

Alexander-Kenneth Nagel

# Politiknetzwerke und politische Steuerung

---

Institutioneller Wandel am  
Beispiel des Bologna-Prozesses



# Inhalt

Vorwort.....	7
1 Einleitung .....	9
2 Politiknetzwerke und politische Steuerung.....	18
2.1 Arbeitsbegriff.....	19
2.2 Das Netzwerk als Metapher: heuristische Perspektive.....	22
2.3 Das Netzwerk als Beschreibungsfokus: deskriptive Perspektive .....	26
2.4 Das Netzwerk als Steuerungsform: essentialistische Perspektive .....	51
3 Institutionentheorie politischer Steuerung .....	69
3.1 Normative Implikationen der Netzwerkdebatte .....	70
3.2 Netzwerkwandel als institutionenanalytische Herausforderung .....	79
4 Gegenstandsbestimmung und Methode .....	96
4.1 Der Bologna-Prozess als Politiknetzwerk.....	96
4.2 Methodisches Vorgehen .....	104
5 Austausch politischer Ressourcen im Bologna-Prozess .....	128
5.1 Informationsbeziehungen .....	129
5.2 Transaktionsbeziehungen.....	141
5.3 Legitimationsbeziehungen.....	153
6 Einflussnahme und kollektives Handeln im Bologna-Prozess.....	169
6.1 Kooperationsbeziehungen .....	169
6.2 Lobbybeziehungen .....	185
6.3 Weisungsbeziehungen .....	200

7	Zusammenschau und Synthese.....	215
7.1	Strukturwandel im Gesamtnetzwerk .....	216
7.2	Hierarchisierung des Rollengefüges.....	225
7.3	Prominente Einzelakteure .....	227
7.4	Zusammenfassung und Hypothesenprüfung.....	234
8	Diskussion und theoretische Einordnung .....	242
8.1	Der Bologna-Prozess und die Zerfaserung von Bildungsstaatlichkeit.....	243
8.2	Interaktionsvielfalt und institutioneller Wandel in Politiknetzwerken .....	261
9	Primärquellen.....	282
10	Literatur .....	306
11	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....	321
12	Abkürzungsverzeichnis .....	324

fordert, Netzwerke nicht nur als Explananda zu betrachten [sic], sondern auch den »network impact« als Explanans zu berücksichtigen (Gould 2003: 263). Hier sollen nicht soziologische Eulen ins politikwissenschaftliche Athen getragen werden. Vielmehr unterstreicht Goulds Forderung die Notwendigkeit einer Integration sozialwissenschaftlicher Perspektiven auf Netzwerke als Steuerungsentitäten, wie sie bereits vor Jahren von Jansen und Schubert als »cross-fertilization« programmatisch aufgeworfen wurde (Jansen/Schubert 1994). Der Dreh- und Angelpunkt einer solchen Herangehensweise ist die Betrachtung von Politiknetzwerken als *Steuerungsinstitutionen*, die die Politikformulierung beeinflussen, aber auch ihrerseits Wandel und Beeinflussungen unterliegen.

Als Ausgangspunkt eines institutionalistischen Verständnisses politischer Steuerung kann gelten, dass die Steuerungsformen Staat, Markt und Netzwerk nicht als distinkte, idiographische Einheiten gedacht werden, sondern vielmehr als idealtypische Manifestationen auf einem Kontinuum institutioneller Entscheidungsfindung. Zur *Determination* der institutionellen Eigenschaften können zunächst die allgemeinen Kriterien des qualifizierten Institutionenbegriffes von Rainer Lepsius herangezogen werden, der im voran gegangenen Kapitel eingeführt worden ist. Als »soziale Strukturierungen, die einen Wertbezug handlungsrelevant werden lassen« (Lepsius 1995: 394), haben Institutionen eine *strukturelle* und eine *ideell-normative* Dimension. Auf dem institutionellen Kontinuum politischer Steuerung finden diese Eigenschaften ihre Entsprechung in der Stabilität beziehungsweise Flexibilität (strukturelle Dimension) und in der Formalität beziehungsweise Informalität der Entscheidungsfindung (normative Dimension). Staatliche Steuerung unterscheidet sich also von Netzwerksteuerung grundsätzlich durch größere Stabilität sowie durch eine stärkere Formalisierung des Entscheidungsablaufs. Dies drückt sich in festen Dienstwegen ebenso aus wie in durch Recht oder Verordnung klar umgrenzten Entscheidungs- und Ermessensspielräumen. Netzwerksteuerung unterscheidet sich ihrerseits von marktförmiger Steuerung durch dichtere Interaktionsstrukturen (Stabilität) und bestimmte Reziprozitätserwartungen oder eingelebte Normen des Austauschs (Formalität). Zudem bietet die Institutionenanalyse ein systematisches Raster zur weiteren Bestimmung von Steuerungsinstitutionen als Vermittlungsinstanzen zwischen Überzeugungen von »Good Governance« und dem konkreten Verhalten im Entscheidungs- und Aushandlungsprozess. Neben der graduellen Unterscheidung nach Stabilität/Flexibilität und Formalität/Informalität lassen sich Steuerungsformen

zunehmend qualitativ aufgrund ihrer Leitideen, Rationalitätskriterien und Handlungskontexte charakterisieren.

Steuerungsinstitutionen am *Marktpol* des institutionellen Kontinuums sind durch ein Minimum an Stabilität und Formalität gekennzeichnet. Ihre Interaktionsstruktur ist flexibel bis prekär (strukturelle Dimension) beziehungsweise informell bis arbiträr (normative Dimension). Die normative *Leitidee* marktförmiger Steuerung zielt auf Legitimität durch Wettbewerb. Ausgehend von der Annahme, dass sich im Wettstreit aller Positionen die besten und gesellschaftlich nützlichen Steuerungsimpulse durchsetzen, gehört es zu den *Rationalitätskriterien* dieses Typus, eine breite Teilhabe am Entscheidungsprozess bei geringer Regulierung zu gewährleisten und antagonistische Interessen unmoderiert im Meinungskampf entscheiden zu lassen (Schumpeter 2006 [1912]; Hayek 1991). Entsprechend beruht der *Handlungs- oder Geltungskontext* marktförmiger Steuerung auf der jeweiligen spontanen Interessenlage der beteiligten Akteure. Aus institutionenökonomischer Perspektive ist Marktsteuerung besonders für standardisierte Regelungstatbestände geeignet, die auch in größeren sozialen Gefügen klar zurechenbar sind (etwa Personenstandsrecht, Anreize für Unternehmen) (Powell 1996: 222f.; Olson 1992: 8ff.).

*Netzwerke* als Steuerungsinstitutionen sind durch eine bedingte Flexibilität (strukturelle Dimension) sowie durch informelle Konventionen der Interaktion gekennzeichnet (normative Dimension).<sup>27</sup> Ihre *Leitidee* lässt sich als Legitimität durch Konsens bestimmen. Dazu muss auf der Ebene der *Rationalitätskriterien* der Zugang zum Entscheidungsprozess restringiert, zugleich aber eine breitere Teilhabe als bei staatlicher Steuerung gewährleistet werden. Um einen weitgehenden Ausgleich der beteiligten Interessen zu garantieren, unterliegt der Aushandlungsprozess einer ständigen sozialen Kontrolle nach Maßgabe der herrschenden Normen von Gegenseitigkeit. Entsprechend beruht der *Handlungskontext* auf der affektiven Identifikation des Einzelnen mit dem Kollektiv der Entscheidungsträger sowie auf der Erwartung an die Gültigkeit der Reziprozitätsnorm. Aus institutionenökonomischer Sicht lässt sich der Objektbereich von Netzwerksteuerung durch spezifische Regelungstatbestände und umfassende Betroffenheit charakterisieren (Powell 1996: 224f.). Internationale Bildungs- und insbesondere Hochschulpolitik sind dafür ein gutes Beispiel: die enge Kopplung an andere Politikbereiche (etwa Wirtschaft und Ar-

---

<sup>27</sup> Vgl. die klassische Unterscheidung von Konvention und Recht bei Max Weber (1984 [1921]: 58ff.).

beitsmarkt) sowie die enge Bindung an das nationalstaatliche Selbstverständnis machen sie zu einem hoch spezifischen Politikfeld und erfordern weit reichende Expertise. Zugleich greifen die Steuerungsergebnisse umfassend über den eigentlichen Regelungstatbestand hinaus in andere Politikfelder.

Steuerungsinstitutionen am *Staatspol* schließlich sind durch hohe Stabilität (strukturelle Dimension) und starke Formalisierung gekennzeichnet (normative Dimension). Wo die relative Stabilität von Netzwerken auf eingelebter Gewohnheit beruht, steht hier die staatsorganisationsrechtliche Satzung; wo der Austausch in Netzwerken durch informelle Normen bestimmt ist, steht hier das bürokratische Primat des Dienstwegs. Entsprechend lässt sich die *Leitidee* staatlicher Steuerung als Legitimität durch Verfahren beschreiben, insoweit die Entscheidungsfindung durch kodifizierte, prozedurale Normen strukturiert wird (Luhmann 1997). Es gehört zu den *Rationalitätskriterien* staatlicher Steuerung, dass der Zugang zum Entscheidungsfeld auf eine kleine Anzahl entsprechend ermächtigter Akteure beschränkt ist, die über ein formales Kontrollsystem von »checks and balances« austariert sind. Der *Handlungskontext* beruht auf gesetzten Sanktionen für ordnungswidrige Entscheidungsabläufe. Aus institutionenökonomischer Sicht liegt der opportune Objektbereich staatlicher Steuerung bei hoch spezifischen Regelungstatbeständen mit universeller Wirkung (Powell 1996: 223f.). Ein klassisches Beispiel sind hier sozialpolitische Umverteilungsdebatten, aber auch die Herstellung und Erhaltung von Kollektivgütern und mithin Umweltschutz- und Infrastrukturpolitik (vgl. auch Olson 1992: 13). Tabelle 3 fasst die genannten Eigenschaften von Steuerungsinstitutionen noch einmal zusammen.

Eine Institutionenanalyse politischer Steuerung begegnet also dem Problem der Underdeterminiertheit von Steuerungsformen, indem sie allgemeine (strukturell und normativ) und besondere institutionelle Dimensionen herausstellt (Leitidee, Rationalitätskriterien und Handlungskontext), anhand derer sich die Steuerungsinstitutionen idealtypisch gegeneinander kontrastieren lassen. Wie aber verhält es sich mit den Problemen von Akteursqualität und *Transparenz* als analytischer Herausforderung der vertikalen Integration sowie mit der *geschichtsphilosophischen Aufladung* als Herausforderung der genetischen Integration von Steuerungsformen?

Tabelle 3: Eigenschaften von Steuerungsinstitutionen

	Leitidee	Rationalitätskriterien			Handlungskontext	
		Zugang	Kontrolle	Interessen	Geltungsgrund	Objektbereich
<i>Markt</i>	Legitimität durch Wettbewerb	Zugang öffnen	Regulierung vermeiden	Interessen durchsetzen	Interessenlage	Standardisierte Regelungstatbestände; Partikulare Betroffenheit
<i>Netzwerk</i>	Legitimität durch Konsens	Zugang restringieren	soziale Kontrolle	Interessen ausgleichen	Identifikation,	spezifische Regelungstatbestände; umfassende Betroffenheit
<i>Staat</i>	Legitimität durch Verfahren	Zugang beschränken	«checks and balances»	Interessen delegieren	Gesetzte Sanktion	Spezifische Regelungstatbestände; universelle Betroffenheit; Kollektivgüter

Systemtheoretische Ansätze der vertikalen Integration von Steuerungsformen betrachten Politiknetzwerke als »kollektive Akteure höherer Ordnung« (Teubner 1992: 535), die nicht zwischen, sondern jenseits von marktformiger und hierarchischer Steuerung angesiedelt sind. Von diesem steuerungsmetaphysischen Ausgangspunkt ist es nur ein kleiner Schritt zu einer normativen Überhöhung von Politiknetzwerken. Eine institutionenanalytische Betrachtung nähert sich dem Problem der Akteursqualität von Netzwerken deutlich unpräziser über die Unterscheidung von Institution und Organisation. Institutionen seien dann im weitesten Sinne »soziale Strukturierungen, die einen Wertbezug handlungsrelevant werden lassen« (Lepsius 1995: 334), Organisationen hingegen »alle Institutionen [...], die bewusst auf ein Ziel hinarbeiten, dabei geplant arbeitsteilig gegliedert sind und ihre Aktivität auf Dauer eingerichtet haben« (Fuchs-Heinritz 1995). Organisationen sind damit eine Teilmenge von Institutionen, die sich im Hinblick auf die institutionellen Basisdimensionen (strukturell und normativ) graduell, nicht aber prinzipiell unterscheidet. Ihre Stabilität (strukturelle Dimension) beruht materiell auf der Verfügung über Ressourcen und ihr Handlungskontext ist abgesichert durch einen Verwaltungsstab (Weber