

Selected Student Paper

No. 23

Liegt Bologna bei Lissabon?

Zur Rolle der EU-Kommission im Bologna-
Prozess

von **Daniel Houben**

Oktober 2008

http://www.ipw.rwth-aachen.de/for_select.html

ISSN 1862-8117

Inhaltsverzeichnis

0. EINLEITUNG	3
1. ZUR BILDUNGSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION VOR LISSABON UND BOLOGNA.....	5
1.1 BILDUNGSPOLITISCHE AKTIVITÄTEN UND KOMPETENZEN BIS LISSABON	5
1.2 BILDUNGSPOLITISCHE LEITIDEEN VOR DEM LISSABON-PROZESS.....	7
1.3 EXKURS: DIE OFFENE METHODE DER KOORDINIERUNG (OMK)	8
1.4 ZWISCHENBETRACHTUNG	11
2. DER BOLOGNA-PROZESS.....	11
2.1 DIE BOLOGNA-ERKLÄRUNG UND DIE FOLGEKONFERENZEN.....	11
2.2 ZUR INSTITUTIONALISIERUNG DES BOLOGNA-PROZESSES.....	14
2.3. DER BEITRAG DER EU-KOMMISSION ZUM BOLOGNA-PROZESS.....	15
2.4 INHALTLICHE KONVERGENZEN ZWISCHEN DER EU-BILDUNGSPOLITIK UND DEN BOLOGNA-ZIELEN.....	16
2.5 ZWISCHENFAZIT	17
3. DER LISSABON-PROZESS	18
3.1. ZIEL DES LISSABON-PROZESSES	18
3.2 KONKRETISIERUNGEN BILDUNGSPOLITISCHER ZIELE IM LISSABON-PROZESS	19
3.2.1 Entwicklung des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“	20
3.2.2 Bildung in der Lissabon-Halbzeitanalyse.....	21
3.2.3 Hochschulpolitische Visionen der EU-Kommission.....	22
3.3 ZWISCHENBETRACHTUNG	24
4. ZWISCHEN BOLOGNA UND LISSABON: DIE ROLLE DER EU-KOMMISSION..	25
4.1 STEUERUNG DURCH FORMAL-LEGISLATIVE POLITIK.....	26
4.2. STEUERUNG DURCH TECHNOKRATISCHE KOORDINATION	28
4.3 STEUERUNG DURCH VORREITERROLLE IM POLITISCHEN DISKURS	29
4.4 ZWISCHENBETRACHTUNG	30
5. RESÜMEE	30
6. ANHANG.....	34
6.1 ARTIKEL 149 EGV	34
6.2 MEILENSTEINE AUF DEM WEG NACH BOLOGNA.....	34
6.2.1 Die Magna Charta Universitatum	35
6.2.2 Die Lissabon-Konvention	35
6.2.3 Die Sorbonne-Erklärung	36
7. LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS	37
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	41

0. Einleitung

„Bologna has become a new European higher education brand, today easily recognized in governmental policies, academic activities, international organisations, networks and media.”¹

Ob die unterschwellige Euphorie dieser Aussage treffend oder euphemistisch ist, kann sicherlich gerade aus Sicht der an der Implementierung Beteiligten trefflich diskutiert werden. Offenkundig übt der Bologna-Prozess nicht nur einen integrativen Sog auf immer mehr Staaten aus, sondern wird auch zunehmend zu einem integralen Bestandteil dessen, was seit dem Europäischen Rat im Mai des Jahres 2000 in Lissabon als „Lissabon-Prozess“ bezeichnet wird: dem Bestreben der Europäischen Union (EU) bis zum Jahr 2010 zum kompetitivsten Wirtschaftsraum der Welt zu werden. Allerdings konstituieren weder der Bologna- noch der Lissabon-Prozess selbst eine umfassende formale Basis für die faktischen Aktivitäten der Europäischen Union² in der Hochschulpolitik. Der Bologna-Prozess beruht auf intergovernmentalen Zielvereinbarungen der beteiligten Staaten und geht weit über die EU hinaus. Der Lissabon-Prozess konzentriert sich innerhalb der EU auf arbeitsmarktpolitische und ökonomische Aspekte. Gemeinsam bilden beide Prozesse zusammen einen neuartigen Rahmen für die Aktivitäten der EU, genauer, der EU-Kommission. Die Basis für das bildungspolitische Handeln der EU-Kommission wurde durch das Zusammenfallen beider Prozesse erweitert und sie erhielt dadurch eine zentrale Rolle innerhalb dieses Politikfeldes. So gesehen ergibt sich auf den ersten Blick der scheinbar paradoxe Befund, dass eine Institution, deren formale Zuständigkeiten dies nicht vorsehen, zur zentralen Akteurin europäischer Bildungspolitik avanciert.³ Zwar wurde mit dem Bologna-Prozess im Zuge der europäischen Integration kein vollkommenes Neuland betreten (vgl. Anhang 6.2), dennoch wurde eine neue Qualität und Intensität im Feld europäischer Hochschul- und Bildungspolitik erreicht.

Wenn es jedoch zutrifft, dass der Bologna-Prozess deutlich über die EU hinausgeht, sie jedoch gleichzeitig in der Verfolgung der Lissabon-Strategie die Ziele des Bologna-Prozesses als (Teil-)Ziele des ersten ausmacht und Ziele des Lissabon-Prozesses im Bologna-Prozess integriert werden, muss gefolgert werden, dass diese Entwicklungen nicht ohne zentrale AkteurInnen an der Schnittstelle beider Prozesse in Deckung gebracht werden können. Die Frage, der in dieser Arbeit nachgegangen werden soll, ist, wie die EU, vornehmlich vertreten durch die EU-Kommission, die Ziele des Bologna-Prozesses mit den Entwicklungen des Lissabon-Prozesses in Einklang zu bringen sucht.

¹ Zgaga, Pavel: Bologna Process. Between Prague and Berlin. Report to the Ministers of Education of the signatory countries, 2003, S. 7, online abrufbar unter:

http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/0309ZGAGA.PDF, letzter Zugriff am 25.10.2007

² Um die Lesbarkeit zu erleichtern wird im Text in aller Regel von der EU gesprochen, auch wenn es um Initiativen geht, die aus Zeiten stammen, in denen noch eine andere Namensgebung existierte.

³ Keeling, Ruth: The Bologna-Process and the Lisbon Research Agenda. The European Commission's expanding role in higher education discourse, *European Journal of Education*, Volume 41, No. 2, 2006, S. 203

Um sie zu beantworten wird zunächst in Kapitel 1 ein einleitender Überblick über die Bildungspolitik der EU, die ihr zugrunde liegenden Leitideen sowie der formalen Kompetenzen der Gemeinschaft für dieses Politikfeld gegeben. In einem Exkurs wird die Methode der offenen Koordinierung vorgestellt. Kapitel 2 erläutert knapp den Bologna-Prozess sowie dessen strukturelle Entwicklungen bis zur Konferenz in London 2007 und der unmittelbare inhaltliche und finanzielle Beitrag der EU zum Prozess wird skizziert. Kapitel 3 stellt den Lissabon-Prozess unter besonderer Berücksichtigung seiner bildungspolitischen Aspekte vor. Alle in diesen Kapiteln gemachten Ausführungen müssen freilich an der Oberfläche bleiben, um den Umfang der Arbeit nicht zu sprengen. Das vierte Kapitel widmet sich der Analyse der Tätigkeiten der EU-Kommission. Differenziert in drei Kategorien (formal-legislativ, technokratisch und diskursiv) werden Steuerungspraxen der Kommission dargestellt und darüber die Art und Weise ihrer Einflussnahme herausgearbeitet. Die Arbeit schließt mit einem Resümee und grundsätzlichen Bewertungen im fünften Kapitel. Einige Ausführungen im Anhang ergänzen diese Arbeit. Bedingt durch die Synchronität der hier dargestellten Ereignisse und der Unmöglichkeit diese im Rahmen eines Textes entsprechend wiederzugeben, ergeben sich innerhalb der jeweiligen Kapitel einige Querverweise und inhaltliche Vorgriffe auf Darstellungen in späteren Abschnitten.

Ich war gezwungen, einige Beschränkungen in der Darstellung respektive der Bewertung der für diese Arbeit maßgeblichen Dokumente vorzunehmen. Ganzheitliche wissenschaftliche Darstellungen über die beiden Prozesse existieren zudem bisher kaum. Die existierenden räumen der Frage des Einflusses der EU-Kommission wenn überhaupt nur eine sehr ungeordnete Rolle ein⁴. Daher bleibt keine Alternative zu den einführenden Darstellungen, was die Tiefe der anschließenden Untersuchungen einengt. Ich musste mich daher hauptsächlich auf Arbeitspapiere, Kommuniqués, Beschlüsse, usw. beziehen.

⁴ vgl. Walter, Thomas: Der Bologna-Prozess, Opladen, 2006. (Walters Buch stellt die aktuell wohl kompletteste Darstellung des Bologna-Prozesses in der deutschen Literatur dar. Hervorzuheben ist m.E. die Vorstellung der einzelnen am Prozess beteiligten internationalen NGOs. Leider endet sie rein zeitlich gesehen zur Konferenz von Bergen und geht der Frage nach der Rolle der EU relativ wenig nach.)

1. Zur Bildungspolitik der Europäischen Union vor Lissabon und Bologna

Die in den kommenden Kapiteln skizzierten bildungspolitischen Entwicklungen innerhalb des Bologna- und Lissabon-Prozesses lassen sich ohne Rückgriff auf die Aktivitäten und Kompetenzen der EU im Feld der Bildungspolitik vor Beginn des neuen Millenniums nicht adäquat erfassen. Formal verfügen die Organe der EU im Feld der Bildungspolitik nur über eingeschränkte Kompetenzen (vgl. Absatz 1.2 sowie Anhang 6.1). Der Hauptfokus der gemeinschaftlichen Politik und damit auch das politische Mandat ihrer Organe ist seit jeher auf andere Politikbereiche gerichtet.⁵ Um die Tätigkeiten der EU-Kommission gerade vor diesem Hintergrund richtig einordnen zu können, müssen sie in den Kontext der bisherigen Aktivitäten der EU und der Entwicklungen ihrer Möglichkeiten innerhalb des Politikfelds Bildung gestellt werden. Dies soll die kommende Darstellung, konzentriert auf wesentliche Meilensteine, leisten. Der Exkurs zur Methode der offenen Koordinierung erscheint an dieser Stelle notwendig, da sie einerseits eine Erweiterung der Möglichkeiten der Gemeinschaft außerhalb des vertraglichen Rahmens schafft und andererseits in den kommenden Kapiteln als Steuerungsmethode immer wieder aufgegriffen wird.

1.1 Bildungspolitische Aktivitäten und Kompetenzen bis Lissabon

In den Vorläuferorganisationen und Vertragswerken auf dem Weg zur EU wurde Bildungspolitik nicht berücksichtigt. Weder im Pariser Vertrag von 1951 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), noch in den Römischen Verträgen, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) begründeten, fanden sich bildungspolitische Ziele oder Aufträge. Erst der EWG-Vertrag enthielt einige vage Regelungen zur Berufsbildung, da die zu Grunde liegende Motivation wirtschaftlicher Natur war.⁶ 1976 verabschiedete der Rat der MinisterInnen für Bildung ein erstes gemeinschaftliches Programm zur gemeinsamen Bildungsarbeit.⁷ Als dessen Grundlage wird gemeinhin der „Dahrendorf-Bericht“ gesehen, der 1974 unter dem Namen „Das Bildungswesen in der EG“ vorlegt wurde. Darin wird die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Aktionen betont, allerdings bei gleichzeitigem Erhalt der Heterogenität der verschiedenen Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten.⁸ In dem Programm von 1976 finden sich unter anderem folgende Ziele: Förderung von engen Beziehungen zwischen den Bildungssystemen in Europa, Förderung physischer und virtueller Mobilität von Studierenden, Verbesserung und Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den

⁵ vgl.: Linseman, Ingo, Die Bildungspolitik der Europäischen Union, S.523ff, in Weidenfeld, Werner (Hg.), Europa Handbuch, Bonn, 2002.

⁶ vgl.: Schmuck, Otto, Motive, Leitbilder und Etappen der Integration, Information zur politischen Bildung, Bonn 2003, S. 12f.

⁷ vgl.: Linseman, Ingo, a.a.O.

⁸ vgl.: Müller-Solger, Hermann, Bildung und Europa: Die EU-Fördermaßnahmen, 2. völlig neubearbeitete Aufl. Bonn 1997, S. 18f.

Hochschulen, verbesserte Möglichkeit zur gegenseitigen Anerkennung von Hochschuldiplomen und Studienleistungen, Verbesserung der fremdsprachlichen Kenntnisse sowie Verwirklichung der Chancengleichheit für den Zugang zu allen Bildungsformen.⁹

Es wird noch offensichtlich werden (vgl. Kapitel 2.1), dass die ersten vier dieser Ziele zumindest nominell deckungsgleich zu den primären Bologna-Zielen sind.¹⁰ Nennenswerte Aktivitäten folgten diesen Zielen nicht, da auch die Zuständigkeiten nicht hinreichend geklärt waren. (Hier wären lediglich die Diplomanerkennungsrichtlinien von 1988 erwähnenswert.¹¹) Eine Zäsur folgte 1989 durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EUGH). Der EUGH entschied, dass sich die Gemeinschaft über gemeinsame Programme an der Bildungspolitik beteiligen dürfe, stärkte dadurch deren Spielraum und setzte die Rahmenbedingungen fest: Die EU darf formal über Programme nicht hinausgehen und ist dabei an die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten gebunden.¹² Im Bereich des Hochschulwesens kam die Gemeinschaft diesem Auftrag vor allem über Programme wie ERASMUS und SOKRATES¹³ nach. Der Vertrag von Maastricht gab dem europäischen Integrationsprozess in mehreren Politikbereichen einen Schub. Die Bildungspolitik wurde erstmals, dem EUGH-Urteil folgend, in Form des Kapitels „Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ in Titel VIII in das Vertragswerk miteinbezogen. Im Vertrag von Maastricht wurden die gegenwärtigen rechtlichen Grundlagen für die Bildungspolitik in den Artikeln 126 (Allgemeine Bildung) und Artikel

⁹ vgl.: ebd.

¹⁰ Je nach Lesart könnte das fünfte der obigen Ziele als Teilaspekt der europäischen Dimension interpretiert werden. Inwiefern „Verwirklichung der Chancengleichheit“ mit der Berücksichtigung der sozialen Dimension zu analogisieren ist, kann kaum bewertet werden, da weder das eine noch das andere eine hinreichende Überführung in konkrete Maßnahmen erfuhren. Wie noch zu zeigen sein wird, spielt das Thema für die Finanzierung der Hochschulen innerhalb der EU-Kommission eine ambivalente Rolle.

¹¹ vgl.: Müller-Solger, Hermann: *Bildung und Europa: Die EU-Fördermaßnahmen*, 2. völlig neu bearbeitete Aufl. Bonn 1997, S. 18f.

¹² vgl.: Linsemann, Ingo, a.a.O.

¹³ Seit ihrem Bestehen hat die EU-Kommission ihre Aktivitäten innerhalb der Bildungspolitik stets erweitert. Zunächst die Berufsausbildung, begründet wegen freier Arbeitsplatzwahl auf dem internationalen Markt. Dann kam ERASMUS, das die EU-Kommission im Feld der Bildungspolitik etablierte (vgl.: Keeling, Ruth: a.a.O., S. 204). Auf Basis der zwei Bildungsartikel des Maastrichter Vertrages musste das Handeln der EU im bildungspolitischen Bereich neu definiert werden. Im Jahre 1995 wurden mit LEONARDO DA VINCI und SOKRATES zwei Aktionsprogramme ins Leben gerufen, die vormalige Aktionsprogramme und Projekte vereinigen. Ihre besonderen Schwerpunkte sind die Förderung der Mobilität sowie die Förderung der europäischen Dimensionen in der Curriculumentwicklung und des Fremdsprachenlernens der Studierenden, der SchülerInnen und Lehrenden insgesamt. Aktuell befinden sich diese Programme in ihrer dritten Phase. SOKRATES fördert die Europäische Dimension in der Schulbildung und die Zusammenarbeit der Hochschulbildung, die Erwachsenenbildung und den Sprachunterricht. Es umfasst die Unterprogramme COMENIUS, ERASMUS, GRUNDTVIG, LINGUA und MINERVA (vgl.: Leschinsky, Achim: *Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens in: Cortina, Kai S. et al. (Hg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 2003, S. 157f). Das finanzielle Gesamtbudget der zweiten Phase von SOKRATES betrug 1,85 Milliarden Euro (vgl.: ebd.). LEONARDO DA VINCI soll dagegen im Bereich der Beruflichen Bildung internationale Projekte, den Erwerb sprachlicher und kultureller Kompetenz und transnationale Netze für Fachwissen und Wissenstransfer in Europa fördern und die Entwicklung und den Transfer von Innovation und Qualität verbessern (vgl.: ebd.). Das Budget der zweiten Phase des Programms betrug 1,15 Mrd. Euro (vgl.: ebd.). Im Oktober 2005 gab die Kommission bekannt, dass mittlerweile etwa 90 % aller Hochschulen an ERASMUS beteiligt sind. (vgl.: European Commission, *Erasmus networks now cover nine-tenths of Europe's universities*, Press release (IP/05/1313), Brüssel, 2005.)

127 (Berufliche Bildung)¹⁴ verankert.¹⁵ Sie weiten nicht nur Artikel 128 EWGV, sondern auch die Entscheidungs- und Handlungsermächtigungen der gemeinschaftlichen Organe aus.¹⁶ So heißt es, gewissermaßen die bisher skizzierten Entwicklungen zusammenfassend, in Artikel 126:

„(1) Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.“¹⁷

Die Grenzen gemeinschaftlicher Rechte werden somit präzisiert, bleiben allerdings deutlich eingeschränkt. Die politische Verantwortung für das Bildungswesen selbst verbleibt also weiterhin bei den Mitgliedstaaten.¹⁸

1.2 Bildungspolitische Leitideen vor dem Lissabon-Prozess

Dass die bildungspolitischen Aktivitäten der EU nicht isoliert von ihren übrigen politischen Tätigkeiten und Leitprinzipien betrachtet werden dürfen, verdeutlicht unter anderem das 1993 von Jacques Delors herausgegebene „Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Das erklärte und im Titel bereits implizierte instrumentelle Ziel der darin unterbreiteten Handlungsoptionen für die Gemeinschaft ist die Reduktion der Arbeitslosigkeit sowie die Stärkung des ökonomischen Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit. Zwar sind bildungspolitische Maßnahmen darin nur ein Randaspekt und beziehen sich eher auf die Berufsausbildung, die Grundhaltung die hier der Bildung gegenüber geäußert wird, ist jedoch bis heute charakteristisch geblieben:

„Education and training are expected to solve the problems of the competitiveness of businesses, the employment crisis and the tragedy of social exclusion and marginality - in a word, they are expected to help society to overcome its present difficulties and to control the profound changes which it is currently undergoing.“¹⁹

Diese Grundhaltung setzte sich deutlich erkennbar in dem zwei Jahre später von der EU-Kommission vorgelegten „Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung: Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ fort. Mit Bezug auf die Artikel 126 und 127 des Maastrichter Vertrages heißt es dort:

„Die Politik in den Bereichen Ausbildung und Lehre als wesentlicher Faktor zur Verbesserung der Beschäftigungslage und der Wettbewerbsfähigkeit muss verstärkt werden; [...]“²⁰

¹⁴ Bei den Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza wurde aus Artikel 126 der Artikel 149 und aus Artikel 127 wurde Artikel 150.

¹⁵ vgl. Anhang 6.1 .

¹⁶ vgl.: Thiele, Burkard, Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft: Chancen und Versäumnisse der EG-Bildungspolitik zur Entwicklung des Europas der Bürger, Münster 2000, S. 154.

¹⁷ Europäische Union: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. C 321E vom 29. Dezember 2006, Brüssel, 2006, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>, letzter Zugriff am 21.10.2007, Artikel 149.

¹⁸ vgl. Fabian, Barbara, EU-Handbuch zur Bildungspolitik: Themen und Fakten, Bonn 2000, S. 10.

¹⁹ European Commission, White paper on growth, competitiveness and employment: The challenge and ways forward into the 21st century, COM (93)700 final, Brüssel, 1993

²⁰ Europäische Kommission, Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung: Lehren und Lernen - Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft, COM (95)590, Brüssel, 1995.

Die in den beiden Weißbüchern vorgeschlagenen Handlungsfelder und Maßnahmen sind für die weiteren Untersuchungen nicht von unmittelbarer Bedeutung. Wichtiger ist indes das hier aufgedeckte Verständnis von Bildung bzw. der Ziele von bildungspolitischen Maßnahmen. Welches sich, wie noch gezeigt wird, in der Lissabon-Strategie fortsetzen wird. Das in den kommenden Kapiteln ausgebreitete Bildungsverständnis stellt demnach keine neuartige Entwicklung dar und erwächst nicht allein aus dem Lissabon- oder Bologna-Prozess.

1.3 Exkurs²¹: Die offene Methode der Koordinierung (OMK)

Wie in den vorhergehenden Ausführungen dargelegt, verfügt die EU im Politikfeld der Bildung und Erziehung nur über eingeschränkte Handlungs- und Normsetzungskompetenzen. Eine Grundlage ihrer aktuell stattfindenden Aktivitäten ist die offene Methode der Koordinierung (OMK), die es der Gemeinschaft bzw. ihren Organen erlaubt, die Politiken ihrer Mitgliedstaaten über einen Monitoringprozess auf die konkrete Politikgestaltung dieser und anderer Arbeitsfelder zu beeinflussen. Die offene Methode der Koordinierung wurde im März 2000 vom Europäischen Rat in Lissabon im Rahmen der Lissabon-Strategie in den Status eines offiziellen Politikinstrumentes erhoben.²² Dort wird vor allem ihre Rolle als praxis- und anwendungsorientiertes Verfahren zur Umsetzung strategischer Ziele hervorgehoben, das innerhalb des Lissabon-Prozesses die Konvergenz zwischen Gesamtinteressen der EU und den Rechten ihrer Mitgliedstaaten unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ermöglichen soll.²³ Da der Lissabon-Prozess Zielsetzungen innerhalb mehrerer verschiedener Politikfelder beinhaltet, dient die OMK dazu, diese für die EU gestaltbar zu machen. Der Policy-Mix kann so durch einen Methoden-Mix flankiert werden.²⁴ Zwar werden in unterschiedlichen Politikfeldern auch unterschiedliche offene Koordinierungsmethoden zur Anwendung gebracht²⁵, dennoch lassen sich der OMK allgemein zu Grunde liegende Strukturmerkmale ausmachen. Sie basiert auf gemeinsamer Zielformulierung der beteiligten Organisationen und Mitgliedstaaten sowie einem darauf aufbauenden Kohäsionsdruck. Vertragliche oder rechtliche Sanktionsmechanismen werden in aller Regel explizit nicht vorgesehen, wobei letzteres in den betroffenen Politikfeldern ohnehin nicht möglich ist. Die Methode der offenen Koordinierung besteht aus fünf Schritten, die hier aus Gründen der Nachvollziehbarkeit anhand der später vorgestellten Prozesse veranschaulicht werden:

Im ersten Schritt werden gemeinsame Leitlinien formuliert und mit einem Fahrplan zur Implementierung versehen. Für das in dieser Arbeit relevante Politikfeld geschah dies auf dem bereits zitierten Eu-

²¹ Dieser Abschnitt ist als Exkurs gedacht, da er einerseits inhaltlich besser in Kapitel 4 zu behandeln wäre, andererseits aber auch eine Grundlage für die kommenden Kapitel liefert. Der zweite Aspekt ist in diesem Fall der Ausschlag gebende geworden.

²² vgl.: Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), Lissabon, 2000, S. 12f
²³ ebd.

²⁴ ESIB, Higher Education within the Lisbon Strategy of the European Union, Reader towards the 11th European students convention, 2006, Wien, S. 10f.

²⁵ Linsemann, Ingo, Koordinierungsmethoden, in: Weidenfeld, Werner, Wessels, Wolfgang, Europa von A bis Z. Bonn 2006, S. 294 – 297.

ropäischen Rat in Lissabon durch Nennung von Metazielen. Im zweiten Schritt wurden diese Metaziele genauer gefasst und in konkrete Ziele und Maßnahmen überführt. Im Bildungsbereich wurde dies 2001 auf dem Europäischen Rat in Stockholm unternommen²⁶. Später folgten weitere Entscheidungen und Mitteilungen, die Maßnahmen konkretisierten, ergänzten und bewerteten.²⁷ Im dritten Schritt werden Indikatoren und Benchmarks entwickelt, die die Ziele in konkrete Maßnahmenkataloge übersetzen und zumeist quantitative Zieldefinitionen bestimmen. Für den Bildungsbereich geschah dies etwa auf dem MinisterInnenrat 2002 in Barcelona. In der vierten Etappe erfolgt die Umsetzung der Leitlinien auf nationaler oder regionaler Ebene durch die explizite Formulierung von Politiken oder rechtlicher Implementierung seitens der Mitgliedstaaten, um dort mehr oder weniger umgesetzt zu werden.²⁸ Im fünften Schritt geben die Mitgliedsstaaten regelmäßig Berichte zum Stand der Umsetzung der Reformen ab. Diese Berichte werden von der EU-Kommission evaluiert und darauf aufbauend die künftige Gemeinschaftspolitik in diesem Politikfeld gestaltet. Besonders dieser Schritt entfaltet die Wirkung der Methode. Der kontinuierliche Monitoringprozess gibt der Kommission die Möglichkeit, über das normative Festlegen dessen, was gute und was schlechte Praxis ist, Druck auf die Mitgliedsstaaten auszuüben, ohne dafür auf formale Sanktionsmaßnahmen zurückgreifen zu müssen.²⁹ Die Mitgliedsstaaten stehen buchstäblich unter dem Druck, „ihr Gesicht zu wahren“³⁰:

„In this account, Member States will seek to comply with guidelines in order to avoid negative criticism in peer reviews and Council recommendations. The recommendations are often rather pointed observations about poor performance; the assumption is that nations will seek to avoid such negative publicity and thus will either make policy changes in advance to avoid recommendations or quickly adopt the recommendations once issued in order to limit the negative publicity they generate.”³¹

Die Kraft der gewählten Benchmarks und Indikatoren darf dabei nicht unterschätzt werden. Sie geben die Gradmesser zur Bewertung der nationalen bzw. regionalen Maßnahmen zur Implementierung vor und setzen somit die Beteiligten entweder unter Zugzwang oder entlassen sie aus solchem.³² Der MinisterInnenrat muss also in vielen Fällen keine Entscheidung mehr treffen³³, dies scheint aus Perspektive der Kommission ein Vorteil zu sein, wird sie damit doch flexibler und handlungsfähiger.

²⁶ vgl.: Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Stockholm), Stockholm, 2001, Abs. 11, S. 4.

²⁷ vgl.: Kompendium zum Arbeitsprogramm Allgemeine und berufliche Bildung 2010, online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/compendium05_de.pdf, letzter Zugriff am 24.10.2007

²⁸ Europäische Kommission, Umsetzung des Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ Fortschrittsbericht 2005, Deutschland. Erarbeitet von der Bundesregierung und der Kultusministerkonferenz, Brüssel, 2005.

²⁹ vgl.: Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), a.a.O., S. 12f.

³⁰ vgl.: Keller, Andreas, Von Bologna nach Berlin, a.a.O., S. 22f.

³¹ Trubrek, David M., Trubrek, Luise G, Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe. Law School and Center for European Union Studies, Madison, 2003, S. 19.

³² vgl. Linsemann, Ingo, Die Bildungspolitik der Europäischen Union, S. 338f, in: Weidenfeld, Werner: Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn, 2004.

³³ Fredriksson, Ulf, Changes of Educational Policies within the European Union in the Light of Globalisation, European Educational Research Journal, Volume 2, No. 4, 2003, S. 541.

Kritische Stimmen nehmen jedoch unter anderen diesem Umstand zum Anlass und werfen der Methode und ihren VerfechterInnen vor, dass durch die Anwendung der offenen Methode der Koordination

- die EU-Kommission operativ und normativ zu stark in Politikbereiche vordränge, für die sie keine formale Zuständigkeit besäße; insbesondere in der Bildungspolitik,
- die Gewaltenteilung unter Umständen unterminiert werde; zumindest böte die Methode die Gelegenheit dazu, da alle daraus erwachsende Macht bei der Exekutive läge,
- einer Politikverdrossenheit gegenüber der EU weiter Vorschub geleistet werden könnte, wenn der Erfüllung der Benchmarks Vorrang vor der Beachtung der regionalen Situation gegeben würde,
- sich der ihr inhärente Effizienzgedanke – die OMK kommt aus der New Public Management Theorie – auf Kosten von sozialen Forderungen durchsetzen könnte, bspw. in der Lohn- oder Sozialpolitik³⁴, sowie
- die Berichte den Sachstand in den Staaten nicht korrekt wiedergeben würden.³⁵

Für Deutschlands föderale Struktur, insbesondere im Bildungswesen, kommen spezielle Befürchtungen hinzu: So wies der Bundesrat 2001 darauf hin, dass die OMK umso sensibler betrachtet werden müsse, je föderaler die Struktur eines Staates sei.³⁶ Die EU-Kommission und die Gemeinschaft insgesamt reagierten auf solcherlei Befürchtungen und postulierten, dass die Methode nicht angewendet werden solle, wenn andere Governancetechniken oder formal-legislative Entscheidungsprozesse angezeigt wären.³⁷

“In some areas [...], it sits alongside the programme-based and legislative approach, in others, it adds value to European level where there is little scope for legislative solutions. This is the case, for example, with work at a European level defining future objectives for national educational systems.”³⁸

Ob sich die Methode bewähren wird und ob der Ausdruck einer „silent revolution“³⁹ gerechtfertigt ist, hinterfragen aktuell eine wachsende Menge sozial- und politikwissenschaftlicher Publikationen⁴⁰,

³⁴ Die von der EU als best-practice ausgewiesenen Modelle müssen nicht zwangsläufig auch für die Betroffenen die beste Lösung sein. Es besteht also die Gefahr einer Entfremdung aus doppelter Sicht: Einerseits der BürgerInnen von den Institutionen der EU bzw. ihrer Staaten und andererseits ihrer Regierungen von den Problemen vor Ort.

³⁵ ESIB, Higher Education within the Lisbon Strategy of the European Union, Reader towards the 11th European students convention, 2006, Wien, S. 20.

³⁶ vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache BR 2002 57/1/02 des Deutschen Bundesrates vom 19.02.2002 zur Sitzung am 1.3.2002.

³⁷ vgl.: European Commission, European Governance – A white paper, Brüssel, 25.7.2001, COM(2001) 428 final, Brüssel, 2001; Fredriksson, Ulf, a.a.O. S. 526.

³⁸ vgl. Fredriksson, Ulf, a.a.O. S. 526; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), a.a.O., S. 12f; European Commission, European Governance – A white paper, a.a.O.

³⁹ Coyne, David, Quality in education: A European Perspective. Rede des Direktors Bildung in der Generaldirektion und Bildung und Kultur der Europäischen Kommission auf der Konferenz „The Meaning of Quality in Education - the reciprocal relations of power-sharing learning and efficiency“, Karlsstadt, 2. bis 4. April 2001.

⁴⁰ vgl. dazu etwa die Sondernummer des Journal of European Public Policy No. 11, Vol. 2, April 2004.

die insbesondere die Rolle der offenen Methode der Koordinierung in Bezug auf sozialpolitische Maßnahmen untersuchen.⁴¹

1.4 Zwischenbetrachtung

Bildungs- resp. Hochschulpolitik besaß in den vergangenen Jahrzehnten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft lediglich eine untergeordnete Rolle. Wenn sie thematisiert wurden, dann nur unter wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitischen Aspekten. In dieser Auffassung bedeutet Bildung die Grundlage für Beschäftigung(sfähigkeit). Der Vertrag von Maastricht oder das zitierte EUGH-Urteil trugen nur bedingt dazu bei, Bildungspolitik stärker als Gemeinschaftsaufgabe zu verankern. Festzuhalten bleibt weiter, dass mit der offenen Methode der Koordinierung ein *modus vivendi* für diejenigen Politikbereiche zur Verfügung steht, deren zentrale Versatzung durch die EU einen Vertragsbruch darstellen würde. Mangelnde Rechtsverbindlichkeit wird durch angestrebte Selbstverpflichtung der Mitglieder auf die gemeinsamen Ziele auszugleichen versucht. In diesem Zusammenhang kommt der Evaluierung durch die EU-Kommission eine gewichtige Rolle zu, die als Anreizsystem an die Stelle von Sanktionsmaßnahmen tritt.⁴²

2. Der Bologna-Prozess

Dieses Kapitel soll den Begriff Bologna-Prozesses konkretisieren, indem es seine einzelnen Etappen und Ziele vorstellt.⁴³ Es ist indes weder Ziel dieses Kapitels noch dieser Arbeit, zu bewerten, in wie fern die jeweiligen Maßnahmen des Prozesses erfolgreich umgesetzt werden bzw. bereits umgesetzt sind.⁴⁴

2.1 Die Bologna-Erklärung und die Folgekonferenzen⁴⁵

1999 unterzeichneten 29 europäische Staaten die Bologna Deklaration in der sie vereinbarten, bis zum Jahr 2010 einen gemeinsamen europäischen Hochschulraum (Englisch: European Higher Education

⁴¹ Es soll an dieser Stelle indes nicht darum gehen, den Forschungsstand zur offenen Methode der Koordinierung zu referieren, sondern sie als aktuell wichtigstes Politikinstrument auf europäischer Ebene im Bereich der Bildungspolitik vorzustellen. Welche Auswirkungen die Methode für die der Arbeit zugrunde liegende Fragestellung besitzt, wird später erneut Thema sein.

⁴² vgl. Bektchieva, Jana: Die europäische Bildungspolitik nach Maastricht, Münster 2004, S. 64ff.

⁴³ Als allgemeine Einführung in den Bologna-Prozess siehe: Walter, Thomas, Der Bologna-Prozess, Wiesbaden, 2006. Eine detaillierte Übersicht über die ersten Konferenzen und den Weg von der Sorbonne- zur Bologna-Deklaration bietet: Hackl, Elsa, Towards an european area of higher education. Change and convergence in european higher education, Robert-Schumann-Center for Advanced studies, Arbeitspapier RSC No. 2001/09, Florenz, 2001.

⁴⁴ Eine Übersicht zu dieser Frage liefern die u.a. jeweiligen "national reports" der am Bologna-Prozess teilnehmenden Staaten. Sie sind online abrufbar unter:

<http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/index.cfm?fuseaction=docs.list&DocCategoryID=17>, letzter Zugriff am 27.10.2007. Eine kritischere Analyse bieten unter anderen die zu den letzten beiden Konferenzen erschienenen Bestandsaufnahmen von ESIB (jetzt ESU): ESIB, The Black Book of the Bologna Process, Bergen, 2005; ESIB, Bologna with students' eyes, London, 2007.

⁴⁵ Eine Darstellung der jeweiligen Vorläuferetappen auf dem Weg zum Bologna-Prozess bietet der Anhang unter 6.2.

Area (EHEA)) aufzubauen.⁴⁶ Der faktische Startpunkt des Prozesses – die Sorbonne-Erklärung⁴⁷ (vgl. Anhang 6.2.3) – ein Jahr zuvor in Paris wurde ohne eine direkte Beteiligung der EU oder ihrer Organe vorgenommen. In der Sorbonne-Erklärung wurde ein allgemeiner Gedankenaustausch westeuropäischer Staaten zu Problemen der Hochschulreform angestrebt. Man lud weitere europäische Staaten ein, die dort genannten Ziele zu unterstützen.⁴⁸ So wurde die Bologna-Erklärung im Frühjahr des Folgejahres von den Mitgliedstaaten der EU – alle EU-Mitglieder sollten sich von Beginn an dem Bologna-Prozess anschließen, auch die bei den beiden Erweiterungen neu hinzukommenden Mitglieder waren vorher bereits Unterzeichner der Bologna-Deklarationen – gemeinsam mit der Europäischen RektorInnenkonferenz (European University Association, EUA) inhaltlich vorbereitet. Sie schließt deutlich erkennbar an die Sorbonne-Erklärung an und beinhaltet sechs Maßnahmen, die das Ziel des gemeinsamen europäischen Bildungsraums auf den Weg bringen sollen.⁴⁹ Dies sind im Einzelnen: (1) die Einführung eines Systems von leicht zu verstehenden und vergleichbaren Abschlüssen, (2) die Einführung eines aus zwei Zyklen bestehenden Studiensystems, (3) die Einführung eines Kreditpunktesystems, (4) die Förderung der Mobilität, (5) europäische Kooperation im Bereich der Qualitätssicherung sowie (6) die Förderung der notwendigen europäischen Aspekte und Dimensionen höherer Bildung.

Letztlich soll der zu schaffende Europäische Hochschulraum bis zum Jahr 2010 realisiert werden. Der Maßnahmenkatalog verbleibt bzgl. der Verbindlichkeit für die unterzeichnenden Staaten auf der Ebene einer politischen Absichtserklärung. Allerdings vereinbarten die UnterzeichnerInnen regelmäßige Folgekonferenzen sowie den Prozess begleitende Treffen und Seminare durchzuführen, um der Absicht auch politischen Nachdruck zu verleihen.⁵⁰

Es folgten weitere Konferenzen in Prag (2001), Berlin (2003), Bergen (2005) und London (2007). In Prag wurden die Teilziele aus Bologna von nunmehr 32 Staaten bestätigt und bezüglich ihrer Umsetzung konkretisiert. Der Ton des Kommuniqués wird bestimmter, der Zielvereinbarungscharakter ändert sich indes nicht. Die sechs Teilziele der Bologna-Erklärung werden um (7) die Einführung eines Systems lebenslangem Lernens, (8) die Einbindung von Hochschulen und Studierenden in den Prozess sowie (9) die Förderung der Attraktivität des europäischen Hochschulraums ergänzt.⁵¹ Das Berliner Kommuniqué wurde 2003 von 40 europäischen Staaten unterzeichnet und erweitert die bereits erläuterten Ziele um (10) einen gemeinsamen europäischen Forschungsraum, in dem die Promotion als gewissermaßen dritter Zyklus innerhalb des Studiensystems gelten soll. Zudem soll bei allen Maß-

⁴⁶ vgl.: Bologna Joint Declaration, Bologna, 1999.

⁴⁷ Sorbonne-Erklärung, vgl. dazu Anhang 6.2.3

⁴⁸ ebd.

⁴⁹ vgl.: Bologna Joint Declaration. a.a.O.

⁵⁰ Eine Übersicht selbiger findet sich unter:

<http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/index.cfm?fuseaction=content.view&CategoryID=17>; letzter Zugriff am 23.10.2007.

⁵¹ vgl.: Prager-Kommuniqué, Prag, 2001.

nahmen innerhalb des Prozess die „soziale Dimension“ berücksichtigt werden. Daneben betonte man zu Fortentwicklung der gemeinsamen Qualitätssicherung die Notwendigkeit zur Entwicklung gemeinsam anerkannter Kriterien und Methoden und unternahm erste Schritte in Richtung eines europäischen Qualifikationsrahmens. Auf der Konferenz bestärkten sich die TeilnehmerInnen gegenseitig in ihrer Zielsetzung und machten einen positiven Gesamttrend aus. Sie sagten zu, bis zum Jahr 2005 mit der Umsetzung der Teilziele begonnen zu haben. Um eine Stagnation zu verhindern, einigte man sich zudem zur nächsten Konferenz eine Bilanz zu ziehen.⁵² Neben den Staaten wurden mit der EUA (European University Association), ESIB (The National Unions of Students in Europe)⁵³, EURASHE (European Association of Higher Education Institutions), dem Europarat und UNESCO/CEPES weitere Organisationen mit beobachtender bzw. beratender Funktion in die den Prozess begleitenden Strukturen (siehe nächster Abschnitt) eingebunden. Die EU-Kommission nimmt seither als Vollmitglied an den Sitzungen der BFUG teil.⁵⁴

Zur Konferenz in Bergen im Mai 2005, deren Kommuniké 45 Staaten unterzeichneten⁵⁵, wurde eine detaillierte Bestandsaufnahme zu den Teilzielen Qualitätssicherung, zweistufiges Studiensystem sowie Anerkennung von Studienabschlüssen und -abschnitten erarbeitet, die eine positive Bilanz zieht. Als neue beratende Mitglieder wurden der europäische Gewerkschaftsverband (EI), der Arbeitgeberverband (BusinessEurope) und ENQA (European Association of Quality Assurance) aufgenommen. Es wurde Einigkeit darüber erzielt, einen gemeinsamen europäischen Qualifikationsrahmen der universitären Bildung zu schaffen. Im Zuge dessen verpflichteten sich die TeilnehmerInnen, kompatible nationale Qualifikationsrahmen zu entwickeln. Die nationalen Einrichtungen sowie die europäischen Organisationen, die am Prozess beteiligt sind, sollten diesen in den kommenden Jahren vorantreiben. Fast alle Beteiligten zeigten sich in der Bilanz zufrieden mit dem Erzielten⁵⁶. Eine Ausnahme machte dabei ESIB. Der europäische Studierendenverband veröffentlichte zum MinisterInnentreffen in Bergen ein Black-Book zum Prozess, in dem für den Großteil der teilnehmenden Staaten exemplarisch Problembereiche in der Umsetzung der Ziele vorgestellt werden.⁵⁷

Auf der bis dato letzten Konferenz in London 2007, seit der nun 46 Staaten am Prozess beteiligt sind, befasste man sich vornehmlich mit den bereits bestehenden Aktionslinien, wobei man sich einigte, die Metaziele Mobilität, Qualitätssicherung und Transparenz bis zur Konferenz in Leuven 2009 verstärkt zu verfolgen. Hervorzuheben ist hier zunächst, dass der Rolle der Qualitätssicherung durch die Einrichtung eines Qualitätsregisters, in das Qualitätssicherungsagenturen aufgenommen werden, die nach

⁵² vgl.: Berlin-Kommuniké, Berlin, 2003.

⁵³ ESIB hat mittlerweile seinen zuvor zugegebenermaßen etwas verwirrenden Namen in ESU – European Students Union geändert. (Dem alten Namen ESIB – The National Unions of Students in Europe lag das Akronym des European Students Information Bureau zugrunde, aus dem dann der europäische Studierendenverband entstand.)

⁵⁴ vgl.: Berlin Kommuniké, a.a.O.

⁵⁵ vgl.: Bergen-Kommuniké, Bergen, 2005.

⁵⁶ vgl.: ebd.

⁵⁷ vgl.: ESIB, The Black Book of the Bologna Process, Bergen, 2005.

den Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum arbeiten⁵⁸, weiter gestärkt wird.⁵⁹ Zudem wurde die Bedeutung eigenständiger Modelle des Promotionsstudiums hervorgehoben, ohne jedoch von der Auffassung abzurücken, diesen dritten Zyklus insgesamt zu stärken.⁶⁰ Bis zur nächsten Ministerkonferenz in Leuven 2009 soll die Employability der AbsolventInnen stärker ins Auge gefasst werden.⁶¹ Auch dies kann, wie noch deutlich werden wird, als Indiz für die Verbindung dieser Hochschulreform zum Lissabon-Prozess betrachtet werden.

2.2 Zur Institutionalisierung des Bologna-Prozesses

Mit zunehmender Dauer zeigte sich eine Entwicklung zu einer Institutionalisierung der Vor- und Nachbereitung der Konferenzen und somit des Prozesses insgesamt. So wurde nach Prag eine Bologna-Follow-Up-Group (BFUG) für die Berlin-Konferenz eingerichtet. Nach Berlin wurde diese Struktur beibehalten und um ein Bologna-Sekretariat und ein Board erweitert. Die Aufgaben des Sekretariats sind vornehmlich administrativer Natur. Es arbeitet der BFUG zu, bereitet deren Aktivitäten vor bzw. nach und ist mit der Außendarstellung der Aktivitäten betraut. Zudem führt es ggf. Beschlüsse der BFUG aus und dient als zentrale Kontaktstelle.⁶² Die BFUG wird von den RepräsentantInnen der Signatarstaaten des Bologna-Prozesses und der EU-Kommission gebildet. Die Gruppe kommt wenigstens zweimal jährlich unter dem Vorsitz der EU-Ratspräsidentschaft zusammen. Das Ausrichterland der folgenden Konferenz nimmt die Vizepräsidentschaft wahr. In der BFUG werden die Entwürfe für das Communiqué der Folgekonferenz erarbeitet.⁶³ Innerhalb der BFUG werden weitere Arbeitsgruppen zu Einzelthemen eingerichtet, die der BFUG zuarbeiten. Die Vorsitzstruktur des Boards entspricht der der BFUG.⁶⁴

Zusätzlich finden regelmäßige offizielle Bologna-Prozess-Seminare zu Unterthemen oder Teilaspekten des Bologna-Prozesses statt, die sich an alle beteiligten Stakeholder des Bologna-Prozesses richten, vornehmlich von der Kommission finanziell unterstützt werden und neben der Diskussions- auch eine MultiplikatorInnenfunktion erfüllen.⁶⁵ Mit der zunehmenden Institutionalisierung geht naturgemäß eine gesteigerte Verbindlichkeit für die beteiligten Staaten und Organisationen einher. Die

⁵⁸ Zurzeit wird bei der EUA in Brüssel an einer Satzung dieses Registers gearbeitet.

⁵⁹ vgl.: London-Kommuniqué, London, 2007.

⁶⁰ ebd.

⁶¹ ebd.

⁶² <http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/index.cfm?fuseaction=content.view&CategoryID=17>, letzter Zugriff am 21.10.2007.

⁶³ Exemplarisch lässt sich dies etwa an den Dokumenten zur Tätigkeit der BFUG zur Vorbereitung der London-Konferenz aufzeigen:

<http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/index.cfm?fuseaction=content.view&categoryid=17&contentid=40> letzter Zugriff am 21.10.2007.

⁶⁴ http://www.bologna-bergen2005.no/en/work_prog/0-prog.htm, letzter Zugriff am 21.10.2007.

⁶⁵ Eine Übersicht über die Seminare zwischen Bergen und London bietet die Website des Sekretariats der London-Konferenz unter:

<http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/index.cfm?fuseaction=events.list&Archived=1&Month=11&Year=2007&QuickEventID=>, letzter Zugriff am 28.10.2007.

für den Fortlauf der Arbeit interessante Frage, wie sehr die EU-Kommission innerhalb der Arbeit der genannten Strukturen dominierend ist, kann aufgrund einer Dokumentenanalyse nicht geleistet werden.⁶⁶ Dennoch ist augenfällig, dass die Kommission über die Finanzierung der Seminare und Workshops einen nicht geringen Beitrag zum Funktionieren der Begleitinstitutionen beiträgt.⁶⁷

2.3. Der Beitrag der EU-Kommission zum Bologna-Prozess

Verschiedene Ziele des Bologna-Prozesses wurden bereits vor dessen Start in Programmen der EU-Kommission initiiert und hinsichtlich ihrer technischen Umsetzung entwickelt⁶⁸. Die EU-Kommission finanzierte bereits vor der Prager Konferenz einen nicht geringen Teil der Bologna-bezogenen Aktivitäten⁶⁹. Die Finanzierung der Bologna-Seminare, der weiteren Treffen, Institutionen oder einiger Reports sind weitere offensichtliche Indizien für die tragende Rolle der EU-Kommission im Bologna-Prozess.⁷⁰ Bevor in Kapitel 4 die Art der politischen Einflussnahme der EU-Kommission untersucht wird, soll hier kurz eine inhaltliche Zusammenfassung ihres Beitrags zum Bologna-Prozess geliefert werden.

Die EU kann im Rahmen ihrer Programme Anreize schaffen, Projekte initiieren oder finanzieren und dadurch zukünftige Entwicklungen strukturieren. Die Finanzierung der Programme ermöglicht weitere Steuerungsmechanismen. Die Rolle der EU-Kommission innerhalb der BFUG und ihr Auftrag als operativstes aller EU-Organe mit der größten Verwaltung befördern sie zudem gewissermaßen an die Stellen mit der höchsten Informationsdichte, was wiederum eine hohe Einflussmacht gewährleistet⁷¹.

2002 legte das Generaldirektorium für Bildung und Kultur der EU-Kommission erstmals einen Bericht über die Aktionslinien und Aktivitäten der EU zum Bologna-Prozess vor⁷². Die dort genannten Maßnahmen unterstützen die im Bologna-Prozess aufgeführten Ziele durch konkrete Programme mit eindeutigem Bezug auf den Bologna-Prozess. Im Einzelnen entschließt sich die Kommission, die folgend genannten Maßnahmen integral und strukturell zu unterstützen⁷³: das leicht verständliche Abschlussystem, die Einführung eines Kreditpunktesystems⁷⁴, die Förderung der Mobilität, die Förderung der europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung, die Förderung der europäischen

⁶⁶ Einige Gespräche die der Autor mit Delegierten von ESIB, die an derartigen Sitzungen teilnahmen, führte, gaben zumindest keinen Anlass zur Annahme, dass die EU-Kommission in einer wenig bestimmenden Position gesehen werden müsste. Nichtsdestotrotz soll dies hier nicht als Beleg gelten. Vielmehr wäre es u.U. ein interessantes Forschungsprojekt, das etwa über eine Reihe von Interviews und der Analyse von über das Internet nicht verfügbaren Protokollen oder Dokumenten aus der BFUG und dem Board durchgeführt werden könnte.

⁶⁷ European Commission, Europe-wide participation Projects Contributing to the Realisation of the European higher education Area (bologna process), (June), Call for proposals, (EAC/19/2005), Brüssel, 2005.

⁶⁸ vgl. Keeling, Ruth: a.a.O. S. 208.

⁶⁹ European Commission, Europe-wide participation Projects Contributing to the Realisation of the European higher education Area (bologna process), (June), Call for proposals, (EAC/19/2005), Brüssel, 2005.

⁷⁰ vgl. Keeling, Ruth: a.a.O. S. 205.

⁷¹ Pfetsch, Frank R., Die Europäische Union. Eine Einführung, 2. Aufl. München, 2001, S. 144ff.

⁷² European Commission, Directorate-General for Education and Culture, From Prague to Berlin. The EU Contribution. Progress Report, Brüssel, 2002.

⁷³ vgl. auch: Keller, Andreas, Alma Mater Bolognaise, Berlin, 2004, S.22ff.

⁷⁴ ECTS wurde 1988 im Rahmen des Erasmus-Programms entwickelt.

Dimension, die Steigerung der Attraktivität des europäischen Hochschulraums sowie die aktive Teilnahme an den dem Prozess begleitenden Treffen, Seminaren und Berichten. Im Februar 2003 wurde ein Statusreport über die jeweiligen Maßnahmen vorgelegt, in dem die ein Jahr zuvor geäußerten Ziele bestärkt und punktuell konkretisiert werden.⁷⁵ Seither legt die Kommission regelmäßig zu jeder Konferenz einen Bericht über ihren spezifischen Beitrag vor. Ihnen allen ist gemein, dass sie die besonderen Schwerpunkte der Kommuniqués unterstützen. Ein inhaltlicher Dissens ist auf dieser Ebene nicht auszumachen⁷⁶. Jedoch wird die Kommission mit zunehmender Dauer des Prozesses fordernder: Zur Konferenz in Bergen etwa versicherte die EU-Kommission zwar erneut ihre Mitarbeit über die Programme oder finanzielle Unterstützung koordinierender Aktivitäten, kommt jedoch zu dem Schluss, dass es nun Aufgabe der partizipierenden Staaten sei, im Rahmen der Unterstützung der EU, die Ziele letztlich umzusetzen.⁷⁷ Mittlerweile hat sich in der finanziellen Unterstützung ebenfalls ein Wandel eingestellt: Bekamen Hochschulen früher beispielsweise bereits für die bloße Einführung von ECTS finanzielle Beihilfen, so werden Finanzmittel nun nur nach qualitativen Kriterien (ECTS-Label) als Anreiz vergeben⁷⁸.

2.4 Inhaltliche Konvergenzen zwischen der EU-Bildungspolitik und den Bologna-Zielen

Die Ziele der Bologna-Deklaration erinnern offensichtlich an die im ersten Kapitel skizzierten bildungspolitischen Ziele der EU. Die Forderung nach Mobilität erscheint bereits in den Weißbüchern von 1993 und 1995 und wurde durch die Mobilitätsprogramme der EU unterstützt. Aus diesen Programmen heraus entstand auch ECTS. Die Forderung nach einem Kreditierungssystem findet sich zwar bereits in der Sorbonne-Erklärung, die weitere Ausgestaltung des selbigen trägt unverkennbar die Handschrift der EU-Kommission.⁷⁹ Eine Debatte über alternative Kreditierungssysteme wurde auf europäischer Ebene nicht ernsthaft geführt. Gleiches lässt sich über das System leicht verständlicher Abschlüsse sagen: Diesbezüglich wurden die Vorgaben der Kommission zum Diploma Supplement zum Maßstab und mittlerweile existieren – passend zum Benchmarkingmodus der Methode der offenen Koordinierung – eigene Zertifikate und Best-Practice Anweisungen.⁸⁰ Auch wenn die EU bzgl. der Formulierung der Ziele der Bologna-Deklaration im Vorfeld kaum nachweisbar in Erschei-

⁷⁵ European Commission, Directorate-General for Education and Culture, From Prague to Berlin. The EU Contribution. Second Progress Report, Brüssel, 2003.

⁷⁶ Eine Übersicht bietet die Webpräsenz des Bologna-Sekretariats zur Konferenz in London unter: <http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/index.cfm?fuseaction=content.view&CategoryID=23>, letzter Zugriff am 23.10.2007.

⁷⁷ European Commission, Realising the European Higher Education Area - Achieving the goals, Brüssel, 2005.

⁷⁸ vgl.: Hofmann, Stefanie, Tauch, Christian, Lernen: ein Leben lang, mit Zielen, mit Zeit - das ECTS als unverzichtbares Element auf dem Weg zum europäischen Hochschulraum, online abrufbar unter: <http://www.hrk.de/news/230.htm>, letzter Zugriff am: 23.10.2007.

⁷⁹ vgl. ECTS key features, online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/ects/guide_en.html, zuletzt besucht am: 02.10.2007

⁸⁰ ebd.

nung trat, dominierte sie doch in der Folge wesentlich ihre Umsetzung. Der technokratische Vorsprung der Kommission ermöglichte ihr offenbar eine reibungs- und widerstandslose Fortführung der bereits in den ERASMUS oder SOKRATES-Programmen begonnenen Maßnahmen sowie die Verfeinerung ihrer Instrumente. Deutlichere Konvergenzen treten zur Konferenz von Prag hervor. Von den drei neuen Zielen (Lebenslanges Lernen, die Betonung der Wettbewerbsfähigkeit des Europäischen Hochschulraums sowie die Einbeziehung der Studierenden und der Hochschulen in den Prozess) passen die beiden erstgenannten zur Lissabon-Strategie⁸¹ (siehe kommendes Kapitel). Gleiches gilt für den Impetus der ab Berlin auf das neue Ziel des Forschungsraums und damit einhergehend der Promotion als dritten Zyklus gelegt wurde. So nimmt das Berlin-Kommuniqué explizit Bezug auf den Lissabon-Prozess⁸². Die allgemeine Zielsetzung und die verwendete Sprache, vor allem in punkto globales Konkurrenzdenken, ähnelt der Sprache der Lissabon-Dokumente.⁸³ Als exemplarischer Beleg könnte zudem die gleiche zeitliche Zielsetzung (jeweils 2010) angeführt werden⁸⁴. Als wie wichtig die Aspekte Lebenslanges Lernen und Forschung innerhalb der Lissabon-Strategie angesehen werden, verdeutlichen – neben der rein inhaltlichen Offensichtlichkeit – mehrere Mitteilungen der Kommission.⁸⁵ Auch die seit Bergen offensiver vorgebrachte Forderung nach einer Neugestaltung der Qualitätssicherungssysteme lassen Wurzeln in verschiedenen Debatten innerhalb des Lissabon-Prozesses erkennen, was im folgenden Kapitel noch wesentlich deutlicher werden wird.

2.5 Zwischenfazit

Es kann festgehalten werden, dass die EU über die EU-Kommission den Bologna-Prozess mittels ihrer Programme unterstützt und darüber in die Rolle einer technokratischen Vorbereiterin vieler Teilziele des Bologna-Prozesses schlüpft. Dies wirkt sich deutlich auf die Gestaltung und Ausrichtung der Ziele Mobilität, Entwicklung eines gemeinsamen Forschungsraums sowie der europäischen Dimension im Bologna-Prozess aus. Hinzu kommen die Einbeziehung der EU-Kommission in die den Prozesse begleitenden Treffen, Seminare und Berichte. Dies alleine spricht dafür, die EU als eine zentrale Akteurin des Bologna-Prozesses zu verstehen.⁸⁶ Darüber hinaus beeinflusst sie die inhaltliche Ausrichtung des Prozesses maßgeblich über ihre koordinierenden Tätigkeiten in der BFUG und in Bezug auf die Mitgliedsstaaten auch mittels der offenen Methode der Koordinierung. Befunde, dass die Ziele des Bologna-Prozesses mit den Zielen der EU-Aktionsprogramme zur Hochschulbildung zusammenfallen, und dass die EU im Wesentlichen die Ziele unterstützt, die sie bereits zuvor unab-

⁸¹ vgl. dazu Kapitel 3 dieser Arbeit.

⁸² vgl.: Berlin Kommuniqué, a.a.O.

⁸³ Berlin-Kommuniqué, a.a.O.

⁸⁴ Keller, Andreas, a.a.O., S. 24f.

⁸⁵ Es wäre in Anbetracht des Umfangs dieser Arbeit ein aussichtsloses Unterfangen, sie alle darzustellen. Eine Übersicht findet sich am besten im Kompendium des Arbeitsprogramms Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ (vgl. dazu Abschnitt 3.2.1), zu finden ist es unter:

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/compendium05_de.pdf, letzter Zugriff am 24.10.2007

⁸⁶ vgl.: ebd.

hängig formulierte⁸⁷, unterstützen diese Feststellung. Die wichtige Rolle der EU-Kommission im Bologna-Prozess kann also einmal an ihrer starken Position im Institutionengefüge des Bologna-Prozesses abgelesen werden. Immerhin ist sie kontinuierliches Vollmitglied im Board der BFUG und hat damit, zusätzlich zu ihrem administrativen Vorteil, eine strategisch wichtige Stellung inne. Ein weiteres Indiz sind die – in den kommenden Abschnitten noch auszuarbeitenden – zunehmenden inhaltlichen Konvergenzen zwischen den Zielen des Bologna-Prozesses und den bildungspolitischen Aktivitäten der EU, sowohl vor dem Beginn des Bologna-Prozesses als auch seit der steigenden Verquickung von Lissabon- und Bologna-Prozess.⁸⁸

3. Der Lissabon-Prozess

Dieses Kapitel stellt den Lissabon-Prozess einführend bezüglich seiner Zielsetzung für die Gemeinschaft vor. Es werden einzelne Dokumente detaillierter aufgegriffen, anhand derer sich bildungspolitische Leitideen veranschaulichen lassen. Um den Raum für die weiteren Analysen nicht zu sehr einzuschränken, wird an dieser Stelle darauf verzichtet, den chronologischen Hergang zu einzelnen Zielen oder Themen weiter auszuführen.

3.1. Ziel des Lissabon-Prozesses

Der sog. Lissabon-Prozess oder auch Lissabon-Strategie verdankt seinen bzw. ihren Namen ebenfalls der Stadt, auf dem er, bzw. sie, offiziell ins Leben gerufen wurde. Auf dem Europäischen Rat vom Frühjahr 2000 in Lissabon wurde konstatiert, dass die Europäische Union angesichts der Zunahme des globalisierten Wettbewerbs, der damit verbundenen außereuropäischen Konkurrenz und des raschen Fortschritts der Wissenschaft außerhalb Europas ihre Wirtschaft grundlegend umgestalten müsse, um nicht langfristig den Anschluss an die wirtschaftlichen Spitzenregionen der Welt zu verlieren. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes wurde daraufhin die ambitionierte und viel zitierte Lösung ausgegeben, die EU solle bis zum Jahr 2010

„zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden, einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einen größeren sozialen Zusammenhalt zu erreichen.“⁸⁹

Der avisierte Wirtschaftsraum soll ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt schaffen. Dazu bedürfe es einer Strategie, welche die Gemeinschaft befähigt, die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung zu schaffen und den regionalen Zusammenhalt in der EU zu stärken. Im Rahmen dieser Strategie wurden die Ziele der Vorbereitung auf den Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft durch eine ge-

⁸⁷ Keller, Andreas, a.a.O., S. 24.

⁸⁸ vgl.: Zgaga, Pavel, ebd.; Keeling, Ruth: a.a.O. S. 209.

⁸⁹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), a.a.O., S. 2.

zielte Politik für die Informationsgesellschaft und für die Bereiche Forschung und Entwicklung, wie auch durch die Forcierung einer Strukturreform im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation hervorgehoben. Durch die Vollendung des Binnenmarktes, die Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells, koordinierte Investitionen in das Humankapital, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, und die Anwendung eines geeigneten makroökonomischen Policy-Mixes sollen für anhaltend gute wirtschaftliche Perspektiven und günstige Wachstumsaussichten gesorgt werden⁹⁰. Gleichzeitig verständigte sich der Europäische Rat in Lissabon auf Maßnahmen und nachprüfbar Zielvorgaben (Benchmarks), die vom Rat, der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Kompetenzen bei Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips umzusetzen seien. Diese seien auf Grundlage einer strategischen Zielsetzung einzuleiten, damit der Prozess erfolgreich gestaltet werden kann. Im Bereich der Bildung sind dies unter anderem die Förderung der Mobilität von SchülerInnen, Studierenden, Lehrenden, Lernenden und des Forschungspersonals durch die optimale Nutzung bestehender Programme sowie eine Förderung des lebenslangen Lernens.⁹¹

Der Tenor der Schlussfolgerungen und auch der ihr folgenden Dokumente lässt erkennen, dass die Lissabon-Strategie als Antwort der EU auf „die Globalisierung“ verstanden werden muss.⁹² Der Begriff bzw. das ihm zugrunde liegende Verständnis globaler Entwicklung selbst bleibt unscharf und dient in dieser Diffusität⁹³ als umfassende Legitimationsfolie wie als argumentativer Referenzpunkt.⁹⁴

3.2 Konkretisierungen bildungspolitischer Ziele im Lissabon-Prozess

Die bildungspolitischen Zielvorgaben innerhalb des Lissabon-Prozesses wurden in der Folge konkreter gefasst. Dazu wurden Verfahren für die Zielerreichung auf einem europäischen Niveau im Einklang mit den Regelungen der Verträge von Maastricht und Amsterdam entwickelt. Das Mittel für diese Politik stellt das Aktionsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“⁹⁵ dar. In ihm werden alle relevanten bildungspolitischen Maßnahmen zusammen geführt, die sich für die Gemeinschaft aus dem Bologna- und Lissabon-Prozessen ergeben. Gleichsam kann es als eine Art emergente Synthesestructur der EU zwischen dem Bologna- und Lissabon-Prozess verstanden werden, die es

⁹⁰ vgl. : Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), a.a.O. S. 2-9.

⁹¹ vgl. ebd.

⁹² Fredriksson, Ulf; a.a.O., S. 523.

⁹³ Einen Überblick über die Vielschichtigkeit des Begriffes Globalisierung bieten aktuell etwa Schirm, Stefan A.; Analytischer Überblick: Stand und Perspektiven der Globalisierungsforschung, in: Schirm, Stefan A. (Hg.), Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven, Baden-Baden, 2006, S. 11 – 34; oder klassisch: Altvater, Elmar, Mahnkopf, Birgit, Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster, 4. Auflage 1999, S. 20 – 48.

⁹⁴ vgl. : Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), a.a.O. S. 2-13.

⁹⁵ Eine Übersicht über die jeweiligen Initiativen und die wichtigsten Grundlagendokumente bietet das von der EU-Kommission bereitgestellte Kompendium zum Arbeitsprogramm. Es ist als PDF-Dokument mit direkter Verlinkung auf die jeweiligen Hintergrundpapiere abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/compendium05_de.pdf, letzter Zugriff am 24.10.2007

der Kommission ermöglicht, effektiv ihre Politik in beide Prozesse hinein zu tragen. Einen ersten Einblick zum genannten Programm wird der kommende Abschnitt liefern.

3.2.1 Entwicklung des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“

Ein erster Schritt⁹⁶ zur konkreten Formulierung des Arbeitsprogramms wurde auf dem Ratstreffen der BildungsministerInnen im Februar 2001 in Stockholm unternommen. Dort entschied der Rat über „Die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme“.⁹⁷ Man einigte sich auf eine grundsätzliche Stärkung der europäischen Zusammenarbeit im Hochschulbildungsbereich durch eine Verbesserung der Anerkennungsprozesse von Studienleistungen und -zeiten, durch die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen verantwortlichen Organisationen und Behörden, die Schaffung von Strukturen, welche die Bildung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums stärken, die Förderung der europäischen Dimension des Lehrens und Lernens, die Förderung des Fremdsprachenerwerbs sowie Intensivierung der Mobilität.⁹⁸ Dieses Programm, welches eine hohe inhaltliche Konvergenz zu den Bologna-Zielen aufweist und implizit eine Stützung dieses Prozesses enthält, wurde im März 2002 dem Europäischen Rat in Barcelona vorgelegt. Der Europäische Rat begrüßte es und formulierte als Ziel,

„dass die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung bis 2010 zu einer weltweiten Qualitätsreferenz werden“.⁹⁹

Ein Jahr später fand sich der MinisterInnenrat in Barcelona zusammen, um aufbauend auf den Stockholm-Zielen mit einem detaillierteren Arbeitsprogramm den nächsten Schritt zu vollführen. Für die in der Lissabon-Strategie identifizierten bildungspolitischen Hauptziele – namentlich der Steigerung der Qualität des europäischen Bildungs- und Ausbildungssystems, der Erleichterung des Zugangs zum Bildungs- und Ausbildungssystem sowie der globalen Öffnung der Systeme – wurden dreizehn Teilziele formuliert sowie auf diese bezogene Indikatoren und Benchmarks zur Evaluierung der jeweiligen Fortschritte festgelegt. Diese Teilziele werden drei Hauptzielen untergeordnet.¹⁰⁰ In einem dritten Schritt wurden nun die Mitgliedstaaten mit der Überführung der Ziele einerseits, sowie der Maßindikatoren andererseits in nationale Politiken betraut, und die resultierenden Reformen wurden durch die EU-Kommission unterstützt.¹⁰¹ In diesen Prozess eingebettet, legte die EU-Kommission in den letzten Jahren eine Reihe von bildungspolitischen Mitteilungen und Empfehlungsvorstellungen vor, die sich allesamt explizit auf die Ziele des Lissabon-Prozesses beziehen und teil-

⁹⁶ Im Abschnitt zur offenen Methode der Koordinierung wurden die einzelnen Schritte bereits aufgerufen.

⁹⁷ Europäische Kommission, Die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme, KOM (2001) 59, Brüssel, 2001.

⁹⁸ vgl.: ebd.

⁹⁹ Europäischer Rat, Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa, Amtsblatt der Europäischen Union C 142/01, S. 3.

¹⁰⁰ Council of the European Union, Detailed work programme on the follow-up of the objectives of Education and training systems in Europe, Official Journal of the European Communities C 142/01, Brüssel, 2002.

¹⁰¹ vgl. ESIB, Higher Education within the Lisbon Strategy of the European Union, Reader towards the 11th European students convention, 2006, Wien, S. 8f.

weise den Bologna-Prozess integral erwähnen.¹⁰² Dass die EU-Kommission gewissermaßen eine Diskurs bestimmende Scharnierfunktion zwischen Bologna- und Lissabon-Prozess ausfüllt (vgl. dazu Abschnitt 4.3), lässt sich ebenfalls daran zeigen, dass sich auch Effekte in die andere Richtung aufzeigen lassen. Der Bologna-Prozess und seine Ziele beeinflussen erkennbar den Lissabon-Prozess. Ein erster Beleg dafür findet sich bereits in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat in Barcelona: Dort wird in den Abschnitten „Wettbewerbsfähige, wissensbasierte Wirtschaft“ dazu aufgerufen, dass die

„Einführung von Instrumenten zur Gewährleistung der Transparenz der Diplome und Befähigungsnachweise (Europäisches System zur Anrechnung von Studienleistungen, Zusätze zu Diplomen und Qualifikationsnachweisen, Europäisches Muster für Lebensläufe) sowie engere Zusammenarbeit im Hinblick auf Universitätsdiplome im Rahmen des Sorbonne-Bologna-Prag-Prozesses noch vor der Tagung in Berlin im Jahre 2003; entsprechende Maßnahmen sollten auch im Bereich der beruflichen Bildung gefördert werden; [...]“¹⁰³

Somit ist der Bologna-Prozess in der offiziellen EU-Politik berücksichtigt und die Verbindlichkeit für die EU-Mitglieder innerhalb des Bologna-Prozess weiter erhöht. Die Weiterführung und damit auch die Ernsthaftigkeit der Bemühungen werden seit dem Jahr 2004 vor allem im Maßnahmenkatalog zur „Allgemeinen und beruflichen Bildung 2010“ deutlich.¹⁰⁴ In einem weiteren Schritt legte die EU-Kommission im Februar 2004 ihren ersten „joint interim report“ zu den Zielen des Arbeitsprogramms vor und stellte fest, dass der Erfolg der Lissabon-Strategie ohne weitere Reformen nicht zu erreichen sei.¹⁰⁵ Was die Steuerungsstrategie angeht, so forderte die EU-Kommission von den Mitgliedstaaten regelmäßige umfangreiche Statusberichte, um ihrerseits zu allen Zielen zweijährige Berichte abgeben zu können. Diese nationalen Berichte gingen Ende des Jahres 2005 ein.¹⁰⁶ Der jüngste Fortschrittsbericht der BRD macht dies exemplarisch deutlich.¹⁰⁷

3.2.2 Bildung in der Lissabon-Halbzeitanalyse

Knapp fünf Jahre nach der Bekanntgabe der Lissabon-Ziele wurde in der EU gewissermaßen eine Halbzeitbilanz gezogen. Sie fällt zwar grundsätzlich pessimistischer – oder je nach Lesart auch realisti-

¹⁰² Es wäre in Anbetracht des Umfangs dieser Arbeit ein aussichtsloses Unterfangen, sie alle darzustellen. Stattdessen sollen Handlungsfelder, die mit Maßnahmen oder Zielen des Bologna-Prozesses zusammenlaufen, kurz deskriptiv erwähnt werden. Eine Übersicht über die einzelnen Initiativen und Bereiche des Arbeitsprogramms gibt ein gleichnamiges Papier, das auf die jeweils wichtigsten Dokumente der einzelnen Programme seit dem Europäischen Rat von 2000 verweist. Zu finden ist es unter:

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/compendium05_de.pdf, letzter Zugriff am 24.10.2007

¹⁰³ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Europäischer Rat (Barcelona), 15. und 16. März 2002, Barcelona, 2002, Abs. 44., S.20.

¹⁰⁴ vgl.: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/compendium05_de.pdf, letzter Zugriff am 24.10.2007

¹⁰⁵ Council of the European Union, Education & Training 2010. The Success of the Lisbon Strategy hinges on urgent Reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe, Journal of the European Union, 6236/04, Brüssel, 2004.

¹⁰⁶ Eine Übersicht findet sich unter:

http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/nationalreport_en.html, letzter Zugriff am 24.10.2007.

¹⁰⁷ Europäische Kommission, Umsetzung des Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ Fortschrittsbericht 2005, Deutschland. Erarbeitet von der Bundesregierung und der Kultusministerkonferenz, Brüssel, 2005.

scher – aus, als die Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Lissabon, doch ihre inhaltliche Stoßrichtung bleibt dieselbe. Wenn auch die Ziel- und Maßnahmenvorgaben der Realität in vielen Bereichen deutlich angepasst wurden. Die Entwicklungen außerhalb Europas seien weiter fortgeschritten und es drohe der Gemeinschaft noch weiter den Anschluss zu verlieren. Dies läge unter anderem daran, dass die in Lissabon angestoßenen Reformen nicht mit dem nötigen Nachdruck vorangebracht worden seien. Der Bericht machte Mängel in der Koordinierung und konfligierende Prioritäten aus, was implizit einer Aufforderung gleichkommt, den zentralen Gemeinschaftsorganen mehr Verantwortung zu übertragen.¹⁰⁸ Das schleppende Fortkommen auf dem Weg zur Erreichung der Lissabon-Ziele scheint der Kommission ein stärkeres Mandat zu verschaffen, vor allem in punkto Forschungsförderung und Forschungspolitik.¹⁰⁹ Positiv¹¹⁰ erwähnt wird im Kok-Bericht lediglich die Schaffung von mehr Niedriglohnarbeitsplätzen, die zu einer Steigerung der Beschäftigungsquote um 1,9% geführt hätten. Auch in punkto Forschung und Entwicklung hätten lediglich zwei Staaten das Ziel erreicht, 3% des Bruttoinlandprodukts für diesen Sektor aufzuwenden.¹¹¹ Dabei komme diesem Bereich eine Schlüsselrolle zu, da sich bis zu 40% des Wachstums daraus ergäben und es Ziel sein müsse, dass ForscherInnen „von Weltrang“ nicht in die USA zögen, sondern in Europa arbeiteten. Daher sollten vermehrte Anstrengungen unternommen werden, den Europäischen Forschungsraum zu stärken. Wichtige Instrumente dazu seien vor allem die Weiterentwicklung von Qualitätssicherungsinstrumenten und der Abbau von Mobilitätshürden.¹¹² Die Kommission selbst machte sich für einen Neustart der Lissabon-Strategie stark, indem man sich auf zwei Kernaufgaben konzentrierte: Wachstum und Arbeitsplätze. Der Rat und das EU-Parlament folgen dieser Empfehlung.

3.2.3 Hochschulpolitische Visionen der EU-Kommission

Bis zum jetzigen Zeitpunkt hat die EU-Kommission einige Mitteilungen zum Themenbereich Hochschulpolitik vorgelegt. Auf die beiden einflussreichsten soll hier kurz eingegangen werden, da sie einerseits verdeutlichen, wie die Kommission in den Diskurs eingreift und andererseits nicht als Bestandteile des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ oder des Bologna-Prozesses verstanden werden können, sondern gewissermaßen als integrierende Klammern wirken.

In der Mitteilung zur „Rolle der Universitäten im Europa des Wissens“¹¹³ spricht die EU-Kommission gezielt die Hochschulen als Kernakteurinnen der Reformbemühungen an, ohne jedoch über eine formale Zuständigkeit für diese zu verfügen. Nach Meinung der Kommission erfüllen die

¹⁰⁸ Kok, Wim, Die Herausforderungen annehmen, Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der Hochrangigen Sachverständigenkommission unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg, 2004, S. 3ff.

¹⁰⁹ vgl. Keeling, Ruth: a.a.O. S. 206.

¹¹⁰ Die Bewertung des Berichts stimmt nicht mit der Bewertung des Autors überein.

¹¹¹ Kok, Wim, a.a.O. S. 12.

¹¹² ebd. S. 22ff.

¹¹³ Europäische Kommission, Die Rolle der Universitäten im Europa des Wissens, KOM (2003) 58 endgültig Brüssel, 2003.

Hochschulen eine wichtige Funktion, denn ihnen käme die Schlüsselrolle an der Schnittstelle in Forschung, Bildung und regionaler wie lokaler Entwicklung von Innovationspotentialen zu. Mit explizitem Verweis auf die Lissabon-Strategie und das Ziel, zum Weltstandard zu werden, macht die Kommission deutliche Aussagen, die ihr Verständnis von Hochschulbildung und Wissenschaft zu Tage treten lassen: Die allseits geforderte globale Konkurrenzfähigkeit sei vor allem eine Frage der Finanzierung des Hochschulwesens. Ziel sei es, dass bis 2010 in den Bereichen Forschung und Entwicklung EU-weit 3% der Bruttoinlandsprodukte für diesen Sektor¹¹⁴ ausgegeben würden.¹¹⁵ Die Kommission empfindet die qualitativ und organisatorisch sehr heterogene Landschaft aufgrund der zentralen Rolle der Hochschulen für das Gemeinschaftsziel als hinderlich.¹¹⁶ Mit explizitem¹¹⁷ Bezug auf den Bologna-Prozess¹¹⁸ wird postuliert, dass man sich vom Humboldtschen Bildungsideal verabschieden und die Marktförmigkeit von Bildung anerkennen müsse.¹¹⁹ In der Folge werden mehr Wirtschaftsbezug in der universitären Lehre, mehr Mobilität und mehr Flexibilität gefordert. Man verweist deutlich auf die Beschlüsse aus Barcelona und auf Programme wie ERASMUS.¹²⁰ Der Tenor des Papiers lautet zusammengefasst: Mehr Effizienz, mehr Wettbewerb, mehr Ökonomisierung. Um dies argumentativ zu untermauern, zeichnet die EU-Kommission ein düsteres Bild der Konkurrenzfähigkeit der europäischen Hochschullandschaft. Die Lissabon-Strategie könne nicht erfolgreich umgesetzt werden, wenn man ihren Empfehlungen nicht folge und neue Wege in der Hochschulfinanzierung und der Hochschulsteuerung eingehe.¹²¹

Zwei Jahre später gab die Kommission gewissermaßen die Fortsetzung der oben skizzierten Mitteilung heraus. Mit dem Titel „Das intellektuelle Potenzial Europas wecken: So können die Universitäten ihren vollen Beitrag zur Lissabonner Strategie leisten“¹²² wird bereits unmittelbar Bezug auf den Lissabon-Prozess genommen. Innerhalb des Papiers wird der Bologna-Prozess integral erwähnt, was als weiteres Indiz für die Verquickung der beiden Prozesse aus Sicht der EU-Kommission gewertet werden kann. Inhaltlich nimmt die Kommission ihren zuvor selbst in Spiel gebrachten Ball wieder auf: Um im globalen Kräfteressen nicht zu verlieren, müsse Europa stärker in Bildung, Forschung und Innovation investieren. Dazu sei es nötig die Hochschulen zu fördern, da sie diese drei Aspekte operativ vereinen.¹²³ Die ökonomisierte Sicht von Bildung wird offensiver voran getragen. Es müsse

¹¹⁴ Es erscheint interessant, aber für diese Arbeit nicht besonders erstaunlich, dass es nur im Bereich der Forschung, nicht aber für das Hochschulwesen allgemein eine entsprechende quantitative Zielvorgabe gibt.

¹¹⁵ a.a.O. S. 2f.

¹¹⁶ a.a.O. S. 5.

¹¹⁷ Der Bezug ist normativ und nicht aus der Argumentation heraus inhaltlich zwingend.

¹¹⁸ Interessant erscheint mir an dieser Stelle die massive Umdeutung des Bildungsverständnisses das besonders im Prager Kommunique noch deutlich unökonomischer gefasst wurde.

¹¹⁹ a.a.O. S. 6.

¹²⁰ a.a.O. S. 7- 13.

¹²¹ ebd.

¹²² Europäische Kommission, Das intellektuelle Potenzial Europas wecken: So können die Universitäten ihren vollen Beitrag zur Lissabonner Strategie leisten, KOM (2005) 152 endgültig, Brüssel, 2005.

¹²³ vgl. ebd. S. 2.

vornehmlich darum gehen, gegen Überregulierung und Unterfinanzierung zu arbeiten. In diesem Kontext müsse die Vorstellung korrigiert werden, es handle sich bei Hochschulbildung um ein „öffentliches Gut.“¹²⁴ Die Kommission unterbreitet weiter deutlich über ihre Kompetenzen hinausgehende Strukturvorschläge zur Hochschulsteuerung und -finanzierung und fordert die Mitgliedsstaaten dezidiert auf, den Vorschlägen zu folgen und sie endlich umzusetzen.¹²⁵ (Im Englischen Text wird dies etwas deutlicher: “The commission *urges* all member states...¹²⁶“ [Hervorhebung von mir.]) Die Kommission definiert ihre Rolle in diesem Kontext eindeutig: Sie werde alles in ihrer Macht stehende unternehmen, um die Staaten bei der Reform der Hochschulen zu unterstützen. Dies werde sie innerhalb ihrer Möglichkeiten mittels der Methode der offenen Koordinierung durchführen; auch ihre Tätigkeiten im Bologna-Prozess seien so zu verstehen.¹²⁷

3.3 Zwischenbetrachtung

Das Thema Bildung erhält innerhalb der Lissabon-Strategie eine für die EU bis dato ungewöhnlich hohe Bedeutung. Waren vorher vor allem klassische makroökonomische Ansätze zentral für die Politikgestaltung der Gemeinschaft, geht Bildung nun voll in einen Humankapitalansatz¹²⁸ auf, der nicht humanistische Ideale oder zivilgesellschaftliche Ziele mit Bildung verknüpft, sondern diese rein funktionalistisch als Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen instrumentalisiert.¹²⁹

„For the first time, education and training is described as a major tool for implementing a strategic goal.“¹³⁰

Im Gesamtkontext des Lissabon-Prozesses wird Bildung als Teil der EU-Beschäftigungs- und Wettbewerbsstrategie aufgefasst, und nicht etwa als kulturelles, schon gar nicht als „öffentliches“ Gut.¹³¹ Eine sich den modernen Herausforderungen stellende Gesellschaft müsse vor allem eine Wissensgesellschaft¹³² sein, so der einhellige Tenor.¹³³ Der globale Wettbewerb könne ohne verstärkte Anstren-

¹²⁴ vgl. ebd. S. 3f.

¹²⁵ vgl. ebd. S. 5-9.

¹²⁶ European Commission, Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy, COM (2005) 152 final, Brüssel, 2005, S. 9.

¹²⁷ vgl.: Europäische Kommission, Das intellektuelle Potenzial Europas wecken: So können die Universitäten ihren vollen Beitrag zur Lissabonner Strategie leisten, KOM (2005) 152 endgültig, Brüssel, 2005, S. 11.

¹²⁸ Als weiterer Beleg sei hier noch exemplarisch die Entschließung des Rates (Bildung, Jugend und Kultur) vom 25. November 2003 genannt, in der immer wieder betont wird, dass Bildung primär dem Aufbau von „Humankapital“ diene. Dies wiederum sei die Voraussetzung für die Schaffung eines wettbewerbsfähigen wissensbasierten Wirtschaftsraums und damit letztlich implizit für eine stabile, sozial gerechte Gesellschaft. (Entschließung des Rates vom 25. November 2003: Europäischer Rat, Schlussfolgerungen über den Aufbau von Humankapital zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Wettbewerbsfähigkeit der wissensbasierten Gesellschaft, Amtsblatt der Europäischen Union C295/9, Brüssel, 2003.)

¹²⁹ vgl. Europäische Kommission, Das intellektuelle Potenzial Europas wecken: So können die Universitäten ihren vollen Beitrag zur Lissabonner Strategie leisten, KOM (2005) 152 endgültig, Brüssel, 2005, S. 11.

¹³⁰ Fredriksson, Ulf, a.a.O. S. 536

¹³¹ ebd.

¹³² Es wird an dieser Stelle bewusst darauf verzichtet, die Hintergrundkonzepte solcher Gesellschaftsschlagworte zu analysieren. Klar ersichtlich ist aber, dass neben der geographischen auch eine gewisse geistige Mobilität der EU-BürgerInnen Ziel ist. Warum dies mit dem Wandel der Arbeitswelt korrespondiert, wird an für diese als offensichtlich postuliert, obschon auch daran sicherlich politische wie analytische Kritik geübt werden kann.

¹³³ vgl. Fredriksson, Ulf, a.a.O. S. 541f

gungen in Forschung, Wissenschaft und damit zugrunde liegend auch der Hochschul- und Berufsbildung nicht erfolgreich bestanden werden.

Weiter wurde deutlich, dass obschon sich die Initiativen der Gemeinschaftsorgane nach dem Lissabon-Gipfel auf verschiedene Themen bezogen, es doch gemeinsame Elemente gibt: Hier sind zuallererst die Orientierung am Konzept der Wissensgesellschaft und an Beschäftigung zu nennen¹³⁴. An diesen Metathemen orientieren sich die Forderungen der Teilelemente eines gemeinsamen Europäischen Bezugsrahmens für Basis-Kompetenzen wie IT-Kenntnisse, Sprachen, „Entrepreneurship“ oder soziale Kompetenzen. Für den Hochschulbereich spielen dabei drei Kernelemente eine übergeordnete Rolle: Erstens die Anerkennung der Abschlüsse, zweitens die Verbesserung der Bildung auf allen Ebenen und drittens die Expansion des Bildungsbegriffes vom Primärbereich bis hin zum Lebenslangem Lernen.¹³⁵ Subsumiert man diese Ziele wiederum unter das Oberthema der Lissabon-Strategie, wird deutlich, dass es im Kern stets um Bedingungen der erhöhten Wettbewerbsfähigkeit geht.¹³⁶ Die im Zusammenhang des Prozesses zunehmend deutlich geäußerte linke Kritik entzündet sich ebenfalls an diesem Leitverständnis¹³⁷. Es bleibt die Frage:

„Whether the purpose of emphasising education is to improve the quality of the European workforce or the quality of life of the European citizens.“¹³⁸

4. Zwischen Bologna und Lissabon: Die Rolle der EU-Kommission

Durch die Teilnahme der EU-Kommission am Bologna-Prozess wurde er zu einem integralen Bestandteil der Lissabon-Strategie und das Verhältnis dieser beiden Prozesse erhielt dadurch einen interdependenten, beinahe reziproken Charakter¹³⁹. Diese zentrale Rolle der EU-Kommission wurde in Bergen gefestigt.¹⁴⁰ Die inhaltlichen und strukturellen Gemeinsamkeiten nahmen fortwährend, vor allem durch das Wirken der EU-Kommission, merklich zu.

„Although the Bologna Process was initiated mainly as an intergovernmental process, there is an evident and growing convergence within EU processes aimed at strengthening European cooperation in higher education.“¹⁴¹

¹³⁴ vgl.: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), a.a.O., S. 2.

¹³⁵ Fredriksson, Ulf, a.a.O. S. 526.

¹³⁶ Fredriksson, Ulf, a.a.O. S.527.

¹³⁷ vgl.: Verband der Schweizer Studierendenschaften, Grundlagenpapier Lissabon-Strategie, Bildungsökonomisierung in internationalen Prozessen – die Lissabon-Strategie, verabschiedet auf der 143. Delegiertenversammlung des VSS am 20.05.2006 in Bern, online abrufbar unter:

http://www.vss-unes.ch/issues/2006/Grundlagenpapier_Lissabon-Strategie_dv-bern2006.pdf, letzter Zugriff am 25.10.2007, Benjamin Sello, Europa über Alles! Die »Lissabon-Strategie« der Europäischen Union, 22.11.2005, online abrufbar unter: <http://www.linksnet.de/artikel.php?id=2050>, letzter Zugriff am 25.10.2007.

¹³⁸ Frederickson, Ulf, a.a.O. S. 538.

¹³⁹ Natürlich muss hier die logische Einschränkung vorgenommen werden, dass der Bologna-Prozess und der Lissabon-Prozess nur da eine Interdependenz entwickeln können, wo gemeinsame Politikbereiche geltend gemacht werden.

¹⁴⁰ Keeling, Ruth, a.a.O. S. 203.

¹⁴¹ Zgaga, Pavel, Bologna Process. Between Prague and Berlin. Report to the Ministers of Education of the signatory countries, o.O., 2003, S. 7.

Diese Feststellung ist nach den bisher gemachten Ausführungen zu offenkundig, um noch besonders zu überraschen. Dennoch stellt sich die Frage, wie die EU-Kommission ihren engen Spielraum innerhalb ihres formal begrenzten Mandates derart nachhaltig ausnutzen kann.¹⁴² Fredriksson schlägt vor, die entsprechende Analyse der Herangehensweise der EU nach zwei für die EU neuen Governancemethoden zu unterteilen: Einerseits betont er die Wirkweise der Methode der offenen Koordination (siehe 1.3) und andererseits verweist er auf *Prozesse* als spezifische Form politischer Praxis, wie den Bologna-, den Lissabon- oder auch den Kopenhagen-Prozess, ohne dies jedoch genauer auszuführen.¹⁴³ So zutreffend die Feststellung der Neuartigkeit dieser beiden Instrumente zur Politikgestaltung auch ist, wäre ebenfalls eine alternative Untersuchung anhand differenzierterer Kategorien denkbar, die hier präferiert wird: (1) Steuerung durch formal-legislative Politik, (2) Steuerung durch eine hervorgehobene Rolle im politischen Diskurs und (3) Steuerung durch technokratische Koordination. Diese Kategorisierung ist selbstverständlich nur als Vorschlag zu verstehen, erweist sich jedoch für die kommende Analyse als nützlich, um den faktischen Governance-Mix der EU-Kommission genauer zu beschreiben. Selbstverständlich existiert keines dieser drei Steuerungsmodelle in unabhängiger Reinform. Vielmehr bedingen sie wechselseitig einander.¹⁴⁴

4.1 Steuerung durch formal-legislative Politik

Unter Steuerung durch formal-legislative Politik sollen formale Akte verstanden werden, die für das politische System der EU konstitutiv sind und für die Mitgliedsstaaten der EU legislative Auswirkungen zeitigen. Im Feld der Bildungspolitik besitzt die EU kaum derartige Möglichkeiten: Sie ist auf Grundlage der Verträge rechtlich nicht befugt, Harmonisierungsbestrebungen im Bildungsbereich einzuleiten oder durchzuführen. Derartige Bestrebungen würden zudem dem Subsidiaritätsprinzip¹⁴⁵ widersprechen.¹⁴⁶

Die dem Bologna-Prozess zugrunde liegenden Dokumente sind zudem nicht völkerrechtlich bindend. Es handelt sich um politische Zielvereinbarungen zwischen den unterzeichnenden Staaten, die

¹⁴² Fredriksson, Ulf, a.a.O. S. 522.

¹⁴³ ebd. S. 525.

¹⁴⁴ Auf einen Rekurs auf Integrationstheorien – die des spill-over würde sich hier wohl am deutlichsten aufdrängen – muss aus Platzgründen leider verzichtet werden.

¹⁴⁵ Befürchtungen, die gemeinschaftliche Bildungspolitik könnte die Bildungshoheit der Mitgliedstaaten und Bundesländer in Frage stellen, werden durch das Subsidiaritätsprinzip entkräftet. Gemäß dem Artikel 3b EGV (Maastrichter Vertrag)/5 EGV (Amsterdamer Vertrag) wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene zu erzielen sind. Es ist Aufgabe der Gemeinschaft sich darauf zu beschränken, Ausbildungspolitik der Mitgliedstaaten zu fördern und zu ergänzen. Dadurch bleibt eine Harmonisierung der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten seitens der EU ausgeschlossen. (vgl. Spieker, Manfred: Subsidiarität in: Andersen, Uwe, Woyke, Wichard: Handwörterbuch des politischen Systems, Opladen 2003, S.668f.)

¹⁴⁶ Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern „Harmonisierung“ und „Konvergenz“ sich unterscheiden. Denn die durch die Methode der offenen Koordination zu erzielende Konvergenz lässt sich nur begrifflich, nicht faktisch von Harmonisierung trennen.

keine Möglichkeit zur Sanktionierung, rechtlichen Schritten oder dergleichen geben¹⁴⁷. Es zeigt sich bisher allerdings eine recht hohe empirische Verbindlichkeit der Umsetzung der Bologna-Beschlüsse. Andreas Keller vermutet, dies liege einerseits an einem drohenden „Gesichtsverlust“ der beteiligten Staaten im Falle einer ausbleibenden Umsetzung. Andererseits seien die unterzeichnenden RepräsentantInnen ausreichend in die entsprechenden politischen Willensbildungsprozesse eingebunden.¹⁴⁸ Diese Einschätzung gibt zwar die Umstände wieder, erfasst sie jedoch nicht vollends. Um den Gegebenheiten näher zu kommen und gleichsam die Brücke zu den kommenden Kapiteln zu schlagen, muss auf die Governancetechnik der Methode der offenen Koordinierung (vgl. Abschnitt 1.3) verwiesen werden. Im Anschluss sollen nun anhand exemplarischer Belege aufgezeigt werden, dass der Rat durchaus über entsprechende Beschlüsse die Kommissionsaktivitäten formal ratifiziert und darüber Verbindlichkeiten für die Mitgliedsstaaten geschaffen werden. Auf dem Rat von Barcelona 2002 wurde der Bologna-Prozess deutlich thematisiert und seine Ziele für den Lissabon-Prozess ebenfalls als förderlich erachtet.¹⁴⁹ Die derart in Deckung gebrachten Ziele gingen mit einer Konvergenz der Maßnahmen einher und der Bologna-Prozess erhielt damit EU-intern einen obligateren Status. Durch das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ können die Kommissions-Tätigkeiten im Bologna-Prozess als Verfolgung dieser strategischen Ziele der Mitgliedsstaaten verstanden werden. Es folgten mehrere weitere Entschlüsse, in denen der Rat, auf verschiedene Kommissionsmitteilungen Bezug nehmend, dort gefasste Forderungen ratifizierte und darüber die Position der Kommission festigte. So griff er etwa 2005 die unter 3.2.2 skizzierten hochschulpolitischen Mitteilungen positiv auf und teilte die Ausführungen der Kommission. Er fordert die Mitgliedsstaaten auf, die beschlossenen Punkte als Teil des Arbeitsprogramms Allgemeine und berufliche Bildung 2010 zu verstehen. Sie werden aufgefordert, bis 2008 über den Fortschritt Bericht zu erstatten.¹⁵⁰ Bei solcher Eintracht überrascht der gemeinsame Zwischenbericht vor dem Hintergrund der Halbzeitanalyse von Lissabon zum Arbeitsprogramm nicht, in dem gefordert wird, dieses dringend vollständig umzusetzen. Der Argumentationsgang der Begründungen ist eher ökonomisch. Mit explizitem Hinweis auf zunehmende Konvergenzen zwischen dem Lissabon- und dem Bologna-Prozess, werden neuerlich Fragen zur Hochschulsteuerung und -finanzierung aufgegriffen. Die Reformen würden zwar umgesetzt, dennoch würden die Benchmarks nicht in gewünschter Weise erfüllt werden. Die Kommission wird daraufhin aufgefordert, deren Einhaltung

¹⁴⁷ vgl.: Fredriksson, Ulf, a.a.O. S. 526f

¹⁴⁸ vgl.: Keller, Andreas, Von Bologna nach Berlin, Perspektiven eines Europäischen Hochschulraums im Rahmen des Bologna-Prozesses am Vorabend des europäischen Hochschulgipfels 2003 in Berlin, Berlin, 2003, S. 22f.

¹⁴⁹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Barcelona), a.a.O., S. 19.

¹⁵⁰ Europäischer Rat, Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten über die Mobilisierung des intellektuellen Potenzials Europas: So können die Universitäten ihren vollen Beitrag zur Lissabonner Strategie leisten, Amtsblatt der Europäischen Union C 292/1, Brüssel, 2005.

noch stärker zu überwachen.¹⁵¹ Die beiden exemplarisch genannten Beschlüsse könnten noch durch vielfältige weitere Belege ergänzt werden, eine inhaltliche Neuerung würde dies indes nicht liefern. Festzuhalten ist, dass auf formaler Ebene eine Synchronisierung der Positionen der Kommission mit Ratsbeschlüssen einhergeht. Dies als schiere Dominanz der Kommission zu werten, führte sicherlich deutlich zu weit und würde die diffizilen Abstimmungsprozesse fernab der Öffentlichkeit ausblenden. Wichtiger für den Bologna-Prozess scheint hier zu sein, dass durch solcherlei formale Aufwertung die Verbindlichkeit für die Mitglieder der Europäischen Union steigt. Die Bologna-Dokumente demnach als rechtlich nicht bindend zu werten, ist für diese selbst zwar zutreffend, übersieht jedoch die hier dargestellte formale Komponente für EU-Mitgliedsstaaten.

4.2. Steuerung durch technokratische Koordination

Die Sprachregelungen der Kommission sollen nahe legen, dass Aktivitäten in Bildungs- Wissenschafts- und Forschungspolitik notwendige produktive Zwischenschritte auf dem Weg zur Erreichung der Gemeinschaftsziele sind. Sie seien daher über den erzielten Output anhand von Benchmarks messbar. Die Entwicklung, Festlegung und Evaluierung dieser Benchmarks wird von der EU-Kommission übernommen. Sie sind – wie bereits gezeigt – ein konstitutiver Bestandteil für die Methode der offenen Koordinierung. Die Bedeutung dieses Systems lässt sich nicht nur durch seine Rolle innerhalb der OMK nachvollziehen, sondern wird auch durch mehrere EU-Dokumente offensichtlich. So wurden 2002 erste Benchmarks für das Bildungswesen von der Kommission vorgeschlagen, die der Rat dann übernahm.¹⁵² In der Folge wurde ausgehend von diesen Evaluierungsmaßstäben auf der EU-Ebene regelmäßig Präzisierungen vorgenommen und erste Evaluationen getätigt¹⁵³. Die diesen Prozess begleitenden Dokumente verweisen ausnahmslos auf die Methode der offenen Koordinierung und den Lissabon-Prozess. Zur exemplarischen wie chronologischen Dokumentation eignen sich hier besonders die 2005 vorgelegten Benchmarks für das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“¹⁵⁴. Einen vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklungen verdeutlichen die Schlussfolgerungen des Rates vom 8.12.2006¹⁵⁵: Darin werden die Forderungen sowie die Evaluati-

¹⁵¹ Council of the European Union, Joint Interim Report of the Council and of the Commission on progress under the 'Education & Training 2010' work programme, Official Journal of the European Communities C 79/01, Brüssel, 2006.

¹⁵² European Commission, European benchmarks in education and training: Follow-up to the Lisbon European Council, COM(2002) 629 final, Brüssel, 2002.

¹⁵³ vgl. u.a.: European Council, Conclusions on new indicators in education and training, Official Journal of the European Union C 141/7, Brüssel, 2005; European Commission, Commission Staff working paper, Progress towards the common objectives in education and training indicators and benchmarks, SEC(2004) 73, Brüssel, 2004.

¹⁵⁴ Schlussfolgerungen des Rates vom 24. Mai 2005 zu neuen Indikatoren im Bereich der allgemeinen und der beruflichen Bildung, Amtsblatt der Europäischen Union C 141/04, Brüssel, 2005.

¹⁵⁵ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu Effizienz und Gerechtigkeit in der allgemeinen und beruflichen Bildung, 8.12.2006, Amtsblatt der Europäischen Union C 298/3

ons- und Benchmarkingkulturen gestärkt. Die Mitgliedsstaaten werden ausdrücklich aufgefordert, im Sinne der vorherigen Beschlüsse, Berichte und Evaluationsprozesse zu handeln. Implizit wird die Bedeutung der Arbeit der EU-Kommission dadurch neuerlich hervorgehoben und über die Interessen der einzelnen Mitglieder gestellt. Es bleibt hier also festzuhalten, dass EU-Kommission durch die Entwicklung und Kontrolle der Benchmarks einerseits maßgeblichen Einfluss auf die Politikgestaltung der EU-Mitgliedsstaaten nimmt und dass sie andererseits dadurch die Umsetzung des Bologna-Prozesses in den EU-Mitgliedsstaaten durch eine Übersetzung in quantitativ zu messende Parameter nachhaltig beeinflusst¹⁵⁶. Insofern wäre der Begriff eines Benchmarkregimes für die Tätigkeiten der Kommission in diesem Politikfeld sicherlich angebracht.

4.3 Steuerung durch Vorreiterrolle im politischen Diskurs

Die EU-Kommission hat zweifelsohne eine exponierte Stellung im politischen System der EU inne. Eine politische Institution von solchem Rang ist in der Lage, Einfluss auf politische Diskurse zu nehmen. Sie kann Themen setzen und mit ihnen Maßstäbe, Instrumente und Entwicklungen in Frage stellen.¹⁵⁷ Die seitens der EU-Kommission vorangetriebene ökonomische Lesart von Hochschulbildung lässt wenig Raum für alternative humanistische Bildungskonzepte. Provokant formuliert ließe sich sagen, dass Wissen in diesem Verständnis zuerst produziert wird, um dann gehandelt zu werden. Bildung wäre das Produkt, die WissenschaftlerInnen wären seine ErzeugerInnen, die Studierenden gelangten in die Rolle der KonsumentInnen und ECTS wäre die Währung.¹⁵⁸ Natürlich ist diese Sichtweise überspitzt und im Detail nicht zutreffend, dennoch scheint es für sie eine gewisse Berechtigung zu geben, nimmt man die Kommissionspapiere ernst. Der Sinn ihrer Politik liegt eben nicht in Bildung, sondern in Beschäftigung.¹⁵⁹ Ruth Keeling sieht dahinter eine gewisse Taktik und unterstellt der Kommission eine Rhetorik¹⁶⁰, die darauf abziele, bildungspolitische Ziele als alternativlose Maßnahmen für die Wirtschaftspolitik der EU darzustellen. Die Elemente des Bologna-Prozesses würden hinzugenommen, da sie die Investitionen der EU in Forschung und Bildung bezüglich sozio-ökonomischer Variablen maximieren sollen.¹⁶¹ Somit ergäbe sich aus einer sprachlich vermittelten Betonung der Wechselwirkung zwischen dem Bologna- und dem Lissabon-Prozess über die Zeit auch eine faktische Interdependenz.¹⁶² Die Tatsache, dass die EU in vielen Feldern Diskurs bestimmend wurde, verstärkte wiederum ihre Rolle im Bologna-Prozess.

¹⁵⁶ vgl. exemplarisch: Europäische Kommission, Umsetzung des Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ Fortschrittsbericht 2005, Deutschland. Erarbeitet von der Bundesregierung und der Kultusministerkonferenz, Brüssel, 2005.

¹⁵⁷ Pollak, Johannes, Slominski, Peter, Das politische System der EU, Wien, 2006, S. 124f

¹⁵⁸ Keeling, Ruth, a.a.O., S. 209.

¹⁵⁹ Keeling, Ruth, a.a.O., S. 214.

¹⁶⁰ ebd. S. 209.

¹⁶¹ ebd. S. 211.

¹⁶² Keeling analysiert dies zwar vor allem für den Bologna-Prozess unter forschungspolitischen Gesichtspunkten, dennoch sind ihre Ausführungen auf die übrigen Bologna-Ziele übertragbar.

„In parallel, the expansion of these various activities has initiated a ‘snowballing’ effect which is rapidly enlarging the Commission’s projected role in future research and Bologna developments. Drawing on and developing these multiple policy logics has proved a useful strategy for the European Commission, encouraging the widespread recognition of higher education as a necessarily European domain.“¹⁶³

Kurz: Die dominante Rolle der EU-Kommission im Diskurs führte zur Dominanz der Maßnahmen und im Denken der Bologna-Länder.¹⁶⁴ Davon profitiere zunächst die EU-Kommission selbst. Innerhalb des Diskurses bringe sie bewusst unscharfe und mehrdeutige Begriffe wie Globalisierung und Wissensgesellschaft. Eine klare Vision europäischer Hochschulpolitik selbst fehle jedoch, stattdessen dominiere eine technokratische Herangehensweise deren zu Grunde liegende Argumentation jedoch inkonsistent wäre.¹⁶⁵

4.4 Zwischenbetrachtung

Letztlich bleibt festzuhalten, dass die Methode der offenen Koordinierung im Bildungsbereich seitens der EU-Kommission offensiv genutzt wird. Die Bologna-Prozess erwähnten Ziele finden einerseits über das Arbeitsprogramm Allgemeine und Berufliche Bildung 2010 und dessen Ratifizierung durch den Rat Eingang in die offizielle Politik der EU-Organen und der Mitgliedstaaten, andererseits besteht ein Rückkopplungsprozess der Lissabon-Ziele auf den Bologna-Prozess und umgekehrt, der vornehmlich durch die EU-Kommission katalysiert wird. Darüber hinaus zieht die Kommission noch weitere Steuerungsregister indem sie nachhaltig in den europäischen bildungspolitischen Diskurs eingreift, dem Rat immer wieder konsensfähige Vorlagen unterbreitet und Beschlüsse vorbereitet und nicht zuletzt, vor allem vermittels der OMK, ein regelrechtes Benchmarkregime entwickeln kann und darf.

5. Resümee

Im Laufe der letzten Jahre hat es die EU-Kommission verstanden, ihren Einfluss im Feld der Bildungspolitik nachhaltig zu steigern. Dies gelang einerseits über die Verankerung von Bildungspolitik als integralen Bestandteil der Lissabon-Strategie und andererseits durch die Unterstützung des Bologna-Prozesses. Beide Prozesse versetzten die Kommission in die Lage, bildungs- und hochschulpolitische Inhalte in ihre Agenda aufzunehmen und sich dadurch als zentrale Akteurin innerhalb beider Prozesse zu profilieren und zu etablieren. Mit Bezug auf die in der Einleitung formulierte These kann festgehalten werden, dass sich die beiden Prozesse, für sie – und damit auch für die Gemeinschaft insgesamt – auf dem Feld der Bildungs- und vor allem Hochschulpolitik zu einer Emergenz eines neuen Politikfeldes geführt haben, indem die EU-Kommission bemerkenswert aktiv und einflussreich

¹⁶³ ebd. S. 212.

¹⁶⁴ ebd.

¹⁶⁵ ebd. S. 215.

agiert. Zwar sind es mitunter dieselben politischen AkteurInnen die in beiden Prozessen tätig werden und von daher sind Konvergenzen nicht besonders bemerkenswert, dennoch würde man eine faktische Einflussnahme derart zumindest nach einer ersten Lektüre des Gemeinschaftsvertrages oder auch der Bologna-Dokumente nicht erwarten. Dies mag ein Grund dafür sein, dass der Rolle der EU bzw. der EU-Kommission in der Rezeption des Bologna-Prozesses verhältnismäßig wenig Platz eingeräumt wird. Andererseits konzentriert sich der Großteil der deutschsprachigen Literatur auf die Umsetzung des Prozesses oder befasst sich mit der Erläuterung der einzelnen Ziele¹⁶⁶.

Darüber hinaus scheint es – bei aller inhaltlichen und strukturellen Differenzierung – gerechtfertigt, neben den institutionell-strukturellen Verbindungen auch ideologische oder grundsätzlichen-programmatische Gemeinsamkeiten zwischen der offiziellen EU-Politik bzw. der Lissabon-Strategie und dem Bologna-Prozess auszumachen. Auch hier ist der deutliche Einfluss der EU-Kommission abzulesen: Ihr Eintreten in den Bologna-Prozess hat dafür gesorgt, dass von ihr vorangebrachte ökonomische Verständnis von (Hochschul-)Bildung immer deutlicher im Bologna-Prozess zu verankern und somit den Bologna-Prozess stärker an den Lissabon-Prozess zu koppeln.

Diese Kopplung wirft neue Fragen auf. Mit fortschreitender Dauer entfernt sich der Bologna-Prozess bezogen auf seine Signatarstaaten immer weiter davon, auf die EU beschränkt zu sein. Auch nach der letzten Erweiterung der EU zum 1. Januar 2007 sind fast genauso viele Nicht-EU Länder am Prozess beteiligt, wie die EU Mitgliedsstaaten zählt. Der tatsächliche Einfluss der Europäischen Union im Bologna-Prozess ist jedoch offensichtlich deutlich höher anzusiedeln, als es das bloße numerische Verhältnis der Unterzeichnerstaaten und übrigen Stakeholder vermuten ließe. Für die Nicht-EU-Länder, die sich am Bologna-Prozess beteiligen, wird dadurch der Druck größer, den Anschluss an die EU-Länder zu halten bzw. ihre Politik mitzutragen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass vor allem für Beitrittskandidaten die Gefahr besteht bzw. bestand, dass das Argument der Angleichung an die EU-Standards auch auf diesem Gebiet schnell zum politischen Diktat wird, welches von pro-europäischer Seite kaum hinterfragt werden kann. Auch wenn die Länder nicht an den Entwicklungen der Lissabon-Ziele und den daraus resultierenden Arbeitsprogrammen beteiligt sind, werden die Ergebnisse gleichfalls als Ziele der nationalen Politik übernommen werden müssen. Ähnliches gilt für die Staaten, die einen Beitritt zur Gemeinschaft ablehnen. Es stellt sich die Frage, ob durch die auftretenden interdependenten Konvergenzen ein Kohäsionssog auf die Bologna-Staaten entsteht, die nicht Mitglied der EU sind oder ob es passender ist, von einem Konformitätszwang im Bologna-Prozess zu sprechen. Sehen sich also Nicht-EU-Mitglieder einem Konformitätszwang ausgesetzt? Wie äußert er

¹⁶⁶ vgl. dazu exemplarisch etwa: Teichler, Ulrich, Hochschulsysteme und Hochschulpolitik. Quantitative und strukturelle Dynamiken, Differenzierungen und der Bologna-Prozess, Münster, 2005; Maassen, Oliver, T., Die Bologna-Revolution. Auswirkungen der Hochschulreform in Deutschland, Frankfurt/Main, 2004.

sich, wenn es ihn gibt? Dies konnte im Rahmen dieser Arbeit leider nicht untersucht werden, interessant wäre eine entsprechende Analyse indes allemal.

Ein letztes Wort meinerseits soll auf die Umsetzung der Bologna-Ziele verwendet werden. Wurde zum Beginn des Bologna-Prozesses vor allem seitens der Studierendenvertretungen auf eine Chance zur echten inhaltlichen Studienreform gehofft, mit der sich vor allem die Rahmenbedingungen der Studienmöglichkeiten verbessern, ist diese Hoffnung zunächst Ernüchterung gewichen. Mittlerweile formiert sich immer heftigerer Widerstand gegen ein ökonomisches Bildungsverständnis.¹⁶⁷ Wo sich die Kritik nicht nur gegen die zum Teil optimierungsbedürftige Umstellung der Studiengänge auf die Anforderungen des Bologna-Prozesses richtet, richtet sie sich gegen eine empfundene Vereinnahmung des Prozesses durch die Lissabon-Strategie oder auch offen gegen Maßnahmen und Vorschläge der Kommission, der Mitgliedstaaten oder der assoziierten NGOs, die dieser Ökonomisierung der Bildung Vorschub leisten. Vergleicht man die sich wandelnden Lesarten der Ziele des Bologna-Prozesses über die Jahre hinweg, oder die bisherige faktische Nichtbeachtung der sozialen Dimension, so kann diesem Vorwurf kaum widersprochen werden. Die schwache Akzeptanz des Bologna-Prozesses wird so weiter gefährdet.¹⁶⁸

Am Ende einer solchen Arbeit ist man – zumindest als Autor – meist ein wenig informierter. Zum Ausgleich treten neue Fragen auf. So dürfte es beispielsweise interessant sein, die oben vorgebrachte Konformitätsfrage mit Hilfe der Tagungsdokumente der den Prozess begleitenden Institutionen detailliert zu untersuchen, um eindeutiger heraus filtern zu können, wer an welcher Stelle den Prozess, seine Ziele und Bewertungen wie beeinflusst.¹⁶⁹ Daran anschließend ergibt sich unmittelbar die Frage nach der Bedeutung und Wirkmächtigkeit der am Bologna-Prozess beteiligten NGOs, sowohl auf nationaler, wie auf europäischer Ebene. Welchen Einfluss hat etwa eine EUA oder eine HRK? Kann ESU (ESIB) wirklich etwas verändern? Sind die Kontakte der EU-Kommission oder der beteiligten Staaten zu einzelnen NGOs intensiver ausgeprägt als zu anderen?

Interessant könnten daneben Fragen nach den Zusammenhängen und Wechselwirkungen zwischen dem Bologna-Prozess einerseits und dem Brügge-Kopenhagen-Prozess andererseits sein oder die etwa von Keeling aufgeworfene Fragestellung nach einer Beeinflussung des Bologna-Prozesses über die Forschungspolitik der Gemeinschaft detaillierter untersucht werden. Letztlich scheint es zumindest, dass die Bildungspolitik im weitesten Sinne der Europäischen Union zu Recht verstärkt in den Fokus

¹⁶⁷ vgl. exemplarisch dazu ESIB, 2006, a.a.O. sowie: freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs), *Failing Bologna?* Berlin, 2003.

¹⁶⁸ Weiter kann begründet vermutet werden, dass die Akzeptanz der konkreten Bologna-Beschlüsse und –Ziele (allen voran die Bachelor-/Mastereinführung und die damit verbundenen Anforderungen) auf der Mikroebene, also der akademischen Selbstverwaltung, höher gewesen wäre, hätte ein ausdauernder und intensiver Vorbereitungs- und Vermittlungsprozess zwischen allen beteiligten AkteurInnen der politischen Willensbildung einerseits wie der Hochschulen andererseits auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene stattgefunden.

¹⁶⁹ Das Problem für die Aufgaben- und Zielstellung einer solchen Hausarbeit ist, neben dem Umfang eines solchen Unterfangens, schlicht die Verfügbarkeit interner Dokumente.

der Forschung tritt. Was den Bologna-Prozess angeht, so scheinen zumindest die deskriptiven Publikationen in der Vergangenheit zugenommen zu haben und er scheint als Gegenstand politik-, sozial- oder bildungswissenschaftlicher Forschung beliebter zu werden.

6. Anhang

6.1 Artikel 149 EGV

„(1) Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.

(2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft hat folgende Ziele:

Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten;

Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten;

Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen;

Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme im Rahmen der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten;

Förderung des Ausbaus des Jugendaustauschs und des Austauschs sozialpädagogischer Betreuer;

Förderung der Entwicklung der Fernlehre.

(3) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Bildungsbereich zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat.

(4) Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels erlässt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten; mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen.¹⁷⁰

Auf den Artikel 127/150 (berufliche Bildung) soll an dieser Stelle nicht detailliert eingegangen werden. Zusammengefasst überträgt er der Gemeinschaft die Aufgabe, eine Politik der beruflichen Bildung durchzuführen,

„welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.“

Um die Ziele der zitierten Artikel zu verwirklichen, kann der Rat, gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen, Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlassen und mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen aussprechen.¹⁷¹

6.2 Meilensteine auf dem Weg nach Bologna

Wenn über den Bologna-Prozess gesprochen und geschrieben wird, so beginnt die Darstellung in den seltensten Fällen mit der Konferenz von Bologna im Jahre 1999 und der daraus entstandenen Erklärung, sondern es werden in der Regel einige vorangegangene Treffen und Dokumente als wegweisend zitiert.¹⁷² Diese sind im Folgenden kurz dargestellt:

¹⁷⁰ Europäische Union: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. C 321E vom 29. Dezember 2006, Brüssel, 2006, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>, letzter Zugriff am 21.10.2007.

¹⁷¹ vgl.: Müller-Solger, Hermann, a.a.O., S. 7.

¹⁷² vgl.: Keller, Andreas: Von Bologna nach Berlin, Berlin, 2003, S. 4.

6.2.1 Die Magna Charta Universitatum

Bereits Ende der 1980er Jahre sind Bestrebungen zu erkennen, das europäische Hochschulwesen an gemeinsamen Grundsätzen auszurichten. Anknüpfend an mittelalterliche Traditionen unterzeichneten 1988 VertreterInnen europäischer Hochschulen in Bologna die Magna Charta Universitatum¹⁷³. Darin bekennen sie sich zu drei Leitprinzipien: der Freiheit der Forschung, der Lehre und des Lernens, der Einheit von Forschung und Lehre, sowie der politischen, ideologischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit. So sehen Einige in diesem Schritt den Grundstein für den Bologna-Prozess.¹⁷⁴ Konkrete Auswirkungen zeitigten sich jedoch in der Folge nicht.¹⁷⁵ Offenkundig lässt sich festhalten, dass nicht nur Regierungen einen Hochschulraum jenseits nationalstaatlicher Grenzen denken können und wollen. So wird die Magna Charta Universitatum in der Bologna-Erklärung als grundlegendes Dokument erwähnt, welches den geistigen Nährboden für den Bologna-Prozess bereitet hätte.¹⁷⁶

6.2.2 Die Lissabon-Konvention

Der Vorgeschichte des Bologna-Prozesses kann ebenfalls die im April 1997 in Lissabon, unter der Schirmherrschaft vom Europarat und der UNESCO, von mittlerweile 39 europäischen Ländern unterzeichnete Konvention zur Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich (Convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the european region)¹⁷⁷ zugeordnet werden. Die Lissabon-Konvention hat zum Ziel, die Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen in der „europäischen Region“ auf Basis des Prinzips gegenseitiger Akzeptanz zu sichern. Die in einem der unterzeichnenden Staaten erworbenen Zugangsberechtigungen, Qualifikationen oder Abschlüsse sollen in jedem anderen unterzeichnenden Staat als gleichwertig anerkannt werden. Weiter einigen sich die unterzeichnenden Staaten darauf, dass weder Geschlecht, noch Herkunft (inklusive der sozialen Herkunft), Religion, Sprache oder politische Meinung beim Anerkennungsprozess eine Rolle spielen dürfen.¹⁷⁸ Letztlich wird auch die flächendeckende Einführung eines Diploma Supplements gefordert.¹⁷⁹ Die Lissabon-Konvention darf allerdings nicht als neuartiger Vorstoß des Europarats gewertet werden. Seit den 50er Jahren gab es mehrere Konventionen zur gegenseitigen Anerkennung von Hochschulabschlüssen und Zulassungsvoraussetzungen.¹⁸⁰

¹⁷³ vgl.: Magna Charta Universitatum, online abrufbar unter:
<http://www.bund-freiheit-wissenschaft.de/html/dokumente.html>, letzter Zugriff am 15.10.2007.

¹⁷⁴ vgl.: Keller, Andreas, a.a.O., S.4.

¹⁷⁵ ebd.

¹⁷⁶ vgl.: Bologna-Joint-Declaration, a.a.O.

¹⁷⁷ Lissabon-Konvention, Lissabon, 1997.

¹⁷⁸ vgl.: ebd.

¹⁷⁹ vgl.: ebd.

¹⁸⁰ Für eine Übersicht siehe auf der Webpräsenz des Europarates unter:

http://www.coe.int/T/E/Cultural_o-operation/education/Higher_education/General/0004_ref_texts.-asp#TopOfPage, letzter Zugriff am 15.10.2007.

6.2.3 Die Sorbonne-Erklärung

Auch wenn mit der Magna Charta Universitatum und der Lissabon-Konvention erste Schritte in Richtung einer Harmonisierung des europäischen Hochschulraums unternommen wurden, so wird die Sorbonne-Erklärung von 1998 doch gemeinhin als Auftakt des Bologna-Prozesses gewertet¹⁸¹: Anlässlich des 800. Geburtstages der Pariser Sorbonne verabschiedeten die BildungsministerInnen von Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien am 25. Mai 1998 die Sorbonne-Erklärung (Sorbonne Joint Declaration)¹⁸². In dieser Erklärung wird erstmalig von Regierungsverantwortlichen ein gemeinsamer europäischer Bildungsraum gefordert. Denn neben dem „Europa der Banken, des Euro und der Wirtschaft“¹⁸³ solle es auch ein Europa des Wissens geben. Ziel dieses europäischen Bildungsraums soll eine Verbesserung der studentischen Mobilität in Europa sein, denn nur so könne den wachsenden Anforderungen an Studierende und AkademikerInnen einerseits, aber auch den sich stetig wandelnden Karriere- und Ausbildungswegen andererseits Rechnung getragen werden¹⁸⁴. Um dieser Forderung gerecht zu werden, spielt man in der Sorbonne-Erklärung bereits auf einige Maßnahmen an, die letztlich erst in der Bologna-Erklärung als mehr oder minder verpflichtende Absichtserklärungen festgeschrieben werden. Namentlich sind dies ein Abschlusssystem, welches auf zwei konsekutiven Zyklen beruht, die europaweite Vergleichbarkeit und Anerkennung von Abschlüssen, die Förderung dieses Abschlusssystems durch Programme und Kreditpunktesysteme sowie die Förderung der studentischen Mobilität in Europa. Folglich werden die übrigen europäischen Staaten eingeladen, ein solches Unternehmen mitzutragen und sich anzuschließen.¹⁸⁵

¹⁸¹ vgl.: Keller, Andreas: a.a.O., S.4.

¹⁸² vgl.: Keller, Andreas: *Alma Mater Bolognese*, Berlin 2004, S.7; Sorbonne Joint Declaration, Paris, 1998.

¹⁸³ Sorbonne Joint Declaration, a.a.O.

¹⁸⁴ ebd.

¹⁸⁵ ebd.

7. Literatur- und Quellenverzeichnis

- Altwater, Elmar*, Mahnkopf, Birgit, Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster, 4. Auflage 1999.
- Bektschieva, Jana*. Die europäische Bildungspolitik nach Maastricht, Münster, 2004.
- Bergen Kommuniké*, Bergen, 2005.
- Berlin Kommuniké*, Berlin, 2003.
- Bologna Joint Declaration*, Bologna, 1999.
- Council of the European Union*, Detailed work programme on the follow-up of the objectives of Education and training systems in Europe, Official Journal of the European Communities C 142/01, Brüssel, 2002.
- Council of the European Union*, Education & Training 2010. The Success of the Lisbon Strategy hinges on urgent Reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe, Official Journal of the European Communities, 6236/04, Brüssel, 2004.
- Council of the European Union*, Conclusions on new indicators in education and training, Official Journal of the European Communities C 141/7, Brüssel, 2005.
- Council of the European Union*, Joint Interim Report of the Council and of the Commission on progress under the 'Education & Training 2010' work programme, Official Journal of the European Communities C 79/01, Brüssel, 2006.
- Coyne, David*, Quality in education: A European Perspective. Rede des Direktors Bildung in der Generaldirektion und Bildung und Kultur der Europäischen Kommission auf der Konferenz „The Meaning of Quality in Education - the reciprocal relations of power-sharing learning and efficiency“, Karlsstadt, 2. bis 4. April 2001.
- ESIB*, The Black Book of the Bologna Process, Bergen, 2005.
- ESIB*, Higher Education within the Lisbon Strategy of the European Union, Reader towards the 11th European students convention, Wien, 2006.
- ESIB*, Bologna With Student Eyes 2007. Brüssel, 2007.
- Deutscher Bundestag*, Drucksache BR 2002 57/1/02 des Deutschen Bundesrates vom 19.02.2002 zur Sitzung am 1.3.2002, Berlin, 2002.
- European Commission*, White paper on growth, competitiveness and employment: The challenge and ways forward into the 21st century, COM (93)700 final, Brüssel, 1993.
- European Commission*, European Governance – A white paper, COM(2001) 428 final, Brüssel, 2001.
- European Commission*, European benchmarks in education and training: Follow-up to the Lisbon European Council, COM(2002) 629 final, Brüssel, 2002.
- European Commission*, Directorate-General for Education and Culture, From Prague to Berlin. The EU Contribution. Progress Report, Brüssel, 2002.
- European Commission*, Directorate-General for Education and Culture, From Prague to Berlin. The EU Contribution. Second Progress Report, Brüssel, 2003.
- European Commission*, Commission Staff working paper: Progress towards the common objectives in education and training indicators and benchmarks, SEC(2004) 73, Brüssel, 2004.
- European Commission*, Europe-wide participation Projects Contributing to the Realisation of the

- European higher education Area (bologna process), (June), Call for proposals, (EAC/19/2005), Brüssel, 2005.
- European Commission*, Erasmus networks now cover nine-tenths of Europe's universities, Press release (IP/05/1313), Brüssel, 2005.
- European Commission*, Realising the European Higher Education Area - Achieving the goals, Bergen, 2005
- European Commission*, Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy, COM(2005) 152 final, Brüssel, 2005.
- Europäische Kommission*, Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung: Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft, COM (95)590, Brüssel, 1995.
- Europäische Kommission*, Die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme, KOM(2001) 59, Brüssel, 2001.
- Europäische Kommission*, Die Rolle der Universitäten im Europa des Wissens, KOM (2003) 58 endgültig, Brüssel, 2003.
- Europäische Kommission*, Das intellektuelle Potenzial Europas wecken: So können die Universitäten ihren vollen Beitrag zur Lissabonner Strategie leisten, KOM (2005) 152 endgültig, Brüssel, 2005.
- Europäische Kommission*, Umsetzung des Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ Fortschrittsbericht 2005, Deutschland. Erarbeitet von der Bundesregierung und der Kultusministerkonferenz, Brüssel, 2005.
- Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, Lissabon, 2000.
- Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Stockholm), 23. und 24. März 2001, Stockholm, 2001.
- Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Europäischer Rat (Barcelona), 15. und 16. März 2002, Barcelona, 2002.
- Europäischer Rat*, Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa, Amtsblatt der Europäischen Union C 142/01, Brüssel, 2002.
- Europäischer Rat*, Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon; Entschließung des Rats vom 25. November 2003: Schlussfolgerungen über den Aufbau von Humankapital zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Wettbewerbsfähigkeit der wissensbasierten Gesellschaft, Amtsblatt der Europäischen Union C295/9, Brüssel, 2003.
- Europäischer Rat*, Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Mobilisierung des intellektuellen Potenzials Europas: So können die Universitäten ihren vollen Beitrag zur Lissabonner Strategie leisten. Amtsblatt der Europäischen Union C 292/01, Brüssel, 2005.
- Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Rates vom 24. Mai 2005 zu neuen Indikatoren im Bereich der allgemeinen und der beruflichen Bildung, Amtsblatt der Europäischen Union C 141/04, Brüssel, 2005.
- Europäische Union*, Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt Nr. C 321E vom 29. Dezember 2006, Brüssel, 2006, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>, letzter Zugriff am 21.10.2007.
- Fabian, Barbara*, EU-Handbuch zur Bildungspolitik: Themen und Fakten, Bonn, 2000.

- Fredriksson, Ulf*, Changes of Educational Policies within the European Union in the Light of Globalisation, *European educational research Journal*, Volume 2, No. 4 2003, S. 522 – 546.
- freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs)*, *Failing Bologna?*, Bonn, 2003.
- Hackl, Elsa*, Towards an european area of higher education. Change and convergence in european higher education, Robert-Schumann-Center for Advanced studies, Arbeitspapier RSC No. 2001/09, Florenz, 2001.
- Hofmann, Stefanie, Tauch, Christian*, Lernen: ein Leben lang, mit Zielen, mit Zeit - das ECTS als unverzichtbares Element auf dem Weg zum europäischen Hochschulraum, online abrufbar unter: <http://www.hrk.de/news/230.htm>, letzter Zugriff am: 23.10.2007
- Journal of European Public Policy* No. 11, Vol. 2, April 2004.
- Keeling, Ruth*, The Bologna-Process and the Lisbon Research Agenda. The European Commission's expanding role in higher education discourse, *European Journal of Education*, Volume 41, No. 2, 2006, S. 203 – 223.
- Keller, Andreas*, Von Bologna nach Berlin. Perspektiven eines Europäischen Hochschulraums im Rahmen des Bologna-Prozesses am Vorabend des europäischen Hochschulgipfels 2003 in Berlin, Berlin, 2003.
- Keller, Andreas*, *Alma Mater Bolognese*, Berlin, 2004.
- Kok, Wim*, Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der hochrangigen Sachverständigen-Gruppe unter dem Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg, November 2004
- London Communiqué*, London, 2007.
- Leschinsky, Achim*, Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens, S. 157f, in: Cortina, Kai S. et al. (Hg.): *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg, 2003.
- Linsemann, Ingo*, Die Bildungspolitik der Europäischen Union, S. 338f, in: Weidenfeld, Werner: *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn, 2004.
- Linsemann, Ingo*, Koordinierungsmethoden, S. 294 – 297, in: Weidenfeld, Werner, Wessels, Wolfgang, *Europa von A bis Z*. Bonn, 2006.
- Maassen, Oliver, T.*, *Die Bologna-Revolution. Auswirkungen der Hochschulreform in Deutschland*, Frankfurt/Main, 2004.
- Müller-Solger, Hermann*, *Bildung und Europa: Die EU-Fördermaßnahmen*, 2. völlig neubearbeitete Aufl. Bonn, 1997.
- Pfetsch, Frank R.*, *Die Europäische Union. Eine Einführung*, 2. Aufl. München, 2001.
- Pollak, Johannes, Slominski, Peter*, *Das politische System der EU*, Wien, 2006.
- Prager Communiqué*, Prag, 2001.
- Schirm, Stefan A.*, Analytischer Überblick: Stand und Perspektiven der Globalisierungsforschung, S. 11 – 34, in: Schirm, Stefan A. (Hg.), *Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven*, Baden-Baden, 2006.
- Schmuck, Otto*, Motive, Leitbilder und Etappen der Integration, *Information zur politischen Bildung. Europäische Union*, Bonn 2003, S. 5 – 15.
- Sello, Benjamin*, Europa über Alles! Die „Lissabon-Strategie“ der Europäischen Union, 22.11.2005, online abrufbar unter: <http://www.linksnet.de/artikel.php?id=2050>, letzter Zugriff am 25.10.2007.
- Sorbonne-Erklärung*, Paris, 1998.

- Spieker, Manfred*, Subsidiarität, in: Andersen, Uwe, Woyke, Wichard, Handwörterbuch des politischen Systems, Opladen, 2003, S.668f.
- Teichler, Ulrich*, Hochschulsysteme und Hochschulpolitik. Quantitative und strukturelle Dynamiken, Differenzierungen und der Bologna-Prozess, Münster, 2005.
- Thiele, Burkard*, Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Chancen und Versäumnisse der EG-Bildungspolitik zur Entwicklung des Europas der Bürger, Münster, 2000.
- Trubrek, David M., Trubrek, Luise G*, Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe, Law School and Center for European Union Studies, Madison, 2003.
- Verband der Schweizer Studierendenschaften*, Grundlagenpapier Lissabon-Strategie, Bildungsökonomisierung in internationalen Prozessen – die Lissabon-Strategie, verabschiedet auf der 143. Delegiertenversammlung des VSS am 20.05.2006 in Bern, online abrufbar unter:
http://www.vss-unes.ch/issues/2006/Grundlagenpapier_Lissabon-Strategie_dv-bern2006.pdf, letzter Zugriff am 25.10.2007.
- Walter, Thomas*, Der Bologna-Prozess, Wiesbaden, 2006.
- Webpräsenz des Bologna-Sekretariats zur London Konferenz*,
<http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/uploads/documents/LondonSummitdelegatelistwithLondonlogo.pdf>; letzter Zugriff am 27.09.2007.
<http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/index.cfm?fuseaction=content.view&CategoryID=17>; letzter Zugriff am 23.10.2007.
- Webpräsenz der EU-Kommission*,
http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/nationalreport_en.html, letzter Zugriff am 24.10.2007.
http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/ects/guide_en.html, letzter Zugriff am 24.10.2007.
http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/compendium05_de.pdf, letzter Zugriff am 24.10.2007.
- Webpräsenz des Europarates*,
http://www.coe.int/T/E/Cultural_operation/education/Higher_education/General/0004_ref_texts.-asp#TopOfPage, letzter Zugriff am 15.10.2007.
- Zgaga, Pavel*, Bologna Process. Between Prague and Berlin. Report to the Ministers of Education of the signatory countries, 2003, S. 7, online abrufbar unter: http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/0309ZGAGA.PDF, letzter Zugriff am 25.10.2007.

Abkürzungsverzeichnis

Bologna-Follow-Up-Group	BFUG
Europäische Gemeinschaft	EG
Europäische Gewerkschaftsverbund	EI
Europäische Union	EU
Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	EWG
Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl	EGKS
Europäischer Arbeitgeberverband	BusinessEurope
Europäischer Gerichtshof	EUGH
European Association of Quality Assurance	ENQA
European Higher Education Area	EHEA
European students union	ESU
European University Association	EUA
Herausgeber	Hg.
Methode der offenen Koordinierung	OMK
The national unions of students in Europe	ESIB
Vertrag über die Europäische Gemeinschaft	EGV

Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorgelegte Hausarbeit / das vorgelegte Term Paper selbständig verfasst und – einschließlich eventuell beigefügter Abbildungen und Skizzen – keine anderen als die im Literaturverzeichnis angegebenen Quellen, Darstellungen und Hilfsmittel benutzt habe. Dies gilt in gleicher Weise für gedruckte Quellen wie für Quellen aus dem Internet. Ich habe alle Passagen und Sätze der Arbeit, die dem Wortlaut oder dem Sinne nach anderen Werken entnommen sind, in jedem einzelnen Fall unter genauer Angabe der Stelle ihrer Herkunft (Quelle, Seitenangabe bzw. entsprechende Spezifizierung) deutlich als Entlehnung gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass Zuwiderhandlungen gegen diese Erklärung eine Benotung der Arbeit mit der Note "nicht ausreichend" zur Folge haben, und dass Verletzungen des Urheberrechts strafrechtlich verfolgt werden.

08.11.2007

Daniel Houben