

Paradoxien der Neuen Staatsräson

Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD

Sowohl die EU als auch die OECD haben in den vergangenen Jahren im Bereich der Reform nationaler Bildungssysteme unerwartet an Bedeutung gewonnen. Es überrascht, damit einen Politikbereich auf der internationalen Agenda vorzufinden, der als Teil der Kulturhoheit bisher fest in den nationalen politischen Systemen verankert war. In diesem Beitrag wird in einem analytischen Zweischritt das aktorsbezogene Theorem der Neuen Staatsräson mit einer neo-institutionalistischen Perspektive kombiniert, um die Verlagerung der Bildungspolitik durch staatliche Regierungen auf internationale Organisationen sowie unbeabsichtigte Konsequenzen dieser Internationalisierung zu erklären. In zwei Fallstudien zum Bologna-Prozess und zum PISA-Projekt wird gezeigt, wie und warum die strategische Einbindung der intergouvernementalen Ebene, die auf eine Manipulation innerstaatlicher Kräfteverhältnisse zugunsten nationaler Exekutiven abzielte, auf eine paradoxe Weise auf die Innenpolitik zurückwirkte und dort neuen politischen Steuerungsformen und einem Verlust staatlicher Kontrolle über die Bildungspolitik den Weg ebnete.

1. Einleitung: Die Internationalisierung der Bildungspolitik und ihre Folgen¹

Internationale Organisationen sind im Bereich der Bildungspolitik in den letzten Jahren zu wichtigen Akteuren geworden, die die innenpolitischen Debatten über Reformen nationaler Bildungssysteme maßgeblich geprägt haben. Eine besonders prominente Rolle nehmen dabei der Bologna-Prozess, der üblicherweise mit der EU und dem Ziel assoziiert wird, einen einheitlichen »Europäischen Hochschulraum« (*European Higher Education Area*, EHEA) zu schaffen, sowie die PISA-Studien der OECD ein, in denen nationale Schulleistungen regelmäßig beurteilt und international verglichen werden (*Programme for International Student Assessment*). Gerade die Bildungspolitik auf der internationalen Agenda vorzufinden, muss einigermaßen verwundern, da sie eigentlich den Kernaufgaben des Nationalstaates zugerechnet wird und als Teil der Kulturhoheit in den jeweiligen nationalen politischen Systemen fest verankert erscheint (siehe u. a. Enders 2004; Goldthorpe 1997; Furlong 2005: 53). Nicht minder verwunderlich als die Politikverlagerung auf die internationale

1 Wir bedanken uns neben den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB vor allem bei Thomas Conzelmann, Karin Fischer-Bluhm, Anja Jakobi, Detlef Jahn, Beate Kohler-Koch, Dirk Lehmkuhl, Sandra Mittag, Alexander Kenneth Nagel, Reinhold Sackmann und Silke Weinlich für ihre Kommentare zu Entwurfsfassungen dieses Beitrags. Unser Dank hierfür gilt außerdem den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Vortragsveranstaltungen an der University of Victoria, Kanada, der Freien Universität Amsterdam, Niederlande, und der Technischen Universität Darmstadt, auf denen erste Überlegungen zur Thematik vorgestellt wurden.

Ebene selbst ist das Ausmaß an Gestaltungsmacht, das in deren Folge mit der EU und der OECD zwei internationale Organisationen erlangen konnten, von denen eigentlich keine eine rechtliche Zuständigkeit für den Bildungssektor besitzt.

Um diese beiden empirischen Rätsel theoretisch auflösen zu können, verbinden wir in unserem Erklärungsansatz eine akteursbezogene mit einer neo-institutionalistischen Perspektive. Wir betrachten die Verlagerung der Bildungspolitik auf die Ebene internationaler Organisationen als einen zunächst von dem strategischen Interesse nationaler Regierungen ausgelösten Versuch, die intergouvernementale Ebene in Anspruch zu nehmen, um die bildungspolitischen Zuständigkeiten innerhalb ihrer politischen Systeme zu umgehen und auf diese Weise Hindernisse bei der Durchsetzung ihrer eigenen bildungspolitischen Reformziele überwinden zu können. Diesem analytischen Zugriff liegt die als »Neue Staatsräson« (Wolf 2000) eingeführte Annahme zugrunde, dass sich Regierungen nicht nur an internationale Organisationen wenden, um damit auf grenzüberschreitende Regelungsprobleme effektiver reagieren zu können, sondern auch, um sich generell in die Lage zu versetzen, von außen zusätzlichen Druck auf die jeweiligen innenpolitischen Institutionen und Kräfteverhältnisse ausüben zu können.

Aber aus dieser rein akteurszentrierten Perspektive kann nur ein Teil des Rätsels aufgelöst werden. Damit lässt sich zwar das Verhalten nationaler Regierungen bei der Verlagerung bildungspolitischer Themen in die EU und die OECD weitgehend erklären, nicht jedoch das weit über eine strategische Instrumentalisierung durch Regierungen hinausgehende Maß, indem beide internationale Organisationen heute zu eigenständigen Akteuren in der Bildungspolitik aufgestiegen sind und selbst bildungspolitische Reformprozesse entwerfen und betreiben. Wir führen diesen Bedeutungszuwachs von EU und OECD in einem zweiten Erklärungsschritt auf institutionelle Dynamiken zurück, die innerhalb der beiden internationalen Organisationen freigesetzt wurden und zum Gegenteil dessen geführt haben, was Regierungen ursprünglich beabsichtigt hatten: zu einer generellen Schwächung der Rolle des Staates in der Bildungspolitik durch die Verbreitung neuer Leitbilder und Formen politischer Steuerung und durch die damit einhergehende Einbindung nichtstaatlicher Akteure, die das Politikfeld Bildung heute international mitgestalten.

Unser Untersuchungsinteresse geht insofern über die theoriegeleitete Aufklärung eines empirischen Rätsels hinaus und beansprucht einen zusätzlichen heuristischen Wert, als wir anhand der beiden Fallstudien intervenierende institutionelle Einwirkungsmechanismen identifizieren möchten, die das Erreichen der den Strategen der Neuen Staatsräson unterstellten substanziellen und machtpolitischen Ziele beeinflussen. Insbesondere möchten wir zeigen, wie und warum auch vermeintlich »schwache« internationale Institutionen in ihrer Doppelfunktion als Bedeutungsrahmen und als politische Unternehmer selbst ohne formale Kompetenzübertragung auf dem Wege einer faktischen Zuständigkeitsentwicklung² einen Bedeutungszuwachs erlangen können. Wir betrachten die rationalistisch-handlungstheoretischen und neo-institutionalistischen Bestandteile des theoretischen Fundaments dieses Beitrags somit nicht

2 Zu dieser Unterscheidung siehe ausführlicher Schink (1993: 173).

als rivalisierend. Vielmehr soll mit ihrer Anwendung auf die beiden von uns untersuchten Fälle gezeigt werden, dass sich ein bestimmtes Politikentwicklungsmuster erst mit ihrem komplementären Einsatz angemessen nachzeichnen und erklären lässt.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst stellen wir in Kapitel 2 den theoretisch-konzeptionellen Rahmen vor, mit dem die Internationalisierung der Bildungspolitik und ihre Folgewirkungen in einem analytischen Zweischritt mit strategischem Staatenverhalten und institutionellen Dynamiken erklärt werden sollen. In den Kapiteln 3 und 4 verfolgen wir in zwei analog aufgebauten qualitativen Fallstudien zunächst Schritt für Schritt den Prozess zurück, in dem die EU bzw. die OECD zu solch wichtigen Akteuren in der Bildungspolitik wurden.³ An eine deskriptive Bestandsaufnahme schließen sich unter Rückgriff auf die zuvor eingeführten Theoremeansätze jeweils Analysen sowohl der Motive der Akteure bei der bildungspolitischen Inanspruchnahme der EU und der OECD als auch der institutionellen Eigendynamiken an, die sich im Zuge der Politikverlagerung entfalteten und auf eine von ihren Initiatoren nicht beabsichtigte Weise auf die Innenpolitik zurückwirkten. Im abschließenden Kapitel 5 werden die Implikationen der empirischen Befunde noch einmal generalisierend aufgegriffen.

Da dieses Politikfeld bislang aus Sicht der Internationalen Beziehungen kaum Gegenstand von Untersuchungen war, wurden die empirischen Daten dieses Beitrags durch halbstandardisierte Interviews mit Politikern, nationalen und internationalen Verwaltungsbeamten sowie anderen Experten zusammengetragen, die unmittelbar an der Entwicklung der Bildungspolitik der EU und der OECD beteiligt waren.⁴ Darüber hinaus wurden Dokumente der beiden internationalen Organisationen herangezogen, die ebenso wie die Interviewtranskripte im Hinblick sowohl auf Motive der Regierungen für das Herantreten an die beiden Organisationen als auch auf die institutionellen Dynamiken und ihre Konsequenzen ausgewertet wurden.

2. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen: Die Neue Staatsräson und die Internationalisierung der Bildungspolitik

Unsere zweistufige Erklärung der Internationalisierung der Bildungspolitik greift auf unterschiedliche theoretische Ansätze zurück: Der akteurszentrierte Ansatz der

3 Alexander George und Timothy McKeown stellen in ihrer klassischen Studie *process tracing* als eine qualitative Methode vor, die dem Zweck dient «to investigate and explain the decision process by which various initial conditions are translated into outcomes» (George/McKeown 1985: 35). *Process tracing* soll es ermöglichen, kausale Mechanismen durch die Analyse der Abfolge von Ereignissen aufzudecken (Levy 2002: 443). Siehe auch George/Bennett (2005) und Hall (2003).

4 Die Interviews wurden im Zeitraum zwischen Dezember 2003 und August 2004 durchgeführt. Um die Anonymität der Interviewten zu gewährleisten, wurde ihre Identität mit einem Kodierungsschema ausgeblendet. Die Interviews zur EU führte Carolin Balzer, die zur OECD Kerstin Martens. Die Daten wurden im Rahmen des Forschungsprojekts »Internationalisierung von Bildungspolitik« am Sonderforschungsbereich 597 »Staatlichkeit im Wandel« an der Universität Bremen erhoben und können über die Verfasserin und den Verfasser dort eingesehen werden. Der SFB wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert.

Neuen Staatsräson wird genutzt, um das *Verhalten* der nationalen Regierungen, die diesen Prozess in Gang setzten, zu erklären, während eine neo-institutionalistische Perspektive herangezogen wird, um dessen *Konsequenzen* zu verstehen.

2.1. Wie die Internationalisierung die Exekutive stärken soll

Warum wenden sich nationale Regierungen an internationale Organisationen? Folgt man der Rationalität der Neuen Staatsräson (Wolf 2000), dann nutzen Regierungen die zwischenstaatliche Ebene nicht allein deshalb, weil sie dort ihre Problemlösungsressourcen bündeln und Transaktionskosten senken können, sondern vor allem in der strategischen Absicht, die innenpolitischen Handlungsspielräume zur Durchsetzung der von ihnen präferierten Politikinhalte zu erweitern.⁵ Die Organisation der Staatengesellschaft »lends domestic autonomy to the state through institutions such as international law and diplomacy, which empower the state to overcome societal resistance to its policing practices« (Thomson 1995: 226).

Weder der Staat wird also als ein unitarischer Akteur, noch die nationale Exekutive als eine neutrale Vermittlungsinstanz zwischen gesellschaftlichen (Teil-)Interessen und der internationalen Umwelt betrachtet. Vielmehr treten innerhalb eines politischen Systems unterschiedliche Akteure auf, die nicht nur verschiedene politische Programme verfolgen, sondern denen es auch darum geht, institutionelle Kontexte herzustellen, die sie bei deren Durchsetzung privilegieren. Nationale Exekutiven können dabei durch das Eingehen internationaler Verpflichtungen Handlungsspielräume gegenüber innerstaatlichen Gegenspielern hinzugewinnen. Sie werden das vor allem in Politikbereichen anstreben, in denen diese Spielräume gering sind. Internationale Institutionen können allerdings nur dann erfolgreich als externe Hebel für die Verbesserung der Durchsetzungschancen von Zielen nationaler Regierungen im innenpolitischen Entscheidungsprozess eingesetzt werden, wenn und solange sie auch tatsächlich Instrumente in den Händen der Regierungen bleiben und ihre strategische Inanspruchnahme nicht dazu führt, dass eine von Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten in die Zwei-Ebenen-Spiele einbezogene internationale Institution diesen Regierungen das Heft aus der Hand nimmt.⁶ Die strategische

5 Für eine tiefer gehende Ausführung des im Folgenden vorgestellten Konzepts siehe Wolf (2000), Moravcsik (1993a und 1997), Skocpol (1979) und Nordlinger (1981).

6 Ähnlich unserer Annahme stellt dies auch den Ausgangspunkt des auf das Verhältnis zwischen Regierungen und internationalen Organisationen angewandten *principal-agent*-Ansatzes dar, demzufolge *principals* (in diesem Fall die Regierungen) gewissen *agents* (den internationalen Organisationen) begrenzte Kompetenzen übertragen, obwohl sie wissen, dass diese auch eigene Interessen haben können (siehe z. B. Pratt/Zeckhauser 1985; Thatcher/Sweet 2002; Tallberg 2002). Diese Kompetenzübertragung auf die internationale Ebene ist aber unwahrscheinlich, wenn die *principals* befürchten müssen, dass ihre *agents* diese Kompetenzen missbrauchen könnten. Siehe dazu ausführlicher Hawkins et al. (2006).

Instrumentalisierung der intergouvernementalen Ebene mit dem Ziel, zusätzliche Handlungsspielräume im Innern zu gewinnen, stellt für die Regierungen somit durchaus eine Gratwanderung dar. Von einer die damit verbundenen Risiken antizipierenden nationalen Exekutive wäre aus dieser theoretischen Perspektive zu erwarten, dass sie vorzugsweise internationale Organisationen mit einer möglichst geringen formalen (oder gar rechtlich bindenden) Zuständigkeit zu instrumentalisieren versuchen wird, die aber dennoch über ein ausreichendes Gewicht verfügen, um auf den innenpolitischen Entscheidungsprozess Druck ausüben zu können. Zudem wird eine Politik der Neuen Staatsräson um eine möglichst kontrollierte Einbindung internationaler Organisationen bemüht sein, die lediglich als *policy-Empfänger* fungieren sollen. Nur unter diesen Voraussetzungen würde für eine Regierung die Möglichkeit bestehen, internationale Organisationen zugleich zu benutzen und zu kontrollieren, und innenpolitische Widerstände zu überwinden, ohne dafür zu viel Autonomie zu opfern.

Sowohl auf die EU als auch auf die OECD scheinen die genannten Voraussetzungen zuzutreffen, obwohl sich beide in ihrer supranationalen Qualität und bezüglich der rechtlichen Bindungswirkungen, die sie prinzipiell erzeugen können, erheblich voneinander unterscheiden. Dieser grundsätzliche Unterschied spielt im Politikfeld Bildung jedoch kaum eine Rolle: Da keine der beiden Organisationen über eine rechtsverbindliche Regulierungskompetenz in diesem Bereich verfügt und die durch ihre Inanspruchnahme entstehenden externen Autonomiekosten somit als gering einzuschätzen waren, boten sich beide in gleicher Weise für eine Instrumentalisierung an.⁷ Für die Erklärung des Akteursverhaltens, also der Einbeziehung der internationalen Ebene in die Bildungspolitik, erscheint es somit vielversprechend, von den rationalistischen Annahmen der Neuen Staatsräson auszugehen, die ein Interesse nationaler Exekutiven an der Erweiterung der eigenen Handlungsautonomie postulieren.

Allerdings stößt dieser akteursorientierte Zugriff an seine Grenzen, wenn es darum geht, die aus seiner Perspektive paradox erscheinenden *Konsequenzen* der Instrumentalisierung von EU und OECD im Bildungsbereich zu erklären. Zwar hat die Einbeziehung beider internationaler Organisationen zu der als beabsichtigt unterstellten Stärkung des Durchsetzungsvermögens der nationalen Exekutiven geführt und den von diesen angestrebten bildungspolitischen Reformen zum Durchbruch verholfen, aber zugleich ist es dabei zu einer generellen Schwächung der Rolle des Staates in der Bildungspolitik gekommen: zum einen durch den außer Kontrolle geratenden Einflusszugewinn der beiden internationalen Organisationen im weiteren Verlauf dieses Prozesses; zum anderen jedoch auch durch eine zusätzliche Verminderung der staatlichen Kontrolle über die Bildungspolitik durch die Verbreitung neuer politischer Steuerungsformen, die anderen Akteuren zu mehr

7 Für eine detaillierte Darstellung der Gründe, aus denen Staaten *soft law* im Vergleich zum *hard law* bevorzugen, siehe auch Abbott/Snidal (2000).

Autonomie vom Staat verhalten und die Bedeutung hierarchischer staatlicher Steuerungsinstrumente auf nationaler und sub-nationaler Ebene einschränken.⁸

2.2. Wie internationale Organisationen institutionelle Eigendynamiken entfalten

Um auch diese Folgewirkungen der bildungspolitischen Instrumentalisierung der EU und der OECD erklären zu können, soll der akteurszentrierte Ansatz durch einen neo-institutionalistischen Zugriff ergänzt werden, der es erlaubt, auch die institutionellen Dynamiken der beiden internationalen Organisationen als intervenierende Faktoren systematisch in den Blick zu nehmen. Dabei folgen wir mit unserem Institutionenverständnis allerdings nicht den Annahmen eines rationalistischen Neo-Institutionalismus, aus dessen instrumenteller Sichtweise internationale Organisationen als politische Institutionen lediglich Gelegenheitsstrukturen für Interessenpolitik bereitstellen und die strategischen Entscheidungen rationaler Akteure beeinflussen. Vielmehr gehen wir davon aus, dass sie aufgrund ihrer Eigenschaften als Bedeutungsrahmen und ihrer eigenen Akteursqualität von ihren Gründern unvorhergesehene »Pathologien« entwickeln und sich damit auch von einer strategischen Inanspruchnahme emanzipieren können (siehe dazu auch Barnett/Finnemore 1999, 2004).

Anknüpfend an Überlegungen, die mit dem soziologischen Institutionalismus verbunden werden, analysieren wir die Folgen des Aufeinandertreffens einer strategischen Handlungslogik staatlicher Akteure und der »symbolic systems, cognitive scripts, and moral templates«, die für eine bestimmte internationale Organisation als soziales Regelsystem charakteristisch sind und »the ›frames of meaning‹ guiding human action« bereitstellen (Hall/Taylor 1996: 947). Der von einer Institution bereitgestellte Bedeutungsrahmen kann spezifische Problembeschreibungen oder Vorstellungen über Handlungsziele und -strategien umfassen, denen durch die mit einer begrenzten Autorität ausgestattete Bürokratie einer internationalen Organisation im politischen Prozess Geltung verschafft wird und unter deren Einfluss sich die Richtung des Politikprozesses verändern und zu von den Regierungen ursprünglich nicht intendierten Ergebnissen führen kann. Die Bürokratien internationaler Organisationen wie die EU und die OECD fungieren dabei als politische *entrepreneure*, die ein organisationales Feld (*organizational field*) zwischen Staaten entste-

8 Im *new governance*-Ansatz verteilen sich politische Steuerungsfunktionen auf unterschiedliche Akteure und werden zunehmend auf dem Wege der horizontalen Steuerung wahrgenommen. Die Wurzeln des Ansatzes gehen zurück auf die Debatten zum Neo-Korporatismus (siehe u. a. Schmitter/Lehmbruch 1979) und über Politiknetzwerke (siehe etwa Marin/Mayntz 1991). Der Aufstieg des kooperativen, ermöglichenden und ermächtigenden Staates wird dabei auf die zunehmende »Unregierbarkeit« der Gesellschaft zurückgeführt und auf das Versagen des Interventionsstaates. Obwohl diese Transformation einen Wandel von Staatlichkeit im Sinne einer Reduzierung auf Koordinationsfunktionen impliziert, stehen die gesellschaftlichen Beziehungen gleichwohl zumeist noch immer im regulativen »Schatten der Hierarchie« (siehe Zürn/Leibfried 2005: 13). Umfassende Auseinandersetzungen mit dem *new governance*-Ansatz finden sich etwa bei Pierre (2000), Rhodes (1997) oder Kooiman (2003).

hen lassen (DiMaggio/Powell 1983: 148). Aufgrund des größeren Überblicks über dieses Feld, über den sie im Unterschied zu den Mitgliedsstaaten verfügen, eröffnen sich auch ihnen Möglichkeiten zu strategischen Handlungen (Dorado 2005: 391f, 399). So können sie innerhalb dieses Feldes Mittel-Ziel-Vorgaben konstruieren, weil sie die dafür notwendigen Informationen zusammentragen und vermitteln (Borum 2004: 898). Mit dieser Erweiterung des Blickfelds lassen sich auch die Grenzen einer erfolgreichen strategischen Inanspruchnahme internationaler Organisationen durch nationale Regierungen zur Erhöhung ihres Einflusses auf innenpolitische Prozesse erfassen. Mit den beiden Fallstudien möchten wir zeigen, wie und warum sich selbst vermeintlich »schwache« Institutionen, nachdem sie auf staatliche bzw. zwischenstaatliche Initiative hin mobilisiert worden sind, als »stark« genug erweisen können, die innenpolitischen Einflussmöglichkeiten von Exekutiven auf den bildungspolitischen Reformprozess sowohl auf der nationalen als auch auf der subnationalen Ebene deutlich zu verringern.

2.3. Abgrenzungen und Vorgehensweise

Unserer rationalistisch-akteurszentrierte und neo-institutionalistische Annahmen verknüpfenden Analyse ließen sich alternative Interpretationen gegenüber stellen. Mit Blick auf das Akteursverhalten würden etwa funktionalistische Ansätze davon ausgehen, dass nationale Regierungen sich aufgrund nur gemeinsam zu lösender grenzüberschreitender Probleme und nicht in der strategischen Absicht, mehr Kontrolle über innenpolitische Prozesse zu gewinnen, an die internationale Ebene wenden.⁹ Diese Interpretation erklärt »institutional choices in terms of the functions a given institution is expected to perform and the effects on policy outcomes it is expected to produce« (Pollack 1997: 102). Nationale Regierungen würden dabei auch einen Verlust ihrer eigenen Zuständigkeiten und Kompetenzen zugunsten anderer Akteure durchaus in Kauf nehmen, solange damit die Aussicht auf eine effektivere gemeinsame Problemlösung verbunden wäre. Eine solche Deutung würde Konflikte um Kontrolle und Einfluss allerdings völlig ausblenden, weil sie die Präferenzen der beteiligten Akteure ausschließlich an inhaltlichen Zielen festmacht. Auf die uns gerade interessierenden *politics* hinter den *policies* könnte sie somit kein Licht werfen.

Auf seinen Kern reduziert lautet unser Argument hierzu, dass die Internationalisierung der Bildungspolitik von strategischen Interessen staatlicher Regierungen ausgelöst wurde, dass deren Verhalten jedoch unbeabsichtigte Konsequenzen hatte. Zur Untermauerung dieser Interpretation müsste sich nachweisen lassen, dass (a) die Regierungen an die beiden internationalen Organisationen herangetreten sind, um innenpolitische Reformblockaden auszuhebeln, und nicht, um gemeinsame Lösungen für grenzüberschreitende Probleme zu finden, und dass (b) der im Zuge der

9 Dieser theoretische Zugriff durchzieht vor allem die Literatur zu internationalen Regimen; siehe Hasenclever et al. (1997) und Martin/Simmons (1998).

Internationalisierung eingetretene staatliche Kontrollverlust über den Bildungssektor tatsächlich nicht intendiert war. Unsere Analyse orientiert sich also ausdrücklich nicht an dem Ziel und Design eines vergleichenden Theorietests konkurrierender funktionalistischer, rationalistischer oder neo-institutionalistischer Hypothesen, sondern soll auf dem Wege der Theorieanwendung eine möglichst überzeugende Antwort auf ein empirisches Rätsel anbieten. Wir möchten damit demonstrieren, wie sich ein rationalistisch-akteurszentrierter Zugriff fruchtbar mit einem sozialkonstruktivistisch informierten neo-institutionalistischen Analyserahmen verbinden lässt (siehe auch Risse 2002; Abbott/Snidal 1998). Unsere Fallauswahl behandelt zwar *soft cases* im Sinne der Neuen Staatsräson, weil wir einen Politikbereich analysieren, in dem die Handlungsspielräume der nationalen Exekutiven gering und die innenpolitischen Widerstände groß sind. Es handelt sich jedoch zugleich und in doppelter Hinsicht um *hard cases* für den Nachweis der Grenzen, die institutionelle Dynamiken dem Erfolg strategischen Verhaltens von Regierungen setzen können: Zum einen betrachten wir zwei im Bildungsbereich vermeintlich »schwache« internationale Organisationen – die EU und die OECD – und zeigen ihre zunehmende Einflussnahme auf den Bologna-Prozess bzw. die PISA-Studie. Zum anderen untersuchen wir mit der Bildungspolitik ein Politikfeld, in dem man Entstaatlichungsprozesse am wenigsten erwarten würde, weil es traditionell eng mit der Erhaltung der nationalen Identität und des kulturellen Erbes verknüpft ist.

3. »Bologna« und die Einbindung der EU in die Hochschulpolitik

Die EU ist immer wieder von Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten instrumentalisiert worden, um tatsächliche oder antizipierte innenpolitische Widerstände zu überwinden.¹⁰ Andrew Moravcsik (1993b: 507) stellte dazu sogar die Behauptung auf, »the unique institutional structure of the EC is acceptable to national governments only insofar as it strengthens, rather than weakens, their control over domestic affairs.« Eine systematische Analyse der Europäisierung der Hochschulpolitik im Rahmen der EU unter den Annahmen eines strategischen Zwei-Ebenen-Spiels, das die Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten spielen, um Einfluss auf den innenpolitischen Prozess auszuüben, steht indes noch aus.¹¹ Das ist einigermaßen überraschend, wenn man den Stellenwert bedenkt, den Fragen der Bildungspolitik generell und der Bologna-Prozess im Besonderen sowohl auf der politischen Agenda als auch in der öffentlichen Debatte gewonnen haben. Möglicherweise ist diese Vernachlässigung auf die

10 Unter dieser Fragestellung haben zum Beispiel auch die Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht und die Europäische Währungsunion bereits wissenschaftliche Beachtung gefunden (siehe etwa Sandholtz 1993; Putnam 1988: 457; Wolf 2000: 116-126).

11 Zu den wenigen bemerkenswerten Ausnahmen zählt Jürgen Enders, der »the building of strategic international relationships« und »paradoxes and contradictions« (Enders 2004: 262, 267) im Zuge der Internationalisierung der Hochschulpolitik in den Kontext des Regierens in Mehrebenensystemen stellt.

Fehleinschätzung zurückzuführen, dass der EU in diesem Bereich angesichts fehlender Zuständigkeiten ohnehin nur ein geringes Gewicht zukommt.

3.1. Der bildungspolitische Bedeutungszuwachs der EU

Tatsächlich sehen die Römischen Verträge keine Zuständigkeiten für die Gemeinschaft in der Hochschulpolitik vor. Gertrud Schink weist in ihrer Analyse der bildungspolitischen Kompetenzerweiterung der EU zu Recht darauf hin, dass Bildung »einer jener Begriffe [ist], die weder in den Ausgangsverträgen noch in der Vertragsänderung durch die Einheitliche Europäische Akte Erwähnung finden« (Schink 1993: 16). Die Bildungspolitik sei wie kaum ein anderer Sektor mit der Vorstellung vom »Europa der Vaterländer« verbunden und als eine Angelegenheit der nationalen und allenfalls der intergouvernementalen Politik betrachtet worden. Indem sie die sachlichen Zusammenhänge zwischen bildungspolitischen Themen, die die Berufsausbildung betreffen, mit den wirtschaftspolitischen Aufgaben nutzte, für die die Zuständigkeiten auf der Gemeinschaftsebene liegen, mischte sich die Europäische Kommission gleichwohl immer wieder in die Ausbildungs-, Bildungs- und schließlich auch die Hochschulpolitik der Mitgliedsstaaten ein. Im Bereich der Berufsausbildung ließ sich diese Zuständigkeitsentwicklung mit dem Ziel der Freizügigkeit bei der Arbeitsplatzwahl auf dem europäischen Binnenmarkt noch einigermaßen gut begründen. Aber nachdem die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs seit Mitte der 1980er Jahre die Ambitionen der Kommission unterstützt hatte, sich auch eine Rechtsgrundlage für hochschulpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft zu verschaffen (siehe Schink 1993: 73-79), die weit über Förderprogramme für die Mobilität von Studierenden (z. B. ERASMUS) oder die gegenseitige Anerkennung von akademischen Abschlüssen hinausgegangen wären, wurde dieser schleichenden Vergemeinschaftung bildungspolitischer Zuständigkeiten durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten im Vertrag von Maastricht 1992 ein Riegel vorgeschoben.

Auf dieser Vertragsgrundlage wurde die Bildungspolitik in das Subsidiaritätssystem eingebettet (Corbett 2003: 326). Die Artikel 126 und 127 des Vertrags von Maastricht begrenzten die Kompetenz der Kommission im Bereich der Bildung und der Weiterbildung eindeutig auf unterstützende und ergänzende Maßnahmen und bekräftigten das Prinzip der nationalstaatlichen Zuständigkeit sowie die hohe Bedeutung der kulturellen Vielfalt. Nach Maastricht ließ das Subsidiaritätsprinzip der Europäischen Kommission nur noch wenig Spielraum für eine rechtlich bindende Harmonisierung der nationalen Bildungssysteme. Im Juni 1999 unterzeichneten jedoch die Regierungen von 29 europäischen Staaten eine gemeinsame Erklärung (*Bologna Declaration*) mit dem Ziel, bis 2010 einen einheitlichen »Europäischen Hochschulraum« zu schaffen, der später mit einem gemeinsamen Europäischen Forschungsraum (*European Research Area*, ERA) verbunden werden soll. Die Ursprünge dieser gemeinsamen Erklärung gehen auf eine intergouvernementale Initiative *außerhalb* des EU-Rahmens zurück: die Sorbonne-Deklaration, die aus einem Treffen der für Wissenschaft und Bildung zuständigen Minister

Frankreichs, Deutschlands, Italiens und Großbritanniens im Jahr zuvor in Paris hervorging. Seit 1999 ist nicht nur die Zahl der Staaten, die der Bologna-Deklaration beigetreten sind, immer weiter gestiegen, auch die in der Deklaration formulierten Ideen und Ziele haben eine Bewegung ohnegleichen in die hochschulpolitischen Reformdebatten innerhalb der beteiligten Länder und darüber hinaus gebracht. Der durch die Bologna-Deklaration ausgelöste Prozess führte im Zweijahresrhythmus bisher zu Folgekonferenzen in Prag (2001), Berlin (2003) und Bergen (2005), auf denen die Agenda weitere Ergänzungen und Präzisierungen erfuhr.

Überraschenderweise betrat auch die Europäische Kommission im Zuge des Bologna-Prozesses durch die Hintertür nun doch wieder die Arena. Zunächst lediglich mit der Wahrnehmung unterstützender Koordinationsaufgaben betraut und ohne rechtsverbindliche Einwirkungsmöglichkeiten (Martens/Balzer 2007), nahm sie nach 2001, als sie Vollmitglied im Bologna-Prozess wurde, sogar zunehmend selbst das Heft in die Hand. Heute gilt sie als treibende Kraft bei der Errichtung des einheitlichen Europäischen Hochschulraums. Der unter dem Namen »Bologna« firmierende europaweite hochschulpolitische Reformprozess wird eng mit ihr verbunden, ungeachtet der Tatsache, dass der Kreis der bisher 45 Unterzeichner weit über den der Mitgliedsstaaten der EU hinausgeht. Der Bologna-Prozess hat eine gegenseitige Annäherung sehr unterschiedlicher nationaler Hochschulsysteme herbeigeführt, die sich an dem zweistufigen anglo-amerikanischen System mit den Abschlüssen Bachelor und Master orientiert und mittels einer Modularisierung von Studienangeboten, eines einheitlichen Kreditpunktesystems (*European Credit Transfer System*, ECTS) und gemeinsamen Qualitätssicherungsmechanismen zu einer besseren Vergleichbarkeit, einer wechselseitigen Anerkennung und zu mehr Mobilität führen soll.

Für viele unter den teilnehmenden Staaten bedeutet »Bologna« eine vollständige Reform ihres bisherigen Hochschulsystems. Es kam im Zuge des Internationalisierungsprozesses nicht nur zu gravierenden Zielveränderungen in der Hochschul(aus)bildung, insbesondere durch deren Neuausrichtung auf die Beschäftigungsfähigkeit (*»employability«*) der Absolventinnen und Absolventen, sondern auch zur Ausbreitung neuer Formen politischer Steuerung, etwa im Bereich der Qualitätssicherung, in deren Verlauf die bisher vorherrschenden hierarchischen politischen Steuerungsinstrumente des Staates insgesamt so erheblich an Bedeutung verloren, dass ein besonders renommierter Beobachter sogar von einer »Entstaatlichung« (Teichler 2004: 21) der Hochschulpolitik spricht. Mit der Verschiebung von *government* zu *governance* wurden hierarchisch verordnende und kontrollierende staatliche Eingriffe immer mehr von Aushandlungsprozessen, etwa über Zielvereinbarungen oder Formeln für eine leistungsorientierte Mittelvergabe, sowie von deliberativen Steuerungsformen abgelöst, mit denen die fachliche Autorität von Experten und *peers* eine zunehmend entscheidungsrelevante Bedeutung gegenüber den staatlichen Akteuren gewann. Mit Evaluations- und Akkreditierungseinrichtungen oder den Hochschulpräsidien konnten sich nichtstaatliche Akteure in der Bildungspolitik Gewicht verschaffen, mit denen sich staatliche Instanzen als kooperative *primi inter pares* nun Verantwortlichkeiten teilen.

Die Europäische Kommission spielt heute auch in anderen Bereichen der Bildungspolitik eine wesentlich wichtigere Rolle als vor dem Bologna-Prozess. Im Dezember 2002 unterzeichneten die Europäische Kommission und die Bildungsminister von 31 europäischen Staaten die Kopenhagener Deklaration. Sie soll, ähnlich wie der Bologna-Prozess für den Bereich der Hochschulen, einen einheitlichen Rahmen unter anderem für die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung bereitstellen. Er erscheint zunächst als eine Kopie des Bologna-Prozesses, und in der Tat dienten die daraus gewonnenen Erfahrungen dabei als »Inspiration« (Interview EU 4, 2003). Ein ganz wesentlicher Unterschied zum Bologna-Prozess besteht jedoch in der nun schon deutlich erkennbaren Emanzipation der Europäischen Kommission: Kopenhagen ging nicht mehr aus einer zwischenstaatlichen bildungspolitischen Initiative hervor, sondern sah die Kommission in der Rolle der Initiatorin und treibenden Kraft (Interview EU 7, 2004). Indem sie sich die im Bologna-Prozess gemachten Erfahrungen ebenso zunutze machte wie den Umstand, »dass niemand so recht Verantwortung übernehmen wollte, aber eine Instanz benötigt wurde, die den Prozess lenkt« (Interview EU 4, 2003), konnte sie den Kopenhagener Prozess bereits weitgehend unter eigener Regie gestalten.

Die hier in aller Kürze beschriebene Sachlage besitzt gleich in mehrfacher Hinsicht Erklärungsbedarf: Welches sind die Ursachen der Verlagerung der Bildungspolitik auf die internationale Ebene? Wie lassen sich die Folgewirkungen der Internationalisierung dieses Politikbereichs erklären? Unsere Antwort auf diese Fragen widmet sich in zwei Schritten zunächst den innenpolitischen Motiven der Regierungen, die die Politikverlagerung auf die internationale Ebene initiierten, und betrachtet dann die institutionellen Dynamiken, die sie in den beiden von ihnen ins Spiel gebrachten internationalen Organisationen auslösten.

3.2. Ursachen der Internationalisierung

Die vier Initiatoren des Bologna-Prozesses hatten sich aus denkbar unterschiedlichen Gründen zusammengefunden. Allen voran suchte die französische Regierung nach internationaler Unterstützung, um das nationale Hochschulsystem reformieren zu können (Interview EU 3, 2003). 1997, ein Jahr bevor der französische Minister für Bildung, Forschung und Technologie, Claude Allègre, seine Amtskollegen aus Deutschland, Italien und Großbritannien an die Sorbonne einlud, hatte er mit dem »Attali Report« (1998) einen Bericht über die Reform des französischen Hochschulsystems in Auftrag gegeben, in dem eine Reduzierung der unübersichtlichen Vielzahl von Abschlüssen und insgesamt mehr Transparenz gefordert sowie eine Umstrukturierung der französischen Hochschulabschlüsse in ein gestuftes System (Bachelor-Master-Promotion) vorgeschlagen wurde. Der französische Minister band die europäische Ebene ganz bewusst in seine innenpolitische Reformstrategie ein, da »er den Eindruck gewann, dass der einzige Weg, um Veränderungen im französischen System vorzunehmen, der war, es Europa anzulasten« (Interview EU 3, 2003).

Auch in Deutschland waren es vor allem innenpolitische Gründe, die zur Beteiligung der Bundesregierung an der gemeinsamen Initiative führten. Der damalige Bundesminister für Bildung und Forschung, Jürgen Rüttgers, war wie später seine Nachfolgerin Edelgard Bulmahn von dem Interesse geleitet, internationalen Reformdruck auf die deutsche Hochschulpolitik zu mobilisieren und innenpolitische Reformblockaden durch die Aushebelung der Länderzuständigkeit zu überwinden. Im politischen System Deutschlands hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung bekanntlich nur sehr begrenzte bildungspolitische Kompetenzen, da die Kulturhoheit bei den Ländern angesiedelt ist und von diesen wie ein Augapfel gehütet wird. Indem sie hochschulpolitische Probleme auf der europäischen statt auf der nationalen Ebene aufwarfen, versuchten die Reformbefürworter im Dauerstreit um die bildungspolitische Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern das Mehr-Ebenen-Kompetenzgefüge zur institutionellen Stärkung ihrer Position zu verändern und mit internationaler Hilfe Druck auf die innenpolitischen Gegner auszuüben (Interview EU 1, 2003; EU 5, 2004). Wie der deutschen Regierung ging es auch der italienischen vor allem darum, auf diesem strategischen Umweg die als überlang wahrgenommenen Studienzeiten in ihrem Land zu verkürzen (Interview EU 4, 2003). Im Bologna-Prozess bildeten somit spezifische inhaltliche und grundsätzliche strategische Ziele eine Einheit: die Überwindung innenpolitischer Widerstände gegenüber einem bestimmten hochschulpolitischen Reformprogramm und die dazu für erforderlich gehaltene langfristige Veränderung der institutionellen Kompetenzverteilung im Bildungssektor.

Die britische Regierung schloss sich der Initiative unter der festen Annahme an, dass ihr Land keine eigenen Reformkosten zu tragen haben würde, weil das britische Bildungssystem das Referenzmodell darstellte und Großbritannien die anderen lediglich bei dessen Übernahme beraten würde. In Großbritannien selbst dachte man zu keiner Zeit daran, eine internationale Einmischung in die nationale Bildungspolitik zuzulassen. Deshalb sollte die ganze Initiative in jedem Fall an der Europäischen Kommission vorbei erfolgen und so intergouvernemental und freiwillig wie irgend möglich bleiben. Tatsächlich wurde die britische Ministerin für Bildung und Beschäftigung, Tessa Blackstone, bei ihrer Rückkehr von dem Treffen an der Sorbonne 1998, im eigenen Land mit dem Vorwurf konfrontiert, wie sie etwas derart »Europäisches« wie die Vereinbarung über einen einheitlichen Europäischen Hochschulraum unterzeichnen konnte. Sie rechtfertigte dies bezeichnenderweise mit dem Argument, dass es schließlich das britische System sei, das die anderen einführen wollten (Interview EU 5, 2004).¹²

Um den angestrebten Zugewinn an innenpolitischen Handlungsspielräumen nicht mit deren externer Einschränkung bezahlen zu müssen, schlugen die Regierungen bewusst einen intergouvernementalen Kurs außerhalb des institutionellen Rahmens der EU ein. Formal wurde die Europäische Kommission erst 2001 als Vollmitglied

12 Ironischerweise veränderte der Bologna-Prozess gleichwohl auch das britische Hochschulsystem. In der Einschätzung von Paul Furlong versorgte er »national policymaking elites with the opportunity to introduce long-desired reforms into a conservative policy sector« (Furlong 2005: 55).

in den Bologna-Prozesses eingebunden – zu einem Zeitpunkt also, zu dem die grundlegenden Zielfestlegungen von den Ministern bereits vorgenommen worden waren und die Kommission als ein nützliches Instrument zu deren Verbreitung und Durchsetzung erschien, »wie eine Art Kleiderbügel, [...] an den man die Reform hängen konnte« (Interview EU 2, 2003). Ihre kontrollierte Einbindung wurde von allen drei reformorientierten Regierungen als ein externes Druckmittel gegenüber innenpolitischem Widerstand eingesetzt (Interview EU 3, 2003). Wie die der zahlreichen anderen Akteure, darunter die Evaluations- und Akkreditierungsagenturen, die auf unterschiedlichen Ebenen zur Qualitätssicherung eingerichtet und in den Hochschulreformprozess involviert wurden, sollte auch die Rolle der Kommission auf die eines reinen Politikempfängers beschränkt bleiben, der bei der Implementation der auf der intergouvernementalen Ebene beschlossenen Programme mitwirken sollte. Mit der gezielten Einbindung auch solcher Staaten in den Bologna-Prozess, die nicht Mitglieder der EU waren, wurde eine zusätzliche Absicherung gegenüber einem zu hohen Einfluss der Kommission eingebaut.

Bis hierhin fügt sich das Bild nahtlos in die Annahmen der Neuen Staatsräson: Die Analyse des Bologna-Prozesses zeigt, dass es bei der Internationalisierung der Hochschulpolitik um mehr ging als um die Hochschulpolitik selbst. Parallel zu dem inhaltlichen wurde ein strategischer Konflikt ausgetragen, bei dem nationale Exekutiven in einem konzertierten Zusammenspiel die europäische Ebene zu instrumentalisieren versuchten. Sie gingen unter innenpolitischem Druck untereinander Selbstverpflichtungen ein, um eine für die Erreichung der eigenen hochschulpolitischen Ziele ungünstige Zuständigkeitsverteilung auf der nationalen Ebene auszuhebeln, von außen Druck auf den innenpolitischen Prozess ausüben zu können und damit die eigenen Handlungsspielräume zu erweitern. Sie bedienten sich dabei einer internationalen Organisation ohne eigentliche Zuständigkeit für die Hochschulpolitik, um auf diesem, ihre externe Autonomie vermeintlich schonenden Umweg innenpolitische Gegner und institutionelle Widerstände auszumanövrieren.

Als die Gewinner des *inhaltlichen* Konflikts über die Hochschulreform können überall die Reformer angesehen werden, d. h. die nationalen Exekutiven, mit der Ausnahme Großbritanniens, dessen Regierung zum Zeitpunkt ihrer Mitwirkung an der Initiative keinerlei Reformabsichten hatte. Das Ergebnis des *strategischen* Konflikts ist weit weniger offensichtlich und auch alles andere als endgültig. Obwohl die Instrumentalisierung der EU offenbar zu der damit angestrebten Stärkung der nationalen Exekutiven im innenpolitischen Kräfteverhältnis führte, bahnte sie zugleich auch politischen Steuerungsformen den Weg, mit denen die Position des Staates auf allen Ebenen geschwächt wird, auch auf der zunächst gestärkt erscheinenden nationalen Ebene.

3.3. Folgen der Internationalisierung

Die strategisch motivierte Instrumentalisierung der internationalen Ebene durch nationale Regierungen hat zu Gewichtsverschiebungen zwischen der supranationalen,

der nationalen und der substaatlichen Ebene des europäischen Mehrebenensystems in der Hochschulpolitik geführt. Dabei sind gleichzeitig ganz konträre Tendenzen zu verzeichnen: eine Nationalisierung von Kompetenzen, indem etwa im Falle Deutschlands ein nationalstaatliches Exekutivorgan, ohne die Zuständigkeit dafür zu haben, die Initiativfunktion übernahm; eine über den Abbau von Überregulierung deutlich hinausgehende Entstaatlichung der Hochschulpolitik, indem nichtstaatliche Akteure vormals staatliche Steuerungsfunktionen übernahmen; und schließlich eine Internationalisierung, in deren Verlauf die von den nationalen Bildungsministern ursprünglich als Vehikel zur Durchsetzung innenpolitischer Reformen vorgesehene EU zu einer treibenden Kraft wurde.

Insbesondere die europäische Ebene spielt heute eine weitaus größere Rolle in der Hochschulpolitik, als es sich die Unterzeichner der Sorbonne-Deklaration 1998 vorgestellt hatten. Die vier Initiatoren hatten von Beginn an auf dem intergouvernementalen Charakter ihres Vorstoßes insistiert und waren davon ausgegangen, dass die Kommission keine eigenständige Rolle innerhalb des Bologna-Prozesses spielen sollte. Unter Verweis auf das Prinzip der Subsidiarität sollte es eine klare Trennung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten geben und die Bildungspolitik als »grundlegender Bestandteil der Kulturpolitik« keinesfalls an eine »harmonisierende Institution« delegiert werden (Interview EU 5, 2004). Noch auf dem Folgetreffen in Prag 2001 bewerteten sich die Briten über die Anwesenheit der Kommission und erinnerten die anderen Mitglieder an die in Bologna getroffene Vereinbarung, dass der Prozess ohne deren Beteiligung abgeschlossen werden sollte (Interview EU 7, 2004). Ironischerweise verfügt die EU heute ausgerechnet *infolge* des Bologna-Prozesses über umfangreiche Zuständigkeiten in der Bildungspolitik. Nicht nur ist sie inzwischen vollständig in dessen formale Strukturen integriert, ihre Rolle geht dabei auch weit über die eines nützlichen »Sündenbocks« hinaus; sie besteht darin, »Anstöße zu geben und Ideen dafür zu entwickeln, was zu tun ist und welche Prioritäten zu setzen sind« (Interview EU 3, 2003).

Aber nicht nur die europäische Ebene hat im Zuge der Internationalisierung einen unvorhergesehenen Einflusszugewinn auf die Bildungspolitik zu verzeichnen. Der staatliche Bedeutungsverlust äußert sich auch darin, »dass nationale Regelgeber einen Gutteil ihrer normsetzenden Macht abgeben an Hochschulinstitutionen, die ihre Autonomie ebenso mutig wie in Anerkennung der öffentlichen Verantwortung ihres Tuns akzeptieren und nutzen« (Kohler 2004: 10). Auch anderen nichtstaatlichen Akteuren sind durch die Einführung freiwilliger und von staatlichen Eingriffen weitgehend freigehaltener Formen der Selbstregulierung erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten zugewachsen, etwa im Rahmen von Zielvereinbarungen auf den unterschiedlichsten Ebenen, Akkreditierungs- und Evaluationsverfahren.

Bei der Erklärung dieses doppelten »Entstaatlichungs«-Effekts führt die Annahme, die nationalen Regierungen seien als strategische Akteure an der Erweiterung ihrer eigenen Autonomie interessiert, nicht mehr weiter. Offenbar ist die »Autonomierechnung« nicht völlig aufgegangen. Erklärungen für die zumindest aus diesem Blickwinkel dysfunktionalen *Konsequenzen* dieses strategischen Verhaltens können auch nicht auf der Akteursebene gefunden werden. Sie bedürfen vielmehr einer näheren

Betrachtung der institutionellen Eigendynamiken, die mit der Einbindung der europäischen Ebene in den politischen Prozess entstanden sind. Dabei kamen insbesondere zwei institutionelle Charakteristika der EU zum Tragen: zum einen die Dominanz eines ökonomischen Paradigmas innerhalb des Bedeutungsrahmens, den die EU als Institution verkörpert, und zum anderen ihre fehlende rechtliche Zuständigkeit, mit der bestimmte informelle Formen politischer Steuerung privilegiert wurden.

Im Hinblick auf normative Leitideen bestand der Preis für die strategische Einbindung der Kommission in der Beschleunigung der Ökonomisierung der Hochschulpolitik. Der Bologna-Prozess kann heute als ein vollständiger und tatsächlich revolutionärer Paradigmenwechsel weg von einer angebotsorientierten und hin zu einer nachfrageorientierten Hochschulpolitik für ganz Europa betrachtet werden. Um die Ressourcen und das Gewicht der EU für die strategische Manipulation der innenpolitischen Kräfteverhältnisse nutzen zu können, musste die Hochschulpolitik zu einem Thema der globalen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit umdefiniert werden. Mit diesem *reframing* des hochschulpolitischen Diskurses wurde die ökonomische Bedeutung der Bildung in den Mittelpunkt gerückt. Dies resultierte in einer Dominanz wirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Betrachtungen auf allen Ebenen, bis hin zu den Universitäten selbst. Dort führte die Übernahme eines unternehmerischen und betriebswirtschaftlichen Denkens zu der bemerkenswerten Neukonzeptualisierung der wissenschaftlichen Einrichtung »Universität« als Wirtschaftsbetrieb, der als »Dienstleistungsunternehmen der Wissensgesellschaft [...] eine Marktstellung im Wettbewerb erringen oder verteidigen« (Friedrich 2004: 4) müsse.

Im Verlauf des Bologna-Prozesses wurde nach Auffassung von Jeroen Huisman und Marijk van der Wende »the economic rationale [...] more important than the political, educational and cultural rationales« (Huisman/van der Wende 2004: 350). Diese Ökonomisierung kann eindeutig der durch die Einbindung der EU ausgelösten institutionellen Eigendynamik zugeschrieben werden und war nicht schon Bestandteil der ursprünglichen intergouvernementalen Initiative. Sie erscheint sogar in gewisser Weise tragisch, wenn man als ein weiteres strategisches Motiv hinter der Sorbonne-Initiative die Absicht etwa des deutschen Bildungsministeriums hinzurechnet, mit diesem Schachzug gerade die »Kommodifizierung« und den vorhersehbaren Ausverkauf von Bildung als Dienstleistung im Rahmen der GATS-Verhandlungen bei der WTO zu verhindern. Der Vollzug dieser unbeabsichtigten »ökonomischen Wende« durch die Einbindung der Europäischen Kommission in den Bologna-Prozess lässt sich am besten am Inhalt der Deklarationen nachzeichnen, die aus diesem Prozess hervorgegangen sind.

Die Sorbonne-Deklaration (noch ohne jegliche Beteiligung der Europäischen Kommission) enthält überhaupt keine ökonomischen Bezüge. Stattdessen wird darin betont, »that Europe is not only that of the Euro, of the banks and the economy«, und der Eigenwert der Hochschulpolitik wird hervorgehoben: »We must strengthen and build upon the intellectual, cultural, social and technical dimensions of our continent« (Sorbonne Joint Declaration 1998). Es ist also ein zunächst genuin bildungspolitischer Kontext, in dem Studienzeiten verkürzt und ein gemeinsamer europäischer Hochschulraum geschaffen werden sollten, der die Mobilität von Studierenden

und die gegenseitige Anerkennung akademischer Abschlüsse erleichtern sowie lebenslanges Lernen ermöglichen sollte. Die Bologna-Deklaration (nun bereits unter Beteiligung der Kommission als Beobachter) greift demgegenüber schon deutlich ökonomische Erwägungen auf, wenn sie mit Blick auf den europäischen Arbeitsmarkt die Einführung eines einheitlichen Systems von Hochschulabschlüssen immerhin als hilfreich für das Erreichen des Ziels bezeichnet »to promote European citizens' employability« (Bologna Declaration 1999).

Zum Zeitpunkt der Prager Deklaration (2001) hatte die Kommission bereits den Status eines Vollmitglieds im Bologna-Prozess erlangt. In dieser Erklärung wird das Ziel des gemeinsamen Europäischen Hochschulraumes unmittelbar mit davon zu erwartenden wirtschaftlichen Vorteilen begründet und seine Errichtung ausdrücklich als »a condition for enhancing the attractiveness and competitiveness« (Prague Declaration 2001) reklamiert. Ursprünglich als ein eigenständiges (bildungspolitisches) Ziel verfolgt, war die Hochschulreform spätestens mit der Prager Deklaration zu einem Mittel zum (ökonomischen) Zweck mutiert. Ihren nunmehr vornehmlich instrumentellen Charakter unterstreichen Zielformulierungen wie die, dass es eines Systems vergleichbarer Abschlüsse bedürfe, damit die Bürgerinnen und Bürger ihre Qualifikationen, Kompetenzen und Fertigkeiten im gesamten gemeinsamen Raum effizient nutzen können (Ziel 1), dass die Einführung gestufter Abschlüsse neben individuellen und akademischen auch den arbeitsmarktbedingten Bedürfnissen gerecht würde (Ziel 2) und dass die Einrichtung eines Leistungspunktesystems gemeinsam mit gegenseitig anerkannten Qualitätssicherungssystemen den Studierenden den Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt erleichtern würde (Ziel 3). Das Erfordernis des lebenslangen Lernens wird nun mit den »challenges of competitiveness« und Studienprogramme mit ihrer »relevance to lasting employability« begründet (Prague Declaration 2001).

Noch deutlicher als die Beschleunigung der Ökonomisierung des Bildungsdiskurses steht allerdings eine weitere Folgewirkung der Einbindung der EU im Widerspruch zu der von der Neuen Staatsräson als strategisches Ziel der Instrumentalisierung erwarteten Ausweitung des politischen Handlungsspielraums der nationalen Exekutiven: Infolge der fehlenden formalen Zuständigkeit der EU – einer Eigenschaft, die sie eigentlich als attraktives Instrument der Neuen Staatsräson erscheinen ließ – beschleunigte sich mit ihrer Einbindung die Verbreitung weicher, horizontaler *governance*-Formen in der Hochschulpolitik. Die Rolle staatlicher Akteure reduzierte sich immer mehr auf Koordinationsaufgaben, während sich zum Beispiel im Bereich der Qualitätssicherung zum Teil auch länderübergreifend organisierte Netzwerke nichtstaatlicher Akteure etablieren und eigene Autonomieräume gegenüber staatlicher Kontrolle verschaffen konnten. Es ist zu konzedieren, dass der kontrollierte Abbau einer gewissen staatlichen Überregulierung etwa in Deutschland durchaus bereits Bestandteil einer beabsichtigten Übertragung der Philosophie des *new public management* auf den Hochschulsektor gewesen sein mag.¹³ Dieser Entstaatli-

13 So weist Keller (2005: 1) auf noch unter dem damaligen Bundesbildungsminister Rüttgers 1998 vorgenommene entsprechende Veränderungen des Hochschulrahmengesetzes hin.

chungsprozess verselbstständigte sich jedoch durch den Eintritt der EU in die Hochschulpolitik, zumal er mit der von dieser Seite in den Diskurs eindringenden neoliberalen Leitidee der oben beschriebenen Ökonomisierung des Bildungssektors weitgehend kompatibel war. Als ein Instrument, das es der Kommission ermöglicht, selbst im Sinne der Etablierung und Ausweitung ihrer bildungspolitischen Kompetenzen und der Verwirklichung ihrer Harmonisierungsziele zunehmend aktiv zu werden, spielt die Methode der offenen Koordination im Zuge der »schleichende[n] feindliche[n] Übernahme durch die Kommission« (Interview EU 1, 2003) eine besondere Rolle.

Statt in der angestrebten Erweiterung der innenpolitischen Handlungsspielräume für nationale Exekutiven zur Durchsetzung hochschulpolitischer Reformziele resultierte die Einbindung der EU somit in einer sich verselbstständigenden Ökonomisierung des Bildungsdiskurses und in einer generellen Einschränkung staatlicher Kontrollmöglichkeiten über die Hochschulpolitik. Vom Bologna-Prozess gingen jedoch noch weitere institutionelle Eigendynamiken aus: Auch wenn die Bologna-Deklaration in keinem *direkten* Zusammenhang mit der aus dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 hervorgegangenen Erklärung von Lissabon stand, besteht über ihre *indirekten* Ausstrahlungswirkungen darauf kein Zweifel (Interview EU 3, 2003). Inzwischen haben wechselseitige Verstärkereffekte zu einer immer festeren Verankerung der Bildungspolitik auf der Ebene der EU geführt. So werden in der Präambel der auf dem Bologna-Folgetreffen 2003 in Berlin verabschiedeten Berlin-Deklaration ausdrücklich die Abschlussvereinbarungen der Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Lissabon (2000) und Barcelona (2002) und deren Ziel zitiert, Europa zur »most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world« zu machen (*Lisbon European Council* 2000: 2). Der bereits erwähnte Kopenhagener Prozess untermauert das Argument der institutionellen Eigendynamik noch zusätzlich. Damit hat die europäische Ebene gegenüber der nationalstaatlichen an Einfluss gewonnen, da »national views on the role of higher education gradually grew closer – not necessarily intentionally – to the EC's perspective« (Huisman/van der Wende 2004: 350).

Dass es sich bei der Entstaatlichung der Bildungspolitik im Zuge ihrer strategischen Internationalisierung nicht nur um unvorhergesehene, sondern um unbeabsichtigte Verschiebungen in der Kompetenz- und Rollenverteilung zwischen neuen und alten Akteuren in der Hochschulpolitik handelt, lässt sich im Fall Deutschlands an den inzwischen eintretenden restaurativen Tendenzen gut ablesen. Im »Kleinen« hat die Kultusministerkonferenz der Länder mit der Kontrolle über den Akkreditierungsrat als Ausdruck eines *roll-back* ein gesetzliches Akkreditierungssystem geschaffen, das sie wieder zur Herrin über die Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge macht. Es gibt ihr darüber hinaus auch wieder Kontrollmöglichkeiten über die Verfahren der Qualitätssicherung in die Hand und schwächt die damit konkurrierenden *bottom-up*-Initiativen einzelner Universitätsnetzwerke. Der gegenwärtig vorherrschende Eindruck einer Entstaatlichung der Bildungspolitik mag somit ein vorübergehender sein. Das Gewichtsverhältnis zwischen den alten und den neuen Akteuren in der Bildungspolitik ist bereits wieder im Begriff, eine neue

Balance zu finden, die aber mit einiger Sicherheit anders aussehen wird als vor der Internationalisierung – und anders als von den Regierungen beabsichtigt. Im »Großen« haben sich zumindest die finanzstarken Bundesländer dem Versuch der Bundesregierung entgegengestellt, über die europäische Ebene eine Verschiebung der bildungspolitischen Zuständigkeiten von den Ländern auf den Bund zu realisieren. Der Streit darüber mündete nach dem Regierungswechsel im Herbst 2005 in eine Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Reform des deutschen Föderalismus, mit dem Ergebnis, dass die ursprünglichen Ambitionen der Bundesebene, ihren Einfluss auf die Bildungspolitik auszuweiten, wieder weitgehend zurückgedrängt wurden.

4. PISA und die Einbindung der OECD in die Bildungspolitik

Was hinsichtlich der EU immerhin für den Bereich der Bildungspolitik zutrifft, gilt in noch viel größerem Umfang und in genereller Weise für die OECD: Mit ihrer primär beratenden Funktion verfügt sie über keinerlei rechtlich verbindliche Instrumente, mit denen sie ihren Mitgliedsstaaten Entscheidungen aufzwingen könnte.¹⁴ Der Bereich der Bildung spielte im Vergleich zu anderen Politikfeldern, in denen die OECD aktiv ist, überdies zunächst eine besonders geringe Rolle.¹⁵ Aber auch ohne die Möglichkeit, ihren Mitgliedsstaaten verbindliche Verpflichtungen auferlegen zu können, hat sich die OECD spätestens mit den von der Organisation selbst initiierten, vorbereiteten und durchgeführten PISA-Studien gerade in der Bildungspolitik ein erhebliches Gewicht verschaffen können. Ihre international vergleichenden und häufig unangenehme Wahrheiten über Missstände zutage fördernden Rankings der Stärken und Schwächen nationaler Bildungssysteme beherrschen die bildungspolitischen Debatten in vielen Ländern und üben einen erheblichen Druck auf staatliche Akteure aus. Wie ist es zu erklären, dass sich Regierungen öffentlichen Bloßstellungen ausliefern, die im Falle Deutschlands im Februar 2006 darin kulminierten, dass sich der UN-Gesandte Vernor Munoz als Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission bei der Prüfung der Umsetzung der von Deutschland im Jahr 1992 ratifizierten Kinderrechtskonvention und im Lichte der Befunde der letzten PISA-Studie mit dem Vorwurf ungleicher Bildungschancen unmittelbar in den Föderalis-

14 Diese »Machtlosigkeit« der OECD mag auch der Grund dafür sein, dass ihr in der Vergangenheit nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Ausnahmen stellen die Arbeiten von Armingeon/Beyerler (2004) und Marcussen (2002, 2004) dar.

15 Gleichwohl machten bildungspolitische Themen immer schon einen Teil der OECD-Aktivitäten aus. Die »OECD-Konferenz über Wirtschaftswachstum und Investitionen im Bildungswesen« (*OECD Conference on Economic Growth and Investment in Education*) im Jahre 1961 – dem Gründungsjahr der Organisation – wird diesbezüglich als der erste »Meilenstein« betrachtet (Papadopoulos 1994: 39). In der einzigen Erklärung zur Bildungspolitik, der *Declaration on Future Educational Policies in the Changing Social and Economic Context* von 1978 konstatieren die OECD-Minister lediglich, dass sie im Lichte der Veränderungen der ökonomischen und sozialen Gegebenheiten darüber übereinstimmen, dass die Mitgliedsstaaten Bildungspolitik als Priorität behandeln sollten; spezifischere Ziele bleiben jedoch nur vage formuliert (OECD 1978).

musstreit einmischte? In der Tat lassen sich bei der bildungspolitischen Kompetenzverlagerung auf die OECD und deren unvorhergesehenen Folgen ganz ähnliche Ablaufmuster wie im Bologna-Prozess nachweisen.

4.1. Der Aufstieg der OECD zur internationalen Bildungsorganisation

Die wichtigste Zielsetzung der OECD bestand seit ihrer Gründung in der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit ihrer Mitgliedsstaaten. Mit dem Bildungsbereich befasste sie sich zunächst vor allem als einem »Humanfaktor« für die wirtschaftliche Entwicklung. Bildungspolitik wurde in erster Linie als ein Instrument zur besseren Versorgung des Arbeitsmarkts mit Wissenschaftlern aus den technischen Bereichen angesehen und stand vollständig im Dienst der wirtschaftlichen Entwicklung. Mit dem »Sputnik-Schock«, der auf einen vermeintlich überlegenen naturwissenschaftlich-technischen Wissens- und Ausbildungsstand in der damaligen Sowjetunion verwies, wuchs in den OECD-Ländern die Sorge über den Mangel an hochqualifiziertem natur- und ingenieurwissenschaftlichen Personal. Die Bildungspolitik wurde nun zu einem Teil der westlichen Strategie im Kalten Krieg.

Mit der Errichtung des Zentrums für Forschung und Innovation im Bildungswesen (*Centre for Educational Research and Innovation*, CERI) im Jahre 1968 und des Ausschusses für Bildungsfragen (*Education Committee*, EDC) zwei Jahre später erfolgte innerhalb der OECD erstmals eine Institutionalisierung der Bildungspolitik als ein eigenständiger Zuständigkeitsbereich. Diese institutionelle Aufwertung verhalf der bildungspolitischen Rolle der Organisation zu einer stärkeren formalen Legitimation (Papadopoulos 1994: 73). Im Zeichen von Rezession und wachsender struktureller Arbeitslosigkeit kam es in der Folgezeit zu einer weiteren Akzentverschiebung. Mit dem Konzept des »lebenslangen Lernens« (*recurrent education*) rückten nun die sozialen Ziele von Bildung und die Frage der Bildungsgleichheit auf der Bildungsagenda der Organisation nach oben. Durch die Eingliederung des Ausschusses für Bildungsfragen in die Direktion Arbeit war Bildung innerhalb der OECD nun vor allem mit diesem Thema verknüpft (Interview OECD 6, 2003).

Internationale Aufmerksamkeit zog die OECD für ihre Aktivitäten im Bildungsbereich jedoch erst im Laufe der 1990er Jahre auf sich, als die von ihr gesammelten und erstellten Statistiken und Analysen aktueller Trends in der Bildungspolitik zu nicht umgeharen Bezugspunkten wurden. Die von der OECD seit 1992 jährlich veröffentlichte Datensammlung »Bildung auf einen Blick« (*Education at a Glance*) ist zu einem Bestseller der Organisation avanciert, der dem traditionellen *Economic Outlook* kaum nachsteht. Die OECD nimmt heute eine uneingeschränkte Führungsrolle im Bereich der Bildungsindikatoren ein und hat anderen Organisationen, die sich damit zuvor befasst haben (wie z. B. die *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, IEA), inzwischen den Rang abgelaufen. Dies zeigt sich besonders deutlich darin, dass die OECD selbst der UNESCO die Weiterentwicklung des Handbuchs zur Klassifikation von Bildungssystemen (bekannt als ISCED) abgenommen hat.

Der endgültige Durchbruch als *der* Bildungsorganisation schlechthin gelang der OECD im Jahr 2000 mit der ersten Veröffentlichung der Ergebnisse des *Programme for International Student Assessment* (PISA). Diese Studie stellt eine international standardisierte Leistungsmessung dar, die das Wissen 15-Jähriger in den Bereichen Lesekompetenz (*reading literacy*), mathematische Grundbildung (*mathematical literacy*) und naturwissenschaftliche Grundbildung (*scientific literacy*) im internationalen Leistungsvergleich erfasst. PISA-Studien werden in einem Dreijahreszyklus mit Schwerpunkt auf je einem dieser Bereiche durchgeführt. Während im Jahr 2000 43 Länder und im Jahr 2003 41 Länder an der Studie teilnahmen, haben sogar 58 Länder ihr Interesse an einer Teilnahme im Jahr 2006 bekundet. Mit dieser Ausweitung werden schon fast die Hälfte aller an der PISA-Studie teilnehmenden Länder nicht der OECD angehören. Als Reaktion auf den großen Erfolg der Studie während des ersten Zyklus wurde im Jahr 2002 eine eigene Direktion für Bildung (*Directorate for Education*) innerhalb der Organisation eingerichtet.

Der in vielen Ländern durch ihre unerwartet schlechten Ergebnisse ausgelöste »PISA-Schock« legte etwa in Deutschland unter anderem die Probleme offen, die das Bildungssystem mit dem Ausgleich von Unterschieden bei der sozialen Herkunft und bei der Integration von Schülern mit einem Migrationshintergrund hatte und immer noch hat. Durch PISA wurde eine weitreichende Diskussion über die Reform des deutschen Bildungssystems in Gang gesetzt. Bildungsreformen wurden von vielen Landesregierungen zur obersten Priorität erklärt, die Kontroversen darüber beherrschten kommunale und Landtagswahlkämpfe.¹⁶

4.2. Ursachen der Internationalisierung

Die herkömmliche Begründung des Aufstiegs der OECD zur internationalen Bildungsorganisation sieht sie als eine internationale Organisation, die lediglich auf die Bedürfnisse ihrer Mitgliedsstaaten reagiert (Rinne et al. 2004; Henry et al. 2001; Papadopoulos 1994). Aber welche Bedürfnisse sollten Regierungen dazu bewegt haben, sich vergleichend bewerten zu lassen und sich im Falle schwacher Ergebnisse einem öffentlichen und internationalen Gesichtsverlust auszusetzen? Die Gründer der OECD hatten sich die Organisation als eine reine Service- und Informationsvermittlungsgesellschaft vorgestellt. In diesem engen Funktionsverständnis wurde sie in den 1960er Jahren auch erstmals mit der Aufgabe betraut, Indikatoren für eine systematische Bewertung der Qualität von Bildungs- und Lernleistungen in den Mitgliedsstaaten zu entwickeln und erhielt den Auftrag, ein Handbuch für Faktoren zu entwickeln, die für eine effektive Investitionsplanung im Bereich der Bildung relevant seien (Papadopoulos 1994: 58). Das von der OECD daraufhin verfasste »Grünbuch« fungierte dann während der 1970er Jahre als Leitfaden für die Erhebung von Bildungs-

16 Auch in Dänemark löste PISA eine Welle der Diskussion über das dortige Bildungssystem aus. Obwohl sie deutlich mehr Mittel in den Bildungssektor investierten als andere Staaten, mussten die Dänen erschrocken zur Kenntnis nehmen, dass ihre Ergebnisse dennoch kaum über dem Durchschnitt lagen.

statistiken. Aber es gab massive Probleme mit den verwendeten Indikatoren: Sie waren »zweit- und drittklassig, wurden mit großer Verspätung veröffentlicht und waren nicht [über Länder hinweg] vergleichbar« (Interview OECD 20, 2004). Die OECD war, da sie in dieser Phase nie selbst Daten erhob, vollständig auf die Versorgung mit Daten durch die Mitgliedsstaaten angewiesen. Sie stellte deren Angaben allerdings auch nie infrage, so suspekt sie auch immer erschienen, »gerade weil es Zahlen waren, die Staaten an die OECD geliefert hatten« (Interview OECD 25, 2004). Die Datenqualität war jedoch derart unbefriedigend, dass das Projekt zeitweise sogar wieder eingestellt wurde (Rinne et al. 2004: 460).

Dass die Entwicklung von Bildungsindikatoren Mitte der 1980er Jahre in eine gänzlich neue Phase trat, an deren vorläufigem Ende PISA steht, lag an innenpolitisch motivierten Interessen einzelner Staaten – namentlich der USA und Frankreichs, die die OECD aufforderten, bessere und besser vergleichbare Bildungsdaten zu erheben. Die Hintergründe der gemeinsamen Aktion waren Qualitätsmängel in den jeweiligen nationalen Bildungssystemen, gepaart mit bildungspolitischen Reformblockaden in beiden Ländern. Während die USA befürchteten, aufgrund von Defiziten in ihrem Bildungssystem ihren technologischen Vorsprung im Kalten Krieg einzubüßen, wollte die Linksregierung in Frankreich vor allem die Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Elternhäusern verbessern.

Bildungspolitik wurde Mitte der 1980er Jahre zu einem brisanten Thema in den USA, als 1983 der Bericht »A Nation at Risk: Imperatives for Educational Reform« erschien. Der Bericht schilderte den erschreckenden Bildungsstand der Amerikaner. Die deutlichen Defizite amerikanischer Schülerinnen und Schüler in den Naturwissenschaften kamen gerade auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges einer »einseitigen Abrüstung« gleich (Interview OECD 16, 2004). Schlechte Bildungsqualität wurde als »Sicherheitsrisiko« von nationaler Bedeutung eingestuft. Präsident Reagan zeigte sich besorgt und erklärte das Thema der Schulreformen zur Verbesserung der Bildungsqualität zu einer vorrangigen Aufgabe seiner Amtszeit. Allerdings fiel die Bildungspolitik nicht unter die Zuständigkeiten des Bundes. Ähnlich wie in Deutschland lagen die Kompetenzen hierfür bei den einzelnen Bundesstaaten, die darüber mit Argusaugen wachten (Interview OECD 16, 2004). Mit der Verschiebung der Debatte auf die *internationale* Ebene hoffte die US-Regierung, Bildung leichter zu einer *nationalen* Angelegenheit machen zu können. Die Qualitätsdebatte sollte damit auch dazu dienen, insgesamt ihr Gewicht gegenüber den Einzelstaaten zu erhöhen: »Aus nationalen politischen Gründen wurde Bildung aufgebockt in die OECD [...]. Dies hatte zur Folge, dass politische Entscheidungsträger unerwartet unter einem immensen Druck gerieten, Resultate vorzuweisen und *benchmarks* gegenüber anderen Staaten« (Interview OECD 16, 2004) zu setzen.

Das US-Bildungsministerium drängte die OECD nachdrücklich darauf, ein Projekt zur Entwicklung international vergleichbarer Indikatoren durchzuführen (Interview OECD 20, 2004; OECD 16, 2004). Die amerikanische Regierung hielt es also »aus vollständig inneramerikanischen Gründen [für] notwendig, externe Unterstützung zu finden, um die amerikanische Bildungsdebatte sozusagen zu exportieren, um deutlich zu machen, dass diese Bildungskrise kein ausschließlich amerikani-

sches Problem sei« (Interview OECD 20, 2004). Die OECD hingegen war keineswegs begeistert von dem amerikanischen Vorstoß. Aus Besorgnis über einen möglichen Missbrauch, »vermieden sie [Mitarbeiter der Bildungsabteilung] absichtsvoll alles, was dazu beitragen könnte, Staaten zu gegenseitigen Vergleichen zu animieren« (Interview OECD 14, 2003). Doch der politische Druck seitens der USA war zu stark: Anlässlich einer Konferenz in Washington 1987 signalisierten die Vereinigten Staaten deutlich, sich im Falle einer Ablehnung ganz aus dem OECD-Bildungsprogramm zurückzuziehen (Interview OECD 16, 2004). Die Tatsache, dass die USA wenige Jahre zuvor aus der UNESCO ausgetreten waren, ließ erwarten »dass dies nicht nur ein schlechter Scherz war« (Interview OECD 16, 2004).

Auch in Frankreich hatten sich Mitte der 1980er Jahre nach einem Regierungswechsel die Prioritäten für die Bildungspolitik verändert. Den Reformabsichten des neuen sozialistischen Bildungsministers Jean-Pierre Chevènement, der gleiche Bildungschancen unabhängig von der sozialen Herkunft schaffen wollte, »lagen theoretische Konzepte zugrunde, die nicht die theoretischen Konzepte Ronald Reagans waren, aber zu den gleichen Schlussfolgerungen führten« (Interview OECD 20, 2004). Chevènement benötigte ebenfalls Zahlen über den Bildungsstand französischer Schüler, um die Bildungsarmut als ein Ergebnis des elitären französischen Bildungssystems belegen zu können. Der über mehrere Jahre hinweg von den USA und Frankreich aus unterschiedlichen inhaltlichen, aber gleichen strategischen Motiven gemeinsam auf die OECD ausgeübte Druck führte schließlich zu einer vollständigen Veränderung der bildungspolitischen Programmatik der Organisation (Interview OECD 20, 2004).

Die Annahmen der Neuen Staatsräson bieten demnach eine plausible Erklärung dafür, dass die Regierungen der USA und Frankreichs an die OECD herangetreten sind und sie drängten, international vergleichbare Bildungsindikatoren zu entwickeln. Sie erhofften sich von der strategischen Inanspruchnahme der OECD, innenpolitische Widerstände gegen ihre bildungspolitischen Reformen durch Druckausübung von außen überwinden zu können. Die Autorität der internationalen Organisation erschien ihnen dabei als groß genug, um die innenpolitischen Kräfteverhältnisse zu ihren Gunsten zu verändern, aber zugleich auch als ausreichend kontrollierbar, um sich nicht zum Schaden der von den Regierungen verfolgten Eigeninteressen zu verselbständigen.

4.3. Folgen der Internationalisierung

Niemand konnte zu diesem Zeitpunkt vorhersehen, dass damit ein Prozess in Gang gesetzt worden war, der in eine regelmäßige Leistungsbeurteilung der nationalen Bildungssysteme einmünden würde. Aufgrund der nahezu unantastbaren Reputation der von der OECD eingesetzten Experten, deren Ausrichtung auf quantitative Methoden der Datenaufarbeitung immer mehr den Diskurs bestimmte, entglitten sowohl die Entwicklung der Bildungsindikatoren als auch deren Zielrichtung zunehmend der Kontrolle der ursprünglichen staatlichen Auftraggeber. Der Anstoß für die

PISA-Studie kam schließlich ganz und gar aus der OECD selbst. Die Studie wurde in Kooperation mit nationalen Experten und Institutionen vom OECD-Sekretariat entworfen und den Regierungen zur nachträglichen Zustimmung vorgelegt. Der grundlegende Unterschied zwischen der ursprünglichen Beschäftigung der OECD mit Bildungsindikatoren und PISA bestand darin, dass Erstere – wenn auch aus unterschiedlichen Beweggründen – gezielt von den beiden genannten Staaten initiiert worden war, während PISA als eine *unintendierte* Folge aus einer der OECD aufgezwungenen Beschäftigung mit Bildungsindikatoren resultierte.

Die ersten Überlegungen zu PISA wurden in den frühen 1990er Jahren entwickelt, als verschiedene, über das Projekt gebildete Netzwerke feststellten, dass nicht genug Daten über schulische Leistungen vorhanden waren, um die Bildungssysteme umfassend beurteilen zu können (Interview OECD 20, 2004). Mit PISA trat eine deutliche Verlagerung in Richtung auf eine Ergebnis- und Leistungsorientierung ein, weil ein »Bewertungsrahmen für Bildungssysteme geschaffen wird, der es uns ermöglicht, Bildungssysteme selber im Lichte der Leistungsfähigkeit anderer Bildungssysteme betrachten zu können« (Interview OECD 9, 2003). Da die vorliegenden Daten aus fremden Quellen ungenügend waren, entschied sich die OECD dafür, eigene ergebnisorientierte Indikatoren zu entwickeln, und stellte gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten und Experten-Netzwerken einen Fahrplan zu deren Einführung auf (Interview OECD 18, 2004). Zusätzliche Mitarbeiter mit entsprechendem Fachwissen wurden – zum Teil direkt von der IEA – rekrutiert, wo ähnliche Studien bereits durchgeführt wurden. Die Fachleute hatten in der OECD »viele Freiräume [...], wesentlich mehr als in der nationalen Administration, weil es im Grunde niemanden gibt, der die Spielräume politisch eingrenzt« (Interview OECD 9, 2003). Über fünf Jahre hinweg arbeitete man mit etwa 300 internationalen Wissenschaftlern an der Vorbereitung der PISA-Studie (Interview OECD 20, 2004; OECD 9, 2003).

Bei der ersten Präsentation des Konzepts stand die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten dessen Umsetzung eher skeptisch gegenüber. Während gerade einmal fünf Staaten das Konzept befürworteten und drei bis vier weitere zumindest vorsichtiges Interesse zeigten, sprachen sich alle übrigen dagegen aus. Für einige der Gegner des Projekts rechtfertigten die Kosten von PISA nicht den zu erwartenden Nutzen, andere wiederum sträubten sich grundsätzlich gegen die Vorstellung einer Überprüfung ihrer nationalen Bildungssysteme durch eine internationale Organisation (Interview OECD 9, 2003). Der Direktor der Bildungsabteilung bewertete diese Reaktionen indes als eine zumindest ausreichende Unterstützung, um die Entwicklung von Bildungsindikatoren in der OECD fortzusetzen. Als dann zwei Jahre später das Projekt erneut zur Abstimmung vorgelegt wurde, segneten die Mitgliedsländer der OECD es ab: Unter einsetzendem *peer pressure* war die Idee internationaler Vergleichsstudien in nur kurzer Zeit zu einem Standard geworden, dem man sich öffentlich nicht widersetzen konnte. Angesichts des enormen methodischen und statistischen Aufwands, der seitens der OECD für die Entwicklung der Indikatoren betrieben wurde, übertrifft PISA mit seinem anspruchsvollen analytischen Instrumentarium alle zuvor verwendeten Bildungsindikatoren weit: PISA gilt als »hard science« in Bezug auf die Messung von Bildungsperformanz (Interview OECD 18, 2004). Kein Land

wollte das letzte im Beitrittskarussell sein. Insbesondere in Ländern, in denen es bis dahin kein nationales Evaluationssystem gab, wie beispielsweise in Deutschland, Italien und Frankreich, hätte eine Ablehnung »alle möglichen Spekulationen verursacht« (Interview OECD 9, 2003).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass PISA im Grunde lediglich das neueste einer ganzen Reihe von »Produkten« des Indikatorenprogramms der OECD ist. Im Unterschied zu allen früheren Aktivitäten der OECD auf diesem Gebiet wurde es jedoch vollständig von der Organisation selbst initiiert, vorbereitet und durchgeführt. Die Analyse der Hintergründe des Projekts deckt ähnliche Muster auf, wie sie bereits am Fall des Bologna-Prozesses deutlich gemacht wurden. Wiederum konnten wir den Versuch einer gezielten Instrumentalisierung der internationalen Ebene durch staatliche Regierungen beobachten, um auf diese Weise innenpolitische Hindernisse zu überwinden. Erneut resultierte dieses strategische Verhalten jedoch in der Emanzipation einer internationalen Organisation von den Zielen und Interessen ihrer nationalen Auftraggeber. Was in den Vereinigten Staaten als ein strategischer Schachzug begann, um die Bildungspolitik zu einer nationalen Angelegenheit zu machen, und in Frankreich als eine Strategie zur Umgehung von Blockaden gegen eine angestrebte Bildungsreform, mündete wiederum in eine doppelte Entstaatlichung der Bildungspolitik: zum einen durch die Einführung neuer, weicher Formen der politischen Steuerung über Ratings und Rankings, und zum anderen durch den damit verbundenen Bedeutungszuwachs neuer, nichtstaatlicher Akteure wie der OECD-Bürokratie und Rating-Agenturen (vgl. Lehmkuhl 2005; Martens 2007). Die nationalen Regierungen hatten zwar gewisse Vorahnungen darüber, wie sich das Indikatorenprogramm entwickeln würde, sahen aber weder voraus, was die OECD daraus machen würde, noch konnten sie sich dem *peer pressure* entziehen, nachdem PISA einmal in Fahrt gekommen war. Während die Organisation zu Beginn zur Teilnahme am strategischen Zwei-Ebenen-Spiel und zur Entwicklung ihrer späteren fachlichen Expertise noch regelrecht gezwungen werden musste, nahm sie den Regierungen im Laufe des Projektes auf der Grundlage des erworbenen und unanfechtbaren fachlichen Ansehens bei der Beurteilung von Schulleistungen zunehmend das Heft aus der Hand. Durch die Beauftragung der OECD mit dem ersten Indikatoren-Projekt Mitte der 1980er Jahre haben die Mitgliedsstaaten den internationalen Vergleichsstudien die Türen geöffnet.

Die inzwischen regelmäßig stattfindenden Leistungsmessungen durch PISA lassen sich somit als unbeabsichtigte Folgen einer versuchten Instrumentalisierung der OECD charakterisieren und können nicht als das Ergebnis einer funktionalen Kooperation zwischen Staaten gewertet werden, die etwa in der Absicht vorgenommen worden wäre, Ressourcen zu bündeln und gemeinsam an der Verbesserung der Bildungsqualität zu arbeiten. Dass diese »pathologische Fehlentwicklung« des ursprünglichen Indikatoren-Projekts so weder vorhergesehen noch erwünscht war, zeigen die offenkundigen Versuche, Ergebnisse, die schlechter ausfielen als erwartet, entweder zu vertuschen oder ihre Bedeutung mit dem Argument herunterzuspielen, dass eine quantitative Bewertung von Bildung generell fragwürdig sei und immer nur unzulängliche Ergebnisse hervorbringen könne. Alle Staaten hatten dem

methodischen Rahmen von PISA im Vorfeld zugestimmt und die OECD erst dann mit der Implementierung begonnen, nachdem sich sämtliche Teilnehmer dem Test angeschlossen hatten (Interview OECD 9, 2003).

Darüber hinaus sprechen auch die zahlreichen Bestrebungen, sich weiteren international vergleichend angelegten Messungen durch Externe zu entziehen, für sich. In Deutschland etwa vereinbarten die Kultusminister der Länder bei einem Treffen im Oktober 2005 im Einvernehmen mit dem Bund, sich nicht an der vorgesehenen OECD-Studie zu Lehrern, Unterricht und Lernen (»Lehrerstudie«) zu beteiligen. Sie begründeten dies offiziell mit dem Argument, es sei nicht vertretbar, dass Deutschland automatisch an jeder Vergleichsstudie teilnehme, zumal sich einige der angebotenen Studien inhaltlich überschneiden. Die KMK-Präsidentin und Wissenschaftsministerin Brandenburgs, Johanna Wanka, stellte dazu fest, dass Deutschland sich nicht blind an jedem Angebot eines Vergleichs beteiligen müsse (Spiegel online 2005). Diese vor dem Hintergrund des schlechten Abschneidens Deutschlands bei der OECD-Studie zur beruflichen Entwicklung und zum Verbleib von Lehrern getroffene Entscheidung erstaunt wenig, wenn man bedenkt, dass darin zum wiederholten Male deutsche bildungspolitische Besonderheiten, wie etwa das dreigliedrige Schulsystem oder der Beamtenstatus der Lehrerinnen und Lehrer, für die ermittelten Defizite verantwortlich gemacht wurden. Fehlende Lehrerstellen, die Überalterung des Lehrkörpers und fragwürdige Modelle wie die Reaktivierung nicht qualifizierten Lehrpersonals unter Formeln wie der »Unterrichtsgarantie Plus« in Hessen hätten mit einiger Sicherheit wiederum zu einer vernichtenden Kritik am Zustand des deutschen Bildungssystems geführt.¹⁷ Untermuert wird die Vermutung, dass es sich dabei um ein *roll-back* unerwünschter Internationalisierungseffekte handelt, durch einen weiteren Vorstoß, den die KMK im Mai 2006 unternahm. Danach soll »orientiert an dem Vorbild der PISA-Studie der OECD« künftig ein internes Ranking neben (oder anstelle?) des internationalen Bildungsvergleichs treten, in dessen Rahmen die Bundesländer ihre Systeme untereinander in einem Wettbewerb unter nationaler Kontrolle in einer Rangliste messen lassen wollen. Ob die Ergebnisse überhaupt öffentlich gemacht oder lediglich für interne Zwecke verwendet werden sollen, war zwischen den Länderregierungen noch umstritten (Financial Times Deutschland 2006).

5. Fazit

Auf der Suche nach möglichen Ursachen sowohl für die zunächst überraschend erscheinende Internationalisierung der Bildungspolitik als auch für deren Folgewirkungen haben wir in einem zweistufigen Vorgehen einen akteurszentrierten Ansatz zur Erklärung des Regierungsverhaltens mit einem neo-institutionalistischen zum Verständnis der daraus resultierenden Konsequenzen verknüpft. Die Verbindung

17 Auch andere OECD-Mitglieder wie die USA, Kanada, Großbritannien, Frankreich und Neuseeland sagten ihre Teilnahme an der geplanten Studie ab.

dieser unterschiedlichen theoretischen Zugänge hat sich als tauglich erweisen, das eingangs formulierte doppelte empirische Rätsel aufzulösen: Vertreter nationalstaatlicher Exekutiven versuchten zunächst, über eine strategische Instrumentalisierung der internationalen Ebene Druck auf innenpolitische Kräfteverhältnisse auszuüben, um eine größere Kontrolle über den nationalen Politikprozess zu erlangen. In beiden Fällen wählten sie vermeintlich schwache internationale Organisationen aus, die sie als geeignete, d. h. ausreichend kontrollierbare Instrumente für eine solche Strategie ansahen und denen sie deshalb auch keine zusätzlichen formalen Kompetenzen übertrugen. Sowohl die EU als auch die OECD schienen aber durchaus über ein ausreichendes Gewicht zu verfügen, um externen Druck auszuüben. Nachdem die Initiativen zunächst auf zwischenstaatlicher (Bologna) bzw. nationaler Ebene (PISA) lanciert worden waren, wurden beide internationale Organisationen erst eingeschaltet, nachdem die richtungsweisenden inhaltlichen Zielvorgaben von den nationalstaatlichen Regierungen selbst bereits festgelegt worden waren. In beiden Fällen spielte somit der strategische Beweggrund, innenpolitisch umstrittene Sachfragen in der Erwartung verbesserter Durchsetzungschancen für die eigenen bildungspolitischen Zielvorstellungen der Ebene internationaler Institutionen zu überantworten, eine wesentliche Rolle für die Einbindung der EU bzw. der OECD.

Gleichzeitig konnten wir aber Folgewirkungen dieser strategischen Inanspruchnahme internationaler Organisationen feststellen, die nicht intendiert waren: In beiden Fällen endete der Versuch nationaler Regierungen, durch die Einschaltung der internationalen Ebene Kontrolle über innenpolitische Prozesse zu gewinnen, damit, dass ihnen aufgrund der gewählten Strategie genau diese Kontrolle entglitt. Über institutionelle Eigendynamiken konnten sich neue Formen politischer Steuerung in einer nicht vorhergesehenen Weise ausbreiten. Im Verlauf des Bologna-Prozesses fand zudem eine ökonomische Rationalität Eingang in die Hochschulpolitik, mit der sich nichtstaatlichen Akteure und Institutionen große Einflussmöglichkeiten eröffneten. Mit der Einbindung der OECD in das Bildungsindikatoren-Projekt – ursprünglich mit dem Ziel, nationale Bildungsreformen voranzutreiben – wurde der Einfluss von Bildungsexperten und *peers* gestärkt, denen es auf der Basis ihrer Expertise und Reputation in beträchtlichem Umfang gelang, der Politik die Initiative aus der Hand zu nehmen. In beiden Fällen stärkte die Einschaltung der internationalen Ebene – ganz nach Plan – zunächst die Kompetenzen der nationalstaatlichen Regierungen gegenüber ihren innenpolitischen Gegnern. Sie veränderte und schwächte jedoch gleichzeitig die Funktion des Staates in der Bildungspolitik insgesamt. In diesem Sinne wurde Bildungspolitik »entpolitisiert«: Regierungen und Parlamente sind nicht mehr die einzigen, nicht einmal mehr die wichtigsten Akteure im bildungspolitischen Steuerungsprozess.

Hinsichtlich der Erklärungskraft des von uns verwendeten analytischen Zugriffs lassen sich aus den beiden Fallstudien folgende Schlussfolgerungen ziehen: Es fanden sich jeweils ausreichend aussagekräftige empirische Belege für Bemühungen vonseiten der Regierungen, die internationale Ebene für ein Mehrebenen-Machtspiel in Anspruch zu nehmen. Dieser Befund verweist zum einen auf die Grenzen eines funktionalistischen oder lediglich auf das Akteurskonzept des Problemlösers

gestützten Ansatzes, demzufolge Regierungen die internationale Ebene nur aufsuchen, um zusätzliche finanzielle, technische oder organisatorische Problemlösungsressourcen zu erhalten. Zum anderen widersprechen die Ergebnisse unserer Untersuchung aber auch einer »reinen« rationalistischen Deutungsmöglichkeit, aus deren Sicht der strategische »Masterplan« der Regierungen mehr oder weniger vollständig aufgegangen sei. Für eine solche Argumentation ließe sich im Bologna-Fall für Deutschland etwa ins Feld führen, dass der damalige Bundesminister für Bildung und Forschung Rüttgers zum Ende seiner Amtszeit bereits versucht hatte, ersten Ansätzen zur Einführung neuer Steuerungsformen im Bildungssektor auf nationaler Ebene den Weg zu ebnen. Selbst wenn man den nationalen Entscheidungsträgern ein schon von Anfang an vorhandenes eigenes Interesse auch an einer Kosten senkenden Deregulierung unterstellt, bedeuten gerade die gegenwärtigen Bemühungen um ein *roll-back* zur Korrektur des staatlichen Kontrollverlustes etwa im Bereich der Hochschulreform in Deutschland oder die Kritik an übermäßigen Testverfahren eine unübersehbare empirische Evidenz für den »überschießenden« Charakter der Entstaatlichungs- und Deregulierungstendenzen in diesem Bereich, der der Dynamik der in strategischer Absicht involvierten internationalen Ebene zugeschrieben werden muss und zumindest in diesem Ausmaß nicht als beabsichtigt betrachtet werden kann.

Vor dem Hintergrund der beiden von uns betrachteten Fälle aus dem Bereich der Bildungspolitik erweisen sich die unterschiedlichen Rollenzuschreibungen, die internationale Organisationen aus verschiedenen neo-institutionalistischen Blickwinkeln erfahren, eindeutig als komplementär und nicht als ausschließlich. In beiden Fällen gewinnt die von nationalen Regierungen ins Spiel gebrachte internationale Organisation ihre volle Bedeutung für den Politikprozess erst in der Doppelfunktion als Bedeutungsrahmen und als politischer *entrepreneur*. Dabei führt nicht die formale Kompetenzübertragung zu einem Bedeutungszuwachs; stattdessen beobachten wir eine Zuständigkeitsentwicklung als Ergebnis des Aufeinandertreffens strategischer Steuerungsversuche von politischen Unternehmen und einer institutionellen Eigendynamik, deren Entfaltung erst durch die Qualität der jeweiligen internationalen Institution als Bedeutungsrahmen ermöglicht wird und die den Akteuren je nach ihrer Nähe bzw. ihrem Abstand zu dem institutionell zur Verfügung gestellten Bedeutungsrahmen entgegenkommt oder ihren Absichten im Wege steht.

Wenn es zutrifft, dass die Internationalisierung das politische Gewicht der staatlichen Exekutiven im Bereich der Bildungspolitik am Ende eher geschwächt als gestärkt hat, wäre davon eine weitere Erwartung der Neuen Staatsräson betroffen: die nämlich, dass die Verlagerung politischer Entscheidungsprozesse auf die intergouvernementale Ebene durch die Stärkung der nationalen Exekutiven zu einer Entdemokratisierung des Regierens führe.¹⁸ In beiden von uns untersuchten Fällen sind

18 Im Fall des Bologna-Prozesses käme noch erschwerend hinzu, dass etwa das deutsche Bundesministerium für Bildung und Forschung als einer der maßgeblichen Initiatoren nur schwerlich eine originäre Zuständigkeit im Bereich der Hochschulpolitik geltend machen konnte.

im Gegensatz dazu, wenn auch »versehentlich«, im Zuge der Internationalisierung der Bildungspolitik einer großen Zahl zusätzlicher Akteure Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet worden. Wird die normativ fragwürdige Aushebelung der formalen politischen Zuständigkeiten innerhalb des politischen Systems durch mehr Stakeholder-Partizipation unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten nicht mehr als ausgeglichen? Internationalisierung müsste dann nicht mehr zwingend unter dem Generalverdacht der Entdemokratisierung stehen.

In der Tat könnte die wachsende Bedeutung von unabhängigen Selbstregulierungsagenturen und unmittelbarer Betroffenenbeteiligung in Verbindung mit der Enthierarchisierung bildungspolitischer Entscheidungsprozesse Anlass für die Hoffnung geben, dass die Bildungspolitik künftig nicht nur davor bewahrt bleibt, immer aufs Neue zum Spielball ideologischer Richtungskämpfe gemacht zu werden, sondern dass die umfassende Einbindung von *stakeholdern* auch ein Mehr an demokratischer Partizipation mit sich bringt. Leider hält diese Erwartung einer genaueren Prüfung nicht stand. Die Mitwirkung zusätzlicher Akteure kann kaum als eine Verbesserung demokratischer Legitimität gewertet werden, solange es keinerlei Kriterien und Verfahren gibt, die deren Einbindung oder Ausgrenzung regeln, und auch von einer breit verankerten gesellschaftlichen Debatte darüber, an welchen Zielen sich Bildung orientieren sollte, nicht die Rede sein kann.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die hier beschriebenen Veränderungen mehr als nur Zwischenergebnisse eines offenen politischen Prozesses sind. Selbst wenn die bereits stattgefundene Verbreitung neuer, dezentraler, horizontaler und öffentlich-privater Steuerungsinstrumente eine einfache Rückkehr zum *status quo ante* im Sinne der Wiederherstellung staatlicher Kontrolle alter Prägung unwahrscheinlich macht, lässt der freiwillige Charakter der meisten dieser Instrumente die Möglichkeit offen, die neuen Akteure wieder an die Kette staatlicher Regulierung zu legen. Die im Zuge der hier beschriebenen Internationalisierung im Bereich der Bildungspolitik entstandenen beträchtlichen Spielräume für horizontale Selbstregulierungsaktivitäten sollten deshalb nicht voreilig als endgültiger Verlust von staatlicher Kontrolle fehlgedeutet werden.

Wir wollen und können die politikwissenschaftliche Debatte über die dramatischen Veränderungsprozesse, die sich gegenwärtig in unterschiedlichen Bereichen der Bildungspolitik vollziehen, mit dem hier angebotenen Erklärungsversuch nicht abschließen, sondern möchten vielmehr dazu anregen, diesem wichtigen Politikbereich mehr Aufmerksamkeit als bisher zu widmen. Dies schließt ausdrücklich die Aufforderung mit ein, nach alternativen Erklärungen für die sich verändernde Rolle des Staates in der Bildungspolitik zu suchen. Die strategische Inanspruchnahme der internationalen Ebene durch nationale Regierungen im Sinne der Neuen Staatsräson erscheint uns in beiden Fällen ausreichend empirisch belegt zu sein. Wie bereits angedeutet, ließe sich – zu Lasten unserer neo-institutionalistischen Erklärung der Internationalisierungsfolgen – möglicherweise argumentieren, dass diese Strategie vollständig aufgegangen sei, der eingetretene staatliche Kontrollverlust im Bildungssektor gar nicht so groß ist, wie er auf den ersten Blick erscheint, und in diesem begrenzten Umfang durchaus als intendiert verstanden werden kann. Beide

Sichtweisen lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder endgültig bestätigen noch von der Hand weisen. Wir halten indes den Umfang der inzwischen beobachtbaren *roll-back*-Tendenzen zumindest für eine starke empirische Evidenz dafür, dass die Internationalisierung der Bildungspolitik nicht nur zu den aus der Perspektive der Neuen Staatsräson interessanten innenpolitischen Kräfteverschiebungen im Bildungssektor geführt hat, sondern dass die sich damit zugleich vollziehende Entstaatlichung der Bildungspolitik eine deutlich »überschießende« Dynamik aufweist, die in diesem Ausmaß nicht als intendiert betrachtet werden kann und die sich nur unter Berücksichtigung der intervenierenden Einwirkung der beiden Institutionen sowohl in ihrer Eigenschaft als Bedeutungsrahmen als auch als politischer *entrepreneur* erklären lässt.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 1998: Why States Act Through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution* 42: 1, 3-32.
- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 2000: Hard and Soft Law in International Governance, in: *International Organization* 54: 3, 421-456.
- Armington, Klaus/Beyeler, Michelle (Hrsg.) 2004: *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham.
- Attali, Jacques 1998: Pour un modèle européen d'enseignement supérieur, in: <http://www.amue.fr/Publications/Publication.asp?Id=217>; 20.9.2005.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization* 53: 4, 699-732.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY.
- Bergen Declaration 2005: The European Higher Education Area – Achieving the Goals: Communiqué of the Conference of Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19.-20.5.2005, in: http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050520_Bergen_Communique.pdf; 4.9.2006.
- Berlin Declaration 2003: Realising the European Higher Education Area: Communiqué of the Conference of Ministers Responsible for Higher Education, Berlin, 19.9.2003, in: http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/030919Berlin_Communique.PDF; 4.9.2006.
- Bologna Declaration 1999: Joint Declaration of the European Ministers of Education, Bologna, 19.6.1999, in: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf; 4.9.2006.
- Borum, Finn 2004: Means-End-Frames and the Politics and Myths of Organizational Fields, in: *Organization Studies* 25: 6, 897-921.
- Corbett, Anne 2003: Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurs: Towards a New History of Higher Education in the European Community, in: *European Journal of Education* 38: 3, 315-330.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review* 48: 2, 147-160.
- Dorado, Silvia 2005: Institutional Entrepreneurship, Partaking and Convening, in: *Organization Studies* 26: 3, 385-414.
- Enders, Jürgen 2004: Higher Education, Internationalisation, and the Nation-State: Recent Developments and Challenges to Governance Theory, in: *Higher Education* 47: 4, 361-382.

- Financial Times Deutschland* 2006: Länder führen Einheitsschulst ein, 11.5.2006, in: <http://www.ftd.de/politik/deutschland/72503.html>; 12.5.2006.
- Friedrich, Hans R.* 2004: Nationale und internationale Grundlagen der Qualitätssicherung an Hochschulen, in: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hrsg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre. Evaluation nutzen – Akkreditierung sichern – Profil schärfen, A 2.1, Stuttgart, 1-18.
- Furlong, Paul* 2005: British Higher Education and the Bologna Process: An Interim Assessment, in: *Politics* 25: 1, 53-61.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew* 2005: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge, MA.
- George, Alexander L./McKeown, Timothy J.* 1985: Case Studies and Theories of Organizational Decision Making, in: Coulam, Robert/Smith Richard A. (Hrsg.): Advances in Information Processing in Organizations, London, 21-58.
- Goldthorpe, John* 1997: Current Issues in Comparative Macrosociology: A Debate on Methodological Issues, in: *Comparative Social Research* 16, 1-26.
- Hall, Peter A.* 2003: Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research, in: Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.): Comparative Historical Analysis in the Social Sciences, Cambridge, 373-404.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R.* 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Science* 44: 5, 936-957.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker* 1997: Theories of International Regimes, Cambridge.
- Hawkins, Darren/Lake, David/Nielson, Daniel/Tierney, Michael* 2006: Delegation under Anarchy: Principals, Agents, and International Organizations, Cambridge, i. E.
- Henry, Miriam/Lingard, Bob/Rizvi, Fazal/Taylor, Sandra* 2001: The OECD, Globalisation and Education Policy, Oxford.
- Huisman, Jeroen/van der Wende, Marijk* 2004: The EU and Bologna: Are Supra- and International Initiatives Threatening Domestic Agendas?, in: *European Journal of Education* 39: 3, 349-357.
- Keller, Andreas* 2005: Strukturwandel ohne Politikwechsel, in: <http://www.linksnet.de/artikel.php?id=1917>; 7.2.2006.
- Kohler, Jürgen* 2004: Bologna und die Folgen, in: Benz, Winfried/Kohler, Jürgen/Landfried, Klaus (Hrsg.): Handbuch Qualität in Studium und Lehre. Evaluation nutzen – Akkreditierung sichern – Profil schärfen, A.1.1., Stuttgart, 1-20.
- Kooiman, Jan* 2003: Governing as Governance, London.
- Lehmkuhl, Dirk* 2005: Governance by Rating and Ranking (Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, Honolulu, 2.-6.3.2005), Honolulu, HI.
- Levy, Jack S.* 2002: Qualitative Methods in International Relations, in: Brecher, Michael/Harvey, Frank P. (Hrsg.): Millennial Reflections on International Studies, Ann Arbor, MI, 432-454.
- Lisbon European Council* 2000: Presidency Conclusions, Lissabon, 23.-24.3.2000, in: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/PRESIDENCY_CONCLUSIONS_Lissabon.pdf; 4.9.2006.
- Marcussen, Martin* 2002: OECD og Idespillet – Game over?, Copenhagen.
- Marcussen, Martin* 2004: OECD Soft Governance, in: Mörtz, Ulrika (Hrsg.): Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis, Cheltenham, 103-128.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate* (Hrsg.) 1991: Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt a. M.
- Martens, Kerstin* 2007: How to Become an Influential Actor – the »Comparative Turn« in OECD Education Policy, in: Martens, Kerstin/Rusconi, Alessandra/Leuze, Kathrin (Hrsg.): New Arenas of Education Governance, Houndmills, i. E.
- Martens, Kerstin/Balzer, Carolin* 2007: Benchmarking in Higher Education through EU and OECD Bureaucracies, in: Joachim, Jutta/Reinalda, Bob/Verbeek, Bertjan (Hrsg.): International Organizations and Effective Policy Implementation, London, i. E.

- Martin, Lisa L./Simmons, Beth 1998: Theories and Empirical Studies of International Institutions, in: *International Organization* 52: 4, 729-757.
- Moravcsik, Andrew 1993a: Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in: Evans, Peter/Jacobson, Harold K./Putnam, Robert D. (Hrsg.): *Double-Edged Diplomacy*, Berkeley, CA, 3-42.
- Moravcsik, Andrew 1993b: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31: 4, 473-524.
- Moravcsik, Andrew 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt. Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 211-269.
- National Commission on Excellence in Education 1983: *A Nation at Risk: The Imperative For Educational Reform* (A Report to the Nation and the Secretary of Education), Washington, DC.
- Nordlinger, Eric A. 1981: *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, MA.
- OECD 1978: *Declaration on Future Educational Policies in the Changing Social and Economic Context*, ED/MIN (78) 4 final, Paris, 20.10.1978, in: <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/194C7235B3271578C12570880057C4D8?OpenDocument>; 4.9.2006.
- Papadopoulos, Georges 1994: *Education 1960-1990: The OECD Perspective*, Paris.
- Pierre, Jon (Hrsg.) 2000: *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford.
- Pollack, Mark A. 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization* 51: 1, 99-134.
- Prague Declaration 2001: *Towards a European Higher Education Area. Communiqué of the Meeting of the European Ministers in Charge of Higher Education*, Prag, 19.5.2001, in: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Prague_communicuTheta.pdf; 4.9.2006.
- Pratt, John W./Zeckhauser, Richard J. (Hrsg.) 1985: *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, MA.
- Putnam, Robert 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 42: 3, 427-460.
- Rinne, Risto/Kallo, Johanna/Hokka, Sanna 2004: Too Eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Response, in: *European Educational Research Journal* 3: 2, 454-485.
- Risse, Thomas 2002: Constructivism and International Institutions: Towards Conversation Across Paradigms, in: Katznelson, Ira/Milner, Helen (Hrsg.): *Political Science: The State of the Discipline*, New York, NY, 597-623.
- Rhodes, Rod A. W. 1997: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham.
- Sandholtz, Wayne 1993: Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht, in: *International Organization* 47: 1, 1-39.
- Schmitter, Philippe/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) 1979: *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London.
- Schink, Gertrud 1993: *Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft. Eigendynamik und »Policy Entrepreneurs«*. Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung, Baden-Baden.
- Skocpol, Theda 1979: *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge.
- Sorbonne Joint Declaration 1998: *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, 25.5.1998, in: http://www.bmbwk.gv.at/medien/9422_CoP034_Sorbonne_declaration.pdf; 4.9.2006.
- Spiegel online 2005: Kultusminister rechnen mit Studentenansturm, 14.10.2005, in: <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,379784,00.html>; 7.2.2006.
- Tallberg, Jonas 2002: Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?, in: *West European Politics* 25: 1, 23-46.

- Teichler, Ulrich* 2004: The Changing Debate on Internationalisation of Higher Education, in: *Higher Education* 48: 1, 5-26.
- Thatcher, Mark/Sweet Stone, Alec* 2002: Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions, in: *West European Politics* 25: 1, 1-22.
- Thomson, Janice E.* 1995: State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research, in: *International Studies Quarterly* 39: 2, 213-233.
- Wolf, Klaus Dieter* 2000: Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.
- Zürn, Michael/Leibfried, Stephan* 2005: Reconfiguring the National Constellation, in: Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (Hrsg.): *Transformations of the State?*, Cambridge: 1-36.