

Neue Akteure in der Hochschulpolitik

Am Beispiel der »E4«-Gruppe im Bologna-Prozess

Alexander-Kenneth Nagel
Bremen

Im Jahr 1088 wurde die Universität von Bologna als eine der ersten Hochschulen Europas gegründet. Diese frühe Hochschullandschaft sollte wenig später zum Nährboden einer paneuropäischen Gelehrtenkultur im Zeichen des Humanismus werden. Über 900 Jahre später

schließt sich nun der Kreis: Der Bologna-Prozess hat seinen Namen nicht von ungefähr, sein Leitbild ist die Schaffung eines Europäischen Hochschulraums, wenn auch nicht für eine elitäre gebildete Minderheit, sondern für die breite Masse der Studierenden. Auch wenn die Europäische Union für ihre eigenen Mobilitätsprogramme kühn auf den Namen Erasmus von Rotterdam zurückgreift, sind die bildungspolitischen Herausforderungen heute doch grundlegend andere als zur Zeit des Humanismus: Galt dort Bildung als Selbstzweck oder Mittel zur charakterlichen Veredelung, wird sie hier mehr und mehr als ein wirtschaftlicher Standortfaktor betrachtet. So versteht die Lissabon-Strategie der Europäischen Union¹ Bildungspolitik im Allgemeinen und Hochschulpolitik im Besonderen als Teil einer europäischen Beschäftigungsstrategie. Je „wissensbasierter“ die Wirtschaft, desto zentraler werden Bildung und Innovation als ökonomische Faktoren.

Es liegt auf der Hand, dass sich über normative Leitideen von Bildung trefflich streiten lässt. Über diese politische Debatte hinaus ist die zunehmende Entgrenzung der Hochschulpolitik jedoch gewiss auch eine sozialwissenschaftliche Problemstellung. Die zentrale Frage lautet hier, ob und inwieweit eine Internationalisierung oder Europäisierung von Hoch-

¹ Die Lissabon-Strategie ist ein europäisches Reformprogramm mit weit reichendem bildungspolitischen Anspruch. Ihr Ziel ist es, Europa bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Dazu sollen Innovationsfähigkeit und Wissensgesellschaft ausgebaut werden (Rat 2000).

schulpolitik das politische Akteursfeld verändert, etwa indem neue Mitwirkungskanäle geschaffen oder bestehende einflussreiche Koalitionen aufgebrochen werden. Ferner ist zu fragen, ob sich der Charakter des Aushandlungsprozesses und mithin das Steuerungsarrangement an sich verändert, etwa weil formale Regelungskompetenz und faktische Steuerungspotenz nunmehr in einem komplexen politischen Mehrebenensystem austariert werden müssen.

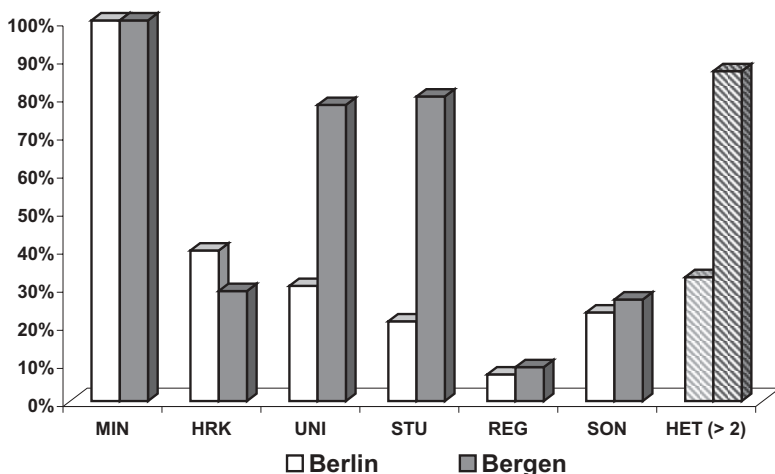
In diesem Beitrag steht die Behandlung der erstgenannten Frage im Vordergrund. Dazu wird der Bologna-Prozess als Politiknetzwerk konzipiert, um eine systematische Beschreibung seines Akteursfeldes mit Methoden der Netzwerkanalyse zu ermöglichen. Im folgenden Abschnitt werden in aller Kürze die theoretischen und methodischen Grundlagen gelegt. Im dritten Abschnitt wird mit der sog. »E4-Gruppe« exemplarisch eine Figuration prominenter Akteure im Bologna-Prozess dargestellt. Die Abkürzung steht für die Initialen der beteiligten Interessengruppen, namentlich die European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), die Europeans Students' Union (ESU, vorher: ESIB), die European University Association (EUA) und die European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE). Entsprechend werden im vierten Abschnitt ausgewählte netzwerkanalytische Befunde zur Rolle von Qualitätssicherungseinrichtungen sowie Interessengruppen von Hochschulen und Studierenden dargestellt. Das Fazit fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen und skizziert Implikationen der Ergebnisse für die Praxis der Hochschulpolitik und –Verwaltung.

Der Bologna-Prozess als Politiknetzwerk

Den Bologna-Prozess als Politiknetzwerk konzipieren heißt, die beteiligten Akteure und ihre Austauschbeziehungen in den Blick zu nehmen. Die klassische Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten bzw. nationalen oder supranationalen Akteuren tritt dabei in den Hintergrund. Für eine Analyse des Bologna-Prozesses erweist sich eben diese Bescheidenheit an Vorannahmen als Vorteil, zumal sich der Prozess in einer doppelt hybriden Konstellation bewegt (Nagel 2007): Auf der einen Seite handelt es sich um einen intergouvernementalen Aushandlungsvorgang zwischen nationalstaatlicher *Regelungsbefugnis* und übernationalem *Steuerungsanspruch* (territoriale Ambivalenz); auf der anderen Seite werden die Gren-

zen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren verwischt, indem von Beginn an gesellschaftlichen Interessengruppen ein erhebliches Maß an Mitsprache (nicht jedoch Entscheidungsverantwortung) zugestanden wurde (modale Ambivalenz).² Einen ersten Hinweis auf das Ausmaß und die Entwicklung dieses heterogenen Akteursfeldes liefert eine Auszählung und Einordnung der Teilnehmerlisten für die offiziellen Follow-up-Treffen des Bologna-Prozesses:

Abbildung 1: Zusammensetzung der Delegationen im Bologna-Prozess



Die Abbildung zeigt die Zusammensetzung der Delegationen für die Bologna-Konferenzen in Berlin (2003) und Bergen (2005) nach der Provenienz der Akteure. Zunächst befand sich in jeder Delegation mindestens ein ministerialer Vertreter (MIN), ein klarer Ausdruck für das nationale Primat von Hochschulpolitik und den intergouvernementalen Charakter des Prozesses. Weiterhin war in jeder dritten Delegation ein Vertreter der jeweiligen Hochschulrektorenkonferenz vertreten (HRK), wobei hier zwischen 2003 und 2005 ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist. Ganz an-

² Der Ausdruck „modal“ bezieht sich auf die Verteilung von Regulierungs- und Steuerungsaktivität zwischen Staat und Gesellschaft. Im Rahmen des gleichnamigen Sonderforschungsbereiches wird „Staatlichkeit im Wandel“ generell auf einer territorialen Achse mit den Polen Subnationalisierung und Internationalisierung und auf einer modalen Achse mit den Polen Privatisierung und Verstaatlichung modelliert (Genschel et al. 2007: 40).

ders bei den Vertretern einzelner Universitäten (UNI) oder den Studierenden (STU): Waren Vertreter einzelner Universitäten und Studierenden auf der Berlin-Konferenz nur in gut bzw. knapp 30% der Delegationen vertreten, so umfassten 2005 in Bergen vier von fünf Delegationen mindestens einen Hochschul- oder Studierendenvertreter. Ein geringerer Anteil von Delegationen umfasste zudem regionale Interessenvertreter (REG) oder sonstige Repräsentanten, etwa aus dem diplomatischen Dienst (SON). Für beide Kategorien lässt sich ein schwacher Anstieg feststellen. Insgesamt hat sich der Anteil von Delegationen mit drei oder mehr Akteuren verschiedener Provenienz (HET) stark erhöht. Dieser Befund unterstreicht die Notwendigkeit, die am Bologna-Prozess beteiligten Akteure und ihre Austauschbeziehungen genauer zu bestimmen. Die Zusammensetzung der Delegationen stellt indes nur einen Ausschnitt aus dem Akteursfeld des Bologna-Prozesses dar; für die Netzwerkanalyse muss zunächst ein valides Kategoriensystem ermittelt werden.

In einer Vorstudie wurden in der politischen Kommunikation im Bologna-Prozess 14 Typen von Akteuren und sieben Typen von Beziehungen identifiziert (Nagel 2006: 37ff. und 122ff.). Die Akteurskategorien umfassen politische (i) und administrative Akteure der supranationalen Ebene (ii) ebenso wie internationale Organisationen (iii), die Akteure des Bologna-Prozesses i.e.S. (wie etwa das Sekretariat und die Follow-up-Group, iv), Drittstaaten (v) nationale und regionale Gebietskörperschaften (vi), Qualitätssicherungseinrichtungen (vii), Expertennetzwerke (viii), sonstige Interessengruppen (ix) sowie Interessenverbände der Hochschulen (x), Studierenden (xi), Professionen (xii) und nicht zuletzt von Arbeitnehmern (xiii) und Arbeitgebern (xiv), die sich gerade in Deutschland stark im Bologna-Prozess engagieren. In diesem Beitrag stehen Qualitätssicherungseinrichtungen und die Interessenvertretung von Hochschulen und Studierenden im Vordergrund. Diese Akteure können in unterschiedlichen Interaktionszusammenhängen miteinander verbunden sein. Sie können in Informationsbeziehungen Wissen oder Expertise austauschen (i), in Transaktionsbeziehungen Gelder oder geldwerte Leistungen transferieren (ii), in Vermittlungsbeziehungen Kontakte zwischen anderen Akteuren herstellen und dadurch strukturelle Löcher schließen (iii). Sie können aber auch symbolisch interagieren, etwa durch programmatische Affirmation (rhetorische Legitimation, iv), Kooperationszusagen (v) oder die direkte Entfaltung von politischem Druck im Rahmen von Lobbybeziehungen (vi). Schließlich können die Akteure auch durch rechtlich ein-

gehegte und sanktionsbewehrte Macht- und Weisungsbeziehungen (vii) miteinander verbunden sein (Nagel 2006: 42ff. und 127ff.).

Charakteristisch für die Analyse von Politiknetzwerken ist es, dass grundsätzlich alle Akteure in jeder denkbaren Beziehung zueinander stehen können, auch wenn dadurch klassische Unterscheidungen, etwa zwischen nationalen und supranationalen oder staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, verwischt werden. So kann ein Ministerium eine Koalition mit Interessenverbänden eingehen, um seine Verhandlungsposition gegenüber einem anderen Ministerium oder der Regierung zu stärken (Knoke et al. 1996: 7f., Laumann/Knoke 1987: 381f.). Die Annahme einer Auflösung des Staates als einheitlichem Steuerungsobjekt (und der Gesellschaft als Steuerungsobjekt) hat weite Verbreitung gefunden (Mayntz/Scharpf 1995). Es ist das zentrale Ansinnen dieses Beitrages, diese Annahme vor dem Hintergrund der Interaktionsstruktur im Politiknetzwerk des Bologna-Prozesses zu überprüfen.

Die empirische Grundlage der Netzwerkanalyse bildet eine quantitative Inhaltsanalyse von 292 policy documents (Positionspapiere, Berichte und Protokolle) zum Bologna-Prozess aus den Jahren 1997 bis 2006. Diese Verbindung von Netzwerk- und Inhaltsanalyse stellt eine ebenso junge wie viel versprechende methodische Synthese dar (vgl. auch Franzosi 2004, Seibel/Raab 2003). Sie erlaubt die Erhebung relationaler (Netzwerk-) Daten über die Zeit ohne Verzerrungen durch Retrospektion oder Reaktivität (Diekmann 2002: 486f.).

Neue Akteure im Bologna-Prozess: Die »E4-Gruppe«

Das Akteursfeld des Bologna-Prozesses ist heterogen und vielfältig, nicht nur mit Blick auf die Zusammensetzung der Delegationen (s.o.), sondern auch angesichts der zahlreichen und z.T. hoch spezialisierten Akteure, die sich schon in der Frühphase mit Positionspapieren zu Wort gemeldet und auf der offiziellen Bologna-Website ein Forum gefunden haben. Hier geht es indes nicht um die feinen Unterschiede zwischen Professionsverbänden der Ingenieure und der Interessenvertretung der Bibliothekare, sondern um die gewichtigeren Stakeholder des Prozesses: Universitäten und sonstige Hochschulen, Studierende und Qualitätssicherungseinrichtungen. Die genannten Akteure sind auf transnationaler Ebene durch vier Verbände repräsentiert: Die »European University Association« (EUA) vertritt die In-

teressen von Universitäten, während die Anliegen von sonstigen Einrichtungen im tertiären Bildungsbereich von der »European Association of Institutions in Higher Education« (EURASHE) repräsentiert werden. Die Studierenden sind im Bologna-Prozess und auf europäischer Ebene v.a. durch die »European Student's Union« (ESU, zuvor: ESIB) vertreten, Einrichtungen der Qualitätssicherung hingegen sind in der »European Association for Quality Assurance in Higher Education« (ENQA) organisiert. Ungeachtet der unterschiedlichen Interessenlagen lässt sich seit nunmehr drei Jahren ein Integrationsprozess zwischen diesen zentralen Stakeholdern ausmachen, der in der gemeinsamen Bezeichnung als „E4“-Gruppe seinen Ausdruck findet. Das Kürzel ist ein Akronym der Anfangsbuchstaben der beteiligten Organisationen. In diesem Abschnitt sollen zunächst die vier E-Verbände als wirkmächtige neue Akteure im Hinblick auf ihre politische Zielstellung, ihre Mitglieder und ihre politische Einbindung qualitativ genauer bestimmt werden, um im Anschluss einige Aussagen über die „E4“ als Gruppe und die Art ihrer Beteiligung am Bologna-Prozess zu machen.

Die *EUA* ist 2001 aus der »Association of European Universities« und der »Confederation of European Union Rectors' Conferences« hervorgegangen. Ihre Mitglieder sind Universitäten und nationale Rektorenkonferenzen, nicht jedoch Fachhochschulen und andere Tertiärbildungseinrichtungen. Nach eigenen Angaben hat die EUA 780 Einzelmitglieder aus insgesamt 46 Ländern.³ In einem Aktionsplan aus dem Jahr 2005 werden vier politische Ziele herausgestellt: Die Stärkung der EUA als Organisation, die Entwicklung von Politiken und Projekten für ihre Mitglieder, Ausbau und Stärkung der inneruniversitären Entscheidungsfindung sowie die Ausweitung der universitären Interessenvertretung auf supranationaler Ebene (EUA 2005). Dabei versteht sich die EUA als Vermittler zwischen europäischen und nationalen Institutionen (aaO, 2). Ein prominenter Beitrag zum Fortkommen des Bologna-Prozesses sind die sog. Trends-Berichte, die von der EUA verantwortet und von der Europäischen Kommission finanziert werden (EUA 2007b: 6). Sie dokumentieren seit 1999 die Implementierung des Bologna-Prozesses in den Unterzeichnerstaaten und stellen damit ein zentrales Benchmarking-Instrument dar. Politisch nimmt die EUA eine Mittlerrolle zwischen den bildungspolitischen Ambitionen der Europäischen Kommission, den nationalen An-

³ So der Stand im Oktober 2006, vgl. <http://www.eua.be/index.php?id=24> [11.03.2008].

liegen der Rektorenkonferenzen und den Bedürfnissen von Universitäten als Einzelorganisationen ein. Sie arbeitet eng mit der Generaldirektion Erziehung und Bildung der Europäischen Kommission zusammen und erhält maßgebliche politische und finanzielle Unterstützung von der supranationalen Ebene. Zugleich nimmt die EUA durchaus kritisch Stellung zu europäischen Initiativen im Bereich der Bildungs- und Forschungspolitik. Dabei setzt sie sich neben der stärkeren Berücksichtigung universitärer Interessen v.a. für weitgehende institutionelle Autonomie und bessere Finanzierung von Universitäten ein (EUA 2007a).

Im Unterschied zur EUA repräsentiert *EURASHE* die Interessen von stärker berufsbezogenen Tertiärbildungseinrichtungen („professionally oriented HEIs“).⁴ Der Verband wurde im Jahr 1990 gegründet, war von Anfang an am Bologna-Prozess beteiligt und seit der Konferenz in Prag 2001 Mitglied der Follow-up-Group (vgl. EURASHE 2003). Anders als die EUA, der 56 deutsche Universitäten angehören, hat EURASHE weniger individuelle als korporative Mitglieder (EURASHE 2007). Aus deutscher Sicht ist zudem auffällig, dass neben zahlreichen privaten Business-Schools nur eine staatliche Fachhochschule vertreten ist. Daran wird deutlich, dass die Ausgestaltung nationaler Bildungssysteme auch eine unmittelbare Auswirkung auf die Interessenvertretung auf transnationaler Ebene hat: Die deutschen Fachhochschulen sind ihrem Profil nach zumeist anwendungsnäher als Universitäten, aber zugleich breiter aufgestellt als die meisten Business-Schools. Sie sind somit auf europäischer Ebene nicht adäquat repräsentiert. Inhaltlich bringt sich EURASHE in den Bologna-Prozess vor allem über die Aktivitäten der »E4« zur Qualitätssicherung ein. Darüber hinaus etabliert sie derzeit einen neuen regionalen Schwerpunkt in Zentralasien. Insgesamt bleibt EURASHE an Bedeutung hinter der EUA zurück, was sich nicht zuletzt in einem deutlich geringeren Grad an interner Strukturierung und der deutlich schlanke- ren Ausstattung des Sekretariates ausdrückt. Entsprechend sind auch die Verbindungen zur Europäischen Kommission weniger eng und beschränken sich derzeit wesentlich auf den Transfer des Europäischen Hochschulraums in Richtung Zentralasien im Rahmen des TEMPUS-Projekts.⁵

⁴ <http://www.eurashe.eu/RunScript.asp?page=108&p=ASP\Pg108.asp> [11.03.2008].

⁵ Vgl. <http://www.eurashe.eu/RunScript.asp?page=97&p=ASP\Pg97.asp> [11.03.2008].

Die Position der Studierenden wird im Bologna-Prozess durch die ESU vertreten, die sich 2007 anlässlich ihres 25. Geburtstages von »European Student Information Bureau« (ESIB) auf den heutigen Namen »European Students' Union« umgetauft hat. Diese Namensänderung soll auch für einen erweiterten Vertretungs- und Geltungsanspruch und für einen Wandel im Selbstverständnis von der Dienstleistung zur Politik stehen.⁶ Der Verband hat nach eigenen Angaben 47 korporative Mitglieder (d.h. nationale Zusammenschlüsse von Studierenden) aus 36 Ländern. Im Bologna-Prozess ist es ESU schon sehr früh gelungen, sich als legitimes Sprachrohr der Studierenden zu profilieren. Da der Prozess intergouvernemental auf einer ministerialen Ebene angelegt war, mussten die Studierenden ihre Teilhabe erst einfordern. Sie taten dies im Rahmen der Konferenz der Bildungsminister in Bologna, indem sie eine „Bologna Students Joint Declaration“ vorlegten (ESIB 1999). Auf der Prag-Konferenz im Jahr 2001 wurde der Verband dann offiziell als Teilnehmer einbezogen, wobei er neben einer allgemeinen Verbesserung der Studienbedingungen v.a. für eine sozial verträgliche Umsetzung der Bologna-Reformen und eine Verbreiterung des Zugangs zu Hochschulbildung eintrat. Diese Besinnung auf die Interessen der Betroffenen führte auch zu einer gemeinsamen Absichtserklärung von ESU und EUA im Jahr 2002, in der eine stärkere regulative Beteiligung von Studierenden und Hochschulen eingefordert wird (ESIB/EUA 2002: 3). Weniger einmütig war hingegen zunächst das Verhältnis von ESU zu der anderen großen europäischen Studentenvereinigung, der »Association des Etats Généraux des Etudiants de l'Europe« (AEGEE). Nur so ist zu erklären, dass trotz gleichen Klientels und ähnlicher Zielstellung ein gemeinsamer letter of intent erst im Frühsommer 2007 unterzeichnet worden ist (ESU/AEGEE 2007). Darin einigt man sich auf regelmäßigen Informationsaustausch sowie event- und projektbezogene Zusammenarbeit (aaO, 2). Das Beispiel der studentischen Interessenvertretung auf europäischer Ebene zeigt, wie die Herausbildung neuer, transnationaler Entscheidungsarenen neue Mitwirkungskanäle schafft, die auch quer zu bestehenden Segmenten der Interessenvertretung liegen können. Die heutige formelle Kooperation von

⁶ Der Verband selbst drückt diese Entwicklung so aus: „The organisation itself, however, has moved on and up, largely stepping out of this initial role of 'informant' into what is nowadays perceived as THE organisation representative of the European Student Movement; an active member of the Bologna Follow-Up Group and present across the spectrum of European Higher Education policy-making.“ (ESIB 2007).

ESU und AEGEE kann dementsprechend als ein Ausdruck der Re-Konsolidierung der studentischen Interessenvertretung verstanden werden und damit als ein weiterer Schritt zur Integration und Institutionalisierung einer europäischen Sphäre von Hochschulpolitik.

Anders als ESU hat die europäische Vereinigung für Qualitätssicherung *ENQA* ihren Namen, nicht aber ihr Akronym geändert. Die Abkürzung stand ursprünglich für »European Network of Quality Assurance«, während sich die Organisation nun »European Association for Quality Assurance in Higher Education« nennt. Wie auch bei den Studierenden bringt ein Wechsel der Sozialform vom Netzwerk zur Vereinigung die zunehmende Etablierung und innere Konsolidierung des korporativen Akteurs zum Ausdruck. Die Mitglieder von ENQA sind nationale Akkreditierungsagenturen.⁷ In den Bologna-Prozess ist ENQA im Rahmen der Prag-Konferenz im Jahr 2001 eingetreten und hat sich seither als durchaus prominenter Akteur erwiesen (Nagel 2006: 125). Dieser Befund unterstreicht die zentrale Bedeutung von Qualitätssicherung und Akkreditierung als „policy issue“ und Herausforderung für den Europäischen Hochschulraum. Wie die EUA, so wird auch ENQA von der Europäischen Kommission finanziell unterstützt.⁸ Darüber hinaus verfügt sie jedoch als einziger der vier E-Verbände über eine formale Legitimation des Europäischen Rates. In der Ratsempfehlung 98/561/EG wird unter Berufung auf die Artikel 126 und 127 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft darauf hingewiesen, im Bereich des Qualitätsmanagements könnten, „[a]ngesichts der Methodenvielfalt auf nationaler Ebene [...] die einzelstaatlichen Erfahrungen durch europäische Erfahrungen ergänzt werden“. Nicht zuletzt aufgrund dieses politischen Mandats kommt ENQA innerhalb der »E4«-Gruppe eine Schlüsselrolle zu. Dies zeigt sich etwa in dem Auftrag an die »E4«, ein „European Register for Quality Assurance Agencies“ zu erstellen, wobei ENQA als eine Art

⁷ Aus Deutschland sind sechs Agenturen als Mitglieder registriert: Das Akkreditierungs-, Zertifizierungs- und Qualitätssicherungs-Institut (ACQUIN), Akkreditierungsagentur für Studiengänge der Ingenieurwissenschaften, der Informatik und der Naturwissenschaften (ASIN), die Foundation for International Business Administration Accreditation (FIBAA), der nationale Akkreditierungsrat (German Accreditation Council: GAC), die Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur (ZEVA) und die Evaluationsagentur Baden Württemberg (EVALAG) (ENQA 2007b).

⁸ „The European Commission has, through grant support, financed the activities of ENQA since the very beginning“ (ENQA 2007a).

Sprecher der Gruppe fungiert.⁹ Der Verband ist damit ein gutes Beispiel dafür, wie sich die supranationalen Institutionen die hochschulpolitische Debatte thematisch und organisatorisch mehr und mehr aneignen.

Ein weiterer Hinweis für die zunehmende Prozessintegration und supranationale Institutionalisierung ist die Entwicklung der »E4«-Gruppe selbst. Die Gruppe hat sich zwischen den Konferenzen von Berlin und Bergen konstituiert und stellt sich seit 2004 zunehmend als eigenständiger Akteur im Bologna-Prozess dar. Ihre Zielstellung ist thematisch klar formuliert als „the implementation of the mandate of the Ministers on quality assurance in higher education“ (ENQA 2005: 32). Dazu wird zum einen ein jährliches Quality Assurance Forum abgehalten, zum anderen wurden im Anschluss an die Bergen-Konferenz 2005 die Grundlagen für ein europäisches Register von Qualitätssicherungsagenturen erarbeitet (ENQA 2007c: 4). Der entsprechende Bericht sieht die Schaffung einer Einrichtung nach belgischem Recht unter Federführung der E4-Organisationen vor (aaO, 8), deren Kosten auf 185.000 bis 245.000 Euro pro Jahr geschätzt werden. Dabei ist an eine Mischfinanzierung durch Mitgliedsbeiträge und Zuwendungen der Kommission und Einzelstaaten gedacht (aaO, 11).¹⁰ Es fällt auf, dass der konkrete Formulierungsvorschlag der E4 für das London-Kommunique von den Bildungsministern in wichtigen Punkten abgeschwächt worden ist. So fehlt die Selbstbindung der Minister („we commit ourselves to the implementation of the Register“, aaO, 15). Dafür wird umso stärker die Eigenständigkeit und Freiwilligkeit des Registers hervorgehoben: „The register will be voluntary, self-financing, independent and transparent“ (London-Kommunique 2007: 4).

Hier zeigt sich generell das Changieren des Bologna-Prozesses zwischen nationaler Bildungsverantwortung und supranationalen Steuerungsambitionen. Die Betonung von Freiwilligkeit und Eigenständigkeit verweist auf einen Modus hybrider Governance im Bologna-Prozess, der auf den ersten Blick kontraintuitiv erscheint: Die Rhetorik der Selbst-

⁹ “On the basis of the recent and very constructive E4 meeting on 23 November 2004 in Copenhagen, ENQA has formulated an outline of the report to be submitted to the European Ministers through the Bologna Follow-Up Group in 2005” (ENQA 2004).

¹⁰ In der Zwischenzeit scheint die Finanzierung gesichert zu sein, denn es finden sich sowohl eine Stellenausschreibung für einen Projektmanager (auf der Website von EUA und EURASHE) als auch ein call for tender für ein Logo für das künftige europäische Register für Qualitätssicherungsagenturen (auf der Website von ESU).

ständigkeit reduziert die nationale Reaktanz gegen die supranationale Aneignung bildungspolitischer Souveränität, die europäische Ebene schöpft ihren politischen Einfluss daher aus ihrer inszenierten Abwesenheit und Unzuständigkeit. Umso interessanter ist es, dass die E4 die Kommission als beobachtendes Mitglied aufgenommen hat¹¹ und (in unterschiedlicher Abschattierung) alle beteiligten Organisationen europäische Gelder erhalten. Es ist diese Mischung aus operativer Unterstützung und formaler Zurückhaltung im Bewusstsein der eigenen Subsidiarität, welche für die Bildungspolitik als europäisches Projekt charakteristisch ist. Insgesamt ist die E4-Gruppe analog zur Kooperation von ESU und AEGEE bzw. ESU und EUA ein gutes Beispiel dafür, wie sich innerhalb eines größeren Aushandlungszusammenhangs Figurationen prominenter Akteure bilden und verdichten. Die Gründung eines europäischen Registers für Qualitätssicherungsagenturen bindet diese vier Interessengruppen unter einem inhaltlichen Anliegen zu einer einzigen Organisation zusammen.

Das Akteursfeld – Ergebnisse der Netzwerkanalyse

Im Rahmen der Netzwerkanalyse wurden in knapp 4000 Seiten der genannten policy documents 3000 explizite Einzelbeziehungen (Dyaden) identifiziert und nach ihrem Inhalt und den beteiligten Akteuren kodiert. Tabelle 1 zeigt einen Überblick über die relative Häufigkeit der verschiedenen Akteurstypen, dabei wurde die Residualkategorie „sonstige Interessengruppen“ (ix) nicht berücksichtigt, die zur »E4«-Gruppen gehörigen Akteurstypen wurden hervorgehoben.

Da jede Dyade zwei Akteure umfasst (Sender und Empfänger), wurden insgesamt 6000 Einzelnennungen von Akteuren kodiert. Es fällt auf, dass die Nationalstaaten, Bologna-Akteure i.e.S. (etwa die Follow-up-Group) und Einrichtungen der supranationalen Verwaltung (meist die Kommission oder ihre Glieder) zusammen die Hälfte aller kodierten Akteure ausmachen. Darin bildet sich das o.g. hybride Setting zwischen nationalen, intergouvernementalen und supranationalen Geltungsansprüchen ab, in dem sich der Bologna-Prozess bewegt. Dass die genannten Akteure `nur` die Hälfte aller genannten Akteure ausmachen, verweist

¹¹ <http://www.enqa.eu/stakeholders.lasso> [11.03.2008].

wiederum auf die grundsätzliche Offenheit des Prozesses gegenüber spezifischen Interessengruppen und gesellschaftlichen Akteuren und unterstreicht die Relevanz eines netzwerkanalytischen Vorgehens.

Tabelle 1: Akteure im Bologna-Prozess: Relative Häufigkeiten

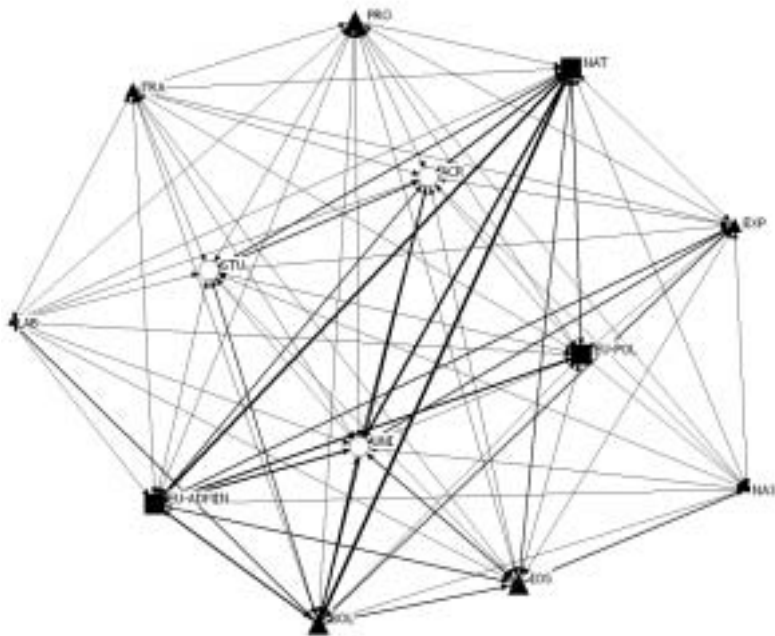
Akteure	Anteil (in %)
Nationale and regionale Gebietskörperschaften (NAT)	20,15
Bologna-Akteure (BOL)	16,68
Supranationale Verwaltung (EU-ADMIN)	13,85
Interessenvertretung Hochschulen (UNI)	13,12
Qualitätssicherungseinrichtungen (ACR)	9,33
Internationale Organisationen (IOS)	5,72
Expertennetzwerke (EXP)	4,92
Interessenvertretung Studierende (STU)	4,70
Supranationale politische Akteure (EU-POL)	3,63
Gewerkschaften (LAB)	2,38
Drittstaaten (NA3)	2,27
Wirtschaftsverbände (TRA)	1,87
Professionsverbände (PRO)	1,02
Gesamt (N = 6000)	100,00

Für die Mitglieder der »E4«-Gruppe (Universitäten, Qualitätssicherungseinrichtungen und Studierendenverbände)¹² lassen sich zwei Beobachtungen festhalten: Die Interessenvertretung der Hochschulen und Qualitätssicherungseinrichtungen rangieren im oberen Drittel der Häufigkeitsverteilung und machen zusammen ein knappes Viertel aller Nennungen aus. Die Interessenvertretung der Studierenden hingegen belegt mit 4,7% einen schwachen Mittelplatz. Freilich darf die Anzahl der Nennungen als Indikator für die faktische Bedeutung nicht überbewertet werden. Dennoch geben diese Befunde erste empirische Hinweise darauf, dass a) das Akteursfeld des Bologna-Prozesses in einem hybriden Mehrebenensystem aufgespannt ist, b) zahlreiche öffentliche und private Akteure vertreten sind, was die Sachdienlichkeit netzwerkanalytischer Zugänge unter-

¹² Die »E4«-Gruppe selbst wurde übrigens unabhängig von ihren Mitgliedsorganisationen als eigenständiger Bologna-Akteur (BOL) kodiert, da sie als Figuration auf das Engste mit dem Bologna-Prozess verknüpft und ohne diesen undenkbar wäre.

streicht und c) die »E4«-Gruppe kein Zusammenschluss von Gleichen ist, sondern von den Interessengruppen der Hochschulen und Qualitätssicherungseinrichtungen, namentlich EUA und ENQA, dominiert wird. Diese Beobachtungen lassen sich auch in einer graphischen Darstellung des Gesamtnetzwerks nachvollziehen (siehe Abbildung 2):

Abbildung 2: Gesamtnetzwerk



Die Abbildung zeigt das Politiknetzwerk des Bologna-Prozesses für alle berücksichtigten Akteure und Beziehungen. Die Akteure der »E4«-Gruppe sind als weiße Kreise, staatliche Akteure (national und supranational) sind in Form schwarzer Vierecke dargestellt, gesellschaftliche Akteure sind in Form eines Dreiecks dargestellt. Die Größe der Knoten repräsentiert ihren „degree“, d.h. die Summe ihrer Beziehungen zu allen anderen Akteuren als Maß für ihre Prominenz im Netzwerk. Die Stärke der Linien schließlich gibt die Intensität der Beziehungen wieder. Die Darstellung unterstreicht die Ergebnisse der Häufigkeitsverteilung. Sie zeigt zudem, dass Nationalstaaten, die supranationale Verwaltung und Bologna-Akteure

nicht nur häufig genannt werden, sondern auch intensiv miteinander vernetzt sind. Auch zwischen den »E4«-Akteuren bestehen erwartungsgemäß enge und reziproke Bindungen. Dabei wird aber zugleich deutlich, dass sie auf unterschiedliche Weise auch in engen Interaktionszusammenhängen mit anderen Akteuren im Netzwerk stehen, also keineswegs eine isolierte Einheit bilden.

Neben einer Betrachtung des Gesamtnetzwerkes ist v.a. auch die Position der »E4«-Akteure in den einzelnen Teilnetzwerken, d.h. auf den unterschiedlichen Beziehungsebenen (s.o., hier ohne Vermittlungs- und Kooperationsbeziehungen) der politischen Interaktion im Bologna-Prozess zu beachten (vgl. Tabelle 2):

Tabelle 2: Zentralität (outdegree) nach Rängen

Akteur/ Beziehung	Akkreditierungs- institutionen	Verbände der Universitäten	Verbände der Studierenden
Information (i)	1.	5.	8.
Transaktion (ii)	7.	4.	10.
Legitimation (iv)	5.	3.	9.
Lobby (v)	9.	3.	7.
Weisung (vi)	7.	6.	11.
<i>Gesamt</i>	5.	4.	9.

Die Tabelle basiert auf der sog. Outdegree-Zentralität, d.h. der Anzahl der ausgehenden Beziehungen eines Akteurs als Maß für seine Verfügung über knappe Ressourcen bzw. sein Potential politischer Einflussnahme. Dabei ist jeweils der Rang angegeben, den die einzelnen Akteure in den jeweiligen Netzwerken innehaben (gemäß der Anzahl von Kategorien max. 1, min. 14). Dabei zeigt sich, dass die Studierenden im Mittel vier Rangstufen hinter Qualitätssicherungseinrichtungen und Hochschulen zurückbleiben. Einzig im Lobby-Netzwerk liegt ihr Outdegree zwischen Hochschulen und Qualitätssicherungseinrichtungen, sie üben also mehr politischen Einfluss aus als letztere, scheinen darüber hinaus aber kaum bedeutende materielle (Transaktion), nicht materielle (Information) oder symbolische (Legitimation) Ressourcen im Aushandlungsprozess zu kontrollieren. Sichtbare Unterschiede zwischen der Interessenvertretung von Qualitätssicherungseinrichtungen und Hochschulen bestehen bei den Informations- und Lobbybeziehungen. Im Informationsnetzwerk erweist

sich ENQA als zentraler Sender, noch vor Expertennetzwerken wie dem »Informationsnetz zum Bildungswesen in Europa« (Eurydice). Dieser Befund unterstreicht die Relevanz der politischen Themen Qualitätssicherung und Akkreditierung. Während der politische Einfluss von Qualitätssicherungseinrichtungen also durch ihre spezifische Expertise verbürgt wird, üben sie im Vergleich zu Hochschulen deutlich weniger Lobbydruck aus. Damit sind zugleich zwei Steuerungsmechanismen beschrieben, die im Bologna-Prozess wirksam werden: Steuerung durch die inhaltliche Formatierung der Debatte (etwa in Gestalt konkreter Vorlagen) und klassische Strategien politischer Einflussnahme (Lobbying) zwischen persuasiver Rhetorik bis hin zu konkreten Forderungen.

Neben der Position der einzelnen »E4«-Akteure im Gesamtnetzwerk und in den einzelnen Teilnetzwerken ist auch die Integration der »E4« als Gruppe zu betrachten. Dazu bieten sich sog. Cliquenanalysen an, netzwerkanalytische Verfahren, die innerhalb eines Netzwerkes eng verbundene Subgruppen identifizieren (Jansen 2003: 193ff.). Für das Gesamtnetzwerk lassen sich vier derartige „Cliques“ unterscheiden (vgl. Tabelle 3):

Tabelle 3: Cliques im Gesamtnetzwerk

Clique	1	2	3	4
Akteure	EU-POL EU-ADMIN IOS BOL NAT NA3 ACR EXP UNI STU PRO	EU-POL EU-ADMIN IOS BOL NAT ACR EXP UNI STU PRO TRA	EU-POL EU-ADMIN IOS BOL NAT ACR UNI STU PRO LAB TRA	EU-ADMIN IOS BOL NAT NA3 ACR UNI

Die Cliquenanalyse zeigt wenige große Subgruppen im Netzwerk des Bologna-Prozesses, die »E4«-Akteure (Universitäten, Qualitätssicherungseinrichtungen und Studierendenverbände) wurden jeweils hervorgehoben und sind in drei von vier Cliques gemeinsam vertreten. Wenn Akteure mehrere Cliques teilen, so kann dies als ein Ausdruck struktureller Äquivalenz interpretiert werden. So ist denn auch Clique 4 besonders interessant, da hier neben anderen Akteuren nur die Interessenvertretung von Hochschulen und Qualitätssicherungseinrichtungen, nicht aber die Studierenden vertreten sind. Es bestehen also offenbar Foren, an denen nicht al-

le Mitglieder der »E4-Gruppe« in gleichem Maße teilhaben, wobei die formale Analyse von Subgruppen keinen Aufschluss über die politischen Inhalte bietet. Bestimmte Rückschlüsse können allerdings aus der Zusammensetzung der vierten Clique gezogen werden, die sich vorrangig aus staatlichen (nationalstaatliche Akteure und Drittstaaten, supranationale Administration) oder quasistaatlichen Akteuren (Bologna-Akteure, internationale Organisationen) zusammensetzt. Innerhalb der »E4«-Gruppe kommt also die klassische Trennung von öffentlichen und privaten Akteuren zulasten der Studierenden zum Austrag. Die Grenzen zwischen Öffentlichem und Privatem, dem Staat als Subjekt und der Gesellschaft als Objekt von Steuerung, verschwimmen also im untersuchten Bereich nur oberflächlich, werden aber fortgeschrieben in den subkutanen Interaktionsmustern des Aushandlungsprozesses. Das tradierte Steuerungsarrangement wird nicht aufgelöst, sondern erlebt lediglich eine Art Fahrstuhleffekt, durch den die Wahrnehmung der Teilhabe gesellschaftlicher Akteure in der Unübersichtlichkeit des politischen Mehrebenensystems verzerrt wird.

Fazit

Die Hochschulpolitik in den Ländern Europas ist im Wandel, und dieser Wandel betrifft nicht nur Inhalte, sondern auch und vor allem Akteure und Formen der Entscheidungsfindung. Die Herausbildung neuer Mitwirkungskanäle und einflussreicher Akteursfigurationen wurde in diesem Beitrag mit Blick auf die Interessenvertretung von Hochschulen, Studierenden und Qualitätssicherungseinrichtungen am konkreten Beispiel der sog. »E4«-Gruppe im Bologna-Prozess nachvollzogen. Dabei ist als erstes Ergebnis die beachtliche *Heterogenität des Akteursfeldes* festzuhalten: Hochschulpolitik im Bologna-Prozess ist nicht länger eine nationalstaatliche Angelegenheit, sie ist vielmehr übernational (intergouvernemental/supranational) und außerstaatlich, getragen von gesellschaftlichen Interessengruppen verschiedener Couleur. Diese vertikale und horizontale Entgrenzung der Mitwirkung an hochschulpolitischen Entscheidungen darf indes nicht als harmonische Einhelligkeit verstanden werden. Vielmehr sind trotz der erweiterten Teilhabe einige Akteure „gleicher“ als andere. Es ist das zweite Ergebnis dieser Untersuchung, dass innerhalb der »E4« die Studierenden der Junior-Partner sind und damit gleichsam das Aus-

hängeschild für die breite gesellschaftliche Teilhabe am Bologna-Prozess. Eine Cliquenanalyse zeigt, dass sie von einigen Aushandlungsforen ausgeschlossen bleiben, eine Positionsanalyse macht deutlich, dass sie in allen untersuchten Teilnetzwerken hinter den Hochschulen und Qualitätssicherungseinrichtungen zurückstehen und das, obgleich mehr als vier von fünf offiziellen Bologna-Delegationen mindestens einen Studierendenvertreter umfassen (Abb. 1). In diesem Befund spiegelt sich die hybride Natur des Bologna-Prozesses. Diese spannungsreiche Lage zwischen supranationalen Steuerungsambitionen und nationaler Zuständigkeit, so das dritte Ergebnis des Beitrags, verändert die Modi politischer Einflussnahme. Unter dem ständigen Verdacht eines Demokratiedefizits werden symbolische Ressourcen, etwa legitimierende Sprechakte oder Bekundungen programmatischer Übereinstimmung, zu einer wichtigen Währung im Aushandlungsprozess. Parallel dazu gewinnen Strategien der Selbstinszenierung an Bedeutung: Die Europäische Kommission inszeniert ihre fehlende Kompetenz und Nichtzuständigkeit, die Bildungsminister im Bologna-Prozess inszenieren die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des Prozesses. Unter diesen Bedingungen entfaltet sich eine Isomorphie der Freiwilligkeit (in Anlehnung an DiMaggio/Powell 1991), die maßgeblich auf europäischer Ebene moderiert wird. Damit verbunden ist schließlich die zunehmende Konsolidierung und interne Strukturierung des Bologna-Prozesses. Der Zusammenschluss von EUA, EURASHE, ESU und ENQA zur »E4«-Gruppe und deren organisatorische Gerinnung unter dem Dach eines europäischen Registers von Qualitätssicherungsagenturen legen davon ein beredtes Zeugnis ab.

Insgesamt lassen die dargestellten Befunde Zweifel an der in Forschung und Politik gleichermaßen verbreiteten These einer Entstaatlichung der Hochschulpolitik aufkommen. Die Studierenden können hier als *pars pro toto* für gesellschaftliche Interessengruppen im Allgemeinen betrachtet werden. Eine Verbreiterung gesellschaftlicher Teilhabe findet nur auf einer Vorderbühne des Aushandlungsprozesses statt, Verbindlichkeit wird dann durch staatliche und quasi-staatliche Akteure im „strukturellen Hinterzimmer“ geschaffen. Zugleich lässt sich für die staatlichen Akteure durchaus eine Denationalisierung beobachten, ein Ausfransen ins Intergouvernementale und Supranationale. Die Deutung der territorialen Selbsttranszendenz von Nationalstaaten als Entstaatlichung ist allerdings ebenso oberflächlich wie die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure vordergründig. Sie knüpft den „Ruch“ von Staatlichkeit an die

nationale Gebietskörperschaft und anerkennt, dass staatliche Akteure auch in Mehrebenensystem durch ähnliche Logiken der Problemverarbeitung eine Art Wahlverwandtschaft haben. Netzwerkanalytische Tiefenbeschreibungen können hier gute Denkanstöße liefern.

Literatur

- Diekmann, Andreas 2002: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Hamburg: Rowohlt.
- DiMaggio, Paul J./Walter W. Powell 1991: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. In: P. J. DiMaggio and W. W. Powell (Hg.): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. Chicago: Chicago University Press. S. 63-82
- ENQA 2007a: ENQA History. Brussels: <http://www.enqa.eu/history.lasso> (Zugriff am 15.11.07)
- ENQA 2007b: Full Member Agencies. Brussels: <http://www.enqa.eu/agencies.lasso> (Zugriff am 15.11.07)
- ENQA 2004: Outline for report to Bergen. Gierdrum: http://www.bologna-bergen2005.no/B/Board_Meetings/041209_Gjerdrum-Norway/BFUGB5_3_ENQA-Outline_for_report.pdf (Zugriff am 15.11.07)
- ENQA 2007c: Report to the London conference of ministers on a European Register of Quality Assurance Agencies. Helsinki: <http://www.enqa.eu/files/ENQA%20occasional%20papers%2013.pdf> (Zugriff am 15.11.07)
- ENQA 2005: Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Helsinki: http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00Main_doc/050221_ENQA_re-port.pdf (Zugriff am 15.11.07)
- ESIB 1999: Bologna Students Joint Declaration. Bologna: http://www.esib.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=455&Itemid (Zugriff am 15.11.07)
- ESIB 2007: ESIB becomes ESU: http://www.esib.org/index.php?option=com_content&task=view&id=187&Itemid=265 (Zugriff am 15.11.07)
- ESIB/EUA 2002: Students and universities: An academic community on the move. EUA and ESIB Joint Declaration. Paris: http://www.esib.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=128 (Zugriff am 15.11.07)
- ESU/AEGEE 2007: Letter of Intent. Between AEGEE and ESU: http://www.esib.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=610&Itemid (Zugriff am 15.11.07)
- EUA 2005: EUA Action Plan and Work Programme 2006/2007. Brussels: http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/EUA1_documents/EUA_ActionPlan_2006_2007.1139570476500.pdf (Zugriff am 15.11.07)
- EUA 2007a: European Commission's "Green Paper" on "The European Research Area: New Perspectives". Viewpoint from the European University Association (EUA). Brussels: http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Policy_Positions/EUA_Response_to_ERA_Green_Paper.pdf (Zugriff am 15.11.07)

- EUA 2007b: Trends V: Universities shaping the European Higher Education Area. Brussels: http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/Final_Trends_Report_May_10.pdf (Zugriff am 15.11.07)
- EURASHE 2003: EURASHE Policy Statement on the Bologna Process [!] – Towards Berlin 2003. Gyöngyös: http://www.eurashe.eu/FileLib/maindocs/bologna/policy_paper_on_bologna_process.pdf (Zugriff am 15.11.07)
- EURASHE 2007: List of EURASHE member institutions. http://www.eurashe.eu/FileLib/members/member_institutions.pdf (Zugriff am 15.11.07)
- Franzosi, Roberto 2004: From words to numbers. Narrative, data, and social science. Cambridge: Cambridge University Press.
- Genschel, Philipp /Stephan Leibfried/Bernhard Zangl 2007: Der zerfasende Staat. Vom Wandel des Subjekts moderner Politik. In: K.-D. Wolf (Hg.): Der zerfasende Staat. Vom Wandel des Subjekts moderner Politik. Baden-Baden: Nomos. S. 37-46
- Jansen, Dorothea 2003: Einführung in die Netzwerkanalyse. Opladen: Leske+ Budrich.
- Knoke, David/Franz U. Pappi/Jeffrey Broadbent/Yutaka Tsujinaka 1996: Comparing Policy Networks. Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laumann, Edward O./David Knoke 1987: The Organizational State. Social Change in National Policy Domains. Madison: Wisconsin University Press.
- London-Kommuniqué 2007: Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world. London:
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: R. Mayntz and F. W. Scharpf (Hg.): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. Frankfurt a. M., New York: Campus. S.
- Nagel, Alexander-Kenneth 2006: Der Bologna-Prozess als Politiknetzwerk. Akteure, Beziehungen, Perspektiven. Wiesbaden: DUV.
- Nagel, Alexander-Kenneth 2007: Network-Governance in European Education Policy – Actors, relations and perspectives in the Bologna-Process: <http://keelingruth.googlepages.com/onlineworkingpapers> (Zugriff am 15.11.07)
- Rat, Europäischer 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Lissabon: <http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/2327D88E-1ED4-4CAE-9C7C-B67053C66DBC/0/SchlussLissabon2000.pdf> (Zugriff am 15.11.07)