

2 Theoretischer Rahmen

Was leistet ein theoretischer Rahmen? Bereits im Vorfeld der empirischen Analyse bestehen einige grundlegende Annahmen über Strukturen und Kausalitäten im Untersuchungsfeld. Diese Vorannahmen aufzuzeigen und in einen geordneten Rahmen sowie in eine eindeutige Sprachregelung zu bringen, ist Aufgabe des Theoriekapitels, das somit eine Verständigung über die Grundbegriffe der Untersuchung ermöglichen soll. Die theoretischen Überlegungen bilden die Basis für die Unterscheidung der verschiedenen Analyseebenen und für die Auswahl der relevanten Daten und Fakten. Theorien wirken so wie ein Erklärungsrahmen, in den empirische Beobachtungen sozialer Phänomene eingeordnet und auf diese Weise interpretierbar werden. (vgl. Rosamond 2000: 4) Die theoretische Einordnung soll darüber hinaus darstellen, in welchem Diskussionskontext und in Nachbarschaft welcher Annahmen und Untersuchungen sich die Arbeit bewegt. Aus der theoretischen Strukturierung des Gegenstands wird zudem an einigen Stellen ein Präzisierungsbedarf deutlich, der mit den Ergebnissen der Arbeit abgeglichen werden muss, teilweise aber auch über sie hinausweist.

Welche Teilbereiche oder Ebenen des untersuchten Problems müssen theoretisch unterfüttert werden? Wie in der Einleitung erläutert, stellt die vorliegende Arbeit insgesamt die Frage, wie sich die auf EU-Ebene entwickelten hochschulpolitischen Konzepte und Maßnahmen in den Strukturen und Prozessen europäischer Universitäten niederschlagen und welche Rolle individuelle Universitätsmitglieder in Forschung und Verwaltung in diesem Zusammenhang spielen. Untersucht wird also ein Prozess bzw. ein Ergebnis der Europäisierung, nämlich die Wirkung europäischer Hochschulpolitik auf organisationaler Ebene. Als unabhängige Variable werden dabei insbesondere Praktiken, Erfahrungen, Strategien und Kontakte der individuellen Akteure innerhalb der Universität

untersucht, die Ideen und Instrumente europäischer Hochschulpolitik aufgreifen und umsetzen. Die Arbeit wird somit der Forderung nach einer Mikrofundierung und Akteurszentrierung der politikwissenschaftlichen Analyse gerecht: Öffentliche Politik erscheint hier als das Ergebnis der Interaktion einer Vielzahl von Akteuren, wobei der Schwerpunkt auf der Untersuchung der Handlungsbedingungen und Handlungsentscheidungen der Akteure auf der Mikroebene der Universitäten liegt. (vgl. Schneider 2003: 107 f.)

Dieses Untersuchungsszenario muss auf drei Ebenen theoretisch unterfüttert werden.¹⁵ Um Phänomene der Europäisierung innerhalb eines organisationalen Kontextes zu begreifen und zu untersuchen, muss zunächst geklärt werden, was unter Europäisierung in theoretischer Perspektive üblicherweise auf der Makroebene des politischen Systems verstanden wird und welche der hier angebotenen Konzepte für die vorliegende Forschungsfrage anschlussfähig erscheinen. Auf der organisationalen Mesoebene wird im Anschluss diskutiert, welche Art von Organisation die Universität ist und wie Entscheidungs- und Reformprozesse in der Universität verlaufen. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt allerdings auf der Mikroebene und fokussiert auf den Handlungsspielraum und das Verhalten individueller Akteure innerhalb der Organisation. Um diese darstellen zu können, wird als theoretischer Hintergrund ein Konzept von Handlungen und innovativem Potenzial im Kontext institutioneller Strukturen benötigt. Im Folgenden werden verschiedene theoretische Zugangsweisen und Theorien der Makro-, Meso- und Mikroebene vorgestellt, aus deren Kombination ein theoretischer Bezugsrahmen aufgespannt werden kann.

¹⁵ Eine analoge Unterscheidung der Steuerungsebenen im Wissenschaftssystem trifft Wilkesmann, der unterhalb der Makroebene der Hochschulpolitik die Mesoebene der Entscheidungsfindung innerhalb der Hochschulen und die Mikroebene der individuellen Wissenschaftler ansiedelt. (vgl. Wilkesmann 2011: 307)

2.1 Makroebene: Prozesse und Mechanismen der Europäisierung

Wie lässt sich die Wirkung europäischer Politik auf nachgeordneten Ebenen fassen und verstehen? In diesem Abschnitt soll geklärt werden, wie sich die Untersuchung der Wahrnehmung, Umsetzung und Verbreitung der hochschulpolitischen Maßnahmen und Ziele der Europäischen Union an Universitäten in die Forschungsperspektive der Europäisierungstheorien einordnen lässt. In der Untersuchungsperspektive der Arbeit erscheint die Europäische Union als Emittentin hochschulpolitischer Maßnahmen, während die unterhalb der nationalstaatlichen und subnationalen Ebene angesiedelte institutionelle Ebene der einzelnen Hochschulen und ihrer Mitglieder hier als vorrangig rezeptive Ebene untersucht wird. Für ein systematisches Verständnis des Verhältnisses der Ebenen ist es daher wichtig, zu definieren, ob und als welche Art von Europäisierung die Umsetzung von EU-Hochschulpolitik auf institutioneller Ebene gefasst werden kann.

Im Rahmen von Europäisierungstheorien werden im Allgemeinen die Wechselwirkungen zwischen europäischer, nationaler und subnationaler Ebene in der Gestaltung und Umsetzung von politischen Entscheidungen und Programmen untersucht. (vgl. Börzel und Panke 2007: 53) In Abgrenzung zu anderen Betrachtungsweisen der europäischen Integration lenkt die Europäisierungsperspektive den Blick auf die Rückwirkungen und Auswirkungen der europäischen Integration auf die Politiken und Politikstile in den Mitgliedstaaten. (vgl. Bieling und Lerch 2005: 29) Noch hat sich im Rahmen des Feldes der Europäisierungsforschung weder im Hinblick auf die Ausrichtung der Forschungsperspektive noch auf die zu berücksichtigenden Faktoren ein einheitliches theoretisches Konzept herausgebildet. (vgl. Palier et al. 2007: 18 ff.; vgl. Axt et al. 2007: 136) Als aktuelles Paradigma der Integrationsforschung nimmt die Europäisierungsforschung im Unterschied zu den mittlerweile klassischen neofunktionalistischen, föderalistischen oder intergouvernementalistischen Betrachtungsweisen und der integrierenden Perspektive der Multi-Level-Governance nicht mehr den europäischen Integrationsprozess oder das politische System der EU als Gesamtphänomen, sondern einzelne Integ-

rationsdynamiken, Übertragungs- und Anpassungsprozesse in bestimmten Politikfeldern in den Blick. (vgl. Diez und Wiener: 6 f.; vgl. Bieling und Lerch 2005: 13) Europäisierungsforschung kann als somit post-ontologische Phase (vgl. Radaelli 2003: 33) der Integrationsforschung gelten: In Abgrenzung zu klassischen Themen geht es nun nicht mehr darum, die Gründe für die Kooperation und den Zusammenschluss souveräner Staaten im europäischen Verbund herauszuarbeiten und diesen Verbund zu erklären und zu charakterisieren. Vielmehr sollen in einem nächsten Schritt die Effekte und Folgen der Einrichtung der europäischen Institutionen auf die Politikstile, institutionellen Strukturen und Identitäten der nationalen oder subnationalen Ebene untersucht werden. (vgl. Auel 2005: 294; vgl. Börzel und Risse 2006: 483)

Für eine solche Untersuchung von Reformen und Transformationsprozessen, die sich auf europäische Politikentscheidungen zurückführen lassen, wurde in den vergangenen Jahren vor allem das *misfit model* angewendet: Hier steht die Hypothese im Vordergrund, dass das Ausmaß des Wandels innenpolitischer Strukturen und Entscheidungen vor allem davon abhängt, wie stark sich nationale Traditionen und europäische Vorschläge voneinander unterscheiden. In diesem stark institutionell ausgerichteten Modell spielen individuelle oder organisationale Akteure nur eine untergeordnete Rolle als vermittelnde Faktoren. (vgl. Cowles et al. 2001) Einen stärker an sozialen und kognitiven Phänomenen interessierten Blick bietet dagegen Radaellis Definition der Europäisierung, die in der Europäisierungsforschung mittlerweile zum Standard gehört. (vgl. Axt et al. 2007: 138; vgl. Auel 2005: 297 f.; vgl. Woll und Jacquot 2010: 112) Radaelli definiert Europäisierung als

“processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, political structures, and public policies” (Radaelli 2003: 30)

Diese Definition der Europäisierung betont die Bedeutung des Wandels, den Prozesscharakter europäischer Politik sowie die Institutionalisierung europäischer Politikinhalte und Politikstile auf nachgeordneter, also na-

tionaler und subnationaler Ebene. Insbesondere nicht greifbare Faktoren wie diskursive Aushandlungsprozesse, Überzeugungen und Identitäten spielen hier eine wichtige Rolle. Europäisierung umfasst somit verschiedene Prozesse der Anpassung von Institutionen, Strategien und Wertvorstellungen an die im Rahmen der europäischen Integration entwickelten und verbreiteten Leit motive. Sie ist nicht auf den Wandel der Strukturen in politisch-administrativen Systemen begrenzt, sondern umfasst auch die Internalisierung von europäischen Werten und Paradigmen, die Diskurse und Identitäten auf der nationalen, subnationalen und lokalen Ebene formen. (vgl. Bache und Marshall 2004: 4)

Eine weitere wesentliche Neuerung dieser Herangehensweise besteht darin, Europäisierung vor allem als einen zu erklärenden und erklärbaren Prozess darzustellen und nicht als ein Ergebnis, das nur noch identifiziert und in seinem Umfang beschrieben werden muss. (vgl. Paliier et al. 2007: 37 f.) Dabei muss Europäisierung nicht unbedingt auf eine primär vertikale Vorstellung der Übernahme europäischer Vorgaben auf nachgeordneter Ebene beschränkt bleiben, sondern kann daneben auch horizontale Prozesse der transnationalen Diffusion umfassen. Europäisierungstheorie nach Radaelli schließt hier an die Untersuchungsperspektive des Politiktransfers aus der vergleichenden Politikwissenschaft an, die sich vor allem mit den Prozessen der Übertragung von Wissen, Institutionen und Ideen zwischen politischen Systemen beschäftigt. (vgl. Holzinger et al. 2007: 13) Während die klassischen Integrationstheorien davon ausgingen, dass Integration und Konvergenz entweder durch absichtliche Entscheidungen der nationalstaatlichen Regierungen oder durch Folgeeffekte von Integrationsentscheidungen zustande kommen, kann der Ansatz des Politiktransfers die Sichtweise unterstützen, dass eine Angleichung von Themen und Verfahren auch ohne gesteuerte Harmonisierung oder funktionale Notwendigkeit zustande kommen kann, nämlich durch Lern- und Austauschprozesse zwischen den Mitgliedstaaten. (vgl. Fischer 2007: 351)

Allerdings warnt Radaelli davor, das Konzept der Europäisierung durch eine solche Öffnung zu überdehnen und damit seine Aussagekraft einzuschränken. (vgl. Radaelli 2003: 27 f.) Horizontale Europäisierung

und Prozesse der Imitation, Angleichung und Übernahme von Strukturen und Ideen, die im Zuge enger Kontakte und Interaktionen zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen Akteuren in verschiedenen Mitgliedstaaten auch ohne den institutionellen Weg über die Organe und Entscheidungsprozesse der EU zustande kommen können, bleiben hier zumindest in der theoretischen Konzeptionalisierung des Forschungsfeldes ausgespart, um Unschärfen zu vermeiden. (vgl. Börzel und Risse 2006: 497) Damit wird zugleich ein zentrales Problem der Europäisierungstheorie sichtbar, nämlich die Schwierigkeit, ihre zentrale Hypothese, die europäische Einflüsse als ursächlich annimmt, gegenüber anderen möglichen Erklärungsfaktoren zu überprüfen und zu belegen. (vgl. Radaelli 2004: 32; vgl. Börzel 2003: 18 f.) So lassen sich im konkreten Fall der europäischen Orientierung im Hochschulbereich alternative Einflussfaktoren wie beispielsweise die wirtschaftliche Globalisierung oder die Auswirkungen neuer Steuerungsmodelle nicht ausschließen; sie sind als globale Trends ohnehin eng mit der europäischen und nationalen Agenda verwoben. (vgl. Haverland 2007: 69)

Innerhalb der Untersuchungsperspektive der Europäisierungstheorie wird versucht, die Wirkung europäischer Politik auf nachgeordneter Ebene nachzuzeichnen und Entwicklungen und Politikentscheidungen auf nationaler oder subnationaler Ebene als Auswirkungen europäischer Einflüsse und Vorgaben zu verstehen. Eine Erklärung des Wirkungsgrades europäischer Politikvorgaben in Abhängigkeit von deren Kompatibilität mit den nationalen Strukturen, die in der Regel unter dem Stichwort *goodness of fit* angeboten wird, eignet sich dabei allerdings nur für den Bereich der positiven Integration, etwa in der Agrar- oder Währungspolitik, da die EU hier durch regulative Vorgaben einen eindeutigen Anpassungsdruck auf die Mitgliedstaaten ausübt. In Politikbereichen, in denen die EU nur über geringe Durchsetzungskraft verfügt, ist die Anwendung einer solchen ausschließlich *top-down* orientierten Heuristik wenig sinnvoll. (vgl. Cowles et al. 2001; vgl. Axt et al. 2007: 142 f.) Im Bereich der Hochschulbildungs- und Forschungspolitik bietet sich dagegen an, vor allem indirekte Dimensionen und Wirkungsweisen der Europäisierung auf der nachgeordneten nationalen, subnationalen und lokalen Ebene in

den Blick zu nehmen. Hierunter fallen etwa die Übernahme und Verbreitung von auf europäischer Ebene entwickelten Ideen und Lösungsvorschlägen im nationalen oder subnationalen Kontext, die beispielsweise als Folge einer durch die EU betriebenen diskursiven Politikgestaltung – *policy framing* – oder als Folge der Nachahmung oder Angleichung zwischen Mitgliedstaaten – *mimetism* oder *normative pressures* – gefasst werden können. (vgl. Knill und Lehmkuhl 2002: 258 f.; vgl. Radaelli 2000: 28 ff.; vgl. Radaelli 2004: 4) Vorschläge und unverbindliche Vorgaben der EU, die aufgrund mangelnder rechtlicher Verbindlichkeit zwar auf nationaler Ebene keinen direkten Anpassungsdruck erzeugen können, liefern möglicherweise Rückhalt für die Agenden bestimmter Akteure, neue Perspektiven und Argumente für Reformen im nationalen Kontext, die anderenfalls nur langsamer oder in begrenzterem Umfang durchgesetzt werden könnten. (vgl. Radaelli 2003: 43)

Ideen, Agenden und Ambitionen innerhalb von auf europäischer Ebene angesiedelten Institutionen, Akteuren oder Netzwerken werden auf nationale oder subnationale Ebenen übertragen und harmonisieren oder kollidieren mit den dortigen Referenzrahmen. Aus einer eher ökonomisch geprägten Sicht ist davon auszugehen, dass europäische Impulse und Vorgaben auf der nachgeordneten nationalstaatlichen und subnationalen Ebene vor allem eine Neuverteilung von Ressourcen bewirken und in der Folge neue Gelegenheitsstrukturen für Akteure schaffen, die hier in erster Linie als nutzenmaximierend betrachtet werden. Eine eher soziologisch orientierte Perspektive legt nahe, dass die betroffenen Akteure nicht allein aus zweckrationalen Gründen handeln, sondern neue Regeln und Rollen akzeptieren und übernehmen, weil ihnen das damit verknüpfte Verhalten gut und angemessen erscheint.¹⁶ Die Wahrneh-

¹⁶ Die Gegenüberstellung dieser beiden handlungstheoretischen Modelle geht auf die von March und Olsen formulierten Konzepte der *logic of consequentiality* und der *logic of appropriateness* zurück. Während Akteure gemäß des ersten Konzepts ihr Handeln in erster Linie an individuellen Nutzenerwägungen ausrichten, werden sie in der Perspektive der *logic of appropriateness* eher sozial konstruierten, kulturell geteilten und allgemein akzeptierten Regeln und Vorstellungen folgen. (vgl. March und Olsen 1998: 951 f.) Die Autoren weisen allerdings darauf hin, dass Handlungsentscheidungen meist eine Gemengelage unterschiedlicher Motivationen zugrundeliegt und die beiden Handlungslogiken in Abhängigkeit vom

mung der Inkongruenzen zwischen europäischen Ideen und Vorgaben und internen Bedingungen kann also einen Lern- und Sozialisationsprozess auslösen, der schließlich zur Internalisierung neuer Normen oder zur Entwicklung neuer Identitäten führt. (vgl. Börzel und Risse 2000: 2)

Eine zentrale Rolle können hier *Normunternehmer* spielen, also individuelle Akteure, die Wandel bewirken und befördern. (vgl. Börzel und Panke 2007: 65) Im Bereich der Theorien der Internationalen Beziehungen werden unter diesem Begriff Personen gefasst, die im nationalen Kontext eine Minderheitsmeinung vertreten und internationale Normen nutzen, um ihre Position in nationalen Debatten zu stärken. Diese Normunternehmer bewegen sich also parallel sowohl in internen als auch in internationalen Kontexten, die sie argumentativ verknüpfen. (vgl. Finnemore und Sikkink 1998: 893) Indem sie Themen setzen, benennen, interpretieren und argumentieren, können sie auf die Wahrnehmung und das Verständnis bestimmter Zusammenhänge hinwirken, eine entsprechende öffentliche Resonanz vorausgesetzt. Im Rahmen der Theorien sozialer Bewegungen wird diese Aktivität als *framing* bezeichnet. Erfolgreichen Normunternehmern gelingt es also im idealtypischen Fall, durch die Unterstützung bestimmter Argumente, Formulierungen und Verständnisse Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung und damit auf die politische Zukunft von Ideen und Konzepten zu nehmen. (vgl. Finnemore und Sikkink 1998: 897) Typischerweise haben diese Personen bereits soziale Lernprozesse durchlaufen, im Zuge derer sie zu der Überzeugung gelangt sind, dass bestimmte Normen und Werte, die beispielsweise im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit wirken oder propagiert werden, bessere oder angemessenere Problemlösungen bieten als die gewohnten nationalen Konzepte und Prinzipien. Solchermaßen sozialisiert, werden Normunternehmer auf nationaler, transnationaler oder europäischer Ebene Überzeugungsarbeit leisten, etwa indem sie Diskurse über Wahrheit, Angemessenheit oder Anschlussfähigkeit europäischer Normen in Gang bringen und moderieren. (vgl. Börzel und Panke 2007: 66)

institutionellen Kontext daher häufig in Mischformen vorliegen. (vgl. March und Olsen 2009: 19)

Im Hinblick auf diese Charakterisierung eines Normunternehmers rückt die Sozialisierung des Einzelnen in den Blick, die durch informelle Institutionen wie die politische Kultur als kollektiv geteiltes Verständnis angemessenen Verhaltens, aber auch durch die Einbindung in Experten-netzwerke und andere soziale Zusammenhänge geprägt sein kann. (vgl. Börzel und Risse 2000: 9) Am Beispiel der Debatte um die Durchsetzung einer ökologischen Steuerreform in Deutschland zeigt beispielsweise Töller, dass auch in Abwesenheit konkreter und regulativer Politikmaßnahmen von der Europäischen Kommission initiierte Debatten, die europaweite Verbreitung finden, einen wichtigen Impuls darstellen können, der sich auf die nationale Politikgestaltung auswirkt und auf diese Weise Effekte der Europäisierung hervorruft. Sie verweist auf die erfolgreiche Strategie der Europäischen Kommission, die politische Debatte zu gestalten, zu moderieren und so auf ein geteiltes Problemverständnis hinzuwirken, das die Akzeptanz der von der Kommission angebotenen Lösungsvorschläge beförderte. Eine zentrale Rolle spielten ihrer Analyse zufolge individuelle und organisationale *Policy Entrepreneurs*, die durch ihre Intervention die Diskussion entscheidend beeinflussten. (vgl. Töller 2004: 9) Europäisierungsprozesse erscheinen hier als Verbreitung und Institutionalisierung von Paradigmen und Problemlösungen, die zu Lernprozessen und zu institutioneller Anpassung auch ohne regulativen Druck führen. (vgl. auch Börzel 2003; Knill und Lehmkuhl 1999)

Deutlich wird, dass diese neuere Europäisierungsforschung, insbesondere wenn sie Sozialisation und diskursive Strategien als Faktoren der Europäisierung untersucht, im Gegensatz zu den klassischen Integrationstheorien anschlussfähig zu handlungstheoretischen Modellen ist. Dieser argumentative Zusammenhang wird im Rahmen der Arbeit genutzt, um Beobachtungen auf der Mikroebene – die Untersuchung der Wahrnehmung und Verbreitung europäischer hochschulpolitischer Ideen und Programme – in einen größeren Zusammenhang – die Wechselwirkungen zwischen Universitäten und EU-Politikgestaltung – einzuordnen und ihre Tragweite abschätzen zu können.

2.2 Mesebene: Universitäten als Organisationen – Strukturen, Steuerung und Wandel

Was zeichnet die Universität als Organisation aus? Sind Universitäten besondere Organisationen, und können sie überhaupt als Organisationen beschrieben werden? Auf welche Rahmenbedingungen treffen Reform- und Innovationsprozesse in Universitäten? Um die Kommunikations- und Verhandlungsstrukturen innerhalb der Universität sowie Motivation, Strategie und Vernetzung der individuellen Akteure auf akademischer und administrativer Ebene zu untersuchen, muss geklärt werden, welche organisationalen Merkmale und Besonderheiten die Universität als Handlungsrahmen aufweist. In der organisationstheoretischen Betrachtung von Universitäten stellen sich Fragen nach der Organisationsform, nach der organisationsspezifischen Governance, nach Faktoren und Mechanismen des Organisationswandels sowie nach der Übertragbarkeit von Modellen, Lösungen und Strategien aus anderen organisationalen Kontexten auf die spezifische Organisationsform der Universität. Wodurch sind Governance und Entscheidungsfindung in Universitäten charakterisiert? Welche Auswirkungen der speziellen Organisationsform der Universität auf die interne Verbreitung von Ideen, die Umsetzung von Reformen und den Spielraum der Organisationsmitglieder sind zu erwarten? Und schließlich: Welchen extern und intern induzierten Reformen und Wandlungsprozessen ist die Universität in ihren organisationalen Strukturen und Prozessen ausgesetzt?

Organisation und Steuerung der Universität sind kontrovers diskutierte Felder. Im Spannungsfeld zwischen akademischer Selbstverwaltung, staatlicher Koordination und Marktsteuerung lassen sich zurzeit wesentliche Reformprozesse identifizieren. Der Rückzug staatlicher Steuerung und die zunehmende Diversifizierung der Hochschulfinanzierung verändern den traditionell staatlich gesteuerten europäischen Hochschulbereich. Dieser hochschulpolitische Kontext prägt auch das organisationale Selbstverständnis der Universitäten. (vgl. Braun und Merrien 1999: 16 f.; vgl. Clark 1983: 142 ff.; vgl. Larsen et al. 2006)

Europäisierung der Universität
Individuelle Akteure und institutioneller Wandel in der
Hochschule

Simoleit, J.

2016, XX, 445 S. 26 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-12573-8