

Hausarbeit zur Erlangung des Magistergrades an der
Ludwig-Maximilians-Universität München

**Bologna-Prozess und deutscher
Föderalismus**
Eine Framing-Analyse

vorgelegt von Franz-Xaver Geiger

Fach: Politische Wissenschaft
Referent: Prof. Dr. Steffen Schneider
München, den 16. April 2013

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Grundlagen von Hochschulsystem und Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland	7
2.1. Definition Föderalismus	7
2.2. Hochschulföderalismus in der BRD: Kompetenzverschiebung und Reformstau	8
2.3. Europäisierung des Hochschulsystems: Bologna als Lösung des Reformstaus	11
3. Deliberative Governance als Entscheidungsmethode im Bologna-Prozess	14
3.1. Diskurs und Deliberation nach Jürgen Habermas	14
3.1.1. Diskurs	14
3.1.2. Deliberation	16
3.2. Deliberative Governance nach Paul Teague	19
3.2.1. Multilevel Governance als Modell für die Politikverflechtung in Europa	20
3.2.2. Deliberative Governance als Legitimation für Entscheidungen im europäischen Mehrebenensystem	21
3.2.3. Framing als Möglichkeit der Beeinflussung von Ergebnissen	24
3.2.4. Bund und Länder als Akteure in der europäischen Hochschulpolitik	26
3.3. Forschungsfrage	28
3.4. Hypothesen	28
4. Methode der Framing-Analyse	30
4.1. Fallauswahl	31
4.2. Zeitrahmen	33
4.3. Einheiten	34
4.3.1. Reden als Analyseeinheit	34
4.3.2. Eindeutig zuordenbare Sprecher	35
4.3.3. Äußerungen als Haupteinheit	36
4.3.4. Ideen: Eigenschaften einer Äußerung	37
4.4. Codierprozess	38
5. Framing des Bologna-Prozesses in der Bundesrepublik Deutschland von 1990 bis 2001	40
5.1. Frames in der Hochschulpolitik	40
5.1.1. Hochschulsteuerungsframe	41
5.1.2. Internationalisierungs- und Europaframe	44
5.1.3. Studienreformframe	45

5.1.4. Bildungszielframe	46
5.1.5. Hochschullandschaftsframe	47
5.1.6. Studiengebührenframe	48
5.1.7. Föderalismusframe	49
5.1.8. Hochschulzugangsframe	49
5.1.9. Sonstige Idee-Elemente	50
5.2. Framing des Bologna-Prozesses in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2001	51
5.2.1. Frames in Reden in Bayern und Nordrhein-Westfalen zwischen 1990 und 1993	51
5.2.2. Frames in Reden von Jürgen Rüttgers	59
5.2.3. Frames in Reden in Bayern und Nordrhein-Westfalen nach Unterzeichnung der Sorbonne-Deklaration	63
5.3. Diskussion der Ergebnisse	68
6. Schluss	71
Literatur	73
A. Quellenverzeichnis	78
A.1. Bayerischer Landtag	78
A.2. Landtag von Nordrhein-Westfalen	79
A.3. Bundestag	79
A.4. Bundesrat	80
B. Codebuch und Auswertung	81
C. Lebenslauf: Franz-Xaver Geiger	91
D. Erklärung	93

1. Einleitung

In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts hatten sich in der deutschen Hochschullandschaft Probleme angestaut (vgl. Turner, 2001). Trotz dieses offensichtlichen Reformstaus waren die Institutionen in Deutschland nicht in der Lage, diese Probleme zu lösen. Martens und Wolf (2006) und Toens (2009) beschreiben wie die Bundesregierung versuchte die Blockaden im Hochschulföderalismus auszuhebeln, indem sie Druck durch ein intergouvernementales Abkommen aufbaute. Diesen Mechanismus nennen sie *Neue Staatsräson*. Der Bologna-Prozess sollte die Länder dazu drängen die lange überfälligen Reformen umzusetzen. In Gang gesetzt wurde der Bologna-Prozess durch die Verabschiedung der Sorbonne-Erklärung. Ein Jahr später unterzeichnete Deutschland die Bologna-Deklaration. Der dadurch angestoßene Prozess hatte zum Ziel bis 2010 einen gemeinsamen Europäischen Hochschulraum mit einheitlichen Studienstrukturen zu schaffen. Zu den ursprünglichen vier Unterzeichnerstaaten stießen 42 weitere Mitglieder, welche bis 2010 teilweise sehr große Veränderungen an den jeweiligen Studiensystemen vorgenommen haben.

Das Bologna-Abkommen beinhaltet jedoch keine strikten Vorgaben, sondern nur Absichtserklärungen, gemeinsame Standards und Ziele (vgl. Toens, 2009, S. 247). Es ist fraglich, ob die Bundesregierung durch dieses unverbindliche Abkommen Druck auf die in der Hochschulpolitik weitestgehend autonomen Bundesländer ausüben konnte. Selbst verbindliche Normen der Europäischen Union werden von deutschen Institutionen häufig nicht implementiert (vgl. Börzel und Sprungk, 2002). Dass eine Absichtserklärung wie das Bologna-Abkommen die Bundesländer zu Reformen zwingt, ist demnach zu bezweifeln.

Außerdem sind Belgien und Deutschland die einzigen beiden Staaten, aus denen zwei Akteure die Bologna-Deklaration unterzeichnet haben. In Belgien sind das ein Vertreter des flämischen Teils und ein Vertreter des französischen Teils des Landes, die formal die gleiche Ebene repräsentieren. Demgegenüber haben aus Deutschland ein Vertreter des Bundes sowie eine Vertreterin der Län-

der, die für die Umsetzung verantwortlich zeichnen, unterschrieben. Diese Akteure sprechen für zwei verschiedene Regierungsebenen. Ein Jahr zuvor wurde die Sorbonne-Erklärung für Deutschland nur von Jürgen Rüttgers, dem zuständigen Bundesminister, unterzeichnet. Die Bundesregierung kann die Landesregierungen also nicht durch den Bologna-Prozess dazu gebracht haben die Reformen umzusetzen. Vielmehr sind die Bundesländer selbst als Unterzeichnerinnen des Abkommens aufgetreten und haben diesem somit selbst zugestimmt. Die Landesregierungen müssen demnach schon vor der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung davon überzeugt worden sein, dass die Hochschulreform notwendig war.

Daher stellt sich die Frage, wann und wie die Regierungen der Länder davon überzeugt wurden, dem Bologna-Abkommen zuzustimmen und die Reformen umzusetzen. Eine Möglichkeit diese Frage zu untersuchen ist die Betrachtung deliberativer Prozesse. Cécile Hoareau (2012) untersucht, ob die Integrations-*Deliberative Governance* das Zustandekommen und die Umsetzung des Bologna-Prozesses auf europäischer und nationaler Ebene erklären kann. Paul Teague (2001, S. 22ff.) zählt Deliberation, Agenda-Setting, Lernen, flexible Politikpakete und inkrementelle Änderungen als die Dimensionen von *Deliberative Governance* auf. Hier setzt die vorliegende Arbeit an. Es wird argumentiert, dass der Bologna-Prozess nicht durch Mechanismen der neuen Staatsräson erzwungen wurde, sondern ein deliberativer Prozess der Grund war, warum die Bundesländer der Bologna-Reform zugestimmt haben. Durch den Prozess des *Framing* werden die kognitiven Karten der am Diskurs Beteiligten so geändert, dass eine Entscheidung mit den *Frames*, die ihr Denken bestimmen, vereinbar ist.

Dies führt zu der Fragestellung, ob die Bundesregierung die Bundesländer durch *Framing* der Hochschulpolitik dazu gebracht hat dem Bologna-Abkommen zuzustimmen.

Zur Beantwortung dieser Frage werden zuerst die Hintergründe des deutschen Föderalismus und der Hochschulpolitik in Deutschland dargelegt. Da-

bei wird auf das Kompetenzgerangel zwischen Bund und Ländern eingegangen und beschrieben, wie der Reformstau entstehen konnte. Dazu wird auf den Bologna-Prozess eingegangen und erklärt, wie dieser letztendlich zur Lösung des Reformstaus beitragen konnte.

Im Weiteren wird die Theorie des *Deliberative Governance* erläutert und auf den Diskurs- und Deliberationsbegriff von Jürgen Habermas als Grundlage dessen eingegangen. *Deliberative Governance* wird als Multilevel-Anatz dargestellt und die fünf Merkmale der Theorie werden angesprochen. Daraufhin wird das Merkmal *Framing* detaillierter erklärt. Vor dem Hintergrund der Theorie werden die Forschungsfrage und die Hypothesen formuliert.

In Kapitel 4 wird auf die Motive zur Auswahl der Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen eingegangen. Außerdem wird die Auswahl des Zeitraums der Untersuchung von 1990 bis 2001 erläutert. Als Analyseeinheiten werden, angelehnt an die *Framing*-Analyse von Ferree et al. (2002), Reden, Sprecherinnen und Sprecher, Äußerungen und Ideen vorgestellt. Zudem wird der Prozess des Codierens nachvollzogen.

Die *Framing*-Analyse wird damit begonnen, dass Frames gesucht werden, die im Diskurs über das Hochschulsystem in Deutschland die Veränderungen vom Reformstau hin zur Bologna-Reform abbilden können. Mit dem daraus erstellten Codebuch werden die drei Hypothesen überprüft. Zuerst wird überprüft, ob die Bundesländer Anfang der 1990er Jahre einer internationalen Studienreform abgeneigt waren. Danach wird nachvollzogen, dass die Frames in den Äußerungen der Bundesregierung mit den Ideen der Bologna-Deklaration übereinstimmen. Zuletzt wird beobachtet, wie das *Framing* der Bundesregierung die Frames in den Ländern beeinflusst hat und eine Unterzeichnung des Abkommens dadurch ermöglicht wurde.

In der Diskussion der Ergebnisse wird festgestellt, dass das Konzept des *Framings* die Entscheidungsprozesse im deutschen Hochschul föderalismus großteils erklären kann und die Theorie des *Deliberative Governance* wahrscheinlich auf die Hochschulpolitik in Deutschland anwendbar ist.

2. Grundlagen von Hochschulsystem und Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

2.1. Definition Föderalismus

Ein Staat wird als föderalistisch bezeichnet, wenn in ihm eine vertikale Gewaltenteilung in Form von mindestens zwei eigenständigen, nicht-hierarchischen Regierungsebenen vorliegt, die unmittelbar Staatsgewalt ausüben. In föderalen Staaten sind legislative und exekutive Kompetenzen sowie Steuerrechte auf mehrere dieser Regierungsebenen verteilt und die Art der Verteilung ist in der Regel konstitutionell festgelegt. Die Interessen der Gliedstaaten werden auf nationaler Ebene in einer zweiten Kammer repräsentiert. Zudem existieren Institutionen gemeinsamer Rechtsprechung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten sowie institutionalisierte Mechanismen für die Regelung von Konflikten zwischen den Regierungsebenen. (Stykow, 2007, S. 212f.)

Es kann in verschiedenen Staaten zwischen zwei Unterformen des Föderalismus unterschieden werden. Von Trennföderalismus spricht man, wenn die Kompetenzen von Zentralstaat und Gliedstaaten klar getrennt sind und sich nicht überschneiden. Es herrscht die alleinige Zuständigkeit einer Ebene für einen bestimmten Bereich vor. Ein Verbundföderalismus ist dagegen von einer starken Kompetenzverflechtung zwischen Zentral- und Gliedstaaten geprägt. Dies macht eine enge Kooperation zwischen den verschiedenen Regierungsebenen notwendig. Staaten mit einer hohen Politikverflechtung sind so notwendigerweise meist durch eine Konsensorientierung im föderalistischen System gekennzeichnet. (Stykow, 2007, S. 213f.)

Das System der Bundesrepublik Deutschland ist dabei durch einen hochgradig verflochtenen Föderalismus gekennzeichnet.

Ein Bereich, der das föderale System der Bundesrepublik besonders kenn-

zeichnet ist die Bildungspolitik. Während in der Schulpolitik die Länder weitgehend und problemlos unabhängig agieren können gibt es im Hochschulbereich mehr Abhängigkeiten: „Im Hochschulsektor kann generell von höherem bundesweitem Abstimmungsbedarf ausgegangen werden [...], da Studierende, Absolventen und Wissenschaftler mobiler sind als Schüler und Lehrer“ (Pasternack, 2011, S. 325).

Dies macht die Hochschulpolitik zu einem sehr interessanten Forschungsbereich, wenn es um die Verflechtung verschiedener Regierungsebenen im Föderalismus geht. Aktuell kommen zu den Regierungsebenen der Länder und des Bundes noch zwei weitere Akteursebenen hinzu. Durch eine erweiterte Autonomie der Hochschulen treten diese als neue Akteure auf der institutionellen Mikroebene auf. Auf der supranationalen Makroebene haben Bestrebungen für einen gemeinsamen Europäischen Hochschulraum Europa zu einem neuen Akteur in der Hochschulpolitik gemacht. (vgl. Pasternack, 2011, S. 322)

Die Entwicklung des Föderalismus in diesem Politikfeld wird im Folgenden dargestellt.

2.2. Hochschulföderalismus in der BRD:

Kompetenzverschiebung und Reformstau

Bereits seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 stellt die Hochschulpolitik einen Bereich mit wenig Kompetenzverflechtung dar. Die Kompetenzen lagen von jeher fast vollständig bei den Ländern. Kulturhoheit und damit die Bildungspolitik wurde bereits 1949 als Kern der Eigenstaatlichkeit angesehen. Zwar ist die Kulturhoheit nicht explizit im Grundgesetz geregelt, aber Art. 30 GG legt fest, dass „Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben [...] Sache der Länder [ist], soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Diese Verfassungssituation wurde 1957 vom Bundesverfassungsgericht dahingehend gestärkt, dass dieses die Länder als alleinigen Träger der Kulturhoheit bestätigte und die als „ein wesentliches

Element des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland“ bezeichnete (vgl. Pasternack, 2011, S. 324).

Dennoch nahm die Bundesregierung in den 1960er Jahren schleichend mehr Einfluss auf die Hochschulpolitik. In diese Zeit fiel die Gründung des Bundesministeriums für wissenschaftliche Forschung, das den Bedarf nach Koordination im Bereich von Technologie- und Exportförderung deckte. Zudem flossen mit Zustimmung der Länder mehr Finanzmittel direkt vom Bund an die Hochschulen (vgl. Pasternack, 2011, S. 325f.). In den 1960er Jahren wurde immer stärker eine Bildungsexpansion und die Öffnung der Hochschulen für breitere Gesellschaftsschichten gefordert, um den Bedarf an Fachkräften in der deutschen Wirtschaft zu decken und soziale Aufstiegschancen zu verbessern (vgl. Turner, 2001, S. 16). Um diese Ausweitung der Studierendenzahlen zu finanzieren waren in gewissen Umfang auch Bundesmittel notwendig (vgl. Pasternack, 2011, S. 325).

Einen entscheidenden Schritt in Richtung Einflussnahme des Bundes stellt das Hochschulrahmengesetz von 1969 dar. Mit diesem sollte die strukturelle Reformierung der Hochschulen (Hochschulselbstverwaltung) und eine Verkürzung der Studienzeiten vorangetrieben werden (vgl. Turner, 2001, S. 20). Zudem wurde die Zuständigkeit für die Ausbildungsförderung beim Bund angesiedelt und Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern wurden definiert. Diese beinhalteten vor allem den Hochschulbau und die Ausstattung von überregionalen Forschungseinrichtungen. (vgl. Pasternack, 2011, S. 326; Turner, 2001, S. 21f.)

Versuche der Bundesregierung, Reformen im Hochschulmanagement (vgl. Schimank und Lange, 2009, S. 58) oder in der Europäisierung (vgl. Corbett, 2003, S. 318f.) anzustoßen blieben ohne Erfolg, weil sie am Widerstand der Länder scheiterten.

Während diese Aufgabenübernahme und die Reformwilligkeit von Bund und Ländern in den 1960er Jahren noch Konsens waren, zeigte sich bereits ein Jahrzehnt später eine zunehmende Abkehr von gemeinsamen Bestrebungen. Auch

die Investitionen des Bundes gingen in den 1980er Jahren zurück. Erst Proteste gegen mangelnde Kapazitäten führten zur Finanzierung der Hochschulen durch drei Sonderprogramme, die von Bund und Ländern gemeinsam gestemmt wurden. Mit Summen im einstelligen Milliardenbereich konnten diese Sonderprogramme jedoch keine großen Reformen anstoßen. (vgl. Turner, 2001, S. 26ff.)

Nach der Wiedervereinigung wurde zudem eine Konzentration der Bundesmittel auf die neuen Bundesländer notwendig, was insgesamt zu weniger Einfluss und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der Hochschulpolitik führte (vgl. Pasternack, 2011, S. 328).

Hohe Studierendenzahlen und zu geringe Kapazitäten an den Hochschulen führten vermehrt zu Konflikten zwischen Bund und Ländern und mündeten in den 1990er Jahren in einen gewaltigen Reformstau. Vor allem die Rahmengesetzgebung des Bundes wurde Anlass verfassungsrechtlicher Streits. So konnte man sich nicht auf eine Novellierung des Hochschulrahmengesetzes einigen. Ende der 1990er Jahre entbrannte ein erneuter Streit um die Einführung von Juniorprofessuren im Hochschulrahmengesetz, in denen die CDU/CSU-regierten Länder eine Einmischung in ihre Hochschulfinanzpolitik sahen. Erfolgreiche Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht stoppten die Reformen. Das Bundesverfassungsgericht entschied mehrmals zugunsten der Kompetenzstärkung der Länder (vgl. Pasternack, 2011, S. 328). Diese konnten einige Jahre später im Zuge der Föderalismusreform ihre Zuständigkeiten im Bildungsbereich dann auch weiter ausbauen. Das Hochschulrahmengesetz wurde 2008 abgeschafft. Die Kooperation zwischen den Ländern findet seitdem ausschließlich über die Kultusministerkonferenz statt, die dadurch an Bedeutung gewonnen hat und ein einflussreicher Akteur geworden ist. (vgl. Pasternack, 2011, S. 323)

2.3. Europäisierung des Hochschulsystems: Bologna als Lösung des Reformstaus

In die Zeit dieses Reformstaus im deutschen Bildungsföderalismus fällt die zunehmende Europäisierung des Hochschulsystems. Der Bologna-Prozess begann 1998 mit der Sorbonne-Erklärung, die von Vertretern Deutschlands, Italiens, Frankreichs und Großbritanniens unterzeichnet wurde. Sie hatte zum Ziel einen europäischen Rahmen für die Hochschulbildung zu schaffen, der durch Vergleichbarkeit und Transparenz die Mobilität im Hochschulsystem erhöhen sollte. Als Maßnahmen um dieses Ziel zu erreichen wurden Strukturreformen, die Gliederung des Studiums in zwei Phasen, die Einführung eines Credit-Systems und die Anerkennung von Studienleistungen gesehen (Sorbonne Joint Declaration, 1998). Ein Jahr später schlossen sich diesen Zielen in der Bologna-Erklärung 25 weitere Staaten an. Als Zielmarke für den europäischen Hochschulraum wurde das Jahr 2010 festgelegt (Bologna Declaration, 1999). Sogenannte Follow-Up-Konferenzen evaluierten und adjustierten die Ziele in einem Zwei-Jahres-Rhythmus. Dabei handelte es sich bei den Dokumenten der Bologna-Konferenzen lediglich um Absichtserklärungen, deren Umsetzung für die einzelnen Länder nicht bindend war. Trotz dieser Unverbindlichkeit wurden die Reformen in den Unterzeichnerstaaten alsbald in Angriff genommen.

Untersuchungen über das Governance des Bologna-Prozess untersuchen sowohl die europäische Ebene (De Wit, 2001; Reinalda, 2008; Gornitzka, 2010), nationale Auswirkungen und Umsetzungen (Borghi und Van Berkel, 2007; Kresler, 2006; Tjeldvoll, 2009; Szolar, 2010; Yagci, 2010; Dobbins, 2011; Haapakorpi, 2011; Hoareau, 2011), als auch Prozesse innerhalb von Universitäten (Kovac et al., 2003; Hoareau, 2012). Als besonders interessant scheinen jedoch die Mechanismen an der Verbindung von intergouvernementaler und nationaler Ebene, die dazu geführt haben, dass die informelle Reform umgesetzt wurde Piattoni (2005); Charlier und Croche (2006); Gualini (2006); Martens und Wolf (2006); Fejes (2008); Hoareau (2012).

In Deutschland erfolgte die Umsetzung zunächst sehr zögerlich und nahm nur langsam Fahrt auf, obwohl Deutschland zu den Vorreitern bei der Sorbonne-Erklärung gehörte (vgl. Toens, 2009, S. 247). Erst 2003 einigten sich die Bundesländer auf eine Einführung der gestuften Studienstruktur bis zum Jahr 2010 (vgl. Capano und Piattoni, 2011, S. 597). Als Grund für diese langsame Umsetzung wurde von Capano und Piattoni (2011) der Föderalismus identifiziert: „The federal system was particularly responsible for the patchy, uneven adoption of the Bologna reform, and for the ensuing tug-or-war between central government and the Länder“ (Capano und Piattoni, 2011, S. 597). Es schien so, als verzögerten die Bundesländer den Prozess der Umsetzung, möglicherweise um eigene Interessen zu wahren.

Die Länder waren auch bei anderen europäischen Hochschulprojekten bereits skeptisch gewesen, beispielsweise als es in den 1960er Jahren um das Projekt der *European University* ging (vgl. Corbett, 2003, S. 318f.). Dennoch setzten die Länder die Bologna-Reform schließlich um. Als Begründung für die Umsetzung des Bologna-Prozesses trotz Skepsis von Seiten der Länder wird häufig die Theorie der *Neuen Staatsräson* herangezogen. Durch den Bologna-Prozess hat die Bundesregierung die Verantwortung für Reformen im Hochschulbereich an die europäische Ebene abgegeben und muss sich selbst nicht mehr für Reformen rechtfertigen (vgl. Maassen und Olsen, 2007, S. 77). Die Bundesregierung habe auf internationaler Ebene den Reformbemühungen auch deshalb so enthusiastisch zugestimmt, weil sie hoffte dabei die Reformblockaden innerhalb Deutschlands überwinden zu können. Die Länder, die ihre Bildungshoheit zu verteidigen suchten, konnten so durch den Druck von der europäischen Ebene gezwungen werden Reformen umzusetzen (vgl. Toens, 2009, S. 247f.).

Schimank und Lange (2009) hingegen machen nicht die Bundesländer, sondern die Governance-Strukturen in den Universitäten dafür verantwortlich, Reformen verhindert zu haben, während Bund und Länder bereits seit längerem für Reformen offen gewesen seien. Während die Länder bei der Sorbonne-Erklärung noch außen vor blieben, waren sie sogar aktive Unterzeichner der Bo-

logna-Erklärung. Es erscheint also verwunderlich, dass andere Autoren in den Ländern das bremsende Element in der Umsetzung des Bologna-Prozesses sahen. Dennoch erkennen auch Schimaneck und Lange die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern als Problem in der Umsetzung des Bologna-Prozesses an (vgl. Schimaneck und Lange, 2009, S. 55ff.).

Feststeht, dass ab 2003 die Umsetzung des Bologna-Prozesses auch in der Bundesrepublik voranschritt. Inzwischen ist die gestufte Studienstruktur flächendeckend eingeführt. Die Frage, ob sich die Bundesregierung nach der Theorie der Neuen Staatsräson mittels Europa-Ebene gegenüber den Ländern durchsetzte, ist jedoch nicht geklärt. Es steht weiterhin die Annahme im Raum, dass die Länder der Bologna-Reform bereits von Beginn an zugeneigt waren. Diese Frage wird in den folgenden Kapiteln zu klären sein.

3. Deliberative Governance als

Entscheidungsmethode im Bologna-Prozess

Als theoretische Grundlage für die Untersuchung wird die Theorie des *Deliberative Governance* verwendet. Deliberative Governance beschreibt, wie in einem Mehrebenensystem, wie der Europäischen Union, Prozesse legitimiert werden können. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich diese Prozesse in der Politikverflechtung der Europäischen Union wie ein Diskurs beschreiben lassen. Die Deliberation, die in diesem Diskurs stattfindet wird als Legitimationsgrundlage für Entscheidungen verwendet. Das hat zur Folge, dass nicht mehr nur Nationalstaaten als Akteure wahrgenommen werden, sondern Argumente verschiedener, auch nicht staatlicher Akteure wie auf einem Markt ausgetauscht und Entscheidungen so deliberativ getroffen werden. Deutsche Bundesländer stellen sich mit dieser Theorie also auch als Akteure des Multilevel Governance in der Europäischen Union dar.

In diesem Kapitel wird zuerst die Grundlage des Deliberative Governance erläutert: Zum einen der Diskursbegriff an sich, zum anderen Deliberation wie sie Jürgen Habermas beschreibt. Als nächstes wird die Theorie Deliberative Governance selbst nachvollzogen. Dabei wird darauf eingegangen, welche Probleme die Verfechterinnen und Verfechter mit der Theorie lösen möchten und wie das Konzept aufgebaut ist. Im Anschluss wird die Forschungsfrage dieser Arbeit anhand der Theorie des Deliberative Governance erläutert und Hypothesen darüber aufgestellt.

3.1. Diskurs und Deliberation nach Jürgen Habermas

3.1.1. Diskurs

Das Konzept des Deliberative Governance basiert auf dem Begriff der Deliberation, der insbesondere von Jürgen Habermas und seinem Diskursbegriff geprägt wurde (Habermas, 1981, 1983, 1991, 1997). Die Ursprünge dieses Begriffs

reichen jedoch weiter zurück. „Die Wurzeln der Diskurstheorie gehen auf den linguistischen Strukturalismus zurück, der von de Saussure Anfang des 20. Jahrhunderts mit der Idee der Arbitrarität des sprachlichen Zeichens entwickelt wurde“ (Burs, 2013, S. 9). Nach dessen Theorie gibt erst der Kontext sprachlichen Elementen ihren Sinn. Ohne Bezug zu einander haben sie „keine natürliche Bedeutung“ (Burs, 2013, S. 9). Als analytische Einheit hat zuerst Michel Foucault den Begriff *Diskurs* verstanden (1991; 1995). Er betrachtet ihn insbesondere in Hinsicht auf die Macht und die Ordnung, die dadurch entstehen. Parallel zu de Saussure, der bezüglich der Sprache festgestellt hat, dass Sinn in der Beziehung von Wörtern zueinander entsteht, sieht Foucault durch den Diskurs Bedeutung in der Gesellschaft generiert. Wissen wird durch den Diskurs kategorisiert und möglich gemacht. Durch diesen Mechanismus ist der Diskurs auch ein Machtinstrument, weil damit Begriffe (und damit was gesagt werden kann) ein- oder ausgegrenzt werden. Michel Foucault sucht in den bestehenden Kategorien und Institutionen nach versteckten Ungleichheiten, die erzeugt werden, indem „seemingly neutral categories of knowledge and expertise [are used] to control others“ (Ferree et al., 2002, S. 222).

Jürgen Habermas hingegen betont den prozeduralen Aspekt eines Diskurses. Ein Diskurs dient danach als Mediationsmechanismus, falls in der Kommunikation Störungen auftreten. Bei solchen Störungen wie Missverständnissen, Irrtümern oder Dissens ist eine Möglichkeit diese zu beheben, indem gemeinsame Einsichten hergestellt werden: „Einsichten [...] werden aus überzeugenden und rechtfertigenden Gründen gewonnen“ (Günther, 2009, S. 304). Im Diskurs werden gemeinsame Einsichten deshalb dadurch entwickelt, dass Argumente ausgetauscht werden. Der Rückgriff auf rationale Gründe ermöglicht allen Beteiligten des Diskurses, sich von der für das Allgemeinwohl besten Lösung überzeugen zu lassen und andere davon zu überzeugen.

3.1.2. Deliberation

Deliberation ist ein Modus der politischen Entscheidungsfindung durch Diskurse. Sie basiert auf der Annahme, dass Entscheidungen prozedural durch einen Diskurs legitimiert werden. Dem zu Grunde liegt die Diskursethik von Jürgen Habermas. In kantischer Tradition sind dafür Universalismus und Rationalismus die Ausgangspunkte: „a norm is valid only if everyone who is potentially affected by the norm accepts its consequences, including any anticipated negative side effects“ (Steenbergen et al., 2003, S. 25). Dabei wird die „[reflexive] Prüfung moralischer Maximen nach Vorgabe des kategorischen Imperatives durch eine argumentative Einlösung der Geltungsansprüche moralischer Normen in einem praktischen Diskurs“ (Forst, 2009, S. 306) ersetzt. Die Legitimität der getroffenen Entscheidungen manifestiert sich dadurch, dass sich die an der Entscheidungsfindung beteiligten Parteien über die richtige Entscheidung in einem Diskurs austauschen und dabei allein durch Argumente von der besten Lösung überzeugt werden sowie letztendlich zustimmen.

Nachdem Deliberation prozedurale Legitimität gewährleisten soll, gibt es eine Reihe „idealisierender Unterstellungen, die in der Kommunikationspraxis unvermeidlich sind“ (Koller, 2009, S. 338f.). Als die wichtigsten nennt Habermas folgende vier Voraussetzungen für einen solchen Diskurs (vgl. Koller, 2009, S. 339). Zum einen müssen Diskurse öffentlich und zugänglich sein. Das heißt, dass alle vom Entscheidungsfindungsprozess erfahren und Einblick darin erhalten sowie daran teilhaben können müssen. Um für alle Betroffenen Gültigkeit zu erhalten, muss für alle die Möglichkeit bestehen, sich selbst einzubringen. Einerseits besteht die Notwendigkeit, dass Betroffene andere durch ihre Argumente überzeugen. Andererseits ist die Teilnahme am Diskurs notwendig, um letztendlich auch selbst vom Ergebnis überzeugt zu sein. Daran anschließend wird die kommunikative Gleichberechtigung, also gleiche Chancen der Partizipation für alle, genannt. Da es einzig um die Einsicht in die richtige Entscheidung geht, müssen Argumente gegeneinander abgewogen werden. Falls

jemand etwas Substantielles beizutragen hätte, aber von der Teilnahme ausgeschlossen würde, könnten wichtige Aspekte unbeachtet bleiben. Dies würde dazu führen, dass die Entscheidungen verfälscht würden. Als dritten Punkt nennt Habermas die Authentizität. Die Teilnehmenden haben einen Anspruch auf „Wahrheit, Richtigkeit und Wahrhaftigkeit“ (Habermas, 1981, S. 149) von allen Beteiligten. Es muss davon ausgegangen werden können, dass „alle Teilnehmenden meinen, was sie sagen und dementsprechend kritisierbare Geltungsansprüche der Wahrheit, der normativen Richtigkeit oder der Wahrhaftigkeit erheben“ (Koller, 2009, S. 339). Wenn Einzelne nicht meinen, was sie sagen, beginnen sie andere und den Diskurs zu manipulieren. Diese Situation kann nur aufrecht erhalten werden, falls die manipulierende Partei genügend Ressourcen hat um andere zu täuschen oder zu zwingen (vgl. Günther, 2009, S. 304). Dies widerspräche den grundlegenden Eigenschaften der Deliberation. Zuletzt muss gelten, dass Behauptungen begründet werden. Durch den Rückgriff auf logische und für alle nachvollziehbare Argumente als Beleg eigener Positionen wird die Vernunft als einziger externer Rekurs verwendet (vgl. Hoareau, 2012, S. 532f.). Im Gegenzug muss sichergestellt sein, dass das bessere Argument auch tatsächlich gilt und keine anderen Beweggründe die Entscheidung beeinflussen. Als weitere – von Jürgen Habermas als weniger wichtig beachtete – Voraussetzungen werden unter anderem gegenseitiger Respekt, Anstreben des Allgemeinwohls sowie konstruktive Politik genannt (Steenbergen et al., 2003, S. 25f.).

Beim Konzept der Deliberation handelt es sich um ein Ideal. Die aufgezählten Voraussetzungen sind idealisierend und können in realen Situationen kaum erreicht werden. Mit dem Begriff der *kontrafaktischen Voraussetzungen* beschreibt Habermas jedoch, dass dieses Ideal konkreten Situationen zu Grunde liegt. Die oben genannten Voraussetzungen für Deliberation sind kontrafaktisch, weil sie nicht erfüllt werden können. Sie werden jedoch von Teilnehmenden einer Argumentation faktisch als Voraussetzung angenommen. Nur unter der Annahme dieser Voraussetzungen ergibt es für die Beteiligten Sinn, sich auf den Diskurs einzulassen. Durch diese Annahme jedes einzelnen beteiligten Individu-

ums werden die *kontrafaktischen Voraussetzungen* performativ teilweise faktisch (vgl. Koller, 2009, S. 339).

In realen politischen Entscheidungsprozessen komplexer Gesellschaften kann dies nicht erfüllt werden. Habermas sieht in den modernen demokratischen Verfassungen jedoch verwirklicht, dass demokratische Entscheidungen durch deliberative Elemente höher legitimiert sind, indem Diskurse in der Entscheidungsfindung institutionalisiert werden und sich „die Begründungsleistung des Diskurses [...] auf die Entscheidung überträgt“ (Deitelhoff, 2009, S. 302). Der öffentliche Diskurs ist der Teil der öffentlichen Kommunikation, in dem Austausch über bestimmte Politikfelder und Interessen stattfindet. Dies beinhaltet nicht nur Information und Argumentation, sondern auch Bilder, Metaphern und Symbole (vgl. Ferree et al., 2002, S. 9). In diesem Raum wird versucht, eigene Politikvorhaben zu positionieren und andere von der Notwendigkeit der Umsetzung zu überzeugen.

In der Gesellschaft gibt es verschiedene Foren, in denen der Diskurs geführt wird: zum Beispiel Massenmedien, Parlamente, Gerichte, Parteitage, Kongresse, Versammlungen, auf der Straße. Diese Foren können eingeteilt werden in eine institutionalisierte Sphäre und eine autonome Sphäre. Erstere wird als *Zentrum* bezeichnet und umfasst z. B. Parlamente, Gerichte und Verwaltungen. Das Zentrum ist die Sphäre, für die feste Regeln gelten und in der Entscheidungsprozesse ritualisiert ablaufen. Die *Peripherie* ist die autonome Sphäre. Diese wird insbesondere durch die Zivilgesellschaft und Medien bestimmt. Hier laufen Diskurse informell ab. Zentrum und Peripherie beeinflussen sich dabei wechselseitig. Diskurse entstehen in der Peripherie. Falls sie genug Relevanz erhalten, können sie vom Zentrum aufgegriffen werden. (vgl. Deitelhoff, 2009, S. 302)

Im vorliegenden Fall werden nur Dokumente aus dem Zentrum herangezogen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass ausschließlich die institutionalisierte Sphäre untersucht wird. Es wird hingegen betrachtet, wie sich bestimmte Akteure im Diskurs verhalten um zu messen, welchen Einfluss Akteure aus der institutionalisierten Sphäre auf den Diskurs haben. Dazu wird methodisch auf die Par-

lamentsprotokolle zurückgegriffen, da das eines der Foren ist, indem der Diskurs gut nachvollziehbar ist, weil hier Argumente öffentlich ausgetauscht und festgehalten werden.

3.2. Deliberative Governance nach Paul Teague

Die Möglichkeit, Entscheidungen und Prozesse durch Deliberation zu legitimieren wird mit der Theorie des *Deliberative Governance* aufgegriffen. Cecilé Hoareau (2012) verwendet diese Theorie, um das Zustandekommen des und die Umsetzung der Bologna-Reformen zu erklären und zeigt, dass diese Theorie verwendet werden kann, um Politikfeldveränderungen wie sie durch den Bologna-Prozess angestoßen wurden, zu erklären. Sie baut dabei auf der Arbeit von Paul Teague (2001) auf: „Deliberative governance is the mode of policy-making deriving from deliberation“ (Hoareau, 2012, S. 533). Deliberative Governance¹ ist eine Form des Multilevel Governance, bei dem Legitimität von Entscheidungen durch Deliberation gewährleistet wird. Hoareau nutzt den Ansatz von Teague und hält als fünf Merkmale des Konzepts fest: (1) Austausch von Argumenten um Probleme zu lösen, (2) *Framing* von Politikvorhaben, (3) Lernen aus anderen Rechtskontexten, (4) flexible *Policy*-Pakete und (5) inkrementelle Änderungen (Hoareau, 2012, S. 534).

Im Folgenden wird kurz auf den Begriff des Multilevel Governance eingegangen und danach die Theorie des Deliberative Governance mit den fünf oben genannten Merkmalen erklärt. Das Konzept des Framings wird daraufhin vertieft behandelt. Am Ende wird diskutiert, inwiefern die Theorie des Deliberative Governance, bei der es sich um eine Integrationstheorie handelt, auf den vorliegenden Fall der Hochschulpolitik in der Bundesrepublik Deutschland anwendbar ist.

¹Deliberative Governance wird auch unter den Begriffen deliberativer Supranationalismus, direkt-deliberative Polyarchie oder experimentalistisches Governance diskutiert (Cohen und Sabel, 1997; Joerges und Neyer, 1997; Sand, 1998).

3.2.1. Multilevel Governance als Modell für die Politikverflechtung in Europa

In Theorien, die Governance betrachten, wird davon ausgegangen, dass Politik nicht durch das Handeln einzelner Staaten und deren Institutionen betrachtet werden kann. Governance „bezeichnet Konstellationen aus staatlichen (Regierungs-) und gesellschaftlichen Akteuren, die nicht durchgängig formal institutionalisiert und hierarchisch geordnet sind sowie ihre Steuerungsaktivitäten“ (Styckow, 2007, S. 17). Multilevel Governance beschreibt darauf aufbauend die Politikverflechtung, wie sie in der Europäischen Union zu beobachten ist. In den 1990er Jahren hatten einige Autoren festgestellt, dass weit verbreitete Theorien wie Intergovernmentalismus und Neo-Funktionalismus die Integrationsprozesse der Europäischen Union nur schwer erklären und begründen können. „The [...] consensus is that while the EU has traits of intergovernmentalism and neo-functionalism, it fully reflects neither one nor the other“ (Teague, 2001, S. 7). Nicht hierarchische Strukturen, sondern Akteure und Institutionen verschiedener Ebenen prägen Entscheidungsprozesse in der Union (vgl. Sand, 1998, S. 272). Dazu gehören neben den Institutionen der Europäischen Union auch die Regierungen der Mitgliedsstaaten, aber auch Akteure innerhalb der Mitgliedsstaaten und unabhängige und regionale Agenten sowie weniger formal institutionalisierte Gruppen wie Nichtregierungsorganisationen (vgl. Hoareau, 2012, S. 531). Diese Interaktionen formen Politikmuster neuer Qualität, da Partizipation verschiedenster Gruppen möglich wird (vgl. Sand, 1998). Als bessere Erklärungsansätze wurde deshalb Multilevel Governance ausgemacht.

„From this perspective, the EU is not like the traditional nation-state with a tight fit between citizenship, political representation and policy-making. Nor is it a fully fledged supranational body with the capacity to ‚steer‘ the European economy and polity. Rather it is a multi-layered amalgam of national governments and EU institutions, policy networks, independent agencies and interest groups,

creating a patchwork governance regime.“ (Teague, 2001, S. 8)

Zu dem Geflecht an Akteuren in Deutschland, die europapolitisch agieren, zählen deshalb neben der Bundesregierung auch die Landesregierungen und zivilgesellschaftliche Gruppen. Dadurch, dass die Politik in der Europäischen Union in einem Wechselspiel zwischen den verschiedenen Ebenen stattfindet, werden einerseits Akteure abseits von nationalstaatlichen Regierungen gestärkt, andererseits bringt dies jedoch auch eine Notwendigkeit der Kooperation und Wettbewerb mit sich (vgl. Sand, 1998, S. 272). Aus diesem Grund hat der europäische Integrationsprozess „dramatically changed the governing conditions of the nation states and their sovereignty“ (Sand, 1998, S. 276). Da Regieren „auch das Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in der nationalen oder internationalen Arena“ (Stykow, 2007, S. 27) umfasst, bezeichnet Multilevel Governance verschiedene Dimensionen des Regierens auf verschiedenen Ebenen (vgl. Sand, 1998, S. 280). Betrachtet werden dabei nicht mehr die Nationalstaaten als einheitliche Akteure, sondern der Blick wird auf die einzelnen Institutionen gelenkt, die sowohl innerhalb des Nationalstaats als auch darüber hinaus untereinander interagieren und Verknüpfungen erstellen. Die Institutionen bestehen unabhängig von der Ebene nebeneinander (vgl. Sand, 1998, S. 281).

Diese neue Form der Politikverflechtung kann zwar die politischen Prozesse in der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten erklären. Eine Lücke die dabei entsteht betrifft allerdings die Legitimation dieser Prozesse. Eine Möglichkeit, diese Legitimationslücke zu schließen, eröffnet die Theorie des Deliberative Governance.

3.2.2. Deliberative Governance als Legitimation für Entscheidungen im europäischen Mehrebenensystem

Legitimation wird in repräsentativen Demokratien prinzipiell dadurch erreicht, dass Entscheidungen an Repräsentantinnen und Repräsentanten durch Wahlen delegiert werden. In einem System, das durch Multilevel Governance beschrie-

ben werden kann, sind verschiedenste Institutionen unabhängig davon, ob sie durch Wahlen legitimiert sind, am Entscheidungsprozess beteiligt. Dadurch geht die Verknüpfung zum Souverän durch Wahlen verloren oder ist nur indirekt vorhanden. Eine Möglichkeit Politik in der Europäischen Union zu legitimieren, wurde in der Legitimation durch Deliberation gefunden (Cohen und Sabel, 1997; Joerges und Neyer, 1997; Sand, 1998). Die Legitimität der europäischen Institutionen kann durch die Diskurstheorie von Jürgen Habermas begründet werden, „because it is explicitly devised to overcome the traditional controversy between liberal (rights-based) and republican (community-based) theories of democracy“ (Eriksen und Fossum, 2000, S. 20). Kritiker der Europäischen Union bemängeln, dass die Institutionen die Entscheidungen auf europäischer Ebene treffen, nur indirekt demokratisch durch Wahlen legitimiert sind. Die Legitimationskette reicht vom Souverän, also von Bürgerinnen und Bürgern, die Repräsentantinnen und Repräsentanten auf nationaler Ebene wählen, über Regierungen von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bis hin zu intergouvernementalen und supranationalen Gremien. Dabei wird hauptsächlich kritisiert, dass Bürgerinnen und Bürger nur noch schwerlich Einfluss auf Entscheidungen nehmen können. Die Vertreterinnen und Vertreter der deliberativen Demokratie versuchen Möglichkeiten aufzuzeigen, auf welche Weise die Institutionen der Europäischen Union trotzdem legitimiert werden könnten. Dazu verweisen sie auf die prozedurale Entscheidungsfindung in der Europäischen Gemeinschaft. Diese ermöglicht trotz oder gerade wegen der vielen verschiedenen beteiligten Ebenen eine demokratische Teilhabe:

„It is the flow of free communication in and between the associational network of civil society and the parliamentary complex that constitutes and ensures popular sovereignty, not the formal aggregative procedures that the liberals place their trust in or in the coming together in fora and ‚halls‘ that republicans salute.“ (Eriksen und Fossum, 2000, S. 20f.)

Dem Pluralismus innerhalb der Europäischen Union wird demnach nicht nur durch Wahlen gerecht, sondern auch gerade dadurch, dass jede Entscheidung in verschiedenen Gremien und zu vielen Gelegenheiten bis ins Detail diskutiert wird. Die Vertreter der Mitgliedsstaaten „meet in committees, in boards and councils, in order to resolve conflicts and find solutions to common problems in a co-operative way“ (Eriksen, 2000, S. 57). Die Konstitution der Europäischen Union bestärkt in einigen weiteren Aspekten die deliberativen Elemente in der Entscheidungsfindung. „Veto power [...] represents a constraint on discourse that induces communicative rationality: When parties can block outcomes actors have an incentive to convince all, not only the majority“ (Eriksen, 2000, S. 57).

Ob es sich bei Politik um deliberative Prozesse handelt, kann empirisch am Verhalten der Beteiligten und den Resultaten des Prozesses beobachtet werden. Paul Teague (2001) hat fünf Merkmale des Deliberative Governance festgehalten. Bei der ersten Eigenschaft handelt es sich darum, dass versucht wird, Probleme durch den deliberativen Austausch von Argumenten zu lösen. Indem logische Argumente für Politikvorhaben vorgebracht werden, können in einem Politikfeld Verbesserung erreicht werden, auch ohne über einzelne Teilaspekte davon übereinzustimmen (vgl. Teague, 2001, S. 22). Dies steht im Kontrast zu Verhandlungen, die zu Kompromissen führen. Der zweite Aspekt ist das Framing von Policies. „When ‚framing‘ a policy, actors aim to influence their interlocutors’ frameworks instead of prescribing concrete outcomes“ (Hoareau, 2012, S. 533). Framing bringt ein bestimmtes Thema in den Diskurs ein und andere Akteure dazu, sich damit auseinanderzusetzen. Diese Form des Agenda-Setting führt dazu, dass Präferenzen von Akteuren geändert werden (vgl. Teague, 2001, S. 22). Als drittes wird bei Deliberative Governance das Lernen aus anderen Kontexten angewendet. „Actors learn from each other to reduce uncertainty and solve a problem, which might also save costs of information collection“ (Hoareau, 2012, S. 534). In der Europäischen Union werden durch Vergleiche der Mitgliedsstaaten untereinander und das Messen an gemeinsamen Maßstä-

ben Mitgliedsstaaten dazu angeregt, „cross-jurisdictional learning“ (Teague, 2001, S. 23) anzuwenden. Viertens ist es Teil von Deliberative Governance, Politik als flexible Policy-Pakete zu gestalten. Durch die Diversität, die in Europa besteht, kann es schwer fallen, einheitliche Regelungen zu treffen. Ein Weg, um trotzdem Veränderung anzustoßen, ist, die Implementierung so weit wie möglich offen zu lassen, um den jeweiligen Gegebenheiten gerecht zu werden (vgl. Teague, 2001, S. 23). Als Teil des Lernens kann auch der letzte Punkt angesehen werden: Inkrementelle statt groß angelegter Veränderungen geben Betroffenen die Möglichkeit, sich an die Veränderungen zu gewöhnen und anzupassen. Falls Reformen nicht mit den individuellen kognitiven Karten vereinbar sind, ist eine Ablehnung der Veränderung wahrscheinlich. Durch mehrere aufeinander folgende geringfügige Veränderungen kann sich durch Lernprozesse auf die neue Situation eingestellt werden woraufhin auch weitere Schritte wieder leichter mit den eigenen Frames in Einklang zu bringen sind (vgl. Teague, 2001, S. 23). Auf diese Art ist eine weitreichende Umstellung des gesamten Systems durch evolutionäre „Recombination“ (Hoareau, 2012, S. 534) möglich.

3.2.3. Framing als Möglichkeit der Beeinflussung von Ergebnissen

In der vorliegenden Arbeit findet eine Konzentration auf den zweiten Punkt der fünf Merkmale von *Deliberative Governance* nach Teague statt. Dieses *Framing* bezieht sich direkt auf die Präferenzen der einzelnen Akteure. Governance findet nicht durch die Vorgabe von Entscheidungen statt, sondern durch die Beeinflussung des Rahmens, in dem Akteure ihre Erfahrungen einordnen und bewerten. Dadurch werden die Entscheidungen und Ziele der Akteure indirekt beeinflusst (Goffman, 1974). Der Akteur mit der Kompetenz zum Agenda-Setting ist in der besten Position, diesen Rahmen bzw. *Frame* vorzugeben (Hoareau, 2012, 533) und somit den *Outcome* zu beeinflussen, ohne konkrete Vorgaben machen zu müssen.

Das Konzept der Frames wurde von Erving Goffman (1974) eingeführt. Fra-

mes sind Ideen und Möglichkeiten, wie die Wirklichkeit interpretiert werden kann. Sie sind „individual cognitive maps, schemes to make sense of experiences of the world“ (Hoareau, 2012, S. 533). Ein Frame beschreibt also die Erfahrungen und das Wissen, wodurch Gegebenheiten von Individuen eingeordnet und verstanden werden. Dabei wird einerseits ausgeblendet, was nicht in den individuellen Rahmen passt und gleichzeitig betont, worauf der Fokus gelegt werden soll. Dadurch helfen Frames, den Sinn einer Aussage zu verstehen: „they organize and make coherent an apparently diverse array of symbols, images, and arguments, linking them through an underlying organizing idea (Ferree et al., 2002, S. 14). Ohne einen Frame fehlt der Bezug zu einer Aussage und Kommunikation kann kein Sinn zugeschrieben werden. Durch Frames wird so gefiltert, was gesagt werden kann und was gesagt werden soll.

Durch individuelle Erfahrungen haben alle Menschen eine eigene Anzahl an verschiedenen Frames durch die sie die Welt betrachten und verstehen. Allerdings teilen Menschen mit gleichen Erfahrungen Frames. Dadurch können einzelne innerhalb der gleichen Bezugsgruppe Aussagen gleich verstehen. Eine dieser Gruppen sind auch Nationalstaaten. „Within each European nation state, a more or less common frame of reference as to how history and current events are described and evaluated has been established over time“ (Sand, 1998, S. 288). Durch diesen gleichen Bezugsrahmen einer Gruppe wird es möglich, dass gesellschaftliche Problemstellung angesprochen und anerkannt werden können und sich über Politikvorhaben ausgetauscht werden kann. Da jedoch nicht alle Frames übereinstimmen, kann es auch innerhalb einer sehr homogenen Gruppe zu unterschiedlichen Interpretationen kommen (vgl. Ferree et al., 2002, S. 14). Nicht zu verwechseln sind Frames mit Politikvorhaben selbst:

„[P]olicy debates are actively carried on among participants who disagree on the best policies but nonetheless share a frame for asking questions. Other actors may agree on policy but frame the problem that the policy addresses in very different ways“ (Ferree et al., 2002,

S. 105)

Wenn sich Frames verändern, kann ein Thema dadurch in den Fokus rücken oder neu bewertet werden. An diesem Punkt setzt das Framing von Politikvorhaben an. Durch Framing wird versucht Frames Anderer so zu beeinflussen, dass eigene Politikvorhaben begünstigt werden. Um in einem deliberativen Prozess andere davon zu überzeugen, einem Vorschlag zuzustimmen, muss ein Frame vorhanden sein, der diesen Vorschlag zulässt und verständlich macht. Jemand, der überzeugt werden soll muss ein Verständnis dafür haben, welches Thema durch den Vorschlag angesprochen wird. Um den Diskurs in die Richtung zu lenken, muss der entsprechende Frame also zuerst Thema sein oder zum Thema gemacht werden. Indem ein Thema wiederholt angesprochen wird – in der Europäischen Union zum Beispiel durch eine Initiative der Kommission – müssen sich andere Akteure mit der Thematik auseinandersetzen. „Commentary on the issue is an attempt to convey a preferred way of framing it and to increase the relative prominence of the preferred frames“ (Ferree et al., 2002, S. 10). Das führt dazu, dass für das entsprechende Thema ein Frame entwickelt wird und ein Problembewusstsein entsteht. Dadurch wird der Diskurs in die Richtung gelenkt, die zukünftige Versuche, ein Vorhaben durchzusetzen wahrscheinlicher macht. In realen Kontexten haben jedoch nicht alle Akteure die gleichen Kompetenzen um den Diskurs durch Framing zu beeinflussen. Akteure, die die Kompetenz des Agenda-Setting innehaben, sind durch diese Fähigkeit in einer guten Position um Framing erfolgreich einzusetzen oder sogar ein Framework vorzugeben (vgl. Teague, 2001, S. 22).

3.2.4. Bund und Länder als Akteure in der europäischen Hochschulpolitik

Mit der Theorie des Deliberative Governance können Aussagen über die Legitimation von Entscheidungen innerhalb der Europäischen Union durch Deliberation gemacht werden. Die föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland sind Teil des Multilevel-Governance in der EU. Zum einen ist die Bundesre-

gierung Akteur als Vertreterin eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union. Sie ist bei Entscheidungen auf europäischer Ebene direkt im Rat der Europäischen Union und im Europäischen Rat vertreten. Außerdem sind es die Mitgliedsstaaten, die Beschlüsse der Europäischen Union auf nationaler Ebene umsetzen müssen. „The Member States thus have a double identity and are responsible partners of two sovereign entities at the same time“ (Sand, 1998, S. 280f.).

Die Bundesländer treten in der Politikverflechtung innerhalb der Europäischen Union ebenfalls als Akteure auf. Generell muss sich die Bundesregierung den Ländern gegenüber für Handlungen auf der europäischen Ebene rechtfertigen. Andererseits drängen die Bundesländer aber auch selbst aktiv auf die europäische Ebene. Dies wird beispielsweise an Institutionen wie dem Ausschuss der Regionen² oder aber auch Vertretungen einzelner Bundesländer in Brüssel deutlich. Im vorliegenden Fall des Bologna-Prozesses sind die Länder als Akteure eindeutig dadurch identifizierbar, dass sie in Deutschland zu großen Teilen die hochschulpolitischen Kompetenzen inne haben. Sie sind es, die die Bologna-Reformen letztendlich in Gesetze umsetzen und implementieren müssen. Vertreten durch Ute Erdsiek-Rave, die schleswig-holsteinische Ministerin für Erziehung, Wissenschaft, Forschung und Kultur als Vorsitzende der Kultusministerkonferenz, treten die Bundesländer deshalb auch als Unterzeichnerinnen der Bologna-Erklärung auf. Ohne Einverständnis der Länder hätte Deutschland der Bologna-Reform nicht zustimmen können. Im deliberativen Prozess der Entscheidungsfindung treten die Bundesländer also als Akteure auf, die überzeugt werden müssen um zu einem Ergebnis kommen zu können. Ob die Bundesregierung dies durch Framing erreicht hat, ist die Frage der die vorliegende Arbeit nachgeht.

²Deutsche Mitglieder im Ausschuss der Regionen sind Vertreterinnen und Vertreter der föderalen, regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften. Bis auf Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen sind alle Bundesländer mit einem Mitglied der Landesregierung in dem Ausschuss vertreten. Von jedem Bundesland ist mindestens ein Mitglied aus dem Landesparlament oder aus der Landesregierung im Ausschuss, wie in der Liste der deutschen Mitglieder nachvollzogen werden kann: <http://memberspage.cor.europa.eu/Result.aspx?f=2&s=0&o1=0&o2=0&o3=0&co=DE> (Stand: 10. April 2013)

3.3. Forschungsfrage

Cécile Hoareau (2012) untersucht, ob das Zustandekommen des Bologna-Prozesses durch Deliberative Governance auf europäischer und französischer Ebene erklärt werden kann und kommt zu einem positiven Ergebnis. Die vorliegende Arbeit weitet die Fragestellung Hoareaus auf die nationalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland aus. Einzelne Aspekte des Deliberative Governance treffen auch auf die föderalen Strukturen der Bundesrepublik zu. Auch beim Merkmal des Framing gibt es Hinweise, dass dieses Konzept in der Hochschulpolitik zwischen Bundes- und Länderebene eingesetzt wird: „since the higher education system is under prior legislation of the states all the federal minister could do at that time was agenda-setting“ (Schimank und Lange, 2009, S. 58 Fußnote 6). Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, ob das Konzept des Deliberative Governance im Bologna-Prozess auf die Entscheidungsprozesse innerhalb Deutschlands ausgeweitet werden kann. Dabei wird im Speziellen untersucht, ob die Bundesregierung die Länder durch *Framing* dazu gebracht hat, dem Bologna-Prozess zuzustimmen.

3.4. Hypothesen

Vor der Unterzeichnung der Bologna-Erklärung gab es im Hochschulbereich Reformstau und Kompetenzgerangel zwischen Bund und Ländern. Frühere Versuche der Bundesregierung Reformen anzustoßen waren erfolglos geblieben (vgl. Kapitel 2.2). Jedoch hatte die Bundesregierung durch Rahmengesetzgebung und durch Abkommen auf europäischer Ebene die Kompetenz des Agenda-Setting inne. Die Bundesregierung könnte es geschafft haben, durch die Nutzung dieser Kompetenz, die Referenzrahmen der Länder so zu beeinflussen, dass diese ihre Ziele als mit der Reform kompatibel ansehen konnten. Dafür wird eine Liste an Frames gesucht, die für das Zustandekommen des Bologna-Prozesses vorhanden sein mussten,

Die erste Hypothese lautet, dass diese Frames in den Reden der Landesmi-

nisterinnen und Landesminister zuerst noch nicht ausgeprägt sind. Weiter wird erwartet, dass die Bundesregierung die Frames, die für eine Unterstützung der Bologna-Erklärung durch die Länder notwendig sind, in ihren Reden verwendet um diese Ideen auf die Agenda zu setzen. Die dritte Hypothese lautet, dass die Landesministerinnen und Landesminister diese Frames danach verstärkt in ihren Aussagen aufgenommen haben.

4. Methode der Framing-Analyse

Inhaltsanalyse „analysiert ihr Material unter einer theoretisch ausgewiesenen Fragestellung; die Ergebnisse werden vom jeweiligen Theoriehintergrund her interpretiert, und auch die einzelnen Analyseschritte sind von theoretischen Überlegungen geleitet“ (Mayring, 2010, S. 13). Vor dem Hintergrund des Deliberative Governance soll die Frage beantwortet werden, ob die Bundesregierung durch Framing den hochschulpolitischen Diskurs in den Ländern beeinflusst hat. Als unabhängige Variable wird die Zusammensetzung der Frames zum Thema *Hochschulpolitik* aus Bundestags- und Bundesratsdokumenten verwendet. Als abhängige Variable gilt die Veränderung der Frames zum gleichen Thema in der Landespolitik. Diese Veränderung soll durch den Vergleich von Dokumenten aus Länderparlamenten zu zwei Zeitpunkten sichtbar gemacht werden. Der erste Zeitpunkt soll vor Unterzeichnung des Bologna-Abkommens liegen; der zweite Zeitpunkt liegt danach. *Framing* als Agenda-Setting gilt als festgestellt, wenn entweder Ideen und Begründungen der Reform von der Bundesebene in den Ländern übernommen wurden, also Frames auf Länderebene neu dazugekommen sind, die auch in Reden im Bundestag enthalten und wichtig für den Bologna-Prozess sind. Ein zweiter Aspekt, der zu Framing gehört ist, wenn Frames, die der Reform entgegenstehen durch andere Frames verdrängt werden und dadurch weniger Bedeutung und Einfluss auf das Ergebnis haben.

Die Analyse greift dabei auf das von Ferree et al. (2002) entwickelte Set an Methoden zurück und passt diese an gegebener Stelle leicht für die eigenen Zwecke an. Ferree et al. untersuchen den Abtreibungsdiskurs der letzten Jahrzehnte in den USA und Deutschland. Dabei betrachten Sie unter anderem die Frames, die in Aussagen einzelne Gruppen im Diskurs verwendet werden. Sie fragen danach, welche Akteure zu Wort kommen (2002, Kapitel 5), welche Frames auf welche Weise verwendet werden (2002, Kapitel 6 und Teil III) und was das über die Qualität des Abtreibungsdiskurses aussagt (2002, Teil IV). Die Autorin und die Autoren destillieren Frames aus den Idee-Elementen, die sie in einzelnen

der zu untersuchenden Texte finden, und entwickeln daraus ein kategorisiertes Codebuch. Bei der Analyse der Frames greifen Sie ebenso wie in der vorliegenden Arbeit auf schriftliche Dokumente zurück. Ferree et al. untersuchen dabei auch, wie häufig bestimmte Frames in Aussagen bestimmter Sprecherinnen und Sprechern enthalten sind. Der größte Unterschied zur vorliegenden Arbeit ist, dass anstatt von Parlamentsprotokollen der Diskurs in der Arena der Massenmedien untersucht wird. Dafür ziehen die Autorin und die Autoren Artikel und Berichte aus großen Zeitungen der USA und Deutschlands heran. Das hat zur Folge, dass Aussagen verschiedener Sprecherinnen und Sprecher in einem Dokument enthalten sein können, wohingegen in Parlamentsprotokollen jede Rede eindeutig einer Sprecherin oder einem Sprecher zuordenbar ist.

Das Vorgehen meiner Arbeit wird im Folgenden ausführlich erläutert. Zuerst wird darauf eingegangen, warum die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Bayern als Sample verwendet werden. Daraufhin wird die Auswahl der drei Zeitperioden nachvollzogen. Am Schluss werden die Analyseeinheiten definiert und insbesondere Frames und deren Rekonstruktion betrachtet.

4.1. Fallauswahl

Die unabhängige Variable ist die Zusammensetzung der Frames in Aussagen der Bundesregierung. Dafür wird festgehalten, welche Frames in den Reden des Minister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Jürgen Rüttgers, enthalten sind. Diese Reden können einerseits vor dem Plenum des Bundestags oder vor dem Bundesrat gehalten worden sein. Jürgen Rüttgers und sein damaliges Ministerium waren in der Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl verantwortlich für Fragen über Studium, Wissenschaft und Forschung. Dadurch repräsentiert Rüttgers die Bundesregierung in den für die vorliegende Arbeit relevanten Gebieten. Aus seinen Reden im Plenum des Bundestags oder Bundesrats werden daher die Frames, die in dem Denken und Handeln der Bundesregierung zu Grunde liegen, extrahiert.

Um eine Aussage über die Frames in den Ländern treffen zu können werden beispielhaft die Dokumente aus zwei verschiedenen Ländern untersucht. Damit parteipolitische und ideologische Differenzen möglichst wenig Einfluss auf die Frames haben werden zwei Länder herangezogen, die über den gesamten Untersuchungszeitraum von der gleichen Partei regiert wurden. Ein Regierungswechsel im Untersuchungszeitraum würde wahrscheinlich eine Änderung an den Referenzrahmen in der Politik mit sich bringen. Um diese Variable stabil zu halten werden deshalb Länder mit einer stabilen Regierung im Untersuchungszeitraum als Fälle gewählt. Die Länder lassen sich in den 1990er Jahren in die beiden Lager *unionsregiert* und *SPD-regiert* einteilen. Die allein von der Union regierten Ländern in diesem Zeitraum sind Bayern und Sachsen. Länder mit einer SPD-Alleinregierung im gesamten Untersuchungszeitraum gibt es nicht. In Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein regierte die SPD teilweise alleine und im restlichen Zeitraum jeweils mit Bündnis 90/Die Grünen (bzw. GAL in Hamburg). Um erfassen zu können, ob „sich die Parteipolitik in unterschiedlichen Positionierungen im Diskurs niederschlägt“ bietet es sich an, aus beiden Lagern jeweils ein Beispiel zu wählen (Burs, 2010, S. 142).

Als zwei vergleichbare Flächenländer mit vielen Hochschulen werden das von der CSU regierte Bayern und Nordrhein-Westfalen aus der Gruppe der von der SPD regierten Länder herangezogen. In diesen beiden Ländern waren 1994 ca. 27,4 Prozent der Hochschulen in Deutschland. Im Jahr 1998 studierten in Nordrhein-Westfalen und Bayern 748.749 Studierende, was ca. 41,6 Prozent der Studierenden in Deutschland entspricht (Statistisches Bundesamt, 2011). Diese Fallauswahl kann als repräsentativ angesehen werden, da die beiden Länder – wie durch die genannten Zahlen kenntlich wird – eine wichtige Rolle in der Hochschulpolitik in Deutschland spielen.

4.2. Zeitrahmen

Um überprüfen zu können, ob sich Frames, die die Hochschulpolitik in Deutschland prägen, verändert haben, müssen die Frames zu mindestens zwei Zeitpunkten erhoben werden. Da eine Veränderung von Frames über einen längeren Zeitraum stattfinden kann (vgl. Hoareau, 2012, S. 534), sollten die beiden Zeitpunkte, zu denen die Frames in den Ländern erhoben werden, nicht zu nah aneinander liegen. Um genügend Reden der jeweiligen Ministerinnen und Minister in den Plenarprotokollen der Parlamente zu erhalten, wird für jeden Zeitraum eine Spanne von zwei Jahren verwendet. Um zu erfassen, ob es die Bundesregierung geschafft hat, durch Framing die Frames der Regierungen der Bundesländer zu beeinflussen, müssen auch Frames der Bundesregierung untersucht werden. Das Design der Studie wird deshalb in drei Zeiträume eingeteilt. Zuerst werden die Ausprägungen der Frames in den Reden der Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen und Bayern als Ausgangszustand der abhängigen Variable untersucht. Dieser erste Zeitraum soll ausreichend weit vor der Unterzeichnung der Sorbonne-Erklärung liegen, mit der der Bologna-Prozess gestartet wurde. Für die Erfassung dieser Frames werden deshalb Protokolle zwischen 1990 und 1993 herangezogen. Dabei handelt es sich um die erste Hälfte der 11. Legislaturperiode in Nordrhein-Westfalen (Anhang A.2) und die 12. Wahlperiode in Bayern (Anhang A.1). Als Zeitspanne, aus denen Bundestags- und Bundesratsprotokolle (Anhang A.3 und A.4) mit Reden von Jürgen Rüttgers zur Erstellung der unabhängigen Variable herangezogen werden, wird die Legislaturperiode von 1994 bis 1998 in der Jürgen Rüttgers Bundeswissenschaftsminister war, verwendet. Ob bei der abhängigen Variable eine Veränderung eingetreten ist, wird im Zeitraum ab Unterzeichnung der Sorbonne-Erklärung gemessen. Dieses Abkommen markiert den Beginn des Bologna-Prozesses und kurz darauf haben auch die Länder durch die Unterzeichnung der Bologna-Deklaration den Prozess unterstützt. Ob sich die Frames in den Reden der Landesministerinnen und Landesminister zu Gunsten einer Zustimmung zum Pro-

zess verändert haben sollte zu diesem Zeitpunkt messbar sein. Für diese Untersuchung werden Protokolle zwischen Ende 1998 und 2001 herangezogen. Um ausreichend relevante Reden des bayerische Wissenschaftsminister Hans Zehetmair in diesem Zeitraum zu erhalten, werden einige Dokumente nach 2001 mit in die Auswertung einbezogen.

4.3. Einheiten

Bei der Analyse wird der Fokus nacheinander auf verschiedene Einheiten gelegt. Diese Einheiten sind (1) Reden in Parlamentsdebatten, (2) Sprecherinnen und Sprecher dieser Reden, (3) Aussagen dieser Sprecherinnen und Sprecher sowie (4) Ideen, die in diesen Aussagen enthalten sind.

4.3.1. Reden als Analyseeinheit

Die Inhaltsanalyse wird auf *Parlamentsreden* durchgeführt. Die oberste Einheit, die betrachtet wird, sind die Reden des zuständigen Ministers bzw. der zuständigen Ministerin für Hochschulpolitik vor dem bayerischen Landtag, dem Landtag von Nordrhein-Westfalen bzw. dem Bundestag und Bundesrat. Die Archive der Plenarprotokolle sind in allen Parlamenten nach Thema und Rednerinnen und Rednern verschlagwortet, so dass eine Eingrenzung der Debatten auf Themen zum Studium und zur Hochschulpolitik leicht möglich ist. Ausgewählt werden nur Debatten im Plenum zu Themen wie „Studium“ und „Hochschulpolitik“, bei denen davon auszugehen ist, dass relevante Frames zu beobachten sind. Die Auswahl der Reden wird weiter eingeschränkt auf Reden, die von den für Studium und Wissenschaft zuständigen Ministerinnen und Ministern gehalten wurden. Es soll beobachtet werden, ob die Regierungen der Länder durch das Agenda-Setting der Bundesregierungen beeinflusst wurden. Da allein die Regierungen für die Umsetzung der jeweiligen Landespolitik zuständig sind, werden Frames der Oppositionsparteien außer Acht gelassen. Um ausschließlich die Frames, die das Handeln der jeweiligen Regierung beeinflussen,

festzuhalten, beschränkt sich die Analyse deshalb auf Regierungsmitglieder und innerhalb den Regierungen auf die Ressorts, in deren Zuständigkeit die Hochschulpolitik fällt. In den betrachteten Zeiträumen gab es insgesamt 426 Reden der entsprechenden Ministerinnen und Minister. Dabei handelt es sich um 52 relevante Reden zum Thema Studium und Hochschulpolitik. Davon wurden acht im Landtag von Nordrhein-Westfalen in der ersten Hälfte der 11. Legislaturperiode von Ministerin Anke Brunn gehalten. Im Zeitraum von der Unterzeichnung der Sorbonne-Erklärung bis zwei Jahre danach wurden zwölf Reden von Gabriele Behler vorgetragen. Im bayerischen Landtag waren von 1990 bis Ende 1992 sieben relevante Reden zu hören. Im zweiten Zeitraum hielt Hans Zehetmair 14 relevante Reden. Von Jürgen Rüttgers wurden aus seiner Zeit als Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie elf Reden vor Bundestag und Bundesrat ausgewertet.

4.3.2. Eindeutig zuordenbare Sprecher

Welche *Sprecher* in der Analyse vorkommen, ist durch die Betrachtung von Parlamentsreden sehr einfach. Reden in einer Plenardebatte sind eindeutig einer Sprecherin oder einem Sprecher zuordenbar. Durch die Einschränkung auf Reden von Regierungsmitgliedern sind deshalb folgende Sprecherinnen und Sprecher in der Analyse enthalten: Anke Brunn, Ministerin für Wissenschaft und Forschung im Kabinett von Ministerpräsident Johannes Rau, tritt stellvertretend für die Regierung von Nordrhein-Westfalen zwischen 1990 und 1992 als Sprecherin auf. In den analysierten Reden im Landtag von Nordrhein-Westfalen Ende der 1990er Jahre ist Gabriele Behler, Ministerin für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung die Sprecherin. Hans Zehetmair war zu beiden betrachteten Zeitpunkten der zuständige Minister für Studium und Hochschulpolitik in Bayern – zuerst als Minister für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst und nach 1998 als Minister für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Er spricht für die Regierungen unter Max Streibl bzw. Edmund Stoi-

ber. Im Bundestag tritt Jürgen Rüttgers, der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, als Sprecher der Bundesregierung von Helmut Kohl auf. Als Regierungsmitglieder mit der Zuständigkeit für das entsprechende Ressort, werden die Aussagen dieser Sprecherinnen und Sprecher als stellvertretend für die gesamte Regierung betrachtet.

4.3.3. Äußerungen als Haupteinheit

Eine Rede von einem Sprecher oder einer Sprecherin besteht aus einer oder mehreren *Äußerungen*. Eine Äußerung ist eine Aussage zu einem bestimmten Sachverhalt. In einer Äußerung nimmt der Sprecher oder die Sprecherin Stellung zu einem Thema, gibt Bewertungen ab oder führt Beispiele an. Eine solche Äußerung ist in der Regel einem Absatz zuordenbar. Die Äußerungen werden insbesondere anhand der Eigenschaft analysiert, welche Frames oder Ideen in einer Äußerung enthalten sind. Auf Grund dieser Eigenschaft, sind Äußerungen die Analyseeinheiten, anhand derer die untersuchten Perioden verglichen werden. Dabei wird betrachtet, wie oft einzelne Frames oder Ideen *pro Äußerung* vorkommen. Dieses Maß zeigt den Wert, den eine Sprecherin oder ein Sprecher einer Idee beimisst. Da eine Äußerung mehrere Ideen beinhalten kann, drückt diese Rate jedoch nicht aus, wie viel Aufmerksamkeit der Redner oder die Rednerin einer Idee im Vergleich zu anderen Ideen schenkt (vgl. Ferree et al., 2002, S. 50).

Insgesamt wurden 1289 Äußerungen untersucht. Von diesen enthielten jedoch nur 784 Äußerungen eine der im Codebuch enthaltenen Ideen. Für die Auswertung der Äußerungen wird im Weiteren meist nur auf die Äußerungen, die Frames enthalten zurückgegriffen. Aus Reden von Hans Zehetmair wurden von 1990 bis 1993 305 Äußerungen ausgewertet, wovon 174 codierbare Ideen enthalten. Im Zweiten Zeitraum wurden aus dem bayerischen Landtag 268 Äußerungen untersucht und 152 Äußerungen mit Ideen gefunden. In Nordrhein-Westfalen enthalten 1990 bis 1993 137 der 168 Äußerungen mindestens eine

Idee. In den Jahren 1998 bis 2001 handelt es sich um 283 Äußerungen mit 170 Ideen, in denen Ideen enthalten sind. Von Jürgen Rüttgers wurden 265 Äußerungen betrachtet und 151 Äußerungen mit Ideen gefunden.

4.3.4. Ideen: Eigenschaften einer Äußerung

Die kleinste untersuchte Einheit ist die der *Idee*. Diese Ideen sind Elemente, die in einer Äußerung enthalten sein können. Sie sind als Eigenschaften zu betrachten, die eine Äußerung haben kann. Dabei kann eine Äußerung mehrere Ideen enthalten. Falls jedoch eine Idee mehrmals in einer Äußerung vorkommt, wird sie nur einmalig gezählt. Es wird also gewertet, ob eine bestimmte Idee vorhanden ist und nicht, wie oft sie innerhalb einer Äußerung auftritt. Wenn eine Idee in einer Aussage enthalten ist, gibt dieser Idee Gewicht, unabhängig davon, ob die Aussage verneint oder bejaht wird, da sie davon zeugt, dass in dieser Kategorie überhaupt gedacht wird. Alternativ formuliert kann festgestellt werden, dass dieser Frame jemanden beeinflusst, da ein Gedanke darauf verschwendet wird. Diese Ideen werden kategorisiert und nummeriert um sie einzelnen Äußerungen zuordnen zu können. Frames wiederum bündeln Ideen zu Kategorien. Dabei handelt es sich um zusammenfassende und breite Ideen über Hochschulpolitik, beispielsweise ein „Studienreformframe“. Unterhalb der Frames wird auf einer zweiten Ebene diese breite Idee aufgegliedert in Unteraspekte, die in dieser Idee enthalten sein können. Im Beispiel bleibend könnte es sich darum handeln, dass die „Aktualisierung von Studieninhalten“ angesprochen wird. Danach werden Ausprägungen dieser Aspekte erfasst. Dabei kann es sich um Bewertungen oder Begründungen oder um feingliedrigere Unterkategorien wie „weniger Stoff/Entlastung“ handeln. Sollte eine generellere Idee ohne Spezifizierung angesprochen worden sein, werden auch Oberkategorien als enthalten gewertet.

Welche Frames der Untersuchung zu Grunde liegen und wie oft sie in den untersuchten Protokollen gefunden wurden, darauf wird in den Kapiteln 5.1 und

5.2 eingegangen.

4.4. Codierprozess

Der erste Schritt der für das Codieren notwendig ist, ist die Erstellung eines Codebuches um Daten objektiv erheben zu können. Dafür wurden einzelne Reden durchgelesen und von zwei verschiedenen Codierern auf vorhandene Ideen untersucht. Die beiden Codierer verständigten sich darauf hin auf ein Set an Idee-Elementen das sie beide für Aussagekräftig ansahen. Anhand dieser gesammelten Ideen und der Beschreibung von Frames in der Hochschulpolitik aus verschiedenen anderen Arbeiten wurde ein Codebuch erstellt (Anhang B). Dieses Codebuch umfasst neun verschiedene Hauptframes, die hierarchisch in Unterkategorien gegliedert sind. Jedes Element auf allen Ebenen des Kategorienbaums entspricht jeweils einem Idee-Element.

Jedes der zu untersuchenden Dokumente wurde daraufhin in Äußerungen eingeteilt. In der Formatierung der Protokolle entspricht eine Äußerung meist einem Absatz. Bei Unterbrechungen durch Zurufe, auf die in der Äußerung nicht eingegangen wird, wurden die Absätze zu einer Aussage zusammengefasst.

In einem nächsten Schritt wurden jede Aussage darauf untersucht, welche der Ideen-Elemente aus dem Codebuch darin enthalten sind. Damit eine Idee enthalten ist, muss diese nicht im Wortlaut im Text vorkommen. Eine Idee gilt auch als gefunden, wenn das Thema, das die Idee beschreibt, in der Äußerung vorkommt. Ob eine Idee enthalten ist, ist ebenfalls unabhängig davon, ob der Sprecher oder die Sprecherin der Idee in der Aussage zustimmt oder sie ablehnt (vgl. Ferree et al., 2002, S. 53). Die gefunden Ideen wurden in Tabellen eingetragen wobei jede Äußerung in einer eigenen Zeile eingetragen wurde.

Die codierten Reden wurden nun nach Zeitraum und Bundesland zusammengefasst und die gefundenen Ideen ausgezählt (Anhang B). Bei der Auswertung wurde die Anzahl der einzelnen Kategorien jeweils aggregiert berechnet. Eine Idee wurde also als erwähnt gezählt, wenn entweder der Code dieser Kate-

gorie selbst und/oder der Code mindestens einer der Unterkategorien für eine Äußerung notiert wurde. Die Summe der Nennungen der untergeordneten Ideen muss dabei nicht dem Oberpunkt entsprechen, weil eine Äußerung mehrere der untergeordneten Ideen enthalten kann.

Auf die Ergebnisse der Untersuchung wird im folgenden Kapitel eingegangen.

5. Framing des Bologna-Prozesses in der Bundesrepublik Deutschland von 1990 bis 2001

Für die Beantwortung der Forschungsfrage werden die drei Hypothesen einzeln behandelt. Davor werden Frames in der Hochschulpolitik definiert und festgehalten, welche Frames für das Zustandekommen des Bologna-Prozesses ausschlaggebend sind. Danach wird betrachtet, wie ausgeprägt diese Frames in den Landtagsprotokollen im Zeitraum vor Beginn des Bologna-Prozesses sind. Drittens wird überprüft, welche Frames der zuständige Bundesminister verwendet um schließlich feststellen zu können, ob sich die Frames in der Landespolitik verändert haben und ob dies auf das Framing durch die Bundesregierung zurückzuführen ist.

5.1. Frames in der Hochschulpolitik

Um nachvollziehen zu können, wie die Bundesregierung die für Hochschulpolitik zuständigen Landesregierung durch Agenda-Setting beeinflusst hat, werden Veränderungen von Ideen über Zeit nachvollzogen. Dafür werden in einem ersten Schritt wichtige hochschulpolitische Frames entwickelt. Grundlage für die Erarbeitung des Katalogs sind einerseits von anderen Autoren genannte Möglichkeiten (Rhoades und Sporn, 2002; Keeling, 2006; Maeße, 2010), sowie andererseits die Lektüre einzelner Dokumente aus den später zu untersuchenden Quellen.

Einige Autoren beschreiben hochschulpolitische Frames, die für die vorliegende Arbeit als Leitfaden dienen. Ganz übernommen werden können diese jedoch nicht, da sie unter anderen Voraussetzungen entwickelt wurden oder in einer anderen Konstellation gültig sind. Jens Maeße (2010) untersucht Policydokumente und entwickelt daraus ein differenziertes Schema von Frames, die den Bologna-Prozess ausmachen und ihm zu Grunde liegen. Dabei bezieht er sich auf den Zeitraum ab Beginn der Bologna-Reform. Da ich betrachte wie

sich Ideen im Diskurs, der zur Einführung des Bologna-Prozesses geführt hat, entwickeln, gibt es hier einige Überschneidungen. Der untersuchte Zeitraum überschneidet sich allerdings nur kurz und so gibt es auch einige Differenzen in den ausgebildeten Frames. Auch Gary Rhoades und Barbara Sporn (2002) beschreiben Frames in der Hochschulpolitik. Im Gegensatz zu dieser Arbeit, deren Fokus auf der Hinführung zum Bologna-Prozess und damit auf einer Reform des Studiums liegt, beschäftigen sich Rhoades und Sporn mit Qualitätssicherung und der Steuerung von Universitäten. Dieser Aspekt taucht im Hochschulsteuerungsframe auf, bildet jedoch nur einen kleinen Ausschnitt davon ab, was in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts im Vorlauf zum Bologna-Prozess diskutiert wurde. Ruth Keeling (2006) konzentriert sich auf die Rolle der Europäischen Kommission in der europäischen Hochschulpolitik und listet eine Reihe von Frames auf, die von der Kommission in ihren Äußerungen zum Thema Hochschulpolitik verwendet werden. Dabei handelt es sich um wichtige Facetten der Möglichkeiten, wie Hochschulpolitik eingerahmt werden kann. In den Dokumenten der Bundesländer und des Bundes finden sich jedoch weitere und anders gewichtete Frames, so dass diese beiden Listen ebenfalls nicht vollkommen kongruent sind. Welche Frames für die Analyse des Agenda-Settings der Bundesregierung ausgewählt werden, wird im Folgenden dargestellt.

5.1.1. Hochschulsteuerungsframe

Ein Thema, das in der Diskussion über richtige Hochschulpolitik großen Raum einnimmt ist wie Hochschulen gesteuert werden sollen. In diesem Bereich geht es darum, wie Hochschulen geleitet werden und vor allem auch, wie sie finanziert werden. In den 1980er Jahren wurde an den Hochschulen bemängelt, sie seien zu schwerfällig und ineffizient. Die Qualität von Forschung und Lehre wurde als zu gering angesehen und die Entscheidungsstrukturen in den Universitäten sollten umstrukturiert werden (vgl. Maeße, 2010, S. 135f.). „A first political move in this direction can be traced back to the ‚sixteen theses from

Bonn‘ by federal minister for education Dorothee Wilms in 1985. Here, emotive catch words like ‚competition‘, ‚profile building‘, the desirability of more ‚third party funding‘ and ‚incentive systems‘ for excellent professors were introduced in the political debate for the first time“ (Schimank und Lange, 2009, S. 58 Fußnote 6). Nachdem die Bundesländer dem jedoch noch entgegen standen, wurde den Forderungen Wilms‘ noch nicht entsprochen. Erst einige Jahre später wurden diese Probleme auch in den Bundesländern aufgenommen und angesprochen (vgl. Maeße, 2010, S. 135f.). Im Laufe der 1990er Jahre wurden diese Reformen verstärkt zum Thema und inkrementell umgesetzt.

Um den Hochschulsteuerungsframe nachvollziehen zu können wird beobachtet, wer als verantwortlich dargestellt wird. Im traditionellen Regime lag die Verantwortung in erster Linie beim Staat, also den Ländern, und bei den Ordinarien. Die Länder auf der einen Seite konnten die Hochschulen durch Gesetzgebung und Verordnungen sowie durch Mittelvergabe steuern. Andererseits waren die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, die für die tatsächliche Umsetzung der Hochschulpolitik in den Universitätsalltag verantwortlich waren, in ihrer Forschung und Lehre unabhängig und konnten selbst durch die Hochschulgremien die Universität relativ autonom gestalten (vgl. Schimank und Lange, 2009, S. 55f.). Durch eine Reform des Hochschulmanagement sollte dieser Dualismus aufgebrochen werden. Sowohl die Ordinarien, als auch die Ministerien sollten Kompetenzen zu Gunsten der Hochschulleitungen abgeben. Als Unterkategorien des Hochschulsteuerungsframes werden daher betrachtet, wem Verantwortung zugeschrieben wird und ob Strukturreformen explizit angesprochen werden.

Um eine Höhere Qualität in Forschung und Lehre zu erreichen wurde angedacht, den Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu erhöhen. Externe Bewertungen sollten die Hochschulen untereinander vergleichbar machen und untereinander in Wettbewerb treten lassen um „resources, students, and national as well as international reputation“ (Schimank und Lange, 2009, S. 59). In Verbindung mit diesen Veränderungen muss die Art der Finanzierung umgestellt wer-

den. die Universitäten sollen Drittmittel für die Finanzierung ihrer Forschung einwerben müssen. Diese werden kompetitiv vergeben und regen Hochschulen so zu Qualitätssteigerungen an (vgl. Kehm und Lanzendorf, 2006, S. 154f.). Um Effizienzsteigerung zu erreichen sollte zudem „die Hochschule als eigenständige betriebswirtschaftliche Einheit betrachtet“ (Maeße, 2010, S. 137) werden. Dafür wurden Zielvereinbarungen zwischen dem Landesministerium und den einzelnen Hochschulen ausgehandelt sowie für die Erreichung dieser Ziele Globalhaushalte zugeteilt (Maeße, 2010, S. 136f.). Als weitere Unterkategorien des Frames wird daher beobachtet, ob Ideen in den Reden vorkommen, die Wettbewerb zwischen Hochschulen oder Hochschulfinanzierung betreffen. Die ersten vier Unterkategorien können unter dem Begriff des *New Public Management* zusammengefasst werden (Rhoades und Sporn, 2002, S. 374).

Der letzte Aspekt, der im Hochschulsteuerungsframe enthalten ist, welche Gruppen an Hochschulen Mitsprache erhalten sollen. Die Gruppe mit dem größten Einfluss ist traditionell die Gruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer. In dieser Unterkategorie wird darauf geachtet, ob Rednerinnen und Redner auch den weiteren Gruppen an der Hochschule (nämlich akademischer Mittelbau, nicht-wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Studierende) Verantwortung und Mitsprache zuschreiben.

Im Bezug auf die Einführung des Bologna-Prozesses muss dieser Frame beachtet werden, weil mit den Bologna-Reformen einige dieser Punkte dringlich gemacht wurden. So wurde in der Bologna-Erklärung zum Beispiel Wert auf den Qualitätsaspekt gelegt und im Laufe der Reformen auch die externe Qualitätsbegutachtung in Form von Akkreditierungen eingeführt. Eine Veränderung in diesem Frame kann darauf gegebenenfalls andeuten, ob das Agenda-Setting der Bundesregierung den Diskurs in eine Richtung geführt hat, die es wahrscheinlicher machte, dass der Bologna-Erklärung zugestimmt wird.

5.1.2. Internationalisierungs- und Europaframe

Da mit der Bologna-Reform insbesondere ein gemeinsamer Europäischer Hochschulraum angestrebt wurde, ist auch der Internationalisierungs- und Europaframe ein Indikator, von dem erwartet werden kann, dass eine vermehrte Verwendung dieses Frames mit einem günstigeren Klima für die Bologna-Erklärung einhergeht. Wenn es als Problem anerkannt wird, dass eine Europäisierung oder Internationalisierung des Bildungssystems notwendig sein kann, wird die Zustimmung zu einer internationalen Reform wahrscheinlicher.

In dieser Kategorie wird betrachtet, ob in den Reden der Politikerinnen und Politiker darauf eingegangen, dass das Hochschulsystem mit den Systemen anderer Staaten verglichen werden kann oder soll. Solange die Notwendigkeit nicht besteht, das nationale Hochschulsystem mit dem anderer Länder zu vergleichen, ist die Wahrscheinlichkeit für Reformen, die das Hochschulsystem wettbewerbsfähiger machen, gering. Der Wettbewerb zwischen Hochschulen, der schon im Hochschulsteuerungsframe angesprochen wurde, kann jedoch auf einen Raum jenseits des Nationalstaats ausgedehnt werden. Sobald die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen und die Attraktivität des Hochschulsystems an anderen Systemen gemessen wird, beginnt der Internationalisierungsframe an Bedeutung zu gewinnen. Diese Idee ist wichtiger Bestandteil der Bologna-Deklaration:

„The idea of a globalized world threatening European competitiveness is part of the discourse framing the Bologna Process. For example, the Declaration states that ‚We must in particular look at the objective of increasing the international competitiveness of the European systems of higher education‘“ (Bologna Declaration, 1999, S. 1)“ (Barkholt, 2005, S. 26).

Nach dieser Erkenntnis wird neben dem Vergleich von Hochschulsystemen und Hochschulen auch eine Anpassung der Hochschulsysteme möglich. Dies führt bis zu einem gemeinsamen europäischen Hochschulraum. „Wesentliche Ele-

mente [davon] sind Abbau von Barrieren für ausländische Studierende“ und es sind „die Förderung der internationalen Mobilität [...] der Studierenden, der Wissenschaftler und des Verwaltungspersonals ein weiteres Internationalisierungselement“ (Maeße, 2010, S. 138).

Ob sich Veränderungen in der Verwendung dieses Frames ergeben wird daran gemessen, ob Ideen wie internationale Orientierung, Vergleichbarkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität in den Reden enthalten sind. Außerdem wird darauf geachtet, ob die Möglichkeit einer Anpassung der Hochschulsysteme mit anderen europäischen oder weiteren internationalen Ländern erwähnt wird. Zudem gehört zum Europaframe auch der Aspekt, dass Bildung die Integration Europas ermöglicht oder verstärkt (vgl. Maeße, 2010, S. 144): Nach dieser Logik ermöglicht Bildung die Bürgerinnen und Bürger zwischen Lernumgebungen, Berufen und Orten innerhalb der Europäischen Union zu wechseln. Diese Mobilität stärkt – so der Gedanke – die Integration Europas (vgl. Keeling, 2006, Fußnote 15).

Der Internationalisierungs- und Europaframe ist im Hinblick auf den Bologna-Prozess besonders wichtig, weil hier erkannt werden kann, inwiefern die Vergleichbarkeit über den Nationalstaat hinaus überhaupt als Problem angesehen wird und wie sich dieses Problembewusstsein verändert hat. Ein Framing der Bundesregierung in diesem Bereich könnte große Auswirkungen haben.

5.1.3. Studienreformframe

Dieser Frame ist besonders wichtig mit Hinblick auf die Unterstützung des Bologna-Prozesses, weil die Bologna-Reformen viele dieser Punkte betreffen. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Einführung gestufter Studiengänge (Bachelor, Master, ggf. auch Promotionsstudiengänge), eine Modularisierung der Studiengänge sowie studienbegleitende Prüfungen. Für die Zustimmung zur Bologna-Deklaration muss in den Ländern also zumindest ein Verständnis für die Notwendigkeit von Studienreformen bestanden haben. Nachdem die

Probleme im Studiensystem jedoch schon Anfang der 1990er Jahre evident waren (vgl. Abschnitt 2.2) und das Thema auch in den Bundesländern diskutiert wurde, muss nicht zwangsläufig davon ausgegangen werden, dass dafür ein Framing der Bundesregierung notwendig ist. Trotzdem lohnt es sich den Studienreformframe näher zu betrachten, da sich innerhalb des Frames Verschiebungen hin zur vermehrten Verwendung der im Bologna-Prozess enthaltenen Ideen feststellen lassen könnten.

Zu den Unterkategorien dieses Frames auf die bei der Analyse geachtet wird, gehören die Aktualisierung von Studieninhalten, von Prüfungen und Prüfungsformen, Reform der Lehrveranstaltungen und die Möglichkeit gestufter Studiengänge. Weitere wichtige Aspekte sind die Studierendenzahl. Ein Grund warum überhaupt über eine Reform von Studiengängen und Studienstrukturen nachgedacht wurde ist die große Studierendenzahl. Seit der Bildungsexpansion wurden Veränderungen im Hochschulsystem nicht angegangen, sondern in der Hoffnung, die Überfüllung der Universitäten würde sich durch demographischen Wandel wieder verringern, vertagt (vgl. Maeße, 2010, S. 139). In Verbindung mit der Studierendenzahl kann insbesondere auch die Studiendauer betrachtet werden. Die Zeit, die Studierende an der Hochschule verbringen hat sowohl Einfluss auf die Überfüllung der Hochschulen. Eine weitere Betrachtungsweise ist, dass Studierende ihr Studium schneller abschließen sollen, um schneller ins Berufsleben eintreten zu können. Auch für lange oder längere Studienzeiten kann sich – etwa aus Gründen der Qualität und Tiefe des Studiums – eingesetzt werden.

Zuletzt fällt in den Studienreformframe auch die Nennung von Studienabbrucherquoten und Reformen, die diese verringern sollen.

5.1.4. Bildungszielframe

Eine Dimension im Diskurs über Hochschulpolitik ist, auf welche Aufgaben und welchen Zweck Bildung ausgerichtet ist. Wie im Europaframe genannt, kann als

Ziel von Bildung die Verwirklichung der europäischen Integration angesehen werden. Dass jedoch Bildung überhaupt ein Zweck zugeschrieben wird, ist nicht selbstverständlich. Genau diese Vorstellung, dass Ziele mit Bildung als Mittel erreicht werden können, ist in den Bologna-Dokumenten enthalten:

„[T]he Commission propagates a discourse that constructs higher education as purposeful. A key message embedded in the Bologna objectives and the EU’s research policy is that higher education leads somewhere — for the individual and for wider society“ (Keeling, 2006, S. 209)

Zwecke, die als durch Hochschulbildung erreichbar dargestellt werden können, sind – neben der oben genannten europäischen Integration – persönliche und gesellschaftliche Verbesserungen. Hochschulbildung kann als Ausbildung angesehen werden. Dabei kann es sich um die persönliche Perspektive (Chancen auf guten Arbeitsplatz) und die gesellschaftliche Perspektive (gut ausgebildete Akademikerinnen und Akademiker) handeln. Die Hochschulausbildung wird auch als befähigend für Forschung und Wissenschaft betrachtet. Nicht zuletzt gibt es die Ansicht auf Bildung als Sozialchance, durch die sozialer und materieller Aufstieg möglich ist. Auf gesellschaftlicher Ebene wird Hochschulbildung auch als Investition für Innovationen gesehen.

Ob Bildung als Zweck oder als Selbstzweck betrachtet wird und welche Ziele dadurch erreichbar scheinen hat in manchen Bereichen Einfluss darauf, ob eine Zustimmung zum Bologna-Prozess wahrscheinlicher wird. Die oben angeführte europäische Integration und der Internationalisierungsframe sind ein offensichtliches Beispiel.

5.1.5. Hochschullandschaftsframe

Eine Frage die in der deutschen Debatte über Hochschulpolitik vorkommt ist der Vergleich zwischen den verschiedenen Hochschultypen. Fachhochschulen und Universitäten entstammen völlig unterschiedlichen Traditionen (vgl. Kehm

und Lanzendorf, 2006, S. 136f.). Da sich die Aufgaben jedoch immer weiter annähern weil sowohl Universitäten mit der Massenausbildung überfordert sind (vgl. Maeße, 2010, S. 139), aber auch Fachhochschulen mehr Kompetenzen einfordern, kann dieser Frame zum Thema werden. Dieser Frame hat Einfluss auf die Entscheidung, ob der Bologna-Erklärung zugestimmt wird, weil eine Angleichung von Fachhochschul- und Universitätsstudiengängen im Bologna-Prozess durch die Einführung gestufter Studiengänge implizit enthalten ist. Gleichwertige Abschlüsse an Fachhochschulen und Universitäten könnte zumindest die Universitäten dadurch entlasten, dass Studierende vermehrt ein Fachhochschulstudium erwägen.

Ein weiterer – weniger bedeutender – Aspekt ist dazu der Vergleich zwischen Fachhochschulen und Berufsakademien. Auch Berufsakademien gehören dem dritten Sektor an und könnten durch eine Aufwertung helfen, das Problem mit den zu hohen Studierendenzahlen zu bewältigen. Falls eine Ausbildung an einer Berufsakademie einem Studium gleichgestellt würde, könnte es sein, dass Studierende von einem Hochschulstudium absehen und eine Ausbildung an einer Berufsakademie aufnehmen.

5.1.6. Studiengebührenframe

Der Studiengebührenframe ist vor allem im Bezug auf eine Ökonomisierung zu betrachten. Der offensichtlichste Vorteil an Studiengebühren ist die zusätzliche Finanzierungsquelle für Hochschulen. Wie in der Beschreibung des Hochschulsteuerungsframe dargestellt, kann durch Finanzierung, die nach externen Bewertungskriterien erfolgt, der Wettbewerb zwischen Hochschulen erhöht werden. Ein solcher Weg der Finanzierung sind Studiengebühren, da hier die Finanzierungshöhe an die Zahl der Studierenden gekoppelt ist. „Studiengebühren sollen demnach einerseits für die Hochschulen Anreize für eine Verbesserung der Lehre bieten“ (Maeße, 2010, S. 140) um mehr Studierende zu erhalten. Der zweite Grund, der die Ökonomisierung der Bildung bestärkt ist, dass die

Studierenden als Kunden gesehen werden können und dadurch ein Druckmittel haben um gute Lehre verlangen und gegebenenfalls einklagen zu können (vgl. Maeße, 2010, S. 140). Zudem kann der Bildung dadurch ein Wert zugerechnet werden.

Weiter gibt es die Möglichkeit, Studiengebühren als Sanktionen gegenüber Studierenden einzusetzen. Dies kann zum Beispiel in Verbindung mit dem Ziel der Verringerung der Studiendauer (vgl. „Studienreformframe“) einhergehen, indem Studierende über der Regelstudienzeit Studiengebühren zahlen müssen.

5.1.7. Föderalismusframe

Ein Frame, der sich teilweise mit dem Europaframe und mit dem Hochschulsteuerungsframe überschneidet ist der Föderalismusframe. Überschneidungen mit dem Europaframe ergeben sich bei den Ideen, dass ein Vergleich zwischen den Hochschulsystemen der Bundesländer möglich und sinnvoll ist und der Idee, dass Hochschulsysteme international vergleichbar sind. Ähnlich einer Unterkategorie des Hochschulsteuerungsframe ist die Frage, ob Hochschulpolitik in der Hoheit der Länder sein soll oder ob sich der Bund auch in der Hochschulpolitik engagieren kann. Dazwischen gelagert ist die Ansicht, dass Unterschiede zwischen Bundesländern erhaltenswert sind.

Dieser Frame hat Auswirkungen auf eine Annahme der Bologna-Reform, weil in dieser Reform die Angleichung von Hochschulsystemen explizites Ziel ist. Wenn die Kompetenz der Länder in der Hochschulpolitik als absolut angesehen wird, und eine Abgabe an Kompetenzen auf nationaler Ebene abgelehnt wird, ist auch die Zustimmung zu einer Reform, die europaweit zu vereinheitlichen versucht, unwahrscheinlich.

5.1.8. Hochschulzugangsframe

Der Hochschulzugang für ganz Deutschland durch die allgemeine Hochschulreife einheitlich geregelt. Weniger einheitlich ist hingegen das Schulsystem, durch

das die allgemeine Hochschulreife vermittelt und verliehen wird. Auf europäischer Ebene ist dies noch viel weniger der Fall. Im Hochschulzugangsframe wird deshalb betrachtet, wie sich zu diesem Thema geäußert wird um Schlüsse daraus zu ziehen, ob eine Annahme der Bologna-Erklärung wahrscheinlicher wird. Dabei wird darauf Rücksicht genommen, ob der Hochschulzugang als eine absolute qualitative Hürde betrachtet wird, oder ob Sichtweisen dominieren, die den Hochschulzugang in Relation zu anderen Zielen wie einer hohen Studierendenquote setzen.

Weitere Unterpunkte sind ob der Hochschulzugang auch nach einer beruflichen Ausbildung (zum Beispiel einem Handwerksmeister) offen stehen soll und ob es für das Studium relevant ist, nach wie vielen Jahren die Hochschulreife verliehen wird.

Diese Aspekte sind europaweit sehr unterschiedlich. Der Bologna-Prozess soll jedoch die Mobilität der Studierenden in ganz Europa erhöhen wodurch deutsche Hochschulen den Zugang flexibler handhaben müssten, weshalb ein Framing harter Kriterien eine Zustimmung unwahrscheinlicher macht.

5.1.9. Sonstige Idee-Elemente

In einer letzten Kategorie werden einige Ideen zur Hochschulpolitik gesammelt, die auch in Äußerungen enthalten sein können, jedoch nicht in einen der anderen Frames passen. Diese Ideen sind allgemeiner Natur und weniger wichtig für die Umsetzung des Bologna-Prozesses.

Als Frames, die sich als besonders wichtig für eine Zustimmung zur Bologna-Erklärung herausgestellt haben, lassen sich also der Internationalisierungs- und Europaframe sowie der Studienreformframe festhalten. Falls diese Frames nicht vorhanden sind, kann die Problematik, die durch das Bologna-Abkommen adressiert wird, nicht erfasst werden. Weitere Frames, die auch Einfluss auf die Entscheidung zur Zustimmung haben könnten sind der Hochschulsteuerungsframe und der Bildungszielframe. Fragen, die auch eine Rolle im Bologna-Prozess

spielen, sind im Föderalismusframe und im Hochschulzugangsframe enthalten. Hier könnten sich Konfliktpunkte zwischen den Vorstellungen der Länder und der Bologna-Reform aufzeigen. Wenn diese Frames im zweiten Zeitraum weniger prominent enthalten sind, könnte der Fokus von diesen Konflikten weggerückt werden und so eine Zustimmung wahrscheinlicher machen. Weniger wichtig sind die Frames zu Studiengebühren und der Hochschullandschaft.

5.2. Framing des Bologna-Prozesses in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2001

Anhand der im vorigen Kapitel erstellten Frames werden nun die vorgelegten Hypothesen überprüft. Zuerst wird dargestellt, wie ausgeprägt die Frames Anfang der 1990er Jahre in den Aussagen von Hans Zehetmair und Anke Brunn waren. Daraufhin wird die Frage beantwortet, welche Frames von der Bundesregierung in den Diskurs eingebracht wurden. Ob sich diese Frames auf die Denkweise der Landesregierungen ausgewirkt hatte, wird danach in der Analyse der Frames in den Reden der jeweiligen Ministerin bzw. des Ministers betrachtet.

5.2.1. Frames in Reden in Bayern und Nordrhein-Westfalen zwischen 1990 und 1993

Der erste untersuchte Zeitraum ist die erste Hälfte der Wahlperioden ab dem Jahr 1990. Im Zeitraum bis 1993 wird die Ausprägung der hochschulpolitischen Frames in der Landespolitik von Nordrhein-Westfalen und Bayern dargestellt.

Hochschulsteuerungsframe Der Frame Hochschulsteuerung fand sich in fast der Hälfte (48,9 %) der Äußerungen von Anke Brunn und Hans Zehetmair. Die Idee wurde sehr häufig verwendet. Es muss jedoch sowohl bei der Betrachtung der beiden Länder, als auch bei der Betrachtung der Unterkategorien differenziert werden.

In Aussagen der bayerischen Staatsregierung war der Frame in vielen Äußerungen (37,4 %) berücksichtigt. Darin waren viele Ideen zur Hochschulfinanzierung (1.5), zur Verantwortlichkeit (1.1) und zu Strukturreformen (1.2) zu finden. Bei der Hochschulfinanzierung wurde der Bedarf von mehr Sach- (1.5.4) und Personalmitteln (1.5.5) in den Vordergrund gestellt, bei der Verantwortlichkeit wurde hauptsächlich vom Freistaat (1.1.2) und den Universitäten selbst (1.1.5) gesprochen. Im Bereich der Strukturreformen wurden die Themen Hochschulautonomie (1.2.2), Fakultätsreformen (1.2.1) und Globalhaushalten (1.2.3) relativ gleichmäßig angesprochen. Die Subframes Wettbewerb und Mitsprache an Hochschulen fanden sich nur sehr selten.

In Nordrhein-Westfalen dagegen war der Frame mit 63,5 % im selben Zeitraum noch stärker als in Bayern vertreten. Auch hier waren Hochschulfinanzierung, Verantwortlichkeit und Strukturreformen die am meisten angesprochenen Kategorien, wobei die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen (1.3), im Vergleich mit Bayern deutlich häufiger Erwähnung fand. Des Weiteren wurden die Mitverantwortung (1.1.3) und die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Hochschulwesens (1.5.1) von der nordrhein-westfälischen Landesregierung stärker thematisiert.

Der Hochschulsteuerungsframe war in den Äußerungen der Ministerin und des Ministers sehr präsent. Veränderungen im Bereich der Hochschulsteuerung waren also durchgängig ein Thema. Da es sich dabei insbesondere um die Finanzierung der Hochschulen handelte, die vom Bologna-Prozess als unabhängig angesehen werden kann, dem gegenüber die Idee, dass Wettbewerb zwischen Hochschulen stattfinden soll, jedoch kaum Beachtung fand, ist die Präsenz dieses Frames kein Indikator dafür, ob einer Reform wie dem Bologna-Prozess zugestimmt werden könnte. Es gibt hier aber auch keine Veranlassung davon auszugehen, dass dieser Frame einer Zustimmung entgegen stand.

Internationalisierungs- und Europaframe Dieser Frame war verglichen mit dem Hochschulsteuerungsframe in viel weniger Äußerungen enthalten. In 5,5 %

der Aussagen waren Ideen dieses Frames vorhanden. Diese verteilen sich ungefähr gleichermaßen auf Äußerungen von Hans Zehetmair und Anke Brunn.

In Aussagen der bayerischen Staatsregierung hatte das Thema Internationalisierung und Europa im Zeitraum von 1990 bis 1993 einen Anteil von 6,3 %. Internationalisierung wurde zu diesem Zeitpunkt vor allem durch die Diskussion über die generelle internationale Orientierung des deutschen Hochschulsystems (2.1) repräsentiert, während das Thema des gemeinsamen europäischen Hochschulraums (2.2) noch kaum und Bildung zur Stärkung der europäischen Integration (2.6) gar nicht vertreten waren. Der Vergleich mit anderen Hochschulsystemen (2.5) spielte bereits eine Rolle, internationale Wettbewerbsfähigkeit (2.3) und Attraktivität (2.4) deutscher Hochschulen wurden aber in dieser Zeit nicht angesprochen.

In Nordrhein-Westfalen war die Beschäftigung mit dem Thema Internationalisierung im Hochschulbereich mit 4,3 % Anteil an allen Aussagen im Zeitraum 1990 bis 1993 etwas geringer als in Bayern. Im Vergleich zu Bayern wurden hier von der Landesregierung der gemeinsame europäische Hochschulraum (2.2) und die europäische Integration durch Bildung (2.6) öfter angesprochen, auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen (2.3) wurde betont. Die internationale Orientierung (2.1) der nordrhein-westfälischen Hochschulen wurde hingegen weniger erwähnt.

Insgesamt war das Thema Internationalisierung und Europa im Zeitraum von 1990 bis 1993 in beiden Bundesländern noch wenig präsent und hatte keinen großen Anteil an der hochschulpolitischen Debatte. Insbesondere das Zusammenwachsen der europäischen Hochschulsysteme fand kaum Erwähnung. Der Internationalisierungs- und Europaframe scheint noch nicht genug ausgeprägt, um die Landesregierungen dazu zu veranlassen an einer internationalen Reform wie dem Bologna-Prozess teilzunehmen.

Studienreformframe Ein weiterer Frame, der für die Unterzeichnung des Bologna-Abkommens und der Durchführung der damit verbundenen Reformen

vorhanden sein muss, ist der Studienreformframe. Ohne den Gedanken, dass im Studiensystem Probleme vorhanden sind und Veränderungen am Studiensystem möglich und vielleicht sogar sinnvoll sind, ist es unwahrscheinlich, dass eine Regierung einer weitreichenden Reform wie der Bologna-Reform zustimmt. Dieser Frame war in den beiden Bundesländern in über einem Viertel (27,3 %) der Äußerungen zu finden.

In den Aussagen der bayerischen Staatsregierung spielte das Thema Studienreform von 1990 bis 1993 eine vergleichsweise große Rolle, was sich in einem Anteil von 25,3 % an allen Aussagen widerspiegelt. Die Subframes, die am meisten diskutiert wurden, sind die Studierendenzahl (3.5) und die Studiendauer (3.6.) mit jeweils einem Anteil von 10,3 % an allen Aussagen. Die Reform von Studieninhalten (3.1), Prüfungsverfahren (3.2) und Lehrveranstaltungen (3.3) spielt in Bayern zu diesem Zeitpunkt eine geringe Rolle. Die Umstellung auf gestufte Studiengänge (3.4) wird diskutiert, jedoch nur in relativ geringem Umfang (3,5 %).

In Nordrhein-Westfalen war Studienreform ebenfalls ein großes Thema im Zeitraum von 1990 bis 1993. Hier enthielten sogar 29,9 % der Aussagen diesen Frame. Die Studierendenzahl war auch hier mit einem Anteil von 10,9 % an allen Aussagen das wichtigste Subthema. In den Äußerungen von Anke Brunn spielten in diesem Zeitraum im Gegensatz zu den Reden von Hans Zehetmair auch Themen wie die Reform von Studieninhalten (3.1), Prüfungsverfahren (3.2) und Lehrveranstaltungen (3.3) mit 6 bis 8 % an allen Aussagen eine Rolle. Die Studiendauer (3.6) und Studienabbrecherquoten (3.7) wurden ebenfalls diskutiert, wenn auch mit je 4,4 % in geringerem Umfang.

Offensichtlich war schon zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts auch in den Ländern schon deutlich, dass Probleme im Studiensystem vorhanden waren. Die häufig thematisierte Studierendenzahl ist jedoch nur indirekt mit dem Bologna-Prozess in Verbindung zu bringen. Eine Reform der Prüfungsformen und Lehrveranstaltungen wird dem gegenüber weniger angesprochen. Auch gestufte Studiengänge werden mit 1,9 % in beiden Ländern nur wenig er-

wähnt. Da dies jedoch die Bestandteile sind, die durch die Bologna-Reform am meisten berührt waren, scheint in diesem Bereich noch nicht genug Bewusstsein vorhanden zu sein, um den Schritt hin zur Unterzeichnung des Bologna-Abkommens zu gehen.

Bildungszielframe Ob die Sprecherin und der Sprecher der Ansicht waren, dass Hochschulbildung einen Zweck verfolgen soll und welche Zwecke dies sind, kann ein Blick auf die Ausprägung des Bildungszielframes beantworten.

Im Zeitraum von 1990 bis 1993 nahm der Bildungszielframe mit einem Anteil von 5,8 % nur einen relativ geringen Raum in den Aussagen der bayerischen Staatsregierung ein. Am ehesten wurde betont, dass ein Studium dem Zweck der Befähigung zur Forschung (4.1) erfüllen sollte. Die anderen Unterthemen berufliche Ausbildung (4.2), wissenschaftliche Laufbahn (4.3), sozialer Aufstieg (4.4) und Förderung von Innovationen (4.5) waren wenig bis gar nicht vertreten.

Die Beschäftigung mit Bildungszielen war in Nordrhein-Westfalen im gleichen Zeitraum stärker als in Bayern und nahm einen Anteil von 12,4 % an allen Aussagen ein. Die Landesregierung betonte vor allem die berufliche Ausbildung (4.2) und den sozialen Aufstieg (4.4) durch ein Studium. Dennoch war auch in NRW das Thema Bildungsziele nicht besonders präsent.

Wie die Europäische Kommission schienen auch die Landesregierungen Bildung so zu framen, dass diese einen Zweck verfolgt. Welche Zwecke dies waren, hängt dabei von der Regierungskonstellation ab. In diesem Zeitraum wurde in Bayern die Befähigung zur Forschung gegenüber Sozialchancen und Ausbildung betont, wohingegen dies in Nordrhein-Westfalen umgekehrt war. Der Bologna-Prozess beschäftigt sich mit all diesen Aspekten, so dass hiervon keine Rückschlüsse auf eine Erhöhung oder Verringerung der Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung zum Prozess abzuleiten sind.

Hochschullandschaftsframe Das Thema der Angleichung verschiedener Hochschultypen nahm in Bayern im ersten untersuchten Zeitraum einen Anteil von

8,0 % an allen Aussagen ein. Dabei wurde am häufigsten die Bewahrung des Unterschieds zwischen Fachhochschule und Universität (5.2) thematisiert. Die Beschäftigung mit dem Thema war aber insgesamt gering.

In Nordrhein-Westfalen wurde das Thema mit 5,8 % noch weniger behandelt. Am ehesten wurde über die Angleichung von Fachhochschulen und Universitäten (5.1) oder über die Erhaltung der Unterschiede (5.2) gesprochen.

Durch die implizite Angleichung von Fachhochschulen und Universitäten durch die Einführung gestufter Studiengänge berührt das Bologna-Abkommen diesen Frame. In Bayern wurden die Unterschiede zwischen den beiden Hochschultypen thematisiert, wohingegen in Nordrhein-Westfalen daneben auch die Angleichung besprochen wurde. Durch die Betonung der Unterschiede in beiden Ländern scheint es hier jedoch eine Diskrepanz zwischen den der Bologna-Reform und den Forderungen der Landesregierungen zu geben. Dieser Frame steht einer Zustimmung zur Bologna-Deklaration deshalb leicht entgegen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Auswirkung dieses Frames ob der geringen Prominenz nicht sehr groß ist.

Studiengebührenframe Das Thema Studiengebühren war weder bei der Regierung von Nordrhein-Westfalen noch der von Bayern ein großes Thema. Der Frame wurde von der bayerischen Staatsregierung im Zeitraum Anfang der 1990er Jahre kaum angesprochen und nahm nur einen verschwindend geringen Anteil von 1,1 % an den Aussagen ein. In Nordrhein-Westfalen war dieser Frame in diesem Zeitraum nicht vorhanden.

Studiengebühren scheinen trotz der Allgegenwärtigkeit der Hochschulfinanzierung im Hochschulsteuerungsframe zu diesem Zeitpunkt kein Thema zu sein. Durch die geringe Verknüpfung dieses Frames mit Belangen des Bologna-Prozesses ist dadurch keine Auswirkung auf die Zustimmung zu diesem zu erwarten.

Föderalismusframe Ein Bereich, in dem Differenzen zwischen den Vorstellungen der Landesregierungen und den Zielen des Bologna-Prozesses zu Tage treten könnten ist der Föderalismusframe. Der vermutete Konflikt zwischen dem Betonen der Landesministerin und des Landesministers auf der Länderhoheit über Hochschulfragen und dem integrativen Charakter des Bologna-Prozesses ist jedoch nicht festzustellen.

In Nordrhein-Westfalen war der Föderalismus zwar in 8,0 % aller Aussagen Thema. Allerdings ging es vor allem um Vergleiche mit anderen Bundesländern (7.1) die präsentiert wurden. Die Idee, dass Hochschulpolitik nur in der Kompetenz der Länder verbleiben sollte (7.3), war nicht enthalten. Im Gegenteil wurde sogar in 1,3 % der Äußerungen ein höheres Engagement des Bundes in Hochschulfragen erwähnt. In Bayern wurde von 1990 bis 1993 in 17,8 % aller Aussagen das Thema Föderalismus angesprochen. Auch hier war dies vor allem in Form von direkten Vergleichen mit anderen Bundesländern (7.1). Beim CSU-Politiker Hans Zehetmair war mit sehr geringem Anteil die Erwähnung der Ideen, dass Hochschulpolitik in die Hoheit der Länder fällt zu finden.

Anders als hätte vermutet werden können, war dieser Frame nicht so ausgeprägt, dass die Länder auf ihren Kompetenzen beharrten. Vielmehr war auch in diesem Frame die Idee enthalten, dass ein Vergleich zwischen dem Hochschulsystem verschiedener Länder möglich ist. Da ein Vergleich mit anderen Hochschulsystemen auch Teil der Bologna-Reformen ist, begünstigt dieser Frame die Zustimmung dazu.

Hochschulzugangsframe Das Thema Hochschulzugang war in Bayern in der Zeit von 1990 bis 1993 in 19,5 % der Aussagen repräsentiert. Am häufigsten tauchten dabei die Subframes Qualitätssicherung beim Abitur (8.1) und Schulzeitverkürzung (8.3) auf. Die Unterkategorien Hochschulzugang für Meister (8.1) und Steuerung des Hochschulzugangs durch das Abitur (8.4) waren nur sehr wenig vertreten. In Nordrhein-Westfalen war das Thema im gleichen Zeitraum nur in 6,6 % der Aussagen enthalten und damit deutlich weniger präsent. Wur-

de der Hochschulzugang angesprochen, dann meist im Zuge von Überlegungen zur Steuerung des Hochschulzugangs durch das Abitur (8.4).

Am Hochschulzugangsframe zeigen sich parteipolitische Differenzen zwischen den beiden Ländern. Hans Zehetmair nannte diesen Punkt sehr häufig und betont dabei, dass die Qualität des Abiturs erhalten werden sollte. Seine Kollegin Anke Brunn schenkte diesen Ideen weniger Aufmerksamkeit. Wenn sie sich in diesem Bereich äußerte ging es eher über die Steuerung des Hochschulzugangs durch das Abitur. Die Ansichten, die in Bayern herrschen, widersprechen den Ideen der Bologna-Reformen. Falls dieser Frame so prominent vertreten bleibt, handelt es sich um eine Hürde vor der Unterzeichnung des Bologna-Abkommens.

Weitere Idee-Elemente Die bayerische Staatsregierung betont im Zeitraum zwischen 1990 und 1993 häufig die hohe Qualität des Bildungssystems (9.4). Dieses Thema ist in 15,5 % aller Aussagen enthalten. In Nordrhein-Westfalen wird im gleichen Zeitraum eher von der Wichtigkeit der Hochschulpolitik (9.1) im Allgemeinen und von notwendigen Verbesserungen in der Hochschulpolitik (9.3) gesprochen.

Im Überblick lässt sich festhalten, dass die beiden prominentesten Frames in der Landespolitik in diesem Zeitraum der Hochschulsteuerungsframe und der Studienreformframe waren. Diese Bereiche sind Teil der Frames, die für eine Annahme des Bologna-Prozesses vorhanden sein sollten. Bei der differenzierten Betrachtung der Unterkategorien fällt jedoch auf, dass es sich dabei insbesondere um Ideen handelte, die nicht unbedingt darauf hindeuten, dass die Landesregierungen einem internationalen Abkommen zustimmen würden. Dieser Eindruck wird durch die geringe Ausprägung des Internationalisierungs- und Europaframes bestätigt. In die gleiche Richtung weisen die Frames zur Hochschullandschaft und zum Hochschulzugang. Demgegenüber steht der Föderalismusframe, durch dessen Auswertung festgestellt werden kann, dass die Länder einem Vergleich von verschiedenen Hochschulsystemen prinzipiell offen

gegenüber stehen.

Die Hypothese, dass die Frames in den Äußerungen der Wissenschaftsministerin von Nordrhein-Westfalen und des Wissenschaftsministers von Bayern so ausgeprägt sind, dass sie eine Unterstützung und Unterzeichnung der Bologna-Deklaration unwahrscheinlich machen, trifft zu.

5.2.2. Frames in Reden von Jürgen Rüttgers

Nachdem festgestellt wurde, dass die Konstellation der Frames in den Aussagen der Landesregierungen einer Unterzeichnung des Bologna-Abkommens entgegen steht, stellt sich die Frage, warum sie einige Jahre später trotzdem zugestimmt haben. Um feststellen zu können, ob die Bundesregierung durch Framing die Themen im Diskurs so geändert hat, dass auch die Frames der Landesregierungen in eine dementsprechende Richtung geändert wurden, wird als nächstes betrachtet, welche Ideen-Elemente in den Äußerungen von Jürgen Rüttgers enthalten sind und welche Ideen für ein Framing von Hochschulpolitik verwendet.

Hochschulsteuerungsframe Der von Bundeswissenschaftsminister Jürgen Rüttgers am meisten genannte Frame ist der Hochschulsteuerungsframe. Der Bereich Hochschulsteuerung wurde von der Bundesregierung in den Jahren 1994 bis 1998 mit 58,3 % sehr oft angesprochen. Wichtige Themen waren auch in diesem Fall die Frames Verantwortlichkeit und Strukturreformen, sowie die Hochschulfinanzierung. Die Wettbewerbsfähigkeit wurde, im Vergleich zu den Ländern im vorherigen Zeitraum, ebenfalls recht häufig thematisiert.

Dieser Frame gehört zu der Menge an Frames die für eine Zustimmung zum Bologna-Abkommen vorhanden sein sollten. Da auch in den Äußerungen in den Länderparlamenten ein hohes Vorkommen der Ideen dieses Frames festzustellen war, konnte die Bundesregierung durch Framing kaum erreichen, diesen Frame noch stärker hervorzuheben. Wie jedoch festgestellt wurde, waren in den Ländern die Unterkategorien ausgeprägt, die einer Zustimmung zum Bologna-

Prozess eher nicht zuträglich sind. Ein Versuch des Framings ist daher in der Hinsicht festzustellen, dass die Bundesregierung die Unterkategorien zu Strukturreformen (1.2) und Wettbewerb (1.3) stärker betonte als das in den Landtagsprotokollen zu finden war.

Internationalisierungs- und Europaframe Dieser Frame war in den Äußerungen von Anke Brunn und Hans Zehetmair im ersten Untersuchungszeitraum kaum zu finden. Die Bundesregierung beschäftigte sich dazu vergleichsweise intensiv mit dem Thema Internationalisierung und Europa. Der Frame verzeichnete einen Anteil von 20,5 % an allen Aussagen der Regierung. Für die Bundesregierung spielten vor allem die Themen internationale Wettbewerbsfähigkeit (2.3) und internationale Attraktivität (2.4) des deutschen Hochschulsystems eine Rolle. Auch der gemeinsame europäische Hochschulraum (2.2) war Thema in Regierungsaussagen, wenn auch weniger stark als Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität.

Dieser Frame ist für eine Annahme des Bologna-Abkommens essentiell. Da dieser Frame im Diskurs vorher noch sehr gering vorhanden war, musste die Bundesregierung durch Framing versuchen, diese Ideen stärker zu betonen und auch in den Ländern präsent zu machen. Das gilt insbesondere für die Ideen des gemeinsamen europäischen Hochschulraums, der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der internationalen Attraktivität. Genau diese Ideen lassen sich auch am häufigsten in den Reden von Jürgen Rüttgers finden.

Studienreformframe Auf Bundesebene spielte das Thema Studienreform eine geringere Rolle. Nur 16,6 % der Aussagen enthielten diesen Frame. Hier gehörten Reformen, die die Studiendauer (3.6) betrafen mit 4,6 % zu den häufigsten Subframes. Die Studierendenzahl (3.5) und die Studienabbrecherquote spielten hier kaum eine Rolle. Ein weiteres Thema war die Reform von Prüfungsverfahren (3.2), während Studieninhalte (3.1) und Lehrveranstaltungen (3.3) kaum beachtet wurden. Die Einführung gestufter Studiengänge (3.4) wurde ebenfalls

kaum genannt.

Dass dieser Frame von der Bundesregierung weniger stark zur Sprache gebracht wurde, als das in den Länderparlamenten der Fall war, liegt in erster Linie daran, dass das große Thema der Studierendenzahl von Jürgen Rüttgers kaum angesprochen wird. Diese Ideen waren bestimmend in den Reden von Hans Zehetmair und Anke Brunn. Der Bundesminister schenkt diesem Aspekt weniger Gewicht und lenkt die Aufmerksamkeit mehr auf die anderen Unterkategorien des Frames. Dabei geht er jedoch noch weniger als Zehetmair und Brunn auf die Reform der Studieninhalte und Studienformen ein.

Ein Framing in diesem Bereich kann also offensichtlich nicht dazu führen, dass der Frame in den Länderdiskursen präsenter wird. Vielmehr würde sich das Framing so auswirken, dass andere Frames mehr relative Prominenz erhalten.

Bildungszielframe Wie die Landesregierungen auch widmete die Bundesregierung mit 10,6 % Anteil an ihren Aussagen dem Thema Bildungsziele nur begrenzte Aufmerksamkeit. Am häufigsten wurden Befähigung zur Forschung (4.1), berufliche Ausbildung (4.2) und die Förderung von Innovationen (4.5) genannt.

Dass Bildung so geframet wird, dass es einen Zweck hat, ist sowohl auf europäischer Ebene, bei den Ländern als auch beim Bund zu beobachten. Welche Zwecke dies genau sind, scheint keine große Kontroverse zu sein. Dieser Frame ist also sowohl in den Ländern als auch hier kompatibel mit dem Bologna-Prozess. Ein Framing in diesem Bereich scheint nicht weiter notwendig.

Hochschullandschaftsframe Auf Bundesebene war der Frame der Hochschulangleichung überhaupt nicht vorhanden. Dass dieses Thema keine Erwähnung fand ist auch ein Teil des Framings der Hochschulpolitik. Da dieser Frame in den Länderdokumenten zwar nicht sehr präsent war, aber eine leichte Tendenz gegen das Bologna-Abkommen festzustellen war, versucht die Bundesregierung dieses Thema aus dem Fokus zu nehmen und den negativen Einfluss des Frames abzuschwächen.

Studiengebührenframe Die Bundesregierung widmete dem Thema Studiengebühren einen Anteil von 3,3 % aller Aussagen. Dies ist mehr als in den Ländern im vorhergehenden Zeitraum, aber immer noch sehr wenig. Die Thematik war nicht sehr präsent im Diskurs und hat auch keine Auswirkungen auf eine Zustimmung zur Bologna-Deklaration.

Föderalismusframe Die Bundesregierung erwähnte den Föderalismus nur in 6,0 % aller Aussagen und widmete dem Thema damit wenig Aufmerksamkeit. Wie schon im vorherigen Kapitel für die Landesregierungen festgestellt wurde, liegt der Fokus in diesem Frame auf dem Vergleich von Bundesländern. Für Vergleiche der Bundesländern müssen Daten systematisch erhoben werden. Dies erleichtert auch den Vergleich mit anderen Hochschulsystemen und begünstigt somit die Ziele, die auch mit dem Bologna-Abkommen beschlossen werden sollten.

Hochschulzugangsfame Noch weniger als Anke Brunn in Nordrhein-Westfalen thematisierte Jürgen Rüttgers auf Bundesebene den Hochschulzugangsfame. Mit 2,6 % war er in nur sehr wenigen Aussagen enthalten. Die leicht negative Tendenz, die vom Hochschulzugangsfame und der Abgrenzungswirkung, die davon ausgeht, die in den Aussagen von Hans Zehetmair gefunden wurden, wurde dadurch versucht abzuschwächen.

Weitere Idee-Elemente Auch auf Bundesebene nimmt das Thema der Notwendigkeit von Verbesserungen in der Hochschulpolitik (9.3) mit 12,6 % an allen Aussagen einen relativ großen Raum ein.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Jürgen Rüttgers versuchte, die Frames mehr in den Vordergrund zu stellen, die für eine Unterzeichnung der Bologna-Deklaration in den Ländern vorhanden sein mussten. Im Hochschulsteuerungsframe hob er die Ideen der Strukturreform und des Wettbewerbs gegenüber den anderen Ideen stärker hervor. Den wichtigen Internationalisier-

ungs- und Europaframe thematisierte er viel häufiger als das in der ersten Auswertung der Fall war und betonte dabei die Ideen des europäischen Hochschulraums sowie der internationalen Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Um diesen wichtigen Aspekten mehr Gewicht zu verleihen hat er außerdem die Frames zur Studienreform, zur Hochschullandschaft und zum Hochschulzugang weniger oder auch gar nicht erwähnt. Die zweite Hypothese trifft somit zu. Ob dieses Framing Einfluss auf die Frames in den Ländern hatte, wird im nächsten Abschnitt untersucht.

5.2.3. Frames in Reden in Bayern und Nordrhein-Westfalen nach Unterzeichnung der Sorbonne-Deklaration

In den beiden vorhergehenden Abschnitten wurde zuerst festgestellt, dass die Zusammensetzung der Frames, die die Hochschulpolitik der Regierungen in Nordrhein-Westfalen und Bayern bestimmen, so gestaltet ist, dass in dieser Konstellation eine Zustimmung zur Bologna-Erklärung unwahrscheinlich ist. Weiter wurde festgehalten, dass Jürgen Rüttgers in seinen Reden diese Tatsachen so adressiert, dass einerseits die Frames, die mit dem Bologna-Prozess in Einklang zu bringen sind, verstärkt werden und andererseits die Frames die dem entgegenstehen, abgeschwächt werden. Ob dieses Framing sich in den Frames der Landesregierungen niederschlug wird im Weiteren untersucht.

Der als nächstes betrachtete Zeitraum beginnt ab der Unterzeichnung der Sorbonne-Erklärung und endet zwei Jahre nachdem die die Bundesländer auch als Unterzeichnerinnen der Bologna-Deklaration aufgetreten sind. Bis zu diesem Zeitpunkt muss eine Veränderung in den Frames vonstatten gegangen sein.

Hochschulsteuerungsframe Im ersten Zeitraum war dieser Frame schon relativ häufig in den Äußerungen enthalten. Dies bezog sich jedoch vor allem auf die Finanzierung der Hochschulen. Im Framing von Jürgen Rüttgers wurden die Ideen der Unterkategorien des Frames gleichmäßiger angesprochen.

Bei der bayerischen Staatsregierung befand sich in dieser Zeit die Hochschulsteuerung mit 71,0 % im Zentrum der hochschulpolitischen Überlegungen. Besonders die Hochschulfinanzierung mit 53,3 % und der Bereich der Strukturreformen mit 21,7 % aller Aussagen standen im Fokus. Deutlich häufiger als im vorherigen Zeitraum fand der Wettbewerbsgedanke Erwähnung, auch wenn er weiterhin keine große Rolle spielte. Die Thematik Verantwortlichkeit verlor im Gegensatz dazu stark an Aufmerksamkeit. Die Kategorie Mitsprache an Hochschulen (1.4) war weiterhin nur selten zu finden. In Nordrhein-Westfalen war das Thema Hochschulsteuerung weiterhin wichtig, wurde aber mit 57,0 % nicht mehr ganz so häufig wie im vorherigen Zeitraum erwähnt. Die Aufmerksamkeit in dieser Kategorie verschob sich von den Themen Hochschulfinanzierung und Verantwortlichkeit stärker auf den Bereich der Strukturreformen. Der Frame Mitsprache an Hochschulen wurde in dieser Phase von der Landesregierung deutlich häufiger angesprochen als vorher.

Durch das Framing der Bundesregierung scheint sich zwar die Prominenz des Frames in Bayern und in Nordrhein-Westfalen angeglichen zu haben. In den Unterkategorien hat das Framing offensichtlich aber nur eine geringe Wirkung gezeigt. Diese geringe Wirkung hat jedoch dazu geführt, dass die Idee der Strukturreformen und des Wettbewerbs verstärkt auftreten. Diese Verschiebung des Frames machte eine Unterstützung und Implementierung des Bologna-Prozesses möglich. Framing kann in diesem Bereich also nur in geringem Ausmaß festgestellt werden.

Internationalisierungs- und Europaframe Internationalisierung und Europa hatten in diesem Zeitraum mit 27,0 % einen beträchtlichen Anteil an allen Aussagen der bayerischen Staatsregierung. Dabei wurde vor allem ganz allgemein über eine internationale Orientierung (2.1) der bayerischen Hochschulen gesprochen. Diese wurden zudem öfters mit anderen Hochschulsystemen verglichen (2.5). Der gemeinsame europäische Hochschulraum (2.2) nahm einen Anteil von 2,6 % an allen Aussagen ein und wurde damit nur relativ selten ange-

sprochen. Internationale Wettbewerbsfähigkeit (2.3) und Attraktivität (2.4) waren als Themen ebenfalls kaum präsent. In Nordrhein-Westfalen war der Anteil der Themen Internationalisierung und Europa wiederum etwas geringer als in Bayern im gleichen Zeitraum. Dennoch war das Thema auch hier mit 21,2 % Anteil an allen Aussagen sehr präsent. Der Fokus in Nordrhein-Westfalen lag im Vergleich zu Bayern stärker auf internationaler Wettbewerbsfähigkeit (2.3) und Attraktivität (2.4). Es wurden auch etwas häufiger Systemvergleiche (2.5) gezogen als in Bayern. Aussagen zum gemeinsamen europäischen Hochschulraum (2.2) und zur europäischen Integration durch Bildung (2.6) nahmen wenig bis keinen Raum ein. Insgesamt ist in diesem Zeitraum das Thema Internationalisierung und Europa in den beiden Bundesländern deutlich präsenter als im ersten Zeitraum.

Da von dem Vorhandensein dieses Frames die Unterstützung zu einem internationalen Abkommen abhängt, war die das geringe Vorkommen dieser Ideen im ersten Zeitraum ein Indikator dafür, dass die Zustimmung zum Bologna-Prozess noch sehr unwahrscheinlich war. Die Bundesregierung hat diesen Frame zum Thema gemacht und Punkte wie die internationale Wettbewerbsfähigkeit stärker in den Fokus gerückt. Diese Veränderungen lassen auf ein erfolgreiches Framing durch die Bundesregierung schließen.

Studienreformframe Dieser Frame hatte im ersten Zeitraum insbesondere wegen der hohen Studierendenzahlen eine große Präsenz. In den Reden von Jürgen Rüttgers waren die Ideen dieser Kategorie hingegen weniger wichtig. Im Zeitraum nach 1998 war die Beschäftigung mit dem Thema Studienreform auch in Bayern mit 10,5 % deutlich geringer als noch im Zeitraum davor. Geringe Aufmerksamkeit fanden noch die Themen Studierendenzahl (3.5) und die Einführung gestufter Studiengänge (3.4). Die anderen Subframes tauchten in den Aussagen der bayerischen Staatsregierung kaum noch auf. In Nordrhein-Westfalen hatte das Thema Studienreform einen Anteil von 14,7 % an allen Aussagen und war damit ebenfalls deutlich weniger bedeutsam als im vorangehenden Zeit-

raum. Auch hier waren die beiden wichtigsten Subframes die Studierendenzahl (3.5) und die Einführung gestufter Studiengänge (3.4). Doch auch diese beiden Themen erreichten nur noch Anteile von 3 bis 4 % an allen Aussagen. Die restlichen Subthemen kamen nur noch relativ selten vor.

Das Framing der Bundesregierung war so gestaltet, dass dem Studienreformframe weniger Prominenz zugeteilt wurde, als dies vorher in den Ländern der Fall war. Dieses Vorgehen hat sich auf die Frames der Landesregierungen ausgewirkt. Dabei ist zu beachten, dass die Verringerung der Gewichtung des Frames sehr von der geringeren Bedeutung der Idee der Studierendenzahlen beeinflusst ist. Diese Veränderung könnte auch daher rühren, dass die Studierendenzahlen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zurückgegangen waren (Statistisches Bundesamt, 2011) und somit die Dringlichkeit des Themas nicht mehr gegeben war. Innerhalb des Frames sind jedoch auch Veränderungen zu beobachten, die eine Zustimmung zur Bologna-Erklärung ermöglicht hatten: Der Anteil der Äußerungen mit der Idee der gestuften Studiengänge wurde von 1,9 auf 3,1 % seit Anfang der 1990er Jahre erhöht.

Bildungszielframe In diesem Zeitraum verschwand der Bildungszielframe vollständig aus den Aussagen der bayerischen Landesregierung. In Nordrhein-Westfalen war ebenfalls ein starker Rückgang der Beschäftigung mit diesem Thema zu verzeichnen. Nur 2,9 % der Aussagen enthielten diesen Frame.

Weil dieser Frame weder stark für oder gegen die Ziele des Bologna-Prozesses spricht, war von Seiten der Bundesregierung kein Framing notwendig. Trotzdem überrascht, dass der Frame stark an Bedeutung verloren hat, obwohl der Frame in über 10 % der Äußerungen von Jürgen Rüttgers enthalten war.

Hochschullandschaftsframe In diesem Frame wurden im ersten untersuchten Zeitraum Ideen festgestellt, die eine Unterzeichnung der Bologna-Deklaration unwahrscheinlicher machten. Das Framing von Jürgen Rüttgers zielte deshalb darauf ab, diesen Frame zu marginalisieren. Im Zeitraum ab 1998 hatte sich

die Beschäftigung mit dem Thema Hochschulangleichung in Bayern daraufhin nochmals verringert und betrug noch 3,3 % an allen Aussagen. Wenn über das Thema gesprochen wurde, dann meist über die Angleichung von Universität und Fachhochschulen (5.1). In Nordrhein-Westfalen war der Frame mit 1,8 % Anteil an allen Aussagen ebenfalls nur noch marginal vorhanden. Dieser Fund unterstützt die These des Framings.

Studiengebührenframe In Bayern wurde das Thema Studiengebühren in 1,3 % aller Aussagen angesprochen und war damit immer noch kaum repräsentiert. In Nordrhein-Westfalen fanden sich auch in diesem Zeitraum keinerlei Aussagen zu Studiengebühren. Die geringe – wenngleich etwas höhere – Beschäftigung der Bundesregierung mit dieser Thematik hat auf die Frames der Ministerin Nordrhein-Westfalens Gabriele Behler keine Auswirkungen, während sich der Anteil der Äußerungen mit diesem Frame von Hans Zehetmair leicht erhöht hat. Das könnte darauf hindeuten, dass es sich um Unterschiede handelt, die auch parteipolitisch motiviert sind. Studiengebühren sind ein Thema, das in der SPD keine Befürworter hat und damit trotz Framing der Bundesregierung keine Erwähnung findet. Das Framing hatte also nur auf Bayern Einfluss, da hier dieses Thema nicht kategorisch abgelehnt wurde.

Föderalismusframe In beiden Bundesländern ging die Beschäftigung mit dem Föderalismus in der zweiten Periode zurück. In Bayern auf 11,2 % Anteil an allen Aussagen; in Nordrhein-Westfalen auf 7,1 % aller Aussagen. Wenn der Föderalismus angesprochen wurde, dann immer im Zuge eines Vergleichs der eigenen Hochschulpolitik mit der anderer Länder. Dies entspricht genau dem intendierten Framing des Bundeswissenschaftsministers. Der Föderalismusframe hat selbst keine hohe Bedeutung, die Idee des Vergleichs mit anderen Bundesländern ist jedoch ein Aspekt mit Auswirkung auf die Vergleiche mit den Hochschulsystemen anderer europäischer Länder und somit ein Kriterium, was die Unterzeichnung der Bologna-Deklaration unterstützte.

Hochschulzugangsframe Im Zeitraum nach 1998 wurde in Bayern kaum noch über Hochschulzugang gesprochen. Nur 2,0 % der Aussagen enthielten diesen Frame. In NRW hingegen stieg die Präsenz des Themas stark an. Der Frame war nun in 12,9 % der Äußerungen enthalten, wobei weiterhin am häufigsten über die Steuerung des Hochschulzugangs (8.4) gesprochen wurde. Das Framing war demnach in dem Punkt erfolgreich, dass die Idee der hohen Bildungshürden, wie sie Hans Zehetmair im ersten Zeitraum oft erwähnt hatte, nicht mehr wiederzufinden war. Die starke Steigerung der Prominenz des Frames in Nordrhein-Westfalen lässt sich durch das Framing nicht erklären.

Weitere Idee-Elemente Die hohe Qualität des Bildungssystems (9.4) ist in Bayern fast vollständig aus der Rhetorik der Landesregierung verschwunden. In Nordrhein-Westfalen bleiben auch in diesem Zeitraum Verbesserungen in der Hochschulpolitik (9.3) mit 8,2 % der Aussagen ein Thema.

5.3. Diskussion der Ergebnisse

Bei der Erstellung der Frames wurde festgestellt, dass insbesondere der Internationalisierungs- und Europaframe sowie der Studienreformframe eine Rolle dabei spielen, ob es sich für die Akteure vereinbaren lässt, dem Bologna-Prozess zuzustimmen. Weniger Gewicht haben der Hochschulsteuerungs- und der Bildungszielframe. Demgegenüber würde eine zu starke Ausprägung des Föderalismusframes und des Hochschulzugangsframes einer Zustimmung zur Bologna-Deklaration entgegenstehen. Anhand der zusammengestellten Frames wurden danach die drei Hypothesen überprüft.

Die erste Hypothese lautet, dass die für die Zustimmung wichtigen Frames zu wenig ausgeprägt sein könnten und die Frames, die mit dem Bologna-Prozess unvereinbar sind, zu starkes Gewicht haben könnten. Im zweiten Schritt wurde festgestellt, dass diese Hypothese weitgehend zutrifft. Durch die sehr geringe Anzahl von Äußerungen mit Ideen aus dem Internationalisierungs- und Euro-

paframe war es unwahrscheinlich, dass die Landesregierungen ein internationales Abkommen unterzeichneten. Die prominentesten Frames in der Hochschulpolitik von Nordrhein-Westfalen und Bayern zwischen 1990 und 1993 waren zwar der Hochschulsteuerungs- und der Studienreformframe. Die den Bologna-Prozess unterstützenden Ideen waren jedoch zu wenig vertreten, weil die notwendigen Unterkategorien nicht ausreichend ausgeprägt waren.

Um zu überprüfen, ob Framing der Hochschulpolitik durch die Bundesregierung stattfand, wurde als nächstes die Zusammensetzung der Frames in den Äußerungen des Bundeswissenschaftsministers Jürgen Rüttgers untersucht. Es wurde die Vermutung aufgestellt, dass die Voraussetzungen für eine Zustimmung zum Bologna-Prozess gegeben seien. Diese Hypothese wurde bestätigt. Den in den Ländern kaum vorhandenen Frame zur Internationalisierung und zu Europa verwendete Rüttgers häufig. Er betonte Ideen aus dem Bereich der Hochschulsteuerung, die mit denen der Bologna-Erklärung übereinstimmen. Außerdem wandte er Framing an, indem er weniger bedeutende oder hinderliche Frames für den Bologna-Prozess nicht erwähnte sondern aussparte.

Als Drittes wurde untersucht, ob die Frames, die in den Äußerungen Jürgen Rüttgers enthalten waren, Einfluss auf die in den Ländern gefundenen Ideen hatten. Bei den Frames, die in den Reden von Gabriele Behler, der neuen Ministerin in Nordrhein-Westfalen, und Hans Zehetmair im Zeitraum nach der Sorbonne-Erklärung gefunden wurden, gab es seit 1993 einige Veränderungen.

Für ein erfolgreiches Framing durch die Bundesregierung sprechen, dass der sehr wichtige Internationalisierungs- und Europaframe von den Landesregierungen aufgegriffen wurde. Auch die Veränderungen innerhalb dieses Frames, in Richtung einer vermehrten Verwendung der Ideen internationale Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität, weisen auf ein erfolgreiches Framing hin. Dass Ideen aus dem Föderalismusframe nur noch in Verbindung mit der Vergleichbarkeit zwischen den Ländern genannt wurden, ist ebenfalls ein Hinweis für ein erfolgreiches Framing. Nicht zuletzt hat es die Bundesregierung auch geschafft, die Frames die ihren Interessen entgegen standen zu marginalisieren. Dies ist

besonders gut beim Hochschullandschaftsframe nachzuvollziehen.

Ein weiterer Punkt der für ein Framing durch die Bundesregierung spricht ist die vermehrte Verwendung der Idee der gestuften Studiengänge. Dass der Studienreformframe abgenommen hat, verwundert hingegen. Das könnte daran liegen, dass die drängenden Probleme der hohen Studierendenzahlen durch ein demographisch bedingtes Absinken in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts abgeschwächt worden waren. Ein schwacher Indikator für ein erfolgreiches Framing ist auch die Verschiebung in den Unterkategorien des Hochschulsteuerungsframes. Dies gilt auch für den Studiengebührenframe: Das Framing war hier nur teilweise erfolgreich. In Nordrhein-Westfalen wurden auch nach dem Framing die Ideen dieser Kategorie überhaupt nicht verwendet. Zu den schwachen Hinweisen zählt auch, dass das Thema der hohen Qualitätshürden im Hochschulzugangframe keine Relevanz mehr hatte.

Es gibt jedoch auch Aspekte die durch Framing nicht erklärt werden können. Der Hochschulzugangframe wurde in Nordrhein-Westfalen trotz gegenteiligem Framing durch die Bundesregierung im zweiten Zeitraum häufiger verwendet. Auch dass der Bildungszielframe kaum mehr genutzt wurde, obwohl Jürgen Rüttgers diesem Frame mehr Aufmerksamkeit geschenkt hatte, widerspricht der Hypothese, dass das Framing erfolgreich war.

Im Überblick über die einzelnen Aspekte lässt sich zusammenfassen, dass ein Framing der Hochschulpolitik durch die Bundesregierung erfolgt ist und dass es – trotz weniger Punkte, die dem entgegenstehen – erfolgreich war. Die dritte Hypothese trifft demnach zu.

6. Schluss

Vertreterinnen und Vertreter der *neuen Staatsräson* gehen davon aus, dass die Bundesländer durch den Bologna-Prozess als externem Druckmittel dazu gebracht worden waren, dringend überfällige Reformen umzusetzen. Die Bundesländer traten jedoch 1999 selbst als Unterzeichner der Bologna-Deklaration auf. Deshalb stellte sich die Frage, ob die deutschen Bundesländer überhaupt gegen Reformen waren und – falls dies der Fall war – was sie dazu bewegt hat, nicht nur die Reformen umzusetzen, sondern sich sogar in einem internationalen Abkommen selbst dazu zu verpflichten.

In dieser Arbeit wurden zuerst Föderalismus definiert und die Kompetenzverschiebungen im Hochschulbereich als Grund für den Reformstau im deutschen Hochschulwesen skizziert. Danach wurde der Bologna-Prozess beschrieben. In der Rückschau lässt sich feststellen, dass durch diesen Prozess der Reformstau aufgelöst werden konnte. Aber wie konnten die Landesregierungen überzeugt werden, diesem Abkommen beizutreten?

Als Möglichkeit diese Frage zu beantworten, wurde die Theorie des *Deliberative Governance* herangezogen. Im dritten Kapitel wurde *Deliberative Governance* als Theorie beschrieben, die den Diskurs- und Deliberationsbegriff von Jürgen Habermas zur Grundlage hat und die Europäische Union als ein Multilevel-System darstellt, indem staatliche und nicht-staatliche Akteure verschiedener Ebenen Entscheidungen deliberativ treffen. Dabei greifen sie auf verschiedene Mechanismen zurück, um den Diskurs im eigenen Sinne zu beeinflussen. Als eine dieser Möglichkeiten wurde *Framing* vorgestellt, bei dem versucht wird, die Frames – mentale Karten – der beteiligten Akteure durch Agenda-Setting so zu verändern, dass das selbst favorisierte Ergebnis ermöglicht wird.

Anhand dieser Theoriegrundlage und der Ausgangsfrage, wie die Bundesländer überzeugt werden konnten, dem Bologna-Abkommen zuzustimmen, wurden folgende drei Hypothesen aufgestellt: (1) Die Frames der Landesregierungen waren bis einige Zeit vor dem Bologna-Prozess so beschaffen, dass eine

Zustimmung zu einem internationalen Abkommen über Hochschulreformen unmöglich war. (2) Die Bundesregierung hat durch Agenda-Setting Frames in den Diskurs eingebracht, die eine Unterzeichnung der Bologna-Deklaration ermöglichten. (3) Dieses Framing der Bundesregierung hatte eine Veränderung der Frames der Landesregierungen zur Folge, woraufhin die Länder dem Bologna-Abkommen beitreten konnten.

Nachdem ein Set an Frames gefunden wurde, das die Hochschulpolitik der 1990er Jahre abdeckt und eine Veränderung der Frames der Länder abbilden kann, wurden die Hypothesen mit Hilfe dieses Katalogs, anhand der Fallbeispiele Bayern und Nordrhein-Westfalen, beantwortet. Dabei wurden alle drei Hypothesen (teilweise mit Einschränkungen) bestätigt: Die Frames in der Landespolitik standen einer internationalen Hochschulreform Anfang der 1990er Jahre entgegen. Demgegenüber passten die Frames die in Reden der Bundesregierung enthalten waren gut zu den Zielen des Bologna-Prozesses. Drittens wurde festgestellt, dass die Frames der Bundesregierung die Frames in Bayern und Nordrhein-Westfalen so beeinflusst hatten, dass diese das Bologna-Abkommen unterzeichnen konnten. *Framing* wurde somit festgestellt. Es zeigte sich also, dass die Bundesregierung die Bundesländer nicht durch ein externes Abkommen dazu gedrängt hat, Reformen umzusetzen, sondern die Landesregierungen wurden schon im Vorfeld der Unterzeichnung überzeugt.

Abschließend kann also festgehalten werden, dass Aspekte des *Deliberative Governance* auch in der Hochschulpolitik im Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland zu finden sind. Es ist anzunehmen, dass dieser Befund nach Einführung des Bologna-Prozesses noch verstärkt wurde. Von den weiteren Merkmalen der Theorie passt „*cross-jurisdictional learning*“ Teague (2001, S. 23) offensichtlich auch auf den Hochschulföderalismus in Deutschland. Auch flexible Politikpakete sind in der deutschen Hochschulpolitik durch Vereinbarungen zwischen den Ländern (zum Beispiel in der Kultusministerkonferenz) zu finden. Ob jedoch alle Merkmale des *Deliberative Governance* auf den Bildungsföderalismus in Deutschland zutreffen bleibt vorerst eine offene Frage.

Literatur

- Barkholt, Kasper (2005): The Bologna Process and Integration Theory: Convergence and Autonomy. *Higher Education in Europe*, 30(1):S. 23–29.
- Bologna Declaration (1999): *The European Higher Education Area: Joint declaration of the European Ministers of Education*. Bologna.
- Borghini, Vando und Van Berckel, Rik (2007): New Modes of Governance in Italy and the Netherlands: The Case of Activation Policies. *Public Administration*, 85(1):S. 83–101.
- Börzel, Tanja A. und Sprungk, Carina (2002): Wenn Staaten sich nicht an die Regeln halten. *Gewollte und ungewollte Regelverstöße gegen das EU-Gemeinschaftsrecht. Projektantrag*.
- Burs, Matthias (2010): Diskursiver Wandel und räumliche Bezüge in der deutschen Hochschulentwicklung. *die hochschule. journal für wissenschaft und bildung*, (2):S. 140–153.
- Burs, Matthias (2013): *Diskurs und Raum in der deutschen Hochschulentwicklung*. LIT, Münster.
- Capano, Giliberto und Piattoni, Simona (2011): From Bologna to Lisbon: the political uses of the Lisbon 'script' in European higher education policy. *Journal of European Public Policy*, 18(4):S. 584–606.
- Charlier, Jean-Emile und Croche, Sarah (2006): How European Integration Is Eroding National Control over Education Planning and Policy. *European Education*, 37(4):S. 7–21.
- Cohen, Joshua und Sabel, Charles (1997): Directly-deliberative polyarchy. *European Law Journal*, 3(4):S. 313–342.
- Corbett, Anne (2003): Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurs: towards a new history of higher education in the European Community. *European Journal of Education*, 38(3):S. 315–330.
- De Wit, Kurt (2001): Higher Education and European Integration. *Tijdschrift voor Sociologie*, 22(2):S. 153–174.
- Deitelhoff, Nicole (2009): Deliberation. In: Hauke Brunkhorst/ Regine Kreide und Christina Lafont (Hg.), *Habermas-Handbuch*, S. 301–303. Metzler, Stuttgart [u.a.].

- Dobbins, Michael (2011): Explaining Different Pathways in Higher Education Policy in Romania and the Czech Republic. *Comparative Education*, 47(2):S. 223–245.
- Eriksen, Erik Oddvar (2000): Deliberative supranationalism in the EU. In: Erik Oddvar Eriksen und John Erik Forrum (Hg.), *Democracy in the European Union; integration through deliberation?*, S. 42–64. Routledge, London [u.a.].
- Eriksen, Erik Oddvar und Fossum, John Erik (2000): Post-national integration. In: Erik Oddvar Eriksen und John Erik Forrum (Hg.), *Democracy in the European Union; integration through deliberation?*, S. 1–28. Routledge, London [u.a.].
- Fejes, Andreas (2008): Standardising Europe: The Bologna Process and New Modes of Governing. *Learning and Teaching: The International Journal of Higher Education in the Social Sciences*, 1(2):S. 25–49.
- Ferree, Myra Marx/ Gamson, William Anthony/ Gerhards, Jürgen und Rucht, Dieter (2002): *Shaping Abortion Discourse: Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States*. Cambridge University Press, Cambridge [u.a.].
- Forst, Rainer (2009): Diskursethik. In: Hauke Brunkhorst/ Regine Kreide und Christina Lafont (Hg.), *Habermas-Handbuch*, S. 306–307. Metzler, Stuttgart [u.a.].
- Foucault, Michel (1991): *Die Ordnung des Diskurses*. Fischer-Taschenbuch, Frankfurt a. M.
- Foucault, Michel (1995): *Die Ordnung der Dinge*. Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Goffman, Erving (1974): *Frame analysis*. Harper Colophon books. Harper & Row, New York [u.a.].
- Gornitzka, AÅse (2010): Bologna in Context: a horizontal perspective on the dynamics of governance sites for a Europe of Knowledge. *European Journal of Education*, 45(4):S. 535–548.
- Gualini, Enrico (2006): Governance of Development and New Forms of Territoriality: Changes in State Action. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 36(1):S. 27–55.
- Günther, Klaus (2009): Diskurs. In: Hauke Brunkhorst/ Regine Kreide und Christina Lafont (Hg.), *Habermas-Handbuch*, S. 303–306. Metzler, Stuttgart [u.a.].

- Haapakorpi, Arja (2011): Quality Assurance Processes in Finnish Universities: Direct and Indirect Outcomes and Organisational Conditions. *Quality in Higher Education*, 17(1):S. 69–81.
- Habermas, Jürgen (1981): *Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Bd. 1 von *Theorie des kommunikativen Handelns*. Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen (1983): Diskursethik – Notizen zu einem Begründungsprogramm. In: Jürgen Habermas (Hg.), *Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln*, S. 53–126. Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen (1991): *Erläuterungen zur Diskursethik*. Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen (1997): *Faktizität und Geltung*. Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Hoareau, Cécile (2011): Globalization and higher education policy-making in France: Love it or hate it? *French Politics*, 9(3):S. 222–239.
- Hoareau, Cécile (2012): Deliberative governance in the European Higher Education Area. The Bologna Process as a case of alternative governance architecture in Europe. *Journal of European Public Policy*, 19(4):S. 530–548.
- Joerges, Christian und Neyer, Jürgen (1997): From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of comitology. *European law journal*, 3(3):S. 273–299.
- Keeling, Ruth (2006): The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse. *European Journal of Education*, 41(2):S. 203–223.
- Kehm, Barbara M. und Lanzendorf, Ute (2006): Germany – 16 Länder approaches to reform. In: Barbara M. Kehm und Ute Lanzendorf (Hg.), *Reforming university governance; changing conditions for research in four European countries*, S. 135–186. Lemmens, Bonn.
- Koller, Andreas (2009): Kontrafaktische Voraussetzungen. In: Hauke Brunkhorst/ Regine Kreide und Christina Lafont (Hg.), *Habermas-Handbuch*, S. 338–343. Metzler, Stuttgart [u.a.].
- Kovac, Vesna/ Ledic, Jasminka und Rafajac, Branko (2003): Academic Staff Participation in University Governance: Internal Responses to External Quality Demands. *Tertiary Education and Management*, 9(3):S. 215–232.

- Krejsler, John (2006): Discursive Battles about the Meaning of University: The Case of Danish University Reform and Its Academics. *European Educational Research Journal*, 5(3):S. 11.
- Maassen, Peter und Olsen, Johan P. (Hg.) (2007): *University dynamics and European integration*; Springer, Berlin [u.a.].
- Maeße, Jens (2010): *Die vielen Stimmen des Bologna-Prozesses: Zur diskursiven Logik eines bildungspolitischen Programms*. transcript.
- Martens, Kerstin und Wolf, Klaus Dieter (2006): Paradoxien der Neuen Staatsräson: Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 13(2):S. 145–176.
- Mayring, Philipp (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse Grundlagen und Techniken*. Beltz, Weinheim.
- Pasternack, Peer (2011): Das Wechselspiel zwischen Bund und Ländern bei der Verschiebung hochschulpolitischer Kompetenzen. In: Christoph Hönnige/ Sascha Kneip und Astrid Lorenz (Hg.), *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*, S. 321–343. Springer.
- Piattoni, Simona (2005): Multi-Level Governance: Analytical, Empirical and Normative Challenges. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 35(3):S. 417–445.
- Reinalda, Bob (2008): The Bologna Process and Its Achievements in Europe 1999-2007. *Journal of Political Science Education*, 4(4):S. 463–476.
- Rhoades, Gary und Sporn, Barbara (2002): Quality assurance in Europe and the US: Professional and political economic framing of higher education policy. *Higher Education*, 43(3):S. 355–390.
- Sand, Inger-Johanne (1998): Understanding the new forms of governance: mutually interdependent, reflexive, destabilised and competing institutions. *European Law Journal*, 4(3):S. 271–293.
- Schimank, Uwe und Lange, Stefan (2009): Germany: A Latecomer to New Public Management. In: Catherine Paradeise/ Emanuela Reale/ Ivar Bleiklie und Ewan Ferlie (Hg.), *University Governance*, Nr. 25 in Higher Education Dynamics, S. 51–75. Springer Netherlands.
- Sorbonne Joint Declaration (1998): *Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system*. Paris.
- Statistisches Bundesamt (2011): Studierende an Hochschulen. Techn. Ber. Fachserie 11 Reihe 4.1, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

- Steenbergen, Marco R/ Bächtiger, André/ Spörndli, Markus und Steiner, Jürg (2003): Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index. *Comparative European Politics*, 1(1):S. 21–48.
- Stykow, Petra (2007): *Vergleich politischer Systeme*. UTB ; 2933. Fink, Paderborn.
- Szolar, Eva (2010): Higher Education Reform And The Bologna Process In Hungary. *Magyar Pedagogia*, 110(3):S. 239–263.
- Teague, Paul (2001): Deliberative Governance and EU Social Policy. *European Journal of Industrial Relations*, 7(1):S. 7–26.
- Tjeldvoll, Arild (2009): Finnish Higher Education Reforms: Responding to Globalization. *European Education*, 40(4):S. 93–107.
- Toens, Katrin (2009): The Bologna Process in German Educational Federalism: State Strategies, Policy Fragmentation and Interest Mediation. *German Politics*, 18(2):S. 246–264.
- Turner, George (2001): *Hochschule zwischen Vorstellung und Wirklichkeit*. Duncker & Humblot, Berlin.
- Yagci, Yasemin (2010): A Different View of the Bologna Process: The Case of Turkey. *European Journal of Education*, 45(4):S. 588–600.

A. Quellenverzeichnis

A.1. Bayerischer Landtag

Plenarprotokoll 12/16: Sitzung am 24.04.1991. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/18: Sitzung am 14.05.1991 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/39: Sitzung am 11.12.1991. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/41: Sitzung am 28.01.1992. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/50: Sitzung am 05.05.1992. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/62: Sitzung am 22.07.1992. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/94: Sitzung am 24.06.1993. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/14: Sitzung am 26.03.1999. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/20: Sitzung am 24.06.1999. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/33: Sitzung am 01.02.2000. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/44: Sitzung am 12.07.2000. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/53: Sitzung am 12.12.2000. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/65: Sitzung am 09.05.2001. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/74: Sitzung am 25.10.2001. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/77: Sitzung am 11.12.2001. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/92: Sitzung am 26.06.2002. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/98: Sitzung am 09.10.2002. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/100: Sitzung am 25.10.2002. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/106: Sitzung am 11.12.2002. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/107: Sitzung am 12.12.2002. 14. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 14/118: Sitzung am 24.06.2003. 14. Wahlperiode.

A.2. Landtag von Nordrhein-Westfalen

Plenarprotokoll 11/13: Sitzung am 08.11.1990. 11. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 11/18: Sitzung am 23.01.1991. 11. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 11/23: Sitzung am 20.03.1991. 11. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 11/33: Sitzung am 10.07.1991. 11. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 11/42: Sitzung am 13.11.1991. 11. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 11/48: Sitzung am 13.12.1991. 11. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 11/56: Sitzung am 21.02.1992. 11. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 11/75: Sitzung am 15.10.1992. 11. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/103: Sitzung am 10.12.1998. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/108: Sitzung am 28.01.1999. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/116: Sitzung am 09.06.1999. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/124: Sitzung am 02.09.1999. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/131: Sitzung am 10.12.1999. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/133: Sitzung am 14.12.1999. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/138: Sitzung am 23.02.2000. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 12/143: Sitzung am 12.04.2000. 12. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 13/6: Sitzung am 31.08.2000. 13. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 13/22: Sitzung am 15.02.2001. 13. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 13/27: Sitzung am 29.03.2001. 13. Wahlperiode.

A.3. Bundestag

Plenarprotokoll 13/7: Sitzung am 25.11.1994. 13. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 13/116: Sitzung am 27.06.1996. 13. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 13/122: Sitzung am 12.09.1996. 13. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 13/191: Sitzung am 24.09.1997. 13. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 13/200: Sitzung am 30.10.1997. 13. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 13/220: Sitzung am 13.02.1998. 13. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 13/231: Sitzung am 24.04.1998. 13. Wahlperiode.

Plenarprotokoll 13/241: Sitzung am 18.06.1998. 13. Wahlperiode.

A.4. Bundesrat

Plenarprotokoll: 718. Sitzung am 07.11.1997

Plenarprotokoll: 722. Sitzung am 06.03.1998

Plenarprotokoll: 725. Sitzung am 08.05.1998

B. Codebuch und Auswertung

Frame	Bezeichnung
1	Hochschulsteuerungsframe
1.1	Verantwortlichkeit
1.1.1	Bund/Staat
1.1.2	Bundesland
1.1.3	Bund und Länder
1.1.4	Kultusministerkonferenz
1.1.5	Hochschulen
1.1.6	Fakultäten
1.1.7	Lehrstühle
1.2	Strukturreformen
1.2.1	Reformen auf Fakultätsebene
1.2.2	Aufgaben und Autonomie für Hochschulen
1.2.3	Betriebswirtschaftliches Management / Globalhaushalte
1.3	Wettbewerb
1.3.1	Wettbewerb zwischen Hochschulen
1.3.2	Erhöhung der Effizienz des Studiums durch Wettbewerb
1.4	Mitsprache an Hochschulen
1.4.1	Verfasste Studierendenschaft
1.4.2	Beteiligung von Studierenden
1.4.3	Beteiligung des Mittelbaus
1.5	Hochschulfinanzierung
1.5.1	Stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes
1.5.2	Stärkere Finanzierung durch Länder
1.5.3	Verteilung nach Leistung
1.5.4	Stärkere Finanzierung der Infrastruktur
1.5.5	Stärkere Finanzierung von Personal
2	Internationalisierungs- und Europaframe
2.1	internationale Orientierung
2.1.1	Orientierung an Hochschulsystemen anderer Staaten
2.1.2	Keine Orientierung an Hochschulsystemen anderer Staaten
2.2	Gemeinsamer europ. Hochschulraum
2.2.1	Förderung der Mobilität von Studierenden
2.2.2	Förderung der Mobilität von WissenschaftlerInnen

- 2.2.3 Anerkennung von Abschlüssen
- 2.3 Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen
- 2.4 Internationale Attraktivität der Hochschulen
- 2.5 Systemvergleich
 - 2.5.1 Hochschulsystem anderer Staaten ist besser
 - 2.5.2 Hochschulsystem anderer Staaten ist schlechter
 - 2.5.4 Nicht vergleichbar
- 2.6 Verstärkung der europäischen Integration durch Bildung
- 3 Studienreformframe
 - 3.1 Aktualisierung von Studieninhalten
 - 3.1.1 Weniger Stoff/Entlastung
 - 3.1.2 Relevantere Studieninhalte für Arbeitsleben
 - 3.1.3 Studieninhalte für die Wissenschaft
 - 3.2 Reform von Prüfungsverfahren und -formen
 - 3.2.1 Freischussregelungen
 - 3.2.2 Verkürzung von Haus- und Abschlussarbeiten
 - 3.2.3 Studienbegleitende Prüfungen
 - 3.2.4 Flexibilisierung von Fristen
 - 3.2.5 Einführung eines Kreditpunktesystems (ECTS)
 - 3.2.6 Modularisierung von Studiengängen
 - 3.3 Reform von Lehrveranstaltungen
 - Gestufte Studiengänge / Bachelor, Master,
 - 3.4 Promotionsstudiengänge
 - 3.4.1 Aufteilung in berufs- und wissenschaftsvorbereitend
 - 3.4.2 Förderung von Mobilität durch Stufung
 - 3.4.3 Förderung von Spezialisierungen durch Stufung
 - 3.5 Studierendenzahl
 - 3.5.1 Verringerung der Studierendenzahlen
 - 3.5.1.2 Überfüllung der Hörsäle wegen hoher Studierendenzahlen
 - 3.5.2 Erhöhung der Studierendenzahlen
 - Erhöhung der AbiturientInnenzahlen zur Erhöhung der Studierendenzahlen
 - 3.5.2.1 Erhöhung der Studierendenzahlen für Erhöhung der Akademikerquote
 - 3.5.2.2
 - 3.6 Studiendauer
 - 3.6.1 Verkürzung der Studiendauer

- 3.6.1.1 Früherer Berufseinstieg
- 3.6.1.2 Sanktionen für Langzeitstudierende
- 3.6.2 Keine Verkürzung der Studiendauer
- 3.6.2.1 Qualitätsverlust durch Verkürzung der Studiendauer
- 3.7 Hohe Studienabbrecherquote
- 3.7.1 Verbesserung der Beratung und Betreuung
- 3.7.2 Verbesserung der Orientierung vor dem Studium
- 4 Bildungszielframe
- 4.1 Befähigung zur Forschung
- 4.1.1 Kopplung von Forschung und Lehre
- 4.2 Berufliche Ausbildung
- 4.3 Wissenschaftliche Laufbahn als Ziel
- 4.4 Sozialer Aufstieg durch Bildung
- 4.5 Förderung von Innovationen
- 5 Hochschullandschaftsframe
- 5.1 Angleichung Fachhochschulen und Universitäten
- 5.1.1 anwendungsbezogene Forschung an Fachhochschulen
- 5.1.2 Übergangsmöglichkeit von FH zu Universität
- 5.2 Bewahrung des Unterschieds zwischen FH und Universität
- 5.3 Berufliche Massenausbildung durch Fachhochschulen
- 5.4 Vergleich von Fachhochschulen mit Berufsakademien
- 5.4.1 Geringe Wissenschaftlichkeit der Berufsakademien
- 5.4.2 Zu kurze Studiendauer an Berufsakademie
- 6 Studiengebührenframe
- 6.1 Studiengebühren als Finanzierungsquelle für Hochschulen
- 6.2 Studiengebühren als Sanktion für Studierende
- 6.3 Kostenpflichtigkeit anderer Bildungseinrichtungen
- 7 Föderalismus
- 7.1 Vergleich mit anderen Bundesländern
- 7.2 Erhaltenswerte Länderunterschiede
- 7.3 Länderhoheit in der Hochschulbildung
- 7.4 Mehr Engagement des Bundes
- 8 Hochschulzugang
- 8.1 Hochschulzugang für Meister
- 8.1.1 Allgemeiner Hochschulzugang für Meister
- 8.1.2 fachgebundener Hochschulzugang für Meister

- 8.1.3 Eignungsüberprüfung beim Hochschulzugang für Meister
- 8.2 Qualitätssicherung beim Abitur
 - 8.2.1 Mangelnde Qualität des Abiturs in anderen Ländern
 - 8.2.2 Notwendigkeit eines Zentralabiturs
 - 8.2.3 Hohe Qualität des Abiturs als Voraussetzung für Studierfähigkeit
- 8.3 Schulzeitverkürzung
 - 8.3.1 Gleichwertigkeit durch gleich lange Ausbildung
 - 8.3.2 Qualität der Schulausbildung wichtiger als Dauer
- 8.4 Steuerung des Hochschulzugangs durch das Abitur
 - 8.4.1 Erleichterung des Hochschulzugangs
 - 8.4.2 Erschwerung des Hochschulzugangs
 - 8.4.3 Nur fachbezogener Hochschulzugang
 - 8.4.4 zu geringe Abiturientenquote
- 9 Allgemeines/Sonstiges
 - 9.1 Wichtigkeit von Hochschulpolitik
 - 9.2 Keine Belastung der Studierenden durch Hochschulpolitik
 - 9.3 Notwendigkeit von Verbesserungen in der Hochschulpolitik
 - 9.4 Hohe Qualität des Bildungssystems

Code	nach Zeitraum		nach Bundesland		1990-1993		1994-1998	1998-2001*	
	1990-1993	1998-2001	Bayern	NRW	Bayern	NRW	Bund	Bayern	NRW
Äußerungen gesamt	473	551	573	451	305	168	265	268	283
Äußerungen mit Idee	311	322	326	307	174	137	151	152	170
1	152	205	173	184	65	87	88	108	97
1.1	58	20	27	51	24	34	31	3	17
1.1.1	2	8	0	10	0	2	7	0	8
1.1.2	26	4	11	19	11	15	3	0	4
1.1.3	14	0	4	10	4	10	18	0	0
1.1.4	5	0	2	3	2	3	0	0	0
1.1.5	14	8	10	12	7	7	7	3	5
1.1.6	3	3	2	4	2	1	1	0	3
1.1.7	2	1	2	1	2	0	1	0	1
1.2	36	80	50	66	17	19	31	33	47
1.2.1	11	10	10	11	4	7	6	6	4
1.2.2	17	34	14	37	6	11	18	8	26
1.2.3	8	15	12	11	6	2	3	6	9
1.3	8	15	6	17	1	7	17	5	10
1.3.1	2	11	4	9	1	1	13	3	8
1.3.2	5	2	0	7	0	5	0	0	2
1.4	5	12	5	12	3	2	6	2	10
1.4.1	2	4	3	3	2	0	2	1	3
1.4.2	3	1	1	3	1	2	3	0	1
1.4.3	1	2	2	1	1	0	2	1	1
1.5	83	127	116	94	35	48	22	81	46
1.5.1	25	17	19	23	8	17	3	11	6
1.5.2	15	6	7	14	3	12	0	4	2
1.5.3	4	10	2	12	1	3	10	1	9
1.5.4	28	1	19	10	18	10	1	1	0
1.5.5	29	5	23	11	18	11	2	5	0
2	17	77	52	42	11	6	31	41	36
2.1	7	42	42	7	6	1	2	36	6
2.1.1	2	10	7	5	1	1	1	6	4
2.1.2	1	6	7	0	1	0	0	6	0
2.2	4	8	5	7	1	3	6	4	4
2.2.1	2	3	2	3	0	2	3	2	1
2.2.2	1	1	1	1	0	1	3	1	0
2.2.3	2	3	2	3	1	1	0	1	2
2.3	3	14	1	16	0	3	13	1	13
2.4	1	14	3	12	0	1	15	3	11
2.5	4	15	10	9	4	0	0	6	9
2.5.1	1	2	2	1	1	0	0	1	1
2.5.2	2	5	4	3	2	0	0	2	3
2.5.4	1	4	1	4	1	0	0	0	4
2.6	2	0	0	2	0	2	3	0	0
3	85	41	60	66	44	41	25	16	25

3.1	15	3	5	13	4	11	1	1	2
3.1.1	8	0	3	5	3	5	0	0	0
3.1.2	0	2	1	1	0	0	1	1	1
3.1.3	3	0	1	2	1	2	0	0	0
3.2	14	4	5	13	4	10	7	1	3
3.2.1	6	0	1	5	1	5	2	0	0
3.2.2	2	0	2	0	2	0	0	0	0
3.2.3	6	2	2	6	1	5	2	1	1
3.2.4	2	0	1	1	1	1	0	0	0
3.2.5	1	1	1	1	1	0	3	0	1
3.2.6	0	1	0	1	0	0	0	0	1
3.3	10	0	1	9	1	9	0	0	0
3.4	6	10	10	6	6	0	3	4	6
3.4.1	3	1	3	1	3	0	1	0	1
3.4.2	0	4	1	3	0	0	1	1	3
3.4.3	1	3	3	1	1	0	2	2	1
3.5	33	13	24	22	18	15	3	6	7
3.5.1	11	3	5	9	4	7	2	1	2
3.5.1.2	8	0	3	5	3	5	2	0	0
3.5.2	12	0	6	6	6	6	0	0	0
3.5.2.1	3	0	3	0	3	0	0	0	0
3.5.2.2	7	0	1	6	1	6	0	0	0
3.6	24	6	20	10	18	6	7	2	4
3.6.1	18	3	12	9	12	6	4	0	3
3.6.1.1	7	0	4	3	4	3	2	0	0
3.6.1.2	2	0	2	0	2	0	0	0	0
3.6.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.6.2.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.7	11	6	8	9	5	6	3	3	3
3.7.1	9	3	6	6	3	6	2	3	0
3.7.2	2	0	0	2	0	2	2	0	0
4	27	5	10	22	10	17	16	0	5
4.1	11	1	7	5	7	4	5	0	1
4.1.1	3	1	3	1	3	0	4	0	1
4.2	8	3	1	10	1	7	7	0	3
4.3	1	0	1	0	1	0	1	0	0
4.4	9	0	2	7	2	7	3	0	0
4.5	4	2	0	6	0	4	6	0	2
5	22	8	19	11	14	8	0	5	3
5.1	6	5	6	5	3	3	0	3	2
5.1.1	1	1	2	0	1	0	0	1	0
5.1.2	3	0	1	2	1	2	0	0	0
5.2	9	0	5	4	5	4	0	0	0
5.3	4	0	3	1	3	1	0	0	0
5.4	2	0	2	0	2	0	0	0	0
5.4.1	1	0	1	0	1	0	0	0	0
5.4.2	1	0	1	0	1	0	0	0	0

6	2	2	4	0	2	0	5	2	0
6.1	1	2	3	0	1	0	0	2	0
6.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6.3	1	0	1	0	1	0	0	0	0
7	42	29	48	23	31	11	9	17	12
7.1	29	29	36	22	19	10	4	17	12
7.2	1	0	1	0	1	0	1	0	0
7.3	1	0	1	0	1	0	0	0	0
7.4	1	0	0	1	0	1	2	0	0
8	43	25	37	31	34	9	4	3	22
8.1	4	3	5	2	3	1	1	2	1
8.1.1	4	0	3	1	3	1	0	0	0
8.1.2	1	0	1	0	1	0	0	0	0
8.1.3	0	1	1	0	0	0	0	1	0
8.2	13	0	12	1	12	1	0	0	0
8.2.1	1	0	1	0	1	0	0	0	0
8.2.2	2	0	2	0	2	0	0	0	0
8.2.3	3	0	2	1	2	1	0	0	0
8.3	13	1	13	1	13	0	0	0	1
8.3.1	1	0	1	0	1	0	0	0	0
8.3.2	4	0	4	0	4	0	0	0	0
8.4	10	4	3	11	3	7	0	0	4
8.4.1	5	1	1	5	1	4	0	0	1
8.4.2	4	0	2	2	2	2	0	0	0
8.4.3	2	0	1	1	1	1	0	0	0
8.4.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	54	23	36	41	34	20	30	2	21
9.1	9	2	3	8	3	6	10	0	2
9.2	4	1	1	4	1	3	0	0	1
9.3	12	14	3	23	3	9	19	0	14
9.4	29	6	29	6	27	2	1	2	4

* Bei Bayern wurden einige Protokolle über den Zeitraum hinaus ausgewertet, um genug Material zu erhalten

Code	nach Zeitraum		nach Bundesland		1990-1992		1994-1998	1998-2001	
	1990-1992	1998-2001	Bayern	NRW	Bayern	NRW	Bund	Bayern	NRW
1	48,9%	63,7%	53,1%	59,9%	37,4%	63,5%	58,3%	71,1%	57,1%
1.1	18,6%	6,2%	8,3%	16,6%	13,8%	24,8%	20,5%	2,0%	10,0%
1.1.1	0,6%	2,5%	0,0%	3,3%	0,0%	1,5%	4,6%	0,0%	4,7%
1.1.2	8,4%	1,2%	3,4%	6,2%	6,3%	10,9%	2,0%	0,0%	2,4%
1.1.3	4,5%	0,0%	1,2%	3,3%	2,3%	7,3%	11,9%	0,0%	0,0%
1.1.4	1,6%	0,0%	0,6%	1,0%	1,1%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.5	4,5%	2,5%	3,1%	3,9%	4,0%	5,1%	4,6%	2,0%	2,9%
1.1.6	1,0%	0,9%	0,6%	1,3%	1,1%	0,7%	0,7%	0,0%	1,8%
1.1.7	0,6%	0,3%	0,6%	0,3%	1,1%	0,0%	0,7%	0,0%	0,6%
1.2	11,6%	24,8%	15,3%	21,5%	9,8%	13,9%	20,5%	21,7%	27,6%
1.2.1	3,5%	3,1%	3,1%	3,6%	2,3%	5,1%	4,0%	3,9%	2,4%
1.2.2	5,5%	10,6%	4,3%	12,1%	3,4%	8,0%	11,9%	5,3%	15,3%
1.2.3	2,6%	4,7%	3,7%	3,6%	3,4%	1,5%	2,0%	3,9%	5,3%
1.3	2,6%	4,7%	1,8%	5,5%	0,6%	5,1%	11,3%	3,3%	5,9%
1.3.1	0,6%	3,4%	1,2%	2,9%	0,6%	0,7%	8,6%	2,0%	4,7%
1.3.2	1,6%	0,6%	0,0%	2,3%	0,0%	3,6%	0,0%	0,0%	1,2%
1.4	1,6%	3,7%	1,5%	3,9%	1,7%	1,5%	4,0%	1,3%	5,9%
1.4.1	0,6%	1,2%	0,9%	1,0%	1,1%	0,0%	1,3%	0,7%	1,8%
1.4.2	1,0%	0,3%	0,3%	1,0%	0,6%	1,5%	2,0%	0,0%	0,6%
1.4.3	0,3%	0,6%	0,6%	0,3%	0,6%	0,0%	1,3%	0,7%	0,6%
1.5	26,7%	39,4%	35,6%	30,6%	20,1%	35,0%	14,6%	53,3%	27,1%
1.5.1	8,0%	5,3%	5,8%	7,5%	4,6%	12,4%	2,0%	7,2%	3,5%
1.5.2	4,8%	1,9%	2,1%	4,6%	1,7%	8,8%	0,0%	2,6%	1,2%
1.5.3	1,3%	3,1%	0,6%	3,9%	0,6%	2,2%	6,6%	0,7%	5,3%
1.5.4	9,0%	0,3%	5,8%	3,3%	10,3%	7,3%	0,7%	0,7%	0,0%
1.5.5	9,3%	1,6%	7,1%	3,6%	10,3%	8,0%	1,3%	3,3%	0,0%
2	5,5%	23,9%	16,0%	13,7%	6,3%	4,4%	20,5%	27,0%	21,2%
2.1	2,3%	13,0%	12,9%	2,3%	3,4%	0,7%	1,3%	23,7%	3,5%
2.1.1	0,6%	3,1%	2,1%	1,6%	0,6%	0,7%	0,7%	3,9%	2,4%
2.1.2	0,3%	1,9%	2,1%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	3,9%	0,0%
2.2	1,3%	2,5%	1,5%	2,3%	0,6%	2,2%	4,0%	2,6%	2,4%
2.2.1	0,6%	0,9%	0,6%	1,0%	0,0%	1,5%	2,0%	1,3%	0,6%
2.2.2	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,0%	0,7%	2,0%	0,7%	0,0%
2.2.3	0,6%	0,9%	0,6%	1,0%	0,6%	0,7%	0,0%	0,7%	1,2%
2.3	1,0%	4,3%	0,3%	5,2%	0,0%	2,2%	8,6%	0,7%	7,6%
2.4	0,3%	4,3%	0,9%	3,9%	0,0%	0,7%	9,9%	2,0%	6,5%
2.5	1,3%	4,7%	3,1%	2,9%	2,3%	0,0%	0,0%	3,9%	5,3%
2.5.1	0,3%	0,6%	0,6%	0,3%	0,6%	0,0%	0,0%	0,7%	0,6%
2.5.2	0,6%	1,6%	1,2%	1,0%	1,1%	0,0%	0,0%	1,3%	1,8%
2.5.4	0,3%	1,2%	0,3%	1,3%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%
2.6	0,6%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	1,5%	2,0%	0,0%	0,0%

3	27,3%	12,7%	18,4%	21,5%	25,3%	29,9%	16,6%	10,5%	14,7%
3.1	4,8%	0,9%	1,5%	4,2%	2,3%	8,0%	0,7%	0,7%	1,2%
3.1.1	2,6%	0,0%	0,9%	1,6%	1,7%	3,6%	0,0%	0,0%	0,0%
3.1.2	0,0%	0,6%	0,3%	0,3%	0,0%	0,0%	0,7%	0,7%	0,6%
3.1.3	1,0%	0,0%	0,3%	0,7%	0,6%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%
3.2	4,5%	1,2%	1,5%	4,2%	2,3%	7,3%	4,6%	0,7%	1,8%
3.2.1	1,9%	0,0%	0,3%	1,6%	0,6%	3,6%	1,3%	0,0%	0,0%
3.2.2	0,6%	0,0%	0,6%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3.2.3	1,9%	0,6%	0,6%	2,0%	0,6%	3,6%	1,3%	0,7%	0,6%
3.2.4	0,6%	0,0%	0,3%	0,3%	0,6%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%
3.2.5	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,6%	0,0%	2,0%	0,0%	0,6%
3.2.6	0,0%	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
3.3	3,2%	0,0%	0,3%	2,9%	0,6%	6,6%	0,0%	0,0%	0,0%
3.4	1,9%	3,1%	3,1%	2,0%	3,4%	0,0%	2,0%	2,6%	3,5%
3.4.1	1,0%	0,3%	0,9%	0,3%	1,7%	0,0%	0,7%	0,0%	0,6%
3.4.2	0,0%	1,2%	0,3%	1,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,7%	1,8%
3.4.3	0,3%	0,9%	0,9%	0,3%	0,6%	0,0%	1,3%	1,3%	0,6%
3.5	10,6%	4,0%	7,4%	7,2%	10,3%	10,9%	2,0%	3,9%	4,1%
3.5.1	3,5%	0,9%	1,5%	2,9%	2,3%	5,1%	1,3%	0,7%	1,2%
3.5.1.2	2,6%	0,0%	0,9%	1,6%	1,7%	3,6%	1,3%	0,0%	0,0%
3.5.2	3,9%	0,0%	1,8%	2,0%	3,4%	4,4%	0,0%	0,0%	0,0%
3.5.2.1	1,0%	0,0%	0,9%	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3.5.2.2	2,3%	0,0%	0,3%	2,0%	0,6%	4,4%	0,0%	0,0%	0,0%
3.6	7,7%	1,9%	6,1%	3,3%	10,3%	4,4%	4,6%	1,3%	2,4%
3.6.1	5,8%	0,9%	3,7%	2,9%	6,9%	4,4%	2,6%	0,0%	1,8%
3.6.1.1	2,3%	0,0%	1,2%	1,0%	2,3%	2,2%	1,3%	0,0%	0,0%
3.6.1.2	0,6%	0,0%	0,6%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3.6.2	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3.6.2.1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3.7	3,5%	1,9%	2,5%	2,9%	2,9%	4,4%	2,0%	2,0%	1,8%
3.7.1	2,9%	0,9%	1,8%	2,0%	1,7%	4,4%	1,3%	2,0%	0,0%
3.7.2	0,6%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	1,5%	1,3%	0,0%	0,0%
4	8,7%	1,6%	3,1%	7,2%	5,7%	12,4%	10,6%	0,0%	2,9%
4.1	3,5%	0,3%	2,1%	1,6%	4,0%	2,9%	3,3%	0,0%	0,6%
4.1.1	1,0%	0,3%	0,9%	0,3%	1,7%	0,0%	2,6%	0,0%	0,6%
4.2	2,6%	0,9%	0,3%	3,3%	0,6%	5,1%	4,6%	0,0%	1,8%
4.3	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,6%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%
4.4	2,9%	0,0%	0,6%	2,3%	1,1%	5,1%	2,0%	0,0%	0,0%
4.5	1,3%	0,6%	0,0%	2,0%	0,0%	2,9%	4,0%	0,0%	1,2%
5	7,1%	2,5%	5,8%	3,6%	8,0%	5,8%	0,0%	3,3%	1,8%
5.1	1,9%	1,6%	1,8%	1,6%	1,7%	2,2%	0,0%	2,0%	1,2%
5.1.1	0,3%	0,3%	0,6%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%
5.1.2	1,0%	0,0%	0,3%	0,7%	0,6%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%

5.2	2,9%	0,0%	1,5%	1,3%	2,9%	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%
5.3	1,3%	0,0%	0,9%	0,3%	1,7%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%
5.4	0,6%	0,0%	0,6%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5.4.1	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5.4.2	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
6	0,6%	0,6%	1,2%	0,0%	1,1%	0,0%	3,3%	1,3%	0,0%
6.1	0,3%	0,6%	0,9%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%
6.2	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
6.3	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7	13,5%	9,0%	14,7%	7,5%	17,8%	8,0%	6,0%	11,2%	7,1%
7.1	9,3%	9,0%	11,0%	7,2%	10,9%	7,3%	2,6%	11,2%	7,1%
7.2	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,6%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%
7.3	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7.4	0,3%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,7%	1,3%	0,0%	0,0%
8	13,8%	7,8%	11,3%	10,1%	19,5%	6,6%	2,6%	2,0%	12,9%
8.1	1,3%	0,9%	1,5%	0,7%	1,7%	0,7%	0,7%	1,3%	0,6%
8.1.1	1,3%	0,0%	0,9%	0,3%	1,7%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%
8.1.2	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
8.1.3	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%
8.2	4,2%	0,0%	3,7%	0,3%	6,9%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%
8.2.1	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
8.2.2	0,6%	0,0%	0,6%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
8.2.3	1,0%	0,0%	0,6%	0,3%	1,1%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%
8.3	4,2%	0,3%	4,0%	0,3%	7,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
8.3.1	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
8.3.2	1,3%	0,0%	1,2%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
8.4	3,2%	1,2%	0,9%	3,6%	1,7%	5,1%	0,0%	0,0%	2,4%
8.4.1	1,6%	0,3%	0,3%	1,6%	0,6%	2,9%	0,0%	0,0%	0,6%
8.4.2	1,3%	0,0%	0,6%	0,7%	1,1%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%
8.4.3	0,6%	0,0%	0,3%	0,3%	0,6%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%
8.4.4	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
9	17,4%	7,1%	11,0%	13,4%	19,5%	14,6%	19,9%	1,3%	12,4%
9.1	2,9%	0,6%	0,9%	2,6%	1,7%	4,4%	6,6%	0,0%	1,2%
9.2	1,3%	0,3%	0,3%	1,3%	0,6%	2,2%	0,0%	0,0%	0,6%
9.3	3,9%	4,3%	0,9%	7,5%	1,7%	6,6%	12,6%	0,0%	8,2%
9.4	9,3%	1,9%	8,9%	2,0%	15,5%	1,5%	0,7%	1,3%	2,4%