

Thomas Walter

Der Bologna-Prozess

Forschung Pädagogik

Thomas Walter

# Der Bologna- Prozess

Ein Wendepunkt europäischer  
Hochschulpolitik?



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Dissertation am Fachbereich Kultur- und Sozialwissenschaften der FernUniversität in Hagen.

1. Auflage November 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Monika Mülhausen

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN-10 3-531-15322-6

ISBN-13 978-3-531-15322-3

# Inhalt

<b>I.</b>	<b>Einleitung und theoretischer Ansatz</b> .....	11
<b>1.</b>	<b>Einleitung</b> .....	13
1.1	Untersuchungsgegenstand.....	13
1.2	Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit.....	20
<b>2.</b>	<b>Theoretischer Ansatz: Institutionalismus, Institutionen und Institutionalisierung</b> ....	25
2.1	Einführung.....	25
2.2	Der neue Institutionalismus als Forschungsansatz.....	26
2.2.1	Institutionen: der alte und der neue Institutionalismus.....	26
2.2.2	Der Historische Institutionalismus.....	30
2.2.3	Zeit und Zeitlichkeit in Geschichts- und Politikwissenschaft: Irreversibilität und Wiederholungsstruktur.....	33
2.3	Der internationale Institutionalismus: Kooperationsformen und Koordinationsmechanismen.....	40
2.3.1	Kooperationsformen.....	41
2.3.2	Koordinationsmechanismen.....	45
2.4	Etablierung und Institutionalisierung: Zur Mechanik von Entwicklungsprozessen.....	48

2.4.1	Dimensionen der Problem- und Handlungsdefinition.....	48
2.4.2	Institutionalisierung als Prozess und Mechanismus.....	51
<b>II.</b>	<b>Hochschulpolitik in Europa: Geschichte und Kontext.....</b>	<b>59</b>
<b>3.</b>	<b>Einführung: Tiefenschichten und Verflechtungen.....</b>	<b>61</b>
3.1	Tiefenschichten: die „lange Dauer“.....	61
3.2	Verflechtung: die „Überwindung kollektiver Dilemmata“.....	65
<b>4.</b>	<b>Die europäische Hochschulpolitik (1949-1999): Kooperation und Koordination im Polyzentrum.....</b>	<b>69</b>
4.1	Erste Phase (1949-1971): ein neues Problemfeld – vier neue Handlungsräume.....	70
4.1.1	Die Entstehung eines Polyzentrums.....	70
4.1.2	„Massification“ als soziale Revolution (Exkurs).....	74
4.1.3	Die Entdeckung eines Problemfeldes.....	76
4.2	Zweite Phase (1972-1982): die Suche nach gemeinsamen Problemhorizonten.....	82
4.2.1	Viele Probleme – kein gemeinsamer Horizont.....	83
4.2.2	Die Europäische Gemeinschaft: über Inkrementalismus zur Prozessführerschaft.....	86
4.3	Dritte Phase (1982-1988): die Eigendynamik der Europäischen Gemeinschaft und das neue Selbstbewusstsein der europäischen Universitäten.....	94

4.3.1	Die Supranationalität der Europäischen Gemeinschaft eröffnet neue Handlungsräume.....	94
4.3.2	Die <i>Magna Charta Universitatum</i> : neues Selbstbewusstsein alter Akteure.....	98
4.4	Vierte Phase (1989-1998/1999): das größer werdende Europa entfacht eine neue Dynamik und eröffnet neue Handlungsräume.....	100
4.4.1	„1989“ als „Window of Opportunity“.....	100
4.4.2	Die Europäische Union: Maastricht und die Folgen.....	102
4.4.3	Die Renaissance von Europarat und UNESCO: mit der <i>Lissabon-Konvention</i> wird ein gemeinsamer Handlungsraum geschaffen.....	112
4.5	Zwischenfazit: die Entwicklung der Hochschulpolitik in Europa und die Akteurskonstellation am „Vorabend“ des Bologna-Prozesses.....	114
<b>III.</b>	<b>Das Bologna-Projekt: Prozess und Mechanismus.....</b>	<b>121</b>
<b>5.</b>	<b>Das Bologna-Projekt: Entwicklungsphasen.....</b>	<b>123</b>
5.1	Sorbonne 1998: die Initialisierung.....	123
5.1.1	Die Sorbonne-Deklaration: ein Überraschungscoup.....	123
5.1.2	Reaktionen, Interpretationen und Vorverhandlungen.....	126
5.2	Bologna 1999: das Agenda-Setting und die Erzeugung eines Arrangements .....	132

5.2.1	Die Erzeugung eines Konferenzmechanismus: Konferenz und Abschlussresolution.....	132
5.2.2	Dissemination: die Bologna-Seminare.....	135
5.2.3	Die <i>European University Association</i> : Salamanca – oder die doppelte Neupositionierung der Universitäten.....	136
5.2.4	ESIB: Göteborg – Die Studierenden werden Teilhaber am Bologna-Prozess.....	138
5.2.5	Berichtsformate zur Evaluation der Bologna-Deklaration.....	139
5.3.	Prag 2001: die Verkoppelung der Akteure.....	142
5.3.1	Das Prag-Kommunikee: die erweiterte Agenda.....	142
5.3.2	Mitglieder, Arrangement und Akteurskonstellation: Expansion, Verfahrensdefinition und Verkoppelung.....	145
5.3.3	Die Europäische Kommission wird gleichberechtigtes Mitglied.....	146
5.3.4	Der Europarat als Brücke und Forum.....	150
5.4.	Berlin 2003: Die Verschachtelung und Verzahnung von Handlungsräumen.....	152
5.4.1	Das Berlin-Kommunikee: die Umstellung der Prioritäten.....	152
5.4.2	Das veränderte Verfahren.....	156
<b>6.</b>	<b>Das Bologna-Projekt: Zur Anatomie eines Institutionalierungsprozesses.....</b>	<b>157</b>
6.1	Die Anatomie des Bologna-Projekts – Einführung.....	157
6.2	Die evolutionäre und konnektive Bologna-Agenda – oder die „umfassende Neuordnung“ der Hochschulstrukturen.....	160

6.2.1	Leitbild, Prinzipien und Ziele.....	161
6.2.2	Maßnahmen und Elemente.....	163
6.3	Das Bologna-Arrangement: die institutionelle und politische Dimension der Neuordnung.....	168
6.3.1	Die Form und ihre Kennzeichen: hybrid, konnektiv und evolutionär.....	168
6.3.2	Das Prozess-Arrangement: Teilprozesse der Institutionalisierung.....	170
6.3.3	Vom Polyzentrum zur Konzertierung: Partizipation und Pluralisierung.....	174
6.4	Die Grenzen eines „umfassenderen“ Europas: die EHEA als Mitgliedschaftsraum.....	177
6.5	Koinzidenz oder Interdependenz: der <i>Lissabon-Prozess</i> und andere Projekte.....	181
6.6	Die Ursachen: Warum kam es zum Bologna-Prozess.....	186
7.	<b>Fazit</b> .....	193
<b>IV.</b>	<b>Literatur und Dokumente, Abkürzungen</b> .....	205
	<b>Literatur und Dokumente</b> .....	207
	Literatur.....	207
	Dokumente.....	216
	<b>Abkürzungen</b> .....	221

## Abbildungen

Abb. 01	Grund- und Mischtypen von Koordinationsmechanismen.....	46
Abb. 02	Dimensionen der Problem- und Handlungsdefinition.....	49
Abb. 03	Vorbereitungs- und Steuerungsgruppe: Mitglieder und Funktionen.....	171
Abb. 04	Veränderung der Akteurskonstellation.....	174
Abb. 05	Mitgliedstaaten: Zahl und Zuwachs.....	177
Abb. 06	Die Entwicklung der Mitgliedschaftskriterien.....	178
Abb. 07	Die <i>European Knowledge Area</i> 2010.....	185
Abb. 08	Mitgliedschaften in internationalen Organisationen.....	188
Abb. 09	Mitgliedschaftszuwachs EU, Europarat und UNESCO: 1990-2004.....	189

**I. Teil**  
**Einleitung und theoretischer Ansatz**

# 1. Einleitung

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

## 1.1 Untersuchungsgegenstand

Am Anfang war Bologna. Nicht nur, dass die Universität von Bologna eine der ersten europäischen Universitäten, vielleicht sogar *die* erste Universität in Europa war.<sup>1</sup> Auch der so genannte „Bologna-Prozess“ markiert für das gegenwärtige Europa den Beginn einer neuen Zeit im Bereich der Hochschulpolitik.

Bis zum Jahre 2010 wollen 45 europäische Staaten zentrale Elemente ihrer vergleichsweise heterogenen Hochschulsysteme synchronisieren. Damit zielen sie darauf ab, innerhalb von Europa ein kohärentes und kompatibles Hochschulsystem zu schaffen, das darüber hinaus international und global wettbewerbsfähig sein soll (vgl. u.a. Europäische Kommission 2003/58: 13). Die hochschulpolitische Kompetenz der Nationalstaaten wie auch die Autonomie der Universitäten soll dabei umfassend gewahrt bleiben. Die Umsetzung dieses Projektes dient dazu, einen einheitlichen europäischen Bildungsraum (*European Higher Education Area*, EHEA) zu schaffen. Die Grundbausteine des Bologna-Projektes (vgl. Bologna-Erklärung 1999, Prag-Kommunikée 2001; Berlin-Erklärung 2003) sind:

---

<sup>1</sup> Aufgrund des Problems, dass die ersten Universitäten keine Gründungsuniversitäten waren und die Frage, anhand welcher Dokumente eine Universität als „gegründet“ gilt, sich als schwierig erweist, legen sich Historiker – im Gegensatz zu Enzyklopädiern – nicht auf ein eindeutiges Datum fest. Für Bologna wird aber das Gründungsjahr 1088 angegeben, „im korporativen Sinn um 1200“ (vgl. Brockhaus Enzyklopädie (3) 2001: 534). Die Pariser Sorbonne beansprucht mit der Jahreszahl 1257 neben Bologna ebenfalls den Ehrenplatz, erste europäische Universität zu sein (vgl. Esch 1985; Teubner-Schöbel 2003).

- die Förderung der Mobilität durch Beseitigung von Mobilitätshemmnissen für Lehrende, Studierende und Forschende,
- die Schaffung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse (*Diploma Supplement*),
- die Schaffung eines zweistufigen Systems von Studienabschlüssen (*undergraduate/graduate*),
- die Einführung eines Leistungspunktesystems nach dem Modell des *European Credit Transfer System* (ECTS),
- die Förderung der europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung,
- der Ausbau des lebenslangen Lernens/Lebenslanger Weiterbildung als Bestandteil des EHEA,
- der Aufbau einer europäischen Doktorandenausbildung als dritter Zyklus neben *undergraduate* und *graduate*.

Bereits die Gesamtzahl der Teilnehmerstaaten des Bologna-Prozesses zeigt, dass dieses Projekt weit über den Rahmen des Mitgliedschaftsraums der Europäischen Union (EU) hinausgreift und somit – was zu Beginn durch die Publizistik mehrfach unterstellt wurde – kein EU-Prozess ist. Er findet zwar innerhalb von Europa, aber „außerhalb“ der Europäischen Union statt. Der Bologna-Prozess ist ein auf Gesamteuropa bezogener, multinationaler und multilateraler Koordinierungsprozess, der die Form eines internationalen Regimes besitzt und als fortlaufender Konferenzprozess organisiert ist.

Die ihm zugrunde liegende Agenda ist evolutionär angelegt. Von daher geben die eingangs genannten Grundbausteine den Stand aus dem Jahr 2003 an. Sie können ergänzt werden: einerseits durch eine nähere Spezifizierung, andererseits durch die Hinzufügung weiterer Elemente. Äußerlich greifbar wird dieses Regime durch die in zweijährigem Turnus stattfindenden Ministerkonferenzen, von denen bislang vier stattgefunden haben: die erste in Bologna 1999, die zweite in Prag 2001, die dritte in Berlin 2003 sowie die vierte in Bergen 2005.<sup>2</sup> Diese Ministerkonferenzen sind aber nur die Spitze eines Eisbergs. Unterhalb dieser politischen Entscheidungsebene existiert ein weit verzweigtes Geflecht an Vor- und Nachbereitungstreffen auf ganz unterschiedlichen Ebenen.

Die Teilnahme am Bologna-Prozess ist freiwillig und steht seit der Berliner Konferenz allen Ländern offen, die Signatarstaaten des europäischen Kulturab-

---

<sup>2</sup> Diese Arbeit wurde im Jahr 2004 abgeschlossen, d.h. vor der Konferenz von Bergen. In dem für die Druckfassung überarbeiteten Kapitel 6 werden relevante Ergebnisse der Konferenz von Bergen berücksichtigt.

kommens – einer Konvention des Europarates aus dem Jahre 1954 – sind.<sup>3</sup> Die in den Deklarationen und Kommunikees formulierten Ziele sind völkerrechtlich unverbindlich. Es existiert keine Konvention im völkerrechtlichen Sinne, die durch Ratifizierung zur Umsetzung verpflichtet. Die Umsetzung liegt allein in der Kompetenz der Teilnehmerstaaten. Allerdings wurden auf horizontaler Ebene Mechanismen installiert, die – vergleichbar der Methode der offenen Koordination der Europäischen Union – durch sanften Druck zu einer konformen Umsetzung verhelfen sollen.

Wer von Bologna spricht, muss auch von Lissabon sprechen, oder: „Bologna is not the only city that matters in European Higher Education Policy“ (Wende 2003: 2). Ein Jahr nach dem Start des Bologna-Prozesses erklärte der Europäische Rat auf seinem Lissabonner Gipfeltreffen im März 2000, die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zur

„most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world“ (RAT 2000)

zu machen. Im Unterschied zum Bologna-Prozess ist der Lissabon-Prozess ein genuines Projekt der Europäischen Union und umfasst nur deren Mitgliedstaaten. Das ehrgeizige Ziel soll dadurch erreicht werden, dass korrespondierend zur *European Higher Education Area* (EHEA) die so genannte *European Research and Innovation Area*“ (ERIA) errichtet werden soll. Bis zum Jahr 2010 sollen beide Prozesse an der Nahtstelle des Aufbaus einer europäischen Doktorandenausbildung fusioniert werden.

Neben dem Lissabon-Prozess, der aus Sicht der Europäischen Union in einem komplementären Zusammenhang zum Bologna-Prozess steht, wurde mit einem impliziten Verweis auf die GATS-Verhandlungen während des zweiten Bologna-Ministertreffens in Prag (2001) ein dritter, bereits schon länger laufender globaler Verhandlungsprozess in den Problemhorizont der Bologna-Verhandlungen einbezogen. Das *General Agreement on Trade and Service* (GATS) zielt darauf ab, vor dem Hintergrund einer steigenden Bedeutung des Handels mit Dienstleistungen Regeln für eine weitgehende Liberalisierung mit diesen aufzustellen. Für die Bildungs- und Hochschulpolitik ist dies insofern relevant, als sie künftig als Bildungsdienstleistungen behandelt werden sollen, für die dieselben Regeln wie für andere Dienstleistungen gelten (vgl. hierzu

---

<sup>3</sup> Für eine Übersicht der Teilnehmerstaaten sowie deren multiple Mitgliedschaften in internationalen Organisationen: siehe Kapitel 6.

Yalcin/Scherrer 2002; Keller 2003a). Aus diesem Grund haben die *European University Association* (EUA) und die Vertreter der im Dachverband *National Unions of Students in Europe* (ESIB) zusammengeschlossenen europäischen Studierendenverbände, die vor Prag als Beobachter zum Bologna-Prozess dazu geladen worden waren, darauf gedrängt, dass Bildung weiterhin ein „öffentliches Gut“ bleiben müsse, das nicht den Regeln eines liberalisierten Marktes unterworfen sein dürfe.

Während die GATS-Verhandlungen, die in einem erweiterten Diskurs über die Zukunft von Hochschulpolitik im globalen wie im regionalen Maßstab stehen, in dieser Arbeit ausgeklammert und nicht untersucht werden, kann der Lisbon-Prozess aufgrund seiner direkten Verbindungslinien mit dem Bologna-Prozess nicht gänzlich ignoriert werden. Er steht aber nicht im Mittelpunkt dieser Betrachtung und wird insofern mit einer untergeordneten Aufmerksamkeit verfolgt.

Gegenstand dieser Arbeit ist der Bologna-Prozess. Anstelle der gängigen Bezeichnung „Bologna-Prozess“ soll im Folgenden von „Bologna-Projekt“ gesprochen werden.<sup>4</sup> Mit diesem Kunstgriff wird beabsichtigt, eine analytisch exaktere Unterscheidung zwischen den Zieldefinitionen und der Selbstbezeichnung einerseits sowie dem „Prozess“ andererseits – als Verlauf verstanden und zugleich als analytische Untersuchungskategorie verwendet – vornehmen zu können.

Das Bologna-Projekt wird bereits vor seinem auf das Jahr 2010 terminierten Abschluss von ganz unterschiedlichen Beobachtern als ein zentraler Einschnitt in die bislang praktizierte Form der Koordinierung europäischer Hochschulpolitik und darüber hinaus auch in die Struktur der existierenden europäischen Hochschulsysteme bewertet. So konstatiert die niederländische Hochschulforscherin van der Wende, dass die Bologna-Deklaration von 1999 als ein Schlüsseldokument zu betrachten sei, das in der Entwicklung der europäischen Hochschulbildung einen „Wendepunkt“ (2003: 1) kennzeichne. Gleich zwei im Kern unterschiedlich nuancierte Einschätzungen gibt der Chefredakteur der amerikanischen Online-Fachzeitschrift für Hochschulbildung (*World Education News & Reviews*, WENR) ab. Formulierte Sedgwick 2001, dass innerhalb Europas eine „Revolution“ (2001a: 1) stattfinde, so charakterisierte er das Bologna-Projekt zwei Jahre später als eine tiefgreifende „Transformation“ (2003: 1). Der Europarat, seit 2001 in der Position eines teilnehmenden Beobachters selbst am Bologna-Projekt beteiligt, bewertet ihn als:

---

<sup>4</sup> Dieser sprachliche Kunstgriff wird in Anlehnung an von Bredow (vgl. 1992: 28f.) vorgenommen, der bei seiner Untersuchung des KSZE-Prozesses diese Unterscheidung angewandt hat.

„[...] the most important and wide ranging reform of higher education in Europe since the immediate aftermath of 1968“ (Europarat 2002: 3).

Diese Bewertungen operieren mit Begriffen (Reform, Revolution, Transformation), die aus einem analytischen Verständnis heraus als komplexe Zeitbegriffe zu bezeichnen sind, deren sprachliche und erkenntnisleitende Funktion darin liegt, „die vergangenen Tatbestände über deren zeitliche Abfolge hinaus in historische Verlaufsmuster“ (Hölscher 2003: 42) einzubringen. Sie sind Relationsbegriffe, durch die Ereigniszusammenhänge beschreib- und erklärbar gemacht werden können (vgl. Hölscher 2003: 42).

Ähnlich verhält es sich auch mit dem Begriff des „Wendepunktes“. Er verweist auf eine temporal gefasste Zäsur, mit der die Differenz zwischen einem Vorher und einem Nachher eröffnet werden kann. Die temporale Differenz von Vorher und Nachher gilt als die Minimaldefinition dessen, was Historiker als Ereignis bezeichnen (vgl. Koselleck 1979). Wendepunkte ziehen, bildlich gesprochen, eine Schleppe hinter sich her und werfen einen Schatten voraus. Sie markieren in einer Entwicklungsreihe denjenigen Punkt, von dem aus sich etwas überraschend und unerwartet umkehrt. Sie stellen nur partiell einen Bruch dar; vielmehr sind sie eine Kehre, von der aus sich das Geschehen unter neuen Vorzeichen und mit neuen Merkmalen weiterentwickelt.

Nun gilt der Ereignisbegriff zu Recht als diejenige historische Grundkategorie, die ein Geschehnis als Handlungs- und Erfahrungszusammenhang beschreibt. Zu Unrecht aber wird die Beschäftigung mit Ereignissen alleine Historikern als Aufgabe und als Herausforderung zugeschrieben. Seibel sieht darin sogar eine „methodologische Fiktion“ (1997: 357), der Sozialwissenschaftler aufsitzen, wenn sie diese Beschäftigung nur Historikern überlassen.<sup>5</sup> Wer Ereignisse untersucht, fragt eben nicht nur, „was geschehen ist, sondern auch, wie es dazu kam“ (Mayntz 2002: 15). Für die Erklärung aber, wie und warum es zum Bologna-Projekt gekommen ist, ist es entscheidend, danach zu fragen, welche Merkmale und Spezifika die europäische Hochschulpolitik vor diesem Projekt gekennzeichnet haben.

Der Beginn eines von Zaghaftheit und Zurückhaltung geprägten Versuchs, Hochschulpolitik auf europäischer Ebene zwischenstaatlich zu koordinieren, liegt in den frühen 1950er Jahren. Nach den verheerenden Ereignissen des Zwei-

---

<sup>5</sup> Abgesehen davon, beschäftigen sich Historiker mit weit mehr, als nur der Erzählung vergangener Ereignisse. Nur hingewiesen sei an dieser Stelle auf den strukturgeschichtlichen Ansatz der französischen „Annales“, der sich in den 1930er Jahren etablierte, und die in den 1970er Jahren in Deutschland entstandene so genannte „Bielefelder Schule“ (vgl. hierzu u.a. Seibel 1997: 358; Welskopp 2002: 66ff.).

ten Weltkriegs war man vor allem in Europa bestrebt, die Wiederholung dessen, was man erlebt hatte, durch eine enge Kooperation der Staaten zu vermeiden. Den Zusammenschluss in internationalen Organisationen betrachtete man dafür als eine besonders geeignete Form. Auf die Kernfrage solcher Zusammenschlüsse, wo wann (unter welchen Bedingungen) wie viel Verzicht auf Autonomie notwendig ist, um das Handeln substanziell aufeinander abstimmen zu können, gab es je unterschiedliche Antworten.

Institutionell entwickelten sich nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem vier neu entstandene internationale Organisationen, der *Europarat*, die UNESCO und die OECD, zu Foren und Instrumenten einer kooperativ gefassten Hochschulpolitik. Die vierte Organisation, die *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS), die die Keimzelle der späteren *Europäischen Gemeinschaft* (EG) und der heutigen *Europäischen Union* (EU) darstellt, befasste sich mit dem Themenfeld Bildung und Hochschulbildung erst später als die drei anderen Organisationen. Gleichwohl zeichnete sie sich aber im Verlauf ihrer Entwicklung durch eine spezifische Dynamik aus, die in dieser Form bei UNESCO, Europarat wie auch der OECD nicht zu finden ist.

Mit ihren supranationalen Organen, vor allem der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), erzeugte die Europäische Union eine den anderen Organisationen überlegene operative Stärke und löste in einigen Politikbereichen eine starke integrative Dynamik aus. Allerdings verwehrten ihr die Mitgliedstaaten für den Bereich der Hochschulpolitik eine koordinierende oder gar regulierende Rolle. Dagegen war die Bereitschaft zu einer weitreichenden und fest institutionalisierten Koordination im Rahmen der UNESCO und des Europarats nur schwer zu erreichen und blieb nicht selten auf der programmatischen Ebene unverbindlicher Absichtserklärungen stecken.

Anders als z.B. in den Problembereichen Wirtschaft oder Umwelt reagierten die Nationalstaaten auf Bestrebungen einer umfassenden internationalen Koordination oder gar Harmonisierung mit Zurückhaltung bis Gegenwehr. Hochschulpolitik wurde und wird als genuine Domäne nationalstaatlicher Regulation erachtet. Daher und aufgrund der jeweils spezifischen Eigenlogiken folgenden Dynamik wurde der Themenbereich Hochschulbildung mit unterschiedlichem Nachdruck auf die jeweilige Agenda gesetzt.

Inhaltlich verhandelte man, gemessen an der Spannbreite hochschulpolitischer Fragen, nur einen kleinen Ausschnitt. Die Frage nach der Anerkennung von Bildungsabschlüssen stand allgemein, verschärft aber in Verknüpfung mit der Frage nach einer wachsenden binneneuropäischen und außereuropäischen Mobilität, im Mittelpunkt der Diskussion. Daneben gab es auch breiter angelegte Diskussionen über den Stellenwert von Bildung überhaupt und deren gesellschaftspolitische sowie ökonomische Funktion, die eine saubere Trennung von

hochschulrelevanten und allgemeinen, bildungspolitisch relevanten Fragen nicht immer exakt vornehmen ließen.

Das zentrale Anliegen dieser Arbeit ist es, zu verstehen und zu beschreiben, welchen Stellenwert das Bologna-Projekt im Gesamtzusammenhang der Entwicklung einer europäischen Hochschulpolitik besitzt, und worin seine Merkmale wie auch die Merkmale der als Kontext verstandenen, vorgelagerten und vorangegangenen Hochschulpolitik in Europa liegen. Kurz: zu klären, ob und, wenn ja, mit welcher Merkmalsstruktur das Bologna-Projekt als ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik zu bewerten ist. Um dieser zentralen Frage nachgehen zu können, muss geklärt werden, welcher Mechanik diese beiden Entwicklungsprozesse folgen, die eine Etablierung und Institutionalisierung europäischer Hochschulpolitik oberhalb der nationalstaatlichen Ebene zum Gegenstand haben.

Zum einen geht es darum, die historisch verortbaren, gemeinsamen Problem- und Handlungsdefinitionen nachzuzeichnen und sie hinsichtlich ihrer Eigentümlichkeit, d.h. ihrer Einbettung in spezifische Handlungskonstellationen wie auch in ihren Veränderungen über die Zeit zu untersuchen. Dieser Entwicklungsprozess wird in der Reihenfolge seiner Entstehung nachgezeichnet werden und sucht nach Entwicklungsmustern, die in entscheidendem Maße prägend waren. Zum anderen wird untersucht, in welcher Art und Weise sich das Bologna-Projekt als Institutionalisierungsprozess entfaltet und entwickelt hat, worin die Charakteristika des Bologna-Arrangements als Institutionalisierungsmechanismus liegen, durch welche Akteurskonstellation es geprägt wird und welcher Art Mitgliedschaftsraum mit diesem Vorhaben geschaffen wurde.

Die vorliegende Arbeit folgt nicht der Perspektive einer auf die Europäische Union zentrierten Europaforschung und beschäftigt sich nur zum Teil mit der Politik der Europäischen Union. Sie entwickelt ihren Untersuchungsgegenstand auch nicht aus der Perspektive einer Hochschulforschung und untersucht ebenso wenig die Auswirkungen dieses Projektes auf die einzelnen Hochschulen bzw. Universitäten.

Überdies wird der Frage der nationalen Implementation der Bologna-Ziele in dieser Untersuchung nicht nachgegangen werden. An dieser Stelle sei jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Institutionalisierungsprozesse erst dann als abgeschlossen gelten können, wenn die getroffenen Vereinbarungen in den Nationalstaaten nicht nur formal oder nominal, sondern auch materiell umgesetzt worden sind. Nun ist das Bologna-Projekt als Institutionalisierungsprozess weder abgeschlossen noch ist der für das Jahr 2010 gesetzte Schlusspunkt erreicht. Eine genauere Betrachtung zum jetzigen Zeitpunkt lässt allenfalls Momentaufnahmen

in einer durch Umbruch gekennzeichneten Situation zu. Je nachdem, wie innerhalb der unterschiedlichen politischen Systeme Entscheidungsprozesse organisiert werden, und je nachdem, wie die Merkmalsstruktur der jeweils nationalen Regulierung und deren Spezifika (Widerständigkeit, Trägheit oder Dynamik) charakterisiert werden können, befindet sich die nationale Umsetzung auf zum Teil ganz unterschiedlichen Stufen und ist mit je anderen Problemen konfrontiert.

Die Aufmerksamkeit dieser Arbeit richtet sich ausschließlich auf den Versuch, der oberhalb von Staaten angelegten (horizontalen) Kooperations- und Koordinationsbemühungen. Die Europäische Union – wenngleich ein zentraler Akteur – ist für die Hochschulpolitik in Europa nicht die einzige Organisation, die eine relevante Rolle spielt. Von daher endet für diesen Betrachtungszusammenhang Europa nicht an den Außengrenzen der Europäischen Union. Allerdings werden in dieser Arbeit bei der Untersuchung der Vorgeschichte zum Bologna-Projekt die Entwicklungen der osteuropäischen Staaten vernachlässigt; sie nimmt somit eine dezidiert westeuropäische Sichtweise auf die Gesamtproblematik ein.

## *1.2 Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit*

Das Ziel dieser Untersuchung ist es, die Institutionalisierung des Bologna-Projektes im historischen Kontext der Etablierung von Hochschulpolitik in Europa detailliert zu beschreiben. Der analytische Rahmen, der hier im Wesentlichen ein Schema zur Beschreibung darstellt, verknüpft zur Einordnung institutioneller Formen und Mechanismen den Ansatz des internationalen Institutionalismus mit Elementen des historischen Institutionalismus, der unter anderem eine temporale wie kontextuelle Forschungsperspektive eröffnet.

In dieser Untersuchung wird nicht das Bologna-Projekt als Ganzes betrachtet. Das wäre angesichts von 45 Teilnehmerstaaten ein umfangreiches und vermessenes Vorhaben. Der Blick richtet sich vielmehr auf die horizontale Dimension dieses Prozesses. Die vertikale Dimension, also die Implementation der Bologna-Vorgaben in den einzelnen Teilnehmerstaaten, ist nicht Thema dieser Arbeit. Die Einbeziehung dieser zweiten Dimension würde zwar der Mehr-Ebenen-Problematik eines derartigen Umsetzungsprozesses gerecht werden, könnte aber allenfalls exemplarisch behandelt werden, was den Aussagewert schmälern würde.

Der Untersuchungszeitraum des ersten Teils umfasst die Zeitspanne zwischen der Gründung des Europarats im Jahre 1949 und der Bologna-Deklaration

im Jahre 1999. Diese Untersuchung basiert in wesentlichen Teilen auf der Auswertung von Sekundärliteratur; zentrale offizielle Dokumente wurden jedoch hinzugezogen. Der Untersuchungszeitraum des zweiten Teils ist die Zeitspanne zwischen der Sorbonne-Erklärung 1998, die der Auslöser des Bologna-Projektes war, und der Berliner-Erklärung, die aus Anlass des dritten Ministertreffens im Rahmen des Bologna-Projektes im September 2003 verabschiedet wurde. Allerdings fließen in das sechste Kapitel relevante Ergebnisse der Bergen-Konferenz aus dem Jahre 2005 ein. Dieser Teil basiert nahezu ausschließlich auf den offiziellen Dokumenten des Bologna-Prozesses.

Das Bologna-Projekt ist, wenn man seinen offiziellen Start mit der Bologna-Deklaration aus dem Jahre 1999 anlegt, ein junges Projekt und von daher noch in weiten Teilen unerforscht. Das mag daran liegen, dass das Projekt Bologna bislang noch nicht abgeschlossen ist wie auch an der durch die Aktualität geprägten Fokussierung auf seine spezifischen inhaltlichen Aspekte und weniger bis überhaupt nicht auf seine politische Verankerung.

So gibt es mittlerweile eine fast unüberschaubar werdende Anzahl von Stellungnahmen und Artikeln zu den Zielen und Grundbausteinen des Bologna-Projekts. Diese entspringen entweder der Perspektive der Hochschulforschung oder werden aus dem Blickwinkel von Hochschul-Praktikern und Betroffenen formuliert. Exemplarisch sei auf den von Wolfgang Welbers (2001) herausgegebenen Sammelband verwiesen. Auf die Einordnung in weiter gefasste politische Zusammenhänge gehen knappe Überblicksartikel ein (Wende 2003; Sedgwick 2001, 2003; Keller 2003b) sowie die 2003 angefertigte Expertise für Felekna Uca (MdEP) von Andreas Keller (Keller 2003a). Katharina Witte vom Centrum für Hochschulforschung (CHE) untersucht in einem zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit noch laufenden Forschungsprojekt die Frage, wie in ausgewählten europäischen Ländern die Einführung von zweistufigen Studienstrukturen praktiziert wird. Die verwendeten Datenquellen können wie folgt unterschieden werden:

- Erstens: Die Auswertung von Sekundärliteratur (Monographien, Zeitschriftenartikel) zum Bereich der Hochschulsysteme und europäischen Hochschulpolitik.
- Zweitens: Die Auswertung bereits vorliegender empirischer Untersuchungen. Dabei musste für das Bologna-Projekt festgestellt werden, dass es davon bislang nur eine einzige (vgl. Trend III 2003) gibt. Diese Studie ist aufschlussreich, weil sie die erste auf Umfragen basierende empirische Untersuchung ist. Sie liefert als Ergebnis die Einschätzung zentraler Akteure des Bologna-Projekts.

- Drittens: Der Kernbereich der Datenquellen liegt in den umfangreich vorliegenden Dokumenten zum Bologna-Prozess. Zu diesen Dokumenten zählen im Einzelnen: Hauptdokumente zum Bologna-Prozess (Deklarationen und Kommunikees der Ministerkonferenzen), Positions- und Arbeitspapiere der beteiligten Akteure (EU, Europarat, Interessengruppen etc.), Arbeits- und Positions-Papiere, Stellungnahmen und Empfehlungen von am Bologna-Prozess nicht direkt beteiligten Akteuren der Hochschulpolitik und Verlautbarungen nationaler Bildungsministerien und Internetdokumente.

Das Bologna-Projekt kann als „komplexes Makrophänomen“ (Mayntz 2002) qualifiziert werden. Dies gilt nicht nur aufgrund der Vielzahl der an ihm beteiligten Akteure und den sich daraus ergebenden komplexen Konstellationen, sondern auch deshalb, weil ein zentrales Kriterium für derartige Phänomene darin liegt, dass sie sich nur „selten“ ereignen (vgl. Pierson/Skocpol 2002: 698). Und das trifft auf den „Bologna-Prozess“ in vollem Umfang zu. Komplexe Makrophänomene zeichnen sich durch eine Reihe von Merkmalen aus. Ihnen liegt häufig eine multikausale Ursachenstruktur zugrunde, was nicht selten dazu führt, dass bei qualitativen Untersuchungen der Ausgangspunkt im Konstatieren von Existenzaussagen liegen muss (vgl. Mayntz 2002: 14). Soziale Makrophänomene zu beschreiben, schließt die Einbeziehung eines weiter gefassten Kontextes ein (vgl. Thelen 2002: 92). Andere Merkmale sind häufig auftretende Interdependenzen (vgl. hierfür den oben angesprochenen Lissabon-Prozess) oder Interferenzen (vgl. hierfür die erwähnten, hier aber nicht weiter untersuchten GATS-Verhandlungen). Schließlich stellen prägende temporale Muster, die als Historizität und als Prozessualität gefasst werden können, zentrale Kriterien dar. Die Untersuchung von derartigen Prozessen erfordert nicht nur ein detailliertes Nachzeichnen und Beschreiben der Sachverhalte, es sollen auch die ihnen zugrunde liegenden „kausalen Mechanismen“ (Pierson/Skocpol 2002: 699) herausgearbeitet werden. Der hier eingeschlagene Weg lässt sich als analytische Rekonstruktion bezeichnen, die sich auf eine möglichst detaillierte Prozess-Analyse stützt. Dabei wurde als Arbeitsgrundlage eine umfangreiche Chronologie der Ereignisse, Etappen und Phasen gebildet, die implizit in diese Arbeit mit eingeht.

Diese Untersuchung gliedert sich wie folgt: Im Anschluss an die Einleitung folgt im zweiten Kapitel des ersten Teils die Darstellung des zugrunde gelegten theoretischen Ansatzes, der sich auf den Neuen Institutionalismus, insbesondere aber auf den internationalen und historischen Institutionalismus stützt.

Im zweiten Teil der Arbeit wird – gleichsam im Zeitraffer – der historische Kontext des Bologna-Projektes, der die Jahre 1949 bis 1999 umfasst, untersucht. Nach einer knappen Einführung, die in einem Rekurs auf die Tiefenschichten wie auch auf die Problematik der Verflechtung des Feldes der Hochschulpolitik eingegangen wird (drittes Kapitel), wird im vierten Kapitel rekonstruiert, wo und wie Hochschulpolitik international verhandelt wurde. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht die Entwicklung des polyzentralen Geflechts der drei maßgeblichen internationalen Organisationen Europarat, UNESCO und Europäische Union.

Thema des dritten Teils ist das Bologna-Projekt, das hier als Institutionalisierungsprozess beschrieben und untersucht wird. Dabei wird im Gegensatz zum zweiten Teil der Prozess in „Zeitlupe“ entlang seiner chronologischen Abfolge unter Gliederung ausgewählt, für den Prozess spezifischer Sequenzen untersucht (fünftes Kapitel). Das sechste Kapitel fasst die Merkmale und Charakteristika des Bologna-Projekts hinsichtlich seiner Politikinhalte zusammen und untersucht das spezifisch Neue, indem auf das Prozessarrangement, die sich dadurch herausbildende Akteurskonstellation und die Art und Weise der Konstituierung eines Mitgliedschaftsraums eingegangen wird. Dieses Kapitel wird ergänzt durch die Frage nach der Interdependenz mit anderen Reformvorhaben auf europäischer oder internationaler Ebene sowie der Frage nach den möglichen Ursachen für das Bologna-Projekt.

Ein Fazit zu den Ergebnissen der gesamten Arbeit wird im siebten Kapitel gezogen. Der Fokus liegt auf der Beantwortung der Frage, ob das Bologna-Projekt einen Wendepunkt der europäischen Hochschulpolitik darstellt oder nicht. Im vierten Teil finden sich die Verzeichnisse zur Literatur, den Dokumenten und den verwendeten Abkürzungen.