

Michael Dobbins: Vergleichende Hochschulpolitik in Mittel- und Osteuropa / Comparing Higher Education Policies in Central and Eastern Europe

1. Darstellung des Analyserahmens

Im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen blieben internationale und europäische Einflüsse auf die Ausgestaltung nationaler Hochschulpolitiken lange Zeit relativ begrenzt. Da die europaweite Zusammenarbeit primär auf EU-Mobilitätsprogramme beschränkt war, schien eine weiter reichende Integration oder sogar die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums undenkbar. Dieses Bild änderte sich jedoch ab den späten 1990er Jahren grundlegend. Im Jahr 1999 unterschrieben 29 Länder die Bologna-Erklärung und initiierten damit den so genannten Bologna-Prozess, der auf die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums gerichtet ist.

Bislang wissen wir allerdings nicht nur wenig darüber, ob der Bologna-Prozess tatsächlich Reformen der nationalen Hochschulpolitiken ausgelöst oder ermöglicht. Wir haben überdies keine Informationen darüber, ob und inwieweit die beschriebene Entwicklung zu der angestrebten Angleichung der nationalen Hochschulpolitiken hin zu einem gemeinsamen Modell geführt hat. Steuern nationale Hochschulpolitiken auf ein gemeinsames Modell zu oder werden die Reformen durch die länderspezifischen Ausgangssituationen geprägt, ohne eine Tendenz zu einem dominanten hochschulpolitischen Ansatz aufzuweisen?

In dieser Dissertation werden die beschriebenen Fragen mit dem Fokus auf vier mittel- und osteuropäische Länder (Polen, Tschechien, Rumänien und Bulgarien) und deren Hochschulsteuerungsmodelle (*higher education governance*) analysiert, die sich durch unterschiedliche vorkommunistische Muster hochschulpolitischer Steuerung auszeichnen. In diesen Staaten sollten Effekte transnationaler Kommunikation und damit einher gehender Konvergenzprozesse besonders gut beobachtbar sein, da aufgrund fundamentaler Transformationsprozesse seit dem Ende der 1980er Jahre von einer geringeren Stabilität und Verfestigung bestehender institutioneller Strukturen ausgegangen werden kann.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist der zentrale Fokus der Untersuchung auf der Analyse und Erklärung hochschulpolitischer Konvergenz bzw. Divergenz in den vier Untersuchungsländern. Ein besonderes Augenmerk gilt hierbei dem relativen Erklärungswert länderspezifischer und internationaler Faktoren. Im Hinblick auf letztere wird untersucht, inwieweit die Institutionalisierung transnationaler Kommunikationsnetzwerke zu einer Angleichung nationaler Politiken geführt hat. Der Bologna-Prozess wird in diesem Zusammenhang als Entwicklung konzipiert, mit der eine Intensivierung und ein Ausbau solcher Kommunikationsprozesse einhergehen. In Bezug auf die sich im Wandel befindenden mittel- und osteuropäischen Länder wird hierbei auch die Relevanz politischer Hinterlassenschaften (*Policy Legacies*) der vorkommunistischen und kommunistischen Ära hervorgehoben.

Um die Frage zu beantworten, ob und inwieweit die Hochschulpolitiken der Untersuchungsländer sich in Richtung eines gemeinsamen Modells bewegen, bedarf es der Spezifizierung entsprechender Referenzmodelle. Hierzu nimmt der Autor eine Differenzierung dreier hochschulpolitischer Steuerungsmodelle zum Ausgangspunkt und konkretisiert diese Unterscheidung anhand verschiedener Indikatoren. Im Rahmen des ersten Referenzmodells, dem *staatlichen Autoritätsmodell*, sind Universitäten staatlich gelenkte Einrichtungen; sie verfügen nur über begrenzte Autonomie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Staatliche Kontrollbefugnisse und Interventionen sind umfassend und erstrecken sich etwa auf zahlreiche Bereiche wie Budget, Zulassungen, Studienpläne, Qualitätssicherung, Personalrekrutierung und universitäre Außenbeziehungen zu gesellschaftlichen Akteuren.

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

Zwischen diesen Polen zu verorten ist das an Humboldtschen Grundsätzen orientierte *Modell der selbstverwaltenden wissenschaftlichen Gemeinschaft*. Kennzeichnend für das Modell ist die universitäre Selbstverwaltung im Rahmen korporatistischer Arrangements zwischen Staat und Universitäten. Insofern kommt dem Staat insbesondere im Bereich der Finanzplanung sowie der Definition rechtlicher Rahmenvorgaben für die universitäre Aufgabenerfüllung nach wie vor eine wichtige Rolle zu. Innerhalb dieses staatlichen Rahmens genießen die Universitäten jedoch einen beträchtlichen steuerungspolitischen Freiraum. Zentral für dieses Modell ist die „kollegiale“ Steuerung durch das professorale Lehrstuhlssystem. Die Lehrstühle bilden organisationale Kerneinheiten mit weitgehenden Freiräumen.

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

2. Zusammenfassung der Ergebnisse

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

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

Insgesamt findet der Autor keine Evidenz dafür, dass sich das Ausmaß der Ähnlichkeit hochschulpolitischer Steuerung in der kommunistischen Phase auf die Angleichung der Hochschulpolitiken in den nachfolgenden Phasen auswirkt. Unsere Analyse zeigte, dass alle Staaten in der kommunistischen Phase in ihrer hochschulpolitischen Steuerung nahezu komplett dem Staatsmodell entsprachen. Dennoch weisen sie in der nachfolgenden Entwicklung große Unterschiede auf.

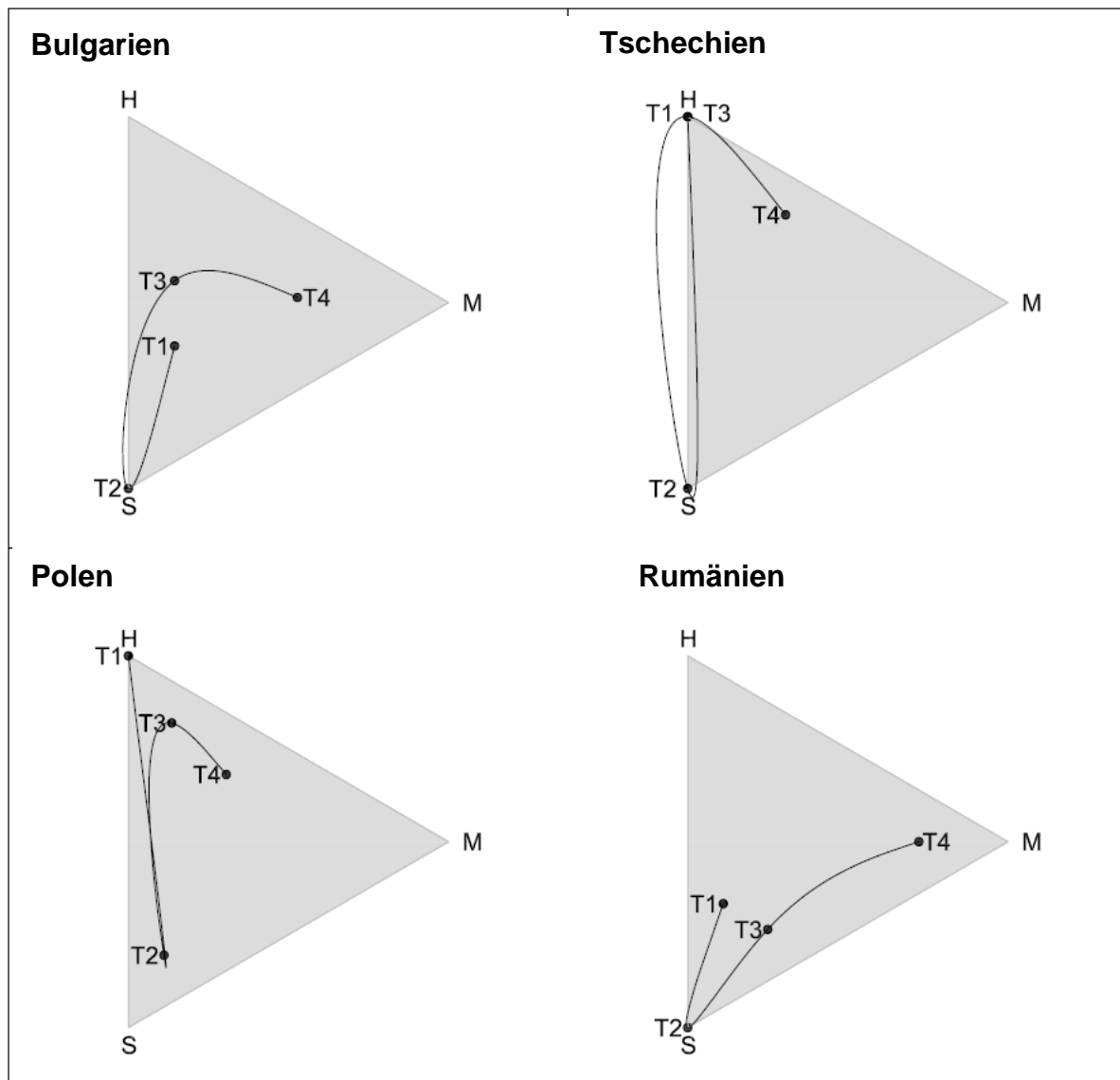
Ein differenzierteres Bild ergibt sich für die Hypothese, wonach vorkommunistische Legacies die Entwicklung in der postkommunistischen Phase prägen. Damit verbunden ist die Erwartung, dass im Falle ähnlicher Legacies entsprechend ähnliche Entwicklungen in der postkommunistischen Phase (sowohl vor als auch nach Bologna) einhergehen. Vergleicht man die Entwicklung in Tschechien und Polen, findet diese Erwartung durchaus Bestätigung. In beiden Ländern wurde das vorkommunistische System der akademischen Selbstverwaltung nach der Systemtransformation wieder vollständig etabliert. Überdies weisen beide Staaten nur eine relativ schwache Orientierung in Richtung Marktmodell auf. Auch der bulgarische Fall passt auf den ersten Blick in dieses Bild. In der frühen Transformationsphase wurde eine ähnliche Mischform aus Elementen staatlicher Kontrolle und akademischer Selbstverwaltung

etabliert, wie sie auch in der vorkommunistischen Phase anzutreffen war. Und auch hier erfolgte bislang eine eher schwach ausgeprägte Orientierung in Richtung Marktmodell.

Allerdings zeigt eine genauere Betrachtung, dass die Gründe für den Rückgriff auf vorkommunistische Modelle zwischen den Ländern deutlich variieren. Sowohl in Polen als auch in Tschechien kann von einem "bewussten" Rückgriff auf das akademische Selbstverwaltungsmodell gesprochen werden. Die Wiederherstellung universitärer Autonomie und Selbstverwaltung sowie der Freiheit von Forschung und Lehre ergab sich unmittelbar aus dem Ziel, kommunistischen Strukturen jegliche Grundlage zu entziehen. In beiden Ländern basierten die Reformen auf systematischer Gesetzgebung, die eine umfassende Neuregelung und Strukturierung des Hochschulwesens vorsah. Gleichzeitig implizierte die Gewährung akademischer Freiheiten eine Stärkung des politischen Einflusses von Professoren und Universitäten, der in der Folgezeit zu einer Stabilisierung des etablierten Steuerungssystems beitrug und sich in der geringen Übernahme marktbasierter Konzepte manifestiert. In Bulgarien hingegen erfolgte die Etablierung vorkommunistischer Strukturen eher als Zufallsprodukt politischen Steuerungsversagens. Aufgrund fehlender politischer und administrativer Kapazitäten agierten die Universitäten vollkommen außerhalb staatlicher Einflussnahme und Kontrolle, was angesichts wachsender Probleme nachträgliche Interventionen seitens des Staates nach sich zog.

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

Abbildung: Die Entwicklungen im Bereich der Hochschulsteuerung in vier Zeiträumen



T1-vorkommunistische Phase
 T2-kommunistische Phase
 T3-post-kommunistische Phase
 bis Bologna (1999)
 T4-1999 bis Gegenwart

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

Insgesamt zeigt die Analyse, dass weder die Ausrichtung an vorkommunistischen Modellen noch die Orientierung in transnationalen Netzwerken propagierten Konzepten per se die Hochschulpolitik in den untersuchten Transformationsländern prägen. Vielmehr hängt die Frage, ob und inwieweit dies der Fall ist, von weiteren Faktoren ab. Hierzu zählen etwa das Ausmaß des nationalen hochschulpolitischen Problemdrucks, die Höhe des Einflusses der Hochschulen und Professoren, sowie dem Vorhandensein ausreichender politischer und administrativer Kapazitäten.

