – falscher Mann am falschen Ort?, in: HIS Hochschul-Informationssystem GmbH (Hg.): Perspektive Studienqualität, Bielefeld, S. 44-61.

Schimank, Uwe/Lange, Stefan (2004): Governance und gesellschaftliche Integration, in: Schimank, Uwe/Lange, Stefan (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden, S. 9-44.

Schimank, Uwe/Lange, Stefan (2006): Hochschulpolitik in der Bund-Länder-Konkurrenz, in: Weingart, Peter/Taubert, Niels C. (Hg.): Das Wissensministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland, Weilerswist, S. 311-346.

Schirm, Stefan A. (2005): Der Einfluss von Interessen und Normen auf nationale Positionen zur Global Economic Governance, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 3, Jg. 15, S. 825-847.

Schirm, Stefan A. (2007): Der Einfluss endogener Interessen und Normen auf nationale Positionen zur Global Economic Governance. Abschlussbericht über das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Forschungsprojekt Global Economic Governance, Bochum, online auf:

https://www.sowi.rub.de/mam/content/lsip/abschlussbericht_dfg.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Schneider, Volker (2003): Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, S. 107-146.

Schneijderberg, Christian/Kloke, Katharina/Braun, Edith (2011): Disziplinäre Zugänge zur Hochschulforschung, in: Die Hochschule 2, Jg. 20, S. 7-24.

Schriewer, Jürgen (2006): Bologna und kein Ende. Die iterative Konstitution eines europäischen Hochschulraums, in: Themenportal Europäische Geschichte, online auf:

www.europa.clio-online.de/essay/id/fdae-1355 (letzter Zugriff am 24.09.2019).

Schriewer, Jürgen (2007): "Bologna" - ein neu-europäischer "Mythos"?, in: Zeitschrift für Pädagogik 2, Jg. 53, S. 182-199.

Schubert, Klaus (2004): Politikstil, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf. (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 2, M – Z, 2. Auflage München, S. 710-711.

Schultze, Rainer-Olaf (2002): Staatszentrierte Ansätze, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 2, M – Z, München, S. 907-913.

Schuppert, Gunnar Folke (2006): Vorwort, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 5.

Schwinn, Thomas (2001): Staatliche Ordnung und moderne Sozialintegration, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2, Jg. 53, S. 211-232.

Sciarini, Pascal (1999): La formulation de la décision, in: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos Yannis (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse, 2. Auflage, Zürich, S. 589-649.

Seckelmann, Margrit (2011): Transparenzschaffung oder neue Intransparenzen? Eine Bilanz der Föderalismusreform (2006/09) im Bereich der Wissenschaftspolitik, in: Die Hochschule 1, Jg. 20, S. 19-37.

Sodan, Helge; Ziekow, Jan (2009): Grundkurs Öffentliches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht, 4. Auflage, München.

Stauffacher, Mathias (2005): Warum, wozu und wie funktioniert in solchem Umfeld die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS)?, in: VHS Bulletin Nr. 2/3, Seite 21f., online auf: http://www.hsl.ethz.ch/pdfs/2005_23_S21_Stauffacher.pdf (letzter Zugriff am 23.04.2018).

Straßner, Alexander (2006): Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 15/16, S. 10-17.

Streeck, Wolfgang (1994/1999): Staat und Verbände. Neue Fragen. Neue Antworten?, in: Streeck, Wolfgang: Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Frankfurt/New York, S. 280-309, *ursprünglich erschienen in*: Streeck, Wolfgang (Hg.) (1994): Staat und Verbände, Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen, S. 7-34.

Streeck, Wolfgang/Schmitter Philippe C. (1985/1999): Gemeinschaft, Markt, Staat - und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung, in: Streeck, Wolfgang (1999): Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Frankfurt/New York, S. 191-222, *ursprünglich erschienen in*: European Sociological Review 2, Jg. 1 (1985), S. 119-138.

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (2005): Introduction. Institutional change in advanced political economies, in: Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hg.): Beyond continuity: institutional change in advanced political economies, Oxford u.a., S. 1-39.

Teichler, Ulrich (1990): Europäische Hochschulsysteme. Die Beharrlichkeit vielfältiger Modelle (Campus Forschung Schwerpunktreihe Hochschule und Beruf Bd. 647), Frankfurt/Main/New York.

Teichler, Ulrich (2011): Der Jargon der Nützlichkeit, in: Hölscher, Barbara/Suchanek, Justine (Hg.): Wissenschaft und Hochschulbildung im Kontext von Wirtschaft und Medien, Wiesbaden, S. 165–186.

Teichler, Ulrich (2014): Hochschulsysteme und quantitativ-strukturelle Hochschulpolitik. Differenzierung, Bologna-Prozess, Exzellenzinitiative und die Folgen, (Studienreihe Bildungs- und Wissenschaftsmanagement 14), Münster.

Teichler, Ulrich (2016): `Employability` und der Bologna-Prozess, in: Müller, Wilfried (Hg.): Ist der Bologna-Prozess gescheitert? Siggener Begegnungen, 17. bis 22. August 2015 (Hochschulwesen Wissenschaft und Praxis 30), Bielefeld, S. 63-78.

Titscher, Stefan/Winckler, Georg/Biedermann, Hubert/Gatterbauer, Helmuth/Laske, Stephan/Moser, Reinhard/Strehl, Franz/Wojda, Franz/Wulz, Heribert (Hg.) (2000): Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, Wien.

Toens, Katrin (2007): Die Sorbonne-Deklaration. Hintergründe und Bedeutung für den Bologna-Prozess, in: Die Hochschule 2, Jg. 16, S. 37-53.

Toens, Katrin (2009a): Hochschulpolitische Interessenvermittlung im Bologna-Prozess. Akteure, Strategien und machtpolitische Auswirkungen auf nationale Verbände, in: Rehder, Britta/v. Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung, S. 230-247.

Toens, Katrin (2009b): Modes of Governance in German curricular reform. Examining transformative Change before the Bologna Process, in: Jakobi, Anja/Martens, Kerstin/Wolf, Klaus-Dieter (Hg.): Education in Political Science. Discovering a neglected field, London/New York, S. 73-87.

Toens, Katrin (2009c): The Bologna Process in German Educational Federalism. State Strategies, Policy Fragmentation and Interest Mediation, in: German Politics 2, Jg. 18, S. 246-264.

Toens, Katrin (2009d): Universität, Staat und Demokratie im Bologna-Prozess. Ein komplexes Wirkungsverhältnis unter Stress, in: Vorgänge 4, Jg. 48, S. 19-32.

Toens, Katrin (2015): Zeit und Politik im Bologna-Prozess, in: Straßheim, Holger/Ulbricht, Tom (Hg.): Zeit der Politik. Demokratisches Regieren in einer beschleunigten Welt. Leviathan Sonderband Nr. 30, S. 152-172.

Töller, Anna Elisabeth (2002): Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Arbeitsweise von Durchführungsausschüssen in der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik, Opladen.

Traxler, Franz/Vobruba, Georg (1987): Selbststeuerung als funktionales Äquivalent zum Recht?, in: Zeitschrift für Soziologie 1, Jg. 16, S. 3–15.

Treib, Oliver (2015): Akteurzentrierter Institutionalismus, in: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hg.): Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 277-303.

Turnpenny, John R./Jordan, Andrew J. (2015) (Hg.): The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects, Cheltenham/Northampton.

Vaira, Massimiliano (2004): Globalization and higher education organizational change, in: Higher Education 4, Jg. 48, S. 483-510.

van Waarden, Frans (2003): Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle von Macht, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, S. 257-288.

Vedung, Evert (1998): Policy Instruments: Typologies and Theories, in: Bemelmans-Videc, Marie-Louise/Rist, Ray C./Vedung, Evert (Hg.): Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation. New Brunswick/London, S. 21-58.

Vögtle, Eva Maria (2014): Higher Education Policy Convergence and the Bologna Process. A Cross-National Study, Basingstoke u.a.

Vögtle, Eva Maria/Knill, Christoph/Dobbins, Michael (2011): To what extent does transnational communication drive cross-national policy convergence? The impact of the bologna-process on domestic higher education policies, in: Higher Education 1, Jg. 61, S. 77–94.

Vögtle, Eva Maria/Dobbins, Marc/Knill, Christoph (2011): To what extent does transnational communication drive cross-national policy convergence? The impact of the Bologna-Process on Domestic Higher Education Policies, in: Higher Education, Jg. 61, S. 77-94.

von Dohnanyi, Klaus (2002): Reformstau durch Föderalismus - warum ist unsere Politik so schwach?, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 4, Jg. 82, S. 187-190.

Walter, Thomas (2006): Der Bologna-Prozess. Ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik?, Wiesbaden.

Welan, Manfred/Wulz, Heribert (1996): Grundzüge des österreichischen Universitätsrechts - 1. Teil. WRP-Diskussionspapier Nr 52-R-96, Wien.

Westerburg, Sandra (2006): Auswirkungen der Föderalismusreform auf die rechtlichen Rahmenbedingungen von Wissenschaft und Forschung, in: Wissenschaftsrecht 4, S. 338-344.

Westphal, Elisabeth (2015): Die Geburtsstunde der Bologna-Reform im Spiegel der österreichischen Printmedien 1998/1999. Europäische Impulse und die österreichische Bildungspolitik, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 1, Jg. 40, S. 93-108.

Wiesenthal, Helmut (2006): *Gesellschaftsteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Eine Einführung*, Wiesbaden.

Willke, Helmut (1987): *Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft*, in: Glasgow, Manfred/Willke, Helmut (Hg.): *Dezentrale Gesellschaftsteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*, Pfaffenweiler, S. 3-26.

Winter, Martin (2010): *Effekte der Studienstrukturreform. Versuch einer Einordnung von Beiträgen der empirischen Hochschulforschung zur Debatte um die Bologna-Reform in Deutschland*, in: *Das Hochschulwesen* 2, Jg. 58, S. 45-55.

Witte, Johanna Katharina (2006): *Changes of Degrees and Degrees of Change. Comparing Adaptions of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process*, Enschede.

Zechlin, Lothar (2003a): *No Public Management. Die österreichische Politik verabschiedet sich von der strategischen Steuerung ihrer Universitäten*, in: Schnedl, Gerhard/Ulrich, Sylvia (Hg.): *Hochschulrecht – Hochschulmanagement – Hochschulpolitik. Festschrift für Christian Brünner*, Wien, S. 200–209.

Zechlin, Lothar (2003b): *Die autonomisierte Universität. Zur Modernisierung der österreichischen Universität*, in: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hg.), *Beiträge zur Hochschulforschung*, Band 4, S. 6 – 16.

Zechlin, Lothar (2015): *New Public Management in Hochschulen: Wissenschaftsadäquat?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 18/19, S. 31-38.

Zehavi, Amos (2012): *New Governance and Policy Instruments. Are Governments going "soft"?*, in: Levi-Faur, David (Hg.): *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, S. 242-254.

Zervakis, Peter A. (2008): *Zur Genese des Kompetenzzentrums*, in: Bologna-Zentrum der HRK [Hg.]: *Bologna in der Praxis. Erfahrungen aus den Hochschulen*, Bielefeld, S. S. 11-20.

Zervakis, Peter A. (2013): *Nachhaltigkeit im Bologna-Prozess. Eine Zwischenbilanz der Umsetzung der europäischen Studienreform in Deutschland*, in: Baumert, Stefanie/Schlütter, Kathleen/Stoppe, Sebastian/Zlotowski, Marc (Hg.): *Nachhaltigkeit. Auf den Spuren eines Begriffs und seiner Bedeutung im universitären Kontext*, Berlin, S. 111-128.

Zürn, Michael (2008): *Governance in einer sich wandelnden Welt*, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41*, Wiesbaden, S. 553-580.