Chair of Comparative Public Policy and Administration
Department of Politics and Management
University of Konstanz

WORKING PAPER II 2009

Hochschulpolitik in Mittel- und Osteuropa: Konvergenz zu einem gemeinsamen Modell?

Michael Dobbins and Christoph Knill

Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS)
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-opus-78464
URL: http://kops.ub.uni-konstanz.de/volltexte/2009/7846/

Universität
Konstanz

Christoph Knill / Michael Dobbins

Hochschulpolitik in Mittel- und Osteuropa: Konvergenz zu einem gemeinsamen Modell?

Im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen blieben internationale und europäische Einflüsse auf die Ausgestaltung nationaler Hochschulpolitiken lange Zeit begrenzt. Dieses Bild änderte sich jedoch ab den späten 1990er Jahren grundlegend mit der Etablierung des so genannten Bologna-Prozesses, mit dem die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums angestrebt wird. Bislang wissen wir allerdings nur wenig darüber, ob und inwieweit die beschriebene Entwicklung zu einer Angleichung der nationalen Hochschulpolitiken hin zu einem gemeinsamen Modell geführt hat. Steuern nationale Hochschulpolitiken auf ein gemeinsames Modell zu oder werden die Reformen durch die länderspezifischen Ausgangssituationen geprägt, ohne eine Tendenz zu einem dominanten hochschulpolitischen Ansatz aufzuweisen? Im vorliegenden Artikel werden die beschriebenen Fragen mit dem Fokus auf mittel- und osteuropäische Länder analysiert, die sich durch unterschiedliche vorkommunistische Muster hochschulpolitischer Steuerung auszeichnen.

Higher Education Policy in Central and Eastern Europe: Convergence towards a Common Model?

In contrast with many other areas, international and European influences on national higher education policies remained limited for a long time. This picture changed fundamentally in the late 1990s with the establishment of the so-called Bologna Process which has the objective of setting up a common European higher education area. So far, however, we have limited knowledge on the extent to which this development actually led to the convergence of national higher education policies towards a common model. Do national policies move towards a common concept or are domestic reforms rather characterized by specific conditions given at the domestic level? In the underlying article, these questions are investigated with regard to Central and Eastern European countries which are characterized by different pre-communist and communist patterns of higher education policy.

1 Einleitung[1]

Im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen blieben internationale und europäische Einflüsse auf die Ausgestaltung nationaler Hochschulpolitiken lange Zeit relativ begrenzt. Da die europaweite Zusammenarbeit primär auf EU-Mobilitätsprogramme beschränkt war, schien eine weiter reichende Integration oder sogar die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums undenkbar. Dieses Bild änderte sich jedoch ab den späten 1990er Jahren grundlegend. Im Jahr 1999 unterschrieben 29 Länder die Bologna-Erklärung und initiierten damit den so genannten Bologna-Prozess, der auf die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums bis 2010 gerichtet ist (Martens et al. 2007). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass der Bologna-Prozess ausschließlich auf freiwilligen Vereinbarungen basiert und keine verbindlichen Vorgaben enthält, zu deren Einhaltung die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet sind. Vielmehr zielt der Prozess darauf ab, eine institutionalisierte Plattform für Kommunikation und Informationsaustausch zwischen den Teilnehmerländern bereitzustellen.

Bislang wissen wir allerdings nicht nur wenig darüber, ob der Bologna-Prozess tatsächlich Reformen der nationalen Hochschulpolitiken ausgelöst oder ermöglicht. Wir haben überdies keine Informationen darüber, ob und inwieweit die beschriebene Entwicklung zu der angestrebten Angleichung der nationalen Hochschulpolitiken hin zu einem gemeinsamen Modell geführt hat. Steuern nationale Hochschulpolitiken auf ein gemeinsames Modell zu oder werden die Reformen durch die länderspezifischen Ausgangssituationen geprägt, ohne eine Tendenz zu einem dominanten hochschulpolitischen Ansatz aufzuweisen? Es fehlt bislang nicht nur an systematisch vergleichenden Untersuchungen des hochschulpolitischen Wandels (Goedegebuure/van Vught 1996; McLendon 2003; Slaughter 2001, 390). Darüber hinaus stellen sich analytische Herausforderungen, die daraus resultieren, dass potentielle Effekte des Bologna-Prozesses durch Faktoren überlagert werden, die bereits vor dem Beginn des Bologna-Prozesses wirkten. Hierzu zählen etwa Aktivitäten der OECD, die Verbreitung des New Public Managements auf bereite gesellschaftliche Bereiche sowie sonstige bildungspolitische Aktivitäten der EU (Maassen/Olsen 2007). Um diesem Problem Rechnung zu tragen, untersuchen wir mögliche nationale Effekte transnationaler Kommunikation sowohl vor als auch nach dem Beginn des Bologna-Prozesses.

Im vorliegenden Artikel werden die beschriebenen Fragen mit dem Fokus auf mittel- und osteuropäische Länder analysiert, die sich durch unterschiedliche vorkommunistische Muster hochschulpolitischer Steuerung auszeichnen. In diesen Staaten sollten Effekte transnationaler

[1] Die in diesem Artikel präsentierten Befunde wurden im Rahmen eines großzügig von der Fritz-Thyssen Stiftung geförderten Projektes erhoben. Wir danken zwei anonymen Gutachtern sowie der PVS-Redaktion für hilfreiche Anregungen und Kritik.

Kommunikation und damit einher gehender Konvergenzprozesse besonders gut beobachtbar sein, da aufgrund fundamentaler Transformationsprozesse seit dem Ende der 1980er Jahre von einer geringeren Stabilität und Verfestigung bestehender institutioneller Strukturen ausgegangen werden kann. Diese Staaten stellen so betrachtet einen „most favourable case“ für eine hohe Konvergenzwirkung transnationaler Einflüsse dar. Als Referenzmodelle für die Messung von Konvergenz stützen wir uns auf die in der Literatur entwickelten Differenzierung zwischen drei grundlegenden Ansätzen hochschulpolitischer Steuerung: dem staatszentrierten Modell, dem Marktmodell sowie dem Modell der akademischen Selbstverwaltung.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist der zentrale Fokus der vorliegenden Untersuchung auf der Analyse und Erklärung hochschulpolitischer Konvergenz bzw. Divergenz in den vier Unteruntersuchungsländern. Ein besonderes Augenmerk gilt hierbei dem relativen Erklärungswert länderspezifischer (endogener) und internationaler (exogener) Faktoren. Im Hinblick auf letztere wird untersucht, inwieweit die Institutionalisierung transnationaler Kommunikationsnetzwerke zu einer Angleichung nationaler Politiken geführt hat. Der Bologna-Prozess wird in diesem Zusammenhang als Entwicklung konzipiert, mit der eine Intensivierung und ein Ausbau solcher Kommunikationsprozesse einhergehen. Diese Konzeption stellt eine wesentliche Annahme der vorliegenden Untersuchung dar; ob die aus den hierauf basierenden theoretischen Überlegungen abgeleiteten Hypothesen zutreffen, ist eine empirische Frage, welche mit der vorliegenden Studie beantwortet werden soll.

Dabei verweisen unsere Ergebnisse darauf, dass sowohl endogene als auch exogene Faktoren eine Rolle auf die Entwicklung der nationalen Hochschulpolitiken spielen. Allerdings variiert der jeweilige Einfluss dieser Faktoren stark zwischen den Untersuchungsländern und ist vom Vorhandensein weiterer "scope conditions" (wie etwa Problemdruck sowie politische und administrative Steuerungskapazitäten) abhängig. Auch zeigt sich, dass sich die hochschulpolitischen Unterschiede zwischen den betrachteten Ländern aufgrund dieser Konstellation im Zeitablauf eher vergrößert als verkleinert haben.

2 Theorien und Hypothesen

Wenngleich das Phänomen der Politikkonvergenz sowohl in theoretischer als auch empirischer Hinsicht zunehmend thematisiert wird (Knill 2005; Holzinger/Jörgens/Knill 2007), finden sich nur wenige Studien zur Hochschulpolitik (Rakic 2001, Bleiklie 2001, Witte 2006). Obwohl letztere eine politikwissenschaftliche Perspektive zugrunde legen, verbleiben sie auf einer deskriptiven Ebene, ohne systematische Erklärungen für den nationale Entwicklungspfade in vergleichender Hinsicht zu liefern. Die vorliegende Studie versucht, diese Forschungslücke zu schließen, indem theoretische Konzepte der Konvergenzforschung systema-

tisch auf die Hochschulpolitik angewandt werden. Wir messen Konvergenz, indem wir die Distanz der Hochschulpolitiken eines Landes zu einem bestimmten Modell betrachten (Knill 2005). Wir unterscheiden dabei vier Zeitabschnitte: die vorkommunistische Phase (t1), die kommunistische Phase (t2), die Phase vor Bologna bis 1999 (t3) und die Bologna Phase ab 1999 bis heute (t4). Unsere unabhängigen Variablen setzen sich aus exogenen und endogenen Faktoren zusammen, die potentiell die Entwicklung von Hochschulsystemen in Richtung eines bestimmten Politikmodells beeinflussen können.

Obgleich wir keineswegs die Annahme in Frage stellen, dass der Politikwandel von Akteuren und deren rationalen Beweggründen vorangetrieben wird, konzentrieren wir uns auf die institutionellen Strukturen, in denen sich diese Akteure bewegen und die ihre strategischen Interaktionen beeinflussen. Diese Vorgehensweise kann überdies dadurch gerechtfertigt werden, dass andere mögliche Erklärungsfaktoren aus unterschiedlichen Gründen vernachlässigbar erscheinen.

Dies gilt zunächst für den möglichen Einfluss politischer Parteien. In unserer Analyse der parteipolitischen Programme der vier Untersuchungsländer fand sich kein einziger Verweis oder konkreter Bezug zu hochschulpolitischen Fragen. Hinzu kommen sehr häufige Regierungswechsel (allein in Bulgarien waren im Untersuchungszeitraum zehn verschiedene Minister für Hochschulpolitik zuständig), so dass insgesamt nicht von einem systematischen Zusammenhang zwischen parteipolitischen Konstellationen und Hochschulpolitik für die untersuchten Staaten ausgegangen werden kann. Für diese Vermutung spricht auch, dass gerade diejenigen Staaten, die wie Polen und Tschechien im Untersuchungszeitraum am längsten bzw. häufigsten von bürgerlichen und wirtschaftsliberalen Parteien regiert wurden, nach wie vor sehr stark dem Humboldt-Modell verhaftet sind und keine dominante Orientierung zum Marktmodell zeigen.

Auch bestreiten wir nicht die mögliche Erklärungskraft anderer, insbesondere sozioökonomischer Faktoren wie beispielsweise steigender Studentenzahlen und Staatsverschuldung. Da jedoch die untersuchten Länder eine relativ ähnliche Ausgangslage in Bezug auf diese Faktoren aufweisen, richten wir keinen systematischen Fokus auf diese Aspekte.

2.1 Exogene Faktoren: Transnationale Legitimation

In der Literatur zur Politikkonvergenz wird auf verschiedene internationale Faktoren verwiesen, welche eine Angleichung nationaler Politiken im Zeitablauf verursachen können (Knill 2005; Holzinger/Knill 2008). Dabei werden neben Konditionalität und rechtlicher Harmonisierung insbesondere Prozesse transnationaler Kommunikation als wichtige Ursachen thematisiert. Da die ersten beiden Faktoren aufgrund der rein freiwilligen Natur des Bologna-Prozesses von untergeordneter Bedeutung sind, liegt das Augenmerk im Folgenden auf der

Frage, inwiefern Information und Kommunikation über Entwicklungen in anderen Staaten eine entsprechende Angleichung nationaler Politiken in Gang setzen können.

Mit der Konzeption transnationaler Kommunikation (und auch der anderen angeführten internationalen Faktoren) als exogene Einflussgröße soll freilich nicht negiert werden, dass die Herausbildung transnationaler Kommunikationsplattformen (und natürlich jeglicher internationalen Kooperation) grundsätzlich eine entsprechende Kooperationsbereitschaft auf Seiten der beteiligten Staaten voraussetzt. Hierbei ist durchaus denkbar und mit Blick auf die Bildungspolitik gezeigt worden, dass nationale Akteure über das Vorantreiben von Internationalisierungsprozessen versuchen können, auf nationaler Ebene ihre Interessen durchzusetzen. So betrachtet wäre die Internationalisierung selbst also keine exogene, sondern endogen erklärbare Entwicklung.

Diese Sichtweise stellt die hier gewählte Unterscheidung von exogen und endogen jedoch nicht in Frage. Die begriffliche Unterscheidung wird von uns dahingehend verwendet, dass zwischen genuin nationalen und internationalen Einflüssen analytisch getrennt werden soll. Wir erheben nicht den Anspruch, das Zustandekommen internationaler Einflüsse zu erklären (was in der Tat im Normalfall auf die Betrachtung nationaler Interessenlagen hinauslaufen wird). Vielmehr wird die einmal etablierte internationale Struktur als exogen gegebene Größe betrachtet. Eine solche Sichtweise erscheint auch insofern gerechtfertigt, als einmal etablierte Strukturen vielfach eine beträchtliche Eigendynamik entfalten können, welche von einzelnen Mitglied- oder Unterzeichnerstatten nicht mehr vollständig kontrolliert werden kann. Internationale Institutionen sind nicht nur Gegenstand mitgliedstaatlicher Entscheidungen. Gleichzeitig haben sie nachhaltige Auswirkungen auf nachfolgende Entscheidungen ihrer Mitglieder (Martins/Simmons 1998, 743). Dieser Zusammenhang ist für den Bologna-Prozess von Martens und Wolf (2006) überzeugend dargelegt worden. Eng mit dem Problem der Unterscheidung exogener und endogener Faktoren verknüpft ist die Frage der kausalen Zurechnung beobachtetet nationaler Reformen. So ist nicht per se auszuschließen, dass bestimmte Veränderungen nur scheinbar auf exogene Einflüsse – wie transnationale Kommunikation im Rahmen des Bologna-Prozesses in unserem Fall – zurückgehen, in Wirklichkeit jedoch endogene Ursachen für diese Entwicklungen entscheidend sind. Die Klärung dieser Frage erfolgt in dieser Studie durch eine detaillierte Analyse zugrunde liegender kausaler Prozesse.

Die Theorie des institutionellen Isomorphismus (DiMaggio/Powell 1991) stellt hierzu ein geeignetes Analyseraster bereit. Zentral ist hierbei das Argument, dass das Streben nach Legitimation und weniger funktionale Effizienz den maßgeblichen Antrieb für Reformen darstellt. Um ihre Legitimität zu steigern und ihr Bestehen zu sichern, orientieren sich Organisationen an Regeln, Normen und Routineabläufen, denen in ihrem organisationalen Umfeld eine hohe Wertschätzung zukommt.

Neben Zwang, der aus den oben genannten Gründen als Ursache nicht in Betracht kommt, betonen DiMaggio und Powell zwei weitere Formen isomorphen Wandels. Im Rahmen des mimetischen Isomorphismus kann organisationale Anpassung an die Umwelt in Konstellationen großer Unsicherheit begünstigt werden. Dies gilt etwa im Fall von mehrdeutigen Zielsetzungen, Unsicherheit bezüglich des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag oder der Konfrontation mit neuen Problemen. In solchen Konstellationen wird angenommen, dass Organisationen die Strukturen anderer Organisationen imitieren, die als besonders erfolgreich wahrgenommen werden. Anstatt selbst langwierig nach eigenen Lösungen für auftretende Probleme zu suchen, streben Organisationen danach, ihre Legitimität durch Nachahmung zu sichern (Guler et al. 2002, 213). Im Rahmen des normativen Isomorphismus wird hingegen der Einfluss ähnlicher professioneller Orientierung und epistemischer Gemeinschaften (Haas 1992) für internationale Angleichungsprozesse betont. Je mehr nationale Politiker und Experten in transnationale Netzwerke mit ähnlichen professionellen oder normativen Orientierungen integriert sind, desto eher ist davon auszugehen, dass sich ähnliche Wahrnehmungen hochschulpolitischer Probleme und damit auch ähnliche Problemlösungen durchsetzen. Insofern ist die Differenzierung zwischen mimetischem und normativem Isomorphismus auch primär analytischer und weniger empirischer Natur. Denn die Frage, ob und inwieweit große Probleme und Unsicherheiten auf nationaler Ebene überhaupt wahrgenommen werden wird vielfach durch das Ausmaß der transnationalen professionellen Einbindung entscheidend mit bestimmt. Vielmehr kommt dem Grad der Institutionalisierung und Homogenisierung sowie dem Ausmaß der nationalen Einbindung in transnationale Kommunikationsprozesse eine entscheidende Bedeutung zu.

Entscheidend für die vorliegende Untersuchung ist daher vor allem die Frage, ob und inwieweit sich aus diesen Überlegungen unterschiedliche Konvergenzerwartungen für die Phasen vor und nach dem Beginn des Bologna-Prozesses ergeben. Für die Phase vor Bologna ist von einer relativen Fragmentierung und geringen Institutionalisierung umfassender hochschulpolitischer Kommunikationsnetzwerke auszugehen. Zwar bestand durchaus eine Vielzahl von transnationalen Austauschbeziehungen auf unterschiedlichen Ebenen und unter Einschluss unterschiedlicher Akteure, die von Netzwerken zwischen einzelnen Akademikern und Anbietern von Hochschulbildung bis hin zur Förderung zukunftsorientierter Konzepte durch die OECD oder die Weltbank reichten (Stone 2004, 553). Obwohl die OECD und andere internationale Organisationen als transnationale Agenten der Politikdiffusion betrachtet werden (Martens et al. 2007), kooperierten solche Organisationen allerdings eher bilateral mit einzelnen Ländern und entwickelten überdies kein systematisches Konzepte zur Etablierung eines institutionalisierten, auf Dauer angelegten und fokussierten hochschulpolitischen Diskurs auf transnationaler Ebene. Darüber hinaus spielte der Einfluss supranationaler Akteure, insbesondere der EU-Kommission, in diesem Bereich eine untergeordnete Rolle. Folglich unterschieden sich die Verflechtungen zwischen Universitätsleitung, Lehrenden und hochschulpolitischen Entscheidungsträgern in den mittel- und osteuropäischen Ländern bezüglich der Inten-

sität, Beschaffenheit und Ausrichtung stark voneinander. Aus diesen Überlegungen ergibt sich die folgende Hypothese:

> **H1:** Aufgrund der Heterogenität sowie unterschiedlichen Intensität und Institutionalisierung transnationaler Kommunikationsnetzwerke im Bereich der Hochschulpolitik ist die zeitliche Phase zwischen Systemtransformation und dem Beginn des Bologna-Prozesses (t3) durch die Divergenz hochschulpolitischer Steuerung in den Untersuchungsländern charakterisiert.

Mit dem Bologna-Prozess hat sich diese Ausgangslage grundlegend verändert. Im Zuge dieses Prozesses wird ein eng geknüpftes transnationales hochschulpolitisches Regime geschaffen, welches eine strukturierte Plattform für den Austausch von Information und die Entwicklung gemeinsamer Problemlösungen bietet. Diese Plattform hat sich schnell als dominante Struktur für die Generierung hochschulpolitischer Konzepte und Ideen sowie die Entwicklung gemeinsamer Politikziele etabliert (Vaira 2004). Die Erreichung dieser Ziele wird über regelmäßige Berichterstattung, strukturierten Informationsaustausch sowie Benchmarking-Prozesse gefördert und überwacht. Der Stand der nationalen Umsetzung der vereinbarten Reformen wird nicht nur in regelmäßig zweimal jährlich stattfindenden Treffen auf Ministerebene diskutiert, sondern auch und insbesondere im Rahmen intensiver Kommunikation im Rahmen sog. „follow-up groups“ und verschiedener Expertenkommissionen, welche den zuständigen nationalen Ministerien zuarbeiten. Diese Kommissionen setzen sich aus Vertretern der teilnehmenden Staaten sowie der EU-Kommission zusammen und entwickeln konkrete Pläne für die Implementation der Bologna-Ziele. Dabei besteht ein enger Informationsaustausch zwischen diesen Expertengruppen und diversen hochschulpolitischen Verbänden auf europäischer wie internationaler Ebene. Die Einbindung der Europäischen Kommission impliziert überdies, dass diese mit ihren hochschulpolitischen Leitlinien als Schrittmacher der europäischen Hochschulpolitik fungieren kann. Insgesamt impliziert der Bologna-Prozess damit eine deutliche Homogenisierung, Intensivierung sowie Institutionalisierung transnationaler Kommunikation im Bereich der Hochschulpolitik.

> **H2:** Aufgrund der zunehmenden Homogenität, Intensivierung und Institutionalisierung transnationaler Kommunikation im Bereich der Hochschulpolitik kommt es in der zeitlichen Phase nach dem Beginn des Bologna-Prozesses zu einer Angleichung der hochschulpolitischen Steuerung in den Untersuchungsländern.

Aus theoretischer Sicht ist freilich durchaus denkbar, dass hochschulpolitische Effekte transnationaler Kommunikation nicht notwendigerweise automatisch über den Bologna-Prozess vermittelt sein müssen. In gleicher Weise könnten unabhängig vom Bologna-Prozess wirkende Diffusionsprozesse, wie etwa die Verbreitung marktorientierter hochschulpolitischer Modelle nach angelsächsischem Vorbild, in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein. Eine

Fokussierung auf den Bologna-Prozess erscheint allerdings insofern unproblematisch, als zwischen den im Rahmen des Bologna-Prozesses vermittelten Modellen und angelsächsischen Marktkonzepten eine enge inhaltliche Verquickung besteht. So kommt angelsächsischen Modellen im Bologna-Prozess eine Vorbildfunktion zu, zumindest was die Studienstrukturen und Qualitätssicherungsmaßnahmen angeht. Zudem spricht sich die EU-Kommission im Rahmen des Bologna-Prozesses immer wieder für marktorientierte Instrumente und Lösungsansätze aus. Deshalb sind Bologna und angelsächsische Modelle stark miteinander verflochten. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann der Bologna-Prozess daher als zentraler Antriebsfaktor transnationaler Prozesse der Diffusion marktorientierter Hochschulmodelle betrachtet werden, der durchaus denkbare bilaterale Formen des Politiktransfers überlagert und dominiert.

2.2 Endogene Faktoren: Policy Legacies

Die Konvergenz hochschulpolitischer Steuerung wird auch von endogenen Faktoren beeinflusst. In Bezug auf die sich im Wandel befindenden mittel- und osteuropäischen Länder wird hierbei die Relevanz politischer Hinterlassenschaften (Policy Legacies) der vorkommunistischen und kommunistischen Ära hervorgehoben (Neave/van Vught 1991, x). Legacies der vorkommunistischen Ära beziehen sich auf die verschiedenen hochschulpolitischen Steuerungsstrukturen, die vor dem kommunistischen Regime (t1) existierten. Wie bereits Offe (1993, 17) darlegte, kann die Gestaltung neuer Institutionen durch die Reproduktion alter Institutionen erfolgen, wenn sich politische Entscheidungsträger von Modellen aus der Vergangenheit inspirieren lassen und sich auf deren bereits vorhandene Legitimität stützen. Diese Orientierung an einer Rückkehr zur „Kontinuität der Geschichte“, die durch die kommunistische Herrschaft unterbrochen wurde, wird vielfach als typisches Verhaltensmuster politischer Entscheidungsträger in den Transformationsstaaten charakterisiert (Radó 2001, 14).

Im Bereich der hochschulpolitischen Steuerung weisen die Untersuchungsländer hierbei durchaus unterschiedliche vorkommunistische Legacies auf. Sadlak (1995, 46) differenziert zwischen Ländern, die das Humboldtsche Ideal der freiheitlichen Suche nach Wissen durch Lehre und Forschung verfolgten (z.B. Polen, Tschechische Republik) und Ländern, die eher dem französischen bzw. napoleonischen Konzept der staatlichen Koordination zugeneigt waren (z.B. Rumänien, Russland). Bulgarien gilt hingegen als Mischtyp, mit einer eher angelsächsischen Ausrichtung zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

> **H3** Je ähnlicher die Hochschulpolitiken der Untersuchungsländer in der vorkommunistischen Phase (t1) waren, desto eher ist eine Angleichung ihrer hochschulpolitischen Steuerung an ein gemeinsames Modell während den postkommunistischen Phasen (t3, t4) zu erwarten.

Neben einem möglichen Einfluss vorkommunistischer Legacies ist es darüber hinaus denkbar, dass von der hochschulpolitischen Konstellation während der kommunistischen Phase Effekte auf die aktuelle Hochschulpolitik der Untersuchungsländer ausgehen. So bedeutet die Loslösung der Universitäten von der zentralisierten Kontrolle nach 1989 nicht zwangsläufig eine komplette Emanzipation von den vertikalen Koordinationsstrukturen des kommunistischen Regimes (Tucker 2000). Es ist durchaus denkbar, dass innerhalb der kommunistischen Struktur bestehende Machtpositionen von bestimmten Akteuren auch in der postkommunistischen Phase genutzt werden, um Einfluss auf die Ausgestaltung der Steuerung auszuüben. Auf diese Weise kann das im Laufe der kommunistischen Phase etablierte institutionelle Gefüge auch noch in der postkommunistischen Phase einen erheblichen Einfluss auf die Steuerung und Strukturierung von Hochschulsystemen ausüben (Radó 2001, 15).

Die Untersuchungsländer unterscheiden sich durchaus im Hinblick auf ihre Hochschulpolitik in der kommunistischen Phase. Während in Rumänien und Bulgarien jede Spur akademischer Selbstverwaltung abgeschafft wurde, hielten Polen und die Tschechische Republik zumindest eine eingeschränkte Autonomie bezüglich der Gestaltung und Ausrichtung akademischer Programme aufrecht.

> **H4** Je ähnlicher die Hochschulpolitiken der Untersuchungsländer in der kommunistischen Phase (t2) waren, desto eher ist eine Angleichung ihrer hochschulpolitischen Steuerung an ein gemeinsames Modell während den postkommunistischen Phasen (t3, t4) zu erwarten.

3 Indikatoren für Politikkonvergenz

Um die Frage zu beantworten, ob und inwieweit die Hochschulpolitiken der Untersuchungsländer sich in Richtung eines gemeinsamen Modells bewegen, bedarf es der Spezifizierung entsprechender Referenzmodelle. Hierzu nehmen wir eine Differenzierung dreier hochschulpolitischer Steuerungsmodelle (Clark 1983; Olsen 2005) zum Ausgangspunkt und konkretisieren diese Unterscheidung anhand verschiedener Indikatoren.

Im Rahmen des ersten Referenzmodells, dem *staatlichen Autoritätsmodell*, sind Universitäten staatlich gelenkte Einrichtungen; sie verfügen nur über begrenzte Autonomie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Staatliche Kontrollbefugnisse und Interventionen sind umfassend und erstrecken sich etwa auf zahlreiche Bereiche wie Budget, Zulassungen, Studienpläne, Qualitätssicherung, Personalrekrutierung und universitäre Außenbeziehungen zu gesellschaftlichen Akteuren (Neave/van Vught 1991, xi-xxii). Kurz: Universitäten sind in diesem Modell integraler Bestandteil der Staatsorganisation und damit Teil der administrativen Hierarchie mit

allen sich hieraus ergebenden Konsequenzen im Hinblick auf staatliche Intervention und Kontrolle.

Diesem Konzept diametral entgegengesetzt ist das *Marktmodell.* Hier liegt die Annahme zugrunde, dass Universitäten dann am effektivsten funktionieren, wenn sie wie Wirtschaftsunternehmen geführt werden (Dill 1997). Anstelle bürokratischer Steuerung dominieren unternehmerische Managementmethoden. Die zentralen Entscheidungsbefugnisse liegen nicht beim Staat, sondern auf der Ebene der Universitätsleitung. Universitäten werden als Unternehmen betrachtet, die Studenten und externen Interessensgruppen, die als Marktkonsumenten konzipiert werden, akademische Dienstleistungen anbieten. Die Rolle des Staates beschränkt sich auf das Setzen der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für diesen Markt, wie etwa das Setzen von Steuerungsanreizen sowie der Definition von Qualitätsstandards bzw. der „Produktkontrolle“ (Olsen 2005, 10). Die Einnahmen der Universitäten basieren weniger auf staatlichen Zuweisungen, sondern auf der Erhebung von Gebühren und privaten Spenden (Clark 1998).

Tabelle 1: Drei Idealtypen hochschulpolitischer Steuerung – Zentrale Indikatoren

	Staatliches Modell	**Marktmodell**	**Akademische Selbstverwaltung**
Universitäre Entscheidungsfindung			
Dominantes Management Paradigma	Bürokratisch	Unternehmerisch	Lehrstuhlverbund, kollegial
Entscheidung über strategische Ziele	Staat	Universitätsleitung	Lehrstuhlverbund
Entscheidung über Bildungsinhalte	Staat	Universitätsleitung + Akademiker	Lehrstuhlverbund
Kontroll- und Qualitätssicherungsmuster			
Wer kontrolliert/evaluiert?	Staat	Staatlich akkreditierte Evaluierungsagenturen	Akademische Selbstkontrolle
Was wird kontrolliert/evaluiert?	Akademische Prozesse	Akademische Produkte	Nicht systematisiert, universitätsabhängig
Wann findet die Evaluation statt?	Ex ante	Ex post	Nicht systematisiert, universitätsabhängig
Finanzielle Steuerung			
Dominante Finanzierungsgrundlage	Staat: Universitätsbudget ist integraler Bestandteil des Staatshaushaltes	Staatliche Zuwendungen, private Zuwendungen, Gebühren	Staat, aber Universitätsbudget eigenständig
Finanzierungsansatz	Input-basiert (Ziele werden vom Staat definiert)	Output-basiert	Input-basiert (Ziel vom Staat und den Universitäten definiert)
Personalsteuerung			
Dominante Rolle bei der Rekrutierung von Professoren	Staat	Universitätsleitung	Lehrstuhlverbund
Beruflicher Hintergrund des	Öffentliche Verwaltung	Management	Wissenschaft

Rektors/Dekans			
Verhältnis zur Gesellschaft			
Funktion externer Beratungs-gremien	Kontrolle	Marketing	Beratung
Auswahl externer Berater	Staat	Universitätsleitung	Lehrstuhlverbund

Zwischen diesen Polen zu verorten ist das an Humboldtschen Grundsätzen orientierte *Modell der selbstverwaltenden wissenschaftlichen Gemeinschaft* (Scott 2002, 140-141). Kennzeichnend für das Modell ist die universitäre Selbstverwaltung im Rahmen korporatistischer Arrangements zwischen Staat und Universitäten. Insofern kommt dem Staat insbesondere im Bereich der Finanzplanung sowie der Definition rechtlicher Rahmenvorgaben für die universitäre Aufgabenerfüllung nach wie vor eine wichtige Rolle zu. Innerhalb dieses staatlichen Rahmens genießen die Universitäten jedoch einen beträchtlichen steuerungspolitischen Freiraum (Olsen 2005, 10). Zentral für dieses Modell ist die „kollegiale“ Steuerung durch das professorale Lehrstuhlsystem. Die Lehrstühle bilden organisationale Kerneinheiten (Schimank 2002, 8) mit weitgehenden Freiräumen und somit „small monopolies in thousand parts“ (Clark 1983, 140).

Um diese drei Idealtypen empirisch zu unterscheiden und Veränderungen der Steuerung systematisch zu messen, haben wir ein Schema von Indikatoren erstellt. Unsere Kategorisierung umfasst dabei zentrale Teilbereiche hochschulpolitischer Steuerung. Hierzu zählt insbesondere die Ausgestaltung universitärer Entscheidungsfindung, der Hochschulfinanzierung, der Evaluation und Kontrolle, der Personalrekrutierung sowie der Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in universitäre Entscheidungsprozesse (vgl. Behrdahl 1990).

4 Empirische Befunde

Ausgehend von den beschriebenen Indikatoren, wird im Folgenden die Entwicklung der Hochschulpolitik in den Untersuchungsländern analysiert. Das zentrale Interesse liegt dabei auf der Analyse der hochschulpolitischen Entwicklungen nach der Systemtransformation 1989/1990. Der Fokus ist daher insbesondere auf den Zeitabschnitten zwischen Systemtransformation und dem Beginn des Bologna-Prozesses (t3) sowie der Bologna-Phase (t4).

Um mögliche Effekte vorkommunistischer und kommunistischer Legacies zu erfassen, wird allerdings auch die historische Entwicklung in den Blick genommen (t1, t2). Es liegt auf der Hand, dass schon aus Platzgründen hierbei keine umfassende historische Betrachtung erfolgen kann. Vielmehr geht es darum, die jeweiligen historischen Konstellationen im Sinne "unabhängiger Variablen" für die Erklärung der postkommunistischen Entwicklung darzustellen. Diese analytischen Erwägungen rechtfertigen auch, dass die ersten beiden Phasen zeitlich

viel länger sind als die letzten beiden Phasen (deren Entwicklung die "abhängige Variable" der Untersuchung darstellt).

Dieser unterschiedliche analytische Stellenwert der Phasen im Rahmen der Untersuchung wird an dieser Stelle betont, um irreführende theoretische Interpretationen zu vermeiden, die dadurch entstehen können, dass wir in den nachfolgenden Übersichtstabellen für alle Länder die hochschulpolitischen Konstellationen für jede einzelne Phase zusammenfassend darstellen. Auch sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass mit der Unterscheidung von t3 und t4 keineswegs suggeriert werden soll, dass sämtliche in t4 fallenden Entwicklungen tatsächlich ursächlich auf den Bologna-Prozess zurückgeführt werden können. Vielmehr – und dies kommt in den nachfolgenden Fallstudien deutlich zum Ausdruck – zeigt sich vielfach, dass beobachtbare Reformen durch andere Faktoren ausgelöst worden sind.

Die untersuchten Länder zeichnen sich durch eine ähnliche hochschulpolitische Ausgangslage und breite Vergleichbarkeit anhand einer Reihe übergreifender Merkmale (post-sozialistische Länder, EU-Beitrittsländer, Transformationsländer, sozioökonomische Ausgangslage) aus. Sie variieren jedoch stark mit Blick auf vermutete Erklärungsvariablen, insbesondere den Grad ihrer internationalen Einbettung und ihre hochschulpolitische Tradition. Da alle Untersuchungsländer bereits lange vor ihrem Beitritt zur EU am Bologna-Prozess teilnahmen und es überdies im Acquis Communautaire zur Hochschulpolitik kein eigenes Kapitel gibt, dürften mögliche Effekte, die sich aus einem unterschiedlichen Zeitpunkt des EU-Beitritts ergeben, vernachlässigbar sein.

Gegenstand der Analyse sind nur öffentliche Universitäten; die Steuerung privater Hochschulen wird nicht explizit untersucht. Die Datenerhebung basiert neben der Analyse von Dokumenten und Sekundärliteratur auf 35 Interviews mit hochrangigen hochschulpolitischen Entscheidungsträgern aus den vier untersuchten Ländern[2].

4.1 Tschechische Republik: Dominanz vorkommunistischer Legacies

In der vorkommunistischen Phase war das tschechische Hochschulsystem, das historisch bis zur Gründung der Prager Karlsuniversität 1348 zurückreicht, fest in der Humboldtschen Tradition der akademischen Selbstverwaltung verwurzelt (Scott 2000, 340; Kotásek 1996, 44). Mit dem kommunistischen Umsturz kam es in der Folge zu einer radikalen „De-Humboldtisierung“ der tschechoslowakischen Universitäten. Dies ging einher mit der völligen Abschaffung universitärer Autonomie und einer raschen Umstellung auf das staatliche Kontrollmodell (Hendrichová/Šebková 1995, 105).

[2] Diese Interviews umfassten aktuelle und ehemalige Mitglieder der Regierung oder der zuständigen Ministerien, Experten im Rahmen des Bologna-Prozesses, Universitätsrektoren und -vizerektoren, sowie Vertreter hochschulpolitischer Expertengremien (wie etwa der Hochschulrektorenkonferenz).

Mit dem 1990 erlassenen Hochschulgesetz wurden sämtliche Strukturen beseitigt, die auf staatliche Kontrollmöglichkeiten der Universitäten hindeuteten (Cerych 2002). De Boer und Goedegebuure (2003, 219) sprechen sogar von der „Abschaffung der Regierung“, da das Gesetz gleichzeitig der Tschechischen Rektorenkonferenz und dem Rat der Hochschulen ein Vetorecht im Hinblick auf künftige hochschulpolitische Reformen einräumte. Im Kern der Entwicklung stand die Wiedereinführung der „akademischen Selbstverwaltung“ (Scott 2000, 2002). Die Reform implizierte nicht nur eine Wiederherstellung des lehrstuhlbasierten Systems (Interview CZ-1), sondern übertrug den Universitäten überdies weitreichende Autonomierechte in allen inhaltlich relevanten Entscheidungsbereichen, inklusive Zulassungskriterien, Lehre und Forschungsprogramme (Interviews CZ-4, 2). Hinsichtlich der Personalfreiheit stellte das neu etablierte System eine Extremform der akademischen Selbstverwaltung dar. Das Lehrpersonal auf allen Ebenen wurde ausschließlich von anderen hochrangigen Fakultätsmitgliedern ausgewählt, ohne jede staatliche Überprüfung. Dies bezieht sich gleichermaßen auf die Rektoren, die von ihren akademischen Kollegen ausgewählt wurden und sich mit diesen die kollegialen Verwaltungsbefugnisse teilten (Interview CZ-4). In der Terminologie von Neave und van Vught (1991, 251-252) gab der Staat mit dem Hochschulgesetz sowohl die Produkt- als auch die Prozesskontrolle auf.

Der Einfluss des Staates blieb so im Wesentlichen auf den Bereich der Finanzierung beschränkt. Das tschechische System wurde nach wie vor durch den Staat finanziert, der den Hochschulen zweckgebundene Mittel zuwies. Anfangs steigerte sich die Höhe der Fördermittel nur inkrementell im Vergleich zum Niveau der Finanzausstattung des Vorjahres (Interview CZ-1). Trotz des Wechsels zur Pauschalfinanzierung im Jahr 1992 (Jongbloed 2003, 128) wurde die Anwendung leistungsbezogener Kriterien dabei nicht in Erwägung gezogen.

Die hochschulpolitische Entwicklung nach der Systemtransformation war in starkem Maße durch den Rückgriff auf historische Traditionen geprägt; sie wurde durch die über transnationale Netzwerke verbreiteten Politikmodelle in t3 nur geringfügig beeinflusst. Stattdessen wurde die an Humboldt orientierte Ausrichtung aus drei maßgeblichen Beweggründen verstärkt verfolgt: dem Ziel der Demokratisierung des Systems, der hohen Legitimität vorkommunistischer Traditionen, sowie engen Verbindungen zu westlichen Ländern (Deutschland und Österreich) mit ähnlichen Hochschulsystemen (Interviews CZ-3, 5; Clark 1998; Sporn 2006).

Bezeichnend für den geringen Einfluss der transnationalen Dimension in dieser Phase ist die geringe Resonanz von Vorschlägen, welche die OECD zur Verbesserung bestimmter Aspekte des tschechischen Hochschulsystems ausgearbeitet hatte (OECD 1992, 139; Stastna 2001, 478). Insbesondere schlug die OECD die Einrichtung eines unabhängigen, beratenden *Think Tanks* vor, der sich mit der Wettbewerbsfähigkeit und dem technologischem Fortschritt befassen sollte. Darüber hinaus forderte die OECD effizientere managementbasierte Hochschul-

strukturen und eine breit gefächerte Finanzierung, sowie einen Ausbau fachhochschulähnlicher Institutionen. Diese Vorschläge waren zwar von der Regierung durchaus positiv aufgenommen worden, stießen jedoch auf breiten Widerstand der Universitäten und Professoren, die weitere staatliche Eingriffe befürchteten. Ein ähnliches Szenario zeigte sich bezüglich der OECD- Empfehlungen zur Schaffung effizienterer interner Strukturen, zur Erweiterung der Verantwortlichkeit der Universitätsleiter und zur Beschaffung nichtstaatlicher Finanzmittel (Matějů 2004). Tatsächlich wurden Veränderungen nur in den Bereichen umgesetzt, die nicht die nach 1989 etablierten Steuerungsstrukturen berührten. Daher blieb die Wirkung transnationaler Verflechtungen auf eine Erweiterung des Systems und den Aufbau neuer Abteilungen für internationale Beziehungen und Weiterbildungszentren beschränkt (Stastna 2001, 476).

Die zentralen Elemente der nach 1989 etablierten hochschulpolitischen Steuerung haben auch in der Bologna-Phase (t4) keine umfassenden Veränderungen erfahren (Interview CZ-2). Dessen ungeachtet ist es im Zuge des Bologna-Prozesses zu verschiedenen moderaten Anpassungen gekommen, die freilich das Modell der akademischen Selbstverwaltung im Kern unberührt lassen.

Mit einer 1998 erfolgten Gesetzesänderung wurden etwa staatliche Akkreditierungsstellen etabliert, welche dem Staat einen größeren Einfluss bei der Evaluierung der akademischen Outputs verschaffen sollen. Da diese Gremien sich jedoch ausschließlich aus Akademikern zusammensetzen und weder gesellschaftliche noch staatliche Akteure vertreten sind, wird die bestehende Autonomie des Systems kaum beeinträchtigt (Interview CZ-5). Auch im Bereich der Finanzierung kam es zu Veränderungen. Neben einer stärkeren Bedeutung gebührenbasierter Finanzierung zeichnet sich ein Trend von einer input- zu einer outputbasierten Finanzierung der Universitäten ab (Interview CZ-5).

Insgesamt verweist die tschechische Entwicklung insbesondere auf die Bedeutung vorkommunistischer Legacies, während die Erwartung eines stärkeren Einflusses transnationaler Kommunikation im Rahmen des Bologna-Prozesses nur partiell bestätigt wird. Dies kommt nicht zuletzt daran zum Ausdruck, dass akademische Entscheidungsträger auf internationale Trends nur sehr selektiv reagieren. Im Vordergrund steht weniger die Frage der Legitimitätssicherung, sondern die Übernahme solcher Elemente, die mit der Tradition des tschechischen Hochschulsystems kompatibel sind (Interview CZ-6). Dieses Muster wird nicht zuletzt durch die erwähnte Vetoposition der Rektorenkonferenz und des Hochschulrates im Hinblick auf hochschulpolitische Reformen begünstigt.

Tabelle 2: Resultate Tschechische Republik t1-t4

	t1	t2	t3	t4
Universitäre Entscheidungsfindung				
Dominantes Management Paradigma	Lehrstuhlverbund, Kollegial H	Bürokratisch S	Lehrstuhlverbund, Kollegial H	Lehrstuhlverbund, Kollegial H
Entscheidung über strategische Ziele	Lehrstuhlverbund H	Staat S	Lehrstuhlverbund H	Lehrstuhlverbund H
Entscheidung über Bildungsinhalte	Lehrstuhlverbund H	Staat S	Lehrstuhlverbund H	Lehrstuhlverbund H
Kontroll- und Qualitätssicherungsmuster				
Wer kontrolliert/evaluiert?	Akademische Selbstkontrolle H	Staat S	Akademische Selbstkontrolle H	Staatl. akkreditierte Agenturen M/H
Was wird kontrolliert/evaluiert?	Nicht systematisiert, universitätsabhängig H	Akademische Prozesse S	Nicht systematisiert, universitätsabhängig H	Akademische Produkte M
Wann findet die Evaluation statt?	Nicht systematisiert, universitätsabhängig H	Ex ante S	Nicht systematisiert, universitätsabhängig H	Ex post M
Finanzielle Steuerung				
Dominante Finanzierungsgrundlage	Staat, aber Universitätsbudget eigenständig H	Staat: integraler Bestandteil des Staatshaushaltes S	Staat, aber Universitätsbudget eigenständig H	Staat, aber Universitätsbudget eigenständig H
Finanzierungsansatz	Input-basiert, Ziele vom Staat und Universitäten definiert H	Input-basiert, Ziele vom Staat definiert S	Input-basiert, Ziele vom Staat und Universitäten definiert H	Input-basiert → Output-basiert H → M
Personalsteuerung				
Dominante Rolle bei der Rekrutierung von Professoren	Lehrstuhlverbund H	Staat S	Lehrstuhlverbund H	Lehrstuhlverbund H
Beruflicher Hintergrund des Rektors/Dekans	Wissenschaft H	Öffentliche Verwaltung S	Wissenschaft H	Wissenschaft H
Verhältnis zur Gesellschaft				
Funktion externer Beratungsgremien	n.a.	Kontrolle S	Beratung H	Beratung → Marketing H→ M
Auswahl externer Berater	n.a.	Staat S	Lehrstuhlverbund H	Lehrstuhlverbund H

H = akademischen Selbstverwaltung (Humboldt Modell); M = Marktmodell; S = Staatsmodell. Ein Pfeil „→“ stellt eine Bewegung in die angegebene Richtung während des jeweiligen Zeitraums dar.

4.2 Polen: Dominanz vorkommunistischer Legacies und "umgelenkte" Isomorphie

Die polnische Entwicklung ist in der vorkommunistischen und kommunistischen Phase weitgehend identisch mit dem tschechischen Fall. Ursprünglich in Einklang mit der Humboldtschen Tradition (Scott 2002, 141) und gekennzeichnet durch eine Tradition der vehementen Ablehnung externer Intervention in akademische Angelegenheiten, erfolgte in der kommunistischen Phase eine massive staatliche Intervention in alle Bereichen des Hochschulwesens.

Auch in der Zeit nach dem Kommunismus ist die Entwicklung in Polen weitgehend mit dem tschechischen Fall vergleichbar. Dies äußerte sich in t3 durch eine Rückkehr zum Lehrstuhlsystem sowie der rechtlichen Festschreibung hohen Autonomie und Dezentralisierung. Infolgedessen erhielten die Universitäten ihre kompletten verfahrens- und inhaltsbezogenen Freiheiten zurück, wobei die akademischen Entscheidungsträger zur selben Zeit den Aufbau eines kollegiumsbasierten Systems zur internen Steuerung anstrebten. Die ursprüngliche Humboldtsche Orientierung spiegelte sich zudem in der fehlenden Einbindung externer Interessensgruppen in die Steuerungsstrukturen wider. Die Kontrolle über akademische Angelegenheiten blieb fest in den einzelnen Lehrstühlen verankert, was dazu führte, dass die Universitätsleitungen nicht auf der Basis strategischer Zielsetzungen und Leistungskriterien agieren konnten (Interview PL-4; siehe auch DeBoer und Goedegebuure 2003, 224). Auch an der input-basierten Finanzierung wurde festgehalten (Jongbloed 2003, 132). So werden vom Staat gewährte Pauschalbeträge ohne Berücksichtigung des jeweiligen Outputs gleichmäßig zwischen den Universitäten und Fachbereichen verteilt (Interview PL-4).

Auch unter dem Einfluss des Bologna-Prozesses in t4 kam es nur zu geringfügigen Abweichungen von vorkommunistischen Legacies. So wurde etwa die Einrichtung der staatlichen Akkreditierungskommission im Jahre 2001 beschlossen, deren Aufgabe die Qualitätsbewertung von Studiengängen ist und die dem Staat die Möglichkeit zurückgegeben hat, ineffektive Studiengänge abzuschaffen. Im Gegenzug gewährten die neuesten Gesetzesänderungen im Jahr 2005 den Universitäten eine weiter reichende Personalautonomie, wobei mehr Entscheidungsfreiheit bezüglich der Ernennung und Stellenbesetzung auf die Universitätsebene übertragen wurde (Duczmal 2006, 948; Interview PL-1).

Die Analyse des polnischen Falles würde allerdings zu kurz greifen, wenn man aus den bisherigen Ausführungen den Schluss zöge, die Veränderung hochschulpolitischer Steuerung sei allein durch vorkommunistische Legacies geprägt und von transnationalen Einflüssen weitgehend unbeeinflusst. Denn neben dem beschriebenen Entwicklungspfad für die öffentlichen Hochschulen erfolgte in Polen seit der Wende ein massiver Ausbau privater Universitäten. So hat Polen das am weitesten entwickelte System privater Hochschulen in Europa, das dabei die

unternehmerischen Finanzierungs- und Managementmodelle des Westens kopiert (Interview PL-3). Dies hat viele Beobachter dazu verleitet, das gesamte polnische System als marktorientiert zu klassifizieren (Duczmal 2006, 25).

Der Ausbau privater Hochschulen und damit auch die ausgeprägte Zweiteilung des polnischen Hochschulsystems wurden durch mehrere Faktoren begünstigt. Erstens war das polnische System in der postkommunistischen Phase beständig einem enormen Problemdruck ausgesetzt, der aus einer drastischen Zunahme der Studentenzahlen in Verbindung mit einer extremen Unterfinanzierung der staatlichen Hochschulen resultierte. Die bloße Wiederherstellung des vorkommunistschen Zustandes stellte somit keine hinreichende Lösung dieser Probleme dar (Interviews PL-1, 3, 4; Dobbins 2008). Zweitens konnte diese Situation durch Reformen im Bereich der öffentlichen Hochschulen aufgrund der starken Stellung und möglicher Widerstände der Professorenschaft nur schwer realisiert werden. Vielmehr beteiligten sich hochrangige Wissenschaftler maßgeblich am Aufbau des privaten Bildungssektors (World Bank 2004, 28). Nach Erfüllung der Lehrverpflichtungen an öffentlichen Einrichtungen, gaben viele Professoren abends ähnliche Vorlesungen in privaten Einrichtungen. Infolge dieses zusätzlichen Einkommens befanden sich die meisten Professoren in einer relativ bequemen Situation und hatten daher wenig Interesse an einer output-basierten Finanzierung oder zusätzlichen Leistungsanreizen an öffentlichen Einrichtungen (Interview PL-2). Indem sie zwischen den beiden Sektoren hin und her manövrierten, schufen sich Professoren ihre eigenen „Minimärkte“, in denen sie für oft redundante Lehrtätigkeiten belohnt wurden. Daher zeigten sie auch ein geringes Interesse an der Einführung anreizbasierter Instrumente in den öffentlichen Einrichtungen.

Insgesamt zeigt der polnische Fall einerseits den starken Einfluss historischer Legacies, der sich an der Wiedereinführung des Modells der akademischen Selbstverwaltung an staatlichen Hochschulen manifestiert. Andererseits wird deutlich, dass diese Entwicklung nur dadurch ermöglicht wurde, dass eine Parallelstruktur mit privaten Hochschulen aufgebaut wurde, die sich an transnational dominanten Konzepten marktwirtschaftlicher Steuerung orientiert. Isomorphe Tendenzen wurden in den privaten Sektor umgelenkt und dienten gleichzeitig zur Sicherung des traditionellen Systems, das dem großen Problemdruck nicht gewachsen und aufgrund des starken Einflusses der Professorenschaft auch nur schwer reformierbar war.

Tabelle 3: Resultate Polen t1-t4

	t1	t2	t3	t4
Universitäre Entscheidungsfindung				
Dominantes Management Paradigma	Lehrstuhlverbund, Kollegial H	Staat S	Lehrstuhlverbund, Kollegial H	Lehrstuhlverbund, Kollegial H
Entscheidung über strategische Ziele	Lehrstuhlverbund H	Staat S	Lehrstuhlverbund H	Lehrstuhlverbund H
Entscheidung über Bildungsinhalte	Lehrstuhlverbund H	Staat/Lehrstuhlverbund S/H	Lehrstuhlverbund H	Lehrstuhlverbund, Staat H/S
Kontroll- und Qualitätssicherungsmuster				
Wer kontrolliert/evaluiert?	Akademische Selbstkontrolle H	Staat S	Akademische Selbstkontrolle H	Akad. Selbstkontrolle/ ext. Evaluierung M/H
Was wird kontrolliert/evaluiert?	Nicht systematisiert, universitätsabhängig H	Akademische Prozesse S	Forschungsoutput, Publikationen H	Akademische Produkte M
Wann findet die Evaluation statt?	Nicht systematisiert, universitätsabhängig H	Ex ante S	Nicht systematisiert, universitätsabhängig H	Ex post M
Finanzielle Steuerung				
Dominante Finanzierungsgrundlage	Staat: eigenes Universitätsbudget H	Staat. Universitätsbudget integraler Bestandteil S	Staat: eigenes Universitätsbudget H/M	Staatshaushalt; Studiengebühren H/M
Finanzierungsansatz	Input-basiert, Ziel vom Staat und Universitäten definiert H	Input-basiert, Ziele werden vom Staat definiert S	Input-basiert, Ziel vom Staat und Universitäten definiert H	Input-basiert, Ziele vom Staat und Universitäten definiert H
Personalsteuerung				
Dominante Rolle bei der Rekrutierung von Professoren	Lehrstuhlverbund H	Staat S	Lehrstuhlverbund H	Lehrstuhlverbund H
Beruflicher Hintergrund des Rektors/Dekans	Wissenschaft H	Öffentliche Verwaltung S	Wissenschaft H	Wissenschaft H
Verhältnis zur Gesellschaft				
Funktion externer Beratungsgremien	n.a..	Kontrolle S	Beratung H	Beratung/Marketing H/M
Auswahl externer Berater	n.a.	Staat S	Lehrstuhlverbund H	Lehrstuhlverbund Staat H/S

H = akademischen Selbstverwaltung (Humboldt Modell); M = Marktmodell; S = Staatsmodell. Ein Pfeil „→“ stellt eine Bewegung in die angegebene Richtung während des jeweiligen Zeitraums dar.

4.3 Bulgarien: Schwache Isomorphie

Das vorkommunistische bulgarische Hochschulsystem war durch eine Mischform verschiedener Steuerungstypen charakterisiert. Angelehnt an die französische Tradition, in der Bildung als Motor des nationalen Zusammenhalts und der nationalen Identität verstanden wird, kam dem Staat eine sehr einflussreiche Rolle zu (Georgieva 2002, 15), die jedoch insbesondere im Bereich der Forschung – inspiriert durch deutsche Einflüsse - zunehmend um Elemente des Humboldt-Modells ergänzt wurde (Boiadjieva 2005). In der Folgezeit kam es angelehnt an das britische Vorbild überdies zu einer Stärkung der Kompetenzen der Universitätsleitungen, mit dem Ziel einer weiteren Erhöhung universitärer Autonomie gegenüber staatlichen Eingriffen (Gocheva 2002, 7). Diese Entwicklungen wurden in der kommunistischen Phase wieder rückgängig gemacht; es kam zu einer extremen staatlichen Zentralisierung der hochschulpolitischen Steuerung.

Die postkommunistische Phase (t3) ist charakterisiert durch eine dynamische Entwicklung, in der eine zunächst staatlich weitgehend unkontrollierte akademische Selbstverwaltung in der Folgezeit um Elemente staatlicher Intervention ergänzt wurde (Interview BG-1). Die Regierung hatte zwar die universitäre Autonomie rechtlich festgeschrieben, allerdings darauf verzichtet, für deren Ausübung einen umfassenden gesetzlichen Rahmen zu schaffen. So wurden die Studieninhalte ohne Einfluss der Regierung auf Fakultätsebene und durch akademische Gremien festgelegt. Auch die Personalautonomie war fest auf Fakultätsebene verankert. Die Führungsbefugnisse der Rektoren blieben im Vergleich zu marktorientierten Systemen begrenzt. Aufgrund fehlender staatlicher Kontrolle entwickelte sich das Hochschulsystem weitgehend ungesteuert. Einzelne Fakultäten strebten den Status einer eigenständigen Hochschulinstitution an, womit die Berechtigung zur Erhebung von Gebühren verknüpft war. Dabei stieg nicht nur die Zahl der Universitäten von 5 auf 40, sondern auch unkontrollierbar die der Studenten - trotz eines Mangels an geeigneten Einrichtungen und Personal (Interview BG-1, 2). Vor dem Hintergrund dieser Probleme erfolgte mit dem Hochschulgesetz von 1995 eine Stärkung staatlicher Kontrolle. Auf der Basis eines umfassenden gesetzlichen Rahmens wurden die Beziehungen zwischen Staat und Universitäten neu geregelt und in vielen Bereichen (Finanzierungsquellen, Zulassungsverfahren, Erhebung von Studiengebühren, Qualitätsprüfung) neue staatliche Einflussmöglichkeiten geschaffen.

Im Ergebnis bewirkte diese Entwicklung eine gewisse Annäherung an die vorkommunistische Situation, welche ebenfalls durch ein Spannungsverhältnis zwischen akademischer Autonomie und staatlicher Intervention geprägt war. Allerdings ist diese Entwicklung keineswegs im Sinne einer gezielten Rückkehr zu historischen Wurzeln zu verstehen, sondern vielmehr ein Produkt eines nachträglich korrigierten Versagens politischer Steuerung. Auch von transnationalen Einflüsse ging in dieser Phase keine wichtige Wirkung aus (Interviews BG-1, 2).

Tabelle 5: Resultate Bulgarien t1-t4

	t1	t2	t3	t4
Universitäre Entscheidungsfindung				
Dominantes Management Paradigma	Staat→ Markt S→M	Staat S	Lehrstuhlverbund, kollegial H	Lehrstuhlverbund, kollegial → Markt H→M
Entscheidung über strategische Ziele	Staat S	Staat S	Lehrstuhlverbund, kollegial→ Staat H→S	Staat → Markt S→M
Entscheidung über Bildungsinhalte	Staat → kollegial, Lehrstuhlverbund S→H	Staat S	Lehrstuhlverbund, kollegial→ Staat H→S	Staat → Lehrstuhlverbund S→H
Kontroll- und Qualitätssicherungsmuster				
Wer kontrolliert/evaluiert?	Staat→Akademische Selbstkontrolle S → H	Staat S	Akad.emische Selbstkontrolle → Staat H→S	Staatlich akkreditierte Evaluierungsbehörde M
Was wird kontrolliert/evaluiert?	Akademische Prozesse S	Akademische Prozesse S	Nicht systematisiert, universitätsabhängig → Akademische Prozesse H→ S	Akademische Produkte M
Wann findet die Evaluation statt?	Ex ante S	Ex ante S	Nicht systematisiert, universitätsabhängig → Ex ante H→ S	Ex post M
Finanzielle Steuerung				
Dominante Finanzierungsgrundlage	Staat: integraler Bestandteil des Staatshaushaltes S	Staat: integraler Bestandteil des Staatshaushaltes S	Staatshaushalt, Studiengebühren S→M	Staatshaushalt, Studiengebühren, externe Quellen M
Finanzierungsansatz	Input-basiert S	Input-basiert S	Input-basiert S	Input-basiert → Output-basiert S→M
Personalsteuerung				
Dominante Rolle bei der Rekrutierung von Professoren	Lehrstuhlverbund H	Staat S	Lehrstuhlverbund, Staat H → S	Lehrstuhlverbund, Universitätsleitung H → M
Beruflicher Hintergrund des Rektors/Dekans	Wissenschaft H	Öffentliche Verwaltung S	Wissenschaft H	Wissenschaft, Management H → M
Verhältnis zur Gesellschaft				
Funktion externer Beratungsgremien	n.a.	Kontrolle S	Beratung H	Marketing M

Auswahl externer Berater	n.a.	Staat S	Lehrstuhlverbund H	Lehrstuhlverbund, Universitätsleitung H → M

H = akademischen Selbstverwaltung (Humboldt Modell); M = Marktmodell; S = Staatsmodell. Ein Pfeil „→“ stellt eine Bewegung in die angegebene Richtung während des jeweiligen Zeitraums dar.

Dies änderte sich jedoch in der Bologna-Phase. So entwickelte das Bildungsministerium verschiedene Reformvorschläge, welche das System in Einklang mit europäischen Standards bringen sollten, wobei ein deutlicher Trend zu marktorientierten Steuerungskonzepten erkennbar ist. Hierzu zählen etwa Vorschläge zur Übernahme des britischen Akkreditierungsmodells (Interview BG-3). Anstelle einer input-basierten Kontrolle akademischer Prozesse liegt der Schwerpunkt nun auf der Evaluierung der Qualität von Forschung und Lehre. Unter Heranziehung des englischen Systems wurde zudem von staatlicher Seite ein Konzept für ein effektives Hochschulmanagement und die institutionelle Ausgestaltung zwischen Hochschulen und Arbeitgebern entwickelt (Interviews BG – 2, 3, 4). Auch im Bereich der Finanzierung kam es zu Änderungen. Diese manifestieren sich in einer Diversifizierung der Finanzierungsquellen und der Tatsache, dass die Universitäten seit 2001 ihre Mittel pro Student und nicht länger pro Professor erhalten (Interviews BG – 3, 5).

Wenngleich die im Zuge des Bologna-Prozesses verstärkte transnationale Ausrichtung der bulgarischen Hochschulpolitik sich durchaus in einem gewissen Trend zu marktorientierten Konzepten manifestierten, kam es zu einer grundlegenden Veränderung des Systems, welches nach wie vor durch das Wechselspiel universitärer Autonomie und staatlicher Intervention geprägt ist. Das Ausbleiben weiter gehender Effekte liegt im Gegensatz zum tschechischen Fall weniger in der Vetoposition der Universitäten, sondern in nicht hinreichend entwickelten politischen und administrativen Kapazitäten für die Entwicklung und Durchsetzung eines konsistenten Rahmens für die hochschulpolitische Steuerung. Diese fehlenden Kapazitäten konnten auch durch die verstärkte Einbeziehung in transnationale Kommunikationsprozesse nicht entscheidend kompensiert werden. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass der Bologna-Prozess zu einer gewissen Konsolidierung und Kohärenz der bulgarischen Reformentwicklungen beigetragen hat (Interviews BG – 4, 5).

4.4 Rumänien: Starke Isomorphie

Ähnlich wie Bulgarien war auch die Hochschulpolitik in Rumänien in der vorkommunistischen Phase durch eine starke Ausrichtung am Staatsmodell in Kombination mit Elementen des akademischen Selbstverwaltungsmodells gekennzeichnet (Scott 2002, 140-1; Interview RO-2). Während der kommunistischen Phase wurden jegliche Spuren akademischer Autonomie beseitigt (Mihailescu/Vlascenau 1994, 76). Allerdings begünstigte die bewusste Abgrenzung des Ceauşescu-Regimes von Moskau eine geringfügige Liberalisierung des aka-

demischen Bereiches, welche den Wissenschaftlern Kooperationen mit westlichen Partnern ermöglichte (Sadlak 1995).

Fehlende politische und administrative Kapazitäten bewirkten, dass es mit der Systemtransformation zu keinen umfassenden Reformen kam, welche auf die Reduzierung staatlicher Kontrolle zielten (Nicolescu 2002, 92-93; Interviews RO-1,2). Erst Mitte der 1990er Jahre kam es vor dem Hintergrund eines massiv gestiegenen Problemdrucks (der nicht zuletzt durch die starke Verbreitung von Korruption bedingt war) zu tief greifenden Veränderungen in der hochschulpolitischen Steuerung (Marga 1998). Diese Reformen waren durch eine starke Ausrichtung am Marktmodell gekennzeichnet. Das Wissenschaftsministerium wurde in Anlehnung an gängige Konzepte des New Public Management neu strukturiert und es wurden Reformen zur Förderung neuer Lehrmethoden und leistungsbasierte Beurteilungsmaßstäbe eingeführt (Marga 2002, 130). Darüber hinaus brachte das Reformpaket einen Wechsel von formelbasierter zu Pauschalfinanzierung mit sich. Das Ministerium bot den Hochschuleinrichtungen finanzielle Anreize um zusätzliche nichtstaatliche Mittel einzuwerben und Studiengebühren einzuführen (Interview RO-3).

Während der innenpolitische Problemdruck als Auslöser der Reformen betrachtet werden kann, wurde deren Inhalt in starkem Maße durch isomorphe Prozesse bereits vor der Etablierung des Bologna-Prozesses beeinflusst. Während der Reformdiskussionen wurde permanent auf internationale Trends verwiesen. Auch fürchteten die rumänischen Entscheidungsträger – insbesondere aufgrund der in greifbare Nähe gerückten Aussichten auf eine intensivierte Zusammenarbeit mit der EU - in der Öffentlichkeit als bildungspolitische Nachzügler dazustehen (Interviews RO-4, 5). So wurde etwa die Einführung von Studiengebühren der amerikanischen Praxis entlehnt, während das britische Modell hinsichtlich der Pauschalfinanzierung und der externen Mittelbeschaffung als Vorlage diente. Auch im Bereich des Universitätsmanagements erfolgte eine Orientierung an Marktmodellen (Interview RO-4). Interessant dabei ist, dass die Stärkung der Managementebene auch das Resultat inländischer isomorpher Prozesse ist, da die rumänischen Universitäten stark daran interessiert waren, zwei spezifische Einrichtungen zu imitieren, die allgemein als besonders erfolgreich gelten bezüglich der Beschaffung externer Finanzmittel, hinsichtlich ihres Forschungsoutputs sowie der Fähigkeit von der internationalen Vernetzung zu profitieren – namentlich die Babes-Bolyai-Universität in Cluj-Napoca und die Alexandru-Ioan-Cuza-Universität in Iaşi (Interviews RO-1, 5).

Bologna hat den Trend zur Marktorientierung in der rumänischen Hochschulpolitik beschleunigt und verstärkt (Interview RO-3). Der unter dem Bologna-Banner geführte Reformkurs wurde als Sprungbrett betrachtet, um Rumänien näher an Europa heranzuführen und seinem Hochschulsystem Legitimität zu verleihen (Interviews RO-1, 5). Der angestrebte Beitritt zur EU – in Kombination mit dem durch den Bologna-Prozess etablierten hochschulpolitischen Reformdiskurs – veranlasste das Wissenschaftsministerium und hochschulpolitische Akteure

dazu, einen stärkeren Fokus auf die Leistungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Universitäten zu richten. Inspiriert durch die Bologna-Richtlinien wurde 2006 daher ein neues Akkreditierungssystem etabliert (Interview RO-3). Der Bologna-Prozess hat auch die Autonomie der Universitäten gestärkt. Der Staat hat die Kontrolle über Zulassungsbedingungen, Personalfragen und Forschungsprofile aufgegeben, die nun ausschließlich von der Universitätsleitung in Zusammenarbeit mit den einzelnen Fachbereichen festgelegt werden. Ebenso wurde die Position des Rektors gestärkt, was diesem eine leistungsbasierte Mittelzuweisung ermöglicht. Auch soll die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Hochschulen nachhaltig gestärkt werden. Es ist vorgesehen sowohl auf universitärer als auch nationaler Ebene in stärkerem Maße Wirtschaftsvertreter mit einzubeziehen, die Einfluss auf die Hochschulentwicklung ausüben sollen (Interview RO-3).

Im Gegensatz zum bulgarischen Fall, in dem fehlende politische und administrative Kapazitäten transnationale Reformeinflüsse eher schwächten, bewirkte die gleiche Ausgangslage in Rumänien eine starke Ausrichtung an transnationalen Reformtrends. Mögliche Ursachen hierfür liegen einerseits in der partiellen internationalen Öffnung des Systems bereits während der kommunistischen Phase. Auf der anderen Seite kam es in Rumänien nicht zu einer staatlich unkontrollierten Autonomie der Universitäten nach der Systemtransformation und damit der Herausbildung einer politisch einflussreichen akademischen Profession, welche weiter gehende Reformen des Gesamtsystems blockieren konnte.

Tabelle 4: Resultate Rumänien t1-t4

	t1	t2	t3	t4
Universitäre Entscheidungsfindung				
Dominantes Management Paradigma	Staat→ kollegial, Lehrstuhlverbund S→ H	Staat S	Staat → Markt S →M	Markt M
Entscheidung über strategische Ziele	Staat S	Staat S	Staat → Universitätsleitung S→M	Universitätsleitung M
Entscheidung über Bildungsinhalte	Staat→ kollegial, Lehrstuhlverbund S → H	Staat S	Staat S	Akademiker, Universitätsleitung H, M
Kontroll- und Qualitätssicherungsmuster				
Wer kontrolliert/evaluiert?	Staat S	Staat S	Staat S	Unabhängige Akkreditierungsbehörde M
Was wird kontrolliert/evaluiert?	Akademische Prozesse S	Akademische Prozesse S	Akademische Prozesse →Akademische Produkte S → M	Akademische Produkte M
Wann findet die Evaluation statt?	Ex ante S	Ex ante S	Ex ante → Ex post S → M	Ex post M
Finanzielle Steuerung				
Dominante Finanzierungsgrundlage	Staatshaushalt S	Staatshaushalt S	Staatshaushalt S	Staatshaushalt, Gebühren, externe Quellen M
Finanzierungsansatz	Input-basiert, Ziele vom Staat definiert S	Input-basiert, Ziele vom Staat definiert S	Input-basiert → Output-basiert S→M	Output-basiert M
Personalsteuerung				
Dominante Rolle bei der Rekrutierung von Professoren	Lehrstuhlverbund und staatliche Überprüfung H/S	Staat S	Lehrstuhlverbund und staatliche Überprüfung H/S	Universitätsleitung M
Beruflicher Hintergrund des Rektors/Dekans	Wissenschaft H	Öffentliche Verwaltung S	Wissenschaft H	Wissenschaft → Management H→ M
Verhältnis zur Gesellschaft				
Funktion externer Beratungsgremien	n.a.	Kontrolle S	Kontrolle S	Marketing M
Auswahl externer Berater	n.a.	Staat S	Staat S	Staat, Universitätsleitung S/M

H = akademischen Selbstverwaltung (Humboldt Modell); M = Marktmodell; S = Staatsmodell. Ein Pfeil „→“ stellt eine Bewegung in die angegebene Richtung während des jeweiligen Zeitraums dar.

5 Fazit – konvergierende Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Hochschulpolitik?

Vergleicht man die Entwicklung der hochschulpolitischen Steuerung in den vier Untersuchungsländern, zeigt sich kein über alle Länder hinweg eindeutiger Trend. Erstens wird deutlich, dass sich die Unterschiede in der hochschulpolitischen Steuerung der Staaten von einer relativ ähnlichen Ausgangslage in der kommunistischen Phase seit der Systemtransformation tendenziell vergrößert haben. Dies liegt daran, dass sie sich in unterschiedlichem Ausmaß, mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und auch in unterschiedlichen Richtungen vom staatszentrierten Steuerungsmodell entfernt haben.

Zweitens wird deutlich, dass die jeweiligen Referenzmodelle für die Ausrichtung der Reformen in den zeitlichen Phasen vor und nach Etablierung des Bologna-Prozesses variieren. In t3 lässt sich mit Ausnahme Rumäniens eine Ausrichtung am Modell der akademischen Selbstverwaltung konstatieren. Dies gilt in besonderem Maße für Tschechien und Polen und eingeschränkt für Bulgarien. In der Bologna-Phase manifestiert sich hingegen in allen Untersuchungsländern eine Orientierung am Marktmodell. Diese ist freilich sehr unterschiedlich ausgeprägt. In Tschechien, Polen und Bulgarien sind diese Entwicklungen eher rudimentärer und sporadischer Natur, während Rumänien eine sehr weit gehende Annäherung an das Marktmodell aufweist. Für Polen ist überdies anzufügen, dass der Wandel vor dem Hintergrund einer Zweiteilung des Hochschulsystems in zwei annähernd gleich bedeutende Bereiche öffentlicher und privater Hochschulen zu sehen ist, die durch völlig unterschiedliche Steuerungsmodelle gekennzeichnet sind.

Welche theoretischen Implikationen ergeben sich aus den empirischen Befunden? Zunächst ist auch hier festzustellen, dass eindeutige und generelle Aussagen schwer zu treffen sind; vielmehr verweisen die Ergebnisse auf ein sehr differenziertes Bild. Am deutlichsten sind die Befunde mit Blick auf Hypothese 4, die durch die Empirie nicht gestützt wird. Wir finden keine Evidenz dafür, dass sich das Ausmaß der Ähnlichkeit hochschulpolitischer Steuerung in der kommunistischen Phase auf die Angleichung der Hochschulpolitiken in den nachfolgenden Phasen auswirkt. Unsere Analyse zeigte, dass alle Staaten in t2 in ihrer hochschulpolitischen Steuerung nahezu komplett dem Staatsmodell entsprachen. Dennoch weisen sie in der nachfolgenden Entwicklung große Unterschiede auf.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich für Hypothese 3, wonach vorkommunistische Legacies die Entwicklung in der postkommunistischen Phase prägen. Damit verbunden ist die Erwar-

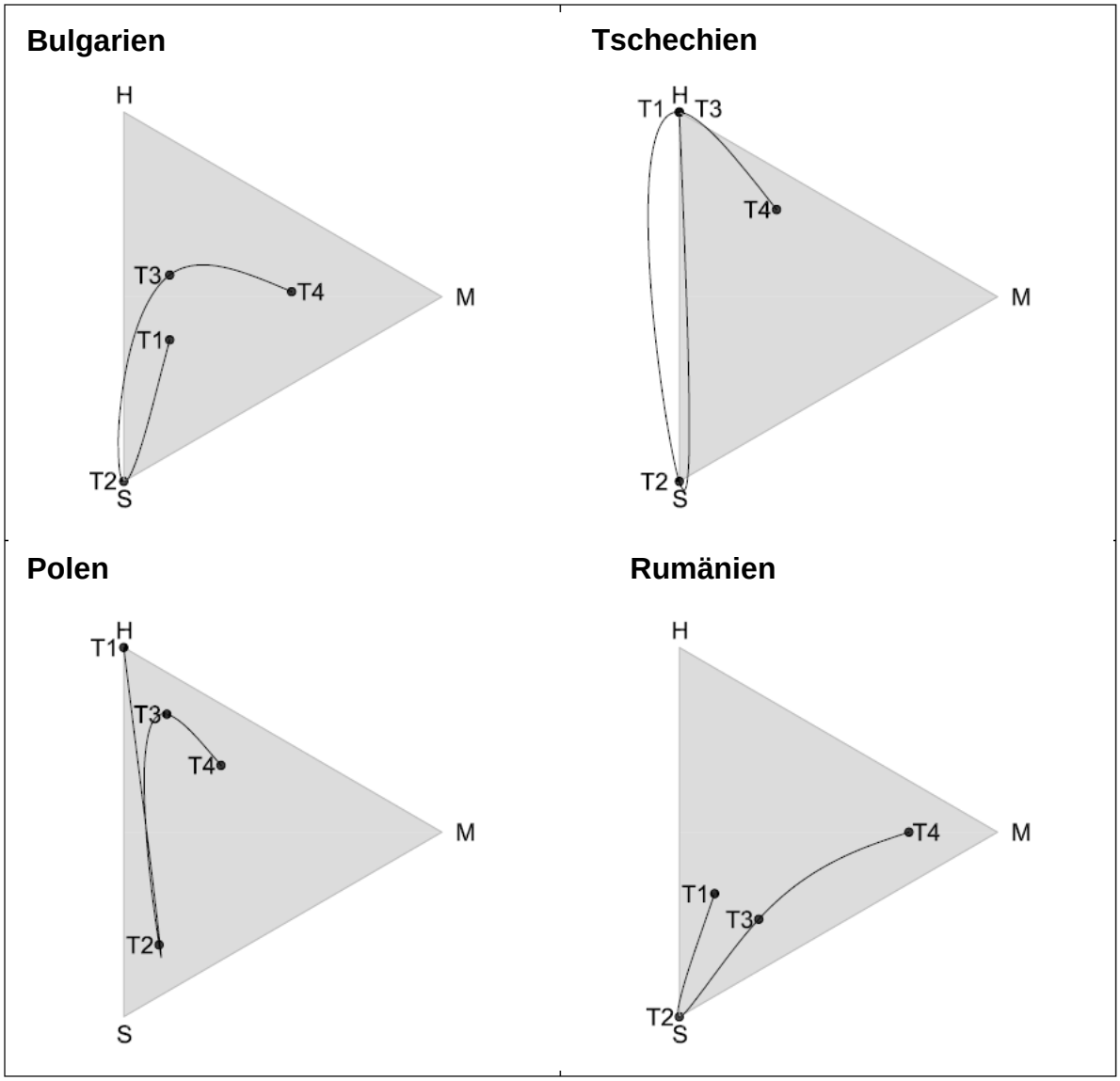
tung, dass im Falle ähnlicher Legacies entsprechend ähnliche Entwicklungen in t3 und t4 einhergehen. Vergleicht man die Entwicklung in Tschechien und Polen, findet diese Erwartung durchaus Bestätigung. In beiden Ländern wurde das vorkommunistische System der akademischen Selbstverwaltung nach der Systemtransformation wieder vollständig etabliert. Überdies weisen beide Staaten nur eine relativ schwache Orientierung in Richtung Marktmodell auf. Auch der bulgarische Fall passt auf den ersten Blick in dieses Bild. In t3 wurde eine ähnliche Mischform aus Elementen staatlicher Kontrolle und akademischer Selbstverwaltung etabliert, wie sie auch in der vorkommunistischen Phase anzutreffen war. Und auch hier erfolgte bislang eine eher schwach ausgeprägte Orientierung in Richtung Marktmodell.

Allerdings zeigt eine genauere Betrachtung, dass die Gründe für den Rückgriff auf vorkommunistische Modelle zwischen den Ländern deutlich variieren. Sowohl in Polen als auch in Tschechien kann von einem "bewussten" Rückgriff auf das akademische Selbstverwaltungsmodell gesprochen werden. Die Wiederherstellung universitärer Autonomie und Selbstverwaltung sowie der Freiheit von Forschung und Lehre ergab sich unmittelbar aus dem Ziel, kommunistischen Strukturen jegliche Grundlage zu entziehen. In beiden Ländern basierten die Reformen auf systematischer Gesetzgebung, die eine umfassende Neuregelung und Strukturierung des Hochschulwesens vorsah. Gleichzeitig implizierte die Gewährung akademischer Freiheiten eine Stärkung des politischen Einflusses von Professoren und Universitäten, der in der Folgezeit zu einer Stabilisierung des etablierten Steuerungssystems beitrug und sich in der geringen Übernahme marktbasierter Konzepte manifestiert. In Bulgarien hingegen erfolgte die Etablierung vorkommunistischer Strukturen eher als Zufallsprodukt politischen Steuerungsversagens. Die Universitäten agierten zunächst vollkommen außerhalb staatlicher Einflussnahme und Kontrolle, was angesichts wachsender Probleme nachträgliche Interventionen seitens des Staates nach sich zog. Insofern deckt sich die bulgarische Entwicklung zwar mit der in Hypothese 3 formulierten Erwartung; die Entwicklung wird jedoch durch andere kausale Prozesse verursacht als die in der Herleitung der Hypothese postulierten. Daher können lediglich die Fälle Tschechien und Polen als Bestätigung der Hypothese betrachtet werden.

Ein ähnlich gemischter Befund ergibt sich für Hypothese 1, die eine Divergenz der hochschulpolitischen Steuerung in der Phase vor Bologna (t3) aufgrund unterschiedlicher transnationaler Verflechtungen erwartet. Die vier hochschulpolitischen Steuerungssysteme divergierten tatsächlich in dieser Periode. Bulgarien bewegte sich dabei weg vom Humboldtschen Modell und wandte sich dem staatszentrierten Paradigma zu, wohingegen Rumänien die Abkehr von der Staatszentrierung hin zum Marktmodell vollzog. Polen und Tschechien etablierten Steuerungskonzepte, die sich am Modell der akademischen Selbstverwaltung ausrichteten. Während das empirische Muster insofern durchaus der theoretischen Erwartung entspricht, relativiert sich das Bild deutlich, wenn die kausalen Faktoren, welche dieses Gesamtbild verursacht haben, näher betrachtet werden.

Die Divergenz wird demzufolge nicht allein durch die Einbindung der Untersuchungsländer in unterschiedliche transnationale Netzwerke der Hochschulpolitik verursacht, sondern auch dadurch, dass transnationale Effekte nur in einem Teil der untersuchten Staaten in dieser zeitlichen Phase eine Rolle spielten. So sind insbesondere die Entwicklungen in Bulgarien und Tschechien ausschließlich durch endogene Faktoren beeinflusst worden. Gleiches gilt auch für den öffentlichen Hochschulsektor in Polen; hier erfolgte lediglich bei den privaten Hochschulen eine Orientierung an ausländischen Modellen. Lediglich der rumänische Fall ist durch einen hohen Einfluss transnationaler Orientierung charakterisiert. Insofern ist daher allenfalls eine scheinbare, jedoch keine mit den erwarteten kausalen Prozessen im Einklang befindliche Bestätigung von Hypothese 1 zu konstatieren.

Abbildung 1: Die Postkommunistischen Entwicklungen



H = Humboldtsches Modell der akademischen Selbstverwaltung
M = Marktorientiertes Modell
S = Staatszentriertes Modell

Eine andere Bewertung ergibt sich für Hypothese 2, wonach es aufgrund intensivierter transnationaler Kommunikation im Zuge des Bologna-Prozesses zu einer Angleichung der nationalen Hochschulpolitiken kommen sollte. In allen vier Untersuchungsländern finden wir durchaus Evidenz dafür, dass der Bologna-Prozess eine wichtige Rolle für das Auslösen nationaler Reformprozesse gespielt hat und dass diese Reformprozesse überdies in eine ähnliche Richtung – namentlich hin zum Marktmodell – weisen. Die im Rahmen der Hypothese vermuteten kausalen Prozesse finden daher durchaus grundsätzlich Bestätigung. Allerdings gilt dies nicht für deren tatsächliche Auswirkungen. So variiert das Ausmaß der Marktorientierung sehr deutlich zwischen den verschiedenen Ländern, wobei lediglich Rumänien eine starke Annäherung an das Marktmodell aufweist. Für die anderen Staaten lassen sich allenfalls vereinzelte Trends konstatieren, welche keine Abkehr von etablierten Steuerungsstrukturen nach sich ziehen. Offenkundig führen auch stark institutionalisierte und homogenisierte Muster transnationaler Kommunikation, wie sie im Bologna-Prozess zutage treten, nicht zwingend zu einer umfassenden Angleichung nationaler Politikmuster.

Betrachtet man allerdings, dass potentielle Effekte transnationaler Kommunikation in starkem Maße auf freiwilligen Übernahme- oder Anpassungsprozessen basieren, so sind die beobachteten Entwicklungen durchaus beachtlich. Dies gilt umso mehr, als auch stärker auf Konditionalität oder rechtlicher Verpflichtung basierende internationale Einflüsse – so zumindest die vorliegenden empirischen Befunde in anderen Politikfeldern – keineswegs mehr Konvergenz hervorbringen als transnationale Kommunikation (vgl. Schimmelfennig 2004; Holzinger/Jörgens/Knill 2007). In diese Richtung weisen überdies verschiedene Studien zur Implementationseffektivität europäischer Politik. Auch hier variiert das Ausmaß nationaler Anpassung zwischen Sektoren und Mitgliedstaaten, wobei das Ausmaß des rechtlichen Verpflichtungsgrades bzw. die Wahl der Steuerungsform keine systematischen Auswirkungen auf die Konvergenz hat (vgl. Falkner et al. 2005; Knill/Lenschow 2005). Insgesamt zeigt die vorliegende Analyse, dass weder die Ausrichtung an vorkommunistischen Modellen noch die Orientierung in transnationalen Netzwerken propagierten Konzepten per se die Hochschulpolitik in den untersuchten Transformationsländern prägen. Vielmehr hängt die Frage, ob und inwieweit dies der Fall ist, von weiteren Faktoren ab.

Literaturverzeichnis

de Boer, Harry und Leo Goedegebuure. 2003. New Rules of the Game? Reflections on governance, management, and systems change. In: *Real-Time Systems – Reflections on Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia,* hrsg. Jon File und Leo Goedegebuure. Enschede: Logo CHEPS Centre for Higher Education Policy Studies, University of Twente: 207-231.

Behrdahl, Robert. 1990. Academic freedom autonomy and accountability in British universities. *Studies in Higher Education* 15: 169-181.

Bleiklie, Ivar. 2001. Towards European convergence of higher education policy. *Higher Education Management* 13: 9-29.

Cerych, Ladislav. 2002. Higher Education Reform in the Czech Republic: A Personal Testimony Regarding the Impact of Foreign Advisers. *Higher Education in Europe* 27: 111-121.

Clark, Burton. 1983. *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press.

Clark, Burton. 1998. *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon-Elsevier Science, 1998.

Dill, David. 1997. Higher education markets and public policy. *Higher Education Policy* 10: 167-185.

DiMaggio, Paul und Walter Powell. 1991. The Iron Cage Revisited: Institutionalised Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, hrsg. Walter Powell und Paul DiMaggio. Chicago: Chicago University Press: 63-82.

Dobbins, Michael. 2008. *Comparing Higher Education Policies in Central and Eastern Europe: To Converge or not to Converge?* Dissertation, Universität Konstanz: Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft.

Duczmal, Wojciech. 2006. Poland. In: *International Handbook of Higher Education*, hrsg. James Forest und Philip Altbach: 937-952.

Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp und Simone Leiber. 2005. *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Georgieva, Patricija. 2002. *Higher Education in Bulgaria*. Bucharest: CEPES.

Gocheva, Dimka. 2002. *Universitetu□t, naku□de?*. Sofia: Izd-vo SONM.

Goedegebuure, Leo und Frans van Vught. 1996. Comparative higher education studies: The perspective from the policy sciences. *Higher Education* 32: 371-394.

Guler, Isin, Mauro Guillen und John Macpherson. 2002. Global Competition, Institutions, and the Diffusion of Organizational Practices: The International Spread of ISO 9000 Quality Certificates. *Administrative Science Quarterly* 47: 207-232.

Haas, Peter. 1992. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization* 46: 1-35.

Hendrichová, Jana und Helena Šebková. 1995. Decision-making in the Czech Higher Education after November, 1989. In: *Higher Education Reform Processes in Central and Eastern Europe*, hrsg. Klaus Hüfner. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Holzinger, Katharina, Helge Jörgens und Christoph Knill. 2007. *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Wiesbaden: VS.

Holzinger, Katharina und Christoph Knill. 2008. The Interaction of Competition, Cooperation and Communication: Theoretical Analysis of Different Sources of Environmental Policy Convergence. *Journal of Comparative Policy Analysis* 10: 403-425.

Jongbloed, Ben. 2003. Insitutional funding and institutional change. In: *Real-Time Systems – Reflections on Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia*, hrsg. Jon File und Leo Goedegebuure. Enschede: Logo CHEPS Centre for Higher Education Policy Studies, University of Twente: 115-146.

Knill, Christoph. 2005. Introduction. *Journal of European Public Policy* 12: 764-774.

Knill, Christoph und Andrea Lenschow. 2005. Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and Their Impact on National Institutions. *Journal of Common Market Studies* 43: 583-606.

Kotásek, Jiri. 1996. Structure and Organisation of Secondary Education in Central and Eastern Europe. *European Journal of Education* 31: 25-42.

Maassen, Peter und Johan Olsen. 2007. *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer.

Marga, Andrei. 1998. *The Reform of Education in 1999. Agenția Naționala Socrates.* Bucharest: Alternative.

Marga, Andrei. 2002. Reform of Education in Romania in the 1990s: A Retrospective. *Higher Education in Europe* 27: 123-135.

Martens, Kerstin, Alessandra Rusconi und Katrin Leuze. 2007. *New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policymaking*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.

Martens, Kerstin und Klaus Dieter Wolf. 2006. Paradoxien der Neuen Staatsräson: Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 13: 145-176.

Matějů, Petr. 2004. Czech higher education still at a crossroads. *The Prague Post.* 18 November 2004. http://www.praguepost.com/P03/2004/Art/1118/opin4.php. 19. Februar 2007.

Martin, Lisa L. und Beth A Simmons. 1998. Theories and empirical studies of international institutions. *International Organization* 52: 729-57

McLendon, Michael. 2003. Setting the Governmental Agenda for State Decentralization of Higher Education. *Journal of Higher Education* 74: 479-515.

Mihailescu, Ioan und Lazăr Vlasceanu. 1994. Higher Education Structures in Romania, *Higher Education in Europe* 19: 79-93.

Neave, Guy / Frans van Vught. 1991. *Prometheus Bound: the changing relationship between government and higher education in western Europe*. Oxford: Pergamon Press.

Nicolescu, Luminița. 2002. Reforming Higher Education in Romania. *European Journal of Education* 37: 91-100.

OECD. 1992. *Review of Higher Education in the Czech and Slovak Federal Republic. Examiner's Report and Questions*. Paris.

Offe, Claus. 1993. Designing Institutions for East European Transitions. *Public Lecture Series. Collegium Budapest.* www.colbud.hu/main_old/PubArchive/PL/PL09-Offe.pdf. 16. April 2007.

Olsen, Johan. 2005. The institutional dynamics of the (European) University. *ARENA Working Paper Series 15*. http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_15.pdf. 28 Juni 2005.

Radó, Péter. 2001. *Transition in Education – Policy Making and the Key Educational Policy Areas in the Central-European and Baltic Countries*. Budapest: Open Society Institute. www.osi.hu/iep/papers/transit.pdf. 14 März 2005.

Rakic, Vojin. 2001. Converge or not converge: the European Union and higher education policies in the Netherlands, Belgium/Flanders and Germany. *Higher Education Policy* 14: 225-240.

Sadlak, Jan. 1995. In Search of the "Post-Communist University – The Background and Scenario of the Transformation of Higher Education in Central and Eastern Europe. In: *Higher Education Reform Processes in Central and Eastern Europe*, hrsg. K. Hüfner. Frankfurt: Peter Lang: 43-62.

Schimank, Uwe. 2002. Governance in Hochschulen. Vortrag zur Veranstaltung „Professionelles Wissenschaftsmanagement als Aufgabe" des Zentrums für Wissenschaftsmanagement. 22.10.2002. Wissenschaftszentrum Bonn. www.zwm-speyer.de/VortragSchimank.pdf . 16 März 2006.

Schimmelfennig, Frank. 2004. Starke Anreize, ambivalente Wirkungen. *Leviathan* 32: 250-268.

Scott, Peter. 2000. *Higher Education reformed*. London: Falmer Press.

Scott, Peter. 2002. Reflections on the Reform of Higher Education in Central and Eastern Europe. *Higher Education in Europe* 27: 137-152.

Slaughter, Sheila. 2001: Problems in comparative higher education: Political economy, political sociology and postmodernism. *Higher Education* 41: 389-412.

Sporn, Barbara. 2006. Governance and Administration. In: *International Handbook of Higher Education*. *Part One*, hrsg: P. Altbach und J. Forest. Dordrecht: Springer.

Stastna, Vera. 2001. Internationalisation of Higher Education in the Czech Republic — The Impact of European Union Programmes. *European Journal of Education* 36: 473-491.

Stone, Diane. 2004. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy* 11: 545-566.

Tucker, Aviezer. 2000. Reproducing Incompetence: The Constitution of Czech Higher Education. *East European Constitutional Review* 9: 94-99.

Vaira, Massimiliano. 2004. Globalization and higher education organizational change: A framework for analysis. *Higher Education* 48: 483-510.

Witte, Johanna. 2006. *Change of degrees and degrees of change: comparing adaptions of European higher education systems in the context of the Bologna process*. Enschede: CHEPS/ UT.

World Bank. 2004. *Tertiary Education in Poland*. *Edition I.* Warsaw.

Contact

Prof. Dr. Christoph Knill
Chair of Comparative Public Policy
and Administration

Box D 91
D-78457 Konstanz
Germany

Phone ++49 7531 88 5597
Fax ++ 49 7531 88 2381
christoph.knill@uni-konstanz.de

University of Konstanz
www.uni-konstanz.de

Department of Politics and Management
www.uni-konstanz.de/sektionen/polver

Chair of Comparative Public Policy and Administration
www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill

CD: br-promotions.com | Universität Konstanz