

Die Unterschiede bleiben

Ein internationaler Vergleich zur Konvergenz von Hochschulsystemen

Peter Neitzsch
Berlin

Die deutsche Hochschullandschaft befindet sich im Umbruch. Unter den Vorzeichen von Hochschulautonomie und Eigenverantwortung werden Landeshochschulgesetze erneuert; Globalbudgets und Zielvereinbarungen ersetzen zunehmend die kameralistische Zuweisung von Mitteln. Einige Universitäten wurden gar aus der Trägerschaft der Bundesländer entlassen und in Stiftungsmodelle überführt. Die *Exzellenzinitiative* der Bundesregierung soll die Profilbildung der Hochschulen und die Differenzierung der Hochschullandschaft voranbringen. Öffentliche Aufmerksamkeit findet vor allem der *Bologna-Prozess* und dessen sichtbarste Folge: die Einführung gestufter und modularisierter Bachelor- und Masterstudiengänge. Eine Reform, die weit über das deutsche Hochschulwesen hinausgeht. Seit der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung 1999 ist die Zahl der teilnehmenden Länder von 29 auf 45 gestiegen. Im Rahmen der gemeinsamen EU-Handelspolitik nehmen in Folge des *General Agreement on Trade in Services* (GATS) internationale Hochschulangebote zu (vgl. Scherrer/Yalçin 2003).

Offensichtlich befindet sich die Hochschullandschaft nicht nur hierzulande im Umbruch. Die Schaffung des Europäischen Hochschulraumes und eines globalen Bildungsmarktes erhöht den Wandlungsdruck auf die nationalen Hochschulsysteme: Neue Wettbewerber treten in Konkurrenz zu den Universitäten, etablierte Steuerungsinstrumente werden in Frage gestellt. Manche Wissenschaftler befürchten eine zunehmende Uniformität der Hochschulbildung und sprechen bereits aufgeschreckt von einer „McDonaldization of Higher Education“ (Hayes/Wynyard 1998). Begründete Skepsis oder unnötige Panikmache? Die vorliegende Längsschnittstudie geht der Frage nach, ob sich die nationalen Hochschulsysteme im Zuge der Reformprozesse angleichen. Lässt sich die These von der

Vereinheitlichung der Hochschulbildung und ihrer institutionellen Organisationsformen empirisch belegen?

1. Führt Internationalisierung zu Isomorphie?

Für die Beantwortung dieser Frage wurden die Hochschulsysteme von 18 Ländern über einen Zeitraum von dreißig Jahren verglichen. Den theoretischen Rahmen dafür liefert der *Soziologische Institutionalismus*, der den Wandel von Organisationen als Anpassung an institutionelle Umwelten erklärt. Statt auf den Effizianzorderungen technischer Umwelten liegt der Fokus dabei auf kulturell verankerten Vorstellungen über die richtige Ausgestaltung von Organisationen. Mit der These des *Institutionellen Isomorphismus* bietet der Soziologische Institutionalismus ein Konzept zur Erklärung von Konvergenzprozessen in organisationalen Feldern, das auf den Hochschulbereich angewendet werden kann. Es wird erwartet, dass sich unter bestimmten Bedingungen die Unterschiede zwischen Organisationen verringern: „Die zunehmende Strukturierung und Institutionalisierung eines organisationalen Feldes führt zu Isomorphie, d.h. zu einer Strukturangleichung der Organisationen im Feld“ (Walgenbach/Meyer 2008: 34). In der Logik des Institutionellen Isomorphismus treten Angleichungsprozesse auf, wenn in einem organisationalen Feld die folgenden Faktoren zunehmen: Wettbewerb und Regulierung (*Isomorphismus durch Zwang*), Unsicherheit und Uneindeutigkeit (*Isomorphismus durch Nachahmen*) sowie professioneller Austausch (*Isomorphismus durch normativen Druck*). Für die Zunahme der genannten Faktoren gibt es auf dem Gebiet der Hochschulbildung deutliche Hinweise. Eine Strukturangleichung der Hochschulsysteme auf internationaler Ebene wäre daher aus Sicht der Isomorphie-These zu erwarten. Es stellt sich die Frage:

„Setzen sich divergierende Verlaufsformen der Hochschulentwicklung durch oder nähern sich die Verlaufsformen der Hochschulentwicklung in den untersuchten Ländern einander an? (...) und steht dies in Zusammenhang mit der Institutionalisierung weltweit geteilter normativer Erwartungen, die mit höherer Bildung verknüpft werden?“ (Körnert et al. 2005: 5).

Der Vergleich von *Hochschulsystemen* schließt neben den Institutionen des Hochschulsektors weitere relevante Akteure ein: Den Staat, der die Hochschulen reguliert und finanziert, die Wirtschaft, als Geldgeber und Abnehmer von Absolventen, sowie die intermediären Organisationen und organisierten Interessensgruppen. Als Indikator für die institutionelle Konvergenz der nationalen Hochschulsysteme wurde die (abnehmende)

Varianz einzelner Strukturelemente jener Systeme im Zeitverlauf gewählt. Dabei wird „die Übernahme eines strukturellen Elements oder einer Managementpraktik durch die Organisation in einem organisationalen Feld (...) als Indikator für die zunehmende Strukturangleichung (Isomorphie) der Organisation im Feld interpretiert“ (Walgenbach/Meyer 2008: 182). Es bestand also die Notwendigkeit, ein Set von Elementen zu definieren, mit dessen Hilfe eine mögliche Strukturangleichung sinnvoll überprüft werden konnte.

2. Was kennzeichnet ein Hochschulsystem?

Bei der empirischen Analyse wurde der Fokus auf drei Themenkomplexe gelegt: auf die Größe und Selektivität der Hochschulsysteme (1), auf Differenzierungsprozesse im Hochschulsektor (2) sowie auf den Wandel der Steuerungsmodelle (3). Während im ersten Komplex die Einbettung eines Hochschulsystems in das gesamte Bildungssystem analysiert wird, geht es im zweiten Punkt um dessen institutionelle Ausgestaltung. Der dritte Komplex behandelt schließlich die Beziehungen zwischen Hochschulwesen, Staat und Wirtschaft. Hochschulsysteme unterscheiden sich erheblich in ihrer Größe, in der Zahl der Hochschulen und der Studenten. Um die Hochschulexpansion verschiedener Länder zu vergleichen, muss die Zahl der Studierenden in Relation zur Bevölkerung betrachtet werden. Eine mögliche Standardisierung der *Studierendenquote* ist die Zahl der Studierenden pro 10.000 Einwohner. Eine andere Möglichkeit besteht darin, den Anteil der Studierenden an der jeweiligen Altersgruppe zu ermitteln. Weitere Indikatoren sind die *Studienanfängerquote* (Anteil eines Jahrgangs, der ein Studium aufnimmt) oder die *Absolventenquote* (Anteil eines Jahrgangs, der einen Abschluss erwirbt).

Damit verbunden ist die Frage nach Selektionsmechanismen im Bildungssystem: Gilt Hochschulbildung in einem Land ein Privileg? Trägt das Hochschulsystem eher Merkmale eines „Eliten-“ oder eines „Massensystems“?¹ Das betrifft den Zugang zum Studium und die Frage, inwieweit sich innerhalb des Hochschulsystems elitäre Bereiche herausgebildet haben. Letzteres wird als *vertikale Differenzierung* besprochen. Bildungssysteme können nach Hopper gemäß dem Zeitpunkt der Selektion

¹ Trow definiert ein Hochschulsystem als „elite higher education“, wenn weniger als 15 Prozent einer Altersgruppe studieren. Von „mass higher education“ spricht er bei einer Quote zwischen 15 und 50 Prozent, von „universal higher education“, wenn mehr als die Hälfte eines Jahrgangs ein Studium aufnimmt (vgl. Trow 1973).

unterschieden werden, sowie danach, ob diese *zentralisiert* und *standardisiert* oder *dezentral* und *unstandardisiert* verläuft. Teichler unterscheidet zwischen Bildungssystemen, die bereits in der Sekundarstufe stark selektieren, solchen, bei denen die Selektion beim Übergang von der Sekundarstufe zur Hochschule erfolgt, und einer doppelten Selektion in beiden Fällen (vgl. Teichler 2005: 45). Denkbar ist ferner, dass die Hochschulen selbst Orte der Auswahl und Selektion von Eliten sind.

Neben der *vertikalen Differenzierung*, die den Grad der Hierarchisierung eines Hochschulsystems beschreibt, existieren weitere Möglichkeiten der Differenzierung von Hochschulstrukturen: Durch Profilbildung einzelner Hochschulen (*horizontale Differenzierung*), durch die Entwicklung verschiedener Hochschultypen (*institutionelle Differenzierung*) und Studiengangsystemen sowie durch die Aufteilung in einen privaten und einen öffentlichen Sektor (*sektorale Differenzierung*). Die institutionelle Differenzierung, beispielsweise in Universitäten und Fachhochschulen, kann erfasst werden, indem die Hochschulsysteme bestimmten Modellen zugeordnet werden. Teichler schlägt sechs solcher Modelle vor, die Studiengang- und Hochschularten verbinden (vgl. ebd.: 73). Davon abweichend wurde für diese Arbeit zwischen den Typen *Einheitsmodell* (die Universität ist die einzige institutionelle Form), *binäres Modell* (verschieden, aber gleichwertig), *Zwei-Arten-Modell* und *Mehr-Arten-Modell* unterschieden. Die Studiengangsysteme wurden anhand der Stufung der Abschlüsse vor dem Doktorgrad separat erfasst.

Hochschulsysteme können ferner danach unterschieden werden, ob sie föderal oder zentral organisiert sind, also ob die hochschulpolitische Kompetenz auf nationalstaatlicher oder regionaler Ebene liegt. Steuerungs- und Regulierungsprozesse sind immer auch eine Frage der systeminternen Machtverhältnisse:

„Wesentlich für Analyse und Verständnis der Koordinationsmechanismen innerhalb des Hochschulsystems scheint die Überlegung, dass ein derartiger Mechanismus das Ergebnis eines Zusammenspiels verschiedener Kräfte, Interessen oder Akteure ist“ (Goedegebuure et al. 1993: S. 12).

Clark unterscheidet diesbezüglich drei Idealtypen der Hochschulsteuerung: „state system, market system, and professional system“ (Clark 1983: S. 136). Seine Unterscheidung entwickelt er aus einem Kontinuum von Regulierung und Deregulierung. Dabei reichen die idealtypischen Gegenpole *Staat* und *Markt* jedoch nicht aus, um die Steuerung von Hochschulen zu erfassen. Clark weist daraufhin, dass die *akademische Oligarchie* als dritte Kraft maßgeblich zur Steuerung des Hochschulwesens beiträgt. Auf diese Weise lässt sich beispielsweise das *Kollegiumsmodell* Großbritanni-

ens vom *Staatsmodell* kontinental-europäischer Prägung unterscheiden. In den USA spielt der Markt traditionell eine große Rolle bei der Koordination des Hochschulsektors.

Nach Niklasson kann jedes Hochschulsystem anhand von elf Kriterien innerhalb dieses Kräftedreiecks verortet werden:

„The coordination of the system is in reality a mix of planning efforts by the state, competition between the universities and self-rule at national boards of higher education or in research-funding councils. In governance, reality is a mix of bureaucratic rules, management orders and collegial decision-making” (Niklasson 1995: S. 347).

Neben der Steuerung auf Systemebene und der Binnenorganisation der Universität wurden für diese Studie auch der dominante Vergabemodus von finanziellen Mitteln (*Alimentation, Vergabe durch Peers, Leistungsprinzip*) sowie das Vorhandensein und der Einfluss von Pufferinstanzen berücksichtigt. Ferner wurde erfasst, ob die Hochschulen die Mittel kame-ralistisch zugewiesen bekommen oder über ein Globalbudget verfügen sowie ob und in welcher Höhe Studiengebühren zur Finanzierung beitragen.

3. Schwierigkeiten beim internationalen Vergleich von Hochschulsystemen

Auf der Grundlage dieser Indikatoren wurde ein Kodierleitfaden erstellt, mit dessen Hilfe die Daten für die einzelnen Länder zu drei Erhebungszeitpunkten (1975, 1990 und 2005) erfasst wurden. Als Datenbasis dienten neben den von der UOE (*UNESCO Institute for Statistics, OECD und Eurostat*) veröffentlichten Datenkompendien und einschlägigen Lexika² vor allem international vergleichende Studien über den Hochschulsektor, die in Fachzeitschriften, Sammelbänden und Monografien publiziert wurden. In die Untersuchung einbezogen wurden alle Länder, die in mindestens neun der 39 Vergleichsstudien behandelt werden; sowie Japan (acht Studien) und Kanada (sechs Studien).³ Um Störvariablen auszuschließen, wurden nur solche Länder in das Sample aufgenommen, die vergleichbare sozio-ökonomische Bedingungen aufwiesen. Kriterium dafür war die Mitgliedschaft des Landes in der *Organisation für wirtschaftliche Zu-*

² Knowles, Asa S. (Hg.) 1977: *The International Encyclopedia of Higher Education*; Clark, Burton R./Neave, Guy (Hg.) 1992: *The Encyclopedia of Higher Education*.

³ Zu den 18 in die Studie aufgenommenen Ländern zählen: Großbritannien, die Niederlande, Frankreich, Deutschland, Schweden, Belgien, Dänemark, Italien, Finnland, Österreich, Norwegen, Spanien, die Schweiz, Portugal sowie die nicht-europäischen Länder USA, Japan, Kanada und Australien.

sammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die Vergleichbarkeit der Länder dieser Friedens- und Wohlstandszone ist nicht nur aufgrund der Datenlage am ehesten gegeben; eine relativ homogene Vergleichsgruppe wurde auch gewählt, um sinnvoll Unterschiede (und die Verringerung derselben) beobachten zu können.

Ein Problem für den internationalen Vergleich von Hochschulsystemen ist die Datenqualität: „Beispiele für die daraus resultierenden Defizite sind: die Verteilung der Studierenden nach Fachrichtungen oder Niveaus ändert sich dramatisch von einem Jahr zum anderen; Fachrichtungen, in denen jahrelang Studenten ausgewiesen wurden, verschwinden; das Verhältnis Studierende/Absolventen ist völlig unrealistisch“ (Hochgesand in: Statistisches Bundesamt 1998: 48). Selbst für die vermeintlich eindeutige Kategorie „Student“ existieren höchst unterschiedliche Registrierpraktiken und Zählweisen. „Die Basiskategorien, die zur Beschreibung der Bildungs- bzw. Hochschulsysteme eingesetzt werden (...) können in den einzelnen Ländern je besondere Inhalte implizieren und sie können sich in den jeweiligen Ländern ändern“ (Körnert et al. 2005: 10).

So sind die Konventionen, welche Einrichtungen und Ausbildungswege der Hochschulbildung zugerechnet werden, international höchst unterschiedlich. Auch die von der UNESCO in den siebziger Jahren entwickelte *International Standard Classification for Education* (ISCED), die auch von der OECD verwendet wird, hat sich im Untersuchungszeitraum geändert. So wird seit der Überarbeitung des Klassifikationssystems 1997 nicht mehr zwischen Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen des tertiären Sektors unterschieden. Stattdessen wurde eine Unterscheidung nach Art der Studiengänge eingeführt. Hinzu kommt, dass in vielen Ländern erhebliche regionale Gegensätze im Hochschulsektor existieren.

4. Entwicklung der Indikatoren im Ländervergleich

Trotz dieser Schwierigkeiten des internationalen Vergleichs lassen sich zwischen 1975 und 2005 ohne Frage gleichläufige Trends im Hochschulsektor beobachten: Bei einigen Indikatoren entwickeln sich die Hochschulsysteme in dieselbe Richtung. Doch reicht das aus, um von einer Angleichung der Hochschulstrukturen zu sprechen? Oder lässt sich vielmehr auch im Jahr 2005 eine „Beharrlichkeit vielfältiger Modelle“ (Teichler 1990) diagnostizieren?

Größe und Selektivität der Hochschulsysteme

Die Partizipation an höherer Bildung weist deutliche Unterschiede im Zeitverlauf und zwischen den Ländern auf. Die sechziger und siebziger Jahre werden allgemein als Phase der größten Expansion des Hochschulsektors angesehen. Doch auch zwischen 1975 und 2005 ist die Beteiligung an Hochschulbildung in allen Hochschulsystemen gestiegen. Der in der hochschulpolitischen Diskussion beschworene Rückgang der Studentenzahlen ist ausgeblieben. Im Verhältnis zur Zahl der Einwohner hat sich die Zahl der Studenten zwischen 1975 und 2005 im Mittel mehr als verdoppelt. Allerdings erfolgte das Wachstum auf unterschiedlichem Niveau und mit unterschiedlicher Intensität. Die Partizipation an Hochschulbildung war bereits in den achtziger Jahren in Kanada, den USA, Australien und Japan sehr hoch. In den neunziger Jahren hatten Spanien, Finnland, Dänemark und England die höchsten Zuwachsraten an Akademikern und Absolventen – alles Länder mit einem bis dahin eher durchschnittlichen Partizipationsniveau. Die Länder mit der geringsten Beteiligung an Hochschulbildung sind Portugal, Italien und Österreich. Den größten Anteil Studierender weisen die außereuropäischen Länder (Kanada, USA und Australien) sowie die skandinavischen Länder (Finnland, Schweden, Norwegen und Dänemark) auf, wobei die USA das einzige Land sind, in dem ähnlich hohe Quoten schon 1975 vorzufinden waren. Gemessen am Anteil der Studienanfänger an der typischen Altersgruppe haben sich fast alle Länder nach der Einteilung von Trow zu Systemen „universeller Hochschulbildung“ entwickelt. Die Expansion des Hochschulsektors ist ein Beispiel für einen gleichläufigen Trend, bei dem keine Strukturangleichung vorliegt: Die Unterschiede zwischen den Ländern haben eher noch zugenommen.

Die Selektivität der Bildungssysteme ist im Ländervergleich sehr unterschiedlich: In Finnland sind 2005 ganze 95 Prozent der relevanten Altersgruppe formal berechtigt, ein Studium aufzunehmen, in Spanien lediglich 44 Prozent. Verändert haben sich seit 1975 auch die Selektionsmechanismen: Der Trend geht zur Selektion im Studium. Portugal, Spanien und Italien haben schon immer eine intensive Auslese der Studenten während des Studiums betrieben. Neu ist der Trend hingegen in den skandinavischen Ländern, in denen viele ein Studium aufnehmen, aber fast die Hälfte der Studenten keinen Abschluss erlangt. Die deutschsprachigen Länder haben sich seit 1975 von Systemen mit Selektion in der Sekundarstufe zu solchen mit Mehrfach-Selektion entwickelt – in der Sekundarstufe und im Verlauf des Studiums. Ähnliches gilt für die USA, wo traditionell vor allem die Auswahl beim Zugang zur Hochschule eine große Rolle spielte. Die Stu-

dienabbruchquoten haben, sicherlich aufgrund der hohen Studienanfängerraten, in fast allen Ländern zugenommen. Gleichzeitig hat die Auswahl beim Zugang zum Studium zugenommen: In vielen Ländern wurden dezentrale Auswahlverfahren eingerichtet, bei denen sich die Hochschulen ihre Studenten aussuchen können. Versuche die Zulassung zum Studium zentral zu regeln, wurden in den meisten Ländern wieder aufgegeben. Hier hat eine gewisse Angleichung stattgefunden, die im Sinne der Übernahme einer *best practice* interpretiert werden kann.

Differenzierungs- und Entdifferenzierungsprozesse

Der zweite untersuchte Komplex sind Differenzierungs- und Entdifferenzierungsprozesse innerhalb der Hochschulsysteme. Clark bringt die Entwicklung der Hochschulsysteme auf die Formel: „The base similarity of modern systems of higher education is that they become more complex“ (Clark 1987: 1). **Doch nicht alle Formen der Differenzierung haben in gleichem Maße zugenommen.** An der regionalen Differenzierung respektive der föderalen Struktur der Hochschulsysteme hat sich – von einzelnen Ländern abgesehen – seit 1975 nichts geändert. Ähnliches gilt für die sektorale Differenzierung der Hochschulsysteme in einen privaten und einen öffentlichen Bereich. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind bei diesem Merkmal groß, ein Trend lässt sich nicht feststellen. Über einen großen privaten Sektor, gemessen an der Zahl der an privaten Hochschulen immatrikulierten Studenten, verfügen Belgien, die USA und Japan. Nur einen äußerst kleinen privaten Sektor haben dagegen Italien, Deutschland, Schweden und Australien.

Im Vergleich zu früheren Jahrzehnten erwies sich auch das Maß der institutionellen Differenzierung in verschiedene Hochschultypen zwischen 1975 und 2005 als relativ stabil. Ein länderübergreifender Trend, vergleichbar mit der Einführung der Fachhochschulen in den sechziger Jahren, lässt sich nicht erkennen. Im Mittel hat die institutionelle Differenzierung jedoch weiter zugenommen: In dem Untersuchungszeitraum führten die Niederlande, Portugal, die Schweiz und Finnland *Zwei-Arten-Hochschulsysteme* ein. Australien und Großbritannien schafften die duale Struktur hingegen ab und ersetzten sie durch informelle Formen der Differenzierung. In den USA, Japan und Frankreich existieren nach wie vor verschiedene Hochschulformen. In Italien und Spanien gibt es keine institutionelle Konkurrenz zur Universität. Auch in Bezug auf die institutionelle Differenzierung lässt sich also nicht von Isomorphie sprechen:

„Da jedoch die Ausgangslage der einzelnen Länder unterschiedlich ist, wird nicht immer deutlich, welche Form der Differenzierung angestrebt wird. Die Zielsetzungen und Maßnahmen ebenso wie die Resultate einer Differenzierungspolitik zeigen beträchtliche Unterschiede“ (Goedegebuure et al. 1993: 393).

Etwas zugenommen hat die vertikale Differenzierung, die Statusunterschiede zwischen den Hochschulen beschreibt. Verantwortlich dafür sind Reformprozesse in einzelnen Ländern. In stärkerem Maße ist ein einheitlicher Trend bei der Differenzierung von Studiengangsystemen zu erkennen:

„Die Studiengänge folgten teils der kontinentalen Tradition relativ langer, eingliederiger Studiengänge (neben Deutschland z.B. Belgien, Österreich, die Schweiz, Ungarn, Griechenland, Spanien und Italien), teils der angelsächsischen Tradition kurzer, zu einem ersten akademischen Abschluss führender Studiengänge und daran anschließender Graduiertenstudiengänge“ (Keller 2003: 5).

In Frankreich existierte traditionell ein System gestufter Studiengänge. Im Jahr 2005 – sechs Jahre nach den Bologna-Beschlüssen – haben fast alle Länder ein binär gestuftes Studiengangmodell eingeführt oder können als im Übergang befindliche Reformsysteme gekennzeichnet werden. Der Trend zu gestuften Studiengängen zeigte sich jedoch schon 1990: Viele Länder haben bereits zu diesem Zeitpunkt ihre Studiengänge reformiert. Häufig wurde dabei allerdings ein System mit mehr als zwei Stufen gewählt. Das Modell gestufter Studiengänge ist offenbar ein Strukturelement, das sich international durchgesetzt hat. Die Studiengangmodelle zeigen im Ländervergleich 2005 ein einheitlicheres Bild als 1975.

Wandel der Steuerungsmodelle im Hochschulwesen

Hinsichtlich der Finanzierung des Hochschulwesens liegen die Ausgaben im Ländervergleich 2005 zwischen 2,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in den USA und 0,9 Prozent in Italien. Die staatlichen Ausgaben für Hochschulbildung sind anteilig am BIP zwischen 1975 und 1990 in allen Ländern gestiegen. Zwischen 1990 und 2005 lassen sich dagegen zwei unterschiedliche Trends erkennen: ein moderater Anstieg in den meisten kontinental-europäischen Ländern und ein Rückgang der Staatsausgaben in den USA, Kanada, Australien, den Niederlanden und in Großbritannien. Der Rückgang der staatlichen Ausgaben wurde in diesen Ländern durch einen Anstieg der privaten Ausgaben aufgefangen. In den USA und Japan machen private Mittel 2005 fast zwei Drittel der Investitionen in den Hochschulsektor aus, in Australien immerhin noch die Hälfte. Ein nicht

unerheblicher Teil davon dürfte aus Studiengebühren stammen, die in diesen Ländern ungleich höher sind als in anderen Staaten. Unterm Strich werden 2005 in deutlich mehr Ländern Gebühren erhoben als 1975: Lediglich die skandinavischen Länder verzichteten 2005 noch auf Studiengebühren.

Mit Blick auf die Steuerungsinstrumente, die im Hochschulbereich zur Anwendung kommen, gibt es einen Trend zur Einführung marktähnlicher Mechanismen. Nach einer Phase verstärkter staatlicher Planung in den siebziger und achtziger Jahren wird in den Hochschulsystemen zunehmend auf dezentrale Steuerung durch Wettbewerb gesetzt.

„In den meisten untersuchten Ländern befindet sich offensichtlich das Hochschulwesen entweder in einem tatsächlichen oder bereits erkennbaren Stadium des Übergangs. (...) Australien und Großbritannien haben drastische Struktur-reformen durchgeführt, und viele westeuropäische Länder sind dabei, einen erheblichen Teil ihrer zentralen Kontrolle über das Hochschulwesen aufzugeben“ (Goedegebuure et al. 1993: S. 419).

Eine Folge der Deregulierung ist die Einführung von Managementstrukturen in den Hochschulen, die Hochschulleitung wird auf Kosten der akademischen Selbstverwaltung gestärkt. Dass es sich dabei um einen Angleichungsprozess handelt, nicht etwa nur um einen Wandel in dieselbe Richtung, zeigt der Blick auf die Ausgangsposition der Hochschulsysteme: Sowohl das in Großbritannien und Australien vorherrschende *Kollegiumsmodell* als auch das *Staatsmodell* kontinental-europäischer Prägung haben sich in Richtung *Marktmodell* entwickelt.

Das zeigt sich auch am Vergabemodus der Gelder für den Hochschulbereich: Der Trend geht zur Vergabe von Forschungsmitteln nach dem *Leistungsprinzip*. Die Vergabe von Geldern durch die akademische Oligarchie nach dem *peer-review-Verfahren* oder durch *staatliche Alimentation* hat an Bedeutung verloren. So wurde beispielsweise in Großbritannien 1993 der *University Grants Council*, der für die Verteilung eines Großteils der Forschungsgelder verantwortlich war, durch ein weniger mächtiges Gremium ersetzt. „Im Allgemeinen ist festzustellen, dass die akademische Einflussnahme auf die Gestaltung der Hochschulpolitik über Pufferinstanzen abgenommen hat. (...) Hochschulvertreter wurden mehr und mehr durch Vertreter der Wirtschaft, der Regierung oder der Verwaltung ersetzt“ (ebd.: 21).

Auch die finanzielle Autonomie der Hochschulen hat sich merklich gewandelt: Waren noch 1975 feste *kameralistische Zuweisungen*, verbunden mit einem starren Personalplan, die Regel – 13 von 16 Ländern praktizier-

ten dieses Modell –, so ist Deutschland 2005 das einzige Land, in dem die Vergabe von *Globalbudgets* noch nicht allgemein üblich ist.

5. Kontinuität des Wandels

Historisch gab es sowohl Phasen der Integration als auch der Desintegration im Hochschulsektor: Hochschulen orientierten sich in ihrer institutionellen Entwicklung aneinander, so dass die Institution Universität in Europa lange Zeit ein erstaunliches Maß an Gemeinsamkeiten aufwies. Dennoch ist institutionelle Konvergenz offenbar kein Automatismus, vielmehr scheinen Angleichung und Auseinanderentwicklung der Institutionen von historischen Rahmenbedingungen abzuhängen. So begünstigte das Bezugssystem der römisch-katholischen Kirche lange Zeit eine konvergente Entwicklung, wohingegen Regionalisierung und Konfessionalisierung im Zuge der Nationalstaatenbildung und der Reformation divergente Entwicklungen nach sich zogen. Befinden wir uns am Beginn des 21. Jahrhunderts in einer neuen Phase der internationalen Integration des Hochschulsektors unter den veränderten Vorzeichen einer globalen Wissensökonomie? Einige Autoren scheinen dieser Ansicht zu sein: „Während der Bologna-Prozess eine ‚institutionelle‘ Strategie der kooperativen Harmonisierung verfolgt, charakterisiert GATS eine auf den marktwirtschaftlichen Wettbewerb setzende ‚funktionelle Integrationsstrategie‘“ (Scherrer/Yalçın 2003: 316). Auch Teichler spricht mit Blick auf die Gestalt des Hochschulwesens von einer „strukturellen Konvergenz, die im Bologna-Prozess verwirklicht werden soll“ (Teichler 2005: 14).

Betrachtet man die Entwicklung der Hochschulsysteme in der OECD-Welt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, so lassen sich zwei unterschiedliche Phasen ausmachen. Die Phase der Expansion des Hochschulsektors, die bis in die siebziger und achtziger Jahre hinein dauerte, war durch eine Zunahme der Studierendenzahlen und den Übergang von Elite- zu Massen-Hochschulsystemen geprägt. Damit einher gingen eine Zunahme des staatlichen Einflusses und Versuche, Hochschulen mittels Planung zu koordinieren, sowie eine Zunahme der institutionellen Differenzierung: Fachhochschulen und andere Bildungseinrichtungen wurden gegründet, um den Ansturm auf die Hochschulen zu bewältigen. In vielen Ländern wurde ein Hochschulsystem etabliert, „in dem Postsekundär- und Hochschulbildung miteinander verzahnt und verflochten sind“ (Neave 1979: S. 13). Hiervon kann eine zweite Phase der Konsolidierung unterschieden werden, die durch den Rückzug des Staates aus der unmittelbaren Steu-

erung der Hochschulen gekennzeichnet ist sowie durch die Etablierung indirekter, marktähnlicher Steuerungsinstrumente. Verbunden damit ist in vielen Ländern eine formale Entdifferenzierung und eine Hierarchisierung des Hochschulsektors. Diese Prozesse stellen einen Versuch dar, die durch die Bildungsexpansion entstandenen Defizite wie Unterfinanzierung, mangelnde Flexibilität und hohe Abbruchquoten auszugleichen.

6. Fazit: Annäherung ohne Angleichung

In den Bereichen Größe, Selektivität und institutionelle Differenzierung weisen die Hochschulsysteme zwischen 1975 und 2005 keine Angleichungstendenzen auf: „Deutlich wird, dass es zwar gewisse Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern, aber doch auch eine große Modell-Vielfalt gibt, dass es im Laufe weniger Jahrzehnte zwar manche Stabilitäten und kontinuierliche Trends, aber doch auch schnelle Wechsel gibt“ (Teichler 2005: S. 14).

Vereinheitlichungstendenzen lassen sich dagegen auf dem Gebiet der Steuerungssysteme und der Studiengangstruktur ausmachen. Bei einzelnen strukturellen Elementen lässt sich international gar Isomorphie feststellen, da sie andere strukturelle Lösungen fast vollständig verdrängt haben. Dies ist zum Beispiel bei der dezentralen Auswahl der Studierenden der Fall oder bei der Vergabe von Globalbudgets an Universitäten. Für die Beantwortung der Forschungsfrage nach institutioneller Isomorphie im Hochschulbereich verlangen insbesondere zwei Entwicklungen eine gesonderte Betrachtung: zum einen der Prozess der Reform nationaler Steuerungsinstrumente, der mit der Einführung neuer Methoden der Finanzierung, Koordination und Hochschulorganisation einhergeht; zum anderen die Angleichung der Studiengangstruktur, die im Zuge des Bologna-Prozesses den Charakter eines internationalen Regimes angenommen hat. Beide Prozesse lassen sich als Isomorphismus im Sinne des soziologischen Institutionalismus interpretieren.

Bereits vor der Umstellung auf BA/MA-Studiengänge aufgrund *normativen Drucks* im Rahmen des Bologna-Prozesses fand in neunziger Jahren eine Angleichung der Studiengangsysteme als *Isomorphismus durch Nachahmen* statt. Doch selbst die Einführung von gestuften Studiengängen in 29 Ländern im Zuge der Bologna-Reformen scheint nicht unbedingt zu einer Vereinheitlichung der Abschlüsse zu führen: „Zum Teil bleiben alte Systeme daneben erhalten; zum Teil bleiben andere Stufen erhalten oder werden neu eingeführt“ (ebd.: 96). Bachelor-Programme

sind unterschiedlich lang und unterscheiden sich, darin zu welchen weiterführenden Studiengängen sie berechtigen: Master- oder/und Doktorgrad. Daneben gibt es Kurzstudiengänge von lediglich zwei Jahren Dauer, die andernorts nicht als akademische Abschlüsse anerkannt würden. Die Vereinheitlichung der Hochschulabschlüsse mag politisch gewollt sein, einfach zu erreichen ist sie nicht.

Der Trend weg von *staatlicher Kontrolle* hin zu einem Modell *staatlicher Aufsicht* scheint den meisten Hochschulpolitiken zu Grunde zu liegen. „In several Western countries such a ‚managerial revolution‘ has swept through higher education“ (de Boer/Huisman in: Braun/Merrien 1999: 80). Auch wenn kein Staat die Steuerung des Hochschulsystems völlig aufgegeben hat, so „geht der Trend in Richtung indirekter Steuerung bzw. ‚Steuerung aus der Distanz‘, also hin zur Vorgabe allgemeiner Rahmenbedingungen für die Hochschulentwicklung“ (Goedegebuure et al. 1993: 397). Engels erkennt deutliche Hinweise darauf, „dass sich der zweigleisige Prozess von verminderter staatlicher Planung auf der einen und verstärktem Management und wachsender korporativer Autonomie der Universitäten auf der anderen Seite fortsetzen wird“ (Engels 2004: 2007). Auch Braun sieht einen Wandel weg von der universitären Selbstverwaltung: „Die ‚wirkungsorientierte Verwaltungsführung‘ oder, im Englischen, das New Public Management, lieferte im Allgemeinen die Ideen für diese Wende“ (Braun 2001: 243).

Mit der Verlagerung der Regelungskompetenz auf internationale Regime und von staatlicher Detailregulierung hin zu Steuerungssystemen, die Marktmechanismen in stärkerem Umfang berücksichtigen, wurde auch ein neuer Konvergenzschub ausgelöst. Haben sich isomorphistische Prozesse bislang vor allem innerhalb der nationalen Hochschulsysteme abgespielt, so kommt es jetzt verstärkt zu Anpassungsprozessen auf internationaler Ebene. Ein Beispiel für *Isomorphismus durch Nachahmen* innerhalb der nationalen Hochschulsysteme ist das als *academic drift* bezeichnete Streben der nicht-universitären Institutionen des tertiären Sektors nach Statusgleichheit mit den Universitäten. Ein Beispiel für *Isomorphismus durch Zwang* ist die Verringerung regionaler Differenzierung durch die Zentralisierung der politischen Entscheidungskompetenz und das damit einhergehende Bemühen, durch gesetzliche Regelungen Einheitlichkeit zu erzeugen – beispielsweise mit Blick auf die in einem Land vergebene Studienabschlüsse. Ähnliches vollzieht sich jetzt auf internationaler Ebene. Dabei kann es durchaus zu einem *spill-over*-Effekt institutioneller Praktiken kommen. Ein Beispiel dafür stellt die Einführung von Global-

budgets in fast allen untersuchten Ländern dar. Ein Automatismus ist eine solche Strukturübernahme aber keineswegs, wie das Beispiel der institutionellen Differenzierung zeigt: So hat die Schweiz erst 30 Jahre nach Deutschland das Fachhochschulmodell eingeführt. Die Abschaffung des binären Systems durch Australien und Großbritannien hat keineswegs als Beispiel Schule gemacht, wie es viele Experten seinerzeit erwartet hatten. Der Effekt der *academic drift*, also das Aufschließen neuer institutioneller Formen im Hochschulsektor an die am meisten angesehene institutionelle Form – im Regelfall die Universität – blieb in anderen Ländern (vorerst) aus.

Statt dem Modell einer quasi automatischen Anpassung der Strukturen aufgrund isomorpher Prozesse in einem sozialen Feld scheint vielmehr ein Modell wechselseitigen Lernens und partiellen Übernehmens einzelner für sinnvoll erachteter, struktureller Elemente vorzuherrschen. Selbst beim Bologna-Prozess, der doch eigentlich ein Paradebeispiel für institutionellen Isomorphismus durch normativen Druck zu sein scheint, übernehmen die Akteure eher einzelne, ihnen nützlich scheinende Elemente und behalten andere Elemente – beispielsweise nicht in das BA/MA-Schema passende Kurzstudiengänge – bei. Die institutionalisierten Elemente werden also den jeweiligen nationalen Kontexten anverwandelt. Konvergente Strukturen in einem gemeinsamen Europäischen Hochschulraum, der bis 2010 verwirklicht werden sollte, sind jedenfalls noch nicht in Sicht.

Literatur

- Braun, Dietmar/Merrien, Francois-Xavier (Hg.) (1999): Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View (= Higher Education Policy Series, Bd. 53). London/Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Braun, Dietmar (2001): Regulierungsmodelle und Machtstrukturen an Universitäten. In: Stölting, Erhard/Schimank, Uwe (Hg.): Die Krise der Universitäten (= Leviathan Sonderheft, Bd. 20). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 243-262.
- Clark, Burton R. (1983): The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective. Berkeley: University of California Press.
- Clark, Burton R. (1987): The Problem of Complexity in Modern Systems of Higher Education (= Working paper, Comparative Higher Education Research Group, No. 9). Berkeley: University of California Press.
- Engels, Maria (2004): Eine Annäherung an die Universität aus organisationstheoretischer Sicht. In: Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung, 1/04. S. 12-29.
- Goedegebuure, Leo et al. (Hg.) (1993): Hochschulpolitik im internationalen Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Hayes, Dennis/Wynyard, Robin (Hg.) (1998): *The McDonaldization of Higher Education*. Westport: Greenwood Publishing.
- Keller, Andreas (2003): *Von Bologna nach Berlin. Perspektiven eines Europäischen Hochschulraumes im Rahmen des Bologna-Prozesses am Vorabend des europäischen Hochschulgipfels 2003 in Berlin. Expertise im Auftrag von Felekna Uca (MdEP)*.
- Körnert, Juliane/Reisz, Robert D./Schildberg, Arne/Stock, Manfred (2005): *Hochschulentwicklung in Europa 1950-2000. Ein Datenkompendium (= Arbeitsberichte des Instituts für Hochschulforschung Wittenberg, 3/05)*. Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Neave, Guy (1979): *Neue Hochschulmodelle und Chancengleichheit. Prospektive Untersuchungen auf internationaler Ebene*. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Niklasson, Lars (1995): *State, Market and Oligarchy in Higher Education. A Typology and an Outline of the Debate*. In: *Higher Education Management*, Vol. 7, 3/1995. S. 345-353.
- Scherrer, Christoph/Yalçın, Gülsan (2003): *Das Handelsregime als Vehikel zur Internationalisierung der Hochschulbildung*. In: Schwarz, Stefanie/Teichler, Ulrich (Hg.): *Universität auf dem Prüfstand. Konzepte und Befunde der Hochschulforschung*. Frankfurt am Main: Campus. S. 303-320.
- Statistisches Bundesamt (1998): *Internationale Hochschulstatistik (= Schriftenreihe Spektrum Bundesstatistik, Bd. 12)*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Teichler, Ulrich (1990): *Europäische Hochschulsysteme. Die Beharrlichkeit vielfältiger Modelle*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Teichler, Ulrich (2005): *Hochschulsysteme und Hochschulpolitik. Quantitative und strukturelle Dynamiken, Differenzierungen und der Bologna-Prozess*. Münster: Waxmann.
- Trow, Martin (1973): *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate (2008): *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart: W. Kohlhammer.