

Soft Governance in Education Sanfte Steuerungsmechanismen in der Bildungspolitik

Die PISA Studie und der Bologna Prozess in der Schweiz

1 DIE EINFÜHRUNG SANFTER STEUERUNGSMECHANISMEN IN DER BILDUNGSPOLITIK

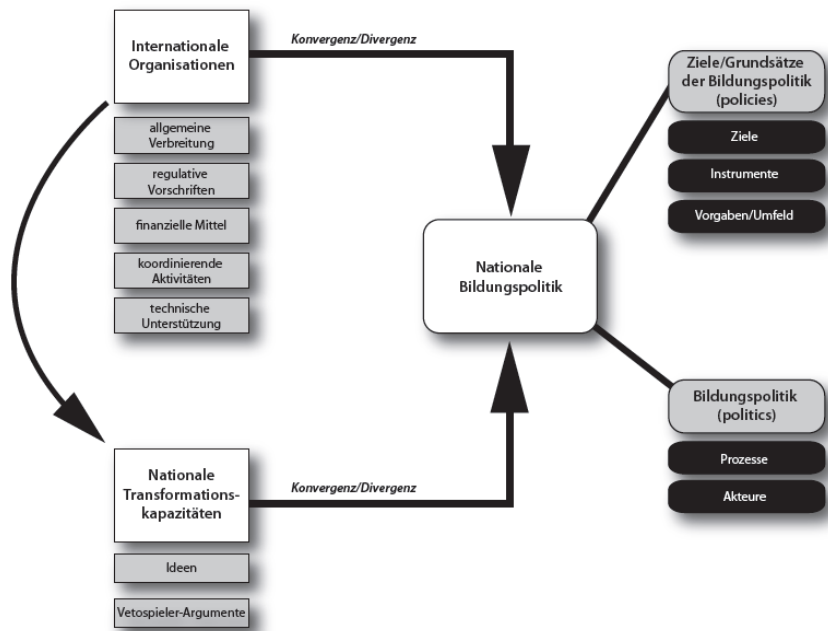
In dem Masse, in dem die Bedeutung des Wissens für die Wirtschaft zunimmt, wird die Bildungspolitik zum zentralen Faktor für Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und soziale Integration. Daher wurde die Anpassung des traditionell nationalen Politikbereichs der Bildung an internationale Entwicklungen und Diskurse für jedes Land unumgänglich (Drezner 2001). Auf internationaler Ebene liegt der besondere Schwerpunkt verschiedener Bildungsinitiativen, die durch internationale Organisationen (IOs) wie der Europäischen Union (EU) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gefördert werden, auf dem Ziel, die globale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

Untersucht werden die beiden bedeutendsten internationalen Initiativen in der Bildungspolitik des letzten Jahrzehnts (Stöckling 2005). Erstens der intergouvernementale «Bologna Prozess» von 1999; er ist eine Initiative mit dem Ziel der Einbindung (Integration) der Hochschulbildung in Europa und das wichtigste Beispiel internationaler Hochschulpolitik. Er wird heute durch die Europäische Kommission vorangetrieben. Zweitens das „Programm zur internationalen Schülerbeurteilung“ (Programme for International Student Assessment PISA); es ist eine Studie über die Leistungen der Schüler in der Sekundarschule, welche die OECD seit 2000 alle drei Jahre durchführt.

Das hatte zur Folge, dass die neuen internationalen Akteure im Bildungswesen, die OECD und die EU, in der föderalistischen Schweiz das Zwei-Ebenen-Spiel zwischen den Kantonen und dem Bund im letzten Jahrzehnt in ein Multi-Ebenen-Spiel verwandelten. In diesem Zusammenhang der Internationalisierung des Bildungswesens nimmt die Schweiz eine Sonderstellung ein. Einerseits ist die Schweiz kein formales Mitglied der EU (Fischer/Nicolet et al. 2002; Sciarini/Fischer et al. 2004), trotzdem hat sie von Anfang an am Bologna Prozess als „Von-unten-nach-oben“-Initiative teilgenommen. Wir vermuten daher einen schwächeren Einfluss von Bologna auf die Schweiz als in den EU Ländern, denn die EU ist ein Hauptakteur bei Bologna. Andererseits ist die Schweiz Gründungsmitglied der OECD und nimmt an verschiedenen OECD Bildungsprogrammen teil, weshalb wir erwarten, dass die PISA Studie grossen Einfluss hat. Das institutionelle Umfeld in der Schweiz fördert Reformen allerdings nur wenig (Bonoli/Mach 2000). Föderalismus, direkte Demokratie und Konkordanz verlängern nicht nur Entscheidungsfindungsprozesse und beziehen im innenpolitischen Bereich viele Veto-Player mit ein, sondern behindern auch die Koordination mit IOs und anderen Ländern. Aufgrund dieser Tatsachen ist die Schweiz ein unwahrscheinlicher Kandidat für einen durch IOs herbeigeführten politischen Wandel. In ähnlicher Weise sind die beiden internationalen Initiativen die unwahrscheinlichsten Kandidaten, um eine Änderung der Bildungspolitik der Länder herbeizuführen: Es sind freiwillige, rechtlich nicht bindende Initiativen und sie können als sogenannte „sanfte Steuerungsmechanismen“ (soft governance) kategorisiert werden. Daraus ergibt sich die Frage: Haben internationale Organisationen einen Einfluss auf die Schweizer Bildungspolitik

und wenn ja, was sind die Konsequenzen für die Bildungspolitik und welche Kausalmechanismen liegen dem zugrunde?¹

Abb. 1: Theoretisches Modell



Quelle: Leuze/Brand et al. 2008

Daher befasst sich dieses Papier mit der Art und Weise, wie die PISA- Studie und der Bologna-Prozess die Ausgestaltung der schweizerischen Bildungspolitik beeinflusst haben. Um die kausalen Mechanismen zu bestimmen, greift es auf die theoretische Herangehensweise von Leuze/Brand et al. (2008) zurück, welche institutionalistische mit rationalen Ansätzen (*institutionalist with rational approaches*) kombiniert. Die abhängige Variable *Gestaltung nationaler Bildungspolitik* wird in die Begriffe *policy* [politische Ziele und Strategien] und *politics* [Umsetzung, Akteure] gefasst (siehe Abb. 1). Änderungen der nationalen Bildungspolitik (*education policy*) können vorangetrieben werden, wenn Internationale Organisationen (IOs) Einfluss auf die nationalen Debatten und Reformprojekte im

¹ Die Forschung, die in diesem Papier vorgestellt wird, ist Teil eines Forschungsprojektes über Internationale Bildungspolitik, das an der Universität Bremen, Deutschland durchgeführt wird. <http://www.sfb597.uni-bremen.de/pages/forProjektBeschreibung.php?SPRACHE=en&ID014> Das Ziel des Projektes ist es, neue internationale Dynamiken in der Bildungspolitik und deren Auswirkungen auf Staaten und Individuen, basierend auf vergleichenden Fallstudien über die Schweiz, Deutschland England und Neuseeland, zu erforschen. Forschungen für dieses Projekt werden im Rahmen des Gemeinsamen Forschungszentrums *Staatlichkeit im Wandel* durchgeführt, das von der Deutschen Forschungsgesellschaft (DFG) gegründet wurde. <http://www.state.uni-bremen.de/> Für die Unterstützung bei der Erarbeitung dieses Papiers möchte Julia Engelbrecht, Philipp Weiskirch und Alexander Akbik danken.

Bildungswesen nehmen. *Policy* setzt sich zusammen aus den die Politik leitenden *Zielen*, den *Instrumenten*, durch die diese Ziele erreicht werden sollen und der Art und Weise des Einsatzes (*settings*) dieser Instrumente (Hall 1993). IOs können auch auf nationale bildungspolitische Prozesse (*politics*) einwirken. Das bezieht sich sowohl auf die Willensbildung, die beteiligten Akteure als auch auf die formalen und informellen Verfahren der Entscheidungsfindung. Auf dem Feld der Erziehungspolitik treten neue Akteure in Erscheinung: Da IOs politisches Handeln zunehmend vorbereiten, werden nationale Akteure – z.B. Sozialpartner, Wissenschaftler und professionelle Vereinigungen – mehr in bildungspolitische Entscheidungsprozesse einbezogen. Dies könnte Veränderungen im Entscheidungsprozess auslösen: Instrumente der IOs, wie z.B. die Organisation von Konferenzen, speisen (*upload*) wichtige Schritte zur Vorbereitung von Reformen auf internationaler Ebene ein.

Abb. 2: IO Steuerungsinstrumente (IO Governance Instruments)

Steuerungsinstrument	Hauptfunktion	Beispiele
Diskursive Verbreitung	Ideen einführen	Uno: Förderung nachhaltiger Entwicklung OECD Werbung für lebenslanges Lernen
Festlegen von Standards [Setzen von Massstäben]	Verhalten vorschreiben	Uno-Empfehlungen OECD Massstäbe
Finanzielle Mittel	Zahlungen überweisen	Finanzierung durch Weltbank EU: Projektfinanzierung
Koordinierende Aktivitäten	Ausführung kontrollieren	Methode offener Koordination EU OECD-Peer Reviewing: Begutachtung/ Kontrolle durch andere OECD-Länder
Technische Unterstützung	Strukturen unterstützen	UNESCO Unterstützung von Bildungsstatistiken und von Bildungsplanung

Quelle: Jakobi 2009

Internationale Organisationen (IOs) beeinflussen die nationale Bildungspolitik über fünf Steuerungsinstrumenten (*Governance instruments*): Diskursive Verbreitung, Aufstellung von Standards, Finanzielle Mittel, Koordinierende Aktivitäten, Technische Unterstützung (siehe Abb. 2). Das umfassendste und ontologisch klarste (*distinct*) Steuerungsinstrument ist die *diskursive Verbreitung*, zu der die anderen Steuerungsinstrumente in Beziehung stehen. Um die Debatten über politische Strategien zu gewissen Themen zu beeinflussen, benutzen IOs dieses Steuerungsinstrument, indem sie Modelle und Ideen für nationales politisches Handeln produzieren. Das Steuerungsinstrument *Koordinierende Aktivitäten* beschreibt die Fähigkeit einer IO, politische Prozesse zu führen und zu koordinieren, indem sie die wichtigsten Akteure sammelt, um die Umsetzung bestimmter politischer Prozesse in ihren Mitgliedsstaaten voranzutreiben. Steuerung durch *Festlegen von Standards* bezieht sich auf die Bereitstellung von Regeln für politisches Handeln, welche von normativen Aktivitäten bis hin zu formal bindenden Vorschriften reichen. In Form von *hard law* [rechtsverbindlichen Gesetzen] beinhaltet diese Art der Steuerung die für die Mitgliedstaaten einer IO bindenden Vorschriften und ist somit die direkteste Art der Steuerung. Das vorliegende Papier konzentriert sich jedoch auf die Festlegen von Standards als *soft laws* [nicht rechtsverbindliche Übereinkünfte, Leitlinien]. In diesem Fall produzieren IOs Standards zur gegenseitigen Überprüfung und Beurteilung, welche zu neuen grundlegenden Normen führen können. *Technische Unterstützung* ist ein anderes Steuerungsinstrument, das oft in

Entwicklungsländern eingesetzt wird. Es betrifft die Beaufsichtigung (*supervision*) der Umsetzung einer Politik durch eine IO. Mit Hilfe dieses Instruments vermitteln IOs direkt Kenntnisse darüber, wie eine bestimmte politische Strategie in den Nationalstaaten entwickelt werden kann. Dieser Typ von Instrument wurde oft über internationale Verträge eingesetzt, es kann auch Voraussetzung für finanzielle Mittel, dem letzten Instrument, sein. Indem sie finanzielle Mittel an Länder überweisen, wenden IOs das Instrument der *finanziellen Mittel* an. Auf diesem Wege können sie Anreize geben und die Umsetzung bestimmter politischer Schritte auf lokaler, regionaler sowie nationaler Ebene vorantreiben.

Mit Hilfe dieser Instrumente können IOs politische Veränderungen innerhalb eines Landes und sogar länderübergreifende Angleichung/Konvergenz herbeiführen. Allerdings wird der Grad, in dem ein Staat auf diese internationalen Stimuli reagiert, durch die nationalen Transformations-Kapazitäten [in einem Land vorhandene Kräfte/Akteure, die eine Umwandlung vorantreiben bzw. hindern können] vermittelt; äusserst wichtig sind hier der Faktor der Vetospieler (*veto-players*) [unter diesem Begriff werden alle Akteure, welche die politische Steuerungsfähigkeit direkt einschränken, die also politische Reformen (Gesetze) direkt verhindern können, zusammengefasst, Anm. d. Übersetz.] sowie der ideelle Faktor der national verwurzelten Leitprinzipien zur Erziehung.² Man nimmt an, dass die Existenz von nur wenigen Vetospielern oder ein mittlerer Grad an Nichtangepasstheit nationaler Ziele an jene der IOs den Wandel in Richtung internationaler Ziele fördern. Vor dem Hintergrund dieses theoretischen Rahmens hängt der Wandel nationaler Politikgestaltung von der unabhängigen Variablen der Steuerungsinstrumente der IOs (internationales Argument) und den nationalen Transformationskapazitäten (innerstaatliches Argument) ab.

Um dieses Spiel auf mehreren Ebenen zwischen den beiden IOs und dem Nicht-EU- Land (Putnam 1988) zu untersuchen, stützen sich die beiden Fall-Studien über PISA und Bologna empirisch auf den *methodischen Ansatz* von Nagel/Biber et al. (2009), der auf die qualitativen Methoden der teilstrukturierten Experten-Interviews, die Analyse von Dokumenten und auf Sekundärliteratur (Bogner /Littig et al. 2005; Meuser/Nagel 2004) setzt. Auf der Grundlage von Interview-Richtlinien wurden zwischen März und November 2008 Interviews mit 23 Spezialisten der Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission, Schweizer Bildungspolitikern auf der politischen und der Verwaltungsebene, mit Sozialpartnern, Wissenschaftlern (Martens/Brüggemann 2006) geführt. Die aufgezeichneten Interviews wurden vollständig abgeschrieben, nach einem vorher festgelegten Schema codiert und unter Verwendung von MAXQDA, einer Software für qualitative Datenanalyse, analysiert. Das Schema zur Codierung wurde angewandt, um die Anonymität der Befragten zu garantieren.

Bezüglich Forschung ist Bildungspolitik das Stiefkind der Politikanalysen, insbesondere im Hinblick auf Prozesse der Internationalisierung, da es sich dabei um einen früher national bestimmten Politikbereich handelt. Sie wurde vorwiegend von Erziehungswissenschaftlern und Soziologen und seltener von Politikwissenschaftlern untersucht. Deren seltene Studien haben darüber hinaus einen anderen Forschungsschwerpunkt, so dass viele Fragen in Bezug auf Politikgestaltung nicht thematisiert wurden. Der Überblick, den Kehm/Teichler (2007) über die Entwicklung der seit den 1990er Jahren unternommenen Forschungsarbeiten über internationale Hochschulbildung geben, zeigt eine

² *Nationaler Wandel* dürfte jedoch nicht nur durch die beiden erwähnten Transformations-Kapazitäten herbeigeführt werden und selbst wenn dem so wäre, können diese auch mit anderen nationalen Voraussetzungen in Wechselwirkung treten. Alternative Variablen, welche die Gestaltung der Bildungspolitik beeinflussen sind zum Beispiel Grösse und Art der Wirtschaft oder die Qualifikation und das Alter der Arbeitskräfte.

Zunahme an theoretisch oder methodologisch ambitionierten Studien ohne einen vorherrschenden methodologischen oder disziplinarischen 'kleinsten gemeinsamen Nenner'. Die zentralen Themen der Forschung über die Internationalisierung der Hochschulbildung sind Mobilität, gegenseitige Beeinflussung von höheren Bildungssystemen und Internationalisierung der Inhalte von Lehre und Studium auf institutionelle Strategien, Wissenstransfer, Kooperation und Wettbewerb sowie nationale und supranationale Politiken. Forschung über den Einfluss von internationalen Initiativen auf nationale Bildungssysteme dagegen ist noch immer unterentwickelt. Europäisierungs-Effekte auf höhere Bildungspolitik wurden von Bache untersucht (2004: 3), der feststellt, dass diese Effekte sich nicht nur zwischen Ländern sondern auch innerhalb der Länder unterscheiden, wobei Änderungen der politischen Zielsetzungen und Institutionen üblicher sind als die Veränderung der Identität. Er erklärt dies mit der Tatsache, dass der internationale Druck auf einzelne Länder, Reformen durchzuführen, unterschiedlich ist, genauso wie die Reaktion der Länder auf diesen Druck, je nachdem, wie weit der Druck mit den einheimischen Praktiken und Präferenzen übereinstimmt. Systematische Forschung über die Auswirkungen von PISA auf nationale Reformen in der Bildungspolitik ist äusserst selten (Martens/Wolf 2006:147). Hokka/Kallo et al. (2004) beurteilen die Auswirkungen von OECD-Strategien auf Nationalstaaten im allgemeinen, nicht aber den Einfluss der PISA-Studien. Daher muss die Forschung zu diesem Thema auf Studien über die Mechanismen der Streuung und der sanften Steuerung zurückgreifen und diese verallgemeinern. Die Studie von Osterwalder/Weber (2004), welche die Schweizer Bildungspolitik im Hinblick auf die Internationalisierung untersuchte, hat aus handlungs- und strukturtheoretischer Perspektive analysiert, ob sich die Akteure und ihre Programme an die Internationalisierung der Bildungspolitik angepasst haben oder nicht. Während früher die Akteure, die der Vielfalt den Vorzug gaben, gegenüber denjenigen, welche sich für Vereinheitlichung aussprachen in der Mehrzahl waren, gewinnt die Gruppe der letzteren heute zunehmend an Einfluss, da die erhöhte Präsenz von IOs zum gemeinsamen Bezugspunkt beider Gruppen wird.

Auch heute noch besteht ein Mangel an wissenschaftlichen Studien zur Erforschung der Mechanismen, mittels welcher die internationale Ebene nationale Reformen in diesen Politikbereichen beeinflusst. Im Gegensatz zur bestehenden Literatur beabsichtige ich, die Mechanismen zu untersuchen, durch die internationale Initiativen Einfluss auf die Gestaltung der schweizerischen Bildungspolitik ausüben – als Beitrag zur Forschung über Internationalisierung am Beispiel des am wenigsten wahrscheinlichen Falles der Schweiz. Zu diesem Zweck befasst sich das nächste Kapitel mit der Gestaltung von Bildungspolitik in der Schweiz, d.h. dem derzeitigen Bildungssystem, seinen deutschen und französischen historischen Wurzeln und mit dem Kontext der Internationalisierung (Kapitel 2). Das dritte Kapitel geht näher auf die Veränderungen in der Gestaltung der Bildungspolitik seit den 1980er Jahren ein, die wichtigste Rolle spielen dabei die bemerkenswerten Reformen, die durch den Bologna-Prozess und die PISA-Studie ausgelöst wurden – dies trotz nationalen Umständen, die Reformen behindern, welche für den Reformstau in den 1980er und 1990er Jahren verantwortlich waren. Im vierten Kapitel evaluiere ich den Einfluss der Steuerung durch IOs und der nationalen Transformationskapazitäten auf Reformprozesse in der Schweizer Bildungspolitik, indem ich auf der Grundlage verschiedener Experteninterviews und der Analyse unterschiedlicher Dokumente eine empirische Analyse durchführe; ich zeige auf, wie die internationalen Initiativen auf die Schweiz einwirken

konnten und wie sie als Auslöser für bedeutende innerstaatlichen Wandel funktionierten. Das abschliessende Kapitel fasst die Hauptergebnisse zusammen, weist auf Themen für die weitere Forschung hin und bettet die Forschung in den Kontext allgemeiner Entwicklungen auf dem Gebiet international ausgelöste Reformen der Bildungspolitik ein.

2 BILDUNGSPOLITIK IN DER SCHWEIZ

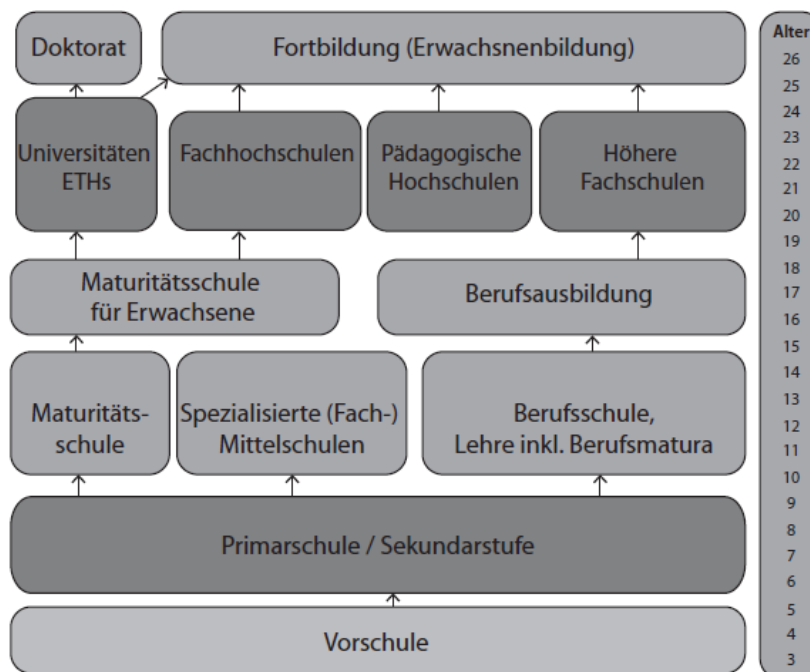
Es gibt in der Schweiz 26 verschiedene kantonale Bildungssysteme. Aufgrund interkantonalere Übereinkünfte kann man dennoch von einem Bildungssystem sprechen. Die Komplexität von gemeinsamen Entscheidungsfindung (Scharpf 2006), Kompetenzen und gesetzgebenden Prozessen wie auch der Konstellation der Akteure und deren Rollen bei der Gestaltung der Schweizer Bildungspolitik spiegelt die politischen Merkmale der direkten Demokratie, der Subsidiarität und des Föderalismus wieder. (Scharpf 1988; Hega 2000). Laut Verfassungsartikel 61a ‚Bildungsraum Schweiz‘ (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999) teilen sich der Bund, die Gemeinden und die Kantone, welche die hauptsächlichen Vetospieler darstellen, die Verantwortung für unterschiedliche Bereiche des Systems.

Wie die Vereinigten Staaten ist die Schweiz ein Bundesstaat, der wesentliche Befugnisse bezüglich der Bildung an die Gemeindenebene überträgt. Ihr äusserst heterogenes Bildungswesen ist regional beeinflusst. Die französischsprachige *Suisse romande* ist mit starken kantonalen Abteilungen mit professionellen Bildungsexperten ausgestattet, während sich deutschsprachige Kantone auf Gemeinde- und Bezirksebene auf nicht-professionelle oder Laienbehörden abstützen (Hega 2000). Sie versuchen lediglich, durch gemeinsame Aufsicht Ungleichheiten in den kantonalen Bildungssystemen zu beseitigen (negative Integration), wohingegen die Suisse romande die Politikgestaltung von den Gemeinden auf die übergeordnete Behörde verlegte. Jeder Kanton verfügt über die behördliche und finanzielle Hoheit für die Volksschulen und die Universität, die sich innerhalb seiner Grenzen befinden (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999, Artikel 63 [gemeint ist wohl Art.62, Anm. d. Übersetz.]). Die Hauptverantwortung für Bildung und Kultur liegt bei den kantonalen Erziehungsdepartementen, die sich auf nationaler Ebene über die Eidgenössische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) abstimmen. Der Bund hat die Hoheit über die ETHs und die Fachhochschulen (FHs), unterstützt kantonale Universitäten und fördert die Forschung. Er trägt die Kosten der ETHs und kantonaler Hochschul-Einrichtungen sowie der Forschung. Einzigartig ist, dass es nicht nur eine Erziehungsbehörde auf Bundesebene gibt, sondern zwei: Das Staatssekretariat für Bildung und Forschung im Departement des Inneren ist für die obligatorische Volksschule und die Universitäten verantwortlich, das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie im Volkswirtschaftsdepartement dagegen für die Fachhochschulen. Der Bund und die Kantone koordinieren gemeinsam die schweizerische Hochschulbildung und nehmen Rücksicht auf die Autonomie der Universitäten (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999, Artikel 63a).

2.1 Die Struktur des Bildungssystems

Die in dieser Studie betrachteten internationalen Initiativen betreffen vor allem die Sekundarstufe I [Volksschule] und die Hochschulbildung (siehe Abbildung 3 schattierte Boxen). Im Falle des Schweizer Schulsystems ist die Sekundarschulstufe relativ komplex. Sie beginnt nach der Primarschule und stellt den zweiten und letzten Teil der obligatorischen Schulbildung bis zum 9. Schuljahr dar. Abhängig von der Länge der Primarschulzeit, die von 4 bis 6 Jahren reicht, dauert die Oberstufe 3 bis 5 Jahre. In den meisten Kantonen bestehen Schultypen mit verschiedenen Anforderungen. In Schulen, die mehr auf eine Berufsausbildung vorbereiten, sammeln sich Schüler, die eher an manuellen Berufen interessiert sind; dort bestehen keine Selektionskriterien für eine Aufnahme. Sie vermitteln eine praxisnahe Bildung, um die Schüler auf eine anschließende Berufsausbildung vorzubereiten. Progymnasien mit höheren Zugangsvoraussetzungen zielen darauf ab, die Schüler auf den Besuch eines Gymnasiums vorzubereiten, welches ein eidgenössisches Maturitätsdiplom ausstellt. Diese sehen ein Selektionsverfahren bei der Aufnahme vor, wobei die Schüler zwischen mathematisch-naturwissenschaftlicher und sprachlicher Ausrichtung wählen. Ein dritter Schultyp sieht keinerlei Selektion der Schüler aufgrund ihrer Leistungen vor.

Abbildung 3: Das Schweizer Bildungssystem



Quelle: eigene Darstellung, basierend auf http://www.sbf.admin.ch/hm/themen/bildung_en.html, letzter Zugriff: 20 März 2009

Der Sektor der höheren Bildung in der Schweiz ist dual und umfasst zwei Typen von Institutionen mit dem gleichen Status aber unterschiedlichen Philosophien. Erstens die traditionellen Universitäten – 10 kantonale Universitäten und zwei vom Bund geführte Technische Hochschulen (ETHs) –, die ihren

Schwerpunkt auf akademische Grundlagenforschung und Lehre legen. ETH's sind vom Bund betriebene Universitäten die sich mit wissenschaftlicher und technischer Forschung befassen. Sie geniessen weltweit hohes Ansehen für ihr Angebot an Forschung, Lehre und Dienstleistungen auf hohem internationalem Niveau; im Unterschied zu den kantonalen Universitäten bieten sie technische Studienfächer an. Für den Besuch einer Universität müssen die Studenten eine Matura, das Abschlusszeugnis des vierjährigen Gymnasiums, erworben haben. Es gibt keinen Numerus Klausus ausser für das Fach Medizin an deutschsprachigen Universitäten. Auf der anderen Seite gibt es die Hochschulen für angewandte Wissenschaften, die Fachhochschulen, welche den gleichen Bildungsauftrag wie die Universitäten, verbunden mit Elementen allgemeiner Berufsbildung haben. Im Unterschied zu den Universitäten verfolgen sie einen praxisorientierten Ansatz anhand einer engen Verbindung von Lehre und angewandter Forschung.

2.2 Geschichtlicher Hintergrund und Leitprinzipien der Erziehung

Wie andere europäische Bildungssysteme hat das Schweizer Bildungswesen seine Ursprünge im 19. Jahrhundert. Kennzeichnend für die schweizerische Geschichte ist ein ständiges Ringen um Zuständigkeit für die Bildung zwischen den Kantonen und dem Bund. Nachdem Schulbildung während einiger Jahrhunderte in der Hand der Kirchen lag, wurde sie in der Zeit der Helvetik von 1798 bis 1803 mit dem ersten staatlichen Schulgesetz zu einem Bereich staatlicher Politik (Hega 1999). Die Verfassung von 1848 machte aus dem losen Bündnis unabhängiger Staaten einen Bundesstaat. Die Verfassungsrevision von 1874 überliess dem Bund allerdings nur wenig politische Befugnis ausser in den Bereichen der höheren Bildung und der Berufsausbildung. Seit der Verfassung und ihrer Revision ist die Schulbildung kostenlos, obligatorisch, staatlich kontrolliert und säkularisiert, und Bildungspolitik fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Der Kampf der Kantone gegen den Einfluss des Bundes auf die kantonalen Schulsysteme war schliesslich erfolgreich, als die „Schulvogtvorlage“ in der Volksabstimmung 1882 verworfen wurde.

Im 20ten Jahrhundert mangelte es im Schulsystem an interkantonaler und internationaler Zusammenarbeit. Obwohl 1897 die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) als Plattform zur Koordination der kantonalen Schulsysteme geschaffen worden war, gingen die Kantone bis zum Zweiten Weltkrieg ihre eigenen Wege. Entsprechend wurde auf Bundesebene nie ein Erziehungsdepartement gebildet. (Hega 1999). Die Entwicklungen seit dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1960er Jahre waren von Expansion und Differenzierung geprägt. Der Bedarf an Mobilität innerhalb der Schweiz verlangte zunehmend nach interkantonaler – und später internationaler – Koordination, so dass die EDK vier regionale Koordinationsbereiche schaffen musste. Der Konflikt zwischen Vereinheitlichung und Dezentralisierung widerspiegelte sich allerdings auch in der neuen Ausbauphase um 1970. Zu einem Ende kam dies durch die wirtschaftliche Rezession, während derer die Schulreformer das Schulsystem völlig umzuformen versuchten. Aufgrund eines zunehmenden Bedarfs an Bildung und Mobilität wurde 1970 ein Konkordat über die Schulkoordination, das *Schulkonkordat* geschlossen, um den Schuljahresbeginn,³ das Schuleintrittsalter, die Dauer der obligatorischen Schulpflicht und die Zeit

³ Dieses Ziel wurde erst 1985 nach einer Volksabstimmung erreicht.

bis zum Erlangen eines Schulabschluss-Examens zu koordinieren (EDK 1970). Dieses wichtige Rechtsinstrument zur Vereinheitlichung war jedoch höchst umstritten und führte nicht zur Bildung einer suprakantonalen oder nationalen Behörde (Hega 2000:7). Überraschenderweise entwickelte sich die Schweiz in Sachen Bildungsausbau, was die Zahl der Einschulungen in die Primarschule anbelangt, vom Spitzenreiter im späten 19. Jahrhundert zu einem Nachzügler 100 Jahre später. In den 1970er Jahren lag die Schweiz in Bezug auf die Anteile an Schülern und Studenten in Vollzeitgymnasien und Universitäten hinter allen westeuropäischen Staaten. Bildungsstatistiken der OECD (1992) zeigen, dass die in den 1970er und 1980er Jahren relativ niedrigen Quoten an Zugängen und Absolventen einer höheren Bildung in der Schweiz nicht dem allgemeinen Muster der Bildungsentwicklung in anderen OECD Staaten folgten. Motiv für die behutsame Erweiterung der Hochschulbildung ist – bis heute –, die hohe Qualität zu erhalten und das Bildungsangebot dem Bedarf der Arbeitswelt anzupassen. Im Zuge der Ausweitung erfuhr das Gebiet der Bildung eine zunehmende Differenzierung, da zum einen neue Akteure auftraten und traditionelle Player sich aufgrund der Nachfrage nach rationaler Bildungspolitik wissenschaftliche Mitarbeiter zulegte (Osterwalder/Weber 2004). So schuf der Bund zum Beispiel 1965 für die Hochschulbildung den Schweizerischen Wissenschaftsrat, um gegenüber den Kantonen eine harmonisierte Politik durchzusetzen. Das Bundesgesetz über die Hochschulförderung von 1968 führte zu einer Schweizerischen Hochschullandschaft und übertrug die Koordination und Harmonisierung der Universitäten von den Kantonen an den Bund. Wie 1874 scheiterte der Versuch, den Bund zu bevollmächtigen, 1973 erneut in einer Volksabstimmung zu einer Verfassungsänderung im Bildungswesen, welche von der Mehrheit der Kantone abgelehnt wurde (HEGA 1999). Auch heute noch sind die kantonale Vielfalt und die regionalen Unterschiede in den Schulsystemen, den Immatrikulationsraten und Bildungsmöglichkeiten bemerkenswert und Ursache für die Mobilitätsprobleme von Schülern, Studenten und Lehrpersonen innerhalb der Schweiz.

Die historische Entwicklung des Schweizer Bildungssystems führte zu spezifischen Leitprinzipien für die Bildung. Sie wirken sich auf den Einfluss der jüngsten Reformprozesse aus, können aber auch selber Veränderungsprozessen unterliegen. Sowohl die Region als auch die Bildungsstufe bestimmen die leitenden Grundsätze der Bildung. Aufgrund des getrennten Bildungssystems, das dem deutschen bzw. dem französischen Modell folgt, existieren regionale Unterschiede in Bezug auf die leitenden Bildungsgrundsätze. Im deutschsprachigen Raum folgt das Schulsystem dem deutschen dreigliedrigen Modell. Da die deutschen „Institut-Universitäten“ den Schweizer Universitäten als Vorbild dienten, ist Humboldts Ideal der Einheit von Forschung und Lehre an den Hochschulen der Schweiz ebenso verbreitet wie die akademische Oligarchie (Clark 1983:50; Hovarth/Weber et al. 2000). Im Gegensatz dazu soll im französisch sprechenden Teil der Schweiz das Modell der Ganztageschule die sozialen Ungleichheiten ausgleichen. Im Hochschulbereich übernimmt der Staat eine grössere Rolle.

Darüber hinaus variieren die Bildungsprinzipien entsprechend der jeweiligen Bildungsstufe. Die Konnotation von Bildung im Bereich der Sekundarstufe ist eher politisch, im Bereich der Hochschulbildung ökonomisch. Im Bereich der Sekundarstufe war das Leistungsprinzip im 19. Jahrhundert sehr stark, seine Bedeutung nahm aber mit der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates ab. Seit der Gründung

der Schweiz 1848 entwickelte sich die Schule zu einem Faktor des gesellschaftlichen Zusammenhalts und das Individuum stand nicht mehr im Mittelpunkt. Nach Dahrendorf (1965) wird Bildung als Kulturgut und bürgerliche Freiheit betrachtet und arbeitet auf Chancengleichheit hin. Da man fürchtete, Wettbewerb würde zu Leistungsunterschieden und zu einem Verlust an Qualität und Chancengleichheit führen, blieb das Bildungssystem in der öffentlichen Hand und die freie Schulwahl war nicht gewährleistet (Interview CH15, CH18). Eine weitere Kernaufgabe des Bildungssystems ist soziale Mobilität, das heisst die Überwindung formaler gesellschaftlicher Schranken wie Geschlecht, Religion und soziale Herkunft. Demgegenüber wird die höhere Bildung von widersprüchlichen Zielen inspiriert: Es gelten makroökonomische Prinzipien, da Bildung als einzige Ressource im internationalen Wettbewerb betrachtet wird. Andererseits bezwecken mikroökonomische Prinzipien die Förderung von Humankapital und betonen eine starke Selektion durch Leistungswettbewerb. Das deutsche Humboldtsche Modell sieht Bildung als eine Form der Selbstverwirklichung. Das staatlich finanzierte Bildungssystem mit seinen vergleichsweise niedrigen Studiengebühren trägt den Zielen der sozialen Mobilität und der freien Zugänglichkeit Rechnung. (Interview CH03, CH05;CH13, CH15).

2.3. Der Kontext der Internationalisierung

Die komplexe Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Kantonen und dem Bund sowie die historischen Leitprinzipien kennzeichnen das Schweizer Bildungssystem. Im letzten Jahrzehnt haben neuartige internationale Entwicklungen diese bisherigen Konstellationen allerdings in Frage gestellt. Die jüngsten Internationalisierungsprozesse des Schweizer Bildungswesens sind durch seine Teilnahme an der Pisa-Studie und dem Bologna-Prozess bestimmt.

Die PISA-Studie, die im Jahr 2000 initiiert wurde, ist ein einflussreicher und wesentlicher Bestandteil der Bildungsarbeit der OECD (OECD 2008) geworden. Obwohl viele der Schweizer Ergebnisse signifikant über dem OECD-Durchschnitt lagen, entsprachen die Resultate nicht den Schweizer Erwartungen. Schweizer Kinder erzielten in Mathematik mehr Punkte (in allen drei Studien lagen sie über dem OECD-Durchschnitt) als in Lesen und Schreiben oder Naturwissenschaften (in der PISA Studie von 2000 lagen sie unter dem OECD-Durchschnitt, 2003 und 2006 darüber). Dies zeigte, dass einige Schüler - besonders solche aus Migrantenfamilien - nicht auf das Berufsleben vorbereitet waren (EVD 2008): Wie in den meisten OECD-Staaten ist die ökonomische, soziale, und kulturelle Herkunft entscheidend für die Schulleistungen. Entsprechend hoch war die der PISA-Studie gewidmete mediale Aufmerksamkeit in der Schweiz. (Stöckling 2005; Martens/Niemann 2009). Da Defizite in der Lese- und Schreibfähigkeit als wesentliche soziale Probleme betrachtet werden und Analphabeten von der Gesellschaft marginalisiert werden, schlugen die Medien unter Bezugnahme auf das Beispiel des PISA-„Champions“ Finnland Bildungsmaßnahmen vor – so wie sie im Reformprojekt HarmoS umgesetzt wurden, das im Kapitel 3 vorgestellt wird. (SGB 2007)⁴.

⁴ Online unter: www.presseportal.ch/de/pm/100003695/100550715/schweizerischer_gewerkschaftsbund_sgb, letzter Zugriff: 24. Mai 2009.

Um ihr Bildungssystem mit dem der umliegenden Staaten der Europäischen Union kompatibel zu machen, hat sich die Schweiz von Anfang an am Bologna-Prozess beteiligt. In Bezug auf die Einführung der Master/Bachelor-Studiengänge hat die Implementierung des Bolognaprozesses in der Schweiz deutliche Fortschritte gemacht⁵. Seit Herbst 2006 haben alle Erstsemester-Studenten mit Bachelor-Programmen begonnen. Voraussichtlich ab 2010/2011 werden mehr als 95% der Studenten an Bachelor- und Master-Kursen teilnehmen. (BBT/SBF 2008). Das „European Credit Transfer System“ (ECTS) [European Credit Transfer and Accumulation System] wurde in allen höheren Schweizer Bildungseinrichtungen schnell eingeführt.⁶ Offiziell liegt der Stand der Umsetzung bei 100% der Gesamtzahl der Programme der höheren Bildungsgänge. Trotzdem hat eine nationale Umfrage unter Studenten immer noch viele Unterschiede zwischen den Einrichtungen oder Fächern in Bezug auf die Verwendung von ECTS und der Arbeitsbelastung pro Leistungs-Punkt aufgezeigt. (BBT/SBF 2008). Die Reaktionen der Schweizer Akteure auf Bologna waren in den Medien ziemlich bedeutend und sehr positiv. Die Kritik betraf vorwiegend die Art der Umsetzung in der Schweiz, nicht die Ziele von Bologna, und hing von der Herkunft der Akteure ab: politische und administrative Akteure im Bildungsbereich waren Befürworter, während Studenten zu einer kritischen Position neigten und betonten, dass die Umsetzung verbessert werden müsse.

3. AKTUELLE REFORMEN IN DER SCHWEIZER BILDUNGSPOLITIK

Von den 1980er bis weit in die 1990er Jahre erlebte das Schweizer Bildungssystem aufgrund der ‚Falle⁷ der gemeinsamen Entscheidung‘ des föderalistischen Landes einen Reformstau. Dennoch hat die Schweiz ungeachtet der großen Zahl an Vetospielern in den letzten 10 Jahren vielfältige Umgestaltungsprozesse durchlaufen. Während sich die Umgestaltungen im Bereich der Sekundarstufe auf das Projekt HarmoS konzentrierten, waren auf Hochschulebene verschiedene Bereiche mit Reformaktivitäten befasst wie etwa der Schaffung von Fachhochschulen, der Implementierung von Bologna und dem Projekt „Bildungslandschaft Schweiz“ [für die Tertiärstufe]. Diese Reformen betreffen verschiedene Bereiche der Politikgestaltung.

⁵ Die Durchführung wird von einem Steuerungskomitee aus Vertretern der Bundesbehörden, der EDK und der drei Arten von höheren Bildungseinrichtungen koordiniert. Auf Institutioneller Ebene wird die Umsetzung des gesetzlichen Rahmens durch die drei Exekutivbehörden, den Rektorenkonferenzen, beaufsichtigt.

⁶ Online: http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/universitaeten_en.html, letzter zugriff: 20 März 2009.

⁷ Scharpf (2006) beschreibt die Falle als Situation, in welcher der Beitrag von institutionellen Gegebenheiten zu beträchtlichen Mängeln gemeinsamer Politikgestaltung mit zwei Bedingungen zusammenhängt: Entscheide der Zentralregierung hängen von der Zustimmung der einzelnen (Kantons-)Regierungen ab, deren Einverständnis (fast) einstimmig sein muss.

3.1. Die gesamtschweizerische Harmonisierung der Sekundarstufe

Die Bildungsverfassung gehört zu den Hauptreformen der schweizerischen Sekundarschul- und auch Hochschulbildung (vgl. Abbildung 5): Die Harmonisierung der kantonalen Erziehungssysteme bezweckt sowohl die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als auch die Förderung der Mobilität innerhalb der Schweiz. Im Mai 2006 stimmten Bevölkerung und Kantone mit grosser Mehrheit für die neuen Artikel zur Bildung in der Verfassung (Aprentas 2006). Überraschenderweise haben Vetospieler die Reformen in diesem Fall nicht behindert, sondern ebneten eigentlich den Weg für einen weitreichenden Umbruch. Die Verantwortlichkeiten im System änderten sich nicht, und für die Primarschule liegt sie noch immer in der Zuständigkeit der Kantone. Die Kantone selber müssen sich jedoch koordinieren, da sie verpflichtet sind, strukturelle Indikatoren einheitlich zu regeln. Zuletzt verfügt der Bund über ein Mittel, um Druck zur einheimischen Harmonisierung zu erzeugen, indem er ein Konkordat für national verbindlich erklären kann, wenn die Kantone keine interkantonale Lösung erreichen können. Diese Harmonisierung zielt darauf ab, die Effektivität der obligatorischen schulischen Ausbildung zu erhöhen.

Als indirekte Reaktion auf Pisa und um den Verfassungsartikel umzusetzen, wurde im August 2009 das herausragendste Reformprojekt der letzten Jahrzehnte (Maradan/Mangold; 2005; EDK 2007) eingeführt: das Schulkonkordat HarmoS⁸ (Vgl. Abbildung 5). Der Plan zur Harmonisierung war zwar nicht neu, aber der Versuch, Mobilität und Qualität durch Harmonisierung zu fördern, war zum ersten Mal erfolgreich. HarmoS geht über das Schulkonkordat von 1970 (EDK 1970) hinaus, das für eine weitere Harmonisierung nicht genügte und Reformen sogar behinderte. Nachdem eine Koordination in den 1990er Jahren gescheitert war, schuf die EDK die Basis für eine weitreichende Harmonisierung von Kernindikatoren wie Schuleintrittsalter, die Schulpflicht und -dauer, Ziele und Übergänge der Bildungsstufen.

HarmoS verfügt dazu über diverse Instrumente (vgl. Abbildung 4). Zuerst führt HarmoS übergeordnete Ziele für die Grundbildung der obligatorischen Schulzeit für fünf Fächer ein: Sprachen, Mathematik und Naturwissenschaften, Sozial- und Geisteswissenschaften, Musik und Kunst sowie Sport und Gesundheit. Um Kompetenzniveaus in diesen Fächern zu entwickeln, stützt sich die Schweiz auf internationale Aktivitäten, die im Kontext von Pisa (EDK 2004) entwickelt wurden. HarmoS postuliert für den obligatorischen Schulunterricht eine lokale Standardsprache und Kompetenzen in einer zweiten Schweizer Landesprache und einer weiteren Fremdsprache. Zweitens bestimmen strukturelle Eckdaten die Länge der Schulstufen und erhöhen die Anzahl Jahre für die obligatorische Schulzeit von neun auf 11 Jahre – 8 Jahre Primarschule, davon sind zwei Jahre

⁸ Nach Ablauf des offiziellen Vernehmlassungsverfahrens bei den Kantonen, den deutsch- und französischsprachigen Lehrerorganisationen und Elternorganisationen und einer anschliessenden Revision, hat die EDK das Konkordat im Juni 2007 verabschiedet. Ab Herbst 2007 fand das Ratifizierungsverfahren in den Kantonen durch die kantonalen Parlamente oder in einer Volksabstimmung statt. Die notwendige Anzahl von 10 Kantonen wurde im April 2009 erreicht, so dass die EDK entschied, das Konkordat im August 2009 in Kraft zu setzen. Von da an war das Konkordat für die Kantone, die es angenommen hatten, gültig, und diese hatten innerhalb von 6 Jahren gesetzliche Anpassungen vorzunehmen. Online: <http://www.edk.ch/dyn/14901.php>, letzter Zugriff: 26. Mai 2009

Grundstufe oder Kindergarten – je nach Kanton – im Alter von 4 Jahren, und 3 Jahre Sekundarstufe, um die Zeit des frühen Lernens auszudehnen. Der Übertritt in die höhere Sekundarstufe für die Berufsbildung ist nach dem elften Schuljahr, der für die Matura ins Gymnasium nach dem 10. Schuljahr vorgesehen. Diese Regelung verlangt von einigen Kantonen die Änderung ihres Schulsystems, was Kosten erhöhte und einige Opposition hervorrief. Zur Qualitätssicherung soll drittens die Einführung des Instruments nationaler Bildungsstandards die Vielfalt reduzieren und die Ziele der einzelnen Bildungsstufen vereinheitlichen. Die Standards sind insbesondere aufgrund der Resultate von Pisa 2000 eingeführt worden (EDK 2004). Anstatt auf kantonaler Ebene werden Curricula und Lehrmaterial von nun an auf einer sprachregionalen Ebene entwickelt. HarmoS beinhaltet auch wissenschaftliche Bildungsstatistiken und Monitoring als Planungsinstrument für die Politik: als Pilotprojekt stellte der Bildungsbericht 2006 Daten für alle Bildungsstufen der Schweiz zur Verfügung. Der erste reguläre Bericht, der 2010 veröffentlicht werden soll, wird das Verhalten des Bildungssystems anhand der drei Kriterien der Effektivität, Effizienz und Equitiy [Gleichheit] bewerten (SKBF 2006). Schliesslich ist die Organisation des Unterrichts während der Schultage durch Blockzeiten strukturiert und es besteht das Angebot optionaler zusätzlicher Tagesbetreuung, zugeschnitten auf die Bedürfnisse des Markts.

Abbildung 4. Die Instrumente des Reformprojekts HarmoS

1. Untergeordnete Ziele der obligatorischen Schule:	grundlegende Erziehungsziele Sprachunterricht
2. Strukturelle Eckdaten	Einschulung Dauer der Bildungsstufen
3. Instrumente der Systementwicklung und - Qualitätskontrolle	Bildungsstandards Lehrpläne, Unterrichtshilfen und Instrumente zur Evaluation Portfolios Bildungsmonitoring [Überwachung, Kontrolle]
4. Organisation des Schultages	Blockzeiten und Tagesstrukturen

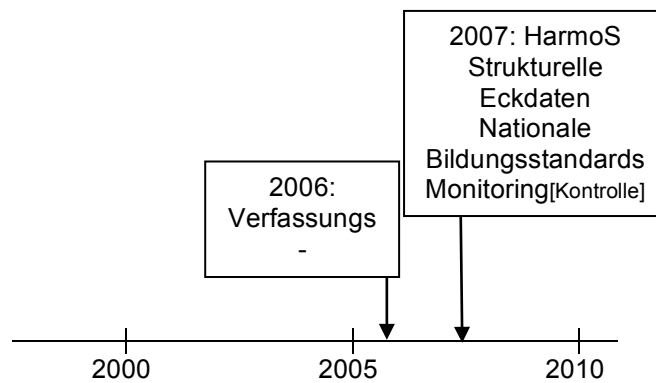
Quelle: eigene Darstellung, basierend auf der «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (EDK 2007)

Dank des neuen Bildungsartikels in der Verfassung und HarmoS haben die Rolle der EDK und der Kantone sich geändert. Die EDK ist als wichtiges Steuerungsgremium über der Kantonebene

eingerrichtet worden (Criblez 2008: 286). Die EDK ist als neue politische Ebene im schweizerischen politischen System in Erscheinung getreten, ein Resultat der komplexen horizontalen und vertikalen gemeinsamen Entscheidungsfindung [„joint decision making“] (Scharpf 2006) im Bildungsbereich. Ihre Funktion besteht darin, Bundesl6sungen, die im Kompetenzbereich der Kantone liegen, zu behindern, aber gleichzeitig auf die Kantone Druck zu Harmonisierung und Koordination auszu6ben (Criblez 2008: 286). Die EDK ist durch die neue Bildungsverfassung gest6rkt worden, da sie zum wichtigsten Akteur f6r die Harmonisierung geworden ist – im Gegensatz zum Bund, der als letzter kommt, das heisst nur dann, wenn die Koordination zwischen den Kantonen gescheitert ist.

Abbildung 5: Reformen in der Schweizerischen Sekundarstufe

Ergebnisse: Schweizerische Sekundarstufe Nach PISA



Quelle: eigene Darstellung

In keinem anderen politischen Bereich ist der kooperative F6deralismus so weit fortgeschritten wie in der Bildung. Diese Entwicklung hat die Bildungsautonomie der Kantone substantiell beschr6nkt, die sich nicht mehr f6r den einzelnen Kanton, sondern nur noch f6r die Gesamtheit der Kantone gilt (Criblez 2008: 292-5). Nicht mehr die einzelnen Kantone bestimmen die Bildungspolitik, sie wird vielmehr von den in der EDK vereinten Kantonen bestimmt. Das bedeutet, dass es f6r die Kantone zunehmend schwierig geworden ist, den Harmonisierungsstrategien die Zustimmung zu verweigern. Der Druck, sich den Leitlinien von HarmoS anzuschliessen, ist ausserdem hoch, weil abweichende Kantone riskieren, an einer gesamteidgen6ssischen L6sung Schuld zu sein [wohl, weil der Bund bei Nichteinigkeit der Kantone eine L6sung vorschreiben kann. Anm d. 6bers.]. In Zukunft kann ein Kanton neuen interkantonalen Vereinbarungen nicht ausweichen. Sonst kann er vom Bund gezwungen werden, sie zu befolgen (Criblez 2008).

3.2. Die internationale Harmonisierung der Hochschulbildung

Eine Phase der Nichtreform kennzeichnete die Schweizer Hochschulbildung in den 1980er Jahren. Im Vorfeld der Abstimmung 6ber einen EWR-Beitritt 1992 wurden strukturelle Probleme der Schweizer Bildung jedoch offensichtlich: Die Bedingungen f6r internationale Vergleichbarkeit und Anerkennung

von akademischen Graden im Ausland waren nicht gegeben. Damit die Schweiz fähig war, international zu operieren, mussten strukturelle Veränderungen und Anpassungen an internationale Entwicklungen eingeleitet werden (Criblez 2008). Deshalb verabschiedete das Schweizer Parlament 1995 ein Gesetz zur Bildung von Fachhochschulen (FHs) und Pädagogischen Hochschulen, wobei die FHs als andere Form der Hochschulbildung zusätzlich zu den Universitäten fungierten (Fachhochschulgesetz 1995). Zuvor hatten nur Polytechnische Hochschulen und höhere Handels- und Verwaltungsschulen Berufsausbildung bereitgestellt. Diese Tertiärisierung der höheren Berufsbildung wertete sie auf und gab ihnen einen mit Universitäten vergleichbaren Status.

Die Ziele der Bologna-Deklaration von 1999⁹ (BBT/SBF 2008) wurden in der Schweiz in den folgenden Jahren vergleichsweise schnell und umfassend umgesetzt, so dass sie oft als ‚Aushängeschild‘¹⁰ bezeichnet wurde. Kurz nach 1999 erkannten die schweizerischen Hochschulbildungsinstitutionen die Bedeutung dieser Reform, initiierten in Beziehung zu Bologna stehende Gesetzesreformen (siehe Abbildung 6) und bauten Projektorganisationen auf. Bologna betrifft viele Akteure in der Schweiz und erfordert eine nationale Reglementierung, um eine einheitliche und koordinierte Durchführung der Reform zu garantieren. Die ‚Bologna-Richtlinien‘, welche für Universitäten (SUK 2003) und FHs (Fachhochschulrat EDK 2002) rechtsverbindlich sind, wurden angenommen, um dieses Ziel zu erreichen. Die Richtlinien legen fest, dass die Inkraftsetzung der neuen Strukturen bis Ende 2010 abgeschlossen sein wird (BBT/SBF 2008). Auch wenn sie den Kantonen genügend Spielraum lassen, bestimmen die Richtlinien einen einheitlichen Rahmen für die Einführung der neuen Studienstrukturen, für ECTS, für die Zulassung zu Masterstudiengängen, die Vergabe der Titel und die Durchführung der Reform. Sie basieren auf der Vereinbarung von 2000 über die Zusammenarbeit des Bundes und der Universitätskantone in Hochschulbildungsinstitutionen. Um dem Problem des Studienwechsels von Universität und FH entgegenzuwirken, erzielte die Rektorenkonferenz 2008 eine Vereinbarung über die Durchlässigkeit zwischen den drei Typen der Hochschulbildungsinstitutionen, welche den Wechsel unter der Bedingung einiger zusätzlicher Leistungsnachweise ermöglicht. Während die Universitätskantone ihre Gesetzgebung in der Folge angepasst haben, begannen die FHs eine parallele Bolognareform: In Übereinstimmung mit den neuen Studienstrukturen, mit denen die nationale und internationale Vergleichbarkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Abschlüsse gefördert werden sollte, wurde das Bundesgesetz über die Fachhochschulen 2005 teilweise revidiert¹¹. Es liefert die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge, die im Herbst 2005 bzw. 2008 begannen und richtete Qualitäts- und

⁹ In Bezug auf die Bologna Koordination während der Periode 2008-11 wird die SUK ein Kontrollprojekt unter Berücksichtigung aller grundlegenden Bologna-Charakteristika durchführen

¹⁰ Online: http://www.studienreform.uzh.ch/bologna-uzh/national/080915_Bolognatagung_Bericht.pdf, letzter Zugriff 11. Juni 2009

¹¹ Online: <http://www.bbt.admin.ch/themen/hochschulen/00213/00222/index.html?lang=de>, Letzter Zugriff: 20. Mai 2009.

Akkreditierungssysteme ein. Nebst Technik und Wirtschaft stellte das Gesetz ausserdem die Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst unter Bundesaufsicht.

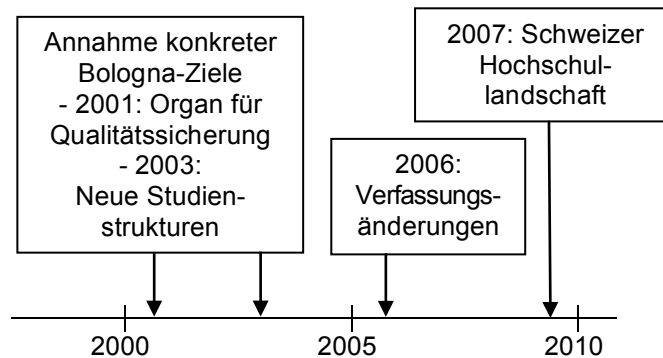
Die schweizerische Konstellation der Akteure wurde durch den Bolognaprozess in drei Bereichen modifiziert. Erstens veränderte Bologna besonders vor dem Hintergrund einer Verknappung der Finanzen die Gewaltenteilung zu Gunsten der exekutiven Gewalt der Regierung und zu Lasten der Legislative. Die Bundesregierung gewann Macht dadurch, dass sie die finanziellen Mittel bereitstellte und über klare Kompetenzen verfügte, da die Universitäten alleine nie in der Lage gewesen wären, Bologna einzuführen (Interview CH07, CH14). Zweitens wurde 2001 der kooperative Föderalismus in der Schweiz durch die Bildung der SUK [Schweizerische Universitätskonferenz] erweitert, welche die Kooperation zwischen Bund und Kantonen stärkte. Die SUK, die aus Vertretern sowohl des Bundes als auch der Kantone besteht, erhielt die finanzielle Kompetenz [Gelderzuteilung] und Richtlinienkompetenz, und ihre Richtlinien wurden verbindliche Rahmenverordnungen. Dies garantierte die Durchführbarkeit und Verbindlichkeit von Bologna. Zum ersten Mal konnten Richtlinien für alle Universitäten verbindlich gemacht werden, während die SUK früher nur Empfehlungen aussprechen konnte (Interview CH02). Im Jahre 2000 übertrug der Bundesrat zudem der [Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten] CRUS die Verantwortung für die Koordination von Bologna an den Universitäten. Die Regierung selbst wäre nicht in der Lage gewesen, diese Aufgabe durchzuführen, da die Kantone dies als Einmischung in ihren Zuständigkeitsbereich zurückgewiesen hätten (Interview CH02). Für die FHs gewann die [Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz] KFH Gewicht, indem sie mit Bundes- und Kantonsbehörden zusammenarbeitete und als koordinierendes Gremium für die Umsetzung von Bologna an den FHs fungierte. Aufgrund von Bologna und seiner erfolgreichen Umsetzung wurden diese drei Hochschulbildungsinstitutionen – SUK, CRUS und KFH – daher die wichtigsten Spieler (Interview CH14). Drittens erforderte die stärkere Autonomie der Hochschulbildungsinstitutionen neue QA-[Qualitätssicherungs-] Mechanismen, so dass die verantwortlichen Akteure für QA wechselten: Während früher der Bund verantwortlich war, bestimmt seit 2001 das unabhängige, Agentur-ähnliche „Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung“ (OAQ) die Anforderungen in Bezug auf QA, bereitet Entscheide für eine Akkreditierung vor und prüft regelmässig die Compliance [Einhaltung der Bestimmungen].

Die letzten substantiellen Reformen der Hochschulbildung setzten eine Harmonisierung der kantonalen Systeme infolge des wachsenden interkantonalen und internationalen Bedarfs an Koordinierung in Gang. Die Verfassungsrevision (Art. 63a Hochschulen) hielt fest, dass der Bund und die Kantone ihre Zusammenarbeit verbessern müssen, um die Hochschulen gemeinsam zu steuern und die Qualität der Schweizer Hochschulbildung über Abkommen und die Übertragung von Befugnissen an gemeinsame Organe zu garantieren (siehe Abbildung. 6) – ohne die bestehende Aufteilung der Kompetenzen grundlegend zu ändern (Interview CH13). Sie schuf die notwendigen Voraussetzungen für eine starke, schweizweite Führung des gesamten Bereiches der Hochschulbildung, für eine transparente leistungs- und ergebnisorientierte Finanzierung, für eine strategische Planung und eine bessere Aufgabenteilung unter den Institutionen der

Hochschulbildung¹². Im Mai 2006 wurde diese Revision in einer Volksabstimmung von Volk und Ständen mit grossem Mehr angenommen.

Abbildung 6: Reformen der Schweizer Hochschulbildung

Ergebnisse I: Schweizer Hochschulen Nach Bologna



Quelle: eigene Darstellung

Für Bund und Kantone wurden neue Gesetzesgrundlagen geschaffen, um die verfassungsmässige Pflicht einer vereinfachten Steuerung der Hochschulbildung umzusetzen. Der Entwurf zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) stiess im Vernehmlassungsprozess auf grosses Interesse, da es nach seinem voraussichtlichen Inkrafttreten im Sommer 2009 eine einheitliche Schweizer Hochschullandschaft schaffen wird (siehe Abbildung 6).¹³ Es soll Qualität, Wettbewerbsfähigkeit, Kohärenz und Effizienz des Systems garantieren. Zu diesem Zweck ersetzt es die Bundesbeschlüsse für Universitäten und Fachhochschulen und wird dadurch einzige Gesetzesgrundlage des Bundes für die finanzielle Förderung kantonaler Universitäten und FHs und die politische Steuerung des ganzen Schweizer Hochschulbereiches gemeinsam mit den Kantonen. Diese erleichterte Steuerung hilft den ganzen höheren Bildungssektor einheitlich zu reglementieren. Parallel dazu und gestützt auf das Bundesgesetz wird von der EDK eine neue interkantonale Vereinbarung, ein interkantonales Hochschulkonkordat vorbereitet. Es wird die interkantonale Finanzierung einschliessen, die heute in zwei Vereinbarungen für Universitäten und FHs geregelt ist. Die EDK gab dieses Konkordat zu Beginn des Jahres 2009 in die Vernehmlassung.

¹² Online: http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/grundlagen/factsheets/FS01_Hochschulsystem_e_2008.pdf Letzter Zugriff: 20. März 2009 und http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls_de.html, letzter Zugriff: 25. März 2009.

¹³ Online: http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni_en.html, letzter Zugriff: 25. März 2009.

3.3. Vergleich der Reformen auf Sekundar- und Hochschulstufe

Dieses Kapitel hat sich vorgenommen, ein Bild der politischen Veränderungen in den Bereichen der Schweizer Sekundarstufe und der Hochschulbildung seit den 1990er Jahren zu zeichnen. Es verwertet gewisse Hinweise, wonach in der Schweizer Bildungslandschaft eine ungewöhnlich hohe Zahl umfassender Reformen eingeführt wurden. Im Bereich der Sekundarstufe erfolgten die auffallendsten Veränderungen im Bereich der Strategie [policy], die geringsten in der Politik [politics]: Die Policies veränderten sich mit den Reformen, die insbesondere aus dem interkantonalen Konkordat HarmoS bestehen, das auf die Harmonisierung der obligatorischen schulischen Ausbildung abzielt, indem die strukturellen Eckdaten vereinheitlicht und Bildungsstandards sowie sprachregional einheitliche Curricula aufgestellt werden. Gemäss der neuen Bildungsverfassung sind nicht nur der Bund und die Kantone zur Zusammenarbeit verpflichtet, sondern auch die Kantone untereinander (polity), [politische Organisation des Staates]. Selbstverständlich rufen Veränderungen der Organisationsform (polity) auch Veränderungen in der Politik (politics) hervor. Obwohl die Verantwortlichkeiten im System sich nicht veränderten, erhielt der Bund in jenen Fällen, in denen die Kantone keine Lösung erreichten, zusätzliche weitreichende Kompetenzen.

Auch im Bereich der Hochschulbildung waren die Änderungen in der Policy am bedeutendsten, in der Polity [Organisationsform] am geringsten. Die mit Bologna zusammenhängenden Reformen bestanden hauptsächlich in der Einführung des zweistufigen Studiensystems, den ECTS und einem QA-System in allen Kantonen. Interessanterweise führten die internationalen Initiativen, welche eine internationale Harmonisierung intendierten, zur nationalen Harmonisierung: es entstand ein einheitlicheres schweizerisches Schulsystem. Was die staatliche Organisation betrifft, zielt der neue Verfassungsartikel zu den Hochschulen auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und Kantonen, indem er sie dazu verpflichtet, Fachhochschulen und Universitäten gemeinsam zu leiten. Die Politik veränderte sich durch das Auftreten neuer Akteure aufgrund der Einrichtung des OAQ [Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung] und der FHs, mit denen auch die KFH [Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz] und der Fachhochschulrat einhergingen.

PISA und Bologna haben für die Inkraftsetzung substantieller Reformen in der Schweiz um die Jahrhundertwende eine zentrale Rolle gespielt (Aprentas 2006). Das internationale Gebot der Harmonisierung wurde von innerschweizerischen Entwicklungen gefördert, die eine zunehmende Notwendigkeit kantonsübergreifender Koordination wie zum Beispiel Mobilitätsprobleme zum Ausdruck brachten. Interessanterweise weisen die Inhalte der Reformen in den zwei Bildungssektoren in die gleiche Richtung. HarmoS und die Reformen, mit denen Bologna umgesetzt wurde, zielen auf die Harmonisierung von Bildungsstandards, von Strukturen wie der Länge der Studien- oder Schulzeit und der QA [Qualitätssicherung] in den kantonalen Schulsystemen. Infolgedessen wird das schweizerische Bildungssystem in beiden Bereichen einheitlicher. Der Trend zu nationaler Harmonisierung widerspiegelt sich sogar in der Zustimmung zur Bildungsverfassung von 2006 durch Kantone und Bevölkerung.

Während die Periode von den 80er Jahren bis weit in die 90er Jahre von wenigen Änderungen bestimmt war, haben sich Anzahl und Intensität der schweizerischen Bildungsreformen im letzten Jahrzehnt dramatisch erhöht. Entsprechend können die Reformaktivitäten in zwei Phasen eingeteilt werden, eine eher passive und eine hochaktive. Die Trennlinien bilden die PISA-Studie seit 2000 und der Bologna-Prozess von 1999, was die wichtige Rolle der internationalen Initiativen als Katalysator schweizerischer Reformen deutlich macht.

4 STEUERUNGSINSTURMENTE VON INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN (IO)

Selbst in einem Politikbereich wie der Bildung, bei dem Übergriffe von aussen skeptisch abgewehrt werden, können freiwillige informelle Methoden, wie sie von internationalen Organisationen (IO) eingesetzt werden, erfolgreich auf die nationale Ebene Einfluss nehmen. Die Wirkung von Steuerungsinstrumenten der IO – wie sie in Zusammenhang mit Bologna und PISA eingesetzt wurden – auf die Schweiz war sogar ausserordentlich hoch. Diese Instrumente verändern die innerstaatliche Politik nicht direkt, sondern werden über nationale Transformationskapazitäten [„national transformation capacities“, nationales Veränderungspotential] wie Vetospieler und national verankerte Leitprinzipien vermittelt.

4.1 Der Einfluss von PISA auf das Sekundarschulwesen

Für die Einführung der jüngsten Reformen im schweizerischen Sekundarschulwesen war der Einfluss von PISA entscheidend. Der OECD fehlen die Machtbefugnisse, um ihre Ziele durchsetzen, aber sie kann die ihr zur Verfügung stehenden verschiedenen „weichen“ Steuerungsinstrumente einsetzen, um die Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Für das Setzen von Standards in einer „weichen“ Form empfehlen sich ein bestimmtes Verhalten und konkrete Ziele. Durch das Bereitstellen von Vergleichsdaten, Richtwerten und Ranglisten erzeugt PISA einen normativen Druck, indem es den Wettbewerb und die Leistungsorientierung verstärkt. Um die Ergebnisse kontrollieren zu können, hat PISA die Einführung von Bildungsstandards vorangetrieben und über regelmässige Bildungsberichte institutionalisiert. Zum Beispiel hat PISA das Thema Verbesserung der sozialen Mobilität und Integration von Immigranten vorangebracht, so dass – im Kontext von HarmoS – die obligatorische Schulzeit so verlängert wurde, dass sie auch die Kindergarten-Stufe einschliesst. Ausserdem wurde diskutiert, die Schuljahre im Gymnasium zu reduzieren, um die Schulzeit zu verlängern, die Schüler aller Stufen gemeinsam verbringen.

PISA übt, heisst es, den stärksten Einfluss über die diskursive Verbreitung aus, und zwar durch Konferenzen zu PISA, HarmoS oder durch das OECD-Zentrum für Forschung und Innovation im Bildungswesen CERI (Centre for Educational Research and Innovation) (Interview CH08). Dies brachte die Bildung zurück auf die politische Agenda und rückte einige Themen in ein neues Licht, wie zum Beispiel Chancengleichheit, Fairness und die Möglichkeiten der Partizipation, was wiederum die nationalen Leitprinzipien veränderte. PISA löste HarmoS aus, weil es das historisch entstandene Leitprinzip „der Beste zu sein“ in eine kritischere Selbstwahrnehmung (Interview CH07 und CH17) sowie in Richtung von mehr Gleichheit und Chancengleichheit in der Bildung wandelte. Soziale Diskriminierung hat sich als sehr ausgeprägt erwiesen (Zahner/Moser et al. 2002), und jemandes Position im Bildungssystem wird noch immer zu einem grossen Teil aufgrund des Selektionssystems „vererbt“. Demgemäss hat PISA geholfen, das Prinzip der Chancengleichheit, das in der Schweizerischen Bundesverfassung garantiert ist, zu verwirklichen. Darüber hinaus wurde durch PISA die ökonomische Begründung der Bildung eingeführt. In diesem Sinne werden die Leitprinzipien nun mehr auf Bildung als ein Humankapital und weniger auf Bildung als ein Grundrecht abgestützt (Interview CH05). Als die internationale Ebene begann, die Schweizerischen Bildungsprinzipien zu beeinflussen, kehrte das alte Schweizer Prinzip der Leistung zurück, obwohl es mit verschiedenen historischen Prinzipien wie dem Mythos der Volksschule, der Gleichwertigkeit aller Lehrer und dem

Nichtgewähren einer freien Schulwahl konkurriert. Heute sind das Individuum, die freie Schulwahl und der Wettbewerb jedoch wichtiger geworden (Interview CH15).

Steuerung durch Koordination ist die Voraussetzung dafür, dass vergleichbare PISA-Resultate geliefert werden. An von ihr organisierten Expertenkonferenzen zu PISA führt die OECD optimales Vorgehen [best practices] und Rankings vor und empfiehlt Massnahmen, um nationale Probleme zu lösen. Das PISA-Ranking hat den Wettbewerb zwischen Staaten verstärkt (Interview CH05). PISA und die Abstimmungen zu HarmoS erhöhten die Bedeutung des Erziehungswesens in der öffentlichen Wahrnehmung des Landes und brachten das Thema Erziehung wieder auf die politische Agenda und wirkten so als Agenda Setter (Interview CH08, CH18). Sowohl der Internationale Vergleich als auch die Angst vor einer Intervention des Bundes führten zu HarmoS. Die Idee war, angesichts der wachsenden Mobilität in Europa, den Partikularismus abzuschaffen und die Erziehung als Aufgabe des Bundes zu verstehen. Im Gegensatz dazu wurde HarmoS geschaffen, weil die EDK sich weigerte, die Erziehung zur Bundesangelegenheit zu machen. Das hat indirekt mit PISA zu tun: weil die Schweiz nicht am besten abgeschnitten hatte, erhöhte dies den Druck. Gleichwohl entsteht der momentane Druck, weil man die Bundeslösung vermeiden wollte (Interview CH06). Im Gegensatz dazu spielt das IO-Steuerungsinstrument der finanziellen Mittel keine entscheidende Rolle im Zusammenhang mit der PISA-Studie, weil die Länder die Studien selbst bezahlen müssen und nicht gewünscht ist, dass die OECD entsprechende konkrete Forderungen an die Länder stellt.

Der stärkste Vetoplayer gegen HarmoS – dem Herzstück der von PISA inspirierten Reform – ist die Schweizerische Volkspartei, die immer noch intensiv versucht, HarmoS zu vereiteln, indem sie Referenden dagegen organisiert. Sie beschuldigt die EDK – die traditionelle Hüterin der Vielfältigkeit des schweizerischen Erziehungswesens – der Zentralisierung der obligatorischen Volksschule und des Eingreifens in kantonale Zuständigkeiten. Der Hauptkritikpunkt betrifft das Schuleintrittsalter von nunmehr 4 Jahren und die Tagesbetreuung, die über den Unterricht hinausgeht. Nichtsdestotrotz werden die SVP-Referenden wahrscheinlich nicht erfolgreich sein, denn Reformen sind dringend nötig (Interview CH13).

Alles in allem 'wurde PISA von den meisten politischen Akteuren als Rettung gesehen' (Interview CH07), da es in hohem Masse für Reformen der Sekundarstufe in der Schweiz verantwortlich war, indem es notwendige Verbesserungen im System zeigte und Beispiele für beste Methoden [best practices] anderer Länder lieferte. Die OECD war in der Lage, ihre Interessen effektiv voranzutreiben, in dem sie Ideen streute und Standards setzte. Ihre Empfehlungen betrafen nicht nur die konkrete Bildungspolitik, sondern auch indirekt die Sozialpolitik, zum Beispiel indem sie die Unterstützung eingewanderter Schüler betonte. Obwohl einige der von PISA angestossenen Reformen über längere Zeit diskutiert worden waren, brachte der PISA-Schub den Durchbruch: ‚Der Einfluss der OECD ist mit einer Beratungsfirma vergleichbar, die gerufen wird, um Entscheidungen, die bereits getroffen wurden, aus dem Ausland zu bekräftigen' (Interview CH13).

4.2. Der Einfluss von Bologna auf die Hochschulen

Bologna wird in der Schweiz als ‚die größte Reform seit Humboldt‘ (Interview CH02) wahrgenommen, insbesondere, weil sie dazu geeignet ist, gleichzeitig sowohl die internationale als auch die innerschweizerische Harmonisierung von Strukturen und Zielsetzungen zu fördern. Ihre Macht kann ohne den Bezug zur Europäischen Kommission nicht erklärt werden. Der internationale Akteur musste das ‚verbotene‘ Gebiet der nationalen Hochschulbildung äußerst vorsichtig oder auf Umwegen betreten, weil er über keine gesetzlichen Kompetenzen oder Zwangsmechanismen gegenüber den Unterzeichnerstaaten von Bologna verfügt. Darüberhinaus hätte die Schweiz – als Nichtmitglied der EU – direkte Eingriffe in diesen Bereich zurückgewiesen. Daher übte die [EU-] Kommission als BFUG [Bologna Follow up Group]-Mitglied indirekten Einfluss über Soft-Governance-Instrumente aus, um in den Bologna-Staaten Transformationen [Umgestaltungen] auszulösen, welche den Europäischen Hochschulraum bilden würden (Borras/Conzelmann 2007).

Als stimmberechtigtes Mitglied in der Bologna Follow-Up Group (BFUG) hat die Kommission zur Bologna-Bestandesaufnahme beigetragen (*Bologna Stocktaking exercise*), und zwar mittels der Beiträge zum Euridyce Netzwerk, das Länderanalysen und vergleichende Überblicke produzierte. Über Bologna stellt die Kommission eine Plattform für die internationale und nationale Diskussion von Erziehungsfragen zur Verfügung und verbreitet so internationale Richtlinien-Modelle via transnationale Kommunikation und dem Erlernen von Richtlinien in den Bologna-Staaten. Insbesondere die Bologna-Seminare zeigen die Bedeutung dieses Instrumentes der diskursiven Verbreitung (*discursive dissemination*). Indem man verschiedene Empfehlungen gab und Veröffentlichungen verbreitete, die als Zielvorgaben für den Umbau des Schweizer Hochschulsystems dienten, hat die Kommission die innerstaatliche Politikgestaltung beeinflusst. Zum Beispiel verbreitete sie die Idee, den Wettbewerb und die wirtschaftlichen Auswirkungen der Bildung zu betonen, so dass ein Schwerpunkt auf die Qualitätssicherung (QA) gelegt wurde. Die Einführung des Ziels der Arbeitsmarktfähigkeit wurde durch die Einführung der neuen Studienordnungen realisiert. Bologna hat das Bewusstsein von der Bedeutung der QA und der Bildung als Mittel zum Erreichen ökonomischer Zielsetzungen verbreitet, insbesondere in Bezug auf Fragen des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktfähigkeit. Der Orientierungsrahmen der EU in Zusammenhang mit Bologna ist vorwiegend ökonomisch (Ciccone/de la Fuente 2002) und konzeptualisiert Bildung als ‚Reichtum der Nationen‘ oder ‚Humankapital‘. Bildung wird als Mittel zur Förderung des Arbeitsmarktes und der Mobilität der Arbeitskräfte betrachtet. Wie oben erläutert, haben die Schweizer Grundsätze diesem Rahmen nicht ganz entsprochen. Informelle Vetospieler waren die Studentenvereinigungen, die einen größeren Einfluss der Arbeitgeberverbände fürchteten, während die Professoren dem Ziel der Arbeitsmarktfähigkeit positiv gegenüberstehen. Schlussendlich wurden die schweizerischen Grundsätze jedoch EU-kompatibel gemacht, indem sie [die EU] das Instrument der diskursiven Verbreitung nutzte, um ihre Ziele zu verbreiten. Dies ebnete den Weg für die Integration der Bologna-Ziele in die Schweizer Tradition und führte zu weitreichenden Reformen.

Über Bologna beteiligt sich die [EU-] Kommission am Setzen von Standards, die genaue Zielvorgaben für die Hochschulbildung aufstellen; darauf gestützt wurde das Schweizer System

umgestaltet und zum Beispiel die Master/Bachelor-Struktur, Qualitätssicherungs-Standards, Mobilitätsförderung, Modularisierung, ECTS [European Credit Transfer and Accumulation System] und die gegenseitige Anerkennung von Studienabschlüssen eingeführt. Für die QA [Qualitätssicherung] wurden die ‚europäischen Standards und Richtlinien der Qualitätssicherung‘ angepasst und besondere europäische Trends diskutiert (ENQA 2005). Das Ideal von Bologna, die Arbeitsmarktfähigkeit und die Qualität der Hochschulen durch Zulassung und Evaluation zu fördern, offenbart eine grössere Konzentration auf den Arbeitsmarkt und die internationale Wettbewerbsfähigkeit denn auf Bildung als Kulturgut. Es stimmte daher mit den schweizerischen Leitprinzipien von Humboldts Ideal der Einheit von Forschung und Lehre nicht überein und liefert dadurch das Potential für einen Wandel. Die neue Bewertung des Lehrens könnte die Rolle der Akteure verändern und die Macht der ‚Kunden‘ – hier der Studenten – fördern (Interview CH 04, CH 06).

Als Mitglied von Bologna war die Europäische Kommission erfolgreich darin, Massstäbe (*benchmarks*) zu setzen. Das betrifft das Instrument der *koordinierenden Aktivitäten* durch Führungskontrolle (*executive surveillance*) [oder *execute surveillance*, vgl. S. 3?], das aufgrund der geringen schweizerischen Beteiligung in der EU besonders bedeutsam ist. Der Einsatz der Bologna-Berichte als ein Mittel der freiwilligen und gesetzlich nicht bindenden Anwendung des Benchmarking erhöhte die Bedeutung der EU für die Schweizer Hochschulen. Im Allgemeinen war die Rolle der Kommission zentral, denn ohne ihre Koordinierung und auch Finanzierung hätte Bologna nicht ‚überlebt‘. Das Bereitstellen von Finanzmitteln und technischer Unterstützung sind für die Schweiz allerdings nicht besonders von Bedeutung.

Eine hohe Anzahl von Vetospielern – wie das Volk und die Kantone, der Föderalismus, direkte Demokratie und Konkordanz – erschweren die Zusammenarbeit der Schweiz mit internationalen Akteuren in Zusammenhang mit Bologna. Wie kann der geringe Widerstand der Vetospieler gegen das starke Eindringen von Bologna in das nationale Bildungssystem erklärt werden? Als erstes ist der Druck durch die weitreichende Beteiligung der die Schweiz umgebenden EU-Länder zu nennen, insbesondere weil die Schweiz als nicht EU-Mitglied isoliert ist (Riklin 1995). Daher hielten die Vetospieler einen hohen Grad der Anpassung an Bologna für notwendig, um das Schweizer Bildungssystem mit dem anderer europäischer Länder kompatibel zu machen (Interview CH06, CH14). Zweitens besteht an den Universitäten ein hoher Bedarf an Reformen. Bologna wurde von den lokalen Akteuren strategisch ausgenutzt, um andere Reformen einzuführen, die strittig oder überfällig waren, wie z.B. die Reform der Lehre, um den Reformstau der 1980er und 1990er Jahre zu überwinden (Interview CH7). Politische Akteure im Erziehungsbereich nutzten das ‚internationale Argument‘ von Bologna (Gonon 1998) als Bezugspunkt, um ihre Initiativen zur Politikgestaltung zu rechtfertigen. (Moravcsik 1999).

4.3 Vergleich der Steuerungsinstrumente der OECD und der EU

Mit den verschiedenen Steuerungsinstrumenten [vgl. Graphik S. 2], die im Zusammenhang mit PISA und Bologna genutzt wurden, haben die OECD und die EU im letzten Jahrzehnt eine Welle von Reformen im Bereich der Schweizer Sekundarstufe und der Hochschulbildung ausgelöst. Was die Instrumente anbelangt, so bestehen in den beiden Bildungssektoren Parallelen in Bezug auf die folgenden

Instrumente: Von allen Instrumenten beeinflusste die diskursive Verbreitung durch die Einführung von Ideen und Kenntnissen und das Setzen von Bildungsstandards die Schweizer Politik am meisten. Koordinierende Aktivitäten waren auch ziemlich wichtig, während der Einfluss der technischen Unterstützung und von Finanzmitteln sich als eher vernachlässigbar erwiesen haben.

Pisa und Bologna bieten eine Plattform für die internationale und nationale Diskussion und die diskursive Verbreitung von Bildungsthemen. Die internationalen Modelle der besten Praxisbeispiele (best practice models) werden in den teilnehmenden Ländern durch die Mittel des Lernens der Strategie (policy learning) und der transnationalen Kommunikation verbreitet. In der Sekundarstufe ist Pisa Teil eines Programms von Indikatoren, welche die OECD-Länder mit periodischen Vergleichsdaten über Ressourcen und die Leistung ihrer Bildungssysteme versorgt. Dazu gehört, dass internationale Vergleichsstudien und die Kennzeichnung der besten Praxis transnationale kollektive Lernprozesse auslösen können, z. B. in PISA und HARMOS-Seminaren, und dadurch die nationale Steuerung und Regelung der Bildung verstärken können. Im Bereich der Hochschulbildung wird die Entwicklung von Bildungsrichtlinien durch diskursive Verbreitung hauptsächlich in Bologna-Seminaren beobachtet, die von den Interviewten als die zentrale treibende Kraft für die schweizerische Einführung von Bologna gesehen werden. Das Instrument des Aufstellens von Standards (standard setting), dessen vorherrschenden Funktion es ist, Verhalten wie die OECD-Richtlinien im Fall von PISA anzuordnen, erwies sich als äusserst einflussreich auf den Reformprozess der schweizerischen Sekundarstufe. Im Bereich der Hochschulen wurden informelle Standards mittels Vorschreiben von Verhalten via Bologna und die von der europäischen Kommission durchgeführten Folgekonferenzen gesetzt, deren Vorgaben bis 2010 erreicht werden müssen. Im Fachhochschulbereich zum Beispiel passte sich die Schweiz den ‚Europäischen Standards und Richtlinien der Qualitätssicherung‘ (ENQA 2005) vollständig an. Das IO-Steuerungsinstrument der koordinierenden Aktivitäten durch die Ausführungskontrolle ist eine entscheidende Triebkraft, z.B. im OECD-peer reviewing process, dem OECD Gutachterverfahren [oder Prüfungsverfahren durch Fachkollegen]. Aufgrund der eher schwachen Kontakte der Schweiz mit den EU-Ländern in Bildungsfragen spielt die europäische Kommission eine unverzichtbare Rolle für die Schweiz, in dem sie Bologna koordiniert. Da die schweizerischen Unterstützungsstrukturen sehr gut entwickelt sind, spielt das Führungsinstrument der finanziellen Mittel durch Transferzahlungen im Sekundar- und Hochschulbereich keine grosse Rolle. Die Schweiz finanziert die Einführung von Reformen selbst, die durch PISA veranlasst wurden, und stellt die Organisation und Datensammlung für die jeweilige PISA-Studie zur Verfügung. Im Hochschulbereich erwies sich das Führungsinstrument finanzieller Anreize in Form von Transferzahlungen, z.B. in Form einer EU-Projektfinanzierung, als wenig massgeblich. Für den Fortschritt des europäischen Hochschulraums hingegen ist die Finanzierung von Bologna durch die EU unerlässlich gewesen.

In beiden Sektoren gelang es dem starken Einfluss dieser IO-Steuerungsmechanismen, sich in zweierlei Hinsicht gegen die schweizerischen reformhemmenden Kräfte durchzusetzen: Erstens erwarteten sich die einheimischen Vetospieler größere Vorteile durch die Einführung der Reformen als durch die Nutzung ihrer Veto-Macht, weil die Übernahme von Bologna und PISA für den Schweizer Arbeitsmarkt höchst bedeutsam ist und der kleinen offenen Wirtschaft, die vom EU-Markt umgeben ist, Vorteile erbringt. Um den jahrelangen Nachholbedarf an Reformen zu überwinden, nutzten die

Vetospiele ausserdem die internationalen Initiativen strategisch aus und rechtfertigten die einheimischen Reformen unter Verweis auf internationale Anforderungen. Zweitens verwandelte die Teilnahme an internationalen Initiativen die nationalen Leitprinzipien in Richtung auf den Orientierungsrahmen der IOs, was die Einführung dieser Initiativen erleichterte. Aufgrund dieser besonderen Konstellation von nationalen und äusseren Faktoren setzte eine Vielzahl von entscheidenden Reformen dem Rückstand ein Ende. Heute sind die durch PISA und Bologna ausgelösten Reformen für den Großteil aller schweizerischen Bildungsreformen verantwortlich, die seit den späten 1990er Jahren erfolgten.

5 SCHLUSSFOLGERUNG

Das vorliegende Papier hat gezeigt, dass grundlegende Reformen im Bereich der Gestaltung der Schweizer Bildungspolitik ausgelöst wurden durch das Aufkommen einer dritten, internationalen Ebene der Politikgestaltung (policy making) in Zusammenhang mit PISA und Bologna, die im Laufe des letzten Jahrzehnts in der Bildungspolitik auf den Plan getreten sind. Trotz ihres reformhemmenden institutionellen Umfeldes und ihrer vergleichsweise geringen Beteiligung an IOs, vollzog die Schweiz im letzten Jahrzehnt einen extremen Kurswechsel (exhibited an extremely high degree of policy change). Die Reformen waren stark beeinflusst von Bologna und PISA, was den Einsatz von QA-Massnahmen und Bildungsstandards und eine grössere Autonomie von Bildungseinrichtungen provozierte. Die gesamtschweizerische Orientierung dieser internationalen Standards löste sogar eine innerschweizerische Harmonisierung von Bildungskonzepten und -strukturen aus. Die vergleichsweise umfassende Annahme der beiden internationalen Strategiemodelle (policy models) veränderte die Konstellation der Akteure und führte sowohl zu einem hohen Mass an internationaler Harmonisierung, vor allem im Fall von Bologna, als auch zu einer innerstaatlichen Vereinheitlichung der heterogenen kantonalen Konzepte und Bildungsstrukturen, insbesondere im Zusammenhang mit PISA (Bieber 2010).

Internationalisierung hat die Struktur der Bildungskonzepte gewandelt, speziell das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, und hat im Bereich der Schweizer Bildungspolitik, die über lange Zeit relativ stabil war, weitreichende Reformen ausgelöst. Folglich haben die internationalen Initiativen bei der Auslösung überfälliger und umstrittener Reformen eine einmalige Rolle gespielt. Die PISA-Ergebnisse führten zum zentralen Reformprojekt, das HarmoS heisst, was zeigt, dass PISA-Erkenntnisse für ein multikulturelles Land wie die Schweiz besonders wichtig sind. Ein vor kurzem erschienener OECD-Bericht über die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz unterstreicht die spezielle demographische und sozio-kulturelle Situation der Schweiz, deren Schüler bezüglich Sprache und Kultur vergleichsweise heterogen sind und oft aus Familien mit Migrationshintergrund kommen (OECD 2007). Daher können die PISA-Angaben über die Leistungen der Schüler helfen, die Schüler am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Genauso enorm war die Wirkung der EU-Instrumente, die in Zusammenhang mit Bologna eingesetzt wurden. Bologna und die Europäische Kommission zusammen waren wichtige Kräfte, um die Bildungsreformen in der Schweiz voranzutreiben. Es stellte sich heraus, dass die Mitgliedschaft in einer IO keine Rolle spielte: Der Einfluss der EU auf Bologna ist gross, da sie – als hauptsächlicher Beitragszahler – dessen Ziele mitbestimmt und daher via Bologna indirekten Einfluss auf die Schweiz ausübt. Wie die vorbildliche

Umsetzung der Bologna-Ziele in der Schweiz, ist die Teilnahme am Europäischen Hochschulraum für das Land äusserst relevant in Bezug auf internationale Mobilität, Wettbewerbsfähigkeit und wissenschaftlichen Austausch. Die Integration der Schweizer Bildungspolitik stellt daher die Grundlage für ihre Integration in anderen Politikbereichen wie Wirtschaft und Arbeit dar (Armingeon 1999), da Bologna das Eintrittsbillett in den EU-Arbeitsmarkt ist.

Die beiden IOs waren beim Voranbringen ihrer Ziele im Bildungsbereich erfolgreich: Die Wirkung der weichen Steuerungsinstrumente der IOs stellte die Effekte der konservativen nationalen Transformationskapazitäten in den Schatten. Aus zwei Gründen haben sie weitreichende Entwicklungen in der Schweizer Bildungspolitik nicht aufgehalten. Erstens war dies auf die hohe Wechselbeziehung der eingeführten Reformen mit den Erfordernissen des globalen Arbeitsmarktes zurückzuführen. Obwohl sie nicht EU -Mitglied ist, hängt die Schweiz von der Kompatibilität ihres Bildungssystems mit denjenigen der EU ab. Die Zusammenarbeit der Vetospieler ergab sich aus dem langen Reformstau. Sie waren von der Notwendigkeit der Reformen überzeugt oder wollten nicht für die Behinderung nötiger Reformen verantwortlich gemacht werden. Daher haben die Resultate die Vermutung jenes theoretischen Rahmens nicht bestätigt, der davon ausging, dass Vetospieler die Möglichkeit innerstaatlicher Reform herabsetzten. Zweitens – wie im Theorierahmen als Hypothese formuliert – besteht eine nichtlineare Beziehung zwischen Fehlanpassung und Veränderung: Mittelmässige Fehlanpassung maximiert die Wahrscheinlichkeit der Veränderung, während völlige Anpassung oder Nichtangepasstheit Reformen nicht begünstigen. Die Veränderungen in der Schweiz wurden durch einen moderaten Grad an institutioneller Nichtangepasstheit zwischen dem Orientierungsrahmen der IOs und den nationalen Leitprinzipien gefördert (Börzel 2003: 6).

Kurz gesagt: die Resultate der empirischen Untersuchung von Internationalisierungsprozessen der Schweizer Bildungspolitik sind überwiegend unvereinbar mit den theoretischen Annahmen von Leute/Brand et al. (2008). Erstens hatte man argumentiert, dass die Zahl der Vetospieler und Standpunkte die Möglichkeit von Reformen in einem Land herabsetzen könnten. Obwohl es in der Schweiz eine grosse Anzahl Vetospieler gibt, haben sie Reformen aber nicht aufgehalten. Dieses, von der ursprünglichen Annahme abweichende, Ergebnis könnte den hohen Bedarf an Reformen nach dem Reformstau in den 1980er und 1990er Jahren aufzeigen. Weitere Forschung sollte sich allerdings auf die Motive konzentrieren, die der Passivität der Vetospieler zugrundeliegen. Ausserdem erheischen die Resultate eine eingehendere Prüfung der Leitprinzipien. Vor allem die Literatur über Leitprinzipien und kulturelle Anforderungen (Lepsius 1995; 1997) scheint für die Analyse von Ideen adäquat. Ich schlage vorläufig vor, dies als Folge des hohen Bedarfs an Reformen, der allen Interessengruppen offensichtlich war, zu verstehen. Zweitens stellte ich fest, dass die Vereinbarkeit internationaler und nationaler Leitprinzipien in der Bildung in dieser Fallstudie eine vielfältige Rolle spielt. Die OECD hat eine klare ökonomische Vision, während die EU neben ihren wirtschaftlichen Begründungen auch andere Gesichtspunkte einbezieht.

Der Fall des Landes zeigt, dass strukturelle und ideelle Faktoren das hohe Ausmass an Veränderung nicht vollständig zu erklären vermögen. Im Gegenteil hat sich erwiesen, dass die Kleinheit der Schweiz in Kombination mit transnationaler Kommunikation, normativem Druck und

Konkurrenzdruck, sie sehr anpassungsfähig an die internationale Szene machten (Katzenstein 1993; Kux 1998). Deshalb sollte weitere Forschung über den Einfluss von Steuerung durch IOs auf den Wandel nationaler Politik die Konvergenztheorie (Knill 2005; Starke/Obinger et al. 2008) anwenden, aber auch die Forschung zu kleinen offenen Volkswirtschaften (Armingeon/Emmenegger 2007).

So wie die Transformation der Schweizer Bildungssouveränität das Licht der Welt erblickte, ist politischer Wandel auch in andern Ländern zu erwarten. Bisher existiert aber noch nicht genügend Forschung, um die Schweiz in einen grösseren Kontext von allgemeinen Reformentwicklungen in andern Ländern einzubetten. Quantitative Untersuchungen, die viele Länder vergleichen, könnten bei der Beurteilung helfen, wenn Länder sich unter dem Einfluss von IOs ähnlich transformieren und sich dadurch angleichen. Das würde das Verständnis hinsichtlich einer möglichen Annäherung der Bildungssysteme in der Welt erweitern.

6 INTERVIEWPARTNER

Organisation	Akronym	Datum	Ort
Schweizerische Gesellschaft für Bildungsforschung	SGBF	09. Apr 08	Neuchâtel
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates	WBK NR	17. Apr 08	Bern
Hochschulamt der Bildungsdirektion des Kanton Zürich	HSA Zürich	01. Apr 08	Zürich
Schweizerischer Gewerbeverband	SGV	02. Jun 08	Bern
Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung	OAQ	03. Jun 08	Bern
Bundesamt für Statistik	BFS	10. Apr 08	Neuchâtel
Schweizerische Universitätskonferenz	SUK	31. Mrz 08	Bern
Schweizerischer Arbeitgeberverband Verband der Schweizer Unternehmen [economiesuisse]	SAV ECO	03. Jun 08 30. Mai 08§	Bern Zürich
Service de la recherche en éducation	SRED	10. Jul 08	Genf
Bildungsdirektion des Kantons Zürich	BD Zürich	04. Apr 08	Zürich
Bundesamt für Berufsbildung und Technologie	BBT	03. Apr 08	Bern
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren	EDK	03. Apr 08	Bern
Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der pädagogischen Hochschulen	COHEP	06. Jun 08	Bern
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren	EDK	doppelt erwähnt	
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB	08. Apr 08	Bern
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates	WBK NR	doppelt erwähnt	
Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer	LCH	08. Apr 08	Biel

Staatssekretariat für Bildung und Forschung	SBF	02. Apr 08	Bern
Schweizer Wissenschafts- und Technologierat	SWTR	24. Apr 08	Bern
Bundesamt für Statistik	BFS	schon erwähnt	
Konferenz der Rektoren der Schweizer Universitäten	CRUS	02. Apr 08	Zürich
Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung	SKBF	02. Jun 08	Bern
Rektorenkonferenz der Fachhochschule der Schweiz	KFH	14. Apr 08	Luzern
Organisation	Akronym	Datum	Ort
Generaldirektion Bildung und Kultur, Europäische Kommission	EK	17. Nov 08	Brüssel
Generaldirektion Bildung und Kultur, Europäische Kommission	EK	18. Nov 08	Brüssel

7 LITERATUR

- Aprentas (2006) *Die Bildungsverfassung ist revidiert - und nun? Harmonisierung des schweizerischen Bildungssystems. Jahresbericht 2006*, Basel: Aprentas.
- Armingeon, Klaus (1999) *Swiss labour market policy in comparative perspective*, in Ulrich Klöti and Katsumi Yorimoto (eds.) *Institutional change and public policy in Japan and Switzerland*, Zürich: IPZ, 179-194.
- Armingeon, Klaus and Patrick Emmenegger (2007) *Schweizer Wirtschaftspolitik: Erosion eines Modells*, in Scholtz, Hanno and Michael. Nollert (eds.) *Schweizer Wirtschaft - ein Sonderfall?*, Zürich: Seismo Verlag, 175-207.
- Bache, Ian (2004) *Europeanisation and Higher Education: Towards a core curriculum in European Studies?*, Paper presented to the ESRC/UACES Study Group and Seminar Series on the Europeanisation of British Politics and Policy-Making, Sheffield: University of Sheffield.
- 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 and Ansgar Weymann (eds.) *Transformation of Education Policy. National Responses to the PISA Study and the Bologna Process*, Houndsmills: Palgrave.
- Börzel, Tanja A. (2003) 'How the European Union interacts with its Member States', *Reihe Politikwissenschaft. Political Science Series* (93) 1-22.
- Bogner, Alexander, Beate Littig and Wolfgang Menz (2005) *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bologna Declaration (1999) 'Joint declaration of the European Ministers of Education. Convened in Bologna on the 19th of June 1999', Bologna: *The European Higher Education Area*.
- Bonoli, Giuliano and André Mach (2000) *Switzerland: Adjustment politics within institutional constraints*, in Fritz W. Scharpf and Vivien Schmidt (eds.) *Welfare and work in the open economy*, 131-174.
- Borrás, Susana and Thomas Conzelmann (2007) 'Democracy, Legitimacy and Soft Modes of Governance in the EU: The Empirical Turn', *European Integration* 29(5) 531–548.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1999) *Verabschiedet am 18. April 1999, Bundesverfassung*.
- Cicccone, Antonia and Angel de la Fuente (2002) 'Human Capital and Growth in a Global and Knowledge-Based Economy', *UFAE and LAE Working Papers, Unitat de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica and Institut d'Anàlisi Econòmica* (562.03).
- Clark, Burton R. (1983) *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Criblez, Lucien (2008) *Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens*, in Criblez, Lucien (eds.) *Bildungsraum Schweiz: historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Bern: Haupt Verlag, 277-299.

- Dahrendorf, Ralf (1965) *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*, Hamburg: Nannen.
- Drezner, Daniel W. (2001) 'Globalization and policy convergence', *International Studies* 353–78.
- EDK (1970) *Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970*, in EDK (eds.) *Interkantonale Zusammenarbeit im Bildungswesen. Rechtsgrundlagen*, Bern: EDK, 91-94.
- EDK (2004) *HarmoS. Zielsetzungen und Konzeption*, Bern: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.
- EDK (2007) 'Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule [HarmoS-Konkordat] vom 14. Juni 2007' (Online:http://www.edk.ch/d/EDK/Geschaeft/framesets/mainHarmoS_d.htm, last access:1 June 2009).
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (2008) 'Wachstumsbericht 2008' (Online:<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/11639.pdf>, last access:31 March 2008).
- ENQA (2005) *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, Helsinki: European Association for Quality Assurance.
- Fachhochschulgesetz (1995) *Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen*, Schweizerische Eidgenossenschaft: FHSG.
- Fachhochschulrat EDK (2002) *Bologna Directives*, Bern: EDK.
- Fischer, Alex, Sarah Nicolet and Pascal Sciarini (2002) 'Europeanisation of a Non-EU Country: The Case of Swiss Immigration Policy', *West European Politics* 25(4) 143-170.
- Gonon, Philipp (1998) *Das internationale Argument in der Bildungsreform. Die Rolle internationaler Bezüge in den bildungspolitischen Debatten zur schweizerischen Berufsbildung und zur englischen Reform der Sekundarstufe II*, Bern, Berlin: Peter Lang.
- Hall, Peter A. (1993) *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain*, *Comparative Politics* 25(3) 275-296.
- Hega, Gunther M. (1999) *Consensus Democracy? Swiss Education Policy Between Federalism and Subsidiarity*, New York: Peter Lang.
- Hega, Gunther M. (2000) 'Federalism, Subsidiarity and Education Policy in Switzerland', *Regional and Federal Studies* 10(1) 1-35.
- Hokka, Sanna, Johanna Kallo and Risto Rinne (2004) 'Too Eager to Comply?', *European Educational Research Journal* 3(2) 454-485.
- Horvath, Franz, Karl Weber and Martin Wicki (2000) 'International Research Orientation of Swiss Universities: Self-regulated or Politically Imposed?', *Higher Education* 40(4) 389-408.
- Jakobi, Anja P. (2009) *International Organizations and Lifelong Learning. From Global Agendas to Policy Diffusions*, Houndsmill: Palgrave.
- Katzenstein, Peter J. (1993) *Small states in world markets: industrial policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kehm, Barbara M. and Ulrich Teichler (2007) 'Research on Internationalisation in Higher Education', *Journal of Studies in International Education* 11(3/4) 260-273.

- Knill, Christoph (2005) 'Cross-national policy convergence', *Journal of European public policy: Special issue* 12(5) 775-796.
- Kux, Stephan (1998) *Switzerland: Adjustment Despite Deadlock*, in Kenneth Hanf and Ben Soetendorf (eds.) *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, Addison-Wesley, 167-185.
- Lepsius, Rainer M. (1995) *Institutionenanalyse und Institutionenpolitik*, in Britta Nedelmann (ed.) *Politische Institutionen im Wandel*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 392-403.
- Lepsius, Rainer M. (1997) *Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien*, in Gerhard Göhler (ed.) *Institutionenwandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57-69.
- Leuze, Kathrin, Tilman Brand, Anja P. Jakobi, Kerstin Martens, Alexander Nagel, Alessandra Rusconi, Ansgar Weymann (2008): *Analysing the Two-Level Game. International and National Determinants of Change in Education Policy Making*. TranState Working Paper No. 72. Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, University of Bremen.
- Maradan, Olivier and Max Mangold (2005) 'Bildungsstandards in der Schweiz. Das Projekt Harnos', *PH Akzente* (2) 23-27.
- Martens, Kerstin and Dennis Niemann (2009) *Governance by comparison - how ratings and rankings can impact national policy-making in education?*, Paper presented at the International Studies Association Conference, February 15-18th. New York.
- Martens, Kerstin and Klaus Dieter Wolf (2006) 'Paradoxien der neuen Staatsräson: die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD', *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 13(2) 145-176.
- Martens, Kerstin and Michael Brüggemann (2006) 'Kein Experte ist wie der andere - Vom Umgang mit Missionaren und Geschichtenerzählern', „Staatlichkeit im Wandel“, Bremen SFB 597, TranState Working Paper (39).
- Meuser, Michael and Ulrike Nagel (2004) *ExpertInneninterview*, in Becker, Ruth and Beate Kortendieck (eds.) *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 326-329.
- Moravcsik, Andrew (1999) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: Cornell University Press.
- Nagel, Alexander, Tonia Bieber, Anja Jakobi, Philipp Knodel, Dennis Niemann and Janna Teltemann (2009) 'Measuring Transformation: A Mixed-Method-Approach to the Internationalization of Education Politics', *TranState Working Papers, Collaborative Research Center 597, University of Bremen* (83).
- OECD (2007) 'Economic survey of Switzerland' (Online:http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en_2649_33733_39566053_1_1_1_1,00.html, last access:11 June 2009).
- OECD (2008) *Kompetenzmessung bei 15-Jährigen. Piloterhebung für den vierten Zyklus*, Neuchatel: Bundesamt für Statistik.

- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1992) *Education at a Glance. OECD Indicators*, Paris: OECD.
- Osterwalder, Fritz and Karl Weber (2004) 'Die Internationalisierung der föderalistischen Bildungspolitik', *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* (1) 11-32.
- Putnam, Robert (1988) 'Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games', *International Organization* 42(3) 427-460.
- Riklin, Alois (1995) 'Isolierte Schweiz. Eine europa- und innenpolitische Lagebeurteilung', *Swiss Political Science Review* 1(2-3) 1-26.
- Ryhn, Heinz (2009) *Evaluation im Bildungsbereich in der Schweiz*, in Widmer, Thomas, Wolfgang Beywl and Carlo Fabian (eds.) *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden: VS Verlag, 182-192.
- Scharpf, Fritz W. (1988) 'The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration', *Public Administration* (66) 239-278.
- Scharpf, Fritz W. (2006) 'The Joint-Decision Trap Revisited', *Journal of Common Market Studies* 44(4) 845-864.
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2007) 'PISA zum Dritten - Mathe topp, Lesen flop' (Online:<http://www.presseportal.ch/de/pm/100003695/100550715/schweizeris>, last access:19 June 2009).
- Sciarini, Pascal, Alex Fischer and Sarah Nicolet (2004) 'How Europe hits home: evidence from the Swiss case', *Journal of European Public Policy* 11(3) 353-378.
- SBF/ BBT (2008) *Bologna Process. National Report 2005-2007. Switzerland*.
- SKBF (2006) *Bildungsbericht Schweiz 2006*, Aarau: SKBF.
- Starke, Peter, Herbert Obinger and Francis G. Castles (2008) 'Convergence Towards Where: In What Ways, If Any, Are Welfare States Becoming More Similar?', *Journal of European Public Policy* 15(7) 975-1000.
- Stöckling, Hans Ulrich (2005) 'PISA und Benchmarking als Chance für die Bildungspolitik?', *Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik* (4) 25-28.
- SUK (2003) *Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bologna-Prozesses (Bologna-Richtlinien) vom 4. Dezember 2003*, Bern: Schweizerische Universitätskonferenz.
- Zahner, Claudia, Urs Moser, Claudia Brühwiler, Maja C. Vellacott, Maja Huber, Tina Malti, Erich Ramseier, Stefan C. Wolter and Michael Zutavern (2002) *Für das Leben gerüstet? Die Grundkompetenzen der Jugendlichen – Nationaler Bericht der Erhebung PISA 2000*, Neuchâtel, Bern: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.

8 ABKÜRZUNGEN

BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFS	Bundesamt für Statistik
BFUG	Bologna Follow-up Group
CRUS	Konferenz der Rektoren der Schweizer Universitäten
ECTS	European Credit Transfer System
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FH	Fachhochschule
HarmoS	Schweizer Reformprojekt zur Harmonisierung der obligatorischen Schule
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich
IO	Internationale Organisation
KFH	Rektorenkonferenz der Fachhochschule der Schweiz
KMK	Kultusministerkonferenz
OAQ	Organ für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PH	Pädagogische Hochschule
PISA	Programme for International Student Assessment - Internationale Schulleistungsstudie
QA	Quality Assurance - Qualitätssicherung
SBF	Programme for International Student Assessment)
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz

BIOGRAPHISCHE ANGABEN

Tonia Bieber ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt C4 über «Internationalisierung der Bildungspolitik» innerhalb des TranState Research Center «Staatlichkeit im Wandel» an der Universität Bremen, Deutschland. Sie schreibt ihre Doktorarbeit über den Einfluss internationaler Initiativen – namentlich den Bologna Prozess, die PISA-Studie und den Kopenhagen-Prozess – auf die Gestaltung der Schweizer Bildungspolitik. Ihre derzeitigen Forschungsinteressen umfassen Konvergenzforschung, internationale Organisationen, besonders die EU und die OECD und Bildungspolitik. Frühere Forschungen konzentrierten sich auf die Annäherung der Hochschulbildungssysteme in Deutschland und Frankreich.