

Europa als neue normative Weltmacht? Einsichten aus dem Bologna-Prozess²

Eva Hartmann

Der Begriff Imperialismus stand in den 1960er- und 1970er-Jahren im Zentrum vieler kritischer Analysen der Weltordnung, um allerdings in den nachfolgenden Jahrzehnten dem Modewort Globalisierung Platz zu machen. Erst in den letzten Jahren erfuhr der Begriff ein *Comeback*, um die Herrschaftsstrukturen der gegenwärtigen Globalisierung wieder vermehrt in den Blick zu nehmen. Sind wir nach dem Ende des Kalten Krieges in eine neue imperiale Phase eingetreten? Wenn ja, welches Machtzentrum ist hierbei auszumachen? Einige sehen in den gegenwärtigen Veränderungen eine Konsolidierung der USA als einzige Weltmacht, der es auf ungeahnte Art und Weise gelungen ist, ihre Macht, aber auch ihr neoliberales Entwicklungsmodell auf dem ganzen Globus zu verbreiten (vgl. z. B. Panitch und Gindin 2003; Harvey 2003). Andere betonen wiederum einen grundlegenden Wandel der globalen Weltordnung, in der die USA nicht mehr länger das Machtzentrum bilden (vgl. Hardt und Negri 2001). Sie sehen vielmehr die Herausbildung eines netzwerkartigen Imperiums, das viele Parallelen zum römischen Imperium aufweist. Dieses Imperium ist jedoch nicht mehr länger einem einzigen Staat zuzuordnen, sondern umspannt die ganze Welt. In diesem Sinn besitzt es kein Zentrum. Wiederum andere sehen gerade in den Römischen Verträgen der Europäischen Union den Grundstein für eine neue Weltmacht, die eine europäische sein wird. Trotz ihrer Differenzen vereint diese Überlegungen die Betonung, dass die Weltmacht sich nicht alleine durch eine militärische und ökonomische Überlegenheit auszeichnet, sondern auch durch eine normative Macht, die die eigenen Standards zum Weltstandard erheben kann. In diesem Beitrag möchte ich diese Debatte aufgreifen und zeigen, dass eine Analyse der außereuropäischen Dimension des Bologna-Prozesses interessante Einsichten in die sich verändernde globale Architektur gibt. Eine solche Untersuchung arbeitet zugleich die geopolitische Bedeutung des Bologna-Prozesses heraus, die in der kritischen Reflexion des Prozesses bislang wenig Beachtung erhalten

2 Dieser Beitrag ist eine aktualisierte und überarbeitete Fassung eines Textes, der unter dem Titel „Europa als neue Imperialmacht oder im Schatten der USA?“, in *Forum Wissenschaft* 2/2008, Schwerpunkt: Mythos „Wissengesellschaft“ erschienen ist.

hat.³ Im Zentrum steht die Frage, ob es dem Bologna-Prozess gelungen ist, seine eigenen Normen weltweit zu diffundieren. Dies würde die These von Europa als einer neuen normativen Weltmacht bestätigen.

Die globale Dimension des Bologna-Prozesses

Bereits 1998, als der französische Bildungsminister seine Amtskollegen und Kolleginnen aus Deutschland, England und Italien einlud, wurde ein Bezug auf das außereuropäische Umfeld gemacht, mit dem Ziel „to consolidate Europe’s standing in the world“ (Sorbonne Declaration 1998: 3). Deutlicher wurden die Worte bereits ein Jahr später, als die Minister/-innen in Bologna eine „Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Hochschulsystems“ (Bologna Deklaration 1999: 3) einforderten, mit dem Ziel, sicherzustellen, dass „die europäischen Hochschulen weltweit ebenso attraktiv werden wie unsere außergewöhnlichen kulturellen und wissenschaftlichen Traditionen“ (ebd.). Zwei Jahre später war man bereit, sich in das ökonomische Konkurrenzprojekt des Europäischen Rates einzuschreiben, mit seinem globalen Anspruch, Europa als die „most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world“ (Berlin Communiqué 2003: 2) zu positionieren. Damit stellten die Minister/-innen den Bologna-Prozess in den Dienst der Lissabonner Strategie, die die Führungsrolle der USA als die bislang stärkste wissensbasierte Wirtschaft infrage stellen will.

Seit der Bologna-Nachfolgekonferenz in Bergen (2005) begannen die Minister/-innen zunehmend eine eigene Internationalisierungsstrategie zu formulieren, um die Kooperationsbeziehungen mit den Hochschulen in anderen Regionen der Welt auszubauen (vgl. Bergen-Kommuniqué 2005: 6). 2007 konkretisierten sie das Vorhaben und verabschiedeten in London die Strategie „Europäischer Hochschulraum in einem globalen Setting“ (London Communiqué 2007: Art. 2.20). Die Schaffung des Bologna-Policy-Forums zwei Jahre später auf der Nachfolgekonferenz in Leuven/Louvain-la-Neuve hat dieser globalen Strategie bislang am explizitesten Ausdruck verliehen. Am zweiten Treffen dieses Forums, das am 12. März 2010 im Rahmen der Jubiläumsfeier des Bologna-Prozesses in Wien stattfand, nahmen 25 nicht-europäische Regierungen teil und traten so in Austausch mit den 47 Bildungsministern und Ministerinneninnen der Bologna-Länder (Bologna Policy Forum 2010). Mit 72 Ländern versammelte sich somit rund ein Drittel

3 Für eine ausführliche Analyse dieser Veränderung siehe die neue Spezialausgabe der Zeitschrift *Globalisation, Societies and Education* zur Internationalisierung der Hochschulbildung.

aller Staaten dieser Welt in Wien. Das Interesse der anderen Regierungen am Bologna-Prozess teilzunehmen zeigt, dass die europäischen Normen, die im Rahmen des Bologna-Prozesses entwickelt wurden, mittlerweile weltweite Aufmerksamkeit auf sich ziehen (für einen guten Überblick, siehe Zgaga 2006: 53; Robertson 2008). So stellt ein Bericht des australischen Bildungsministeriums fest: „The scale of the process and the importance of the countries involved may lead non-European countries to align their system to the Bologna Process. To some extent this is already happening. The Latin American countries, for example, have expressed interest in emulating the Bologna Process (...) and there has been interest in the process in Asian countries“ (Australian Department of Education 2006: 9).

Der Bologna-Prozess ist insbesondere auch zum Vorbild geworden für das Vorhaben, regionale Hochschulräume in den anderen Weltregionen zu schaffen. Zentral hierfür ist die Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von Hochschulqualifikationen, um so die studentische und akademische Mobilität zu erleichtern. Zum Referenzrahmen für die anderen Regionen ist hierbei das Lissabonner Abkommen zur Anerkennung von Hochschulqualifikationen in der europäischen Region geworden, das die europäischen Staaten am 11. April 1997 in Lissabon unterzeichnet hatten; ein Jahr bevor der Bologna-Prozess in Paris initiiert wurde. Dieses Abkommen, das eine Revision des europäischen Anerkennungsabkommens der UNESCO⁴ aus dem Jahre 1979 ist, macht weitreichende Auflagen bei der Überprüfung ausländischer Hochschulqualifikationen mit dem Ziel, die Anerkennung und damit die akademische Mobilität zu verbessern (für eine ausführliche Diskussion zu diesem Abkommen Hartmann 2009).⁵ Ähnlich wie Europa wollen nun auch die anderen Regionen ihre alten Anerkennungsabkommen, die aus der gleichen Zeit datieren wie das erste europäische Anerkennungsabkommen, novellieren. Oder wie es in der Vorlage der UNESCO-Generalversammlung heißt, auf der grünes Licht für das Revisionsvorhaben für die asiatisch-pazifische respektiv afrikanische Region gegeben wurde: „The Lisbon Recognition Convention will stimulate and guide revisions of UNESCO's other regional conventions, which must also respond to new developments in higher education.“ (UNESCO 2009: no. 5)

So ist es nicht verwunderlich, dass gerade die USA die neue Rolle Europas als globale Stichwortgeberin mit Unbehagen beobachten. Oder

4 Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation.

5 Bei dieser Revision wurde zugleich der Europarat integriert, sodass es sich nun um ein Doppelabkommen handelt: Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the Europaen Region, ETS 165.

in den Worten der Leiterin des US-amerikanischen Bildungsministeriums Margret Spellings: „The good news is that we still have the finest system of higher education in the world. But we're at a crossroads. The world is catching up“ (Spellings 2005). Ist Europa somit auf dem Weg, zu einer neuen Konkurrenzmacht aufzusteigen, die mit ihren eigenen Normen den Führungsanspruch der USA streitig machen möchte? Die bisherigen Ausführungen scheinen diese Einschätzung zu bestätigen. Eine genauere Analyse der Normbildung im Rahmen des Bologna-Prozesses zeichnet jedoch ein differenzierteres Bild.

Die transatlantische Dimension des Bologna-Prozesses

Dem Bologna-Prozess wohnt in mehrfacher Hinsicht eine transatlantische Dimension inne. So orientiert sich die Neustrukturierung des Studiums entlang zweier Zyklen – Bachelor und Master – wie auch deren Feingliederung in Kreditpunkte an einer angloamerikanischen Tradition (vgl. kritisch hierzu Langan 2004). Die USA sind zudem auch Unterzeichnerstaat der zentralen gesetzlichen Grundlage des Bologna-Prozesses, des Lisabonner Anerkennungsabkommens. Dies mag auf den ersten Blick erstaunen, ist jedoch auf die Geschichte der UNESCO zurückzuführen. Die USA hatten bereits das erste UNESCO-Abkommen zur Anerkennung von Hochschulqualifikationen für die Europaregion aus dem Jahre 1979 unterzeichnet, das damals im Rahmen von vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen Ost und West Teil des Helsinki-Prozesses wurde, an dem auch die USA teilnahmen (vgl. ausführlicher hierzu Hartmann 2009). Dass die USA 1997 das Lisabonner Abkommen unterzeichneten, ist allerdings nicht alleine aus dieser historischen Besonderheit zu erklären. Zumal zu diesem Zeitpunkt die USA kein Mitglied der UNESCO mehr waren. Sie hatten 1984, unter Reagan, ihre Mitgliedschaft aufgekündigt, um ihrer Unzufriedenheit mit der Organisation Ausdruck zu verleihen, die seit den 1970er-Jahren zu einem wichtigen Sprachrohr der Kritik der Länder des Südens am Norden geworden war (Schmitz 1995). Die USA unterzeichneten somit 1997 das neue Anerkennungsabkommen für die europäische Region, ohne selbst UNESCO-Mitglied zu sein, was auf das große Interesse dieser Regierung verweist, von diesem Prozess nicht ausgeschlossen zu werden (Thompson 1996).

Allerdings war diese „stille“ Teilhabe der USA innerhalb Europas durchaus umstritten. So betonten die Bildungsminister/-innen in Berlin die Wichtigkeit des Lissabonner Anerkennungsabkommens, um zugleich

Teilnahmekriterien für den Bologna-Prozess festzulegen, die sicherstellten, dass diese stille Teilhaberin nicht offiziell am Bologna-Prozess teilnehmen konnte. Seit Berlin gelten als Zulassungskriterien die Beitrittskriterien zur Kulturkonvention des Europarates. Der Zugang ist somit nur für europäische Staaten möglich. Ein Experte begründete in einem Interview die Wahl: „With the Lisbon Convention you would have a European North-American higher education area, because the US and Canada are potential parties to the Lisbon convention. They are not parties to the European Cultural Convention. The reason to make the reference to the European Cultural Convention was that in a sense the Bologna reform is a response to what many European countries see as competition especially to the US higher education system. So in a sense, it is the European alternative to the US higher education system“ (Expert Interview, October 2005). Somit bezieht der Bologna-Prozess die USA ein, wie er sie zugleich von der weiteren Konkretisierung europäischer Normen ausschließt. Diese ambivalente Bezugnahme auf die USA durchzieht den gesamten Standardisierungsprozess des Bologna-Prozesses. Sehr deutlich wird dies bei der Akkreditierung und Qualitätssicherung durch intermediäre Organisationen, auf die ich im Folgenden näher eingehen möchte.

Qualitätssicherung im europäischen Kontext

Die Einführung einer intermediären Qualitätssicherungsstruktur ist als einer der wichtigsten Meilensteine des Bologna-Prozesses zu bewerten. Der damit verbundene höhere Autonomiegrad der Hochschulen verändert qualitativ das Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen (Neave 1998). Hochschulen werden nicht mehr länger als Teil der staatlichen Bürokratie betrachtet. Zugleich wird durch die Delegation staatlicher Kontrolle an Qualitätssicherungs- und Akkreditierungsagenturen ein privates Glied in die Kontrollkette eingeführt. Damit übernahmen die kontinental-europäischen Länder letztlich ein System, das in den USA und dem Vereinten Königreich dominiert.

Die Einführung dieses Systems leistete zunächst einer weiteren Amerikanisierung europäischer Hochschulen Vorschub, da sich die private Kontrollstruktur durch Qualitätssicherungsagenturen leicht internationalisieren lässt. In Reaktion auf eine steigende Nachfrage europäischer Hochschulen nach ihren Gütesiegeln begannen angloamerikanische Akkreditierungs- und Qualitätssicherungsagenturen ihre Präsenz in Kontinental-europa auszubauen, vor allem im Rahmen von betriebswirtschaftlichen und

ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen.⁶ Zentral- und osteuropäische Hochschulen zeigten sich besonders interessiert an solchen Gütesiegeln, in der Hoffnung hierdurch den Zugang ihrer Absolventen und Absolventinnen zu den Arbeitsmärkten in den Hochlohnländern zu verbessern. Dieses Interesse brachte die europäischen Kernländer unter Zugzwang, wollten sie die Definitionshoheit darüber, was die Qualität einer Hochschule ausmacht, nicht US-amerikanischen Agenturen überlassen (Sursock 2001: 7). Die europäischen Wirtschafts- und Berufsverbände reagierten postwendend mit der Gründung eigener Agenturen.⁷ Der verstärkte Einfluss von – wenn nun auch europäischen – Wirtschaftsverbänden auf das Hochschulstudium stieß wiederum bei vielen Regierungen und Teilen der Hochschulgemeinde auf Vorbehalte. Auf diese Gemengelage reagierte die Europäische Kommission, indem sie 2000 ein europäisches Netzwerk für Qualitätssicherungsagenturen ins Leben rief und so die Frage nach europäischen Qualitätsstandards wieder stärker in den staatlichen Einflussbereich zurückholte, nicht zuletzt um die Akzeptanz dieser externen Kontrollstruktur an sich zu verbessern.

Nachdem die Minister/-innen die Entwicklung von europäischen Qualitätsstandards in Berlin 2003 in Auftrag gaben, verpflichteten sie sich 2005 in Bergen zu deren Berücksichtigung. Schließlich wurde 2008 das Europäische Register für Qualitätssicherung in der Hochschulbildung (EQAR) ins Leben gerufen, das auf europäischer Ebene die Einhaltung dieser Standards überwachen und fördern soll.⁸ Qualitätssicherungsagenturen, die die europäischen Standards nachweislich einhalten, können eine Aufnahme in dieses Register beantragen und so ein zusätzliches europäisches Gütesiegel erwerben. Ziel dieser Metakontrolle ist die Förderung einer Vereinheitlichung der externen Qualitätskontrolle innerhalb Europas, um so die gegenseitige Anerkennung von Hochschulqualifikationen zu erleichtern.

Zugleich aber erlaubt diese Struktur, die Dominanz US-amerikanischer Qualitätsnormen in Europa zu schwächen. Denn sie schafft Anreize für nicht europäische Qualitätssicherungsagenturen, europäische Standards zu übernehmen, um ins Register aufgenommen zu werden und so den Wert ihrer Gütesiegel zu erhöhen. Hochschulen, die von einer im Register auf-

6 Bekanntestes Beispiel einer solchen Agentur ist die bereits 1916 gegründete *American Assembly of Collegiate Schools of Business* (AACSB). Eine weitere Agentur ist die 1967 im Vereinten Königreich gegründete AMBA, die *Association of MBAs*.

7 So wurde die *Foundation for International Business Administration Accreditation* (FIBAA) 1994 von deutschen und österreichischen Wirtschaftsverbänden gegründet. Das *Consortium of European Management Schools* (CEMS) kam durch eine Initiative von Hochschulen und Wirtschaftsverbänden zustande.

8 Siehe www.eqar.eu (Zugriff am 30.03.10).

genommenen Agentur ausgezeichneten werden, können davon ausgehen, dass ihre Qualifikationsnachweise von den anderen europäischen Ländern anerkannt werden. Diese Sicherheit ist insbesondere wichtig für zentral- und osteuropäische Länder, die wohl am Bologna-Prozess teilnehmen, aber nicht zur EU gehören und entsprechend nicht gleichermaßen vom Personenfreizügigkeitsimperativ der EU profitieren können. Entsprechend steigert die Aufnahme einer Agentur ins Register den Wert ihrer Zertifizierung. Für die kerneuropäischen Regierungen, die maßgeblich in die Normbildung involviert waren, bedeutet das Register wieder stärker Einfluss auf die Normbildung zu nehmen, wenn nun auch nicht mehr auf nationaler, sondern auf europäischer Ebene. Die Rechnung scheint aufzugehen und das Interesse von nicht europäischen Qualitätssicherungsagenturen zu wecken. So meldete zum Beispiel Australien sein Beitrittsinteresse bereits früh an. „The Australian quality assurance system generally fits within the broad guidelines established by the Bologna Process, but a documented audit of comparability may be useful as a tool for marketing and dealing with future recognition issues in Europe. It is a question of whether AUQA [Australian Universities Quality Agency, E.H.] should seek admission to the (...) European Register of Quality Assurance Agencies (...)“ (Australian Department of Education 2006: 10).

Fazit

Die Analyse der Normbildungsprozesse im Rahmen des Bologna-Prozesses gibt eine differenzierte Antwort auf die Frage, ob Europa aus dem Schatten der USA getreten ist, um eine eigene normative Weltmacht zu werden. Sie zeigt, dass der Bologna-Prozess nicht auf eine Imitation US-amerikanischer Normen zu reduzieren ist. Nichtsdestoweniger spielen diese eine zentrale Rolle als gemeinsamer Nenner für die europäischen Länder und bilden so den Ausgangspunkt der Konstitution europäischer Normen. In diesem Sinn ist die Amerikanisierung eine zentrale Konstitutionsbedingung der normativen Macht Europas, die nun an globaler Ausstrahlungskraft gewinnt. Diese Ausstrahlung mag wohl von der Nähe zu den US-amerikanischen Normen profitieren. Durch die wirtschaftliche Stärke Europas, verbunden mit einer guten Hochschulbildung und einem attraktiven Arbeitsmarkt, speist sie sich jedoch aus eigenen Ressourcen. So bestätigt diese Entwicklung die These von Europa als einer aufsteigenden normativen Weltmacht, die dabei ist, ihre eigenen Standards als Weltstandard zu setzen, auch wenn diese stark mit US-amerikanischen Elementen durchsetzt sind. Der Bologna-Prozess ist

somit Teil einer Reorganisation der globalen Architektur, in der Europa eine neue Rolle einnimmt. Offen bleibt die Frage, wie sich die kritischen Kräfte Europas und der Rest der Welt zu diesen Entwicklungen verhalten.

Literatur

- Australian Department of Education, Science and Training 2006:** The Bologna Process and Australia: Next Steps, April 2006, Australian Government.
- Australian Department of Education, Science and Training 2006:** The Bologna Process and Australia: Next Steps, April 2006, Australian Government.
- Bergen-Kommuniqué 2005:** Der Europäische Hochschulraum – die Ziele verwirklichen. Communiqué der Konferenz der für die Hochschulen zuständigen europäischen Ministerinnen und Minister, Bergen, 19.–20. Mai 2005.
- Berlin Communiqué 2003:** „Realising the European Higher Education Area“, Conference of Ministers responsible for Higher Education, Berlin on 19 September.
- Bologna Deklaration 1999:** „Der Europäische Hochschulraum – Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister, 19. Juni 1999, Bologna.“
- Bologna Policy Forum 2010:** „Bologna Policy Forum Statement, Vienna, March 12, 2010.“
- Hardt, Michael/Negri, Antonio 2001:** *Empire*. Cambridge, London, Harvard University Press.
- Hartmann, Eva 2009:** *Die Entstehung eines globalen Arbeitsmarktregimes, Interdependenzen zwischen der WTO und der UNESCO*. Kassel, Kobra.
- Harvey, David 2003:** *The new imperialism*. Oxford et al., Oxford University Press.
- Langan, Elise 2004:** „France & the United States: The Competition for University Students-Bologna and Beyond.“ *Higher Education Policy* 17(7): 445–455.
- London Communiqué 2007:** Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world, London, 18 May 2007.
- Neave, Guy 1998:** „The evaluative State reconsidered.“ *European Journal of Education* 33(3): 265–284.
- Panitch, Leo/Gindin, Sam, Eds. 2003:** *Global Capitalism and the American Empire*. The imperial Challenge. London, Merlin.
- Robertson, Susan L. 2008:** Europe/Asia Regionalism, Higher Education and the Production of World Order. Centre for Globalisation, Education
- Schmitz, Hans Peter 1995:** „Konflikte in der UNESCO. Eine Überprüfung der neorealistischen Thesen zum Nord-Süd-Verhältnis.“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2(1): 107–139.
- Sorbonne Declaration 1998:** Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system, Paris, the Sorbonne, May 25 1998.
- Spellings, Margret 2005:** A National Dialogue: Commission on the Future of Higher Education. Prepared Remarks for Secretary Spellings at the Meeting of the Commission on the Future of Higher Education in Charlotte, North Carolin, U.S. Department of Education.
- Sursock, André 2001:** Towards Accreditation Schemes for Higher Education in Europe?, Final Project Report February 2001, Association of European Universities (CRE).
- Thompson, Timothy S. 1996:** „A brief Commentary on the U.S. Perspective in regard to the Joint Council of Europe/UNESCO Covention on the Recognition of Qualification concering Higher Education in the European Region.“ *Higher Education in Europe* 21(4): 57–63.
- UNESCO 2009:** Item 8.4 of the provisional agenda, Revision of the 1981 Regional Convention on the Recognition of Studis, Certificates, Diplomas, Degrees and other academic Qualifications in Higher Education in the African States and the 1983 Regional Convention on the Recognition of Studis, Diplomas and Degrees in Higher Education in Asia and the Pacific, General Conference, 35th session, 35 C/48, 7 September 2009. Paris, UNESCO.
- Zgaga, Paul 2006:** Looking out! The Bologna Process in a Global Setting. Oslo, The Norwegian Ministry of Education and Research.

