



TranState Working Papers

FRANZÖSISCHE
HOCHSCHULPOLITIK: WANDEL
DURCH INTERNATIONALISIERUNG?

MICHAEL DOBBINS

No. 152

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Michael Dobbins

***Französische Hochschulpolitik:
Wandel durch Internationalisierung?***

TranState Working Papers

No. 152

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2011

[ISSN 1861-1176]

Michael Dobbins

Französische Hochschulpolitik: Wandel durch Internationalisierung?

(TranState Working Papers, 152)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2011

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Französische Hochschulpolitik: Wandel durch Internationalisierung?

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Beitrag befasst sich mit den nationalen und internationalen Einflussfaktoren, die in den letzten 25 Jahren drei wesentlichen Dimensionen des französischen Hochschulsystems – *politics*, *policies* und *polity* – geprägt haben. Das Augenmerk der Analyse richtet sich vor allem auf die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente und Einflusspotentiale internationaler Organisationen, insbesondere der EU und OECD, sowie die Kapazität des Nationalstaates, Politikwandel hervorzurufen. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang sind institutionelle Vetopunkte und historische verankerte bildungspolitische Leitideen. Es wird gezeigt, dass die französische Hochschulpolitik im Untersuchungszeitraum von einem Spannungsverhältnis zwischen Kontinuität und Wandel geprägt ist. Einerseits lässt sich ein allmählicher Wandel hin zu mehr Autonomie und Wettbewerb für die Hochschulen feststellen, der in den letzten ca. 10 Jahren aufgrund von Internationalisierungsprozessen wie dem Bologna-Prozess sowie dem unterdurchschnittlichen Abschneiden französischer Hochschulen bei internationalen Leistungsvergleichen intensiviert wurde. Andererseits hat das Festhalten an der bildungspolitischen Leitidee der Chancengleichheit in vielen Fällen die Reformdynamik ausgebremst.

INHALT

1. EINLEITUNG.....	1
2. HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES FRANZÖSISCHEN HOCHSCHULSYSTEMS	5
2.1 Steuerungsstrategien und Leitideen im französischen Bildungswesen	9
2.2 Reformen des Hochschulwesens ab 1985 (vor Bologna).....	13
3. <i>IO-GOVERNANCE</i> UND DIE INTERNATIONALISIERUNG DES FRANZÖSISCHEN HOCHSCHULSYSTEMS	16
3.1 Der Bologna-Prozess in Frankreich.....	16
3.2 Über Bologna hinaus: Internationale Leistungsvergleiche als treibende Kraft für Reformen.....	22
3.3. Die Pécresse-Reformen	27
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	34
LITERATUR	39
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	43

Französische Hochschulpolitik: Wandel durch Internationalisierung?

1. EINLEITUNG

In diesem Beitrag werden die Entwicklungen der letzten 25 Jahre im Hochschulwesen Frankreichs thematisiert. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den nationalen und internationalen Einflussfaktoren, die das französische Hochschulsystem geprägt haben. Vor dem Hintergrund zunehmender hochschulpolitischer Vernetzung und der immer wichtigeren Rolle von internationalen Organisationen und transnationalen hochschulpolitischen Plattformen haben sich die Rahmenbedingungen für die Gestaltung nationaler Hochschulpolitiken in den letzten ca. 10 Jahren weitgehend geändert. Dies hat zur Folge, dass nationale Hochschulsysteme zunehmend von ihrem internationalen Umfeld beeinflusst werden (siehe Martens/Jakobi 2007). Im Bereich der Hochschulpolitik hat sich beispielsweise der Bologna-Prozess als Plattform für den gemeinsamen Austausch und die transnationale Koordination von Hochschulpolitiken etabliert und – wie von zahlreichen empirischen Studien belegt (Niemann 2009; 2010; Bieber 2010; Dobbins/Knill 2009) – diverse Reformen nicht nur im Bereich der Hochschulstrukturen, sondern auch im Hinblick auf Hochschulsteuerung, Qualitätssicherung und Finanzierung auf nationaler Ebene angestoßen.

Um die Auswirkungen der internationalen Dimension auf die nationale Hochschulpolitik theoretisch zu erklären, wird in dieser Analyse auf das Konzept der *IO-Governance* zurückgegriffen. Laut Martens et al. (2007; 2010) lassen sich diverse Steuerungsmechanismen beobachten, welche internationale Organisationen einsetzen, um auf nationaler Ebene bildungspolitische Reformen anzustoßen: Etablierung eines gemeinsamen Diskurses (*discourse dissemination*), Setzung von Standards (*standard setting*), Politikkoordination (*coordinative activities*), finanzielle Unterstützung (*financial means*) und technische Unterstützung (*technical assistance*). In dieser Analyse richtet sich das Augenmerk vor allem auf die Auswirkungen der ersten drei Steuerungsinstrumente *discourse dissemination*, *standard setting*, und *coordinative activities*, da diese im Rahmen des Bologna-Prozesses und im Zuge anderer hochschulpolitischer Internationalisierungsprozesse eine besonders hohe Relevanz besitzen.

Die Förderung eines gemeinsamen Diskurses und gemeinsamer Prinzipien (*discourse dissemination*) kann als umfassendstes Steuerungsinstrument internationaler Organisationen gelten. Nennenswert in diesem Zusammenhang sind die Bemühungen der Europäischen Kommission, den Bologna-Prozess stärker mit dem Lissabon-Prozess zu verknüpfen, in dessen Rahmen sich die EU zum Ziel gesetzt hat, Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen

(siehe Martens/Wolf 2006). Vor diesem Hintergrund fordert die Europäische Kommission eine Vision für die Zukunft europäischer Universitäten, die weitgehend auf marktorientierten, unternehmerischen Prinzipien basiert. Mit Politikkoordination (*coordinative activities*) wird die Kapazität internationaler Organisationen beschrieben, Politikprozesse durch das Zusammenbringen von Schlüsselakteuren zu steuern und damit die Umsetzung von Politikempfehlungen auf nationaler Ebene zu fördern. Dies trifft beispielsweise auf die von der Europäischen Union (EU) im Rahmen des Bologna-Prozesses eingesetzte *offene Methode der Koordination* zu (Europäische Kommission 2006; siehe auch De Ruiter 2009). Diese versteht sich als Instrument zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung eigener, kohärenter und transparenter Strategien und Politiken, insbesondere in denjenigen Bereichen, in denen gemeinsame EU-Politiken nicht möglich sind. Dabei geht es nicht um die gemeinsame Erarbeitung einer konkreten Gesetzgebung, sondern darum, kollektive Ziele festzulegen, die auf der Grundlage gemeinsamer Maßstäbe (*benchmarks*) (Statistiken, Indikatoren) und durch die Verwendung vergleichender, innovationsfördernder Instrumente zu erreichen sind (Europäische Kommission 2006).

Internationale Organisationen beeinflussen den nationalen Politikgestaltungsprozess auch durch die Herausarbeitung von gemeinsamen Standards (*standard setting*). Dabei werden verbindliche und unverbindliche Regeln, Standards, Normen und Zielvorgaben für den nationalen politischen Kontext vorgeschrieben. Das Konzept *governance by comparison*, welches von Martens (2007) beschrieben wurde, stellt eine besonders wichtige Form des *standard setting* dar. Internationale Organisationen sowie andere Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen entwickeln vergleichbare Standards zur Messung von Bildungsleistungen und -fortschritten, deren Ergebnisse auf nationaler Ebene häufig öffentliche Debatten anstoßen und konkrete politische Maßnahmen begründen. Solche internationalen Vergleiche, die ursprünglich von der OECD im Sekundarbildungsbereich verwendet wurden (Martens 2005: 43 ff; siehe de Olano et al. 2010 zur PISA-Studie), haben sich in den letzten Jahren zunehmend als wichtiges Politikinstrument im tertiären Bildungsbereich etabliert und eine besonders starke Wirkung auf nationale Hochschulsysteme entfaltet. Während solche komparativen Aktivitäten im Hochschulbereich teilweise von internationalen Organisationen wie der OECD mit ihren *Thematic Reviews of Tertiary Education* und vom Bologna-Prozess und dessen *Benchmark Reports* vorangetrieben werden, werden nationale Hochschulpolitiken zunehmend auch durch andere Leistungsvergleiche, wie zum Beispiel das *Shanghai Ranking*, das *Times Higher Education Ranking* und die komparativen Analysen des *Centrums für Hochschulentwicklung* (CHE - Gütersloh) entscheidend beeinflusst. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden nicht nur die Auswirkungen der Europäisierung

auf die französische Hochschulpolitik untersucht, sondern auch der Einfluss internationaler Leistungsvergleiche.

Entscheidend für nationale Reaktionen und eventuelle Reformmaßnahmen sind jedoch nicht nur die diversen Steuerungsmechanismen und Einflusspotentiale der internationalen Organisationen, sondern auch die Kapazität des Nationalstaates, Politikwandel hervorzurufen. Mit anderen Worten: Inwieweit ist der Staat in der Lage, notwendige Reformen politisch umzusetzen und korrigierend in das Hochschulsystem einzugreifen? Die Transformationskapazität des Staates und des Hochschulsystems stellen eine wichtige Variable bei der Erklärung nationaler Reaktionen auf Internationalisierungsprozesse, die Politikempfehlungen internationaler Organisationen und die Ergebnisse internationaler Leistungsvergleiche dar. Der innenpolitische Kontext kann die Richtung, Geschwindigkeit und Intensität nationaler Reaktionen auf internationale Impulse erheblich beeinflussen. Insofern fungieren nationale Transformationskapazitäten als Weichensteller für den Wandel von Bildungssystemen. Zwei wesentliche Bestimmgrößen von Transformationskapazität sind institutionelle Vetopunkte bzw. Vetospieler sowie historisch verankerte bildungspolitische Leitideen. Vetospieler (Tsebelis 1995) beschreiben die Wahrscheinlichkeit des politischen Wandels aufgrund des formalen Aufbaus des Staatsapparats sowie seiner politischen Akteure (legislative Kammern, Bürokrationen, Referenden, usw.). Politikwandel ist umso wahrscheinlicher, je kleiner die Anzahl der Vetospieler und je übereinstimmender deren Interessen und Präferenzen sind. Nationale Leitideen, die der Interpretation unterschiedlicher Sachverhalte dienen (siehe Meyer/Rowan 1977; Scott/Meyer 1994), beeinflussen ebenso die Transformationskapazität eines Bildungssystems. Solche Leitideen, wie beispielsweise soziale Gleichheit, Bildung als Humankapital, die humboldtsche Einheit zwischen Forschung und Lehre, können politische Sozialisations- und Lernprozesse begünstigen oder erschweren und damit die Auswirkungen von Internationalisierungsprozessen konditionieren. Mit anderen Worten: Je größer die Divergenz zwischen Leitideen auf der nationalen und internationalen Ebene, desto schwieriger gestaltet sich der Politikwandel. Vor diesem Hintergrund richtet sich der Fokus dieser Analyse der französischen Hochschulpolitik nicht nur auf die Rolle internationaler Akteure, deren Governance-Mechanismen und Einflusspotential, sondern auch darauf, wie ihre Empfehlungen in Frankreich institutionell „verdaut“ wurden.

Die Untersuchung von hochschulpolitischen Veränderungen in Frankreich ist von besonderem Interesse, nicht zuletzt weil bisher nur wenige theoriegeleitete politikwissenschaftliche Analysen zur französischen Hochschulpolitik und zum Zusammenspiel zwischen nationalen und internationalen Faktoren vorliegen (für Ausnahmen siehe Witte 2006; Musselin/Paradeise 2009). Frankreich kann aufgrund einiger historischer und institutioneller Eigenarten als wichtiger Sonderfall (eng. *crucial case*) gelten. Erstens

verfügt Frankreich nach wie vor über ein stark zentralisiertes, staatlich gelenktes öffentliches Hochschulsystem - und dies in einem Land, dessen öffentliche Institutionen als besonders reformresistent gelten (Musselin/Paradeise 2009: 21). Andere Untersuchungen zur Bildungs- und Hochschulpolitik haben in den letzten Jahren belegt, dass der Zentralismus und eine starke Exekutivmacht förderlich für bildungspolitische Transformationen und vor allem auch marktorientierte Reformen sein können (Dobbins/Knill 2009), während stark dezentralisierte politische Institutionen bzw. ein starker Föderalismus eine hemmende Wirkung haben können (Dobbins/Martens 2010). Im französischen Falle gilt es deshalb zu untersuchen, inwieweit das Vorhandensein starker staatszentrierter Institutionen für die Umsetzung von vorwiegend marktorientierten Reformen vorteilhaft ist. Zweitens befindet sich Frankreich in einer Sonderstellung hinsichtlich seiner gesamtgesellschaftlichen Leitideen. Das tief verwurzelte Prinzip der Gleichheit (*égalité*) bedeutete bisher eine starke Abneigung gegen Wettbewerb zwischen Bildungsträgern und Diskrepanzen im Bildungssystem im Hinblick auf Qualität und institutionelle Differenzierung. Historisch wird der Zentralstaat als Garant für die soziale Gleichheit und Gerechtigkeit betrachtet, was bisher in vielen Fällen zur Folge hatte, dass Versuche, Hochschulen eine stärkere Autonomie und damit Möglichkeiten zur institutionellen Differenzierung zu gewähren, im akademischen Umfeld starken Widerstand hervorriefen. Die Präferenz für staatszentrierte Lösungen geht auch mit einer tief verwurzelten Abneigung gegen vermeintlich neo-liberale marktorientierte *Policies* einher. Drittens muss davon ausgegangen werden, dass ein durch internationale Impulse angestoßener Politikwandel ein gewisses Maß an Offenheit für *policy learning* und Politiktransfer voraussetzt. Frankreich wurde bisher jedoch ein eher geringes Interesse an internationalen Leistungsvergleichen und Lösungen aus anderen Ländern attestiert (Musselin/Paradeise 2009: 45). Auch die unterdurchschnittlichen Ergebnisse französischer Hochschulen bei internationalen Leistungsvergleichen (z.B. *Shanghai-Ranking*, *Times Higher Education*) werden häufig mit Verweis auf die historische, kulturelle und soziale Sonderstellung des Landes (*particularisme français*) erklärt. Frankreich kann so – im Gegensatz zu Deutschland – eine hohe Skepsis gegenüber internationalen Vergleichen bescheinigt werden. Dies gilt auch für die Personalpolitik französischer Hochschulen, auf die die *New Public Management*-Welle der 1990er Jahre in Westeuropa keinen bedeutenden Einfluss hatte. Vor diesem Hintergrund soll untersucht werden, ob sich diese Haltung im Laufe der letzten Jahre, die durch das verstärkte bildungspolitische Engagement internationaler Organisationen und die zunehmende Transnationalisierung des Hochschulbereichs gekennzeichnet ist, verändert hat.

Die forschungsleitende Frage ist daher: Kommt es zu einem Wandel der französischen Hochschulpolitik im Zuge der Internationalisierung oder folgt Frankreich weiterhin primär eigenen Dynamiken? Im Hinblick auf die abhängige Variable gilt es zu un-

tersuchen (a) in welchen der unterschiedlichen Dimensionen – *politics*, *policy* und *polity* – Veränderungen für das Politikfeld Hochschulpolitik zu beobachten sind, (b) ob der beobachtbare Wandel auf *IO-Governance* als unabhängige Variable zurückzuführen ist und (c) wie sich dieser Wandel – moderiert durch die intervenierende Variable nationale Transformationskapazitäten – vollzieht. Der Fokus richtet sich dabei auf eventuelle Veränderungen in prozessualen Aspekten der hochschulpolitischen Konflikt- und Konsensbildung (*politics*), in hochschulpolitischen Institutionen, Strukturen und Normen (*polity*) und in *policy*-bezogenen Aspekten wie etwa der Rolle des Staates, politischen Gestaltungsprozessen und weiteren wichtigen inhaltlichen Aspekten, wie beispielsweise der Autonomie der Bildungsträger, Finanzierungsfragen, Qualitätssicherung und Abschlussstrukturen.

Da etablierte Strukturen schwer zu entwurzeln sind, gelten soziale und politische Phänomene oft als pfadabhängig. Im Folgenden wird deshalb die Geschichte des französischen Hochschulsystems kurz umrissen. Danach folgt ein Überblick über das politische System Frankreichs. Dabei gilt es, die Akteurskonstellationen und strukturellen Aspekte der französischen Hochschulpolitik, aber auch die historisch verwurzelten Bildungstraditionen und Leitprinzipien darzustellen. Anschließend werden die hochschulpolitischen Entwicklungen der letzten Jahre beschrieben, zuerst ohne Bezug zum transnationalen Kontext und danach im Hinblick auf die Reaktionen Frankreichs auf den Bologna-Prozess und weitere internationale Entwicklungen im tertiären Bildungsbereich, wie z.B. Leistungsvergleiche. Vor dem unten geschilderten institutionellen und politischen Hintergrund – hohe Handlungskapazität des Staates, hoher Mobilisierungsgrad der Reformgegner, traditionelle Skepsis gegenüber internationalen Vergleichen und marktorientierten Lösungen – ist im französischen Fall eine eher verhaltene Reaktion auf Internationalisierungsprozesse zu erwarten. Diese Annahme wird anhand der gegenwärtigen hochschulpolitischen Reformen überprüft, welche als Reaktion auf Internationalisierungsprozesse und die Angst bezüglich der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs verstanden werden können. Zum Schluss wird wieder auf den politikwissenschaftlichen Erklärungsrahmen Bezug genommen, um das Zwischenspiel zwischen nationalen und internationalen Faktoren am Beispiel Frankreich aufzuzeigen.

2. HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES FRANZÖSISCHEN HOCHSCHULSYSTEMS

Im Hinblick auf den Zentralisierungsgrad und die Rolle des Zentralstaates folgte das tertiäre Bildungssystem historisch einer ähnlichen Logik wie viele andere Politikfelder in Frankreich. Trotz seiner zentralistischen Tradition kann das französische Hochschulsystem jedoch auf eine turbulente Geschichte zurückblicken. Die im 12. Jahrhundert gegründete *Université de Paris* hatte zusammen mit der im selben Zeitraum gegründete

ten *Università di Bologna* einen erheblichen Einfluss auf die Entwicklung anderer europäischer Hochschulen. Die französischen (und europäischen) Universitäten des Mittelalters waren durch einen hohen Grad an akademischer Freiheit und Unabhängigkeit gekennzeichnet und genossen weitgehende Autonomie (siehe *Università di Bologna* 2005; Verger 1992: 48; Gieysztor 1992: 108). Die hohe Autonomie der *Université de Paris* und der ihr nachempfundenen Universitäten geriet jedoch im 16. und 17. Jahrhundert mit der Entstehung des Nationalstaates gehörig ins Wanken. Insbesondere während der Ära des Absolutismus unter Ludwig XIV (*Louis Quatorze*) mischte sich der Staat immer stärker in die internen Angelegenheiten der Hochschulen ein. Die universitäre Selbstverwaltung abgeschafft, und die französischen Universitäten de facto zu Anhängseln des Zentralstaates. Nach der Französischen Revolution dienten die Universitäten vor allem dazu, den Nationalstaat zu konsolidieren und die nationale Kohäsion zu fördern (Neave 2001: 37; Dobbins 2011). Doch mit der Machteroberung Napoléons kam es zu einer Kehrtwende in der französischen Hochschulpolitik. Napoléon löste die Universitäten des *ancien régimes* auf. Dabei wurden spezialisierte Hochschulen zur Herausbildung einer nationalen Elite (*grandes écoles*) eingerichtet und die bereits bestehenden *grands établissements*, wie beispielsweise das *Collège de France*, als Forschungsanstalten aufrechterhalten. Statt das alte Universitätssystem wiederherzustellen, wurden nur die einzelnen Fakultäten wiederhergestellt. Dabei wurde an der historischen Tradition der hierarchischen staatlichen Steuerung festgehalten, denn auch die einzelnen Fakultäten wurden von Paris aus gesteuert und sollten im Dienste der Öffentlichkeit fungieren (Schraeder 2007: 5).

Auf dieser Grundlage wurde das napoleonische Modell der staatlichen Steuerung in den darauf folgenden Jahrzehnten weiter konsolidiert. Nach der Niederlage im Krieg gegen Deutschland Ende des 19. Jahrhunderts scheiterte dann ein Versuch, die ursprünglichen Universitäten nach Humboldtschen Vorbild wiederherzustellen (siehe Musselin 2009: 17). Bis in die 1960er Jahre hinein war das französische Hochschulsystem durch zwei als paradox erscheinende Phänomene gekennzeichnet: Staatszentriertheit und strukturelle Zergliederung. Die Zentralisierung des Systems kam vor allem in der Vereinheitlichung der Bildungsabschlüsse und Lehrinhalte sowie der institutionellen Strukturen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Bildungsträger zum Ausdruck (Aust/Crespy 2009: 926). Die strukturelle Fragmentierung des Systems spiegelte sich in der Abwesenheit von multidisziplinären Universitäten als übergreifende Institutionen wider. Die Forschungsaktivitäten wurden in den *grands établissements* konzentriert, während die zergliederten *facultés* im Schatten der finanziell besser ausgestatteten, prestigereichen *grandes écoles* standen.

Das Fehlen von Universitäten im konventionellen Sinne über 150 Jahre lässt Frankreich als Sonderfall in der europäischen Universitätsgeschichte erscheinen (siehe auch

Schraeder 2008). Doch angesichts steigender Studentenzahlen Mitte des 20. Jahrhunderts setzte sich die Erkenntnis durch, dass das System modernen Herausforderungen nicht mehr gerecht werde. Im Jahre 1968 wurden mit dem *Loi Faure* – dem ersten Hochschulgesetz seit mehr als einem Jahrhundert – die Fakultäten geschwächt und die Universitäten als Gesamteinstitutionen wieder gestärkt. Doch in diesem Fall kann man eher von einem pfadabhängigen Wandel sprechen, da die Autonomie der Universitäten in Bezug auf Finanzen, Personalpolitik und inhaltliche Angelegenheiten weiterhin stark eingeschränkt blieb. Auch das *Loi Savary* (Savary-Gesetz) vom Jahre 1984, das die Universitäten in rechtlicher Hinsicht zu „wissenschaftlichen, kulturellen und berufsbezogene Einrichtungen“ machte, brachte keine grundlegenden Veränderungen mit sich, so dass man immer noch von einer „halbherzigen“ Autonomie sprechen konnte.

Auch im Hinblick auf die komplexe Struktur und Gliederung des Hochschulwesens kann Frankreich als europäischer Sonderfall gelten. Laut Chevaillier (2009: 159) umfasst das französische Hochschulsystem alle Programme, wofür ein *baccalauréat*-Abschluss notwendig ist. Allgemein wird zwischen Universitäten, *grandes écoles*¹ und *écoles spécialisées* unterschieden. Während Universitäten seit der Faure-Reform (1968) ein breites Spektrum an Fachbereichen vereinen und keine Zulassungsbeschränkungen haben, handelt es sich bei den *grandes écoles*² um spezialisierte Elite-Institute, die das Bestehen einer Zulassungsprüfung (*concours*) voraussetzen und nur Master-Studiengänge für künftige Führungskräfte anbieten. Im Gegensatz zu den Universitäten, die bis 2007 zum größten Teil der Aufsicht des nationalen Bildungsministeriums (*Ministère de l'Éducation Nationale*- MEN) unterlagen, befinden sich die *grandes écoles* in der Verantwortung der unterschiedlichen Ministerien.³ Die *instituts universitaires* umfassen die ca. 120 *instituts universitaires professionnalisés* (IUP) im kaufmännischen, naturwissenschaftlichen und technischen Bereich, die einen starken Bezug zur Berufspraxis haben, sowie die *instituts universitaires de technologie* (IUT) und die im Jahre 1989 eingerichteten *instituts universitaires de formation des maîtres* (IUFM), die Lehrer

¹ Im Sekundarbildungssystem werden auch Vorbereitungskurse für die *grandes écoles* (*Classes Préparatoires aux Grandes Écoles* - CPGE) angeboten.

² Die Ausbildung dauert in der Regel vier bis fünf Jahre. Die *École Nationale d'Administration* (ENA), *Polytechnique* und die *Haute École des Hautes Études Commerciales* gelten als besonders prestigeträchtig.

³ z.B. dem Industrieministerium und Landwirtschaftsministerium. Die *écoles de commerce* unterliegen der Aufsicht regionaler Industrie- und Handelskammern; eine Ausnahme bilden die *écoles nationales supérieures* (ENS) und die *Fondation Nationale des Sciences Politiques*, die dem für Hochschulpolitik zuständigen Ministerium unterstanden, d.h. bis 2007 dem *Ministère de l'Éducation Nationale* und seitdem dem *Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*.

ausbilden.⁴ Besonders auffällig im französischen Falle ist die institutionelle Trennung zwischen Einrichtungen mit expliziter Forschungsorientierung, wie beispielsweise den vier *écoles normales supérieures*, und den weniger forschungsorientierten Universitäten, die etwa 85% der insgesamt 2,2 Millionen Studenten umfassen (siehe Musse-
lin/Paradeise 2009; Kaiser 2007: 12ff.). Auch die *grands établissements*, die beispiels-
weise das *Collège de France*, das *Conservatoire National des Arts et Métiers*, *Institut
d'études politiques de Paris*, die *École des hautes études en sciences sociales* und die
polytechnischen Hochschulen in Grenoble und Bordeaux umfassen, gehören zu den
prestigeträchtigen Forschungseinrichtungen.⁵

Ähnlich komplex gestalteten sich die bisherigen französischen Abschlussstrukturen.
Bis zu den Reformen im Rahmen des Bologna-Prozesses wurde im Allgemeinen zwi-
schen nationalen Abschlüssen (*diplômes nationaux*) und hochschulspezifischen Ab-
schlüssen⁶ sowie zwischen Kurz- und Langzeitstudiengängen im Falle des ersten Hoch-
schulabschlusses unterschieden. Die zwei Jahre dauernden Kurzzeitstudiengänge wur-
den vor allem von den technisch orientierten *instituts universitaires de technologie*
(IUT) und den an den *lycées* angesiedelten *sections de techniciens supérieurs* (STS)
angeboten und richteten sich an Studenten, die das so genannte *diplôme universitaire de
technologie* (DUT) oder ein *brevet de technicien supérieur* (BTS) anstrebten (siehe Ma-
lan 2004). Bis vor einigen Jahren gliederten sich die Studienphasen an Universitäten in
drei Zyklen, die auf der Anzahl der Studienjahre nach dem *baccalauréat* beruhten. Der
erste „Zyklus“ (*première cycle* = *baccalauréat* + 2 Jahre Hochschulstudium) konnte mit

⁴ Darüber hinaus bestehen die so genannten *établissements publics à caractère administrative*. Diese Hochschul-
einrichtungen umfassen 17 Ingenieur-Hochschulen, acht *instituts d'études politiques* sowie zehn weitere Hoch-
schulen.⁴ Zudem können ca. 45 *grandes écoles* mit Schwerpunkt Außenhandel und Betriebswirtschaft sowie fünf
katholische Hochschulen trotz staatlicher Finanzierung als private Hochschulen gelten (Kaiser 2007: 13).

⁵ Den begehrten Status als *grand établissement* besitzen auch zahlreiche Hochschulen, die der Aufsicht des Land-
wirtschaftsministeriums (z.B. *Centre international d'études supérieures en sciences agronomiques*), des Gesund-
heitsministeriums (*École des hautes études en santé publiques*) und anderer Ministerien unterstehen (z.B. *Institut
national du sport, de l'expertise et de la performance*, das dem für Sport zuständigen Ministerium untersteht. Das
Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace befindet sich unter Aufsicht des Verteidigungsministeriums).

⁶ Nationale Abschlüsse (*diplômes nationaux*) werden auf nationaler Basis verliehen und beruhen auf standardis-
ierten nationalen pädagogischen Standards, die im Rahmen nationale „formats“ und des so genannten *Habilita-
tionsverfahrens* (Überprüfung von Lehrinhalten durch das Nationale Bildungsministerium) bestimmt werden.
Diese Abschlüsse gelten als gleichwertig und unabhängig der Hochschuleinrichtung, an der Bildungsgrad erwor-
ben wurde. Hochschulspezifische Diplome werden mit dem Siegel der einzelnen Hochschulen verliehen und un-
terliegen der Verantwortung der einzelnen Hochschulen (siehe Kaiser 2007).

einem *diplôme d'études universitaires générales* (DEUG)⁷ oder einem *diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques* (DEUST)⁸ abgeschlossen werden. Der darauf folgende und zwei Jahre dauernde *deuxième cycle* (= *baccalauréat* + mind. 4 Jahre Hochschulstudium) wurde mit dem *licence* abgeschlossen. Nach einem erfolgreich abgeschlossenen dritten Zyklus (= *baccalauréat* + mindestens 5 Jahre Hochschulstudium) wurden unterschiedliche Varianten des *maîtrise* verliehen.⁹ Auch die an den *grandes écoles* angebotenen Programme können als hochgradig vielfältig gelten und unterscheiden sich in ihrer Struktur je nach Fachrichtung, Institution und zuständigem Ministerium (siehe Kaiser 2007). Im Gegensatz zu den Universitäten werden hier hauptsächlich erst nach fünf Jahren berufsqualifizierende Abschlüsse verliehen.

Darüber hinaus bestanden unterschiedliche Studienmodule und Abschlusstrukturen für die ca. 120 *instituts universitaires professionnalisés* (IUP). Hierzu gehören das *diplôme d'études universitaires professionnalisées* (DEUP), das nach zwei Jahren Hochschulstudium (*baccalauréat* + 2) verliehen wird, das nach drei Jahren verliehene *licence d'IUP* sowie das so genannte *maîtrise d'IUP* und das *maîtrise d'ingénieur-maître* (bac + 4). Auch im dritten Zyklus (*troisième cycle*) wurde zwischen akademisch- und berufsorientierten Abschlüssen unterschieden. Das nach einem Jahr verliehene DEA (*diplôme d'études approfondies*) galt als Vorbereitung zum *doctorat*, welches in der Regel drei bis vier Jahre in Anspruch nahm.¹⁰

2.1 Steuerungsstrategien und Leitideen im französischen Bildungswesen

Nach Clark (1983) kann das französische Hochschulwesen als stark zentralisiert gelten. Die starke Verstaatlichung des Systems hat zur Folge, dass hochschulpolitische Entwicklungen häufig das direkte Ergebnis einer gezielten Regierungspolitik sind. Deshalb lohnt sich ein Blick auf das französische Regierungssystem. Frankreich kann als semi-präsidentielle Demokratie bezeichnet werden (Ismayr 1997: 15). Ähnlich wie präsidentielle Systeme haben semi-präsidentielle Systeme einen direkt gewählten Präsidenten, der eine wichtige Rolle bei der Regierungsbildung einnimmt. Doch im Gegensatz zum

⁷ Mit acht unterschiedlichen Fachrichtungen: Geisteswissenschaften, Kunst, Sprachen, Sozialwissenschaften, Recht, Wirtschaft und Management, Naturwissenschaften und Technologie.

⁸ DEUST: berufsqualifizierender und stark an regionalen Wirtschaftszweigen orientierter Abschluss, der für diverse technisch orientierte Studiengänge vergeben wurde.

⁹ z.B. ein akademisches *maîtrise* (*licence* +1 Jahr) und ein berufsbildendes *maîtrise professionnelle* sowie das berufsbildende *maîtrise de sciences de gestion* im naturwissenschaftlichen Bereich (*MSG*) und das für Informatiker vorgesehene *maîtrise de méthodes informatiques*.

¹⁰ Die darauf folgende forschungsorientierte *habilitation à diriger des recherches* (HDR), kann als höchster akademischer Grad im französischen Hochschulwesen angesehen werden (siehe Malan 2004).

reinen Präsidialismus darf auch das Parlament über die Regierung mitentscheiden und – im Gegensatz zum US-amerikanischen Gesetzgebungsprozess – beeinflusst die Regierung das Tagesgeschäft des Parlamentes stark (Abromeit/Stoiber 2006: 103). An der Spitze der Exekutive stehen zwei Personen, der Präsident und der Regierungschef (Kempf 1997: 283–286; Abromeit/Stoiber 2006: 103). Im französischen System kann es durchaus vorkommen, dass der Staatspräsident (*Président de la République*) und der Regierungschef (*Premier Ministre*) entgegen gesetzten politischen Lagern angehören und dass dem Präsidenten damit keine eigene Mehrheit im Parlament (*Assemblée nationale*) zur Verfügung steht (siehe Abromeit/Stoiber 2006: 104; Ismayr 1997: 15). In solchen Fällen, die im französischen Sprachgebrauch als *cohabitation*¹¹ bezeichnet werden, ist nicht nur von einem besonders schwierigen Konsensfindungsprozess, sondern auch von häufigen präsidentiellen Vetos beziehungsweise verwässerten Reformen auszugehen. Im Falle des *fait majoritaire*, das heißt wenn Regierungschef und Präsident aus derselben Partei stammen, die gleichzeitig auch über die parlamentarische Mehrheit verfügt, kann man in Frankreich von einem hohen legislativen *Output* und damit einer hohen Wahrscheinlichkeit von Politikwandel ausgehen (vgl. Tsebelis 1995). Dies ist seit dem Jahr 2002 der Fall, also fast während der gesamten Ära zunehmender Internationalisierung der Hochschulpolitik (seit der Unterzeichnung des Sorbonne-Abkommens im Jahre 1998 bis Gegenwart).

Jenseits des Gesetzgebungsverfahrens und der seit 2002 günstigen Voraussetzungen für politische Reformen kann die hohe hochschulpolitische Handlungskapazität der französischen Regierung auch durch einen weiteren wichtigen Faktor erklärt werden: Die starke Zentralisierung des Bildungssystems. Diese ist im Einklang mit der für Frankreich typischen Tendenz zur politischen Vereinheitlichung und zentralstaatlichen Steuerung, die der Logik der „*L'une et indivisible République*“ folgt: Trotz Trends zur Regionalisierung und Verstärkung subnationaler Verwaltungen in den letzten Jahren herrscht nach wie vor ein gesellschaftlicher Konsens, dass Frankreich eine einheitliche Nation sei, in der die Zentralregierung den Volkswillen verkörpert, der durch subnationale bürokratische Institutionen im Auftrag des Zentralstaates umgesetzt werde (Edwards/Hupe 2000: 129–131). Mit dieser staatszentrierten Politikformulierung verkörpert Frankreich das von Katzenstein (1976:15) beschriebene Prinzip der politischen Konzentrierung (siehe auch Lüger 1994), was sich in der hohen exekutiven Handlungskapazität des Zentralstaates widerspiegelt.

Die starke Staatszentriertheit des Hochschulwesens kommt vor allem in der traditionell geringen Autonomie der Universitäten im Hinblick auf die Finanz-, Personal- und

¹¹ Dies war zuletzt zwischen 1997 und 2002 unter der Präsidentschaft Jacques Chiracs der Fall, als der Sozialist Lionel Jospin das Amt des Premierministers innehatte.

Zulassungspolitik zum Ausdruck. Dennoch argumentieren Musselin/Paradeise (2009: 22-23), dass ein allzu starker Fokus auf die Zentralisierung des Hochschulwesens zu kurzfristig sei, da das Hochschulsystem auch erheblich von der akademischen Gemeinschaft mitbestimmt werde. Zum Einen pflegen einflussreiche Fakultätsvertreter enge Beziehungen mit dem Bildungsministerium und fungieren als Bindeglied zwischen dem Staatsapparat und den einzelnen Hochschulfakultäten (Friedberg/Musselin 1993), so dass man eher von einer zentralisierten „co-administration“ (auch *co-gestion; co-management*) hochschulpolitischer Angelegenheiten sprechen kann als von übergreifender staatlicher Kontrolle. Ein besonders wichtiges Bindeglied zwischen dem Staat und der akademischen Gemeinschaft ist der CNESER (*Conseil nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche* / Nationaler Rat für das Hochschulwesen und die Forschung).¹²

Zum Anderen zeichneten sich die Hochschulen bis vor kurzem auch durch die Abwesenheit einer starken exekutiven Leitungsebene aus und orientierten sich dementsprechend am akademischen Kollegialitätsprinzip. Die engen Verflechtungen zwischen dem Zentralstaat und wichtigen Mitgliedern einzelner Fakultäten hatten zur Folge, dass die Universitäten auch nach den Reformen der späten 1960er keine starken kollektiven Akteure darstellten und aufgrund der schwachen zentralen Leitungsebene nicht vom Staat als relevante Partner angesehen wurden.

Das französische Hochschulsystem unterscheidet sich von anderen westeuropäischen Bildungssystemen auch im Hinblick auf die ihm zugrunde liegenden bildungspolitischen Leitideen. Besonders bemerkenswert ist der für Außenstehende als paradox erscheinende Dualismus zwischen dem der französischen Revolution entstammenden und tief verwurzelten Prinzip der *égalité* (Gleichheit) und dem faktischen elitären Charakter zahlreicher Aspekte des Bildungs- und Hochschulsystems. Einerseits wird der Staat im französischen Kontext als Garant für Bildungsgleichheit verstanden: Durch eine dirigistische staatliche Steuerung und Kontrolle des Bildungswesens sowie gleiche Rahmenbedingungen für alle Bildungsträger (z.B. Hochschulzulassung und Finanzierung) sollen gleiche Chancen für alle Bildungsteilnehmer, unabhängig von deren sozioökonomischer oder ethnischer Herkunft, geschaffen werden. Damit ist das Steuerungsmuster stark interventionistisch und bürokratisiert. Sowohl interne als auch externe Studien belegen jedoch, dass das Bildungssystem stark darauf ausgerichtet ist, eine nationale Elite zu bilden (Baudelot 2009). Es wird darüber hinaus argumentiert, dass die durch das Schul-

¹² Diese Einrichtung setzt sich aus Hochschullehrern und -verwaltungsangestellten zusammen, die zum Teil vom Staat ernannt werden und zum Teil durch Studentengewerkschaften und Hochschulpersonal gewählt werden (Chevaillier 2007). Der Rat muss bei allen wichtigen hochschulpolitischen Entscheidungen des Ministeriums eingebunden werden, besitzt aber nur eine beratende Funktion.

system produzierte soziale Ungleichheit innerhalb des Hochschulwesens sogar verstärkt wird. Andererseits gibt es in Frankreich ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Gleichwertigkeit und Gleichrangigkeit aller Universitäten (Schraeder 2007: 7), die durch deren enge Bindung an das Ministerium gewährleistet wird. Andererseits fördert die institutionelle Trennung zwischen *grandes écoles* und Universitäten strukturelle Ungleichheiten, da *grandes écoles* – als Bildungsstätten für die nationale Elite – finanziell stark privilegiert werden und damit eine weitaus höhere Qualität der Bildung gewährleisten können (siehe Aghion/Cohen 2004: 136).¹³ In diesem Zusammenhang wird kritisiert, dass die schlechter ausgestatteten Universitäten dazu dienen, diejenigen vorwiegend aus der Mittel- und Unterschicht stammenden Studenten abzufangen, die einen Studienplatz in einer der renommierten *grande écoles* nicht erhalten. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Universitäten gesetzlich verpflichtet sind, jeden *baccalauréat*-Absolventen zuzulassen. Die mangelnde Vorbereitung der Studenten und die unzureichenden institutionellen Kapazitäten der Universitäten tragen jedoch teilweise dazu bei, dass ca. die Hälfte der Studienanfänger ihr Studium im ersten Jahr abbricht (siehe McKenzie 2009).

Der französische Politikgestaltungsprozess und damit auch die Transformationskapazität des Landes werden auch durch einen weiteren nicht zu unterschätzenden Faktor geprägt, nämlich den beispiellos hohen Mobilisierungsgrad von Reformgegnern und Gewerkschaften sowie die ausgeprägte Streikkultur. Das weitaus häufige Phänomen landesweiter Streiks lässt sich ironischerweise ausgerechnet mit der politischen Schwäche der Gewerkschaften erklären. Im Gegensatz zum korporatistisch geprägten politischen Prozess, wie beispielsweise in Deutschland, den Niederlanden oder Österreich, sind organisierte Interessen und Gewerkschaften in Frankreich nicht besonders stark an den frühen Phasen des Politikgestaltungs- und Planungsprozesses beteiligt (Quittkat 2006: 41; siehe auch Waarden 1996).¹⁴ Stattdessen besitzt der französische Politikgestaltungsprozess einen geschlossenen, „top-down“ Charakter¹⁵. Die stark staatszentrierte Politikgestaltung hat häufig zur Folge, dass Streiks aus Sicht der Gewerkschaften und Betroffenen die einzige praktikable Einflussmöglichkeit auf vom Staat bereits beschlossene Politiken darstellen (Deutsche Welle 2010).

¹³ Beispielsweise besuchen ca. 50 % der Akademikerkinder eine *grande école* oder einen entsprechenden Vorbereitungskurs, obwohl ihre Eltern nur ca. 15 % der Beschäftigten ausmachen (Observatoire des Inégalités 2010; siehe auch McKenzie 2009; van Zanten 2010)

¹⁴ Dies hat einerseits mit der Zersplitterung, dem Mitgliederschwund und infolgedessen dem Bedeutungsverlust der Gewerkschaften zu tun (Kempf 1997: 310–311). Andererseits gehört politische Interessenvermittlung nicht zu den Kernaktivitäten der französischen Gewerkschaften, so dass sie selten am politischen *Agenda-Setting*-Prozess beteiligt sind.

¹⁵ Nicht zuletzt auch weil staatliche Entscheidungsträger vorwiegend an Elite-Hochschulen ausgebildet werden.

Im Falle der linksgerichteten politischen Kräfte kann man zusätzlich von einer reflexartigen Angst vor vermeintlich neoliberal inspirierten Reformen und der Herausbildung einer Zwei-Klassen-Gesellschaft sprechen (siehe McKenzie 2009: 56). Die historisch stark verankerte Rolle des Staates im Bildungswesen hat dazu geführt, dass auch wohlwollende Reformen, die auf Bürokratieabbau, Autonomie, Wettbewerb, Dezentralisierung und auf weniger Staat abzielen (wie z.B. das oben besprochene Savary-Gesetz) häufig als Angriff auf das Prinzip der *égalité* interpretiert werden. Mit anderen Worten werden viele Reformvorschläge reflexartig als Affront gegen die Bildungsgleichheit interpretiert, auch wenn gerade die bestehenden Paradigmen dieses Prinzip stark belasten und sowohl das Schulsystem als auch das Hochschulsystem durch einen hohen Grad an Selektivität gekennzeichnet sind (Baudelot/Establet 2009: 10; Aghion/Cohen 2004). Diese schwierige Konstellation und die fast legendären landesweiten Streiks im öffentlichen Dienst, wovon das Bildungssystem ein integraler Bestandteil ist, verringern die Handlungskapazität des Staates trotz günstiger institutioneller Voraussetzungen für Reformen.

Wie in der Einleitung bereits angedeutet, kann man aufgrund dieser reformhinderlichen Faktoren (Festhalten an Leitideen, hoher Mobilisierungsgrad der Reformgegner, Abneigung gegen internationale Vergleiche) und der reformförderlichen Faktoren (starke zentrale Steuerungskapazität des Staates, klare Mehrheitsverhältnisse) die bildungspolitische Transformationskapazität Frankreichs als eher mäßig einstufen. Damit verknüpft sich für die letzten ca. 10 Jahre die Erwartung eines moderaten Wandels. Bevor diese Erwartung anhand der gegenwärtigen Entwicklungen geprüft werden können, richtet sich zunächst der Blick auf die hochschulpolitischen Entwicklungen der 1980er und 1990er.

2.2 Reformen des Hochschulwesens ab 1985 (vor Bologna)

Nach dem Savary-Gesetz des Jahres 1984 kam es zu einigen wesentlichen Veränderungen, die darauf abzielten, das Hochschulsystem dynamischer und anpassungsfähiger zu gestalten. Zwar bekamen die französischen Universitäten infolge des Savary-Gesetzes neue Rechte, doch bis Mitte der 1980er Jahre galt das Hochschulsystem nach wie vor als stark staatszentriert. Die Universitäten verfügten über einen sehr geringen Handlungsspielraum und konnten noch keineswegs als starke, strategisch handelnde Akteure gegenüber dem Staat auftreten (Musselin 2001). Dies spiegelte sich beispielsweise darin wieder, dass die gewählten Universitätspräsidenten noch keine wichtigen Entscheidungsträger darstellten, sondern vielmehr bemüht waren, Konflikte zwischen Fachbereichen innerhalb ihrer Institutionen zu verhindern (Mignot-Gérard 2003: 75). Mit dem *Devaquet*-Gesetzentwurf vom Jahre 1986 sollten Teile des Savary-Gesetzes zurückge-

nommen und das Hochschulwesen dezentraler und heterogener werden. Dabei sollten die Einflussmöglichkeiten der Professorenschaft verstärkt und den Hochschulen ermöglicht werden, eigene Zulassungsbedingungen festzulegen. Dadurch sollte der Wettbewerb und die Differenzierung zwischen den Hochschulen gefördert werden. Die vermeintliche Liberalisierung des Hochschulwesens stieß jedoch auf heftigen Widerstand unter den Studenten, die auf der Aufrechterhaltung landesweit einheitlicher Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Zulassung und Finanzierung für die Hochschulen bestanden. Die zum Teil gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Studenten und Polizisten ließen den Gesetzentwurf scheitern, so dass das stark staatszentrierte Savary-Gesetz bis vor kurzem (siehe unten - Abschnitt *Péresse-Reformen*) den zentralen Rahmen für die französische Hochschulpolitik bildete.

Mit der Ernennung Lionel Jospins zum Bildungsminister (1988) wurde jedoch eine neue Reformphase eingeläutet, die sich vor allem auf die Steuerung der Hochschulen und das Verhältnis zwischen den Universitäten, dem Staat und ihrem sozioökonomischen Umfeld auswirkte. Besonders erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist die neue Politik der *contractualisation* bzw. *politique contractuelle*. Diese Neuerung sah vor, dass ca. fünf bis zehn Prozent der Universitätshaushalte auf der Grundlage von Vierjahresverträgen (*contrats quadriennaux*) mit dem Staat finanziert werden sollten. Die Universitäten wurden aufgefordert, strategische Entwicklungspläne mit Zielvorgaben für die nächsten vier Jahre zu entwerfen. Diese aus der französischen Forschungsförderungspolitik entlehnte Strategie führte einerseits zu einer aktiveren Rolle von Universitätspräsidenten, die mit der Festlegung von Prioritäten beauftragt wurden. Andererseits wurde auch die Bedeutung von universitätsinternen Entscheidungsgremien, die bisher eher für ihre vorbehaltlose Zustimmung von Regierungsmaßnahmen bekannt waren, immer wichtiger, da sie nunmehr direkt an der Entwicklung von kollektiven Strategien beteiligt wurden (Musselin/Paradeise 2009: 28). Bei gleichzeitiger Erhöhung der staatlichen Finanzierungsgrundlage wurde innerhalb der Hochschulen ein stärkerer Fokus auf strategische Planung und den Ausbau von administrativen Strukturen zur Umsetzung der mit dem Ministerium vereinbarten Entwicklungsziele gelegt. Auch innerhalb des Bildungsministeriums wurde mit der *Direction de la programmation et du développement universitaire* (DPDU) eine neue Abteilung eingerichtet, die sich explizit mit Fragen der Hochschulsteuerung und -planung sowie der Implementation neuer vertragsbasierter Prozeduren und Maßnahmen befasste (siehe Musselin/Paradeise 2009: 25-26).

Darüber hinaus wurde die DPDU mit der Koordination des 1990 initiierten Programms *Université 2000* beauftragt, welches neben der *contractualisation*-Politik und der damit verbundenen administrativen Stärkung der Universitäten eine weitere wichtige hochschulpolitische Neuerung in der „vor-Bologna-Phase“ einläutete. Zusätzlich zur

Erhöhung der Studentenzahlen und zur Stärkung der Hochschulen außerhalb der Metro-
polen sollte das Programm zu einer effektiveren Einbindung regionaler und lokaler Be-
hörden und Wirtschaftsunternehmen in hochschulpolitische Planungsprozesse führen.
Mit anderen Worten sollten durch die Entwicklung von Steuerungsstrategien im Ein-
klang mit lokalen wirtschaftlichen und sozialen Interessen die Ära der Isolation der
Universitäten beendet werden und das dynamische Verhältnis zwischen Universitäten
und ihrem territorialen Umfeld zum Vehikel der Mobilisierung und Modernisierung
werden (INRP 2005: 41). Auch die so genannte Bayrou-Reform aus dem Jahr 1997
brachte eine weitere wesentliche Neuerung, nämlich die obligatorische Evaluation der
Hochschulen durch das staatliche *Comité National d’Evaluation* (CNE), um deren Re-
chenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit zu gewährleisten (siehe Bieber 2007;
Musselin 2001). Im selben Zeitraum wurde ein neues staatliches Programm – *Université
du troisième millénaire* – lanciert, welches nicht nur eine stärkere Koordination mit lo-
kalen Akteuren vorsah, sondern auch die Beteiligung der Regionen und lokaler Behör-
den bei der Finanzierung der Hochschulen und von Forschungsprojekten (siehe Quinio
1998).

Insgesamt zeigt sich, dass die französische Hochschulpolitik bereits vor dem Bolog-
na-Prozess und der gegenwärtigen Phase zunehmender Internationalisierung von einer
hohen Reformdynamik geprägt war. Die Herausarbeitung von Vierjahresverträgen
(*contrats*) mit dem Staat führte zur Entwicklung von kollektiven Identitäten, Normen
und Themensetzungen innerhalb französischer Universitäten sowie zur Stärkung der
Managementebene. Universitätsverwaltungen sahen sich nunmehr nicht nur mit neuen
internen Aufgaben konfrontiert, wie z.B. der Erarbeitung von Leistungsindikatoren und
Lehrstuhlmanagement, sondern auch mit der Pflege und dem Ausbau von Kontakten
mit externen Partnern auf lokaler und regionaler Ebene (Musselin / Paradeise 2009: 29;
siehe auch Frémont 2004 et al.). Durch die neu geschmiedeten hochschulpolitischen
Allianzen veränderte sich der Steuerungsmodus der französischen Hochschulpolitik
insgesamt weg von hierarchischer und zentralstaatlicher Steuerung („*pilotage central*“)
und damit hin zu einem neuartigen polyzentrischen und horizontalen Politikgestal-
tungsmuster (INPR 2005: 41; Musselin/Paradeise 2009), in dem auch die Universitäten
und Regionen einflussreiche Akteure im Politikgestaltungsprozess darstellen. Zwar wa-
ren in diesem Zeitraum erste Anzeichen einer stärkeren Markt- und Wettbewerbsorien-
tierung des französischen Hochschulsystems zu erkennen. Dennoch sind in diesem Zu-
sammenhang zwei Aspekte hervorzuheben. Erstens verfügten die französischen Univer-
sitäten im Vergleich zu den angelsächsischen und nordeuropäischen Ländern nach wie
vor über sehr eingeschränkte Autonomie – vor allem im Hinblick auf Finanz- und Per-
sonalentscheidungen. Außerdem muss hervorgehoben werden, dass fast ausschließlich
der Zentralstaat als Impulsgeber für die bisherigen Reformen fungiert hat, d.h. erst

durch intensive staatliche Lenkungsversuche erhielten die Universitäten mehr Entscheidungskompetenzen. Zweitens muss betont werden, dass die bisherigen Veränderungen nicht als Ergebnis der Orientierung an internationalen Trends bewertet werden können. Laut Musselin und Paradeise (2009: 45) handelte es sich bei den institutionellen Erneuerungen um genuin französische Prozesse, die insbesondere von der *contractualisation* – einem staatlichen Lenkungsinstrument – ausgelöst wurden.¹⁶

3. IO-GOVERNANCE UND DIE INTERNATIONALISIERUNG DES FRANZÖSISCHEN HOCHSCHULSYSTEMS

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass sich die französische Hochschulpolitik in einem Prozess der ständigen Weiterentwicklung befindet, der vor allem durch staatliche Lenkungsversuche und kostenintensive Investitionsprogramme gekennzeichnet ist. Im folgenden Abschnitt richtet sich das Augenmerk der Analyse auf internationale Faktoren und deren Einfluss auf das Tertiärbildungswesen und insbesondere die Universitäten. Anhand der empirischen Entwicklungen soll erläutert werden, ob die zunehmende Internationalisierung des Politikfelds der französischen Hochschulpolitik, die bisher wenig von externen Entwicklungen geprägt wurden, eine neue Stoßrichtung verliehen hat. Dabei richtet sich das Augenmerk auf die Koordinationsaktivitäten auf internationaler Ebene (v.a. die Rolle Frankreichs bei der Entstehung des Bologna-Prozesses), die Setzung gemeinsamer transnationaler Standards (v.a. im Rahmen des Bologna-Prozesses und durch internationale Leistungsvergleiche) sowie die Etablierung eines gemeinsamen Diskurses über die Notwendigkeit von Reformen.

3.1 Der Bologna-Prozess in Frankreich

Der Bologna-Prozess kann als Form von *soft governance* betrachtet werden, der seine Wirkung durch die freiwillige Setzung von gemeinsamen Standards (*standard setting*) sowie durch stärkere transeuropäische Kommunikation und Koordinationsbemühungen entfaltet. Dabei kommt es zur Verbreitung von *best practices* und zur Förderung von hochschulpolitischen Strategien, die im Hinblick auf die Herausforderungen der Wissensökonomie als besonders erfolgreich gelten. Dazu gehören nicht nur die gestuften Studienstrukturen, sondern auch neue Instrumente der Qualitätssicherung, der Hochschulfinanzierung und der staatlichen Steuerung des Hochschulwesens, die durchaus auch das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen transformieren können.

¹⁶ Es gibt keine Belege, dass diese Reformen von Skandinavien ausgingen, wo ähnliche Mehrjahresverträge zwischen Hochschulen und dem Staat abgeschlossen werden.

Im Gegensatz zur Schweiz (Bieber 2009: 14) und zu Deutschland (Niemann 2009; 2010) befand sich die französische Hochschulpolitik bereits zu Beginn des Bologna-Prozesses in einem dynamischen Reformprozess, der vorwiegend mittels der *politique contractuelle* (siehe oben) vorangetrieben wurde.¹⁷ Nun drängt sich die Frage auf, inwieweit sich die bekanntlich introvertierte Haltung französischer Entscheidungsträger (Pape 2009: 108-109) seit der Initiierung des Bologna-Prozesses geändert hat und ob die transnationale Dimension der französischen Hochschulpolitik eine neue Stoßrichtung verliehen hat. In diesem Abschnitt werden drei wichtige Reformwellen besprochen: 1) die Umsetzung der expliziten Bologna-Vorgaben hinsichtlich Studienstrukturen und Qualitätssicherung, 2) weitere Reformen im Bereich der Hochschulsteuerung und 3) die gegenwärtigen Reformen der Sarkozy-Regierung (sog. *Pécresse-Reformen*). Dabei soll gezeigt werden, dass der hochschulpolitische Reformkurs der letzten 10 Jahre nicht ausschließlich von der Bologna-Reform beeinflusst wurde, sondern auch in hohem Maße von der Transnationalisierung des Politikfeldes und den dadurch ausgelösten Ängsten vor dem Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit und dem Reformgeist französischer Regierungspolitiker.

Was die Schaffung eines europäischen Hochschulraumes angeht, war Frankreich von Anfang an ein wichtiger Impulsgeber (Schraeder 2008: 6). Trotz der Reformbemühungen seiner Vorgänger (siehe oben) bangte Bildungsminister Claude Allègre Mitte bis Ende der 1990er um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des französischen Hochschulwesens, das seiner Auffassung nach zu stark darauf ausgerichtet war, eine nationale Verwaltungselite auszubilden. Vor allem wegen der institutionellen Bevorzugung der *grandes écoles* und der mangelnden Synergien zwischen den Universitäten und anderen Hochschultypen wurde der wissenschaftlichen Forschung zu wenig Raum geboten, so der Minister (siehe Witte 2006: 272). Vor diesem Hintergrund setzte sich Allègre zum Ziel, die unproduktive und „forschungshemmende“ Diskrepanz zwischen Universitäten und *grandes écoles* zu verringern (ibid: 272). Zu diesem Zweck wurde eine staatliche Kommission unter der Leitung von Jacques Attali (*Commission Attali*) beauftragt, Reformenvorschläge zur Modernisierung des französischen Hochschulwesens vorzuschlagen. Die Kommission bemängelte vor allem die verschachtelte Kompetenzenverteilung zwischen unterschiedlichen staatlichen Instanzen und die insbesondere für Außenstehende unübersichtliche Vielfalt an Hochschulinstitutionen und -abschlüssen und argumentierte dabei, dass das verwirrende System nicht in der Lage sei, die Herausforderungen der Wissensökonomie zu bewältigen (Attali et al. 1998: 10). Vielmehr sei das

¹⁷ Dabei wurde jedoch betont, dass dieses Modernisierungsinstrument trotz gewisser Ähnlichkeiten zum *New Public Management* nicht durch transnationale Prozesse oder ausländische Modelle beeinflusst wurde (Mussetlin/Paradeise 2009: 46).

Hochschulsystem das Ergebnis historischer und sozialer Machtkämpfe, was sich in den unklaren Übergängen (*passerelles*) zwischen unterschiedlichen Hochschultypen, den unzureichenden Orientierungsmöglichkeiten, den ineffizienten hochschulinternen Steuerungsstrukturen widerspiegeln (siehe Rapport Attali 1998). Dabei wurde argumentiert, dass das System aufgrund der Favorisierung der anwendungsorientierten *grandes écoles* eher als Kadenschmiede für die nationale administrative Elite („*machine de reproduction des élites*“) fungiere, statt die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Transparenz durch einen stärkeren Fokus auf Spitzenforschung zu erhöhen.

Das gestiegene Interesse an einer stärkeren europäischen Harmonisierung der Hochschulstruktur kam bereits im Titel des *Rapport Attali* zum Ausdruck: *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*. In dem Bericht wurde vorgeschlagen, die Kurzzeitstudiengänge (z.B. DEUG) abzuschaffen und ein dreijähriges *licence* als ersten arbeitsmarktqualifizierenden Abschluss einzuführen (statt den bisherigen Studienabschlussmöglichkeiten *bac +2, +3*, usw.). Danach sollte das *maîtrise* als zweiter zweijähriger Hochschulabschluss (d.h. 3 + 2-Modell) den Weg sowohl in den Arbeitsmarkt als auch in das Doktorandenstudium ebnen. Mit anderen Worten sollte kein Studiengang in eine Sackgasse führen und das napoleonische Modell (*baccalauréat, licence, doctorat*) um einen neuen Hochschulabschluss ergänzt und zugleich vereinfacht werden. Dies hätte zur Folge, dass eine ganze Reihe noch verliehener Hochschulqualifikationen (z.B. IUP, MST, MSG, DESS, DEA) in einen Abschluss fusioniert werden müssten (Witte 2006: 284).

Der französische Bildungsminister nutzte die Feier zum 800-jährigen Bestehen der Sorbonne in Paris, um sein Reformvorhaben in einen breiteren europäischen Kontext zu stellen. Mit der Unterzeichnung der Sorbonne-Erklärung im Jahre 1998 durch Allègre und seine Amtskollegen aus Deutschland, Italien und Großbritannien wurde der Grundstein für eine stärkere europäische Kooperation im Hochschulschulbereich und die Harmonisierung der Abschlussstruktur gelegt (Witte 2006: 274; Ravinet 2007). Damit sollten einerseits die bisher recht unübersichtlichen französischen Abschlussstrukturen vereinfacht und andererseits die Reform mit Verweis auf die europäische Entwicklung hin zu einem zweistufigen System (*undergraduate* und *graduate*) legitimiert werden. Ursprünglich bildete sich jedoch unter französischen Akademikern starker Widerstand gegen die Attali-Vorschläge, insbesondere weil die Gehälter des Hochschulpersonals an die Anzahl der Studienjahre an Hochschulen gekoppelt waren (*bac + 2, 3, 4* usw.) (Witte 2006: 275). Dennoch wurde ein Jahr später durch dieselben vier Staaten die „Bologna-Erklärung“ unterzeichnet, die im Wesentlichen eine Konkretisierung und Erweiterung der in der Sorbonne-Erklärung festgelegten Ziele darstellt. Kurz nach der Initiierung des Bologna-Prozesses im Juni 1999 konnte das Ministerium das Reformprojekt in Anlehnung an parallele europäische Entwicklungen per „freiwilliges“ Dekret durchsetzen.

zen (Décret no. 99-747, 1999). Damit wurde den Hochschulinstitutionen die Möglichkeit eingeräumt, ein staatlich anerkanntes *grade de master* (ursp. *mastaire*¹⁸) als übergreifenden Abschluss für alle erworbenen Qualifikationen ab dem Niveau *baccalauréat* + 5 (d.h. fünf Jahre Hochschulstudium nach Schulabschluss) einzuführen. Zudem entstand zusätzlich zum bereits bestehenden *licence* ein berufsorientierter *licence professionnelle* (bac + 3), das an *bac* + 2-Absolventen mit DEUG- und DEUST-Abschlüssen gerichtet war und ein drittes integratives Hochschuljahr vorsah (Witte 2006: 271; 278).

Obwohl an dieser Stelle nicht alle Entwicklungen in der durchaus komplizierten französischen Hochschularchitektur besprochen werden können¹⁹, kann konstatiert werden, dass es zu einer gegenseitigen Beeinflussung der französischen und europäischen Reformen kam. Frankreich gestaltete den Bologna-Prozess von Anfang an aktiv mit – augenscheinlich mit dem langfristigen Ziel, sein eigenes innenpolitisches Reformvorhaben hinsichtlich der Vereinfachung der Struktur des Hochschulwesens zu erreichen. Dabei instrumentalisierte das Bildungsministerium den europäischen Prozess als Koordinationsplattform zur Setzung internationaler Standards, um zusätzliche Legitimität für die internen Hochschulreformen zu mobilisieren. Mit anderen Worten versuchten französische Bildungspolitiker durch die aktive Koordination und das aktive Vorantreiben des Bologna-Prozesses ein zusätzliches europäisches Gelegenheitsfenster (*window of opportunity*) zu schaffen, um ihre nationalen Reformpläne trotz nationaler Widerstände zu verwirklichen.

Der Bologna-Prozess läutete nicht nur das Ende der introvertierten Haltung französischer Hochschulpolitiker ein, sondern hatte offenkundig auch Auswirkungen auf den Politikstil im Hochschulbereich auf nationaler Ebene. Im Gegensatz zu bisherigen Entscheidungsprozessen, die eher durch dirigistische, vertikale, staatliche Steuerung geprägt waren, zeichnete sich in der französischen Hochschulpolitik im Zuge des Bologna-Prozesses eine Verschiebung hin zu *soft governance*-Mechanismen ab. Statt den Hochschulen von oben Reformprojekte aufzuzwingen, bediente sich der Staat zunehmend ausgerechnet der Steuerungsstrategie, die sich während des Bologna-Prozesses auf transnationaler Ebene etablierte, d.h. einer Strategie basierend auf der gegenseitiger Kommunikation, dem gemeinsamen Austausch von *best practice* und vor allem der zwangsfreien und freiwilligen Übernahme von empfohlenen *Policies* (Musselin 2009: 190). Diese neue Haltung des Zentralstaates äußerte sich darin, dass die Hochschulen zunächst selber entscheiden durften, ob und inwieweit sie sich an die neue LMD-Struktur (*licence, master, doctorat*) anpassen, wobei die Einführung interner Qualitäts-

¹⁸ Ursprünglich wurde im *Rapport Attali* der Begriff *mastaire* vorgeschlagen und kurz nach der Anpassung der Studienstrukturen verwendet. Später wurde dieser vom international gängigeren Begriff *Master* ersetzt.

¹⁹ Für detaillierte Beschreibungen siehe Witte (2006: 271); Ravinet 2007a;b) Malan (2004)

sicherung (siehe unten) und des ECTS²⁰ obligatorisch wurde. Ab 2001 wurde in diesem Sinne den Hochschulen die Möglichkeit gegeben, im Rahmen der *politique contractuelle* freiwillig die neuen *master-* und *licence*-Abschlüsse einzuführen, so dass es ähnlich wie in Deutschland zunächst zu einer Koexistenz der neuen und alten Studienstrukturen kam.

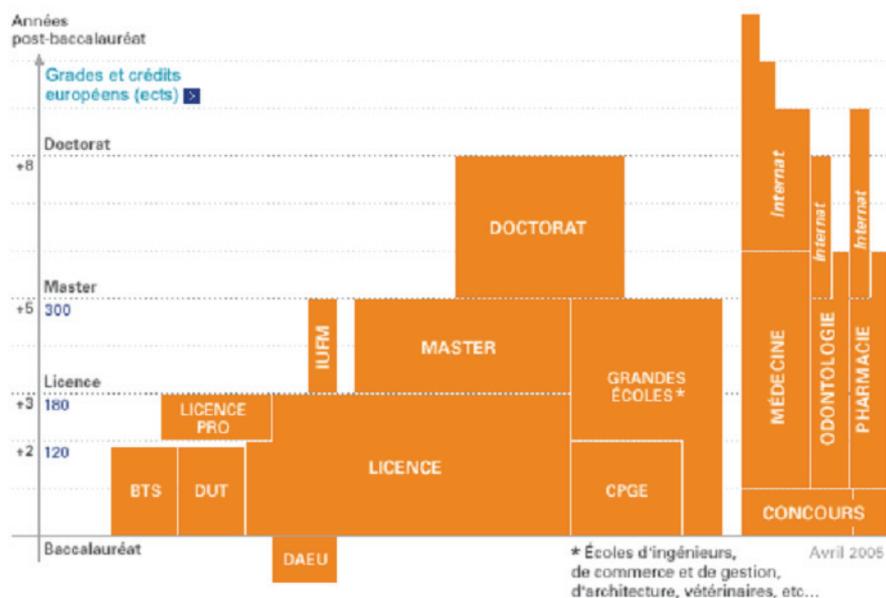
In Anlehnung an europäische Standards verstärkte das Ministerium unterdessen unter der Leitung von Jack Lang seine Pläne, *licence*, *master* und *doctorat* als allgemeingültige Abschlussstrukturen festzulegen – ein Vorhaben, das mittlerweile auch von der *Conférence des Présidents Universitaires* (CPU) unterstützt wurde. Dabei verfolgte das Ministerium eine zweigleisige *nationale* und *internationale* Strategie. Einerseits musste das Ministerium die Reformskeptiker überzeugen, dass die neuen Abschlüsse ihren nationalen Charakter behalten würden. Die Aufrechterhaltung des Prinzips *diplôme national* sollte Befürchtungen um ungleichwertige Abschlüsse je nach Hochschule und einen exzessiven Hochschulwettbewerb lindern und damit der Leitidee der Bildungsgleichheit gerecht werden. Andererseits sprach das Ministerium Befürchtungen um die vermeintlich mangelnde internationale Anschlussfähigkeit des französischen Hochschulsystems an und argumentierte, eine Vereinheitlichung und damit Vereinfachung der Abschlussstrukturen würden die Lesbarkeit (*lisibilité*) und Sichtbarkeit (*visibilité*) des Systems deutlich erhöhen. Mit einem Dekret (Décret no. 2002-481, 2002) wurde die auf europäischen Referenzmodellen basierende neue Struktur *licence*, *master*, und *doctorat* gestärkt (LMD). Unter anderem aus Angst, antizipierende künftige Entwicklungen zu verpassen, verpflichteten sich die meisten Hochschulen in ihren Vierjahresverträgen mit dem Bildungsministerium (*contrats quadrienniaux*) freiwillig, die neuen europaweit gültigen Abschlussstrukturen einzuführen (Kaiser 2007).

Obwohl sich die Verfechter der europäischen Harmonisierung und der „*cohérence globale*“ letztendlich durchsetzten und mit den historisch eingebetteten Abschlussstrukturen brechen konnten, wurden dennoch einige nennenswerte Ausnahmen zum LMD-Modell und damit zu den europäischen Standards aufrechterhalten. Zwar basieren seit dem akademischen Jahr 2006-2007 alle Studiengänge an Universitäten und *grands établissements* auf der neuen Struktur (siehe Kaiser 2007). Jedoch wurden die alten Abschlüsse für einige technisch orientierte Studiengänge an *Instituts Universitaires de Technologie* aufrechterhalten, z.B. DUT – *Diplôme Universitaire de Technologie*, BTS – *Brevet de Technicien Supérieur*, während die *grandes écoles* nach wie vor keinen *licence*-Abschluss anbieten und am bisherigen Modell festhalten, d.h. Master-Abschluss nach fünf Jahren.²¹

²⁰ European Credit Transfer System

²¹ classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)

Schaubild 1: Französische Abschlussstrukturen nach Bologna



Quelle: MESR (2008)

Zusätzlich zur Reform der Studienstrukturen zog der Bologna-Prozess zwei weitere nennenswerte Neuerungen mit sich, die mit innenpolitischen Reformzielen gut übereinstimmten. Schon in den 1990ern setzte sich das Bildungsministerium für die Einrichtung von themenspezifischen Graduiertenkollegen ein, die angehende Forscher zum Doktorgrad ausbilden (*écoles doctorales*), was aber zunächst an den einzelnen Hochschulen auf freiwilliger Basis geschah. Ab 2000 wurde die Einrichtung von *écoles doctorales* im Rahmen der LMD-Reformen für alle Hochschulen obligatorisch, die dem Bildungsministerium²² unterstehen (siehe Musselin/Paradeise 2009), was die Forschungskomponente an französischen Universitäten deutliche verstärkte (siehe unten). Auch der Bereich der Qualitätssicherung befindet sich im Zuge des Bologna-Prozesses in einer Phase des institutionellen Wandels. Mit der Einrichtung der *Agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* (AERES) im Jahre 2007 wurden die bisher für unterschiedliche Hochschultypen zuständigen Evaluationsbehörden (*Comité national d'évaluation - CNE, Comité national d'évaluation de la recherche - CNER, Mission scientifique, technique et pédagogique - MSTP*) in einer neuen einheitlichen Institution zusammengeführt. Auffällig bei dieser neuen Einrichtung, die für die externe Evaluierung von Studiengängen, gesamten Hochschulen sowie Forschungsinstituten (siehe unten) zuständig ist, ist ihre sehr vielfältige Zusammensetzung. AERES setzt sich nicht nur aus französischen und internationalen Akademikern und Forschern zusammen, sondern auch aus Studenten, Vertretern der Hochschulleitung und des nationalen Forschungszentrums (*Centre national de la recherche scientifique*). Durch eine

²² ab 2007 Hochschul- und Forschungsministerium

starke Orientierung an den *European Standards and Guidelines für Qualitätssicherung*²³ versucht das Gremium vom historischen französischen Modell der kontrollorientierten Evaluierung der Hochschulen durch das Ministerium wegzukommen, und verstärkt akademische „Produkte“ (d.h. Leistungen in Forschung und Lehre, Studienangebot, Zufriedenheit der Studenten/Qualität des Studentenlebens, Beziehungen zu externen Forschungsinstituten, Umgang mit Personalressourcen, usw.) zu evaluieren. Dies geschieht im Rahmen von umfassenden Evaluationsberichten, die im Vier-Jahres-Takt veröffentlicht werden und öffentlich zugänglich sind.²⁴

3.2 Über Bologna hinaus: Internationale Leistungsvergleiche als treibende Kraft für Reformen

Während der Phase der Umsetzung der neuen Abschlussstrukturen versuchte das Bildungsministerium seinen Reformkurs energisch fortzuführen und schlug weitere Reformmaßnahmen hinsichtlich der internen Hochschulsteuerung vor. Das so genannte *loi de modernisation universitaire* (Gesetz zur Modernisierung der Universitäten) wurde vom neuen Bildungsminister Luc Ferry 2003 vorgelegt und zielte darauf ab, den Universitäten eine größere Finanz- und Personalautonomie zu gewähren und gleichzeitig deren Rechenschaftspflichten zu erhöhen. Das Reformpaket, das auf den Prinzipien *autonomie des enseignements* (Autonomie in der Lehre) und *autonomie de gestion* (Autonomie in Verwaltungsangelegenheiten) aufgebaut war, stieß jedoch auf erbitterten Widerstand seitens der Studentengewerkschaften – und dies obwohl die für die Universitäten vorgesehenen Selbstverwaltungskompetenzen weitaus geringer ausgefallen wären als in vielen anderen europäischen Ländern. Unter anderem sollten die Universitäten eigene Globalhaushalte verwalten und eigene akademische und administrative Zielvorgaben bestimmen dürfen und zusätzliche Flexibilität bei der Koordinierung von Kontakten mit den Regionen und Wirtschaftspartner erhalten (siehe Witte 2006: 295-296). Dabei sollte die neue LMD-Struktur, welche bisher nur durch Dekrete und auf freiwilliger Basis eingeführt wurde, mit einem festen gesetzlichen Rahmen verankert werden. Während des Reformversuchs kam jedoch das für Frankreich typische Gleichheitsethos erneut stark zum Vorschein. Seitens der Reformgegner wurde argumentiert, dass relativ zurückhaltende Gesetz ein „neoliberales Komplott“ sei, welches darauf abziele, einen ungezügelter Wettbewerb zwischen den Universitäten zu begünstigen und das Prinzip der Gleichwertigkeit aller Abschlüsse („*diplôme national*“) zu untergraben (Frigout

²³ Es findet sogar eine unabhängige Evaluation von AERES durch europäische Experten statt.

²⁴ Dabei wird von Gegnern der Einrichtung, wie beispielsweise dem im Jahre 2003 entstandenen Forscherverband *Sauvons la Recherche*, kritisiert, dass die AERES-Mitglieder immer noch vom Staat nominiert werden, was dem Prinzip der Unabhängigkeit und Autonomie der Forschung und Wissenschaft widerspreche.

2003). Im Konkreten herrschte unter verschiedenen Studentengewerkschaften die Angst, die Universitäten würden nunmehr ihre eigenen Lehr- und Forschungsinhalte definieren, was zur Folge hätte, dass unterschiedliche Abschlüsse von künftigen Arbeitgebern unterschiedlich bewertet werden würden. Trotz der Unterstützung der CPU (*Conférence des Présidents d'Universités*) entschied sich das Ministerium das Reformprojekt aufzugeben statt eine weitere Konflikteskalierung zu riskieren.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Bologna-Prozess alleine keine Transformation der tief verankerten historischen hochschulpolitischen Traditionen in Frankreich hervorbrachte. Zwar wurde die neue LMD-Struktur trotz des Scheiterns der Ferry-Hochschulreform konsequent weiter implementiert, aber der Bereich der Hochschulsteuerung blieb bis Mitte des Jahrzehnts relativ veränderungsresistent. Zu diesem Zeitpunkt wurde das französische Hochschulwesen von einem weiteren „Nebenprodukt“ der Internationalisierung der Hochschulpolitik wachgerüttelt: Dem weit unterdurchschnittlichen Abschneiden französischer Hochschulen bei internationalen Leistungsvergleichen. Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts neigten französische Hochschulpolitiker dazu, das Hochschulwesen in einem rein nationalen Kontext wahrzunehmen. Doch der mit dem Bologna-Prozess direkt verflochtene Lissabon-Prozess, der darauf abzielt, Europa bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und innovativsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen (McKenzie 2009: 9), regte französische Bildungspolitiker an, das System aus einer stärker wettbewerbsorientierten, internationalen Perspektive zu analysieren und erweckte ihr Interesse an internationalen Leistungsvergleichen (Dalsheimer/Déspreaux 2008: 2). Das im Jahre 2003 veröffentlichte *Academic Ranking of World Universities* (sog. Shanghai-Ranking) war der erste einer langen Reihe internationaler Leistungsvergleiche, die den Problemdruck auf französische Bildungspolitiker erhöhten und zu einem allmählichen Paradigmenwechsel und zu einem stärker wettbewerbsorientierten Verständnis von Hochschulpolitik beitrugen. Im ersten Shanghai-Ranking im Jahre 2003 rangierte nur eine französische Universität (*Paris-Sud*) unter den Top 100, während in den Folgejahren französische Hochschulen weiterhin selten in der Rangliste zu finden waren.²⁵ Zwar ist die Aussagekraft internationaler Rankings in Frankreich nach wie vor umstritten (siehe McKenzie 2009: 45; Dalsheimer/Despreaux 2008), aber das kontinuierlich schlechte Abschneiden französischer Universitäten bei allen bisherigen wichtigen internationalen Hochschulrankings sorgte für weiteren Zündstoff in bildungspolitischen Kreisen und in der Öffentlichkeit (siehe

²⁵ **2004:** Paris 6 -Pierre et Marie Curie (Platz 41); Paris-Sud (Platz 48); Université de Strasbourg (Platz 82); École Normale Supérieure (Platz 85); **2005:** Paris 6 -Pierre et Marie Curie (Platz 46); Université de Strasbourg (Platz 92); École Normale Supérieure (Platz 93); **2006:** Paris 6 -Pierre et Marie Curie (Platz 45); Paris-Sud (Platz 64); École Normale Supérieure (Platz 99);

Baty 2010). Im *Times Higher Education*-Ranking erreichte 2007 beispielsweise nur eine *grande école* (*École Polytechnique*) und keine einzige französische Universität einen Platz unter den Top 100. Auch in der Aufschlüsselung nach Fachrichtungen im Shanghai-Ranking vom Jahre 2007 lag Frankreich erneut weit hinter den USA, Großbritannien, der Schweiz, den Niederlanden, Schweden und Deutschland zurückgeschlagen (siehe Dalsheimer/Despréaux 2008: 8).²⁶ Das unterdurchschnittliche Abschneiden französischer Universitäten im Bereich der Naturwissenschaften und Mathematik wurde nochmal durch das *CHE-Excellence-Ranking* bestätigt,²⁷ denn Frankreich hatte weitaus weniger Universitäten in der Exzellenzgruppe als kleinere europäische Länder mit erheblich kleineren Hochschullandschaften, z.B. Schweden, Schweiz, Niederlande.

Was das *Times Higher Education-Ranking* und das *Shanghai-Ranking* anbelangt, lassen sich die schlechten Ergebnisse Frankreichs teilweise durch einige strukturelle Eigenarten des Hochschulwesens erklären. Forschende Wissenschaftler werden häufig gleichzeitig an einer Universität und am *Centre national de la recherche scientifique* (CNRS) beschäftigt, und bei Publikationen in wissenschaftlichen Zeitschriften wird in den meisten Fällen das weltweit renommierte CNRS als Arbeitgeber angegeben. Die starke pädagogische und praktische Orientierung der gut ausgestatteten *grandes écoles* führt außerdem dazu, dass diese bei forschungsrelevanten Indikatoren nicht gut abschneiden. Beobachter sehen einen weiteren Nachteil darin, dass vorwiegend englischsprachige Fachzeitschriften zur Messung der Forschungsleistungen der Universitätsangehörigen herangezogen werden (siehe McKenzie 2009: 46).

Trotz legitimer Kritik an den bisherigen internationalen Leistungsvergleichen gibt es starke Indizien, dass sich „*governance by comparison*“ (siehe Martens 2007) – ein mit dem Konzept des transnationalen *standard setting* eng verknüpftes Phänomen – zunehmend als wichtiges Instrument der französischen Hochschulpolitik etabliert. Erstens wurde der französische Senat damit beauftragt, einen Bericht zu internationalen Leistungsvergleichen zu erstellen und den Faktoren für das schlechte Abschneiden Frankreichs auf den Grund zu gehen. Dabei forderten die Autoren des Berichtes die Einrichtung eines neuen europäischen Ranking-Systems, das die vermeintlichen Stärken europäischer Universitäten hervorhebt, sowie den Ausbau von verlässlichen Daten zur Qualitätssicherung (McKenzie 2009: 46). Mit anderen Worten versuchte Frankreich, den Prozess des transnationalen *standard setting* im Sinne der eigenen Stärken mit zu gestalten, um anschließend in einem besseren Licht zu stehen. Zweitens hatte der „Shanghai-Schock“ (Schraeder 2008) – zusammen mit einer Reihe anderer Faktoren – starke Auswirkungen auf die französische Hochschulpolitik. Das vergleichsweise

²⁶ siehe <http://ed.sjtu.edu.cn/ARWU-FIELD2008.htm>

²⁷ www.che.de/.../CHE_ExcellenceRanking_2007_AP99.pdf

schlechte Abschneiden französischer Universitäten bestärkte Bildungspolitiker in ihrer Überzeugung, dass ein wirtschaftlicher und wettbewerbsorientierter Ansatz mit stärkerer Berücksichtigung internationaler Entwicklungen vonnöten sei (Baty 2010). Der ursprünglich primär auf die EU-Ebene beschränkte Diskurs um Bildung als Schlüsselfaktor für Humankapital und internationale Konkurrenzfähigkeit wurde auch durch die weit verbreitete und in der französischen Öffentlichkeit intensiv diskutierte Studie *Education & Croissance* (Bildung und Wachstum) (Aghion/Cohen 2004) bekräftigt. Die sehr einflussreichen Wirtschaftswissenschaftler argumentierten, dass das französische Bildungssystem noch stark auf die Wirtschaftsstruktur der Vergangenheit ausgerichtet sei und deshalb die wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten ca. 20 Jahre „verschlafen“ habe (siehe auch Schraeder 2008: 6). Die französische Wirtschaft lebe, so die Einschätzung der Autoren, von technischen Innovationen und der Vermarktung neuer Technologien, aber die Hochschulen würden mit solchen Entwicklungen nicht Schritt halten bzw. zu solchen Entwicklungen nicht ausreichend beitragen. Im Einklang mit der Lissabon-Strategie plädieren die Autoren dafür, massiv in Forschung und Bildung zu investieren, um die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte aufrechtzuerhalten (Aghion/Cohen 2004).

Diese gebündelten Faktoren – d.h. die Setzung von internationalen Standards durch den Bologna-Prozess und diverse internationale Leistungsvergleiche und der dadurch ausgelöste Diskurs um die internationale Wettbewerbsfähigkeit französischer Hochschulen – führten zur Entstehung eines gesellschaftlichen Konsenses über die Notwendigkeit von weiteren Reformen. Dabei wurde betont, dass die neuen Abschlussstrukturen und mehr Geld für die Universitäten alleine nicht ausreichen würden, um die internationale hochschulpolitische Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs zu gewährleisten. Vielmehr müsse das Land neue Steuerungsinstrumente entwickeln, um nicht nur Exzellenz im Studium, in der Wissenschaft und Forschung zu fördern, sondern auch die internationale Sichtbarkeit (*visibilité internationale*) des Systems zu erhöhen (siehe Aust/Crespy 2009: 23).

Parallel zur Umsetzung der LMD-Strukturreform hat das Bildungsministerium weitere hochschulpolitische Reformen befürwortet, die nicht nur als Reaktionen auf Internationalisierungsprozesse und den erhöhten hochschulpolitischen Wettbewerbsdruck zu verstehen sind, sondern auch als Fortsetzung eines langjährigen und relativ kontinuierlichen Entwicklungsprozesses an französischen Universitäten hin zu einer größeren Autonomie und Selbstverwaltungskapazität, interpretiert werden können (siehe Musselin 2001; 2009). Erstens hat das Bildungsministerium auf Empfehlung von Aghion und Cohen (*Education & Croissance*) eine Reihe von Maßnahmen initiiert, um die strukturelle Konvergenz zwischen *universités* und *grandes écoles* zu fördern und die Differenzierung zwischen beiden Hochschultypen zu reduzieren, z.B. durch die Förderung von

Gemeinschaftsprojekten. Die *grandes écoles* bekamen mit dem Ausbau ihrer Forschungsaktivitäten und der Einrichtung von Forschungsprofessoren einen stärkeren akademischen Charakter. Auf die Universitäten wurde Druck ausgeübt, selektivere akademische Programme und berufsorientierte Lehrpläne einzuführen. Zweitens versuchte das Ministerium mit der bisherigen Tradition der staatlichen inhaltlichen Kontrolle (z.B. bei Lehrplänen und Studiengängen) zu brechen und den Universitäten mittels der *politique contractuelle* eine größere pädagogische Autonomie zu gewähren. Bei der Einführung der neuen Master-Programme verzichtete das Ministerium darauf, festzulegen, aus welchen Studieninhalten ein Master-Programm genau bestehen soll, und überließ die inhaltliche Planung den Hochschulen. Mit anderen Worten distanzierte sich das Ministerium vom Prinzip der inhaltlichen Gleichheit aller akademischer Programme und Abschlüsse (Musselin 2009: 192). Dies hatte weitere Auswirkungen auf die interne universitäre Verwaltung, da die Hochschulen nunmehr dafür verantwortlich waren, eigene kreative und kohärente Studienangebote zu entwickeln. Während an manchen Hochschulen die Hochschulleitung diesen Prozess steuerte, wurde an anderen Einrichtungen dieser Prozess den Akademikern überlassen (Musselin 2009: 195).

Zurückgreifend auf die Klassifikationen von Clark (1983), Olsen (2007) und Dobbins/Knill (2009), die zwischen staatszentrierter Steuerung, akademischer Selbstverwaltung (Humboldt-Modell) und angelsächsischen marktorientierten Hochschulsystemen unterscheiden, lässt sich für Frankreich in diesem Zeitraum (ca. 2004-2007) eine komplexe „multidirektionale“ Entwicklung feststellen. Einerseits macht sich mit der Übertragung von strategischen und unternehmerischen Steuerungskompetenzen an die Hochschulen und der zunehmenden internationalen Wettbewerbsorientierung eine Annäherung an angelsächsische Modelle bemerkbar. Doch im Einklang mit der dirigistischen Tradition Frankreichs wird der Reformprozess nach wie vor stark vom Staat gesteuert. Dabei fungiert der Staat immer noch als „System-Designer“ (siehe Dobbins/Knill 2009). Mit anderen Worten kann die Internationalisierung des Hochschulwesens nicht ohne weiteres mit dessen Dezentralisierung gleichgesetzt werden, da ohne staatliche Steuerung und Reformimpulse die stärkere Marktorientierung als weniger wahrscheinlich erscheint. Gleichzeitig lässt sich allerdings auch in diesem Zeitraum eine intensivere Orientierung französischer Hochschulen am Humboldtschen Ideal der Einheit zwischen Forschung und Lehre erkennen (siehe Olsen 2007; Dobbins/Knill 2009). Besonders nennenswert in diesem Zusammenhang ist das neue Forschungsförderungsgesetz *Loi de programme pour la recherche* (2006), das eine massive Erhöhung der Forschungsmittel für Universitäten auf 24 Milliarden Euro bis 2010 vorsieht, d.h. 3 % des BIP. In diesem Zusammenhang wurde die *Agence Nationale de la Recherche* (ANR) als staatlicher Forschungsrat eingerichtet und damit beauftragt, Forschungsmittel zu verwalten, während die ebenfalls neu eingerichtete *Agence d'évaluation de la recherche et*

de l'enseignement supérieur (AERES) mit der Evaluierung der Hochschulen und Forschungsinstitute im Hinblick auf ihre Forschungsleistungen beauftragt wurde (siehe Musselin/Paradeise 2009: 37). Statt am bisherigen *peer review*-Verfahren festzuhalten, das in Humboldt-orientierten Systemen weit verbreitet ist, sollen die Forschungsleistungen einzelner Akademiker mit biometrischen Kriterien evaluiert werden (z.B. *impact factor* der Zeitschriften, in denen publiziert wird).

Mit dem expliziten Ziel, die internationale Sichtbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit französischer Hochschulen und Forschung zu erhöhen und mit internationalen Standards mitzuhalten (MESR 2010), fördert das Ministerium²⁸ außerdem seit 2006 die Schaffung von so genannten *pôles de recherche et d'enseignement supérieur* (PRES). Die „*pôles*“ verstehen sich als lokale Gruppierungen von Hochschuleinrichtungen (v.a. *universités, grandes écoles*, getrennte Forschungseinrichtungen), denen mit staatlicher Unterstützung die Möglichkeit gewährt wird, ihre Kräfte zu bündeln und ein umfassenderes, kohärenteres und transparenteres Angebot an Forschungs- und Bildungsaktivitäten für Bildungsteilnehmer und externe Partner zu entwickeln (MESR 2010). Zudem haben unterschiedliche Hochschuleinrichtungen die Möglichkeit, Finanzmittel zusammenzulegen, Start-up-Firmen zu gründen und Partnerschaften mit öffentlichen Behörden und privaten Unternehmen zu entwickeln (Aust/Crespy 2009). Seit 2006 wurden 17 neue PRES als Wissenschaftsstandorte (franz. *sites*) gegründet, zu denen im Jahre 2010 noch zwei weitere hinzukamen. Als Reaktion auf diese Entwicklung fusionierten die drei Straßburger Universitäten und derzeit werden die drei Lyoner Universitäten in einem PRES neugruppiert. In Paris kommt es ebenso zu neuen Allianzen zwischen Universitäten und *grandes écoles*. Im Hinblick auf die historische Entwicklung des französischen Hochschulsystems ist ersichtlich, dass die institutionelle Trennung der bisher vorwiegend praxisorientierten Hochschulbildung und der wissenschaftlichen Forschung, die auf die napoleonische Ära zurückgeführt werden kann, zunehmend ausgehöhlt wird. Während des Umsetzungsprozesses zeigt sich außerdem, dass sich das Ministerium von dem bisherigen Prinzip der finanziellen Gleichbehandlung der Universitäten distanziert und zunehmend einen selektiven Ansatz verfolgt, indem es die wettbewerbsfähigsten Wissenschaftsstandorte und Forschungsthematiken finanziell favorisiert.

3.3. Die Pécresse-Reformen

Mit der Amtsübernahme Nicolas Sarkozys im Jahre 2007 wurden weitere Reformen im Hochschulbereich zur obersten Priorität der Regierungspolitik erklärt. Dabei können zwei Schlüsselfaktoren als treibende Kräfte für die intensive Fortsetzung des Reform-

²⁸ ab 2007 Ministerium für Hochschulbildung und Forschung (*Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*)

kurses gelten: der zunehmend wahrgenommene internationale Wettbewerbsdruck angesichts der neuen messbaren Standards zum Vergleich unterschiedlicher Hochschulsysteme und der immer stärkere Diskurs um die Leistungsfähigkeit französischer Hochschulen. Wenige Wochen nach dem Wahlsieg Sarkozys wurde im April 2007 das Ministerium für Hochschulbildung und Forschung (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche* - MESR), welches zwischen 1981 und 2007 in das Nationale Bildungsministerium (*Ministère de l'Education Nationale*) eingegliedert war, neu ins Leben gerufen und Ministerin Valérie Pécresse die Verantwortung für weitergehende Hochschulreformen übertragen. Interessant ist der explizite Bezug zu internationalen Leistungsvergleichen im *Lettre de mission*, einer Art Auftragsbeschreibung vom Staatspräsidenten Sarkozy an Ministerin Pécresse (Sarkozy 2007). Der Staatschef betont nicht nur, dass sich Frankreich in einem globalen Kampf um Intelligenz befinde („*bataille mondiale de l'intelligence*“) und deshalb weitere Reformen im Hochschulsystem trotz der Maßnahmen der letzten Jahre dringend notwendig seien, sondern schreibt auch seiner Ministerin ein sehr klar definiertes Ziel vor: Die Ergebnisse („*classements*“) französischer Hochschulen in internationalen Leistungsvergleichen zu erhöhen. Konkret sollen mindestens zwei französische Hochschulen in den nächsten Jahren zu den 20 besten der Welt und mindestens 10 Hochschulen zu den 100 besten der Welt gehören (Sarkozy 2007). Darüber hinaus solle Frankreich bis 2012 über die besten Universitäten Europas verfügen (Protocole cadre 2007).

Dabei stellt der Staatspräsident die Hypothese auf, dass der Erfolg der Hochschulen direkt mit ihrem Grad an Autonomie korreliere (Sarkozy 2007; siehe Estermann/Nokkala 2009). Das Savary-Gesetz vom Jahre 1984, welches immer noch den Rahmen für französische Universitäten bildete, wurde angesichts des internationalen Wettbewerbs als schweres Hindernis für die Universitäten bei der selbständigen Entwicklung moderner Governance- und Führungsstrukturen sowie langfristiger Strategien gesehen. Das im Sommer 2007 verabschiedete „Gesetz für die Freiheiten und Verantwortungen der Universitäten“ (*Loi relative aux libertés et responsabilités des universités*; auch LRU und *Loi-Pécresse* genannt) brachte bedeutende Veränderungen mit sich, sowohl für die französischen Universitäten als auch für den Staat. Schon in der Politikformulierungsphase machte sich eine neue Steuerungsstrategie des Staates bemerkbar: Das neu eingerichtete Hochschul- und Forschungsministerium distanzierte sich von seinem traditionellen hierarchischen und eher elitären Politikformulierungsmuster und verfolgte stattdessen einen eher korporatistischen Ansatz durch die starke Einbindung diverser sozialer Partner und Studentenvertretungen sowie Arbeitsgruppen, die sich mit Fragen der Hochschulautonomie befassten. Insgesamt wurden 60 Stunden Gespräche mit betroffenen Vertretern der Universitäten geführt, bevor der Gesetzentwurf einem noch breiteren Spektrum an Betroffenen vorgestellt wurde (MESR 2007). Während der

Verhandlungen kam das Gleichheitsethos noch stark zum Vorschein und begründete den starken Widerstand gegen einzelne Komponenten des Gesetzes, die als Angriff auf die Chancengleichheit interpretiert wurden. Beispielsweise sollte das ursprüngliche Reformkonzept den Universitäten ermöglichen, ihre Master-Studenten frei auszuwählen und Studiengebühren einzuführen, was jedoch starken Widerstand seitens der Studenten und Gewerkschaften hervorrief (McKenzie 2009: 6). Außerdem schlug Sarkozy eine selektivere staatliche Finanzierung vor, die diejenigen Studiengänge begünstigen würde, die tatsächlich zu einer Beschäftigung für Absolventen führen. Auch die vorgesehene (und tatsächlich geschehene – siehe unten) Konzentration starker Entscheidungsbefugnisse in den Händen des Universitätspräsidenten wurde seitens der Reformskeptiker heftig kritisiert, da diese vermeintlich den Weg in den „akademischen Kapitalismus“ ebnen und die Rolle des Staates als „Schutzmacht“ der Hochschulen aushöhlen würde (Le Monde 2007). Mit dem Ziel, eine weitergehende Autonomie der Universitäten zu verhindern, bildete sich das so genannte *Collectif contre l'autonomie des universités*, welches im Sommer 2007 landesweite Studentenproteste organisierte. Dabei wurden Befürchtungen geäußert, dass das Gesetz nicht nur zu einem qualitativ stark differenzierten Hochschulsystem („*enseignement supérieur à deux vitesses*“) führen würde, sondern auch zur Privatisierung der Universitäten mit der Folge, dass diese nicht mehr im Dienste der Öffentlichkeit fungieren würden (Le Monde 2008).

Trotz des Widerstandes konnte das Ministerium ein etwas verwässertes Gesetz in einer Sondersitzung des Parlaments während der Sommerferien im August 2007 verabschieden. Dabei musste die Hochschulministerin den Reformskeptikern zusichern, dass das Gesetz nicht zur Einführung von Studiengebühren und zu einer selektiveren Zulassungspolitik seitens der Universitäten führen würde, da diese beiden Reformvorschläge nach Auffassung der protestierenden Studenten dem Gleichheitsideal besonders abträglich wären (siehe McKenzie 2009:56). Das endgültige Gesetz (*Loi relative aux libertés et responsabilités des universités* - LRU), welches vor allem als französische Antwort auf den internationalen Reformdruck zu verstehen ist (Aust/Crespy 2009), setzte sich zum Ziel, Universitäten attraktiver zu machen („*rendre l'université attractive*“), die „gelähmten“ universitären Steuerungsstrukturen zu modernisieren („*sortir de la paralysie de la gouvernance actuelle*“) und die französische universitäre Forschung auf internationalem Niveau sichtbar zu machen („*rendre la recherche universitaire visible à l'échelle internationale*“) (MESR 2007). Im Einklang mit Forderungen der OECD und der Weltbank (OECD 2004; Le Monde 2004; Pech 2009) und als Zugeständnis an die streikenden Studenten und Akademiker wurden die staatlichen Finanzmittel für Universitäten massiv aufgestockt²⁹, wobei die Universitäten auch wesentlich mehr Autonomie bei

²⁹ Die Finanzmittel wurden zum Teil durch den Verkauf von EDF-Aktien (Enérgie de France) aufgebracht

der Verwendung der Mittel erhielten. Im Gegensatz zur bisher stark zweckgebundenen Vergabe werden die staatlichen Finanzmittel im Rahmen der Vierjahresverträge (*contrats quadrienniaux*) nur noch in drei Kategorien eingeteilt – laufende Kosten, Personalkosten und Investitionskosten, so dass man jetzt zum ersten Mal von Globalhaushalten (siehe Dobbins/Knill 2009; Jongbloed 2003) sprechen kann (LRU 2007: Art. L. 712-9). Damit wird den Universitäten die Möglichkeit gewährt, ihre eigenen Forschungsaktivitäten zu steuern. Zusätzlich erhalten sie einen weitaus höheren Grad an Personalautonomie und damit eine größere Unabhängigkeit bei der Stellenplanung und der Verwaltung ihrer Personalhaushalte. Beispielsweise dürfen Universitäten ohne staatliche Genehmigung neue Personalstellen schaffen und Verträge für inländische und ausländische Akademiker und Forscher verhandeln, die nicht mehr an staatlich festgelegte Tarife gebunden sind, d.h. mit höheren Gehältern als in Frankreich üblich. Dennoch bleibt die Personalautonomie französischer Universitäten im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern relativ eingeschränkt, da der Staat nach wie vor die Einrichtung und Bezahlung von Beamtenstellen kontrolliert und die Zulassung der Kandidaten national organisiert (Schraeder 2008: 7-8).

Ein besonders wichtiger Aspekt des Gesetzes ist die Neuordnung der internen Organisationsstrukturen der Universitäten bis 2012, welche darauf abzielt, Bürokratie abzubauen und mehr Eigeninitiative seitens der Universitäten zu fordern. Zum einen müssen die Universitäten künftig Grundordnungen (*statuts*) eigenständig entwickeln, die im Einklang mit dem neuen Gesetz sind. Zum anderen wird den Universitäten vom Staat ein neues internes Steuerungsmodell „aufoktroiert“. Kernstück der Reform der „*gouvernance de l’université*“ ist die Verkleinerung des bisher aus ca. 60 Personen bestehenden Verwaltungsrates (*conseil d’administration*), um die eigenständige unbürokratische Handlungskapazität der Universität zu gewährleisten. Dabei schreibt das Gesetz relativ genau vor, wie der Rat aussehen soll: Er soll zwischen 20 und 30 Mitglieder umfassen, wovon ca. 40 Prozent forschende Hochschuldozenten (*enseignants-chercheurs*) sein sollen. Der Rat soll außerdem zu etwa einem Drittel aus externen Partnern bestehen, wovon mindestens einer Leiter eines führenden Wirtschaftsunternehmens sein soll und ein weiterer Vertreter aus sozioökonomischen Umfeld stammen soll, während zwei oder drei weitere Mitglieder Vertreter der regionalen Verwaltung sein sollen. Die anderen Mitglieder sollen aus den Reihen der Studenten (etwa ein Fünftel) und den Verwaltungsangestellten (etwa ein Zehntel) stammen (LRU 2007: Artikel 7).

Im Rahmen der LRU-Reform werden auch die Kompetenzen des Hochschulpräsidenten (*Président de l’université*) gestärkt. Bisher galt im Hinblick auf die Machtbefug-

(Schraeder 2008: 10). Insgesamt wurden die staatlichen Ausgaben für die Universitäten um 50 % erhöht (von 10 auf 15 Milliarden).

nisse des Präsidenten – ähnlich wie beim deutschen Rektor – das Prinzip *prima inter pares* (erster unter gleichen), was seine eigenständige Handlungskapazität deutlich einschränkte. Laut dem neuen Gesetz wird der Präsident nunmehr per absoluter Mehrheit für eine Amtszeit von vier Jahren von den Mitgliedern des *conseil d'administration* gewählt (Artikel 6), d.h. auch mit Beteiligung externer Partner. Wichtig dabei ist die Tatsache, dass der Präsident nicht notwendigerweise Hochschulforscher oder -dozent sein muss, sondern auch aus dem wirtschaftlichen Umfeld oder sogar aus dem Ausland stammen kann. Mit Kraft des neuen Gesetzes ist er nicht nur für die Durchführung der mit dem Ministerium beschlossenen Verträge (*contrats quadrienniaux*) zuständig, sondern auch für die Vertretung der Universitäten gegenüber Dritten und für die Überwachung von Ausgaben und Einnahmen aus staatlichen und privaten Quellen. Mit der Stärkung der exekutiven Führung und der unternehmerischen Steuerungskapazität der Hochschulleitung folgt Frankreich zunehmend dem Politikmuster angelsächsischer marktorientierter Modelle, in denen diverse akademische und administrative Entscheidungskompetenzen auf die universitären Leitungsebene verlagert werden (Dobbins/Knill 2009). Auffällig im französischen Falle ist jedoch die Machtkonzentration in den Händen eines einzelnen Akteurs. Der Präsident hat die Möglichkeit, eigenständig Personal befristet oder unbefristet einzustellen und Leistungsboni bzw. Lohnzuschläge an Angestellte der Universität auszuzahlen (Artikel 19 – LRU). Darüber hinaus verfügt er sogar über ein Vetorecht bei der Rekrutierung und Einstellung von Personal.³⁰

Trotz seiner relativ schnellen Umsetzung an den einzelnen Universitäten (Le Monde 2008) bleibt das Gesetz nach wie vor umstritten, da seitens der Studenten befürchtet wird, dass die stärkere universitäre Autonomie mit der Vernachlässigung der Universitäten durch den Staat einhergeht und dass die stärkeren Synergien mit der Privatwirtschaft das Eindringen neoliberaler Prinzipien in das Hochschulsystem ermöglichen werden. Gleichzeitig wird die Machtverschiebung hin zum Universitätspräsidenten von diversen Vertretern der akademischen Gemeinschaft als neue Form des „akademischen Feudalismus“ interpretiert, der letztendlich die Mitbestimmungsrechte der forschenden Akademiker aushöhlen könnte (Jourde 2008). Dagegen drücken einige Universitätspräsidenten ihren Unmut über den Ausbau staatlicher Evaluations- und Qualitätskontrollmechanismen aus. Während Ministerin Pécresse betont, dass der Staat nicht mehr daran

³⁰ Schraeder (2008: 7) betont, dass der französische Weg im Hinblick auf die Zusammensetzung des *conseil d'administration* international einzigartig sei, da damit versucht wird, „eine effiziente, nach privatwirtschaftlichen Kriterien zu messende Leitungsstruktur mit der akademischen Repräsentanz in einem Gremium zusammenzuführen“. Auf den deutschen Kontext übertragen würde diese Entwicklung in etwa einer Zusammenführung des akademischen Senats und der neu eingerichteten Hochschulräte entsprechen, was derzeit in Deutschland nicht angedacht ist.

interessiert ist, zentralisierte Kontrolle über die Universitäten auszuüben, sondern eher daran, vertragsbasierte und zielgerichtete Partnerschaften mit den Universitäten einzugehen, sprechen einige Universitätspräsidenten von einer Intensivierung staatlicher Qualitätssicherungs- und Evaluationsaktivitäten (Le Monde 2008). Dabei wird klar, dass das komplizierte Zwischenspiel zwischen universitärer Autonomie und staatlicher Steuerung noch auf wackligen Beinen steht und ein entscheidendes Thema der nächsten Jahre bleiben wird.³¹

Die schwierige Suche nach einer effektiven neuen Machtbalance kam erneut stark zum Vorschein, als das Ministerium 2009 versuchte, das Verhältnis zwischen der Universitätsleitung und den forschenden Hochschuldozenten (*enseignants-chercheurs*)³² neu zu ordnen. Der Gesetzentwurf (*décret modifiant le statut des enseignants-chercheurs*) sah vor, zusätzliche Entscheidungskompetenzen bezüglich der Forschungsaktivitäten einzelner forschender Hochschuldozenten an die Universitätspräsidenten zu übertragen. Bisher galten in Frankreich das national verankerte Prinzip des Gleichgewichtes der Unterrichts- und Forschungszeit³³ und landesweit einheitliche Regelungen zur Beförderung von Akademikern. Mit dem Gesetz sollte die Rolle des Staates stark eingeschränkt werden und die Hochschulpräsidenten weitgehende Kontrolle über die Beschäftigungsbedingungen einzelner Akademiker erhalten. Damit wäre es beispielsweise für den Universitätspräsidenten möglich, schlecht evaluierten Forschern mehr obligatorische Unterrichtsstunden zu erteilen, was heftigen Widerstand unter französischen Akademikern hervorrief. Dies wurde von vielen forschenden Hochschulangehörigen als Angriff auf die Lehr- und Forschungsfreiheit und als Affront gegen das Prinzip der Kollegialität empfunden (Wiegel 2009). Gleichzeitig wehrte sich ein Großteil der forschenden Hochschuldozenten gegen die neu eingeführte Beurteilung ihrer Forschungsleistungen durch die Universitätsleitung im Vier-Jahres-Rhythmus.

³¹ Interessant in diesem Zusammenhang ist auch die Tatsache, dass der Staat – und nicht etwa die Akademiker selbst – eine neue Institution zur Vertretung der Interessen der akademischen Gemeinschaft geschaffen hat – die sog. *Conférence des chefs d'établissements de l'enseignement supérieur*, die in etwa der deutschen Hochschulrektorenkonferenz entspricht. Gemäß Artikel 36 des neuen LRU-Gesetzes soll die Institution die Interessen der Hochschulen gegenüber dem Ministerium vertreten. Sie besteht aus Mitgliedern zwei früherer Organisationen, der *Conférence des présidents d'université* (CPU), der *Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs* (CEDEFI) und Vertretern anderer französischer Bildungsträger im Ausland. Die Zusammenführung dieser Interessenvertretungen ist damit symbolisch für die staatlich forcierte Zusammenarbeit zwischen Universitäten und anderen Hochschultypen.

³² Der Begriff *enseignant-chercheur* wird seit der Faure-Reform vom Jahre 1968 verwendet. Die Reform integrierte diese beiden Aufgaben in die Kernaktivitäten der Universitäten.

³³ Bislang haben die *enseignants-chercheurs* 128 verpflichtende Stunden für Lehrveranstaltungen pro Jahr.

Einige zum selben Zeitpunkt vorgeschlagene Reformen erregten außerdem den Unmut der jungen Forscher. Einerseits nahm das Hochschul- und Forschungsministerium diverse Maßnahmen vor, um die Arbeitsbedingungen von Doktoranden und Post-Docs attraktiver zu gestalten. Mit dem erklärten Ziel, die Abwanderung von Wissenschaftlern ins Ausland zu verhindern („*éviter la fuite des cerveaux*“) richtete das Ministerium 130 neue Arbeitsstellen mit Gehaltszuschlägen und Forschungsmitteln in Höhe von 50.000 € bis 100.000 € für vielversprechende junge Forscher ein. Außerdem wurde das Programm „*retour post-doctorants*“ eingerichtet, um im Ausland lebende französische Forscher zurück nach Frankreich zu locken. Zudem wurde eine Gehaltserhöhung für promovierte verbeamtete Hochschullehrer (*maîtres de conférence*) beschlossen³⁴ (Le Nouvel Observateur 2008). Darüber hinaus versuchte das Ministerium, die Arbeits- und Forschungsbedingungen der Doktoranden mit dem so genannten *contrat doctoral unique* neu zu gestalten. Damit sollten die Doktoranden auf der Basis eines dreijährigen Vertrages in das Universitätspersonal eingegliedert werden, das seit dem Inkrafttreten des LRU-Gesetzes dem Universitätspräsidenten untersteht. Im Gegenzug sollten die Doktoranden ohne Vergütung zusätzliche Aufgaben im universitären Bereich (sog. *tâches supplémentaires*), wie beispielsweise Lehre, Wissensvermittlung und administrative Aufgaben, leisten (ANCMSP 2008). Ähnlich wie die *enseignants-chercheurs* äußerten die Doktoranden Befürchtungen, dass sie angesichts der neuen Vertragsbedingungen und des damit einhergehenden Wegfalls staatlicher Vertragsregelungen der Willkür der Universitätspräsidenten ausgeliefert werden würden.

Der zunächst verhaltene Widerstand einzelner Organisationen (insbesondere *Sauvons la recherche*) kippte jedoch nach einer Rede von Nicolas Sarkozy im Januar 2009 in Richtung landesweiter Proteste um. In seiner Ansprache an führende französische Forscher (*Discours à l'occasion du lancement de la réflexion pour une stratégie nationale de recherche*) verwies der französische Staatspräsident wiederholt auf das schlechte Abschneiden französischer Hochschuleinrichtungen und Forscher in internationalen Ranglisten. Besonders unerträglich, so der Präsident, sei die Tatsache, dass trotz vergleichbarer Finanzierung französische Akademiker 30-50 % weniger wissenschaftliche Artikel als britische Forscher publizierten und dass die französischen Universitäten – im Gegensatz zu britischen, amerikanischen und niederländischen Hochschulen – keine Arbeitsplätze durch Technologietransfer schafften (Sarkozy 2009). Dieser Versuch Sarkozys, das Leistungsprinzip mit Verweis auf internationale *classements* zu verteidigen, wurde von den Forschern als Infragestellung ihrer fachlichen Kompetenz interpretiert und rief weit verbreitete Empörung hervor. Infolgedessen mobilisierten sich nicht nur zahlreiche Gewerkschaften und Akademikerverbände, sondern auch die CPU (*Confé-*

³⁴ Entspricht in etwa der Bezeichnung „wissenschaftlicher Assistent“ im deutschen Hochschulsystem.

rence des présidents d'université) gegen die Reformvorschläge und organisierten ab Februar 2009 landesweite Streiks. Auch diverse Studentenvertretungen, die infolge der bereits beschlossenen LRU-Reform nach wie vor die Entwicklung eines neo-liberalen Zweiklassen-Hochschulsystems befürchteten, schlossen sich dem Widerstand an und besetzten unzählige Universitätsgebäude, so dass an insgesamt 28 Universitäten der Lehrbetrieb zum Teil mehrere Monate lang eingestellt werden musste.

Trotz stabiler Mehrheiten im Parlament und diverser Zugeständnisse an Reformgegner (z.B. neue Stipendien für Studierende) musste das Reformpaket aufgrund der anhaltenden und zum Teil gewaltsamen Proteste verschoben werden, so dass dessen Ausgang im Moment noch unklar ist. Obwohl die langfristigen Auswirkungen der LRU-Reform noch schwer abzuschätzen sind, muss konstatiert werden, dass die Gesamtreformen der Sarkozy-Regierung zumindest kurzfristig ihr primäres Ziel verfehlt haben, die französischen Universitäten im internationalen Wettbewerb attraktiver und (im positiven Sinne) sichtbarer zu machen. Zwar können die neuen Abschlussstrukturen nach der Anpassung an die Bologna-Standards als international kompatibel gelten, aber die lange anhaltenden Proteste der forschenden Hochschuldozenten und Studenten hatten die unerwünschte Folge, dass zahlreiche ausländische Partneruniversitäten ihre Austauschprogramme mit französischen Universitäten aufgrund der unzähligen ausgefallenen Unterrichtsstunden stornieren mussten (Wiegel 2009). Trotz der Vereinfachung und Vereinheitlichung der Studienstrukturen im Rahmen des Bologna-Prozesses und der neuen Reformdynamik im Hinblick auf die universitären Steuerungsstrukturen bleibt das französische Hochschulsystem vor dem Hintergrund der scheinbar endlosen Streiks für Außenstehende sehr unberechenbar und intransparent, was für den Wissenschaftsstandort Frankreich keineswegs förderlich sein kann.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im theoretischen Erklärungsmodell wurde im französischen Falle von einer mäßigen Reaktion auf Internationalisierungsprozesse ausgegangen. Einerseits bestehen aufgrund der klaren Mehrheitsverhältnisse (keine Konstellation der *cohabitation* seit 2002) und der starken Machtkonzentrierung im Zentralstaat günstige Voraussetzungen für staatliches Handeln, um Defizite im Hochschulwesen zu korrigieren oder gar zu überwinden. Andererseits herrscht in Frankreich eine tief verankerte Skepsis gegenüber Politiken, die als neo-liberal wahrgenommen werden und möglicherweise die Leitidee der *égalité* beeinträchtigen. Wie oben gezeigt wurde, kommt auch die Gefahr landesweiter Streiks, deren Wurzeln vorwiegend im elitären Willensbildungs- und Politikgestaltungsprozess ohne *ex ante* Einflussmöglichkeiten für organisierte Interessen liegen, als zusätzlicher erschwerender Faktor hinzu.

Die Analyse hat gezeigt, dass die französische Hochschulpolitik seit ca. 25 Jahren von einem Spannungsverhältnis zwischen Kontinuität und Wandel geprägt ist. Einerseits lässt sich ein allmählicher Wandel hin zu mehr Autonomie und Wettbewerb für die Hochschulen feststellen, der in den letzten ca. 10 Jahren aufgrund von Internationalisierungsprozessen wie dem Bologna-Prozess sowie dem unterdurchschnittlichen Abschneiden französischer Hochschulen bei internationalen Leistungsvergleichen intensiviert wurde. Andererseits hat das Festhalten an der bildungspolitischen Leitidee der Chancengleichheit in vielen Fällen die Reformdynamik ausgebremst. So können die Universitäten nach wiederholten Versuchen erst seit der Pécresse-Reform als autonom und unternehmerisch handelnde Akteure gelten. Es wurde gezeigt, dass der Zentralstaat im Reformprozess eine etwas paradoxe Rolle spielt. Einerseits wird der Staat von Studenten und linksorientierten politischen Kräften nach wie vor als Garant und Schutzmacht des republikanischen Prinzips der Chancengleichheit (*égalité*) gesehen, auch wenn das System aufgrund seines hohen Grades an Selektivität (z.B. die Diskrepanz zwischen *grandes écoles* und Universitäten) nur bedingt diesem Prinzip gerecht wird. Vor dem Hintergrund zunehmender Internationalisierung des Politikfeldes versteht sich der Staat andererseits immer mehr als treibende Kraft für eine stärkere Wettbewerbs- und Marktorientierung und die Nachahmung internationaler *best practices*, wie z.B. selektiver leistungsorientierter Finanzierung, qualitativer Differenzierung, unternehmerischer universitärer Steuerung – alles Ansätze, die vermeintlich am Prinzip der Chancengleichheit rütteln. Die Hartnäckigkeit und Beharrlichkeit sowohl auf Seiten der reformorientierten politischen Elite als auch der Reformgegner führten in den letzten Jahren zu einer *stop and go*-Politik, die trotz allen Widerständen einen erheblichen Einfluss auf alle Kerndimensionen von Politik – *politics*, *polity* und *policy* – ausübte.

Im Hinblick auf prozessuale Aspekte der französischen Hochschulpolitik (*politics*) hat sich gezeigt, dass das System nach wie vor von starker staatlicher Steuerung geprägt wird und dass der Zentralstaat weiterhin von seinen traditionellen interventionistischen Steuerungsmechanismen Gebrauch macht. Die Umstrukturierungsmaßnahmen der letzten Jahre, wie beispielsweise die Konvergenz von *grandes écoles* und Universitäten, die Zusammenführung regionaler Hochschulen, die Einrichtung von *pôles de recherche* und die Übertragung größerer Verwaltungskompetenzen an die Universitäten, waren weniger das Ergebnis akademischer „*grassroots*“-Bewegungen, sondern vielmehr die Folge einer gezielten zentralstaatlichen Politik. Mit anderen Worten funktioniert der Zentralstaat mittels des Instrumentes der *contractualisation* nach wie vor als „Pilot“ eines zunehmend markt- und wettbewerbsorientierten Hochschulsystems (Aust/Crespy 2009), das durch ein neues Mosaik an Strukturen und Institutionen gekennzeichnet ist (siehe unten - Abschnitt *polity*).

Trotz der Aufrechterhaltung des starken staatlichen Einflusses lässt sich ein neuer Politikstil in der französischen Hochschulpolitik erkennen. Aust und Crespy (2009) sprechen in diesem Zusammenhang von einer Neukonfigurierung des staatlichen Einflusses (*réconfiguration de l'influence étatique*), wobei der Staat nunmehr eine neue Politik der gegenseitigen verhandlungs- und konsensorientierten Politikoptimierung verfolgt. Statt der bisherigen hierarchischen und vertikalen Umsetzung zentralistischer Politik zeichnet sich mit der Einbindung eines breiteren Spektrums an Akteuren (v.a. Hochschulpräsidenten, regionalen Vertretern, unabhängigen Qualitätssicherungsorganen) eine Verschiebung hin zu horizontalen und „polyzentrischen“ Steuerungsformen ab (Musselin 2009: 190). Dabei lassen sich zunehmend auch Versuche beobachten, die Interessen der Studenten stärker in den Politikgestaltungsprozess einzubinden.

Was die Institutionen, Strukturen und Normen (*polity*) der französischen Hochschulpolitik anbelangt, sind diverse Entwicklungen zu erkennen, die sich in hohem Maße auf Internationalisierungsprozesse zurückführen lassen. Erstens kann die Wiederherstellung des Ministeriums für das Hochschulwesen und die Forschung (MESR) als eigenständige Einrichtung als Indiz für die zunehmende Bedeutung gelten, die der Wissenschaft und Forschung in der Ära der Globalisierung beigemessen wird. Zweitens wurde im Rahmen der Analyse deutlich, dass der Staat weniger darauf bedacht ist, einheitliche Lösungen im gesamten Land umzusetzen (siehe Aust/Crespy 2009: 926) und sich von der Rhetorik der „*égalité des universités*“ verabschiedet. Dabei kommt es zu einer Differenzierung der Hochschullandschaft durch die in den Vier-Jahres-Verträgen (*contractualisation*) festgelegten unterschiedlichen Zielvorgaben für Hochschulen. Hinzu kommt das neue Instrument der selektiven staatlichen Finanzierung, die eine weitere Differenzierung der Hochschulen im Hinblick auf Qualität und inhaltliche Schwerpunkte hervorruft. Die Übertragung größerer Selbstverwaltungskapazitäten an die Universitäten ermöglicht es ihnen außerdem, sich als kollektive Akteure zu verselbständigen und eigene Strategien und Profile sowie Partnerschaften mit wirtschaftlichen Akteuren zu entwickeln. Diese autonome Handlungskapazität der Universitäten stellt eine Annäherung an internationale Standards dar und soll die Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit französischer Universitäten vor dem Hintergrund eines gefürchteten *braindrains* („*fuite des cerveaux*“) gewährleisten.

Um die internationale Transparenz des französischen Hochschulwesens zu erhöhen, kam es andererseits zu einer Vereinfachung wesentlicher Aspekte der Hochschullandschaft. Zum einen wurden die bisher bestehenden und relativ unübersichtlichen Hochschulabschlüsse (z.B. *bac +2*, *+3*, *+5*) an die Bologna-Standards angepasst und mit dem Master ein neuer international kompatibler Abschluss geschaffen. Auch die staatlich geförderte Verschmelzung unterschiedlicher örtlicher Hochschuleinrichtungen stellt eine wesentliche strukturelle Veränderung dar und soll die Bündelung von wissen-

schaftlichen Kompetenzen und institutionellen Kapazitäten ermöglichen. Angesichts dieser Entwicklungen haben wir es zum einen mit einer Homogenisierung der übergreifenden Hochschulstruktur zu tun. Zum anderen kommt es aufgrund der zunehmenden Diversifizierung und Spezialisierung der einzelnen Hochschulen zu einer Heterogenisierung der Hochschullandschaft. Darüber hinaus hat der Bologna-Prozess nicht nur eine neue Qualitätssicherungsinstitution inspiriert, die sog. *Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* (AERES), sondern auch neue Normen für die Sicherung der Qualität von hochschulpolitischen Dienstleistungen (z.B. externe Evaluation, biometrische Leistungsindikatoren, internationale Beteiligung, usw.) hervorgebracht.

Betrachtet man die Reformen der letzten Jahre auf der *Policy*-Ebene in ihrer Gesamtheit, so ergibt sich ein etwas widersprüchliches Bild. Einerseits gibt es Anzeichen zunehmender staatlicher Steuerung, wie etwa die staatliche Evaluation von Forschungsleistungen und vor allem die staatliche Verordnung neuer universitärer Verwaltungsstrukturen (*conseil d'administration*). Andererseits wird insbesondere mit der LRU-Reform (*Péresse-Reform*) die eigenständige Handlungskapazität einzelner Hochschulen massiv verstärkt. Dieses neu konfigurierte Verhältnis zwischen den Hochschulen und dem Staat bricht mit der historischen Tradition bürokratischer und prozeduraler Kontrolle der internen Verwaltungsangelegenheiten der Universitäten durch das Ministerium. Stattdessen versucht der Staat mit einer leistungsorientierteren und selektiveren Politik, die Universitäten dazu zu ermächtigen, eigene Strategien zur Erhöhung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Sichtbarkeit zu entwickeln. Trotz der Abkoppelung der Universitäten von der staatlichen Kontrolle und der stärkeren Profilierung einzelner Hochschulen wurde im Rahmen der Analyse jedoch auch gezeigt, dass sich Frankreich nicht ganz von der Leitidee der *égalité* verabschiedet hat, sondern vielmehr versucht, diese mit dem Leistungsprinzip und der neuen Leitidee von Bildung als Humankapital und Wachstumsfaktor (siehe Aghion/Cohen 2004) strategisch zu kombinieren. Beispielsweise bleibt die Finanzierungsgrundlage der Hochschulen nach wie vor stark staatszentriert. Zwar dürfen Universitäten infolge der LRU-Reform eigene Mittel einwerben und Stiftungsprofessuren einrichten, aber im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Staaten wurden keine weiteren Studiengebühren eingeführt bzw. die Höhe der Studiengebühren wurde nicht dem Ermessen der Hochschulen überlassen. Dabei wird mit der Aufstockung der Finanzmittel für unterfinanzierte Universitäten und der staatlich geregelten Zulassungspolitik der Leitidee der *égalité* weiterhin Rechnung getragen.

Im Hinblick auf die internen und externen Faktoren, die die französische Hochschulpolitik der letzten Jahre geprägt haben wurde deutlich, dass Internationalisierungsprozesse für die Richtung und Geschwindigkeit der Reformen entscheidend waren. Zwar

ist die Feststellung der genauen kausalen Mechanismen für den Politikwandel eine schwierige Herausforderung, aber die vielen Verweise der reformorientierten politischen Elite auf den internationalen Wettbewerb und auf das unterdurchschnittliche Abschneiden französischer Hochschulen bei internationalen Leistungsvergleichen deuten darauf hin, dass diese Faktoren der französischen Hochschulpolitik eine neue Dynamik verliehen haben. Dabei kann konstatiert werden, dass drei zentrale IO-Governance-Mechanismen (siehe oben) für den Reformkurs von zentraler Bedeutung waren: Die hochschulpolitischen Koordinationsaktivitäten auf EU-Ebene, die Setzung gemeinsamer transnationaler hochschulpolitischer Standards sowie die Entwicklung eines Diskurses über die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen. Mit dem Sorbonne-Prozess wurde eine neue europäische Koordinationsplattform zur Setzung gemeinsamer Standards etabliert – zunächst mit dem Ziel einer größeren Kompatibilität der einzelnen nationalen Hochschulsysteme. Mit dem eng verflochtenen Lissabon-Prozess entstand dann ein neuer Diskurs um die Wettbewerbsfähigkeit der Universitäten und ein neuartiges Verständnis von Bildung als Humankapital, die in Frankreich durch die einflussreiche Studie von Aghion/Cohen (2004) weiter beflügelt wurden. Der endgültige Anstoß für Reformen im Bereich der Hochschulsteuerung kann vor allem auf das unterdurchschnittliche Abschneiden Frankreichs in nahezu allen internationalen Rankings zurückgeführt werden. Diese neue Form des hochschulpolitischen *standard setting* hatte zur Folge, dass sich das „Mithalten“ mit der internationalen Konkurrenz als neues Leitmotiv der französischen Hochschulpolitik etabliert hat, was in einer Reihe von wesentlichen Reformen der universitären Steuerung mündete.

Dabei muss betont werden, dass es sich bei den Reformen nicht um eine vollständige Neuausrichtung des Hochschulwesens handelt, sondern um die Fortsetzung und Intensivierung eines Trends zu mehr Autonomie und einer stärkeren Wettbewerbsorientierung, für die die Grundsteine bereits in den 1980ern und 1990ern gelegt wurden (siehe Muselin 2001). Trotz der geringen Zahl an Veto-Spielern erwies sich aber der Reformprozess als langwierig und nur dann möglich, wenn Zugeständnisse an Akteure, die eine übermäßige Liberalisierung und Diversifizierung des Hochschulwesens befürchteten, gewährt wurden. Nach anhaltenden Protesten mussten beispielsweise wichtige Komponenten der LRU-Reform zurückgenommen und die Reform des Status der Hochschulforscher auf Eis gelegt werden. Insofern lassen sich die hochschulpolitischen Entwicklungen der letzten Jahre am besten als pfadabhängiger Politikwandel charakterisieren, bei dem versucht wird, das Hochschulwesen an die Erfordernisse der Wissensökonomie des 21. Jahrhunderts anzupassen, ohne das kulturelle Gleichheitsethos zu beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund der Ergebnisse scheint sich die Vermutung eines gemäßigten Politikwandels weitgehend bestätigt zu haben.

LITERATUR

- Abromeit, Heidrun, Michael Stoiber (2006) *Demokratien im Vergleich: Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Aghion, Philippe, Élie Cohen (2004) *Education et Croissance*, Paris: La documentation française.
- ANCMSP (Association National des Candidates aux Métiers de la Science Politique) (2008) Proposition de contrat doctoral unique, Communiqué ANCMSP 15.10.2008, <http://ancmsp.com/Le-contrat-doctoral-unique-le>.
- Attali, J., P. Brandys, S. Feneuille, S. Kahn, J. Kristeva, M. Lazdunski, et al. (1998) *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, Paris.
- Aust, Jérôme, Cécile Crespy (2009) Napoléon renversé ? Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français, in *Revue française de science politique* 59(5): 915-938.
- Baty, Phil (2010) La France témoigne d'une véritable foi en son enseignement supérieur, in *Le Monde* 17.09.10.
- Baudelot, Christian (2009) Interview bei *La République des Idées*, <http://www.repid.com/l-elitisme-republicain.html>.
- Baudelot, Christian, Roger Establet (2009) *L'Élitisme Républicain. L'école française à l'épreuve des comparaisons internationales*, Paris.
- Bieber, Tonia (2010) Playing the Multilevel Game in Education – The PISA Study and the Bologna Process Triggering Swiss Harmonization, in Martens, Kerstin, Alexander-Kenneth Nagel, Michael Windzio, Ansgar Weymann (Hrsg.): *Transformation of Education Policy – The Impact of the Bologna Process and the PISA Study in Comparative Perspective*, Basingstoke: Palgrave, 105-131.
- Chevallier, Thierry (2005) Die neue Rolle des Staates im französischen Hochschulsystem: von der Curriculumkontrolle zur Programmakkreditierung, in Rehburg, Meike, Stefanie Schwarz und Don F. Westerheijden (Hrsg.) *Akkreditierung im Hochschulraum Europa*. Bielefeld: UVW, 109-128.
- Chevallier, Thierry (2007) The Changing Role of the State in French Higher Education, in Westerheijden, Don F., Stefanie Schwarz (Hrsg.) *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Springer.
- Clark, Burton (1983) *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press.
- Dalsheimer, Nadine, Denis Desprésaux (2008) Les classements internationaux des établissements d'enseignement supérieur, in *Éducation et Formations*. 78, 151-173.
- De Ruiter, Rik (2009) Multilateral Surveillance in Education by the OMC, in Jakobi, Anja P., Kerstin Martens, Klaus Dieter Wolf (Hrsg.) *Education in Political Science: Discovering a neglected field*, Routledge, 140-155.
- Deutsche Welle (2010) Streiks legen Frankreich lahm – trotz schwacher Gewerkschaften, in *Fokus Europa*, 24.06.2010.
- Dobbins, Michael, Christoph Knill (2009) Hochschulpolitik in Mittel- und Osteuropa: Konvergenz zu einem gemeinsamen Modell? in *Politische Vierteljahresschrift*, 50(2): 226-252.

- Dobbins, Michael (2011) *Higher Education Policies in Central and Eastern Europe: Convergence towards a common model?* Basingstoke: Palgrave.
- Edwards, Arthur, Peter Hupe (2000) France: A strong state, towards a stronger local democracy?, in Daemen, Harry, Linze Schaap (Hrsg.), *Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe*, Delft, 129-144.
- Estermann, Thomas, Terhi Nokkala (2009). *University Autonomy in Europe. Exploratory Study*, Brussels: European University Association.
- Frémont, Armand (2004) *Les universités françaises en mutation: la politique publique de contractualisation (1984-2002)*. Paris. La Documentation Française.
- Frigout, Gweltaz (2003) Les réformes universitaires de Ferry, in *Démocratie et Socialisme*, <http://www.democratie-socialisme.org/spip.php?article309>.
- Friedberg, Erhard, Christine Musselin (1993) *L'Etat face aux universités*. Paris: Anthropos.
- Gieysztor, Aleksander (1992) *Chapter 4: Management and Resources*, in De Ridder-Symoens, Hilde (Hrsg.) *A history of the university in Europe: Volume 1 – Universities in the Middle Ages*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hörner, Wolfgang, Guillaume Many (2010) Frankreich, in Döbert, Hans, Wolfgang Hörner, Botho von Kopp, Lutz R. Reuter (Hrsg.), *Die Bildungssysteme Europas*, 3. erweiterte Auflage, Baltmannsweiler, 239-262.
- INRP – Institut Nationale de la Recherche Pédagogique – Cellule de Veille Scientifique et Technologique 'L'Enseignement Supérieur sous le Regard des Chercheurs', www.inrp.fr/vst/.../Dossier_enseignement_superieur.pdf.
- Ismayr, Wolfgang (1997) Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen, 9-52.
- Jourde, Pierre (2008) L'université féodale de demain, in *Le Monde Diplomatique*, April 2008.
- Kaiser, Frans (2007) Higher Education in France: Country Report, in *International Higher Education Monitor*, Twente: CHEPS.
- Katzenstein, Peter (1976) International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, in *International Organization* 30(1): 1-45.
- Kempf, Udo (1997) Das politische System Frankreichs, in Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen, 283-321.
- Le Monde (2004) L'OCDE souligne les retards de l'enseignement supérieur français, 15.09.04.
- Le Monde (2007) Le mouvement de contestation dans les universités en cinq questions, 7.11.07.
- Le Monde (2008) <http://www.sauvonsluniversite.com/spip.php?article597> – le Monde, 25.7.2008.
- Le Nouvel Observateur (2008) Valérie Pécresse veut éviter la fuite des cerveaux, 16.10.08.
- Lüger, Heinz-Helmut (1994) Political Institutions in France and Germany, in Grosse, Ernst Ulrich, Heinz-Helmut Lüger (Hrsg.), *Understanding France in Comparison with Germany*. Berne: Peter Lang.

- Martens, Kerstin, Klaus Dieter Wolf (2006) Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD, in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 13(2): 145-176.
- Martens, Kerstin (2007) How to become an Influential Actor – the ‘Comparative Turn’ in OECD Education Policy, in Martens, Kerstin, Alessandra Rusconi, Kathrin Leuze (Hrsg.), *New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organisations and Markets on Educational Policy-making*, Houndmills, Basingstoke, 40-56.
- Martens, Kerstin, Alessandra Rusconi, Katrin Leuze (2007) *New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policymaking*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Martens, Kersten, Anja P. Jakobi (2007) Diffusion und Konvergenz durch internationale Organisationen: Der Einfluss der OECD in der Bildungspolitik, in Holzinger, Katharina, Helge Jörgens, Christoph Knill (Hrsg.). *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft: Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, 38: 247-270.
- Martens, Kerstin, Alexander-Kenneth Nagel, Michael Windzio, Ansgar Weymann (Hrsg.) (2010) *Transformations of Education Policy*, Baskingstoke: Palgrave.
- McKenzie, Zoe (2009) Higher Education Reform in France: Some Lessons for the Australian Experience, Working Paper, Fondation pour l’Innovation Politique, Paris.
- MESR (2007) *Le projet de loi - Loi relative aux libertés et responsabilités des universités*, <http://www.nouvelleuniversite.gouv.fr/-archives-le-projet-de-loi-.html>.
- Meyer, John W., Brian Rowan (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Mignot-Gérard, Stéphanie (2003) Who are the Actors in the Government of French Universities? The Paradoxical Victory of Deliberative Leadership? in *Higher Education*, 45(1): 71-89.
- Ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche (2010) <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid20724/les-poles-de-recherche-et-d-enseignement-superieur-pres.html>.
- Musselin, Christine (2001) *La longue marche des universités françaises*. Paris. PUF.
- Musselin, Christine (2009) Seeking Autonomy: French Universities Against the Jacobins, in *International Higher Education*, August 2009.
- Musselin, Christine; Catherine Paradeise (2009) France: From Incremental Transitions to Institutional Change, in Paradeise, Catherine, Emanuela Reale, Ivar Bleiklie, Ewan Ferlie (Hrsg.) *University Governance: Western European Perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Neave, Guy (2001) The European Dimension of Higher Education, in Huisman, Jeroen, Peter Maassen, Guy Neave (Hrsg.) *Higher Education and the Nation State: The International Dimension of Higher Education*. Amsterdam: Pergamon, 13-73.
- Niemann, Dennis (2009) Changing Patterns in German Education Policy Making: The Impact of International Organizations, TransState Working Paper 99, Sfb 597 Universität Bremen.

- Niemann, Dennis (2010) Turn of the Tide - New Horizons in German Education Policymaking through IO Influence, in Martens, Kerstin, Alexander-Kenneth Nagel, Michael Windzio, Ansgar Weymann (Hrsg.) *Transformation of Education Policy – the Impact of the Bologna Process and the PISA Study in Comparative Perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 77-104.
- Observatoire des inégalités (2010) L'origine sociale des étudiants, http://www.inegalites.fr/spip.php?article1176&id_mot=83.
- OCDE (2004) *Regards sur l'éducation*. Paris: OECD.
- de Olano, Daniel, Philip Knodel, Kerstin Martens, Marie Popp (Hrsg.) *Das PISA-Echo: Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*, Frankfurt: Campus.
- Olsen, Johan (2007). The institutional dynamics of the European University, in Maassen, Peter, Johan Olsen (Hrsg.) *University Dynamics and European Integration*, Dordrecht: Springer.
- Pape, Jessica (2009) *Domestic Driving Factors of Environmental Performance: The Role of Regulatory Styles in the Case of Water Protection Policy in France and the Netherlands*, Dissertation, Universität Konstanz.
- Pech, Marie-Estelle (2009) Les facs françaises mal notées par la banque mondiale' in *Le Figaro*, 14.07.2009.
- Protocole cadre en vue de la conclusion d'un Contrat national pour la réussite des universités (2007) <http://www.gouvernement.fr/presse/le-premier-ministre-a-signé-le-protocole-cadre-pour-la-reussite-des-universites>.
- Quinio, Paul (1998) Pour financer le plan Université du troisième millénaire. Allègre compte sur les régions, in *Libération*, 3.12.1998, <http://www.liberation.fr/societe/0101264216-pour-financer-le-plan-universite-du-troisieme-millenaire-allegre-compte-sur-les-regions>.
- Quittkat, Christine (2006) *Europäisierung der Interessenvermittlung: Französische Wirtschaftsverbände zwischen Beständigkeit und Wandel*, Wiesbaden.
- Rapport Attali (1998) http://www.cefi.org/cefinet/donn_ref/rapports/attali/atta.htm.
- Ravinet, Pauline (2007a) From Voluntary Participation to Monitored Coordination: Why European Countries Feel increasingly bound by their Commitment to the Bologna Process, in *European Journal of Education*, 43(3): 353-367.
- Ravinet, Pauline (2007b) *La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne : Entre chemin de traverse et sentier de dépendance*, Dissertation, Centre Sociologie des Organisations, Paris.
- Sarkozy, Nicolas (2007) Lettre de Mission de M. Nicolas Sarkozy adressée à Mme Valérie Pécresse, 5.7.2007 – Pécresse 2007, <http://www.collectif-papera.org/spip.php?article601>.
- Sarkozy (2009) Discours à l'occasion du lancement de la réflexion pour une stratégie nationale de recherche, 22.01.09.
- Schraeder, Harald (2008) *Die Universitätsreform in Frankreich – ein gelungener Auftakt*. Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Scott, W. Richard, John W. Meyer (Hrsg.) (1994) *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks: Sage.

- Tsebelis, George (1995) Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in *British Journal of Political Science*, 25(3): 289-325.
- Università di Bologna (2005) ‘A short history of the city and university’, <http://www.eng.unibo.it/PortaleEn/University/Our+History/default.htm>.
- Van Zanten, Agnès (2010) ‘Prépas, élites et inégalités’, in *Le Monde*, 13.09.2010.
- Verger, Jacques (1973) *Les universités au moyen âge*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Waarden, Frans van (1993) Über die Beständigkeit nationaler Politikstile und Politiknetzwerke. Eine Studie über die Genese ihrer institutionellen Verankerung, in Czada, Roland, Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Opladen, 191-212.
- Wiegel, Michaela (2009) Bildung ist keine Ware – Universitätsreform in Frankreich, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 04.05.09.
- Witte, Johanna (2006) *Change of Degrees and Degrees of Change: Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process*, Dissertation. Universität Twente, CHEPS, Enschede.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Michael Dobbins ist Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel – Internationalisierung der Bildungspolitik“ an der Universität Bremen.

Telefon: +49 7531 942329

E-Mail: Michael.Dobbins@uni-konstanz.de

Anschrift: Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Fach D 91, 78457 Konstanz