

Christoph Affeld

**Neue Modi politischer Steuerung
im Prozess europäischer Hochschulreformen**

Mainzer Beiträge zur Hochschulentwicklung, Bd. 13

Hrsg.: Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung (ZQ)

Christoph Affeld

**Neue Modi politischer Steuerung
im Prozess europäischer Hochschulreformen**

Mainzer Beiträge zur Hochschulentwicklung, Bd. 13

Hg.: Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung (ZQ)

Mainz 2007

Nachdruck und Verwendung in elektronischen Systemen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung

ISBN 3-935461-12-7
978-3-935461-12-2
ISSN 1616-5799

AKRONYME	ii
EINLEITUNG	1
1 Governance als Steuerungstheorie	4
1.1 Governance Begriff	5
1.2 Governance Konzepte	8
1.3 Governance als neues Steuerungskonzept	11
2 Europäische Hochschulpolitik als Governance-Forschungsfeld	13
2.1 Prozess, Programm und Akteure der europäischen Hochschulreformen	13
2.2 Zum Status quo/Reformbilanz	21
2.3 Die Politikmethode	29
3 Qualitätssicherung durch Governance	32
3.1 Qualitätssicherung im internationalen und europäischen Steuerungssetting	32
3.1.1 Qualitätssicherung in der internationalen Hochschulpolitik	33
3.1.2 Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum	34
3.1.3 Politische Konzepte und Instrumente der Qualitätssicherung	39
3.2. Nationale Qualitätssicherungspolitik am Fallbeispiel Deutschland	47
3.2.1 Gründe	49
3.2.2 Entwicklung	51
3.2.3 Organisation, Verfahren, Instrumente und Akteure der Qualitätssicherung	54
3.3 Governance-Strukturen in der Qualitätssicherung: Steuerungsmatrix	63

4	Governance der Hochschulpolitik: Ein neuer Politikmodus?	71
4.1	Hochschulpolitik durch Governance-Akteure: Interviews	72
4.2	Akteursbezogene Auswertung der Interviews	75
4.3	Merkmale, Probleme und Machtstrukturen eines Governance-Designs	88
	SCHLUSS: Ein ‚governmental turn‘?	95
	LITERATUR	98
	APPENDIX	106
	Tabellarische Auswertung des Eurydice-Berichtes	

AKRONYME

ACQUIN	Akkreditierungs-, Zertifizierungs- und Qualitätssicherungs-Institut
AHPGS	Akkreditierungsagentur für Studiengänge im Bereich Heilpädagogik, Pflege, Gesundheit und Soziale Arbeit e.V.
AQAS	Agentur für Qualitätssicherung durch Akkreditierung von Studiengängen
ASIIN	Akkreditierungsagentur für Studiengänge der Ingenieurwissenschaften, der Informatik, der Naturwissenschaften und der Mathematik
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BLK	Bund-Länder-Kommission
CHE	Zentrum für Hochschulentwicklung
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
ECTS	European Credit Transfer System
EIQA	European Institute for Quality Assurance

ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
ECA	European Consortium for Accreditation
EI	Education International
ENIC	European Network of National Information Centres on Academic Mobility and recognition (Council of Europe and UNESCO)
ESIB	National Unions of Students in Europe
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Europäische Union
EUA	European University Association
EURASHE	European Associations of Institutions in Higher Education
EURYDICE	The information network on education in Europe
Evonet	Netzwerk Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung an deutschen Hochschulen
FIBAA	Foundation for International Business Administration Accreditation
HIS	Hochschul-Informationssystem GmbH, Hannover
HRG	Hochschulrahmengesetz
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
IAU	International Association of Universities
IAUP	International Association of University Presidents
INCHER	Internationales Zentrum für Hochschulforschung, Kassel
INQAAHE	Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education
KMK	Kultusministerkonferenz
NARIC	National Academic Recognition Information Centre (EU)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNESCO-CEPES	UNESCO-European Centre for Higher Education (Centre européen pour l'enseignement supérieur)
UNICE	Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe
ZevA	Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover

"Diese Publikation ist aus den Untersuchungen einer Masterarbeit entstanden, welche sich auf Entwicklungen und Daten bis zum Jahr 2007 beziehen. Der Autor dankt den Gutachtern, Experten und Interviewpartnern, die mit ihrer Beratung und ihren Beiträgen an der Entstehung dieses Werkes mitgewirkt haben. Besonders sei Dr. Uwe Schmidt und Dr. Manfred Herzer vom Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz gedankt, die diese Veröffentlichung ermöglicht haben."

Juli 2007

Christoph Affeld

EINLEITUNG

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit zwei jungen Forschungsgegenständen: der europäischen Bildungspolitik und der Steuerung in sich zunehmend entterritorialisierenden Politikbereichen. Im letzten Jahrzehnt ist auch die Hochschulbildung in den Fokus internationaler und europäischer Politiken gerückt. Nationale Regierungen verhandeln ihre bildungspolitischen Diskurse zunehmend auf transnationaler Ebene. Mit dieser Expansion öffnet sich der Einflussradius auf nationale Bildungspolitiken für transnational agierende intergovernmentale und nicht-staatliche Akteure. Eine der signifikantesten Initiativen dieser Entwicklung stellt der seit 1999 laufende Bologna-Prozess dar, in dem 29, heute nunmehr 45 Staaten beschlossen, ihre Hochschulpolitik nicht mehr im Alleingang zu lenken, sondern gemeinschaftlich auf der europäischen Ebene zu koordinieren. Diese Entwicklung wurde bereits mit der Lissabonner Konvention des Europarates und der UNESCO 1997 eingeleitet. Mittlerweile gehören gestufte Studiengänge, Mobilitätsinitiativen und europaweite Leistungsschlüssel zur Erleichterung der Anerkennung akademischer Leistung sowie Qualitätssicherungssysteme und -initiativen zu den favorisierten Komponenten dieses sich über fast eine Dekade erstreckenden europäischen Reformprojektes. Die Veränderungen wirken auf die europäische Hochschullandschaft nachhaltig und vollziehen sich in einem Prozess, in dem die Nationalstaaten ihre bildungspolitische Kompetenz nicht auf eine supranationale Ebene abgeben, sondern durch Einbezug von transnationalen Organisationen koordinieren. Mittlerweile erscheint der Einfluss dieser supranationalen, intergovernmentalen und nicht-staatlichen Akteure in der Bildungspolitik nicht nur unverzichtbar, sondern auch so mächtig, dass nur mit ihm nationale Hochschulagen den geschrieben werden können. Diese Machtverschiebung vollzieht sich nicht über gesetzlich geregelte Kompetenzzuweisungen, sondern ergibt sich in einem Prozess freiwilliger Vereinbarungen und der Herausbildung pan-europäischer Politiknetzwerke. Diese komplexe Entwicklung stellt ein vergleichsweise junges Forschungsfeld für die Politikwissenschaft dar, die sich mit den Steuerungsmechanismen im Politikfeld des europäischen Hochschulraumes befasst. In diesem

Zusammenhang gewinnt das Governance-Konzept an Bedeutung, das das Zusammenspiel von Akteuren, Netzwerken und Prozessen beschreibt. Die noch junge Governance-Forschung widmet sich der Frage, wie es zu solch einem *policy shift* mit weichen Steuerungsinstrumenten kommt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive die Frage, ob die freiwillige Öffnung staatlicher Hochschulpolitik für eine auf Kooperation, Kommunikation und Selbstverpflichtung gründende transnationale Politik einen *governmental turn* darstellt. Dieser *turn* in der Steuerungspolitik wäre charakterisiert von einer Mobilisierung und Dynamisierung von Akteuren, Prozessen und Instrumenten auf transnationaler Ebene, die wiederum klassische nationalstaatliche Steuerungsstrukturen ablösen/modifizieren. Die Transformation ist bereits im Bologna-Prozess sichtbar, der seine gesteckten Ziele (Schaffung eines europäischen Hochschulraumes) über weiche Politikinstrumente und der offenen Methode der Koordination zu erreichen versucht. Wenn neue Modi die europäische Hochschulpolitik steuern, so wären sie sowohl in transnationalen als auch staatlichen Sphären anzutreffen. Dies würde einerseits den Blick auf die transnationale Makro-Ebene lenken, wo sich die neuen Akteure zur Koordination der zwischenstaatlichen Politiken formieren; andererseits auch auf die Mikroebene des Nationalstaates, wo die Politiken der Makroebene Umsetzung finden – beispielsweise in der Einrichtung und Akkreditierung gestufter Studiengänge (BA/MA)¹, die zum Beispiel dem Paradigma der Qualitätssicherung unterstehen.

Der hier skizzierte Themenauftritt ist aufgrund seiner Gegenwartsnähe bisher nicht hinreichend von der wissenschaftlichen Forschung erfasst. Dies ist – abgesehen von Einzelanalysen – vor allem am Fehlen standardisierter Sekundärliteratur ablesbar. Dem gegenüber steht eine Fülle von Primärliteratur an politischen Programmatiken. Dieser unbefriedigende Forschungsstand führt zu der Situation eines Forschungsdesiderats. Diese Arbeit versteht sich als Beitrag zur Erschließung der

¹ Im Rahmen des Bologna-Prozess als Bachelor-Master-Studiengänge benannt.

komplexen hochschulpolitischen Veränderungen und Prozesse. Dazu sollen im ersten Kapitel dieser Arbeit die wesentlichen Konzepte der Governance-Forschung rekapituliert werden, um ihre Anwendung auf die hochschulpolitische Forschung vorzubereiten. Das Politikfeld der Hochschulbildung wird im zweiten Kapitel in seinen Grundzügen als pan-europäischer Prozess vorgestellt. Im dritten Kapitel wird dieser Prozess in seiner nationalen Dimension am Beispiel der Qualitätssicherung konkretisiert. Darauf folgt ein Forschungsbeitrag anhand von Interviews im vierten Kapitel. In diesem findet eine Analyse von Steuerungsstruktur, -Modi und -Akteuren statt, die Ressourcen und Machtmechanismen einer Hochschul-Governance reflektiert. Darüber soll ein Konnex zwischen Hochschulpolitik- und Governance-Forschung gefunden werden. Dieser mündet in ein Governance-Design, das in die Lage versetzen soll, sowohl Hochschulpolitik als auch Governance luzid zu erklären.

1. Governance als Steuerungstheorie

Die Masterarbeit behandelt die steuerungspolitischen Herausforderungen gegenwärtiger Hochschulpolitik vor dem Hintergrund europäischer Bildungsintegration, die von transnationalen und staatlichen Verantwortlichen (Ministerien, staatliche Gremien), nicht-staatlichen und quasi-nicht-staatlichen Akteuren (europäische NGOs, Agenturen, Vereinigungen, Stiftungen) sowie den Hochschulen gestaltet wird. Die Hochschulpolitik in Europa involviert mittlerweile zahlreiche Akteure in beratender, entscheidender und/oder gestaltender Funktion. Diese sind in unterschiedlichen Sphären² angesiedelt: der internationalen (UNESCO-CEPES, OECD), der europäischen (Europarat, Europäische Kommission), der nationalen (Ministerien) und der institutionellen (Hochschulen)³ Sphäre. In jedem dieser Bereiche sind neben den oben genannten staatlich geführten oder beauftragten Organisationen teilautonomisierte oder autonome gesellschaftliche Akteure beteiligt. Diese ersten Beobachtungen zeigen bereits, dass europäische Hochschulpolitik einer extremen Ausdifferenzierung und damit Komplexitätserhöhung unterliegt und Hochschulpolitik nicht mehr länger im Rahmen der staatlichen Grenzen stattfindet, noch durch den Staat und die Hochschulen allein bestritten wird. Dies führt zu einer Expansion des Politikfeldes, die sich in dem Auftreten neuer Akteurstypen und einem vergrößerten Radius manifestiert. Dieses modifizierte Politikfeld verlangt neue Steuerungsmechanismen. Dabei sind *Radius* und *Akteurstypus* als signifikante Merkmale dieses Politikfeldes ebenfalls neu.

Zunächst einmal ist deshalb darzulegen, was unter neuen Modi politischer Steuerung im wissenschaftstheoretischen Diskurs verstanden wird. Die Grundlagen der Governance-Forschung dienen drei Anlie-

² Der Begriff Sphäre steht synonym für politische Ebene. Beide werden im Rahmen dieser Arbeit verwendet. Allerdings ist der hier verwendete Ebenenbegriff zu differenzieren von seiner in der Politikwissenschaft mittlerweile gebräuchlichen Verwendung im Bezug auf die Ebenenpolitik der EU.

³ Im Kontext der Sphären/Ebenen wird der Begriff ‚institutionell‘ explizit für die politische Sphäre der Hochschulen verwendet, die über eine eigene Handlungs- und Organisationsautonomie verfügen.

gen. Diese Arbeit ist darauf ausgerichtet, erstens weltweite steuerungspolitische Trends ausfindig zu machen und zu illustrieren; zweitens damit den politischen Kontext für die Entstehung von europäischer Hochschulpolitik auf vier Ebenen zu umreißen – der internationalen, der europäischen, der nationalen und nicht zuletzt der Ebene der Hochschulinstitutionen; und drittens auf diese Weise einen theoretischen Rahmen zu erarbeiten, um mit dessen Hilfe anschließend europäische Hochschulreformen im Hinblick auf ihre Steuerungsmodi analysieren und interpretieren zu können.

1.1 Governance Begriff

Der Begriff Governance ist hinsichtlich seiner Bedeutung variabel und findet in den Sozial-, Politik-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften Verwendung. Dabei handelt es sich nicht um einen modischen Anglizismus für gängige Regierungsbegriffe. Vielmehr verweist dieser Terminus auf veränderte, komplexe gesellschaftspolitische Realitäten, die sich von „hierarchischen, zentralistischen und dirigistischen“ (Brand 2004: 111) Formen klassisch staatlicher Steuerung abgrenzen. Neue Formen der Steuerung finden sich im Zuge der Überwindung der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft, im Aushandeln von divergenten Interessen jenseits der Staatsgrenzen, aber auch innerhalb von dezentralisierten Netzwerken aus staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und internationalen Akteuren. Die Entwicklung vom traditionellen, dirigistischen Staatsregieren zu kooperativen, offenen Verhandlungsformen deutet auf eine Transformation von Staatlichkeit hin. Als Gründe dafür verweist Arthur Benz auf die Entterritorialisierung von ökonomischen und politischen Handlungsräumen, auf die Internationalisierung gesellschaftlicher Probleme durch Globalisierungsprozesse, auf Interdependenzen von ökonomischen, ökologischen, politischen und allgemein gesellschaftlichen Problemen sowie auf die zunehmende Ablösung von formal staatlich vorgegebenen Bürokratieketten durch informelle „komplexe Mischformen öffentlicher und privater Tätigkeit“ (Benz 2004: 14). Angelehnt an eine von der *UNO Commission on Global Governance* ver-

fassten Definition beschreibt Ulrich Brand Governance als Form von Ordnungspolitik, bei der interdependente Probleme durch formelle und informelle Regelungen unter Beteiligung des Staates und nicht-staatlicher Akteure auf verschiedenen Ebenen durch Kooperation geregelt werden.⁴

Dem griechische Wort ‚kubernân‘ (Brand 2004: 111) verwandt bedeutet Governance – vom Lateinischen ‚gubernare‘ abgeleitet – „lenken, steuern, Richtung geben, heute nicht zuletzt zusammenordnen, die Fäden bündeln, koordinieren.“ (Hennis 1965: 433/vgl. Benz 2004: 18). Der Begriff wurde erstmals in den 1980er Jahren im politikwissenschaftlichen Diskurs verwendet. Mit ihm wurde der Entwicklung Rechnung getragen, dass Probleme nicht mehr innerhalb der nationalstaatlichen Kompetenzzuweisungen lösbar waren⁵, gesellschaftliche und private Akteure zur Lösung öffentlicher und wirtschaftlicher Aufgaben zunehmend in politischen Entscheidungsprozessen ins Spiel rückten und lineare Steuerungsprozesse ergänzt oder begleitet wurden von informellen, weniger staatszentrierten, sondern verhandlungsorientierten Steuerungsformen (vgl. Benz 2004: 22).

Als Ausgangspunkt liegt den Untersuchungen verschiedener Governance-Theorien ein generalisiertes Verständnis von Governance zugrunde, das Beate Kohler-Koch folgendermaßen charakterisiert: “In essence, ‘Governance’ is about the ways and means in which the divergent preferences of citizens are translated into effective policy choices, about how the plurality of societal interests are transformed into unitary action and the compliance of social actors is achieved” (Kohler-Koch 1999: 14).

Ein weiteres Hauptmerkmal in der Beschreibung von Governance ist die von James Rosenau/Ernst Otto Czempel (1992; vgl. dazu auch

⁴ Die Definition der UNO Kommission und Brands Ausführungen dazu finden sich bei Brand 2004: 112.

⁵ Denn – so erläutert Arthur Benz – Regieren und Verwalten „überschreiten heute mehr und mehr die territorialen und funktional definierten Kompetenzbereiche des Staates, weshalb ihre Ziele ohne dessen Anordnungs- und Durchsetzungsmacht verwirklicht werden müssen“ (Benz 2004: 18).

Tömmel 2007: 1) eingeführte Figur der ‚Governance without Government‘, die zu folgender Differenzierung führt: Governance wird verstanden als Modus, divergente, pluralistische Interessen konsensuell in bindenden Handlungsprogrammen zu bündeln und umzusetzen. Government (Regierung) dagegen meint hingegen die konstitutionell autorisierte Institution und bisher gängige Praxis, bindende Handlungsprogramme mit Rechtsmitteln zu verabschieden und durchzusetzen. Diese Unterscheidung zwischen ‚Government‘ als (staatliche) Organisationsform und ‚Governance‘ als Handlungsform lässt eine Untersuchung von gesellschaftlichen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen zu, in denen der Staat entweder mittelbar, indirekt oder gar nicht beteiligt ist. Eine solche Differenzierung erscheint für die Analyse von Gestaltungsprozessen in der Hochschulpolitik sinnvoll, da Akteure der Hochschule im kontinentaleuropäischen Raum eine staatlich garantierte Grundautonomie hinsichtlich der Selbstgestaltung genießen und die Erklärungen in den Minister-Konferenzen von Bologna bis Bergen diese Selbstkompetenz auch auf europäischer Ebene stets unterstrichen haben.⁶ Hochschulen werden verstanden als Einrichtungen, die Bildung als öffentliches Gut bewahren und zum Wohl ihrer Mitglieder verwalten. Die Verantwortung dafür fällt allein schon aus diesem Grund in die Hände des Staates bzw. seiner befugten und von ihm autonomisierten Vertreter.

Hinter dem Begriff Governance verbergen sich in der Politikwissenschaft verschiedene Ausprägungen politischer Steuerung, die durch Globalisierungsprozesse in den letzten Jahrzehnten, insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Entterritorialisierung politischer Handlungsräume und der Verbreitung und Stärkung nicht-staatlicher regionaler, nationaler und internationaler Akteure charakterisiert sind.

⁶ Die hier relevanten Dokumente sind die Bologna Erklärung 1999, die Communiqués von Prag 2001, Berlin 2003 und Bergen 2005. Diese finden sich auf der *Bologna-Bergen* Homepage unter: <http://www.bologna-bergen2005.no/>, zuletzt gesehen am 03.01.2006.

1.2 Governance Konzepte

Um von politischer Steuerung im Allgemeinen zur Politikgestaltung der höheren Bildung in Europa im Besonderen zu kommen, wird der Begriff Governance zunächst aus politikwissenschaftlicher Perspektive beschrieben. Dazu dient eine Auswahl von drei Governance-Ansätzen, die sich an den unterschiedlichen Ausprägungen, normativen Dimensionen und verschiedenen politischen Ebenen des Begriffes orientiert und das Ermitteln von Gemeinsamkeiten ermöglicht. Auf diese Weise soll eine Konzeptualisierung von Governance erfolgen, die später die politische Steuerung im Reformprozess der europäischen Hochschularchitektur deuten kann.

Governance im Staat

Der Begriffswandel von der politischen Steuerung zu Governance (und zwar sowohl zur staatlichen und nicht-staatlichen) vollzog sich nach Renate Mayntz (vgl. Mayntz 2004) mit der Änderung der Handlungsfunktion von Staat und seinen Regulierungsadressaten. Historisch galt der Staat im kontinentaleuropäischen Raum bis in die zweite Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts als Steuerungszentrum. Im Zuge der Einführung von Individualrechten, dem ökonomischen Wandel zu mehr marktwirtschaftlichem Wettbewerb und Privatisierung etablierte sich ein heterarchischer Verhandlungsmechanismus als politisches Steuerungsprinzip. Hierbei nimmt der Staat eine kooperative Rolle ein: An die Stelle von linearen Bürokratieketten, fixierten Hierarchien, regulativer Normierung (vgl. Mayntz 2004: 68) treten vertikale und horizontale Politikverflechtungen, informelle Netzwerke und sich selbst regulierende gesellschaftliche Akteure.

Ebenso wird Governance von der Soziologie als Oberbegriff für soziale Handlungskoordination durch zivilgesellschaftliche Beteiligung auf allen Ebenen gebraucht. Zum anderen verwendet die Politikwissenschaft diesen Terminus als Gegenbegriff hierarchischer Steuerung.

Mayntz beschreibt aus der letzteren Perspektive Governance als ein Aushandeln konkurrierender Interessen unter steuerungsautonomen aber gleichzeitig voneinander abhängigen Akteuren in organisierter, formeller oder informeller Form. Charakteristisches Merkmal ist dabei der gegenseitige Respekt vor der Selbstbestimmung der Verhandlungspartner bei gleichzeitigem Wissen um die wechselseitige Abhängigkeit im Hinblick auf die Lösung eines bestimmten Problems (vgl. Mayntz 2004: 71).

Governance in Europa

Um ein ähnlich heterarchisches Problemlösungsverfahren geht es auch Kohler-Koch (1999), die den Begriff Governance aus europäischer Perspektive entfaltet. Für sie ist das deliberative⁷ Element eines der wichtigsten Merkmale der ‚Governance Methode‘. Sie diskutiert verschiedene Ausprägungen in der Europaforschung, darunter auch Network-Governance (vgl. Kohler-Koch/Eising 1999). In diesem Kontext werden Netzwerke verstanden als Verknüpfungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, die sich je nach Thema flexibel zusammensetzen. Der Netzwerk-Begriff kennzeichnet Governance als Problemlöseverfahren mit einem Komplex aus verschiedenen eigengesteuerten Subsystemen, multilateralen Verhandlungstechniken und themenspezifischen Akteurskonstellationen jenseits der Staatsgrenzen. Die EU repräsentiert diesen ‚neuen Governance‘ Typus, den Herbert Gottweis als „contested process of introducing organisation and order into an unstable discursive environment“ (Gottweis 1999: 66) deutet.

Innerhalb dieses europäischen Kontextes ändert sich die Rolle des Staates vom autoritativen Regulierungsapparat zum Mediator und Aktivator von Akteuren verschiedener Ebenen der Gesellschaft. Verhandlungen werden zunehmend von zwei gegensätzlichen Motivtypen geleitet: konkurrierende Individualinteressen versus kollektives Hand-

⁷ Insgesamt folgt der deliberative Gedanke einer Logik der selbstbestimmten, auf Verhandlung gründenden und somit diskursiven Regulierung und Lösung von Problemen (vgl. Schmalz-Bruns 2002).

lungsinteresse. Interaktionsmuster sind somit geprägt von einem Staat, der als *primus inter pares* in und zwischen unterschiedlichen Themen Netzwerken und Politikgemeinschaften agiert.

Governance in internationalen Beziehungen

In den internationalen Beziehungen verweist der Begriff Governance auf das Handeln außerhalb der Staatsgrenzen. Rosenau und Czempiel entwickelten die Denkfigur vom Regieren ohne Regierung, von ‚Governance without Government‘ (Rosenau/Czempiel 1992). Dahinter steht die Beobachtung, dass sich im Zuge der Globalisierung gesellschaftliche Probleme derart internationalisiert haben, dass nationale Regierungen diesen Herausforderungen und Schwierigkeiten nur über die von ihnen befugten überstaatlichen Verbände/Organisationen begegnen können. Auf der gleichen Ebene formieren sich zivilgesellschaftliche Interessenverbände, die die transnationalen Politiken quasidemokratisch mitgestalten. Ordnung wird damit nicht mehr allein vom Staat hergestellt sondern von einem Governance-Regime, das statt über parlamentarische Wahlen und Gesetze sich durch intergovernmentale Verbände, formal freiwillige Vereinbarungen und fakultative Partizipation bildet. Kennzeichnend sind in diesen globalen Steuerungsnetzwerken die folgenden Aspekte:

- heterearchische Strukturen,
- ein Hybrid aus einseitiger Machtausübung und Kooperation,
- die Dominanz diskursiven Aushandelns von Regeln und Programmen statt einer Befolgung gesetzlicher und allein staatlich verabschiedeter Vorgaben
- sowie nicht zuletzt die flexiblen Konstellationen von Themen, Beschlüssen und Akteuren.

1.3 Governance als neuer Steuerungsmodus

B. Guy Peters (1999) bündelt verschiedene Ansätze des ‚New Governance‘ Diskurses zu einer negativen und positiven Betrachtung sozio-politischer und damit normativer Realitäten: Mit Blick auf die Rolle des Staates kann ‚New Governance‘ zum einen als Kritik an einen Staat verstanden werden, der die Selbststeuerungs- und Problemlösungskompetenz seiner untergebenen Individuen unterschätzt (vgl. Peters 1999: 41). Als Folge entziehen sich diese der Kontrolle staatlicher Autoritäten, um ihre Interessen zu verfolgen. Diesen Bedeutungsverlust versucht der Staat über neue Governance-Methoden zu kompensieren.⁸ Zum anderen wird eine positive Betrachtung der Akteure der ‚New Governance‘ vom politischen und selbstorganisatorischen Potential von Interessengruppen abgeleitet: Die Ressourcen moderner Gesellschaften sind so stark, dass sie Politikprozesse in den jeweiligen Domänen aktiv mitgestalten oder selbst arrangieren können. Der normative Ansatz dahinter behauptet, dass die Gesellschaft sich unabhängiger von staatlichen Interventionen steuern kann, der Staat nicht in einer chronischen Regulierungspflicht steht und so Steuerung effektiver und effizienter gelingen würde. Ob, wie und womit sich dieser Trend in der Bildungspolitik abzeichnet, wird vor dem Hintergrund der Governance-Programmatik mit der Governance-Praxis aktueller Hochschulreformpolitik in einem späteren Kapitel zu untersuchen sein.

Unabhängig davon, ob die bisher vorgestellten Governance-Ansätze der Staatslehre, der Europaforschung oder der Untersuchung internationaler Beziehungen entspringen, weisen alle drei Ansätze folgende generalisierbare Gemeinsamkeiten auf: Governance bedeutet erstens für die Autoren *Steuerung durch weniger Staat und mehr Gesellschaft*. Grundmerkmale sind dabei mehr Kooperation, eine vorrangig themen-

⁸ Siehe dazu auch Ulrich Brand, der erklärt, dass es in der Governance-Strategie darum ginge „auf verschiedenen Handlungsebenen und in unterschiedlichen Praxisfeldern geregelte Verfahren und Aushandlungsmechanismen bereitzustellen, um den Bedeutungsverlust staatlicher Administrationen und souveräner Entscheidungsprozesse für das Management ökonomischer und sozialer Prozesse auszugleichen“ (Brand 2004: 112).

spezifische Konstellation der Akteure, heterarchische Strukturen und die Tatsache, dass Ergebnis und Entscheidung im Verhandlungsprozess und weniger in der Macht und den Entschlüssen staatlicher Autoritäten liegen. Zweitens verweist Governance auf eine *veränderte Form von Staatlichkeit*: statt einer regulativen Normierung durch Vorschreiben von Handlungen und Vordefinieren von Ergebnissen zielt das Governance-Konzept darauf ab, Probleme interstaatlich oder innerstaatlich mit Entscheidungsbetroffenen zu definieren, Vereinbarungen durch Verhandeln gemeinsam herbeizuführen sowie Problemlösungen unter Wahrung der Autonomie der Verhandlungspartner gemeinschaftlich und im gegenseitigen Einvernehmen zu finden und durchzusetzen. Damit zeichnet sich ein Trend zu mehr Dezentralisierung, Deregulierung und Kooperation ab. Dies setzt eine erhöhte Politisierung gesellschaftlicher Kräfte (in Form von Interessenverbänden/Organisationen in nationalen, europäischen und internationalen Sphären) voraus. Im Folgenden ist daher zu untersuchen, ob und wie sich diese Steuerungskultur im Bereich der Hochschulpolitik niederschlägt. Dazu sind zunächst einmal das Politikfeld mit seinen Primärzielen zu klären, die Politikinstrumente zu definieren sowie die Akteure und ihr Einfluss auf und durch die Reformen zu identifizieren.

2. Europäische Hochschulpolitik als Governance-Forschungsfeld

Die gegenwärtige europäische Hochschulpolitik entwickelte sich aus einer weitreichenden und tiefgreifenden Reformbewegung, getragen von nationalen Bildungsministern, europäischen Akteuren und Hochschulen mit der Absicht, nationale Hochschulsysteme zu europäisieren. Dieses Vorhaben wird mittlerweile als Bologna-Prozess bezeichnet. Der Begriff steht sowohl für den Verlauf als auch für das Programm einer der größten Veränderungen der Hochschularchitektur Europas. Das Programm zielt primär auf die *Schaffung eines europäischen Hochschulraumes* ab, in dem akademische Köpfe und Wissensgüter ungehindert zirkulieren und die Qualität sowie die Vielfalt der höheren Bildung intern als auch Europas Bildungsattraktivität im globalen Wettbewerb extern gesichert ist.

2.1 Prozess, Programm und Akteure der europäischen Hochschulreformen

Zur Vorphase des Prozesses gehört zum einen die *Konvention von Lissabon*⁹, mit der 1997 die rechtliche Grundlage und damit die Voraussetzungen für die Einforderung von transnationaler Anerkennung und die Bedingung für europaweite Mobilität geschaffen wurden. Diese legte den Grundstein für eine pan-europäische, von den Eigenheiten nationaler Hochschulsysteme unabhängige Transfermöglichkeit von Studienleistungen und eine transnationale Beweglichkeit von Studierenden. Derartige Regelungen blieben bis dato lediglich der Eigeninitiative einzelner Staaten über bilaterale Abkommen überlassen. Zum anderen eröffnete die *Sorbonner Erklärung* 1998 die ideelle Dimension: Im Rahmen der Feierlichkeiten zum 700jährigen Jubiläum der Universität Sorbonne in Paris erklärten Fachminister aus vier

⁹ Derzeit ratifiziert von 40 Staaten und signiert von weiteren 9 Staaten, vgl. Council of Europe / UNESCO Convention (11.04.1997).

westeuropäischen Ländern¹⁰ zum ersten Mal offiziell die Absicht, einen gemeinsamen Hochschulraum in Europa zu schaffen. Diese Absicht wird mittlerweile in enger Verbindung mit der Bildung eines gemeinsamen Forschungsraumes gesehen.¹¹ Vertieft und ausgeweitet wurde das pan-europäische Vorhaben mit der *Bologna-Deklaration* 1999. Der gesamte Prozess erhielt dabei seinen offiziellen Namen durch den Ort der Unterzeichnung der zweiten Erklärung und markiert den Beginn der Hauptphase. Denn die Repräsentativität und Reichweite der Konferenz in Bologna von nicht mehr vier sondern 29 unterzeichnenden Ländern gab der Namensgebung gegenüber der Sorbonne Konferenz Vorrang. Inzwischen folgten im Zwei-Jahres-Rhythmus drei weitere Zusammenkünfte, auf denen Ziele und Instrumente in Communiqués wiederholend bestätigt, differenziert und konkretisiert wurden.¹² Mit der Konferenz in *Bergen* 2005 stieg die Zahl der am Bologna-Prozess teilnehmenden Länder auf nunmehr 45 Mitglieder.¹³

Programm

Die Hauptabsicht, einen europäischen Hochschulraum zu schaffen, wird mit verschiedenen untergeordneten Zielen verfolgt, aus denen konkrete politische Handlungsfelder abgeleitet werden. Sie orientieren sich im Wesentlichen an folgenden Leitideen, durch die sich ein Hochschuleuropa definieren soll: ungehinderte räumliche *Mobilität*

¹⁰ Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien.

¹¹ Siehe dazu auch das Berlin Communiqué 2003.

¹² Siehe dazu auch die Communiqués von Prag 2001, Berlin 2003 und Bergen 2005.

¹³ Die am Bologna-Prozess seit der Bergen Konferenz teilnehmenden Länder sind: Albanien, Andorra, Armenien, Österreich, Aserbaidschan, Belgien (Flämische und Französische Gemeinschaft), Bosnien Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Zypern, die Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Deutschland, Griechenland, der Vatikan, Ungarn, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Moldawien, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, die Russische Föderation, Serbien und Montenegro, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Türkei, Ukraine und das Vereinigte Königreich (vgl. Bergen Communiqué 2005: 6).

aller Akademiker zum einen, gesamteuropäische *Qualität* von Studium und Lehre zum anderen. Dazu ist *Transparenz* und *Vergleichbarkeit* sowohl akademischer Abschlüsse als auch einzelner studentischer Leistungen Voraussetzung. In der Bologna-Erklärung einigte man sich daher erstens auf eine in allen Mitgliedsstaaten gültige *zweistufige Studienstruktur*, bei der sich in ländereigener Verantwortung das Bachelor-Master-Modell (vgl. Welbers 2001) in der Praxis bisher mehrheitlich durchsetzte. Zweitens entschieden sich die Fachminister für ein im gesamten Hochschulraum gültiges Kreditpunktesystem (*ECTS-Punktesystem*)¹⁴, mit dem der Arbeitsaufwand von einzelnen Lehr- und Lerneinheiten bis zu gesamten Studienprogrammen lesbar, kalkulierbar und anrechenbar sein sollte. Mit dieser europaweit einheitlichen Lesart von akademischer Leistung wurde sowohl die Möglichkeit für ungehinderten transterritorialen Leistungstransfer und Studierendenmobilität als auch eine Grundvoraussetzung für Qualitätssicherung geschaffen. Auf der Konferenz in *Prag* 2001 sprach man sich ergänzend für die Förderung des ‚Lebenslangen Lernens‘, der Sicherung der Attraktivität des europäischen Hochschulraumes nach außen und der politischen Partizipation von Studierenden in Bildungsfragen aus. Zwei Jahre später plädierten die Unterzeichner in der *Berliner Erklärung* für die Verkoppelung des Hochschulraumes mit dem europäischen Forschungsraum. Ein konkreter Baustein hierfür stellt die formulierte Absicht dar, das zweistufige Studienmodell (Bachelor-Master) mit Promotionsprogrammen um einen dritten akademischen Zyklus zu erweitern. Vor dem Hintergrund des *Bergen Communiqués* von Mai 2005 lassen sich die wesentlichen Handlungsfelder rückblickend zusammenfassen. Ein allgemeines und zentrales Anliegen ist die *Sicherung und Förderung der Qualität von Hochschulbildung*. Weiter festigten die Bologna-Akteure ihre Absichten, indem sie beschlossen:

¹⁴ Siehe dazu auch eine Dokumentation, die von der Hochschulrektorenkonferenz online publiziert wird (HRK 2004).

1. Europaweite und nationale Rahmenkriterien für den Erwerb von Qualifikationen auf der Basis des dreistufigen Studienmodells zu entwickeln und anzunehmen,
2. die soziale Dimension im Hinblick auf finanziell ungehinderten Zugang zu Bildungsgütern zu stärken,
3. pan-europäische Mobilität durch europaweite Finanzierung und Visa-Erleichterungen zu fördern,
4. Qualitätssicherungsagenturen durch die Aufnahme in ein Register europaweite Güte zu attestieren,
5. der öffentlichen Verantwortung für Hochschulbildung insbesondere mit finanziellen Mitteln nachzukommen (vgl. Kohler 2005: 8ff.).

Im Zusammenhang betrachtet sind die bisher vorgestellten Ziele aufeinander bezogen und voneinander abhängig. Mit einem einheitlichen Leistungstransfersystem zum Beispiel wird nicht nur Mobilität, sondern auch Vergleichbarkeit und genauso Anrechenbarkeit von akademischen Leistungen erleichtert. Damit wird indirekt auch eine wichtige Voraussetzung für Qualitätsvergleich geschaffen. Weiter dient die dreistufige Studienstruktur nicht nur den eben erwähnten Zielen, sondern stellt eine wichtige Verkoppelung mit dem Forschungsraum und eine wesentliche Komponente der Verbindung von Forschung und Lehre dar.

Die Handlungsfelder sind nicht nur miteinander verzahnt, sondern auf übergeordnete europagesellschaftliche Anliegen, so genannte „politische Primärziele“ (Kohler 2005: 9), bezogen: die Schaffung des europäischen Hochschulraumes geschieht nicht zum Selbstzweck, sondern wird gesehen als Wegmarke und umfassender Beitrag zu einer *demokratischen europäischen Bürgergesellschaft*, zu einem *transnationalen Beschäftigungsmarkt* und zur *Wettbewerbsfähigkeit* gegenüber anderen wissensbasierten Gesellschaften und Märkten. Die Einbettung des Bologna-Prozesses in diesen grob umrissenen gesamtgesellschaftlichen Zielrahmen macht deutlich, dass der Bologna-Prozess sinnstiftend auf gemeinschaftliche Gesamtinteressen und Werte Europas

gerichtet ist. Diese Zielpriorisierung indiziert zweitens den hohen Politisierungsgrad genauso wie die symbolische Bedeutung und Tragweite der Reformbewegung. Das wird zudem durch die räumliche Expansion in der Erweiterung von einst vier auf mittlerweile 45 Partnerstaaten zunehmend deutlich.

Akteure

Als Hauptakteure der drei betroffenen Sphären, der europäischen, nationalen und institutionellen, bezieht der Bologna-Prozess neben den Fachministern die Europäische Union, den Europarat sowie vier weitere Dachorganisationen als Interessenvertretungen von Universitäten, Fachhochschulen und Studenten ein: die Europäische Universitätsvereinigung als Repräsentant der Universitäten *EUA*¹⁵, die Europäische Vereinigung der Institutionen für Hochschulbildung *EURASHE*¹⁶ stellvertretend für die Fachhochschulen und als Organ europäischer Studierender die studentische Union *ESIB*¹⁷. Von den in den Communiqués formulierten Qualitätssicherungsbestrebungen motiviert, geht als vierter Akteur das europäische Netzwerk der Qualitätssicherungsagenturen *ENQA*¹⁸ hervor. Ferner entstanden im Bemühen um die Umsetzung der Bologna-Ziele zahlreiche weitere Interessensvereinigungen, Agenturen und Arbeitsgruppen auf verschiedenen Ebenen.

Die Beteiligung des *Europarates* gründet sich zum einen auf seine Mitglieder, die inzwischen nahezu vollständig am Bologna-Prozess teilnehmen. Zum zweiten trägt die mitgliedstärkste und älteste intergovernmentale Organisation Europas mit der Konvention von Lissabon zur Anerkennung akademischer Leistung rechtliche Verantwortung; drittens steht sie als Promoter für die politischen Primärziele ein.

¹⁵ European University Association: www.eua.be/eua/index.jsp

¹⁶ European Association of Institutions for Higher Education: <http://www.eurashe.be/>.

¹⁷ European Students' Information Bureau das sich mittlerweile The National Unions of Students in Europe nennt: <http://www.esib.org/> (vgl. Kohler 2005: 5).

¹⁸ European Network for Quality Assurance: <http://www.enqa.net/>.

Spätestens seit der *Lissabon-Agenda* (vgl. Europäische Kommission 2000), in der die europäischen Staats- und Regierungschefs die Absicht deklarierten, die *Europäische Union* (EU) bis 2010 zur stärksten wettbewerbsfähigsten Wissensgesellschaft der Welt zu machen, ist die zunehmende Beteiligung der EU selbsterklärend: Wettbewerb und wirtschaftlicher Erfolg auf der Grundlage von Wissensgütern in der EU setzen Ausbildung und Bildung für einen entsprechenden Arbeits- und Dienstleistungsmarkt und damit zusammenhängend Bildungsqualität, Beschäftigungsfähigkeit und transnationale Anerkennung der Qualifikationen voraus. Aus der Deckungsgleichheit der EU-Ziele mit dem Bologna-Programm erklärt sich daher auch die Gestaltung eigener Mobilitätsinitiativen (‘Erasmus Mundus’), sowie allgemein die Begleitung und Beeinflussung des Bologna-Prozesses durch Experten, Finanzmittel, Informationsnetzwerke und Projekte.

Der Bologna-Prozess im Überblick

Zum behandelten Politikfeld findet sich in chronologischer Abfolge ein tabellarischer Überblick, der die wichtigsten Stationen im Hinblick auf die Entstehung und Ausweitung von Hochschulpolitik auf europäischer Ebene zusammenfasst:

Tabelle I: Policies and Practices in European Higher Education

POLICIES AND PRACTICES IN EUROPEAN HIGHER EDUCATION
Introductory Period (1997 – 1998)
<p>Lisbon-Recognition Convention (1997) <i>(Council of Europe/UNESCO Convention on the Recognition of Qualification concerning Higher Education in the European Region)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • By the Council of Europe and the UNESCO • Now ratified by 40 States and signed by further 9 states <p>Internet: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Lisbon_convention.pdf</p> <p><u>Objectives</u>: mutual recognition of access to and of degrees in the European Higher Education Area (EHEA)</p>
<p>Sorbonne-Declaration (1998) By: 4 states: DE, F, UK, I Internet: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Sorbonne_declaration.pdf</p> <p><u>Objectives</u>: Establishing a common higher education area, particularly by mutual recognition of degrees, study-system of two cycles (e.g. BA/MA-structure), improving mobility</p>
Main Period (1999-2010)
<p>Bologna Declaration (1999) By 29 member states Internet: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf</p> <p><u>Objectives</u>: Creating a common, worldwide attractive higher education system with:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Two-Tier study structure • ECTS • Mobility • Employability • Diploma supplement <p>Integration of representatives of the academic world (academics, rectors and students) into the process of shaping higher education policies</p>

Prague-Communiqué (2001)

By 33 member states

Internet: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Prague_communicuTheta.pdf

Objectives: enhancing the Bologna objectives and promoting the conference method, promotion of life-long-learning

Berlin-Communiqué (2003)

By 40 member states

Internet: <http://www.bologna-berlin2003.de/en/aktuell/index.htm>

Objectives: promoting the Bologna-objectives, particularly by promoting and monitoring the implementation and introduction of two-cycle system, ECTS, Diploma Supplement and systems of quality assurance by 2005. Further: adding PhD as third cycle to link higher education area with research area.

Bergen-Communiqué (2005)

By 45 member states

Internet: http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050520_Begen_communique.pdf

Objectives : deepening and strengthening the objectives: ensuring quality assurance, building European and national qualification frameworks, granting more autonomy of higher education institutions for more market competitiveness (Lisbon-goal 2010), promoting the social dimension of higher education and research

Die Ausführungen verdeutlichen, dass die Ziele zur Schaffung eines europäischen Hochschulraums auf politischer Ebene klar definiert und erfolgreich gebilligt wurden. Über Konferenzen, Absichtserklärungen und Vereinbarungen von Handlungsmitteln ist mit dem Bologna-Prozess in einem Zeitraum von gut einem halben Jahrzehnt ein eigen-dynamisches Politikfeld entstanden, das sich auf europäischer Ebene programmatisch erfolgreich platziert und mit steigender Mitgliederzahl mehrheitlich durchgesetzt hat.

2.2 Zum Status quo/ Reformbilanz

Um die Bologna Reformen hinsichtlich ihrer bisherigen Ergebnisse beurteilen zu können, liefert der folgende Teil eine Zwischenbilanz zum aktuellen Stand der Ziel-Umsetzung. Grundlage für diese Analyse bilden sowohl quantitative als auch qualitative Erhebungen: Über den Stand der priorisierten fünf Reformen, die auf der Berliner Konferenz zur Umsetzung beschlossen wurden, gibt der Europäische Informationsdienst Eurydice quantitative Auskunft. In einem Bericht der Bologna Arbeitsgruppe zur Bestandsaufnahme (BFUG Working Group on Stocktaking) wird der gesamte Reformstand länderweise auf alle Ziele hin geprüft und benotet.¹⁹ Die Ergebnisse aller Untersuchungen sind zwischen 2004 und 2005 erfasst und als Informations- bzw. Empfehlungsgrundlage für die Bergen-Konferenz verfasst worden.

Quantitative Analyse des Reformstandes

Das *Eurydice Informationsnetzwerk* hat mithilfe seiner nationalen Stellen, die überwiegend in Bildungsministerien angesiedelt sind, Informationen zu strukturellen Veränderungen des Hochschulwesens ermittelt. Zum einen lieferte der europaweite Informationsdienst einen

¹⁹ Eine rein qualitative, interview-gestützte Einschätzung liefert der von der EUA herausgegebene Trend-Report (EUA 2005).

Gutteil an Daten für den Stocktaking-Report. Weiteres Ergebnis ist zum anderen ein deskriptiver Bericht (Europäische Informationsstelle Eurydice 2005), der fünf konkrete Reformvorhaben und deren Umsetzung auf Länderseite bilanziert: die Einrichtung eines zweistufigen Studiensystems, die Integration der Doktorandenausbildung als dritten Studienzyklus, die Implementierung des ECTS-Systems²⁰, des Diplomzusatzes²¹ und der Qualitätssicherung.²²

Die Untersuchung dieser Handlungsfelder gründet sich auf deren Festlegung im Berliner Communiqué. Insbesondere planten die Fachminister der Berlin Konferenz bis 2005 mit der Einführung des Studienmodells aus zwei Zyklen zu beginnen und die kostenlose und unaufgeforderte Erstellung des Diploma Supplements für alle Studierenden sowie die Einrichtung von Qualitätssicherungssystemen abgeschlossen zu haben.²³

²⁰ Das europäische System zur Anrechnung, Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS) definiert sich über Leistungspunkte. Diese bestimmen den Arbeitsaufwand, der in einem Vollzeitstudium zum Erlangen von Kompetenzen theoretisch notwendig ist. Ein Leistungspunkt entspricht 24 bis 30 Arbeitsstunden. Leistungspunkte errechnen sich aus der Arbeitszeit, die zum Bestehen von Prüfungen und zum Erfassen der für einen Abschluss notwendigen Inhalte in Lehrveranstaltungen und Selbststudium notwendig sind. Als europaweit gültiges System ermöglichen ECTS-Punkte die transnationale Einschätzung, Anerkennung und Vergleichbarkeit von studentischer Leistung (vgl. Europäische Informationsstelle Eurydice 2005: 210f./HRK 2005).

²¹ Der Diplom-Zusatz ist ein vom Europarat, der Europäischen Kommission und der UNESCO entwickelter Nachweis zum Abschlusszeugnis, der die transnationale Anerkennung von akademischen Leistungen garantieren soll. In einer der europäischen *lingua francae* gibt er Auskunft über Niveau und Inhalt des Abschlusses und des dafür absolvierten Studienganges sowie dessen Status im entsprechenden staatlichen Bildungssystem. Ziel des Bologna-Prozesses ist es, dass er jedem Absolventen unaufgefordert und kostenfrei zusammen mit dem Abschlusszeugnis ausgestellt wird (vgl. Europäische Informationsstelle Eurydice 2005: 210).

²² Weiterführende Erläuterungen zu den Inhalten der Reformen: Europäische Informationsstelle Eurydice 2005: 14ff.

²³ Siehe dazu auch Wastiau-Schlüter in: Europäische Informationsstelle Eurydice 2005: 4ff.

Der Umsetzungsstand dieser Ziele ist im Folgenden tabellarisch²⁴ dargestellt. Dabei wurde der prozentuale Anteil der Länder ermittelt, in denen zum einen die Hochschulen die jeweilige Reform vollständig durchgeführt haben und in denen zum anderen alle Studierenden von der entsprechenden Reform erreicht worden sind. In die Darstellung (Tabelle II) sind nur die Länder der Auswertung einbezogen, die vergleichbare und eindeutige Angaben lieferten. Die prozentuale Berechnung lässt folglich Länder mit keinem, mittlerem oder nahezu vollständigem Umsetzungserfolg unberücksichtigt. Daher sind die Werte als Mindestangaben zu lesen. In einem zweiten Schritt sind die errechneten Länderanteile in prozentualer Relation zu dem europäischen Hochschulraum gesetzt, dem zum Umfragezeitraum noch 40 Unterzeichnerstaaten angehörten. Diese finden sich in den beiden rechten Spalten der Tabelle.²⁵

²⁴ Die Ergebnisse beruhen auf einer Umfrage der Europäischen Informationsstelle Eurydice. Die Untersuchung betraf ursprünglich 46 Länder, von denen 40 in die Statistik aufgenommen wurden. Diese stellen zahlenmäßig den europäischen Hochschulraum zwischen den Konferenzen in Berlin und Bergen dar. Um möglichst genaue Aussagen hinsichtlich des Reformstandes zu treffen, sind in die hier angeführte autoreigene tabellarische Auswertung nur 25 Länder eingegangen, da allein ihre Angaben ein hinreichendes Maß an Vergleichbarkeit und Stichhaltigkeit vermuten ließen. Die der hier dargestellten Berechnung zugrunde liegenden Länderauswahl ist nachweislich tabellarisch im Anhang aufgeführt. Darin sind die Angaben des Vereinigten Königreiches von Schottland, England, Wales und Nordirland zusammenfassend berechnet worden. Unberücksichtigt bleiben in der hier verwendeten Gesamtauswertung folgende Länder: Andorra, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Belgiens deutschsprachige Gemeinschaft, Bulgarien, Serbien und Montenegro – Serbien, Zypern, Griechenland, Spanien, Island, Luxemburg, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Türkei, Heiliger Stuhl (vgl. Europäische Informationsstelle Eurydice 2005).

²⁵ Für die hier vorliegende Auswertung wurde im Rahmen dieser Arbeit ein Datenbestand aus den Erhebungen des Eurydice Reports zusammengestellt, der tabellarisch im Anhang zu finden ist.

Tabelle II: Umsetzungsstand der Reformziele

	Anteil der ausgewerteten Länder, in denen alle Hochschulen die Reform durchgeführt haben	Anteil der ausgewerteten Länder, in denen alle Studierende durch die Reform erreicht werden	Anteil der Länder im europäischen Hochschulraum, in denen alle Hochschulen die Reform durchgeführt haben	Anteil der Länder im europäischen Hochschulraum, in denen alle Studierende durch die Reform erreicht werden
2-stufige Studienstruktur vollständig implementiert	56 % in 14 von 25 Ländern	36 % in 9 von 25 Ländern	35 % in 14 von 40 Ländern	~23 % in 9 von 40 Ländern
Doktorzyklus vollständig integriert	40 % in 10 von 25 Ländern	32 % in 8 von 25 Ländern	25 % in 10 von 40 Ländern	20 % in 8 von 40 Ländern
ECTS vollständig eingeführt	48 % in 12 von 25 Ländern	28 % in 7 von 25 Ländern	30 % in 12 von 40 Ländern	~18 % in 7 von 40 Ländern
Diploma supplement vollständig eingeführt	44 % in 11 von 25 Ländern	24 % in 6 von 25 Ländern	~28 % in 11 von 40 Ländern	15 % in 6 von 40 Ländern
Qualitätssicherung eingeführt	56 % in 14 von 25 Ländern	40 % in 10 von 25 Ländern	35 % in 14 von 40 Ländern	25 % in 10 von 40 Ländern
Alle Reformen vollständig umgesetzt	48 %	32 %	~31 %	~20 %

Quelle: Eigene Auswertungen nach Europäische Informationsstelle Eurydice 2005

In Bezug auf die einzelnen Reformbereiche liegen die erfolgreichsten Ergebnisse in der Qualitätssicherung. In knapp 50%²⁶ der Länder sind

²⁶ Der prozentuale Gesamtwert bezieht Hochschulen und Studierende mit ein.

Qualitätssicherungssysteme an allen Hochschulen und für alle Studierende eingeführt, wobei hier nicht geklärt ist, wie sehr die implementierten Systeme voneinander abweichen und inwiefern sie den Bologna-Empfehlungen entsprechen. Der zweitgrößte Umsetzungserfolg ist mit der vollständigen Einführung des zweistufigen Studienmodells zu verzeichnen. Darauf folgt die Implementierung des ECTS-Systems, das von nahezu der Hälfte der ausgewerteten Länder vollständig eingeführt ist. Alle Studierenden sind davon in gut einem Viertel der Länder betroffen. Insgesamt konnten in fast der Hälfte der Länder alle fünf Reformen an den Hochschulen vollständig realisiert und in einem Drittel der Unterzeichnerstaaten alle Studierenden erreicht werden. Im Gesamtergebnis haben somit zwei Fünftel der Länder, die in die Auswertung einbezogen wurden, für alle fünf Reformen im Hochschulwesen 2004/2005 insofern Verantwortung getragen, als dass dort die Ziele von allen Hochschulen gänzlich umgesetzt wurden und die Reformen alle Studierenden erreicht haben.

In einem zum Umfragezeitraum aus 40 Mitgliedsländern bestehenden europäischen Hochschulraum wurden somit in mindestens gut einem Viertel der Staaten die priorisierten Berlin-Ziele an allen Hochschulen vollständig und für alle Studierende verbindlich umgesetzt.²⁷

Stocktaking

In der Berliner Konferenz vereinbarten die Fachminister, sich zu ihrem nächsten Treffen über den Umsetzungsfortschritt der Reformen zu informieren, um daraus Rückschlüsse für weitere Schritte in der Hochschulpolitik zu ziehen (vgl. Berlin Communiqué 2003). Die dazu notwendige Bestandsaufnahme wurde von einer der im Rahmen des Bologna-Prozesses gegründeten Arbeitsgruppen in Auftrag gegeben (vgl. Bologna-Follow-Up Group 2005). Das internationale siebenköpfige Team ermittelte den Reformerfolg zwischen der Berliner und der

²⁷ Da die Umfrage in dem Zeitraum zwischen der Berlin- und der Bergen-Konferenz durchgeführt wurde, ist der prozentuale Anteil der Länder auf einen Hochschulraum mit 40 Unterzeichnerstaaten bezogen worden.

Bergener Konferenz im Hinblick auf drei Hauptziele, die ähnlich wie im Eurydice Report dem Berliner Communiqué entnommen sind: zweistufige Studienstruktur, Anerkennung von Abschlüssen und Studienleistungen sowie Qualitätssicherungssysteme. Die Erfolge in jedem Handlungsfeld werden länderspezifisch nach verschiedenen Normen („Benchmarks“) bewertet.²⁸ Neben reformspezifischen Umsetzungsmerkmalen lassen sich diese Kriterien kategorisch in drei Fragen zusammenfassen: Zum einen als Frage nach dem *rechtlichen Status des jeweiligen Handlungszieles*; zum zweiten nach der *Reichweite der Neuerung unter den Studierenden*; und drittens in der Frage nach dem *Grad der Institutionalisierung*²⁹ insgesamt.³⁰ In einer umfassenden Bestandsaufnahme auf der Grundlage quantitativer und qualitativer Quellen³¹ wurde nicht nur ein Gesamtbild des Status quo unter 40 Mitgliedsländern ermittelt. Mit der Auswertungsmethode³² sind Beurteilungen der Länder für ihr Fortschreiten im Bologna-Prozess vorgenommen worden, die mit einer Leistungsbewertung nach dem Schulnotensystem vergleichbar ist. Dem Gutachten liegen fünf Bewertungskategorien mit dazugehörigen Farbkarten zugrunde. Diese rangieren von rot für ‚bislang wenig Fortschritt‘ bis grün für eine ‚exzel-

²⁸ Dieser Vorgang wird als ‚Benchmarking‘ bezeichnet und meint einen Lernprozess, der mittels eines gegenseitigen Vergleiches von ‚Best-Practice‘ auf eine Selbstverbesserung abzielt (vgl. Schreiterer 2001: 22f.).

²⁹ Mit Institutionalisierung ist beispielsweise die Einrichtung von Qualitätssicherungsagenturen, Mitgliedschaft im ENQA oder ähnlichen Netzwerken der Qualitätssicherung, Errichtung von nationalen Informationsstellen (ENIC/NARIC) zur Anerkennung von Studienleistung als Teil der Lissabon Konvention gemeint.

³⁰ Eine Übersicht über Bewertungskategorien zu jedem Reformfeld ist im Stocktaking Report zu finden: Bologna-Follow-Up Group 2005: 17,19,21.

³¹ Eurydice Befragung, Europarat, National Reports (vgl. Bologna-Follow-Up Group 2005).

³² Die Methode kombiniert Verfahren des *Lisbonner Scorecard* Ansatzes und der *balanced scorecard* Technik: Das Center für Europäische Reformen entwickelte die so genannte *Lisbonner Scorecard*, die anhand von *Benchmarks* – vergleichbar mit DIN-Normen – die ländereigenen Fortschritte misst, dafür Punkte verteilt, welche wiederum zu Noten in Form von kolorierten Punktekarten zusammengerechnet werden. Der *balanced scorecard* Ansatz kombiniert qualitative und quantitative Ergebnisse. Als Hauptquellen lagen dafür einerseits die Länderberichte und andererseits das statistische Material des Eurydice-Reports vor (vgl. Bologna-Follow-Up Group 2005: 14).

lente Durchführung' (vgl. Bologna-Follow-Up Group 2005: 15). Auf einen Gesamtblick ermöglichen die Farbcodes (,scorecards') eine einfache und schnelle optische Erfassung der Länderergebnisse (vgl. Bologna-Follow-Up Group 2005: 40f.).

Im Vergleich zur vorangehenden quantitativen Auswertung zieht der Stocktaking Bericht in der Gesamtbewertung der ,scorecards' eine weitaus erfolgreichere Bilanz des Status quo der Reformen. Abgesehen von der mit ,gut' bewerteten Integration der Studierenden in die Qualitätssicherungspolitik haben *die Länder insgesamt alle Reformziele ausnahmslos mit der zweitbesten Note (,sehr gut')* erfüllt (Bologna-Follow-Up Group 2005: 40). Anhand der genormten Reformersfolgskriterien wurde zehn von vierzig Ländern eine exzellente Durchführung bescheinigt. Davon stehen im europäischen Hochschulraum mit vierzig Unterzeichnerstaaten Dänemark und Norwegen an der Spitze. Schlusslicht in der Bewertung sind Serbien, Andorra und Bosnien Herzegowina, die die zweitschlechteste Gesamtbewertung (,etwas Fortschritt') mit der Farbkarte ,orange' erhielten (Bologna-Follow-Up Group 2005: 15, 40f.).

Obwohl der Stocktaking Bericht aufgrund seiner aufgefächerten und reformspezifischen Bewertungskategorien sowie der kombinierten Verarbeitung zahlenmäßiger und inhaltlicher Informationen ein differenzierteres Gesamtbild als der Eurydice-Bericht liefert, ist die politische Färbung der Bologna-Arbeitsgruppe unübersehbar: Während bei der Auswertung im Eurydice Report auf die vollständige quantitative Umsetzung der Ziele abgestellt wurde und die Bewertung über prozentuale Angaben einen an Mindestwerten orientierten sachlichen Zwischenstand ermöglichte, wurden die einzelnen Ländererfolge im Stocktaking Bericht nach den genormten politischen Implikationen der Bologna-Ziele mit der Absicht bewertet, Grundlagen für weitere politische Handlungsimplicationen zu liefern. Mit anderen Worten: Stellte die Eurydice Erhebung fest, ob, wer und wie viele der ,Hausaufgaben' im Reformprozess gemacht worden sind, so geht der Stocktaking Report darüber hinaus und beurteilt nach eigenen Kriterien, wie gut oder schlecht diese ,Hausaufgaben' bisher gemacht wurden. Diese Unterscheidung erklärt zudem die abweichende Gesamt-

deutung des Bologna-Prozesses in den beiden Berichten.³³ Während der Eurydice Report in der rein quantitativen Erhebung ermöglicht, den Prozess final zu bewerten, d.h. die bisherigen Ergebnisse an einer vollständigen geplanten Zielerfüllung zu messen, ermittelt der Stocktaking Report seine Zwischenbilanz nach prozessualen und politischen Gesichtspunkten. So ist zu erklären, warum die Stocktaking Ergebnisse ein wesentlich erfolgreicherer Bild der Reformfortschritte abgeben als die Eurydice Auswertung. Als weiterer kritischer Punkt erweist sich bei beiden Analysen das volle Vertrauen auf die ländereigenen Angaben zum Reformstand. Die nationalen Angaben zum Reformstand sind ohne Gegenprüfung übernommen worden. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass Daten zum Zweck der bestmöglichen Selbstpräsentation selektiv weitergegeben oder modifiziert wurden. Dies ist umso wahrscheinlicher, da derartige Rankings nicht frei von Wettbewerbs- und Reputationszwängen sind.

Aus den vorgestellten Bilanzen lässt sich schließen, dass die politischen Absichten des Bologna-Programms konkrete Veränderungen der Strukturen im europäischen Hochschulwesen zur Folge haben. Weitere Schlüsse sind aus den ermittelten Ergebnissen nur unter Rücksicht auf verschiedene qualitative Faktoren zu ziehen: Erstens sind mit jeder Konferenz neue Mitglieder zum Prozess hinzugekommen, die in der Anpassung ihrer Hochschulpolitiken einen Zeitnachteil gegenüber ihren älteren Mitgliedspartnern haben. Zweitens befinden sich viele Länder in einer Übergangsphase, in der alte Modelle noch auslaufen, bevor die neuen vollständig eingeführt werden.³⁴ Drittens finden die Unterzeichnerstaaten unterschiedliche Bedingungen und Möglichkeiten zur Umsetzung vor: im Hinblick auf das Bil-

³³ Während bei der Umsetzung der Studienstruktur im Stocktaking Report bereits beste Noten verteilt wurden, wenn 81% aller Studierenden in einem Land im zweistufigen Studien-Modell eingeschrieben waren, wurden in der autoreigenen Auswertung nur Länder als erfolgreich bewertet, denen die vollständige Integration aller Studierenden gelungen ist.

³⁴ Siehe dazu auch Europäische Informationsstelle Eurydice (2005).

dungssystem³⁵, zahlenmäßige Größe der Hochschulen und der Studierenden, Bildungstraditionen, Finanzen und die Neuordnung politischer Systeme.³⁶ Diese unterschiedlichen kontextuellen Voraussetzungen und die zeitliche Dimension der Mitgliedschaft im Bologna-Prozess erklären eine Integration der Bildungspolitik mit unterschiedlichem Tempo und mit ungleicher Tiefe. Daher würde beispielsweise eine vorschnelle dichotomische Bewertung in Misserfolg und Erfolg einzelner Länderpolitiken zu kurz greifen. Vielmehr ist hier auf die bekannte Figur des Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten zu verweisen.

Insgesamt ließ sich mit den vorliegenden Ergebnissen bislang nachweisen, dass die *europäische Hochschulpolitik mit dem Bologna-Prozess formal und inhaltlich erfolgreich* ist. Dieser Erfolg beruht neben dem Willen zu Reformen auf ein Verfahren, das im Folgenden unter Gesichtspunkten des Governance-Ansatzes gedeutet wird.

2.3 Die Politikmethode

Die hier behandelte Politikinitiative gründet formal auf der Möglichkeit der freiwilligen Partizipation derjenigen europäischen Länder, deren Absichten mit den Zielen der Bologna-Agenda für kongruent gehalten werden. Bei den von den zuständigen Bildungsministern unterzeichneten Dokumenten handelt es sich um intergovernmentale, d.h. partnerschaftliche Vereinbarungen „unterhalb der Ebene von Staatsverträgen“ (Kohler 2005: 4). Eine mögliche Verletzung dieser „multilateralen Erklärungen von identischen Politikabsichten“ (ebd.) ziehe demnach statt einer Sanktionierung einen Vertrauensbruch nach

³⁵ Großbritannien hatte im Gegensatz zu Ländern wie Russland oder Deutschland vor dem Bologna-Prozess bereits eine mit dem europäischen Modell kompatible zweistufige Studienstruktur.

³⁶ Hier sei auf den tief greifenden Wandel in den post-kommunistischen Staaten Ost- und Südosteuropas seit den 1990iger Jahren verwiesen.

sich, den Kohler³⁷ als eine „erhebliche Vertrauenskrise“ (ebd.) deutet.³⁸ Die Durchsetzung der Ziele erfolgt zum einen durch die Einigung auf einen Zeitrahmen, nämlich bis 2010 einen gemeineuropäischen Hochschulraum geschaffen zu haben. Diese zeitliche Festlegung wird zum anderen durch die *Konferenzmethode* ergänzt (siehe dazu auch Teichler 2005: 19). Über die im Zwei-Jahres-Rhythmus stattfindenden Zusammenkünfte der Fachminister und die von ihnen dort unterzeichneten Erklärungen verpflichten und vergewissern sich die vertretenen Länder gegenseitig auf repräsentativer Ebene diesem Hauptziel und den ihm untergeordneten Plänen symbolisch und inhaltlich. Weiter wird die Umsetzung der Vorhaben über regelmäßige Länderberichte, ‚Stocktakings‘, Arbeitsgruppen, Konferenzen und Informationsnetzwerke gesteuert. Neben klaren Vorgaben in den Bologna-Dokumenten und dem fortwährenden Bemühen um die Entwicklung von Standards sind die Staaten für die Umsetzung selbst letztverantwortlich. Dies ist zum einen in der rechtlichen Form des Bologna-Prozesses begründet, die keine transnationale Gesetzgebung vorsieht. Das Politikfeld wird mithilfe der Methode des offenen Koordinierens³⁹ gelenkt, die als *weiche* Steuerung zu verstehen ist. Zum anderen wäre es auch gegenwärtig illusorisch, ein unitaristisches europäisches System zu etablieren – angesichts der divers vorhandenen nationalen Modelle. Nicht nur, dass dies gegen die in vielen Staaten verfassungsrechtlich verankerte Hochschulautonomie verstieße, sondern auch die Europa auszeichnende und in den Communiqués sowie anderen politischen Papieren mehrfach betonte Vielfalt in den gewachsenen Bildungs-Traditionen und Bildungs-Kulturen gefährden würde.

³⁷ Jürgen Kohler ist deutscher Hochschulvertreter im Hochschul- und Forschungsausschuss des Europarates und Vorstandsmitglied in dessen Vorstand, Experte verschiedener Ausschüsse und Projekte im Rahmen des Bologna-Prozesses sowie Vorsitzender des deutschen Akkreditierungsrates.

³⁸ Siehe zu Vertrauen als komplexitätsreduzierende und damit Handlungssicherheit schaffende Ressource auch Luhmann 2000.

³⁹ Zur Methode der Offenen Koordination (OMC) siehe auch Ute Behning (o.J.).

Formal handelt es sich in diesem Politikfeld um ein *auf Freiwilligkeit basierendes Verfahren der kooperativen Selbststeuerung*. Angefangen mit einer Konferenz und einer Konvention hat sich innerhalb von gut zehn Jahren ein politisches Handlungsfeld auf transnationaler Ebene eröffnet, das zwar Staaten die Letztverantwortlichkeit für ihre eigenen Hochschulpolitiken zugesteht, gleichzeitig aber mit einer Eigendynamik aus Repräsentativität, Wettbewerb durch Vergleichen, Zeitdruck und dem Prinzip unsanktionierbarer Selbstverpflichtung über die europäische Ebene nationale Hochschulpolitiken steuert (siehe dazu auch Friedrich 2004: 13). So umstritten der Bologna-Prozess von vielen Regelungsbetroffenen und Beobachtern in der Öffentlichkeit rezipiert und debattiert werden mag, auf der Ebene der Handlungs- und Entscheidungsbefugten haben die in der Öffentlichkeit bekundeten Zweifel und die in der Umsetzung teilweise heftig geäußerte Kritik und markierten Probleme noch kein Mitgliedsland dazu bewogen, auszusteigen. Mit anderen Worten, sowohl das Bekenntnis zu Europa und das Credo zu seiner fortschreitenden Integration, als auch die mit den Reformen antizipierten nationalen Vorteile und die offene, dem Einzelnen formal Einfluss zugestehende, weiche Steuerungsform scheinen hinreichend Gründe für die expansive Attraktivität des Vorhabens und den Verzicht auf Exit-Optionen der Akteure zu liefern.⁴⁰

⁴⁰ Siehe dazu auch Teichlers Einschätzung, für den „die hochschulpolitischen Absichtserklärungen so deutlich und die Veränderungsprozesse so markant“ sind, „dass gestufte Studiengänge und -abschlüsse in naher Zukunft das klar dominierende Prinzip der Differenzierung in den europäischen Hochschulsystemen sein dürften“ (Teichler 2005: 19).

3. Qualitätssicherung durch Governance

Mit der Expansion und Wirkungsweise des Bologna-Prozesses hat europäische Hochschulpolitik an Einflussmacht gewonnen, die die Steuerungsrichtung nationaler Hochschulpolitiken zunehmend bestimmt. Durch die europäischen Vereinbarungen setzen Regierungen sich und ihre Hochschulen unter Druck, in einem bestimmten Zeitrahmen die Komponenten des europäischen Hochschulraumes in ihren nationalen Hochschulsystemen zu integrieren. Der folgende Teil beschäftigt sich mit der Frage, wie und wer diesen Zielen auf nationaler Ebene steuerungspolitisch Rechnung trägt. Dieser Frage wird am Beispiel des gegenwärtigen Kernanliegens der pan-europäischen Hochschul-Agenda, der *Qualitätssicherung* nachgegangen. Da es sich bei der Qualitätssicherung um ein vergleichsweise junges Politikthema handelt, ist zunächst zu klären, was mit Qualitätssicherung gemeint ist, wie sie operationalisierbar gemacht wird und welche Probleme dabei entstehen. Zu den aktuell favorisierten Instrumenten der Qualitätssicherung gehört neben der *Evaluation* und *Quality Audit* die *Akkreditierung*. Letztere zielt ab auf die externe Kontrolle der Qualität, bzw. der Erfüllung von europäischen bzw. nationalen Mindeststandards an Hochschulen als Instrument politischer Steuerung. Damit stellt Qualitätssicherung zunächst eine nationale Reaktion auf europäische Hochschulpolitik dar. Da sie genau an den Schnittstellen zwischen Staat und Hochschule ansetzt, erweist sie sich vor dem Hintergrund der eingangs gestellten Forschungsfrage auch als geeignetes konkretes Forschungsfeld, Steuerungsmodi in der Hochschulpolitik zu analysieren und in Bezug zur Governance-Theorie zu setzen.

3.1 Qualitätssicherung im internationalen und europäischen Steuerungssetting

Wenn über die Zukunftssicherung nationaler und europäischer Hochschulbildung unter Experten und politischen Akteuren debattiert wird, avanciert die Qualitätssicherung in jüngster Zeit in globalen Programmen, europäischen Erklärungen und nationalen Hochschulagen-

den zum favorisierten Begriff. Der Terminus kursiert sowohl in nationalen als auch transnationalen Räumen als universelles bildungspolitisches Paradigma zur Sicherung von Hochschulbildung. Er bündelt diverse Interessen verschiedenster Akteure, was zu unterschiedlichsten Verständnissen von Qualität und Qualitätssicherung führt. In diesem Teil wird der Versuch unternommen, kaskadenartig von der globalen bis nationalen Ebene die praktische Bedeutung dieses Begriffes und seine politische Dimensionen im Hinblick auf steuerungspolitische Funktionen zu klären.

3.1.1 Qualitätssicherung in der internationalen Hochschulpolitik

Die von Staaten gegründeten internationalen Organisationen *UNESCO* und *OECD* sehen sich für die Begleitung und Steuerung weltweiter Prozesse in Bezug auf Bildung, Bildungsförderung und Bildungsgerechtigkeit verantwortlich (vgl. dazu auch Hopbach 2005b: 16f.). Als Folgeaktivitäten ihrer *World Declaration on Higher Education in the 21st Century* von 1998 richtete die UNESCO ein ‚Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualification in Higher Education‘ ein, um den Austausch und die Kooperation zugunsten der Qualitätssicherung zu unterstützen. Unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes verfolgt die UNESCO mit der OECD gemeinsame Ziele, die zum Verfassen von Leitlinien zur Qualitätssicherung in den Jahren 2004/2005 führten. In den so genannten ‚Guidelines on Quality Provision in Cross-Boarder Higher Education‘ formulierten die beiden Organisationen Politikziele, die neben dem Schutz der Studenten vor minderwertigen Studienangeboten und die Sicherung internationaler Transparenz der Qualität akademischer Bildung auch die Kooperation nationaler Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen vorsieht (vgl. Reinalda/Kulesza 2005: 59ff.). Dafür sind weitere Akteure wie das *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQUAAHE)* entstanden, eine unabhängige Organisation, die die weltweite Kooperation von Qualitätssicherungsagenturen über Konferenzen, Projekte und einem Newsletter fördert. Ebenso agiert in der glo-

balen Qualitätssicherungspolitik die *International Association of University Presidents (IAUP)* als Vertreter der Hochschulrektoren/-präsidenten. Zusammen mit INQUAAHE und UNESCO bemüht sie sich um ein ‚World Quality Register‘, eine „Meta-Akkreditierungseinrichtung“ (Friedrich 2004: 16), die Vertrauen in Qualitätssicherung auf einem weltweiten Bildungsmarkt garantieren will. Dies möchte sie durch Informationstransparenz über und Gütesiegel für Agenturen und Qualitätssicherungskriterien erreichen.

3.1.2 Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum

Was auf der globalen Hochschulagenda ganz oben angesiedelt ist, manifestiert sich analog in den Dokumenten des Bologna-Prozesses. Qualitätssicherung ist nicht nur eines der drei Hauptziele nach Bergen (2005) und vor London (2007) sondern Voraussetzung der erfolgreichen Einführung eines europaweiten funktionierenden Studiensystems unter anderem aus ECTS, zweistufiger Studienstruktur, internationalen Anerkennungsregelungen etc. Mit anderen Worten, Qualitätssicherung meint sowohl ein dauerhaftes politisches Ziel der kontinuierlichen Verbesserung als auch ein funktionierendes System. Qualitätssicherung ist somit konstitutiv für den europäischen Hochschulraum.

Die zentrale Bedeutung auf dem Weg zu einem gemeinsamen Hochschuleuropa ist der Qualitätssicherung bereits seit der Prager Konferenz⁴¹ eingeräumt worden. Als oberstes Handlungsziel wurde deren Priorisierung jedoch auf der Ministerkonferenz 2003 im *Berliner Communiqué* vorgenommen. Fachminister für Bildung aus den damals 40 Ländern bekundeten darin:

„dass die Qualität der Hochschulbildung der Dreh- und Angelpunkt für die Schaffung des Europäischen Hochschulraumes ist. Die Ministerinnen und Minister verpflichten sich, die wei-

⁴¹ Im Prager Communiqué betonten die Fachminister, dass die Qualität der Hochschulausbildung und Forschung eine wichtige Determinante der internationalen Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit ist und sein sollte“ (Prager Communiqué 2001/vgl. Erichsen 2004: 2).

tere Entwicklung der Qualitätssicherung auf institutioneller, nationaler und europäischer Ebene zu fördern. Sie betonten die Notwendigkeit, wechselseitig anerkannte Kriterien und Methoden der Qualitätssicherung zu entwickeln“ (Berlin Communiqué 2003).

Ziel der Berlin-Konferenz war es, bis 2005 mit der Etablierung von Qualitätssicherungsverfahren und dafür verantwortlichen Institutionen begonnen zu haben. Nicht nur die hochschulpolitische Bedeutung auch die Verteilung der Steuerungskompetenz für die Qualitätssicherung legten die Fachminister prinzipiell fest. Auf der einen Seite gaben sie „gemäß dem Grundsatz der institutionellen Autonomie“ (Berlin Communiqué 2003) die Verantwortung dafür „jeder Hochschule selbst“ (ebd.), betonten zugleich aber die Einbindung dieser Selbstkompetenz in ein „nationales System der Qualitätssicherung und Kontrolle“ (Erichsen 2004: 3). Damit wird auf der einen Seite die Letztverantwortlichkeit den Hochschulen zugestanden, auf der anderen Seite aber die Aufgabe für einen nationalen Rahmen dem Staat zugesprochen. Die hochschulpolitische Agenda wurde in diesem Bereich noch weiter konkretisiert: So gelten Evaluation und Akkreditierung als favorisierte und gleichwertige Instrumente der Qualitätssicherung. In weiteren spezifizierten Forderungen nach Leitlinien, einem gemeinsamen System und konkreten Standards und Verfahren für die Qualitätssicherung schufen sie die Voraussetzung/gaben sie diesem Politikbereich eine besondere Lobby, auf europäischer Ebene gesteuert zu werden. Erichsen hält diese Entwicklung für den faktischen Verlust der „nationale[n] Definitionsmacht“ (Erichsen 2004: 3). Daran leitet er den Kurs für eine europäische Architektur in der Qualitätssicherungspolitik ab.

Auf die handlungspolitischen Akzentuierungen des Berliner Communiqués folgten drei wesentliche Reaktionen:

- zum Einen die Rechenschaftsablegung über die Implementierung von nationalen Qualitätssicherungssystemen im Stocktaking Report zur Bergener Konferenz 2005 (vgl. Kapitel 2.2),
- zum Zweiten die im Bergener Communiqué erklärte Absicht, Qualitätssicherung über nationale und europäische Qualifikationsrahmen⁴² zu sichern,
- und zum Dritten die wachsende Bedeutung der European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) in der Stärkung der Kooperation und Koordination nationaler Qualitätssicherungsagenturen, -netzwerke und -methoden.

Der politische Druck auf die Signatarstaaten, die Umwandlung/Transformation eines Netzwerkes zur Organisation und die Fortschreibung der Qualitätssicherung in den Bologna-Dokumenten hat innerhalb kurzer Zeit Qualitätssicherung in das Zentrum politischen Handelns unter allen Beteiligten gerückt. Auf transnationaler Ebene räumen nicht nur (intergovernmentale) Organisationen, die von Staaten geschaffen wurden, der Qualität von Bildung eine hohe Bedeutung ein. Stellvertretend für die Hochschulen der im Bologna-Prozess beteiligten Länder betont die *Europäische Universitätsvereinigung (EUA)*, die aus einem Zusammenschluss aus der Conferedation of European Union Rectors' Conference und der Association of European Universities entstanden ist, in ihrer Grazer Erklärung, dass akademische Qualität in der institutionellen Stärkung der Hochschulen durch ein vertragliches Verhältnis zum Staat und starken internen Qualitätssicherungsmechanismen begründet ist. In einem weiteren Abschnitt fordert sie die Gründung eines unabhängigen ‚Higher Education Quality Committee for Europe‘. Dies betrachtet die EUA als Organ, das nicht nur den einzelnen Qualitäts-Forderungen ihrer Gra-

⁴² Langfristig werden damit übergreifende Qualitätsstandards für Studium und Lehre auf europäischer Ebene festgesetzt (vgl. Carstensen/Nickel 2005: 7).

zer Erklärung nachkommen könne, sondern welches als transnationaler Akteur Qualität pan-europäisch fördern und vor allem europäisch formulieren würde (vgl. EUA 2003 bei Reinalda/Kulesza 2005: 202-206). Qualitätssicherung ist auch zum Anliegen weiterer europäischer Akteure geworden: Die *Europäische Union*, die maßgeblich an der Gründung des ENQA beteiligt war, hat in der Lissabonner Erklärung (vgl. Kapitel 2) der Staats- und Regierungschefs den Hochschulen eine „strategische Rolle“ (Friedrich 2004: 4) auf dem Weg zur ‚wettbewerbsfähigsten Wissensgesellschaft der Welt‘ eingeräumt. Dieses Ziel fordere vom Hochschulsystem „[e]ffiziente Qualitätssicherungsverfahren“ (ebd.). Überdies verabschiedete 1998 der Ministerrat der EU eine ‚Empfehlung betreffend die europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung‘, die die Mitgliedsstaaten zur transnationalen und nationalen Kooperation und Förderung von Qualitätssicherung aufruft.⁴³ Diese politische Linie wurde 2004 fortgeschrieben in einem Entwurf der Kommission für eine Empfehlung des Rates und des Europäischen Parlamentes (vgl. KOM(2004) 642 vom 12.10.2004 bei Haug 2006: 4). Ferner kürt der Kommissionsbericht KOM (2004) 620 die Qualitätssicherung als zentrale Komponente des Bologna-Prozesses und der Lissabon-Strategie und vereint so politische und wirtschaftliche Ziele in der europäischen Hochschulpolitik. Analog zu der Forderung staatsferner Akteure strebt die EU eine Normsetzung auf europäischer Ebene mit europäischen Qualitätssicherungs-Strategien, einem europäischen Handbuch zu Qualitätssicherungsverfahren, einem europäischen Register von Qualitätssicherungsagenturen etc. an (vgl. Friedrichs 2005: 7).

Das *European Network for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ENQA)* ist als Folge der Empfehlungen zur europäischen Kooperation in der Qualitätssicherung in der Höheren Bildung (Recommendation on European cooperation in quality assurance in higher education (98/561 EC)) vom Rat der Fachminister für Bildung

⁴³ Die EU Kommission bezieht ihre Kompetenzen im Hochschulbereich aus Artikel 149, 150 des EU Vertrages vom 26.02.2001 und dem Protokoll Nr. 30 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (vgl. Friedrichs 2005 und <http://europa.eu.int>).

in der EU entstanden. Diese verlangt die Verbesserung der Qualitätssicherung durch Kooperation und Information über ‚Good Practice‘ in der Qualität sowie vermehrte Kontakte mit der internationalen Expertenwelt. Das ENQA wurde am 19.03.2000 in Brüssel gegründet. Ausgestattet mit neuen Aufgaben, einem Vorstand und einer Generalversammlung wurde es als Reaktion auf die Konferenz in Berlin im November 2004 in eine Vereinigung umgeformt (Reinalda/Kulesza 2005: 45f.). Die Minister der Berlin-Konferenz forderten das ENQA auf, einen europäischen Rahmen für Standards, Verfahren und Richtlinien für die Bergen-Konferenz zu formulieren (vgl. Friedrichs 2004: 14). Das unter Berücksichtigung von internationalen Verbänden (wie IN-QAAHE und ECA⁴⁴) darauf verfasste Papier ‚Standards und Leitlinien der Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum‘ sieht neben dem im Titel indizierten Plädoyer für europäische Normen in der Qualitätssicherung vor, die Akkreditierung zwar nach dem Subsidiaritätsprinzip vorzugsweise weiterhin national zu gestalten, stellt aber ein deutliches Votum für die Steuerung der Qualitätssicherung von europäischer Ebene mit der Einführung eines europäischen Registers und eines europäischen Beratungsforums. Der ENQA-Bericht wurde auf der Bergen-Konferenz gebilligt und soll als Grundlage für weitere Beschlüsse auf der nächsten Ministerkonferenz in London 2007 dienen. Mit seiner institutionellen Stärkung und Aufgabenerweiterung bildet das ENQA zusammen mit der EUA, EURASHE und ESIB die *E-4-Gruppe*, die die offizielle Vertreter-Riege der nicht-staatlichen beratenden Mitglieder im Bologna-Prozess darstellt. Damit wurden eine zuvor intern genutzte EU-Institution und deren Aktivitäten flexibel in den pan-europäischen Bologna-Prozess installiert, erweitert und umfunktioniert und so EU-Politik mit dem pan-europäischen Bologna Prozess verzahnt.

Wie in diesem Abschnitt dargestellt werden konnte, hat sich sowohl inhaltlich – mit der Forderung nach Qualität – als auch formal – mit

⁴⁴ Das European Consortium for Accreditation ist ein Verbund aus 14 Qualitätssicherungsagenturen acht europäischer Staaten, die untereinander die Akkreditierungsbescheide anerkennen: www.eacaconsortium.net (vgl. Friedrich 2005: 9).

neuen Akteuren und Organisationsstrukturen – eine Internationalisierung und Europäisierung⁴⁵ von Hochschulpolitiken vollzogen. Zu deren Eckpfeilern gehören sowohl die transnationalen Rahmen aus OECD, UNESCO und INQUAAHE als auch die Herausbildung eines dazu kongruenten pan-europäischen Settings im Kontext des Bologna-Prozesses: Intergovernmentale und nicht-staatliche Akteure (zum Beispiel EU, EUA und ENQA, ECA) und deren Forderungen und Absichtserklärungen stellen Ansätze zu einer primär von europäischer Ebene dirigierte Hochschulsteuerung gegenüber nationalen Politiken dar.

3.1.3 Politische Konzepte und Instrumente der Qualitätssicherung

Die Ursache für die aktuelle europaweite und internationale Bedeutung der Qualitätssicherung liegt jedoch weder allein in ihrer erfolgreichen Politisierung international noch in ihrer europäischen Priorisierung in den Dokumenten von Prag, Bologna, Berlin und Bergen. Qualitätssicherung ist auch „keine ‚Erfindung‘ des Bologna-Prozesses“ (Ebel-Gabriel 2004: 3/vgl. Erichsen 2004). Der Hauptgrund, so argumentiert die Generalsekretärin der Hochschulrektorenkonferenz Christiane Ebel-Gabriel, läge in der Entstehung und Expansion eines weltweiten Bildungsmarktes, bei der die Leistungen der Hochschulsysteme und einzelner Hochschulen zunehmend in einen immer stärkeren Wettbewerb gerieten. Diese könnten nur überleben, wenn sie in der Konkurrenz um Gelder, Studierende und die beste Lehre über Mechanismen verfügten, ihre Qualität zu sichern und sie nach außen hin transparent zu machen (Ebel-Gabriel 2004: 1f.). Ähnlich argumentiert Hans-Uwe Erichsen, der meint, dass Qualitätssicherung eine Reaktion auf bestimmte Entwicklungsfolgen in Europa sei. Als Wegmarken stellt er ein Set von transnationalen Veränderungen vor: die Schaffung eines europäischen Arbeitsmarktes, Internationalisierung der Forschung und Lehre und europäische Bildungsintegration

⁴⁵ Europäisierung wird hier verstanden als die Verlagerung der Steuerungsschwerpunkte von nationaler auf europäische Ebene.

(Erichsen 2004). Der Bologna-Prozess erscheint vor diesem Hintergrund als pan-europäische Reaktion, internationalen Wettbewerb, europäische Anerkennung der Studienabschlüsse, Mobilität der Studierenden und Transparenz und Vergleichbarkeit akademischer Leistung über Qualitätssicherung zu garantieren. Nicht nur unter Ministern, globalen und europäischen Organisationen sondern auch unter Experten besteht mittlerweile ein breiter Konsens darüber, dass die Sicherung der Qualität von Studium und Lehre sowohl notwendiger Auftrag als auch Kernbestandteil der nationalen Hochschulsysteme in einem europäischen Hochschulraum sei (vgl. Ruppert 2005/Gaehgens 2005). Überdies sei die Forderung nach Qualitätssicherung Ausdruck eines Trends „von staatlicher Detailsteuerung hin zu größerer Autonomie von Hochschulen“ (Hopbach 2005a: 9).

Obwohl Konsens darüber besteht, dass Qualitätssicherung ein legitimes und notwendiges Anliegen von Hochschulbildung und Hochschulpolitik ist, zirkulieren kontroverse Auffassungen in den hochschulpolitischen Debatten, was unter Qualität und Verfahren zu ihrer Sicherung zu verstehen sei und ob diese wirklich sinnvoll seien. Qualität als Merkmal und Ziel akademischer Ausbildung ist ein „multidimensionales Phänomen“ (Ebel-Gabriel 2004: 7/vgl. Interview Nickel: 35), da unter Qualität je nach Interessenlage etwas anderes verstanden wird. Während Studierende beispielsweise von einem Studiengang Berufsbefähigung erwarten, sehen Hochschullehrer die Qualität der akademischen Ausbildung in der Förderung wissenschaftlicher Exzellenz garantiert. Die Ministerialbürokratie dagegen begrüßt ein Qualitätsverständnis, das einem effizienten Ressourceneinsatz Rechnung trägt. Qualitätsinteressen sind daher auch immer politische Interessen in einem weiten Sinne. Überdies gestaltet sich eine eindeutige Bestimmung von Qualität schon deshalb schwierig, da der Wert immaterieller Güter bestimmt werden soll, die einem ständigen Veränderungsprozess unterworfen sind.⁴⁶ Zur Illustration sind die verschiede-

⁴⁶ Denn Wissen als Produkt der Hochschulen gilt als dynamische Größe und lässt sich deshalb nicht über fixe Standards messen (siehe dazu auch Interview Daxner: 9).

nen Interessenten und Anforderungen an Qualität tabellarisch zusammengefasst:

Tabelle III: Qualitätsverständnis von Zielgruppen

Nutzer/Betroffene	Qualitätsfaktoren
Wissenschaftler	Erkenntnis, wissenschaftlicher Fortschritt/Expertise, Reputation, akademische Freiheit
Öffentlichkeit/Steuerzahler	Rechenschaftsdarlegung über Geldverbrauch, Effizienz
Arbeitgeber	Employability/Berufsbefähigung
Hochschulen	Interne Qualitätskontrolle, -verbesserung, effizienter Mitteleinsatz
Hochschulen untereinander	Vergleichbarkeit, Transparenz und Wettbewerb der Qualität von Studium und Lehre
Staat/Ministerien	Effizienz in der Mittelvergabe/Verantwortung für Bildungsstandards
Studierende	Verbraucherschutzaspekte: Auskunft über Qualität und Attraktivität von Studienprogrammen und -angeboten /Berufsbefähigung
Europäischer Hochschulraum/Bologna-Prozess	Alle oben genannten Ziele als umfassendes Qualitätsmerkmal, Mobilität, internationale Anerkennung
Globaler Bildungsmarkt	Qualitätssteigerung durch Wettbewerb/Mobilität der Studierenden/weltweite Transparenz der akademischen Leistung und der Qualität der Bildungsangebote

Quelle: eigene Darstellung nach Gaegtens 2005/Ebel-Gabriel 2004

Diese Vielschichtigkeit der Interessenlage ist einer Mehrdeutigkeit des Qualitätsverständnisses geschuldet. Daraus erklärt sich auch der fehlende Konsens über die Operationalisierbarkeit von Qualitätssicherung, obwohl Übereinstimmung darin besteht, dass Qualität der Hochschulen „das Herzstück des entstehenden europäischen Hochschulraumes“ (Ruppert 2005: 28/vgl. Sursock 2004f.: 3) ist. Qualität und Qualitätssicherung sind demnach „eher Schimären denn im Konsens definierbare Sachverhalte“ (Ebel-Gabriel 2004: 8), die Ausdruck eines Interessenkonfliktes zwischen Hochschule, Wissenschaft, Staat und Politik sind. Dennoch haben sich im Anbetracht dieser Vielfalt Verfahren zur Sicherung von Qualität in der Praxis herausgebildet, die sich im Bezug auf ihre Zwecke durch zwei Richtungen unterscheiden lassen und denen zwei idealtypische Qualitätsverständnisse zugrunde liegen:

Tabelle IV: Qualitätssicherungstypen

Qualitätssicherungstyp	Qualitätssicherungsverfahren	Qualitätsbegriff	Zweck
Interne Qualitätssicherung	Evaluation	Mit relativem Qualitätsbegriff	Überprüfung, ob das selbstgesteckte Ziel erreicht ist
Externe Qualitätssicherung	Akkreditierung	Mit absolutem Qualitätsbegriff	Kontrolle, ob vorgegebene Mindeststandards erfüllt sind

Quelle: eigene Darstellung

Die beiden Verfahren entspringen zwei bildungspolitisch aktuellen Paradigmen: der ‚autonomy‘ – der Hochschulfreiheit, Qualität selber zu bestimmen und zu entwickeln – und der ‚accountability‘ – der Rechenschaftsablegung gegenüber Staat und Öffentlichkeit über das hochschuleigene Qualitätshandeln (Ebel-Gabriel 2004: 5). *Evaluati-*

on⁴⁷ kann demnach verstanden werden als ein Verfahren zur autonomen Qualitätsentwicklung, die sich ex-post an der Out-put Qualität bestimmen lässt, während *Akkreditierung* den Hochschulen den Rahmen für dieses freie Qualitätshandeln ex-ante bietet, die im Bologna-Prozess niedergelegten Ziele wahrt und Impulse zur internen Qualitätsverbesserung gibt. Der Evaluation liegt damit ein relativer Qualitätsbegriff zugrunde, welcher sich über die hochschulspezifischen Ziele bestimmt. Diesem steht ein absoluter Qualitätsbegriff gegenüber, der sich über externe, überinstitutionell gültige Merkmalen definiert. Diese Unterscheidung trifft prinzipiell jedoch nur theoretisch zu. Im Verfahrensverlauf überschneiden sich beide Typen: Selbstreport, Berichterstellung, Peer-Review (vgl. Stauffacher 2005: 72/Friedrichs 2004: 10/Leszczynsky et al. 2004). Diese beiden Ansatzpunkte und ein multiples Qualitätskonzept lassen die Meinungen zur Akkreditierung und Evaluation zwischen zwei extremen Polen rangieren: der Auffassung, Evaluation und Akkreditierung getrennt voneinander zu betrachten, da sie zwei verschiedenen Zielsetzungen folgen und der Position, die beiden Verfahren seien kongruent und daher nicht nur aus Effizienzgründen verknüpfungswürdig (Ebel-Gabriel 2005: 5ff.).⁴⁸ Angesichts dieser Mehrdeutigkeit kann Qualität abstrahiert aber allgemein funktional begriffen werden als Variable, die sich einerseits bestimmt über ‚fitness for purpose‘ – als die Qualität von Leistungen und Produkten im Hinblick auf einen bestimmten Zweck – und andererseits über ‚fitness of purpose‘ – als die Qualität dieses Zieles (vgl. Erichsen 2004: 6/Hopbach 2006:15).

In der gegenwärtigen europäischen und internationalen Qualitätssicherungspraxis haben sich einer Studie der Hochschulinformations-System GmbH (HIS) (Leszczynsky et al. 2004) zufolge drei gültige Verfahrenstypen herausgebildet, zu denen Akkreditierung und Evaluation (Qualitätsbewertung), aber auch die Quality Audit (‚Qualitätsanhörung‘) gehört. Quality Audit versteht sich als Monito-

⁴⁷ Ein historischer Überblick zu Verfahren und Methoden der Evaluation findet sich bei Bülow-Schramm 2001.

⁴⁸ Die in Deutschland jüngst aufgeworfene Frage nach einer Verknüpfung beider Verfahren wird von Experten in HRK 2005 eingehend diskutiert.

ring/Assessment ganzer Institutionen, mit dem auf einer Meta-Ebene die Qualität hochschulinterner Qualitätsprozesse untersucht wird. In Deutschland und anderen europäischen Ländern gewinnen aktuell dieses und ähnliche Verfahren an Bedeutung (vgl. Heusser et al. 2006/ Leszczensky et al. 2004). Denn die Sicherung von Prozessqualität und Qualitätskultur⁴⁹ sei nicht allein über Evaluation und Akkreditierung zu erreichen. So stehe die Dominanz einer externen Bewertung und Steuerung als auch der selektive Fokus auf die Qualität einzelner Leistungen bei der Akkreditierung und der Evaluation (vgl. Leszczensky et al. 2004: 17) der im Bologna-Prozess beabsichtigen grundlegenden Autonomie und Effektivität einer hochschuleigenen umfassenden Qualitätsgestaltung entgegen. Das Verfahren der Qualitätsbewertung/Evaluation wird daher von einigen Ländern durch die Einführung der Quality Audits abgelöst (vgl. ebd.).

Die folgende Tabelle unterscheidet in einer Gegenüberstellung die drei in der Praxis gängigen Verfahren nach zeitlichen, inhaltlichen und ergebnisorientierten Gesichtspunkten.

⁴⁹ Als notwendige Ergänzung zu Qualitätssicherungsmechanismen wird die Etablierung einer Qualitätskultur an Hochschulen mit einem breiten Konsens von sowohl europäischen als auch nationalen Akteuren gefordert (vgl. Wilson 2005/Sursock 2005/ Interview Sursock/Wolff 2004).

Tabelle V: Qualitätssicherungsverfahren

Verfahren/ Dimensionen	Akkreditierung	Qualitätsbe- wertung	Quality Audit
Leitfrage	Ist die Leistung bzw. das Angebot gut genug?	Wie gut ist die Leistung?	Erreicht die Institution ihr Ziel?
Fokus	Kontrolle über Mindeststandards	Information	Verbesserung
Qualitäts- dimension	Inputqualität (und Outputqualität)	Outputqualität	Prozessqualität
Gegenstand	Studiengänge (und in Einzelfällen Institutionen)	Lehre, Forschung, Studiengänge, Fachbereiche, Institutionen	Institutionelle Prozesse der internen Qualitätssicherung
Motivation	Genehmigung bzw. Qualitätssiegel	Transparente und vergleichbare Darstellung von Leistungen	Förderung interner Initiativen zur Qualitätssicherung
Form	Standardisiert	Standardisiert	Individuell
Ergebnis	Ja/Nein-Urteil	Stärken-Schwächen-Analyse; vergleichende Bewertung (Wort- oder Zahlurteil, Rangliste)	Empfehlungen zu Inputs, Prozesse und Outputs von internen Verfahren
Häufigkeit	Einmalig (z.T. periodisch)	Periodisch	Periodisch

Quelle: Leszczensky et al. 2004: 16

Obwohl sich die angewandten Methoden mit den oben dargestellten Differenzierungs-Kriterien von Leszczensky et al. in theoretischer Abgrenzung näher bestimmen lassen, darf diese Typologie nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Grenzen zwischen den einzelnen Verfahren fließend sind. So werden Evaluationen (Qualitätsbewertung) nicht nur zur Informationsfunktion sondern ebenso zur Korrektur von Studienangeboten aber auch als Grundlage für Zielvereinbarungen

genutzt (vgl. Erichsen 2004: 8). Akkreditierungen können zudem qualitätsverbessernd wirken, wenn die Re-Akkreditierung eines Studienganges vorgenommen wird. Als wesentliches Unterscheidungsmerkmal für die drei Verfahren gelten jedoch deren Ergebnisse. So ist die Urteilsfolge entscheidend für die Akkreditierung einerseits und die Bewertung und Empfehlung für die Evaluation bzw. Quality Audit andererseits.⁵⁰

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Debatte zur Qualitätssicherung lässt sich Folgendes festhalten: Erstens hat die Frage nach der Qualität die Hochschulen in ein gesellschaftspolitisches Gesamtinteresse gerückt. Dabei herrscht zweitens auf sowohl fachlicher als auch politischer Ebene ein breiter pan-europäischer Konsens darüber, dass das Ringen um Qualität von Studium und Lehre nicht nur notwendiger politischer Leitgedanke zur Schaffung des europäischen Hochschulraumes sein sollte, sondern ebenso die bildungspolitische Antwort auf transnationale und nationale soziale und ökonomische Probleme sei. Obwohl die Auffassungen zum Verständnis und Umsetzung von Qualität und Qualitätssicherung divergieren, haben sich drittens drei aktuell gebräuchliche Verfahrenstypen in der Qualitätssicherungspolitik herausgebildet, von denen Akkreditierung und Evaluation offiziell als gleichberechtigte Typen im Bologna-Prozess gelten. Dabei rückt die Prozessorientierung als ergänzende aber auch alternative Qualitätssicherungsmethode zunehmend ins Zentrum des hochschulpolitischen Qualitätsdiskurses.

⁵⁰ Weitere Ausführungen in der oben erwähnten umfassenden Studie zur Qualitätssicherung finden sich bei Leszczensky et al. 2004, die diese Verfahren im Zusammenhang mit der Hochschul-Finanzierung in ausgewählten OECD-Ländern untersuchen.

3.2 Nationale Qualitätssicherungspolitik am Fallbeispiel Deutschland

Konnten bisher Akteure, Bedeutung und Verfahren für die europäische Dimension im Allgemeinen vorgestellt werden, so fragt – dem Titel dieser Arbeit folgend – dieser Teil im Besonderen danach, wie und welche Steuerungsstrukturen am Beispiel der Qualitätssicherung sich auf nationaler Ebene im Lichte globaler und europäischer Politik entwickelt haben. Jedoch schließen nachstehende Gründe eine gesamteuropäische Untersuchung aus: Die „landesspezifischen Entwicklung[en] der Diskussion um Qualität“ (Leszczensky et al. 2004: 15), grundlegende Unterschiede in den Hochschulsystemen, eine häufig divergente Begriffsverwendung der Verfahren in den Ländern und die bereits in Kapitel 2.2 konstatierten unterschiedlichen nationalen Reformgeschwindigkeiten in Europa legen eine exemplarische Fallstudie nahe. Um diese Studie so erkenntnisreich wie möglich für die dieser Arbeit zugrunde liegenden Forschungsfrage zu gestalten, ist ein Kriterienkatalog entwickelt worden. Demzufolge sollte das zu untersuchende Land acht Voraussetzungen im Hinblick auf seine Qualitätssicherungspolitik erfüllen: Neben der Mitgliedschaft im Bologna-Prozess sollten ein expliziter Bezug zur europäischen Dimension in der hochschulpolitischen Agenda, stabile ökonomische, politische und soziale Strukturen und ein funktionierendes Qualitätssicherungssystem, das erste Veränderungen bewirkt hat, vorliegen. Ferner sollten die Qualitätssicherungsmethoden den europäischen Zielvorgaben nicht zuwiderlaufen, sondern sie umsetzen. Diese Methoden sollten dokumentiert bzw. dokumentierbar sein. Es müsste sich demnach um ein Hochschulland handeln, das Indizien für eine veränderte, revidierte oder zumindest problematisierte Beziehung zwischen Staat und Hochschule genauso aufweist wie Bezüge auf den Bologna-Prozess auf der Folie seiner nationalen Qualitätssicherungspolitik. Weiter sollte es adressierbare hochschulpolitische Akteure und Organisationen geben, deren Aussagen zur Qualitätssicherung repräsentativ sind.

Die Länderstudie fragt also nach Akteuren, Instrumenten, Strukturen und Institutionen in der Qualitätssicherungspolitik, mit deren Untersuchung ein *Tableau* der nationalen Rezeption europäischer Hochschul-

politik entworfen werden kann und das die *Illustration sowie Interpretation von Steuerungsstrukturen im Prozess europäischer Hochschulreformen* (siehe Kapitel 3.3 und 4) ermöglicht.

Zahlreiche Länder des Bologna-Prozesses erfüllen diese Bedingungen. Da aber nur ein Land im Rahmen dieser Arbeit berücksichtigt werden kann, wurde Deutschland untersucht. Denn neben der Tatsache, dass dieses Land alle acht Kriterien erfüllt, gehört die Bundesrepublik mit Frankreich, Italien und England als Unterzeichner der Sorbonne-Erklärung 1998 gewissermaßen zu den Vätern des Bologna-Prozesses. Dennoch sind im deutschen Hochschulsystem die europäischen Reformziele weniger rasch und erfolgreich durchgesetzt worden als in jüngeren Mitgliedsländern, wie Norwegen oder Dänemark (siehe Kapitel 2.2). Das liegt erstens unter anderem daran, dass die Einführung zweistufiger Studiengänge zu Beginn nur als Option statt als flächendeckende Neuerung (wie Diplom und Magister) forciert vorgenommen worden ist. So kritisierte der Leiter des Zentrums für Hochschulentwicklung (CHE), Detlef-Müller Böling, dass Deutschland den Anschluss an den Bologna-Prozess und die Chance seiner Mitgestaltung verpasse, wenn die Reformen nur „halbherzig“ (Müller-Böling 2003: 360) durchgeführt würden. Zweitens blickt das deutsche Hochschulsystem in der Vergangenheit auf eine staatliche Detailsteuerung zurück, die – abgesehen von der Komplexität der föderalistischen Struktur – eine Transformation von Hochschulpolitik im Vergleich zu anderen europäischen Ländern mit Einführung neuer Modi erschwert hat. In den letzten Jahren haben allerdings umfassende Veränderungen in der deutschen Hochschulpolitik stattgefunden: in der Bundesrepublik und im deutschsprachigen Raum entwickelt sich gegenwärtig der größte Akkreditierungsmarkt Europas und die Qualitätssicherungspolitik löst ein Paradigmenwechsel aus, der mit der Programmatik europäischer Agenden korrespondiert. Publikationen und Debatten mit europäischer Perspektive ermöglichen mittlerweile dies dokumentarisch zu verfolgen (siehe dazu auch Benz/Kohler/Landfried 2005). Erste Reflexionen in Aufsätzen und Artikeln zum Qualitätssicherungssystem – zur Akkreditierung und Evaluation – (HRK 2005/Hopbach 2005a) sowie zum konstatierten Politikwechsel von

alten zu neuen Steuerungsmechanismen (Kehm/Lanzendorf 2005) machen Deutschland somit als Fallstudie für die Forschungsfrage dieser Arbeit interessant.

3.2.1 Gründe

Qualitätssicherung ist Ausdruck einer Reformbewegung der 1990er Jahre im deutschen Hochschulsystem (Lange 2005: 16), die die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulen gefährdet sah. Der europäischen Debatte (Kapitel 3) folgend werden – neben durch den Bologna-Prozess ausgelösten nationalen Verpflichtungen – internationale Entwicklungen als Argument in der deutschen Diskussion herangezogen, Qualitätssicherung als notwendiges handlungspolitisches Ziel zu stärken.

Gründe für die Qualitätssicherung als bildungspolitisches Paradigma werden am Beispiel sozioökonomischer und technologischer Veränderungen aufgezeigt. Diese vollzogen sich in ‚postindustriellen‘ Gesellschaften, in welchen die wertschöpfende Bedeutung von Wissen und Qualität zugenommen habe (vgl. Friedrich 2004: 2ff).⁵¹ Wissen als Ressource marktwirtschaftlichen Erfolgs in zeitlich und räumlich entgrenzten Wertschöpfungsprozessen und Märkten avanciert zum vorrangigen Produktionsgut. Qualitätsstandards und –sicherungsmethoden der global gesteuerten und nicht mehr in nationalen Räumen auszumachenden Wertschöpfungsketten werden zum wirtschaftlichen und politischen Steuerungsprinzip/Erfolgskonzept gekürt, die ihre Institutionalisierung beispielsweise in der Gründung der ISO-9000 Familie zur Qualitätssicherung finden. Dieser Trend zur Zertifizierung und Attestierung von Produkten und Dienstleistungen und die Forderung nach ‚Know-how‘ statt Massenprodukten als Erfolgsgröße greift auch in anderen Bereichen um sich. In einer so genannten Wissensgesellschaft geraten Hochschulen als Agenten für Wissen und

⁵¹ Die von Friedrich beschriebenen Entwicklungen werden nicht nur in Deutschland sondern auch in vergleichbaren Industrienationen beobachtet (sieh dazu auch Altmeppen/Löffelholz 1994).

Qualität zunehmend unter gesellschaftspolitischen Druck, Rechenschaft über ihre Qualität abzulegen. Hochschulen werden diesem Paradigmenwechsel folgend unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet und die Freiheit für Forschung und Lehre tritt zurück zugunsten ihrer Professionalisierung als Expertenorganisation, deren Hauptauftrag darin gesehen wird, ökonomisch und gesellschaftlich bedeutsame Wissensgüter zur Verfügung zu stellen (siehe dazu auch Friedrich 2004: 2-6f).⁵²

Ein weiteres Argument für die gegenwärtige Bedeutung von Qualität sind nationale Probleme, die sich am Beispiel deutscher Hochschulpolitik illustrieren lassen. In den letzten fünf Dekaden hat ein dramatisches Missverhältnis von Expansion und Finanzierung des deutschen Hochschulsystems zur Schwächung der Qualität von Studium und Lehre geführt. Denn obwohl die Studierendenzahl eines Geburtsjahrganges seit den 1960er Jahren⁵³ um rund 25% anstieg, wurden die anfallenden Bildungsinvestitionen nicht proportional aufgestockt. Überholte Studienformate, zu lange Studienzeiten, hohe Abbrecherquoten und ein mittelmäßiges Forschungsniveau werden als Krisenmerkmale genannt (Ebel-Gabriel 2004: 4/vgl. Schlicht 2006). Die Fehlentwicklungen versuchte man in einer vom internationalen Trend abweichenden deutschen Strategie seit den 1970er Jahre durch erhöhte staatliche Eingriffsdichte erfolglos zu korrigieren. Aus diesem gleichsam doppelten – finanz- und steuerungs politischen – Misserfolg erklärt sich ein seit den 1990er Jahren verlautbarter Trend, Hochschulen mit mehr Autonomie bezüglich ihrer Selbstorganisation, insbesondere ihrer Qualitätsgestaltung auszustatten. Dies geschieht jedoch aus einem finanzpolitischen Zwang: Denn in der Krisenlage müsse „der

⁵² In diesem Zusammenhang ist auch die Debatte um die ‚Entrepreneurial University‘ zu sehen. Der Begriff ist Ausdruck für einen Hochschulprototyp nach ökonomischen Maßstäben, der wie ein modernes Dienstleistungsunternehmen Bildung als Produkt an Studierende im Anbieter-Kunden-Verhältnis verkauft. Die Prämissen sind weit reichende staatliche Unabhängigkeit, Effizienz in der internen Organisation und Effektivität im Wettbewerb auf einem globalen Bildungsmarkt (vgl. Brunn 1997).

⁵³ Diese Zahlen beziehen sich auf Untersuchungen im zeitlichen Rahmen von Beginn der 1960er bis Ende der 1990er Jahre (Ebel-Gabriel 2004: 3).

effektive Einsatz der Mittel [...] gewährleistet werden, weil mit dem vorhanden Budget eine Verbesserung der Hochschulausbildung erreicht werden muss“ (Bülow-Schramm 2001: 113), um „Mittelkürzungen in Gestalt verschärfter Sparauflagen durch den Länderhaushalt“ (ebd.) zu verhindern. Die jüngste Steuerungspolitik zielt darauf ab, die Steuerungskompetenz vom Staat auf die Hochschulen zu verlagern und mit Instrumenten der Rechenschaftsablegung (zum Beispiel Akkreditierung, Evaluation, Zielvereinbarungen, Globalhaushalte) den zugewiesenen Handlungsspielraum der Hochschulen zu überwachern.

Qualitätssicherung als Hauptanliegen nationaler Reformen in Deutschland wird getragen von einem finanzpolitischen Druck zur Rechenschaftsablegung, der ökonomischen und gesellschaftspolitischen Bedeutung von Wissen und Qualität sowie einem neuen Steuerungsparadigma für mehr Handlungsautonomie in der Selbstgestaltung und weniger staatlichem Eingriff. Vor diesem sozio-historischen Hintergrund, der gleichzeitig auch als politisch wirksame Argumentationsgrundlage für die Durchführung von Studienreformen fungiert, entfaltete sich eine Qualitätssicherungspolitik in Deutschland, für deren Entwicklung die wesentlichen Wegmarken und Akteure nachstehend illustriert sind.

3.2.2 Entwicklung

Die Entwicklungslinie lässt sich bis zu Beginn der 1990er Jahre zurückverfolgen als die überwiegend von studentischer Seite geäußerte Forderung laut wurde, die Lehrqualität zu verbessern. Dahinter stand der Ansatz mit einer von allen an der Hochschule beteiligten Akteuren (Hochschulleitung, -lehrer, Studierende) geteilten Qualitätskultur akademische Leistung sowohl zu pflegen als auch zu verbessern und so Verantwortung gegenüber der finanzierenden Öffentlichkeit zu tragen (Friedrich 2004: 6). Auf diese Forderung wurde von institutioneller Seite mit einem ‚Eckwertepapier‘ der *Bund-Länder-Arbeitsgruppe für das bildungspolitische Spitzengespräch der Regie-*

rungschefs der Länder 1993 und später mit der Empfehlung der HRK⁵⁴ 1995 ‚Zur Evaluation im Hochschulbereich unter besonderer Berücksichtigung der Lehre‘ reagiert (ebd.). Diese Entwicklung flankierten die Empfehlung des *Wissenschaftsrats* sowie eine Publikation zur Qualitätssicherung vom Zentrum für Hochschulentwicklung (CHE)⁵⁵. 1998 rief die HRK das ‚Projekt Q‘ (Qualitätssicherung an Hochschulen) ins Leben, das zuerst von Bund und Ländern, aber in seiner verlängerten Laufzeit mittlerweile allein vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) bis 2006 gefördert wird. Über ein breit angelegtes Spektrum aus Veranstaltungen, Projekten und Publikationen⁵⁶ arbeitet die Vertretung der Hochschulen so mit staatlicher Unterstützung an einer systematisch angelegten Qualitätssicherungspolitik entsprechend den europäischen Entwicklungen (Kapitel 3). Die 4. HRG⁵⁷ Novelle vom August 1998 löste dann die ersten einschneidenden institutionellen Veränderungen aus. Darin wurde nicht nur „rahmenrechtlich vorgeschrieben“ (Friedrich 2004: 8) Forschung und Lehre regelmäßig zu bewerten. Vielmehr sah das HRG vor, zweistufige Studiengänge nach europäischem Modell einzuführen und mit den Instrumenten der Evaluation und Akkreditierung zu bewerten. Auf diese Bestimmung folgte in ländereigener Gesetzgebung die Gründung von offiziell staatlich unabhängigen *Evaluations- und Akkreditierungsagenturen*.⁵⁸ Diese unterstellten ihre Ziele und Verfahren dem von der KMK⁵⁹ und HRK ins Leben gerufenen *Akkreditie-*

⁵⁴ Hochschulrektorenkonferenz.

⁵⁵ Das CHE ist auf Initiative der HRK und der Bertelsmannstiftung als finanziell und politisch unabhängige Hochschulforschungseinrichtung der Bertelsmann AG gegründet worden.

⁵⁶ Zu den Publikationen gehören so zum Beispiel der zusammen mit der HIS herausgegebene Newsletter des EvaNet (Netzwerk für Evaluation und Qualitätssicherung in Deutschland) und die von der HRK betreute Tagungsdokumentation zum „Projekt Q“ (siehe dazu auch HRK 2005, Hopbach 2005).

⁵⁷ HRG: Hochschulrahmengesetz.

⁵⁸ Die ersten Agenturen waren ZevA und die Evaluationsagentur in Baden-Württemberg – die Zuständigkeiten ergaben sich sektoral bzw. regional. Eine aktuelle Auflistung der Akkreditierungsagenturen findet sich auf der HRK Seite: www.hrk.de (vgl. Friedrich 2004: 11).

⁵⁹ KMK: Kultusministerkonferenz.

rungsrat, der für eine bundesweite Koordination der Akkreditierung verantwortlich ist. Er verleiht die Qualitätssiegel für die in Deutschland in der Mehrheit als Studienprogrammakkreditierung durchgeführten Testverfahren. Die explizite Integration dieser hochschulpolitischen Strukturreform in den europäischen Kontext erfolgte in dem von BMBF, KMK und HRK im Jahr 2000 gemeinsam verfassten Sachstandsbericht.⁶⁰

Mit der Konzentration auf die Qualitätssicherung als europäischer und nationaler Reformschlüssel in der Hochschulpolitik zum einen, eine davon motivierte Änderung von Gesetzen und Empfehlungen zur Umsetzung der Bologna-Reformen zum zweiten und der Schaffung eines weniger in der Verantwortung des Staates geführten Qualitätssicherungssystems zum Dritten setzte ein grundlegender Wandel der nationalen Hochschulpolitik ein. In dieser Neuordnung stellt sich die Frage, wer, wie und mit welchen Mitteln gesteuert wird. Staatliche Organe (KMK, Landesministerien), Verbände der Hochschulen (HRK) und weitere freie Akteure (CHE, Evanet, HIS⁶¹) haben sich schließlich ein dezentrales, institutionelles Design nach europäischen Rahmenvorgaben verliehen, das mit Akkreditierung und Evaluation eine Steuerungspolitik eröffnet, in der neue, teilweise unabhängige Steuerungsinstanzen an die Stelle zentralistischer staatlicher Steuerung treten. Um die Frage nach der Funktionsweise in diesem komplexen System zu klären, sind Akteure und Organisationen, Instrumente und Verfahrensweisen anhand von Evaluation und Akkreditierung zu untersuchen. Auf dieser Grundlage ist dann zu fragen, wie weit sich das System geöffnet hat, welche europa- und nationalpolitischen Kräfte hier wirksam sind und welche Funktionen der Staat übernimmt.

⁶⁰ Der Bericht trägt den Titel: „Qualitätssicherung/Evaluation der Lehre: Die deutsche Position im europäischen Kontext“ und ist auf der Homepage der KMK zu finden: www.kmk.org. Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) gab zudem eine Übersicht „über nationale und internationale Initiativen zu Qualitätsvergleichen und zur Qualitätssicherung im Bildungswesen heraus“ (vgl. Friedrich 2004: 8f.).

⁶¹ HIS: Hochschul-Informationen-System GmbH, Hannover.

3.2.3 Organisation, Verfahren, Instrumente und Akteure der Qualitätssicherung

Zunächst werden die Komponenten der Qualitätssicherung anhand der in Deutschland sich standardisierenden Verfahren der Evaluation und Akkreditierung untersucht. An ihnen sind dann Akteurskonstellationen und Strukturen des Qualitätssicherungssystems in Deutschland zu klären.

Evaluation

In der zuvor skizzierten Entwicklung der Qualitätssicherungspolitik hat neben zahlreichen Empfehlungen und Positionen zur Evaluation das HRG den Grundstein zur Gründung von Organisationen gelegt. Die im HRG §2 geforderte „ex-post Bewertung der Arbeit ganzer Institutionen“ (Friedrichs 2004: 9) führte zur Einrichtung von Evaluationsagenturen als unabhängige, nicht-staatliche Organisationen. Evaluationen wurden in den Ländern gesetzlich vorgeschrieben und müssen periodisch durchgeführt werden. Sie dienen zur Qualitätserhöhung und Entwicklung des eigenständigen Qualitätshandelns in den Hochschulen. So gründete beispielsweise die Landeshochschulrektorenkonferenz Niedersachsens bereits 1995 die Zentrale Evaluationsagentur Hannover (ZevA) und initiierte die Einrichtung einer wissenschaftlichen unabhängigen Kommission zur Konsultation für die von der ZevA getragene Qualitätsprüfung. Die Legitimation der ZevA ergibt sich aus Gründen des Verbraucherschutzes, des effizienten Mitteleinsatzes und der Qualitätsförderung. Evaluationen werden im fünf- bis siebenjährigen Abstand durchgeführt und indirekt nutzbar gemacht für Zielvereinbarungen zwischen Hochschule und Ministerium. Um Beliebigerkeit in der Qualitätsprüfung vorzubeugen aber auch als Anbieter unter konkurrierenden Agenturen glaubwürdig zu sein, ist die ZevA – wie die Mehrheit der Evaluationsagenturen – als Mitglied von Dachorganisationen (wie zum Beispiel EQUIS oder ECA, vgl. Schaubild

Kapitel 3.3) national und transnational vernetzt und so an Kooperation, Austausch und Bildung von regionalen, fachlichen und europäischen Standards beteiligt.

Der Begriff Evaluation bezeichnet ein Prüfverfahren, das auf alle Funktionsbereiche der Hochschule intern und extern anwendbar ist: von der Öffentlichkeitsarbeit über die Lehre in einzelnen Fachbereichen bis hin zur Bibliotheksausstattung einer Hochschule (vgl. Künzel 2005: 2). Nachdem der Terminus im Reformpathos der sechziger Jahre vielfältige Methoden zur hochschulinternen Qualitätsverbesserung vereinte – zum Beispiel Ranking, hochschulinterne Lehrevaluation (vgl. Bülow-Schramm 2001) – hat sich spätestens mit den Empfehlungen der HRK von 1995 in der Bundesrepublik Deutschland das Peer-Review-Verfahren als standardisiertes „Mittel der Binnen- bzw. der Selbststeuerung“ (Erichsen 2004: 8) von Hochschulen durchgesetzt. Einem relativen Qualitätsbegriff folgend (s. o.) werden mit der Evaluation die selbstgesteckten Ziele gemessen. Die Qualitätsverbesserung ist nach innen und auf fachspezifische Inhalte gerichtet. Dabei handelt es sich um eine in Phasen gegliederte Kombination von Selbst- und Fremdevaluationsformen unter Beteiligung Dritter.

Tabelle VI: Verfahren und Formen der Evaluation

Phasen des Peer-Review-Verfahrens	Evaluationsformen
Erstellung eines Selbstberichtes über den zu evaluierenden Gegenstand/Leistung	Selbstevaluation
Begutachtung des zu evaluierenden Sachverhaltes durch renommierte hochschulfremde Fachkollegen und Vertreter aus Berufspraxis in einer Peer-Group auf der Grundlage des Selbstberichtes und Vor-Ort-Begutachtung. Vorschlag von Maßnahmen zur Behebung der Schwächen und Betonung der Stärken.	Fremdevaluation
Stellungnahme der Hochschule zum Gutachten und Entwurf eines Maßnahmenprogramms. Vereinbarung eines Zeitrahmens zwischen Hochschulleitung und Fachbereich für die Umsetzung. Ergebnisbericht an die Evaluationsagentur über Umsetzungsstand (Follow-up).	Internalisierung der Fremdevaluation

Quelle: eigene Darstellung nach Bülow-Schramm 2001: 116 und Künzel 2005: 6

Dieses mehrstufige Verfahren entspricht dem europäischen Standard aus Selbstbericht (interne Evaluation), Begutachtung (externe Evaluation), Veröffentlichung und Abschlussbewertung (Follow-up) und spiegelt detaillierte Vorgaben der Europäischen Kommission⁶² wider (vgl. Bornmann et al. 2004: 2f.). Das Prüfverfahren wird von selbstständigen, unabhängigen Evaluationsagenturen durchgeführt und erfolgt in der Regel periodisch.

⁶² Die Kommissions-Angaben beziehen sich beispielsweise auf die Dauer der Vor-Ort-Begehung, der Beteiligung von Akteuren der Hochschule und der Konstellation der Gutachter der Europäischen Kommission.

Akkreditierung⁶³

Während die Evaluation als variantenreiche Prüfung von „lehr- und studienrelevante[n] Aktivitäten“ (Friedrichs 2004: 9) auf eine ‚Qualitätserhöhung‘ der Hochschule abzielt, ist die Akkreditierung als staatliches standardisiertes Testverfahren von Studienprogrammen primär auf die ‚Qualitätssicherung‘ gerichtet (Künzel 2005: 10). Dabei ist das Akkreditierungsverfahren mit dem der Evaluation (vgl. Tabelle VI) weitgehend kongruent. Beide Verfahren unterscheiden sich jedoch in ihrem Bezugspunkt und ihrer Folgeschwere: Akkreditierung in Deutschland bezieht sich in Abgrenzung zur Evaluation auf die Anerkennung von Studiengängen. Im Gegensatz zur Evaluation geht dieses Verfahren über die Einschätzung von Stärken und Schwächen verschiedenster hochschulinterner Leistungen hinaus und mündet entweder in der Studiengangs-Anerkennung durch Verleihung eines Gütesiegels, der Anerkennung unter bestimmten Auflagen oder dem Scheitern einer Anerkennung (vgl. Kohler 2006: 3).

Das HRG von 1998 ersetzte die vormals geltende bundesrechtliche „Verpflichtung zur Erstellung von Rahmenstudien- und Rahmenprüfungsordnungen“ (Friedrichs 2004: 9) durch ein zweistufiges Akkreditierungswesen, dessen Status und Aufgaben in einer Reihe von Folgebeschlüssen rechtlich fixiert und dessen europäische Dimension betont wurden (vgl. Petzina 2005: 25 und KMK und HRK-Texte unter www.akkreditierungsrat.de). Die Genehmigungspflichtigkeit für die vom Akkreditierungsrat befugten Agenturen ersetzt die staatlichen Rahmenordnungen. Akkreditierung⁶⁴ entscheidet somit über die Existenz oder Nicht-Existenz eines Studienganges im deutschen Hochschulsystem und zwar unter Einbezug europäischer Standards. Letztere lassen dieses Testverfahren zum entscheidenden Instrument der Umsetzung wesentlicher Vorgaben der europäischen Hochschulagen-

⁶³ Ursprünglich wurde der Begriff im Diplomatie- und Pressebereich für den „Akt der Anerkennung oder Beglaubigung, der einer Person einen veränderten Status überträgt“, verwendet. Die „Akkreditierung verleiht weitergehende Rechte und Befugnisse“ (Naderer 2001: 1).

⁶⁴ Im Bemühen um eine differenzierte Betrachtung wird die Akkreditierung zunehmend auch als Mittel zur Qualitätserhöhung mit einem relativen Qualitätsbegriff gesehen (vgl. Hopbach 2006: 7).

da avancieren, wie zum Beispiel die europaweit anerkannten zweistufigen und modularisierten Studiengänge (im Bologna-Prozess als Bachelor-Master-Studiengänge etabliert), internationale Kompatibilität der Abschlüsse, das europäische ECTS-Punktesystem als einheitlicher Leistungsschlüssel, das Diploma-Supplement, Berufsbefähigung („employability“) und Mobilitätskriterien (vgl. Kapitel 2).

Das Akkreditierungswesen in Deutschland weist eine *zweistufige, institutionelle Struktur* auf: Es besteht aus einem Akkreditierungsrat und ihm gegenwärtig sechs untergeordneten Akkreditierungsagenturen⁶⁵. Die *Systemverantwortung* für die Akkreditierung liegt bei dem Akkreditierungsrat der seit März 2005 seine Rechtssubjektivität als ‚Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen‘ erhalten hat.⁶⁶ Seine Richtlinienkompetenz ist von allen weiteren 15 Bundesländern anerkannt worden (vgl. Friedrichs 2005). Als bundesweit koordinierendes Organ verfolgt der Akkreditierungsrat im Wesentlichen die Aufgaben, freie Agenturen periodisch zu akkreditieren, ihnen nach erfolgreicher Prüfung, die Kompetenz zur Verleihung des Gütesiegels zu übertragen und unter Mitwirkung der KMK den Agenturen Rahmen und Verfahrensrichtlinien zur Akkreditierung vorzugeben. Die Agenturen sind damit zwar unabhängige aber kontrollierte und geprüfte Exekutivorgane des Akkreditierungsrates. Ihnen obliegt die *Prozessverantwortung* in der Akkreditierung (vgl. Hopbach 2006: 4).

Nicht nur die institutionelle Struktur deutet auf die Funktionsfähigkeit des Akkreditierungswesens hin. *Effektivität* lässt sich auch an den Zahlen der Akkreditierung ablesen. So waren einer Studie des *Hochschulkompass* der HRK zufolge im März 2005 808 Studiengänge zu

⁶⁵ Agentur für Qualitätssicherung durch Akkreditierung von Studiengängen (AQAS), Akkreditierungsagentur für Studiengänge der Ingenieurwissenschaften, der Informatik, der Naturwissenschaften und der Mathematik (ASIIN), Akkreditierungsagentur für Studiengänge im Bereich Heilpädagogik, Pflege, Gesundheit und Soziale Arbeit e.V. (AHPGS), Akkreditierungs-, Zertifizierungs- und Qualitätssicherungs-Institut (ACQUIN), Foundation for International Business Administration Accreditation (FIBAA), Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover (ZevA), vgl. www.akkreditierungsrat.de.

⁶⁶ Die KMK und HRK hatten den Rat 2002 gegründet ohne über die notwendige Rechtskompetenz zu verfügen.

gleichen Teilen an Fachhochschulen und Universitäten erfolgreich akkreditiert (vgl. Hochschulkompass bei Friedrichs 2005: 3). 1.244 Verfahren befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch in der Bearbeitung. Bei einer Gesamtzahl von 11.667 Studiengängen in Deutschland scheint dies aus der Sicht von Friedrichs gering und deutet auf den zu erwartenden Aufwand in den nächsten Jahren hin. Wird der Akkreditierungsfortschritt jedoch nach Ruppert (Ruppert 2005: 31) an der Anzahl von rund 2.100 neuen Bachelor-Master-Studiengängen gemessen, so zeichnet sich ein positiveres Ergebnis ab: Ein Drittel der Studiengänge ist demzufolge bereits akkreditiert, ein weiteres Drittel noch in der Bearbeitungsschleife und für das letzte Drittel lagen noch keine Anträge der Hochschulen vor.

In Deutschland ist mit der Gründung von weitgehend unabhängigen Agenturen ein Akkreditierungssystem mit Marktstrukturen entstanden, das in Europa über die größte Anzahl an Agenturen verfügt (vgl. Carstensen/Nickel 2005: 13). Den freien Agenturen entstehen neben den laufenden Aufwendungen Verfahrenskosten, die zum Teil von den Hochschulen selbst getragen werden müssen. Die Kosten für ein Akkreditierungsverfahren im deutschsprachigen Raum (Deutschland, Österreich und die Schweiz) bewegen sich laut Websiteangaben der Agenturen zwischen 10.000 und 12.600 Euro (vgl. Carstensen/Nickel 2005: 13). Über Agenturmitgliedschaften und Zusammenfassungen von mehreren Studiengängen in einem Verfahren entstehen allerdings von den offiziellen Preisen deutlich abweichende Beträge.

Mit dem Abschied von einer in linearen Bürokratieketten verlaufenden staatlichen Detailsteuerung mindert der Staat nicht nur seine Kontrollmacht über die Hochschulen sondern überträgt diesen auch einen Gutteil der finanziellen Verantwortung.

Die Akteurskonstellation ist heterogen und bezieht Vertreter aus verschiedenen Bereichen ein, die sich als Qualitätsexperten hinsichtlich ihrer Betroffenheit, Verantwortung bzw. Fachkompetenz legitimieren. Die Mitglieder des Akkreditierungsrates kommen aus Wissenschaft,

Wirtschaft, Staat, Hochschule, Ministerium und Ausland.⁶⁷ Diese in den Peer-Groups der Akkreditierungsagenturen ähnlich konstatierbare *Heterogenität der Akteurskonstellation* (vgl. Tabelle VI) reflektiert die zuvor an der vielschichtigen Interessenlage diskutierte Mehrdimensionalität des Qualitätskonzeptes. An die Stelle hierarchischer ‚Top-down‘ Steuerung tritt so auf beiden Ebenen des Akkreditierungswesens ein Mix an ‚Stakeholdern‘, die idealiter in Partnerschaft mit den Hochschulen sowohl nationale als auch europäische Leitlinien und Zielsetzungen formulieren und umsetzen. Diese kooperative Struktur⁶⁸ und die Berücksichtigung des hochschulautonomen Qualitätshandelns (zum Beispiel durch Selbstbericht und die Präsenz von Hochschulvertretern in den Entscheidungsgremien) zielen auf die Stärkung von ‚Bottom-up‘ Prozessen ab. Damit treten heterarchische Strukturen in den hochschulpolitischen Steuerungsprozess ein.

Wurde bisher das Akkreditierungswesen auf seine formalen Strukturen hin untersucht, ist im Hinblick auf die staatsferne Organisation des Qualitätssicherungssystems insgesamt danach zu fragen, wie und durch wen staatliche Akteure und Strukturen ersetzt werden. Dazu sind die Verbindungen zu anderen Organen in Kooperationsnetzwerken bis in die europäische Dimension am Beispiel der deutschen Qualitätssicherungsagentur ZevA aufgeführt:

⁶⁷ Der Rat setzt sich zusammen aus jeweils vier Vertretern der Länder, der Hochschulen und der Berufspraxis, jeweils zwei internationalen und studentischen Repräsentanten und einer beratenden Stimme der Agenturen (vgl. www.akkreditierungsrat.de).

⁶⁸ Die Akkreditierungsorgane haben sich in Netzwerken organisiert und streben eine Koordination aber auch den Export ihrer Leistung in andere europäische Länder an: So bieten die Agenturen ACQUIN und FIBAA ihre Leistungen auch in der Schweiz und in Österreich an (vgl. Carstensen/Nickel 2005: 4).

- 1) Als Gründungs- und Vorstandsmitglied des European Institute for Quality Assurance *EIQA*⁶⁹ ist die ZevA an einem bundesweiten Kooperationsnetzwerk beteiligt. In diesem berechtigt die Mitgliedschaft von 40 deutschen Hochschulen zur bevorzugten Behandlung in der Verfahrensbearbeitung. Die Gründung dieser Organisation kann somit als Versuch der ZevA angesehen werden, Marktvorteile durch Kundenbindung sowie die Attraktivität gegenüber potentiellen Kunden und gegenüber Qualitätssicherungsakteuren im europäischen Ausland und auch bundesweit zu sichern.
- 2) Über ihre Mitgliedschaft bei *ENQA* ist die ZevA über europäische Standards informiert als auch an ihrer Entwicklung beteiligt.
- 3) In Abstimmung mit Qualitätsorganisationen aus zwölf weiteren westeuropäischen Ländern entwickelt und wendet die ZevA die in der *Joint Quality Initiative* entwickelten Bachelor-Master-Deskriptoren an. Mitglied in diesem Netzwerk ist ebenfalls der Akkreditierungsrat.
- 4) Als Vertreter der Agenturen im *Akkreditierungsrat* hat die ZevA die Möglichkeit über ihre beratende Stimme Entscheidungen, die die bundesweite Qualitätssicherungspolitik betreffen, zu beeinflussen.

Anhand der Kooperationsstrukturen der ZevA werden Ansätze eines komplexen Akteursnetzwerks (siehe dazu Kapitel 3.3) deutlich, das sich über ganz Europa in vielfacher Verzahnung mit nicht-staatlichen Akteuren und Initiativen erstreckt. Ähnliche Vernetzungen finden sich bei den übrigen fünf Agenturen in Deutschland.

⁶⁹ EIQA: European Institute for Quality Assurance (siehe auch: <http://www.zeva.uni-hannover.de/eiqa/eiqa.htm>).

Zwischenbilanz

Zusammenfassend konnte über Evaluation und Akkreditierung eine Neuordnung der hochschulpolitischen Architektur identifiziert werden, die dem hochschulpolitischen System in Deutschland ein institutionelles Design gibt, das den Hochschulen mehr Freiheit und auch Verantwortung überträgt, gleichzeitig aber über einen Akkreditierungsrat die bundesweite und über Agenturen die sektorale bzw. regionale Koordination sichert. Damit ersetzt ein komplexes Akkreditierungs- und Evaluationssystem als neue staatsferne Steuerungsarchitektur die in Deutschland vormals über staatliche Detailsteuerung geführte Qualitätspolitik bzw. über die Rahmenordnung geregelte Einführung von Studiengängen und -abschlüssen.⁷⁰ Durch die Abwesenheit des Staates wird auf eine „Eingriffssteuerung nach dem Muster der kameralistischen Staatsverwaltung“ (Künzel 2005: 11) weitgehend verzichtet. Damit werden nicht-staatliche Organisationen als Pufferorganisationen zur Lösung der Finanzierungsprobleme, Qualitätsprobleme und Steuerungsprobleme eingesetzt. So wird formal die Steuerungsmacht vom Staat in ein aus überwiegend freien heterogenen Akteuren bestehendes Qualitätssicherungssystem verlagert, das europäischen Vorgaben folgt und in dem der Staat nur noch gewährleistend aktiv ist.

Den vorangehenden Untersuchungen entsprechend steuert Deutschland seine Hochschulpolitik durch ein Qualitätssicherungssystem, für das folgende Merkmale wesentlich sind:

- In der Praxis bisher gängige Instrumente: Programmakkreditierung und Evaluation; Zielvereinbarungen und Globalhaushalte.
- Rechtmäßig institutionalisiert
- Integration des deutschen Hochschulsystems in den europäischen Hochschulraum über die europäische Ausrichtung in der nationalen Qualitätssicherungspolitik. Dabei übernimmt

⁷⁰ Ein illustratives Schaubild, dass die Architektur der Qualitätssicherung aus europäischer Perspektive beschreibt, findet sich bei Friedrich 2005: 11.

die Qualitätssicherung drei Funktionen: politisches Paradigma, Instrument und zentrales Merkmal des europäischen Hochschulraumes

- Marktähnliche Strukturen durch Einsatz privater Agenturen
- Steuerung durch weniger Staat und mehr Gesellschaft mit dezentralen Strukturen: Installation eines heterogenen Akteurs-Mix in die Entscheidungsprozesse mit hoher Beteiligung nicht-staatlicher, bzw. staatsferner Akteure („Stakeholder“) aus verschiedenen Subsystemen der Gesellschaft auf Rats- und Agenturebene
- Komplexes Kooperationsnetzwerk in bundes- und europaweiter Verbindung mit anderen freien Verbänden, Vereinigungen und Initiativen im Rahmen des Bologna-Prozesses

3.3 Governance-Strukturen in der Qualitätssicherung: Steuerungsmatrix

Insgesamt lässt sich am Beispiel der Akkreditierung ein Qualitätssicherungssystem visualisieren, das das Zusammenspiel der regulierenden staatlichen/intergovernmentalen Organisationen (IGOs/GOs)⁷¹ und freien Akteure (NGOs/INGOs)⁷² verdeutlicht. Die aus den bisherigen Analysen gesammelten Erkenntnisse sind in einem Diagramm mit Blick auf die Akteure und ihre Einflusststrukturen zur Qualitätssicherungspolitik abgebildet. Dieses Schaubild kann als Steuerungsmatrix der Hochschulpolitik auf vier Fragen hin gelesen werden: Erstens, ob und wie sich die Rezeption und Verzahnung globaler, europäischer und nationaler Politiken in der Qualitätssicherung (im Schaubild mit QS abgekürzt) vollzieht; Zweitens was für ein System sich dabei entwickelt hat; Drittens welche Funktionen und Beziehungen staatliche,

⁷¹ Intergovernmental Organisations und Governmental Organisations.

⁷² Non-governmental Organisations/International Non-governmental Organisations.

intergovernmentale und freie Akteure aufweisen; und Viertens ob und welche Governance-Strukturen sich dabei entwickelt haben.⁷³

Unter diesen Fragestellungen sind die Akteure systematisch in der Horizontalen und Vertikalen aufgrund ihrer Bedeutung für die Qualitätssicherungspolitik zusammengestellt. Dadurch wird zunächst einmal ein vielfältiger Pool an Akteuren sichtbar. Diese sind ihrem Status und ihrer Funktion nach ausgewählt und in vier Dimensionen aufgeteilt. Denn obwohl der Fokus zugunsten der Überschaubarkeit beispielhaft auf die nationale Konkretisierung der Qualitätssicherungspolitik gerichtet ist, bleibt die Qualitätssicherung ohne die Akteure der globalen und europäischen Dimension nicht hinreichend erklärbar (vgl. Kapitel 2 und 3). Demnach ergibt sich eine *zweidimensionale Struktur*: In der *Vertikalen* werden die Akteure jeweils ihren globalen, europäischen, nationalen und institutionellen/Hochschul-⁷⁴ Sphären dargestellt. In der *Horizontalen* sind die Akteure auf diesen Ebenen ihrem Status nach in jeweils zwei Bereiche unterteilt: Sind sie entweder Bestandteil des intergovernmentalen bzw. staatlichen Systems, so werden sie einem regulierenden Bereich zugeordnet (zum Beispiel OECD⁷⁵, EU⁷⁶, KMK). Gehören sie als staatsferne bzw. nicht-staatliche Akteure dagegen einem offenen Kooperationsnetzwerk an (zum Beispiel INQAAHE, ENQA, ACQUIN, ZevA, CHE), so bewegen sie sich im Radius der Deregulierung. Zwischen diesen Bereichen

⁷³ Der hohe Komplexitätsgrad der Qualitätssicherungspolitik fordert eine Selektion der Akteure und ihrer Beziehungen zueinander zugunsten der Übersichtlichkeit. Daher ist die Matrix statt auf Vollständigkeit auf die Steuerungsakteure und -strukturen hin zu lesen, die für die Akkreditierung im Besonderen und die Qualitätssicherung im Allgemeinen bedeutsamen sind.

⁷⁴ Die Hochschulen befinden sich in einer eigenen institutionellen Sphäre, da sie einerseits sowohl Akteur als auch Hauptadressat der Qualitätssicherungspolitik sind. Andererseits fungieren sie in erster Linie als Anbieter bzw. Produzenten von Qualität in Forschung und Lehre.

⁷⁵ OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development.

⁷⁶ Die EU tritt aufgrund von Artikel 149/150 des Gemeinschaftsvertrages in der Bildungspolitik als intergovernmentaler Akteur auf, der allerdings zusammen mit den Mitgliedsstaaten im Bologna-Prozess als einzige transnationale Ausnahme stimmberechtigt ist.

agiert ein Akteurstypus, der zum einen seine Autonomie gegenüber staatlicher Macht (Ministerien) schützt, gleichzeitig Kooperation mit diesen Regierungsvertretern sucht, um seine Interessen zu sichern. Dazu gehört in Deutschland in erster Linie die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) als politische Stimme der Hochschulen gegenüber der Kultusministerkonferenz (KMK). Diese ist aufgrund der in Länderhoheit befindlichen Kompetenz für das Hochschulwesen neben dem Bildungsministerium für Bildung und Forschung (BMBF) maßgeblicher Akteur zur Koordination der Bildungspolitik auf Bundesebene. Beide sind für die Legitimität des nationalen Systems über Hochschulrahmengesetze bzw. Landeshochschulgesetze verantwortlich. Auf Länderebene sind die hochschulpolitischen Hauptakteure auf staatlicher Seite die 16 Landesministerien, die im Schaubild stellvertretend mit der Abkürzung LmBF aufgrund ihrer mit dem BMBF äquivalenten Struktur angegeben sind. In Niedersachsen hat das Landesministerium mit der Landeshochschulkonferenz die ZevA (Zentrale für Evaluation und Akkreditierung Hannover) gegründet. Die HRK und die Ländervertreter stellen wiederum die nationale Verknüpfung zu den europäischen intergovernmentalen Akteuren und Aktivitäten her. Zur anderen Seite hin beeinflusst die HRK zusammen mit der KMK den Akkreditierungsrat, indem sie seinen politischen Handlungsrahmen abstecken. Der Akkreditierungsrat wiederum überwacht als Pufferorganisation des Staates und der HRK die staatlich unabhängigen Agenturen. Alle beschriebenen Akteure reproduzieren sich und ihre Interessen im europäischen und internationalen Raum über Mitgliedschaften in Vertreterorganisationen und stellen so verschiedenste externe Verbindungen her. Ein weiterer Akteurstypus, der sich weniger staatlich legitimieren lassen muss, ist in nationaler Sphäre für bildungspolitische Fragen beratend und forschend tätig. Dazu gehören in Deutschland in erster Linie das International Center for Higher Education Research (INCHER) und das Zentrum für Hochschulentwicklung (CHE). In diesem Zusammenhang ist ebenfalls die HIS GmbH zu nennen, die einen wesentlichen Teil hochschulpolitischer Informationsaufgaben übernimmt.

Die Gliederung der Akteure in einen regulierenden, staatsnahen und einen deregulierenden, staatsfernen Bereich zeigt, dass mehr freie als intergovernmentale/staatliche Akteure das Politikfeld besetzen. Betrachtet man dann insgesamt die Einteilung in der Horizontalen und Vertikalen als Architektur eines Koordinatensystems, so weist die Qualitätssicherungspolitik schon in der formalen Anordnung ihrer Akteure einen hohen Grad an Dezentralisierung und Internationalisierung bzw. Europäisierung auf. Diese freien Akteure verbinden sich primär über Mitgliedschaften, Beratungs- und Kooperationsbeziehungen in Verbänden, Gremien, Arbeitsgruppen und Projekten etc. untereinander. Auf diese Weise entstehen komplexe Interaktionsgeflechte, in denen sowohl freie als auch staatliche bzw. governmentale und nicht-governmentale, nationale und transnationale Akteure horizontal und vertikal Qualitätssicherungspolitik betreiben und sich beeinflussen. Die entstandenen Beziehungen sind mit Linien und Pfeilen markiert. Dabei kennzeichnet die *gestrichelte Linie* den allgemein beratenden-, beobachtenden- oder finanzierenden Status eines Akteurs gegenüber einem anderen bzw. in einem Prozess/Projekt. Die *durchgehenden Linien* stehen primär für die Mitgliedschaft eines Akteurs in einer Organisation oder Aktivität mit mindestens beratender Funktion. Die *durchgehenden Pfeile* betonen den direkten Einfluss über Stimm-berechtigung in einer Organisation/einem Prozess, während der *gestrichelte Pfeil* in der Regel die Beeinflussung eines Akteurs/Prozesses in Form von Kooperationen und Beratungen kennzeichnet. Spezifische Funktionen und Ausnahmen in diesem Beziehungsnetzwerk sind mit nebenstehenden Anmerkungen gekennzeichnet. Die Pfeilrichtung hebt zwar die einseitige Einflussnahme eines Akteurs auf den anderen hervor, schließt die Möglichkeit von Reversibilitäten jedoch nicht aus. Oft überschneiden sich die Bezugsformen der Akteure und es kommt zu multifunktionalen Beeinflussungen zum Beispiel in Form von Kooperation, Finanzierung und Beratung. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind in dem Schaubild nicht alle diese Mehrfachbezüge und auch nicht alle möglichen Vernetzungen dargestellt, sondern die Rela-

tionen und Prozesse, auf die in der Arbeit eingegangen wurde und die für die Qualitätssicherungspolitik wesentlich sind.⁷⁷

So besetzen in der globalen Dimension sowohl die beiden intergovernmentalen Organisationen OECD und UNESCO-CEPES als auch die freiwilligen Zusammenschlüsse der Universitäten (IAU), Universitätspräsidenten (IAUP) und Qualitätssicherungsverbände (INQAAHE) über Austausch, Information und Kooperation den internationalen hochschulpolitischen Qualitätsdiskurs, der mit dem Weltforum für Qualitätssicherung (QS) installiert wurde. Durch die Beteiligung beider Akteurstypen (INGOS und intergovernmentale Organisationen) am Bologna-Prozess fließen beispielsweise die im Weltforum u. ä. kommunikativen Prozessen gebildeten internationalen Auffassungen in die pan-europäische Agenda ein. Dabei sind mittlerweile nicht-intergovernmentale Akteure mindestens genauso bedeutsam wie staatliche/intergovernmentale.

Ein Großteil der inhaltlichen bzw. normativen Arbeit zur Qualitätssicherung ist seit der Berliner Konferenz dem ENQA übertragen worden. Dessen Definitionsmacht kommt aktuell besonders in seinem Bergener Mandat zum Ausdruck, unter Beteiligung betroffener bzw. beratender Akteure bis zur nächsten Beratung der Fachminister auf der Bologna-Folgekonferenz in London 2007 Standards und Guidelines zur Qualitätssicherung vorzulegen. Aus dem ihm zur Verfügung stehendem Beraternetzwerk bündelt es Positionen (zum Beispiel von EUA, ESIB und EURASHE) und Konzepte (INQAAHE, ECA, Joint Quality Initiative, Qualitätssicherungsprojekte der EUA) der Verbände und Vertreterorganisationen mehrerer Sphären im Deregulierungsbereich. Diese Funktion ist allein schon darin begründet, dass ENQA über seine Mitgliedschaftsstruktur die wichtigsten nationalen Qualitätssicherungseinrichtungen der Signatarstaaten repräsentiert. So ist über Aufbau und Aufgabe des ENQA im E-4 Konsortium eine Pufferorganisation auf europäischer Ebene installiert, von der im politischen

⁷⁷ Auch die Auswahl der Akteure richtet sich in erster Linie nach der Bedeutsamkeit und weniger nach der Vollständigkeit der an der Qualitätssicherungspolitik beteiligten Akteure.

Kräftefeld der Qualitätssicherung vertretender und normierender Einfluss ausgeht.

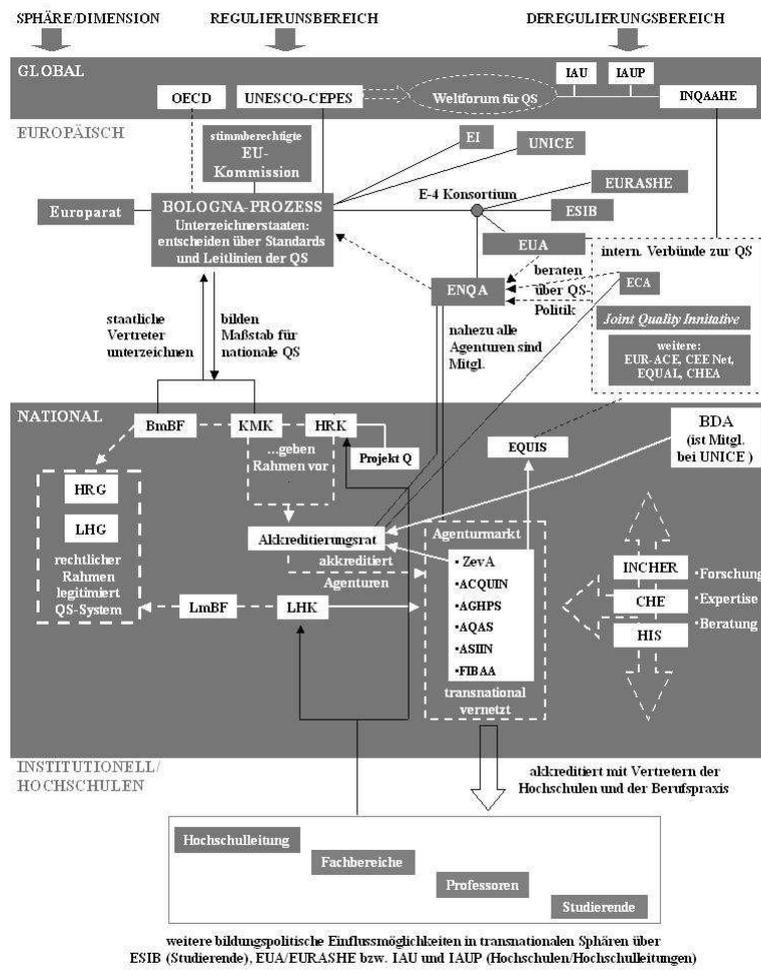
Ähnliche politische Einflussstrukturen setzen sich organisatorisch auf nationaler Ebene fort. So sind die Agenturen an den Akkreditierungsrat gekoppelt, der vergleichbar mit ENQA und ihrer Beziehung zu den Signatarstaaten zwischen KMK/HRK und den Agenturen als Pufferorganisation koordinierend tätig ist. Der Akkreditierungsrat ist wiederum über seine Mitgliedschaften bei ENQA vertreten. Er und die Agenturen sind in unterschiedlicher Weise sowohl europäisch (durch beispielsweise ECA: European Consortium for Accreditation) als auch transnational (zum Beispiel durch INQAAHE: International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education) verkoppelt. Hochschulleitungen haben ebenfalls über offene Mitgliedschaftsstrukturen die Möglichkeit zur politischen Einflussnahme in der nationalen (LHK⁷⁸, HRK, EQUIS) europäischen (EUA) und globalen (IAU⁷⁹) Sphäre. Formal ist in diesem Vertreter- und Beraternetzwerk die Einbeziehung der Studierenden durch ein eigenes Organ (ESIB) auf europäischer und die nationale Beteiligung im Akkreditierungsrat und den Peer-Reviews auf nationaler Ebene gewährleistet. Dazu kommen in der Hochschulpolitik offiziell neue Akteure – wie der europäische Gewerkschaftsverbund (EI) und der Arbeitgeberverband (UNICE⁸⁰) – die auf den Bologna-Folgekonferenzen mitwirken. Ihre Teilnahme erklärt sich sowohl vor dem Hintergrund der mit dem Bologna-Prozess verbundenen Lissabonner-Strategie als auch der in den Bologna-Dokumenten geforderten ‚employability‘. Analog zur europäischen Ebene beteiligt sich die Wirtschaft national an bildungspolitischen Fragen in der Qualitätssicherung vor allem über ihre Mitgliedschaft im Akkreditierungsrat (zum Beispiel BDA: Bund Deutscher Arbeitgeber) und in den Peer-Review Gruppen.

⁷⁸ LHK: Landeshochschulrektorenkonferenz.

⁷⁹ IAUP: International Association of University Presidents.

⁸⁰ UNICE: Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe

Tabelle VII: Schaubild Steuerungsmatrix



Quelle: eigene Darstellung

Resümierend zeigt das Schaubild, wie durch die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure über Vertretungsstrukturen in mehrdimensionalen Netzwerken staatliche Autoritäten einen Gutteil ihres Steuerungseinflusses auf ein überwiegend staatsfern organisiertes Netzwerk übertragen haben. Diese normierende Macht kursiert nun über dezentrale Kommunikationsprozesse in offenen und flexiblen Netzwerkstrukturen mit einem hohen Grad an Internationalisierung und Europäisierung durch multiple Verzahnung der Ebenen. Demnach präsentiert sich Qualitätssicherungspolitik nicht in erster Linie als Produkt und Kontrollgut des Staates, sondern als Prozess eines vielschichtigen Zusammenwirkens von zunehmend einflussreicheren autonomisierten Akteuren in multifunktionalen, komplexen Kommunikationsprozessen, die sich kontingent transnational und national verzahnen.

4. Governance der Hochschulpolitik: Ein neuer Politikmodus?

Pan-europäische Hochschulprozesse (Kapitel 2) und ihre Verzahnung mit nationalen Politiken (Kapitel 3) haben eine Steuerungsarchitektur generiert, die anhand ihrer transnationalen, heterarchischen, staatsfernen und kooperativen Komponenten Übereinstimmung mit dem in Kapitel 1 diskutierten Governance-Konzept aufweist. In diesem Governance-Netzwerk ist die politische Macht fragmentiert und zu unterschiedlichen Teilen zwischen dem Staat, seinen intergovernmentalen Organisationen und einer Vielzahl von nicht-staatlichen bzw. staatsfernen Akteuren verteilt. Da diese politische Macht weder Monopol des Staates ist, noch von Gesetzen gebunden wird, zirkuliert sie wie ein Fluidum durch die Kommunikationskanäle ihrer Akteure. Die Kanäle bestimmen sich über die hochschulpolitischen Diskurse, die über Netzwerke in alle Richtungen horizontal und vertikal organisiert sind (vgl. Schaubild Kapitel 3.3). Denn wie aus der Steuerungsmatrix deutlich wurde, sind die formal ermittelten diskursiven Partizipationsmöglichkeiten eines Akteurs mit allen anderen hochgradig kontingent (im Deregulierungsbereich mehr als im Regulierungsbereich). Diese Kontingenz fördert die Omnipräsenz und das Nebeneinander von gleichen Themen in den durch das Netzwerk entstandenen zahlreichen Arenen. Gleichzeitig verdrängt die den vielfältigen Verzahnungen und Verzahnungen geschuldete flexible Zirkulation der Themen lineare Machtströme und statische Machtzentren. Die so entstandene diskursive dynamische Steuerung in den sich jenseits von nationalen Grenzen fortsetzenden komplexen Akteursnetzwerken machen Machtverschiebungen weniger nachvollziehbar. Denn vor dem Hintergrund der Formalstruktur (siehe Schaubild Tabelle VII) avancieren die politischen Diskurse zu Machtmärkten, in denen die Entscheidungsergebnisse ausgehandelt werden. Diese partizipatorischen und repräsentativen, offenen diskursiven Verhandlungsprozesse entziehen sich einer rein formalen Analyse der Einflussmöglichkeiten und -mechanismen. Entscheidungsprozesse werden so zum ‚Black-Box‘-Phänomen (Reinalda/Kulesza 2005: 106). Das Innenleben, mit anderen Worten die Governance-Prozesse, die mit den Governance-Begriffen

– wie Koordination und Kommunikation – angedeutet wurden, können qualitativ nur über die Analyse ihrer Akteure erhellt werden. Daher widmet sich ein wesentlicher Teil dieses Kapitels der Auswertung von Interviews mit einer Auswahl von Akteuren in dem Politiknetzwerk, das sich am Beispiel der Qualitätssicherung/Akkreditierung (Kapitel 3) illustrieren lässt. In einer darauf folgenden kritischen Gesamtanalyse der gesammelten Forschungsergebnisse setzt sich diese Arbeit mit einer Bestimmung und Bewertung der Governance-Modi auseinander. Der Blick auf Machtverteilungen und Machtmechanismen bildet einen wesentlichen Teil der kritischen Gesamtauswertung und soll Antwort auf die Frage geben, wie sich das Governance-Paradigma als politische Kultur für den Hochschulbereich konkretisiert.

4.1 Hochschulpolitik durch Governance-Akteure: Interviews

Um Funktionsmerkmale und -mechanismen der Governance-Prozesse luzide zu erfassen, wurden repräsentative Interviews mit den politisch beteiligten Akteuren durchgeführt. Das Design des Politiknetzwerkes im Qualitätssicherungswesen (vgl. Steuerungsmatrix Kapitel 3.3) dient dabei als Ausgangssituation für die qualitative Befragung der Akteure, die auf ihr Selbstverständnis, ihre Funktion, ihre Beziehungen zueinander und ihre Selbstreflexion in dem politischen Netzwerk hin inquiriert wurden. Im Folgenden sind Vorgehensweise und Verlauf der Interviews dargestellt. Anschließend wurden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und im Hinblick auf ihr Wirken in Governance-Prozessen der Hochschulpolitik ausgewertet.

Die Interviews orientieren sich an der in Kapitel 3 vorgenommenen Netzwerkanalyse des Qualitätssicherungswesens. Dieses identifiziert die Steuerungsmatrix (Kapitel 3.3) als horizontale und vertikale Politikverflechtung mit einem komplexen, transterritorialen Interaktionssystem, an dem verschiedene Akteure unterschiedlich beteiligt sind.

Diese lassen sich in sechs verschiedene Typen unterteilen, nach denen die Auswahl der Interviewpartner⁸⁰ erfolgte:

- 1) Für die staatlichen und intergovernmentalen Organe: Erich Thies, Generalsekretär der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK); Josef Huber, ‚Administrator‘ in der Abteilung für Höhere Bildung und Forschung der Generaldirektion Bildung, Kultur und kulturelles Erbe, Jugend und Sport des Europarates, Strasbourg.
- 2) Für den Akkreditierungsrat mit seinen Agenturen und Verbänden: Jürgen Kohler, Akkreditierungsratsvorsitzender; Rainer Künzel, Präsident der Zentralen Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover (ZevA).
- 3) Für die Hochschulleitungen/Universitäten und ihre Vertretungsorgane: Ein Mitarbeiter der Europäischen Universitätsvereinigung (EUA), der anonym bleiben möchte; Herr Daxner, ehemaliges Vorstandsmitglied der Europäischen Rektorenkonferenz (CRE) und der Internationalen Vereinigung der Universitätspräsidenten (IAUP).
- 4) Für die Studierenden und ihre Verbände: Colin Tück, Mitglied im Dachverband der nationalen Studierendenvertretungen in Europa (ESIB).
- 5) Für die Vertreter der Berufspraxis und ihre Dachorganisationen: Christoph Anz, stellvertretender Leiter der Abteilung für Bildungspolitik, Gesellschaftspolitik und Grundsatzfragen der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Berlin (BDA).
- 6) Für die Beratungs- und Hochschulforschungsinstitute: Ulrich Teichler, ehemaliger Leiter des Internationalen Zentrums für Hochschulforschung Kassel (INCHER); Sigrun Nickel,

⁸⁰ An dieser Stelle sei den Interviewpartnern für Ihre Gesprächsbereitschaft und Ihre wertvollen Beiträge gedankt.

Hochschulforscherin, -beraterin und -dozentin des Zentrums für Hochschulentwicklung Gütersloh (CHE).

Die Mehrzahl der interviewten Akteure ist in verschiedenen Positionen und Funktionen und auch in mehreren Dimensionen und Arenen tätig.⁸¹ Daher sind die Aussagen der Interviewpartner nicht ausschließlich auf ihre Funktion in der für die Auswahl relevanten Organisationen hin zu interpretieren, sondern auf ihr multifunktionales Wirken im gesamten Akteursnetzwerk.⁸²

Die Bereitschaft für ein Interview wurde telefonisch ersucht, worauf die Zusendung der wesentlichen Informationen zum Vorhaben und ein Interviewleitfaden (Interview: 1) an die Interviewpartner folgte. Die daran anschließenden, vornehmlich telefonisch geführten Gespräche⁸³ wurden auf Tonband mitgeschnitten, nachdem die Gesprächspartner über Verwendungszweck, Dauer und ihr Recht auf Anonymisierung informiert worden waren. Den Gesprächsrahmen bildeten die standardisierten Interviewfragen, deren Nummerierung zur Kennung in den Transkripten beibehalten wurde. Vertiefungen und Feedbacks erfolgten direkt über akteurs- und sachbezogene Fragen im Gesprächsverlauf.⁸⁴ Die Interviewpartner erhielten eine überarbeitete Transkription,

⁸¹ So stehen sie in einer Vielfalt von Funktionen als Hochschulprofessoren, zum Einen, als politisch unabhängige Experten zum Zweiten und als politische Akteure gebunden durch ihre Mitgliedschaft in Ausschüssen und Vorständen von (mindestens zwei) Organisationen in unterschiedlichen Arenen zum Dritten. Zum Beispiel ist Herr Künzel nicht nur Präsident der ZevA, sondern ebenso Berater, Gutachter und Professor im Bereich Bildungsökonomie und Qualitätssicherung (vgl. Interview Künzel: 31). Ähnlich national wie international multifunktional sind die Rollen von Herrn Kohler (vgl. Interview Kohler: 22, 24) und Herrn Daxner (vgl. Interview Daxner: 7, 9).

⁸² Siehe dazu auch die jeweiligen Angaben zur Person in der beim Autor zu erfragenden Interviewdokumentation.

⁸³ Von zehn Interviews wurden sieben telefonisch geführt, zwei Interviewpartner wurden zum Gespräch getroffen (Michael Daxner, Sigrun Nickel). Ein Interviewpartner (Colin Tück) wählte die schriftliche Beantwortung der Fragen.

⁸⁴ Fragen des Interviewleitfadens, die an anderer Stelle im Gespräch beantwortet wurden, blieben in der Transkription unberücksichtigt.

womit sich der Autor ihrem Einverständnis zur Verwendung der Beiträge in dieser Arbeit nochmalig vergewissert hat.

4.2 Akteursbezogene Auswertung der Interviews

Die Interviewpartner stellen einen exemplarischen Ausschnitt der Akteurstypen dar, welche die Gestaltungskräfte der hochschulpolitischen Governance-Prozesse im Politikfeld der Qualitätssicherung bilden. Mit welchen Mitteln sie diese Prozesse steuern und wie sie sich selbst in dem Governance-System reflektieren, sollte mit den Interviews ermittelt werden. Die Fragen dafür bezogen sich erstens auf das Qualitätssicherungsverständnis und die Qualitätssicherungsinstrumente. Damit wurde geklärt, ob die den Diskurs bestimmende Multidimensionalität des Qualitätsbegriffes (Kapitel 3) von den verantwortungstragenden Akteuren reflektiert wird und welche pragmatischen Ansätze in der Qualitätssicherungspolitik eine Rolle spielen. In den Interviews wird mehrheitlich die Auffassung geteilt, dass Qualitätssicherung in dreierlei Hinsicht politisch bedeutsam ist: Sie richtet sich erstens auf die Verbesserung der Qualität von Hochschulbildung, zweitens auf Kontrolle der Qualität und drittens auf die Stimulierung die Qualität zu verbessern (vgl. Interview Huber: 18/Nickel: 35, Teichler: 43/Tück: 52). Dies in dem gegebenen Rahmen (Kapitel 2 und 3) dezentral, transterritorial und transnational zu betreiben, wird mit dem Defizit begründet, dass weder Hochschulen noch der Staat auf gesellschaftliche, internationale und ökonomische Veränderungen in der Vergangenheit angemessen reagiert hätten. Die Behebung dieses Mangels erfordere neue politische Formen, Methoden und Akteure. Auch wenn unterschiedliche kritische Meinungen zu den etablierten und entwickelten Lösungsansätzen kursieren, so bildet diese gemeinsam geteilte Grundüberzeugung doch die Legitimationsgrundlage für die politische Relevanz der eigenen Aktivität/Bedeutung für das System.

Zweitens dienten Fragen nach den akteursbezogenen Zielen, Partnern bzw. Adressaten und Ressourcen dazu, die Steuerungsfunktionen und

-instrumente der Akteure im Netzwerk zu ermitteln. Aufbauend darauf wurden die Interviewpartner drittens auf ihre Legitimität hin als freie und/oder im Auftrag einer Organisation arbeitende Akteure mit Fragen zu ihrer Selbstreflexion im Netzwerk untersucht.⁸⁵ Denn die formale Legitimation (als Staatsdiener, Vertreter einer Organisation oder Experte) ermöglicht zwar die Teilnahme im Netzwerk, garantiert aber weder die erfolgreiche Einflussnahme noch die Einflussart auf die Entscheidungsprozesse. Da sich Letztere in offenen, diskursiven und auf Konsens abzielenden Kommunikationen vollziehen, sind weitere Formen der Legitimation notwendig, um angesichts der erhöhten Zahl von Akteurstypen und Politikarenen wirksam Einfluss zu nehmen. In diesen Governance-Prozessen geben sowohl die von den Akteuren reflektierten Vor- und Nachteile gegenüber anderen Akteuren als auch die Reflexion des gesamten Systems Hinweise auf solche Legitimationsstrategien und Machtmittel. Die Auswertung erfolgt nach der vorgenommenen Typologisierung der Akteure in dreifacher Hinsicht nach ihrer Funktion, Position und Selbstreflexion (Kapitel 4.1).

1) Staatliche und intergovernmentale Akteure

Für den Staat spielt nicht mehr die inhaltliche Steuerung, sondern die Verantwortung für das gesamte System als Nachtwächter die entscheidende Rolle (Interview Thies: 47). Als ‚monopolistischer Financier‘ (vgl. Interview Kohler: 26) zieht er sich offiziell auf die leistungsgebundene Mittelvergabe zurück. Gegenüber den dezentralisierten Steuerungsnetzwerken behält er die rechtliche Macht über das

⁸⁵ Abgesehen von den Satzungen hinsichtlich der Akkreditierungs- und Evaluationsarbeit sind die Akteure zwar formal entweder über den Staat oder Vertretungsaufgaben ihrer Organisation, Sacharbeit bzw. Expertise legitimiert. Dadurch sind sie aber zunächst nur Teilnehmer an Entscheidungs- und Beratungsprozessen. Um jedoch in diesen partizipatorischen, diskursiven auf Konsens und Kooperation abzielenden Governance-Prozessen politisch wirksam zu sein, erfordert dies weitere Legitimations- und Einflussstrategien.

gesamte System und fungiert als Finanzzentrale. Die an den Deregulierungsbereich abgegebene Detailsteuerungsmacht versucht er zu kontrollieren, indem er über die Verwendung der zur Verfügung gestellten Geldmittel von den Hochschulen Rechenschaft fordert über Zielvereinbarungen⁸⁶, Globalhaushalte und leistungsbezogene Besoldung (vgl. Interview Thies: 46). Denn ähnlich wie die Hochschulen sind auch die Ministerien für ihre Finanzpolitik gegenüber den Parlamenten verantwortlich, da diese die Staatshaushalte verabschieden. Ferner behält er im Wesentlichen die Kontrolle über das Akkreditierungswesen durch Finanzierung und Mitbestimmung im Akkreditierungsrat und ist – bezogen auf die Funktion der KMK – als Intermediär zwischen den Ministerien der einzelnen Länder koordinierend tätig. Insgesamt zieht sich der Staat aus der ‚Mikrosteuerung‘ (vgl. Interview Huber: 21) zurück, versucht aber gleichzeitig über das Einfordern von Leistung und in der Bestimmung der Leistungskriterien Einfluss zu nehmen. Gleichzeitig stärkt er seine Makrosteuerung durch eine Schwächung der Legislative auf der nationalen Ebene: Indem die Fachminister auf der europäischen Ebene Politiken (Bologna-Prozess) entwerfen, „schaffen sie [...] Rahmenregeln jenseits der nationalen Parlamente“ (vgl. Interview Kohler: 27). Mit diesen versuchen sie ihre Parlamente und die nationalen Politikdiskurse zu steuern.

Steuert der Staat über die Finanzierung und den Rechtsrahmen die Qualitätspolitik in der nationalen Sphäre so ist der Europarat als einziger intergovernmentaler Akteur mit rechtlicher Bindungskompetenz Supervisor der europaweiten Legitimität der Qualitätssicherung. Rechtliches Instrument ist die Lissabonner Konvention, für deren Einhaltung die ‚National Information Centers on the Recognition Convention‘ zuständig sind (vgl. Interview Huber: 19).⁸⁷ Die Hauptanliegen des Europarates sind die Verbesserung der Qualität und die Sicherung der multifunktionalen Rolle von Hochschulen vor dem

⁸⁶ Zielvereinbarungen sind Mittel des Kontraktmanagements zur inhaltsgebundenen Finanzsteuerung in einem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Hochschule und Staat (siehe dazu auch Fangmann 2001).

⁸⁷ Siehe dazu auch Sjur Bergans Erläuterungen zur Lissabonner Konvention (Bergan 2004: 5).

Hintergrund Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu schützen und zu fördern. Zweites Instrument bildet seine einzigartige Verhandlungsplattform, auf der alle am Bologna-Prozess beteiligten Staaten und Hochschulen als gleichberechtigte Akteure ihre Interessen zugunsten einer europaweiten harmonischen Politikentwicklung aufeinander abstimmen. Damit avanciert der Europarat sowohl zum ‚europäischen Nachtwächter‘ als auch zum entscheidenden Katalysator und Promoter eines auf Verhandlung und Kooperation setzenden Governance-Modus in der Politikentwicklung (Interview Huber: 20 ff.). Im Gegensatz zum Europarat steuert die EU das Politiknetzwerk und deren Inhalte sowohl indirekt über die Finanzierung von Organisationen und Projekten als auch direkt über seine Stimme gegenüber den 45 Signatarstaaten im Bologna-Prozess.

2) Akkreditierungsrat/-agenturen

Der Akkreditierungsrat fungiert als eine dem Staat und der HRK unterstellten, überwachende Pufferorganisation gegenüber den von direkten staatlichen Zwängen weitgehend befreiten Agenturen. Sein Status gleicht einer ‚Quasi-Non-Governmental Organisation‘: Denn einerseits handelt der Akkreditierungsrat im Auftrag des Staates, indem er den Agenturen die Berechtigung zur Verleihung des Qualitätssiegels ausstellt. Andererseits bestimmt er selbst die wesentlichen Inhalte der Studiengangskkreditierung unter Beteiligung eines Akteursmixes mit. In diesem Bereich ist er allerdings gegenüber dem Staat nur vordergründig gleichberechtigt. Denn dieser kann normierend über Strukturvorgaben und Finanzen steuern (vgl. Interview Kohler: 27/Thies: 46f.). Mit anderen Worten: das Akkreditierungssystem mit dem Rat und den Agenturen kann nur so autonom handeln, wie die KMK es in ihren Strukturvorgaben zulässt. Allerdings hat der Staat sich formal darauf beschränkt, den Handlungsspielraum der übrigen Akteure auf Grundsatzfragen hin zu begrenzen. Dass er dennoch versucht, einen Teil der Detailsteuerungsmacht auszuüben, zeigt beispielsweise die Bestimmung in den Strukturvorgaben der KMK, die vorschreibt, wieviel ‚Creditpoints‘ eine Bachelorarbeit haben darf

(Interview Kohler: 26). Mit Schaffung einer Pufferorganisation suggeriert er so eine Partnerschaftlichkeit zwischen ihm und dem zivilgesellschaftlichem Akteur. Entweder durch die Verletzung der ‚Schranke der Schranke‘ oder aber aufgrund „von psychologisch gelenkte[r] Zustimmung“ (ebd.) avanciert die autonome, dezentralisierte Steuerungsarchitektur so zum Täuschungsmanöver. Dies hat nicht nur eine Verwischung der Zuständigkeiten sondern die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Systems zur Folge.

Aus Sicht der Agenturen haben sich in einem vormalig überwiegend bürokratisch regiertem Politikfeld über die Entstehung eines dezentral organisierten Politiksystems Marktstrukturen etabliert, die über Wettbewerb unter Hochschulen Leistungs-/Qualitätserhöhung ermöglichen (Interview Künzel: 33, 29). Diese Wettbewerbsmechanismen könnten über die Eigenbeteiligung an der Finanzierung gestärkt werden (Interview Künzel: 28). Denn wenn Hochschulen als Abnehmer einen Preis für vergleichbare Leistungen zahlen müssen, dann werden sie ihre Erwartungen und Ansprüche an diese Leistung stellen und so die Produktivität der Qualitätssicherung steigern. Die staatliche Steuerung würde somit der selbstregulierenden Logik des Marktes weichen. Daher wird von markteingreifenden Akteuren wie dem Akkreditierungsrat und der KMK mehr Zurückhaltung erwartet (Interview Künzel: 33). Ein weiteres Argument für die Stärkung nichtstaatlicher, marktwirtschaftlicher Finanzierungsmechanismen ist der chronische Finanzmangel des Staates, unter dem die Qualitätsentwicklung leidet. Das Plädoyer für eine Erhöhung der Selbstreflexivität des Systems vor allem innerhalb der Hochschulorganisation durch Einbindung aller ‚Stakeholder‘ in der Bestimmung und Entwicklung von Qualität wird mit dem Abnehmerargument gerechtfertigt, dass die Lehrenden die Erklärungspflicht gegenüber ihren ‚Abnehmern‘ (dem Arbeitsmarkt und den Lernenden) darüber haben, was „die Studierenden nach fünf Jahren können sollen“ (ebd.). Hochschulprofessoren „in einer finanziellen und strukturellen Krise zu einem Aufwand zu motivieren, der eigentlich in zehn, zwanzig Jahren Erfolg haben wird“ (Interview Künzel: 31) hält Künzel jedoch für die schwierigste Aufgabe. Zudem

sieht er eine Gefahr in der Überbürokratisierung des Qualitätssicherungssystems, das sich kontinuierlich ausweitet (ebd.).

3) Hochschulen

Qualitätssicherung versteht die Europäische Universitätsvereinigung (EUA) erstens als Befähigung der Hochschulen, Qualität national und transnational zu demonstrieren und zweitens als Aufgabe den Qualitätsansprüchen der Hochschule durch Entwicklung einer internen Qualitätskultur selber nachzukommen. Nur so könne die Diversität akademischer Bildung vor der Nivellierung durch externe Standards gesichert werden (Interview EUA: 13). Als Interessenvertretung der Universitäten auf europäischer Ebene legt die EUA daher ihren politischen Schwerpunkt auf die institutionelle Stärkung der Hochschule von innen her. Da Hochschulen als Expertenorganisationen resistent gegenüber externen Steuerungsakteuren und -instrumenten sind, könne Qualitätssicherung nur gelingen, wenn die Hochschulen ihre Qualität und deren Sicherung vor dem Hintergrund ihrer eigenen Expertise selber entwickeln (Interview EUA: 14). Die EUA versteht sich daher nicht nur als Vertretungsorgan der Hochschulen in der politischen Architektur des Bologna-Prozesses, sondern sieht sich verantwortlich für die Qualitätsentwicklung an den Institutionen ihrer Mitglieder. Ihre politische Idee folgt den Prinzipien der Governance, Legitimität über Konsens in offenen partizipatorischen Prozessen zu erreichen. Denn ihrer Meinung nach liegt der politische Erfolg in der Auffassung der ‚Stakeholder‘, „dass der Prozess richtig ist, für den sie sich entschieden haben“ (Interview EUA: 15).

Diese Strategie bietet den Vorteil, dass die Hochschulen über eine eigene Qualitätssicherung verfügen bevor der Staat externe Mechanismen der Qualitätskontrolle einführt. Als ‚Best-practice‘ Beispiel verweist die EUA auf das Irische Modell: Die Universitäten in Irland haben interne Qualitätsprozesse entwickelt, die sie durch ein von ihnen selbst gegründetes übergeordnetes Organ, dem Irish University Board, regelmäßig begutachten lassen (Interview EUA: 16). Dieses

System bietet Unabhängigkeit gegenüber dem Staat durch Selbstfinanzierung und Selbststeuerung. Damit sind externe staatliche Eingriffe weitgehend überflüssig.

Die EUA erfüllt mit ihrer Strategie zwei Funktionen: Erstens reagiert sie auf die Herausforderungen in den Bologna-Dokumenten. Denn einerseits motiviert und befähigt sie die Hochschulen dem politischen Handlungsdruck in ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Staat, der Öffentlichkeit und europäischen Zielen im Hinblick auf ihr Qualitätshandeln nachzukommen. Andererseits unterstützt sie die Hochschulen, die Verantwortung für dieses Qualitätshandeln wirkungsvoll selbst zu tragen. Zweitens verringert sie somit die Gefahr von Machtverlusten durch staatliche Eingriffe und Abhängigkeiten von Agenturen auf der Seite ihrer Mitglieder. Mit anderen Worten reagiert sie strategisch auf die politischen Erwartungen, während sie ihre Mitglieder über die Entwicklung und Implementierung von Qualitätspolitikern gegenüber dem Einfluss externer Akteure schützt.

Ihrer politischen Prämisse von der Förderung der Selbststeuerungsfähigkeit folgend prägt sie die politische Architektur auf europäischer Ebene. Die Schaffung eines Europäischen Forums für Qualitätssicherung (im November 2006) folgt dem Prinzip zivilgesellschaftliche Akteure gegenüber staatlichen/intergovernmentalen Akteuren europaweit zu stärken. Denn anders als das UNESCO-Forum aus Regierungsvertretern und NGOs folgt die Konstellation in der europäischen ‚Stakeholder‘ Plattform aus nationalen Agenturen und Hochschulen dem Betroffenheitsgrad und ‚Bottom-up‘-Strukturen in der Qualitätssicherungspolitik (vgl. Interview EUA: 14).

Die Kombination aus strategischer Kompetenz im ‚Policy Development‘ und fachlichem ‚Know-how‘ zählt zu den entscheidenden Voraussetzungen für die Einflussmacht der EUA in den Governance-Prozessen. So ist die strategische Erkenntnis, „dass das Einverständnis aller Akteure Legitimität schafft“ (ebd.) ebenso wichtig wie die Entwicklung und Anwendung von Sachkompetenz.

Als Bildungssoziologe und weniger als politischer Akteur gibt Daxner eine globale Sicht auf die inhaltlichen Herausforderungen der Hoch-

schulpolitik. Legitimität der Qualitätssicherung als politisches transnationales Thema sieht er vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie im globalen Bildungswettbewerb begründet. Die „[e]uropäische Binnenkonkurrenz“ (Interview Daxner: 8) ist angesichts der hohen Qualität der Hauptkonkurrenten Indonesien und China daher eher „sekundär“ (ebd.). Die Verweigerung Bildung nach ökonomischen Maßstäben global auszurichten und auf Veränderungen zu reagieren, schade folglich nicht nur der Gesellschaft sondern den Hochschulen selbst. Beispielsweise haben die Fachhochschulen aufgrund ihres Reformserfolges den Universitäten europaweit den Rang abgelaufen (Interview Daxner: 10). Neben dem bildungsökonomischen Faktor sei die Notwendigkeit einer Qualitätssicherungspolitik in einem Vertrauensschaden durch die Hochschulen an der Gesellschaft begründet (ebd.). Dieser gehe aus einem verantwortungslosem Umgang mit den Finanzen hervor und der Inkompetenz „der Intellektuellen“ (Interview Daxner: 11), bessere Konzepte zur Qualitätssicherung als die kritisierten hervorzubringen. Daher sei ein auf Gesellschaftsbildung abzielender Hochschulbau notwendig, der die Verzahnung von Expertenkultur und Laienkultur wiederherstelle (Interview Daxner: 9). Während in Osteuropa der Aufbau von auf Gesellschaftsbildung gerichtete Hochschulstrukturen betrieben wird, sei ein ‚Re-building‘ in westeuropäischen Ländern – wie beispielsweise Deutschland – notwendig um nicht hinter anderen Ländern der Welt in der Bildungsqualität zurückzufallen. Er hält die paradigmatische Grundausrichtung von Hochschulen auf gesellschaftliche und ökonomische Funktionen für einen zentralen Erfolgsfaktor.⁸⁸

⁸⁸ Ging das Paradigma Humboldts zurück auf die Ausbildung von ‚Staatsdienern‘ und ‚Schöngeistern‘, so war die Bildungspolitik Frankreichs und Englands in ihren historischen Grundzügen stärker gesellschaftsbezogen, so Daxner (Interview Daxner: 12).

4) Studierende

Die hochschulpolitische Einflussnahme der studentischen Vertreterorganisation (ESIB) auf europäische Politikprozesse erfolgt primär im E-4 Konsortium, in dem ESIB analog zur EUA ‚Bottom-up‘ Prozesse stärkt, mit dem Ziel besonders auf Hochschulebene die Einbindung von Studierenden aus verbraucherschutzähnlichen Gesichtspunkten zu gewährleisten (Interview Tück: 52f.). Die Hauptaktivität der Organisation ist sowohl der Austausch ihrer Mitglieder untereinander als auch die Einbindung der Studierenden in Qualitätssicherungsprozesse aller politischen Sphären. Ihre Position zur Qualitätssicherung konzentriert sich auf eine Trias folgender Ebenen: die hochschulinternen Qualitätsverbesserungsprozesse unter studentischer Beteiligung, nationale Qualitätssicherung durch Akkreditierung von Studienprogrammen (vgl. Kapitel 3) und Begutachtung dieser Agenturen auf der Folie europäischer Gütekriterien. Ihre politische Ausrichtung, die ausnahmslos alle wesentlichen Aspekte der Bologna-Dokumente unterstützt (Interview Tück: 53), erklärt sich einerseits vor dem Hintergrund, dass der Bologna-Prozess den Studierenden eine wichtige strategische Rolle in europäischen Politikprozessen einräumt. Andererseits schafft die EU als größter Financier der pan-europäischen Organisation die operativen Voraussetzung für die politische Einflussnahme.⁸⁹ Die EU hat durch Geldmittel für die Aktivitäten der E-4 Gruppe und als Teilnehmer der gesponserten Treffen und Projekte so ein Einflusspotential im Hinblick auf den politischen Handlungsspielraum und auf die Inhalte (Interview Tück: 53). Ein weiterer strategischer Partner stellen europäische Vertreter der Berufspraxis (UNICE, ETUC, EI)⁹⁰ dar. Zusammen mit ESIB verbindet sie das gemeinsame Ziel, die hochschulpolitischen Entscheidungen und Prozesse zugunsten einer arbeitsmarktgerechten akademischen Ausbildung („employability“) zu gestalten. Die Einbeziehung aller ‚Stakeholder‘ in die Politiknetzwerke in den verschiedenen Sphären hält Tück für vorteilhaft,

⁸⁹ Auskünfte zur Finanzierung wurden freundlicherweise auf direkte Anfrage von dem Interviewpartner Colin Tück gegeben.

⁹⁰ UNICE: Arbeitgeber, ETUC: Gewerkschaften allg., EI: Bildungsgewerkschaften.

da „die Akzeptanz von kooperativ diskutierten und erarbeiteten Lösungen sicherlich höher“ ist (Interview Tück: 54). Grund für diesen „kooperativen Politikstil“ (Interview Tück: 55) sei sowohl die Inkompetenz des Staates, die Probleme angemessen alleine und hierarchisch zu lösen als auch die Resistenz der Hochschulen und Studierenden, angesichts dieser Situation auf allein staatlich herbeigeführte Reformen zu reagieren. Der Bologna-Prozess habe so ein Governance-Modus etabliert, der sich auf nationale Politikstile ausweite (ebd.).

5) Berufspraxis

Der Arbeitgebervertreter auf Bundesebene⁹¹ sieht die studiengangsbezogene externe Akkreditierung und das qualitätsbewusste interne Management der Hochschulen als wesentliche Instrumente und Merkmale der Qualitätssicherung (Interview Anz: 2, 5). Sein politisches Ziel, Hochschulbildung zugunsten einer für den Arbeitsmarkt passgerechten Ausbildung („employability“) zu beeinflussen, verfolgt er sowohl als beratendes Mitglied in den Bologna-Follow-Up Prozessen und deren Arbeitskreisen auf europäischer Ebene einerseits, als auch über die Mitwirkung an der Akkreditierung in der Rolle von Experten in Gutachtergruppen andererseits. Neben diesen Akteuren sind HRK, Ministerien und Akkreditierungsrat die strategischen Partner, auf die der BDA über Lobbyarbeit und Beratung⁹² Einfluss nimmt. Dazu dienen ihm als wesentliche Ressourcen sein ‚Know-how‘ aus der Berufspraxis und seine Lobbyarbeit in Diskursen dezentralisierter Netzwerke und in Organisationen über Mitgliedschaften (vgl. Interview Anz: 4).

Als zentrale Herausforderung bezogen auf diese Arbeit nennt Anz drei Ziele: Erstens angesichts der erhöhten Verantwortung in den neuen politischen Einflusspositionen des BDA die kontinuierliche Verbesse-

⁹¹ BDA: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

⁹² Zum Beispiel in unternehmerischen Fragen der politischen Führung (Interview Anz: 3).

nung seiner Sachkompetenz in bildungspolitischen Fragen zu verfolgen; zweitens die Zusammenarbeit mit neuen Akteuren, wie vor allem den Studierenden zu suchen; und drittens die Erhöhung der Implementierungsgeschwindigkeit im Reformprozess zu erreichen (Interview Anz: 5).

Anz hält die bildungspolitischen Netzwerkverknüpfungen nicht nur für die Arbeit des BDA sondern für alle beteiligten Akteure entscheidend. Denn Netzwerke bringen Akteure zusammen, die zugunsten einer erfolgreichen Politik voneinander lernen können. So ließe sich aus den Unternehmenserfahrungen der Wirtschaft Führungswissen für die Hochschulen ableiten (Interview Anz: 5). Diese Lernprozesse finden jedoch ihre Grenzen in den Grundinteressen der Lernenden. Zum Beispiel verhindere die Sensibilität der Hochschulen gegenüber ökonomischen Argumenten eine konstruktive Auseinandersetzung um die Lissabon-Strategie (ebd.). Netzwerke forderten für die Gewährleistung der erhöhten Einflussmöglichkeit auch mehr Verantwortung von einzelnen Akteuren. Verantwortungslosigkeit ziehe Machtverluste nach sich. So müsse ein Akteur mit selbstverschuldetem Einfluss Schaden rechnen, wenn er Kritik übt, ohne selbst tätig zu werden.⁹³

Obwohl Anz Netzwerke und den staatlichen Rückzug zugunsten der Autonomie staatsferner Akteure begrüßt, bemängelt er, dass die Offenheit der Entscheidungsverfahren und die erhöhte Anzahl der Akteure die Entscheidungs-/ Kommunikationsprozesse verlängerten und damit Politik zunehmend auf Debatten statt auf Handlungen konzentriert (Interview Anz: 6).

⁹³ Als Beispiel nennt er den Hochschullehrerverband, der aufgrund seiner Untätigkeit in der Vergangenheit nun nicht mehr ernst genommen würde. Im Gegensatz dazu waren die Studenten seiner Meinung nach durch sofortige Partizipation und Position „geschickter“ (Interview Anz: 6).

6) Beratung und Forschung

Die Funktionen der Institutionen im Politiknetzwerk, die sich angesichts des erhöhten Beratungsbedarfs und der Komplexität der Probleme ergeben, variieren zwischen Beratung, Konzeptentwicklung, Implementierungshilfe und Forschung.

Das CHE sieht die Bedeutung der Qualitätssicherung in der Herausforderung an Hochschulen, ihre Selbststeuerung an ökonomischen Maßstäben und Managementkriterien auszurichten. Dies rechtfertigt Nickel zum einen mit den „Reformen des öffentlichen Sektors“ (Interview Nickel: 35) durch das New Public Management (ebd.), zum anderen mit dem Beginn der Epoche der Wissensökonomie, die sich in der Lissabon-Strategie und in den Marktstrukturen des globalen Wettbewerbs manifestiert. Bezogen auf die Qualität stehen die Hochschulen in einer Spannung zwischen der Diversität in der Binnenstruktur und den Konvergenzbestrebungen Europas als Einheit im globalen Wettbewerb von außen konkurrierend tätig zu werden. Im Hinblick auf die Qualität der Hochschulen und der Hochschulbildung bedeutet dies für das CHE die Stärkung des hochschulinternen Managements unter Förderung der strategischen Steuerungsfähigkeit der Hochschulleitungen. Die Priorität des CHE, Hochschulen in ihrer Arbeit zu unterstützen, geht auf seine Gründer zurück, denen es gegenüber rechenschaftspflichtig ist: die HRK als vernetzender „Bündnispartner“ (Interview Nickel: 37) und die Bertelsmannstiftung als Financier. Dies macht es in einem gewissen Maße abhängig von den Interessen seiner Gesellschafter, jedoch unabhängiger von staatlichen Zuwendungen und wahlpolitischen Interessen. Allerdings wird das CHE mittlerweile zunehmend von den Ministerien um Konsultationen gebeten. Außerdem sei die Verbindung zur HRK als Bündnispartner geschwächt, unter anderem weil die HRK mit dem ‚Projekt Q‘ ihre eigene Qualitätssicherung verfolge, die zudem vom Qualitätssicherungsansatz des CHE deutlich abweicht (Interview Nickel: 37). Seine übrigen Mittel wirbt das CHE über eigene Arbeit ein. Wichtigste Ressourcen dabei

sind nach Angaben Nickels Implementierungs- und Konzeptwissen⁹⁴ und deren Verbreitung über Schulungen und Seminarangebote an Hochschulen. Außerdem sieht das CHE seine Aufgabe darin, problematische Strukturen im Qualitätssicherungssystem aufzudecken. So hält Nickel die Gründung eines Akkreditierungswesen für eine Verdoppelung bürokratischer Strukturen, die die Hochschulen und das gesamte System überlasten (Interview Nickel: 36, 40).

Neben seiner inhaltlichen Arbeit ist die Vernetzung des CHE in der politischen Architektur zentral. Durch ihre vielfältigen Kontakte und Kooperationen (EUA, ENQA und einzelne Partner, Mitgliedschaft im internationalen Hochschulforschungsnetzwerk) sichert sich die Einrichtung ihre Akteurspräsenz, findet Bündnispartner und kann auf politische Entwicklungen (zum Beispiel den Bologna-Prozess) in seinen Aktivitäten und Konzepten eingehen.

Die Funktion und die Vernetzung des INCHER sind ähnlich. Den Angaben Teichlers zufolge unterscheidet sich jedoch das INCHER vom CHE in seiner Hauptaufgabe, primär Forschung zu betreiben. Während die Aktivitäten des CHE sowohl „vom marktwirtschaftlichen Erfolg“ (Interview Teichler: 43) abhängen als auch von der Absicht, das System zu beeinflussen, speist das INCHER seine Immunität gegenüber politischen Interessen aus seiner Forschungsarbeit. Die daraus resultierende Forschungsqualität des INCHER hält Teichler für wichtiger als die bildungspolitische Einflussnahme. Denn aus ihr schöpft die Einrichtung seiner Ansicht nach auch ihren nahezu konkurrenzlosen Wissensbestand im Hinblick auf die Bereitstellung von Daten und Methoden, die der hohen Beratungsnachfrage wiederum zugute kommen (ebd.). Dabei ist der politische Konsultationsbedarf so hoch, dass sich das Institut in einer Spannung zwischen „Entwickeln und Vertreiben der Ideen“ (Interview Teichler: 44) befindet. Im Hinblick auf ihre politische Macht ist des INCHER von der Kooperation

⁹⁴ Dabei beabsichtigt das CHE gegenwärtig eine Schwerpunktverlagerung von der reinen Praxisberatung zu mehr Forschung. Dies kann als strategischer Vorteil gegenüber anderen Akteuren gewertet werden, die mehr auf Implementierung setzen.

mit durchsetzungsfähigen, internationalen Organisationen (EU-Kommission, DAAD⁹⁵) abhängig (Interview Teichler: 43).

Die Rolle des INCHER in den politischen Netzwerken reflektiert Teichler mit einer Kritik an diesen: Die Hochschulbildung hat in der Vergangenheit einen Bedeutungszuwachs erlebt, dem der Staat als „bedeutungssetzende Finanzkraft“ (Interview Teichler: 44) nicht nachgekommen sei (vgl. dazu auch Interview Daxner: 7). Da weder der Staat noch die „wissenschaftliche Selbstregulation“ (Interview Teichler: 44) dieses Missverhältnis beseitigen konnten, versucht man gegenwärtig das Problem durch eine erweiterte, externe Steuerungsarchitektur aus Akkreditierung, Hochschulräten, Hochschulmanagern, Stakeholdern etc. zu lösen. Die Expansion der Steuerungsstruktur und die Mobilisierung von Beratungs- und Implementierungsagenten hat zu einer Vervielfachung der Arenen und Akteure geführt, die voneinander getrennt agieren. Die so ausgelöste doppelte Komplexitätssteigerung führt zu einer „Inkonsistenz der Signalsetzung“ in den Entscheidungsprozessen, „so dass die Gesamtsteuerungswirkung immer schwächer wird“ (Interview Teichler: 45). Komplexitätsreduzierende Strategien und Systeme (wie zum Beispiel die europäischen Konvergenzbestrebungen, Netzwerke oder Akkreditierungssysteme) greifen jedoch nicht angesichts der Problematik aus Überkomplexität und Machtfragmentierung. Dies führt zur geschwächten Problemlösungsfähigkeit des gesamten Systems, unter anderem weil es aufgrund von Entscheidungsverlangsamungen und -blockaden der Komplexität der Sachlage nicht mehr gerecht werden kann (ebd.). In diesen Strukturen sieht er sich und das INCHER in der Gefahr als repetierende Kommunikatoren zu agieren, die in den verschiedenen Arenen kursorisch auf die gleichen Kenntnisse hinweisen. Die Kritik Teichlers präzisiert sich in dem Plädoyer, „mehr Energie in die Komplexität der systemischen Information als Ausgangsbasis für Überlegungen und Entscheidungen hineinzustecken als in die Komplexität des entscheidungsbezogenen Diskurses“ (Interview Teichler: 45).

⁹⁵ DAAD: Deutscher Akademischer Austauschdienst

4.3 Merkmale, Probleme und Machtstrukturen eines Governance-Designs

Im Folgenden sollen die Forschungsergebnisse aus den Analysen der vorangegangenen Kapiteln dieser Arbeit vor dem Hintergrund der Governance-Hypothese ausgewertet werden. Dabei evoziert die Frage nach den Modi politischer Steuerung einen multidimensionalen Blick auf die Hochschulpolitik. Im Prozess europäischer Hochschulreformen ‚enttarnt‘ sich die Steuerung als interdependentes Zusammenspiel von Prozessen, Netzwerken und Akteuren. Akteure verfügen in den Netzwerken über spezifische Ressourcen, die ihr Interaktionspotential in den Prozessen bestimmen. Die Steuerung wird ermöglicht durch die Ressourcen, die den Akteuren je nach Akteurstypus unterschiedlich zur Verfügung stehen. Für die Steuerungsmodi sind die Ressourcen konstitutiv. Denn die Kombination und die Menge der zur Verfügung stehenden Mittel bestimmen das Niveau der Macht und die Art der politischen Steuerung. Die Ressourcen lassen sich in drei Typen unterteilen: finanzielle, rechtliche und diskursive Ressourcen. Im Hinblick auf die Hochschulpolitik behält der Staat beispielsweise das Monopol über die rechtlichen Ressourcen. Über finanzielle Mittel im Rahmen des Bologna-Prozesses verfügen Staat und die EU. Gelder werden über Verteilungspolitiken, wie Zuweisungen, Sponsoring oder – bezogen auf das Verhältnis Staat-Hochschule – über Zielvereinbarungen, Globalhaushalte etc. (vgl. Interview Thies: 46/Anz: 5f.) verteilt. Über solche und ähnliche rechenschaftspflichtige Geldverteilungssysteme wird den Empfängern der Finanzen ihre Existenzberechtigung und die Möglichkeit – aber auch die Grenzen – politischer Einflussnahme, sowie symbolisch politische Bedeutung gegeben.⁹⁶ Ferner können die Financiers anderer Akteure auf deren Politikinhalt Einfluss nehmen. Dass finanzielle Mittel umso bedeutender werden, je geringer die rechtlichen Kompetenzen sind, zeigt sich am Beispiel der EU, die sich

⁹⁶ In der staatlichen Verteilungspolitik sind die Hochschulen die Hauptempfänger der Gelder.

über die Finanzierung von politischen Akteuren und Aktivitäten einen entscheidenden Anteil an der Kontroll- und Steuerungsmacht in der Bildungspolitik zu sichern versucht.⁹⁷ Finanzielle Ressourcen können daher kompensierend für einen rechtlichen Ressourcenmangel⁹⁸ eingesetzt werden. Der rechtliche und finanzielle Status ist daher zentral für die Steuerungsart und die Steuerungsmacht. So erhöht beispielsweise ein staatsferner Akteur über größere Selbstfinanzierung seine politische Souveränität gegenüber dem Staat und anderen Akteuren.⁹⁹ Im Dezentralisierungsbereich werden über Mitgliedsbeiträge oder den Verkauf von Akkreditierungen, Evaluationen, Forschungen, Projekten, Seminaren und Beratung – teilweise wettbewerbliche (vgl. Interview Künzel: 33) – Macht- und Konkurrenzstrukturen jenseits staatlicher Eingriffsmöglichkeiten geschaffen. Anders gesagt stärkt die Erwirtschaftung eigener Geldmittel die Steuerungsfähigkeit/Unabhängigkeit staatsferner Akteure und ihrer Netzwerke in Abgrenzung zum Staat. Dennoch muss dieser mit dem Machtgewinn anderer Akteure und deren Machtausübung durch andere Akteure einverstanden sein, da er bezogen auf die rechtlichen Ressourcen monopolistisch agiert.¹⁰⁰ Insgesamt wird die Politik in den dezentralisierten Bereichen und in den intergovernmentalen Prozessen über diskursive Ressourcen gesteuert. Vor dem Hintergrund der gewonnenen Forschungsergebnisse bezogen auf den Bologna-Prozess und insbesondere auf die Qualitätssicherung dominieren diese mittlerweile sowohl das transnationale als auch das nationale ‚Policy-Making‘ der Hochschulpolitik. Zu den diskursiven Ressourcen gehören virtuelle

⁹⁷ Ein Großteil der Finanzierung des Bologna-Prozesses, seiner Aktivitäten und Vertreterorganisationen wird von der EU geleistet.

⁹⁸ Der Vertrag von Maastricht versuchte der EU Kompetenzen im Bildungsbereich zu geben, ohne die nationale Hauptverantwortung dafür zu beschneiden. Gelöst wurde dies mit dem Subsidiaritätsprinzip, wonach die EU eine komplementäre Rolle zu der nationalen Kompetenz erhält (vgl. Reinalda/Kulesza 2005: 42).

⁹⁹ Finanzielle Mittel sind ein entscheidender Faktor der Handlungsfähigkeit und Handlungsmacht einer Organisation. Diese bezieht sie zu einem wesentlichen Teil aus ihrer Professionalität bezogen auf das Personal und die Sachmittel.

¹⁰⁰ Dies geschieht beispielsweise mit der Finanzierung und Gründung des Akkreditierungsrates, dem rechtliche und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen (vgl. dazu Interview Thies: 50).

Größen, wie Information und Wissen.¹⁰¹ Diese realisieren und aktualisieren sich in den Kommunikationsprozessen. Anders als finanzielle und rechtliche Ressourcen sind sie weder materialisierbar noch messbar. Erkennbar sind lediglich die Vernetzungen (vgl. Kapitel 3.3), Prozesse (vgl. Kapitel 2 und 3), Ergebnisse und Handlungen (vgl. Kapitel 4), die sie erzeugen. Steuerungsmodi, mit denen Transferleistungen diskursiver Ressourcen erbracht werden, sind daher kommunikative Handlungen, zum Beispiel die Kooperation, Koordination, freiwillige Vereinbarung und auf Konsens abzielende Verhandlungen. Als weiche Steuerungsinstrumente sind sie in Bereichen anzutreffen, in denen die politischen Machtverhältnisse und Aufgaben nicht primär über finanzielle und rechtliche Ressourcenzuweisungen und Ressourcenzentren geregelt werden.¹⁰² Vielmehr sind es vielfältige Interaktionen in heterarchischen Strukturen, in denen Machtverhältnisse kursorisch diskursiv ausgehandelt werden. In den vornehmlich auf gegenseitiges Einvernehmen, Beratung, Konsens etc. ausgerichteten Kommunikationsprozessen, die simultan das Prozessieren und die Bedingung der Möglichkeit von Macht und Machtransfer sind, hat sich eine enorme Variabilität von Machtstrukturen gebildet. Denn an der Macht des Wissens oder der Information von *ego* kann sich *alter* nur so lange orientieren, wie die für den Einfluss konstitutiven Informations- und Wissensbestände nicht durch Neu-Information bzw. ein konkurrierendes Wissenskonzept veraltet/widerlegt werden. Diese Dynamik der Inkonsistenz, die oft zu Lernprozessen von ganzen Netzwerken führen kann (Wilkesmann 2001: 313), setzt aber voraus, dass die diskursiven Ressourcen transferiert und von mehreren gleichberechtigten Partnern umworben werden können. Dafür sind wiederum Struktur und Modi konstitutiv, die sich ko-evolutionär (vgl. Tömmel 2007: 13) zueinander verhalten. Denn ein beispielsweise diskursives Verhandeln (Modus) ist nur dann möglich, wenn die Verhandlungsteilnehmer in einer

¹⁰¹ Dazu gehören Sach- und Überzeugungswissen. Letzteres umfasst strategische Aspekte wie Zugangswissen, Kontakte, Organisationswissen etc.

¹⁰² Allerdings spielen rechtliche Ressourcen wie die Lissabonner Konvention im Bologna-Prozess und Satzungen als rechtliche Grundlagen bzw. operative Voraussetzung für Organisationen stets eine Rolle (vgl. Interview Kohler: 24).

gleichberechtigten Struktur zueinander stehen. Gleichzeitig generiert erst der kommunikative Prozess des Verhandeln diese Struktur.

Dass die Einflussnahme über diskursive Ressourcen jedoch nur begrenzt möglich ist, zeigt sich dort, wo rechtliche und finanzielle Machtvorteile symmetrische Kommunikationsverhältnisse überlagern: Beispielsweise wird durch das Vorgeben von partnerschaftlichen Verhältnissen durch Zielvereinbarungen und „Behauptungen der Autonomie der Qualitätssicherung [bezogen auf das Akkreditierungswesen] als autonomes System [...] gemogelt“ (Interview Kohler: 26). Denn über Strukturvorgaben und die Abhängigkeit von finanziellen Ressourcen werden Zustimmungen des Akkreditierungsrates durch staatliche Akteure einseitig herbeigeführt, die aber als im Konsens ermittelt vorgegeben werden. Verhandlungssysteme werden angesichts des Mangels an der „Gleichheit der Verhandlungsmacht“ (ebd.) vorgetäuscht.

Die Differenzierung der Machtmechanismen mit dem dreigeteilten Ressourcenbegriff erhellt, wie und unter welchen Voraussetzungen sich Governance am Beispiel der Hochschulpolitik entfalten kann. Bezogen auf die Akteurstypen wird deutlich, dass der Staat im Hinblick auf seine finanziellen und rechtlichen Ressourcenmonopole seine Macht nicht gemindert hat (vgl. Interview Anz: 5). Im Zuge der europäischen Hochschulreformen gibt er allerdings seine vormalige alleinige Definitionsmacht an einen pan-europäischen intergovernmentalen Prozess ab. Wie am Beispiel der Qualitätssicherung deutlich wurde, überträgt er in der nationalen Umsetzung der in diesem Prozess formulierten Ziele seine Definitionsmacht auf staatsferne Akteure. Um diese Definitionsmacht wird in vornehmlich heterarchischen Strukturen mit weichen Steuerungsmodi des Verhandeln, Kooperierens und Vereinbarens gerungen.

Die Funktionszusammenhänge im Hinblick auf Steuerungsmodi und Steuerungsstruktur lassen sich zur Klärung der Governance mit dem Netzwerkbegriff von Knoke/Kuklinksi (1982), Coleman (1990) und Cook (1988) erhellen (siehe dazu Wilkesmann 2001: 311ff.). Netzwerke werden dabei als „feste Interaktionsrelationen“ (Wilkesmann

2001: 313) verstanden, die – wenn sie machtsymmetrisch organisiert sind – kollektives Lernen befördern können (ebd./vgl. Interview Anz: 5). Sie definieren sich durch eine heterogene Struktur, Akteursanzahl, Machtbeziehungen, Interaktionsdichte und Institutionalierungsgrad (vgl. Knoke/Kulinski bei Wilkesmann 2001: 311). Die Beobachtungen aus der Steuerungsmatrix und die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass Hochschulpolitik mittlerweile vorwiegend von Netzwerken und Netzwerkakteuren gesteuert wird (vgl. dazu Interview Thies: 51/Kohler: 24). Anz traut den Netzwerken zu, die Lernfähigkeit der Akteure zugunsten besserer Ergebnisse unter Beteiligung aller Betroffenen zu befördern (Interview Anz: 5). Tück sieht in dem ‚kooperativen Politikstil‘, der in den Netzwerken vorherrscht, einen Modus, der den Akzeptanzzuwachs der getroffenen Entscheidungen erhöhe. Dieser wirke sich positiv auf den kollektiven Handlungswillen aus (Interview Tück: 54). Obwohl Teichler das Wissenschaftsparadigma der multiperspektivischen Beobachtung im Netzwerkgedanken reflektiert sieht, kritisiert er den Problemlösungsmangel, der angesichts der fragmentierten Machtstrukturen und der „doppelten Komplexitätsanreicherung“ (Interview Teichler: 44f.) in den Entscheidungsprozessen entstanden ist. Nickel sieht eine Gefahr der Monopolisierung in der Bildung von „flying reform circles“ (Interview Nickel: 39f.). Unter diesen versteht sie Personen und Personenkonstellationen, die sich kursorisch in den gleichen Arenen aufhalten und eher ihre Individualinteressen denn Kollektivinteressen vertreten, für die sie ursprünglich angetreten sind. Allgemeine Probleme von Netzwerken stellt Messner (1994) vor (vgl. dazu Wilkesmann 2001: 313). In heterarchisch organisierten diskursiven Verhandlungssystemen ist das Risiko der Verlangsamung oder die Gefahr von Blockaden in Entscheidungsprozessen hoch, da alle Beteiligten über das gleiche Vetorecht verfügen. Davon können sie Gebrauch machen, wenn sie befürchten durch Zustimmung unter ihr „bisheriges Nutzenniveau [zu] fallen“ (ebd.). Weitere Problemfaktoren sind: hohe Transaktionskosten, die aufgrund des erheblichen Kooperations- und Koordinationsbedarfes entstehen; unter anderem weil die Akteurszahl sich proportional zur Anzahl der Aushandlungsaktivitäten verhält. Über Machtasymmetrien können Akteure ausgeschlossen, Prozesse und Handlungen gelenkt werden.

Für Machtasymmetrien sind vornehmlich Organisationen verantwortlich. Organisationen spielen in den Netzwerken eine komplexitätsreduzierende Rolle, insofern als dass sie externen Akteuren des Netzwerkes Zentren zum Aushandeln verschiedener Individualinteressen zu kollektiven Handlungen untereinander und gegenüber anderen Akteuren bieten (EUA, ESIB, ENQA)¹⁰³. Gleichzeitig können sie kollektive Handlungen als Organisationshandlungen ihrer Organisationseinheiten durch interne Hierarchien erzeugen. Sie stärken ihre Durchsetzungsmacht in egalitär organisierten Netzwerkstrukturen, indem sie kollektive Handlungen über interne, asymmetrische Machtverhältnisse erzeugen. Daraus schöpfen sie „institutionelles Gewicht“ (vgl. Interview Kohler: 25). Je machtvoller eine Organisation, umso attraktiver wird die Kooperation mit ihr. Einzelne Personen können dabei einen enormen Einflussgewinn verbuchen, wenn sie im Namen von bedeutungsvollen Organisationen handeln (Interview Daxner: 10, Teichler: 43). Die Macht dieser Organisationen hängt von ihrem Professionalisierungsgrad, ihrer zahlenmäßigen Größe (Personal und Mitgliedschaften) und ihren finanziellen Mitteln ab (vgl. Interview Nickel: 40). Über diese Organisationsbildung können Themen, Ressourcen, Entscheidungsprozesse und Handlungen konzentriert werden. Organisationsbildung erhöht so auch die Handlungsfähigkeit im Netzwerksystem, da sie die durch das Netzwerk fragmentierte Macht defragmentiert. Ein weiterer Vorteil der Organisationsbildung in Netzwerken ist die interorganisationelle Arbeitsaufteilung, mit der die Komplexität und der Zwang des chronischen (Neu-) Aushandeln reduziert werden. Dies kann auch als Versuch gesehen werden, die aufgebrochenen Monopole des Staates im Netzwerk über Organisationen zu reorganisieren.

¹⁰³ Siehe dazu auch die von Huber erwähnte Plattform des Europarates aus Hochschul- und Regierungsvertretern (Interview Huber: 19f.).

SCHLUSS: Ein ‚governmental turn‘?

Die Anwendung des Governance-Konzeptes auf die bildungspolitischen Reformen in Europa hat Bildungspolitik als pan-europäisches Phänomen gedeutet, das nicht nur die politischen Inhalte und Ziele grundlegend verändert. Vielmehr hat sich in einer eingehenden Beschäftigung mit den politischen Programmen und Prozessen gezeigt, dass sich verzahnt mit den Inhalten nationalstaatliche und klassische Steuerungsarten, Steuerungsradien und -strukturen auf allen Ebenen ändern und etablieren. Dies wiederum präzisiert das Konzept der Governance als Transformationsphänomen politischer Inhalte und Steuerungskulturen. Denn so wie politische Programme und Prozesse sich interdependent zueinander verhalten, bedingen sich Governance-Modi und Governance-Strukturen gegenseitig. Die dem Titel dieser Arbeit innewohnende Betonung des ‚Neuen‘ der Steuerung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass alte Modi nicht durch neue ausgetauscht werden. Vielmehr verschmelzen auf der Folie der Veränderung der Systemstruktur verschiedene Formen miteinander. Da sich in diesem Wandel Struktur und Modi der Governance ko-evolutionär zueinander verhalten, kann politische Steuerung nicht unabhängig von ihrer Struktur gedacht werden. Vor dem Hintergrund dieser Interdependenz ist ein Governance-Design zu entwerfen, in dem Modi und Struktur gleichzeitig gedacht werden können. Konstitutiv für dieses Governance-Design sind – bezogen auf die Struktur – flache Hierarchien, in denen Akteure an ‚Policy-Making‘ Prozessen beteiligt sind, bei denen sie vornehmlich in symmetrischen Beziehungen zueinander stehen. Solche Strukturen werden vom Netzwerkbegriff erfasst, der den Blick weiter auf die Akteure lenkt. Die Erweiterung der Akteurskonstellation durch neue Akteurstypen (vgl. Kapitel 4.1) ist für egalitäre Strukturen konstitutiv. Akteure, ihre Interessen, Funktionen und Ressourcen stellen somit eine zweite Komponente des Governance-Designs dar. Die Akteurstypologien, die gegenwärtig in der Hochschulpolitik und insbesondere in der Qualitätssicherung auftauchen, verweisen auf eine zunehmende Einbindung zivilgesellschaftlicher Kräfte mit Beratungs-, Vertretungs- und Entscheidungs-Funktion in die politischen Gestal-

tungsprozesse (vgl. Interview Kohler: 25f.).¹⁰⁴ Diese zivilgesellschaftlichen Kräfte organisieren sich jenseits oder mithilfe des Staates/intergovernmentalen Akteurs als vorwiegend eigengesteuerte Organisationen. Sie strukturieren die Prozesse und Funktionen der Akteure. Mit den Organisationen und über ihre Bedeutung für die Machtstrukturen und Gestaltungsprozesse wäre eine dritte Komponente des Governance-Designs genannt. Als vierte Komponente des Governance-Designs avanciert die diskursive Ressource, die für Struktur und Modi konstitutiv ist. Im diskursiven Bereich ist die Möglichkeit zum Machtmissbrauch stets gegeben über Camouflage, ‚Window-Dressing‘ (vgl. Interview Daxner: 8), Persuasion¹⁰⁵ (vgl. Reinalda/Kulesza 2005: 105). Dass jedoch kollektives Vertrauen, oder – um Kohlers Worte zu gebrauchen – ein ‚Soziales Comment‘, zu einer enormen faktischen Dynamik im Bologna-Prozess geführt hat, verweist auf die Funktionsfähigkeit und die Wirkmächtigkeit dieses Governance-Designs.

Das Anliegen der vorliegenden Arbeit war die Schaffung eines Konnexes zwischen den aktuellen Entwicklungen im politischen Feld der europäischen Hochschulbildung und dem Konzept der Governance als neues politisches Steuerungsprinzip. Die geführten Analysen (Schaubild, Akteursanalysen) verwiesen auf einen ‚governmental turn‘ in diesem Politikfeld. Dieser turn beschreibt eine Transformation von klassischer, staatlicher Steuerung zu kooperativen, partizipatorischen Politikmodi. Wenn sich das Governance-Design mit den oben genannten analytischen Kategorien beschreiben lässt – flache Hierarchien, neue Akteurstypen, Organisationen und diskursive Ressourcen –, dann bilden sich diese vier Governance-Items auch im Feld der Hochschulpolitik ab. Diese ist nicht mehr primär national sondern gegenwärtig europäisch und – im Hinblick auf einen transnationalen Bildungs-

¹⁰⁴ Das Modell von Burton Clark (1983), das lange Zeit den Steuerungszusammenhang der Hochschulpolitik aus der Trias Markt, Staat und akademische Oligarchie (vgl. Kehm/Lanzendorf 2005: 43, Interview Teichler: 44) erklärte, wäre vor der Folie der in dieser Arbeit entwickelten Akteurstypologie zu revidieren.

¹⁰⁵ Die Offene Methode der Koordination wird kritisch auch als ‚open method of persuasion‘ bezeichnet (Reinalda/Kulesza 2005: 105).

markt – global ausgerichtet. Eine derartige Radiusexpansion bringt so auch neue Akteure in das ‚Policy Making‘. Als neue Akteurstypen finden sie sich in Organisationen zusammen, die zwischen den nationalen und dem transnationalen Bezugssystemen changieren, welche sich in zwei Kräftefelder unterteilen lassen (Regulierungs- und Deregulierungsbereich). Die Organisationen agieren in Netzwerken, in denen die Ressourcenaufteilung signifikant ist. Dabei spielen diskursive Ressourcen aufgrund von neuen Modi politischer Steuerung (Verhandlung, Kooperation, Koordination, Beratung etc.) gegenüber den finanziellen und rechtlichen Ressourcen eine zunehmend bedeutendere Rolle. Dies ist allein schon mit Blick auf den Bologna-Prozess zutreffend, der sich über selbstreflexive ‚Feed-back Circles‘ in Form von Berichtssystemen (Eurydice und Stockating-Reports, vgl. Kapitel 2.2) steuert. Mit dem Governance-Design als sowohl neue Steuerungsstruktur wie auch neuer Steuerungsmodus dynamisiert sich Hochschulpolitik, die zu bezeichnenden realpolitischen Veränderungen führt (Qualitätssicherung, gestufte Studiengänge, ECTS-Punkte etc.). Diese Dynamisierung bildet sich in Prozessen und Machtverschiebungen ab. Die weit reichenden Folgen dieser andauernden transformativen Entwicklung werden auch in Zukunft Forschungsanlässe liefern, um Hochschulpolitik in ihrer Komplexität begreifen zu können.

LITERATUR

- Altmppen, Klaus-Dieter/Löffelholz, Martin (1994): Kommunikation in der Informationsgesellschaft. In: Merten, Klaus/Schmidt, Siegfried J./Weischenberg, Siegfried (Hg.): Die Wirklichkeit der Medien. Opladen, S. 570-592.
- Behning, Ute (o.J.): Die neue Methode der Offenen Koordination. Versuche der integrationstheoretischen Klassifizierung einer neuen Form des sozialpolitischen Regierens in der Europäischen Union. Zur Veröffentlichung akzeptiert in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft.
[Http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/behning.pdf](http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/behning.pdf),
zuletzt gesehen am 12.04.2006.
- Benz, Arthur (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: ders. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 11-28.
- Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin.
- Bergan, Sjur (2004): Akademische Anerkennung in Europa. Die Lisboner Konvention und ihre praktische Umsetzung. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, G 2.1, S. 1-18.
- Bergen Communiqué (2005): *“The European Higher Education Area – Achieving the Goals.” Communiqué of the Conferences of Ministers responsible for Higher Education, Bergen 19-20 May 2005.*
[Http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-main_doc/050520_Bergen_Communique.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-main_doc/050520_Bergen_Communique.pdf),
zuletzt gesehen am 20.04. 2006.
- Berlin Communiqué (2003): *“Realising the European Higher Education Area” Communiqué of the Conferences of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003.*
[Http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf](http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf)
zuletzt gesehen am 16.03.2006.

- Bologna-Follow-Up Group (2005): Bologna Process Stocktaking. Report from A Working Group Appointed by the Bologna-Follow-Up Group to the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20n May 2005.
[Http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/050509_Stocktaking.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/050509_Stocktaking.pdf),
zuletzt gesehen am 02.01.2006.
- Bologna Declaration (1999): *The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education* (1999).
[Http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf](http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf),
zuletzt gesehen am 16.03.2006.
- Bornmann, Lutz et al. (2004): Interne und externe Evaluation. Wichtige Voraussetzung und praktische Handreichung zur Gestaltung mehrstufiger Evaluationsverfahren. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, E 7.1, S. 1-26.
- Brand, Ulrich (2004): Governance. In: Böckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas: Glossar der Gegenwart. Frankfurt a. M., S. 111-117.
- Brunn, Anke (1997): Effizienz als Gestaltungsprinzip nordrhein-westfälischer Hochschulpolitik. In: Hoebing, Hein (Hg.): Perspektiven für die Universität 2000. Reformbestrebungen der Hochschulen um mehr Effizienz. Neuwied/Kriftel/Berlin, S. 85-96.
- Bülow-Schramm, Margret (2001): Evaluation. In: Hanft, Anke (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied/Kriftel, S. 111-118.
- Carstensen, Doris/Nickel, Sigrun (2005): Akkreditierungsmarkt aus Kundensicht. Wahlmöglichkeiten und Orientierungshilfen für Hochschulen. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, F 2.3, S. 1-20
- Council of Europe / UNESCO (11.04.1997): Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, Lisbon, 11.04.1997.
[Http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/165.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/165.htm),
zuletzt gesehen am 21.01.2005.

- Ebel-Gabriel, Christiane (2005): Eröffnung. Begrüßung. In: HRK (Hg.): Akkreditierung und Evaluation. Zwei Ziele, ein Verfahren? Projekt Qualitätssicherung. Beiträge zur Hochschulpolitik. Tagungsdokumentation der Hochschulrektorenkonferenz. Bonn, S. 5-10.
- Ebel-Gabriel, Christiane (2004): Qualitätssicherung an Hochschulen – Konzepte, Prozesse, Akteure. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, B 1.1, S. 1-24.
- Erichsen, Hans-Uwe (2004): Grundlagen, Zielsetzungen, gegenwärtiger Stand und Zukunft des Akkreditierungswesens in Deutschland. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, F 1.1, S.1-28.
- Europäische Kommission (Hg.): Lisbon European Council: Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000, Press Release: Lisbon (24/3/2000) Nr. 100/1/100.
- Europäische Informationsstelle Eurydice (2005): Im Blickpunkt: Strukturen des Hochschulbereichs in Europa 2004/05. Nationale Entwicklungen im Rahmen des Bologna-Prozess. Teil-finanziert durch die Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung und Kultur, Eurydice. Das Informationsnetz zum Bildungswesen in Europa.
[Http://www.eurydice.org/Documents/FocHE2005/de/FrameSet.htm](http://www.eurydice.org/Documents/FocHE2005/de/FrameSet.htm),
zuletzt gesehen am 12.12.2005.
- European University Association (Hg.) (2005): Trends IV: European Universities Implementing Bologna. An EUA Report. Written by Sybille Reichert and Christian Tauch, edited by Kate Geddie and David Crossier. Brüssel.
[Http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/TrendsIV_FINAL.1117012084971.pdf](http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/TrendsIV_FINAL.1117012084971.pdf),
zuletzt gesehen am 02.01.2005.
- Fangmann, Helmut (2001): Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschulen. In: Hanft, Anke (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied/Kriftel, S. 508-511.
- Friedrich, Hans R. (2004): Nationale und internationale Grundlagen der Qualitätssicherung an Hochschulen. In: Benz, Win-

- fried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, A.2.1, S. 1-18.
- Friedrich, Hans R. (2005): Neuere Aspekte der europäischen Entwicklung in der Qualitätssicherung. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, A.2.4, S. 1-12.
- Gaetgens, Peter (2005): Grußwort. In: Hopbach, Achim et al. (Hg.) (2005b): Qualität messen – Qualität managen: Leistungsparameter in der Hochschulentwicklung. Projekt Qualitätssicherung. Beiträge zur Hochschulpolitik. Tagungsdokumentation der Hochschulrektorenkonferenz. Bonn, S. 14-18.
- Gottweis, Herbert (1999): Regulating genetic engineering in the European Union: a post-structuralist perspective. In: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hg.): The Transformation of Governance in the European Union. London, S. 61-83.
- Hanft, Anke (Hg.) (2001): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied/Kriftel.
- Haug, Guy (2006): Qualitätssicherung/Akkreditierung im europäischen Hochschulraum. Ein Blick aus Brüssel. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, B 3.4, S. 1-10.
- Hoebing, Hein (Hg.) (1997): Perspektiven für die Universität 2000. Reformbestrebungen der Hochschulen um mehr Effizienz, Neuwied/Kriftel/Berlin.
- Hopbach, Achim (Hg.) (2005a): Qualität messen – Qualität managen: Leistungsparameter in der Hochschulentwicklung. Projekt Qualitätssicherung. Beiträge zur Hochschulpolitik. Tagungsdokumentation der Hochschulrektorenkonferenz. Bonn.
- Hopbach, Achim (2005b): GATS – Das General Agreement on Trade in Services. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, B 2.1, S. 1-20.
- Hopbach, Achim (2006): Qualitätsanforderungen an Akkreditierungsagenturen. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, F.1.5, S. 1-28.
- HRK (Hochschulrektorenkonferenz) (15.07.2004): European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS). Das Europäische

- System zur Anrechnung, Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS).
[Http://www.hrk.de/de/download/dateien/Key_Features_deutsch.pdf](http://www.hrk.de/de/download/dateien/Key_Features_deutsch.pdf),
zuletzt gesehen am 02.01.2006.
- HRK (Hg.) (2005): Akkreditierung und Evaluation. Zwei Ziele, ein Verfahren? Projekt Qualitätssicherung. Beiträge zur Hochschulpolitik. Tagungsdokumentation der Hochschulrektorenkonferenz. Bonn.
- Hennis, Wilhelm (1965): Aufgaben einer modernen Regierungslehre. In: Politische Vierteljahrszeitschrift 6, S. 422-441.
- Heusser, Rolf et al. (2006): Quality Audit. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, E 7.5, S. 1-16.
- Kehm, M. Barbara/Lanzendorf, Ute (2005): Ein neues Governance-Regime für die Hochschulen – mehr Markt und weniger Selbststeuerung? In: Teichler, Ulrich/Tippelt, Rudolf (Hg.): Hochschullandschaft im Wandel. Zeitschrift für Pädagogik. 50. Beiheft. Weinheim/Basel, S. 41-60.
- Kohler, Jürgen (2005): Bologna und die Folgen – nach der Konferenz von Bergen. In: Benz, Winfried/ders. /Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, A.1.1, S. 1-24.
- Kohler, Jürgen (2006): Akkreditierungsentscheidungen: Inhalte, Wirkungen und Veröffentlich. In: Benz, Winfried/ders. /Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, F 3.5, S. 1-16.
- Kohler-Koch, Beate (1999): The Evolution and Transformation of European Governance. In: dies./Eising, Rainer (Hg.): The Transformation of Governance in the European Union. London, S. 14-35.
- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (1999): Governance in the European Union. A comparative assessment. In: dies./Eising, Rainer (Hg.): The Transformation of Governance in the European Union. London, S. 267-285.

- Künzel, Rainer (2005): 10 Jahre Evaluation von Lehre und Studium - Erfahrungen und Zukunftsperspektiven. Hauptvortrag von Herrn Prof. Dr. Rainer Künzel, Wissenschaftlicher Leiter der ZevA, auf der Tagung ‚Qualitätsentwicklung an Hochschulen - Erfahrungen und Lehren aus 10 Jahren Evaluation‘ im Rahmen des ‚Projektes Q‘ der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) am 3. und 4. November 2005 in Bonn.
[Http://www.zeva.uni-hannover.de/aktuell/rk.pdf](http://www.zeva.uni-hannover.de/aktuell/rk.pdf), zuletzt gesehen am 30.03.2006.
- Lange, Josef (2005): Evaluation und Akkreditierung: Anforderungen aus Sicht der Länder. In: Hopbach, Achim et al. (Hg.): Akkreditierung und Evaluation. Zwei Ziele, ein Verfahren? Projekt Qualitätssicherung. Beiträge zur Hochschulpolitik. Tagungsdokumentation der Hochschulrektorenkonferenz. Bonn, S. 15-26.
- Leszczensky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid/Weitz, Birgitta (2004): Staatliche Hochschulsteuerung durch Budgetierung und Qualitätssicherung: Ausgewählte OECD-Länder im Vergleich. Herausgegeben von der HIS Hochschul-Informationssystem GmbH, Hannover.
- Luhmann, Niklas (2000): Vertrauen: ein Mechanismus der Reduktion der Komplexität. 4. Auflage. Stuttgart.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 65-75.
- Müller-Böling, Detlef (2003): Komplette Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge? In: Forschung und Lehre, Heft 7/2003.
- Peters, B. Guy (1999): Governance and Comparative Politics. In: John Pierre (Hg.): Debating Governance. Oxford, S. 36-53.
- Petzina, Dietmar (2005): Der Bologna-Prozess in Deutschland. Stand und Perspektiven. In: Bayrisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hg.): Beiträge zur Hochschulforschung. Heft 3/2005. München, S. 18-36.

- Prague Communiqué (2001): *Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of the European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001.*
[Http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Prague_communicuTheta.pdf](http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Prague_communicuTheta.pdf),
zuletzt gesehen am 16.07.2004.
- Reinalda, Bob/Kulesza, Ewa (2005): *The Bologna Process – Harmonizing Europe’s Higher Education.* London/Opladen.
- Rosenau, James N. (1992): *Governance, Order and Change in World Politics.* In: Rosenau, James N./Czempiel, Ernst Otto (Hg.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge, S. 1-29.
- Ruppert, Helmut (2005): *Evaluation und Akkreditierung. Anforderungen aus Sicht der Hochschulen.* In: Hopbach, Achim et al. (Hg.): *Akkreditierung und Evaluation. Zwei Ziele, ein Verfahren? Projekt Qualitätssicherung. Beiträge zur Hochschulpolitik. Tagungsdokumentation der Hochschulrektorenkonferenz.* Bonn, S. 27-36.
- Schlicht, Uwe (2006): *Qualitätssicherung und Qualitätssteigerung – Ein Blick von außen.* In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): *Handbuch für Qualität in Studium und Lehre.* Berlin, B1.2, S. 1-12.
- Schmalz-Bruns, Rainer (2002): *Demokratisierung der Europäischen Union – oder: Europäisierung der Demokratie? Überlegung zur Zukunft der Demokratie jenseits des Nationalstaates,* ARENA Working Papers WP 02/5.
- Schreiterer, Ulrich (2001): *Benchmarking.* In: Hanft, Anke (Hg.): *Grundbegriffe des Hochschulmanagements.* Neuwied/Kriftel, S. 21-25.
- Sorbonne Declaration (1998): *Joint declaration on the harmonization of the architecture of the European higher education system.*
[Http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Sorbonne_declaration.pdf](http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Sorbonne_declaration.pdf),
zuletzt gesehen am 16.07.2004.

- Stauffacher, Matthias (2005): Lassen sich die Verfahren gleichberechtigt miteinander verknüpfen? In: Hopbach, Achim et al. (Hg.): Akkreditierung und Evaluation. Zwei Ziele, ein Verfahren? Projekt Qualitätssicherung. Beiträge zur Hochschulpolitik. Tagungsdokumentation der Hochschulrektorenkonferenz. Bonn, S. 67-76.
- Sursock, Andrée (2004): Qualitätskultur und Qualitätsmanagement. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, C 2.2, S. 1-12.
- Teichler, Ulrich (2005): Quantitative und strukturelle Entwicklungen des Hochschulwesens. In: ders./Tippelt, Rudolf (Hg.): Hochschulen im Wandel. Zeitschrift für Pädagogik. 50. Beiheft. Weinheim/Basel, S. 8-24.
- Tömmel, Ingeborg: Governance und Policy-Making im Mehrebenen-system der EU. In: dies. (Hg.): Governance und Policy-Making im Mehrebenen-system der EU. PVS Sonderheft 2007/2 [im Erscheinen].
- Welbers, Ulrich (Hg.) (2001): Studienreform mit Bachelor und Master. Gestufte Studiengänge im Blick des Lehrens und Lernens an Hochschulen. Modelle für die Geistes- und Sozialwissenschaften. Neuwied/Kriftel.
- Wilkesmann, Uwe (2001): Netzwerkstrukturen. In: Hanft, Anke (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements. Neuwied/Kriftel, S. 310-314.
- Wilson, Lesley (2005): European University Association – EUA. Qualität im Kontext des Bologna-Prozesses. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, B 3.2, S. 1-10.
- Wolff, Klaus-Dieter (2004): Wege zur Qualitätskultur. Die Elemente der Qualitätsentwicklung und ihre Zusammenhänge. In: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hg.) (2003f.): Handbuch für Qualität in Studium und Lehre. Berlin, C 2.1, S. 1-20.

Länder	2-stufiger Studiengang (B.A./B.Sc.)		Integriertes dreites Jahr (Doktor)		ECTS		Diploma Supplement		Qualifizierung	
	Ums 25%	Ums 10,7 k.g.A.	k.g.A.	k.v.A.	100%	100%	41,60%	k.v.A.	k.v.A.	k.v.A.
Österreich	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Belgien - Französische Gemeinschaft	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Belgien - Niederländische Gemeinschaft	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Schweiz	Ums 100%	25% - 40%	Teilweise	k.v.A.	Teilweise	25%	Ab 2005	100%	Ums 100%	40%
Schweiz - Französische Gemeinschaft	Ums 100%	13%	64%	5%	Ums 100%	Ums 100%	Ums 100%	Ums 100%	Ums 100%	Ums 100%
Technische Republik	~50%	36,17 BA 5,85% MA	50%	8,49%	~50%	k.v.A.	100%	100%	100%	100%
Deutschland	~25%	67 000	~25%	100%	~25%	~25%	~25%	~25%	~25%	~25%
Dänemark	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Irland	100%	k.v.A.	78%	1 237	100%	100%	Teilweise	k.g.A.	k.v.A.	k.v.A.
Finnland	Ums -100%	~100%	100%	~100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Frankreich	78%	100%	100%	100%	78%	100%	78%	100%	100%	100%
Kroatien	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Ungarn	Ab 2006/07	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Irland	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Italien	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Litauen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Litauen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Lettland	100%	99 416	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Niederlande	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Norwegen	42,45%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Russische Föderation	50% BA 24,7% MA	7,6%	56%	128 227	2,5%	12 300	100%	100%	100%	100%
Schweden	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Slowenien	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Slowakei	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Vereinigtes Königreich	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Legende:

k.g.A.: Keine gemachten Angaben: die Länder legten Informationen fest

k.v.A.: Keine vorhandenen Angaben: es konnten keine Informationen ermittelt werden

(:) Es wurden weder Daten vorgelegt noch konnten diese ermittelt werden

