

Die Sorbonne-Deklaration

Hintergründe und Bedeutung für den Bologna-Prozess

Katrin Toens
Hamburg

Der Bologna-Prozess ist mittlerweile zu einem beliebten Forschungsthema avanciert. Die Ereignisse im Zusammenhang mit der Sorbonne-Erklärung werden dagegen weitaus weniger beachtet. Im Mai 1998, also ein gutes Jahr vor der Unterzeichnung der Bologna-Deklaration am

19. Juni 1999, wurde diese "Gemeinsame Erklärung zur Harmonisierung der Architektur der europäischen Hochschulbildung"¹ in Paris von den Bildungsministern aus vier Ländern (Frankreich, Deutschland, Italien und Großbritannien) auf den Weg gebracht. Sie enthält bereits Hinweise auf die wesentlichen hochschulpolitischen Zielsetzungen, die wenig später die Agenda des Bologna-Prozesses bestimmen sollten. So erwähnt die Erklärung die Schaffung eines "offenen europäischen Raumes der Hochschulbildung", das Ziel der Mobilitätssteigerung, die gestufte Studienstruktur, und das European Credit Transfer System als beispielhaft für die Flexibilisierung und europaweite Anrechnung von Studienleistungen.

Auch die Bologna-Deklaration bezieht sich auf die Pariser Konferenz als den gemeinsamen Ausgangspunkt hochschulpolitischer Zielsetzungen (Bologna declaration 1999). In der einschlägigen Forschungsdiskussion beginnt jede Schilderung des Bologna-Prozesses mindestens mit einer kurzen Erwähnung der Sorbonne-Erklärung. Trotz der unbestrittenen Relevanz der damaligen Ereignisse in Paris sind dezidierte Untersuchungen bisher nur in Form von Tagungspapieren und unveröffentlichten Forschungsmanuskripten vorhanden (etwa Ravinet 2005a, 2005b). Der vorliegende Beitrag setzt sich mit den Hintergründen und der hochschulpolitischen Bedeutung der Sorbonne-Erklärung auseinander. Er skizziert die folgenden Antworten. Erstens wird der Sorbonne-Deklaration die Wirkung

¹ Der Originaltitel lautet: „Sorbonne Joint Declaration on harmonisation of the achitecture of the Europeen higher education system“ (Sorbonne-Deklaration 1998).

eines hochschulpolitischen Urknalls zugeschrieben. Sie hat jenem hochschulpolitischen Intergouvernementalismus *außerhalb* der EU zum Durchbruch verholfen, der den Bologna-Prozess nicht nur ermöglichte, sondern auch wesentlich zu seiner bahnbrechenden nationalen Erfolgsgeschichte in den mittlerweile 46 Signatarstaaten der Bologna-Erklärung beigetragen hat.

Zweitens verdeutlicht das Sorbonne-Projekt die hochschulpolitische Motivstruktur staatlicher Akteure, die einen wichtigen Hintergrundfaktor der damaligen Ereignisse in Paris und ihrer Konsequenzen für die Hochschulpolitik ab 1998 darstellt. So war es die Kombination aus nationalen Hochschulreformagenden, mit denen die vier Signatar-Staaten in jenem Zeitraum befasst waren, und den gemeinsamen europäischen Lösungsvorschlägen der Deklaration, die vermuten lässt, dass die vier Staaten den EU-externen hochschulpolitischen Intergouvernementalismus als Instrument der verbesserten Durchsetzung nationaler Reformpläne entdeckt hatten.

Bei diesen Erklärungen handelt es sich um Hypothesen, mit denen keinesfalls beansprucht wird, die eingangs beklagte Forschungslücke zu minimieren oder gar zu schließen. Vielmehr verbindet sich mit der Analyse der Versuch, die Diskussion eines bisher vernachlässigten Forschungsgegenstandes anzuregen. Berücksichtigt wird dabei auch die Frage, inwieweit die Auseinandersetzung mit der Sorbonne-Konferenz dazu beitragen kann, die Motive staatlicher Akteure im Bologna-Prozess zu klären. Seit dieser Prozess ein Jahr nach der Sorbonne-Deklaration ins Leben gerufen wurde hat er sich stark ausdifferenziert. Die eigenständige Organisationsstruktur, über die der Bologna-Prozess mittlerweile gemanagt wird, involviert eine von außen schwer durchschaubare Vielzahl an Stakeholdern und Reformagenden. Dies kann den Blick auf die ursprünglichen Motive staatlicher Initiatoren entstellen. Die Rückkehr zur Vorgeschichte des Bologna-Prozesses soll dabei behilflich sein, diese Motive wieder sichtbar zu machen.

Methodisch stützt sich die folgende Analyse auf eine Kombination aus qualitativen Vorgehensweisen, insbesondere die Dokumentenanalyse und Expertenbefragung. Da die Vorgeschichte der Sorbonne-Konferenz im Wesentlichen durch die nationale Hochschulpolitik Frankreichs bestimmt wurde, kann sie hier nur ansatzweise und im Rückgriff auf die noch sehr lückenhafte Sekundärliteratur zu diesem Thema berücksichtigt werden. Stattdessen gilt die besondere Aufmerksamkeit den Umständen

und der Form der deutschen Beteiligung an der Sorbonne-Konferenz. Der Datenhintergrund der Untersuchung setzt sich zusammen aus Sekundärliteratur, ausgewählten reformpolitischen Schlüsseldokumenten aus der Hochschulpolitik auf der europäischen Ebene und innerhalb der Sorbonne-Signatarstaaten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, sowie 30 Experteninterviews mit europäischen und deutschen Bildungspolitikern, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in Repräsentativfunktion an der europäischen und/oder deutschen Hochschulpolitik beteiligt waren.

Die Sorbonne-Erklärung als hochschulpolitischer Urknall

Der Begriff Urknall (auch Big Bang) bezeichnet die frühe Phase eines Entwicklungszustandes, der auf einen Ausdehnungseffekt zurückzuführen ist (Brockhaus 1993: 703). Dass der Sorbonne-Erklärung eine derartige Wirkung zugeschrieben werden kann, dürfte wenig umstritten sein. Die einschlägige Literatur operiert zumindest mit Begriffen, die in eine ähnliche Richtung weisen (siehe etwa Corbett 2005: 196; Witte 2006: 124; Walter 2006: 123). Diese Bezeichnung wirft Fragen auf, etwa inwieweit sich die Vorgehensweise im Zusammenhang mit der Sorbonne-Erklärung vom herkömmlichen Muster europäischer Hochschulpolitik unterscheidet, was durch diese Erklärung Neues geschaffen wurde, und inwieweit mit Blick auf dieses Neue von einem Ausdehnungseffekt gesprochen werden kann? Am Leitfaden dieser Fragen sollen im Folgenden die Ereignisse im Zusammenhang mit der Sorbonne-Erklärung diskutiert werden. Dazu werden zunächst die Geschehnisse selbst hinsichtlich ihres unmittelbaren Hintergrunds, der Zielsetzung und Teilnahme kurz geschildert.

Unmittelbarer Hintergrund, inhaltliche Zielsetzungen und Partizipation

Die Sorbonne-Erklärung wurde am 25. Mai 1998 von den in dieser Zeit national verantwortlichen Bildungsministern der Staaten Frankreich, Deutschland, England und Italien unterzeichnet. Anlass des Ereignisses war das 800-jährige Bestehen der Sorbonne-Universität, das der damalige französische Minister für Bildung, Forschung und Technologie, Claude Allègre, geschickt für die Einladung drei seiner europäischen Amtskolle-

gen zu einer informellen Feier nach Paris zu nutzen wusste.² Für Deutschland nahm der ehemalige Minister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Jürgen Rüttgers, teil, die italienische Hochschulpolitik wurde durch Luigi Berlinguer, Minister für öffentlichen Unterricht, Universitäten und Forschung vertreten, und für Großbritannien kam die Ministerin für höhere Bildung, Baroness Tessa Blackstone.

Inhaltlich enthält die Erklärung bereits jene Schlüsselemente, die später den Kern der Bologna-Erklärung ausmachten. So wird das Ziel eines europäischen Hochschulraumes schon in der Sorbonne-Erklärung formuliert. Auch enthält diese Erklärung Hinweise auf die Reformziele gestufte Studienstrukturen, internationale Anerkennung von Abschlüssen, und die Förderung der Mobilität und Beschäftigungsfähigkeit von Studierenden. Dass einige Ideen aus dem nationalen Reformkontext (vor allem Frankreichs) übernommen wurden, führte zu Missverständnissen und Unklarheiten, die erst später in der Nachbereitungsphase sowie im Rahmen des Bologna-Prozess ausgeräumt worden sind. So stammt etwa die Idee, dass Studierende nach dem ersten Hochschulabschluss zwischen Masterstudiengang und Doktorandenprogramm wählen können, aus dem französischen Attali-Report (Attali et al. 1998). Dieser Ideentransfer wie auch die Formulierung in der Sorbonne-Erklärung, dass sich die Entwicklung eines Systems gestufter Studienstrukturen in den betreffenden Ländern bereits beobachten lässt,³ unterstützt die These, dass es den Autoren der Sorbonne-Erklärung in erster Linie um die Stärkung bereits vorhandener nationaler Reformpläne ging. Die Erklärung bot somit Anlass für die intergouvernementale Verständigung und Konkretisierung gemeinsamer Reformziele, was mit Blick auf die Bologna-Erklärung angegangen wurde. Im Unterschied zur Bologna-Deklaration enthält die Sorbonne-Erklärung nämlich noch keine Festlegung auf die Bezeichnung, Dauer und Arbeitsmarktrelevanz des ersten Studienabschlusses. Auch hatte man sich noch nicht auf das European Credit Transfer System (ECTS) geeinigt.

² Claude Allègre, international anerkannter Wissenschaftler und nationaler Bildungsminister Frankreichs von 1997 bis 2000, wird im Kontext der Geschichte europäischer Hochschulpolitik auch als strategisch geschickter Policy-Unternehmer bezeichnet. Angeblich wusste Allègre kurz nach seinem Amtsantritt als französischer Bildungsminister im Herbst 1997, dass er das 800-jährige Jubiläum der Sorbonne-Universität hochschulpolitisch nutzen wollte (Corbett 2005: 194; dazu auch Witte 2006: 125).

³ Im Originaltext der Erklärung heißt es dazu „A system, in which two cycles, undergraduate and graduate, should be recognized for international comparison and equivalence, seems to emerge“ (Sorbonne Joint Declaration 1998).

Stattdessen wird lediglich von der Einführung eines Leistungspunktesystems gesprochen. Gemessen an dem gewohnten, eher zögerlichen und souveränitätsbedachten staatlichen Umgang mit gemeinsamen europäischen Zielen in der Hochschulpolitik ist die Sorbonne-Erklärung jedoch sehr weit reichend.

Das wirft die Frage nach der eingeschränkten Autorenschaft auf. Die Repräsentanten anderer Länder waren zwar auf der Konferenz präsent, allerdings ohne Einbeziehung in die Ausarbeitung und Unterzeichnung der Sorbonne-Erklärung (dazu Hackl 2001: 105). Mit Blick auf die deutsche Beteiligung fällt auf, dass die Bundesländer trotz ihrer staatlichen Hauptverantwortlichkeit im Hochschulbereich weder auf der Konferenz anwesend waren noch zu jenem Zeitpunkt von den Ereignissen in Kenntnis gesetzt wurden. Der damalige Bundesbildungsminister zog es vor, die Länder "trotz entsprechender Hinweise seiner Fachbeamten ... an dieser Aktion nicht zu beteiligen" (Friedrich 2001: 279).

Wie ist es zu dem Sorbonne-Quartett gekommen? In der Literatur finden sich Hinweise auf zwei Hintergründe (vgl. Witte 2006: 125; siehe auch Walter 2006: 127; Haug 1999). Maßgeblich für die Auswahl Allègres waren zum einen seine persönlichen Verbindungen in der Carnegie Gruppe, einer informellen Ministerrunde im Bereich Wissenschaft und Entwicklung der G8 Länder. Zum anderen spricht vieles dafür, dass auf die Größe und das Gewicht der vier teilnehmenden Staaten geachtet wurde. Diese machten im Jahr 1998 ca. 68 Prozent der Bevölkerung und eine Mehrzahl der Studierenden innerhalb der Europäischen Union aus (Walter 2006: 127).

Auf der Konferenz in Paris war ferner die EU-Kommission präsent. Sie wurde vertreten durch ihren damaligen Direktor für Bildung, Domenico Lenarducci, sowie die Vorsitzende der Abteilung Schulen und Hochschulen, Angélique Verli. Die Kommission befand sich damals in einer Phase der Neujustierung ihres hochschulpolitischen Handlungsspielraumes. Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) wurde die Bildungspolitik erstmalig explizit und umfassend in einen europäischen Vertrag aufgenommen. Aus staatstheoretischer Sicht ist dabei beachtlich, dass die Mitgliedstaaten mit diesem Zugeständnis an die Gemeinschaft den hochgradig souveränitätsgeladenen Politikbereich Bildung partiell für die europäische Integration geöffnet haben. In Artikel 126 des Maastrichter Vertrags wurden mitunter jene Ziele als Gemeinschaftstätigkeit definiert, die auch in die Sorbonne-Erklärung eine Rolle spielten, allen voran

die Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, die Mobilitätsförderung, der Erwerb von Fremdsprachenkenntnissen, die verstärkte Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, sowie der zwischenstaatliche Erfahrungs- und Informationsaustausch. Obwohl der Handlungsspielraum der Gemeinschaft äußerst eng definiert wurde,⁴ nahm ihn die Kommission zum Anlass zahlreicher bildungspolitischer Aktivitäten, die darauf zielten, über den Rat eine gemeinschaftliche Politik zu implementieren (dazu Walter 2006: 105; siehe auch Fritsch 1998: 48).⁵

Auf der Seite der Hochschulen wurde der damalige Präsident der Rektorenkonferenzen der Europäischen Union (auch Konföderation⁶), Hans-Uwe Erichsen, geladen. Neben der Europäischen Rektorenkonferenz (auch CRE⁷) bildet die Konföderation eine der beiden Vorläuferorganisationen der European University Association (EUA), die heute die Hochschulen im Bologna-Prozess vertritt. Die Konföderation galt damals als die politisch unabhängigere der beiden Organisationen, was dazu beigetragen haben könnte, dass sie von staatlicher Seite für die Repräsentanz der Hochschuleseite auf der Sorbonne-Konferenz ausgewählt wurde.⁸

⁴ Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang das Subsidiaritätsprinzip, das laut Artikel 126 des Vertrags von Maastricht die strikte Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie die Vielfalt der Kulturen und Sprachen vorschreibt.

⁵ So weist Walter darauf hin, dass die Kommission zwischen „dem Jahr 1991 und 2000 ... nicht weniger als zehn Memoranden, Kommunikationen und Farbbücher zum Thema der Bildung und Hochschulbildung vor(legte)“ (2006: 105). Die Inkraftsetzung des Vertrags von Maastricht hatte ferner organisationsinterne Umstrukturierungsprozesse zur Folge, durch die das Direktorat Bildung innerhalb der Kommission aufgewertet wurde (vgl. Europäische Kommission 2006: 107).

⁶ Die Konföderation wurde 1973 als *Comité de Liaison des Recteurs des Etats membres de la Communauté européenne* gegründet und 1996 in *Confederation of European Union Rectors' Conferences* umbenannt.

⁷ Die Abkürzung geht auf den ursprünglichen Namen der 1959 gegründeten *Conférence permanente des Recteurs et Vice-Chanceliers des Universités Européennes* zurück.

⁸ Die Konföderation finanzierte sich in dieser Zeit ausschließlich aus Mitgliederbeiträgen, was ihr die politische Unabhängigkeit von der Europäischen Kommission sichern sollte. Statt die soziale Kontaktpflege in den Vordergrund zu stellen, was in der historisch älteren CRE als durchaus üblich galt, setzte Erichsen in seiner Amtszeit den Wirkungsschwerpunkt der Organisation auf die strategische Neupositionierung europäischer Hochschulen in der international stark an Dynamik gewinnenden Hochschulpolitik (Interview mit Hans-Uwe Erichsen, 16 Nov. 2006; Interview mit Inge Knudsen, ehemalige Generalsekretärin der Konföderation, 12. Juni 2007). Möglicherweise spielte bei der Einladung nach Paris aber auch eine Rolle, dass die Konföderation ihren Sitz in Brüssel hatte und insofern "vor Ort" war, während die CRE in Genf ansässig war.

Die Repräsentanten von Europäischer Kommission und Hochschulen waren jedoch lediglich als Partizipanten der Sorbonne-Konferenz anwesend. Sie hatten keinerlei Einfluss auf die Inhalte der Sorbonne-Deklaration, die ausschließlich durch die vier Bildungsminister und ihre Fachbeamten in den Ministerien bestimmt wurden. Im Unterschied zur Kommission, deren Präsenz durch starke Zurückhaltung geprägt war, wurde den Hochschulrektoren ein gewisser Raum zugestanden. Erichsen beteiligte sich mit einer Rede an der Konferenz. Auch wird die Gruppe der Hochschulrektoren in der Sorbonne-Erklärung explizit als Unterstützer der staatlichen Linie erwähnt. Wortwörtlich heißt es dazu in der Erklärung: „die europäischen Rektorenkonferenzen, Universitätspräsidenten und Gruppen von Experten und Akademikern in unseren jeweiligen Ländern haben sich eingehend mit diesen Themen befasst“ (Sorbonne-Deklaration 1998, Übersetzung K.T.).

Die Neuentdeckung des Intergovernmentalismus

Dass mit der Sorbonne-Erklärung ein neuer und für viele überraschender Weg beschritten wurde, zeigt sich an den Reaktionen, die die vier Länder mit dieser Aktion ausgelöst hatten. Insbesondere in der EU-Kommission war man erstaunt über die Ereignisse (dazu Europäische Kommission 2006: 197; Interview mit Angélique Verli, 18. Juni 2007). Seit elf Jahren hatte die Kommission mit ihren bildungspolitischen Aktionsprogrammen gegen die souveränitätspolitischen Bedenken der Mitgliedstaaten ankämpfen müssen. Mit Frankreich, Deutschland und England preschten nun ausgerechnet ihre Hauptwidersacher mit einem Aktionsplan nach vorne, der viele Ideen übernahm, die die EU-Kommission im Rahmen des Erasmus-Programms forciert hatte, allen voran die Mobilitätsförderung und europaweite Anerkennung von Hochschulabschlüssen.⁹ Staaten, die mit der Sorbonne-Erklärung adressiert worden sind und im Anschluss an die Konferenz durch Allègre persönlich aufgefordert wurden, die Sorbonne-Erklärung zu unterstützen bzw. rückwirkend noch zu unterzeichnen, zeig-

⁹ Deutschland, Frankreich und England hatten die Inkraftsetzung des Erasmus-Programms zunächst verhindert. Die damaligen Repräsentanten dieser Staaten zweifelten die rechtlichen Grundlagen des Programms an und waren der Meinung, dass die Kommission mit der Finanzierung derartiger Programme ihren bildungspolitischen Kompetenzspielraum überschreitet (dazu Europäische Kommission 2006: 117).

ten sich z.T. enttäuscht darüber, dass sie nicht im Vorfeld der Pariser Konferenz informiert wurden (Witte 2006: 129).

Selbst diejenigen nationalen Bildungsminister, die sich über den Alleingang der vier Staaten ärgerten, standen der Aktion jedoch nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber (näher dazu Friedrich 2003a; 2003b: 90). Die Gründe dafür sind zum einen in der damaligen europäischen Ausgangslage und ihrer Herausforderung nationaler Hochschulpolitik zu suchen. Der wachsende Trend zur Wissensgesellschaft, die Internationalisierung der Arbeitsmärkte und die Aufwertung des Auslandsstudiums – allesamt Faktoren, die insbesondere durch transnationale Gemeinschaftsinstitutionen, wie Kommission und Europäischer Gerichtshof, maßgeblich vorangetrieben wurden¹⁰ – brachten die nationale Hochschulpolitik europäischer Staaten unter Zugzwang. Zum anderen bestand der unbestrittene „europäische Charme“ des mit der Sorbonne-Erklärung gewählten Weges in der Wahrung einzelstaatlicher Autonomie (Friedrich 2005: 115). Mit der „Nacht- und Nebel-Aktion“ (Friedrich 2003a: 279) im Vorfeld der Sorbonne-Erklärung, gelang es den vier Staaten nicht nur, das übliche eher schwerfällige EU-Verfahren derartiger Vorhaben auszuhebeln, auch die Verlagerung europäischer Reformideen in einen weniger souveränitätsbedrohlichen EU-externen Handlungsrahmen erwies sich als ein strategisch kluger Schachzug. Rechtliche und finanzierungspolitische Bedenken, die insbesondere Frankreich, England und Deutschland aber auch andere Staaten in der Vergangenheit zu den schärfsten Kritikern der Europäisierung im Bildungsbereich gemacht hatten, wurden dadurch aus dem Weg geräumt.

Der in Paris beschrittene Weg des Intergouvernementalismus war jedoch nicht nur EU-extern, sondern auch EU-übergreifend. Die Sorbonne-Erklärung richtete sich explizit auch an "andere europäische Staaten", die nicht Mitglied in der Europäischen Union waren (Sorbonne-Deklaration 1998). Der Handlungskorridor, der sich mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion aufgetan hatte, wurde als Gelegenheit für den Anstoß eines EU-übergreifenden hochschulpolitischen Intergouvernementalismus ge-

¹⁰ In der Geschichte der europäischen Hochschulpolitik trat die EU-Kommission häufig als politische Unternehmerin auf, die vor allem auf die Erweiterung bildungspolitischer Handlungsspielräume bedacht war (dazu Schink 1993). Durch seine breite Auslegung der Verträge trug ferner der Europäische Gerichtshof maßgeblich zur Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die Aktivitäten der Kommission im Hochschulbereich bei (Europäische Kommission 2006: 25-26; 101).

nutzt, der in der Geschichte der europäischen Hochschulpolitik beispiellos war und nicht folgenlos bleiben sollte.¹¹ Anne Corbett (2005), die diese Geschichte jüngst umfassend aufgearbeitet hat, schreibt dazu: „(T)he French, the German and the Italian ministers, supported by the British, introduced the biggest novelty in European higher education policy for 50 years, and in effect, the glue which would hold the Bologna process together (ebd.: 196).

Wie kam es zu dem Ausdehnungseffekt?

Zwischen der Sorbonne-Konferenz (1998) und der Bologna-Konferenz in London (2007) ist die Anzahl der beteiligten Staaten von ursprünglich vier auf 46 angestiegen. Die mit der Sorbonne-Deklaration "entdeckte" Form des Intergouvernementalismus hatte also enormen Zulauf erfahren. Inwiefern kann davon ausgegangen werden, dass dieser Ausdehnungseffekt mit der Sorbonne-Aktion planvoll beabsichtigt wurde, und wie kam es überhaupt dazu? Im Folgenden sollen unterschiedliche Erklärungen diskutiert und gegeneinander abgewogen werden.

Eine Interpretation der Ereignisse, die auf den europäischen Hochschulpolitiker und Mitautor des ersten Trends-Reports, Guy Haug (1999), zurückzuführen ist, lautet, dass sich die Sorbonne-Erklärung auch als bloßer Hinweis auf die nationalen hochschulpolitischen Agenden der vier Unterzeichnerstaaten lesen lässt (dazu auch Corbett 2005: 197-198; Walter 2006: 127). Dadurch dass alle vier Staaten im Zeitraum der Sorbonne-Ereignisse mit nationalen Hochschulreformen zur Verbesserung der weltweiten Attraktivität der jeweiligen Hochschulstandorte befasst waren und die Diskussion vor der Sorbonne-Erklärung wesentlich durch das

¹¹ Der damalige Parlamentarischen Staatssekretär Wolf Catenhusen, der die Bologna-Erklärung stellvertretend für die ehemalige Bundesbildungsministerin Edelgard Bulmahn unterzeichnete, berichtete von der Bologna-Konferenz, dass man von Anfang an bewusst in den "offenen europäischen Raum" hineingeplant hätte (Interview mit Wolf Catenhusen, 10. November 2006). Diese Orientierung hat bereits im Vorfeld der Sorbonne-Erklärung eine Rolle gespielt. Eine Grundlage der in der Sorbonne-Erklärung formulierten Ideen war das durch Europarat und Unesco auf den Weg gebrachte EU-übergreifende Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region vom 11. April 1997 (Lissabon Konvention). In der Nachbereitungsphase der Sorbonne-Konferenz orientierte man sich mit der Einladung europäischer Bildungsminister zur Bologna-Konferenz an den 48 Unterzeichnerstaaten der „European Cultural Convention“ des Europarates (Friedrich 2005: 117).

Thema der nationalen Wettbewerbsfähigkeit bestimmt wurde, ging es den vier Staaten unter Umständen lediglich darum, die Reformpolitik ihrer Länder innerhalb eines europäisch sichtbaren Rahmens zusammenzufassen. Aus dieser Perspektive war der Ausdehnungseffekt also gar nicht unbedingt intendiert. Gegen diese Interpretation spricht allerdings, dass Allègre von Anfang an strategisch auf diesen Effekt bedacht war. Obwohl die Repräsentanten anderer Staaten auf der Sorbonne-Konferenz anwesend waren, wurde die Autorenschaft der Deklaration bewusst auf die vier Staaten begrenzt. Allègre äußerte sich dazu mit dem einfachen Satz, dass sich die Gruppe darüber einig war, dass "wenn Frankreich, Italien, Deutschland und England in der Hochschulpolitik voranschreiten, die anderen schon folgen würden" (Allègre, zitiert in Hackl 2001: 105; Übersetzung K.T.). Dabei wird auch eine Rolle gespielt haben, dass die vier Länder nicht nur die größten EU-Mitgliedstaaten darstellen, sondern auch die drei prägenden Universitätsmodelle Europas repräsentieren, nämlich das liberale, auf Persönlichkeitsentwicklung setzende Modell Großbritanniens, das Humboldtsche Wissenschaftsmodell Deutschlands, und das professionsorientierte Modell Frankreichs (siehe Hackl 2001: 106).

Mit Blick auf die Inhalte der Erklärung haben Nachforschungen aus Frankreich ergeben, dass die Sorbonne-Deklaration in einer erstaunlich kurzen Zeitperiode vor der Konferenz von den vier Bildungsministern und ihren Fachbeamten vorbereitet wurde (dazu Witte 2006: 125). Die intensive Recherche der Ereignisse im Vorfeld der Konferenz scheint zu beweisen, dass "der Anlass vor der Idee und die Idee vor dem Inhalt der Deklaration kam" (Ravinet, zitiert in Witte 2006: 125, Übersetzung K.T.). Der Verweis auf die *ad-hoc*-Natur der Ereignisse warnt vor einer Überschätzung der Politik, die gerade dann, wenn sie sich bewusst außerhalb formaler Verfahren bewegt, wenig planvoll vorgehen kann. Die Geschichte des Zustandekommens der Sorbonne-Erklärung zeigt die Kontingenzen in politischen Prozessen. So gesehen war auch die Ausdehnung der Sorbonne-Deklaration auf weitere Staaten keineswegs notwendig. Einige Staaten reagierten mit Zurückhaltung auf Allègres Aufforderung, die Erklärung nachträglich zu unterzeichnen. Insbesondere die Benutzung des, in vielen Sprachen sehr weit reichenden, Begriffs der Harmonisierung im Titel der Erklärung schürte das Misstrauen gegenüber ihren Inhalten und Zielen. Meines Erachtens war es jedoch gerade die Kombination aus inhaltlich weit reichenden Zielformulierungen und eingeschränkter Autorenschaft, von der eine gewisse Sogwirkung ausging. Zur Ver-

meidung eines Gesichtsverlusts und um zukünftigen hochschulpolitischen Kooperationen keine Steine in den Weg zu legen, mussten alle beteiligten Akteure (d.h. Initiatoren und Adressaten der Erklärung) auf die Wiederholung des Ereignisses in einem größeren Rahmen drängen. Dadurch war zudem politisch die Möglichkeit der Klärung strittiger Fragen und der Erweiterung der Agenda um zusätzliche Punkte gegeben. Die folgende Auseinandersetzung bezieht die Phase unmittelbar nach der Sorbonne-Erklärung mit ein. Die besondere Berücksichtigung gilt ferner den staatlichen Motiven des mit der Sorbonne-Erklärung entdeckten hochschulpolitischen Intergouvernementalismus.

Staatliche Motive des Intergouvernementalismus

Für die Aufmerksamkeit, die der Sorbonne-Erklärung im Anschluss an die Konferenz in Paris zuteil wurde, gibt es nicht nur einen Grund. Wie so häufig war eine Reihe von Faktoren für den Erfolg der Aktion verantwortlich (Hackl 2001). Dabei ist davon auszugehen, dass sich die vier Bildungsminister sowohl über die unterstützende Wirkung des Ereignisses hinsichtlich bestimmter nationaler hochschulpolitischer Reformpläne wie auch die Anziehungswirkung, die die gewählte Autonomie schonende Form des Intergouvernementalismus auf andere Staaten ausüben musste, voll bewusst waren. Das schließt nicht aus, dass dem Ausdehnungseffekt im Anschluss an die Sorbonne-Erklärung durch gezielte Handlungen auf Seiten der Schlüsselakteure, allen voran den staatlicherseits involvierten Bildungsministerien selbst, nachgeholfen wurde. So sind in der Nachbereitungsphase sowohl die Inhalte der Erklärung wie auch die Vorgehensweise der vier Staaten im informellen Kreis europäischer Bildungsminister/innen diskutiert worden. Im Ergebnis dieser Diskussion einigte man sich auf die Anfertigung einer vergleichenden Studie zu den existierenden Strukturen im europäischen Hochschulraum sowie die Gründung einer Arbeitsgruppe zu diesem Thema, die kurze Zeit später, im Rahmen der EU-Generaldirektorenrunde Hochschulen¹², eingerichtet wurde. Auf die

¹² Die EU-Generaldirektorenrunde Hochschulen wurde 1994 von dem damaligen deutschen Generaldirektor für Hochschulbildung, Hans Rainer Friedrich, ins Leben gerufen. Dieses Gremium orientierte sich an der Generaldirektorenrunde für Berufsbildung. Es unterschied sich allerdings durch den gemeinsamen Vorsitz von EU-Kommission und dem Bildungsminister des Landes mit der jeweiligen EU-Präsidentschaft von diesem Vorläufermodell.

Beschwerde derjenigen Staaten, die bei der Sorbonne-Konferenz außen vorgelassen wurden, reagierte der italienische Bildungsminister mit einer erneuten und inklusiveren Einladung zu einer Konferenz nach Bologna (Hackl 2001: 107-111; Friedrich 2003: 279). Die so genannte „Sorbonne-Follow-up Working group“ bestand aus staatlichen Repräsentanten der damaligen Troika-Länder Österreich, Deutschland und Finnland,¹³ aus dem Gastgeberland der Bologna-Konferenz, Italien, der Europäischen Kommission und den beiden Vorläuferorganisationen der European University Association, der Konföderation und der CRE. Zu einem späteren Zeitpunkt kamen die zunächst nicht einbezogenen Vertreter des Sorbonne-Quartetts, Frankreich und England, dazu. Zwischen Dezember 1998 und Mai 1999 gab es vier Treffen der Arbeitsgruppe, auf denen das Draft der Bologna-Erklärung in Rücksprache mit den eingeladenen europäischen Bildungsministern erarbeitet wurde.

Das Handeln staatlicher Akteure im Anschluss an die Sorbonne-Erklärung war darauf ausgerichtet, den mit der Sorbonne-Aktion „entdeckten“ hochschulpolitischen Intergouvernementalismus auf eine breitere Basis zu stellen und gegenüber Anfechtungen zu verteidigen. Im Vorfeld der Bologna-Erklärung sowie in der frühen Take-off-Phase des Bologna-Prozesses, d.h. zwischen 1999 und der Etablierung der Follow-Up-Strukturen mit der Berlin-Konferenz (2003), waren staatliche Akteure vor allem darauf bedacht, die politischen Mitgestaltungsansprüchen so genannter Stakeholder in Bahnen zu lenken, die garantierten, dass unterstützende Ressourcen in den Prozess eingebracht werden konnten, ohne Kontrollverluste über die nationalen hochschulpolitischen Reformen hinnehmen zu müssen. Es ging auch immer wieder darum, die Mitgestaltungsansprüche supranationaler Akteure, allen voran der EU-Kommission, einzudämmen.

So war zunächst unklar, ob die Bologna-Erklärung den rein intergouvernementalen Status der Sorbonne-Erklärung aufrecht erhalten sollte. Innerhalb der Nachbereitungsphase der Sorbonne-Konferenz übernahm die Kommission bereits Finanzierungsaufgaben in den Bereichen Infra-

Ferner waren die europäischen Hochschulrektorenkonferenzen in diesem Gremium vertreten.

¹³ Troika bedeutet die Zusammenarbeit derjenigen Länder mit EU-Ratspräsidentschaft in einer Zeitperiode von 1 ½ Jahren. Im Frühjahr 1999 wurde die Ratspräsidentschaft durch die Bundesrepublik gestellt, im Halbjahr davor durch Österreich, und im zweiten Halbjahr des Jahres 1999 durch Finnland.

struktur und Prozessmanagement, indem sie die europäischen Hochschulrektoren mit dem ersten kommissionsfinanzierten Trends-Report beauftragte. Die Kommission plädierte für gemischte Zuständigkeiten und eine klare Mitverantwortung der Europäischen Gemeinschaft. Staaten setzten sich mit ihrer rein intergouvernementalen Linie durch, indem sie die Mitgestaltungsansprüche der Kommission zunächst ignorierten bzw. zurückwiesen. Einige gingen sogar soweit, die Präsenz der Kommission auf den intergouvernementalen Treffen in Frage zu stellen. Obwohl die Bologna-Erklärung die Gemeinschaftsaktivitäten im Rahmen des Erasmus-Programms weitestgehend übernahm, wurde die Kommission mit keinem Wort in der Erklärung erwähnt. Das angespannte Klima zwischen staatlichen Vertretern und Kommission wurde dadurch nicht verbessert.¹⁴ Entspannung trat erst ein als die Österreicher und Finnen einlenkten und auf die Präsenz der Kommission bestanden, was dann auf der Konferenz in Prag (2001) durch die Aufnahme der Kommission als Mitglied im Bologna-Prozess bestätigt wurde.

In der Wahrnehmung der Kommissionsvertreter sträubten sich staatliche Repräsentanten im Anschluss an die Sorbonne-Konferenz sogar gegen die stärkere Beteiligung der Hochschulseite. Am wenigsten zutreffend war dieser Eindruck hinsichtlich der europäischen Hochschulrektorenkonferenzen, die bereits in der Sorbonne-Erklärung als Mitgestalter nationaler Reformen erwähnt wurden und denen es im Anschluss an die Pariser Konferenz sogar gelang, die Reformagenda um den Punkt der Qualitätssicherung zu erweitern (dazu Corbett 2005: 197). Die Beteiligung der Studierenden war zunächst strittig. Erst auf Druck der damaligen europäischen Studierendenorganisation European Student Information Bureau (ESIB) (seit 2007: European Student Union, ESU) erhielten die Studierenden auf der Prager Konferenz (2001) den Beobachterstatus im Bologna-Prozess. Die Aufnahme der Sozialpartner erfolgte erst wesentlich später auf der Konferenz in Bergen (2005).

¹⁴ Repräsentanten der Kommission sprachen in diesem Zusammenhang von "a period of cold war" (Interview mit Angelique Verli, 18. Juni 2007). Die Situation entspannte sich zwar durch die Mitgliedschaft der Kommission seit der Konferenz in Prag (2001), sporadisch kam es aber selbst nach Prag noch zu Kompetenzstreitigkeiten, so etwa im Vorfeld der Berlin-Konferenz als die damaligen Kommissionsbeauftragten der Bundesbildungsministerin Edelgard Bulmahn die Federführung der Konferenz streitig machten (Interview mit Wolf Catenhusen, 10. November 2006).

Die deutschen Bundesländer waren durch den Alleingang des damaligen Bundesbildungsministers Rüttgers im Rahmen der Sorbonne-Aktion irritiert (dazu Witte 2006: 175-178). Sie haben sich im Anschluss an die Sorbonne-Konferenz aus eigener Initiative in den europäischen Reformprozess eingeschaltet und wurden auf der Bologna-Konferenz durch die damalige Kultusministerin des Landes Schleswig-Holstein, Ute Erdsiek-Rave, vertreten. Dass die Bologna-Erklärung nicht durch den Vorsitz der Kultusministerkonferenz unterzeichnet wurde, spricht allerdings dafür, dass sich die Länder zu dem Zeitpunkt noch nicht über die neue Signifikanz der europäischen Hochschulpolitik für den nationalen Reformprozess bewusst waren. In der frühen Umsetzungsphase des Bologna-Prozesses in Deutschland kam es zwar wiederholt zu Kompetenzstreitigkeiten und Spannungen zwischen der bundespolitischen Ebene und den Ländern. Insgesamt war die Positionierung der Länder in dieser Phase jedoch eher durch Zurückhaltung geprägt. Erst im Jahr 2003 sind die Länder entschieden auf den Zug aufgesprungen und haben im Alleingang, d.h. ohne Absprache mit dem Bundesbildungsministerium, deutliche Akzente gesetzt.¹⁵ Die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern wie auch der reformpolitische Alleingang der Länder ab 2003 hätte durch ihre Einbeziehung in die Sorbonne-Aktion unter Umständen vermieden werden können. Rüttgers wollte die politische Anerkennung, die mit dieser Aktion verbunden war, jedoch für sich alleine verbuchen. Zudem ist damit zu rechnen, dass er vor dem Koordinationsaufwand zurückschreckte, der mit der Einbeziehung der 16 Bundesländer verbunden gewesen wäre.

Der Bologna-Prozess im Licht der Sorbonne-Erklärung

Die Untersuchung der Ereignisse im Zusammenhang mit der Sorbonne-Deklaration hat ergeben, dass es sich bei dem angestoßenen europäischen Hochschulreformprozess in erster Linie um einen durch staatliche Akteure vorangetriebene Aktionsplan handelt, der dem Ziel der Erweiterung staatlicher Handlungsspielräume in nationalen Reformprozessen dient

¹⁵ Maßgeblich ist hier der Beschluss der Kultusministerkonferenz „10 Thesen zur Bachelor- und Masterstruktur in Deutschland“ (KMK 2003), der als Anhang der ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Einführung von Bachelor und Masterstudiengängen (KMK 2001) formuliert wurde (dazu Witte 2006: 185-191).

(dazu auch Martens/Wolf 2006). Der hochschulpolitische Intergouvernementalismus galt vor allem dem Ziel, die staatliche Kontrolle und Durchsetzungsstärke in nationalen Reformen zu stärken. Zusammenfassend sprechen die folgenden zwei Gründe für diese Vermutung. Aufgrund der Autonomie schonenden rechtlichen Unverbindlichkeit intergouvernementaler Absichtserklärungen können staatliche Vertreter den europäischen Prozess zur Beschleunigung bzw. verbesserten Durchsetzung nationaler Reformpläne nutzen. Dass die Idee der Erzeugung eines Außendrucks auf die nationalen Reformen mit der Sorbonne-Erklärung entwickelt wurde, scheint offensichtlich. Dafür spricht auch, dass das Sorbonne-Quartett im Jahr 1998 intensiv mit nationalen hochschulpolitischen Reformen befasst war. In Frankreich, Deutschland und Italien waren die Reformvorhaben besonders tiefgreifend. Auch hatten diese Staaten mit starken Protesten von Seiten der Hochschulbasis zu rechnen, so dass den Bildungsministern die breite Unterstützung ihrer europäischen Amtskollegen gelegen kam (dazu siehe Corbett 2005: 195). In Deutschland wurde bereits Anfang der 1990er Jahre mit einer Reihe von Reformpapieren Druck auf den hochschulpolitischen Status-Quo ausgeübt. Insbesondere der Bereich der Studienstrukturen erwies sich jedoch als äußerst reformresistent (dazu Mentges 2004), so dass die damals verantwortlichen staatlichen Vertreter die Gelegenheit der Sorbonne-Aktion nutzten, um von außen Druck auf die innenpolitischen Verhältnisse auszuüben.

Zweitens zeigt die europäische Hochschulpolitik im Anschluss an die Sorbonne-Erklärung, dass staatliche Vertreter vor allem darauf bedacht waren, ihre Handlungsautonomie gegenüber den Mitgestaltungsansprüchen nicht-staatlicher und supranationaler Akteure zu verteidigen. Obwohl die Follow-Up-Strukturen dem Prinzip der Stakeholderpartizipation folgen, dienen sie in erster Linie dem Prozess-Management und der Erzeugung einer breiteren Akzeptanz hochschulpolitischer Entscheidungen, die nach wie vor in erster Linie von staatlichen Akteuren getroffen werden.

Literatur

- Attali, J., Brandys, P., Feneuille, S., Kahn, S., Kristeva, J., Lazdunski, M., et al. 1998: Pour un modèle européen d'enseignement supérieur. Paris: ministère de l'éducation national, de la recherche et de la technologie.
- Bologna-Declaration 1999: The European higher education area. Joint declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna, June 19.

- http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf (Zugriff am 31.1.2008).
- Brockhaus 1993: Brockhaus Enzyklopädie Bd. 22. Neunzehnte, völlig neu überarbeitete Auflage, Mannheim: F. Brockhaus.
- Corbett, A. 2005: Universities and the Europe of Knowledge. Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955-2005. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Europäische Kommission 2006: The history of European cooperation in education and training. Europe in the making – an example. Luxembourg: Office of official publication of the European Communities.
- Friedrich, H.-R. 2003a: Europa kommt – sind wir schon da? Perspektiven der europäischen Hochschulentwicklung in Zeiten der Globalisierung. In: ders.: Hochschulen im Wandel – Hochschulen im Wort. Teil 1, Vorträge der Jahre 1998-2000. Wiesbaden: Fachhochschule Wiesbaden. S. 275-95.
- Friedrich, H.-R. 2003b: Recent Developments and Perspectives of the Bologna-Process and the Present State of the Preparation of the Berlin-Conference 2003. In: ders.: Hochschulen im Wandel – Hochschulen im Wort. Teil 2, Vorträge der Jahre 2001 und 2002. Wiesbaden: Fachhochschule Wiesbaden. S. 87-107.
- Friedrich, H.-R. 2005: Der Bologna-Prozess nach Bergen. Perspektiven für die deutschen Hochschulen. In: die hochschule – journal für wissenschaft und bildung, Vol. 14, Heft 2, S. 114-135.
- Fritsch, A. 1998: Europäische Bildungspolitik nach Maastricht – Zwischen Kontinuität und neuen Visionen. Eine Untersuchung am Beispiel der Programme ERASMUS, SOKRATES und LEONARDO. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Haug, G. 1999: The Sorbonne Declaration of 25. May: what it does say, what it doesn't. In: HRK – Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): Beiträge zur Hochschulpolitik, 1/2000. Bonn. S. 43-48.
- KMK 2001: Strukturvorgaben für die Einführung von Bachelor/Bakkalaureus- und Master/Magisterstudiengängen, Beschluss der KMK vom 05.03.1999 in der Fassung vom 14.12.2001.
- KMK 2003: 10 Thesen zur Bachelor- und Masterstruktur in Deutschland, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12/06/2003.
- Martens, K., Wolf, K.D. 2006: Paradoxien der neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD, Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 13, Heft 2, S. 145-76.
- Mentges, J. 2004: Zehn Jahre Hochschulreform seit dem Eckwertepapier. In: Färber, G., Renn, S. (Hg.): Zehn Jahre Hochschulreform seit dem Eckwertepapier. Berlin: Duncker & Humblot, S. 9-21.
- Ravinet, P. 2005a: The Sorbonne meeting and declaration. Actors, shared visions and Europeanization. Paper presented at the Second Euredocs International Conference, 19-21 May 2005, Stein Rokkan Center for Social Studies, Bergen.
- Ravinet, P. 2005b: The Genesis of the Bologna process. What the empirical data tells us about Europeanization, Paper presented at the Third ECPR Conference, September 8-10 2005, Corvinus University, Budapest.
- Schink, G. 1993: Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und Policy Entrepreneurs. Eine Analyse am Beispiel Bildung und Ausbildung. Baden-Baden: Nomos.

- Sorbonne-Deklaration 1998: Sorbonne joint declaration: Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system. http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Sorbonne_declaration.pdf (Zugriff am 31.1.2008).
- Walter, Th. 2006: Der Bologna-Prozess. Ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik? Wiesbaden: VS Verlag.
- Witte, J. 2006: Change of Degrees and Degrees of Change. Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna process. Enschede: CHEPS/UT.