

Der Bologna-Prozess im Kontext der europäischen Hochschulpolitik

Eine Genese der Synchronisierung internationaler Kooperation und Koordination

Thomas Walter
Hagen

Mit dem Bologna-Projekt unternehmen derzeit 46 europäische Staaten eine weit reichende und tief greifende Veränderung ihrer Hochschulstrukturen. Ziel ist, einen konvergenten und an Vergleichbarkeit ausgerichteten Hochschulraum, der European Higher Education Area

(EHEA) zu etablieren. Komplementär zum Inhalt dieser Strukturveränderung unterliegt auch der Modus zur Erzeugung dieser Strukturveränderung einer entscheidenden Transformation.

Ziel dieses Beitrags ist, den Bologna-Prozess in einen historischen Kontext einzuordnen, indem die Etablierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit für das Feld der Hochschulpolitik in Europa von der Entstehungszeit bis heute skizziert wird. Der Fokus liegt auf der Genese der internationalen Organisationen, innerhalb derer Hochschulpolitik verhandelt wurde, und den Verfahrensweisen, mit denen geregelt werden sollte, wie das hochschulpolitische Handeln in Europa aufeinander abgestimmt werden kann. Eine derartige Betrachtungsweise sieht sich vor die Herausforderung gestellt, die Fixierung auf die Europäische Union (EU) zu überwinden. Die Europäische Kommission ist zwar innerhalb dieses Politikfelds ein besonders aktiver und gewichtiger Akteur – aber weder der einzige noch der erste.

Wo und wie wurden gemeinsame Handlungsmuster europäischer Hochschulpolitik erzeugt? Im Mittelpunkt diese Skizze stehen die vier internationalen Regierungsorganisationen: der Europarat, die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) sowie die EU (vgl. Walter 2006a; Petit 2007). Innerhalb dieses polyzentri-

schen Diskurs- und Verhandlungsraums wurde darum gerungen, wie auf grenzüberschreitende Probleme und Herausforderungen durch aufeinander abgestimmte Politiken zu begegnen sei. Hochschulpolitik wird hier als das Verfahren verstanden, mit dem durch Verhandlung Ordnungsrahmen erzeugt werden, die von spezifischen Ordnungsvorstellungen geleitet werden. Sie verhält sich zu geschaffenen Hochschulstrukturen insofern komplementär, als dass diese als Ergebnis bzw. Wirkung der Ordnungsgestaltung aufgefasst werden können.

Die Leitfrage ist: Stellt der Bologna-Prozess einen Bruch (Diskontinuität) mit dem Muster der vorangegangenen, auf Kooperation und Koordination ausgerichteten Hochschulpolitik in Europa dar, oder lässt sich eine Pfadentwicklung erkennen (Kontinuität)? Diese Fragestellung zielt darauf ab, das Spannungsverhältnis zwischen den Elementen zu ergründen, die hergebrachte Muster verändern (Innovation) oder fortschreiben (Pfadentwicklung). Unter Innovation wird hier eine Veränderung verstanden, die in ihrer Breiten- und Tiefenwirkung bestehende Strukturen wie auch eingetübte Verhandlungsmodalitäten zu transformieren vermag und durch eine Re-Kombination unterschiedlicher Elemente oder Interaktionsbeziehungen erzeugt wird. Unter Pfadentwicklung kann im Zusammenhang mit politischen Phänomenen die „Wirkung historisch gewachsener Leitideen“ (Benz 1999: 135) verstanden werden, deren Persistenz sich als der Effekt einer „eigentümlichen Machtkonstellation“ (Lehmbruch 2002: 61) zeigt.

Diese Machtbeziehung zeigt sich für die europäische Hochschulpolitik vor allem als eine Machtrivalität, wobei unter Rivalität die Konkurrenz um Vorrang verstanden wird, bzw. die Frage, wer über die Kompetenz verfügt, Themen zu generieren und die Agenda zu bestimmen. Als Grundmuster lässt sich eine doppelte Machtrivalität identifizieren:

- Im Bereich der Bildungs- und Hochschulpolitik beharren die Nationalstaaten – anders als z.B. bei der Wirtschaftspolitik – auf dem Konzept der nationalen Souveränität und Kompetenz. Das zeigt sich nicht zuletzt in der konsequenten Abwehr supranationaler Ansprüche seitens der EU durch nationale Instanzen. Diese Rivalität kann als vertikale Rivalität bezeichnet werden.
- Für das Verhältnis zwischen den oben genannten Organisationen kann festgehalten werden, dass lange Zeit eine mehr oder minder starke

Form von Rivalität vorherrschte, die hier als horizontale Rivalität bezeichnet werden soll.

Es wird hier folgende These aufgestellt: Der Bologna-Prozess kann als der Versuch einer doppelten Neuordnung verstanden werden. Dafür werden weder die vertikale Machtrivalität, noch die bisherigen Akteure obsolet. Was sich tief greifend wandelt, ist das Muster der Zusammenarbeit. Mit dem neuen Muster werden supranationale Bestrebungen verworfen, klassische intergouvernementale Ansätze überwunden und ein Koordinationsmechanismus angewandt, der unter dem Begriff Governance diskutiert wird. Über diesen Mechanismus werden nicht nur alle relevanten hochschulpolitischen Akteure konzertiert, sondern auch die horizontale Machtrivalität weitgehend eingeehgt.

Im ersten Abschnitt wird entlang dreier Phasen die Genese der Kooperation und Koordinierung von Hochschulpolitik in Europa nachgezeichnet. Im zweiten Abschnitt richtet sich der Blick auf die besonderen Aspekte und Merkmale des Bologna-Prozesses. Zugleich werden damit die Kriterien erschlossen für die im dritten Abschnitt zu beantwortende Frage nach Kontinuität und Diskontinuität des Bologna-Prozesses.

1 Die Genese der zwischenstaatlichen Koordinierung (1946-1998)

1.1 Etablierung eines Polyzentrums und Suche nach einem Modus (1946-1971)

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs stand Europa vor der doppelten Frage, wie eine Wiederholung derartiger Ereignisse verhindert werden kann und welche Formen gefunden werden müssen, um eine friedliche Existenz in Europa zu ermöglichen. Eine direkte Folge dieser Herausforderung war die Gründung einer Vielzahl von internationalen Organisationen. Neben der UNESCO, die explizit für Kultur- und Bildungsfragen geschaffen worden war, wurden mit dem Europarat, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Vorläuferin der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der EU war, sowie der OECD drei weitere Organisationen gegründet, welche die europäische hochschulpolitische Diskussions- und Verhandlungslandschaft fortan prägen und darüber hin-

aus eine unterschiedlich ausformulierte, aber eigenständige Akteurqualität entwickeln sollten.

1.1.1 Die Erzeugung von Diskurs- und Handlungsräumen

Die 1946 gegründete *UNESCO* verfolgte das Ziel, die internationale Zusammenarbeit für die Felder Bildung, Wissenschaft und Kultur durch einen weltweit organisierten Kommunikationsraum zu ermöglichen. Durch ihre universale Mitgliedschaft war sie bis in die 1990er Jahre hinein das einzige gesamteuropäische Forum und ermöglichte in der Zeit des Kalten Krieges Begegnungen zwischen ost- und westeuropäischen Vertretern (Mikkel 1978a: 3). Nur drei Jahre später wurde 1949 mit dem *Europarat* ein regionaler europäischer Zusammenschluss geschaffen. Sein gesamteuropäischer Anspruch blieb allerdings bis zum Ende der Ost-West-Spaltung nur eine Vision.

Im Gegensatz dazu setzte sich das Thema Hochschulpolitik in den anderen beiden Organisationen nur langsam durch. Mit der Gründung der *EGKS* wurde 1951 ein, zunächst nur auf den ökonomischen Sektor bezogener, europäischer Integrationsprozess angeschoben. Dieser Integrationsprozess sollte allerdings im Laufe der Zeit eine vergleichsweise große Dynamik entfachen. Denn neben das von den anderen Organisationen bekannte intergouvernementale Verhandlungsmuster traten für einige Politikfelder supranationale Elemente. Sie sollten diesem regionalen Zusammenschluss seine besondere Charakteristik und operationelle Zugkraft verleihen.

Die 1960 gegründete *OECD*, die Nachfolgerin der 1948 unter anderem Namen gegründeten Organisation zur Verwaltung des Marshall-Fonds zum Wiederaufbau Europas war, integrierte vor allem die westlichen Industriestaaten. Ihre Funktion lag in der Beratung von Regierungen.

1.1.2 Funktionsdifferenzierung und Rivalität

Obwohl sich alle vier Organisationen mit dem Thema Bildungs- bzw. Hochschulpolitik beschäftigen, zeigen sie hinsichtlich einiger zentraler Merkmale wesentliche Unterschiede:

- Die Leitideen, an der sich diese Organisationen orientieren, verweisen auf unterschiedliche Zielsetzungen wie z.B. die europäische kulturelle

Kooperation und Menschenrechtsfragen (Europarat), die weltweite kulturelle Kooperation (UNESCO), die ökonomische Integration und das Binnenmarkt-Projekt (EG/EU) oder Liberalisierung und Freihandel (OECD).

- Als Mitgliedschaftsräume betrachtet, haben diese Organisationen für lange Zeit eine unterschiedliche geographische und politische Reichweite, die sich erst nach 1989 zu deckungsgleichen Räumen entwickeln sollte.
- Als Verhandlungssysteme verstanden, zeigen sich unterschiedliche Entscheidungs- und Umsetzungsmechanismen sowie sich daraus ergebende Konfliktlinien.

Im Effekt entstanden vier verschiedenen zugeschnittene Diskurs- und Verhandlungsräume mit unterschiedlichen Möglichkeiten und Restriktionen, die von daher über ganz eigene Entwicklungsgeschwindigkeiten und -logiken verfügten. Sucht man nach einer Formel für die ersten vier Jahrzehnte dieser Entwicklung, so kann dieser Umstand auch mit der Sentenz der „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ (Kosselleck 1979) zusammengefasst werden.

Die Beziehungen dieser Organisationen zueinander bewegten sich im Rahmen dreier Verhaltensmuster: Koexistenz, Austausch oder Rivalität. Während zwischen dem *Europarat* und der *OECD* im Grundsatz „gute Beziehungen“ herrschten, die sich vor allem in einem von den Beteiligten als „nützlich“ empfundenen Austausch von Informationen auszeichneten (Vorbeck 1978: 31), standen sich der *Europarat* und die *EGKS/EG* mit rivalisierenden Machtansprüchen gegenüber. Diese zeigten sich in einem asymmetrisch praktizierten Informationsaustausch. Der deutsche Ministerialdirigent Coester erklärt in den 1970er Jahren, dass das Verhältnis zwischen den beiden durch ein „argwöhnisches Konkurrenzdenken“ gekennzeichnet sei. Beide verhielten sich zuweilen so, „als ob es die andere [Organisation, T.W.] nicht gäbe“ (Coester 1978: 25).

1.1.3 Hochschulpolitik als nationale Domäne

Im Gegensatz zur UNESCO und zum Europarat lässt sich an der Genese der *EGKS/EG/EU* die Geschichte der Zurückhaltung oder Abwehr gegenüber einer einheitlichen Bildungs- oder Hochschulpolitik deutlicher erkennen. Robert Schumann vertrat in den 1950er Jahren die Überzeugung, dass die Verantwortung für Kultur, Bildungs- und Hochschulpolitik „voll

und ganz“ bei den einzelnen europäischen Staaten verbleiben solle. Und: „Wenn die europäische Bundesregierung eingesetzt werden sollte, so sollte sie kein Kulturministerium haben“ (zitiert nach: Beloff 1958: 261, 258). Beloff fasst die unter europäischen Vertretern geführte Diskussion mit der pointierten Position zusammen:

„Einige Radikale mögen so tun, als wäre es möglich, ein einziges System der höheren Bildung für Europa zu schaffen oder wieder zu so einem System zurückzukehren – zu einem System der völlig freien Auswechselbarkeit von Lehrern und Lehren oder zu einem zentralen, wenn auch mannigfaltigen Forum für den Austausch und die Kritik von Ideen. Das aber ist ganz eindeutig eine Illusion“ (1958: 382).

1.1.4 Von der Diplomatie zur Fachpolitik

Trotz dieser generellen Bedenken und Abwehrformulierungen gab es noch einen ganz anderen Hemmschuh der hochschulpolitischen Zusammenarbeit: der Modus, wie die Regierungsarbeit organisiert war. Kooperation und Koordinierung von Bildungspolitik war Teil und Domäne der auswärtigen Kulturpolitik. Eine direkte Interaktion der betroffenen Fachministerien und der Bildungseinrichtungen stand daher zunächst im Hintergrund (Mickel 1978b: 15; Vorbeck 1978: 31).

Entgegen allen Vorbehalten und ressortpolitischen Zwängen trafen zwischen 1959 und 1971 die Bildungsminister erstmalig im Rahmen der vier Organisationen zusammen. Den Auftakt machte im Jahre 1959 der *Europarat*. Er schuf damit zugleich die Ständige Konferenz der europäischen Erziehungsminister, die fortan in zweijährigem Turnus verhandelte, jedoch konstitutionell außerhalb der Gremien des Europarats stand (Mickel 1978c: 85). Die *UNESCO* veranstaltete seit 1967 für den europäischen Kontinent regelmäßige Regierungskonferenzen, deren Zielsetzung in der Förderung eines „gesamteuropäischen Erfahrungsaustausch[es]“ (Keller 1978: 40) lag. Thema der ersten Konferenz waren beispielsweise Fragen zum Hochschulzugang. Im Rahmen der *EG* schlug der französische Erziehungsminister Guichard 1970 den Staats- und Regierungschefs die Installierung eines europäischen Bildungsrats vor (Mickel 1978d: 107). Die Europäische Kommission griff dieses Anliegen auf und bereitete für den November 1971 die erste Konferenz der EG-Bildungsminister vor (Linsmann 2002: 524).

1.1.5 Inhaltliche Aspekte der Entwicklung des Politikfeldes Hochschule

Betrachtet man die tatsächlichen Politikergebnisse der frühen Phase europäischer Hochschulpolitik, so hebt sich vor allem der *Europarat* mit drei internationalen Konventionen von allen anderen Organisationen ab. Aus dem generellen Ziel der europäischen Freizügigkeit, leitete sich für die Hochschulpolitik ein dreifaches Äquivalenz- und Anerkennungsprinzip ab: erstens die Anerkennung der Reifezeugnisse, die einen Zutritt zu Universitäten ermöglichten, zweitens die Anerkennung von Studienzeiten und drittens die Anerkennung der Abschlussarten.¹ Im Gegensatz dazu war die Hochschulpolitik innerhalb der *EGKS* bis in die 1970er Jahre hinein kein explizit formuliertes Thema (Coester 1978: 27). Dieses Problemfeld wurde allenfalls indirekt, über den Bereich der Berufs- und Weiterbildung von Angestellten und Arbeitern (vocational training) behandelte. Doch selbst für dieses Feld einigte sich der Rat erst 1971 auf die Ausarbeitung von allgemeinen Rahmenrichtlinien (De Wit/Verhoeven 2001: 177).

Die *OECD* konzentrierte sich vorrangig auf den Zusammenhang zwischen der Bildungs-, bzw. Hochschulpolitik und den Beschäftigungssystemen. Hatte sich die Vorgängerorganisation der *OECD* darauf beschränkt, Informationen zu bündeln und zwischen nationalen Bildungsbürokratien zu vermitteln, so professionalisierte die *OECD* dieses Verfahren recht früh. Eine Hauptrolle spielte hier das 1968 gegründete Centre for Educational Research and Innovation (CERI). Mit dem CERI sollte sich die *OECD* ab den 1970er Jahren zu einer „bevorzugten“ Institution für international und fachpolitisch weithin anerkannte bildungspolitische Diskurse entwickeln (Kohler-Koch/Edler 1998: 184). Analog zu anderen Organisationen waren die Vorschläge des CERI politisch unverbindlich. Aufgrund der fachlichen Breite und der Qualität der eingebundenen Wissenschaftler wiesen sich die Ergebnisse der Studien „durch besondere Exzellenz“ (Kohler-Koch/Edler 1998: 188) aus. Aufgrund ihrer auf Liberalisierung ausgerichteten Politik entwickelte sich die *OECD* ab Mitte der 1980er Jahre zu einer zentralen Triebkraft für eine aus der Perspektive der Globalisierung motivierte Veränderung des Hochschulwesens (vgl. Henry/Lingard/Rizvi/Taylor 2001).

¹ Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse; 1953, ETS 15; Europäisches Übereinkommen über die Gleichwertigkeit der Studienzeiten an Universitäten; 1956, ETS 21; Europäisches Übereinkommen über die Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnissen, 1959, ETS 32

1.2 *Verstetigung der Diskussion und auseinander driftende Dynamiken (1972-1989)*

1.2.1 *Wiederholte Fragen: Wollen wir kooperieren und wie können wir uns koordinieren?*

Trotz des ersten und wichtigsten Schrittes – der Zusammenkunft von Fachministern –, wurde in den 1970er Jahren immer wieder die Frage aufgeworfen, ob eine internationale Koordinierung von Bildungspolitik „überhaupt wünschenswert“ sei (Mickel 1978a: 2). Zeigte sich doch rasch als ein grundsätzliches Dilemma, dass die Vielzahl der Ministertreffen und internationalen Deklarationen unverbindlich waren und zumeist folgenlos blieben (Coester 1978: 25). Es fehlte nicht an interessanten und relevanten Konzepten oder Willenbekundungen, wohl aber an einem politischen Instrumentarium der wirksamen Umsetzung von Beschlüssen. Darüber hinaus gab es keine substantiell wirksamen Kontrollinstanzen, die eine vereinbarungsgemäße Umsetzung überwachen konnten. Dieser Befund galt – mit unterschiedlichen Einschränkungen – für alle Organisationen. Mickel beschreibt das Problem folgendermaßen:

„Infolge des Defizits im Grundsätzlichen sind internationale Konferenzen der Erziehungsminister bloße Ad-hoc-Zusammenkünfte mit vorwiegend deklamatorischer Zielsetzung. [...] Was bei solchen Gelegenheiten herausgekommen ist, sind meist Allgemeinplätze [...] Resolutionen zum Personenaustausch, Berufs- und Erwachsenenbildung, alles Dinge, die im Grunde eigentlich selbstverständlich sind“ (1978b: 15-16).

Darüber hinaus ergab sich eine weitere Herausforderung aus der Frage: Wer ist überhaupt befugt, europäische Hochschulpolitik zu organisieren und zu vertreten (Vorbeck: 1978: 31)? Aufgrund ihrer besonderen Konstruktion zeigte sich dieses Dilemma innerhalb der EG am deutlichsten. Der deutsche Ministerialdirigent im Bundesbildungsministerium Coester charakterisierte die Situation folgendermaßen: „Noch Anfang der 70er Jahre war keineswegs sicher, ob die Bildungspolitik in der EG angesiedelt werden sollte“ (1978: 26). Für den Modus der Zusammenarbeit stellte sich von daher die Frage, wo die Koordinierung von Hochschulpolitik anzusiedeln sei: „außerhalb des Vertrages und außerhalb der Organe der EG“ (Coester 1978: 26) – oder innerhalb? Der bereits aufgenommenen Kommissionsarbeit zum Trotz betonte die dänische Regierung im Jahre 1978, dass es sich bei der EG lediglich um einen ökonomischen Zusammenschluss handle und Bildungspolitik kein Bestandteil der Verträge

darstelle (De Wit/Verhoeven 2001: 181). Diese eindeutige Positionierung hatte zur Folge, dass die Treffen der EG-Bildungsminister bis 1980 suspendiert blieben. Es sollte bis zum Maastricht-Vertrag im Jahre 1992 dauern, bis die Grenzziehung zwischen Zuständigkeit oder Nichtzuständigkeit, deren Veränderbarkeit von der Kommission gerne und wiederholt auf die Probe gestellt wurde, eindeutig fixiert werden würde.

1.2.2 *Wie schafft man einen gemeinsamen Problemhorizont?*

Neben diesen ungeklärten Entscheidungsfragen zeichneten sich andere Fragen durch Unklarheiten auf der Erkenntnisebene aus. Hervorzuheben sind hier die beiden Fragen: „*Worüber reden wir?*“ (gegensätzliche terminologische Bestimmungen werden problematisiert) und „*Was wissen wir voneinander?*“ (ein generell vorherrschendes Informationsdefizit wird bezeichnet). Nach Mickel herrschte lange Zeit kein Konsens darüber, was überhaupt unter Bildung zu verstehen sei (1978b: 14). Der Begriff war zu offen und konnte je nach partei- und interessenpolitischen Vorlieben nahezu beliebig gefüllt werden. Gegenüber standen sich zwei Positionen: Die eine sah in Bildung eine ökonomische Notwendigkeit (Human Capital-Ansatz), die andere verband damit ein emanzipatorische Ziel („Bildung als Bürgerrecht“, Dahrendorf 1965).

Neben ihren terminologischen Differenzen registrierten die Akteure in den 1970er Jahren noch ein viel grundsätzlicheres Problem. Das Wissen übereinander – die einzelnen Bildungssysteme, deren Eigenheiten und -logiken wie auch der Interdependenz von Bildungssystemen unter der Prämisse einer sich zunehmend ökonomisch verflechtenden Welt – war unzureichend. Zuweilen fehlte es ganz. Zur Schließung dieser Wissenslücke bedurfte es einer systematischen Herangehensweise. Den Hochschulen selbst sollte dabei eine Schlüsselrolle zufallen. Ergänzend zur pädagogischen Komparatistik wurde der Bedarf einer vergleichend angelegten, internationalen Hochschulforschung entdeckt (Mickel 1978b: 18). Ziel war es, die Hochschulstrukturen und die Hochschulpolitiken aus dem Schatten der Aufmerksamkeit herauszuholen (vgl. Teichler 1990: 11; Bertelsmann 1992: 5ff.).

Das 1968 gegründete CERi der *OECD* und das 1972 eröffnete European Centre for Higher Education (CEPES) der *UNESCO* sollten auf internationaler Ebene diese funktionale Lücke ausfüllen. Anders war die Entwicklung innerhalb der *EG*. Hier wurde dem Problem unvollständigen

Wissens zunächst über drei groß angelegte Berichte begegnet: dem Janne-Bericht (1973), dem Dahrendorf-Memorandum (1973) sowie dem Tindeman-Bericht (1976).² Die drei Berichte hatten eine synthetisierende und strategische Funktion. Sie zielen darauf ab, den EG-europäischen Integrationsprozess mit dem Problemfeld Hochschulpolitik zu verknüpfen.

Janne konstatiert, dass die unterschiedliche Ausprägung von Studienzyklen – vor allem zwischen Großbritannien und Kontinentaleuropa – ein erhebliches Anerkennungsproblem darstelle. Er warnte vor einer „Vermehrung der Auswahlmöglichkeiten“ (Janne-Bericht 1973: 143), die ein Auseinanderdriften noch verstärken könnte. Zur Diskussion über die Anerkennung von Diplomen, die im Rahmen der Freizügigkeit unerlässlich seien, schlägt Dahrendorf die Einführung eines „europäischen Bildungspasses“ vor. Sein Zweck liege in der „Konvertibilität von Diplomen und Qualifikationen“ (1973: 136).

Aufgrund der Interdependenz der Bildungs- und der Wirtschaftspolitik konstatiert Janne sehr früh eine zunehmende Relevanz der Erwachsenenbildung (Janne-Bericht 1973: 138). Der systematische Ausbau dieses Bereiches erfordere allerdings eine „Umgestaltung des gesamten Bildungswesens“ (1973: 144). Der Fokus müsse von der Erstausbildung abgerückt werden und den gesamten Lebenslauf eines Menschen erfassen. Für die Gesamtarchitektur der Hochschulpolitik betrachtet Dahrendorf eine Harmonisierung der Hochschulpolitik „weder [für] realistisch noch notwendig“ (Dahrendorf-Memorandum 1973: 135). Demgegenüber hält Janne die „Harmonisierung durch eine ständige Konzertierung auf allen Ebenen“ für „unerlässlich“ (Janne-Bericht 1973: 140). Tindemans Bericht, der vor allem auf die Umsetzbarkeit der Ziele fokussierte, schlug dagegen eine „stärkere Verflechtung“ (Tindemans 1975: 146) vor, die durch einen intensiven Studentenaustausch gelingen sollte.

1.2.3 Die Kommission entwickelt sich zu einem führenden Akteur

Trotz aller Vorbehalte der einzelnen Mitgliedstaaten arbeitete 1976 das *Komitee für Bildung* das erste EG-Aktionsprogramm aus (*Action Programme in the Field of Education*) aus. Darin wurden vier Prioritäten for-

² Arbeitsprogramm „Forschung, Wissenschaft und Bildung“ von EG-Kommissar Ralf Dahrendorf, Brüssel 1973; Janne-Bericht „Für eine gemeinschaftliche Bildungspolitik“, Bulletin der EG, Beilage 10/73 Seite 53-61; Leo Tindemans „Bericht über die Europäische Union“, 29.12.1975

muliert: der Ausbau von engen Kontakten zwischen den wissenschaftlichen Fachverbänden, die Schaffung gemeinsamer Forschungs- und Studienprogramme, die gemeinschaftsweite Förderung der studentischen Mobilität und die wechselseitige Anerkennung von Diplomen und Studienzeiten. Diese Vereinbarung kann als „Meilenstein“ (De Wit/Verhoeven 2001: 181) der EG-europäischen Bildungszusammenarbeit betrachtet werden. Als Grundlage für weitere Maßnahmen war dieses Aktionsprogramm bewusst als offener Rahmen konzipierte. Der Fokus lag weniger darauf, was aus Perspektive der Gemeinschaft als wünschenswert galt. Vielmehr sollten die zwischenstaatlichen Aktivitäten gezielt gefördert werden.

Im selben Jahre startete die Gemeinschaft die erste Generation ihrer Programme. Zur Förderung des studentischen Austauschs legte sie 1976 das Joint Study Programme Scheme auf. Um Mobilität auch Hochschullehrern und Angestellten der Hochschulverwaltungen zu ermöglichen, wurde vier Jahre darauf mit dem Short Study Visit Scheme ein weiteres Programm geschaffen. Mitte der 1980er Jahre wurde unter den Bezeichnungen COMETT oder ERASMUS die zweite Generation der Aktionsprogramme aufgelegt. Mit dem Austausch von Studierenden und Hochschulangehörigen verband die Gemeinschaft das strategische Ziel: „creating a pool of suitably qualified manpower with first-hand experience of economic and social conditions in other member states“ (De Wit/Verhoeven 2001: 189).

Für Genese des Verhältnisses zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sind diese Programme – neben ihrer inhaltlichen Zielsetzung – vor allem aufgrund des gewählten Verfahrens interessant. Sie entzogen sich weitgehend dem Zugriff nationaler Regierungen und waren, wie sich an ERASMUS zeigen lässt, als „inter university cooperation programme“ (Moschonas 1998: 58) aufgebaut. Damit übersprangen sie in ihrer Konstruktionslogik die nationale Ebene und schufen eine quasi-direkte Verbindung zwischen Gemeinschaft und Universitäten. Zur administrativen Begleitung des Programms war die Teilnahme einzelner Hochschulen daran gekoppelt, institutionelle Kapazitäten aufzubauen. Bezogen auf Deutschland war dies nicht selten Anlass für den Aufbau der akademischen Auslandsämter.

Für die Frage der Anerkennung akademischer Diplome wurde 1982 ein anderes Verfahren gewählt. Zunächst sollten die Abschlusszeugnisse von den Mitgliedstaaten auf bilateraler Ebene wechselseitig anerkannt

werden. Auf dieser Grundlage sollten dann Informationen über die unterschiedlichen Systeme gesammelt und aufbereitet werden (De Wit/Verhoeven 2001: 183). „Nach langem Ringen“ (Teichler 1990: 8) einigten sich die Mitgliedstaaten 1988 auf eine allgemeine Richtlinie für Hochschuldiplome (General system for the recognition of higher education diplomas). Mit dieser Richtlinie nahm man Abschied Prinzip der Einzelrichtlinien, die für jede Berufsgruppe erlassen werden musste. Dagegen stand das Prinzip des wechselseitigen Vertrauens, d.h. Abschlüsse, die in nationalen Regelungen als Studienabschlüsse galten und einen Zeitraum von mindestens drei Jahre umfassten, sollten anerkannt werden. Durch dieses Verfahren machte man Schluss mit der „Erbsenzählerei“ (Friedrich 2002: 6).

Hinter all diesen Programmen stand als treibende Kraft die Europäische Kommission. Vieler Bedenken zum Trotz – innerhalb der Mitgliedstaaten aber vor allem hinsichtlich der Kompetenzfrage –, übernahm die Kommission die Prozessführerschaft. Für die Hochschulpolitik verlieh diese Möglichkeit zur politischen Initiative der EG gegenüber dem Europarat oder der UNESCO eine neue und überlegene Dynamik.

Im Vergleich zu den anderen Organisationen kam noch ein weiterer Faktor hinzu, der mit der Systemstruktur der EG zu tun hat. Der *Europäische Gerichtshof (EuGH)* überwacht als Hüter der Verträge sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Rechtseinhaltung des Gemeinschaftsrechts. Die Mitgliedstaaten akzeptierten für besonders definierte Bereiche – zu denen die Hochschulpolitik allerdings nicht gehörte – die „tendenzielle Einschränkung ihrer Souveränität durch eine europäische Rechtsordnung“ (Tömmel 2003: 78). Aufgrund seiner supranationalen Perspektive auf die Sach- und Problemlagen der Gemeinschaft erzeugte der EuGH nicht selten „andere Interpretationen“ (De Wit/Verhoeven 2001: 184), die in ihrer Konsequenz eine „supranationale Dynamik der Integration“ (Tömmel 2003: 79) verstärkten.

Durch diesen Interpretationsspielraum schuf der EuGH zwischen 1983 und 1988 für die EG-Hochschulbildung eine überraschende Wende. Drei Gerichtsentscheidungen waren hierfür maßgeblich (Fürst 1999: 20f, 34f.): Im „Fall Forchieri“ (1983) wurde die Frage der Studiengebühren für ausländische Studierende verhandelt und dahingehend entschieden, dass es für EG-Bürger einen diskriminierungsfreien Zugang zur Ausbildung geben müsse. Das hieß, jeder Bürger der EG hatte fortan den Anspruch, im Ausland den gleichen Regeln unterworfen zu sein, wie die je-

weiligen Landeskinder. Die Forderung von höheren oder exklusiven Gebühren war unstatthaft. Mit dem „Fall Gravier“ (1985), dessen Urteil im „Fall Blaizot“ (1988) bestätigt worden war, wurde das Hochschulstudium einer Neuinterpretation unterworfen. Bildungspolitik falle, so der EuGH, zwar nicht in den Aufgabenbereich der Gemeinschaft. Aus der Perspektive der Freizügigkeit innerhalb der EG, stelle das Hochschulstudium aber zugleich eine Berufsausbildung dar und sei insofern für die Gemeinschaft von einer besonderen Relevanz.

Wie zu erwarten war, blieben diese Entscheidungen umstritten. Im Mittelpunkt stand dabei die prozedurale Frage, ob der EuGH Recht nur auslegen oder ob er es auch setzen darf (Fürst 1999: 27). Befürworter wiesen darauf hin, dass es sich lediglich um eine Neuinterpretation handle. Kritiker hielten dagegen, dass durch die Subsummierung des Hochschulstudiums unter die Berufsausbildung die Gemeinschaft ihre Zugriffsmöglichkeit auf einen Bereich ausdehne, der bis dahin strikt der Kompetenz der Mitgliedstaaten vorbehalten war. Diese Verknüpfung zweier unterschiedlicher Regelungsbereiche konnte sich nur bei der EG – nicht aber bei anderen Organisationen ergeben – und basiert auf der eigentümlichen Konstruktion der Gemeinschaft. De Wit und Verhoeven stellen fest, dass damit die gesetzliche Basis für die Hochschulbildung im Rahmen der EG de facto erweitert worden war (2001: 186).

1.3 Das größere Europa, eindeutige Grenzziehungen und neue Dynamiken (1989-1998)

1.3.1 Europa wird größer

Die europäischen Revolutionen der Jahre 1989 bis 1991 ordneten nicht nur die politische Landkarte Europas neu. Sie forderten zugleich die internationalen Regierungsorganisationen dazu heraus, sich gegenüber den Transformationsstaaten zu öffnen und sie langfristig zu integrieren. Die EG war zu Beginn der 1990er Jahre mit der Realisation des Binnenmarktpjektes beschäftigt und unterzog sich mit ihrer Wandlung zur Europäischen Union einer beträchtlichen institutionellen Reform. Die von „Interessendivergenzen“ (Tömmel 2003: 41) geprägt Frage, wie man sich gegenüber den Beitrittswünschen der osteuropäischen Staaten verhalten soll, machte deutlich, dass die gerade neu gefundene Struktur angesichts einer Erweiterung schon wieder veränderungsbedürftig war. Ganz anders ge-

staltete sich dieser Öffnungsprozess für den *Europarat*. Im Vergleich zur EU lag die von ihm aufgestellte Beitrittsschwelle wesentlich tiefer, auch deshalb, weil er seinen Anspruch, gesamteuropäisches Forum zu sein, nie aufgegeben hatte. Von daher wuchs der Mitgliedschaftsraum des Europarats durch die Aufnahme der osteuropäischen Staaten verhältnismäßig rasch an.

1.3.2 Die Renaissance von Europarat und UNESCO – Lissabon-Konvention

Beflügelt von Öffnung und Erweiterung gewann das hochschulpolitische Engagement des *Europarats* rasch an neuer Dynamik. Zum einen wurde 1990 das aus dem Jahr 1956 stammende Europäische Übereinkommen über die allgemeine Gleichwertigkeit der Studienzeiten an Universitäten novelliert. Zum andern ergriffen *Europarat* und *UNESCO* 1991 eine gemeinsame Initiative zur Novellierung ihrer jeweiligen Konvention zur Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich. Mit dieser Kooperation sollten alle älteren Konventionen hinfällig werden (Explanatory Report 1997). Einmütig erklärten beide, dass angesichts des seit den 1960er Jahren stattfindenden Wandels der Hochschulwelt (wachsende Anzahl der Hochschulen; Diversifizierung der Hochschulstrukturen; Zunahme internationaler Mobilität) nur eine gründliche Neufassung angemessen sein konnte (Lissabon-Report 1997).

Nach sechsjährigen Verhandlungen unterzeichneten 1997 die europäischen Mitgliedstaaten der UNESCO sowie die Mitgliedstaaten des Europarates die *Convention on the Recognition of Qualifications Concerning Higher Education in the European Region* (Lissabon-Konvention). Neu an dieser, auf wechselseitiger Anerkennung basierenden Vereinbarung war nicht nur, dass sich die Unterzeichner dazu verpflichteten, die Anerkennungsverfahren transparent und gerecht zu gestalten. Sondern vor allem, dass zur Überwachung und zur Durchführung der praktischen Anerkennung das bereits 1994 geschaffene *European Network of National Information Centres on Academic Recognition and Mobility* (ENIC) beauftragt wurde. Dieses Netzwerk ist ein Pendant zum 1984 im Rahmen des ERASMUS-Programms installierten *Network for Academic Recognition Informations Centres* (NARIC) der Europäischen Union.

Zur Erleichterung der Anerkennung empfahlen im Jahre 1998 die *EU*, der *Europarat* und die *UNESCO* den europäischen Staaten, ein standardi-

sirtes, englischsprachiges Diploma Supplement einzuführen. Damit sollten Informationen zum Hochschulsystem, Erläuterungen zur Art des Hochschulabschlusses, zum Status der Hochschule, zur Struktur des Studiengangs, zum Studienverlauf und den erbrachten Leistungen und Bewertungen erfasst werden (Hahn 2004: 224). Diese Art der Zeugnisergänzung war bereits zehn Jahre zuvor dem Europarat und der UNESCO von den beiden Hochschulforschern Carin Berg und Ulrich Teichler (1988) vorgeschlagen worden. Ziel war, die „versteckten Informationen“ eines Studienabschlusses zu explizieren und – strategisch betrachtet – die Mobilität innerhalb Europas zu erleichtern.

1.3.3 Die Europäische Union – Maastricht und die Folgen

Die Transformation zur Europäischen Union war nicht nur ein höchst ambitioniertes Vorhaben. Es basierte, wie schon früher, auf einer umfassenden Ergänzung des Vertragswerks. Der 1993 in Kraft getretene Vertrag über die Europäische Union, bekannt unter dem Titel Maastricht-Vertrag, wies für das Feld der Bildungspolitik eine substanzielle Neuheit auf. Zum einen wurde dieses Politikfeld erstmals explizit und umfassend vertraglich fixiert. Zum anderen wurde dadurch zugleich die Zuständigkeit der Kommission streng limitiert. Mit den Artikeln 126 und 127 (später 149 und 150), die sich auf Bildung allgemein oder auf die berufliche Bildung beziehen, wurde der Zuständigkeitsrahmen für die folgenden EU-europäischen Diskussionen eindeutig festgezurr.

Mit der Aufnahme dieser Artikel fällt Bildungspolitik zum ersten Mal in den Primärbereich des Gemeinschaftsrechts. De Wit und Verhoeven interpretieren diesen Umstand unter anderem als ein Bekenntnis zur wirtschaftspolitischen Relevanz von Bildung (2001: 206). Implizit wurde damit die über die Zeit gewachsene Bedeutung der Kommission, der Erfolg der europäischen Aktionsprogramme wie auch die Tatsache, dass die Gemeinschaft diese Programme finanziert, anerkannt. Zugleich ist ein wesentliches Merkmal dieser Festlegung, dass die hochschulpolitischen Ambitionen der Kommission durch eine doppelte Grenzziehung beschränkt wurden. Zum einen durch die ersten Absätze beider Artikel, die einen Zugriff der Gemeinschaft unter die strikte Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten stellten. Zum anderen durch den jeweils vierten Absatz, der jegliche Harmonisierung strikt ausschließt.

1.3.4 Die Kommission versucht Prozesse zu beschleunigen und synthetisiert Wissen

Im Vorlauf zu Maastricht und in dessen Folge versuchte die Kommission zwischen 1991 und 2000, die europäische Debatte über Hochschulpolitik über eine Synthetisierung von Wissen zu beschleunigen. So entstanden in diesem Zeitraum mehr als zehn Memoranden, Kommunikationen oder „Farbbücher“.³ Aufgrund ihrer limitierten Kompetenz blieb der Kommission – neben einer Neuauflage ihrer Förderprogramme – nur die Möglichkeit, über nicht bindende Verlautbarungen die Diskussion anzuführen und dadurch in ihrem Sinne zu lenken. Das oberste Ziel der Kommission war es, über den Rat eine gemeinschaftliche Politik zu implementieren, indem Themen gebündelt, miteinander verknüpft und mit den Aktionsprogrammen verkoppelt wurden (Fritsch 1998: 48).

Der Zweck des ersten Hochschulmemorandums (1991) lag darin, die Mitgliedstaaten „trotz Subsidiaritätsklausel stärker zu einer Gesamtschau der europäischen Hochschulsysteme, zu Transparenz und zumindest gradueller Konvergenz“ (Friedrich: 2000: 6) zu bewegen. Was als „nicht voll geglückter Versuch“ begann, so Friedrich, sei aus der Rückschau „positiver als seinerzeit zu beurteilen“ (2000: 6). Die folgenden Memoranden und Farbbücher vertieften Teilaspekte, schufen die Grundlage für die weiterführende Debatte und nicht zuletzt die besondere Rolle der EU innerhalb des Bologna-Prozesses. Hier sollten – wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird – zwar alle Akteure konzertiert werden. Dennoch kann behauptet werden, dass der EU aufgrund ihres Mitgliedschaftsstatus – sie ist seit 2001 Vollmitglied und den Teilnehmerstaaten gleichberechtigt – und ihrer finanziellen Unterstützung des Prozesses die Rolle eines *primus inter pares* zukommt.

³ COM 1991/349 final of 5 November 1991: European Commission: „Memorandum on Higher Education in the European Community“; COM 1991/388 final of 12 November 1991: European Commission: „Memorandum on Vocational Training in the EC in the nineties“; COM 1991/397 final of 11 December 1991: European Commission: „Memorandum on Open and Distance Learning in the European Community“; COM 1995, November 1995: Kommission Weißbuch: Lehren und Lernen. Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft; COM 1996, Oktober 1996: Kommission Grünbuch: Bildung – Ausbildung – Forschung: Hindernisse für die transnationale Mobilität

2 Der Bologna-Prozess – doppelte Neuordnung durch Synchronisierung

2.1 Die zwei Dimensionen der Neuordnung

Unterwirft man den Bologna-Prozess einem anatomischen Blick, so kann das Gesamtphänomen in eine Vielzahl von Aspekten und Merkmalen gegliedert werden. Der im Rahmen dieser Betrachtung zentrale Aspekt ist, dass es sich bei diesem Prozess um den Versuch einer doppelten Neuordnung handelt (Walter 2006b). Zum einen werden die strukturellen Rahmenbedingungen der europäischen Hochschullandschaft neu gefasst und wichtige Elemente neu geordnet. Diese „umfassende Neuordnung“ (Berliner Kommunikee 2003: 4) ist explizit formuliertes Ziel und bezieht sich auf die Politikinhalte. Zum anderen wird über das Verfahren und die Instrumente, die zur Erzeugung dieser Ordnung praktiziert werden, der Modus internationaler hochschulpolitischer Entscheidungsfindung verändert und die hochschulpolitischen Akteure in eine neue Konstellation zueinander gebracht. Diese Dimension, die auf das „wie“ abzielt, ist komplementär zur ersten Dimension, die das „was“ definiert, erschließt sich jedoch nur implizit. Neben diesen beiden Dimensionen eines zentralen Aspekts lässt sich die besondere Ausprägung durch drei grundlegende Merkmale – konnektiv, hybrid und evolutionär – näher erschließen.

2.2 Das Bologna-Arrangement ist konnektiv

Unter der Formel EHEA, die den geographischen und thematischen Raum bestimmt, werden Diskussionsstränge, die vor Bologna getrennt voneinander verhandelt wurden, systematisch miteinander verknüpft. In einem Vergleich der Bologna-Themen mit den vor Bologna verhandelten Themen zeigt sich, dass die Bologna-Agenda zu einem Teil aus der systematischen Verknüpfung vormals getrennter Themenstränge besteht. Erinnerung sei hier nur an Annerkennungsproblematik, die Frage der Mobilität, Diskussionen über das lebenslange Lernen und an die europäische Dimension. Sie waren allesamt in unterschiedlicher Stärke und in verschiedenen Schüben seit den 1950er Jahren für den europäischen hochschulpolitischen Diskurs zentral. Dieses Muster spricht für eine Kontinuität. Überraschend und innovativ ist dagegen die Zielsetzung einer europaweiten Geltung dreigliedriger Studienstrukturen wie auch die Forderung ei-

ner einheitlich gestrickten Qualitätssicherung. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Agenda konnektiv angelegt ist. Sie verknüpft unterschiedliche Themenstränge in einer an Kompatibilität ausgerichteten Agenda, der Bologna-Agenda.

Betrachtet man die neu entstandene Akteurskonstellation, so zeigt sich, dass alle relevanten Akteure europäischer Hochschulpolitik über das Bologna-Arrangement miteinander verknüpft wurden. Direkt beteiligt sind die internationalen Regierungsorganisationen: Europarat, UNESCO, EU und indirekt beteiligt ist die OECD. Ferner sind intermediäre Organisationen und funktionale Netzwerke beteiligt: EUA, ESIB, EURASHE, ENQA, UNICE, EI und ENIC/NARIC.⁴ Und schließlich umfasst der Bologna-Prozess insgesamt 46 Teilnehmerstaaten, nicht vertreten sind Monaco, San Marino und Weißrussland. Diese Mitgliederzahl entspricht nominal der des Europarats. Von daher ist der Mitgliedschaftsraum des Bologna-Prozesses nahezu deckungsgleich mit dem des Europarats oder der UNESCO. Er übersteigt jedoch den der EU oder der OECD bei Weitem. Über das spezielle Organisationsprinzip werden – neben den Mitgliedstaaten – die Organisationen und Verbände als Berater innerhalb des Steuerungsgremiums Bologna-Follow-Up-Gruppe (BFUG) sukzessiven eingebunden und am Agenda-Setting beteiligt.

2.3 *Das Bologna-Arrangement ist hybrid*

Das Verfahren zur Erzeugung der neuen Hochschulstrukturen erweist sich in seiner Form als eine Mischung unterschiedlicher verhandlungs- und entscheidungstechnischer Elemente. Im Grundmuster folgt der Bologna-Prozess dem weithin erprobten Mechanismus eines internationalen Regimes. Regime zeichnen sich durch eine problemfeldspezifische Definition und Koordination aus und bilden den „initial mode“ (Scharpf 2000) zahlreicher internationaler Vereinbarung und Verträge, nicht zuletzt innerhalb der EU. Als ein weiteres Element kann der so genannte internationale „Konferenzmechanismus“ (Simonis 2004) identifiziert werden. Die Triebfeder dieses Mechanismus besteht in der systematischen

⁴ European University Association (EUA); European Student Information Bureau/National Unions of Students in Europe (ESIB); European Association of Institutions of Higher Education (EURASHE); European Network on Quality Assurance (ENQA); Union des Confédérations de l'industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE); Education International (EI)

Hintereinanderschaltung von Folgekonferenzen. Die sich daraus ergebende Follow-Up-Struktur ist Voraussetzung für eine evolutionär angelegte Agenda-Gestaltung. Drittes Element ist die im Kontext der EU entstandene offene Methode der Koordination, die auf wechselseitige Anpassung und das Auslösen reziproker Lernprozesse angelegt ist. Aus der Kreuzung dieser dreier Elemente ergibt sich die spezifische Eigenheit des Bologna-Mechanismus.

Dieses hybride Muster pflanzt sich fort in der Einbeziehung anderen Regelungssystemen, die unterschiedliche inhaltliche Aspekte abdecken. Die Verschmelzung mit anderen Regimen, auch als *nested regime* bezeichnet, markiert die generelle Offenheit der Bologna-Konstruktion. Dies lässt sich an vier Dimensionen festmachen:

- Grenzbestimmung: Eine zentrale Frage des Bologna-Regimes ist, an welche Kriterien sich die Teilnahme knüpft. War zu Beginn des Prozesses der Mitgliedschaftsraum der EU mit seinen Kriterien maßgeblich, so wendete sich dies mit Aufnahme des Europarats als beratendes Mitglied der Follow-Up-Gruppe in Berlin 2003. Zum entscheidenden Merkmal wurde die Mitgliedschaft am Europäischen Kulturabkommen, einer Konvention des Europarats aus dem Jahr 1954. Damit stand die Teilnahme am Bologna-Prozess potenziell 48 Staaten offen. Darin spiegelt sich unter anderem, dass der Europarat von Beginn an über einen weiter gefassten Europabegriff als die EG/EU verfügte.
- Anerkennung: Auf derselben Konferenz wurde für die Frage der Anerkennung von Studienabschlüssen die 1997 von Europarat und UNESCO initiierte *Lissabon-Konvention*, die seitdem als wesentlicher Baustein des Bologna-Arrangements gilt, für alle Bologna-Teilnehmerstaaten verpflichtend. Bis dahin galt lediglich die Empfehlung zur freiwilligen Teilnahme. Waren dieser Forderung bis Bergen (2005) 36 von 45 Bologna-Staaten nachgekommen, so hatten bis London (2007) 38 von 46 Staaten diese Konvention ratifiziert. Mit dieser Verpflichtung auf eine Konvention, die außerhalb des Bologna-Regimes getroffen worden war, wurde zugleich einer wesentlichen Position des Europarats Rechnung getragen (Europarat 2003).
- Mobilitätsförderung: Zu diesem Themenkomplex schließt der Bologna-Prozess an die Förderprogramme der EU an.

- Externe Dimension der Qualitätssicherung: Für den EHEA ist von Anfang an nicht nur die nach innen gerichtete Wirkung wichtig. Ziel ist es, den EHEA auch nach außen, das heißt global, attraktiv zu machen. Zur Entwicklung gemeinsamer Richtlinien der grenzüberschreitenden Hochschulbildung (Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education) sind die OECD in Zusammenarbeit mit der UNESCO beauftragt. Dieser Umstand führt einen eingangs erwähnten und zwischendurch ausgeblendeten Akteur europäischer Hochschulpolitik, die OECD, zurück in die Arena der europäischen Hochschulpolitik und verkoppelt auch ihn mit dem Bologna-Projekt.

Ingesamt lässt sich festhalten, dass der Bologna-Prozess auf der horizontalen Ebene nicht nur über eine große Offenheit verfügt, sondern auch über die Kapazität, Regelsysteme aus anderen Regelungsräumen zu inkludieren und miteinander zu kreuzen. Diese Überlagerungsstruktur trägt zu dem spezifisch hohen Komplexitätsgrad des Bologna-Prozesses bei.

2.4 *Das Bologna-Arrangement ist evolutionär*

Das Projekt zur Schaffung des EHEA ist ein auf zwölf Jahre angelegter Entwicklungsprozess. Der oben genannte Konferenzmechanismus (Initialisierungs-Konferenz und Folge-Konferenzen im zweijährigen Rhythmus) ermöglicht eine evolutionäre Veränderung mehrerer Teilaspekte:

- sprunghafte Expansion des Mitgliedschaftsraums: Sorbonne (1998) 4, Bologna (1999) 29, Prag (2001) 33, Berlin (2003) 40, Bergen (2005) 45, London (2007) 46.
- sukzessive Verkoppelung mit Organisationen und Netzwerken: EU-Kommission, Europarat, EUA, EURASHE, ESIB in Prag; UNESCO, ENIC/NARIC in Berlin; ENQA, UNICE, EI in Bergen.
- schrittweise Erweiterung und Neubewertung der Prioritäten der Ziele und Maßnahmen der Bologna-Agenda. Hier lassen sich graduelle oder substanzielle Veränderungen feststellen. Der Einfluss von Positionen neu hinzugekommener Akteure auf die Deklarationstexte lässt sich zum Teil im Wortlaut nachvollziehen.

Als Beispiel für dieses evolutionäre Merkmal, soll hier ein knapper Exkurs auf die Entwicklung des Themenbereichs Qualitätssicherung (QS) genügen. War dieser Aspekt in der Sorbonne-Erklärung noch ausgeblen-

det, so tauchte die QS in den Deklarationen von Bologna und Prag zwar auf, rangierte aber nicht an erster Stelle, sondern hatte lediglich empfehlenden Charakter. Sie war unspezifisch formuliert, wenngleich europaweit geltende, vergleichbare Kriterien und Methoden erwünscht waren. Zwischen Bologna und Prag formierte sich für Fragen zur QS ein europäisches Netzwerk, das ab 2004 unter dem Akronym ENQA bekannt werden sollte. Die Wurzeln dafür lagen in einem von der EU finanzierten Pilotprojekt, das Mitte der 1990er Jahre ins Leben gerufen worden war. In Prag wurde der Teilaspekt QS dann näher spezifiziert. Gefordert wurde eine engere Kooperation zwischen den Qualitätssicherungsnetzwerken und den Anerkennungsagenturen wie auch eine engere Zusammenarbeit der Bologna-Staaten mit der ENQA (Prag 2001: 4).

Eine grundsätzliche Neubewertung brachte die Berliner Konferenz. Der QS wurde die Eigenschaft zugeschrieben, „Dreh- und Angelpunkt“ (Berlin 2003) des Europäischen Hochschulraums zu sein. Damit wurde eine 2001 vom Dachverband der Universitäten in Salamanca formulierte Position, „Quality as the fundamental building stone“ (EUA 2001) zu begreifen, aufgegriffen und zu einer Priorität der Bologna-Agenda erhoben. Die Verantwortung für die QS sollte von den Hochschulen selbst übernommen werden. Ferner wurde der Aufbau von nationalen QS-Systemen gefordert, denen folgende Aufgaben zufallen sollten: Einrichtung von Akkreditierungs- oder Zertifizierungssystemen, Festlegung der Zuständigkeiten, Verpflichtung zur Evaluation von Programmen und Institutionen, Veröffentlichung der Ergebnisse (Berlin 2003: 3). Zur Absicherung dieses Zieles wurde ENQA in den Kreis beratenden Organisationen aufgenommen, der das Steuerungsgremium des Bologna-Prozesses unterstützt. Die so genannte E4-Gruppe, die aus EUA, EURASHE, ESIB und der ENQA besteht, wurde für das weitere Verfahren mit der Ausarbeitung von „Normen, Verfahren und Richtlinien“ (Berlin 2003: 4) beauftragt.

Verwies die Deklaration von Bergen darauf, dass die internationale Zusammenarbeit in Qualitätsfragen noch zu gering und die Einbeziehung der Studierenden nur mangelhaft entwickelt sei (Bergen 2005: 3), konnte hierfür das Londoner Kommunikee bereits erste Verbesserungen vermelden. Zum Gravitationszentrum der QS-Diskussion entwickelt sich die E4-Gruppe, die seit 2006 das jährlich stattfindende European Quality Assurance Forum ausrichtet. Um einen Zugriff auf verlässliche Informationen in Fragen der QS zu ermöglichen, errichtet die E4-Gruppe ein Register of European Higher Education Quality Assurance Agencies (London 2007: 4).

2.5 *Konzertierung und Synchronisierung statt „Gleichzeitigkeit der Ungleichzeitigkeit“*

Wendet man den Blick von der Detailebene ab und sucht nach einer integrativen Klammer, dann zeigt sich folgende Besonderheit des Bologna-Arrangements. Die polyzentrische Konstellation der hochschulpolitischen Akteure wird nicht aufgehoben, sondern themenbezogen an *einem* Verhandlungstisch zusammengeführt. Hinzu kommt, dass sie um einen großen Kreis nichtstaatlicher Akteure erweitert wird. Dies hat nicht nur eine Erhöhung der beteiligten Akteure zur Folge, sondern führt auch dazu, dass die Akteure durch die Möglichkeit zur Teilhabe am Agenda-Setting-Prozess aufgewertet und die in der Agenda formulierten Interessen und Positionen pluralisiert werden.

Galt für den klassischen steuerungstheoretischen Ansatz die Unterscheidung zwischen „Steuerungs-Subjekte“ und „Steuerungs-Objekte“ (Mayntz 2005: 15) als konstituierend, so richtet der seit einiger Zeit diskutierte Governance-Ansatz sein Augenmerk auf die Aufhebung dieses Gegensatzes. Ferner wird mit diesem Ansatz zu erfassen versucht, *wie* staatliche und nicht-staatliche Akteure in einem „komplexen institutionellen Arrangement“ (Benz 2003: 6) über miteinander verkoppelt werden. Das Bologna-Arrangement zeigt, dass auf der horizontalen (internationalen) Ebene die Adressaten der Neuordnung über ihre europäischen Dachverbände (EUA, EURASHE, ESIB) am Definitionsprozess der Bologna-Agenda teilhaben.

Neben dem oben erwähnten hybriden Charakter zeigt sich noch ein weiterer Verflechtungscharakter, der hier nur erwähnt werden soll (vgl. dazu ausführlich Witte 2006: 24ff.). Die internationale Ebene, auf die dieser Beitrag fokussiert, ist nur eine von insgesamt drei Ebenen des Gesamtprozesses. Während diese horizontale Ebene durch ein völkerrechtlich unverbindliches Regime („soft politics“) gekennzeichnet ist, zeichnet sich die „zweite Ebene“ (Friedrich 2005: 134), die nationale Ebene, genau durch das Gegenteil aus. Hier werden aus der internationalen Selbstverpflichtung heraus verbindlich geltende Bestimmungen generiert („hard politics“). Der eigentliche Ort der Implementation findet sich auf der institutionellen (Mikro-) Ebene, den einzelnen europäischen Hochschulen. Diese Mehrebenenstruktur trägt neben der oben genannten Verkoppelung unterschiedlicher Regime zur Komplexität wie auch zur Unübersichtlichkeit des Gesamtvorhabens in erheblichem Maße bei.

3 Kontinuität und Diskontinuität – ein Fazit

Die Ausgangsfrage dieses Beitrags war, ob der Bologna-Prozess einen Bruch mit dem bislang bekannten Muster europäischer Hochschulpolitik darstellt oder ob er sich entlang eines Pfades entwickelt der von beharrlichen Machtkonstellationen geprägt ist. Dafür lassen sich in zwei Teilantworten finden.

Mit dem Bologna-Prozess wird die *vertikale Machtrivalität* nicht überwunden. Das dafür erzeugte Verfahren bestätigt und verfestigt vielmehr das alte Muster. Diese Abwehr von substanziellen hochschulpolitischen Kompetenzen jenseits der nationalstaatlichen Grenzen wurde bereits im Rahmen der EU aufrecht erhalten, wie der Maastrichter Vertrag zeigt. Die von De Wit und Verhoeven (2000) aufgeworfene Frage, ob die EU Hochschulpolitik „with or against the member states?“ betreibt, könnte angesichts des Bologna-Arrangements auch umgedreht beantwortet werden: Die Mitgliedstaaten der EU machen mit dem Bologna-Prozess Hochschulpolitik auch unter Einbeziehung der Europäischen Kommission. Auf Kontinuität verweist in diesem Zusammenhang auch, dass sukzessive alle vier seit 1946 entstandenen internationalen Regierungsorganisationen am Bologna-Prozess beteiligt werden. Ihre historisch gewachsene funktionale Arbeitsteilung bleibt trotz aller Modifikationen stabil. Über ihre unterschiedlichen Mitgliedschaftsräume und thematischen Schwerpunkte bilden sie Schnittstellen zu einzelnen Themenbereichen der Bologna-Agenda: die *EU* zu Fragen der Mobilität, der *Europarat* und die *UNESCO* zur Anerkennung, die *UNESCO* und die *OECD* zur Qualitätssicherung in der grenzüberschreitenden Hochschulbildung.

Die eigentliche Innovation des Bologna-Prozesses liegt in der Konzeption seines Gesamtarrangements. Nicht nur die neue Ordnungsvorstellung für die europäische Hochschullandschaft, sondern auch das Verfahren verweisen insgesamt betrachtet auf einen Bruch mit den vorherigen Mustern.

Für das strategische Ziel eines konvergent angelegten und gleichermaßen an Vergleichbarkeit (nach innen) wie Wettbewerbsfähigkeit (nach außen) ausgerichteten europäischen Hochschulraums werden die einzelnen Elemente in einem Gesamtsystem neu geordnet. Zeitlich betrachtet, lassen sich für einzelne Debatten und Maßnahmen wie zum Beispiel der Anerkennung, der Mobilität, der europäischen Dimension oder dem Lebenslangen Lernen viele frühe Belege finden – so dass man behaupten

kann, dass es sich dabei um altbekannte Themen der europäischen Debatte handelt. Das Neue am Bologna-Prozess liegt aber darin, dass diese einzelnen Themenstränge in einer einzigen, evolutionär angelegten Agenda zusammengeführt und miteinander verknüpft werden. Überraschend und in manchen Staaten hoch kontrovers war allerdings die zum Leitmodell erhobene Umstellung auf einen dreifach gestuften Studienverlauf, der einzelne nationale Traditionen sehr tief greifend verändert.

Das Kooperations- und Koordinationsmuster des Bologna-Prozesses kann als eine doppelte Absage an traditionelle Modelle verstanden werden. Zum einen schließt es – die Prognose sei hier gewagt – auf lange Zeit jede Möglichkeit supranationalistischer Erwägungen seitens der Europäischen Kommission aus. Zum anderen kann es aber auch als Abwendung von der klassischen Form des Intergouvernementalismus verstanden werden. Mit seiner umfassenden Einbeziehung der hochschulpolitischen Stakeholder ist das Bologna-Arrangement ein Beispiel für einen unter dem Begriff Governance diskutierten Koordinationsmodus. Die eingangs erwähnte *horizontale Rivalität* ist durch dieses Arrangement überflüssig geworden. Sie wird dadurch vielmehr eingehegt und in eine Art funktionaler Arbeitsteilung überführt.

Konnte für den Zeitraum zwischen 1946 und 1998 die oben erwähnte Formel der „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ als gemeinsamer Nenner gefunden werden, so zeigt das mit dem Bologna-Prozess generierte Muster eine andere Charakteristik: Zur Erzeugung einer *kompatiblen* europäischen Hochschulstruktur werden alle relevanten Akteure *konzentriert* und über einen neu geschaffenen Koordinationsmechanismus in ihrem Handeln *synchronisiert*.

Literatur

- Beloff, Max 1958: Europa und die Europäer. Eine internationale Diskussion. Köln: Verlag für Politik und Wirtschaft (zugleich 1958: Europe and the Europeans. London: Chatto & Windus)
- Benz, Arthur 1999: Der deutsche Föderalismus. In: Ellwein Thomas/Holtmann, Everhard (Hg.) 1999: 50 Jahre Bundesrepublik. Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 135-153
- Benz, Arthur 2003: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance. Eine Einführung. Kurs 3203 der FernUniversität in Hagen. S. 13-31

- Bergen Kommunikee 2005: Der Europäische Hochschulraum – die Ziele verwirklichen. Communiqué der Konferenz der für die Hochschulen zuständigen Ministerinnen und Minister, Bergen 19.-20. Mai 2005
- Bologna Declaration 1999: Joint Declaration of the European Ministers of Education
- Berg, Carin /Teichler, Ulrich 1988: Unveiling the Hidden Information in Credentials: A Proposal to Introduce a ‚Supplement to Higher Education Diplomas‘. In: Higher Education in Europe, Vol. 13. Heft 3. S. 13-24
- Berlin Communiqué 2003: Realising the European Higher Education Area. Communiquée of the Conference of Ministers Responsible for Higher Education. Berlin, 19.9.2003
- Bertelsmann 1992: Hochschulpolitik international: Trends – Probleme – Lösungsansätze. Eine Ländervergleichende Synopse von Leo Goedegebuure, Frans Kaiser, Peter Maassen, Lynn Meek, Frans van Vught, Egbert de Veert. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Coester, Franz 1978: Europäische Bildungspolitik aus Sicht der Bundesregierung. In: Mickel 1978. S. 24-29
- Dahrendorf, Ralf 1965: Bildung als Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik. Hamburg
- De Wit, Kurt /Verhoeven, Jef 2001: The Higher Education Policy of the European Union: With or Against the Member States? In: Huisman, Jeroen/Maassen, Peter/Neave, Guy (Hg.): Higher Education and the Nation State. The International Dimension of Higher Education. Amsterdam, London, New York, Oxford, Paris, Shannon, Tokyo: Pergamon/Elsevier Science. S. 175-231
- EUA 2001: Salamanca Declaration. Message from the Salamanca Convention of European Higher Education Institutions: Shaping the European Higher Education Area
- Europarat 2003: (Rec. 1620/2003) Parliamentary Assembly: Council of Europe Contributions to the Higher Education Area, 8. September 2003
- Explanatory Report 1997: Council of Europe, Explanatory Report zur Lissabon-Konvention 1997.
URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/165.htm> (Zugriff am 27.7.2004)
- Friedrich, Hans Rainer 2002: Neuere Entwicklungen und Perspektiven des Bologna-Prozesses. Arbeitsberichte 04/2002. Institut für Hochschulforschung (HOF) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
- Fürst, Andreas 1999: Bildungspolitische Kompetenzen der europäischen Gemeinschaft. Umfang und Entwicklungsmöglichkeiten. Frankfurt/Main: Peter Lang
- Hahn, Karola 2004: Die Internationalisierung der deutschen Hochschulen. Kontext, Kernprozesse, Konzepte und Strategien. Wiesbaden: VS Verlag
- Henry, Miriam, Lingard, Bob, Rizvi, Fazal, Taylor, Sandra 2001: The OECD. Globalisation and Education Policy. Oxford: Elsevier Science
- Keller, Thomas 1978: Der Beitrag der UNESCO zur europäischen Zusammenarbeit im Bildungswesen. In: Mickel 1978. S. 40-44
- Kohler-Koch, Beate/Endler, Jakob 1998: Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren. In: Kohler-Koch, Beate (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen. PVS-Sonderheft 29/1998. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 169-206

- Lehmbruch, Gerhard 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel. In: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hg.) 2001: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. PVS-Sonderheft 32/2001. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 53-110
- Linsemann, Ingo 2002: Die Bildungspolitik der Europäischen Union. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Europa Handbuch. Gütersloh: Verlag Bertelsmann
- Lissabon-Konvention 1997: „Convention on the Recognition of Qualifications Concerning Higher Education in the European Region“. European Treaty Series n° 165
- Lissabon-Report 1997: Report zur Lissabon-Konvention
- List, Martin 2007: Regimetheorie. In Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Wiesbaden: VS Verlag
- London Communiqué 2007: Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world. London 18. May 2007
- Mayntz, Renate 2005: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos. S. 11-20
- Mickel, Wolfgang (Hg.) 1978: Europäische Bildungspolitik. Arbeitskreis für Europäische Integration e.V. Neuwied: Luchterhand
- Mickel, Wolfgang 1978a: Einleitung. In: Mickel 1978. S. 1-4
- Mickel, Wolfgang 1978b: Möglichkeiten und Grenzen internationaler Bildungspolitik. In: Mickel 1978. S. 12-20
- Mickel, Wolfgang 1978c: Föderalistische europäische Bildungspolitik am Beispiel des Europarates (CCC). In: Mickel 1978. S. 72-98
- Mickel, Wolfgang 1978d: EG-Bildungspolitik und die Römischen Verträge. In: Mickel 1978. S. 99-109
- Moschonas, Andreas 1998: Education and Training in the European Union. Aldershot: Ashgate
- Petit, Isabelle 2007: Mimicking History: The European Commission and Its Education Policy. In: World Political Science Review, Vol. 3, Heft 3. S. 1-25
- Prag-Kommunikée 2001: Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the Meeting of the European Ministers in Charge of Higher Education in Prague, 19.5.2001
- Simonis, Georg 2004: Weltumweltpolitik: Erweiterung von staatlicher Handlungsfähigkeit durch Global Governance?. In: Behrens, Maria (Hg.): Global Governance. Wiesbaden: VS Verlag. S. 339-374
- Teichler, Ulrich 1990: Europäische Hochschulsysteme: Die Beharrlichkeit vielfältiger Modelle. (Forschung, Bd. 647, Schwerpunktreihe Hochschule und Beruf, WZBH Kassel). Frankfurt/Main: Campus
- Tömmel, Ingeborg 2003: Das politische System der EU. München: Oldenbourg
- Vorbeck, Michael 1978: Europäische Zusammenarbeit im Bildungswesen aus Sicht des Europarates. In: Mickel 1978. S. 30-39
- Walter, Thomas 2006a: Der Bologna-Prozess. Ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik? Wiesbaden: VS Verlag
- Walter, Thomas 2006b: Hochschulbildung und Hochschulpolitik in Deutschland. Das Bologna-Projekt als Prozess einer doppelten Neuordnung. In: Simonis, Georg/Walter, Thomas (Hg.): LernOrt Universität. Umbruch durch Internationalisierung und Multimedia. Wiesbaden: VS Verlag. S. 95-130

Witte, Johanna Katharina 2006: Change of Degrees and Degrees of Change. Comparing Adaptions of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process. Enschede: CHEPS/UT. URL: <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/2006wittedissertation.pdf>