

Rechtswissenschaft nach der Bologna-Reform

Marcel Senn*

I. Revolution Top-Down

Es ist ein vertrautes Phänomen: Alle machen mit, doch niemand hält die Sache wirklich für gut, auch wenn die meisten die Idee selbst begrüßten. Dies lässt sich mit Blick auf die Bologna-Reform der letzten zehn Jahre jedenfalls sagen.

Der Wille, einen europäischen Großraum der höheren Bildung zu schaffen und ihn innert zehn Jahren im Eilzugstempo durchzusetzen, wurde von 29 Staaten, darunter die Schweiz, in Bologna im Sommer 1999 deklariert.¹ Bis zu diesem Zeitpunkt stand die Universitätsstadt Bologna als Symbol für die Kultur der europäischen Universität, die im 11. Jahrhundert als Interessengemeinschaft von Studierenden und Professoren gegründet worden war. In den folgenden Jahrhunderten wurde die Idee der Universität als freie Forschungs- und Lehrinstitution weiter entwickelt. Daraus ergab sich angesichts der Vielfalt der Universitäten auch eine intellektuelle Pluralität in Europa. Die Bologna-Reform sollte nun diese gewachsene Vielfalt nach den pragmatischen Interessen von Flexibilität und Effizienz umgestalten und eine gesamteuropäische Kultur der universitären Bildung etablieren, um dadurch zwei strukturelle Hauptziele zu erreichen: Verkürzung der Studienzeit und Erhöhung der Mobilität. Die Realisierung dieses Vorhabens zeitigte allerdings auch gewichtige Folgen für das universitäre Bildungssystem: Zum einen bedingten die Modularisierung und Abstimmung der Studiengänge inhaltliche Korrekturen in der Lehre selbst, zum anderen sollten sämtliche Prozesse im höheren Ausbildungssektor infolge der Vereinheitlichungsstrategie einer Top-Down-Management-Strategie unterworfen werden.² Zweifellos war die Reformidee gut gemeint: Die Hochschulausbildung sollte internationaler, hürdenloser, kürzer, kostengünstiger, einfach „besser“ werden.

Wer jedoch die universitäre Ausbildung reformiert, verändert damit keineswegs nur äußere Strukturen, sondern immer auch die grundlegenden Denkweisen und führt die Gesellschaft somit in neue Bahnen. Man nimmt diese Vorgänge meist zu wenig bewusst wahr, erkennt die Tabubrüche nicht und landet eines Tages an einem Ort, wo man vielleicht gar nie hinwollte. Gerade „Bologna“ ist radikal und stellt eine

* Prof. Dr. Marcel Senn lehrt Rechtsgeschichte, Juristische Zeitgeschichte und Rechtsphilosophie an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, deren Dekan er derzeit auch ist.

1 Das Dokument ist in der Schweizerischen Rechtssammlung nicht publiziert (vgl. *T. Jaag*, Bologna-Reform – Auswirkungen auf die juristische Ausbildung Praxis, SJZ 103 (2007) S. 565 (565 sp. 2); *A. Auer*, La déclaration de Bologne et le fédéralisme universitaire en Suisse, AJP 13 (2004) S. 712 (Rn. 47 ff.).

2 Vgl. *C. Hugenschmidt*, Bologna-Reformen: Chancen und Gefahren für die Ausbildung von Juristinnen und Juristen, Anwalts-Revue 2003, S. 251 (S. 254).

stille gesellschaftliche Revolution dar, die Europa noch „den Kopf kosten“ könnte.³

Obschon die Universitäten seit Einführung des Bologna-Modells einen ständigen Evaluationsprozess durchlaufen und ihre Mitglieder heute in einer permanenten „Inquisition“ stehen, ist niemand zur Einführung des Bologna-Systems befragt worden, insbesondere nicht die betroffenen Studierenden, Professoren und Professorinnen. Voller Optimismus wurde vielmehr die europäische Einheitskultur propagiert. Man fragte nicht, was dies für Gesellschaft und Staat bedeuten könnte, wenn die universitäre Vielfalt mit ihren Eigenheiten und Kanten auf eine gemeinsame europäische Plattform hin nivelliert würde. Viel wichtiger schien es, dass alle überall und jederzeit anschlussfähig studieren könnten. Dies bedeutete „Europa“, wenn man „Bologna“ sagte.

Von daher machte es auch durchaus Sinn, einen störenden Diskurs auf der politischen Ebene und aufkeimende Kritik zu umgehen. Doch wenn dieses Vorgehen für die Politik- und Rechtskultur in den meisten Staaten anzugehen schien, so war dies für ein Land wie die Schweiz, in dem sonst über fast alles und jedes verhandelt und abgestimmt wird,⁴ schlicht inakzeptabel. Dies war 1999 so, als das Bologna-System eingeführt wurde, und dies ist heute im Jahr 2010, in dem „Bologna“ voll etabliert sein sollte, auch nicht anders. In jedem Fall wäre das neue Bologna-System eine gesellschaftspolitische Grundsatzdiskussion wert gewesen. Heute jedoch käme sie zu spät, wie auch die jüngsten Studentenproteste an der Universität deutlich werden ließen.

II. Hauptszene und Nebenschauplätze einer konkreten Umsetzung

So lässt sich zehn Jahre später nur feststellen: Die beiden strategischen Hauptziele des Bologna-Reformprogramms, die die Innovation rechtfertigen sollten, nämlich die Studienzeitverkürzung sowie die Mobilitätsförderung, sind zumindest an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich nicht erreicht worden. Von den belastenden Nebenwirkungen wird bislang nicht gesprochen. Gewiss lässt sich einwenden, es sei zurzeit noch nicht möglich, dies zu beurteilen, da das Programm erst kurze Zeit am Laufen sei. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass Innovationen rasch greifen müssen, sollen sie Wirkung entfalten.

Schauen wir uns zunächst den Aspekt der Studienzeitverkürzung konkret an. Das Studium der Rechtswissenschaften im Lizentiats-System dauerte an der Universität

3 Vgl. P. Mastronardi/K. Seelmann/M. Senn/J.-C. Wolf, Wissensvermittlung oder Studium? Das Bologna-Modell am Beispiel der Rechtswissenschaft, NZZ 123 (2001), S. 15.

4 Die *volonté générale* hiezulande lautet, dass das, was uns alle, mithin die Gesellschaft, betrifft, und das, was unseren Staat von innen heraus gestaltet, von allen mitzutragen und daher auch von allen zu beurteilen ist.

Zürich mindestens 7 Semester;⁵ hinzu kamen 1 bis 2 Semester für die Prüfungsphase. Dieses somit rund 9 Semester dauernde Studium wurde in der Praxis infolge Auslandsaufenthalte, Militärdienst, Mutterschaft und insbesondere einer teilzeitweisen Erwerbstätigkeit vieler Studierender⁶ regelmäßig um weitere 2 bis 3 Semester auf 11 bis 12 Semester verlängert.

Das juristische Studium im Bologna-System gliedert sich in zwei Abschlüsse, nämlich in das Bachelorstudium von 6 Semestern und das Masterstudium von 3 (wenn ein Double-Degree an einer ausländischen Partnerfakultät erworben wird von 4) Semestern. Das Jura-Studium ist erst mit dem Master, der der bisherigen Lizentiatsstufe entspricht, abgeschlossen, weil dieser schweizweit Bedingung für den Erwerb des Anwaltspatents ist.⁷ Somit dauert auch dieses Studium in der Grundstruktur 9 bzw. 10 Semester und es wird nach allgemeiner Lebenserfahrung aus denselben Gründen wie im Lizentiats-System noch um 2 bis 3 Semester Überzeit auf insgesamt 11 bis 13 Semester erweitert. Im Gegensatz zum Lizentiats-System, in dem die erwerbstätigen Studierenden schon erfasst sind, müssen diese im Bologna-System separat gerechnet werden, weil dieses auf ein Vollzeit-Studium ausgerichtet ist.⁸ Hinzu kommt ferner, dass die Modularität des Systems eine zusätzliche Tücke in sich birgt, denn jedes Modul muss durch einen Leistungsausweis bestanden werden.⁹ Entsprechend sind zahlreiche Prüfungsrepetitionen vorprogrammiert. Somit wird auch das Bologna-Studium also für Vollzeitstudierende ebenfalls 11 bis 12 Semester umfassen und damit gleich lang (oder etwas länger) dauern wie das alte, sicher aber nicht kürzer sein.

Das zweite große Ziel, die vermehrte nationale und internationale Mobilität, kann nur zu einem geringen Teil verwirklicht werden. Im alten Lizentiats-System waren es ungefähr 12 bis 15 % der Studierenden, die für ein oder zwei Semester an eine ausländische Universität wechselten. Im Masterprogramm werden es mit der Zeit wohl mehr sein, sobald die Austauschprogramme der Fakultät voll funktionie-

5 Promotionsordnung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät vom 30. August 1994, § 14 Abs. 1.

6 Erfahrungszahl liegt vor Einführung des Bologna-Systems bei rund 40 %.

7 Vgl. Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA) vom 23. Juni 2000, § 7 Abs. 1 lit. a.

8 Rahmenverordnung für das Studium in den Bachelor- und Master-Studiengängen der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich vom 24. Oktober 2005, § 11 Abs. 2 i.V.m. §§ 18 und 25.

9 Rund 12 % der Studierenden aus dem ersten Bachelorstudiengang (Beginn HS 2006) haben den Übertritt in den Master im Jahre 2009 nach regulärem Lernplan geschafft.

ren.¹⁰ Im Master-Bereich kann die Mobilität voraussichtlich leicht gesteigert werden. Dagegen taugt der Bachelor dafür weniger, denn hier gilt es, so schnell wie möglich ins Ziel zu gelangen. Auch lässt sich die Mobilität in der Rechtswissenschaft, im Gegensatz zu einem natur- oder geisteswissenschaftlichen Studium, nur mit Mühe steigern, weil das Prinzip der Nationalität im Rechtsstudium nach wie vor eine Rolle spielt. Von daher ließe sich die Mobilität nur dann effizient steigern, wenn neue Anreize gesetzt würden. Dies wäre dann der Fall, wenn nicht nur eine andere Rechtskultur kennengelernt, sondern auch ein erleichterter Zugang zum ausländischen Rechtsanwaltsberuf erworben werden könnte. Aufgrund der strikten Auslegung der Bologna-Regeln, wie dies der Zürcher Reformeifer bislang tat, fehlt hier indessen der Spielraum.

Das Bologna-System realisiert seine zwei Hauptziele somit nicht und es erzeugt überdies Nebenwirkungen, die als belastend einzustufen sind: Zum einen ist die Prüfungs- und Korrekturlast immens angestiegen. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre hatte die Fakultät im Lizentiats-System pro Semester etwa 2600 bis 2800 Prüfungen zu bewältigen,¹¹ während im Bologna-System zur Zeit rund 7000 bis 7500 Prüfungen pro Semester anstehen.¹² Zwar hat sich die Anzahl der Professoren und Professorinnen im vergangenen Jahrzehnt ebenfalls um etwa ein Drittel auf aktuell 43 erhöht und damit auch die Anzahl der Assistierenden. Indessen hat sich die Anzahl der Studierenden gleichzeitig verdoppelt und die der Prüfungen fast verdreifacht.

Alleine an diesen Eckpunkten lassen sich gewichtige Veränderungen ablesen:

- Das traditionelle Zusammenspiel zwischen Forschung und Lehre in der Universität wird alleine durch die stark vermehrte Inanspruchnahme der Professoren und Professorinnen in der Lehre in Frage gestellt. Zu Recht wurde daher schon diskutiert, wo denn die Forschung bleiben werde.¹³ Das könnte eine Entwicklung initiieren, wonach Forschung und Lehre weitgehend getrennt sind. Für unser heutiges wissenschaftliches Selbstverständnis wäre dies aber verheerend, verstärkte es

10 Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich hat zurzeit vier Double-Degree-Master-Studiengänge: mit Kings College London sowie mit den Universitäten von Hong Kong, Maastricht und Strasbourg. Drei weitere sind in fortgeschrittener Planung. Ferner gibt es zurzeit rund ein Dutzend Austauschabkommen im europäischen sowie asiatischen Raum, womit ungefähr 80 ausländische Studienplätze für die Bestqualifizierten gesichert sein dürften. Auf eine geschätzte Zahl von rund 700 Studierenden je begonnenem Bologna-Programm ist dies freilich kein überwältigendes Angebot. Aber man kann davon ausgehen, dass nochmals 10 % der Studierenden die eigene Alma Mater jeweils wechseln, aber nicht mehr zurück kommen.

11 Nebst rund 500 Prüfungen im Lizentiat I pro Semester kamen jeweils rund 600 Klausuren und weitere 1000 bis 1200 mündliche Prüfungen im Lizentiat II hinzu, darin eingerechnet die definitive Durchfallquote im Klausurenteil. Im mündlichen Prüfungsteil reüssierten die Kandidatinnen und Kandidaten fast ausnahmslos in der Wiederholungsprüfung. Das System kannte somit eine auch eine gewisse Großzügigkeit.

12 Vgl. Akademischer Jahresbericht der Rechtswissenschaftlichen Fakultät 2009 sowie auch die Angaben des vormaligen Dekans *T. Jaag* (Fn. 1), S. 569, Sp. 1.

13 *A. Büchler/W. Wohlers*, Bologna in der Schweiz – Zur Umgestaltung der juristischen Studiengänge an der Universität Zürich, ZEuP 1 (2008) S. 110 (122 f.).

die Verschulung. Denn der Grundsatz der Forschungs- und Lehrfreiheit beruht gerade auf dem Ausgangspunkt, dass alle Innovation in der Lehre über die eigene Forschung in die Gesellschaft hineingetragen wird, und dass dadurch die Studierenden unmittelbar an den wissenschaftlichen Innovationen teilhaben können, ja durch kritische Diskussion diese auch beeinflussen können. Stattdessen verstärkt die neue Unterrichtsform die Verschulung und führt dadurch noch vermehrt zum Ablernen von Lehrinhalten, weil stets abgeprüft werden muss und weil es konkret an Zeit zur allmählichen Reifung und zur kritischen Auseinandersetzung im Bologna-System fehlt.

- Auch stellen sich logistische Probleme ein: Um alle Serviceleistungen von der Studienberatung bis zur Prüfungsabwicklung professionell zu gewährleisten, bedarf die Fakultät immer mehr der Spezialisten. Konnte das Dekanat der Rechtswissenschaftlichen Fakultät im Jahr 2001 das Pensum gemäß altem System mit 3,5 und 2004 mit 8 Personen (unter Berücksichtigung von Mobilitätsstelle, Studienberatung und IIL-Koordination) noch gut absolvieren, so benötigt es heute dafür 22 Personen (100 %-Stellen) und gelangt dennoch immer wieder an die Belastungsgrenze.
- Die mit der gesamten Organisation und Abwicklung eines Semesterprüfungssegments verbundenen Kosten (von der Miete einer Messehalle bis zu den Korrekturkosten) belaufen sich heute auf mehrere hundert Tausend Franken. Rechnet man die Personalkosten auf, so liegt man mit einer Schätzung von rund 1,5 Mio. Franken direkter Mehrkosten im Jahr für unsere Fakultät nicht daneben, sondern eher darunter.

Dies sind wohl die hauptsächlichen negativen Auswirkungen aus der Bologna-Reform, die auch kaum reversibel sind. Sie ließen sich allenfalls durch Veränderungen im Prüfungsbereich noch korrigieren, wenn dieser weniger bolognakonform abgewickelt würde.

Das neue Bologna-System stellt letztlich auch eine finanzielle Überforderung für den Staat dar, die man wohl durch Kürzungen und Streichungen im universitären Bildungssektor zu bändigen versucht sein wird. Damit freilich wird der öffentliche Bildungsauftrag unterlaufen. Dies ist freilich ein Folgeproblem aus der Tatsache, dass das aus den USA importierte Bologna-Programm dort auf der privatrechtlichen Institutionalisierung der Universitäten beruht und in Europa daher in dem Sinne gar nicht kompatibel ist, weil wir hier nicht über dieselben Voraussetzungen verfügen. Wir müssen alle Studierenden ohne Selektion aufnehmen. Das macht zwar Sinn an sich, stellt jedoch in der Kombination mit dem modularisierten Bologna-Studium eine ungünstige Verquickung dar.

III. Auswirkungen auf Gesellschaft und Staat

Diese an der Wurzel des bisherigen Ausbildungssystems anfassenden Veränderungen zeitigen somit insgesamt auch nachhaltige Auswirkungen auf Gesellschaft und Staat.

Der Sinn eines freien Studiums, das auf Selbstverantwortung und Selbstdisziplin der Studierenden aufbaut, entsprach nicht nur dem Humboldt'schen Ideal des intellektuellen Individuums sondern auch der Erwartung der Gesellschaft an die Akademikerinnen und Akademiker. Dieser Erwartungshaltung sollten aber immer mehr junge Menschen entsprechen, wie ein bildungspolitisches Credo postulierte. Dies führte, da es an den Mitteln fehlte, zu einer Vermassung der bisherigen akademischen Bildung, was auch die Trivialisierung von Bildungsinhalten nach sich zog. Zwar verlangte nur eine Minderheit immer stärker, dass das Studium dem Anspruch einer geführten Schule genügen müsste, doch solche Forderung verding. Ob dies wirklich auch im Sinn der Studierenden liegt, ist dann eine andere Frage. Die Großzahl der Studierenden wäre motiviert genug, das Studium im gesamtgesellschaftlichen Kontext der Selbstverantwortung als intellektuelle Herausforderung für sich selber zu sehen.

Das Ziel eines Studiums wie jenes der Rechtswissenschaften muss es vielmehr sein, einen wachen Intellekt zu fördern, der sich mit anderen Ansichten (meist verbrieft in Texten) auseinandersetzen und seine eigene Gedanken zum Beispiel zur Gerechtigkeitsfrage eines Rechtssystems entwickeln will. Die Auswirkungen, die sich aus der „Vermassung“ des Studierens indes ergeben, werden somit durch den Verschulungsprozess von „Bologna“ nur noch verstärkt. Zugespitzt gesagt: Die Studierenden lernen, was Kreditpunkte gibt, die Professorenschaft prüft, was sich eindeutig abprüfen lässt und somit auch rekursicher scheint, so dass der Aufwand für beide Seiten möglichst reduziert werden kann. Das Kostenprinzip beherrscht folglich über das Prüfungswesen die Bildung. Dies ist sicherlich der größte Fehler des neuen Systems.

Da wir nun einmal nicht in den nordamerikanischen Staaten sondern in Europa leben, müssten wir uns vielmehr fragen, was denn das Charakteristikum dieses „Europa“ ausmacht. Sucht man nach einem Differenzkriterium, das Europa gegenüber Amerika und auch Asien zu einem eigenständigen Kulturbereich macht, so taugen weder pauschale Verweisungen auf Tektonik oder Union, noch ist das viel gerühmte Christentum ein spezifisches Markenzeichen Europas. Diese Kriterien sind zur Bestimmung der Autonomie der europäischen Kultur wissenschaftlich belanglos. Europas Kultur ließ sich bisher einzig durch die Institution ihrer vielfältigen Universitätslandschaft charakterisieren.¹⁴

14 Vgl. *M. Senn*, *Wissenskonzeptionen in Europa – Suche nach historischen Konstanten*, in: H.-U. Rügger/M. Arioli/H. Murer (Hrsg.), *Universitäres Wissen teilen – Forschende im Dialog*, Zürich: vdf Hochschulverlag 2009, S. 145 ff.

Die europäische Universität wurde lange Zeit denn auch als Hort der autonomen Intellektualität, als ein Ort der Freiheit des Geistes und der Verantwortlichkeit des Denkens gesehen, in dessen Zentrum der Mensch als Individuum steht. Daher resultierte das Postulat der Achtung für alle Intellektuellen. Nichts aber hat diesem Geist mehr geschadet wie der in den letzten fünfzig Jahren entwickelte Anspruch, dass Wissen greif- und verwertbare Resultate bringen müsste. Die Gleichsetzung von Wissen mit verfügbaren Informationen erzeugte die trügerische Vorstellung von einer Wissensgesellschaft, die sich im Enzyklopädismus letztlich erschöpft. Nur eine bequeme Sicht kann die Welt als solch trivialen Mechanismus wahrnehmen wollen, als ob diese nach modularisierten, in sich verzahnten Wissens-elementen funktioniere. Die zentrale Aufgabe der Universität ist es hingegen, ihre Studierenden zu befähigen, die zahllosen unterschiedlichen Wissensmodule selbständig auf einen kritischen und übergreifenden Verständniszusammenhang zu bringen, weil der Verstehensprozess mit der Offenheit und Vielfalt aller Entwicklungen ständig rechnen muss.

Unsere Gesellschaft, unser Staatswesen, unser Recht, die während Jahrhunderten in ihrer Differenziertheit zu Gunsten des Individuums entwickelt worden sind, haben uns den Erfolg gebracht, auf dem das heutige Lebens- und Bildungssystem, einschließlich „Bologna“, selbstverständlich und profitabel beruhen. Sie können nur weiter existieren, wenn wir ihnen auch den Raum zur intellektuellen und individuellen Autonomie belassen. Gelänge uns dies, das auf dem Bolognakonzept basierende neue Bildungssystem mit diesem Freiraum zur intellektuellen Entwicklung des Rechts wieder zu vereinbaren, dann wäre wirklich viel gewonnen. Dies bedeutete allerdings, dass sich die europäische Rechtswissenschaft ihres Erfolgsprinzips, das auf der Vermittlung einer gesicherten Tradition basiert, wieder vermehrt vergewisserte und dass sie sich dadurch – gegenüber dem nordamerikanischen System – wieder verstärkt als selbständig gewachsene Kulturinstitution wahrnehme. Mit dem erneuten Zuwachs eines solchen Selbstbewusstseins bestünde meines Erachtens eine günstige Aussicht für das universitäre Bildungssystem nach der Bologna-Reform auch in der Rechtswissenschaft.