

# Die Bologna-Reform: "Policy Making" in Europa und Österreich



Die Bologna-Reform: Policy Making in Europa und Österreich

# **Elisabeth Westphal**

# Die Bologna-Reform: Policy Making in Europa und Österreich

Dieses Buch basiert auf der Dissertation "Die Bologna-Reform: Policy Making in Europa und Österreich", die 2017 an der Universität Wien im Dissertationsgebiet Geschichte von Elisabeth Westphal eingereicht wurde.

Im Laufe der Jahre wurden bereits einige Aufsätze aus der damals im Entstehen begriffenen Dissertation publiziert und daher kann es zu inhaltlichen und textlichen Überschneidungen kommen. Für die vorliegende Arbeit wurden einige Änderungen in der Anordnung der Kapitel, bei den angeführten Hypothesen und beim Arrangement der Inhalte und Forschungsergebnisse an der Dissertation vorgenommen.

#### Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der

Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.de abrufbar.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages oder der Autoren/Autorinnen reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2020 by new academic press, Wien, Hamburg www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2087-6

Titelbild © istock-Banet12

Satz Peter Sachartschenko

Druck Prime Rate, Budapest

# Inhalt

Danksagungen			
Geleitwort von Ulrich Teichler			
Einführung			
1. Derzeitiger Forschungs- und Erkenntnisstand			
1.1. Unterschiedliche Literatursorten			
1.1.1. Vorbereitende Literatur für die BildungsministerInnenkonferenzen			
1.1.2. Literatur von Interessensvertretungen auf nationaler Ebene			
HochschulforscherInnen			
1.1.3.1. Arbeiten mit europäischem Fokus			
2. Forschungsfragen und Hypothesen			
2.1. Forschungsfragen			
2.2. Verwendete Quellen, Dokumente, Studien u.a			
2.3. Hypothesen			
2.3.1. Forschungsabschnitt eins: Novellierung des UniStG 97 / Bologna Deklaration			
2.3.2. Forschungsabschnitt zwei: Umgang mit der <i>Bologna Deklaration</i> in Österreich / Entstehung des UG 02 zwischen 1998 und 2002 39			
3. Quellensorten, Erhebungs- und Auswertungsmethoden			
3.1. Zeitungsartikel			
3.1.1. Zeitungsartikel und ihre Produzentlnnen			
3.1.2. Das Verhältnis von Politik und Medien			
3.2. Diskursanalyse			
3.2.1. Critical Discourse Analysis / Kritische Diskursanalyse			
3.2.2. Produzentlnnen und Zielpublikum von Texten			
3.2.3. Politische Positionen und der <i>Policy-Making-</i> Zyklus55			
Exkurs: Entstehung und Funktion eines politischen Papiers anhand der Bologna Deklaration und Folgecommuniqués			
4. Europäische hochschulpolitische Entwicklungen			
4.1. Europäisierung der Hochschulbildung			
4.1.1. Europäische Union			
4.1.1.1. Bildung, Hochschulbildung und Berufsbildung in der  Europäischen Union			

	4.1.1.2. Rollenverteilung im europäisch-hochschulpolitischen Feld
	4.1.1.3. Vertrag von Maastricht (1992) und seine Folgen
	4.1.2. Nationalstaaten und Hochschulbildung
	4.1.2.1. Entwicklungen seit den 1960er-Jahren
	4.1.2.2. Veränderungen in der Universitätssteuerung gegen Ende des 20. Jahrhunderts
	4.1.2.3. Universitätsmanagement, Governance und staatliche Steuerungsmodelle 78
	4.1.2.4. Sprache als Spiegel der Ökonomie
4.2.	Magna Charta Universitatum
4.3.	Sorbonne Deklaration
	4.3.1. Hintergründe für diese politische Initiative
	4.3.2. Zustandekommen der Sorbonne Deklaration
	4.3.3. Reaktionen auf die Sorbonne Deklaration
	4.3.4. Sorbonne Follow Up
	4.3.5. Aktivitäten in Nationalstaaten zwischen der Sorbonne Deklaration und der
	Bologna Deklaration
	4.3.5.1. Umsetzung in Deutschland
	4.3.5.2. Umsetzung in Frankreich
	4.3.5.3. Umsetzungen in anderen Ländern
	4.3.5.4. Nationalstaatliche Motivationen für die Unterzeichnung der Bologna Deklaration
4.4.	Bologna Deklaration
	4.4.1. Inhalte
	4.4.2. Organisatorischer Rahmen der Bologna Deklaration
	4.4.3. Die Bologna Deklaration als soft law
	4.4.4. Faktoren, die zu Missinterpretationen der Sorbonne und Bologna Deklaration beitrugen
4.5.	Folgekonferenzen
	4.5.1. Zielsetzungen der <i>Bologna Deklaration</i> und Folgecommuniqués 132
	4.5.1.1. Zielvorgaben und Aktionspunkte
	4.5.1.2. Erweiterung der ursprünglichen Bologna-Zielsetzungen
	4.5.2. Kritische Betrachtung einiger Termini der Bologna-Referenzpapiere 135
	4.5.2.1. European Higher Education System / European Higher Education Area 136
	4.5.2.2. Konvergenz / Divergenz
	4.5.2.3. Wettbewerb / Wettbewerbsfähigkeit
	4.5.2.4. Globalisierung
	4.5.2.5. Autonomie
	4.5.2.6. <i>employability</i>
46	Auswirkungen über die Jahre
۲.0.	4.6.1. Veränderungen in den Nationalstaaten
	4.6.2. Rolle der Europäischen Union / Europäischen Kommission
	T.O.Z. None dei Europaischen Omon / Europaischen Kommission

		ve AkteurInnen im universitätspolitischen s in Österreich
		Das bundespolitische Feld
		5.1.1. Bundesregierungen zwischen 1998 und 2002
		5.1.2. Parteienwesen zwischen 1998 und 2002
		5.1.3. Wissenschaftsministerium
5	.2.	Das universitäre Feld
		5.2.1. Österreichische Rektorenkonferenz
		5.2.2. Österreichische HochschülerInnenschaft
5	.3.	Interaktionen der feldspezifischen VertreterInnen
6. Ö	ste	erreichische Hochschulpolitik im Schatten von Sorbonne und Bologna 166
6	.1.	Studienrechtliche Ausgangssituation in Österreich
6	.2.	Universitätspolitische Ausgangssituation Ende der 1990er-Jahre in Österreich . 168
6		Policy Making und mediale Berichterstattung zwischen 1998 und 1999
		6.3.1. Studienspezifische Themen im Wechselspiel Medien – Hochschulpolitik 173
		6.3.2 Hinter den Kulissen
		6.3.3. Stimmungsbild unter den BefürworterInnen und GegnerInnen eines
		Bakkalaureats180
		6.3.4. Novellierung des UniStG 97
		6.3.5. Medienberichterstattung im Fokus
		6.3.5.1. Schlagworte in den Medien
		$6.3.5.2.\ Wie\ erfolgte\ die\ journalistische\ Berichterstattung?.\ \dots\ \dots\ 193$
		Bologna-Prozess und das sitätsgesetz 2002195
		Die Rezeption der Bologna Deklaration in Österreich
,		7.1.1. Veranstaltungen mit Bezug zur Bologna-Reform
		7.1.2. Erste Publikationen
		7.1.3. Unterstützende Gremien
		7.1.3.1. Österreichische Bologna-Follow-up-Gruppe und Bologna-Kontaktstelle
		7.1.3.2. Austausch unter Universitäten
		7.1.4. Umsetzungsebenen
7	2	Das Universitätsgesetz 2002: Ein neues Gesetz?
,		7.2.1. Ende der 1980er-Jahre bis 2002: Zweiter Reformzyklus der
		österreichischen Hochschulen
		7.2.1.1. Ende der 1980er- bis Anfang der 1990er-Jahre
		7.2.1.2. Ende der 1990er- bis Anfang der 2000er-Jahre
		7.2.2. Stellenwert des Studienrechts – Wer diskutiert das Studienrecht? 218
		7.2.3. Organisationsrechtlicher Teil des UG 02
		7.2.4. Studienrechtlicher Teil des UG 02
		7.2.5. Fazit

	7.3. Policy Making und mediale Berichterstattung
	7.3.1. Mediale Berichterstattung im Spannungsfeld der Bologna- und
	Universitätsrechts-Reform
	7.3.1.1. Die Bologna-Reform als mediales Thema?
	7.3.1.2. Inhaltlicher Fokus im medialen UG-Diskurs
	7.4. Zustimmung oder Ablehnung? Studienrechtliche Argumente im UG-Kontext 237
	7.4.1. Die dreigliedrige Studienarchitektur und die Bologna-Reform238
	7.4.2. Betreuungsverhältnisse
	7.4.3. employability
	7.4.4. Fazit
8.	Beantwortung der Hypothesen
	8.1. Forschungsabschnitt eins: Novellierung des UniStG 97 /
	Bologna Deklaration - Beantwortung der Hypothesen 1 und 2
	8.2. Forschungsabschnitt zwei: Umgang mit der Bologna Deklaration
	in Österreich / Entstehung des UG 02 zwischen 1998 und 2002 –
	Beantwortung der Hypothesen 3, 4 und 5
9.	. Schlussfolgerungen
1(	<b>0. Resümee</b>
Αı	nhänge
	Abkürzungen
	Erklärungen zu Fachtermini
Q	uellen und Literaturverzeichnis
	1. Quellen
	1.1. Gedruckte Quellen
	1.2. Zeitungsartikel
	2. Hilfsmittel und Literatur
	2.1. Hilfsmittel
	2.2. Literatur
D	eutscher Abstract
Εı	nglischer Abstract
	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •

## Für Erwin und Elena

Was als historische Wahrheit gesucht, gefunden und dargestellt wird, hängt nie alleine von den Erfahrungen ab, die ein Historiker macht, aber es hängt ebenso wenig allein von den Methoden ab, die er verwendet.<sup>1</sup>

Reinhard Koselleck, Zeitschichten. Studien zur Historik (Frankfurt am Main 2003), p. 27.

## Danksagungen

Die Idee, mich mit der Bologna-Reform zu beschäftigen geht auf zahlreiche Gespräche aus meinem privaten und beruflichen Umfeld sowie vergeblich gesuchte Studien und Analysen zur Situation in Österreich zurück. Der meiste Dank für Zuspruch, Bestärkung und viele interessante weiterführende Dialoge gebührt Erwin Riedesser, Univ.-Prof. Dr. Ulrich Teichler (Universität Kassel/INCHER), Dr. Elsa Hackl (Universität Wien/Wissenschaftsministerium) sowie Univ.-Prof. Dr. Reinhard Sieder (Universität Wien). Insbesondere Ulrich Teichler hatte immer ein offenes Ohr für meine Fragen und stand mit guten Ratschlägen inhaltlicher, methodischer und menschlicher Art zur Verfügung. Mit Dr. Elsa Hackl hatte ich eine sehr kompetente Ansprechperson, führte unzählige Gespräche und erhielt zahlreiche Hinweise. Zudem machte sie mir einige wertvolle Unterlagen zugänglich, derer ich andernfalls nicht habhaft geworden wäre. Vielen Dank!

Weiters sind mir Kolleginnen und Kollegen der Österreichischen Universitätenkonferenz, des Wissenschaftsministeriums und von österreichischen sowie internationalen Universitäten für Gespräche zur Verfügung gestanden und waren behilflich bei der Auffindung von mir gesuchter Informationen oder Unterlagen. Die vielen Gespräche mit sehr kompetenten Kolleginnen und Kollegen waren anregend und lieferten manchmal sehr nützliche Hintergrundinformationen, derer frau anderwärtig nicht habhaft hätte werden können. Bei allen genannten Personen möchte ich mich sehr herzlich bedanken und hoffe, dass ich ihre Kommentare richtig verstanden, wiedergegeben und kontextualisiert habe. Sollte dies nicht der Fall sein, liegt die alleinige Verantwortung bei mir.

Einen besonderen Ansporn lieferten die Verleihung des Theodor Körner Preises zur Förderung von Wissenschaft und Kunst für mein Forschungsexposé im April 2011 und ein Wissenschaftsstipendium der Kulturabteilung der Stadt Wien für ein selbst definiertes Forschungsprojekt mit Bezug zu meiner Dissertation im Jahr 2013. Die Möglichkeit Teilergebnisse meiner Dissertation im Rahmen einiger Fachtagungen zu präsentieren und in fachspezifischen Sammelbänden publizieren zu können, war zusätzlich sehr inspirierend und motivierend.

### **Geleitwort von Ulrich Teichler**

Wenn in einem europäischen Land in den letzten Jahrzehnten der Eindruck entstanden war, dass eine Bilanzierung von Stärken und Schwächen der Hochschullandschaft nahe liegt und dass weitgehende Hochschulreformen wünschenswert sind, hatte einfach die Frage dazugehört, wieweit andere ökonomisch fortgeschrittene Länder oder andere Länder Europas vor ähnlichen Herausforderungen stehen und ähnliche Lösungen anstreben beziehungsweise wieweit das einzelne Land besondere Hochschul-Charakteristika hat sowie spezifische Kontext-Bedingungen und gute Gründe, eigene Wege bei der Lösungssuche zu gehen. So konnten sich in den einzelnen europäischen Ländern immer wieder Hochschulreformdiskussionen entfalten, bei denen ein vergleichender Blick auf andere Länder dazu gehörte, aber im Prinzip offen und unverbindlich blieb. Der sogenannte "Bologna-Prozess" stellt eine Ausnahme dar: Die meisten Länder Europas verpflichteten sich gemeinsam, bestimmte bedeutsame Elemente des Hochschulsystems ähnlich zu gestalten. Das drängte natürlich Fragen auf: Sind wir in einer neuen Zeit angekommen, in der international ähnliche Lösungen dringlicher und plausibler werden als zuvor? Wo soll Ähnlichkeit vorangetrieben werden, und welche - ähnlichen - Erträge sollen damit erreicht werden? Wieweit soll die Ähnlichkeit gehen - wieweit Gemeinsamkeiten, wieweit Korridore von Ähnlichkeiten und wieweit ein Fortbestehen von Besonderheiten?

Das Bologna-Hochschulreformprogramm, auf das sich die für Hochschulfragen zuständigen nationalen Minister von europäischen Staaten – zunächst von vier Staaten in der Sorbonne Erklärung von 1998, dann von 29 Staaten in der Bologna Erklärung von 1999 und nachträglich im Laufe der Zeit von weiteren etwa 20 europäischen Staaten - einigten, war in vieler Hinsicht überraschend. Das haben bereits viele Analysen aufgezeigt, die vor dem hier vorgelegten Buch vorgelegt worden waren. Um einige dieser Überraschungen in Form von Fragen zu formulieren: Wurden Ende der 1990er Jahre nicht andere Themen möglicher international ähnlicher Hochschulreformen für wichtiger gehalten und für mögliche Gegenstände gemeinsamer Reformen gehalten als die zentralen Themen des Bologna-Prozesses; so etwa Fragen der Steuerung des Hochschulsystems und des Managements der Hochschulen. Wie kam man auf die zentrale Idee des Bologna-Prozesses, dass durch die flächendeckende Einführung gestufter Studiengänge und -abschlüsse die internationale studentische Mobilität am stärksten beflügelt werden könnte? Interessant ist es, dazu festzustellen, dass nach zwei Jahrzehnten des Bologna-Prozesses kaum mehr die Frage aufgeworfen wird, welchen Einfluss dieser Prozess tatsächlich auf die Entwicklung internationalen studentischen Mobilität gehabt hat. Warum sollte eine "Konvergenz" der Strukturen des Hochschulsystems als Kernelement des "Europäischen Hochschulraums" reichen - also zum Beispiel de facto unterschiedliche Längen der Bachelor-Studiengänge von drei bis vier Jahren und der Master-Studiengänge von ein bis zwei Jahren – und nicht eine Gleichheit angestrebt werden, um die erwarteten Erträge zu

erreichen? Wieso wurde für den Bologna-Prozess ein neuer, sehr weicher Modus internationaler Steuerung – die regelmäßige Zusammenarbeit nationaler Ministerien bei Konferenzen und Workshops – entwickelt, statt auf eine der bestehenden Instanzen internationaler Zusammenarbeit zurückzugreifen, etwa UNESCO, OECD, Europarat oder Europäische Kommission?

Zwei Jahrzehnte später lohnt sich zweifellos ein Rückblick auf den Bologna-Prozess auch für diejenigen, die generell nicht so sehr an historischen Rückblicken interessiert sind. Der Bologna-Prozess ist der einzige relativ intensive Hochschulreformprozess geblieben, der in internationale Zusammenarbeit eingebunden ist. Die Europäische Union hatte zwar versucht, in ähnlicher Weise auf einen "Europäischen Forschungsraum" zuzugehen, aber das Ziel, ein ähnliches Ausmaß von Forschungsfinanzierung zu erreichen, und die Instrumente blieben vager. Weitere international eingebettete hochschulpolitische Kernthemen, die in frühen Jahren des 21. Jahrhundents Aufmerksamkeit auf sich zogen, blieben entweder ohne eine solche kooperative Einbettung – wie etwa die Bemühungen um eine stärkere vertikale Stratifizierung und das Herausheben einzelner Universitäten als "World Class Universities". Oder sie wurden vom Bologna-Prozess absorbiert, der damit mehr oder weniger zum Dach aller lehr- und lernbezogenen Reformen deklariert wurde - wie etwa die Rufe nach einer stärkeren "employability" in der Studienganggestaltung oder nach einer stärkeren "Kompetenz"-Orientierung in Lehre und Studium. Der Bologna-Prozess ist auch deshalb für uns heute noch bemerkenswert, weil einerseits das zentrale operative Ziel – eine gestufte Studiengangstruktur europaweit zu etablierten – weitgehend verwirklicht worden ist, aber weil andererseits die Kontroversen über dieses Ziel nicht verstummt sind und weil die tatsächliche organisatorische und inhaltliche Gestaltung der gestuften Studiengangsstruktur in vielen europäischen Ländern immer noch nicht zu einer mehr oder weniger allgemein akzeptierten Normalfigur vorangeschritten ist.

Das hier vorliegende Buch lädt uns ein, den Blick auf die ersten Jahre des Bologna-Prozesses zu richten. Dabei geht es um die Erfahrungen in Österreich in doppelter Hinsicht: Zum einen der Blick auf den europäischen Prozess mit den Fragen, wie Österreich dort eingebettet war und was Österreich zu der gesamteuropäischen Entwicklung beigetragen hatte, und zum anderen der Blick auf den Prozess in Österreich – und zwar sowohl auf den hochschulpolitischen Beratungs- und Entscheidungsprozess als auch auf die Substanz der Reformen: Welche Veränderungen waren im Mittelpunkt des Diskurses, und was setzte sich in Österreich – gleich, ähnlich oder anderes als in anderen europäischen Ländern – durch?

Die vorgelegten Analysen sind spannend, weil von Beginn an spannende übergreifende Fragen aufgeworfen wurden. So zum Beispiel: Was hatte das für den frühen Diskurs über die Bologna-Reform in Österreich für Folgen, dass die Thematik Neugestaltung von Studiengängen und von Studienabschlüssen in einem dominanten hochschulpolitischen

Diskussionsprozess über die Steuerung des Hochschulsystems und die Rolle des Hochschulmanagements ergänzend hineinplatzte? Wie versuchte die österreichische Regierung angesichts der Tatsachen, dass Österreich – ein ziemlich kleines europäisches Land – relativ spät Mitglied der Europäischen Union geworden ist, aber gerade während der Vorbereitung der *Bologna Erklärung* die Politik der Europäischen Union durch den Vorsitz im Europäischen Rat anzuführen hatte, auf den Bologna-Prozess generell und auf die Stellung der Europäischen Union im Bologna-Prozess Einfluss zu nehmen? Wie wurde in den nationalen Diskursen in Österreich über das Pro und Contra von kürzeren Erststudien der Verweis auf die europäische Entwicklung genutzt, um die Richtung der nationalen Reformen zu prägen? Wie groß waren die Bemühungen um europäische Einheitlichkeit oder Ähnlichkeit, beziehungsweise wieweit ging es um besondere österreichische Lösungen mit einigen europäischen Facetten? Die spannenden Fragen laden zur Lektüre ein. Die Antworten brauchen deshalb hier im Geleitwort nicht vorab aufgenommen und kommentiert zu werden.

Für alle diese zentralen Fragen dieses Buches ist kennzeichnend, dass hier keine analytisch trennscharfe Landkarte von Zielen, Prozessen und Ergebnissen des Bologna-Prozesses als ein in sich mehr oder weniger geschlossener Reformprozess ausgebreitet wird. Die zentrale Arbeitshypothese ist vielmehr: Wir verstehen die Ziele, Prozesse und Ergebnisse eines Reformprozesses nur dann richtig, wenn wir von Beginn an zur Kenntnis nehmen, dass ein solcher analytisch als gesondert herausarbeitbarer Prozess tatsächlich in eine sehr komplexe Wirklichkeit eingebettet ist – in gleichzeitig ablaufende andere Reformprozesse, in unterschiedliche Präferenzen und Aufmerksamkeitsgrade der verschiedenen Akteure, in unterschiedliche Provokationsgrade von internationalen Entwicklungen für nationale Diskurse, in Wandlungen des Zeitgeistes während der Implementation von Reform und anderes mehr.

Dass die zentralen Hypothesen, die in diesem Buch anfangs dargestellt werden, und die spätere Einordnung der Befunde zu diesen anfänglichen Hypothesen so stark die komplexen Gemengelagen unterstreichen, hat sicher viel mit der Entstehungsgeschichte dieses Buches zu tun. Es handelt sich nicht um einen Typ wissenschaftlicher Arbeit, der ganz "vom Schreibtisch aus" konzipiert worden ist. Wir kennen viele wissenschaftliche Arbeiten, in denen gute theoretische Vorbereitung und ein zunächst relativ geringer Stand der "Feldkenntnisse" zu einem übersichtlichen theoretischen Ausgangsgerüst geführt hatte, das dann im Laufe der wissenschaftlichen Arbeit allmählich zu einer höheren Komplexität von Theorie und Empirie weiterentwickelt wurde. In diesem Falle dagegen hatten offenkundig schon reichlich "Feldkenntnisse" über die Komplexität der Wirklichkeit vorgelegen, als der konzeptionelle Rahmen für die vorgesehenen Analysen entwickelt worden war.

Hier kommt zweifellos die biographische Einbettung der Entstehung dieses Buches zum Tragen. Die Autorin, Elisabeth Westphal, war bereits einige Jahre vorher und auch während ihrer Arbeit an der Dissertation hauptberuflich an der Gestaltung des Hochschul-

systems beteiligt. Sie gehört zu den bei der Österreichischen Universitätenkonferenz beschäftigten Expertinnen und Experten, die tagtäglich die Entwicklung der Hochschulen beobachten und Entscheidungen zur deren zukünftigen Gestaltung vorbereiten.

In den meisten Ländern Europas ist die Zahl der Personen gering, die innerhalb von Hochschulen oder gegebenenfalls auch von außeruniversitären Forschungseinrichtungen als auf Forschungs- und Lehrpositionen Beschäftigte sich primär mit dem Themenkreis Hochschule befassen und somit als hauptberufliche HochschulforscherInnen bezeichnet werden können. Das mögen nach den vorliegenden Informationen in Europa insgesamt etwa 2.000 Personen sein. In Europa gibt es auch kaum Personen, die nach der in den USA üblichen Terminologie und Praxis als "Institutional researchers" bezeichnet werden können: Als Angehörige der Planung oder Verwaltung von Hochschulen oder von hochschulnahen Agenturen, die primär die Aufgabe praxis- und entscheidungsnaher Forschung haben. Aber es gibt in Europa wohl mehr als 100.000 Personen, die in der Planung und Verwaltung von Hochschulen oder hochschulnahen Agenturen als "Hochschuprofessionelle" tätig sind, wie sie der Autor dieses Geleitworts bezeichnet: Als hauptberuflich Aktive bei der Gestaltung von Hochschulangelegenheiten Mitwirkende, d.h. nicht als primär Forschende und Lehrende, aber die Hochschulen ähnlich in ihrer Komplexität Verstehende und die Hochschulforschung zur Kenntnis Nehmende, um zu einer anspruchsvollen Gestaltung der Hochschulen beizutragen. Ein nicht unbeträchtlicher Anteil der "Hochschulprofessionellen" trifft die Entscheidung, sich wissenschaftlich mit einem Hochschulthema zu befassen - oft mit bemerkenswerten wissenschaftlichen Erträgen.

Elisabeth Westphal ist es gelungen, ihre beruflichen Erfahrungen konstruktiv in ihre wissenschaftliche Arbeit einzubringen und auch mit dem Erfahrungshintergrund ihres Studiums als Historikerin einen notwendigen Abstand von den Alltagsdiskursen zu gewinnen. Wenn sie dann doch am Schluss ihrer komplexen und vorsichtigen Ausführungen zu "süffigen" Aussagen kommt, so kann das niemand als stereotype Vereinfachung empfinden: Dass Österreich versucht hat, sich als ein "Musterknabe" der Bologna-Reform zu gerieren; dass Europa "benutzt" wurde, um die kontroverse Diskussion über Kurzstudium zu prägen; dass national getriebene Reformen um den Bologna-Prozess angesiedelt wurden, "bei denen Bologna nationalen Akteuren dazu diente, ihre Präferenzen zu verfolgen". Eine so wissensreiche und komplexe wissenschaftliche Analyse verdient auch Zusammenfassungen, die sich gut einprägen.

Univ.-Prof., Dr. Dr. h. c. Ulrich Teichler Internationales Zentrum für Hochschulforschung Kassel

# Einführung

Die Idee, eine wissenschaftliche Arbeit über die Einführung der Bologna-Reform in Österreich zu verfassen, ist auf meine berufliche Tätigkeit in der Hochschul- bzw. Universitätspolitik zurückzuführen. Im Rahmen dessen habe ich mich während der letzten eineinhalb Jahrzehnte sehr intensiv mit der Bologna-Reform auf nationaler und internationaler Ebene befasst. Bei meiner Arbeit, Gesprächen mit FachkollegInnen und vorbereitenden Recherchen fiel mir auf, dass es relativ wenig Literatur zur Bologna-Reform bzw. zum Bologna-Prozess in Österreich gibt. Die meisten Aufsätze, Diplomarbeiten oder Dissertationen, die einen Bezug zu Österreich haben, konzentrieren sich auf eine Abhandlung der Bologna-Dokumente, die in den Bologna Communiqués² befindlichen Aktionspunkte (manchmal in Bezug auf Universitäten und Fachhochschulen bzw. ihre Gesetzgebung) und eventuell die Rolle, die der österreichischen Regierung zukam, als sie in der zweiten Jahreshälfte 1998 die EU-Präsidentschaft innehatte und den Inhalt der *Sorbonne Deklaration*³ (1998) als politisches Thema aufnahm.<sup>4</sup>

Ein wesentlicher Mangel bisheriger Forschungsarbeiten besteht offenbar in Folgendem: Die Gründe, Erwartungen und Zielsetzungen der österreichischen Regierung, dem frei-willigen, nicht verbindlichen und außerhalb des EU-Rahmens stattfindenden Übereinkommen beizutreten, und die in diesem Zusammenhang praktizierten Vorgehensweisen auf nationaler Ebene (vonseiten der Politik und der Universitäten) wurden bis dato nicht ausführlich untersucht. Daher möchte ich die Genese und Einführung der Bologna-Reform in Österreich auf universitätspolitische Motive, gesellschaftspolitische Interessen

<sup>2</sup> Die Bezeichnung "Bologna Communiqués" wird in dieser Arbeit für jene Communiqués verwendet, die nach der Unterzeichnung der Bologna Deklaration 1999 verabschiedet wurden. Die Budapest-Wien Deklaration (2010) fällt aufgrund ihrer Bezeichnung und ihres Status nicht unter diese Bezeichnung.

<sup>3</sup> Sorbonne Joint Declaration. Joint Declaration on Harmonisation of the Architecture of the European Higher Education System by the Four Ministers in Charge for France, Germany, Italy and the United Kingdom (Paris, 25. Mai 1998).

Vergleiche beispielsweise: Elsa Hackl, Towards a European Area of Higher Education. Change and Convergence in European Higher Education. EUI Working Papers. RSC No. 2001/09, pp. 22-25; Cornelia Racké, The Bologna Process and the EU. Neither Within nor Without. Work in Progress Presented at the Third International EUREDOCS Conference, International Centre for Higher Education Research Kassel (Kassel, 16.-18. Juni 2006), pp. 7f; Pauline Ravinet, When Constraining Links Emerge from Loose Cooperation. Mechanisms of Involvement and Building of a Follow-up Structure in the Bologna Process. Paper Presented at the Third International EUREDOCS Conference, International Centre for Higher Education Research Kassel (16.-18. Juni 2006). Link: http://euredocs.sciences-po. fr/en/conference/2006/euredocs06ravinet.pdf, pp. 5, 13-15; Cornelia Racké, The Emergence of the Bologna Process. Pan-European instead of EU Governance, In: Dirk De Bièvre und Christine Neuhold (Hrsg.), Dynamics and Obstacles of European Governance (Cheltenham/Northampton 2007), p. 36; Andreas Spiegl und Elisabeth Westphal, The Bologna Process. A challenge to the Austrian universities, In: Eric Froment, Jürgen Kohler und Lewis Purser (Hrsg.), EUA Bologna Handbook, C 3.9-4 (Berlin 2008), pp. 2-3; Florian Feldbauer, Soft Coordination of European Higher Education. Genesis. Form and Democratic Legitimacy of the Bologna Process (unpublizierte geisteswissenschaftliche Dissertation, Universität Wien 2008).

<sup>5</sup> Die Differenzierung der Termini Hochschulen, Universitäten und Fachhochschulen wird in dieser Arbeit streng gehandhabt. Wenn im Text von Universitäten die Rede ist, sind ausschließlich die öffentlichen

(bzw. Interessenskonflikte) und die Argumentationsweisen der beteiligten Funktionäre und ExpertInnen (VerwaltungsbeamtInnen, JuristInnen, WissenschaftlerInnen etc.) vor dem europäischen Hintergrund untersuchen. Hinsichtlich der hochschulpolitischen Perspektiven und Entwicklungen liegt der Fokus der vorliegenden Arbeit auf den öffentlichen Universitäten und ihren RepräsentantInnen. Die detaillierte Implementierung der Bologna-Aktionspunkte wird hingegen nicht Gegenstand meiner Untersuchung sein, da dies den Rahmen sprengen würde.

Das vorliegende Buch basiert auf meiner Dissertation und liegt nun erstmals in überarbeiteter Buchform vor. Im Zuge meiner Forschungsarbeit wurden – wie in der wissenschaftlichen Community üblich - bereits Teilergebnisse auf Konferenzen vorgetragen und in Aufsätzen publiziert; folglich kann es zu Textgleichheiten kommen, die nicht unbedingt ausgewiesen sind. $^6$ 

Um die Entstehung des sogenannten Bologna-Prozesses nachvollziehen zu können, muss der angesetzte zeitliche Forschungsrahmen unweigerlich über 1998 (*Sorbonne Deklaration*) und 1999 (*Bologna Deklaration*<sup>7</sup>) hinausgehen. Folglich wird der Reform-Prozess in den Vordergrund gestellt und daher vorwiegend von der Bologna-Reform gesprochen. Es wird gezeigt, inwieweit die von den beiden Deklarationen angeregte zwei- bzw. später dreigliedrige Studienarchitektur und einige weitere initiierte Veränderungen für zahlreiche europäische Länder – darunter auch Österreich – etwas Neues darstellten und inwieweit auf bereits vorhandene Ideen und Vorschläge zurückgegriffen wurde. Dieser Ansatz erscheint insofern sehr wichtig, da bei näherer Betrachtung der öffentlichen und teilweise wissenschaftlichen Diskussionen um den Bologna-Prozess der Eindruck entsteht, dass sämtliche Neuerungen erst rund um die Bologna-Initiative entstanden.

Im Zuge der Recherchen in einigen österreichischen Regierungsprogrammen, Aufsätzen und Zeitungsartikeln aus den Jahren vor der Unterzeichnung der *Bologna Deklaration* durch einen österreichischen Regierungsvertreter fiel jedoch auf, dass bereits Jahre be-

Universitäten gemeint; wird der Terminus *Hochschule* verwendet, können alle oder einige der vorhandenen Hochschultypen gemeint sein. Es erscheint sinnvoll, auf diese Differenzierung explizit hinzuweisen, da sie im Diskurs um die Hochschulpolitik und die Hochschulen per se oft sehr lax gehandhabt wird

Elisabeth Westphal, Der Bologna-Prozess und die Entstehungsphase des UG 02, In: OeAD News, Bologna Process Anniversity, 1999-2019. 20 Jahre Bologna-Prozess. Impulse für den Europäischen Hochschulraum, Nr. 109 (2019), pp. 12f; Elisabeth Westphal, Die Bologna-Reform und studentischer Protest. Im Focus: Die uni brennt Bewegung 2009-2010, In: Jahrbuch der Universitätsgeschichte (erscheint 2020); Elisabeth Westphal, Die Geburtsstunde der Bologna-Reform im Spiegel der österreichischen Printmedien 1998/1999. Europäische Impulse und die österreichische Bildungspolitik, In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Bd. 40, H. 1 (2015), pp. 93–108; Elisabeth Westphal, Hochschulpolitische Entwicklungen in West- und Mitteleuropa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert, In: Beiträge zur Geschichte der Universität Main (erscheint 2020); Elisabeth Westphal, Mediale Berichterstattung in Österreich im Spannungsfeld der Bologna-, Studien- und Universitätsrechts-Reformen, In: Attila Pausits, Regina Aichinger und Martin Unger (Hrsg.), Quo Vadis Hochschule?, Beiträge zur evidenzbasierten Hochschulentwicklung (Münster 2019), pp. 33-54.

<sup>7</sup> The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint Declaration of the European Ministers of Education (Bologna, 19. Juni 1999).

Einführung 19

vor über Bologna überhaupt nachgedacht wurde, in Österreich immer wieder Diskussionen zur Verkürzung der Studiendauer (die Mindeststudiendauer wurde häufig sehr stark überschritten), zur Verminderung der Drop-outs, zur Reform des Studienrechts und zur Internationalisierung geführt wurden. Dieser Trend war ebenso in anderen europäischen Ländern wie Deutschland oder Italien bzw. auf supranationaler Ebene in Papieren der Europäischen Union (EU) zu erkennen. Zahlreiche Aspekte auf europäischer Ebene wurden bereits in aufschlussreichen Arbeiten und Aufsätzen dargelegt.<sup>8</sup> In einem analytischen Teil soll erarbeitet werden, wann sich die österreichische Politik mit diesen Themen auseinanderzusetzen begann und inwieweit Österreich von anderen Ländern bzw. der EU beeinflusst wurde. Wenngleich der Fokus dieser Arbeit auf dem Policy Making und auf Entwicklungen in Österreich liegt, wird dem Wechselspiel Europa – Österreich insofern Raum gegeben, da die Situation und Entwicklungen in Österreich dann nachvollzogen und verstanden werden können, wenn sie in den europäischen und internationalen Kontext eingebettet sind. Da Reformen nie im "luftleeren Raum" stattfinden, wird den Kontexten und der Rekontextualisierung sowohl im europäischen als auch im Österreich-spezifischen Teil ein großes Augenmerk geschenkt.

Mittels der *Critical Discourse Analysis* wurde ein Textkorpus bestehend aus ausgewählten Passagen aus Regierungsprogrammen, Diskussionspapieren, Protokollen, Stellungnahmen, Positionspapieren, Informationsmaterialien, Auszügen aus Studien, Zeitungsartikeln aus österreichischen Qualitätszeitungen und Aufsätzen analysiert. Einige Überlegungen und Hypothesen, die im zweiten Kapitel angeführt werden, wurden überprüft und in Verbindung mit den Initiativen sowie Aktivitäten der österreichischen Regierung zum Zustandekommen der Bologna-Reform und von nationalen Initiativen gebracht.

Schlussendlich noch einige Worte zum Aufbau der Arbeit: Es gibt zwei thematisch große Blöcke, von denen sich ersterer mit den europäischen hochschulpolitischen Entwicklungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auseinandersetzt, da viele letztendlich zur Entstehung der Bologna-Reform beigetragen haben. Dieses Hintergrundwissen scheint nötig, um die komplexen Entwicklungen einerseits innerhalb Europas und andererseits innerhalb Österreichs nachvollziehen zu können. Bei den europäischen hochschulpolitischen Entwicklungen wird bis auf die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg zurückgegangen, da viele der in der *Sorbonne* und *Bologna Deklaration* befindlichen Vorschläge auf bereits davor stattgefundene Entwicklungen in zahlreichen Themenfeldern zurückgingen. Die politischen Motivationen für diese Entwicklungen werden erforscht. Der Fokus der Europäisierung der Hochschulbildung liegt auf zwei Bereichen: der Rolle der Europäischen Union und der Rolle der Nationalstaaten.

<sup>8</sup> Vergleiche dazu Arbeiten von: Anne Corbett, Elsa Hackl, Guy Neave, Cornelia Racké, Ulrich Teichler, Thomas Walter, Johanna Witte.

Der zweite und inhaltlich umfangreichere Teil konzentriert sich auf die Situation in Österreich. Der Untersuchungszeitraum fokussiert hingegen auf die Jahre 1998 bis 2002, die eine spannende Periode – sowohl für Österreich als auch die öffentlichen österreichischen Universitäten – darstellten. Während dieser Zeitspanne wurden einige Universitätsreformen und -novellen diskutiert bzw. neue Gesetze vorbereitet (UniStG 1997, Novelle des UniStG 1999, UG 2002), die erste EU-Präsidentschaft<sup>9</sup> Österreichs seit dem EU-Beitritt 1995 fand statt und die europäische Initiative für einen Europäischen Hochschulraum (*Sorbonne Deklaration* 1998 und *Bologna Deklaration* 1999) wurde gestartet. Um den Forschungsgegenstand und die -ergebnisse einigermaßen übersichtlich darzustellen, wurde beschlossen, die Thematik in zwei Forschungsabschnitten abzuhandeln. So wird im ersten auf die studienrechtliche Ausgangssituation und die Veränderungen durch die europäischen Initiativen in den Jahren 1998 und 1999 eingegangen und im zweiten werden einerseits der Umgang mit diesen und die Auswirkungen dieser neuen Rahmenbedingungen erforscht, andererseits das Zusammenspiel von Studienrecht und Organisationsrecht bzw. die Entstehung des Universitätsgesetzes untersucht.

Im vorliegenden Text wird ausschließlich die Bezeichnung Europäische Union verwendet, auch wenn diese Bezeichnung erst mit dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union (Maastricht Vertrag, 1992) legitimiert wurde. Davor war dies die umgangssprachliche Bezeichnung der Europäischen Gemeinschaft gewesen, obwohl beide Institutionen juristisch gesehen immer unterschiedlich waren. Dieser Beschluss wird durch die Verwendung des Begriffs Europäische Union in der Sorbonne Deklaration und Bologna Deklaration bekräftigt. Nähere Informationen: http://europa.eu/european-union/about-eu\_de (abgerufen am 5. Oktober 2019).

# 1. Derzeitiger Forschungs- und Erkenntnisstand

Jene politische Zusammenkunft, die die Bologna-Reform bzw. den Bologna-Prozess letztendlich auslöste, resultierte in der Sorbonne Deklaration, die von vier für Hochschulbildung zuständigen MinisterInnen aus Frankreich, Deutschland, Italien und dem Vereinigten Königreich am 25. Mai 1998 unterschrieben wurde. Die Idee der vier MinisterInnen war, dass der universitären Bildung in einem Europa des Wissens eine wesentliche Rolle zukomme; sie betonten, dass die intellektuelle, kulturelle, soziale und technische Dimension Europas zu stärken sei. Indem Barrieren beseitigt würden und es künftig einen gemeinsamen Rahmen für universitäre Lehre und Lernen gäbe, könnte die Mobilität der Studierenden gesteigert und ein länderübergreifender Arbeitsmarkt geschaffen werden. Aus diesem Grund schlugen die MinisterInnen eine bessere Kooperation untereinander vor, die gleichzeitig zu einer Verbesserung der Anerkennung von Abschlüssen, Erleichterungen in der Mobilität von Studierenden und schlussendlich zu einer besseren employability<sup>10</sup> führen sollte. Weiters sollte es akademische Abschlüsse (undergraduate, graduate) geben, die international bekannt sind und auch anerkannt werden. Schlussendlich luden die MinisterInnen andere europäische KollegInnen und alle europäischen Universitäten ein, sich dem Bündnis anzuschließen, um somit zu einer weltweiten Positionierung Europas durch eine verbesserte, der Zeit gemäßen Hochschulbildung beizutragen.11

Interessant ist, dass dieses lose, nicht verpflichtende Übereinkommen bald sehr viel Aufmerksamkeit – aus unterschiedlichen Gründen – auf sich zog. Dies schreibt Elsa Hackl unter anderem der Tatsache zu, dass die Unterzeichner nicht nur die WissenschaftsministerInnen der vier größten EU-Mitgliedsstaaten waren, sondern auch die drei Haupt-

Einige Termini in den Bologna-Dokumenten haben zu Verwirrungen bzw. Missverständnissen beigetragen. Einerseits, da sie falsch verstanden und folglich falsch angewandt worden sind bzw. werden, andererseits weil sie falsch übersetzt worden sind und teilweise noch werden. Diese Umstände können insbesondere bei Bezeichnungen wie employability, governance oder autonomy darauf zurückgeführt werden, dass sie wie im Fall von employability eher Neuschöpfungen waren und ihrem ursprünglichen Verwendungskontext entnommen wurden. Ludwig Pongratz bezeichnet derartige Begriffe aufgrund ihrer Elastizität und Grenzlosigkeit als "Plastikwörter" (Ludwig A. Pongratz, Bildung im Bermuda-Dreieck. Bologna. Lissabon. Berlin. Eine Kritik der Bildungsreform (Paderborn 2009), pp. 46f); "Kunstwörter" wäre eine andere passende Bezeichnung.

Das Wort *employability* wird beispielsweise in Verbindung mit Bologna und der neuen Studienarchitektur häufig verwendet, jedoch ebenso oft missverstanden, missinterpretiert und falsch übersetzt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es keine wirklich adäquate Übersetzung dieses Wortes ins Deutsche gibt. In der vorliegenden Forschungsarbeit werden die von Ulrich Teichler verwendeten Begriffe der *Beschäftigungsfähigkeit* bzw. *beruflichen Relevanz* verwendet; diese kommen sehr nahe an den englischen heran. Vergleiche dazu: Ulrich Teichler, Hochschulsysteme und Hochschulpolitik. Quantitative und strukturelle Dynamiken, Differenzierungen und der Bologna-Prozess. In: Anke Hanft (Hrsg.), Studienreihe Bildungs- und Wissenschaftsmanagement, Bd. 1 (Münster/New York/München 2005), p. 135; Ulrich Teichler, Bologna. Motor or Stumbling Block for the Mobility and Employability of Graduates, In: Harald Schomburg und Ulrich Teichler (Hrsg.), Employability and Mobility of Bachelor Graduates in Europe. Key Results of the Bologna Process (Rotterdam 2011), pp. 27–30.

modelle in der europäischen Hochschulpolitik darstellen (Humboldts Modell in Deutschland; professionelles Training-Modell in Frankreich; persönliches Entwicklungsmodell im UK). <sup>12</sup> Ihre Schlussfolgerung und letztendlich auch implizierte Begründung, warum der Bologna-Prozess letztendlich zu Stande kam, ist die folgende:

"Until the Sorbonne Declaration, the three models were protected by the Member States on grounds of national tradition and cultural diversity. The Sorbonne Declaration signalled a reduced commitment to support the particularities of national higher education. A *European area of higher education* is to be created, and national higher education must adapt to fit under the new roof."<sup>13</sup>

Bei der Diskussion um das Zustandekommen der *Sorbonne Deklaration* und später der *Bologna Deklaration* wird größtenteils nicht auf die Hintergründe der PolitikerInnen für ihre Zustimmung zu diesen Papieren eingegangen bzw. werden die jeweiligen nationalen Gegebenheiten nicht (ausführlich) thematisiert. Aus diesem Grund erscheint Cornelia Rackés Aufsatz von besonderer Bedeutung, in dem die Autorin darauf hinweist, dass die Hauptmotivation für das Zustandekommen des Bologna-Prozesses folgende Annahmen waren: Durch die Unterstützungsbekundung der *Bologna Deklaration* wären Reformen auf nationaler Ebene leichter durchzuführen, die durch den internationalen Wettbewerb und die Wahrnehmung, dass die Attraktivität der Hochschulen zu verbessern wäre, noch verstärkt wurden.<sup>14</sup>

Dieses Argument stellt einen Anknüpfungspunkt zu einer meiner Fragestellungen dar, warum die österreichische Regierung sich für das Zustandekommen der *Bologna Deklaration* bzw. der Bologna-Reform so stark einsetzte, obwohl Reformen im universitären Bereich bereits im Gange waren (UniStG 1997). Noch dazu, wo es sich bei der Bologna-Reform um einen Reform-Prozess handelt, der nicht innerhalb des EU-Rahmens stattfindet, sondern auf Freiwilligkeit beruht.

Um diese Frage beantworten zu können, werden europäische hochschulpolitische Entwicklungen analysiert, die für die Entstehung und Formierung von Politiken / Policy Formation von großem Interesse sind. Neben der Rolle der Universitäten in den Nationalstaaten und in der Europäischen Union wird neben der Magna Charta Universitatum (1988) auf zwei signifikante Papiere eingegangen (Sorbonne Deklaration – 1998, Bologna Deklaration – 1999), deren Relevanz für die Hochschulpolitik in Österreich erarbeitet werden soll. Die Hintergründe, inhaltliche Details und Reaktionen bieten sowohl einen sehr guten Einblick in Policy Formation und Change im europäischen Kontext, als auch in deren Aufnahme in die Formulierung nationaler Politiken. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die politische Dimension der Bologna-Reform und nicht auf die Imple-

<sup>12</sup> Hackl, European Area, p. 19.

<sup>13</sup> Ebd., p. 20.

<sup>14</sup> Racké, Emergence, p. 30.

mentierung der Aktionspunkte der Bologna-Referenzpapiere. Daher stehen die Aufnahme von europäischen Papieren, Ideen und Dynamiken sowie deren Übersetzung sowohl im öffentlichen universitären Bereich als auch in der österreichischen Politikformulierung im Zentrum.

#### 1.1. Unterschiedliche Literatursorten

Über das Zustandekommen und die Implementierung der Bologna-Reform gibt es mittlerweile reichhaltig Literatur, die sich einerseits mit europäischen bzw. einigen nationalstaatlichen Entwicklungen auseinandersetzt, und andererseits von unterschiedlichen Gruppierungen publiziert wird. In diesem Kapitel werden die wichtigsten vorgestellt, um einen Einblick in die Komplexität dieser Initiative zu geben. So werden die prominentesten nationalen und internationalen InteressensvertreterInnen kurz vorgestellt, die in den Prozess und die Entstehung der Papiere involviert sind. Daneben gibt es mittlerweile eine Vielzahl an wissenschaftlichen Arbeiten aus unterschiedlichen Bereichen, mit unterschiedlichem Fokus und von unterschiedlicher Qualität, die sowohl für die wissenschaftliche als auch die hochschulpolitische Welt von informativem Wert sind.

#### 1.1.1. Vorbereitende Literatur für die BildungsministerInnenkonferenzen

Ein großer Komplex besteht aus jener Literatur, die in Vorbereitung für die jeweilige BildungsministerInnenkonferenz von unterschiedlichen involvierten VertreterInnen publiziert wird. In Vorbereitung der *Bologna Deklaration* wurde von Guy Haug<sup>15</sup> und Jette Kirstein der sogenannte Bericht *Trends in Learning Structures in Higher Education*<sup>16</sup> publiziert, der die Grundlage für diese darstellen sollte und deren Auftraggeber die *Confederation of European Union Rectors ´ Conferences* und die *Association of European Universities* (CRE)<sup>17</sup> waren. Die *Trends-*Folgeberichte der *European University Association* (EUA) wurden bis 2010 im zweijährigen (danach im dreijährigen) Zyklus in Auftrag gegeben, jedoch veränderte sich im Laufe der Zeit das Forschungsdesign der Berichte. Diese Berichte, die sozusagen den Status Quo der europäischen Universitäten darstellen, bilden eine Basis bei der Vorbereitung für das jeweilige Communiqué und fokussieren den Implementierungsstand des Bologna-Prozesses der europäischen Universitäten bzw. Prob-

Als Experte für Kooperationen zwischen den europäischen und amerikanischen Hochschulsystemen hatte sich Guy Haug seit den 1970er-Jahren durch erste Versuche, joint courses zwischen Instituten unterschiedlicher Staaten mit unterschiedlichem Status (privat, öffentlich...) zu entwickeln und einzurichten, einen Namen gemacht. Vergleiche dazu: Anne Corbett, Universities and the Europe of Knowledge. Ideas. Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy. 1955–2005 (Basingstoke/New York 2005), p. 197.

<sup>16</sup> Guy Haug und Jette Kirstein (Hrsg.), Trends in Learning Structures in Higher Education. Project Report (Brüssel, 7. Juni 1999).

Diese beiden Institutionen wurden 2001 in die European University Association (EUA) zusammengeführt, die sowohl Universitäten als auch nationale Rektoren- oder Universitätenkonferenzen vertritt; European University Association, EUA Annual Report 2001 (Brüssel 2002), p. 5.

lem- und Fragestellungen, die – durch die jeweiligen nationalen Kontexte bedingt – auftreten können.<sup>18</sup> Durch die von der Vereinigung der europäischen Studierenden (European Students' Union/ESU, vormals ESIB)19 verfassten Berichte Bologna With Students 'Eyes soll der Stimme der Studierenden Gehör verschafft werden. Obwohl der Bologna-Prozess ein außerhalb der Europäischen Union stattfindender Prozess ist, war die Europäische Kommission inoffiziell seit der Sorbonne Follow Up Group ein beratendes Mitglied; offiziell wurde sie 2001 in die internationale Bologna Follow Up Group aufgenommen<sup>20</sup>. Einen weiteren nicht unwesentlichen Bericht stellt der Stocktacking Report dar, der aus Länderberichten der an der Bologna-Reform teilnehmenden Länder erstellt wird. Diese werden wie beispielsweise im Falle Österreichs vom Ministerium erstellt. Neben Fortschrittsberichten von weiteren Organisationen wie der ENQA<sup>21</sup>, EURASHE<sup>22</sup> oder der Europäischen Kommission, gibt es weitere Berichte, die von den an der Bologna-Reform teilnehmenden BildungsministerInnen in Auftrag gegeben werden. Diese werden häufig von Arbeitsgruppen erstellt, die primär aus BeamtInnen (der nationalen am Bologna-Prozess teilnehmenden Länder und Ministerien) bestehen. Von diesen Papieren und Arbeitsberichten abgeleitet, die sozusagen die inhaltliche Grundlage darstellen, entstehen die jeweiligen Communiqués, die von einer Vorbereitungsgruppe erstellt werden und danach in allen nationalen Bologna-Follow-up-Gruppen – so diese existieren - diskutiert werden, wobei deren Rückmeldungen wiederum teilweise in die Endversion der Communiqués eingespeist werden.

Vergleiche: Sybille Reichert und Christian Tauch, Trends IV. European Universities Implementing Bologna. EUA Publications 2005 (Brüssel 2005); David Crosier, Lewis Purser und Hanne Smidt, Trends V. Universities Shaping the European Higher Education Area. EUA Publications 2007 (Brüssel 2007).

Die europäische Studierendenvertretung ESIB wurde 1980 als Western European Student Information Bureau (WESIB) gegründet, das sich nach den politischen Ereignissen um 1989 öffnete und in European Student Information Bureau (ESIB) umbenannte. 2007 fand eine weitere Namensänderung in European Students' Union (ESU) statt, die ESU mit veränderten Aufgabengebieten argumentiert. Die ESU versucht die Stimme der Studierenden in europäischen hochschulpolitischen Belangen sichtbarer zu machen. Die Einbindung der Studierenden und ihre Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen an den Hochschulen, in den Nationalstaaten und auf europäischer Ebene sollten durch sie gestärkt werden. Link: http://www.esu-online.org/ (abgerufen am 5. Oktober 2019).

<sup>20</sup> Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the Meeting of European Ministers in Charge of Higher Education (Prague, 19. Mai 2001), p. 3.

<sup>21</sup> Als Mitgliederorganisation wurde das European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) 2000 gegründet, um die europäische Kooperation in hochschulischen Qualitätssicherungsbelangen zu fördern und um externe hochschulische Qualitätssicherung durchführen. 2004 wurde die Organisation in European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) umbenannt. Link: http://www.enqa.eu/ (abgerufen am 5. Oktober 2019).

<sup>22</sup> Die European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE) wurde 1990 als eine internationale Non-Profit-Organisation gegründet, deren Mitglieder (abgesehen von einigen hochschulischen Interessensvertretungen) hauptsächlich Fachhochschulen und andere individuelle Hochschulinstitutionen sind. Link: http://www.eurashe.eu (abgerufen am 5. Oktober 2019).

### 1.1.2. Literatur von Interessensvertretungen auf nationaler Ebene

Die Rektorenkonferenzen der Universitäten<sup>23</sup> bzw. manchmal auch der Hochschulen insgesamt, die es in vielen europäischen Ländern als Interessensvertretungen gibt, produzieren ihrerseits ebenfalls wichtige kleinere oder größere Übersichten, Beiträge, Publikationen oder Studien(-beiträge), die Quellen im Hinblick auf die Bologna-Reform darstellen. Manche nationalen Rektorenkonferenzen, deren Aufgabenspektren und Größen es erlauben, erstellen Orientierungsmaterialien für ihre Mitglieder, lassen teilweise Studien zur Implementierung der Reform erstellen und/oder können Beratung bzw. Hilfestellungen in einem größeren Ausmaß anbieten (bspw. die Hochschulrektorenkonferenz in Deutschland oder die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten,<sup>24</sup> zu einem geringeren Teil die Österreichische Rektorenkonferenz<sup>25</sup>).

Weitere nationale Interessensvertretungen, die sich zur Bologna-Reform äußern, die Papiere produzieren und je nach den nationalen Strukturen in Konsultationsprozesse einbezogen werden, sind beispielsweise Vertretungen der ArbeitnehmerInnen oder ArbeitgeberInnen, Gewerkschaften, Organisationen für wirtschaftliche Kooperationen oder Entwicklungen, die national bzw. international agieren. Auch Institutionen, deren Hauptarbeitsbereich im hochschulischen Qualitätsmanagement und in der Qualitätssicherung liegt, produzieren entsprechende Quellentexte.

Die in Österreich produzierten Textkorpora lassen sich ebenfalls in unterschiedliche Gruppierungen einteilen. So werden und wurden sie von politischen VertreterInnen, Universi-

a.) Unter "Rektorenkonferenz" ist ein Zusammenschluss von VertreterInnen entweder von Universitäten und/oder anderen Hochschultypen eines Landes zu verstehen, die diese nach außen hin vertreten und aktiv werden bzw. nach innen zur Findung gemeinsamer Positionen und Handlungen beitragen. Die Organisationsform und das Aufgabenprofil variieren von Land zu Land und von Institutionstyp zu Institutionstyp, und sind je nach Beschluss und/oder Gesetzeslage festgelegt. (Da es keine umfassende Definition von "Rektorenkonferenz" gibt, habe ich diese selbst geschrieben, basierend auf unterschiedlichen Mission Statements von Rektorenkonferenzen wie beispielsweise der CRUS – www.crus.ch/www.swissuniversities.ch; der uniko www.uniko.ac.at; der HRK www.hrk.de; des Dudens http://www.duden.de/rechtschreibung/Rektorenkonferenz (abgerufen am 5. Oktober 2019)).

b.) Die nationalen Rektorenkonferenzen wurden gebeten, Fragebögen bzw. Daten zu ihrem Land und Hochschulsystem zu überprüfen, zu beantworten und nach aktuellen Entwicklungen und Reformen zu ergänzen.

<sup>24</sup> Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) existierte zwischen 2001 und 2014. 2015 fusionierte sich die CRUS mit der Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz und der Schweizerischen Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen und firmiert nun unter dem Namen swissuniversities – Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen. Swissuniversities, Jahresbericht 2015 (Bern 2016) Link: https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Komm/JB\_SWU/SWU\_JB2015\_S\_DE.pdf (abgerufen am 5. Oktober 2019)

<sup>25</sup> Die Österreichische Rektorenkonferenz, die 2008 in Österreichische Universitätenkonferenz (uniko) umbenannt wurde, vertritt die öffentlichen Universitäten und ist deren Sprachrohr nach außen. Nach innen kommt ihr eine Impuls-setzende, koordinierende, organisierende und servicierende Rolle zu. Im Jahr 1998 hatte sie 18 Mitglieder; im Jahr 2017 sind dies gemäß dem Universitätsgesetz 2002 21 Universitäten, da die drei medizinischen Fakultäten in eigene Universitäten umgewandelt wurden. Vergleiche: www.uniko.ac.at; § 7 Abs. 2 UG 2002. In der vorliegenden Publikation wird die vor 2008 gängige Bezeichnung Rektorenkonferenz verwendet.

tätsvertreterInnen, der Österreichischen Rektorenkonferenz, ProfessorInnen bzw. HochschulforscherInnen, Interessensvertretungen der Studierenden, der Wirtschaft oder von JournalistInnen hergestellt. Diese stellen für die Fragestellung dieser Publikation wesentliche Quellen dar und sollen, so sie Relevanz besitzen, verwendet werden.

# 1.1.3. Arbeiten von Bildungs-, Politik-, Sprach-, Geschichts- und HochschulforscherInnen

Einen weiteren Literaturkorpus stellen Bildungs-, Politik-, Sprach-, Geschichts- und HochschulforscherInnen her, die sich mit den stattfindenden Prozessen, Strukturen, Motiven, Entwicklungen, Diskussionen und der als Grundlage für die Entscheidungen der MinisterInnen erstellten Literatur auseinandersetzen und sie in den europäischen bzw. nationalen Kontext setzen.

Aufschlussreich erscheinen Arbeiten, die sich mit den ursächlichen Motiven der PolitikerInnen und BeraterInnen zum Zustandekommen der *Sorbonne* und *Bologna Deklaration* auseinandersetzen und die in ihre Erhebungsmethoden auch Interviews, E-Mail- und Briefverkehr einbezogen haben. Einige sehr informative Arbeiten, die einige Forschungslücken wesentlich verkleinert haben, stellen ausgesuchte Tagungsbeiträge, Diplomarbeiten und Dissertationen dar, die nur teilweise in Buchform erschienen sind. Das Auffinden vieler innovativer Arbeiten von zumeist jungen ForscherInnen gestaltet sich manchmal schwierig, da sie unter Umständen – wenn überhaupt – nur auf kleinen Internetplattformen oder in Tagungspublikationen in geringer Auflage, jedoch nicht immer in Buchform erscheinen. Im Großen und Ganzen gibt es zahlreiche Aufsätze, die unterschiedliche Aspekte thematisieren.

An dieser Stelle sollen einige Arbeiten exemplarisch behandelt werden, die von besonderer Bedeutung sind und auch einige Forschungslücken aufzeigen. Da in der vorliegenden Arbeit insbesondere europäische und österreichische Entwicklungen einander gegenübergestellt werden, wird die hier besprochene Literatur dementsprechend eingeteilt.

#### 1.1.3.1. Arbeiten mit europäischem Fokus

Zur Magna Charta Universitatum und zur Sorbonne Deklaration gibt es relativ wenig Sekundärliteratur bzw. liegen vorhandene Beiträge zumeist nur in Aufsatzform, in teilweise schwer zugänglichen Ausgaben, vor. Dies erscheint umso erstaunlicher, da beide sozusagen als Wegbereiterinnen der Bologna Deklaration gesehen werden können und ihnen historisch gesehen ein wichtiger Stellenwert beizumessen ist.

Stephen Lay bettet in seiner Arbeit *The Interpretation of the Magna Charta Universitatum* and its Principles<sup>26</sup> die Magna Charta<sup>27</sup> in ihren historischen Kontext. Gleichzeitig liefert

<sup>26</sup> Stephen Lay, The Interpretation of the Magna Charta Universitatum and Its Principles (Observatory for Fundamental University Values and Rights, Bologna 2004).

<sup>27</sup> Die g\u00e4ngige Abk\u00fcrzung der Magna Charta Universitatum ist Magna Charta und wird in diesem Text ebenfalls verwendet.

er einen kurzen kompakten Abriss der historischen Entwicklung der Universität sowie von Themen, die seit ihrer Entstehung für Diskussionen gesorgt haben. Dazu gehören Lehre, Forschung, Organisation der Universität, institutionelle Autonomie, Reformen, Gelehrsamkeit oder das Verhältnis zwischen Universität, Gesellschaft und Staat. Die Interpretationen, Rückschlüsse und Thesen für die Zukunft der Universität und der *Magna Charta* sind aufschlussreich und gut durchdacht.

Die Arbeiten von Pauline Ravinet<sup>28</sup> und Elsa Hackl<sup>29</sup> liefern Hintergrundwissen und interessante Einsichten zum Entstehungsprozess der *Sorbonne Deklaration*, die in dieser Form ihresgleichen suchen. Insbesonders die Verwendung von Briefen, E-Mails, Interviews oder internen Dokumenten gibt Einblicke in politische Prozesse, die wichtige Informationen beinhalten und somit zu interessanten, fundierteren Interpretationen der offiziellen Papiere beitragen.

Nicht nur für Außenstehende und nicht unmittelbar Involvierte ist der Bologna-Prozess samt Management, zahlreicher Stakeholder und immerzu erweiterter oder modifizierter Reformagenden schwer durchschaubar. Aufgrund der Komplexität und der Verwobenheit der Forschungsfelder um die Bologna-Reform fällt es nicht leicht, die vorhandene Sekundärliteratur in gewisse Gruppen einzuteilen. Dazu kommt noch, dass es sich bei der Hochschulforschung per se um ein "gegenstandsorientieres Forschungsgebiet"30 aus den Human- und Sozialwissenschaften<sup>31</sup> handelt, das interdisziplinär angelegt ist und "sich durch die Verbindung von Methoden, Theorien, Erkenntnissen und Wissen aus verschiedenen Disziplinen speist und von der Ergänzung und Verbindung der disziplinären Zugänge lebt."32 Die vorhandene, wenngleich in unterschiedlichen Disziplinen entstandene Literatur kann der Hochschulforschung als Überbegriff zugerechnet werden, da es sich um Forschung handelt, "die Fragen der Hochschule zum Gegenstand hat."33 Für diese Publikation scheint der interdisziplinäre Zugang aufgrund der unterschiedlichen zu integrierenden Aspekte eine conditio sine qua non. Beim gegenstandsorientierten Forschungsgebiet handelt es sich hier um die Bologna-Reform; im Detail stehen dessen Hintergründe, Auswirkungen, Entwicklungen, Interpretationen und Umsetzungen in Westeuropa und insbesondere Österreich im Fokus. Wissenschaftliche Arbeiten aus

<sup>28</sup> Pauline Ravinet, The Sorbonne Meeting and Declaration. Actors. Shared Vision and Europeanisation. Work in Progress präsentiert bei der Second International EUREDOCS Conference, Stein Rokkan Center for Social Studies in Bergen (Bergen, 19.–21. Mai 2005). Link: http://www.euredocs.sciences-po.fr/en/conference/2005/ravinet.pdf (abgerufen am 5. Oktober 2019); Ravinet, Constraining Links.

<sup>29</sup> Hackl, European Area; Elsa Hackl, The Intrusion and Expansion of Community Policies in Higher Education, In: Higher Education Management. Journal of the Programme on Institutional Management in Higher Education, Bd. 13, Nr. 3 (Paris 2001), pp. 99–115.

<sup>30</sup> Ulrich Teichler, Chancen und Grenzen der vergleichenden Hochschulforschung, In: Barbara Kehm und Ulrich Teichler (Hrsg.), Vergleichende Hochschulforschung. Eine Zwischenbilanz. Themenband II (Werkstattberichte 50, Kassel 1996), p. 45.

<sup>31</sup> Ebd., p. 45.

<sup>32</sup> Christian Schneijderberg, Katharina Kloke und Edith Braun, Disziplinäre Zugänge zur Hochschulforschung, In: Die Hochschule Bd. 2 (Wittenberg 2011), p. 7.

<sup>33</sup> Teichler, Chancen und Grenzen, p. 15.

den Disziplinen Bildungs- und Erziehungswissenschaften, Geschichte, Jurisprudenz, Linguistik, Philosophie, Politologie, Soziologie und Wirtschaftswissenschaften sind in diesem Kontext von Relevanz. Die Vorteile des interdisziplinären Zugangs liegen in der besseren Abdeckung der Breite von hochschulischen Themen, wohingegen ein disziplinärer Zugang eine bessere Fokussierung ermöglichen würde.<sup>34</sup>

Einen guten Einblick bieten einige Arbeiten, die sich mit den zahllosen politischen Entwicklungen auf europäischer Ebene, den internationalen und nationalen Politikgestaltungsprozessen, den Auswirkungen des und der Umsetzung der Aktionspunkte der Bologna-Reform, den Interessensvertretungen und Netzwerken, institutionellen Strukturen und Gegebenheiten, nationalstaatlichen Gegebenheiten und Entwicklungen, nationalstaatlichen Konvergenzen, der Analyse von entsprechenden Quellentexten oder Bologna-Aktionspunkten auseinandersetzen. An dieser Stelle werden einige Gruppierungen bzw. Arbeiten, die einen Bezug zum Forschungsschwerpunkt darstellen, exemplarisch angeführt; wenngleich mit dem Wissen, dass es weitere Forschungsfelder und eindrucksvolle Analysen gibt.

Insbesondere Länderstudien, die vor dem europäischen Hintergrund entstehen oder die (hochschul-)politische institutionelle bzw. akteursspezifische Entwicklungen einiger Länder vergleichend darstellen, geben aufschlussreiche Einblicke in die Variantenvielfalt und Machbarkeit der Umsetzung, in nationale und kulturelle Eigenheiten, in den unterschiedlichen Umgang mit politischen Vorschlägen oder die Instrumentalisierung derselben. Jene Studien, die nicht nur Ähnlichkeiten und Unterschiede darstellen, sondern Vergleiche, supranationale Entwicklungstendenzen oder Konvergenzen herausarbeiten, stellen einen besonderen Mehrwert dar.35 So wird beispielsweise in sogenannten Konvergenzstudien eine Annäherung in Bereichen wie Studienstruktur, -organisation und -länge, der Einführung und Verwendung von ECTS und Diploma Supplement, Qualitätssicherung, employability, soziale Dimension oder Mobilität herausgearbeitet. Die terminologischen Feinheiten des Konvergenzbegriffs bestehen mitunter darin, dass es sich bei den Untersuchungen um Annäherungsaspekte in definierten Politikbereichen handelt, die in einem lang angelegten Prozess stattfinden. Keinesfalls gemeint ist eine Harmonisierung bzw. ein Zustand.36 Zwei groß angelegte Länderstudien, die als Konvergenzstudien bezeichnet werden können, beschäftigen sich mit nationalen und internationalen Faktoren, die zu hochschulpolitischen Änderungen und Entwicklungen geführt haben, die durch den Bologna-Prozess ausgelöst wurden.

In einer Forschergruppe um Christoph Knill wurden hochschulpolitische Reformen mit Fokus auf die Gestaltung der Studienstrukturen und Qualitätssicherungssysteme

<sup>34</sup> Schneijderberg, Disziplinäre Zugänge, p. 8.

<sup>35</sup> Vergleiche dazu: Teichler, Chancen und Grenzen, p. 33.

<sup>36</sup> Brigitte Unger und Frans Van Waarden, Introduction. An Interdisciplinary Approach to Convergence, In: Brigitte Unger und Frans Van Waarden (Hrsg.), Convergence or Diversity. Internationalization and Economic Policy Response (Aldershot/Brookfield 1995), p. 3.

untersucht, die zwischen 1996<sup>37</sup> und 2008 durch den Bologna-Prozess initiiert wurden.38 Es wurden insgesamt 20 OECD-Länder herangezogen, wobei 14 Staaten39 ausgesucht wurden, die von Anbeginn am Bologna-Prozess teilgenommen hatten und gleichzeitig EU-Mitglieder sind. Sechs weitere OECD-Länder<sup>40</sup> fungierten als Kontrollgruppe, die weder am Bologna-Prozess teilnahmen, noch EU-Mitglieder waren. Somit sollte erforscht werden, ob hochschulpolitischer Wandel bzw. Konvergenzen durch Bologna und eine daraus folgende Europäisierung oder andere Faktoren hervorgerufen wurden. Die Ergebnisse sind insbesondere deshalb interessant, da es eine Kontrollgruppe als Korrektiv gab. Einzig bei der Umstellung auf die sogenannte dreigliedrige Struktur (Bachelor, Master, Doktorat) erscheint die Kontrollgruppe nicht ihre entsprechende Aufgabe erfüllen zu können, da alle in ihr erfassten Länder bereits vor 1996 ihre Studiensysteme umgestellt hatten und somit keine Konvergenzen oder Divergenzen feststellbar sind. Die Endergebnisse zeigen, dass die Hochschulpolitiken der betroffenen EU-Länder insbesondere nach der Unterzeichnung der Bologna Deklaration nachweisbar zu einem großen Teil konvergierten. Das heißt, dass eine Politikübernahme in den Bereichen Studiensysteme, ECTS, Diploma Supplement und Qualitätssicherungsmechanismen stattgefunden hat. Bezüglich der praktischen Umsetzung der Politiken an den Universitäten kam es zwischen 2004 und 2008 zu sehr großen Umwälzungen hinsichtlich der Einführung von Bachelor- und Masterstudien und der Maßnahmen in der institutionellen Qualitätssicherung. Verglichen mit den nicht am Bologna-Prozess teilnehmenden OECD-Ländern kam es in den unterschiedlichen EU-Ländern prinzipiell zu wesentlich höheren Konvergenzen, die durch transnationale Kommunikation entstanden waren. Die Studie beweist ebenso, dass einerseits "die Teilnahme am Bologna-Prozess erheblichen Einfluss auf hochschulpolitische Reformen des letzten Jahrzehnts hatte, "41 aber andererseits auch, dass "nicht am Bologna-Prozess teilnehmende Staaten ihre Studienstrukturen und Qualitätssicherungssysteme an die Vereinbarungen des Bologna-Prozesses angepasst"42 haben. Das bedeutet, dass die PolitikerInnen der nicht involvierten OECD-Länder, die ursprünglich als Vorbilder für den angestoßenen Prozess galten, ihrerseits wiederum auf die Bologna-Reform reagierten. Allgemein konvergenzfördernd für die Übernahme der untersuchten Hochschulpolitiken erwiesen sich die Faktoren Zeit sowie Ähnlichkeit in

<sup>37</sup> Die Zeitspanne wurde bewusst vor der Bologna Deklaration angesetzt, um zu erforschen, ob es bereits vor 1999 Annäherungen, beispielsweise durch die Lissabon-Anerkennungskonvention von 1997, gegeben hat.

<sup>38</sup> Christoph Knill, Eva Maria Vögtle und Michael Dobbins, Hochschulpolitische Reformen im Zuge des Bologna-Prozesses. Eine vergleichende Analyse von Konvergenzdynamiken im OECD-Raum (Wiesbaden 2013).

<sup>39</sup> Belgien (Flandern und Wallonien werden separat behandelt), D\u00e4nemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, die Niederlande, Portugal, \u00f6sterreich, Spanien, Schweden und das Vereinigte K\u00f6nigreich.

<sup>40</sup> Australien, Japan, Mexiko, Neuseeland, Südkorea und die Vereinigten Staaten von Amerika.

<sup>41</sup> Knill, Hochschulpolitische Reformen, p. 78.

<sup>42</sup> Ebd., p. 78.

hochschulpolitischer Steuerung in politisch-institutionellen und allgemein kulturellen Belangen, wenngleich in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung.

Eine herausragende und umfangreiche wissenschaftliche Arbeit, die sich mitunter Konvergenzaspekten widmet, stellt die Dissertation von Johanna Witte dar. In *Change of Degrees and Degrees of Change*<sup>43</sup> sind vier Länderstudien<sup>44</sup> enthalten, deren unterschiedlicher politischer und institutioneller Umgang mit dem Bologna-Prozess einen guten Einblick in die Facettenhaftigkeit, Interpretations- und Umsetzungsmöglichkeiten einzelner Nationalstaaten gibt. Dabei wird fundiert auf den jeweiligen historischen Hintergrund, linguistische Besonderheiten und Begriffe eingegangen, sodass die Vielschichtigkeit und die unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten in Theorie und Praxis gut nachvollziehbar werden. Der Fokus liegt auf den sich mehr oder weniger verändernden Studienstrukturen und akademischen Graden in Deutschland, England, Frankreich und den Niederlanden. Diese Analyse ist die erste vertiefende Darstellung des Politikformulierungsprozesses und der nationalen Adaptierungen im Sinne der *Bologna Deklaration*, die von einer Einzelperson gemacht wurde.

Eine weitere komplexe Facette wird durch die Diplomarbeit von Alexander-Kenneth Nagel<sup>45</sup> abgedeckt, der den Bologna-Prozess als Politiknetzwerk untersucht und neben den involvierten Institutionen und Netzwerken insbesondere die mitwirkenden AkteurInnen (die zu einem nicht unerheblichen Teil aus nicht-universitären und nicht-staatlichen Bereichen stammen) auf nationaler und supranationaler Ebene darstellt. Die stattfindende Verschiebung der Steuerungsebene der Hochschulpolitik in den einzelnen Staaten zugunsten transnationaler Entwicklungen und Prozesse und die zunehmende Involvierung nicht-staatlicher VertreterInnen wird sehr gut dargestellt, wenn auch eine These noch weiterer Überprüfungen bedürfte, nämlich ob die EU in ihrer Einvernahme des Bologna-Prozesses wirklich nicht erfolgreich war. <sup>46</sup> Nagels Arbeit wurde durch seine 2009 publizierte Dissertation *Politiknetzwerke und politische Steuerung*<sup>47</sup> noch um weitere Aspekte erweitert.

Wichtige Forschungsansätze und -beiträge zur Bologna-Reform, zu zugehörigen Dokumenten, zu politischer und praktischer Umsetzung kann die *Critical Discourse Analysis* (CDA) bzw. *Kritische Diskursanalyse* liefern, die in einer abgewandelten Form eine der prominent angewandten Forschungsperspektiven dieser Arbeit darstellt. Un-

<sup>43</sup> Johanna Witte, Change of Degrees and Degrees of Change. Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process (gedruckte geisteswissenschaftliche Dissertation, Enschede 2006).

<sup>44</sup> Deutschland, England, Frankreich, die Niederlande.

<sup>45</sup> Alexander-Kenneth Nagel, Der Bologna-Prozess als Politiknetzwerk. Akteure. Beziehungen. Perspektiven (Wiesbaden 2006).

<sup>46</sup> Zu untersuchen wären in diesem Zusammenhang beispielsweise Entwicklungen im Bereich Lebenslanges Lernen, das Lifelong Learning Programme der Europäischen Kommission, der Europäische Qualifikationsrahmen oder als Schnittpunkt zu den Doktoratsstudien die Forschungsförderungsprogramme.

<sup>47</sup> Alexander-Kenneth Nagel, Politiknetzwerke und politische Steuerung. Institutioneller Wandel am Beispiel des Bologna-Prozesses (Frankfurt/New York 2009).

tersuchungen linguistischer Aspekte rund um den Bologna-Prozess scheinen wertvolle Beiträge insbesondere für das tieferliegende historische Verständnis und die miteinander verstrickten, in den Bologna-Prozess eingreifenden bzw. eingearbeiteten Initiativen und Strategien liefern zu können. Es liegen zwar Forschungsergebnisse zu einigen diskursanalytisch betrachteten Aspekten - insbesondere im europäischen Kontext - vor, jedoch gibt es diesbezüglich noch viele Forschungslücken, die es zu schließen gilt. Ruth Wodaks und Norman Faircloughs Feststellung, 48 dass sich die vorhandene Forschung hauptsächlich auf Interviews und Inhaltsanalysen der politischen Papiere der Lissabon Strategie und des Bologna-Prozesses konzentriert, ist nicht zuzustimmen, wie einige angeführte Studien zeigen. Es stimmt jedoch, dass es einen Mangel an detaillierten qualitativen Diskursanalysen und ethnographischen Perspektiven von involvierten Prozessen<sup>49</sup> gibt, die bei der politischen Implementierung durch die Gesetzgebung, bei der Vollstreckung durch die nationalstaatlichen Bürokratien und der Anwendung/Ausführung in der Praxis eine Rolle spielen. Daher sind Forschungsarbeiten wie jene von Terhi Nokkala<sup>50</sup> oder Åse Gornitzka<sup>51</sup> von Bedeutung, da sich beide mit einigen dieser Forschungslücken, Konzepte und Bezeichnungen wie "Europe of Knowledge", "European Higher Education Area" oder "Lissabon-Prozess" beschäftigt haben. Anhand ihrer Untersuchungen wurden Veränderungen im Diskurs aufgezeigt. Der 2014 erschienene Sammelband Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Methoden und Analysepraxis. Perspektiven auf Hochschulreformdiskurse<sup>52</sup> von ForscherInnen des DiskursNetzes<sup>53</sup> liefert ebenso wertvolle Beiträge zu rezenten Hochschulreformen, mitunter durch die Bologna-Reform bedingt.

<sup>48</sup> Ruth Wodak und Norman Fairclough, Recontextualizing European Higher Education Policies. The Cases of Austria and Romania, In: Critical Discourse Studies, Jg. 7, H. 1 (2010), p. 21.

<sup>49</sup> Zu diesen zählen beispielsweise folgende Papiere und Initiativen: Lifelong Learning; Lisbon Convention of Recognition (1997); Lisbon Strategy (2000); European Qualification Frameworks (2008).

Terhi Nokkala, The Bologna Process and the Role of Higher Education. Discursive Construction of the European Higher Education Area, In: Jürgen Enders und Ben Jongbloed (Hrsg.), Public-Private Dynamics in Higher Education. Expectations, Developments and Outcomes (Bielefeld 2007), pp. 221–245; Terhi Nokkala, Knowledge Society/Knowledge Economy Discourse in Internationalisation of Higher Education. A Case Study in Governmentality, In: Tor Halvorsen und Atle Nyhagen (Hrsg.), The Bologna Process and the Shaping of the Future Knowledge Societies. Conference Report from the Third Conference on Knowledge and Politics. The University of Bergen. May 18–20th 2005 (Oslo 2005), pp. 94–117.

Åse Gornitzka, The Lisbon Process. A Supranational Policy Perspective. Institutionalizing the Open Method of Coordination, In: Peter Maassen und Johan P. Olsen (Hrsg.), University Dynamics and European Integration (Higher Education Dynamics, Bd. 19, Dordrecht 2007), pp. 155–178.

Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Johannes Angermuller, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl, Daniel Wrana und Alexander Ziem (Hrsg.), Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Methoden und Analysepraxis. Perspektiven auf Hochschulreformdiskurse, Bd. 2 (Bielefeld 2014).

Das DiskursNetz besteht aus mehr als 50 DiskursforscherInnen aus unterschiedlichen Disziplinen, die im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgesellschaft finanzierten Projektes "Methodologien und Methoden der Diskursanalyse" (MEeMeDa) zwischen 2007 und 2010 tätig waren. Derzeit wird das Netzwerk vom European Research Council finanziert. Vergleiche dazu: Vorwort, In: Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Johannes Angermuller, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl, Daniel Wrana und Alexander Ziem (Hrsg.), Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Methoden und Analysepraxis. Perspektiven auf Hochschulreformdiskurse, Bd. 2 (Bielefeld 2014), pp. 13ff. Link: http://www.diskursanalyse.net/wiki.php?wiki=DFG-MeMeDa::DiskursNetz (abgerufen am 5. Oktober 2019).

Durch eine Rekontextualisierung im Rahmen der Kritischen Diskursanalyse können beispielsweise historische Entwicklungen themenrelevanter Papiere untersucht und – wie in diesem Fall - in ihrer transformierten Form in Bezug zur Bologna-Reform gebracht werden.<sup>54</sup> Wie einige bereits angeführte Arbeiten zeigen, wurden einige Teilbereiche bereits abgedeckt, jedoch gibt es noch viele zu bearbeitende Forschungsfelder. Die spärlich vorhandenen diskursanalytischen Beiträge gibt es zumeist in Aufsatzform, von denen sich nur sehr wenige in (hochschul-)politischen oder historischen Zeitschriften befinden. Viel eher wird man in spezifischen Fachjournalen fündig, so es überhaupt entsprechende Beiträge gibt. Vor diesem Hintergrund sticht Jens Maeßes umfangreiche Forschungsarbeit Die vielen Stimmen des Bologna-Prozesses. Zur diskursiven Logik eines bildungspolitischen Programms<sup>55</sup> hervor, in der er die diskursiven Gesetzmäßigkeiten des Bologna-Prozesses und der angestrebten Ziele untersucht. Da neben europäischen Entwicklungen der Fokus der Arbeit auf Deutschland liegt, werden einige Diskussionsvorschläge und Initiativen deutscher Bildungspolitik der letzten Jahrzehnte verortet, die seinerzeit national Widerstand hervorbrachten, jedoch politisch nicht durchgesetzt werden konnten. Hingegen wurden einige davon gegen Ende des 20. Jahrhunderts, um die Zeit der Sorbonne und Bologna Deklaration, angenommen bzw. integriert. Den Hervorbringungsmodalitäten und Formationen von Diskursen, den dadurch entstandenen (oder durchgesetzten) Reformthemen und der Politik rund um Bologna widmet Maeße in seiner in Buchform publizierten und überarbeiteten Dissertation viel Raum.

Weitere Arbeiten, die unterschiedliche diskursive Elemente des Bologna-Prozesses enthüllen, in neue Zusammenhänge bringen sowie die gegenseitige Einflussnahme von sozialen Veränderungen und veränderten Diskursen herausarbeiten, entstanden um die ForscherInnen der Lancaster University, Norman Fairclough und Ruth Wodak. Insbesondere unterschiedliche Aspekte der wissensbasierten Gesellschaft, der Ökonomie und Globalisierung, die von der Europäischen Union stark betrieben werden, werden in Verbindung mit der Bologna-Reform gebracht. Es wird beispielsweise gezeigt, wie unterschiedlich Strategiepapiere und Politiken implementiert, rekontextualisiert und auf den jeweiligen Ebenen (national/regional/lokal/institutionell) verändert werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund einiger Theorien zur Globalisierung, Standardisierung und Regulierung von Hochschulbildung sowie in Bezugnahme auf die wissensbasierte Gesellschaft und die wissensbasierte Ökonomie. <sup>56</sup>

Die einzige auffindbare Arbeit, die mit diskursanalytischen Instrumentarien Teilaspekte einiger Auswirkungen auf das österreichische Universitätswesen untersucht hat, ist Ruth Wodaks Aufsatz Recontextualizing European Higher Education Policies. The Cases of Aust-

<sup>54</sup> Wodak, Recontextualizing, pp. 20f.

<sup>55</sup> Jens Maeße, Die vielen Stimmen des Bologna-Prozesses. Zur diskursiven Logik eines bildungspolitischen Programms (Bielefeld 2010).

<sup>56</sup> Bob Jessop, Norman Fairclough und Ruth Wodak (Hrsg.), Education and the Knowledge-Based Economy in Europe (Rotterdam 2008); Wodak, Recontextualizing, pp. 19–40.

ria and Romania.<sup>57</sup> Mittels der CDA werden einige Nationalberichte und ein Gesetzestext auf Anhaltspunkte aus europäischen Papieren sowie die Rekontextualisierung von hochschulpolitischen Ideen und Forderungen im österreichischen Kontext untersucht. Die Analyse ist sehr aufschlussreich; einzig irritierend ist, dass der Bologna-Prozess und einige organisatorische Veränderungen im Handling der Europäischen Union zugesprochen werden. Da die Bologna-Reform jedoch ein zwischenstaatliches Abkommen ist, ist sie den EU-Initiativen und Prozessen nicht zuzurechnen, auch wenn sie in einigen Bereichen von der EU vereinnahmt worden ist, wie noch gezeigt wird.

#### 1.1.3.2. Arbeiten mit österreichischem Fokus

Die Hochschulforschung in Österreich ist mit jener in Deutschland nicht vergleichbar. Abgesehen vom Institut für Wissenschaftskommunikation und Hochschulforschung (WIHO), das an der Fakultät für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung der Universität Klagenfurt angesiedelt ist - und dessen Zukunft laut Medienberichten ungewiß scheint -,58 gibt es nur einige (kleinere) Einheiten beispielsweise im Institut für Höhere Studien (IHS), im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) oder dem Department für Weiterbildungsforschung und Bildungstechnologien der Donauuniversität Krems sowie einige ProfessorInnen, die sich mitunter mit der Bologna-Reform aus Sicht ihres Faches bzw. Teilaspekten der Reform beschäftigen. Eine entsprechend große Hochschulforschungslandschaft wie beispielsweise in Deutschland<sup>59</sup> ist in Österreich nicht zu finden, wenngleich durch die Gründung des Netzwerks Hochschulforschung Österreichs 2015 zumindest eine erstmalige Sichtbarkeit der in unterschiedlichen Einrichtungen forschenden Personen bzw. durchgeführten Projekte ermöglicht wurde.<sup>60</sup> Die beschriebene Ausgangslage stellt einen schwerwiegenden Grund dar, warum es in Österreich viele Bereiche gibt, in denen häufig keine Studien vorhanden sind (bspw. fehlen groß angelegte Analysen der Umstellung auf Bachelor und Master bzw. der Implementierung der Bologna-Reform nach Fächern und Fakultäten; Analysen oder Verglei-

<sup>57</sup> Wodak, Recontextualizing, pp. 19-40.

<sup>58</sup> Uwe Sommersguter, Uni Klagenfurt gibt *Filialen* in Graz und Wien auf. Fakultät für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung (IFF) wird aufgesplittet. Rektor verteidigt Maßnahmen, In: Kleine Zeitung Kärnten, 29. März 2017, pp. 28f; Uwe Sommersguter, Interview. Gegen den Plan, Standorte der Klagenfurter Fakultät für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung (IFF) in Wien und Graz abzugeben, regt sich Widerstand. Ex-Rektor Heintel ortet Provinzialismus, In: Kleine Zeitung Kärnten, 5. April 2017, pp. 20f.

Vergleiche dazu: Centrum für Hochschulentwicklung in Gütersloh – CHE, Link: http://www.che-concept.de/cms/?getObject=5&getLang=de (gegründet 1994); Internationales Zentrum für Hochschulforschung Kassel der Universität Kassel – INCHER, Link: http://www.incher.uni-kassel.de/ (gegründet 1978); Institut für Hochschulforschung Wittenberg – HOF zugehörig zur Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Link: http://www.hof.uni-halle.de/ (gegründet 1996); Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung – DZHW, Link: http://www.dzhw.eu/gmbh (gegründet 2013); Bayrisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung München – IHF, Link: http://www.ihf.bayern.de/ (gegründet 1973); AG Hochschulforschung an der Universität Konstanz, zugehörig dem Fachbereich Geschichte und Soziologie, Link: http://cms.uni-konstanz.de/ ag-hochschulforschung/ (gegründet 1981).

<sup>60</sup> www.hofo.at (abgerufen am 5. Oktober 2019).

che zur Curriculargestaltung der österreichischen Universitäten oder der Vorgehensweise bei der Umstellung auf Bachelor und Master in Bezug auf Fächerkulturen und daraus resultierende mögliche Unterschiede und der Implementierung des Bologna-Prozesses an den einzelnen Hochschulen). Manchmal kommt Österreich in groß angelegten Länderstudien vor, in denen unterschiedliche Aspekte erforscht werden. Einige dieser Arbeiten, die einen Österreichbezug aufweisen, werden in der Folge kurz angeführt:

Der Annäherung einzelner Hochschulsysteme und hochschulischer Teilbereiche (z.B. Studienstrukturen) oder bestimmten Divergenzen wird in unterschiedlichen Kontexten nachgegangen. Es gibt sogar einen eigenen Forschungszweig, der sich mit Konvergenzen und Divergenzen auseinandersetzt – die Konvergenzstudien. <sup>61</sup> Vergleichende Länderstudien zu öffentlichen Politiken sind ein gut entwickeltes, traditionelles Forschungsfeld, das Fragen nach den Politikbereichen, Ausgangsbedingungen und Gründen für Entwicklungen und etwaige Verwendungen von ähnlicher öffentlicher Politik im Laufe der Zeit nachgeht, aber auch auf wichtige Gründe und Unterschiede in nationalen Institutionen und Strukturen im Falle von divergierenden Entwicklungen eingeht. Trotz alledem ist das Wissen um Voraussetzungen und Gründe für länderübergreifende Politikkonvergenz begrenzt. <sup>62</sup> Die vier Forschungsarbeiten von Uwe Schimank u.a., <sup>63</sup> Torben Heinze, <sup>64</sup> Christoph Knill u.a. <sup>65</sup> sowie von Barbara Kehm u.a. <sup>66</sup> können als Konvergenzstudien bezeichnet werden und beinhalten jeweils einen österreichspezifischen Teil.

Einige Diplomarbeiten und Dissertationen, hauptsächlich österreichischer Provenienz, stellen Ausnahmen dar und haben sich während der letzten Jahre mit der Bologna-Reform und unterschiedlichen österreichischen, universitäts- und/oder fachspezifischen Perspektiven auseinandergesetzt.<sup>67</sup> Zwei Arbeiten, deren Fokus im hochschulpolitischen

<sup>61</sup> Weiterführende grundlegende Literatur zu Politikkonvergenz, Definitionen und Abgrenzungen: Unger, Introduction, pp. 1–35; Christoph Knill, Introduction. Cross-National Policy Convergence. Concepts. Approaches and Explanatory Factors, In: Journal of European Public Policy 12, H. 5 (2005), pp. 764–774.

<sup>62</sup> Knill, Introduction, pp. 764f.

<sup>63</sup> Harry De Boer, Jürgen Enders und Uwe Schimank, On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria and Germany, In: Dorothea Jansen (Hrsg.), New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches. Interfaces and Integration (Dordrecht 2007), pp. 137–152.

<sup>64</sup> Torben Heinze, Der Bologna-Prozess im europäischen Vergleich. Eine Multi-Value Qualitative Comparative Analysis am Beispiel der Einführung zweigliedriger Studienstrukturen in sieben EU-Staaten (ungedruckte geisteswissenschaftliche Diplomarbeit, Freie Universität Berlin 2005).

<sup>65</sup> Knill, Hochschulpolitische Reformen.

<sup>66</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Bachelor- und Master-Studiengänge in ausgewählten Ländern Europas im Vergleich zu Deutschland. Fortschritte im Bolognaprozess (Bonn/Berlin 2005)

<sup>67</sup> Vergleiche hierzu einige ausgewählte Arbeiten, deren Qualität jedoch sehr unterschiedlich ist: Andrea Bernhard, Quality Assurance in an International Higher Education Area. A Case-Study Approach and Comparative Analysis of Six National Higher Education Systems. AUT. GER. FIN. UK. USA. CAN (publizierte geisteswissenschaftliche Dissertation, Universität Klagenfurt 2011); Maria Dietersdorfer, Der Bologna-Prozess in Österreich. Fachhochschulen und Universitäten in Bewegung (ungedruckte poli-

Bereich liegt und die gute Überblicke über österreichische Entwicklungen während der letzten Jahre geben, sollen in diesem Zusammenhang besonders erwähnt werden. Auch deshalb, da sie themenspezifisch im weitesten Sinne einen Bezug zur vorliegenden Publikation aufweisen. So wird in der Dissertation von Hannes Auer *Neoliberalismus unter Schwarz-Blau/Orange? Hochschulpolitik, Gesundheitspolitik und Wirtschaftspolitik der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung auf dem Prüfstand*<sup>68</sup> mitunter untersucht, ob und inwieweit neoliberale Inhalte aufgenommen bzw. im universitären Bereich umgesetzt wurden. Die Arbeit Manuel Neubauers<sup>69</sup> liefert einen sehr fundierten Überblick zur Universitäts- und Universitätsrechtsgeschichte Österreichs, bevor auf die historische Entwicklung der Rolle des Rektors und Rektorats, mit Fokus auf ihre Positionen, Rechte und Pflichten gemäß dem Universitätsgesetz 2002 eingegangen wird.

tikwissenschaftliche Diplomarbeit, Universität Wien 2008); Melanie Holzinger-Neulinger, Umsetzung der Bologna-Bestimmungen in Österreich und der Schweiz. Ein Vergleich zwischen dem Bachelor-Studium Bildungswissenschaft der Universität Wien und dem Bachelor-Studium Erziehungswissenschaft der Universität Zürich sowie zwischen dem Bachelor-Studium Lehramt an Hauptschulen der Pädagogischen Hochschule Wien und dem Bachelorstudiengang der Pädagogischen Hochschule, Institut Sekundarstufe I, Abteilung Aarau - Fachhochschule Nordwestschweiz (unpublizierte geisteswissenschaftliche Diplomarbeit, Universität Wien 2008); Isabella Prantner, Bildung und Demokratie. Eine kritische Annäherung an den Bologna-Prozess (ungedruckte bildungssoziologische Diplomarbeit, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck 2007); Regina Rampetzreiter, Brennt die Uni noch? Eine Darstellung des Bildungsprotestes 2009 und seine Auswirkungen (ungedruckte bildungswissenschaftliche Masterarbeit, Karl-Franzens-Universität Graz 2012); Justyna Anna Slaje, Bildungssysteme in Polen und Österreich im Vergleich unter besonderer Berücksichtigung des Bologna-Prozesses (ungedruckte geisteswissenschaftliche Diplomarbeit, Universität Wien 2009); Thomas Trummer, Die Entwicklung des Qualitätsmanagement-Systems der Karl-Franzens-Universität Graz im nationalen und europäischen Kontext (ungedruckte geisteswissenschaftliche Dissertation, Karl-Franzens-Universität Graz 2009); Doris Zwanzinger-Hofbauer, Learning Outcomes und Kompetenzformulierungen im Diskurs um universitäre Lehre. Eine exemplarische Betrachtung (ungedruckte geisteswissenschaftliche Diplomarbeit, Universität Wien/Leopold-Franzens-Universität Innsbruck 2011).

<sup>68</sup> Hannes S. Auer, Neoliberalismus unter Schwarz-Blau/Orange? Hochschulpolitik, Gesundheitspolitik und Wirtschaftspolitik der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung auf dem Prüfstand (ungedruckte politikwissenschaftliche Dissertation, Universität Wien 2008).

Manuel P. Neubauer, Rektor und Rektorat im UG. Universitätsrechtliche und universitätspolitische Betrachtungen der operativen Führung österreichischer Universitäten (ungedruckte juristische Diplomarbeit, Karl-Franzens-Universität Graz 2009).