



Barbara Müller

Die Anfänge der Bologna- Reform in der Schweiz

*Rekonstruktion, Kontextualisierung und
Rezeption des hochschulpolitischen Prozesses
aus akteurtheoretischer Perspektive*

Vorwort zum zweiten Band der Reihe «Bildungsgeschichte und Bildungspolitik»

Die Bologna-Reform hat die Schweizer Hochschulen in den letzten zehn Jahren massgeblich verändert – so stark und gezielt wie keine Universitätsreform zuvor. Die Reformen werden bis heute unterschiedlich bewertet: Ausschliessliche Begeisterung findet sich selten, kritische Stellungnahmen gehören zum universitären Alltag; aber die Fundamentalopposition scheint allmählich abzunehmen. Ohnehin kann man von der polarisierenden deutschen nicht auf die europäische oder die schweizerische Diskussion schliessen.

Ein Teil der Hochschulreformen der letzten 15 Jahre ist auf andere Ursachen als die Bologna-Reform zurückzuführen. Zu nennen sind das starke Wachstum der Anzahl Studierender, die Autonomisierung im Rahmen von New Public Management oder die Schaffung von Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen als neue Hochschultypen neben den traditionellen Universitäten. Aber bis heute ist auch nicht wirklich verstanden worden, weshalb sich die Schweiz trotz ihrer insgesamt skeptischen Grundhaltung gegenüber dem europäischen Integrationsprozess und trotz kleinräumigem Bildungsföderalismus so rasch auf diese Reform eingelassen und sie auch – für Schweizer Verhältnisse – mit hohem Tempo umgesetzt hat.

Damit ist die Frage nach den Anfängen der Reform gestellt. Diese Anfänge sind für die Schweiz bislang noch kaum wissenschaftlich erhellt worden. Dem vorliegenden Band, einer Zürcher Dissertation im Fach Erziehungswissenschaft, kommt das Verdienst zu, diese Lücke zu schliessen. Dazu rekonstruiert die Arbeit neben der Vorgeschichte und den hochschulpolitischen Kontexten der Bologna-Reform auf internationaler und nationaler Ebene die Anfänge der Bologna-Reform in der Schweiz, von der Unterzeichnung der Sorbonne-Erklärung 1998 bis zum Einsetzen der Bologna-Arbeitsgruppe 2000 durch die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS).

Grundlage dafür bilden einerseits entsprechende hochschulpolitische Dokumente, darunter auch öffentlich nicht zugängliche wie zum Beispiel die Protokolle der CRUS, andererseits 27 mit wichtigen Akteuren der ersten Reformphase – Universitätsrektoren, Hochschulpolitikerinnen und Hochschulpolitikern sowie nationalen und internationalen Expertinnen und Experten – geführte Interviews. Der Blick dieser Akteure auf die Anfänge der Bologna-Reform wird dicht beschrieben und mit Interviewauszügen dokumentiert. Diese Interviewaussagen zeigen erstmals in so konzentrierter Form die Innensicht der Reform und lassen die Anfänge dieses policy-change-Prozesses auch in neuem Licht erscheinen.

Die Fokussierung auf die wichtigsten Akteure verdeutlicht, wie stark diese sowohl als individuelle Akteure als auch als kollektiver Akteur CRUS die Prozesse in der Anfangsphase beeinflussten. Der als Heuristik verwendete Neo-Institutionalismus stellt verschiedene Konzepte – insbesondere das Isomorphie-Konzept und den advocacy-coalition-Ansatz von Sabatier – zur Verfügung, die einiges zur Plausibilisierung der analysierten Prozesse beizutragen vermögen.

Mit dem vorliegenden Band werden die Anfänge der Implementation der Bologna-Reform in der Schweiz nicht nur transparenter, sondern auch nachvollziehbarer – dies insbesondere, weil die Sicht der relevanten Akteure konsequent rekonstruiert wird. Gleichzeitig wird mit der Analyse ein «Lehrstück» zur Funktionsweise der neueren Schweizer Hochschulpolitik und zum «autonomen» Schweizer Nachvollzug europäischer Bildungspolitik vorgelegt.

Zürich, im Januar 2012

Lucien Criblez und Jürgen Oelkers

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	11
2 Methodisches Vorgehen	22
2.1 Wissenschaftstheoretische Grundlagen	22
2.2 Qualitative Interviews	24
2.2.1 Erhebung	24
2.2.2 Auswertung	28
2.3 Dokumentenanalyse	30
3 Theoretischer Rahmen	32
3.1 Begriffliche Grundlegungen: Policy – Institutionen – Akteure	33
3.1.1 Policy: Elemente von Politikprozessen	34
3.1.2 Institutionen im Neoinstitutionalismus	38
3.1.3 Zum Akteurverständnis	46
3.2 Policy Change: Veränderungsprozesse im organisationalen Feld	51
3.2.1 Das Isomorphie-Konzept	52
3.2.2 Der Advocacy-Koalitionen-Ansatz (ACF)	54
3.3 Fazit	69
4 Kein Blitz aus heiterem Himmel: Die Bologna-Reform und ihr hochschulpolitischer Kontext	71
4.1 Hochschulpolitische Entwicklungen auf internationaler Ebene	72
4.1.1 Von zwischenstaatlicher Annäherung zu einer formellen europäischen Hochschulpolitik: Strukturen, Akteure und die Rolle der Schweiz	75
4.1.2 Internationale hochschulpolitische Aktivitäten und Beschlüsse	89
4.2 Hochschulpolitische Entwicklungen auf nationaler Ebene	104
4.2.1 Hochschulen und das Bundesengagement im föderalen Staat	104
4.2.2 Hochschulpolitische Herausforderungen und Aktivitäten	110
4.3 Supranationale Herausforderungen und die Situation in der Schweiz Ende der 1990er-Jahre	124
4.4 Exkurs: Universität als Institution und Organisation	132

5 Die Anfänge des Bologna-Prozesses	141
5.1 Paris-Sorbonne 1998	141
5.1.1 Hintergründe der Initiative	142
5.1.2 Die Sorbonne-Deklaration	146
5.1.3 Das Nachspiel und die Ereignisse in der Schweiz	148
5.2 Bologna 1999	152
5.2.1 Die Ereignisse rund um die Unterzeichnung der Bologna-Deklaration	154
5.2.2 Die Schweiz als Unterzeichnerstaat der Bologna-Deklaration	159
5.3 Kernelemente der Bologna-Deklaration und inhaltliche Erweiterungen	162
5.3.1 Ziele und Massnahmen der geplanten Reform	163
5.3.2 Die Folgekonferenzen	164
5.4 Steuerung des Bologna-Prozesses	168
5.4.1 Sorbonne und Bologna: Eine Gegenüberstellung	172
5.4.2 Rechtliche Aspekte der hochschulpolitischen Kooperation aus internationaler und nationaler Perspektive	177
5.5 Zusammenfassender Kommentar	182
6 Policy Change: Die Implementierung des Bologna-Prozesses in der Schweiz	188
6.1 Die Entwicklungen in der Schweiz nach der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration	188
6.1.1 Diskussionen in der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz	190
6.1.2 Weitere hochschulpolitische Themen an der Jahrtausendwende	203
6.2 Die hochschulpolitischen Akteure und ihre Beliefs	206
6.2.1 Die geteilten Grundüberzeugungen	207
6.2.2 Sekundäre Aspekte	222
6.3 Angleichungsprozesse und Koinzidenzen	235
6.3.1 Angleichungsprozesse auf internationaler und nationaler Ebene	236
6.3.2 Koinzidenzen	239
7 Diskussion und Ausblick	242
Literaturverzeichnis	255

Anhang	267
Anhang 1 Magna Charta Universitatum vom 18. September 1988	267
Anhang 2 Sorbonne-Deklaration vom 25. Mai 1998.	269
Anhang 3 Bologna-Deklaration vom 19. Juni 1999	272
Anhang 4 Unterzeichnerstaaten	277
Anhang 5 Parlamentarische Vorstösse zu hochschulpolitischen Themen 1986–2002.	278
Anhang 6 Interviews und Expertengespräche	282
Anhang 7 Interviewfragen	284

*Ce qui compte, c'est le mouvement.*¹

1 Einleitung

«Bologna» ist längst zum Reizwort geworden. Mit dem Namen der geschichtsträchtigen Hauptstadt der Emilia-Romagna ist nicht nur eine der ältesten Universitäten Europas verbunden, sondern auch eine Hochschulreform, die bezüglich Wirkungsbreite und -tiefe ihresgleichen sucht. Bologna polarisiert und provoziert: Als Label für Verschulung und Bürokratisierung der Hochschulbildung negativ konnotiert, steht der Begriff jedoch auch für Internationalität und Modernität und damit für eine zukunftsorientierte Hochschule². Während die einen der Zeit vor Bologna nachtrauern, die den Studierenden mehr Freiraum und selbstverantwortetes Lernen geboten habe, begrüssen andere die mit der Umsetzung der Reformen verbundene stärkere Strukturierung und Verbindlichkeit und damit Effizienzsteigerung im Lehren und Lernen auf der tertiären Bildungsstufe sowie die Verstärkung von Internationalisierungsbestrebungen.

Der Bologna-Prozess begann mit der Unterzeichnung einer Deklaration, und er steht heute für die Lancierung und Umsetzung eines multinationalen Reformpakets im Hochschulbereich. 47 Staaten beteiligen sich inzwischen an diesem Prozess (Anhang 4). Die anvisierten grossen Anpassungen der internationalen Hochschullandschaft erfordern strukturelle und curriculare Veränderungen und haben damit sowohl Auswirkungen auf der Ebene nationaler Hochschulsysteme als auch auf derjenigen einzelner Organisationen. Die Reformen betreffen die teilnehmenden Länder in unterschiedlichem Umfang, und die einzelnen Elemente werden nicht überall mit gleichen Geschwindigkeiten umgesetzt. Vereinbartes gemeinsames Ziel ist ein hindernisfreier und transparenter «Europäischer Hochschulraum»³, in dem Vergleichbarkeit und

- 1 Zitat aus dem Interview mit dem damaligen Staatssekretär Charles Kleiber (5. November 2007).
- 2 Im theoretischen Teil der Arbeit verstehe ich unter Hochschulen Institutionen des tertiären Bildungsbereichs. Dabei ist mir bewusst, dass mit dieser Wortwahl aus internationaler Sicht keineswegs eine klare Definition erfolgt. Im Schweizer Kontext sind damit diejenigen Institutionen gemeint, die im internationalen System ISCED (International Standard Classification of Education) den Stufen 5A, 5B und 6 entsprechen. Die Forschungsfragestellung und die empirischen Ergebnisse beziehen sich jedoch nur auf die Stufen ISCED 5B und 6, also die *universitären* Hochschulen in der Schweiz, einschliesslich der beiden Technischen Hochschulen ETHZ und EPFL. In diesem Hochschulsektor hat in der Schweiz der Bologna-Prozess auch seinen Anfang genommen.
- 3 Der Begriff «Europäischer Hochschulraum» – European Higher Education Area (EHEA) – wurde offiziell im Mai 2010, anlässlich des Zehnjährjubiläums des Bologna-Prozesses, an der Budapest-Wien-Konferenz propagiert.

Kompatibilität der nationalen Hochschulsysteme verwirklicht sind. Die Veränderungen sind jedoch nicht in allen Fachbereichen gleich markant, und ihre Auswirkungen betreffen Dozierende anders als die Studierenden oder die akademische Verwaltung.

Die Reform beinhaltet im Wesentlichen eine einheitliche Studienstruktur mit den drei Stufen Bachelor, Master und Doktorat, die Einführung eines Kreditpunktesystems wie etwa ECTS⁴ und die Etablierung eines Qualitätssicherungssystems. Ein zentrales Merkmal des Bologna-Prozesses ist die Form der Übereinkunft: Es handelt sich im formalen Sinn nämlich nicht um einen europäischen Politikprozess im engeren Sinn, sondern um zwischenstaatliche, sogenannte intergouvernementale Kooperation. Die Bologna-Deklaration sowie die Texte der Folgekonferenzen in Prag, Berlin, London und Leuven/Louvain-La-Neuve enthalten Absichtserklärungen. Sie haben den Status eines freiwilligen Nachvollzugs und sind somit nicht bindend: Die Umsetzung in den einzelnen Ländern erfolgt aus freien Stücken. In der Literatur wird dabei von «soft law» (Hackl 2001, S. 1) gesprochen. Dieser autonome Nachvollzug erfolgt jedoch nicht im luftleeren Raum: Wirtschaftliche und damit verbundene bildungspolitische Verflechtungen machen ein Abseitsstehen praktisch unmöglich. So wird in sämtlichen Unterzeichnerstaaten die Umsetzung weiter vorangetrieben. Dies erfolgt in sehr unterschiedlicher Weise, da die Reformanliegen auf vielfältigste Kontexte und Rahmenbedingungen stossen.

Forschungsinteresse und Forschungsrelevanz

Die Unterzeichnung der Bologna-Deklaration löste auch im Schweizer Hochschulwesen einen tief greifenden Wandel aus. Die Reforminhalte riefen sowohl strukturelle als auch curriculare Veränderungsprozesse hervor. Zudem wurde auf der Ebene der einzelnen Hochschule eine neue Form der Administration notwendig, vor allem durch die straffere Struktur und das damit verbundene erforderliche Management der Studienanforderungen, -leistungen und -zulassungen. Darüber hinaus wurden Massnahmen für das Qualitätsmanagement nötig.

Ein Blick auf die Anfänge des Prozesses und die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung im Jahr 1999 noch ungeahnte, rasch einsetzende Dynamik ruft Erstaunen hervor: Die Schweiz befindet sich an

⁴ Das European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) wurde 1989 im Rahmen des Mobilitätsprogramms Erasmus eingeführt und in der Bologna-Deklaration auch für die neue Hochschulreform vorgeschlagen.

vorderster Front in einem innerhalb des europäischen Rahmens initiierten und multinational gesteuerten Reformprozess, noch dazu in einem Politikbereich, der in unserem Land stark föderal organisiert ist. Fragen werfen somit nicht nur das Tempo, sondern auch das darin eingebettete Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Universitätsmanagement auf, welches diese Dynamik erzeugt, ermöglicht oder gefördert haben.

Eine Explorativstudie (Müller 2007) ging der Frage nach, weshalb und unter welchen hochschulpolitischen Umständen eine Schweizer Delegation am 18. Juni 1999 nach Bologna reiste und mit einer Unterschrift unter die Bologna-Erklärung die Beteiligung der Schweizer Universitäten bei der Gestaltung eines zukünftigen europäischen Hochschulraums mitinitiierte. Das mit dieser ersten Studie eröffnete Forschungsfeld hat deutlich gezeigt, dass der in Bologna in Gang gesetzte Reformprozess keineswegs aus dem Nichts auftauchte, sondern – im Gegenteil – dass in der Schweiz auf verschiedenen Ebenen fruchtbarer Boden vorhanden war, der das Mitwirken ermöglichte, förderte oder gar erforderlich machte.

Dieses hochschulpolitische Unterfangen, das an in- und ausländischen Bildungsinstitutionen des Tertiärbereichs einen ungeahnten Reformschub auslöste, traf in der Schweiz auf bestimmte Strukturen und auf institutionelle Gegebenheiten und Situationen an den einzelnen Universitäten. Gerade aus dieser Komplexität heraus fasziniert die rasche Umsetzung, und es stellt sich die Frage, wie es zu dieser Dynamik kommen konnte: Die Entwicklung dieser heute metaphorisch «Bologna» genannten Reform ist ein einzigartiger Prozess.

Ob diese Bildungsreform als «*dynamique de changement, reconnue comme la plus importante depuis plusieurs décennies*» (Ravinet 2009, S. 217) oder «*die folgenreichsten hochschulpolitischen Reformen seit den Ereignissen nach 1968*» (Toens 2009, S. 230), als «*grösste und tiefgreifendste Universitätsreform seit der Einführung des Humboldtschen Universitätsmodells*» (CRUS 2001, S. 21) oder gar als «*an educational revolution [...] sweeping Europe*» (Sedgwick 2001) bezeichnet werden soll, sei dahingestellt. Erst eine historisch umfassende Rückblende auf den gesamten Reformprozess aus europäischer und auch nationaler Perspektive wird zu gegebener Zeit Wirkungen und Tragweite zu würdigen wissen (Parsons 1995). Tatsache ist jedoch, dass der Bologna-Prozess eine neue Form zwischenstaatlicher Kooperation darstellt. Diese Zusammenarbeit wird kritisch etwa auch als «*jenseits demokratisch legitimierter Verfahren der politischen Willensbildung in nationalen Parlamenten und legislativen Ausschüssen*» (Toens 2009, S. 230) gesehen und bezeichnet.

Der Bologna-Prozess ist ein Projekt, das sich heute in einer Konsolidierungsphase befindet, nachdem die Phase der Umsetzung im Jahre 2010 formal abgeschlossen wurde. Die Anfänge sind gut dokumentiert, wurden bisher jedoch noch nicht erforscht und vor allem nicht in einen nationalen, schweizerischen (bildungs)politischen Zusammenhang gestellt. Das Dissertationsprojekt hat deshalb auch den Anspruch, bisher noch nicht untersuchte Zusammenhänge zu identifizieren und zu deuten.

Der Forschungsbeitrag besteht in der *Rekonstruktion der Geschehnisse rund um die Unterzeichnung der Bologna-Deklaration, deren Kontextualisierung in der Verschränkung nationaler und internationaler Hochschulpolitik* und in der *Identifikation der massgeblichen Wirkmechanismen von Akteurshandeln*. Mit der Analyse des damit verbundenen Veränderungsprozesses in der Schweiz wird ein Beitrag zur hochschulpolitischen Bildungsforschung geleistet. Dies kann künftiges Handeln in diesem Politikfeld beeinflussen sowie Akteure und Akteursgruppen für die entsprechenden Zusammenhänge sensibilisieren. Ebenso wird mit dieser Analyse beabsichtigt, Transparenz zu schaffen und Interessierten die Komplexität der Hintergründe der Reform näherzubringen.

Fragestellung und Kontextualisierung

In der Schweiz haben verschiedene Faktoren zu der bemerkenswerten (Anfangs-)Dynamik geführt, und diverse Akteure und Akteursgruppen spielten dabei eine Rolle (Schuwey 2003). Es ist davon auszugehen, dass es wesentliche politisch motivierte Faktoren gab, welche auf den Reformprozess eingewirkt bzw. die Umsetzung mitgesteuert haben, etwa Konkurrenz- und Wettbewerbssituationen, das Erfordernis der Kooperation und Koordination, finanzielle Rahmenbedingungen und aktuelle politische Projekte – dies auf nationaler Ebene wie auch auf der Ebene der einzelnen Institutionen. Es wird zudem eine Frage sein, welcher Einfluss dem politischen System insgesamt zuzuschreiben ist. Ein besonderes Augenmerk gilt dem internationalen Kontext und dessen Funktion als Taktgeber oder Katalysator für die nationale Politik.

Im Zentrum der vorliegenden empirisch-qualitativen Arbeit stehen die Grundlagen und Zusammenhänge bei der Initiierung und der Einführungsphase der Bologna-Reform in der Schweiz. Somit werden nebst der Analyse einschlägiger Dokumente die Berichte und Aussagen politischer Akteure sowie eine Reihe von Interviews mit Rektoren in die Analyse miteinbezogen.

Es werden die Grundlagen aufgearbeitet und damit aufgezeigt, in welchen Kontext dieses Reformprojekt gestellt werden muss, um es auch in seiner Dynamik und Tragweite verstehen und erklären zu können. Ein etwas weiter gestecktes Ziel besteht darin, diesen intergouvernementalen Prozess über plakative Positionsbezüge hinaus einer differenzierten Betrachtung und Beurteilung zuzuführen. Diese Überlegungen führen zu folgenden leitenden Forschungsfragen:

- Unter welchen hochschulpolitischen Umständen, aktuellen Themen, Problemlagen und Erfordernissen hat sich die Schweiz von Beginn an der Bologna-Reform angeschlossen, und welche Rolle spielten dabei institutionelle Strukturen, Traditionen und individuelle Rationalitäten?
- Wie ist das Tempo der Umsetzung dieser Reform in der Schweiz zu erklären? Welches sind identifizierbare schrittmachende Dynamiken auf nationaler Ebene? Welche Akteure spielen welche Rollen, und wodurch lassen sie sich leiten?
- Was geschah vor und nach 1999 auf nationaler und internationaler hochschulpolitischer Ebene, und was soll sich, davon ausgehend und aus Sicht der Führungsverantwortlichen, an den Schweizer Hochschulen verändern? Was versprochen und versprechen sich die Akteure vom Bologna-Prozess?
- Mit welchen Überzeugungen, Motiven, Begründungen und Prioritäten wurde die Reform in Angriff genommen? Welches waren Intentionen aus Sicht der Verantwortlichen aus Verwaltung und Politik, sich dem Bologna-Prozess anzuschließen, und wie verhalten sich diese Begründungszusammenhänge zueinander?

Forschungsstand und Quellenlage

Es ist generell festzustellen, dass sich die Forschung über das Hochschulwesen – als Teil der Bildungsforschung – in Europa quantitativ marginal präsentiert. Nur ein Anteil von etwa zehn Prozent der Aktivitäten der Bildungsforschung betrifft den Hochschulbereich. In den USA, in Australien und China ist Hochschulforschung demgegenüber verbreiteter. Bemerkenswert ist hingegen die Vielfalt der Fächer, die sich dem Themenbereich Hochschulen widmen, etwa die Geschichtswissenschaft, die Wirtschaftswissenschaften, die Organisationssoziologie und die Politikwissenschaft, die Bildungswissenschaften etc. Die bearbeiteten Themen unterstehen zudem eigentlichen Konjunkturen: So standen in den 1960er-Jahren Fragen der Bildungsexpansion

und der Bildungschancen im Kontext von Berufsausbildungen im Zentrum, in den 1980er-Jahren ging es im Wesentlichen um Steuerungsfragen und Evaluationen von Hochschulinstitutionen, und in den 1990er-Jahren rückten Fragestellungen im Kontext von Internationalisierung und Wettbewerb in den Vordergrund (Teichler 2005b).

Forschungsarbeiten, die den Bologna-Prozess auf internationaler Ebene thematisieren, wurden und werden in zahlreichen Ländern erstellt. Es gibt bereits viele aufschlussreiche Publikationen in der internationalen Fachpresse, die oftmals die externalen Dimensionen des Bologna-Prozesses fokussieren. Sie untersuchen die Mechanismen der Anpassung an die Ziele des europäischen Hochschulraumes, dies aus dem Blickwinkel von nationalen Strategien und Problemen (vgl. u. a. Corbett 2005; Fuchs & Reuter 2003; Muche 2005; Scott 2005; Tauch 2005; Teichler 1997). Dabei wird der Bologna-Prozess häufig in den Kontext der europäischen Einigung gestellt. Ein weiterer Strang von fachlich-politischen Analysen entsteht derzeit im Rahmen der Lissabon-Strategie bzw. des Ziels eines europäischen Hochschulraums (vgl. u. a. Kehm, Huisman & Stensaker 2009).

Etlche Analysen thematisieren die Umsetzung der Bologna-Deklaration in einzelnen Ländern, in der Regel in vergleichender Perspektive. Ein Beispiel stellt etwa die Dissertation von Witte (2006) dar. Sie befasst sich mit der Art und Weise der Adaption der mit der Reform verbundenen hochschulpolitischen Strukturen in vier Ländern, thematisiert Art und Grad der Veränderungen in den jeweiligen Hochschulsystemen sowie die Frage, ob die Bologna-Reform effektiv zu «convergence» (dies., S. 4) in den Hochschulsystemen beiträgt. Das Arbeitspapier von Hackl (2001) geht den treibenden Kräften für die Harmonisierung und dem Streben nach Vergleichbarkeit nach und fragt in Bezug auf die Sorbonne-Deklaration⁵, welches die Motive der Minister und der Ministerin waren und inwiefern diese Deklaration Veränderungen im jeweiligen nationalen Hochschulwesen auslösen kann. Die Frage, inwiefern die Bologna-Reform ein Wendepunkt in der europäischen Hochschulpolitik darstelle, behandelt Walter (2006) in seiner Dissertation. Dazu schafft er zunächst einen Überblick über die Etappen der europäischen Hochschulpolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, systematisiert diese unter dem Blickwinkel gemeinsamer Problem- und Handlungsmuster und untersucht den Institutionalisierungsprozess des Bologna-Projektes u. a. im Hinblick auf Akteurkonstellationen. Diese überstaatlich angelegte Studie gibt einerseits Anregungen für den theoretischen Zugang – Walter bezieht sich auf Theo-

⁵ Die Sorbonne-Deklaration gilt als das eigentliche Vorgängerdokument der Bologna-Deklaration; die Ministerin und die Minister aus Frankreich, Deutschland, Italien und dem Vereinigten Königreich unterzeichneten dieses im Jahr 1998 in Paris (siehe Kap. 5.1).

rien des Neoinstitutionalismus – und widmet sich andererseits dem Problem der Gleichzeitigkeit verschiedener Prozesse, die auch in diesem innerstaatlich angelegten Forschungsvorhaben angesprochen werden. Allerdings geht die vorliegende Arbeit in ihrem Kern einen Schritt zurück, indem nach den Anfängen des Bologna-Prozesses und nach Gründen für dessen Dynamik an sich gefragt wird. Dazu äussert sich, ebenfalls aus europäischer hochschulpolitischer Perspektive, Eckardt (2005), der den Motiven für die Öffnung dieses Politikfeldes auf supranationaler Ebene nachgeht.

Bisher beschäftigen sich nur wenige wissenschaftliche Beiträge mit dem Bologna-Prozess in der Schweiz: Zu nennen ist zunächst der Artikel von Benninghoff und Leresche (2009), der anhand des Bologna-Prozesses in der Schweiz die Internationalisierung nationaler Entscheidungsprozesse aufzeigt. Die Entwicklung der schweizerischen Hochschulpolitik seit den 1990er-Jahren ist das Thema des Artikels von Baschung et al. (2009), ebenso bei Perellon (2001). In historischer Perspektive beschäftigen sich etwa Herren (2008) und Gees (2006) mit Veränderungen in der nationalen Hochschulpolitik. Einzelfragen rechtlicher Art werden von Auer (2004) aufgeworfen. Eine Darstellung der Ereignisse in Bologna und ihre nachfolgenden hochschulpolitischen Implikationen erfolgt hier somit erstmalig.

Eine inzwischen unüberschaubare Fülle von Publikationen gibt es im Bereich der Internationalisierung der Hochschulen. Diese Literatur ist für die vorliegende Arbeit äusserst wertvoll, weil der Blick auf die Makroebene trotz nationaler oder vergleichender Betrachtung von Prozessen nicht vergessen werden darf. Zu erwähnen ist hier beispielsweise die Publikation von Kwiek (2006), der für eine interdisziplinäre Sicht votiert und die Rolle der Hochschulbildung und ihrer enormen Herausforderungen im Rahmen wohlfahrtsstaatlichen Wachstums hervorhebt: «Current and future transformations of the university are seen from the perspective of current and future transformations of the state» (ders., S. 20). Weiter hat sich Teichler mehrfach mit dem Internationalisierungsdiskurs im Hochschulbereich auseinandergesetzt (vgl. u. a. 2004, 2007). Ebenso ist Scott zu nennen (vgl. u. a. Scott 1998, 2005) sowie viele andere, die entweder die Wissensgesellschaft ins Zentrum stellen oder im Sinne von Fallstudien auf einzelne Akteure, etwa die europäischen Institutionen, fokussieren (Corbett 2003, 2005). Ein Artikel zur Etablierung des Bologna-Prozesses in Deutschland basiert auf Diskursanalyse und thematisiert einerseits den Policy-Making-Prozess, andererseits die Herstellung von Legitimität aus diskursanalytischer Sicht (Maesse 2008).

In der Schweiz ist die Hochschulforschung lückenhaft und wenig systematisiert (OECD/CERI 2007). Dies wird von Bildungsforscherinnen und -forschern bestätigt und durch Literaturrecherchen erhärtet. Ebenso ist die

Hochschulforschung praktisch nicht institutionalisiert: «L'énumération des activités suisses de recherche portant sur la science et l'université [...] est brève et plus brève encore est la liste des institutions de recherche qui s'y adonnent de manière continue» (Poglia 1997, S. 91). Für diese in der Schweiz lange Zeit wenig entwickelte Hochschulforschung gibt es verschiedene Ursachen. Teichler (1997) nennt deren vier:

- In der Schweiz wurde das Hochschulwesen nie wirklich krisenhaft wahrgenommen. In anderen Ländern, wo dies eher der Fall war, entstanden dadurch wichtige Impulse für die Hochschulforschung.
- Die deskriptive Reflexion über das Hochschulwesen seitens Betroffener offenbart wenig Handlungsbedarf, und sie erzeugt damit kaum Impulse für weiter gehende wissenschaftliche Forschung.
- Die Schweiz mit ihrem föderalen politischen System hat das Hochschulwesen lange Zeit nicht national bzw. kantonsübergreifend verstanden. Die Kleinräumigkeit, Übersichtlichkeit und das Milizsystem ermöglichen es den Entscheidungsträgern, sich auf Alltagswissen und Beziehungen zu stützen, ohne auf Resultate wissenschaftlicher Reflexion und übergreifender Analysen angewiesen zu sein.
- Hochschulforschung konnte sich vor allem in Ländern entwickeln, wo sich objektbezogene, interdisziplinäre Forschung bereits etabliert hatte.

Etliche politikwissenschaftliche Analysen äussern sich über Organisation und Funktionsweise des Staates, dies auch in einzelnen Politikfeldern, aber kaum zum Bildungswesen, noch weniger zum Bereich der Hochschulen. Aus Verwaltung und politisch-akademischen Gremien gibt es einzelne Darstellungen und Einschätzungen der aktuellen Lage der Schweizer Hochschulentwicklung und allenfalls erwünschter Weiterentwicklungen, etwa von der Gruppe für Wissenschaft und Forschung, dem Schweizerischen Technologierat oder von Avenir Suisse. Eine Dokumentation zum Wandel und den neuen Erfordernissen und Gefahren des tertiären Bildungssektors in der Schweiz legten Herbst u. a. vor (1997).

Das heisst, dass neben den zweifellos wichtigen Arbeiten zu den Wirkungen des Bologna-Prozesses die eigentliche Initiierung und der internationale Start-up noch wenig erforscht wurde, ebenso fehlt die Schweizer Perspektive fast vollständig. Dazu soll ein Beitrag geleistet werden, indem aus bildungspolitischer Perspektive der Ausgangspunkt eines zentralen Reformvorhabens rekonstruiert wird, das in seiner Wirkung nicht nur die zahllosen Betroffenen in den Institutionen oder die politisch Verantwortlichen, sondern auch die am internationalen bildungspolitischen Geschehen Beteiligten überraschte.

Vorgehensweise, Aufbau der Arbeit

Die Arbeit basiert einerseits auf Quellen und Dokumenten zum Bologna-Prozess, das heisst den Deklarationen und weiteren offiziellen Konferenzpapieren, aber auch auf Protokollen und Schriftwechseln, die im Zusammenhang mit der Bologna-Deklaration stehen. Andererseits wurden etliche Gespräche mit direkt im Prozess involvierten Akteuren und Expertinnen und Experten im In- und Ausland geführt und in die Analyse miteinbezogen. Die mit den damaligen Universitätsrektoren geführten Interviews wurden darüber hinaus systematisch inhaltsanalytisch ausgewertet und dienen damit als empirische Datengrundlage (Anhang 6).

Zeitlich stehen die Jahre von 1998 – mit der Unterzeichnung der Sorbonne-Deklaration der eigentliche Beginn des intergouvernementalen Reformprozesses – bis 2000, als in der Schweiz die Bologna-Arbeitsgruppe der CRUS eingesetzt wurde, im Fokus. Eine historisch weiter gefasste Einbettung drängt sich allerdings auf, geht es doch im Wesentlichen auch um die Darstellung einer hochschulpolitischen Situation, die auf politisch und institutionell vorbereiteten Boden fiel. Dazu gehört, wie bereits erwähnt, die europäische Dimension, die soweit erforderlichlich zur Sprache kommt: Summarisch wird die (hochschulpolitische) Positionierung der Schweiz in der internationalen Gemeinschaft von der Nachkriegszeit bis in die Gegenwart nachgezeichnet. Der Schwerpunkt liegt jedoch in der Darstellung der nationalen Entwicklungen ab den 1990er-Jahren, was sich mittels Interviews mit den Führungsverantwortlichen erschliessen lässt.

Aus dieser zeitlichen Eingrenzung ergibt sich, dass die eigentliche Implementierung der Bologna-Reform in der Schweiz und die Umsetzung an den einzelnen Universitäten nicht Gegenstand der Analyse sind.

Da die Gesamtsituation in der Schweiz betrachtet werden soll, ist eine Eingrenzung auf einzelne Universitäten oder Sprachregionen nicht sinnvoll. Die Rektoren als wichtige Akteure sind ja auch Teil einer Akteurgruppe, die wiederum national agiert. Auf die Entwicklung an den zehn Universitäten und zwei Technischen Hochschulen⁶ oder die konkrete Einführung der Reform wird somit nicht eingegangen. Von der Analyse ausgenommen wird zudem der Bereich der übrigen tertiären Bildung – die Fachhochschulen und die pädagogischen Hochschulen –, soweit er, beispielsweise durch die hochschulübergreifenden Gremien, nicht Teil des Prozesses ist.

⁶ Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Università della Svizzera Italiana (USI), Zürich; Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETHZ), Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL).

Ebenfalls nicht zur Debatte steht in dieser Arbeit die Beurteilung der Bologna-Reform. Die vor allem im deutschsprachigen Raum teils heftig geäußerte Kritik, mit dem Bologna-Prozess erfahre die universitäre Bildung eine ungeahnte Verschulung und Bürokratisierung, er schränke in unangemessener Weise die Freiheit der Lehre ein und verrate die Bildungsideale Humboldts, welche gerade die europäischen Hochschulen auszeichne – auf diese Wertungen wird hier nicht weiter eingegangen. Die Beurteilung der Effekte auf das universitäre Selbstverständnis und der Folgen der Reform auf die Weiterentwicklung der Wissensgesellschaft öffnet eine weitere Forschungsperspektive, ebenso wie die Frage nach der Umsetzung der Reformen und den Wirkungen an den einzelnen Hochschulen oder Hochschultypen.

Vorliegend werden anhand von Konferenzpapieren, Richtlinien und Berichten zum Bologna-Prozess, auf der Basis von Dokumenten wie Sitzungsprotokollen, politischen Vorstößen oder Strategiepapieren sowie Gesprächen mit bildungspolitisch engagierten Politikerinnen und Politikern und Personen aus der Bildungsverwaltung die Debatte, die identifizierten und diskutierten Problemlagen sowie die aktuellen Fragen nachgezeichnet. Die halbstandardisierten Interviews mit den damals amtierenden Rektoren stellen eine weitere wichtige Datengrundlage dar. Im nachfolgenden Kapitel erörtere ich diesen mehrperspektivischen methodischen Zugang zur Fragestellung (Kap. 2).

Die zeitgeschichtliche Aufarbeitung des Bologna-Prozesses in der Schweiz legt eine politikwissenschaftliche theoretische Basis nahe. Die Einbettung in neoinstitutionalistische Ansätze ermöglicht die theoriegeleitete Betrachtung eines Veränderungsprozesses im hochschulpolitischen Feld. Im folgenden Kapitel wird dieser theoretische Rahmen aufgespannt sowie der Policy-Wandel, den der Bologna-Prozess auslöste, ins Zentrum gestellt. Der Einfluss von Grundüberzeugungen sowie von Angleichungsprozessen unter relevanten Akteuren sind Erklärungsoptionen für die hochschulpolitische Dynamik zu Beginn des 21. Jahrhunderts (Kap. 3).

Wie im Pilotprojekt (Müller 2007) aufgezeigt werden konnte, fiel der Beginn des Bologna-Prozesses in der Schweiz in ein äusserst reformbereites politisches (und teils auch institutionelles) Umfeld. Die Einbettung in das politische Umfeld erfordert auch einen historischen Blick. Aus diesem Grund werden hochschulpolitische Themen zurückverfolgt bis etwa in die 1960er-Jahre. Kapitel 4 beginnt mit der internationalen Dimension: Die Schweiz ist in verschiedenen Konstellationen in internationale Gremien eingebunden, ist beteiligt an europäischen Programmen und engagiert in akademischen Netzwerken. Deshalb erfolgt hier eine ausführlichere Darstellung der internationalen Hochschulpolitik, der verschiedenen Gremien und ihrer jeweili-

gen Entwicklung (Kap. 4). Der nächste Abschnitt ist der Rekonstruktion der Geschehnisse gewidmet: Es wird die Geschichte der Bologna-Deklaration im engeren Sinne und aus der Sicht der Schweiz interviewbasiert dargestellt. Diese Darstellung beginnt mit der Sorbonne-Deklaration im Jahre 1998 und endet mit der Organisation des Planungsprozesses für die Umsetzung in der Schweiz (Kap. 5).

Die inhaltsanalytische Auswertung der Interviews mit den Rektoren vertieft die vorgängigen Erörterungen: Es werden Beweggründe und Wirkmechanismen offenbar, die zur Art und zur Dynamik der Umsetzung der Reformelemente in der Schweiz beigetragen haben. Das erfolgt zunächst über die Darstellung der Ereignisse in der Schweiz nach der Unterzeichnung – die eigentliche Konstituierung des Prozesses –, darauf folgt die Erarbeitung der Grundüberzeugungen, von denen sich die Akteure leiten liessen. Das Kapitel schliesst mit der Beschreibung spezifischer Mechanismen bei der Umsetzung der Reform in der Schweiz (Kap. 6).

An dieses Kapitel schliesst sich eine zusammenfassende Betrachtung der Wirkmechanismen zum Zeitpunkt der Implementierung der Reform sowie die Würdigung der spezifischen Situation der Schweizer Hochschulen an der letzten Jahrtausendwende an (Kap. 7).